

MARCO FISCAL
DE MEDIANO PLAZO



JUNIO
2006



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCION..... | 17 |
| CAPITULO I | |
| 1. BALANCE MACROECONOMICO 2005..... | 25 |
| 1.1 Crecimiento Económico y Contexto Externo..... | 25 |
| 1.1.1 Comportamiento de la Demanda en 2005..... | 28 |
| 1.1.2 Crecimiento del PIB por Actividad Económica..... | 30 |
| 1.1.3 Rentabilidad del Sector Empresarial..... | 32 |
| 1.2 Comportamiento del Mercado Laboral..... | 34 |
| 1.3 Balanza de Pagos y Deuda Externa..... | 36 |
| 1.3.1 Balanza de Pagos..... | 36 |
| 1.3.2 Deuda Externa..... | 40 |
| 1.4 Balances Macroeconómicos..... | 40 |
| 1.5 Inflación..... | 42 |
| 1.6 Comportamiento del Crédito, Tasas de Interés y Precios de los Activos..... | 45 |
| CAPITULO II | |
| 2. BALANCE FISCAL 2005..... | 49 |
| 2.1 Balance Fiscal 2005..... | 49 |
| 2.2 Deuda Pública..... | 52 |
| CAPITULO III | |
| 3. ENTORNO MACROECONOMICO 2006..... | 55 |
| 3.1 Contexto Macroeconómico y Perspectivas..... | 55 |
| 3.1.1 Perspectivas sobre el Comportamiento de la Demanda en 2006..... | 58 |
| 3.1.2 Perspectivas sobre el Comportamiento de la Oferta en 2006..... | 59 |
| 3.1.3 Rentabilidad del Sector Empresarial..... | 63 |
| 3.2 Comportamiento del Mercado Laboral en 2006..... | 63 |
| 3.3 Inflación..... | 65 |
| 3.4 Balanza de Pagos y Deuda Externa..... | 68 |
| 3.4.1 Balanza de Pagos..... | 70 |
| 3.4.2 Deuda Externa..... | 71 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 6.1.1 | Deducción del 30% por Inversión en Activos Fijos Reales Productivos | 126 |
| 6.1.2 | Rentas Exentas | 128 |
| 6.1.2.1 | Rentas Exentas de las Sociedades | 129 |
| 6.1.2.2 | Rentas Exentas de las Personas Naturales | 133 |
| 6.1.3 | Descuentos Tributarios | 137 |
| 6.1.3.1 | Descuentos Tributarios Otorgados a las Sociedades | 137 |
| 6.1.3.2 | Descuentos Tributarios Otorgados a las Personas Naturales | 139 |
| 6.1.4 | Conclusiones | 141 |
| 6.2 | Impuesto sobre las Ventas – IVA | 141 |
| 6.2.1 | Definición | 141 |
| 6.2.2 | Metodología | 144 |
| 6.2.3 | Resultados | 145 |

CAPITULO VII

| | |
|---|------------|
| 7. COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN LA VIGENCIA FISCAL 2005 | 147 |
|---|------------|

CAPITULO VIII

| | |
|--|------------|
| 8. DEUDAS NO EXPLICITAS Y CONTINGENTES | 153 |
| 8.1 Deuda Pensional | 153 |
| 8.2 Cesantías Retroactivas | 154 |
| 8.3 Pasivos Contingentes | 156 |
| 8.3.1 Valor Presente Neto de los Pasivos Contingentes | 157 |
| 8.3.2 Pasivos Contingentes en Infraestructura | 158 |
| 8.3.3 Pasivos Contingentes en Operaciones de Crédito Público | 158 |
| 8.3.4 Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones | 159 |
| 8.4 Conclusiones | 159 |

CAPITULO IX

| | |
|--|------------|
| 9. PROGRAMA MACROECONOMICO PLURIANUAL | 161 |
| 9.1 Supuestos Macroeconómicos | 161 |
| 9.2 Choques Macroeconómicos | 163 |
| 9.2.1 Petróleo | 163 |
| 9.2.2 Transferencias Territoriales | 164 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 9.3 | Las Tendencias Macroeconómicas Básicas | 164 |
| 9.4 | Demanda | 165 |
| 9.5 | Sector Externo | 168 |
| 9.5.1 | Cuenta de Capital y Financiera | 168 |
| 9.5.2 | Cuenta Corriente | 169 |
| 9.5.3 | Deuda Externa | 170 |
| 9.6 | Consistencia Macroeconómica | 170 |
| | Recuadro: Impacto Fiscal del Tratado de Libre Comercio- TLC Entre Colombia y Estados Unidos | 172 |

CAPITULO X

| | |
|--|------------|
| 10. PLAN FINANCIERO 2007 | 179 |
| 10.1 Introducción | 179 |
| 10.2 Sector Público No Financiero | 182 |
| 10.2.1 Gobierno Nacional Central | 183 |
| 10.2.1.1 Ingresos | 184 |
| 10.2.1.2 Gastos | 188 |
| 10.2.1.3 Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero | 192 |
| 10.2.1.4 Financiamiento | 194 |
| 10.2.2 Ecopetrol | 198 |
| 10.2.2.1 Precios Externos | 201 |
| 10.2.2.2 Ingresos | 201 |
| 10.2.2.3 Gastos | 207 |
| 10.2.3 FAEP | 209 |
| 10.2.4 Seguridad Social | 210 |
| 10.2.4.1 Salud | 214 |
| 10.2.4.2 Pensiones | 218 |
| 10.2.4.3 Riesgos Profesionales | 224 |
| 10.2.5 Sector Eléctrico | 225 |
| 10.2.6 Regionales y Locales | 227 |
| 10.2.7 Empresas Públicas de Medellín | 229 |
| 10.2.8 Empresas Municipales de Cali | 231 |
| 10.2.9 Establecimientos Públicos | 233 |
| 10.2.10 Resto de Entidades | 235 |
| 10.2.10.1 Acueducto de Bogotá | 236 |
| 10.2.10.2 E.T.B | 237 |
| 10.2.10.3 Fondo Nacional del Café | 237 |

| | |
|---|------------|
| 10.2.10.4 Metro de Medellín | 238 |
| 10.2.10.5 Agencia Nacional de Hidrocarburos | 238 |
| 10.2.10.6 Entidades en Liquidación | 239 |
| 10.2.10.7 Entidades no Incluidas | 239 |
| 10.3 Sector Público Financiero | 239 |
| 10.3.1 Banco de la República | 239 |
| 10.3.2 Fogafín | 241 |
| CAPITULO XI | |
| 11. ESTRATEGIA FISCAL | 243 |
| 11.1 Antecedentes | 244 |
| 11.2 Diseño de la Política Fiscal | 245 |
| 11.3 Sensibilidades | 249 |
| 11.4 Conclusión | 253 |
| Recuadro: 11.1 Balance Primario y Sostenibilidad Fiscal | 255 |
| Recuadro: 11.2 Hacia la Articulación del Ciclo de Gerencia de Recursos Públicos | 258 |
| CAPITULO XII | |
| 12. ESCENARIOS DE MEDIANO PLAZO 2006 – 2017 | 269 |
| 12.1 Introducción | 269 |
| 12.2 Gobierno Nacional Central | 270 |
| 12.3 Regional y Local | 273 |
| CAPITULO XIII | |
| 13. REFORMAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL CRECIMIENTO | 275 |
| 13.1 Reforma Tributaria | 276 |
| 13.2 Reforma al Sistema General de Participación (SGP) | 279 |
| 13.3 Reforma al Sistema Financiero | 281 |
| ANEXOS | 285 |
| Anexo 1: Leyes Sancionadas Durante la Vigencia 2005 | 287 |
| Anexo 2: Leyes con Costo Fiscal Cuantificable | 293 |
| Anexo 3: Leyes con Costo Fiscal No Cuantificable con la Información Disponible | 294 |

TABLA DE CUADROS

| | | |
|-------------|---|----|
| Cuadro 1 | Crecimiento del PIB | 18 |
| Cuadro 2 | Dos Episodios de Crecimiento..... | 21 |
| Cuadro 1.1 | Crecimiento del PIB - 2005/2004..... | 28 |
| Cuadro 1.2 | Crecimiento del PIB - 2005/2004 | 31 |
| Cuadro 1.3 | Balanza de Pagos de Colombia | 38 |
| Cuadro 2.1 | Balance Fiscal del Sector Público Consolidado | 50 |
| Cuadro 2.2 | Balance del Sector Público No Financiero | 51 |
| Cuadro 3.1 | Indicadores del Mercado Laboral –Enero-Abril | 64 |
| Cuadro 3.2 | Balanza de Pagos de Colombia – Resumen | 68 |
| Cuadro 4.1 | Balance Fiscal del Sector Público Consolidado | 74 |
| Cuadro 4.2 | Supuestos Macroeconómicos | 75 |
| Cuadro 4.3 | Balance Fiscal del Sector Público No Financiero | 76 |
| Cuadro 4.4 | Balance del Gobierno Nacional Central | 77 |
| Cuadro 4.5 | Ingresos Tributarios | 78 |
| Cuadro 4.6 | Gastos del Gobierno Nacional Central | 80 |
| Cuadro 4.7 | Costos de Reestructuración del Sistema Financiero | 81 |
| Cuadro 4.8 | Fuentes y Usos del GNC | 83 |
| Cuadro 4.9 | Reducción de las Necesidades de Financiamiento Interno en 2006 | 83 |
| Cuadro 4.10 | Balance Fiscal de Ecopetrol | 85 |
| Cuadro 4.11 | Principales Variables Ecopetrol | 86 |
| Cuadro 4.12 | Balance FAEP | 90 |
| Cuadro 4.13 | Balance Fiscal de la Seguridad Social | 91 |
| Cuadro 4.14 | Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social..... | 92 |
| Cuadro 4.15 | Balance Fiscal del Area de Salud | 93 |
| Cuadro 4.16 | Saldo y Rendimientos Financieros del FOSYGA 2005 – 2006 | 94 |
| Cuadro 4.17 | Balance Fiscal del Area de Pensiones y Cesantías | 95 |
| Cuadro 4.18 | Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones 2005 – 2006 | 97 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| Cuadro 4.19 | Rendimientos Financieros de los Fondos . Públicos de Pensiones | 97 |
| Cuadro 4.20 | Balance Fiscal de Regionales y Locales con FNR | 102 |
| Cuadro 4.21 | Balance Fiscal de Empresa Públicas de Medellín | 103 |
| Cuadro 4.22 | Balance Fiscal de FOGAFIN..... | 106 |
| Cuadro 5.1 | Balance del Banco de la República | 111 |
| Cuadro 5.2 | Estado de Pérdidas y Ganancias del Banco de la República | 113 |
| Cuadro 5.3 | Distribución de Utilidades 2005 y Utilización de Reservas | 114 |
| Cuadro 5.4 | Balance General de Fogafin..... | 115 |
| Cuadro 5.5 | Estado de Resultados de Fogafin 2004 – 2005 | 117 |
| Cuadro 5.6 | Subsidios a los Combustibles en 2005 | 119 |
| Cuadro 6.1 | Costo Fiscal de los Principales Beneficios Tributarios del Impuesto a la Renta | 124 |
| Cuadro 6.2 | Costo Fiscal de los Principales Beneficios Tributarios de los Contribuyentes del Impuesto a la Renta | 125 |
| Cuadro 6.3 | Deducción del 30% por Inversión de Activos Fijos Reales Productivos | 127 |
| Cuadro 6.4 | Deducción del 30% por Inversión en Activos Fijos Reales Productivo Personas Jurídicas | 128 |
| Cuadro 6.5 | Rentas Exentas de las Sociedades por Tipo de Declarante | 130 |
| Cuadro 6.6 | Rentas Exentas de las Sociedades Contribuyentes | 132 |
| Cuadro 6.7 | Rentas Exentas de las Sociedades – Grandes Contribuyentes | 134 |
| Cuadro 6.8 | Rentas Exentas - Personas Naturales- | 135 |
| Cuadro 6.9 | Rentas Exentas – Personas Naturales Obligadas a llevar Contabilidad | 136 |
| Cuadro 6.10 | Descuentos Tributarios – Sociedades Contribuyentes | 138 |
| Cuadro 6.11 | Descuentos Tributarios – Sociedades Contribuyentes (sector Público y Privado) | 139 |
| Cuadro 6.12 | Descuentos Tributarios – Personas Naturales | 140 |
| Cuadro 6.13 | Tarifas de IVA Vigentes en Colombia 2005 | 143 |
| Cuadro 6.14 | Efecto Fiscal – IVA | 146 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Cuadro 8.1 | Deuda Cesantías Retroactivas..... | 155 |
| Cuadro 8.2 | Valor Presente Neto Pasivos Contingentes – Valor Esperado..... | 157 |
| Cuadro 8.3 | Valor Presente Neto Pasivos Contingentes – Valor en Riesgo | 157 |
| Cuadro 9.1 | Costo Fiscal del TLC Colombia – Estados Unidos | 174 |
| Cuadro 9.2 | Costo Fiscal del TLC Colombia – EE.UU del Sector Industrial | 175 |
| Cuadro 9.3 | Costo Fiscal del TLC Colombia – EE. UU del Sector Agropecuario | 176 |
| Cuadro 10.1 | Balance Fiscal del Sector Público Consolidado | 180 |
| Cuadro 10.2 | Supuestos Macroeconómicos | 181 |
| Cuadro 10.3 | Balance del Sector Público No Financiero | 182 |
| Cuadro 10.4 | Balance Fiscal del GNC | 183 |
| Cuadro 10.5 | Ingresos Tributarios Totales | 185 |
| Cuadro 10.6 | Otros Ingresos | 186 |
| Cuadro 10.7 | Gastos Totales del GNC | 189 |
| Cuadro 10.8 | Costos de la Restructuración del Sistema Financiero | 193 |
| Cuadro 10.9 | Financiamiento del GNC | 194 |
| Cuadro 10.10 | Fuentes y Usos del GNC | 195 |
| Cuadro 10.11 | Roll-Over Deuda Interna (TES) | 197 |
| Cuadro 10.12 | Balance Fiscal de Ecopetrol | 199 |
| Cuadro 10.13 | Principales Variables de Ecopetrol | 200 |
| Cuadro 10.14 | Pago de Regalías | 209 |
| Cuadro 10.15 | Balance Fiscal FAEP | 210 |
| Cuadro 10.16 | Balance Fiscal de la Seguridad Social | 212 |
| Cuadro 10.17 | Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social | 214 |
| Cuadro 10.18 | Balance Fiscal del Area de Salud | 215 |
| Cuadro 10.19 | Supuestos del I.S.S-Salud | 217 |
| Cuadro 10.20 | Saldo y Rendimientos Financieros del FOSYGA | 217 |
| Cuadro 10.21 | Balance Fiscal del Area de Pensiones y Cesantías | 219 |
| Cuadro 10.22 | Fondos de Pensiones y Resultado Fiscal del Area de Pensiones..... | 220 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Cuadro 10.23 | Composición del Superávit de los Fondos Públicos de Pensiones | 221 |
| Cuadro 10.24 | I.S.S-Pensiones..... | 222 |
| Cuadro 10.25 | Saldo Proyectado de los Fondos Públicos de Pensiones | 223 |
| Cuadro 10.26 | Número de Pensionados en el FOPEP, Magisterio e I.S.S | 224 |
| Cuadro 10.27 | Balance Fiscal del Area de Riesgos Profesionales | 225 |
| Cuadro 10.28 | Balance Fiscal del Sector Eléctrico | 226 |
| Cuadro 10.29 | Balance Fiscal de Regionales y Locales | 228 |
| Cuadro 10.30 | Balance Fiscal de las Empresas Públicas de Medellín | 230 |
| Cuadro 10.31 | Balance Fiscal de las Empresas Municipales de Cali | 232 |
| Cuadro 10.32 | Balance Fiscal de los Establecimientos Públicos | 233 |
| Cuadro 10.33 | Balance Fiscal del Resto de Entidades | 236 |
| Cuadro 10.34 | Balance Fiscal del Banco de la República | 240 |
| Cuadro 10.35 | Balance Fiscal de Fogafin..... | 241 |
| Cuadro 11.1 | Balances Fiscales | 244 |
| Cuadro 11.2 | Deuda Pública | 245 |
| Cuadro 11.3 | Indicadores Fiscales de Mediano plazo | 247 |
| Cuadro 11.4 | Balance Fiscal 2007 | 249 |
| Cuadro 12.1 | Balance Gobierno Nacional Central (Mediano plazo) | 271 |
| Cuadro 13.1 | Pérdidas por Impuestos Transitorios | 277 |

TABLA DE GRÁFICOS

| | | |
|--------------|---|----|
| Gráfico 1.1 | Consumo de los Hogares | 29 |
| Gráfico 1.2 | Tasa de Inversión (% PIB) | 29 |
| Gráfico 1.3 | Rentabilidad del Activo..... | 32 |
| Gráfico 1.4 | Ingreso Operacional / Activo | 33 |
| Gráfico 1.5 | Rentabilidad del Patrimonio | 34 |
| Gráfico 1.6 | Tasa de Ocupación | 35 |
| Gráfico 1.7 | Tasa de Desempleo | 35 |
| Gráfico 1.8 | Nuevos Afiliados al Sistema de Pensiones – Régimen Individual | 36 |
| Gráfico 1.9 | Totalmente Ocupados | 36 |
| Gráfico 1.10 | Deuda Externa (% PIB) | 40 |
| Gráfico 1.11 | Balance Macroeconómico (% PIB) | 41 |
| Gráfico 1.12 | Índice de Precios al Consumidor | 42 |
| Gráfico 1.13 | Inflación Anual Básica | 43 |
| Gráfico 1.14 | Utilización de la Capacidad Instalada de la Industria | 44 |
| Gráfico 1.15 | Porcentaje de Credibilidad de la Meta de Inflación | 45 |
| Gráfico 1.16 | Tasa de Interés DTF | 45 |
| Gráfico 1.17 | Cartera Neta del Sistema Financiero | 46 |
| Gráfico 1.18 | Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia | 47 |
| Gráfico 1.19 | Índice de Precios Relativo de la Vivienda Nueva en Bogotá | 47 |
| Gráfico 2.1 | Evolución de la Deuda Neta de Activos Financieros | 52 |
| Gráfico 2.2 | Balance Primario del SPNF | 53 |
| Gráfico 3.1 | Índice de Confianza del Consumidor y Crecimiento del Consumo | 58 |
| Gráfico 3.2 | Producción y Ventas de la Industria sin Trilla | 60 |
| Gráfico 3.3 | Indicador de Confianza de la Industria | 60 |
| Gráfico 3.4 | Ventas Reales del Comercio Minorista | 61 |
| Gráfico 3.5 | Indicador de Confianza Comercial | 61 |
| Gráfico 3.6 | Licencias de Construcción | 62 |
| Gráfico 3.7 | Rentabilidad del Activo | 63 |

| | | |
|--------------|--|-----|
| Gráfico 3.8 | Totalmente Ocupados | 65 |
| Gráfico 3.9 | Indice de Precios al Consumidor | 66 |
| Gráfico 3.10 | Inflación Anual Básica del IPC de Transables | 66 |
| Gráfico 3.11 | Inflación Anual Básica del IPC de No Transables | 67 |
| Gráfico 3.12 | Inflación Anual Básica del IPC de Regulados | 67 |
| Gráfico 3.13 | Deuda Externa (% PIB) | 71 |
| Gráfico 4.1 | Precio Externo WTI enero de 2005 a mayo de 2006 (USD/b) | 87 |
| Gráfico 4.2 | Balance Trimestral y Anual de Regionales y Locales | 101 |
| Gráfico 5.1 | Precio de Petróleo WTI 2004 – 2005 | 119 |
| Gráfico 5.2 | Subsidio por Galón de Gasolina Regular y ACPM..... | 120 |
| Gráfico 5.3 | Subsidio a los Combustibles | 121 |
| Gráfico 6.1 | Composición de los Beneficios Tributarios del Impuesto a la Renta | 126 |
| Gráfico 6.2 | Deducción por Inversión en Activos Fijos Reales Productivos por Tipo de Contribuyente | 127 |
| Gráfico 9.1 | Gasto Total y PIB | 166 |
| Gráfico 9.2 | Gasto Privado y Público | 167 |
| Gráfico 9.3 | Cuenta de Capital y Financiera | 168 |
| Gráfico 9.4 | Cuenta Corriente y Balanza Comercial | 169 |
| Gráfico 9.5 | Deuda Externa de Colombia | 170 |
| Gráfico 9.6 | Balances Ahorro –Inversión | 171 |
| Gráfico 9.7 | Financiamiento Requerido para Asumir el Costo Fiscal del TLC | 177 |
| Gráfico 10.1 | Composición de los Ingresos del GNC 2007 | 184 |
| Gráfico 10.2 | Composición de los Gastos del GNC 2007 | 188 |
| Gráfico 10.3 | Precio Externo WTI 2005 - 2007 | 201 |
| Gráfico 10.4 | Producción Nacional de Crudo 2006-2007 | 202 |
| Gráfico 10.5 | Ventas Nacionales Ecopetrol | 203 |
| Gráfico 10.6 | Subsidios a los Combustibles 2004 – 2007 | 204 |
| Gráfico 10.7 | Exportaciones por Tipo de Crudo | 205 |

| | | |
|---------------|--|-----|
| Gráfico 10.8 | Importaciones Ecopetrol por Producto | 208 |
| Gráfico 10.9 | Inversión por Negocio | 209 |
| Gráfico 10.10 | Distribución Promedio del Superávit de la Seguridad Social por Areas | 211 |
| Gráfico 11.1 | Balance Primario Neto | 247 |
| Gráfico 11.2 | Deuda Neta | 248 |
| Gráfico 11.3 | Evolución de la Deuda Neta | 251 |
| Gráfico 12.1 | Mediano Plazo Sector Público Consolidado y GNC | 269 |
| Gráfico 12.2 | Mediano Plazo Regional y Local | 273 |
| Gráfico 13.1 | Evolución de la Composición del Recaudo | 278 |
| Gráfico 13.2 | Transferencias del GNC a las Entidades Territoriales | 280 |
| Gráfico 13.3 | Nivel de Profundización Colombia vs Otros Países | 282 |
| Gráfico 13.4 | Evolución de la Profundización en Colombia | 283 |

Introducción

El Gobierno Nacional pone a consideración del Congreso de la República, a través de sus comisiones económicas, el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006. Como la Ley claramente lo señala, en este documento se debe determinar la meta fiscal de la vigencia siguiente en términos del balance primario, el saldo de la deuda pública y el déficit fiscal. Igualmente, el gobierno debe presentar sus proyecciones macroeconómicas para el mediano plazo y su coherencia con la senda de la deuda pública proyectada para el mismo período.

En este Marco Fiscal de Mediano Plazo, se establece la meta de déficit fiscal en 1,7% del PIB para el próximo año, coherente con un superávit primario, que mide el balance fiscal descontando el pago de intereses, de 2,6% del PIB. Si además se descuentan los ingresos por rendimientos financieros, la meta de superávit primario se reduce a 1,2% del PIB, definición que es más coherente con la de la deuda pública neta. El cumplimiento de este objetivo hará que se continúe con la reducción de la deuda pública, como se había presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, que llegaría a cerca del 30% del PIB alrededor del 2015 y se mantendría en estos niveles en adelante.

Esta meta fiscal se presenta en un contexto de consolidación del crecimiento económico, con tasas superiores al 4%, que eran las que se esperaban en las proyecciones del gobierno hace un par de años. En efecto, la economía colombiana, está creciendo a

ritmos que no se observaban desde la primera parte de la década pasada, como se evidencia en el año 2005 cuando el crecimiento económico ascendió a 5,1%. Esta tasa de crecimiento representa la continuación del proceso de consolidación iniciado desde principios de la década por la economía colombiana, lo que la mantiene aún por encima del promedio de crecimiento de la región latinoamericana (Cuadro 1).

Cuadro 1
Crecimiento del PIB

| País | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Promedio |
|----------------------------|--------|-------|-------|------|----------|
| Perú | 4,9% | 4,0% | 4,8% | 6,7% | 5,1% |
| Costa Rica | 2,9% | 6,4% | 4,1% | 4,1% | 4,4% |
| Ecuador | 3,3% | 2,7% | 6,9% | 3,3% | 4,1% |
| Chile | 2,2% | 3,7% | 6,1% | 6,3% | 4,6% |
| Colombia 1/ | 2,3% | 4,2% | 4,1% | 5,2% | 4,0% |
| Colombia | 1,9% | 3,9% | 4,8% | 5,1% | 3,9% |
| Bolivia | 2,4% | 2,8% | 3,6% | 3,9% | 3,2% |
| Argentina | -10,9% | 8,8% | 9,0% | 9,2% | 4,0% |
| Brasil | 1,9% | 0,5% | 4,9% | 2,3% | 2,4% |
| México | 0,8% | 1,4% | 4,2% | 3,0% | 2,4% |
| Paraguay | -2,3% | 3,8% | 4,1% | 3,0% | 2,2% |
| Uruguay | -11,0% | 2,2% | 12,3% | 6,0% | 2,4% |
| Venezuela | -8,9% | -7,7% | 17,9% | 9,3% | 2,7% |
| América Latina y el Caribe | -0,1% | 2,2% | 5,6% | 4,3% | 3,0% |

Fuente: World Economic Outlook - Fondo Monetario Internacional (Abril, 2006)

1/ Crecimiento del PIB sin cultivos ilícitos

La solidez de este comportamiento tiene muchas manifestaciones. En primer lugar, los sectores de comercio, construcción, servicios financieros, servicios sociales, y transporte y comunicaciones, que contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2005, muestran la diversidad sectorial del fortalecimiento productivo del país. En segundo lugar, el buen comportamiento de la demanda interna ha favorecido la actividad económica tanto de los sectores transables como no transables, los cuales presentaron un crecimiento de 3,1% y 5,6%, respectivamente, manteniendo altos niveles de rentabilidad.

En tercer lugar, el proceso de crecimiento económico se caracterizó por una aceleración de la demanda interna, explicada a su vez por un aumento de la tasa de inversión y un incremento del consumo privado. Esa así como la inversión está recuperando niveles similares a los observados en la época de auge de los noventas y el consumo privado muestra un incremento de la confianza de los consumidores. La dinámica del mercado laboral, la reducción en la tasa de desempleo y el mayor flujo de crédito se han constituido en los principales factores que permiten explicar el buen desempeño del consumo privado. Este dinamismo privado se da en medio de un equilibrio fiscal y de un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1,6% del PIB, lo que ha permitido que el sector privado pueda mantener su trayectoria de gasto sin producir traumatismos financieros.

Según el mandato de la Ley, en este documento es necesario hacer una evaluación de los resultados fiscales y macroeconómicos del año anterior. En este contexto, es importante resaltar que los resultados observados en todos los campos fueron mejores a los señalados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que se presentó al Congreso de la República en 2004 para 2005. En efecto, la deuda pública fue inferior a la esperada, se proyectaba en 38,2% del PIB y el resultado observado fue 34,1% del PIB. Por otro lado, el resultado fiscal para el Sector Público Consolidado sobrepasó las expectativas al obtenerse un balance del 0% del PIB frente a la proyección de -2,5% del PIB. La inflación observada para finales del año anterior, que aunque no es materia del Gobierno Nacional, también se redujo a los niveles esperados por el Banco de la República y las tasas de interés mostraron una tendencia sostenida decreciente.

En este año están dadas las condiciones para continuar con un buen crecimiento económico en un contexto de equilibrio macroeconómico. Los indicadores líderes muestran que la economía presentará un crecimiento superior a 4,5% que, al igual que los años anteriores, estará sustentado en todos los sectores

de la economía. Sin embargo, a pesar de que el déficit del Gobierno Nacional Central permanece en niveles de 5% del PIB, se espera que el balance fiscal consolidado pase de equilibrio a un déficit de 1,5% del PIB, originado en diferentes factores pero en particular porque no se espera que los gobiernos territoriales sigan generando los superávits que se han observado en años anteriores. Este comportamiento tiene toda la lógica dado que más de seis años después de la crisis fiscal vivida por estas entidades, ellas están en capacidad de incrementar sus gastos en inversión de manera ordenada con base en los ahorros generados durante estos años. Adicionalmente, también se espera un menor superávit en Seguridad Social, y un resultado del balance de Ecopetrol inferior al registrado en 2004, como consecuencia del aumento de los pagos de inversión, dividendos y regalías de este último.

Se ha argumentado en varias oportunidades que hay que ser cuidadosos con el auge que se está observando con el fin de no repetir la experiencia de los años noventa. Es bueno recordar que a mediados de la década pasada la economía colombiana estaba pasando por un período similar en materia de crecimiento económico. Sin embargo, el contexto macroeconómico de ambas historias es sustancialmente diferente.

En el cuadro 2 se puede ver que los indicadores externos medidos como el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la deuda externa y las reservas internacionales, entre otros, muestran dos comportamientos diferentes. En la década de los noventa, el crecimiento económico estaba siendo financiado en buena parte por el resto del mundo, lo que llevó a que la economía colombiana fuera vulnerable frente a cierres de los mercados externos o a movimientos fuertes de los mismos. En este contexto, el crecimiento económico reciente no ha generado un incremento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ni ha puesto presión sobre las cuentas externas. En particular vale la pena mencionar que el actual déficit de la cuenta corriente de la

balanza de pagos está siendo financiado por inversión extranjera directa, que en el año 2005 mostró cifras record al llegar a niveles de US\$ 5.569 m.

Cuadro 2
Dos Episodios de Crecimineto

| | 1994-95 | 2004-5 |
|--|---------|--------|
| Crecimiento del PIB | 5,5% | 5,0% |
| Déficit Cuenta Corriente/PIB | 4,7% | 1,3% |
| Provisiones/Total Cartera | 1,7% | 5,4% |
| Provisiones/Cartera Vencida | 28,4% | 127,8% |
| Reservas Internacionales/ PIB | 9,5% | 13,1% |
| Reservas Internacionales/ Deuda Externa de Corto Plazo | 170,0% | 261,0% |
| Deuda Externa/PIB (Cambio 2 últimos años) | -0,6% | -15,4% |

Fuente: DANE, Banco de la República y Superintendencia Financiera de Colombia

En una perspectiva de más largo plazo, según un conjunto de ejercicios realizados por el Ministerio de Hacienda¹, el crecimiento económico de largo plazo de la economía se puede estar acercando a niveles del 5%, con solidez frente a posibles choques financieros, externos y fiscales. Con esto en mente, los ejercicios presentados en este documento muestran que se espera una trayectoria de deuda pública suave, llegando a 31,7% del PIB en 2010 y a 30% del PIB en 2015. En coherencia, se tendrían metas de superávit primario que fluctuarían entre 2 y 2,5% del PIB, sin descontar los ingresos por rendimientos financieros, y entre 0,3 y 1% del PIB, descontándolos.

Además de entrar en detalle sobre los temas arriba señalados, en este documento se presentan elementos de juicio para complementar el análisis fiscal y tener una mayor visión sobre sus fortalezas y debilidades.

De esta manera, en el capítulo 5, se hace un análisis de las principales actividades cuasifiscales del sector público que tienen que ver con los resultados financieros derivados de la política

¹ Ver documento "Colombia en la Senda de un Crecimiento del 5% Sostenible: ¿Qué tan vulnerable es la recuperación?", Abril 2006.

monetaria y de las labores específicas que realizan el Banco de la República, como prestamista de última instancia; con el Fondo de Garantías Financieras (Fogafin), a través del seguro de depósitos; y con Ecopetrol, dado el subsidio implícito al consumo de combustibles en el territorio nacional.

En el capítulo 6, se presenta un estimativo de los principales beneficios tributarios concedidos a través del impuesto sobre la renta, partiendo del total de las declaraciones de renta realizadas por el año gravable 2005, como son: la deducción del 30% por inversión en activos fijos reales productivos, las rentas exentas y los descuentos tributarios, para el cálculo del costo fiscal que representaron durante este año.

Para 2005, el costo fiscal de los beneficios para el total de declarantes del impuesto de renta ascendió a \$3.257 mm, donde \$2.837 mm corresponden a las personas jurídicas y \$420 mm a las personas naturales. Así mismo, \$1.094 mm corresponden a la deducción del 30% por inversión en activos fijos productivos, \$2.095 mm a rentas exentas y \$70 mm a descuentos. Todo lo anterior implica un aumento en el costo fiscal de los beneficios en \$810 mm respecto al 2004, cuando el costo alcanzó los \$2.447 mm.

En el capítulo 7, se hace un recuento del costo fiscal de las leyes sancionadas en 2005. De las 68 leyes expedidas durante ese año, 28 no revisten costo fiscal alguno, 9 tienen un impacto fiscal cuantificable y existen 32 cuyo impacto fiscal no es posible cuantificar.

A pesar de que en 2005 el número de leyes expedidas no fue significativamente superior al registrado en 2004, se presentó un aumento en el costo fiscal de \$881 mm para este año, alcanzando \$2.042 mm, respecto a \$1.161 mm registrado 2004.

Teniendo en cuenta que en las mediciones del pasivo explícito del sector público no son incluidas algunas obligaciones que la Nación debe honrar en algún momento futuro dadas sus características, en el capítulo 8 se presenta un análisis de los principales pasivos no explícitos y contingentes de la Nación, entre los que se encuentran la deuda pensional, las cesantías retroactivas y los pasivos contingentes.

Con referencia a la deuda pensional y a los avances que se han obtenido durante este gobierno gracias a las reformas aprobadas, es importante resaltar la disminución del valor presente neto del pasivo pensional en 16,8% del PIB, pasando de 118,1% en 2004 a 101,3% en 2005, descontando a una tasa de 6%².

Por su parte, gracias a la reducción en el número de funcionarios amparados por el régimen de cesantías anterior a la Ley 100, el monto de la deuda por cesantías retroactivas es inferior al observado el año anterior. Finalmente, los pasivos contingentes correspondientes a operaciones de crédito público aumentaron en valor esperado como porcentaje del PIB y disminuyeron en términos de valor en riesgo.

Finalmente en el capítulo 13, y como parte de la estrategia iniciada en 2002 para promover la estabilidad económica y financiera, con el objetivo de lograr la recuperación y consolidación del crecimiento, se presentan algunas reformas que hacen parte de la agenda a corto plazo, dirigidas a hacer más competitivo al país, a consolidar el ajuste fiscal conseguido durante los últimos años y a fortalecer el sistema financiero. Entre las reformas consideradas se encuentran: la reforma tributaria, la reforma al sistema general de participación y la reforma al sistema financiero.

² Al descontar al 4%, el pasivo pensional se redujo de 167,2% a 141,9% del PIB

Capítulo I

1. BALANCE MACROECONOMICO 2005

1.1 Crecimiento Económico y Contexto Externo

Los resultados de crecimiento económico en el año 2004 y 2005 confirman que la economía colombiana ha mantenido un alto crecimiento durante los últimos dos años. En efecto, el crecimiento del PIB en estos años fue de 4,8% y 5,1%, respectivamente, siendo en este último año la tasa de crecimiento más alta que se registra desde 1995 cuando ascendió a 5,2%.

En el año 2005, el proceso de crecimiento económico se caracterizó por una aceleración de la demanda interna, explicada a su vez por un aumento de la tasa de inversión y un incremento del consumo privado.

El buen comportamiento de la demanda interna se observó en un contexto de consolidación de las condiciones internas, derivadas del aumento en la seguridad de la propiedad privada y del mejoramiento de los fundamentales macroeconómicos, especialmente los fiscales. En el contexto internacional se observó una amplia liquidez en los mercados financieros internacionales, que permitieron un mayor ingreso de flujos de capital. Las anteriores condiciones, generaron durante el 2005, un ambiente de estabilidad en los mercados financieros domésticos, con

una persistente baja en las tasas de interés, una ampliación del acceso al crédito y una valorización del precio de los activos. Estos elementos junto con un mayor flujo de importaciones de bienes de capital permitieron una tendencia creciente de la tasa de inversión, la cual se acerca a sus máximos niveles históricos.

Así mismo, la mejora en la confianza de los hogares, considerando la recuperación en el precio de los activos, la reducción en la tasa de desempleo y el mayor flujo de crédito, se han constituido en los principales factores que permiten explicar el buen desempeño del consumo privado.

El buen dinamismo del sector privado fue complementado por un incremento en la demanda de bienes del sector público que creció a tasas cercanas al 10% real. En este sentido, el sector público recupera el terreno perdido en 2004 y mantiene una participación en el PIB similar a la de 2003. Es importante señalar que, como veremos más adelante, estos logros ocurrieron en medio de un resultado fiscal muy favorable respecto a las metas fiscales fijadas por el Gobierno.

El buen comportamiento de la demanda interna ha favorecido la actividad económica de los sectores no transables, los cuales presentaron en conjunto un crecimiento de 5,6%, mayor que el registrado en 2004. Precisamente, los sectores de comercio, construcción, servicios financieros, servicios sociales y transporte y comunicaciones, contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2005. Por otra parte, los sectores transables registraron un crecimiento de 3,1% en 2005, menor que el registrado en 2004. No obstante, las empresas relacionadas con el sector transable aún mantienen altos niveles de rentabilidad con relación a su promedio histórico.

El mayor dinamismo de la actividad económica ha estado relacionado con un aumento de la generación de empleo, especialmente de empleo formal, y con una reducción en la tasa

global de participación, lo cual se ha reflejado en una disminución de la tasa de desempleo.

Apesar del incremento en la demanda interna, no se han generado desequilibrios macroeconómicos significativos, ya que la cuenta corriente de la balanza de pagos presentó un bajo déficit. En efecto, el déficit en la cuenta corriente fue de 1,6% del PIB. No obstante, se registró un superávit en la balanza comercial de bienes debido a la permanencia de altos niveles en el precio de los productos básicos de exportación (petróleo, carbón, níquel y café), y al buen comportamiento de las exportaciones no tradicionales (que se explica por un alto crecimiento de nuestros principales socios comerciales).

Simultáneamente, el aumento en la demanda interna no ha representado presiones inflacionarias significativas considerando que en el año 2005 la inflación observada (4,85%) se ubicó por debajo de la meta fijada por el Banco de la República (5%). La inflación de transables y de bienes regulados junto con la estabilidad en la inflación de no transables explican este buen comportamiento.

La amplia liquidez en los mercados financieros internacionales y la mejora en los fundamentos económicos de varios países de la región han reducido los costos de financiamiento y han permitido un mayor ingreso de flujos de capital. Precisamente, en 2005, se observó una reducción importante del *spread* (margen sobre la tasa de interés de los bonos de deuda del Tesoro Americano) de deuda soberana de Colombia. Por otra parte, se registró un aumento en la inversión extranjera directa neta en el país, que llegó a representar 4,6% del PIB, su nivel más alto desde el año 1997.

Finalmente, las tasas de interés permanecen en niveles bajos y estables, facilitando el menor costo del crédito y aumentando la valorización del precio de los activos, en particular del precio de las acciones y los títulos de deuda del Gobierno.

1.1.1. Comportamiento de la demanda en 2005

El crecimiento del PIB en 2005 estuvo sustentado en un aumento importante de la demanda interna, particularmente por el incremento del consumo privado y la inversión (Cuadro 1.1).

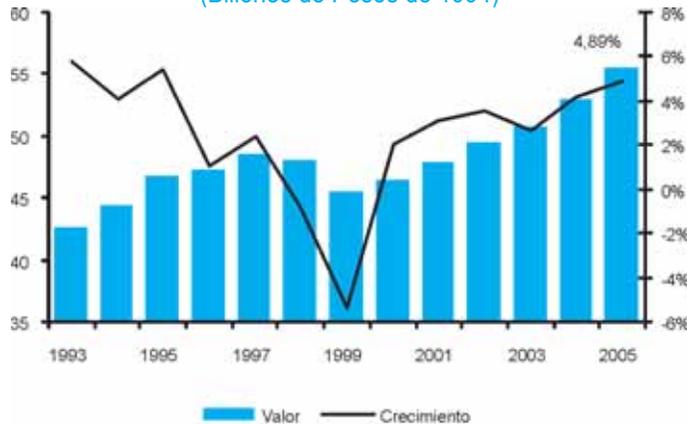
Cuadro 1.1
Crecimiento del PIB - 2005/2004

| Concepto | Crecimiento | Participación | Contribución (Puntos Porcentuales) |
|--|-------------|---------------|---------------------------------------|
| Consumo final | 4,9% | 82,3% | 4,0 |
| Hogares | 4,9% | 62,1% | 3,0 |
| Gobierno | 4,8% | 20,2% | 1,0 |
| Formación bruta de capital | 29,0% | 18,2% | 5,3 |
| Formación Bruta de Capital Fijo | 19,8% | 17,2% | 3,4 |
| Variación de existencias | 184,7% | 1,0% | 1,9 |
| Demanda interna | 9,2% | 100,5% | 9,3 |
| Demanda interna (sin variación de existencias) | 7,4% | 99,5% | 7,4 |
| Exportaciones totales | 4,6% | 19,6% | 0,9 |
| (menos) Importaciones totales | 25,2% | 20,1% | 5,1 |
| PIB | 5,1% | 100,0% | 5,1 |

Fuente: DANE

El consumo de los hogares presentó un crecimiento de 4,9%, superior al registrado en 2004 (Gráfico 1.1). Este resultado se explica por las favorables condiciones económicas de los hogares y sus perspectivas optimistas de situación económica en el futuro inmediato, apoyadas en la reducción de la tasa de desempleo y en la valorización del precio de los activos.

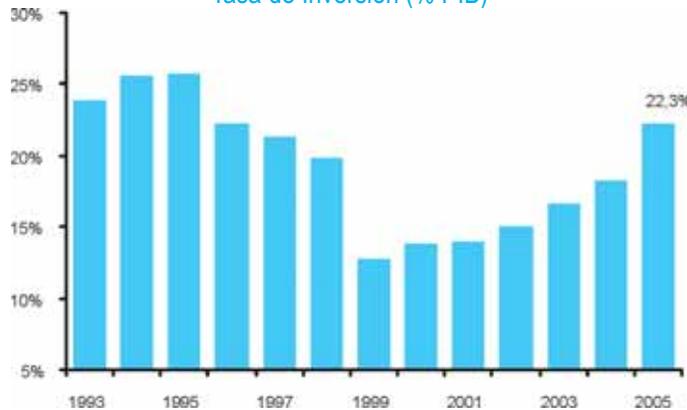
Gráfico 1.1
Consumo de los Hogares
(Billones de Pesos de 1994)



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

El crecimiento de la inversión de 29% es mayor que el observado en 2004. Tal resultado obedece a la reducción sistemática en el costo de uso del capital y al aumento en las importaciones de bienes de capital. Con este resultado la tasa de inversión se ubicó en 22% del PIB, muy cerca de los altos niveles que se registraron a mediados de la década pasada (25%) (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.2
Tasa de Inversión (% PIB)



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

La mayor demanda externa siguió impulsando las exportaciones, las cuales registraron un crecimiento de 4,6%, pero a un ritmo menor que el observado en 2004. Se destacó especialmente el aumento (real) de las exportaciones de equipo de transporte (42,9%), muebles (26,4%), productos de caucho y plástico (21,9%), flores (14,8%) y banano (10,9%).

Las importaciones presentaron un crecimiento importante en 2005 (25,2%), lo cual se explica, principalmente, por una mayor demanda interna y por la mejora en precios relativos de los productos importados como consecuencia de la revaluación del peso. Los principales productos importados que registraron incrementos están relacionados con bienes de capital, tales como equipo de transporte (29,8%), maquinaria y suministro eléctrico (43,0%), muebles (37,3%), y bienes intermedios como productos refinados de petróleo (37,6%), productos de madera (36,9%), vidrio (27,4%), confecciones (25,4%) y tabaco (22,8%).

1.1.2. Crecimiento del PIB por Actividad Económica

El comportamiento de la demanda interna favoreció el desempeño de las actividades relacionadas con el sector no transable, el cual presentó un incremento de 5,6%. Particularmente se destacó el crecimiento de comercio (9,2%) y construcción (12,6%) (Cuadro 1.2). En conjunto los sectores mencionados tuvieron una contribución de 3,6 puntos porcentuales al crecimiento del PIB en 2005.

Por su parte, los sectores transables presentaron un incremento de 3,1%, explicado por un crecimiento del sector industrial de 4,0% y en menor medida del sector minero (3,0%) y agropecuario (2,1%).

Particularmente, en el caso del sector agropecuario su crecimiento es menor al registrado en 2004, lo cual obedece a un menor incremento de la actividad pecuaria (pasó de un crecimiento de

Cuadro 1.2
Crecimiento del PIB - 2005/2004

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

Fuente: DANE

(1) Puntos porcentuales

desempeño de otros productos agrícolas (pasó de un aumento de 3,0% en 2004 a 2,0% en 2005).

En el caso del sector minero sobresale la producción de carbón y otros minerales no metálicos, los cuales han tenido un buen desempeño ya que dependen directamente de la evolución de la construcción. No obstante, la reducción en la producción de petróleo y minerales metálicos, tuvieron un aporte negativo al crecimiento del sector minero. El crecimiento de la actividad minera en 2005 fue similar al observado en 2004.

Por su parte, el aumento en la producción de bienes de capital como equipo de transporte, maquinaria y suministro eléctrico y bienes asociados a la construcción como productos metálicos y

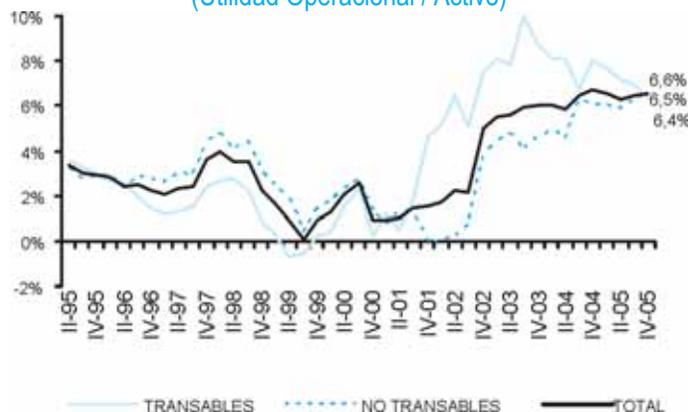
de vidrio, impulsaron el comportamiento del sector industrial en 2005. Sin embargo, el crecimiento del sector industrial fue menor que el registrado en 2004. Este resultado se explica por un menor dinamismo de las actividades: confecciones y prendas de vestir, cuero y calzado, textiles, productos de tabaco, refinación de petróleo, productos químicos, y alimentos.

1.1.3. Rentabilidad del Sector Empresarial

La actividad operacional de las empresas, medida a través de la rentabilidad del activo (ROA)³, sigue manteniéndose en niveles altos durante los últimos años (Gráfico 1.3). En 2005, la rentabilidad del activo fue 6,5%, levemente inferior a la registrada en 2004.

La rentabilidad del activo de las empresas asociadas con el sector transable presentó una disminución respecto a lo observado en 2004, al pasar de 8,0% a 6,4%. Sin embargo, este indicador todavía se mantiene en niveles altos con relación a su promedio de los últimos 10 años (3,8%).

Gráfico 1.3
Rentabilidad del Activo
(Utilidad Operacional / Activo)



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

³ La rentabilidad del activo equivale a la relación entre la utilidad operacional y los activos totales.

Por su parte, la rentabilidad de las empresas no transables registró un incremento, ya que pasó de 6,0% en 2004 a 6,6% en 2005, y mantiene un aumento sistemático desde el año 2003.

Los ingresos operacionales del sector empresarial presentan una mejoría durante los últimos trimestres, en términos de su nivel de activos. En particular se destaca el caso de las empresas asociadas con el sector transable (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4
Ingreso Operacional / Activo
(Promedio Últimos Cuatro Trimestres)



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

Finalmente, la rentabilidad del patrimonio⁴ registra una tendencia creciente durante los últimos años. Particularmente en 2005, este indicador se ubica en 7,8% para el conjunto de empresas de esta muestra, superior al registrado en 2004. Igualmente, es importante destacar el buen comportamiento de este indicador para las empresas transables y no transables (Gráfico 1.5).

⁴ La rentabilidad del patrimonio corresponde a la relación entre la utilidad neta (pérdidas y ganancias) y el patrimonio total.

Gráfico 1.5
Rentabilidad del Patrimonio
(Utilidad Neta / Activo)



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

1.2 Comportamiento del Mercado Laboral

Los principales indicadores del mercado laboral presentaron un buen comportamiento en 2005. En efecto, la reducción de la tasa de desempleo se explica por un aumento en la tasa de ocupación y por la disminución en la tasa global de participación, tanto a nivel nacional como en las principales trece ciudades.

A nivel nacional, la tasa de ocupación pasó de 52,5% en 2004 a 52,9% en 2005 (Gráfico 1.6), lo cual representó 494 mil nuevos empleos, equivalente a un crecimiento de 2,8%. Por su parte, la tasa global de participación se redujo, al pasar de 60,8% en 2004 a 59,8% en 2005. De esta manera, la tasa de desempleo presentó una reducción significativa, al ubicarse en 11,7% en 2005 frente a 13,6% en 2004 (Gráfico 1.7).

En las trece principales ciudades, el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral fue muy similar al registrado a nivel nacional. Precisamente, la tasa de desempleo presentó una reducción, al pasar de 15,4% en 2004 a 13,9% en 2005, explicada por un aumento de la tasa de ocupación de 53,2% a 54,0%, en igual período, y por una reducción de la tasa global de participación de 62,9% en 2004 a 62,7% en 2005.

Gráfico 1.6
Tasa de Ocupación
(Total Nacional)

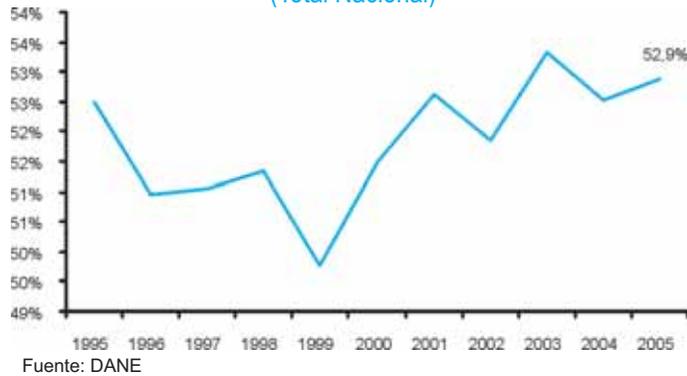
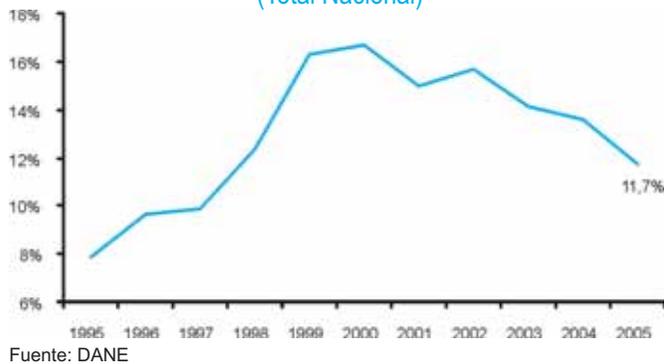
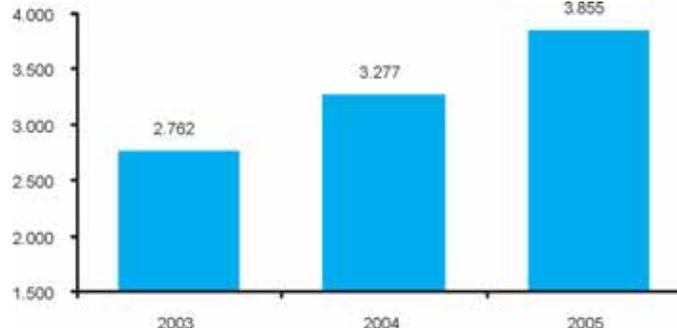


Gráfico 1.7
Tasa de Desempleo
(Total Nacional)



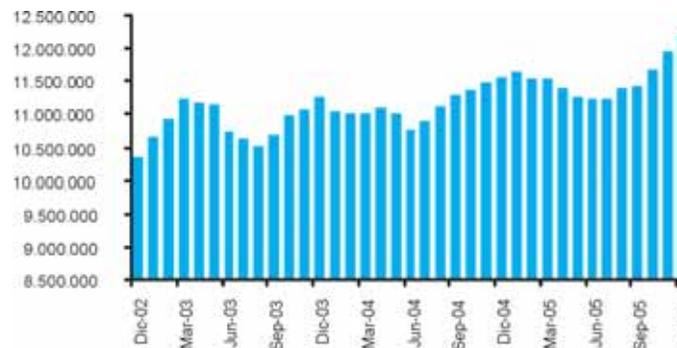
Adicionalmente, en 2005 se registró un aumento en los empleos formales de la economía, resultado consistente con el incremento en los nuevos afiliados a fondos de pensiones y cesantías (Gráfico 1.8) y a la tendencia creciente de los totalmente ocupados, los cuales registraron un incremento de 439 mil personas, a nivel nacional, equivalente a un crecimiento de 4%, frente al año 2004 (Gráfico 1.9). En igual período, en las principales trece ciudades se presentó un incremento de 200 mil totalmente ocupados, lo cual representó un aumento de 4%.

Gráfico 1.8
Nuevos Afiliados al Sistema de Pensiones
Régimen Individual
Miles de Personas



Fuente: Superfinanciera.
Información a diciembre de cada año.

Gráfico 1.9
Totalmente Ocupados
(Total nacional) - Promedio Móvil 3



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

⁵De hecho el déficit en cuenta corriente permanece en niveles bajos comparado con lo sucedido a mediados de la década de los noventas cuando la demanda interna registraba un alto crecimiento y se registraba un déficit en la cuenta corriente cercano al 5% del PIB (Al respecto ver "Colombia en la senda de un crecimiento del 5% sostenible: ¿Qué tan vulnerable es la recuperación?" Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Abril 2006).

1.3 Balanza de Pagos y Deuda Externa

1.3.1 Balanza de Pagos

El comportamiento de la demanda interna en 2005, no ha generado desequilibrios importantes en las cuentas externas⁵. En este año, el déficit en la cuenta corriente fue de 1,6% del PIB (US\$1.930 millones), con una pequeña ampliación frente al déficit registrado en 2004 (Cuadro 1.3).

El déficit en cuenta corriente fue fácilmente financiado con una cuenta de capitales superavitaria en US\$3.334 millones, equivalente a 2,7% del PIB. Los flujos de financiamiento de largo plazo alcanzaron un valor de US\$3.737 millones, los cuales representaron 3,1% del PIB, y fueron superiores a los registrados en 2004.

El comportamiento de los flujos de financiamiento de largo plazo se explica principalmente por el notable desempeño de la inversión extranjera directa. De hecho, la inversión extranjera directa en Colombia fue de US\$10.192 millones, nivel record en la historia de Colombia. Por otra parte, la inversión extranjera directa colombiana en el exterior fue de US\$4.623 millones. Estos datos corresponden en gran medida a la operación de venta de Bavaria que implicó esa doble contabilidad (inversión de extranjeros en Colombia e inversión de colombianos en el exterior). De esta manera, la inversión extranjera directa neta representó un 4,6% del PIB, el nivel más alto que se registra desde el año 1997.

Este ambiente de elevada inversión extranjera y apertura en los mercados crediticios llevó a que se continuara la tendencia hacia la apreciación del peso. En efecto, en este año se presentó una apreciación promedio y fin de 11,7% y 4,4%, respectivamente.

La apreciación no fue mayor gracias al esfuerzo de la política cambiaria y de endeudamiento externo. Así, el sector público registró un flujo negativo de financiamiento de largo plazo por US\$1.212 millones, inferior al registrado en 2004. De igual manera, se registró una acumulación de reservas internacionales brutas por US\$1.729 millones, que representó 1,4% del PIB. Así, el saldo de reservas internacionales brutas alcanzó un valor de US\$ 14.957 millones al finalizar el año 2005.

Cuadro 1.3
Balanza de Pagos de Colombia

| Concepto | Millones de Dólares | | % del PIB | |
|---|---------------------|--------|-----------|------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 |
| I. CUENTA CORRIENTE | -938 | -1.930 | -1,0 | -1,6 |
| Exportaciones | 24.146 | 29.817 | 24,9 | 24,4 |
| Importaciones | 25.085 | 31.748 | 25,9 | 26,0 |
| A. Bienes y servicios no factoriales | -333 | -495 | -0,3 | -0,4 |
| Exportaciones | 19.479 | 24.392 | 20,1 | 20,0 |
| Importaciones | 19.812 | 24.887 | 20,5 | 20,4 |
| 1. Bienes | 1.346 | 1.594 | 1,4 | 1,3 |
| Exportaciones | 17.224 | 21.727 | 17,8 | 17,8 |
| Importaciones | 15.878 | 20.132 | 16,4 | 16,5 |
| 2. Servicios no factoriales | -1.679 | -2.089 | -1,7 | -1,7 |
| Exportaciones | 2.255 | 2.666 | 2,3 | 2,2 |
| Importaciones | 3.934 | 4.755 | 4,1 | 3,9 |
| B. Renta de los Factores | -4.332 | -5.525 | -4,5 | -4,5 |
| Ingresos | 671 | 1.075 | 0,7 | 0,9 |
| Egresos | 5.003 | 6.600 | 5,2 | 5,4 |
| C. Transferencias | 3.727 | 4.089 | 3,9 | 3,3 |
| Ingresos | 3.996 | 4.349 | 4,1 | 3,6 |
| Egresos | 270 | 260 | 0,3 | 0,2 |
| II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA | 3.192 | 3.334 | 3,3 | 2,7 |
| A. Cuenta Financiera | 3.192 | 3.334 | 3,3 | 2,7 |
| 1. Flujos financieros de largo plazo | 2.469 | 3.737 | 2,6 | 3,1 |
| a. Activos | 136 | 4.620 | 0,1 | 3,8 |
| i. Inversión directa colombiana en el exterior | 142 | 4.623 | 0,1 | 3,8 |
| ii Préstamos | -5 | -2 | -0,0 | -0,0 |
| iii Arrendamiento financiero | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| iv Otros activos | -1 | -1 | -0,0 | -0,0 |
| b. Pasivos | 2.656 | 8.405 | 2,7 | 6,9 |
| i. Inversión directa extranjera en Colombia | 3.117 | 10.192 | 3,2 | 8,3 |
| ii Préstamos* | -385 | -1.810 | -0,4 | -1,5 |
| Sector público | 792 | -1.212 | 0,8 | -1,0 |
| Sector privado | -1.177 | -598 | -1,2 | -0,5 |

continúa en la página siguiente

viene de la página anterior

| Concepto | Millones de Dólares | | % del PIB | |
|---|---------------------|--------|-----------|------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 |
| iii Arrendamiento financiero | -76 | 23 | -0,1 | 0,0 |
| Sector público | -9 | -9 | -0,0 | -0,0 |
| Sector privado | -66 | 32 | -0,1 | 0,0 |
| iv. Otros pasivos | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Sector público | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Sector privado | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| c. Otros mov. financieros de largo plazo | -51 | -48 | -0,1 | -0,0 |
| 2.Flujos financieros de corto plazo | 724 | -402 | 0,7 | -0,3 |
| a. Activos | 1.017 | 1.597 | 1,1 | 1,3 |
| i.Inversión de cartera | 1.565 | 1.586 | 1,6 | 1,3 |
| Sector público | 1.111 | 1.416 | 1,1 | 1,2 |
| Sector privado | 454 | 170 | 0,5 | 0,1 |
| ii Préstamos | -548 | 11 | -0,6 | 0,0 |
| Sector público | -33 | 46 | -0,0 | 0,0 |
| Sector privado | -515 | -35 | -0,5 | -0,0 |
| b. Pasivos | 1.740 | 1.195 | 1,8 | 1,0 |
| i. Inversión de cartera | 380 | 114 | 0,4 | 0,1 |
| Sector público | 250 | 28 | 0,3 | 0,0 |
| Sector privado | 130 | 86 | 0,1 | 0,1 |
| ii. Préstamos | 1.360 | 1.081 | 1,4 | 0,9 |
| Sector público | 53 | -30 | 0,1 | -0,0 |
| Sector privado | 1.307 | 1.111 | 1,4 | 0,9 |
| B. Flujos especiales de capital | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| III.ERRORES Y OMISIONES NETOS | 287 | 325 | 0,3 | 0,3 |
| IV. VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS | 2.541 | 1.729 | 2,6 | 1,4 |
| V. SALDO DE RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS | 13.540 | 14.957 | 14,0 | 12,2 |
| VI. SALDO DE RESERVAS INTERNACIONALES NETAS | 13.536 | 14.947 | 14,0 | 12,2 |
| VII. VARIACION DE RESERVAS INTERNACIONALES NETAS 1/ | 2.543 | 1.723 | 2,6 | 1,4 |

Fuente: Banco de la República

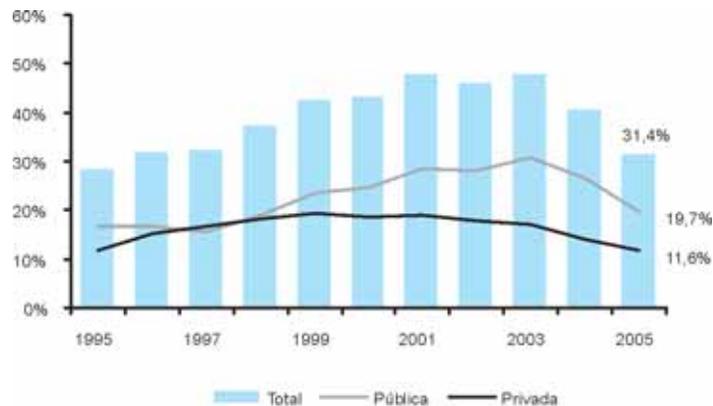
*Incluye inversión de cartera, préstamos directos, y créditos comerciales

1.3.2. Deuda Externa

El saldo de deuda externa presentó una reducción significativa frente al año 2004. De hecho, la deuda externa como proporción del PIB presentó una disminución de 9.2 puntos porcentuales, con lo cual se ubicó en 31,4% del PIB (Gráfico 1.10).

En 2005, la reducción del saldo de deuda externa se explica principalmente por una disminución de 6,8 puntos porcentuales en el saldo de la deuda externa del sector público, el cual pasó de US\$25.779 millones en 2004 a US\$24.135 millones. Por el contrario, el saldo de deuda externa del sector privado en 2005 fue de US\$14.236 millones y registró un incremento de US\$561 millones frente al año anterior. Sin embargo en términos de porcentaje del PIB ésta se redujo en 2,4 puntos porcentuales.

Gráfico 1.10
Deuda Externa (% PIB)



Fuente: Banco de la República

1.4. Balances Macroeconómicos

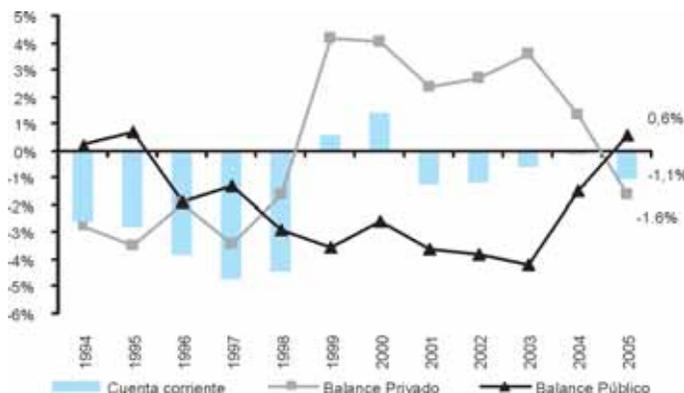
Como señalamos anteriormente, la aceleración del crecimiento en el año pasado estuvo relacionada con un incremento de la demanda interna privada (8,8% real) y pública (10% real). En el caso del sector público este incremento en la demanda fue financiado

por un incremento en los ingresos fiscales que le permitió incluso eliminar sus necesidades de financiamiento, alcanzando un equilibrio fiscal.

Por su parte, el balance del sector privado muestra un fuerte incremento en el gasto del sector, con respecto a su nivel de ingresos, llevando a que presente un déficit después de seis años de un continuo superávit. El déficit del sector privado fue financiado sin traumatismos gracias al elevado nivel de la inversión extranjera directa y al equilibrio fiscal que eliminó la competencia por los recursos de financiamiento externo.

El desbalance privado es un efecto normal después de una tendencia creciente tras el fuerte ajuste ocasionado por la crisis de 1999 (Gráfico 1.11)⁶. El sector privado viene en recuperación y mantiene un fuerte impulso acompañado por una situación macroeconómica y financiera favorable. En contraste el sector público ha emprendido una trayectoria de ajuste fiscal que le ha permitido alcanzar el equilibrio luego de casi una década de desequilibrios.

Gráfico 1.11
Balance Macroeconómico
(% del PIB)



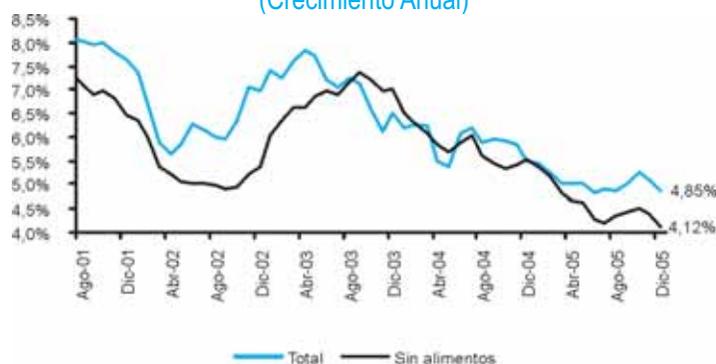
Fuente: DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

⁶ La información presentada en este gráfico es consistente con las cuentas nacionales anuales del DANE.

1.5. Inflación

En 2005, el comportamiento de la inflación mantuvo la tendencia decreciente que se registra durante los últimos años. En efecto, la inflación se ubicó en 4,85%, por debajo de la meta establecida por el Banco de la República (5%). Igualmente, algunos indicadores de inflación básica, como la inflación sin alimentos, presentaron una tendencia decreciente en 2005 (Gráfico 1.12).

Gráfico 1.12
Índice de Precios al Consumidor
(Crecimiento Anual)



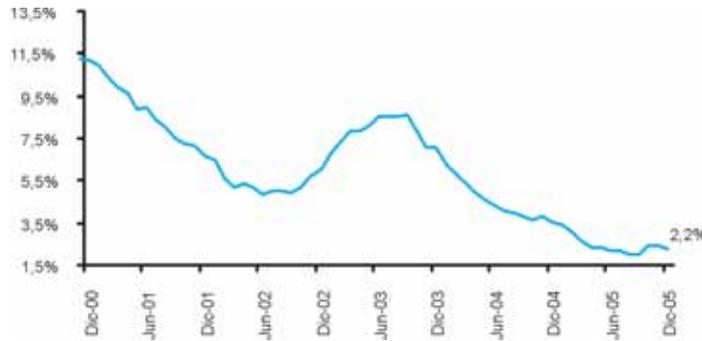
Fuente: DANE. Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El comportamiento de la inflación se explica por la reducción en la inflación de bienes transables y bienes regulados, y por la estabilidad de la inflación de bienes no transables (Gráfico 1.13).

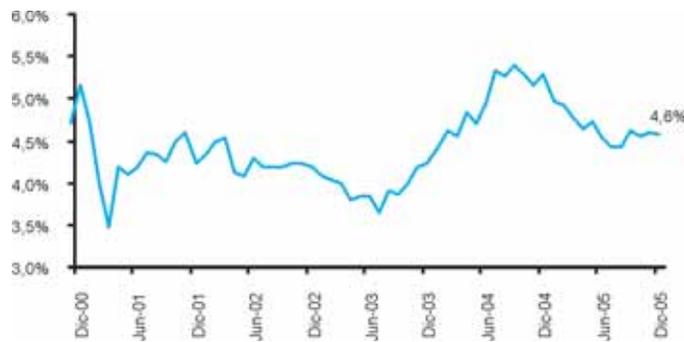
La inflación de bienes transables fue de 2,2% y registró una disminución de 1,3 puntos porcentuales frente al año 2004, debido principalmente a los efectos acumulados de la revaluación de la tasa de cambio.

Gráfico 1.13
Inflación Anual Básica

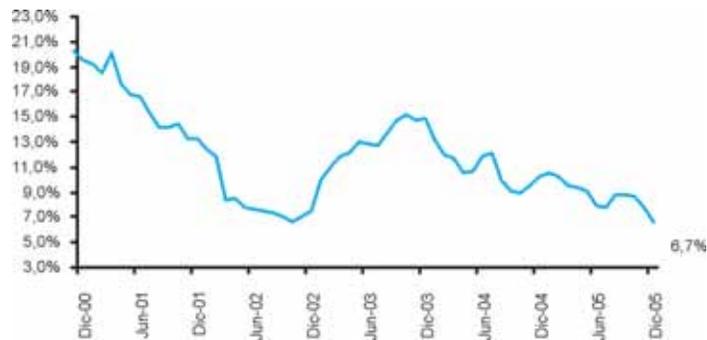
Inflación Anual Básica del IPC de Transables



Inflación Anual Básica del IPC de No Transables



Inflación Anual Básica del IPC de Regulados

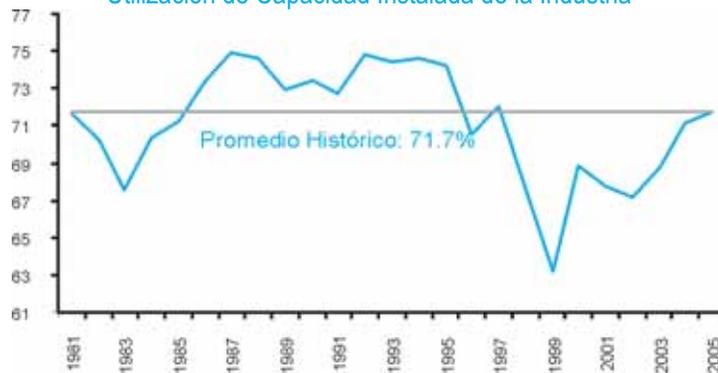


Fuente: DANE. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El aumento en la demanda interna no ha generado presiones inflacionarias significativas, teniendo en cuenta que la inflación de bienes no transables en 2005 se ubicó en 4,6% y presentó una disminución de 0,7 puntos porcentuales frente a la observada en 2004.

Algunos indicadores muestran que no se han registrado presiones inflacionarias significativas, entre ellos la utilización de capacidad instalada de la industria y las expectativas de inflación. En efecto, a pesar de la reducción en los excesos de utilización de capacidad instalada de la industria, su nivel actual aún se mantiene en línea con su promedio histórico (Gráfico 1.14). Además, la reducción de las expectativas de inflación, teniendo en cuenta la alta credibilidad de los agentes económicos en el cumplimiento de la meta de inflación⁷, ha tenido un efecto importante en el logro de una inflación baja y estable (Gráfico 1.15).

Gráfico 1.14
Utilización de Capacidad Instalada de la Industria

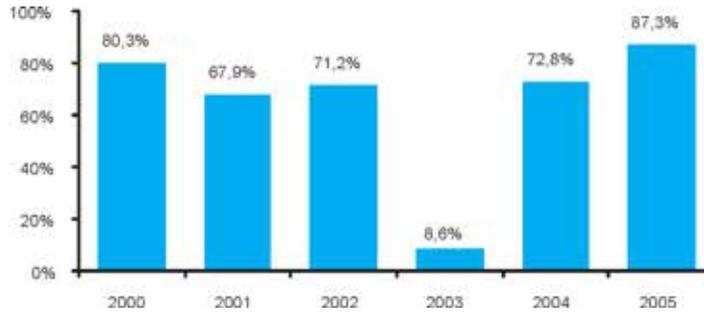


Fuente: Fedesarrollo

Por último, la inflación de bienes regulados en 2005 fue de 6,7% y registró una disminución de 3,6 puntos porcentuales frente a la registrada en 2004. Este comportamiento se explica por los bajos ajustes en las tarifas de servicios públicos, combustibles y transporte público.

⁷ De acuerdo con la Encuesta de Expectativas de octubre de 2005 (Reportes del Emisor No. 78), del Banco de la República, el 87.3% de los agentes encuestados confiaba en el cumplimiento de la meta de inflación para 2005 (entre 4.5% y 5.5%).

Gráfico 1.15
Porcentaje de Credibilidad en la Meta de Inflación
(Encuesta de Expectativas - Octubre de Cada Año)

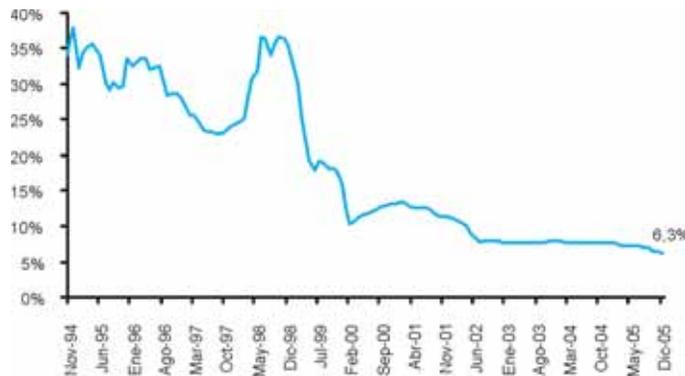


Fuente: Banco de la República

1.6. Comportamiento del Crédito, Tasas de Interés y Precios de los Activos

La estabilidad de la tasa de interés durante los últimos años ha permitido una reducción en el costo del crédito para los hogares y las empresas. De hecho, la tasa de interés para depósitos en el sistema bancario (DTF) permanece en niveles históricamente bajos (Gráfico 1.16).

Gráfico 1.16
Tasa de Interés DTF
(Efectiva anual)



Fuente: Banco de la República

De esta manera, el menor costo del crédito y la percepción positiva sobre la situación económica de los hogares y las empresas han permitido un aumento del crédito en la economía. Precisamente, la cartera neta del sistema financiero registró un crecimiento real de 8,5%, y su nivel presenta una tendencia creciente durante los últimos años (Gráfico 1.17). No obstante, los principales indicadores de solvencia y cartera de las entidades financieras se han fortalecido durante los últimos años, mostrando de esta forma que no hay un riesgo significativo para el sector financiero⁸.

Gráfico 1.17
Cartera Neta del Sistema Financiero
(Billones de Pesos de 2005)

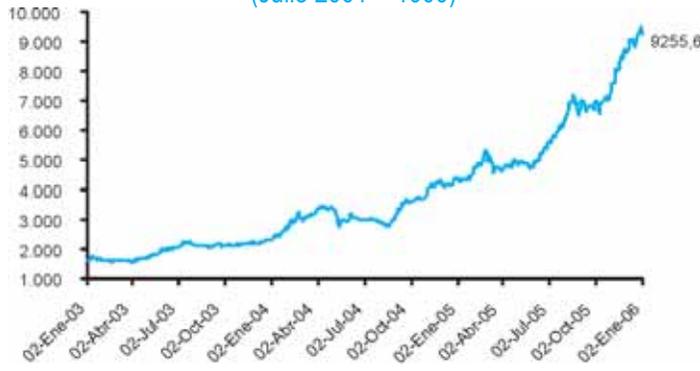


Fuente: Banco de la República. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El precio de los principales activos registró un buen comportamiento en 2005, especialmente en el mercado accionario e inmobiliario. En efecto, el índice de la bolsa de valores alcanzó su máximo nivel histórico (Gráfico 1.18) y presentó una rentabilidad anual de 118,7%. Por su parte, el precio de la vivienda nueva en Bogotá, en términos relativos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) presentó un crecimiento de 1% en diciembre de 2005 (Gráfico 1.19).

⁸ Esta información se puede consultar con más detalle en: "Colombia en la senda del crecimiento sostenible del 5%: ¿Qué tan vulnerable es la recuperación reciente?" Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Abril 2006).

Gráfico 1.18
 Índice General de la Bolsa de Valores de Colombia
 (Julio 2001 = 1000)



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia

Gráfico 1.19
 Índice de Precios Relativo de la Vivienda Nueva en Bogotá



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

Capítulo II

2. BALANCE FISCAL 2005

2.1 Balance Fiscal

El Sector Público Consolidado en 2005 presentó un equilibrio fiscal. Según la medición del Banco de la República y del CONFIS, el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) ascendió a \$24,4 mm, 0% del PIB. Este resultado no se presentaba desde 1994.

La meta inicial, pactada con el Fondo Monetario Internacional, era de 2,5% del PIB. Sin embargo, desde el primer semestre del año se observaron resultados mejores a los esperados en Gobierno Nacional Central (GNC), Ecopetrol, el sector de Seguridad Social y el de Regionales y Locales.

El mejor resultado del GNC se deriva de una combinación de mayores ingresos y menores gastos. El recaudo tributario, favorecido por el dinamismo de la actividad económica y el crecimiento de las importaciones, anteriormente comentado, ascendió a 14,9% del PIB, 0,4% del PIB superior a lo inicialmente previsto. La revaluación del peso implicó una reducción de gastos del GNC –vía intereses de la deuda externa-, al tiempo que, a pesar de la rigidez de algunos rubros, los gastos corrientes se mantuvieron bajo control, resultando en un nivel de gasto total del GNC del orden del 21% del PIB, inferior a lo previsto inicialmente en 1,3% del PIB.

Por otra parte, Ecopetrol presentó un superávit de 0,4% del PIB, mejor en 0,4% del PIB al previsto inicialmente, como consecuencia de ingresos superiores a los esperados. Las ventas nacionales fueron mayores debido al incremento del ingreso al productor de gasolina regular y ACPM, derivado de la política de desmonte de subsidios a los combustibles. Las exportaciones superaron las expectativas debido al mayor precio internacional del petróleo y al incremento de los volúmenes de crudos pesados exportados. Lo anterior se reflejó en un mejor resultado del FAEP.

El sector de la Seguridad Social presentó un balance de 2,1% del PIB, superior en 0,3% del PIB al esperado inicialmente. Esto se explica por un mejor resultado en el área de pensiones y cesantías, que contrarrestó el menor superávit en el área de salud.

Cuadro 2.1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

| Balances por Período | \$ Miles de Millones | |
|---|----------------------|-------------|
| | 2005 | % PIB 2005 |
| 1 Sector Público No Financiero | -988 | -0,3 |
| Gobierno Nacional Central | -13.730 | -4,8 |
| Sector Descentralizado | 12.742 | 4,5 |
| Seguridad Social | 5.844 | 2,1 |
| Empresas del Nivel Nacional | 3.701 | 1,3 |
| Empresas del Nivel Local | 1.044 | 0,4 |
| Gobiernos Regionales y Locales* | 2.153 | 0,8 |
| 2 Balance Cuasifiscal del Banrep. | 669 | 0,2 |
| 3 Balance de Fogafin | 610 | 0,2 |
| 4 Costo de la Reestructuración Financiera | -1.233 | -0,4 |
| 5 Discrepancia Estadística | 919 | 0,3 |
| SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO | -24 | -0,0 |

*Incluye Fondo Nacional de Regalías
Fuente: Confis

Por último, el sector de regionales y locales, incluyendo el Fondo Nacional de Regalías, presentó un balance positivo

equivalente a 0,8% del PIB, superior en 0,1% del PIB a lo previsto inicialmente.

En el Cuadro 2.1 se observa el balance del Sector Público Consolidado, que es producto de un déficit del Sector Público no Financiero (SPNF) de 0,3% del PIB, de un superávit del Banco de la República y de Fogafin por 0,2% y 0,2% del PIB, respectivamente, y de costos de la reestructuración del sistema financiero por 0,4% del PIB.

El cuadro 2.2, por su parte, muestra el detalle del Sector Público no Financiero, donde se destacan los resultados del Gobierno Nacional Central, de la Seguridad Social y de las Empresas de nivel Nacional, estimulado por Ecopetrol.

Cuadro 2.2
Balance del Sector Público No Financiero

| SECTORES | \$ Miles de Millones | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------|
| | 2005 | % PIB 2005 |
| Seguridad Social | 5.844 | 2,1 |
| Empresas del Nivel nacional | 3.701 | 1,3 |
| Ecopetrol | 1.134 | 0,4 |
| FAEP | 637 | 0,2 |
| Eléctrico | 359 | 0,1 |
| Telecom | 17 | 0,0 |
| Resto Nacional | 1.553 | 0,5 |
| Empresas del Nivel local | 1.044 | 0,4 |
| EPM | 193 | 0,1 |
| EMCALI | 161 | 0,1 |
| Resto Local | 690 | 0,2 |
| Gobiernos Regionales y Locales* | 2.153 | 0,8 |
| Sector Descentralizado | 12.742 | 4,5 |
| Gobierno Nacional Central | -13.730 | -4,8 |
| Sector Público no Financiero | -988 | -0,3 |

*Incluye Fondo Nacional de Regalías
Fuente: Confis

2.2 Deuda Pública

El buen resultado fiscal observado en 2005 consolida el esfuerzo fiscal que se ha venido realizando para llevar la deuda pública a una trayectoria sostenible en el mediano plazo. En efecto, la deuda neta de activos financieros se redujo de 39% del PIB en 2004 a 34,1% del PIB al finalizar 2005, lo que consolida la tendencia decreciente de la deuda pública que se viene observando desde 2003. Desde 2002, el saldo se ha reducido en más de 14% del PIB (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1
Evolución de la Deuda Neta de Activos
Financieros

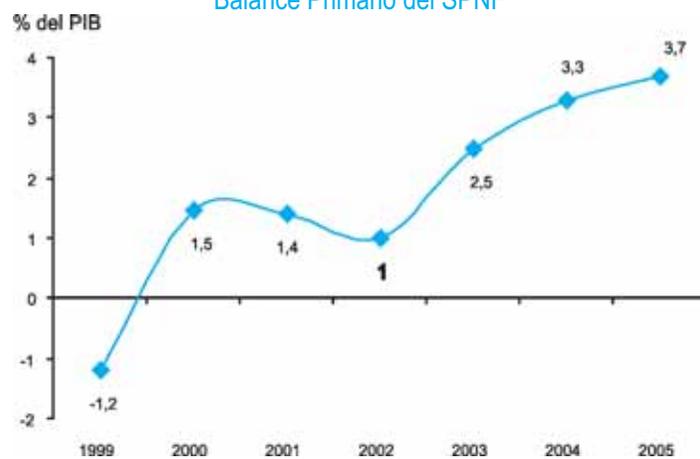


Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este resultado es principalmente reflejo del mejor balance primario que ha venido presentando una tendencia creciente para el mismo período pasando de representar 0,7% del PIB en promedio para el período 1999-2002, a 3,2% del PIB en promedio para el período 2003-2005 (Gráfico 2.2).

De otro lado la revaluación de 4,4% del tipo de cambio entre 2004 y 2005 explicó 0,8 puntos porcentuales de la reducción de la deuda total.

Gráfico 2.2
Balance Primario del SPNF



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Capítulo III

3. ENTORNO MACROECONOMICO 2006

3.1 Contexto Macroeconómico y Perspectivas

En lo corrido de 2006, el crecimiento del PIB sigue mostrando el fuerte dinamismo observado a lo largo de 2005. De hecho, los indicadores relacionados con el comportamiento de la oferta y la demanda señalarían un crecimiento notable del PIB en el primer trimestre de 2006.

Este comportamiento ha sido sustentado principalmente en el crecimiento continuo de la demanda interna y en la respuesta positiva que ha tenido la productividad de los sectores productores de bienes no transables ante el incremento en la demanda. En el frente interno este comportamiento se ve afianzado por las positivas expectativas de productores y consumidores con respecto a la evolución económica futura y por la amplia oferta de crédito hacia el sector real.

En el frente externo se han presentado fenómenos que afectan el crecimiento de la economía. Por una parte ha habido una demanda externa dinámica que se ha reflejado en un incremento importante en el valor de las exportaciones tradicionales y no tradicionales.

En lo referente a los flujos de capitales, en el segundo trimestre se ha presentado una reversión en las condiciones de financiamiento de las economías emergentes, como respuesta a una política monetaria más agresiva en Estados Unidos y en la Unión Europea que la esperada por el mercado. De esta manera, el EMBI de países emergentes ha presentado un incremento de 23 puntos básicos (pb). durante el período marzo-mayo de 2006. Colombia no ha sido ajena a esta situación, lo que se ha reflejado en un incremento de las tasas de interés de la deuda interna y externa, un debilitamiento del tipo de cambio y disminuciones en los precios de algunos activos (en particular el índice de la bolsa de valores ha caído en 27,1% a junio 12 de 2006).

A pesar de lo anterior, la evolución reciente de los mercados internacionales comienza a dar síntomas de corrección después del “sobreajuste” de las tasas de países emergentes ocurridas en mayo. Así, el EMBI para los países emergentes y el correspondiente a Colombia ha retornado a niveles de 210 pb y 234 pb, respectivamente, luego de que se ubicara el EMBI de países emergentes, en 225 pb y, el EMBI Colombia, en 234 pb a mediados de mayo.

La normalización de los flujos de capitales complementada con los sólidos fundamentales macroeconómicos de la economía colombiana debe llevar a un ambiente más estable de los mercados crediticios y financieros. En efecto, los fundamentales macroeconómicos mantienen su fortaleza, tanto en el corto como en el largo plazo. Como se ha señalado a lo largo de este documento, los indicadores de corto plazo de la economía muestran un alto crecimiento económico, un bajo déficit en cuenta corriente y un equilibrio en el balance del sector público. En una perspectiva de más mediano plazo, las tendencias actuales de inversión, ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos y fortalecimiento patrimonial del sistema financiero muestran que el crecimiento económico está protegido de una variada gama de choques macroeconómicos adversos.

Ahora bien, en la medida en que no se presenten más choques financieros de envergadura, es esperable que se mantengan tasas altas de crecimiento de la demanda interna, lo que favorece la producción de bienes no transables. Por otra parte, las perspectivas de una mayor demanda externa, la tendencia favorable de la actividad industrial y minera, especialmente por petróleo y carbón, en los primeros meses del año y algún efecto de la depreciación del segundo trimestre pueden incidir de manera positiva en el desempeño del sector transable.

Particularmente, en 2006 se espera un crecimiento balanceado entre los sectores transables y no transables, por lo cual se prevé que el crecimiento del PIB en este año se ubique entre 4,5% y 5%, acorde con la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.

Los principales indicadores del mercado laboral han seguido mostrando un buen desempeño en el transcurso de 2006. En efecto, la tasa de desempleo en el primer trimestre presentó una disminución significativa, mientras que se ha presentado un aumento en la tasa de ocupación, junto con una relativa estabilidad en la tasa global de participación, tanto a nivel nacional como en las principales trece ciudades.

La inflación anual se ubica en 4,0% al mes de mayo de 2006, mostrando una clara tendencia decreciente. Asimismo se presenta una reducción de los principales indicadores de inflación básica, sin que todavía se presenten señales fuertes de posibles presiones inflacionarias, especialmente por el lado de la demanda. Los resultados observados y la alta credibilidad del público en el cumplimiento de la meta de inflación, hace factible que la inflación se ubique en el rango meta, entre 4% y 5%, planteado por el Banco de la República.

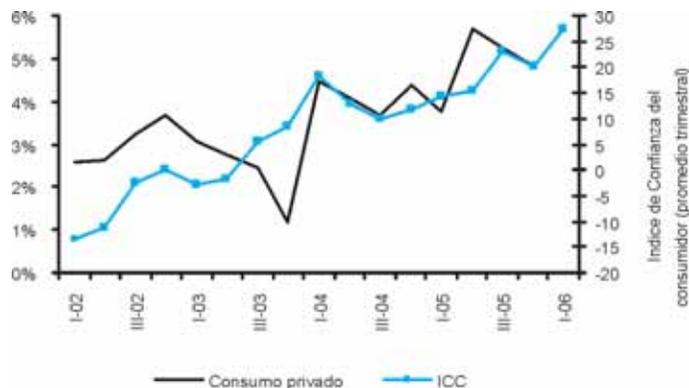
Finalmente, en 2006 se espera un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos similar al observado el año anterior,

destacándose en este caso una corrección hacia el equilibrio del balance del sector privado, consistente con la trayectoria del ingreso disponible de este sector.

3.1.1 Perspectivas sobre el Comportamiento de la Demanda en 2006

Durante los primeros meses de 2006, los indicadores relacionados con algunos componentes de demanda como el consumo privado, la inversión y las exportaciones, muestran una tendencia favorable. De hecho, el índice de confianza del consumidor en el primer trimestre sigue mostrando la mejora en la situación económica de los hogares, y por tanto una dinámica favorable del consumo privado para este período (Gráfico 3.1).

Gráfico 3.1
Índice de Confianza del Consumidor y
Crecimiento del Consumo Privado



Fuente: DANE, Fedesarrollo

La inversión mantiene un comportamiento positivo en los primeros meses de 2006, teniendo en cuenta que las importaciones de bienes de capital (en dólares) en el primer bimestre de 2006 presentaron un incremento anual de 17,9%, explicado por un crecimiento de las importaciones de bienes de capital para la industria (13,9%) y equipo de transporte (26,5%).

Las exportaciones siguen manteniendo un buen comportamiento en el transcurso de 2006, teniendo en cuenta que el crecimiento económico de nuestros principales socios comerciales muestra una tendencia favorable. En el primer trimestre de 2006, las exportaciones (en dólares) registraron un incremento anual de 17,8%, sustentadas en un aumento de las exportaciones tradicionales y no tradicionales de 16,2% y 19,3%, respectivamente.

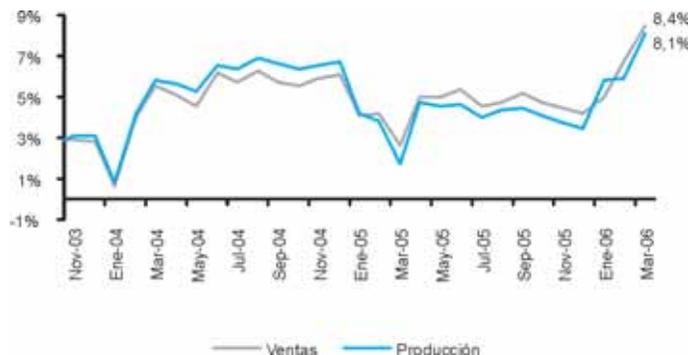
Finalmente, se espera un crecimiento dinámico de las importaciones, teniendo en cuenta principalmente un buen comportamiento de la demanda interna. En efecto, en el primer trimestre de 2006, las importaciones (en dólares) presentaron un incremento anual de 24%, explicado por el aumento en las importaciones de bienes intermedios (20,6%), bienes de capital (26,3%) y bienes de consumo (27,9%).

3.1.2 Perspectivas sobre el Comportamiento de la Oferta en 2006

En los primeros meses de 2006, se ha registrado un buen comportamiento de los sectores transables y no transables. De hecho, en el caso del sector transable, la actividad industrial presenta un desempeño favorable, ya que la producción y las ventas industriales en el primer trimestre de 2006 presentaron un crecimiento anual de 8,1% y 8,4%, respectivamente (Gráfico 3.2).

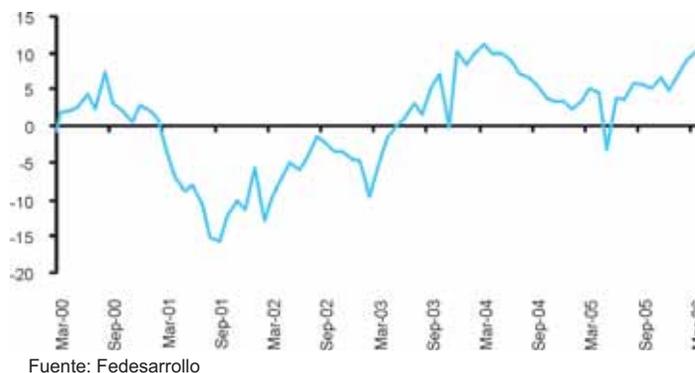
Adicionalmente, las encuestas de opinión empresarial, tanto en el caso de la ANDI como de FEDESARROLLO, han mostrado señales positivas sobre la buena situación económica actual de los industriales, junto con un buen comportamiento de la demanda interna, que se ha reflejado en una disminución de los inventarios y un incremento en los pedidos. Asimismo, los empresarios son optimistas sobre su situación económica durante los próximos meses. Estos resultados se han traducido en un aumento del índice de confianza del sector industrial en el primer trimestre de 2006 (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.2
Producción y Ventas de la Industria sin Trilla
(Variación anual en el acumulado año corrido)



Fuente: DANE

Gráfico 3.3
Indicador de Confianza de la Industria
(Balance desestacionalizado)



Fuente: Fedesarrollo

El buen desempeño de la demanda interna ha permitido que la actividad comercial mantenga el dinamismo que se ha registrado durante los últimos dos años. Precisamente, las ventas del comercio minorista presentaron un crecimiento anual de 11,5% en el primer trimestre de 2006 (Gráfico 3.4). Igualmente, de acuerdo con la encuesta de opinión empresarial de FEDESARROLLO, los comerciantes manifiestan que la situación económica actual es favorable, junto con un buen desempeño de la demanda interna y son optimistas sobre su situación económica en el futuro inmediato.

De hecho, al igual que en el caso de la industria, el índice de confianza del comercio sigue manteniendo la tendencia positiva que se presenta durante los últimos meses (Gráfico 3.5).

Gráfico 3.4
Ventas Reales del Comercio Minorista
(Crecimiento anual del acumulado año corrido)

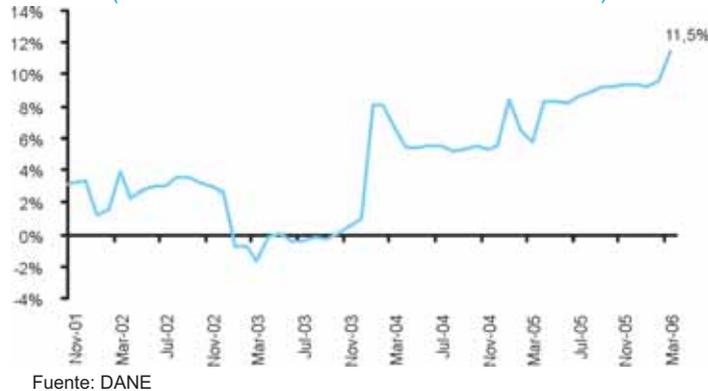
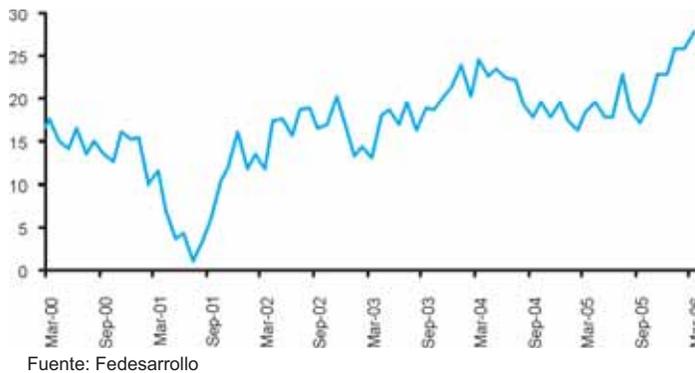


Gráfico 3.5
Indicador de Confianza Comercial
(Balance desestacionalizado)



Adicionalmente, el sector minero también presenta un buen desempeño en el primer trimestre de 2006, por ejemplo, la producción de petróleo (en volumen) registró un crecimiento anual de 1,5%, en este período, frente a la disminución de 0,7% que se presentó en 2005. Igualmente, las exportaciones de carbón

presentaron un crecimiento de 52,2% (en volumen) en el primer bimestre de 2006.

Por su parte, el sector de la construcción presenta un comportamiento favorable, teniendo en cuenta que el área licenciada para construcción en el primer trimestre de 2006 registró un incremento anual de 15,0%, con lo cual el crecimiento anual del acumulado en el último año de este indicador fue de 7,7% (Gráfico 3.6). Igualmente, el flujo de crédito para la actividad edificadora mantiene un buen crecimiento, ya que los préstamos desembolsados para construcción registraron un incremento anual de 34,2%, en términos reales, en el primer trimestre de 2006.

Gráfico 3.6
Licencias de Construcción
(Crecimiento anual del acumulado 12 meses)



Fuente: DANE

De esta manera, la dinámica observada en el primer trimestre de 2006, permite ser optimista sobre un crecimiento balanceado entre los sectores transables y no transables, teniendo en cuenta que el buen comportamiento de la demanda interna y las perspectivas favorables de la demanda externa incidirán favorablemente en este proceso de crecimiento económico.

3.1.3 Rentabilidad del Sector Empresarial

En el primer trimestre de 2006, la situación financiera de las empresas es favorable, y continúa con la tendencia positiva que se registró durante los últimos tres años. En efecto, la rentabilidad del activo en el primer trimestre de 2006 se ubicó en 6,8%, superior a la registrada en el mismo período de 2005 (Gráfico 3.7).

La rentabilidad del activo de las empresas asociadas con el sector transable presentó una disminución respecto a lo observado en el primer trimestre de 2005, al pasar de 7,6% a 6,1%. Sin embargo, este resultado sigue siendo superior a lo observado a mediados de la década de los noventa. Por su parte, la rentabilidad de las empresas no transables registró un incremento significativo, ya que pasó de 6,0% en el primer trimestre de 2005 a 8,9% en el primer trimestre de 2006.

Gráfico 3.7
Rentabilidad del Activo
(Utilidad operacional / Activo)



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

3.2 Comportamiento del Mercado Laboral en 2006

Los principales indicadores del mercado laboral siguen presentando un buen comportamiento en el transcurso de 2006, tanto a nivel nacional como en las principales trece ciudades.

La tasa de desempleo en las principales trece ciudades, presentó una reducción significativa, al pasar de 15,5% en el período enero-abril de 2005 a 13,8% en el mismo período de 2006. Este resultado se explica principalmente por un aumento de la tasa de ocupación, la cual se ubicó en 53,5% en el período enero-abril de 2006, frente a 52,6% en igual período de 2005. Por su parte, la tasa global de participación se ubicó en 62,1%, con una leve disminución frente al mismo período de 2005 (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1
Indicadores del Mercado aboral –Enero-Abril (Promedio)
(Encuesta Continua de Hogares)

| | Total Nacional | | Trece ciudades | |
|------------------------------|----------------|------------|----------------|------------|
| | Ene-Abr 06 | Ene-Abr 05 | Ene-Abr 06 | Ene-Abr 05 |
| Tasa de desempleo | 12,5% | 13,1% | 13,8% | 15,5% |
| Tasa de ocupación | 52,0% | 51,7% | 53,5% | 52,7% |
| Tasa de subempleo | 30,1% | 30,0% | 29,7% | 29,6% |
| Tasa Global de Participación | 59,4% | 59,5% | 62,1% | 62,3% |

Fuente: DANE

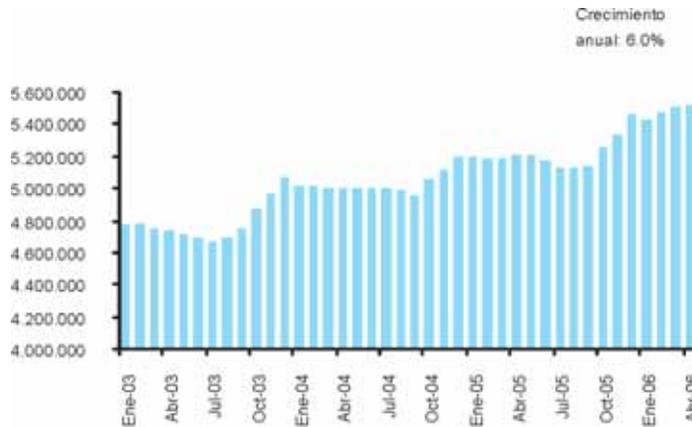
A nivel nacional, la tasa de desempleo se ubicó en 12,5%, inferior a la registrada en el período enero-abril de 2005 (13,1%). Por otra parte, la tasa de ocupación aumentó, al pasar de 51,7% a 52,0%, en igual período. Asimismo, la tasa global de participación no registró ninguna variación significativa.

Es importante destacar que en el período enero-abril de 2006, en las principales trece ciudades, se generaron 341 mil empleos, frente al mismo período de 2005, lo cual representó un incremento de 4,3%. En igual período, a nivel nacional, se crearon 448 mil nuevos empleos, equivalente a un crecimiento de 2,6%.

La mayor generación de empleo junto con la reducción en el subempleo, han permitido un aumento importante en el número de personas totalmente ocupadas, consolidando de esta manera el proceso de formalización del empleo. Este indicador registró un

incremento anual de 6,0% en el período enero-abril de 2006, en las principales trece ciudades (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8
Totalmente Ocupados
(Trece ciudades) - Promedio Móvil 3



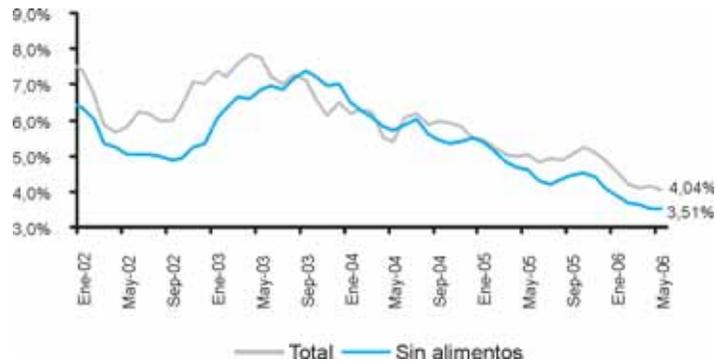
Fuente: DANE. Cálculos DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.3 Inflación

Durante los primeros cinco meses de 2006, la inflación mantiene la tendencia decreciente que se ha registrado durante los últimos años. En mayo, la inflación anual fue de 4,0% (Gráfico 3.9), inferior en 1,0 punto porcentual a la registrada en igual mes del año anterior, y se ubica en el límite inferior del rango meta de inflación establecido por el Banco de la República entre 4% y 5%.

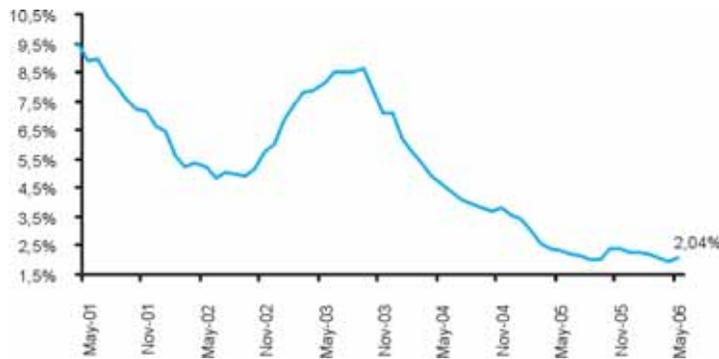
Este resultado positivo se explica por el buen comportamiento de los distintos indicadores de inflación básica, por ejemplo, la inflación anual sin alimentos fue de 3,5%, menor que la registrada en el mismo mes del año anterior (4,6%). Adicionalmente, la inflación básica de bienes transables mantiene la estabilidad registrada durante los últimos meses, ya que se ubicó en 2,0% (Gráfico 3.10).

Gráfico 3.9
Índice de Precios al Consumidor
(Crecimiento anual)



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

Gráfico 3.10
Inflación Anual Básica del IPC de Transables



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

Por otra parte, la inflación básica de no transables fue de 4,6% en abril de 2006, con una disminución respecto al mismo mes del año anterior (Gráfico 3.11). Este resultado es favorable, teniendo en cuenta que a pesar de la aceleración de la demanda interna durante los últimos años aún no se han registrado presiones inflacionarias significativas. Esta situación muestra el buen comportamiento de la productividad de los sectores productores de no transables, lo que aunado al aumento sistemático de la credibilidad del público en la meta de inflación, hace muy probable el cumplimiento de la misma.

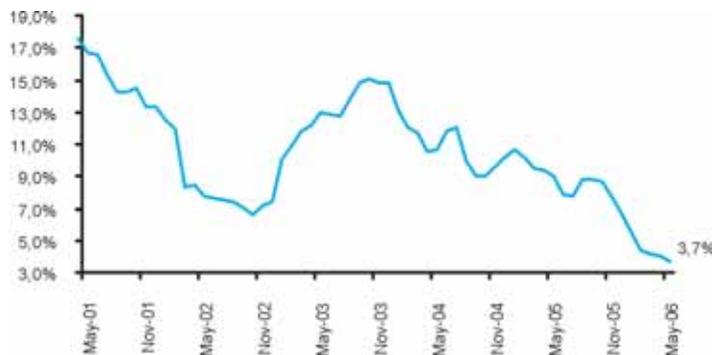
Gráfico 3.11
Inflación Anual Básica del IPC de No Transables



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

Finalmente, la inflación anual de bienes regulados se ubicó en 4,1% (Gráfico 3.12) y se destaca la reducción sistemática de este indicador durante los últimos meses. Este comportamiento obedece al bajo incremento en el precio de los combustibles durante los primeros cinco meses de 2006, a la reducción en las tarifas de algunos servicios públicos y a los mínimos ajustes en las tarifas del transporte público.

Gráfico 3.12
Inflación Anual Básica del IPC de Regulados



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

3.4 Balanza de Pagos y Deuda Externa

Cuadro 3.2
Balanza de Pagos de Colombia – Resumen

| Concepto | Millones de Dólares | | % del PIB | |
|--|------------------------|--------|-----------|------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 |
| I. CUENTA CORRIENTE | -1.930 | -1.765 | -1,6 | -1,3 |
| Exportaciones | 29.817 | 33.372 | 24,4 | 25,5 |
| Importaciones | 31.748 | 35.137 | 26,0 | 26,9 |
| A. Bienes y servicios no factoriales | -495 | -937 | -0,4 | -0,7 |
| Exportaciones | 24.392 | 27.141 | 20,0 | 20,7 |
| Importaciones | 24.887 | 28.077 | 20,4 | 21,5 |
| 1. Bienes | 1.594 | 871 | 1,3 | 0,7 |
| Exportaciones | 21.727 | 24.196 | 17,8 | 18,5 |
| Importaciones | 20.132 | 23.325 | 16,5 | 17,8 |
| 2. Servicios no factoriales | -2.089 | -1.807 | -1,7 | -1,4 |
| Exportaciones | 2.666 | 2.945 | 2,2 | 2,3 |
| Importaciones | 4.755 | 4.753 | 3,9 | 3,6 |
| B. Renta de los Factores | -5.525 | -5.180 | -4,5 | -4,0 |
| Ingresos | 1.075 | 1.616 | 0,9 | 1,2 |
| Egresos | 6.600 | 6.796 | 5,4 | 5,2 |
| C. Transferencias | 4.089 | 4.351 | 3,3 | 3,3 |
| Ingresos | 4.349 | 4.615 | 3,6 | 3,5 |
| Egresos | 260 | 263 | 0,2 | 0,2 |
| II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA | 3.334 | 2.143 | 2,7 | 1,6 |
| A. Cuenta Financiera | 3.334 | 2.143 | 2,7 | 1,6 |
| 1. Flujos financieros de largo plazo | 3.737 | 4.967 | 3,1 | 3,8 |
| a. Activos | 4.620 | 465 | 3,8 | 0,4 |
| i. Inversión directa colombiana en el exterior | 4.623 | 465 | 3,8 | 0,4 |
| ii Préstamos | -2 | 0 | -0,0 | 0,0 |
| iii Arrendamiento financiero | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| iv Otros activos | -1 | 0 | -0,0 | 0,0 |
| b. Pasivos | 8.405 | 5.480 | 6,9 | 4,2 |
| i. Inversión directa extranjera en Colombia | 10.192 | 4.869 | 8,3 | 3,7 |
| ii Préstamos* | -1.810 | 744 | -1,5 | 0,6 |
| Sector público | -1.212 | 1.151 | -1,0 | 0,9 |
| Sector privado | -598 | -407 | -0,5 | -0,3 |

continúa en la página siguiente

viene de la página anterior

| Concepto | Millones de Dólares | | % del PIB | |
|---|------------------------|--------|-----------|------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 |
| iii Arrendamiento financiero | 23 | -133 | 0,0 | -0,1 |
| Sector público | -9 | -10 | -0,0 | -0,0 |
| Sector privado | 32 | -123 | 0,0 | -0,1 |
| iv. Otros pasivos | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Sector público | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Sector privado | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| c. Otros mov. financieros de largo plazo | -48 | -48 | -0,0 | -0,0 |
| 2. Flujos financieros de corto plazo | -402 | -2.824 | -0,3 | -2,2 |
| a. Activos | 1.597 | 3.167 | 1,3 | 2,4 |
| i. Inversión de cartera | 1.586 | 3.203 | 1,3 | 2,4 |
| Sector público | 1.416 | 1.726 | 1,2 | 1,3 |
| Sector privado | 170 | 1.477 | 0,1 | 1,1 |
| ii. Préstamos | 11 | -37 | 0,0 | -0,0 |
| Sector público | 46 | 22 | 0,0 | 0,0 |
| Sector privado | -35 | -59 | -0,0 | -0,0 |
| b. Pasivos | 1.195 | 343 | 1,0 | 0,3 |
| i. Inversión de cartera | 114 | 0 | 0,1 | 0,0 |
| Sector público | 28 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Sector privado | 86 | 0 | 0,1 | 0,0 |
| ii. Préstamos | 1.081 | 343 | 0,9 | 0,3 |
| Sector público | -30 | 0 | -0,0 | 0,0 |
| Sector privado | 1.111 | 343 | 0,9 | 0,3 |
| B. Flujos especiales de capital | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| III. ERRORES Y OMISIONES NETOS | 325 | 0 | 0,3 | 0,0 |
| IV. VARIACION RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS | 1.729 | 378 | 1,4 | 0,3 |
| V. SALDO DE RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS | 14.957 | 15.402 | 12,2 | 11,8 |
| VI. SALDO DE RESERVAS INTERNACIONALES NETAS | 14.947 | 15.392 | 12,2 | 11,8 |
| VII. VARIACION DE RESERVAS INTERNACIONALES NETAS 1/ | 1.723 | 378 | 1,4 | 0,3 |

Fuente: Banco de la República

3.4.1 Balanza de Pagos

Consistentemente con lo registrado durante los primeros meses del año, para todo el 2006 se espera un buen dinamismo de los principales rubros de la cuenta corriente, así como una disminución en los flujos de capitales privados. Como resultado de estos choques se espera una ligera depreciación del tipo de cambio nominal y real.

En la cuenta corriente, se proyecta un déficit en cuenta corriente de 1,3% del PIB, inferior en 0,3% del PIB al registrado el año anterior (Cuadro 3.2). Este comportamiento se explica por un balance comercial positivo de US\$ 871 millones. También se espera un egreso neto de renta de factores por US\$ 5.180 millones, inferior en US\$ 345 millones al observado en el año 2005. Por su parte, se proyecta un ingreso neto de transferencias del exterior por US\$ 4.351 millones.

El déficit en cuenta corriente se financiará con un superávit de la cuenta de capital y financiera por US\$ 2.143 millones, equivalente a 1,6% del PIB.

En la cuenta de capitales se proyecta un ingreso de flujos de capital de largo plazo por US\$ 4.967 millones, como resultado de inversión extranjera directa en el país por US\$ 4.869 millones, lo cual compensará los flujos de financiamiento negativos de largo plazo del sector privado. Adicionalmente, se espera un egreso neto de flujos de capital de corto plazo por US\$ 2.824 millones.

Se proyecta un flujo de financiamiento de largo plazo del sector público de US\$ 1.141 millones, mientras que en 2005 se presentó un flujo negativo por US\$ 1.221 millones. En el corto plazo, el sector público registra una salida de capitales por US\$ 1.748 millones, mientras que en el año anterior esta cifra ascendía a US\$ 1.462 millones.

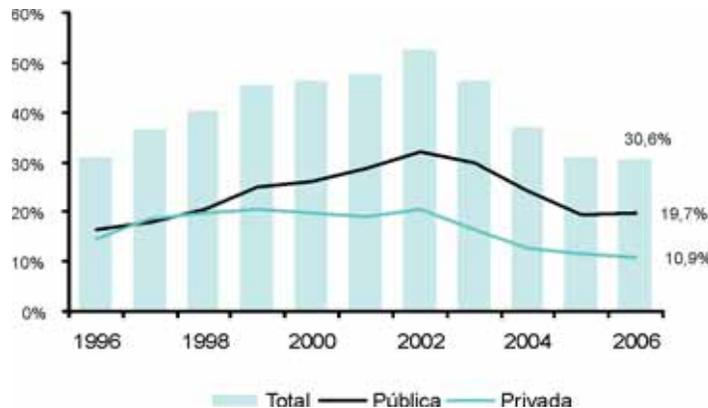
Para el sector privado se proyecta un flujo negativo de financiamiento de largo plazo por US\$ 530 millones, nivel levemente superior al registrado el año anterior, mientras que en flujos de corto plazo se proyecta que el sector privado presenta una salida de capitales por US\$ 1.075 millones.

Como resultado de las operaciones de bienes y servicios y de capital, se proyecta una acumulación de reservas internacionales de US\$ 378 millones, que representa 0,3% del PIB. De esta forma, el saldo de reservas internacionales ascendería a US\$ 15.402 millones.

3.4.2 Deuda Externa

Para el año 2006, se proyecta un saldo de deuda externa total de \$95.194 mm (US\$ 39.324 millones). De esta manera, en el año 2006 se proyecta un saldo de deuda externa total como porcentaje del PIB de 30,6%, sin variación significativa frente al año 2005 (Grafico 3.13).

Grafico 3.13
Deuda Externa (% PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este resultado supone que el saldo de deuda externa del sector público ascienda a US\$ 25.277 millones, lo que implica un leve aumento de 0,3% del PIB con respecto al saldo observado en 2005. Por su parte, se proyecta el saldo de deuda externa del sector privado en US\$ 14.047 millones, el cual es inferior en 0,5% del PIB al observado en 2005.

Capítulo IV

4. REVISION PLAN FINANCIERO 2006

4.1 Introducción

Aún cuando en las proyecciones iniciales de 2006, se había establecido una meta de déficit de 2,0% del PIB para el sector público consolidado (SPC), ésta ha sido revisada a la baja, estableciéndose como nueva meta un balance fiscal de -1,5% del PIB para el SPC. Este resultado se encuentra en línea con el objetivo de mediano plazo de llevar la deuda neta a niveles cercanos al 30% del PIB en 2015.

La revisión de la meta de déficit para 2006 obedece a una mejoría en el resultado de Gobierno Nacional Central (GNC), dado un incremento en el recaudo tributario y una recomposición del resultado del sector descentralizado, donde el menor resultado en el sector de Regionales y Locales se compensa por un mayor superávit de Ecopetrol. De igual forma se proyectan mejores resultados del sector público financiero, derivados principalmente por el balance de Fogafin.

Es importante destacar que Telecom (Telecom en Liquidación y Colombia Telecomunicaciones) sale de la muestra del Confis debido a que en Enero de 2006 culminó el proceso liquidatorio de la primera y en abril de 2006 se capitalizó el 50% mas una acción de la segunda, de manera que pasa a ser controlada por el socio estratégico de carácter privado.

En el cuadro 4.1 se observa la nueva proyección del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (SPC), comparado con el resultado observado del año anterior, separando entre el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Descentralizado.

Cuadro 4.1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

| Balances por Período | \$ Miles de millones | | % PIB | |
|---|----------------------|---------------|-------------|-------------|
| | 2005 | 2006** | 2005 | 2006** |
| 1 Sector Público No Financiero | -988 | -5.046 | -0,3 | -1,6 |
| Gobierno Nacional Central | -13.730 | -15.389 | -4,8 | -5,0 |
| Sector Descentralizado | 12.742 | 10.343 | 4,5 | 3,3 |
| Seguridad Social | 5.844 | 4.775 | 2,1 | 1,5 |
| Empresas del nivel nacional | 3.701 | 2.764 | 1,3 | 0,9 |
| Empresas del nivel local | 1.044 | 1.125 | 0,4 | 0,4 |
| Gobiernos Regionales y Locales* | 2.153 | 1.680 | 0,8 | 0,5 |
| 2 Balance cuasifiscal del Banrep. | 669 | 960 | 0,2 | 0,3 |
| 3 Balance de Fogafin | 610 | 557 | 0,2 | 0,2 |
| 4 Costo de la Reestructuración Financiera | -1.233 | -1.187 | -0,4 | -0,4 |
| 5 Discrepancia Estadística | 919 | 0 | 0,3 | 0,0 |
| SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO | -24 | -4.716 | -0,0 | -1,5 |

*Incluye Fondo Nacional de Regalías

** Proyección

Fuente: Confis

De otro lado, la nueva proyección fiscal responde a nuevas variables macroeconómicas, que fueron revisadas tanto por los datos observados en 2005, y en lo corrido de 2006. En el Cuadro 4.2 se presentan los principales supuestos macroeconómicos que sustentan la actual revisión del Plan Financiero 2006.

En esta revisión del Plan Financiero de 2006, se incluyeron mayores ingresos en el GNC, producto de un aumento en los ingresos tributarios en lo corrido del año.

Cuadro 4.2:
Supuestos Macroeconómicos

| CONCEPTO | 2005 | 2006 |
|--------------------------|---------|---------|
| PIB Nominal (\$MM) | 283.848 | 310.648 |
| Crecimiento Nominal PIB | 11,6 | 9,4 |
| Crecimiento Real PIB | 5,1 | 4,8 |
| Inflación fin de período | 4,9 | 4,5 |
| Devaluación Nominal (%) | -11,68 | 2,24 |

Fuente: DGPM

El recaudo interno se ha visto favorecido por una mayor actividad económica, principalmente por concepto de renta, mientras que el recaudo externo se ha beneficiado del crecimiento de las importaciones. Los anteriores factores permitieron una reducción del déficit proyectado del GNC de 5,2% del PIB a 5,0% del PIB.

Así mismo, se observa una mejoría importante en Ecopetrol debido, fundamentalmente, al aumento en la proyección del precio promedio del petróleo para el año, que afecta positivamente las exportaciones. El precio del WTI fue proyectado inicialmente en USD 55 y actualmente se espera que sea USD 70, en promedio durante el año.

Por otro lado, la nueva proyección del resultado fiscal de Regionales y Locales tiene en cuenta la tendencia creciente que la inversión de este sector ha observado a lo largo del presente año. Se espera que este rubro crezca cerca de 16% respecto a 2005, al tiempo que los ingresos lo harán en 9,4%.

Finalmente, Fogafin mejora su resultado con respecto al proyectado previamente, debido a un mayor ingreso de rescate de seguros de depósito pagados, que incluye las recuperaciones de cartera y venta de inmuebles por parte de CISA.

El cuadro 4.3 presenta el detalle del Sector Público no Financiero, donde se puede observar lo mencionado anteriormente.

Cuadro 4.3
Balance Fiscal del Sector Público no Financiero

| SECTORES | \$ Miles de millones | | % PIB | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------|-------------|-------------|
| | 2005 | 2006** | 2005 | 2006** |
| Seguridad Social | 5.844 | 4.775 | 2,1 | 1,5 |
| Empresas del nivel nacional | 3.701 | 2.764 | 1,3 | 0,9 |
| Ecopetrol | 1.134 | 686 | 0,4 | 0,2 |
| FAEP | 637 | 1.342 | 0,2 | 0,4 |
| Eléctrico | 359 | 434 | 0,1 | 0,1 |
| Resto Nacional | 1.571 | 301 | 0,5 | 0,1 |
| Empresas del nivel local | 1.044 | 1.125 | 0,4 | 0,4 |
| EPM | 193 | 183 | 0,1 | 0,1 |
| EMCALI | 161 | 432 | 0,1 | 0,1 |
| Resto Local | 690 | 510 | 0,2 | 0,2 |
| Gobiernos Regionales y Locales* | 2.153 | 1.680 | 0,8 | 0,5 |
| Sector Descentralizado | 12.742 | 10.343 | 4,5 | 3,3 |
| Gobierno Nacional Central | -13.730 | -15.389 | -4,8 | -5,0 |
| Sector Público no Financiero | -988 | -5.046 | -0,3 | -1,6 |

*Incluye Fondo Nacional de Regalías

** Proyección

Fuente: CONFIS

A continuación se presenta en detalle las nuevas proyecciones para 2006⁹.

4.2 Sector Público No Financiero

4.2.1 Gobierno Nacional Central

Para la vigencia 2006 se espera un déficit fiscal de \$15.389 mm (5% del PIB) para el Gobierno Central, producto de ingresos por \$53.687 mm (17,3 % del PIB) y gastos por \$69.076 mm (22,2% del PIB), como se muestra en el Cuadro 4.4. Se espera que los costos de reestructuración del sistema financiero asciendan a

⁹ El detalle de datos que no se presente a continuación, permanece en los niveles proyectados en el Plan Financiero de Enero 18 de 2006. En adelante, toda mención al Plan Financiero 2006 se refiere a este documento.

\$1.187 mm (0,4% del PIB), por lo que el déficit a financiar del Gobierno Central ascenderá a \$16.576 mm (5,3% del PIB).

Cuadro 4.4
Balance del Gobierno Nacional Central

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec % 2006/2005 |
|---------------------------------|----------------------|---------|-----------|------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Ingresos Totales | 45.876 | 53.687 | 16,2 | 17,3 | 17,0 |
| Tributarios | 42.288 | 48.715 | 14,9 | 15,7 | 15,2 |
| No Tributarios | 229 | 211 | 0,1 | 0,1 | -8,0 |
| Fondos Especiales | 472 | 612 | 0,2 | 0,2 | 29,7 |
| Recursos de Capital | 2.764 | 4.086 | 1,0 | 1,3 | 47,9 |
| Alicuotas sector comunicaciones | 123 | 63 | 0,0 | 0,0 | -48,7 |
| Gastos totales* | 59.606 | 69.076 | 21,0 | 22,2 | 15,9 |
| Intereses | 9.857 | 13.130 | 3,5 | 4,2 | 33,2 |
| Funcionamiento | 44.516 | 49.307 | 15,7 | 15,9 | 10,8 |
| Servicios personales | 7.157 | 8.123 | 2,5 | 2,6 | 13,5 |
| Transferencias | 34.453 | 37.966 | 12,1 | 12,2 | 10,2 |
| Gastos Generales | 2.906 | 3.217 | 1,0 | 1,0 | 10,7 |
| Inversión | 4.274 | 5.413 | 1,5 | 1,7 | 26,7 |
| Préstamo neto | 324 | 569 | 0,1 | 0,2 | 75,6 |
| Gastos causados | 635 | 657 | 0,2 | 0,2 | 3,4 |
| Déficit | -13.730 | -15.389 | -4,8 | -5,0 | 12,1 |
| Costos de Reestructuración | 1.233 | 1.187 | 0,4 | 0,4 | -3,7 |
| Déficit a financiar | -14.963 | -16.576 | -5,3 | -5,3 | 10,8 |

Fuente: CONFIS

* Los gastos de funcionamiento e inversión incluyen pagos y deuda flotante.

El déficit proyectado presenta una reducción de \$280 mm (0,1% del PIB) con respecto al contemplado en el Plan Financiero 2006 de enero 18¹⁰, mientras que los costos de la reestructuración financiera disminuyen en \$174 mm con respecto al mismo escenario. De esta manera, las necesidades de financiamiento del Gobierno Central contempladas en la presente revisión del Plan Financiero 2006, disminuyen en \$454 mm (0,1% del PIB) con respecto a las esperadas en enero.

10 Documento Asesores Confis
001, Revisión Plan Financiero
2006, enero 18 de 2006.

En 2006, los ingresos totales del GNC presentarán un crecimiento de 17% con respecto a 2005, ascendiendo a \$53.687 mm (17,3% del PIB). Con respecto a lo previsto en el Plan Financiero de enero 18, los ingresos proyectados para 2006 son superiores en \$873 mm, debido a un aumento en el recaudo tributario esperado para la vigencia. Con respecto a 2005, los ingresos tributarios aumentan de \$42.288 mm (14,9% del PIB), a \$48.715 mm en 2006 (15,7% del PIB), como se observa en el Cuadro 4.5. Por una parte, el ritmo de la actividad económica resultará en un mayor recaudo de impuestos internos, principalmente por concepto de renta¹¹. Además, es importante anotar que en 2006 los contribuyentes de renta pagan una sobretasa de 10%, mientras que en 2005 sólo se pagó una sobretasa de 5%. Por otra parte, el crecimiento de las importaciones¹² sugiere un crecimiento del recaudo de los impuestos asociados al comercio exterior, tanto en el caso de aranceles como del IVA externo¹³.

Cuadro 4.5
Ingresos Tributarios

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec % 2006/2005 |
|------------------------------|----------------------|--------|-----------|------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Ingresos Tributarios Totales | 42.288 | 48.715 | 14,9 | 15,7 | 15,2 |
| Administrados DIAN Internos | 32.258 | 37.190 | 11,4 | 12,0 | 15,3 |
| Renta | 17.349 | 20.808 | 6,1 | 6,7 | 19,9 |
| Timbre | 634 | 693 | 0,2 | 0,2 | 9,4 |
| IVA interno | 11.412 | 12.586 | 4,0 | 4,1 | 10,3 |
| GMF | 2.401 | 2.630 | 0,8 | 0,8 | 9,5 |
| Impuesto al Patrimonio | 463 | 473 | 0,2 | 0,2 | 2,3 |
| Administrados DIAN Externos | 8.839 | 10.230 | 3,1 | 3,3 | 15,7 |
| IVA externo | 6.016 | 6.896 | 2,1 | 2,2 | 14,6 |
| Arancel | 2.823 | 3.335 | 1,0 | 1,1 | 18,1 |
| Gasolina | 1.143 | 1.242 | 0,4 | 0,4 | 8,6 |
| Otros | 48 | 53 | 0,0 | 0,0 | 9,6 |

Fuente: CONFIS

¹¹ De acuerdo con las últimas proyecciones de la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, el PIB presentará un crecimiento nominal de 9.4%.

¹² En el período enero – mayo de 2006, las importaciones (en pesos) han crecido 15% con respecto al mismo período del año anterior, según las últimas estimaciones de la DIAN.

¹³ La proyección de importaciones presenta un crecimiento de 16% con respecto al valor observado en 2005.

Los ingresos de capital presentan un aumento de 48%, al pasar de \$2.764 mm (1% del PIB) en 2005, a \$4.086 mm, (1,3% del PIB), debido en gran parte al crecimiento de los excedentes girados por Ecopetrol, que pasan de \$1.298 mm (0,5% del PIB) en 2005, a \$2.000 mm (0,6% del PIB) en 2006. Esto se debe al crecimiento de las utilidades de la empresa en 2005, por el mayor precio internacional del petróleo y por la política de desmonte de subsidios a la gasolina y al A.C.P.M que eleva los precios en el mercado interno¹⁴.

Los gastos totales del GNC pasan de \$59.606 mm (21% del PIB) en 2005 a \$69.076 (22,2% del PIB) en 2006. Esto se ve explicado por un incremento tanto en los gastos de intereses, como de funcionamiento e inversión. El gasto en intereses pasa de \$9.857 mm (3,5% del PIB) en 2005 a \$13.130 mm (4,2%) en 2006 (Cuadro 4.6). Lo anterior se explica por la implementación de una nueva metodología para el cálculo de la prima (o descuento) por colocación y por un aumento esperado del saldo de TES en \$9,3 billones durante 2006. Hasta 2005, el valor de la prima o descuento, definida como la diferencia positiva (prima) o negativa (descuento) entre el valor presente de los títulos colocados (valor de liquidación o de giro) y el valor nominal correspondiente, se registró en su totalidad en el año de la colocación de los bonos. A partir de 2006, la prima o descuento se difiere en el plazo de amortización del bono, lo cual explica la disminución del valor de la prima en 2006 (\$861 mm, 0,3% del PIB) con respecto a 2005 (\$2.928 mm, 1% del PIB).

¹⁴ El WTI promedio pasó de US\$ 41,2 por barril en 2004 a US\$ 56,3 en 2005. El precio promedio (ingreso al productor) de la gasolina en el mercado interno pasó de \$2.142 por galón en 2004 a \$2.520 en 2005. En el caso del A.C.P.M, el precio pasó de \$1.735 a \$2.249 por galón en el mismo período.

Cuadro 4.6
Gastos del Gobierno Nacional Central

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec % 2006/2005 |
|--------------------------------|----------------------|----------------|--------------|--------------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Gastos Totales | 59.606 | 69.076 | 21,0 | 22,2 | 15,9 |
| Total Intereses | 9.857 | 13.130 | 3,5 | 4,2 | 33,2 |
| Externos | 4.268 | 3.944 | 1,5 | 1,3 | -7,6 |
| Internos | 5.589 | 9.186 | 2,0 | 3,0 | 64,4 |
| Total Funcionamiento+Inversión | 48.790 | 54.720 | 17,2 | 17,6 | 12,2 |
| Funcionamiento | 44.516 | 49.307 | 15,7 | 15,9 | 10,8 |
| Servicios Personales | 7.157 | 8.123 | 2,5 | 2,6 | 13,5 |
| Transferencias | 34.453 | 37.966 | 12,1 | 12,2 | 10,2 |
| SGP | 14.626 | 15.657 | 5,2 | 5,0 | 7,1 |
| Pensiones | 11.326 | 13.055 | 4,0 | 4,2 | 15,3 |
| Ahorro en el FONPET | 1.817 | 1.096 | 0,6 | 0,4 | -39,7 |
| Universidades Públicas | 1.460 | 1.545 | 0,5 | 0,5 | 5,8 |
| Contribuciones sobre la nómina | 1.434 | 1.552 | 0,5 | 0,5 | 8,2 |
| Transferencias militares | 250 | 312 | 0,1 | 0,1 | 25,0 |
| Otras | 3.540 | 4.749 | 1,2 | 1,5 | 34,2 |
| Gastos Generales | 2.906 | 3.217 | 1,0 | 1,0 | 10,7 |
| Inversión | 4.274 | 5.413 | 1,5 | 1,7 | 26,7 |
| Gastos causados | 635 | 657 | 0,2 | 0,2 | 3,4 |
| Préstamo neto | 324 | 569 | 0,1 | 0,2 | 75,6 |
| DEFICIT | -13.730 | -15.389 | (4,8) | (5,0) | 12,1 |

Fuente: CONFIS

En cuanto a los gastos de funcionamiento, se espera un crecimiento de 13% de los gastos en servicios personales, que ascienden a \$8.123 mm en 2006 (2,6% del PIB). Este aumento es explicado en su mayor parte por el incremento en el gasto en el sector defensa, asociado al incremento del pie de fuerza y al impacto de la creación de tres brigadas móviles en 2005. Los gastos generales, por su parte, presentan un incremento de 10,7%, alcanzando un monto de \$3.217 mm (1% del PIB), debido al mayor gasto en seguridad y orden público (\$300 mm) y a los gastos asociados al desarrollo de las elecciones parlamentarias y presidenciales (\$112 mm).

Dentro del giro de transferencias del GNC se destaca el pago de pensiones, que asciende a \$13.055 mm (4,2% del PIB), y que presenta un crecimiento de 15,3%, explicado por el crecimiento vegetativo (9,4%) de los pensionados y el ajuste de las mesadas (5,8%). Igualmente se destaca el giro a las regiones a través del Sistema General de Participaciones, que pasa de \$14.626 mm (5,2% del PIB) en 2005 a \$15.657 mm (5% del PIB) en 2006.

De otro lado, la inversión asciende a \$5.413 mm (1,7% del PIB), con un crecimiento de 27% con respecto a 2005, debido a proyectos como el plan de infraestructura vial “2.500 kilómetros”, que recibe recursos por \$880 mm (0,3% del PIB), superiores en \$542 mm a los registrados el año anterior, y la financiación de los Sistemas de Transporte Integrado Masivo en Barranquilla, Cali y Pereira.

Cabe mencionar que los Costos de Reestructuración del Sistema Financiero – CRSF, ascienden a \$1.187 mm, reflejando una disminución de 3,7% con respecto al valor observado el año anterior (Cuadro 4.7).

Cuadro 4.7
Costos de Reestructuración del Sistema Financiero

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec % 2006/2005 |
|------------------------------|----------------------|-------|-----------|------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Total | 1.233 | 1.187 | 0,4 | 0,4 | -3,7 |
| Capitalización Banca Pública | 311 | 304 | 0,1 | 0,1 | -2,2 |
| Intereses Fogafin | 311 | 304 | 0,1 | 0,1 | -2,2 |
| Capitaliz. Intereses Fogafin | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | - |
| Costos Ley 546 de Vivienda | 700 | 680 | 0,2 | 0,2 | -2,9 |
| Intereses | 103 | 81 | 0,0 | 0,0 | -21,6 |
| Indexación TES | 96 | 64 | 0,0 | 0,0 | -33,5 |
| Indexación TRD | 151 | 158 | 0,1 | 0,1 | 4,4 |
| Amortización | 351 | 378 | 0,1 | 0,1 | 7,8 |
| Liquidación Caja Agraria | 222 | 203 | 0,1 | 0,1 | -8,5 |
| Intereses | 84 | 66 | 0,0 | 0,0 | -22,2 |
| Amortización | 137 | 137 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

Fuente: CONFIS

* Corresponde a los intereses pagados por los bonos emitidos por Fogafin

Los principales cambios con respecto al año anterior se presentan en el pago de intereses correspondientes a la Ley de Vivienda y a la liquidación de la Caja Agraria, como consecuencia de la reducción del saldo de la deuda en \$351 mm y \$137 mm, respectivamente, durante 2005. Adicionalmente, se espera una menor indexación de los TES correspondientes a la Ley de Vivienda, debido a que la inflación proyectada para 2006 es inferior a la de 2005, y a una disminución de la D.T.F, que en lo corrido de 2006 presenta un promedio de 6,1%, inferior al promedio del año anterior (7,1%).

Considerando costos de la reestructuración financiera por un total de \$1.187 mm (0,4% del PIB), el déficit a financiar del Gobierno Central asciende a \$16.576 mm (5,3% del PIB). Adicionalmente, la Nación destinará recursos por \$19.715 mm (6,3% del PIB) a la amortización de deuda externa (US\$ 1.972 millones) e interna (\$15.033 mm). La financiación de este déficit, las amortizaciones de deuda, y una cancelación de rezago presupuestal por \$1.062 mm, representan necesidades de financiamiento por \$37.353 mm (12% del PIB), como muestra el Cuadro 4.8.

Las fuentes para este financiamiento se obtendrán principalmente a través de crédito interno por \$23.722 mm (7,6% del PIB), y crédito externo por \$5.056 mm (1,6% del PIB).

Es importante mencionar la reducción en las necesidades de financiamiento interno en 1,9 billones de pesos, como se puede ver en el cuadro 4.9.

Cuadro 4.8
Fuentes y Usos del GNC
(Miles de Millones de Pesos)

| Fuentes | \$ MM | 37.353 | Usos | 37.353 |
|---|-------|----------|---|--------|
| Desembolsos | | 28.778 | Déficit | 16.576 |
| Externos (USD 2.130 mill) | | 5.056 | Del cual, intereses externos (USD 1.662 mill) | 3.944 |
| Bonos | | - | | |
| Multilaterales y Otros (USD 2.130 mill) | | 5.056 | | |
| Internos | | 23.722 | Amortizaciones | 19.715 |
| TES | | 24.647 | Externas (US \$ mill 1.972) | 4.681 |
| Convenidas | | 8.300 | Internas | 15.033 |
| Subastas | | 9.500 | | |
| Forzosas | | 6.000 | | |
| Sentencias | | 520 | | |
| Tes Corto Plazo | | 327 | | |
| Otros | | (925) | | |
| Ajustes por Causación | | 816 | Deuda Flotante | 1.062 |
| Utilidades Banco República | | 793 | | |
| Disponibilidad inicial | | 6.496 | | |
| En dólares (USD2.200 mill) | | 5.222 | | |
| En pesos | | 1.274 | | |
| Otros | | 470 | | |
| Concesiones | | 5 | | |
| Privatizaciones | | 830 | | |
| Operaciones de Tesorería | | (365) | | |
| Supuesto: Tasa de Cambio Promedio Anual | | 2.373,49 | | |

Fuente: CONFIS, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

Cuadro 4.9
Reducción de las Necesidades de Financiamiento Interno en 2006

| Colocaciones TES | Meta Plan Financiero | | Diferencia |
|---------------------|----------------------|---------------|---------------|
| | Jan-06 | Jun-06 | |
| Subasta | 10.020 | 9.500 | -520 |
| Convenida | 10.121 | 8.300 | -1.821 |
| Forzosa | 5.600 | 6.000 | 400 |
| Total | 25.741 | 23.800 | -1.941 |

Fuente: Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

La reducción de la meta de colocación de TES con respecto a lo contemplado en el Plan Financiero 2006 se produce gracias en su mayor parte, a canjes con entidades públicas por \$820 mm (0,3% del PIB), y a la reducción en \$454 mm (0,1% del PIB) del déficit a financiar esperado.

La reducción en la colocación de TES se manifiesta principalmente en las operaciones convenidas, que pasan de \$10.121 mm (3,3% del PIB) a \$8.300 mm (2,7% del PIB). Esto es parcialmente compensado por el aumento de las operaciones forzosas en \$400 mm. Es también importante notar que la meta de subastas disminuye en \$500 mm, reduciendo el monto de la subasta promedio en lo que queda del año.

Es importante anotar que a 12 de junio, la ejecución de las colocaciones de TES asciende a 57% de la meta contemplada para la vigencia completa, al ascender a \$13.601 mm (4,4% del PIB). Para el resto del año, se tiene previsto la colocación de \$10.199 mm (3,3% del PIB) adicionales.

Por otro lado, el Gobierno Central cuenta con recursos de financiamiento provenientes de las utilidades del Banco de la República por \$793 mm (0,3% del PIB), ajustes de causación por \$816 mm (0,2% del PIB), privatizaciones por \$830 mm (0,3% del PIB), y la disponibilidad en caja proveniente de 2005 por \$6.496 mm (2,1% del PIB), monto dentro del cual se destacan los recursos obtenidos a través de las operaciones de prefinanciamiento llevadas a cabo en 2005 por US\$ 535 millones (\$1.271 mm).

4.2.2 Ecopetrol

El balance de Ecopetrol para el 2006 se calcula actualmente en \$686 mm (0,2% del PIB), inferior en \$448 mm al resultado observado en 2005, como consecuencia del aumento de los pagos de inversión y transferencias. Respecto a la Revisión Plan Financiero 2006 publicado en enero del presente año, el balance

se incrementa \$486 mm debido al aumento en la proyección del precio del petróleo, que afecta positivamente el valor de las exportaciones. Lo anterior se muestra en el Cuadro 4.10.

Cuadro 4.10
Balance Fiscal de Ecopetrol

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2005/2006 |
|--------------------------------------|----------------------|---------------|------------|------------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| INGRESOS SIN FAEP REGIONAL | 15.754 | 18.260 | 5,6 | 5,9 | 16 |
| GASTOS SIN FAEP REGIONAL | 14.620 | 17.573 | 5,2 | 5,7 | 20 |
| SUPERÁVIT SIN FAEP REGIONAL | 1.134 | 686 | 0,4 | 0,2 | -39 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 15.920 | 18.388 | 5,6 | 5,9 | 16 |
| 1.1. Explotación Bruta | 15.891 | 18.799 | 5,6 | 6,1 | 18 |
| a. Ventas Nacionales | 9.462 | 11.064 | 3,3 | 3,6 | 17 |
| b. Exportaciones | 6.429 | 7.735 | 2,3 | 2,5 | 20 |
| 1.2. Otros Ingresos | 414 | 471 | 0,1 | 0,2 | 14 |
| 1.3. Ahorro/(Desahorro) FAEP | 385 | 881 | 0,1 | 0,3 | 129 |
| a. Desahorro de Ecopetrol | 550 | 1.010 | 0,2 | 0,3 | 83 |
| b. Desahorro de Regiones | -165 | -129 | -0,1 | -0,0 | 22 |
| 2. GASTOS TOTALES | 14.785 | 17.702 | 5,2 | 5,7 | 20 |
| 2.1. Operación Comercial | 5.108 | 5.695 | 1,8 | 1,8 | 11 |
| a. Compra de Materia Prima e import. | 2.185 | 2.531 | 0,8 | 0,8 | 16 |
| b. BOMT, Ocenso | 901 | 858 | 0,3 | 0,3 | -5 |
| c. Otros Gastos de Operación | 2.022 | 2.306 | 0,7 | 0,7 | 14 |
| 2.2. Transferencias | 6.299 | 8.197 | 2,2 | 2,6 | 30 |
| a. Dividendos a la Nación | 1.298 | 2.000 | 0,5 | 0,6 | 54 |
| b. Impuesto de Renta | 888 | 1.200 | 0,3 | 0,4 | 35 |
| c. Regalías | 3.006 | 3.871 | 1,1 | 1,2 | 29 |
| Regalías Corrientes | 2.841 | 3.742 | 1,0 | 1,2 | 32 |
| Regalías por Desahorro FAEP | 165 | 129 | 0,1 | 0,0 | -22 |
| d. Otras Transferencias | 1.107 | 1.127 | 0,4 | 0,4 | 2 |
| 2.3. Resto Funcionamiento | 631 | 595 | 0,2 | 0,2 | -6 |
| 2.4. Pagos de Capital | 2.914 | 3.214 | 1,0 | 1,0 | 10 |
| a. Formación Bruta de Capital | 2.048 | 3.214 | 0,7 | 1,0 | 57 |
| b. Fondo de Pensiones | 866 | 0 | 0,3 | 0,0 | -100 |
| 2.5. Deuda Flotante | -167 | 0 | -0,1 | 0,0 | 100 |
| 3. SUPERÁVIT TOTAL | 1.134 | 686 | 0,4 | 0,2 | -39 |

Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

El WTI promedio proyectado para 2006 es USD 70,8, 26% más alto que el valor observado en 2005. Esto representa un alza del precio promedio de exportación de crudos de la empresa del 23%, al pasar de USD 46,4 en 2005 a USD 56,8 en 2006. Lo anterior se puede ver en el Cuadro 4.11.

Cuadro 4.11
Principales Variables Ecopetrol

| Supuestos | 2005 | 2006 | Crec % 2006/2005 |
|---|-------|-------|---------------------|
| VOLÚMENES (kbpd) | | | |
| Producción Total | 526,5 | 519,5 | -1,3 |
| Exportaciones Crudo | 78,1 | 68,4 | -12,3 |
| Exportaciones Cusiana y Cupiagua | 1,5 | 0,0 | -100,0 |
| Exportaciones Orito y Otros Crudos (Vasconia) | 64,3 | 24,3 | -62,2 |
| Exportaciones Castilla | 12,3 | 44,2 | 259,2 |
| Importaciones de Gasoleo | 2,3 | 1,8 | -20,8 |
| Importaciones de Diesel | 6,2 | 3,1 | -50,4 |
| Compras de crudo | 27,8 | 31,1 | 12,1 |
| Demanda interna gasolina regular | 76,4 | 72,0 | -5,8 |
| Demanda interna ACPM | 65,9 | 70,8 | 7,5 |
| Demanda interna ACEM | 12,7 | 13,0 | 2,6 |
| PRECIOS | | | |
| Precio WTI (US\$/b) | 56,3 | 70,8 | 25,8 |
| Precio Promedio de Exportación de Crudos Ecopetrol | 46,4 | 56,8 | 22,6 |
| Precio Exportación Cusiana-cupiagua (us\$/b) | 46,5 | n.a. | - |
| Precio Exportación Orito y Otros Crudos (Vasconia) (us\$/b) | 48,0 | 61,2 | 27,3 |
| Precio Exportación Castilla (us\$/b) | 37,5 | 54,4 | 45,1 |
| Precio Importación Gasolina (us\$/b) | N.A. | N.A. | N.A. |
| Precio Importación Diesel (us\$/b) | 71,9 | 87,6 | 21,9 |
| Ingreso Productor Gasolina regular (\$/g)* | 2.590 | 3.064 | 18,3 |
| Ingreso Productor ACPM (\$/g)* | 2.249 | 2.719 | 20,9 |

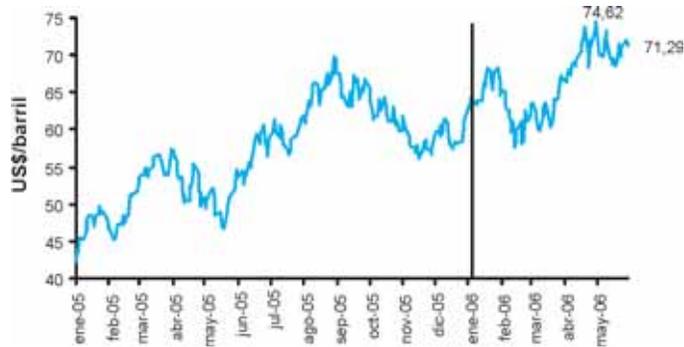
Fuente: ECOPETROL

Respecto a la Revisión del Plan Financiero 2006, la proyección para el WTI aumenta USD 16, pasando de USD 55 a USD 71. Esta nueva proyección tiene en cuenta que el WTI promedio observado entre enero y mayo de este año fue de USD 66 (Gráfico 4.1)¹⁵, lo cual, sumado a otras consideraciones, permite suponer que

¹⁵ La proyección asociada a la Revisión del Plan Financiero 2006 para el mismo periodo era de USD 54,5.

el precio se mantendrá en un nivel más elevado de lo previsto inicialmente de lo que resta del año.

Gráfico 4.1
Precio Externo WTI Enero de 2005 a Mayo de 2006 (USD/b)



Fuente: NYMEX

De acuerdo con al EIA (Administración de Información de Energía por sus siglas en inglés) los altos precios observados en lo que va corrido de 2006 se deben principalmente a tres razones; la primera es el crecimiento de la demanda global de petróleo, en particular de China y Estados Unidos; la segunda es la poca capacidad excedentaria a nivel mundial, tanto a nivel de producción de crudo como de refinación; finalmente está la presencia de riesgos climáticos y políticos, este factor cobra especial importancia si se considera el hecho de que ante una capacidad sobrante muy estrecha, cualquier choque por el lado de la oferta (como huracanes en el Golfo de México o inestabilidad política en países como Irán o Nigeria) tiene un fuerte impacto sobre el precio¹⁶.

De esta forma, se puede concluir que hay razones tanto de oferta como de demanda para pensar que la actual coyuntura de precios se va a mantener en el corto plazo, dado que por lo menos los dos primeros factores son de carácter estructural. Adicionalmente, el precio del petróleo se encuentra en contango, situación caracterizada porque el precio de los futuros es más alto que el spot, lo que permite esperar que los precios permanezcan

¹⁶ Fuente: Energy Information Administration. This week in petroleum. Mayo 3 de 2006.

en niveles altos, o al menos que no sufran una caída dramática en el corto plazo.

Por otro lado, la producción de crudo de la empresa se reduce 7 kbd respecto a la observada en 2005 (1,3%), como consecuencia principalmente de la declinación del campo Cusiana-Cupiagua; mientras que las exportaciones caen 10 kbd, producto de una reducción de 40 kbd de los crudos Orito y Otros, compensada por el aumento de las exportaciones de crudos pesados por 32 kbd.

En lo que respecta al comportamiento del mercado interno, las ventas nacionales se incrementan en 17%, pasando de \$9.462 (3,3% del PIB) en 2005 a \$11.064 (3,6% del PIB) en 2006. Esto se debe principalmente a la política de desmonte de subsidios y al incremento de la demanda de ACPM y ACEM. Los ahorros en el FAEP aumentan 83%, como consecuencia del alza del precio internacional del petróleo y la política de desmonte de subsidios, que busca igualar los precios internos de gasolina regular y ACPM con los precios internacionales, a través de incrementos en los precios regulados que establece el Ministerio de Minas y Energía mensualmente; a junio de 2006 el ingreso al productor de gasolina regular y ACPM se ha incrementado 2% y 9% respectivamente, respecto a los precios observados al finalizar el 2005.

Por el lado de los gastos, la operación comercial pasa de \$5.108 mm (1,8% del PIB) a \$5.695 mm (1,8% del PIB) debido a que las necesidades de crudos livianos para cargar las refinerías obligan a la empresa a comprar una mayor cantidad de crudo a sus socios; en efecto, las compras de crudo pasan de 28 kbd en 2005 a 31 kbd en 2006, lo que representa un incremento de 12%. Adicionalmente, el aumento del precio internacional también eleva el valor de estas compras.

En cuanto a las importaciones de derivados, es importante resaltar la reducción de las importaciones de diesel, que pasan de 6,2 kbd en 2005 a 3,1 kbd en 2006, a pesar de que su consumo

aumenta en 5 kbd. Lo anterior es producto de los esfuerzos que ha venido realizando la empresa por aumentar la producción de diesel a partir del mejoramiento de las mezclas con las que se cargan las refinerías (proceso conocido como blending), lo cual permite elevar los rendimientos y la calidad de los productos. De hecho, con el proyecto de blending para diesel la empresa espera aumentar en 5 kbd la producción de este combustible¹⁷.

Las transferencias a la Nación (dividendos e impuesto de renta) pasan de \$2.186 mm (0,8% del PIB) en 2005 a \$3.200 mm (1% del PIB) en 2006 como consecuencia de los buenos resultados financieros que observó la empresa el año pasado. Las regalías corrientes, por su parte, pasan de \$2.841 mm (1% del PIB) a \$3.742 mm (1,2% del PIB), debido a que su precio de liquidación se ve afectado por los precios internacionales y por el aumento de los precios internos, lo que pone en evidencia que la política de desmonte, así como cualquier aumento de los precios de venta del crudo o sus derivados, no sólo está favoreciendo las finanzas de Ecopetrol sino también las de las entidades territoriales que reciben regalías¹⁸.

4.2.3 FAEP

El aumento del precio del petróleo eleva los ingresos generados por la explotación de los campos Cravo Norte y Cusiana-Cupiagua¹⁹, por lo que se incrementan los ahorros que deben hacer la empresa y las entidades que reciben regalías por estos yacimientos. La proyección actual del ahorro de Ecopetrol en 2006 asciende a \$1.010 mm (0,3% del PIB), en tanto que para las entidades territoriales es de \$460 mm (0,1% del PIB). Esto se compensa con la proyección para los desahorros extraordinarios (\$129 mm).

Así las cosas, para el 2006 los ahorros netos en el FAEP ascienden a \$1.342 mm, más del doble de lo ahorrado en 2005 y superior a la proyección de la Revisión del Plan Financiero 2006 en \$743

17 Fuente: Contreras, E. Mezclas 'a la carta'. Carta Petrolera No 114. Abril-Mayo 2006.

18 Para una explicación de cómo se distribuyen los ingresos adicionales por concepto de aumento en los precios del petróleo entre las diferentes entidades del Sector Público Consolidado, ver "Impacto del aumento del precio del petróleo en las finanzas públicas: Windfall y subsidio a los combustibles. Boletín de Coyuntura Fiscal No. 4 de 2005" en www.minhacienda.gov.co

19 Según la ley 209 de 1995 en la que se crea y reglamenta el funcionamiento del FAEP, Ecopetrol, las entidades territoriales receptoras de regalías y compensaciones monetarias, y el Fondo Nacional de Regalías ahorran o desahorran en el Fondo si su ingreso adicional excede o no, el ingreso adicional promedio. El ingreso adicional es la suma que supera el ingreso básico. Este ingreso básico es lo que corresponde por ley a cada entidad de acuerdo con su participación porcentual en cada categoría de entidades y partiendo de la siguiente base de ingresos por categorías (Esta base es ajustada cada año con la inflación de Estados Unidos): Ecopetrol: USD 9,3 millones, Fondo Nacional de Regalías: USD 2,09 millones, departamentos productores: USD 2,26 millones, municipios productores: USD 0,47 millones, municipios portuarios: USD 0,34 millones y departamentos no productores receptores: USD 0,22 millones. Estos ingresos se calculan como el producto entre el precio de liquidación de regalías y los volúmenes producidos por Cusiana-Cupiagua y Cravo Norte. Finalmente, el ingreso adicional promedio se calcula a partir del primer mes en que se obtiene ingreso adicional hasta el mes en consideración.

mm. Al terminar el año, el saldo del FAEP será de \$4.866 mm, lo que representa un incremento de 41% respecto al cierre del 2005. (Cuadro 4.12).

Cuadro 4.12
Balance FAEP

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2005/2006 |
|------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| AHORRO (DESAHORRO) | | | | | |
| ECOPETROL | 550 | 1.010 | 0,2 | 0,3 | 83 |
| REGIONES | 86 | 332 | 0,0 | 0,1 | 284 |
| Ahorro/(Desahorro) Corriente | 251 | 460 | 0,1 | 0,1 | 83 |
| Desahorro Ley 633 | -165 | -129 | -0,1 | -0,0 | -22 |
| Total | 637 | 1.342 | 0,2 | 0,4 | 111 |
| SALDO FIN PERIODO | | | | | |
| ECOPETROL | 3.328 | 4.412 | 1,2 | 1,4 | 33 |
| REGIONES | 120 | 454 | 0,0 | 0,1 | 280 |
| Total (\$) | 3.447 | 4.866 | 1,2 | 1,6 | 41 |
| Total (MUS\$) | 1.485 | 2.050 | | | |

Los ahorros de 2006 no corresponden a la diferencia entre el saldo final de 2005 y el de 2006 debido a que el saldo del FAEP se ajusta por tasa de cambio.

Fuente: ECOPETROL

4.2.4 Seguridad Social

El superávit de la Seguridad Social para el año 2006 se proyecta actualmente en \$4.775 mm (1,5% del PIB), inferior en \$1.069 mm (0,6% del PIB) al resultado observado en 2005, como se presenta en el Cuadro 4.13, debido a actualizaciones que afectan las áreas de salud y de pensiones y cesantías:

- Mayores ingresos por regalías al FONPET provenientes de la ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos).
- Actualización de los rendimientos financieros en los Fondos Públicos de Pensiones y el FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantía).
- Reducción de ingresos causados en el FONPET.
- Menores aportes de la Nación al I.S.S – Pensiones.

La actualización del balance debido a nueva disponibilidad de información arroja un resultado fiscal superior en \$219 mm (0,03% del PIB) al proyectado en la Revisión del Plan Financiero de Enero 18 de 2006.

Cuadro 4.13
Balance Fiscal de la Seguridad Social

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006 / 2005 |
|---------------------------------------|----------------------|---------------|-------------|-------------|--------------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| 1 INGRESOS TOTALES | 30.612 | 32.482 | 10,8 | 10,5 | 6 |
| 1.1 Explotación Bruta | 1.025 | 1.176 | 0,4 | 0,4 | 15 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 14.846 | 15.818 | 5,2 | 5,1 | 7 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 14.846 | 15.818 | 5,2 | 5,1 | 7 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 7.715 | 8.522 | 2,7 | 2,7 | 10 |
| 1.4 Otros Ingresos | 7.297 | 6.965 | 2,6 | 2,2 | -5 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 2.790 | 2.782 | 1,0 | 0,9 | -0 |
| 1.4.2 Otros | 4.507 | 4.183 | 1,6 | 1,3 | -7 |
| 1.5 Ingresos Causados | -271 | 0 | -0,1 | 0,0 | |
| 1.5.1 Ingresos Causados | -271 | 0 | -0,1 | 0,0 | |
| 2 GASTOS TOTALES | 24.768 | 27.706 | 8,7 | 8,9 | 12 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 24.912 | 27.555 | 8,8 | 8,9 | 11 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.1.3 Otros | 24.912 | 27.555 | 8,8 | 8,9 | 11 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 529 | 666 | 0,2 | 0,2 | 26 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 1.979 | 2.417 | 0,7 | 0,8 | 22 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 22.034 | 24.086 | 7,8 | 7,8 | 9 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 370 | 386 | 0,1 | 0,1 | 4 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 31 | 66 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 31 | 66 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | -175 | 86 | -0,1 | 0,0 | |
| 2.4.1 Deuda Flotante | -175 | 86 | -0,1 | 0,0 | |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 5.844 | 4.775 | 2,1 | 1,5 | -18 |

Fuente: CONFIS

Así como se muestra en el Cuadro 4.14, para el año 2006, por unidad de negocio, el área de salud muestra un déficit de \$153 mm (0,0% del PIB), el de pensiones y cesantías arroja un superávit de \$4.657 mm (1,5% del PIB) y el de riesgos profesionales de \$271 mm (0,1% del PIB).

Cuadro 4.14
Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2005 - 2006

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006 / 2005 |
|-----------------------|----------------------|--------------|------------|------------|-----------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Salud | 388 | -153 | 0,1 | 0,0 | |
| Pensiones y Cesantías | 5.135 | 4.657 | 1,8 | 1,5 | -9 |
| Riesgos Profesionales | 321 | 271 | 0,1 | 0,1 | -16 |
| Total | 5.844 | 4.775 | 2,1 | 1,5 | -18 |

Fuente: CONFIS

A continuación se hace un breve análisis de la actualización del resultado fiscal en las áreas de salud y pensiones y cesantías.

4.2.4.1 Salud EGM (Enfermedad General y Maternidad)

En el área de salud para 2006 se proyecta un déficit de \$153 mm (0,0% del PIB), que representa un deterioro de \$541 mm frente a 2005, como se presenta en el Cuadro 4.15.

Cuadro 4.15
Balance Fiscal del Área de Salud

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|---------------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | 2006 / 2005 |
| 1 INGRESOS TOTALES | 7.351 | 7.943 | 2,6 | 2,6 | 8 |
| 1.1 Explotación Bruta | 1.006 | 1.152 | 0,4 | 0,4 | 15 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 1.085 | 1.598 | 0,4 | 0,5 | 47 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 1.085 | 1.598 | 0,4 | 0,5 | 47 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 2.496 | 2.792 | 0,9 | 0,9 | 12 |
| 1.4 Otros Ingresos | 2.764 | 2.401 | 1,0 | 0,8 | -13 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 315 | 314 | 0,1 | 0,1 | -0 |
| 1.4.2 Otros | 2.449 | 2.087 | 0,9 | 0,7 | -15 |
| 1.5 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 1.5.1 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2 GASTOS TOTALES | 6.963 | 8.097 | 2,5 | 2,6 | 16 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 7.122 | 7.973 | 2,5 | 2,6 | 12 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.3 Otros | 7.122 | 7.973 | 2,5 | 2,6 | 12 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 426 | 549 | 0,2 | 0,2 | 29 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 1.869 | 2.312 | 0,7 | 0,7 | 24 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 4.528 | 4.791 | 1,6 | 1,5 | 6 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 300 | 321 | 0,1 | 0,1 | 7 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 16 | 37 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 16 | 37 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | -175 | 86 | -0,1 | 0,0 | 0 |
| 2.4.1 Deuda Flotante | -175 | 86 | -0,1 | 0,0 | 0 |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 388 | -153 | 0,1 | 0,0 | |

Fuente: CONFIS

La actualización del resultado fiscal para el área de salud implica una mejoría con respecto a la proyección del Plan Financiero 2006, que se ve explicada por mayores ingresos derivados del recálculo de los rendimientos financieros del FOSYGA. Lo anterior, como consecuencia de una mayor proyección del saldo en 2006, debido a que el saldo observado para el Fondo al cierre de la vigencia

2005 (\$3.663 mm)²⁰ fue mayor al proyectado para ese año. Por otro lado, también se revisó la tasa de rentabilidad del Fondo, dadas las nuevas condiciones del mercado, tal como se presenta en el Cuadro 4.16. Por lo anterior, los rendimientos financieros del FOSYGA son de \$303 mm en la actualidad, mayores en \$40 mm a lo proyectado en el documento de Revisión del Plan Financiero 2006 de Enero 18.

Cuadro 4.16
Saldo y Rendimientos Financieros del FOSYGA 2005 – 2006

| FOSYGA | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006 / 2005 |
|--------------------------|----------------------|-------|-------|------|-----------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| Saldo | 3.663 | 3.898 | 1,3 | 1,3 | 6,4 |
| Rendimientos Financieros | 277 | 303 | 0,1 | 0,1 | 9,5 |

Fuente: CONFIS

Esta nueva proyección de rendimientos financieros para 2006 en el FOSYGA genera un incremento en los ingresos totales del sector salud de \$41 mm frente a la Revisión del Plan Financiero 2006 de Enero 18. Por otra parte, la actualización de los rendimientos financieros en el FOSYGA en 2006 implica un crecimiento de este rubro de 9,5% (\$26 mm) respecto a 2005, debido principalmente al incremento del saldo en \$235 mm (6,4%) entre estos dos años.

4.2.4.2 Pensiones y Cesantías IVM (Invalidez, Vejez y Muerte)

Se proyecta para 2006 en el área de pensiones y cesantías un superávit de \$4.657 mm (1,5% del PIB), tal como se presenta en el Cuadro 4.17. Este resultado, es mayor en \$179 mm (0,03% del PIB) al proyectado inicialmente en el documento de Revisión del Plan Financiero 2006, que representa un deterioro de \$477 mm (0,3% del PIB) frente al resultado de 2005.

²⁰ El saldo estimado para el FOSYGA en 2005 era de \$3.319 mm.

Cuadro 4.17
Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

| CONCETO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006 / 2005 |
|---------------------------------------|----------------------|---------------|------------|------------|-----------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| 1 INGRESOS TOTALES | 22.675 | 23.929 | 8,0 | 7,7 | 6 |
| 1.1 Explotación Bruta | 19 | 24 | 0,0 | 0,0 | 29 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 13.760 | 14.220 | 4,8 | 4,6 | 3 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 13.760 | 14.220 | 4,8 | 4,6 | 3 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 5.023 | 5.522 | 1,8 | 1,8 | 10 |
| 1.4 Otros Ingresos | 4.144 | 4.162 | 1,5 | 1,3 | 0 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 2.118 | 2.096 | 0,7 | 0,7 | -1 |
| 1.4.2 Otros | 2.026 | 2.066 | 0,7 | 0,7 | 2 |
| 1.5 Ingresos Causados | -271 | 0 | -0,1 | 0,0 | 0 |
| 1.5.1 Ingresos Causados | -271 | 0 | -0,1 | 0,0 | 0 |
| 2 GASTOS TOTALES | 17.540 | 19.271 | 6,2 | 6,2 | 10 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 17.529 | 19.253 | 6,2 | 6,2 | 10 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.3 Otros | 17.529 | 19.253 | 6,2 | 6,2 | 10 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 72 | 75 | 0,0 | 0,0 | 5 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 77 | 60 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 17.320 | 19.071 | 6,1 | 6,1 | 10 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 60 | 47 | 0,0 | 0,0 | -22 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 12 | 19 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 12 | 19 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 2.4.1 Deuda Flotante | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 5.135 | 4.657 | 1,8 | 1,5 | -9 |

Fuente: CONFIS

Los mejores resultados en esta área se deben a la actualización de los ingresos totales, que se explica por la combinación de cambios en los rubros de “otros” de los denominados Otros Ingresos, Aporte Nación, Rendimientos Financieros, y en Ingresos Causados.

Debido a que se espera que el FONPET reciba la transferencia por concepto de regalías de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) correspondiente a 2005²¹, el rubro “otros” de los denominados “Otros Ingresos” presenta un incremento de \$443 mm respecto al Plan Financiero 2006.

De otro lado, en el aporte Nación se presenta una disminución de \$326 mm (0,1% del PIB), que se explica en el I.S.S – Pensiones, debido a que al cierre de la vigencia 2005 esta entidad presentó ingresos extraordinarios por convalidación pensional²² y devolución de aportes, lo que se generó un aumento de los ingresos propios disponibles del Seguro Social en 2006 para cubrir el pago de pensiones. Se proyecta que la Nación traslade estos recursos al I.S.S en 2007, para cubrir las necesidades de pago de pensiones de esa entidad.

Por otro lado, los rendimientos financieros se reducen en \$70 mm, lo que se explica en los Fondos Públicos de Pensiones (FONPET, Patrimonio Autónomo de Ecopetrol –PAE–, Fondo de Solidaridad Pensional –FSP– y el Patrimonio Autónomo de Telecom –PAP–), debido en parte a la actualización de los saldos en 2006 con la información disponible para cada fondo al cierre de 2005. Como se observa en el Cuadro 4.18, el saldo total de los Fondos pasa de \$19.684 mm (6,9% del PIB) en 2005 a \$23.468 mm (7,6% del PIB) en 2006. Este resultado se presenta por el proceso de acumulación del FONPET y el PAE, ya que son fondos diseñados para ahorrar y generar los recursos para el pago de pensiones futuras en las entidades territoriales y en Ecopetrol, respectivamente. Es importante destacar que en el caso del FONPET esta acumulación de recursos representa un mayor superávit en la seguridad social, pero a su vez un mayor gasto en cabeza del GNC, que para 2006 se estima en \$1.095 mm (0,4% del PIB)²³.

21 En el año 2005 las fiducias que manejan el patrimonio autónomo del FONPET no tenían cupo legal para recibir los recursos por regalías provenientes de la A.N.H, por lo que para adjudicar el manejo de esos dineros se debía realizar una licitación. Sin embargo, la licitación no se abrió en 2005, causando que los recursos no ingresaron al FONPET en dicho año. Se espera que en 2006 se realice la licitación para que ingresen al FONPET estos recursos correspondientes al 2005.

22 La convalidación pensional es el proceso por el cual se produce el retorno al I.S.S de un grupo de personas, y la consecuente devolución por parte de las AFP de sus cuentas individuales como consecuencia del Decreto 3800 de 2003, mediante el cual se establecieron los mecanismos que permitían a las mujeres mayores de 45 años y hombres mayores de 50 años, cambiar de régimen, bajo la condición de no trasladarse entre regímenes en lo sucesivo. En 2005 retornaron al I.S.S – Pensiones 10.000 personas.

23 Para una ampliación del análisis del FONPET dentro de las cuentas fiscales, ver el Boletín de Coyuntura Fiscal No. 2 de Septiembre de 2005 “El impacto fiscal del FONPET sobre el sector público consolidado”, publicado en el CONFIS, al cual se puede acceder en la página web del Ministerio de Hacienda: www.minhacienda.gov.co.

Cuadro 4.18:
Saldo de los Fondos Públicos de Pensiones 2005 – 2006

| FONDOS | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--------------------------------|----------------------|---------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | 2006 / 2005 |
| Fonpet | 8.283 | 10.853 | 2,9 | 3,5 | 31,0 |
| Ecopetrol | 8.618 | 9.483 | 3,0 | 3,1 | 10,0 |
| Telecom | 1.040 | 1.180 | 0,4 | 0,4 | 13,5 |
| Fondo de Solidaridad Pensional | 1.743 | 1.952 | 0,6 | 0,6 | 12,0 |
| TOTAL | 19.684 | 23.468 | 6,9 | 7,6 | 19,2 |

Fuente: CONFIS

Por otra parte, dadas las condiciones actuales del mercado se realizó una revisión a la baja de las tasas de rendimiento de dichos fondos, dando como resultado una nueva proyección de los rendimientos financieros. Como se observa en el Cuadro 4.19, para 2006 los rendimientos de los Fondos se proyectan en \$1.922 mm (0,6% del PIB), mayores en \$88 mm a los observados en 2005, (\$1.835 mm, (0,6% del PIB)), y menores en \$70 mm a lo proyectado en el documento del Plan Financiero de 2006. Lo anterior se explica por las menores tasas de rendimiento que se han observado a lo largo del año, a pesar de un incremento en los saldos, estimado en \$3.784 mm (0,7% del PIB) entre 2005 y 2006, mayor al inicialmente proyectado²⁴.

Cuadro 4.19
Rendimientos Financieros de los Fondos Públicos de Pensiones 2005–2006

| FONDOS | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | 2006 / 2005 |
| Fonpet | 818 | 923 | 0,3 | 0,3 | 12,8 |
| Ecopetrol | 686 | 734 | 0,2 | 0,2 | 6,9 |
| Telecom | 134 | 101 | 0,0 | 0,0 | -25,0 |
| Fondo de Solidaridad Pensional | 197 | 166 | 0,1 | 0,1 | -15,8 |
| TOTAL | 1.835 | 1.922 | 0,6 | 0,6 | 4,8 |

Fuente: CONFIS

²⁴ La estimación actual del saldo de los Fondos Públicos de Pensiones para 2006 es mayor en \$855 mm a la proyección del la Revisión del Plan Financiero 2006 de Enero 18 (Documento Asesores 01/2006).

Por último, en la Revisión del Plan Financiero 2006 se tenían proyectados ingresos causados en el FONPET para cancelar rezago correspondiente al año 2005 por \$133 mm. Esto se registra como un ingreso causado en 2006 y por ende se incluye con signo negativo. Sin embargo, al cierre de 2005 se realizaron todos los aportes de la Nación²⁵ correspondientes a la vigencia, de manera que no quedó rezago. Por tanto, los ingresos causados en 2006 pasan a ser cero.

Como resultado de todo lo anterior el balance de la seguridad social se proyecta en \$4.775 para 2006.

4.2.5. Telecom²⁶

En junio de 2003 la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y 12 de sus teasociadas fueron liquidadas creándose Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P²⁷, de esta manera el Gobierno Nacional adoptó un nuevo modelo de gestión de los servicios de telecomunicaciones. La liquidación de Telecom fue consecuencia de ineficiencias operacionales, sobrecostos laborales y problemas jurídicos que llevaron a la empresa a una situación de insostenibilidad financiera que le impedía contar con los recursos necesarios para inversión, mantenimiento o reposición de equipos así como cumplir con sus obligaciones tales como el fondeo del Patrimonio Autónomo de Pensiones –PAP- y el pago de los contratos de riesgo compartido.

La liquidación de Telecom y la creación de Colombia Telecomunicaciones permitieron no sólo garantizar la continuidad de la prestación del servicio de telecomunicaciones sino también asegurar los recursos necesarios para el pago de los pasivos de Telecom en Liquidación mediante la contraprestación que en virtud del Contrato de Explotación, la nueva empresa paga a Telecom por el uso de los bienes afectos al servicio.

25 Op. Cit. Boletín de Coyuntura Fiscal No. 2 de Septiembre de 2005 "El impacto fiscal del FONPET sobre el sector público consolidado", publicado en el CONFIS, al cual se puede acceder en la página web del Ministerio de Hacienda: www.minhacienda.gov.co.

26 Bajo este rubro se agrupa Colombia Telecomunicaciones y Telecom en Liquidación.

27 Decretos 1615 y 1616 de 2003.

No obstante, el buen desempeño de la empresa en 2003 y 2004, el Conpes 3374 de 2005 resaltó la necesidad de adoptar medidas tendientes a garantizar tanto la sostenibilidad financiera como la continuidad de la prestación de los servicios de telecomunicaciones en el mediano y largo plazo, dado que el creciente mercado de telefonía móvil y el alto nivel de competencia en el sector de telecomunicaciones pusieron en peligro el modelo de gestión adoptado en 2003.

De acuerdo con esto, se adoptó la alternativa de vincular un socio estratégico a través de la capitalización de la compañía. Mediante este mecanismo el socio adquirió el 50% más una acción, obteniendo así el control de la compañía a partir de abril de 2006.

Como consecuencia de lo anterior se modificó el Contrato de Explotación, de forma que la contraprestación es fija y equivale a \$350 mm en pesos corrientes de 2006 entre el 2006 y el 2011 y de \$480 mm pesos corrientes de 2006 entre 2011 y 2022²⁸ año en que se estimó se terminará de fondear el pasivo pensional y los otros pasivos de Telecom en Liquidación, cuyo valor se calculó en \$7,6 billones de pesos.

Por otro lado, el 31 de enero de 2006 culminó del proceso liquidatorio de Telecom y se constituyó por un lado, el patrimonio autónomo en cabeza del cual quedaron los bienes afectos a la prestación del servicio, llamado PARAPAT y por otro, el patrimonio autónomo de remanentes –PAR- en cabeza del cual quedaron los activos no afectos al servicio²⁹.

De esta forma el PARAPAT es el beneficiario de la contraprestación del Contrato de Explotación y distribuirá dichos recursos entre el PAP y el PAR, dando prioridad al financiamiento del pasivo pensional. Por su parte el PAR administra los activos no afectos al servicio, atiende las obligaciones remanentes y contingentes, así

²⁸ Estas cifras serán ajustadas anualmente con el IPC más el 4%.

²⁹ Decreto 274 de 2006

como los procesos judiciales o reclamaciones que estaban en curso en el momento de la terminación del proceso liquidatorio³⁰.

En consecuencia de lo anterior, Telecom en Liquidación y Colombia Telecomunicaciones ya no hacen parte del sector público y no representan un riesgo fiscal para la Nación, razón por la cual a partir de 2006 el sector Telecom se excluye de la muestra del CONFIS. En adelante, el riesgo fiscal que aún enfrenta la Nación a causa de la empresa liquidada corresponde al pasivo pensional al cual se le hace seguimiento a través del PAP, entidad incluida en la muestra del sector de la Seguridad Social.

4.2.6 Regionales y Locales

En 2006, se espera un superávit de 0,5% del PIB para el sector de Regionales y Locales³¹. Este resultado es 0,3% del PIB menor al resultado de 2005, y 0,2% del PIB menor al proyectado en el Plan Financiero de 2006. Esta nueva proyección de 2006 se basa en el comportamiento del balance fiscal del sector que, después del superávit extraordinario de 2004, ha mostrado una tendencia a estabilizarse en balances positivos menores a los presentados en dicho año.

A partir de 2002 las entidades territoriales lograron alcanzar niveles sostenidos de superávit. Esta mejoría de las finanzas territoriales obedeció a factores estructurales como el continuo aumento de los ingresos, así como un moderado crecimiento de los gastos de funcionamiento, restringidos por ley³², permitiendo su estabilización frente al crecimiento de los ingresos corrientes³³.

En 2004 el sector presentó un superávit extraordinario de 1,1% del PIB gracias a un factor coyuntural ligado al ciclo político del presupuesto ya que este fue el primer año de gobierno del nivel regional, lo que condujo a una caída de alrededor de 20% de la inversión, llegando a niveles históricamente bajos³⁴.

30 Decreto 4781 de 2005

31 Este sector incluye los gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales como loterías y licorerías, y el Fondo nacional de Regalías (FNR)

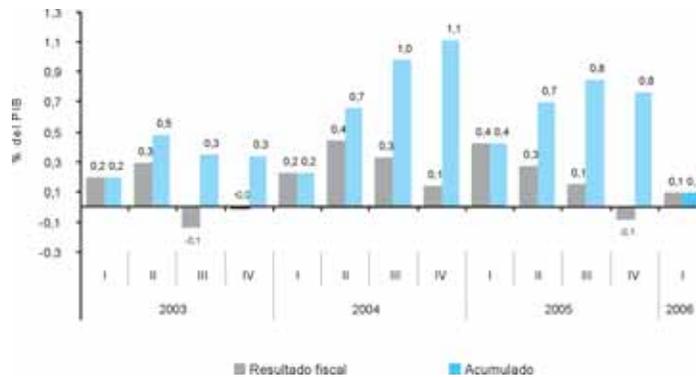
32 Ley 617 de 2000.

33 Boletín de Coyuntura Fiscal No. 003 de 2005

34 Se estima que la inversión en 2004 estuvo cerca de 0,3 puntos porcentuales por debajo del promedio histórico.

En efecto, desde 2004 el sector ha presentado una tendencia decreciente de su balance fiscal como consecuencia de la reactivación de la inversión. Como se muestra en el Gráfico 4.2, esta tendencia se ratifica en el comportamiento del sector durante 2005 y en el primer trimestre de 2006 cuyo resultado fiscal de \$275 mm implica una caída de \$929 mm (0,3% del PIB), respecto al primer trimestre de 2005.

Gráfico 4.2
Balance Fiscal Trimestral
Regionales y Locales



Fuente: CONFIS

De acuerdo con esta tendencia, se proyecta que en 2006 Regionales y Locales presente una caída de 0,3% del PIB en el resultado fiscal frente al observado en 2005 debido a que se espera que los ingresos crezcan 9,6%, manteniéndose alrededor de 10,8% del PIB, mientras se estima que los gastos aumenten 0,3% del PIB.

Cuadro 4.20
Balance Fiscal de Regionales y Locales con FNR

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2007/2006 |
|------------------------------------|----------------------|--------|-------|------|---------------------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | |
| 1. INGRESOS TOTALES | 30.668 | 33.613 | 10,8 | 10,8 | 9,6 |
| 1.1. Aportes del Gobierno Nacional | 13.651 | 14.736 | 4,8 | 4,7 | 7,9 |
| 1.2. Ingresos Tributarios | 8.333 | 9.116 | 2,9 | 2,9 | 9,4 |
| 1.3. Otros Ingresos | 8.684 | 9.761 | 3,1 | 3,1 | 12,4 |
| 2. GASTOS TOTALES | 28.514 | 31.933 | 10,0 | 10,3 | 12,0 |
| 2.1. Pagos Corrientes | 21.490 | 23.762 | 7,6 | 7,7 | 10,6 |
| 2.2. Pagos de Capital | 7.012 | 8.167 | 2,47 | 2,63 | 16,5 |
| 2.3. Prestamo Neto | -7 | -5 | -0,0 | -0,0 | -18,9 |
| 3. (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 2.154 | 1.680 | 0,8 | 0,5 | -22,0 |

Fuente: CONFIS

Por un lado, el comportamiento de los ingresos se debe principalmente a un aumento de 32% de las regalías como consecuencia tanto del desmonte de subsidios a los combustibles como de la tendencia creciente del precio internacional del petróleo, lo que se refleja en un aumento de 12,4% en los otros ingresos.

Por otro lado, dado que el Sistema General de Participación crece con el IPC más 2,5%³⁵, y el PIB crece 4,8% en términos reales, se proyecta que las transferencias de la Nación caigan 0,07% del PIB tendencia que contrarresta el crecimiento de las regalías, manteniendo los ingresos totales del sector constantes como porcentaje del PIB.

Por otro lado, como se mencionó, se estima que los gastos crezcan 12%, pasando de 10% del PIB al 10,3% del PIB a causa del aumento de la inversión, cuyo crecimiento se espera esté cerca de 17% acorde con sus niveles históricos y la tendencia reciente de crecimiento de este rubro³⁶.

³⁵ Acto Legislativo 01 de 2001

³⁶ Para este análisis se utiliza como fuente de información el seguimiento que desde 1987 realiza el Banco de la República a los resultados fiscales por encima de la línea para una muestra de 345 gobiernos subnacionales, la cual incluye 32 Gobernaciones y 313 Gobiernos Centrales Municipales (incluye 32 ciudades capitales).

4.2.7 Empresas Públicas de Medellín

Se proyecta que Las Empresas Públicas de Medellín presenten un superávit de \$183 mm (0,1 % del PIB) en 2006 como resultado de ingresos por \$3,5 billones (1,2% del PIB) y gastos por \$3,3 billones (1,1% del PIB), lo que implica un menor superávit por \$10 mm respecto a 2005 (Cuadro 4.21).

Cuadro 4.21
: Balance Fiscal de Empresas Públicas de Medellín

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--|----------------------|-------|-------|------|-----------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | 2007/2006 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 3.288 | 3.573 | 1,2 | 1,2 | 8,7 |
| 1.1. Explotación Bruta | 3.112 | 3.381 | 1,1 | 1,1 | 8,6 |
| 1.2. Aportes del Gobierno Nacional | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.1. Funcionamiento | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3. Ingresos tributarios | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.4. Otros Ingresos | 176 | 192 | 0,1 | 0,1 | 9,0 |
| 2. PAGOS TOTALES | 3.095 | 3.390 | 1,1 | 1,1 | 9,6 |
| 2.1. PAGOS CORRIENTES | 2.147 | 2.352 | 0,8 | 0,8 | 9,6 |
| 2.1.1. Interes deuda externa | 140 | 135 | 0,1 | 0,0 | -3,7 |
| 2.1.2. Interes deuda interna | 32 | 33 | 0,0 | 0,0 | 3,0 |
| 2.1.3. Otros | 1.974 | 2.184 | 0,7 | 0,7 | 10,6 |
| 2.1.3.1. Servicios personales | 264 | 283 | 0,1 | 0,1 | 7,4 |
| 2.1.3.2. Op. comercial y compra | 590 | 691 | 0,2 | 0,2 | 17,1 |
| 2.1.3.3. Transferencias | 667 | 585 | 0,2 | 0,2 | -12,2 |
| 2.1.3.4. Resto | 454 | 624 | 0,2 | 0,2 | 37,5 |
| 2.2. PAGOS DE CAPITAL | 947 | 1.037 | 0,3 | 0,3 | 9,5 |
| 2.2.1. Formación bruta de capital fijo | 947 | 1.037 | 0,3 | 0,3 | 9,5 |
| 2.2.2. Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.3. PRESTAMO NETO | -2 | -1 | -0,0 | -0,0 | -47,6 |
| 3. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2) | 193 | 183 | 0,1 | 0,1 | -5,1 |

Fuente: CONFIS

Respecto a la proyección del Plan Financiero 2006 de enero 18 de 2006, se disminuyeron los ingresos en \$26 mm debido a que se esperan menores ingresos por la venta de equipos del programa de masificación de Internet.

Así mismo, se incluyen \$14 mm adicionales en gasto de intereses de deuda interna debido a que se espera que durante 2006 se reciban nuevos desembolsos de deuda que incrementarán el pago de intereses. Lo anterior implica que el resultado proyectado actualmente para 2006 es \$39 mm inferior al proyectado en el Plan Financiero de enero 18.

4.2.8 Resto de Entidades

- **EAAB**

Se espera que la empresa presente un superávit de \$79 mm en 2006, \$112 mm inferior al cierre 2005. Este resultado se debe a ingresos esperados por \$1,1 billones y pagos por \$1 billón.

Respecto al plan financiero de Enero 18 de 2006 se aumentaron los ingresos \$24 mm debido que se esperan mayores recursos por transferencias de los convenios con el Municipio de Sochay y el DAMA.

Por otro lado, los gastos se incrementaron \$58 mm debido principalmente al aumento de los gastos generales y de operación cuya proyección creció debido al aumento en la adquisición de bienes y servicios para el mantenimiento y operación de las redes de acueducto y alcantarillado. Estas modificaciones dan como resultado un balance menor en \$34 mm al proyectado en el plan financiero de enero 18.

4.3 Sector Público Financiero

4.3.1 Fogafin

Para el año 2006 se proyecta un superávit de caja de \$557 mm (0,2% del PIB) inferior en \$53 mm al esperado para 2005. Esto es el resultado de ingresos por \$859 mm (0,3% del PIB) y gastos por \$302 mm (0,1% del PIB), como se muestra en el Cuadro 4.22.

Se proyecta que en 2006 los ingresos de la entidad crezcan 4,4% (\$36 mm) con respecto a 2005. Por una parte, se espera que los ingresos corrientes disminuyan en 6,3% (\$36 mm) debido a una caída de 88,3% (\$122 mm) en los rendimientos recibidos por los créditos de capitalización al sector financiero privado, teniendo en cuenta que gran parte de estas entidades ya han cancelado sus obligaciones con el Fondo. Lo anterior es compensado por mayores ingresos de \$59 mm provenientes del seguro de depósito que pagan las entidades bancarias y \$60 mm de rescate de seguros de depósito.

A diferencia de los ingresos corrientes, se espera que los ingresos de capital crezcan 29,3% (\$73 mm) gracias a un aumento generalizado de los rendimientos financieros provenientes de su portafolio en dólares.

Con relación al Plan Financiero 2006, el balance de la entidad aumentó en \$161 mm (0,1% del PIB) debido a que se esperan mayores ingresos por \$118 mm. Esto se debe a un mayor ingreso de rescate de seguros de depósito pagados por \$63 mm, que incluye las recuperaciones de cartera y venta de inmuebles por parte de CISA que no fueron contempladas inicialmente. Adicionalmente se presenta una reestimación del recaudo por seguro de depósito de \$46 mm, la cual esta sujeta a la calificación de riesgo de los bancos.

Cuadro 4.22
Balance Fiscal de Fogafin

| CONCEPTO | \$ Miles Millones | | % del PIB | | Crec % |
|---|-------------------|------|-----------|------|-----------|
| | 2005 | 2006 | 2005 | 2006 | 2005/2004 |
| INGRESOS TOTALES | 823 | 859 | 0,3 | 0,3 | 4,4 |
| Ingresos Corrientes | 575 | 539 | 0,2 | 0,2 | -6,3 |
| Recaudo Seguro de Depósito | 401 | 460 | 0,1 | 0,1 | 14,7 |
| Rendimiento del portafolio de Granahorrar | 34 | 0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| Rescate de seguros de depósito pagados | 3 | 63 | 0,0 | 0,0 | 2.402,7 |
| Rendimiento Créditos Línea de Capitalización Sector Privado | 138 | 16 | 0,0 | 0,0 | -88,3 |
| Ingresos de Capital | 248 | 320 | 0,1 | 0,1 | 29,3 |
| Rendimientos de Operaciones Apoyo Tradicional | 3 | 10 | 0,0 | 0,0 | 210,6 |
| Rendimientos Apoyo Emergencia Económica | 4 | 46 | 0,0 | 0,0 | 1.021,8 |
| Rendimientos del Portafolio Emergencia | 240 | 263 | 0,1 | 0,1 | 9,7 |
| GASTOS TOTALES | 213 | 302 | 0,1 | 0,1 | 42,1 |
| PAGOS CORRIENTES | 513 | 540 | 0,2 | 0,2 | 5,2 |
| Funcionamiento y administración | 41 | 29 | 0,0 | 0,0 | 1.220,1 |
| Devolución prima seguro de depósito | 49 | 154 | 0,0 | 0,1 | -41,4 |
| Pago de intereses | 424 | 358 | 0,2 | 0,1 | 27,4 |
| Otros | 111 | 27 | 0,0 | 0,0 | -74,3 |
| Bonos de Capitalización Banca Pública | 313 | 331 | 0,1 | 0,1 | -50,9 |
| TRANSFERENCIAS | -301 | -238 | -0,1 | -0,1 | -218,9 |
| Transferencias del gobierno | -313 | -331 | -0,1 | -0,1 | -108,5 |
| Apoyo a la banca pública | 12 | 93 | 0,0 | 0,0 | 2.659,9 |
| DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO | 610 | 557 | 0,2 | 0,2 | -154,3 |

Fuente: Fogafin

Por otra parte, se espera que los gastos aumenten en \$90 mm (42%) con relación a 2005, como consecuencia de una mayor devolución de primas de depósito por \$105 mm y transferencias del Gobierno para el apoyo de la banca pública de \$81 mm. Lo anterior se compensa parcialmente con una caída en los pagos de funcionamiento de \$12 mm y de intereses de \$84 mm.

Con relación al Plan financiero 2006 publicado en enero, se observa una caída de \$144 mm en las proyecciones del pago de intereses provenientes de los bonos de capitalización de la banca pública al pasar de \$475 mm a \$331 mm. Esta situación se explica por la venta de Granahorrar, lo que significó para Fogafin una menor tenencia de bonos y por lo tanto un menor pago de intereses.

Estos pagos son neutros dentro del balance de la entidad, debido a que hacen parte de los costos de la reestructuración financiera, que son cubiertos por el Gobierno Nacional Central. Por presentación, el traslado de estos recursos por parte del Gobierno aparece en el balance como un gasto negativo, porque corresponde a un ingreso por transferencias.

Capítulo V

5. ACTIVIDADES CUASIFISCALES

Como se ha señalado en informes anteriores, las principales actividades cuasifiscales del sector público tienen que ver con los resultados financieros derivados de la política monetaria y de las labores de prestamista de última instancia realizadas por el Banco de la República, los efectos del seguro de depósitos a través del Fondo de Garantías Financieras (FOGAFIN) y el efecto del subsidio implícito que da Ecopetrol al consumo de combustibles en el territorio nacional.

5.1 Banco de la República

5.1.1 Resultados Financieros

En el año 2005, el Banco de la República (en adelante BR) mantuvo la estrategia de “inflación objetivo” para conducir la política monetaria. En el marco de esta estrategia, en la medida en que la postura de la política monetaria estaba acorde con el objetivo de inflación trazado por el BR, se realizaron pocas modificaciones a la estructura de tasas de interés del emisor. En efecto, a lo largo del año, esta estructura se modificó una sola vez cuando en el mes de septiembre se redujo en 50 puntos básicos.

Así mismo, como se comentó en el capítulo 1, el BR realizó una intervención activa en el mercado cambiario con el fin de contrarrestar las presiones hacia la apreciación del tipo de cambio.

Esta política le valió un importante incremento en las reservas internacionales.

En el Plan Financiero presentado un año atrás en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005, se señalaba que como parte del financiamiento del Gobierno Nacional Central se esperaba el traslado por parte del BR de utilidades por valor de \$462 mm, cifra muy cercana a la finalmente observada por \$454 mm³⁷.

A continuación se presenta el análisis de los resultados financieros del Banco de la República para el año 2005.

5.1.2 Balance General

En el balance general del BR para el 2005 se observa que los activos y pasivos presentaron un importante crecimiento (11,4% y 26,8% respectivamente) durante el año, mientras que el patrimonio se redujo en 8,9% para el mismo período (Cuadro 5.1).

Dicho crecimiento en los activos estuvo motivado por las medidas adoptadas por él para atenuar el efecto cambiario, por los canjes de reservas por títulos públicos y por el incremento de las operaciones REPO. Así, aún cuando la acumulación de reservas internacionales netas fue menor a la registrada en 2004, el saldo en las reservas internacionales brutas se incrementó al pasar de US\$13.539,9 millones en 2004 a US\$14.956,9 en 2005, debido en gran parte a la compra de reservas por valor de US\$4.658,4 millones a través del mecanismo de intervención discrecional. Por otra parte, como resultado de las compras netas de TES durante el año, el portafolio de inversiones en moneda nacional creció en \$1.619,6 mm con respecto al año anterior.

³⁷ Utilidades registradas por el SPC bajo el método de caja.

³⁸ En mayo de 2005 el Gobierno adopta un nuevo esquema de liquidez, según el cual, éste deposita en el Banco de la República la totalidad de sus excedentes de liquidez a las tasas del mercado.

El aumento de los pasivos en el balance se vió influenciado básicamente por el incremento en los depósitos del Gobierno Nacional que como consecuencia de la aplicación del nuevo esquema de manejo de la liquidez³⁸, crecieron en \$2.663,1 mm

durante el año, y por el crecimiento de la demanda de dinero en efectivo y de la reserva bancaria.

Cuadro 5.1
Balance del Banco de la República - Diciembre 2004 a Diciembre 2005
(Miles de Millones de Pesos)

| Concepto | 2004 | 2005 | Variación | |
|--|---------------|---------------|---------------|--------------|
| | | | Absoluta | Porcentual |
| Activos | 41.846 | 46.618 | 4.772 | 11,4 |
| Reservas Internacionales Brutas | 32.357 | 34.165 | 1.808 | 5,6 |
| Aportes en Organismos Internacionales | 3.007 | 2.834 | -173 | -5,8 |
| Inversiones | 984 | 2.604 | 1.620 | 164,6 |
| Sector Público Deuda Consolidada | | | | |
| Sector Público Regulación Monetaria | 928 | 2.551 | 1.623 | 174,9 |
| Bonos Capitalización Banca Pública y Otros | 56 | 53 | -3 | -5,3 |
| Cartera de Créditos | 4 | 2 | -2 | -41,5 |
| Pactos de Reventa- Apoyos Transitorios de Liquidez | 2.512 | 4.050 | 1.539 | 61,3 |
| Cuentas por Cobrar | 48 | 36 | -12 | -24,3 |
| Otros Activos Netos | 2.935 | 2.926 | -8 | -0,2 |
| Pasivo y Patrimonio | 41.846 | 46.618 | 4.772 | 11,4 |
| Pasivo | 23.824 | 30.197 | 6.373 | 26,8 |
| Pasivos M/E que Afectan Reservas Internacionales | 10 | 21 | 11 | 113,9 |
| Base Monetaria | 19.262 | 22.805 | 3.543 | 18,4 |
| Billetes en Circulación | 16.279 | 19.178 | 2.899 | 17,8 |
| Moneda de Tesorería | 410 | 461 | 52 | 12,6 |
| Depositos para Encaje Bancos | 2.380 | 2.971 | 591 | 24,9 |
| Depósitos en Cta. Cte. Resto Sec. Financ. | 194 | 195 | 1 | 0,4 |
| Otros Depósitos | 49 | 132 | 83 | 169,1 |
| Gobierno Nacional-Dirección del Tesoro Nacional | 1.062 | 3.725 | 2.663 | 250,8 |
| Obligac. Organismos Internacionales | 2.483 | 2.285 | -198 | -8,0 |
| Pasivos por Líneas Externas | | | | |
| Títulos de Regulación Monetaria y Cambiaria | | | | |
| Cuentas por Pagar | 49 | 58 | 10 | 19,9 |
| Otros Pasivos | 910 | 1.171 | 261 | 28,7 |
| Patrimonio | 18.022 | 16.421 | -1.601 | -8,9 |
| Capital | 13 | 13 | | |
| Reservas | 1.524 | 1.868 | 344 | 22,5 |
| Superávit Patrimonial | 14.624 | 13.221 | -1.403 | -9,6 |
| Valorizaciones de Bienes (arte, cultura e inmuebles) | 1.034 | 994 | -40 | -3,9 |
| Resultados | 828 | 325 | -503 | -60,7 |

Fuente: Banco de la República

El patrimonio que como se dijo anteriormente disminuyó con relación al saldo de 2004, se vio afectado principalmente por la pérdida de valor en moneda nacional de las reservas internacionales a causa de la revaluación y por la transferencia de las utilidades del 2004 al Gobierno.

5.1.3 Estado de Resultados

En el 2005 las utilidades registradas por el BR fueron de \$325 mm, es decir, \$503 mm menores a las registradas en 2004 cuando dicho monto alcanzó los \$828 mm. Esta disminución se explica por una reducción de 25% en los ingresos y un aumento del 14% en los egresos (Cuadro 5.2).

La reducción en los ingresos estuvo dada especialmente por el menor valor en la rentabilidad de las reservas internacionales, el cual se dio a su vez, por la revaluación del peso con respecto al dólar y la devaluación del Euro y el Yen con respecto al dólar. Estas dos monedas constituyen el 15% de las reservas. Parte de la pérdida en el rendimiento de las reservas se vio atenuada por la valorización del portafolio de los TES en \$271 mm.

Parte sustancial del crecimiento en los egresos, ha sido el pago de intereses al Tesoro Nacional por concepto de los depósitos del Gobierno con ocasión del nuevo sistema de liquidez al que se hizo referencia en la sección anterior. Así mismo, es de anotar, que el BR ha realizado un importante esfuerzo por reducir sus gastos discrecionales, tanto los de nómina como los gastos generales en el 2005. Estos últimos disminuyeron en 3,4% con respecto al 2004.

Cuadro 5.2
Estado de Pérdidas y Ganancias del Banco de la República
Diciembre 2004 a Diciembre 2005
(Miles de Millones de Pesos)

| Concepto | 2004 | 2005 | Variación | |
|--|-------|-------|-----------|------------|
| | | | Absoluta | Porcentual |
| I. Ingresos totales | 1.569 | 1.174 | -395 | -25,2 |
| 1. Ingresos operacionales | 1.552 | 1.160 | -391 | -25,2 |
| Intereses y rendimientos | 1.303 | 912 | -391 | -30,0 |
| Reservas internacionales | 835 | 184 | -651 | -78,0 |
| Valoración de TES - por operaciones de expansión monetaria | 322 | 593 | 271 | 84,2 |
| Compra transitoria de títulos y cupos | 131 | 115 | -16 | -12,1 |
| Otras operaciones | 15 | 20 | 5 | 33,0 |
| Comisiones | 136 | 125 | -11 | -8,3 |
| Diferencias en cambio | 49 | 43 | -6 | -12,9 |
| Otros | 63 | 80 | 17 | 26,6 |
| 2. Ingresos no operacionales | 17 | 14 | -4 | -20,8 |
| II. Egresos totales | 741 | 849 | 108 | 14,5 |
| Intereses y rendimientos | 225 | 446 | 221 | 98,1 |
| Encaje y cuentas de depósito | 184 | 418 | 234 | 126,8 |
| Venta transitoria de títulos | 9 | | -9 | -100,0 |
| Otras operaciones | 32 | 28 | -3 | -11,1 |
| Diferencias en cambio | 193 | 63 | -130 | -67,4 |
| Costo de emisión y distribución de especies monetarias | 71 | 125 | 53 | 75,0 |
| Gastos de Personal | 166 | 175 | 9 | 5,3 |
| Gastos de pensionados | -23 | -68 | -90 | 198,3 |
| Gastos generales | 44 | 42 | -2 | -3,4 |
| Otros | 64 | 65 | 1 | 1,5 |
| III. Utilidades o pérdidas del ejercicio | 828 | 325 | -503 | -60,7 |

Fuente: Banco de la República

Finalmente, el BR ha reportado utilidades causadas por \$292 mm durante los tres primeros meses del presente año, con lo cual se cumple el 31% del total de utilidades proyectadas al final del año³⁹.

³⁹ Según el Informe de marzo de 2006 al Congreso de la República, la Junta Directiva del BR espera obtener utilidades por \$926 mm al finalizar el 2006.

5.1.4 Constitución de Reservas y Distribución de Utilidades

Al cierre del 2005 el BR registró unas utilidades por distribuir de \$800,9 mm (Cuadro 5.3), de las cuales transfirió al Gobierno Nacional en el pasado mes de febrero la suma de \$793 mm, cifra resultante luego de haber descontado los respectivos rubros por reservas legales y estatutarias.

Cuadro 5.3
Distribución de Utilidades 2005 y Utilización de Reservas
(Miles de Millones de Pesos)

| | |
|---|--------------|
| I. RECURSOS POR DISTRIBUIR | 800,9 |
| Utilidades 2005 | 325,2 |
| Utilización de Reservas | 475,7 |
| Para protección de Activos | 48,5 |
| Reserva para fluctuación de monedas | 427,2 |
| II. ASIGNACIÓN | 800,9 |
| Gobierno Nacional | 793,0 |
| Inversión Neta en bienes para la actividad cultural | 2,2 |
| Resultado Cambiarios | 5,7 |

Fuente: Banco de la República

5.2 Fondo de Garantías Financieras – Fogafín

5.2.1 Resultados Financieros

El 2005 estuvo caracterizado en general por el cumplimiento de las metas tanto de Fogafín como de sus entidades apoyadas, lo cual ha sido posible gracias a la recuperación sostenida que los establecimientos de crédito vienen presentando desde 2001. De este modo, instituciones privadas como los Bancos de Crédito y Superior, Coltefinanciera, AV Villas y Conavi, no sólo cumplieron sus compromisos, sino que efectuaron el prepago del saldo total de sus obligaciones con el Fondo. Por otra parte, dentro de las entidades públicas que fueron objeto de procesos de saneamiento y fortalecimiento vía capitalizaciones, se presentaron

las liquidaciones del Banco Cafetero y del Banco del Estado, se creó Granbanco y en el mes de octubre se cerró la venta de Granahorrar.

Sumado a los hechos anteriores, la reducción en la cuenta por cobrar a la Nación y el crecimiento de las inversiones (influenciado también por un entorno económico favorable) como parte de la estrategia emprendida para diversificar el riesgo de los seguros de depósito⁴⁰, Fogafín logró incrementar sus utilidades en \$100 mm con respecto a las obtenidas en 2004, cuando se registraron utilidades por \$237 mm.

5.2.2 Balance General y Estado de Resultados

Para 2005 los saldos en activos y pasivos del balance general de Fogafín no presentaron mayores variaciones, sin embargo, mostraron una importante recomposición en sus cuentas (Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4
Balance General de Fogafín
(Miles de Millones de Pesos)

| Concepto | 2004 | 2005 | Variación | |
|-----------------------------|-------|-------|-----------|------------|
| | | | Absoluta | Porcentual |
| Activos | 8.046 | 8.078 | 32 | 0,4 |
| Operaciones de Apoyo | 3.344 | 2.955 | -389 | -11,6 |
| Disponible - Portafolio | 3.260 | 4.420 | 1.160 | 35,6 |
| Cuentas por cobrar (Nación) | 1.176 | 489 | -687 | -58,4 |
| Cartera | 212 | 191 | -21 | -9,9 |
| Otros | 54 | 23 | -31 | -57,4 |
| Pasivo y Patrimonio | 8.046 | 8.078 | 32 | 0,4 |
| Pasivo | 7.717 | 7.666 | -51 | -0,7 |
| Títulos emitidos | 4.354 | 3.547 | -807 | -18,5 |
| Créditos CAF - Otros | 55 | 53 | -2 | -3,6 |
| Reservas Técnicas | 3.227 | 3.883 | 656 | 20,3 |
| Otros Pasivos | 81 | 183 | 102 | 125,9 |
| Patrimonio | 329 | 412 | 83 | 25,2 |

Fuente: Fogafín

⁴⁰ El seguro de depósitos tiene el objeto de garantizar los ahorros y depósitos en las entidades financieras inscritas en el Fondo, que hayan sido intervenidas para su liquidación por parte de la Superintendencia Bancaria

Por el lado de los activos es notable la cuenta por cobrar a la Nación, la cual pasó de \$1.176 mm en 2004 a \$489 mm en 2005, es decir, que de representar el 15% del total de este rubro en 2004 bajó a tan sólo el 6% en 2005. Las inversiones por su parte crecieron un 36% y las operaciones de apoyo disminuyeron aunque levemente.

Los pasivos se redujeron en \$51 mm como consecuencia de una menor emisión de títulos para el financiamiento de la banca, lo cual a su vez estuvo dado por el vencimiento de los bonos de capitalización de la banca pública. Este último hecho influyó también en la reducción de la cuenta por cobrar a la Nación en el activo. Las reservas técnicas aumentaron de manera importante (\$656 mm), consolidando así la suficiencia del Fondo para sortear sus obligaciones tanto actuales como futuras.

El patrimonio de la entidad creció entre 2004 y 2005 en \$83 mm con lo cual alcanzó un saldo de \$412 mm. Este incremento se explica por las mayores utilidades registradas por Fogafin durante el 2005.

Dichas utilidades fueron de \$327 mm, lo que significó un crecimiento del 38% durante 2005 (Cuadro 5.5). La mayor parte de estas utilidades estuvo constituida por los seguros de depósitos con \$291,4 mm (91% del total de las utilidades). Adicionalmente, se presentó una mayor valoración de las inversiones del Fondo, el incremento en el ingreso por primas y la venta de inversiones (parte de las inversiones y bienes recibidos en pago).

5.2.3 Administración de Excesos de Liquidez, Portafolio de Inversiones y Bonos

Con el fin de diversificar el riesgo de las reservas del seguro de depósitos, Fogafin ha invertido sus excedentes de liquidez⁴¹ en títulos del Gobierno Nacional denominados en tasa fija, IPC y UVR y en instrumentos en dólares⁴².

⁴¹ Recursos que exceden lo requerido para el desarrollo de su función.

⁴² Por disposición del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Fogafin solo puede realizar inversiones en títulos emitidos por el Gobierno Nacional o por el Banco de la República.

Cuadro 5.5
Estado de Resultados de Fogafin 2004 - 2005
(Miles de Millones de Pesos)

| Concepto | 2004 | 2005 | Variación | |
|--|------|--------|-----------|------------|
| | | | Absoluta | Porcentual |
| Ingresos operacionales | 1873 | 2460 | 587 | 31,3 |
| Gastos operacionales | -890 | -1125 | -235 | 26,4 |
| Utilidad operacional | 983 | 1335 | 352 | 35,8 |
| Provisiones, depreciaciones y amortizaciones | -530 | -668,6 | -138,6 | 26,2 |
| Utilidad operacional neta | 453 | 666,4 | 213,4 | 47,1 |
| Resultado no operacional | -204 | -305 | -101 | 49,5 |
| Impuesto de renta | -12 | -34 | -22 | 183,3 |
| Resultado del ejercicio | 237 | 327 | 90 | 38,0 |

Fuente: Fogafin

Así, los portafolios administrados por Fogafin corresponden a dos naturalezas diferentes: uno de patrimonios autónomos⁴³ y otro portafolio propio (reservas)⁴⁴. Entre los principales resultados obtenidos a partir del manejo de estos portafolios, se encuentran la compra de dólares por un total de US\$750 millones, que fueron financiadas con los recursos obtenidos a través de los prepagos de las entidades vigiladas por el Fondo, el vencimientos de los TES en poder el Fondo en 2005 y la distribución de utilidades generadas por la venta de Granahorrar. Al finalizar el año los patrimonios autónomos se incrementaron principalmente por las transferencias recibidas del Gobierno para el cubrimiento del IPC de los créditos hipotecarios.

En cuanto a los bonos, aún cuando el Fondo contaba con recursos que al final del año registraron un saldo de \$3,57 billones, no se llevaron a cabo colocaciones de títulos para el financiamiento de la banca pública o privada. Se efectuó la cancelación de bonos por alivios hipotecarios en mora por un monto total de \$186 millones y tuvo lugar el vencimiento de los bonos de capitalización de la banca pública cuyo valor ascendía a \$643 mm incluidos los

⁴³ Compuestos por emergencia económica, emergencia banca pública, seguro de desempleo, FOREC, garantía bonos y títulos hipotecarios VIS (Ley 546/99) y cobertura de tasas.

⁴⁴ Corresponden a la administración de los portafolios de: fondo administrador, seguro de depósitos, fondo de cesantías, fondo de pensiones, administradoras de riesgos profesionales –ARP y banca pública.

intereses capitalizados. En relación con los bonos de emergencia económica, se ha dispuesto en lo sucesivo no volver a realizar colocaciones.

5.3 Ecopetrol

La actividad cuasifiscal de Ecopetrol consiste en subsidiar el consumo final de combustibles nacionales (gasolina regular, ACPM, ACEM⁴⁵, GLP), al venderlos a un precio inferior al internacional, de tal manera que los consumidores acceden a precios inferiores a los que enfrentarían si hubiera que importarlos. Lo anterior representa un costo de oportunidad para Ecopetrol, que podría vender estos combustibles a precios internacionales.

El subsidio se calcula como la diferencia entre el precio externo del producto (paridad de importación) y el precio interno (ingreso al productor autorizado por el Ministerio de Minas y Energía), multiplicado por su volumen de venta. Es decir:

$$\text{Sub Y} = (\text{PPIy} - \text{IPy}) \text{Qy};$$

Donde Sub Y = subsidio total al combustible Y, PPIy = precio paridad de importación por galón de combustible Y, IPy = ingreso al productor por galón de combustible Y, Qy = galones vendidos de combustible Y.

En 2005, el valor del subsidio total otorgado por Ecopetrol ascendió a \$4.849 mm (1,7% del PIB). De este total, \$1.804 mm (37,2% del total) correspondieron a Gasolina Regular, \$2.643 mm (54,5%) a ACPM-ACEM y \$ 402 mm (8,3%) a GLP (Cuadro 5.6).

⁴⁵ ACEM = Diesel Ecológico

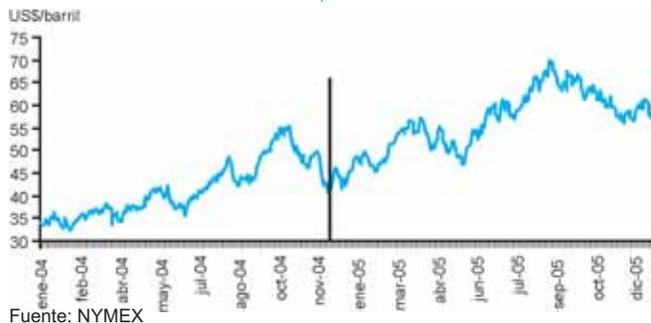
Cuadro 5.6
Subsidios a los Combustibles en 2005

| Concepto | \$ Miles de Millones | | % PIB | | Crec. % 2004/2005 |
|------------------|----------------------|--------------|------------|------------|----------------------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | |
| Gasolina Regular | 1.673 | 1.804 | 0,7 | 0,6 | 7,8 |
| ACPM | 1.751 | 2.643 | 0,7 | 0,9 | 51,0 |
| GLP | 361 | 402 | 0,1 | 0,1 | 11,4 |
| Total | 3.784 | 4.849 | 1,5 | 1,7 | 28,1 |

Fuente: CONFIS con información de Ecopetrol

El monto de los subsidios en 2005 es superior a los valores observados en 2004, debido al mayor precio internacional del petróleo. En efecto, el precio del petróleo WTI pasó de US\$41,4 por barril promedio en el año 2004, a US\$56,3 por barril promedio en el año 2005 (Gráfico 5.1), lo que implica un incremento de 36%. De esta manera, la política de desmonte de subsidios a los combustibles implementada por el Ministerio de Minas y Energía sólo compensó parcialmente el mayor nivel del precio externo (Gráfico 5.2). En efecto, a pesar de que entre 2004 y 2005 el ingreso al productor de gasolina regular se incrementó 21% en promedio, el valor del subsidio al consumo de este combustible aumentó 7,8%. En cuanto al ACPM, el ingreso al productor aumentó 30%, mientras que el valor del subsidio creció 51%.

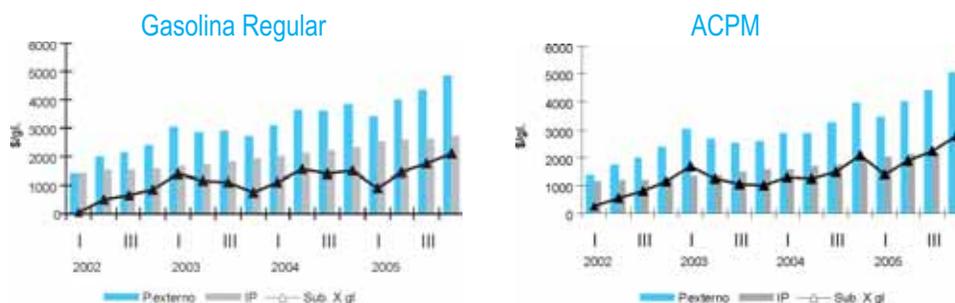
Gráfico 5.1
Precio del Petróleo WTI 2004 - 2005
US\$/Barril



Fuente: NYMEX

Aunque gracias a la revaluación y a la política de desmonte de subsidios se logró revertir la tendencia creciente del subsidio en el primer trimestre de 2005 (Gráfico 5.2), el alza de precios internacionales hizo que en los otros tres trimestres del año el subsidio se incrementara sostenidamente. Cabe resaltar el caso del ACPM, cuyo subsidio por galón es superior al precio controlado durante el último trimestre de 2005.

Gráfico 5.2
Subsidio por Galón de Gasolina Regular y ACPM

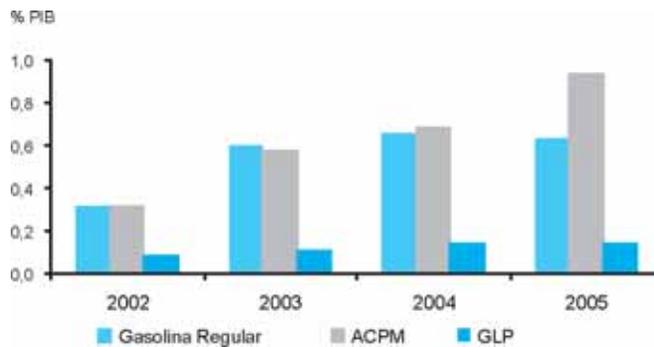


Fuente: CONFIS con base información de Ecopetrol

Como se puede ver en el Gráfico 5.3, el monto del subsidio asumido por Ecopetrol a la gasolina se ha mantenido relativamente constante como porcentaje del PIB desde 2003 (0,63% del PIB en promedio), debido a la caída de la demanda de este combustible, que pasó de 78 kbd en 2004 a 76 kbd en 2005. En cuanto al ACPM, el subsidio al consumo pasó de 0,7% del PIB en 2004 a 0,9% del PIB en 2005, debido al aumento del subsidio por galón de ACPM y al aumento de la demanda de ACPM, que pasó de 77 Kbd en 2004 a 78 Kbd en 2005⁴⁶. Esto último, a su vez, se debe principalmente a que el precio de venta al público del ACPM es inferior al de la gasolina.

⁴⁶ Incluye ACEM

Gráfico 5.3
Subsidio a los Combustibles
(2004 - 2005)



Fuente: CONFIS con información de Ecopetrol

Capítulo VI

6. PRINCIPALES BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) AÑO GRAVABLE 2005

A fin de promover la transparencia fiscal⁴⁷, la DIAN en cumplimiento a los lineamientos señalados en la Ley 819 de 2003 presenta el tercer informe anual sobre gasto tributario⁴⁸.

En este capítulo el Gobierno presenta un estimativo de los principales beneficios tributarios concedidos a través del impuesto sobre la renta, con base en la información contenida en las declaraciones presentadas por este tributo. Adicionalmente, a partir de este año la DIAN incluye un nuevo apartado que contiene estimaciones acerca del impacto de la estructura tributaria del IVA en los ingresos fiscales de la Nación.

Para realizar el presente ejercicio se parte del total de las declaraciones de renta de los declarantes por el año gravable 2005. Dadas las circunstancias de calendario para la presentación de las declaraciones de las personas naturales, los datos y los resultados se presentan bajo carácter preliminar por cuanto a la fecha de realización de este documento no fue posible contar con el cien por ciento de las declaraciones presentadas entre los meses de abril y mayo del presente año.

⁴⁷ La ley 788 de 2002 estableció en su artículo 87 la obligación de presentar "un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios,...", obligación en la que se insiste al fijar normas para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, mediante la ley 819 de 2003, en la que se establece que el marco fiscal de mediano plazo debe contener entre otros elementos, "una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes"

⁴⁸ Se denomina "Gasto Tributario", a aquella recaudación que se deja de obtener por la existencia de tratamientos tributarios especiales (franquicias, exenciones, créditos tributarios, entre otros) en el sistema tributario.

6.1 Impuesto sobre la Renta

Los principales beneficios del impuesto sobre la renta pueden agruparse en tres categorías, dependiendo de la manera en que se desagregan en las declaraciones: la deducción del 30% por inversión en activos fijos reales productivos, las rentas exentas y los descuentos tributarios.

El objetivo de este primer apartado es aproximarse al costo fiscal que representó la utilización de estos beneficios durante el año gravable 2005, diferenciando por:

- modalidad del declarante: sociedades y personas naturales,
- tipo de declarante: contribuyentes, no contribuyentes y régimen especial⁴⁹, y
- subsector económico.

El cálculo del costo fiscal de los beneficios para el total de declarantes del impuesto de renta ascendió a \$3.257 mm, donde \$2.837 mm corresponde a las personas jurídicas y \$420 mm a las personas naturales (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1
Costo Fiscal de los Principales Beneficios Tributarios del Impuesto a la Renta
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Concepto | Personas jurídicas | | Personas naturales | | Total | |
|-------------------|--------------------|--------------|--------------------|--------------|---------------|--------------|
| | Beneficio | Costo fiscal | Beneficio | Costo fiscal | Beneficio | Costo fiscal |
| Deducción del 30% | 2.809 | 1.082 | 109 | 12 | 2.918 | 1.094 |
| Rentas exentas | 4.382 | 1.687 | 3.577 | 408 | 7.959 | 2.095 |
| Descuentos | 68 | 68 | 2 | 2 | 70 | 70 |
| Total | 7.259 | 2.837 | 3.688 | 420 | 10.947 | 3.257 |

⁴⁹ Se consideran como no contribuyentes, entre otros, las sociedades de mejoras públicas, universidades, hospitales, organizaciones de alcoholicos anónimos, partidos y movimientos políticos. Por su parte, se consideran como contribuyentes del régimen tributario especial, entre otros, las corporaciones, fundaciones, y asociaciones sin ánimo de lucro, las cooperativas en general y personas jurídicas sin ánimo de lucro.

*Datos Preliminares.
Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Un análisis más realista sobre los beneficios tributarios y el recaudo potencial, conlleva a centrar el análisis dentro del total de las personas jurídicas, solamente en los contribuyentes, puesto que, para el caso de las entidades pertenecientes al régimen especial y los no contribuyentes, una eventual eliminación de estos beneficios implicaría para el primer caso, mayores gastos del presupuesto público para financiar las actividades que venían desarrollando las entidades sin ánimo de lucro y para el segundo, un traslado de recursos entre distintos niveles del sector público sin que en términos netos se mejore el balance fiscal.

Teniendo en cuenta esta consideración, el desarrollo del ejercicio establece que el costo fiscal de las tres categorías para los contribuyentes del impuesto de renta asciende a \$2.586 mm, de los cuales \$1.094 mm corresponden a la deducción del 30% por inversión en activos fijos, \$1.423 mm a las rentas exentas y \$70 mm a los descuentos tributarios (Cuadro 6.2 – Gráfico 6.1).

Cuadro 6.2
Costo Fiscal de los Principales Beneficios Tributarios de los Contribuyentes del Impuesto sobre la Renta Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

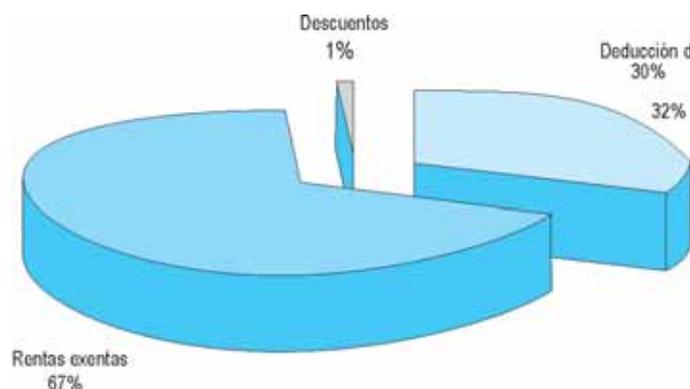
| Concepto | Personas Jurídicas | | Personas Naturales | | Total | |
|-------------------|--------------------|---------------|--------------------|---------------|--------------|--------------|
| | Beneficio | Costo Fiscal* | Beneficio | Costo Fiscal* | Beneficio | Costo Fiscal |
| Deducción del 30% | 2.809 | 1.082 | 109 | 12 | 2.918 | 1.094 |
| Rentas exentas | 2.638 | 1.016 | 3.577 | 408 | 6.215 | 1.423 |
| Descuentos | 68 | 68 | 2 | 2 | 70 | 70 |
| Total | 5.515 | 2.165 | 3.688 | 420 | 9.203 | 2.586 |

El costo fiscal de las personas jurídicas se calcula con la tarifa del impuesto de renta incluyendo sobretasa (38,5%). Para las personas naturales se utiliza la tarifa implícita del 11,4%.

Datos preliminares.

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Gráfico 6.1
Composición de los Beneficios Tributarios del Impuesto a la Renta
Año Gravable 2005 -Contribuyentes



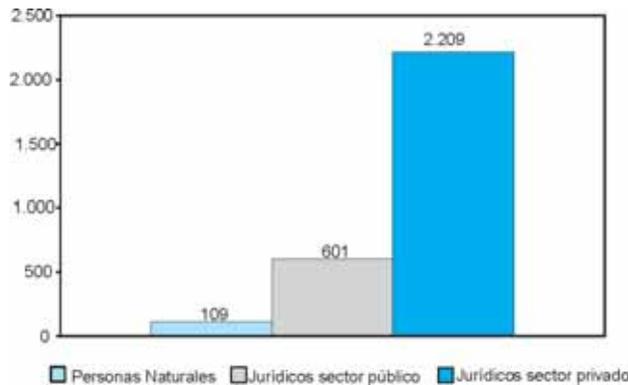
Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

6.1.1 Deducción del 30% por Inversión en Activos Fijos Reales Productivos

La deducción del 30% por inversión en activos fijos reales productivos, solicitada en las declaraciones de renta del año gravable 2005 fue de \$2.918 mm. Las personas naturales solicitaron la deducción por un valor de \$109 mm, en tanto que este valor para las personas jurídicas fue de \$2,8 billones. El beneficio fue solicitado por 4.397 empresas de las cuales 78 pertenecen al sector público (Gráfico 6.2). Este incentivo a la inversión productiva generó un costo fiscal aproximado de \$1,1 billones. En promedio cada persona jurídica solicitó una deducción de \$639 millones, ahorrándose en el impuesto de renta, incluyendo la sobretasa, un monto cercano a los \$246 millones (Cuadro 6.3). Comparando estos resultados respecto al año 2004, el costo fiscal para las personas jurídicas se incrementó en 30,2%, al pasar de \$831 mm en el 2004 a \$1.082 mm en el 2005

Gráfico 6.2

Deducción por Inversión en Activos Fijos Reales Productivos por Tipo de Contribuyente
Año Gravable 2005 - Miles de Millones de Pesos



Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Cuadro 6.3

Deducción del 30% por Inversión de Activos Fijos Reales Productivos
Año Gravable 2005 - Miles de Millones de Pesos

| Tipo de Contribuyente | Deducción 30% | Costo Fiscal* |
|-----------------------|---------------|---------------|
| Personas Naturales | 109 | 12 |
| Personas Jurídicas: | 2.809 | 1.082 |
| -Sector Público | 601 | 231 |
| -Sector Privado | 2.209 | 850 |
| Total | 2.918 | 1.094 |

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Vista la información de la deducción de las personas jurídicas por sector económico, en el año 2005, se destaca en primer lugar el sector minero que concentra el 33% del beneficio, seguido por los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones con una participación del 11% y electricidad, gas y vapor que participa con el 10,6%. El costo fiscal de la medida para estos tres subsectores asciende a \$600 mm, concentrando el 55% del total (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4
Deducción del 30% por Inversión en Activos Fijos Reales Productivos
Personas Jurídicas
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector Económico | Valor | Costo fiscal* | Participación | Acumulado |
|---|--------------|---------------|---------------|-----------|
| Minero | 953 | 367 | 33,9% | 33,9% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 308 | 119 | 11,0% | 44,9% |
| Electricidad, gas y vapor | 297 | 114 | 10,6% | 55,5% |
| Manufactura alimentos | 256 | 99 | 9,1% | 64,6% |
| Comercio al por menor | 169 | 65 | 6,0% | 70,6% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 135 | 52 | 4,8% | 75,4% |
| Fabricación de sustancias químicas | 123 | 47 | 4,4% | 79,8% |
| Otros servicios | 117 | 45 | 4,2% | 84,0% |
| Servicios financieros | 115 | 44 | 4,1% | 88,1% |
| Comercio al por mayor | 100 | 38 | 3,5% | 91,6% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 83 | 32 | 3,0% | 94,6% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 35 | 13 | 1,2% | 95,8% |
| Construcción | 32 | 12 | 1,1% | 96,9% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 28 | 11 | 1,0% | 97,9% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 26 | 10 | 0,9% | 98,9% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 22 | 9 | 0,8% | 99,6% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 10 | 4 | 0,4% | 100,0% |
| Total | 2.809 | 1.082 | 100,0% | |

* Calculado como el valor de la deducción por una tarifa del 38,5%

Datos preliminares

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

6.1.2 Rentas exentas

El costo fiscal del total de las rentas exentas registradas por los contribuyentes de renta, asciende a \$1.423 mm, de los cuales \$1.016 corresponden a personas jurídicas y \$408 a personas naturales⁵⁰.

⁵⁰ Dado que se ampliaron los plazos de presentación de las declaraciones de renta respecto al año anterior, las cifras correspondientes a las personas naturales son parciales, puesto que la información para este tipo de declarantes aún no se ha procesado en su totalidad

6.1.2.1 Rentas Exentas de las Sociedades

La administración tributaria clasifica a los declarantes del impuesto de renta entre contribuyentes, no contribuyentes y de régimen especial. Los no contribuyentes sólo se encuentran obligados a informar sus ingresos y patrimonio, por lo cual no deberían registrar rentas exentas. Sin embargo, algunos de estos declarantes calculan su renta líquida y la hacen equivalente a las rentas exentas, para que de esta forma su base gravable sea cero. Ello implica un sobredimensionamiento del valor por este concepto.

Las rentas exentas de las tres categorías para el año gravable 2005 ascendieron a \$4.382 mm, presentando una disminución del 5,7% respecto al año gravable 2004, donde se registraron rentas exentas por un valor de \$4.648 mm.

Vista la información por tipo de declarante, se encontró que el 60,2% del beneficio corresponde a los contribuyentes, quienes presentaron en sus formularios rentas exentas por \$2.638 mm; el 22,1% corresponde a los no-contribuyentes, con un monto de \$967 mm y finalmente, el 17,2% pertenece a declarantes pertenecientes al régimen especial con un valor de \$752 mm.

Los tres subsectores que concentran el 70,6% de las rentas exentas, son: otros servicios⁵¹, que constituye el 27,9% del beneficio total, seguido por los sectores de servicios financieros y minero, cuyas rentas exentas representan el 26,8% y 16,0%, respectivamente. (Cuadro 6.5)

⁵¹ Este subsector incluye, entre otros, las actividades de las instituciones prestadoras de servicios de salud, actividades de seguridad social de afiliación obligatoria, actividades de educación superior y las de organizaciones religiosas.

Cuadro 6.5
Rentas Exentas de las Sociedades por Tipo de Declarante
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector Económico | Contribuyentes | No contribuyentes | Regimen Especial | No clasificados | Total | Participación |
|---|----------------|-------------------|------------------|-----------------|--------------|---------------|
| Otros servicios | 264 | 573 | 374 | 19 | 1.224 | 27,9% |
| Servicios financieros | 556 | 390 | 226 | 0 | 1.172 | 26,8% |
| Minero | 696 | 0 | 1 | 0 | 699 | 16,0% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 273 | 0 | 1 | 0 | 275 | 6,3% |
| Fabricación de sustancias químicas | 165 | 0 | 19 | 0 | 185 | 4,2% |
| Electricidad, gas y vapor | 177 | 0 | 1 | 0 | 180 | 4,1% |
| Manufactura alimentos | 114 | 0 | 6 | 0 | 120 | 2,7% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 118 | 0 | 1 | 0 | 119 | 2,7% |
| Agropecuaria, silvicultura y pesca | 110 | 0 | 8 | 1 | 119 | 2,7% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 66 | 0 | 19 | 0 | 86 | 2,0% |
| Comercio al por mayor | 18 | 0 | 42 | 0 | 60 | 1,4% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 14 | 2 | 31 | 1 | 48 | 1,1% |
| Construcción | 31 | 0 | 4 | 0 | 35 | 0,8% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 20 | 0 | 1 | 3 | 23 | 0,5% |
| Comercio al por menor | 3 | 2 | 13 | 0 | 18 | 0,4% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 11 | 0 | 0 | 0 | 12 | 0,3% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 4 | 0 | 5 | 0 | 8 | 0,2% |
| Total | 2.638 | 967 | 752 | 25 | 4.382 | 100,0% |
| Participación dentro del total de declarantes | 60,2% | 22,1% | 17,2% | 0,6% | 100,0% | |

*Incluye Sector público y privado

Datos preliminares

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Dentro del grupo de contribuyentes, dos subsectores concentran el 47,4% de las rentas exentas (Cuadro 6.6). El sector minero representa el 26,4% del beneficio registrado para este grupo y el sector de servicios financieros representa el 21,1%.

En el cuadro 6.6 se compara el monto de las rentas exentas con respecto de la base gravable total, concepto que debe ser entendido como el monto de la renta gravable que se obtendría en ausencia de exenciones. Para los contribuyentes con rentas exentas este indicador es equivalente al 26%, es decir, que los contribuyentes que gozan de este beneficio pueden reducir su base gravable en menos de una tercera parte. Sin embargo, los subsectores agropecuario, silvicultura y pesca, servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones, actividades deportivas y otros servicios, pueden reducir sus bases gravables en más de 80% con este beneficio.

Con el fin de observar la incidencia real de las rentas exentas dentro de las sociedades, el grupo de grandes contribuyentes se dividió entre empresas públicas y empresas privadas⁵². Como puede observarse en el cuadro 6.7 el monto total de las rentas exentas para el grupo de grandes contribuyentes asciende a \$2.238 mm. De este monto, 44,6% corresponde a empresas del sector público, lo que implica que el beneficio tributario otorgado a los grandes contribuyentes del sector privado, ascendió en el año gravable 2005 a \$1.239 mm.

Por subsectores económicos, la mayor participación en el total de las rentas exentas de los grandes contribuyentes del sector privado se concentra en servicios financieros con el 36,6%; fabricación de sustancias químicas con el 10,7% e industria de madera, corcho y papel con el 10,5%. Nótese que en los subsectores otros servicios, electricidad, gas y vapor y minero, las rentas exentas de las empresas del sector público superan a las del sector privado.

⁵² La separación entre público y privado, sólo se puede llevar a cabo para los grandes contribuyentes, dada la restricción de información en las declaraciones. Los grandes contribuyentes son un subgrupo a su vez del de contribuyentes.

Cuadro 6.6
Rentas Exentas de las Sociedades Contribuyentes
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector Económico | Contribuyentes | Total | Participación de los contribuyentes | Proporción de las rentas exentas dentro de la renta total* |
|---|----------------|--------------|-------------------------------------|--|
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 110 | 119 | 4,2% | 92,8% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 66 | 86 | 2,5% | 89,8% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 14 | 48 | 0,5% | 88,5% |
| Otros servicios | 264 | 1.224 | 10,0% | 82,8% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 273 | 275 | 10,3% | 76,9% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 20 | 23 | 0,7% | 75,5% |
| Manufactura alimentos | 114 | 120 | 4,3% | 67,2% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 11 | 12 | 0,4% | 59,8% |
| Comercio al por menor | 3 | 18 | 0,1% | 58,4% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 118 | 119 | 4,5% | 55,1% |
| Fabricación de sustancias químicas | 165 | 185 | 6,3% | 54,6% |
| Electricidad, gas y vapor | 177 | 180 | 6,7% | 42,0% |
| Comercio al por mayor | 18 | 60 | 0,7% | 33,6% |
| Construcción | 31 | 35 | 1,2% | 32,0% |
| Servicios financieros | 556 | 1.172 | 21,1% | 20,9% |
| Minero | 696 | 699 | 26,4% | 13,4% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 4 | 8 | 0,1% | 7,7% |
| Total | 2.638 | 4.382 | 100,0% | 26,1% |

*Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas.

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

Sin perjuicio de que puedan examinarse con detalle a los no contribuyentes y a las entidades del régimen especial, un análisis más realista sobre el costo fiscal y el potencial recaudatorio de las rentas exentas debe concentrarse en los contribuyentes, para quienes el monto de las rentas exentas ascendió a \$2.638 mm.

6.1.2.2 Rentas Exentas de las Personas Naturales

Para el análisis de las rentas exentas de personas naturales, se desagrega la información entre las personas naturales obligadas a llevar contabilidad y las que no lo están⁵³.

En el cuadro 6.8 se observa que las rentas exentas de las personas naturales en el año gravable 2005 se situaron en \$3.577 mm, de las cuales el 97,4% corresponde a personas no obligadas a llevar contabilidad.

Adicionalmente, se encuentran las rentas exentas de las personas naturales pertenecientes a los sectores de servicios financieros y otros servicios, con participaciones del 8,7% y 5,8% respectivamente.

Por subsector económico, se puede constatar que las rentas exentas se concentran en las de origen laboral (asalariados) con una participación del 81,5%. Este concepto incluye la exención del 25% sobre los ingresos laborales consagrada en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario.

De las rentas exentas de las personas obligadas a llevar contabilidad, el 28,8% corresponde al subsector de asalariados, el 16,8% a comercio al por menor y el 14,1% a servicios financieros, es decir los rentistas de capital. (Cuadro 6.9).

⁵³ La obligación o no de llevar contabilidad está contenida en el artículo 48 del Código de Comercio que señala que están obligados a llevar libros de contabilidad quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio.

Si se considera el indicador de las rentas exentas dentro de la renta total, se observa que las personas naturales obligadas a llevar contabilidad pueden reducir en 4,1% su renta gravable como resultado de la presencia de las rentas exentas. Sin embargo, para los asalariados esta disminución es del 49,6%.

Cuadro 6.7
Rentas Exentas de las Sociedades – Grandes Contribuyentes
Año Gravables 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector económico | Contribuyente* | | | Participación del sector privado |
|---|----------------|--------------|---------------|----------------------------------|
| | Oficial/Mixto | Privado | Total | |
| Servicios financieros | 58 | 453 | 511 | 36,6% |
| Fabricación de sustancias químicas | 0 | 133 | 133 | 10,7% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 42 | 130 | 171 | 10,5% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 0 | 107 | 107 | 8,7% |
| Agropecuaria, silvicultura y pesca | 0 | 99 | 99 | 8,0% |
| Manufactura alimentos | 23 | 85 | 108 | 6,8% |
| Otros servicios | 115 | 76 | 191 | 6,1% |
| Electricidad, gas y vapor | 101 | 64 | 165 | 5,1% |
| Minero | 656 | 34 | 690 | 2,7% |
| Construcción | 0 | 24 | 24 | 1,9% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 0 | 11 | 11 | 0,9% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 3 | 8 | 11 | 0,6% |
| Comercio al por mayor | 0 | 8 | 8 | 0,6% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 0 | 7 | 7 | 0,6% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0 | 1 | 1 | 0,1% |
| Comercio al por menor | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| Total | 999 | 1.239 | 2.238 | 100,0% |
| Participación | 44,6% | 55,4% | 100,0% | |

*La diferencia con respecto al total de las sociedades contribuyentes del impuesto corresponde a las otras personas jurídicas diferentes a los Grandes Contribuyentes cuyas rentas exentas ascienden a \$400mm.

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

Cuadro 6.8
Rentas Exentas - Personas Naturales-
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector económico | No obligados | Obligados | Total | Participación |
|---|--------------|-------------|---------------|---------------|
| Asalariados (solo para renta naturales) | 2.888 | 27 | 2.916 | 81,5% |
| Servicios financieros | 297 | 13 | 311 | 8,7% |
| Otros servicios | 194 | 13 | 207 | 5,8% |
| Comercio al por menor | 17 | 16 | 33 | 0,9% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 31 | 2 | 33 | 0,9% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 27 | 3 | 31 | 0,9% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 4 | 4 | 8 | 0,2% |
| Comercio al por mayor | 3 | 4 | 7 | 0,2% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 6 | 1 | 7 | 0,2% |
| Construcción | 4 | 2 | 7 | 0,2% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 2 | 3 | 5 | 0,1% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 2 | 1 | 3 | 0,1% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 2 | 1 | 3 | 0,1% |
| Manufactura alimentos | 1 | 1 | 2 | 0,1% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 1 | 1 | 2 | 0,1% |
| Minero | 1 | 0 | 1 | 0,0% |
| Fabricación de sustancias químicas | 0 | 1 | 1 | 0,0% |
| Electricidad, gas y vapor | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| Total | 3.483 | 94 | 3.577 | 100,0% |
| Participación | 97,4% | 2,6% | 100,0% | |

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

Cuadro 6.9
Rentas Exentas – Personas Naturales Obligadas a Llevar Contabilidad
Año Gravable 2005 – Millones de Pesos

| Subsector económico | Obligados | Participación | Proporción de las rentas exentas dentro de la renta total* |
|---|-----------|---------------|--|
| Asalariados (solo para renta naturales) | 27 | 28,8% | 49,6% |
| Servicios financieros | 13 | 14,1% | 6,3% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 3 | 3,7% | 5,0% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 4 | 3,9% | 4,9% |
| Otros servicios | 13 | 13,8% | 4,7% |
| Manufactura alimentos | 1 | 1,5% | 3,8% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 1 | 1,1% | 3,2% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 2 | 1,9% | 3,0% |
| Fabricación de sustancias químicas | 1 | 0,6% | 2,6% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 3 | 3,5% | 2,6% |
| Comercio al por menor | 16 | 16,8% | 2,1% |
| Comercio al por mayor | 4 | 4,2% | 1,9% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 1 | 0,9% | 1,9% |
| Construcción | 2 | 2,6% | 1,8% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 1 | 1,4% | 1,6% |
| Minero | 0 | 0,1% | 1,3% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 1 | 1,0% | 1,1% |
| Electricidad, gas y vapor | 0 | 0,0% | 0,0% |
| Total | 94 | 100,0% | 4,1% |

*Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas.

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

6.1.3 Descuentos Tributarios

Los descuentos tributarios tienen la característica de ser el beneficio fiscal de mayor efecto en el recaudo de impuestos; la razón es que un descuento incide directamente en la masa de impuestos que un contribuyente aporta al Estado. Su tratamiento es el de crédito fiscal. Aunque esta clase de beneficio se viene acabando en el sistema colombiano aún subsisten algunos como son: los descuentos por impuestos pagados en el exterior, los realizados por reforestación, los reconocidos a las empresas colombianas de transporte internacional, a las empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicio de acueducto y alcantarillado y el descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas.

El costo fiscal de los descuentos ascendió para el año gravable 2005 a \$70 mm, de los cuales \$68 mm corresponde a las sociedades y \$ 2 mm a personas naturales.

6.1.3.1 Descuentos Tributarios Otorgados a las Sociedades

Si se compara el valor de los descuentos para las personas jurídicas con los del año gravable 2004, se presenta un incremento de 8% al pasar de \$63 mm en el 2004 a \$68 mm en el 2005.

En el año gravable 2005, los descuentos tributarios sumaron \$68 mm. Las sociedades que recibieron descuentos tributarios lograron en promedio reducir su impuesto básico de renta en tan solo 3%. Sin embargo, los contribuyentes pertenecientes a los subsectores servicios de hoteles y restaurantes, y servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones redujeron su impuesto de renta en más del 20% (Cuadro 6.10)

Cuadro 6.10
Descuentos Tributarios – Sociedades Contribuyentes
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector Económico | Contribuyente | Participación | Proporción de los descuentos sobre el impuesto de renta |
|---|---------------|---------------|---|
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 0,1 | 0,1% | 23,0% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 14,0 | 20,6% | 20,2% |
| Construcción | 2,1 | 3,1% | 19,2% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 0,2 | 0,2% | 17,6% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 0,3 | 0,5% | 15,0% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 0,5 | 0,7% | 14,2% |
| Comercio al por mayor | 2,4 | 3,5% | 13,1% |
| Otros servicios | 5,0 | 7,4% | 10,7% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 2,0 | 3,0% | 9,2% |
| Manufactura alimentos | 0,6 | 0,9% | 8,3% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 0,0 | 0,1% | 7,3% |
| Comercio al por menor | 0,1 | 0,1% | 5,2% |
| Servicios financieros | 1,6 | 2,4% | 4,3% |
| Fabricación de sustancias químicas | 2,6 | 3,8% | 3,6% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 2,0 | 2,9% | 3,3% |
| Electricidad, gas y vapor | 9,7 | 14,2% | 2,6% |
| Minero | 24,8 | 36,5% | 1,6% |
| Total | 68,0 | 100,0% | 3,0% |

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

Al igual que en el análisis de las rentas exentas, es relevante separar los descuentos tributarios entre aquellos otorgados al sector público y los concedidos al sector privado (Cuadro 6.11). El monto correspondiente a los contribuyentes del sector privado representa el 84,2% del total, con un valor de \$57,3 mm. Respecto a los descuentos presentados por las empresas del sector privado, el 67,9% se concentra en dos subsectores: minero y servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Cuadro 6.11
Descuentos Tributarios – Sociedades Contribuyentes (Sector Público y Privado)
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector Económico | Total | Oficial/Mixto | Privado | Participación del sector privado |
|---|--------------|---------------|--------------|----------------------------------|
| Mínero | 24,81 | 0,00 | 24,90 | 43,4% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 13,99 | 0,00 | 14,04 | 24,5% |
| Otros servicios | 5,03 | 0,00 | 5,05 | 8,8% |
| Fabricación de sustancias químicas | 2,57 | 0,00 | 2,58 | 4,5% |
| Comercio al por mayor | 2,41 | 0,00 | 2,42 | 4,2% |
| Construcción | 2,14 | 0,00 | 2,15 | 3,7% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 2,04 | 0,00 | 2,05 | 3,6% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 1,98 | 0,00 | 1,99 | 3,5% |
| Manufactura alimentos | 0,58 | 0,00 | 0,58 | 1,0% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 0,49 | 0,00 | 0,49 | 0,9% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 0,35 | 0,00 | 0,35 | 0,6% |
| Electricidad, gas y vapor | 9,67 | 9,31 | 0,19 | 0,3% |
| Servicios financieros | 1,62 | 1,42 | 0,18 | 0,3% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 0,17 | 0,00 | 0,17 | 0,3% |
| Comercio al por menor | 0,08 | 0,00 | 0,08 | 0,1% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 0,05 | 0,00 | 0,05 | 0,1% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 0,05 | 0,00 | 0,05 | 0,1% |
| Total | 68,05 | 10,73 | 57,32 | 100,0% |

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

6.1.3.2 Descuentos Tributarios Otorgados a las Personas Naturales

Las personas naturales obtuvieron en el año gravable 2005 descuentos tributarios por un valor de \$2,3 mm. De este valor el 88,9% corresponde a las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad.

Los subsectores asalariados, servicios financieros y otros servicios, concentran el 92,6% de los descuentos obtenidos

por las personas naturales. Para el primer caso, el descuento es atribuible a las actividades secundarias que desarrollan los asalariados, ya que no existen descuentos específicos para este grupo de contribuyentes (Cuadro 6.12).

Cuadro 6.12
Descuentos Tributarios – Personas Naturales
Año Gravable 2005 – Miles de Millones de Pesos

| Subsector económico | Obligados | No obligados | Total | Participación |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Asalariados (solo para renta naturales) | 0,00 | 1,32 | 1,32 | 56,6% |
| Servicios financieros | 0,04 | 0,49 | 0,53 | 22,9% |
| Otros servicios | 0,11 | 0,19 | 0,30 | 13,1% |
| Comercio al por menor | 0,02 | 0,02 | 0,04 | 1,8% |
| Comercio al por mayor | 0,03 | 0,00 | 0,03 | 1,4% |
| Agropecuario, silvicultura y pesca | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,9% |
| Industria de la madera, corcho y papel | 0,02 | 0,00 | 0,02 | 0,9% |
| Servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0,00 | 0,02 | 0,02 | 0,6% |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,6% |
| Construcción | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,5% |
| Comercio al por mayor y al por menor de vehículos automotores, accesorios y productos conexos | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,4% |
| Actividades deportivas y otras actividades de esparcimiento | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,1% |
| Manufactura textiles, prendas de vestir y cuero | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,1% |
| Fabricación de sustancias químicas | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,1% |
| Manufactura alimentos | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,1% |
| Fabricación de productos minerales y otros | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Minero | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Electricidad, gas y vapor | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,0% |
| Total | 0,26 | 2,07 | 2,33 | 100,0% |
| Participación | 11,1% | 88,9% | 100,0% | |

Datos preliminares

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Elaboró: OEE. División de Mediciones Fiscales

6.1.1.4 Conclusiones

Para el año gravable 2005, el valor de los beneficios tributarios declarados ascendió a \$10,9 billones. Considerando únicamente a los contribuyentes del impuesto, este valor equivalió a \$9,2 billones. Para las personas jurídicas, el valor de los beneficios se incrementó en 5,7%, al pasar de \$6.869 mm en el 2004 a \$7.259 mm en el 2005. Esto se debió principalmente a que para esta modalidad de declarantes, la deducción por reinversión de utilidades aumentó en 30,2% entre 2004 y 2005, compensando la disminución de 5,7% en el valor de las rentas exentas.

6.2 Impuesto Sobre las Ventas - IVA

La definición de lo que se considera como beneficio tributario, o renuncia tributaria⁵⁴ en el Impuesto al valor agregado resulta algo controversial, en especial ante la presencia de tarifas diferenciales para algunos productos y la existencia de bienes excluidos y exentos del impuesto. En todo caso, por esta vez las estimaciones están limitadas y corresponden a la primera aproximación al valor del “sacrificio fiscal” en el IVA, no obstante, es valioso contar con este tipo de mediciones. A futuro se espera desarrollar mejores ejercicios hasta lograr una de medición perfecta.

6.2.1 Definición

Los bienes excluidos del impuesto son aquellos que por disposición expresa no causan el impuesto. Por tanto las personas que comercializan con estos bienes no tienen obligación respecto al recaudo de este impuesto y tampoco tiene derecho a descuento o devolución por el impuesto pagado en su etapa de producción o comercialización. En consecuencia, el impuesto originado por estos bienes o servicios se traslada al consumidor a través de los precios.

⁵⁴ “Se suele llamar a esta variable como “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que por esta vía el Fisco se desiste, parcial o totalmente, de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica o social. El concepto de GT surge entonces con la finalidad de establecer un paralelo entre lo que es el gasto fiscal directo que el gobierno ejecuta a través del presupuesto y este gasto indirecto que resulta de aplicar excepciones tributarias”. Subdirección de Impuestos Internos, Informe de Gasto Tributario, Chile 2004.

Los bienes exentos, por su parte, también tienen un tratamiento preferencial. A diferencia de los anteriores, se encuentran gravados a la tarifa del 0%, por lo que los productores de dichos bienes adquieren la calidad de responsables con derecho a devolución por los impuestos causados en la adquisición de bienes y servicios en la etapa de producción.

La mayoría de estos bienes corresponden a productos de la canasta básica cuyo tratamiento favorable se estableció como parte de un consenso entre el legislativo y ejecutivo, que en definitiva, incluyeron como parte del diseño de este impuesto, adicional a la tarifa general, las tarifas diferenciales.

Partiendo de la normatividad existente, se encuentran como características generales de este impuesto:

1. Es un impuesto de orden nacional, indirecto, cuyos hechos generadores son:
 - La venta de bienes corporales muebles.
 - La prestación de servicios en el territorio nacional.
 - La importación de bienes corporales muebles.

Adicionalmente, las exportaciones son exentas, es decir, poseen una tarifa del 0% y tienen derecho a devolución del IVA pagado en los insumos utilizados. Lo anterior con el fin de evitar la doble tributación de los productos exportados.

2. Es un IVA tipo producto, por cuanto grava los bienes de capital. Sin embargo, con la implementación del descuento especial por la importación de maquinaria industrial⁵⁵, el esquema de este impuesto se acerca a un IVA tipo consumo.
3. El impuesto a las ventas se causa únicamente sobre el valor agregado, que corresponde a la diferencia entre el valor pagado por los bienes y servicios gravados adquiridos y el valor que al momento de la venta o prestación del servicio

⁵⁵ La Ley 788 de 2002 introdujo este descuento para los años 2003 a 2005 (la Ley 1004 de 2005 amplió este beneficio hasta 2007). Los responsables del régimen común tiene derecho a descontar del impuesto sobre las ventas el IVA pagado por la adquisición o importación de maquinaria. Este descuento puede solicitarse dentro de los tres (3) años contados a partir del bimestre en que se importe o adquiera la maquinaria de la siguiente manera: El 50% en el primer año, el 25% en el segundo y el 25% restante en el tercero.

gravado se adiciona. De esta manera, el impuesto pagado en las diferentes etapas del proceso de producción se trata como descontable.

4. La existencia de una serie de exclusiones al amparo de convenciones o exclusiones adoptadas a nivel internacional. Estas son las importaciones de agentes diplomáticos o consulares extranjeros y de misiones técnicas extranjeras y las importaciones de bienes y equipos que se efectuó en desarrollo de convenios, tratados o acuerdos internacionales de cooperación.

Actualmente en el sistema tributario colombiano subsisten nueve tarifas diferenciales. La tarifa general es del 16% y las tarifas diferenciales varían entre el 2% y el 38% (Cuadro 6.13).

Cuadro 6.13
Tarifas de IVA Vigentes en Colombia 2005

| Tarifa | Descripción |
|---------------------------|---|
| Bienes al 2% | Animales vivos |
| Bienes al 3% | Cerveza |
| Bienes al 5% | Juegos de suerte y azar. |
| Bienes 10% | Entre otros los siguientes: avena, maíz y arroz industrial, aceite crudo de palma, cacao, chocolate, productos de galletería, bombas de aire, maquinaria agrícola, máquinas para fabricar alimentos o bebidas, obras de arte originales, fósforos. |
| Servicios al 10% | Medicina prepagada, gimnasios, vigilancia, aseo, almacenamiento productos agrícolas, arrendamiento diferente a vivienda, clubes de trabajadores y pensionados, comisiones de bolsa. |
| Bienes al 16% | Tarifa general, se aplica a todos los bienes con excepción de los excluidos o los de tarifa diferencial |
| Bienes y servicios al 20% | Camperos nacionales o importados con valor FOB inferior a US\$30.000, los vehículos para el transporte de mercancías de menos de 10.000 libras americanas, sus chasis y carrocerías, motocicletas nacionales de más de 185cc y los barcos de recreo y deporte fabricados o ensamblados en el país. Telefonía móvil. |
| Bienes al 25% * | Vehículos automóbiles hasta 1400cc |
| Bienes al 35% | Vehículos automóbiles de más de 1400cc, camperos importados con un valor mayor a US\$30.000, sus chasis y carrocerías, motocicletas importadas, aerodinamos de servicio privado, barcos de recreo y deporte importados. |
| Bienes al 38% | Vehículos particulares con valor mayor a US\$ 40.000. |

* A partir del 1 de julio de 2005

Fuente: Oficina de Estudios Económicos - DIAN

Para efectos de este trabajo se consideran como beneficio tributario las actuales exclusiones y exenciones presentes en la legislación colombiana, salvo los amparados en acuerdos internacionales y los de reciprocidad diplomática, así como los bienes para la exportación.

6.2.2 Metodología

A partir de la matriz Insumo-Producto en la cual se encuentra la información del total de la producción del país y su correspondiente desagregación de las compras intermedias por rama de actividad económica se realizan los estimativos para hallar la base gravable potencial del IVA y el correspondiente recaudo.

Las cifras se obtienen a partir del Modelo de IVA⁵⁶ de la Oficina de Estudios Económicos. El efecto se calcula para cada uno de los 60 grupos de productos desagregados según la Matriz Insumo-Producto de Cuentas Nacionales del DANE. Adicionalmente, en las cifras se incorpora un estimativo de evasión del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos tres años⁵⁷.

En el ejercicio se presenta el total de los subproductos actualmente excluidos o exentos en la legislación. Dicha desagregación corresponde a 480 subproductos pertenecientes a los 60 productos de la matriz insumo-producto. Se tuvo en cuenta la recomendación de la Comunidad Andina⁵⁸ en materia de IVA para dejar excluidos servicios de salud, educación, transporte terrestre e intereses financieros. Igualmente se mantiene la exclusión de servicios del gobierno, servicios domésticos y alquiler de vivienda.

Por metodología de cuentas nacionales el sector comercio está incluido dentro de cada producto, razón por la cual aparece en cero el valor en el cuadro de resultados.

⁵⁶ Modelo elaborado con base en la información de las matrices de Oferta y de Insumo Producto y de los Equilibrios de Cuentas Nacionales del DANE.

⁵⁷ El cálculo de las cifras de evasión está ampliamente documentado en el Cuaderno de Trabajo Metodología para el cálculo de la Evasión en el Impuesto al Valor Agregado: Colombia 2000-2004. Oficina de Estudios Económicos DIAN.

⁵⁸ Decisión 599 "Armonización de aspectos sustanciales y procedimentales de los impuestos tipo valor agregado". Comunidad Andina de Naciones.

6.2.3 Resultados

El cuadro 6.14 muestra el efecto recaudatorio por punto de tarifa para los bienes y servicios exentos y excluidos considerados para el ejercicio. Es decir que si se tomara la decisión de gravar estos productos a la tarifa del 1% el efecto en términos de recaudo sería de 453 mm a precios del año 2005. Visto de otra manera este resultado quiere decir que el gasto tributario en el que incurre el estado colombiano bajo los supuestos del escenario propuesto sería de 0,2 del PIB para el año en mención.

Actualmente en Colombia la base gravable del IVA como proporción del PIB es del 54,4%, con una productividad del 42,2%. Estos datos se presentan en aplicación de la Ley 863 del 2003. Teniendo en cuenta el escenario propuesto la base gravable del IVA se ampliaría a 76,6% del Producto Interno Bruto.

En el escenario extremo, donde la tarifa aplicable a los productos en consideración fuera del 16%, la productividad del impuesto pasaría al 55,6%.

Cuadro 6.14
Efecto Fiscal – IVA
Miles de Millones de Pesos 2005

| CONCEPTO | UN PUNTO DE TARIFA |
|---|--------------------|
| Agrícolas | 71,9 |
| Animales vivos y productos animales | 23,7 |
| Productos de silvicultura y extracción de madera | 3,1 |
| Pescado y otros productos de la pesca | 3,8 |
| Hulla y lignito; turba | 0,4 |
| Petróleo crudo, gas natural y minerales de uranio y torio | 3,4 |
| Minerales metálicos | 0,0 |
| Otros minerales no metálicos | 0,1 |
| Electricidad y gas de ciudad | 34,9 |
| Agua, alcantarillado, eliminación de desperdicios y servicios de saneamiento | 17,6 |
| Carne y pescado | 73,7 |
| Aceites, grasas animales y vegetales, borras y tortas | 0,0 |
| Productos lácteos | 25,5 |
| Productos de molinería y almidones y sus productos | 12,3 |
| Azúcar (panea) | 2,2 |
| Café transformado | 0,0 |
| Cacao, chocolate y productos de confitería preparados con azúcar | 0,0 |
| Otros productos alimenticios ncp | 0,9 |
| Bebidas (agua-hielo) | 2,8 |
| Productos de tabaco | 0,0 |
| Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles, incluso afelpados | 0,0 |
| Artículos textiles (excepto prendas de vestir) | 0,3 |
| Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir | 0,0 |
| Cuero y productos de cuero; calzado | 0,0 |
| Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables | 0,0 |
| Pasta de papel, papel y cartón | 0,0 |
| Impresos y artículos análogos | 12,0 |
| Productos de petróleo refinado; combustibles nucleares y productos de horno de coque | 0,2 |
| Productos químicos básicos y elaborados (excepto productos de plástico y caucho) | 17,2 |
| Productos de caucho y productos plásticos | 0,2 |
| Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos ncp (ladrillos) | 0,4 |
| Muebles; otros bienes transportables ncp (lápices de escribir) | 0,4 |
| Desperdicios y desechos | 0,0 |
| Metales comunes y productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo | 0,3 |
| Maquinaria para usos generales y especiales | 2,4 |
| Otra maquinaria y suministro eléctrico | 2,3 |
| Equipo de transporte (sillas de rueda) | 0,0 |
| Trabajos de construcción y construcciones. Edificaciones | 93,1 |
| Trabajos y obras de ingeniería civil | 35,4 |
| Comercio | 0,0 |
| Servicios de reparación de automotores y motocicletas, de artículos personales y domésticos | 0,0 |
| Servicios de hotelería y restaurante (suministro de comidas con recursos públicos) | 0,0 |
| Servicios de transporte terrestre | 0,0 |
| Servicios de transporte por agua | 0,0 |
| Servicios de transporte aéreo (exc. transporte carga) | 0,4 |
| Servicios de transporte complementarios y auxiliares | 0,0 |
| Servicios de correos y telecomunicaciones | 0,0 |
| Servicios auxiliares de intermediación financiera y servicios conexos | 10,5 |
| Servicios inmobiliarios y alquiler de vivienda | 0,0 |
| Servicios a las empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios (publicidad) | 0,2 |
| Servicios domésticos | 0,0 |
| Servicios de enseñanza de mercado | 0,0 |
| Servicios sociales y de salud de mercado | 0,0 |
| Servicios de asociaciones y esparcimiento y otros servicios de mercado | 1,7 |
| TOTAL | 453,3 |

* Se trabajó con evasión del 25% en todos los casos
Fuente: DIAN. Oficina de Estudios Económicos.

Capítulo VII

7. COSTO DE LAS LEYES SANCIONADAS EN LA VIGENCIA FISCAL 2005

La elaboración y ejecución del presupuesto se encuentran sometidas al cumplimiento de preceptos constitucionales y legales que imponen, entre otros, el cumplimiento del principio de legalidad presupuestal, el cual se traduce en la obligación de efectuar la incorporación de ingresos y gastos en la elaboración anual del presupuesto nacional.

De esta manera, la ley anual de presupuesto es el marco jurídico en el cual se relaciona la estimación de los recursos de la Nación y los recursos propios de las entidades del orden nacional, para cada vigencia fiscal, así como las apropiaciones o autorizaciones máximas de gasto para cada órgano que conforma el Presupuesto General de la Nación (PGN).

En desarrollo de dicho principio de legalidad, contenido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política⁵⁹, el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, señala taxativamente las apropiaciones que pueden ser incluidas en el presupuesto de gastos, las cuales deben corresponder a: a) los créditos judicialmente reconocidos; b) los gastos decretados conforme a ley anterior; c) las partidas destinadas a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo, y d) las leyes que organizan las ramas del poder público, las cuales constituyen título jurídico para incluir

⁵⁹ "ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. // Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."

"ARTICULO 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. // En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.// Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones."

en el Presupuesto General de la Nación partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública.

De esta forma, el debate de la ley de Presupuesto General de la Nación debe estar antecedido por la determinación del marco fiscal de mediano plazo en los términos del artículo 1 de la Ley 819 de 2003, el cual debe contener, entre otros: “g) *El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior*”, el cual se procede a explicar a continuación para las leyes aprobadas durante la vigencia fiscal 2005.

En primer lugar, es importante aclarar que por costo fiscal se entiende el valor de los gastos nuevos o mayores valores del gasto frente a normas anteriores. Adicionalmente, estos costos pueden ser considerados permanentes o transitorios, de acuerdo con su vigencia en el tiempo, de modo que el costo de una ley se considera transitorio si se genera durante una o más vigencias fiscales *específicas*, mientras que es considerado permanente si afecta *todas* las vigencias fiscales siguientes a partir de la cual la norma es sancionada.

Durante el año 2005, la producción legislativa se vio representada en la expedición de 68 leyes debidamente promulgadas por parte del Congreso de la República y sancionadas por el Presidente, de las cuales una fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, 28 no revisten costo fiscal alguno, 9 tienen un impacto fiscal cuantificable y 32 representan un impacto fiscal no cuantificable. Dos de las leyes mencionadas, la 962 y la 964 de 2005, presentan artículos que implican costos que pueden ser cuantificados, así como artículos cuyo costo no permite su cuantificación, por lo que se repiten (Anexo 1).

La medición del costo fiscal de las leyes que implican un costo fiscal cuantificable (Anexo 2) muestra que este asciende a la suma de \$2.042. mm anuales. Siete (7) de ellas tienen un impacto

permanente sobre los recursos y las otras dos (2) tienen afectación fiscal transitoria.

Cabe hacer mención especial a la ley 972 del 15 de julio de 2005, *“Por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece de enfermedades ruinosas o catastróficas, especialmente el VIH-Sida”*, debido a que esta sola ley tiene un costo fiscal de \$1.908 mm por concepto de la afiliación a la seguridad social en salud de las personas enfermas de VIH/SIDA que, según estimaciones, ascienden a 150.000 personas. Adicionalmente es importante tener en cuenta que la mencionada ley tiene un impacto fiscal permanente. En virtud de lo anterior, debe efectuarse un estudio presupuestal de los proyectos que se vayan determinando en cada vigencia fiscal con el fin de establecer si existe disponibilidad de recursos para su aplicación.

Frente a las leyes que representan un impacto fiscal no cuantificable (Anexo 3), debe precisarse que 21 de ellas conllevan un costo permanente sobre las finanzas públicas y las 11 restantes son de impacto fiscal transitorio. Se considera que las normas tienen un impacto fiscal no cuantificable cuando es difícil establecer con exactitud los proyectos e inversiones a realizar en virtud de la norma o los gastos de funcionamiento asociados a las mismas. Tal es el caso de las leyes en las que la Nación se vincula a celebraciones o festividades de conmemoración de eventos de interés nacional, sin especificar la forma en la que se hace esta vinculación, ni imponer un techo a los recursos disponibles para ella. Otro caso es el de las leyes en las que se adquieren compromisos con otras naciones a través del reconocimiento de tratados internacionales con diversos fines, pero sin hacer explícitas las obligaciones contraídas en el marco del acuerdo. De esta manera, sólo es posible identificar el costo asociado a la ley en el momento en que el costo se genere y no con anterioridad.

Una vez expuesto lo anterior, este Ministerio considera necesario hacer un nuevo llamado al H. Congreso de la República con el fin de que, dentro del trámite de los proyectos de ley sometidos a su consideración, se de estricto cumplimiento al artículo 7 de la ley 819 de 2003, norma de carácter orgánico según la cual:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. // Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. // El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. // Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. // En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Así, dentro de los propósitos de transparencia y mejoramiento de la gestión pública, debe realizarse la cuantificación previa del impacto de los proyectos de ley y la respectiva evaluación completa, la cual debe basarse, no sólo en la demanda de gasto,

sino en la determinación de las fuentes adicionales de ingresos para financiar estos nuevos costos a la luz del marco fiscal de mediano plazo preestablecido.

En 2005, el número total de leyes expedidas no cambió de manera significativa con respecto al año anterior, pero sí se presentó un aumento en el costo fiscal de las leyes sancionadas durante la vigencia. Mientras en el año 2004, dicho costo ascendió a \$1.161mm, en 2005 alcanzó \$2.042mm, cifra mayor en \$881mm. Al respecto puede decirse que este hecho estuvo acompañado por un aumento en el número de leyes con costo fiscal cuantificable (13,2% de total de las leyes, respecto al 8,9% registrado en el año anterior), de las cuales la mayoría tendrá un impacto permanente sobre los recursos. Igualmente, aumentó el número de leyes cuyo costo fiscal no es cuantificable a 45,6%, y se redujo el de aquellas que no revisten costo fiscal alguno a 41,2%.

Capítulo VIII

8. DEUDAS NO EXPLÍCITAS Y CONTINGENTES

Las mediciones de deuda convencionales no incluyen algunas obligaciones que la Nación debe honrar en algún momento futuro. Esto se debe a que las características propias de este tipo de obligaciones, no explícitas y contingentes, hacen que no sea posible tenerlas en cuenta en las mediciones del pasivo explícito del sector público. Al igual que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2005, en este documento se realiza un análisis de los principales pasivos no explícitos y contingentes de la Nación.

El presente capítulo se divide en cuatro secciones: la deuda pensional, las cesantías retroactivas, los pasivos contingentes y las conclusiones.

8.1 Deuda Pensional

En Colombia el sistema pensional ha exhibido, a lo largo de sus casi cuatro décadas de existencia, enormes desequilibrios entre asignaciones y fuentes de recursos. Este desequilibrio fue creciente hasta hace muy poco tiempo, pero no tuvo grandes implicaciones sobre el Presupuesto Nacional sino hasta 2004, cuando se agotaron las reservas del Instituto de Seguros Sociales (ISS). A partir de 2002, a través de tres iniciativas legales (Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003 y Acto Legislativo 01 de 2005) se ha logrado un avance en la dirección de hacer sostenible el sistema colombiano. Así mismo, el Acto Legislativo 01 de 2005 establece

⁶⁰ Un retraso en el reconocimiento de pensiones debido a temas administrativos desplazó el pico del pago de las mesadas pensionales del 2007, como se había anunciado antes, a 2010.

⁶¹ Este cálculo del VPN de la deuda pensional toma un horizonte de tiempo de 50 años y una de tasa de descuento del 6%. A la tasa del 4% es 167,2% del PIB.

⁶² Este cálculo del VPN de la deuda pensional toma un horizonte de tiempo de 50 años y una de tasa de descuento del 6%. A la tasa del 4% es 141,9 % del PIB.

⁶³ Utilizando el mismo horizonte de tiempo del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2005 (45 años), se tiene que el VPN de la deuda pensional era de 115,7% del PIB en 2004 y de 99,4% del PIB en 2005. Estos cálculos utilizan el mismo horizonte de tiempo y la misma tasa de descuento (6%) del MFMP 2005 pero los valores cambian dado que el Departamento de Planeación Nacional efectuó un ajuste metodológico a los cálculos que venía presentando. Este ajuste consistió principalmente en la unificación de las bases de información del I.S.S, de las cajas públicas, de los educadores, y de los militares al año 2004. Esta unificación implicó la depuración de las bases en el I.S.S y en las demás cajas y la revisión de las sendas salariales. Todas las cifras se unificaron a 2004 y se dejaron en pesos de 2005.

⁶⁴ Este cálculo de la reducción del pasivo es calculado con una tasa del 6%. A una tasa del 4% es 25,3% del PIB.

⁶⁵ Ver descripción del Acto Legislativo de Pensiones y el ahorro fiscal que genera en el VPN de la deuda pensional en el Capítulo del Sistema Pensional Colombiano próximo a publicar por Fedesarrollo en el libro "Grandes Reformas Fiscales de Nuestro Tiempo".

⁶⁶ Especificaciones sobre el régimen de cesantías retroactivas se encuentran en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2005.

que las nuevas leyes que se expidan en materia pensional deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo que ellas disponen.

Las diferentes reformas presentadas por este Gobierno buscaron reducir los subsidios pensionales de forma tal que fueran consistentes con la sostenibilidad fiscal del Gobierno Nacional. A pesar de los resultados positivos de las reformas, el Gobierno debe dedicar una proporción creciente de su presupuesto al pago de mesadas pensionales, que no son cubiertas por los ingresos por cotización que reciben los sistemas públicos (I.S.S, Cajanal, Fuerzas Militares, entre otros). En 2005, el pago del Gobierno dedicado a las pensiones ascendió a 4,0% del PIB y en 2006 se tiene estimado que será de 4,2% del PIB. En el momento en que este monto llegue a su pico, las erogaciones contra el Presupuesto Nacional para el pago de mesadas pensionales ascenderán a 5% del PIB alrededor del 2010⁶⁰.

Las reformas aprobadas y la dinámica de pagos que se mencionó en el párrafo anterior, han permitido bajar el flujo futuro de pagos por parte del Gobierno y disminuir de forma radical los subsidios de los trabajadores marginales (menores de 25 años) lo que hace que los subsidios causados en el último año se reduzcan drásticamente. Estos hechos, permitieron reducir 16,8% del PIB el VPN de la deuda pensional, el cual paso de 118,1%⁶¹ en 2004 a 101,3%⁶² en 2005⁶³. La reducción del 16,8%⁶⁴ del PIB se divide en 13,3% por la aprobación del Acto Legislativo de Pensiones⁶⁵ y 3,5% por el flujo normal de pagos.

8.2 Cesantías Retroactivas

Las cesantías retroactivas son las obligaciones laborales que tiene la Nación con los funcionarios públicos que permanecen amparados por el antiguo régimen de cesantías. Como se mencionó en Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005, la deuda por este concepto hace parte de la deuda no explícita de la Nación⁶⁶.

Cuadro 8.1
Deuda Cesantías Retroactivas
Millones de Pesos 2006

| | Salario Promedio (Pesos) | Tiempo Servicio (Años) | # Servidores | Cesantías Totales Causadas | Cesantías Parciales Pagadas y Presupuestadas 7/ | Deuda | % PIB | Particip. Sectores |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------|--------------|----------------------------|---|------------------|--------------|--------------------|
| Defensa y Seguridad 1/ | 1.875.840 | 16 | 63.976 | 1.923.660 | 773.080 | 1.150.580 | 0,37% | 26,3% |
| Minas y Energía 2/ | 3.211.032 | 21 | 2.143 | 189.078 | 113.250 | 75.829 | 0,02% | 1,7% |
| Educación 3/ 7/ 8/ | 1.260.092 | 32 | 104.837 | 4.167.162 | 1.213.638 | 2.953.524 | 0,95% | 67,4% |
| Justicia y Procuraduría 4/ | 1.767.695 | 27 | 3.724 | 174.785 | 68.599 | 106.186 | 0,03% | 2,4% |
| Trabajo y Seguridad Social 5/ | 2.884.722 | 14 | 2.962 | 125.289 | 39.158 | 86.130 | 0,03% | 2,0% |
| Otros 6/ | 1.949.879 | 27 | 1.026 | 52.877 | 44.213 | 8.665 | 0,00% | 0,2% |
| Total | | | | 6.632.851 | 2.251.938 | 4.380.913 | 1,41% | 100,0% |

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

1/ Incluye: Defensa y Policía, Caja de Retiro FF.MM, Fondo del Ejército, Fondo de la Armada, Fondo FAC, Instituto Casa Fiscales, Defensa

Civil, Club Militar, Caja de Sueldos de la Policía Nacional, Fondo de la Policía, Hospital Militar, Agencia Logística de las Fuerzas Militares

2/ Incluye: Minercol, Electrica de Nariño y Ecopetrol

3/ Incluye: Fondo Prestaciones Sociales Magisterio, Universidades Territoriales

4/ Incluye: Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría

5/ Incluye: I.S.S., F.P.S.C Congreso

6/ Contraloría, Registraduría

7/ El valor programado para la vigencia fiscal del 2006 en el rubro de Cesantías Parciales y Definitivas, está financiado por recursos

del SGP en la suma de \$397.588 millones, más \$158.464 millones financiados con recursos de la Nación con cargo al corte.

7/ El total de cesantías parciales corresponde a los últimos cuatro años

8/ Universidades Territoriales: deuda a abril de 1999, una vez descontado el pasivo que actualmente se está reconociendo en cumplimiento del Decreto 1202/98. No se programaron recursos para los años 2004 y 2005 por cuanto no se han expedido Bonos que reconozcan las cesantías retroactivas.

Como se observa en el cuadro anterior la deuda por cesantías retroactivas asciende a 4,4⁶⁷ billones de pesos que equivale a 1,4% del PIB de 2006. Este resultado es inferior al observado el año anterior, 1,6% del PIB⁶⁸. La disminución se explica por la reducción en el número de funcionarios amparados por el régimen debido a jubilaciones y retiros.

⁶⁷ Esta estimación puede estar sesgada a la baja debido a que el cálculo varía de acuerdo con el número de años que trabaja la persona y al último salario que devengue.

⁶⁸ En el documento del año anterior se excluyeron del cálculo una parte de las cesantías parciales pagadas y presupuestadas al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Por este motivo en el documento de 2005 el total de la deuda por cesantías es 2% del PIB y no 1,6% del PIB.

8.3 Pasivos Contingentes

La valoración de pasivos contingentes se constituye en uno de los grandes avances que ha realizado el país en materia de riesgos fiscales a los que se expone la Nación en el mediano plazo. Teniendo en cuenta que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado en 2005 se realizó una descripción detallada sobre la metodología empleada para calcular los pasivos contingentes, en el presente documento únicamente se presentarán los principales resultados de las estimaciones. Al igual que en años anteriores, los pasivos contingentes que se incluyen en este documento son los que se encuentran relacionados con infraestructura, operaciones de crédito público y sentencias y conciliaciones.

Es importante mencionar que los avances en la estimación de pasivos contingentes han permitido realizar provisiones para cubrir los pagos en el caso de que los riesgos se materialicen. En este frente, los proyectos de infraestructura con participación privada es el área más desarrollada. Los contratos de los proyectos posteriores a la Ley 448 de 1998 se han venido perfeccionando y ahora cuentan con una metodología de valoración y de procedimiento para su presupuestación a través de un fondo administrado por una fiduciaria.

Por otro lado, en el tema de las operaciones de Crédito Público se ha logrado avanzar en la información con la que cuenta la Nación para otorgar garantías. Adicionalmente, se logró implementar, mediante la puesta en vigencia del Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005, el cobro de una prima por el otorgamiento de las garantías que deben ser pagadas por las entidades que tengan derecho a estos beneficios. Estos recursos son administrados por un Fondo de Contingencias existente en una fiduciaria.

8.3.1 Valor Presente Neto de los Pasivos Contingentes

A continuación se presenta el valor presente neto de todos los pasivos contingentes, en términos de valor esperado y de valor en riesgo de las contingencias. Adicionalmente, se muestran los resultados del año anterior.

Cuadro 8.2
Valor Presente Neto Pasivos Contingentes
Valor Esperado – 50% Probabilidad

| | Valor Presente Neto 2005 - 2015* | | Valor Presente Neto 2006 - 2016* | |
|--------------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| | Billones \$ | % PIB | Billones \$ | % PIB |
| Concesiones en infraestructura | 0,98 | 0,3% | 1,08 | 0,3% |
| Operaciones de crédito público | 4,60 | 1,7% | 6,16 | 2,0% |
| Sentencias y conciliaciones | 6,49 | 2,3% | 3,93 | 1,3% |
| Total | 12,07 | 4,3% | 11,16 | 3,6% |

Fuente: División de Pasivos Contingentes, Subdirección de Riesgo, MHCP y DNP

* Para obtener el VPN se utilizó la tasa cero cupón.

Cuadro 8.3
Valor Presente Neto Pasivos Contingentes
Valor en Riesgo – 99% Probabilidad

| | Valor Presente Neto 2005 - 2015* | | Valor Presente Neto 2006 - 2016* | |
|--------------------------------|-------------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| | Billones \$ | % PIB | Billones \$ | % PIB |
| Concesiones en infraestructura | 2,24 | 0,8% | 2,03 | 0,7% |
| Operaciones de crédito público | 9,38 | 3,4% | 9,99 | 3,2% |
| Sentencias y conciliaciones** | 6,49 | 2,3% | 3,93 | 1,3% |
| Total | 18,11 | 6,5% | 15,94 | 5,1% |

Fuente: División de Pasivos Contingentes, Subdirección de Riesgo, MHCP y DNP

* Para obtener el VPN se utilizó la tasa cero cupón.

** En la metodología de estimación no aplica la definición de los valores bajo niveles de confianza

Como se observa en los cuadros anteriores la valoración de los pasivos contingentes totales como porcentaje del PIB, disminuyó tanto en valor esperado⁶⁹ como en valor en riesgo⁷⁰ frente al año anterior. A continuación se realiza una breve explicación de las

⁶⁹ Es la media de la función de distribución de probabilidad. Esto implica que es el valor más probable de la contingencia.

⁷⁰ Es el valor que asumiría la contingencia en condiciones macroeconómicas extremas.

diferencias en valor presente neto entre 2005 – 2015 y 2006 – 2016 para cada uno de este tipo de pasivos.

8.3.2 Pasivos Contingentes en Infraestructura

Los pasivos contingentes en infraestructura se mantuvieron iguales en términos de valor esperado y disminuyeron en 0,2% del PIB en valor en riesgo respecto a las estimaciones presentadas en el documento anterior. Esto se explica por dos efectos contrarios: la exclusión en la estimación de los pasivos contingentes que se materializaron en 2005 y por la inclusión en el cálculo de las nuevas concesiones otorgadas en 2006⁷¹. De esta manera, se excluyen del cálculo \$148 mil millones que representaban el valor esperado de los pasivos contingentes en infraestructura por concesiones de primera generación en 2005. Resulta importante mencionar que, los pasivos contingentes que efectivamente se materializaron por este concepto ascendieron a \$120 mil millones en 2005.

8.3.3 Pasivos Contingentes en Operaciones de Crédito Público

Los pasivos contingentes correspondientes a operaciones de crédito público aumentaron en valor esperado como porcentaje del PIB y disminuyeron en términos de valor en riesgo. En el cálculo de este año se valoraron 80 entidades de las cuales 58 corresponden a entes territoriales del nivel central y 22 a entidades de carácter descentralizado. Para la estimación de este año fueron incluidas nuevas garantías de 9 entidades descentralizadas y excluidos 3 entes territoriales debido al vencimiento de las obligaciones crediticias garantizadas⁷².

La variación entre la valoración del año anterior y la presentada este año se explica por el incumplimiento de las obligaciones por parte de algunos entes territoriales el año pasado. De esta manera,

⁷¹ Concesión: Rumichaca – Pasto – Chachagüi. Para este proyecto ya ha sido aprobado el Plan de Aportes por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, aunque a la fecha de elaboración del documento aún se encuentra en proceso de licitación.

⁷² Las 9 entidades descentralizadas que se adicionaron en la valoración fueron: Aguas y Aguas de Bucaramanga, CAR, ESSA, Hidromiel, ICA, INCODER, INVIAS, SENA y Colombia Telecomunicaciones. Se excluyeron Cartago, Espinal y Filandia.

se aumentó el riesgo crediticio para la Nación por el deterioro en la calificación de la cartera debido a la falta de pago de estas entidades. De acuerdo con este comportamiento, se estima que una quinta parte de su cartera se considera como incobrable, al no reportarse pago alguno durante el último año⁷³.

8.3.4 Pasivos Contingentes por Sentencias y Conciliaciones

En la valoración presentada este año se consolidó una base de datos con información histórica de 202 entidades, 13.758 procesos terminados y 52.251 procesos activos de los cuales se valoraron 39.286 procesos y quedaron 17.965 procesos sin valorar debido a que la información presentada fue insuficiente. De esta manera, se aumentó la base de datos de procesos activos en un 17% frente al año anterior.

La disminución entre la estimación presentada el año anterior y este año se explica por un cambio en la metodología del cálculo. En particular, se ajustó el método de estimación distinguiendo entre las entidades con mayor y menor concentración en el valor presente de las contingencias⁷⁴. Este ajuste genera estimaciones más cercanas al valor real de pago por actividad litigiosa que se realiza cada año.

8.4 Conclusiones

La cuantificación de las deudas no explícitas y contingentes se constituye como un avance importante en términos de análisis fiscal de mediano plazo. Como se pudo observar, el pasivo no explícito más importante de la Nación continúa siendo el pensional, y por ende, la mayoría de esfuerzos han estado encaminados a reducirlo. En el año 2005, la disminución del valor presente neto de este pasivo fue de 16,8% del PIB. El resto de pasivos no explícitos se encuentran en niveles razonables, que no representan un riesgo fiscal significativo. En el último año las cesantías

⁷³ Basado en los informes sobre endeudamiento público que reporta la Superintendencia Financiera de manera trimestral y cuya última actualización corresponde a diciembre de 2005.

⁷⁴ Se ajustó el parámetro de estimación de fallo/valor pretensión al cambiar el 33% inicial a uno compuesto por una relación de 28,97% para el 50% de las entidades con mayor concentración en el valor presente de las contingencias y 4,4% para el 50% de las entidades con menor concentración. Ver Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Manual para la Valoración de Pasivos Contingentes, 2004.

retroactivas presentaron una reducción de 0,2% del PIB. Por su parte, los pasivos contingentes presentaron una disminución de 0,7% del PIB en valor esperado y de 1,4% del PIB en valor en riesgo frente a lo observado el año anterior. Adicionalmente se han implementado acciones importantes para provisionar este tipo de riesgos. De esta manera, se puede concluir que la situación fiscal en términos de deudas no explícitas y contingentes se ha venido fortaleciendo.

Capítulo IX

9. PROGRAMA MACROECONOMICO PLURIANUAL

El Programa Macroeconómico Plurianual que se presenta en esta sección constituye el marco dentro del cual se definieron las metas fiscales para el corto y el mediano plazo. Este capítulo se divide en seis secciones. En la primera se describen los supuestos sobre los cuales se basan todas las proyecciones y análisis de mediano plazo. En la segunda parte se analizan los principales choques macroeconómicos que afectan el programa macroeconómico plurianual, mientras que en la tercera se presentan tendencias macroeconómicas básicas. En la cuarta, se hacen las proyecciones de los componentes de la demanda, en la quinta las proyecciones del sector externo y, por último, se analiza la consistencia macroeconómica.

Tratándose de un análisis de mediano plazo, en el que el principal objetivo es evaluar la sostenibilidad fiscal, este ejercicio se concentra en identificar las principales tendencias y cambios estructurales que se pueden presentar en la economía en los próximos diez años, más que en hacer proyecciones puntuales de las diferentes variables macroeconómicas.

9.1 Supuestos Macroeconómicos

Los supuestos de las principales variables macroeconómicas parten de una tasa de crecimiento del PIB de 4,8% en términos

reales para 2006 y de 4% para los años 2007-2017. Esta tasa de crecimiento es conservadora si se tiene en cuenta el potencial de crecimiento de largo plazo del PIB real en Colombia, el cual de acuerdo con nuestras estimaciones recientes estaría en un rango entre 4 y 5%⁷⁵. En este sentido, se toma el crecimiento potencial como una aproximación del crecimiento que puede tener la economía en el mediano plazo, que es el supuesto más razonable para los análisis de sostenibilidad de la deuda que se presentan en este documento.

De otra parte, se espera que el crecimiento real de nuestros principales socios comerciales se sitúe en 3,7% en 2006 y de ahí en adelante se estabilice alrededor de 3%. Esto implica una reducción de su crecimiento frente a 2005, pero aún así las tasas de crecimiento esperadas se mantienen en el promedio observado durante la última década.

La proyección de inflación para el año 2006 es 4,5%, de acuerdo con la meta de inflación establecida por el Banco de la República. La política de reducción de la inflación continuará y, de acuerdo con los supuestos macroeconómicos, ésta se seguirá reduciendo gradualmente, medio punto porcentual por año, hasta alcanzar un nivel de largo plazo de 3% a partir del año 2009. Esto, junto con el crecimiento del PIB real, implica una tasa de crecimiento promedio del PIB nominal alrededor de 7,3%.

En cuanto a la tasa de cambio real (ITCR), las proyecciones indican que el ITCR alcanzará un nivel de 119 en 2017, lo cual implica que la tasa de cambio real tendrá una pequeña revaluación anual promedio de 0,2%. Esto es consistente con devaluaciones nominales promedio del orden de 0,8% para el periodo 2007-2017.

Para 2006, se supone que las tasas de interés externas (Prime y Libor) se incrementarán frente a 2005, tal como se ha visto en lo corrido del año. Se espera que la Prime esté en promedio en 8,0%

⁷⁵ Ver documento "Colombia en la Senda de un Crecimiento del 5% Sostenible: ¿Qué tan vulnerable es la recuperación?", Abril 2006.

y la tasa Libor a 6 meses en 5,0%. Estas tasas se mantendrán estables en el período entre 2007 y 2017.

Finalmente, con respecto a los precios externos, se supone que el precio del petróleo se mantendrá en promedio en el período entre 2007 y 2017 en US\$ 61,5 por barril⁷⁶. Por otra parte, se espera que el precio del café se reduzca gradualmente de manera que a partir de 2009 se ubique alrededor de US\$ 0,91 por libra. En cuanto al carbón, se estima que el nivel de precios va a aumentar en 2007 a US\$ 50,2 por tonelada y a partir de 2008 se va a mantener en promedio en US\$ 48,4 por tonelada.

9.2 Choques Macroeconómicos

9.2.1 Petróleo

El escenario macroeconómico presentado en este documento prevé una situación en la cual no se presentan hallazgos petroleros de importancia para el país. Esto quiere decir que es un escenario conservador en términos de la producción de petróleo, de la actividad exploratoria actual del país. En este caso, las exportaciones de crudo se empezarían a reducir en 2009 y en 2013 mostrarán una reducción significativa, debido a que la producción de crudos para exportación de Ecopetrol se acabaría ese año.

En términos de la balanza de pagos este escenario tiene implicaciones sobre las proyecciones de exportaciones de petróleo y derivados, y sobre los egresos por remisión de utilidades. De hecho, en el período entre 2007 y 2017 el valor de las exportaciones del petróleo y sus derivados se reduce en promedio un 5,5% anual. Sin embargo, el déficit en la cuenta corriente no se incrementaría de manera significativa, ya que el efecto de la reducción de las exportaciones se compensaría en parte por un menor déficit en la renta de los factores, explicado por la caída en la remisión de utilidades por parte de empresas petroleras extranjeras.

⁷⁶ Este supuesto se refiere al precio del petróleo colombiano, no al precio WTI. Para las proyecciones éste se calcula en función de un promedio de los precios WTI, Dubai y Brent.

9.2 Transferencias Territoriales

En 2001 se aprobó una reforma constitucional que modificó la regla con la que crecen las transferencias que le hace el Gobierno Central a las entidades territoriales. De acuerdo con esta regla, las transferencias debían crecer a una tasa igual a la inflación +2% hasta 2005 y a la inflación+2,5% entre 2006 y 2008. De 2009 en adelante, se aplicaría una regla según la cual las transferencias crecen a la tasa a la que han crecido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, siempre y cuando éstas alcancen como mínimo el porcentaje de los ingresos corrientes igual al que se transfirió en 2001.

El escenario fiscal de mediano plazo utilizado en este documento supone que la regla vigente para el período 2006-2008 se sigue aplicando en los años siguientes, lo que implicaría la aprobación de una nueva reforma constitucional. Es muy importante tener en cuenta este supuesto pues, de no llevarse a cabo una reforma de este tipo, a partir de 2009 se observaría un aumento sustancial del déficit fiscal y del gasto público. Una descripción más detallada de la reforma a las transferencias puede verse en el capítulo 13 de este Marco Fiscal de Mediano Plazo, “Las Reformas para la Consolidación del Crecimiento”.

9.3 Las Tendencias Macroeconómicas Básicas

Desde el año 2003 se ha presentado una fuerte recuperación del gasto interno que ha alcanzado tasas de crecimiento superiores a las del PIB real. Así, entre 2002 y finales de 2006, el gasto interno habría crecido en promedio 6,1% mientras que el producto se ubicaría alrededor de 4,6%.

Como se ha reseñado en el Capítulo 1 y en el Capítulo 3 del presente documento, el crecimiento en el gasto interno no se ha reflejado en un incremento importante del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, debido a un aumento importante

de los términos de intercambio y de las transferencias recibidas del resto del mundo.

Hasta el 2008 se espera un ajuste lento y gradual del gasto interno, aunque seguiría mostrando tasas de crecimiento superiores a las del PIB. En la medida en que los supuestos macroeconómicos prevén estabilidad en los términos de intercambio y en las transferencias del resto del mundo, el crecimiento del gasto implica un incremento adicional del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Desde 2009 en adelante se espera un crecimiento del gasto interno, ligeramente menor al crecimiento del producto, por lo que se presentan disminuciones del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El comportamiento de la cuenta corriente hasta 2008 tiene como contrapartida un superávit en la cuenta de capitales de la balanza de pagos, que se deriva fundamentalmente de flujos de inversión extranjera directa, relacionados con proyectos ya existentes de inversión y con el comportamiento reciente de este tipo de flujos. Dada esta forma de financiar el déficit en la cuenta corriente, se mantendría la tendencia decreciente de la deuda externa, por lo que no se requeriría un ajuste drástico del gasto interno para mantener las condiciones de solvencia de la economía.

9.4 Demanda

Para el año 2006, se espera un crecimiento real de la economía de 4,8%. Desde una perspectiva de demanda, la fuente de ese crecimiento será un gasto del sector público creciendo 8,7% en términos reales y un gasto del sector privado creciendo 7,4% en términos reales.

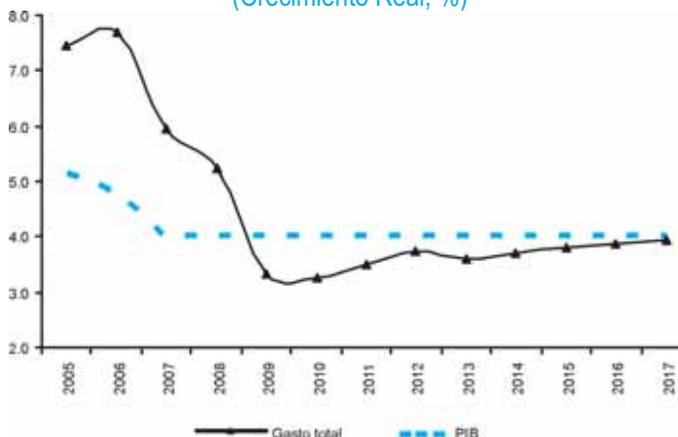
Se estima que para el año 2006 el consumo de las administraciones públicas tendría un crecimiento real alrededor de 6,1% y el consumo de los hogares un crecimiento de 5,0%. El crecimiento de la inversión total sería de 7,5% y por otra parte, las exportaciones

tendrían un crecimiento real del 6,6% y las importaciones de 10,4%.

Para el período 2007-2017, se espera un crecimiento real anual de la economía de 4%. En coherencia con esto, la tasa de inversión de la economía se calcula en promedio en 24% del PIB. En cuanto a la inversión pública, se estima que ésta crezca a una tasa promedio de 3,5% entre 2007 y 2017, con lo cual se reducirá su participación dentro de la inversión total. De otra parte, se estima que la inversión del sector privado sea en promedio 5,8% anual mostrando crecimientos superiores a los de la inversión pública y a los del PIB durante la mayor parte del período.

Por otro lado, se estima que, en promedio, el crecimiento del consumo total se sitúe alrededor de 3,7% durante el período 2007-2017. La mayor contribución a este crecimiento estaría dada por el consumo de los hogares, el cual se espera que crezca a tasas similares a las del PIB. En cuanto al consumo de las administraciones públicas se espera un crecimiento promedio de 3,4%.

Grafico 9.1
Gasto Total y PIB
(Crecimiento Real, %)

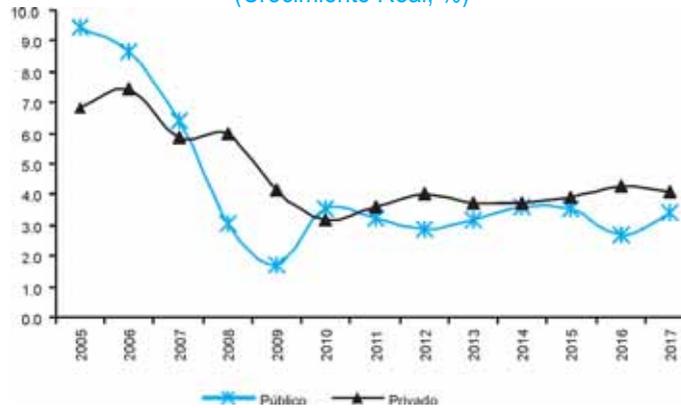


Fuente: DANE. Estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los gráficos 9.1 y 9.2 ilustran, por un lado, la dinámica del gasto interno (consumo e inversión totales) en comparación con el PIB, y por otro lado su comportamiento sectorial.

En cuanto a la dinámica que tendrán el sector público y el sector privado, nuestra proyección muestra que el gasto privado presentará crecimientos superiores que el gasto público en el periodo entre 2007 y 2017. Mientras que la tasa de crecimiento del consumo y la inversión de las administraciones públicas se mantendrá en niveles promedio del 3,4%, el crecimiento del gasto privado será superior a 4%.

Grafico 9.2
Gasto Privado y Público
(Crecimiento Real, %)



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el frente externo se espera que se continúe aumentando el grado de apertura de la economía, lo que se traduce en un aumento en la participación de las exportaciones y de las importaciones en el PIB.

9.5 Sector Externo

9.5.1 Cuenta de Capital y Financiera

En el período entre 2007 y 2017 se espera tener una inversión extranjera muy fuerte que, combinada con una posición neutral de financiamiento del Gobierno⁷⁷, lleva a un incremento del superávit en la cuenta de capital y financiera.

Los superávits proyectados de la cuenta de capital y financiera alcanzan en promedio 2,7% del PIB (Gráfico 9.3). Estos superávits como se mencionó anteriormente están explicados principalmente por el balance positivo del sector privado, compuesto básicamente por inversión extranjera directa que se mantendrá en promedio en niveles del 2,4% del PIB⁷⁸. En cuanto al balance del sector público en la cuenta de capital y financiera, se proyectan balances positivos que alcanzan en promedio 0,5 % del PIB.

Grafico 9.3
Cuenta de Capital y Financiera*



Fuente: Banco de la República.
* El sector privado incluye IED.

⁷⁷ Una posición neutra del Gobierno significa que realiza un endeudamiento neto con el exterior consistente con la participación de la deuda externa pública en la deuda total pública.

⁷⁸ Se asume un endeudamiento neto positivo del sector privado en el mediano plazo.

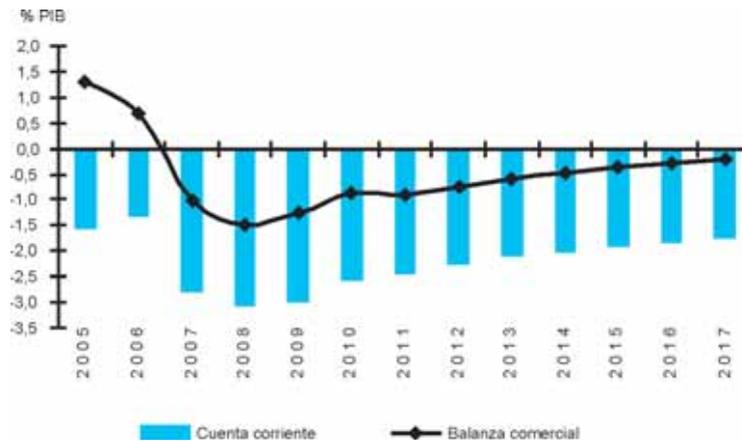
Finalmente, como resultado de lo anterior, las reservas internacionales sólo se incrementaran gracias a los rendimientos generados por ellas mismas.

9.5.2 Cuenta Corriente

Como contrapartida de la cuenta de capitales se tiene un déficit promedio de la cuenta corriente para el período 2007-2017 de 2,4% del PIB, y al mismo tiempo déficit de la balanza comercial del orden de 0,7% del PIB (Gráfico 9.4).

Se espera que en ese período, la participación de las exportaciones en el PIB oscile alrededor de 20,8%, mientras que la de las importaciones en un promedio de 21,6%. El valor en dólares de las exportaciones de bienes mostraría un crecimiento promedio de 8,4% y las importaciones mostrarían un crecimiento promedio de 8,9%.

Gráfico 9.4
Cuenta Corriente y Balanza Comercial
(% del PIB)



Fuente: Banco de la República.

En la cuenta en la que se registra la renta de los factores se proyecta que el pago de intereses de la deuda externa entre 2007 y 2017 esté alrededor de 1,7% del PIB con una tendencia decreciente durante el período, como consecuencia de la reducción esperada en el saldo de la deuda externa. En el rubro de utilidades y dividendos

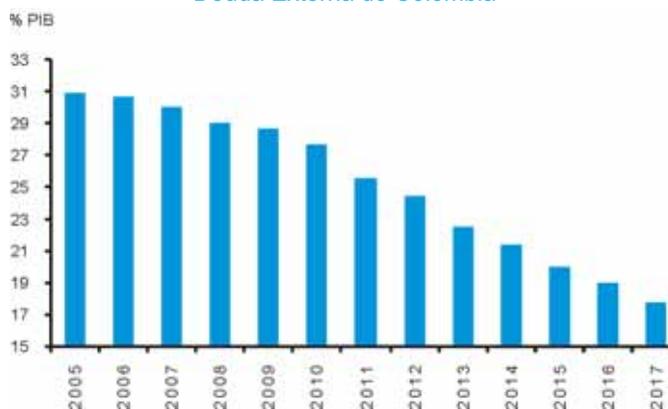
se espera una reducción de la remisión de utilidades, mientras que en la remuneración de empleados no se proyectan mayores cambios con respecto a lo que se ha observado históricamente.

Por último, se espera que el nivel actual de transferencias (netas) se mantenga en promedio en 2,9% del PIB entre 2007 y 2017.

9.5.3 Deuda Externa

Con respecto al saldo de deuda externa las proyecciones de la balanza de pagos muestran una tendencia decreciente para el período 2007 – 2017. Por lo que la deuda externa colombiana mostraría una senda sostenible (Gráfico 9.5).

Grafico 9.5
Deuda Externa de Colombia



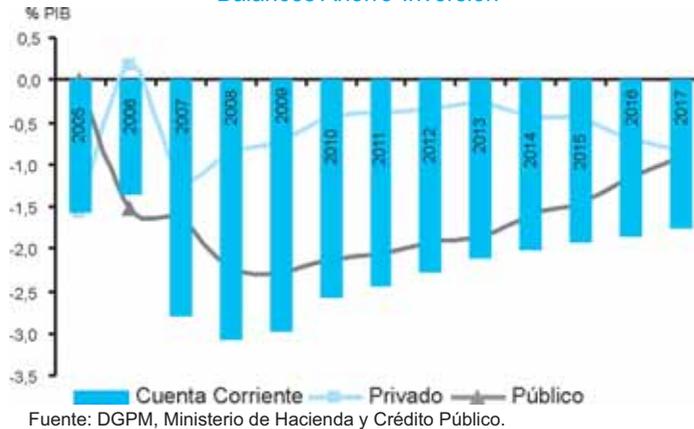
Fuente: Banco de la República.

9.6 Consistencia Macroeconómica

Con base en las proyecciones de demanda y del sector externo presentadas anteriormente, se proyectaron los balances ahorro-inversión del sector público y el sector privado. A través de este análisis, se estima un déficit del sector público alrededor de 2% del PIB, con una tendencia decreciente a partir del año 2009,

una ampliación del déficit en cuenta corriente y un sector privado cercano al equilibrio en el largo plazo, después de generar déficit entre 0,5% y 1% del PIB por lo que queda de esta década (Gráfico 9.6).

Gráfico 9.6
Balances Ahorro-Inversión



Ahora bien, a pesar del incremento en el déficit fiscal, se espera que la demanda final de bienes y servicios del sector público se reduzca como proporción del PIB y del gasto interno. La razón para este comportamiento es que el incremento transitorio del déficit fiscal se deriva del incremento de los gastos pensionales que son en realidad una transferencia de recursos del sector público al sector privado. Esto explica por que el sector privado puede aumentar su demanda de bienes y servicios por encima del crecimiento del PIB y el gasto interno sin incurrir en un gran déficit en su balance ahorro-inversión.

IMPACTO FISCAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO – TLC ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS

El objetivo de esta sección es analizar el impacto fiscal del TLC. Para ello, se muestra una breve descripción de los aspectos más relevantes de la negociación en términos de impacto económico y seguidamente se analizan con mayor detalle las implicaciones fiscales de la entrada en vigencia del tratado.

Aspectos Generales del TLC

El Gobierno colombiano ha puesto en marcha una política de integración comercial con el mundo, enfocada hacia la profundización de acuerdos de libre comercio con nuestros principales socios comerciales. Dicha política permitió culminar el pasado 27 de febrero las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

La importancia del TLC con Estados Unidos radica en el hecho de que actualmente es nuestro principal socio comercial. De hecho, durante el año 2005 el comercio con Estados Unidos alcanzó los US\$14.485 millones, con una balanza comercial positiva para Colombia de US\$2.473 millones. Durante ese año Colombia exportó a Estados Unidos US\$8.479 millones, lo que representa el 40% del total de exportaciones del país. Así mismo, Estados Unidos es el principal proveedor de Colombia pues las compras por US\$6.006 millones hechas a ese país representan el 28% de las importaciones totales.

En el contexto de este tratado, se acordó que Estados Unidos abra el acceso al 99% de los productos de exportación colombiana de manera inmediata. En cuanto a los productos

importados de Estados Unidos, se acordó que de las subpartidas arancelarias incluidas en el tratado, se organicen en diferentes tipos de canastas dependiendo del esquema de desgravación al que pertenecen. De este modo, la mayor parte de productos se encuentran ubicados en la canasta de desgravación inmediata, alrededor de un 15% pertenecen al grupo con desgravaciones que van entre los 5 a los 10 años y el grupo restante representa aproximadamente el 5% e incluye los productos con desgravaciones entre los 11 y 19 años.

En términos de crecimiento económico, este tratado es importante porque permitirá un aumento en los flujos comerciales de bienes y servicios y un impulso a la inversión extranjera. Según estimaciones hechas por el Departamento Nacional de Planeación, el Tratado promueve un crecimiento adicional de la economía de 0,5% del PIB, durante los primeros seis años de vigencia del TLC.

Impacto Fiscal del TLC

El impacto fiscal que tendría el TLC Colombia - Estados Unidos tiene dos implicaciones importantes. Por un lado, se generaría una pérdida de ingresos tributarios por concepto de menores aranceles, y por otro lado, debido a un mayor crecimiento económico aumentaría el recaudo tributario.

La DIAN ha realizado un cálculo del posible costo fiscal generado por la implementación del TLC⁷⁹. En este estudio se supone que el tratado entra en vigencia a partir del 2008 y se ha tenido en cuenta un horizonte de 19 años, es decir, entre 2008 y 2026, período en el cual ya estarían en vigencia las condiciones permanentes del tratado.

De acuerdo con los niveles de desgravación señalados anteriormente, Colombia dejaría de percibir recursos

⁷⁹ Sierra, Pastor y Parra, Diana - Costo Fiscal del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, División de Mediciones Fiscales, oficina de Estudios Económicos, DIAN. VERSIÓN PRELIMINAR

equivalentes al 0,18% del PIB en términos de ingresos por aranceles durante el primer año de desgravación. En los años siguientes, las pérdidas tienen una tendencia creciente, hasta alcanzar el 0,42% del PIB en el año 2026 (Cuadro 9.1), momento a partir del cual este porcentaje permanece constante.

Cuadro 9.1
Costo Fiscal del TLC Colombia - Estados Unidos

| Año | Arancel sin TLC | Arancel con TLC | Costo Fiscal |
|------|-------------------|-------------------|--------------|
| | Millones de Pesos | Millones de Pesos | (% del PIB) |
| 2008 | 993.405 | 347.937 | 0,18% |
| 2009 | 1.093.094 | 332.479 | 0,20% |
| 2010 | 1.197.047 | 307.815 | 0,22% |
| 2011 | 1.310.886 | 264.994 | 0,24% |
| 2012 | 1.435.551 | 234.864 | 0,26% |
| 2013 | 1.572.072 | 204.600 | 0,27% |
| 2014 | 1.721.576 | 172.484 | 0,29% |
| 2015 | 1.885.298 | 137.484 | 0,30% |
| 2016 | 2.064.590 | 94.640 | 0,32% |
| 2017 | 2.260.932 | 42.405 | 0,34% |
| 2018 | 2.475.947 | 23.273 | 0,35% |
| 2019 | 2.711.410 | 148 | 0,36% |
| 2020 | 2.969.265 | 126 | 0,37% |
| 2021 | 3.251.642 | 97 | 0,38% |
| 2022 | 3.560.873 | 65 | 0,39% |
| 2023 | 3.899.512 | 54 | 0,39% |
| 2024 | 4.178.119 | 36 | 0,40% |
| 2025 | 4.676.466 | 21 | 0,41% |
| 2026 | 5.121.198 | 0 | 0,42% |

Fuente: División de Mediciones Fiscales, Oficina de Estudios Económicos, DIAN

De esta manera, se obtiene que para el primer año, del total del monto calculado como reducción en los ingresos arancelarios, el 80% corresponde a la desgravación de canastas del sector industrial y el restante 20% a canastas del sector agropecuario. En general, del costo fiscal total, el 77% sería generado por el sector industrial y el 23% provendría del sector agropecuario.

Cuadro 9.2
Costo Fiscal del TLC Colombia - Estados Unidos del Sector Industrial

| Año | Arancel sin TLC Millones de Pesos | Arancel con TLC Millones de Pesos | Costo Fiscal (% del PIB) |
|------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 2008 | 746.291 | 230.898 | 0,14% |
| 2009 | 821.218 | 217.109 | 0,16% |
| 2010 | 899.316 | 196.154 | 0,17% |
| 2011 | 984.841 | 158.765 | 0,19% |
| 2012 | 1.078.500 | 136.127 | 0,20% |
| 2013 | 1.181.065 | 112.299 | 0,21% |
| 2014 | 1.293.384 | 88.744 | 0,22% |
| 2015 | 1.416.385 | 64.789 | 0,24% |
| 2016 | 1.551.083 | 35.475 | 0,25% |
| 2017 | 1.698.591 | 0 | 0,26% |

Fuente: División de Mediciones Fiscales, Oficina de Estudios Económicos, DIAN

Los cuadros 9.2 y 9.3 muestran cómo el costo fiscal tanto para los sectores industrial y agropecuario aumenta año a año como porcentaje del PIB durante el periodo pactado de desgravación.

No obstante, la implementación del TLC tendría un efecto positivo sobre el crecimiento económico, particularmente durante los primeros seis años de vigencia de este Tratado. Por esta razón, es importante evaluar de manera simultánea el aumento en el recaudo debido al mayor dinamismo de la actividad económica y el costo fiscal descrito anteriormente, para analizar su impacto sobre la trayectoria de la deuda en el mediano plazo.

De esta manera, a través de un ejercicio contable⁸⁰ se busca tener una aproximación sobre la posible trayectoria de la deuda, midiendo si tal costo fiscal tiene un impacto importante sobre el comportamiento de la deuda, en términos de su sostenibilidad. El principal supuesto utilizado en este ejercicio

⁸⁰ Cálculo realizado por la Dirección General de Política Macroeconómica, para medir el impacto de la entrada del TLC sobre el crecimiento y determinar los requerimientos de financiación adicionales por el costo fiscal generado durante los primeros años del TLC.

es que el crecimiento de mediano plazo del PIB, consistente con los cálculos de PIB potencial, es de 4%. Por lo tanto, el PIB con TLC tendría un crecimiento durante los primeros seis años de 4,5%, y a partir del séptimo año, retornaría a la trayectoria del 4%.

Cuadro 9.3
Costo Fiscal del TLC Colombia - Estados Unidos del Sector Agropecuario

| Año | Arancel sin TLC Millones de Pesos | Arancel con TLC Millones de Pesos | Costo Fiscal (% del PIB) |
|------|--------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| 2008 | 247.114 | 117.039 | 0,04% |
| 2009 | 271.875 | 115.371 | 0,04% |
| 2010 | 297.730 | 111.661 | 0,05% |
| 2011 | 326.045 | 106.228 | 0,05% |
| 2012 | 357.051 | 98.737 | 0,06% |
| 2013 | 391.007 | 92.301 | 0,06% |
| 2014 | 428.192 | 83.740 | 0,06% |
| 2015 | 468.913 | 72.695 | 0,07% |
| 2016 | 513.506 | 59.164 | 0,07% |
| 2017 | 562.341 | 42.405 | 0,08% |
| 2018 | 615.820 | 23.273 | 0,08% |
| 2019 | 674.384 | 148 | 0,09% |
| 2020 | 738.518 | 126 | 0,09% |
| 2021 | 808.751 | 97 | 0,09% |
| 2022 | 885.663 | 65 | 0,10% |
| 2023 | 969.890 | 54 | 0,10% |
| 2024 | 969.890 | 36 | 0,09% |
| 2025 | 1.163.135 | 21 | 0,10% |
| 2026 | 1.273.749 | 0 | 0,11% |

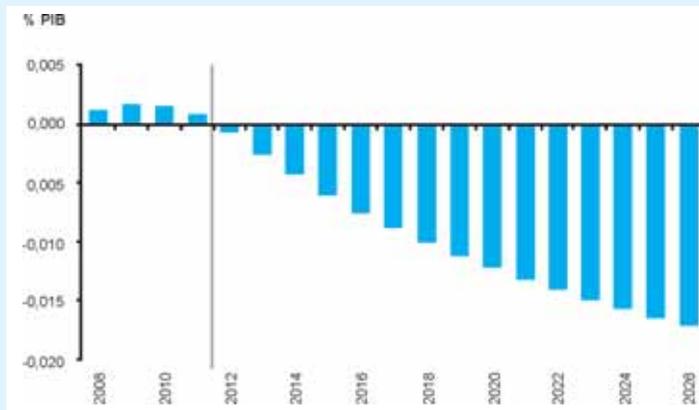
Fuente: División de Mediciones Fiscales, Oficina de Estudios Económicos, DIAN

Adicionalmente, para los cálculos de evolución de la deuda, se tuvo en cuenta una tasa de interés real de largo plazo de 5%. Los resultados obtenidos muestran que durante los primeros cuatro años de implementación del TLC, se incrementaría la relación Deuda/PIB. Este incremento alcanzaría el techo durante el segundo y tercer año cuando equivaldría a 0,2%

PIB. A partir del quinto año la relación Deuda/PIB sería menor con el tratado que sin él, teniendo un impacto de entre 1,5% y 2% del PIB en el largo plazo (Gráfico 9.7).

Finalmente, el impacto fiscal generado por el TLC sería negativo en los primeros cuatro años del Tratado. Sin embargo, tal costo tributario no tendría repercusiones desfavorables sobre la trayectoria sostenible de la deuda. Por otra parte, a partir del quinto año de vigencia del Tratado se compensaría más que proporcionalmente el costo fiscal ocasionado por la desgravación arancelaria, especialmente por las ganancias acumuladas en términos de crecimiento económico a las que se hizo referencia anteriormente.

Gráfico 9.7
Financiamiento Requerido para Asumir el Costo
Fiscal Generado por el TLC



Fuente: Cálculos DGPM - MHCP

Capítulo X

10. PLAN FINANCIERO 2007

10.1 Introducción

Para el año 2007, el CONFIS estableció una meta de déficit fiscal de 1,7% del PIB para el Sector Público Consolidado (SPC), consistente con una meta de superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) de 2,6% del PIB. Dicho nivel de superávit primario se encuentra en línea con la trayectoria trazada para la relación deuda/PIB con el fin de llevar esta última a niveles cercanos al 30% en 2015.

La meta de déficit fiscal para 2007 se descompone en un déficit de 1,9% del PIB para el Sector Público no Financiero, un superávit del Banco de la República y de Fogafín de 0,4% del PIB y 0,2% del PIB, respectivamente, y costos de la reestructuración del sistema financiero en cabeza del Gobierno Nacional Central (GNC) por 0,3% del PIB (Cuadro 10.1).

Este resultado supone un déficit para el Gobierno Nacional Central (GNC) de 5,0% del PIB, manteniéndose en el mismo nivel que el proyectado para 2006. Lo anterior refleja un crecimiento de los ingresos tributarios de 8%, así como una recomposición del gasto que permite un incremento en el gasto de inversión de 0,4% del

PIB. Esta mayor inversión se concentra en proyectos de importante impacto económico tales como infraestructura vial, ampliación y adecuación del sistema carcelario, entre otros.

Cuadro 10.1
Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

| Balances por Período | | \$ Miles de Millones | | % PIB | |
|-----------------------------------|---|----------------------|---------------|-------------|-------------|
| | | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
| 1 | Sector Público No Financiero | -5.046 | -6.427 | -1,6 | -1,9 |
| | Gobierno Nacional Central | -15.389 | -16.630 | -5,0 | -5,0 |
| | Sector Descentralizado | 10.343 | 10.203 | 3,3 | 3,1 |
| | Seguridad Social | 4.775 | 4.710 | 1,5 | 1,4 |
| | Empresas del Nivel Nacional | 2.764 | 2.897 | 0,9 | 0,9 |
| | Empresas del Nivel Local | 1.125 | 1.345 | 0,4 | 0,4 |
| | Gobiernos Regionales y Locales* | 1.680 | 1.251 | 0,5 | 0,4 |
| 2 | Balance cuasifiscal del Banrep. | 960 | 1.244 | 0,3 | 0,4 |
| 3 | Balance de Fogafín | 557 | 781 | 0,2 | 0,2 |
| 4 | Costo de la Reestructuración Financiera | -1.187 | -1.107 | -0,4 | -0,3 |
| 5 | Discrepancia Estadística | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO | | -4.716 | -5.509 | -1,5 | -1,7 |

Incluye Fondo Nacional de Regalías
Fuente: CONFIS

De otra parte, se espera que el Sector Descentralizado presente un superávit de 3,1% del PIB, inferior en 0,2% del PIB al esperado para este año. Este resultado se ve explicado principalmente por deterioros en la Seguridad Social y Regionales y Locales, que no alcanzan a ser compensados por una mejoría proyectada en el resultado de las Empresas Nacionales.

En el caso de Ecopetrol, se esperan mayores ingresos por ventas nacionales, debido al crecimiento del ingreso al productor de gasolina regular y ACPM derivado de la política de desmonte de subsidios de los combustibles, acompañado de un aumento de los volúmenes vendidos de ACPM.

En el sector de la Seguridad Social, se proyecta un menor superávit fiscal en 0,1% del PIB con respecto al estimado para 2006. Esto se explica por un deterioro en el área de salud como resultado de un incremento en las transferencias del FOSYGA, con el objetivo de aumentar la cobertura en el régimen subsidiado de salud de 72% en 2006 a niveles cercanos al 80% en 2007. Esto con el fin de dar cumplimiento a la meta de alcanzar cobertura universal en salud.

Por su parte, se proyecta que el balance fiscal del sector de Regionales y Locales disminuya, reflejando la tendencia creciente de la inversión de los gobiernos y empresas locales y regionales hacia sus niveles históricos, tras haber presentado una caída extraordinaria en el año 2004.

Por otro lado, se proyecta para 2007 un superávit del Banco de la República mayor en 0,1% del PIB al esperado actualmente para 2006. Esto se explica por una disminución en el pago de intereses, como resultado de una menor proyección de depósitos del Gobierno Nacional en el Banco.

El Cuadro 10.2 presenta los principales supuestos macroeconómicos para el año 2007, con base en los cuales se elaboró el presente Plan Financiero.

Cuadro 10.2
Supuestos Macroeconómicos

| CONCEPTO | 2006 | 2007 |
|--------------------------|---------|---------|
| PIB Nominal (\$MM) | 310.648 | 333.819 |
| Crecimiento Nominal PIB | 9,4 | 7,5 |
| Crecimiento Real PIB | 4,8 | 4,0 |
| Inflación fin de período | 4,5 | 4,0 |
| Devaluación Nominal (%) | 2,24 | 1,54 |

Fuente: DGPM

A continuación, se presenta el detalle de las proyecciones para 2007 por sector.

10.2 Sector Público No Financiero

Para el año 2007 se proyecta un déficit de 1,9% del PIB (\$6.427 mm) para el Sector Público No Financiero. Este déficit implica un superávit del Sector Descentralizado de \$10.203 mm, 3,1% del PIB, y un déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) por \$16.630 mm, 5,0% del PIB (Cuadro 10.3). El balance del SPNF es inferior en 0,3 puntos porcentuales del PIB respecto al esperado para el año 2006. Este resultado implica una reducción del superávit fiscal del Sector Descentralizado de 0,2 puntos porcentuales del PIB, mientras que el déficit del Gobierno Nacional Central permanece constante como porcentaje del PIB, con respecto al estimado para 2006.

Cuadro 10.3
Balance Fiscal del Sector Público No Financiero

| SECTORES | \$ Miles de Millones | | % PIB | |
|-------------------------------------|----------------------|---------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 |
| Seguridad Social | 4.775 | 4.710 | 1,5 | 1,4 |
| Empresas del Nivel Nacional | 2.764 | 2.897 | 0,9 | 0,9 |
| Ecopetrol | 686 | 1.603 | 0,2 | 0,5 |
| FAEP | 1.342 | 324 | 0,4 | 0,1 |
| Eléctrico | 434 | 301 | 0,1 | 0,1 |
| Resto Nacional | 301 | 668 | 0,1 | 0,2 |
| Empresas del Nivel Local | 1.125 | 1.345 | 0,4 | 0,4 |
| EPM | 183 | 266 | 0,1 | 0,1 |
| EMCALI | 432 | 455 | 0,1 | 0,1 |
| Resto Local | 510 | 623 | 0,2 | 0,2 |
| Gobiernos Regionales y Locales* | 1.680 | 1.251 | 0,5 | 0,4 |
| Sector Descentralizado | 10.343 | 10.203 | 3,3 | 3,1 |
| Gobierno Nacional Central | -15.389 | -16.630 | -5,0 | -5,0 |
| Sector Público No Financiero | -5.046 | -6.427 | -1,6 | -1,9 |

*Incluye Fondo Nacional de Regalías
Fuente: CONFIS

10.2.1 Gobierno Nacional Central

Para 2007 se proyecta que el déficit fiscal del GNC ascienda a \$16.630 mm (5% del PIB), manteniéndose en el mismo nivel de 2006 como porcentaje del PIB. Este déficit es el resultado de ingresos por \$57.716 mm (17,3% del PIB) y gastos por \$74.346 mm (22,3% del PIB). Por su parte, los costos de la reestructuración del sistema financiero ascenderán a \$1.107 mm (0,3% del PIB), con lo que el déficit a financiar alcanzaría un total de \$17.738 mm (5,3% del PIB).

Cuadro 10.4
Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central

| CONCEPTO | \$ Miles de Millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|---------------------------------|----------------------|---------|-----------|------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Ingresos Totales | 53.687 | 57.716 | 17,3 | 17,3 | 7,5 |
| Tributarios | 48.715 | 52.683 | 15,7 | 15,8 | 8,1 |
| No Tributarios | 211 | 227 | 0,1 | 0,1 | 7,7 |
| Fondos Especiales | 612 | 489 | 0,2 | 0,1 | -20,1 |
| Recursos de Capital | 4.086 | 4.279 | 1,3 | 1,3 | 4,7 |
| Alicuotas Sector Comunicaciones | 63 | 39 | 0,0 | 0,0 | -38,8 |
| Gastos Totales* | 69.076 | 74.346 | 22,2 | 22,3 | 7,6 |
| Intereses | 13.130 | 13.667 | 4,2 | 4,1 | 4,1 |
| Funcionamiento | 49.307 | 52.374 | 15,9 | 15,7 | 6,2 |
| Servicios Personales | 8.123 | 8.868 | 2,6 | 2,7 | 9,2 |
| Transferencias | 37.966 | 40.257 | 12,2 | 12,1 | 6,0 |
| Gastos Generales | 3.217 | 3.249 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Inversión | 5.413 | 7.148 | 1,7 | 2,1 | 32,1 |
| Préstamo Neto | 569 | 579 | 0,2 | 0,2 | 1,7 |
| Gastos Causados | 657 | 579 | 0,2 | 0,2 | -11,9 |
| Déficit | -15.389 | -16.630 | -5,0 | -5,0 | 8,1 |
| Costos de Reestructuración | 1.187 | 1.107 | 0,4 | 0,3 | -6,7 |
| Déficit a Financiar | -16.576 | -17.738 | -5,3 | -5,3 | 7,0 |

Incluye pagos de caja y rezago (deuda flotante)
Fuente: CONFIS

Cabe destacar el comportamiento de los ingresos tributarios, que presentan un incremento de 8,1%, debido en su mayor parte al recaudo de impuestos asociados al comercio exterior (IVA externo y aranceles). Este crecimiento responde a la dinámica estimada de las importaciones esperadas para 2007, que se espera presenten un crecimiento superior al de la actividad económica. Por otra parte, se aprecia un incremento en el gasto de inversión en 2007, que ascenderá a \$7.148 mm (2,1% del PIB). Dicho crecimiento está asociado, entre otros, a proyectos de infraestructura vial y a la ampliación y adecuación del sistema carcelario.

10.2.1.1 Ingresos

Durante el año 2007, los ingresos totales del GNC ascenderán a \$57.716 mm, 17,3% del PIB, superiores en 7,5% a los esperados en 2006. Estos recursos provienen de ingresos tributarios por \$52.683 mm (15,8% del PIB), ingresos no tributarios por \$227 mm (0,1% del PIB), fondos especiales por \$489 mm (0,1% del PIB), recursos de capital por \$4.279 mm (1,3% del PIB) e ingresos causados por \$39 mm. El Gráfico 10.1 presenta la participación de los diferentes rubros de ingresos dentro del total.

Gráfico 10.1
Composición de los Ingresos del GNC



Fuente: CONFIS

Ingresos Tributarios

El recaudo tributario presentará en 2007 un crecimiento de 8,1% con respecto a 2006 (Cuadro 10.5), a pesar de la desaparición del impuesto al patrimonio, que se refleja en una reducción de 0,2% del PIB en el recaudo de impuestos internos. Esta caída se ve compensada por el crecimiento del recaudo externo, que se espera pase de \$10.230 mm (3,3% del PIB) en 2006 a \$11.613 mm (3,5% del PIB) en 2007, como resultado del crecimiento de las importaciones.

Cuadro 10.5
Ingresos Tributarios Totales

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|------------------------------|----------------------|--------|-----------|------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Ingresos Tributarios Totales | 48.715 | 52.683 | 15,7 | 15,8 | 8,1 |
| Administrados DIAN Internos | 37.190 | 39.680 | 12,0 | 11,9 | 6,7 |
| Renta | 20.808 | 22.508 | 6,7 | 6,7 | 8,2 |
| Timbre | 693 | 748 | 0,2 | 0,2 | 7,9 |
| IVA interno | 12.586 | 13.585 | 4,1 | 4,1 | 7,9 |
| GMF | 2.630 | 2.839 | 0,8 | 0,9 | 7,9 |
| Impuesto al Patrimonio | 473 | 0 | 0,2 | 0,0 | -100,0 |
| Administrados DIAN Externos | 10.230 | 11.613 | 3,3 | 3,5 | 13,5 |
| IVA externo | 6.896 | 7.828 | 2,2 | 2,3 | 13,5 |
| Arancel | 3.335 | 3.785 | 1,1 | 1,1 | 13,5 |
| Gasolina | 1.242 | 1.333 | 0,4 | 0,4 | 7,4 |
| Otros | 53 | 57 | 0,0 | 0,0 | 7,7 |

Fuente: CONFIS

El recaudo interno, responde a la dinámica esperada de la economía, por lo que se espera que estos ingresos se mantengan como proporción del PIB en 2007. De esta manera, el recaudo por impuesto de renta ascenderá a \$22.508 mm (6,7% del PIB), el impuesto de timbre a \$748 mm (0,2% del PIB), el IVA interno a \$13.585 mm (4,1% del PIB), y el gravamen a los movimientos

financieros representará un total de \$2.839 mm (0,9% del PIB) para el Gobierno Central.

Por su parte, los ingresos generados por el impuesto a la gasolina presentan un crecimiento de 7,4%, al pasar de \$1.242 mm en 2006 a \$1.333 mm en 2007, manteniéndose constantes en 0,4% del PIB.

Ingresos No Tributarios

Se esperan ingresos no tributarios por \$227 mm (0,1% del PIB), manteniéndose como proporción del PIB con respecto a 2006. Estos ingresos corresponden a recaudos por tasas, multas y contribuciones a la Nación.

Cuadro 10.6
Otros Ingresos

| CONCEPTO | \$ Miles de Millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|-------------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Otros ingresos | 4.972 | 5.033 | 1,6 | 1,5 | 1,2 |
| Ingresos no Tributarios | 211 | 227 | 0,1 | 0,1 | 7,7 |
| Fondos Especiales | 612 | 489 | 0,2 | 0,1 | -20,1 |
| Recursos de Capital | 4.086 | 4.279 | 1,3 | 1,3 | 4,7 |
| Rendimientos Financieros Totales | 535 | 562 | 0,2 | 0,2 | 4,9 |
| Excedentes Financieros | 3.097 | 3.557 | 1,0 | 1,1 | 14,9 |
| Ecopetrol | 2.000 | 3.002 | 0,6 | 0,9 | 50,1 |
| ISA | 79 | 85 | 0,0 | 0,0 | 8,0 |
| Bancoldex | 22 | 43 | 0,0 | 0,0 | 95,2 |
| Estapúblicos | 402 | 278 | 0,1 | 0,1 | - |
| Resto de Empresas | 594 | 149 | 0,2 | 0,0 | -75,0 |
| Recuperación de Cartera SPF | 7 | 8 | 0,0 | 0,0 | 2,1 |
| Reintegros y recursos no apropiados | 446 | 152 | 0,1 | 0,0 | -65,9 |
| Ingresos Causados | 63 | 39 | 0,0 | 0,0 | -38,8 |

Fuente: CONFIS

Fondos Especiales

En 2007 los ingresos a través de los Fondos Especiales alcanzarán un total de \$489 mm, inferior en 20% a lo esperado para 2006. Esto se debe a que en 2006 se programaron los recaudos sin ejecutar vigencias anteriores de la sobretasa al ACPM cuyo destino es el mantenimiento de la malla vial. Por este concepto se presentó una reducción de \$262 mm a \$115 mm (Cuadro 10.6). Adicionalmente, se destaca el monto de los recursos destinados a la financiación del sector justicia, que ascienden a \$178 mm (0,1% del PIB), provenientes de los recursos de la Superintendencia de Notariado y Registro, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 55 de 1985, y de los rendimientos de los depósitos judiciales, en cumplimiento de la Ley 66 de 1993.

Ingresos de Capital

Dentro de los recursos de capital del Gobierno Central en 2007, cabe destacar tres fenómenos. En primer lugar el giro de dividendos de Ecopetrol a la Nación pasa de \$2 billones (0,6% del PIB) en 2006 a \$3 billones (0,9% del PIB) en 2007, debido a los mejores resultados esperados para la empresa en 2006.

En segundo lugar, el resto de excedentes financieros pasa de \$1.097 mm (0,3% del PIB) en 2006 a \$557 mm (0,2% del PIB) en 2007, como consecuencia del menor giro por parte de la FEN, que en 2006 asciende a \$473 mm (0,2% del PIB), como parte de su proceso de reestructuración⁸¹.

Por último, se aprecia una reducción en reintegros y recursos no apropiados, que pasa de \$446 mm en 2006 a \$152 mm en 2007, debido a que la cifra de 2006 incluye \$300 mm producto de la terminación contractual con la concesión vial COMMSA.

⁸¹ Dentro del proceso de reestructuración de pasivos de la FEN, se incluye la liberación de una provisión de deuda, de la cual resultan transferencias a la Nación, tanto por concepto de excedentes financieros, como por un mayor pago de impuestos.

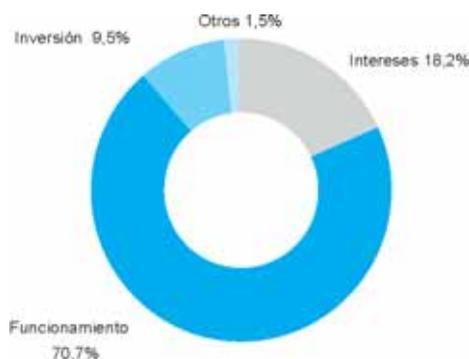
Ingresos Causados

Los ingresos causados en 2007, correspondientes a las alícuotas del sector comunicaciones, ascienden a \$39 mm, cifra inferior en \$25 mm a la esperada en 2006. Esto se debe a que la causación de los ingresos correspondientes a la concesión de larga distancia de 1999 se realiza hasta 2006. En 2007, sólo se causan \$22 mm correspondientes la concesión de larga distancia de 2000, y \$17 mm por la concesión de PCSs.

10.2.1.2 Gastos

Para la vigencia 2007 se espera que los gastos del Gobierno Central asciendan a \$74.346 mm (22,3% del PIB), con un incremento de 7,6% nominal (0,1% del PIB) con respecto a 2006 (Cuadro 10.7). Estos gastos se componen de: intereses por \$13.667 mm (4,1% del PIB), gastos de funcionamiento por \$52.374 mm (15,7% del PIB), inversión por \$7.148 mm (2,1% del PIB), gastos causados por \$579 mm (0,2% del PIB) y préstamo neto también por \$579 mm. El Gráfico 10.2 presenta la participación de los diferentes rubros de gastos dentro del total.

Gráfico 10.2
Composición de los Gastos del GNC



Fuente: CONFIS

Cuadro 10.7
Gastos Totales del Gobierno Nacional Central

| CONCEPTO | \$ Miles de Millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------|--------------|--------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Gastos Totales | 69.076 | 74.346 | 22,2 | 22,3 | 7,6 |
| Total Intereses | 13.130 | 13.667 | 4,2 | 4,1 | 4,1 |
| Externos | 3.944 | 4.297 | 1,3 | 1,3 | 8,9 |
| Internos | 9.186 | 9.371 | 3,0 | 2,8 | 2,0 |
| Total Funcionamiento+Inversión | 54.720 | 59.521 | 17,6 | 17,8 | 8,8 |
| Funcionamiento | 49.307 | 52.374 | 15,9 | 15,7 | 6,2 |
| Servicios Personales | 8.123 | 8.868 | 2,6 | 2,7 | 9,2 |
| Transferencias | 37.966 | 40.257 | 12,2 | 12,1 | 6,0 |
| SGP | 15.657 | 16.877 | 5,0 | 5,1 | 7,8 |
| Pensiones | 13.055 | 14.598 | 4,2 | 4,4 | 11,8 |
| Ahorro en el FONPET | 1.096 | 1.291 | 0,4 | 0,4 | 17,7 |
| Universidades Públicas | 1.545 | 1.626 | 0,5 | 0,5 | 5,3 |
| Contribuciones sobre la Nómina | 1.552 | 1.638 | 0,5 | 0,5 | 5,5 |
| Transferencias Militares | 312 | 332 | 0,1 | 0,1 | 6,6 |
| Otras | 4.749 | 3.895 | 1,5 | 1,2 | -18,0 |
| Gastos Generales | 3.217 | 3.249 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Inversión | 5.413 | 7.148 | 1,7 | 2,1 | 32,1 |
| Gastos Causados | 657 | 579 | 0,2 | 0,2 | -11,9 |
| Préstamo Neto | 569 | 579 | 0,2 | 0,2 | 1,7 |
| DEFICIT | -15.389 | -16.630 | (5,0) | (5,0) | 8,1 |

Fuente: CONFIS

Intereses

Del pago total de intereses, en 2007 se destinarán \$4.297 mm (1,3% del PIB) al servicio de la deuda externa del GNC. Este gasto se mantiene constante como proporción del PIB. El saldo proyectado de deuda externa pasaría de \$46 billones al terminar 2005, a \$52 billones al terminar 2006.

El pago de intereses de la deuda en moneda local ascenderá a \$9.371

mm (2,8% del PIB), presentando una caída de 0,2% como proporción del PIB, debido a la reducción en el pago de intereses de TES en poder del sector financiero, que pasan de \$5.997 mm (1,9% del PIB) en 2006 a \$5.869 mm (1,8% del PIB) en 2007, y al crecimiento de la prima causada en 2007 (\$962 mm, 0,3% del PIB) con respecto a la esperada en 2006 (\$861 mm, 0,3% del PIB).

Vale la pena recordar que, como se menciona en la Revisión del Plan Financiero 2006 de junio 15⁸², a partir de 2006 se emplea una nueva metodología para el cálculo de la prima o descuento. Hasta 2005, el valor de la prima o descuento, definida como la diferencia positiva (prima) o negativa (descuento) entre el valor presente de los títulos colocados (valor de liquidación o de giro) y el valor nominal correspondiente, se registró en su totalidad en el año de la colocación de los bonos. A partir de 2006, la prima o descuento se difiere en el plazo de amortización del bono.

Funcionamiento

Con respecto a la vigencia anterior, el gasto de funcionamiento del GNC en 2007 presenta un incremento nominal de 6,2%, lo que se traduce en una reducción de 0,2% como proporción del PIB, al pasar de \$49.307 mm (15,9% del PIB), a \$52.374 mm (15,7% del PIB). Este gasto se compone de: Transferencias (\$40.257 mm, 12,1% del PIB), servicios personales (\$8.868 mm, 2,7% del PIB) y gastos generales (\$3.249 mm, 1% del PIB).

Las transferencias para el pago de pensiones ascenderán a \$14.598 mm (4,4% del PIB), con un crecimiento de 11,8% con respecto a 2006. En este rubro se destaca el mayor giro destinado a las pensiones del ISS, obligación que el Gobierno asumió desde octubre de 2004. En 2006, este monto asciende a \$4.229 mm (1,4% del PIB), mientras que se espera que en 2007 alcance un monto de \$5.113 mm (1,5% del PIB). Este crecimiento se debe al crecimiento vegetativo de los pensionados del ISS (6,2%) y al crecimiento de la mesada promedio (5,5%).

⁸² Documento Asesores Confis 004, Revisión Plan Financiero 2006, junio 15 de 2006.

En cuanto a las transferencias correspondientes al Sistema General de Participaciones, el monto girado en 2007 ascenderá a \$16.877 mm (5,1% del PIB), con un crecimiento de 7,8% frente a 2006. Lo anterior, en cumplimiento del mandato constitucional según el cual las transferencias del SGP deben crecer en un porcentaje igual a la inflación causada (4,5%) más 2,5%. Igualmente, de acuerdo con el Acto Legislativo 01/2001, que dispone que crecimientos de la economía superiores al 4% real deben reflejarse en mayores transferencias a las entidades territoriales, en el 2007 se incluye un incremento de \$124 mm por este concepto.

Los servicios personales en 2007 crecen 9,2% con respecto a lo esperado para 2006, en correspondencia con la inflación y el efecto de la incorporación de 10 mil patrulleros a la Policía en 2006 (\$190 mm), la activación de 3 brigadas móviles y 1 batallón de alta montaña (\$82 mm) y el reconocimiento de la prima de orden público a los soldados profesionales (\$55 mm).

Por último, los gastos generales ascenderán a \$3.249 mm (1% del PIB), con un incremento de sólo 1% con respecto a 2006. Este crecimiento es inusualmente bajo, debido a que las compras de armamento y equipo militar en el exterior en 2006 (\$944 mm, 0,3% del PIB) incluyen una compra de helicópteros por \$240 mm, mientras que en 2007, este gasto asciende a sólo \$693 mm (0,2% del PIB).

Inversión

Para el año 2007 se espera que el gasto en inversión ascienda a \$7.148 mm (2.1% del PIB), con un crecimiento de \$1.7 billones, 0.4% del PIB con respecto al año anterior. En este incremento se destaca la Agencia Presidencial para la Acción Social con recursos adicionales por \$330mm para ampliación de atención a población mediante los programas a su cargo⁸³; así como la destinación de recursos por \$327 mm, a través del ministerio del Interior y Justicia,

⁸³ La ACCI tiene a cargo los programas de Red de Apoyo social, Familias Guardabosques, atención de población desplazada y víctimas de la violencia, entre los más representativos.

para la construcción de 11 cárceles, que permitirán la generación de 21.600 cupos carcelarios; en el Invías \$281 mm de mayores recursos destinados para el programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional Colombia “2.500 kilómetros”; en el Ministerio de Agricultura de \$232 mm adicionales, en su mayor parte destinados al fondo de comercialización, para apoyar las actividades que se verían afectadas por la entrada en vigencia del TLC; para los sistemas de transporte masivo de las principales ciudades del país recursos adicionales respecto al presente año por \$201 mm; así como mayores recursos para la atención de programas de vivienda por \$198 mm.

Préstamo Neto

El préstamo neto ascenderá a \$579 mm (0,2% del PIB), cifra similar a la observada en 2006 (\$569 mm). El pago de deuda interna garantizada por el GNC presenta un aumento de \$50 mm, debido al mayor pago asociado al proyecto de la central de generación térmica Paipa IV. El pago de deuda externa garantizada ascenderá a \$306 mm (0,1% del PIB), inferior en \$23 mm al registrado en 2006, debido a la disminución de las obligaciones asumidas a nombre del Metro de Medellín y URRRA. Finalmente, la recuperación de cartera del GNC pasará de \$15 mm en 2006 a \$32 mm en 2007.

10.2.1.3 Costos de la Reestructuración Financiera

En 2007 los costos de la reestructuración del sistema financiero ascenderán a \$1.107 mm (0,3% del PIB), inferiores en 6,7% al monto esperado para 2006. Al sumar estos costos al déficit del GNC por \$16.630 mm (5% del PIB), se obtiene el déficit a financiar por parte del Gobierno, que asciende a \$17.738 mm (5,3% del PIB).

Dentro del total de los costos de reestructuración, los intereses de los bonos emitidos para la capitalización de la banca pública⁸⁴ representan

⁸⁴ La capitalización de la banca pública, que se realizó con bonos emitidos por Fogafin durante los años 1999, 2000 y 2002, fue asumida por el Gobierno Central y es éste el encargado de pagar el servicio de dichos bonos.

\$223 (0,1% del PIB), los costos asociados a la Ley de Vivienda (Ley 546 de 1999) ascienden a \$687 mm (0,2% del PIB), y \$198 mm (0,1% del PIB) a los costos derivados de la liquidación de la Caja Agraria y posterior creación del Banco Agrario⁸⁵ (Cuadro 10.8).

Cuadro 10.8
Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|-------------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Total | 1.187 | 1.107 | 0,4 | 0,3 | -6,7 |
| Capitalización Banca Pública | 304 | 223 | 0,1 | 0,1 | -26,8 |
| Intereses Fogafin | 304 | 223 | 0,1 | 0,1 | -26,8 |
| Capitaliz. Intereses Fogafin | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | - |
| Costos Ley 546 de Vivienda | 680 | 687 | 0,2 | 0,2 | 1,1 |
| Intereses | 81 | 67 | 0,0 | 0,0 | -16,8 |
| Indexación TES | 64 | 52 | 0,0 | 0,0 | -18,0 |
| Indexación TRD | 158 | 137 | 0,1 | 0,0 | -12,9 |
| Amortización | 378 | 431 | 0,1 | 0,1 | 13,9 |
| Liquidación Caja Agraria | 203 | 198 | 0,1 | 0,1 | -2,6 |
| Intereses | 66 | 60 | 0,0 | 0,0 | -8,2 |
| Amortización | 137 | 137 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

*Corresponde a los intereses pagados por los bonos emitidos por FOGAFIN
Fuente: CONFIS

El pago por concepto de intereses de la capitalización de la banca pública presenta una reducción de \$81 mm, debido a la reducción del saldo producida por la amortización de \$591 mm prevista para 2006. Los costos de la Ley de Vivienda (\$687 mm) se mantienen constantes como proporción del PIB (0,2%), toda vez que la reducción de los intereses se ve compensada con el aumento de la cuota a amortizar.

Finalmente, la reducción del pago de intereses asociados a la liquidación de la Caja Agraria se explica por la reducción del saldo de la deuda, que pasó de \$824 mm al finalizar 2005, a \$687 mm al finalizar 2006.

⁸⁵ La liquidación de la Caja Agraria implicó que el GNC adquiriera una deuda con la nueva entidad, el Banco Agrario, por \$1,2 billones, con el fin de cumplir con los indicadores requeridos por la Superintendencia Bancaria.

10.2.1.4 Financiamiento

El financiamiento del Gobierno ascenderá a \$17.738 mm (5,3% del PIB) en 2007, como resultado de sumar los costos de la reestructuración financiera (\$1.107 mm, 0,3% del PIB) al déficit (\$16.630, 5% del PIB). Lo anterior se muestra en el Cuadro 10.9.

Cuadro 10.9
Financiamiento del GNC

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec. % 2007/2006 |
|---|----------------------|---------------|-------------|-------------|----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| FINANCIAMIENTO | 16.576 | 17.738 | 5,3 | 5,3 | 7,0 |
| Crédito Externo Neto | 375 | 5.502 | 0,1 | 1,6 | 1.367,8 |
| Desembolsos | 5.056 | 8.233 | 1,6 | 2,5 | 62,8 |
| Multilaterales y otros | 5.056 | 4.618 | 1,6 | 1,4 | -8,7 |
| Bonos | 0 | 3.615 | 0,0 | 1,1 | 0,0 |
| Amortizaciones | 4.681 | 2.731 | 1,5 | 0,8 | -41,7 |
| Crédito Interno Neto | 8.689 | 4.318 | 2,8 | 1,3 | -50,3 |
| Desembolsos | 23.722 | 23.629 | 7,6 | 7,1 | -0,4 |
| TES | 24.320 | 24.396 | 7,8 | 7,3 | 0,3 |
| Convenidas | 8.300 | 8.000 | 2,7 | 2,4 | -3,6 |
| Subastas | 9.500 | 12.500 | 3,1 | 3,7 | 31,6 |
| Forzosas | 6.000 | 3.528 | 1,9 | 1,1 | -41,2 |
| Sentencias | 520 | 368 | 0,2 | 0,1 | -29,2 |
| TRDs y otros | 80 | 16 | 0,0 | 0,0 | -80,0 |
| Prima de colocación | -1.005 | -1.111 | -0,3 | -0,3 | 10,5 |
| TES Corto Plazo | 327 | 327 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Amortizaciones | 15.033 | 19.311 | 4,8 | 5,8 | 28,5 |
| Utilidades Banco de la República | 793 | 900 | 0,3 | 0,3 | 13,5 |
| Deuda Flotante | -1.062 | -500 | -0,3 | -0,2 | -52,9 |
| Ajustes por causación | 816 | 730 | 0,3 | 0,2 | -10,5 |
| Privatizaciones y Concesiones | 835 | 335 | 0,3 | 0,1 | -59,8 |
| Otros recursos | 6.131 | 6.452 | 2,0 | 1,9 | 5,2 |

Fuente: DGCPN - Cálculos CONFIS

El endeudamiento neto externo ascenderá a \$5.502 mm (1,6% del PIB) en 2007, como resultado de desembolsos por \$8.233 mm (US\$ 3.416 millones), y amortizaciones por \$2.731 mm (US\$ 1.133 millones). Como se puede apreciar en el cuadro de fuentes y usos (Cuadro 10.10), los desembolsos de deuda en moneda extranjera se componen de emisiones por US\$ 1.500 millones en bonos, y préstamos provenientes de entidades multilaterales y de la banca comercial por US\$ 1.916 millones.

Cuadro 10.10
Fuentes y Usos del GNC

| Fuentes | (\$ MM) | 40.280 | Usos | 40.280 |
|---|------------------|---------------|---|---------------|
| Desembolsos | | 31.862 | Déficit | 17.738 |
| Externos | (USD 3.416 mill) | 8.233 | Del cual, pago de intereses externos (USD 1.783 mill) | 4.297 |
| Bonos | (USD 1.500 mill) | 3.615 | | |
| Multilaterales y Otros | (USD 1.916) | 4.618 | | |
| Internos | | 23.629 | Amortizaciones | 22.042 |
| TES | | 24.723 | | |
| Convenidas | | 8.000 | Externas (US \$ mill 1.133) | 2.731 |
| Subastas | | 12.500 | Internas | 19.311 |
| Forzosas | | 3.528 | | |
| Sentencias | | 368 | | |
| Tes Corto Plazo | | 327 | | |
| Otros | | (1.095) | | |
| Diferencia entre Emisión y Colocación TES | | (1.111) | | |
| TRD, Cuentas inactivas y Bonos de Paz | | 16 | | |
| Ajustes por Causación | | 730 | Deuda Flotante | 500 |
| Utilidades Banco República | | 900 | | |
| Disponibilidad inicial | | 1.225 | | |
| En dólares (USD 500 mill) | | 1.205 | | |
| En pesos | | 20 | | |
| Otros | | 5.562 | | |

Supuesto: Tasa de Cambio Promedio Anual

Fuente: CONFIS

Dentro de la estrategia de fondeo de la Nación se hace conveniente tener una curva de rendimientos en dólares desarrollada para que este mercado sea accesible en el momento que se crea conveniente. Este mercado de deuda tiene la facultad de tener plazos más largos que la curva local y puede ser una fuente alterna de recursos en cualquier momento. Para esto la Nación ha determinado que esta curva se debe mantener y de esta manera asegurar su disponibilidad en el futuro. Así, dentro del plan financiero se tiene contemplada la emisión de bonos en mercados internacionales por US\$ 1.500 millones, lo cual permite consolidar el desarrollo de esta fuente de financiación.

Como se aprecia en los cuadros de esta sección, la colocación de TES en 2007 presenta una disminución de 0,6% del PIB, al pasar de \$24.650 mm en 2006 (7,9% del PIB), a \$24.396 mm (7,3% del PIB) en 2007. Con estos desembolsos y dado el monto de las amortizaciones, el crédito interno neto alcanzará en 2007 un total de \$4.318 mm (1,3% del PIB). Los desembolsos de TES se componen en un 51% de subastas (\$12.500 mm), 33% de operaciones convenidas (\$8.000 mm), 14% de operaciones forzosas (\$3.528 mm) y un 2% de emisiones para el pago de sentencias (\$368 mm). El crecimiento del monto colocado a través de subastas con respecto a 2006 se debe a las operaciones de manejo y colocación de TES Globales que permitieron la reducción de la meta inicial de \$12,5 billones⁸⁶ a \$9,5 billones para dicha vigencia.

Cabe destacar que la política de financiamiento del Gobierno Central en 2007 contempla una meta de colocación de TES inferior al roll-over del servicio total de la deuda, como se aprecia en el Cuadro 10.11⁸⁷, reflejando una tendencia decreciente en la relación de colocaciones sobre pago de intereses y amortizaciones de TES.

⁸⁶ Documento Asesores CONFIS 05 Plan Financiero 2006 junio 15 de 2005.

⁸⁷ El Cuadro 10.11 incluye primas de colocación.

Cuadro 10.11
Roll - Over Deuda Interna (TES)

| TES | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| Colocaciones | 12.971 | 15.037 | 24.950 | 22.522 | 23.339 |
| Servicio deuda | 11.399 | 14.102 | 13.850 | 23.235 | 27.437 |
| Amortizaciones | 6.216 | 8.350 | 8.484 | 14.210 | 18.227 |
| Intereses | 5.183 | 5.752 | 5.365 | 9.025 | 9.209 |
| Colocaciones/Servicio deuda | 114% | 107% | 180% | 97% | 85% |

Fuente: CONFIS, DGCPTN

Es importante resaltar que la meta de colocación de TES puede verse afectada a lo largo del año por dos factores: 1) La Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional buscará aprovechar las oportunidades en los mercados nacionales e internacionales para mejorar las condiciones de plazos y tasas de la deuda pública, abriendo la posibilidad de realizar canjes de deuda y de otro tipo de operaciones de manejo que podrían disminuir las amortizaciones del año, y de esta manera reducir la meta total de desembolsos y 2) Las colocaciones de TES Globales se traducirán en una menor meta de colocación de TES en el mercado interno.

Por su parte, las amortizaciones de deuda interna alcanzarán un monto de \$19.311 mm (5,8% del PIB), superiores en 25,7% a las observadas en 2006, debido al ritmo de vencimientos de los TES en 2007. Esta cifra incluye, adicionalmente, la amortización de deuda con entidades financieras (\$490 mm, 0,2% del PIB) y de los bonos Fogafin, emitidos para la reestructuración de la banca pública (\$591 mm, 0,2% del PIB).

En síntesis, el déficit a financiar del GNC (\$17.738 mm, 5,3% del PIB), las amortizaciones de deuda interna y externa (\$22.042, 6,6% del PIB), y la cancelación de rezago por \$500 mm (0,2% del PIB), componen los usos del Gobierno en 2007, por \$40.280 mm (12,1% del PIB).

Para financiar los usos, el Gobierno cuenta con fuentes que incluyen desembolsos de deuda interna y externa por \$31.682 mm (9,5% del PIB), ajustes por causación por \$730 mm (0,2% del PIB), utilidades del Banco de la República por \$900 mm (0,3% del PIB), recursos disponibles en caja al finalizar el ejercicio de 2006 por \$1.225 mm (0,4% del PIB), y otros recursos por \$5.562 mm (1,7% del PIB).

Dentro de los otros recursos (\$5.562 mm), se destacan recursos obtenidos a través del programa de privatizaciones del Gobierno, que incluye los recursos provenientes de empresas del sector eléctrico y Ecogas, así como recursos derivados de la optimización de patrimonios públicos, entre otros⁸⁸.

10.2.2 Ecopetrol

El superávit de Ecopetrol para el año 2007 se proyecta en \$1.603 mm (0,5% del PIB), resultado de ingresos por \$22.518 mm (6,7% del PIB) y gastos por \$20.915 (6,3% del PIB). Con esto el balance fiscal de la empresa aumenta en \$917 mm respecto a la proyección actual para 2006 (Cuadro 10.12).

Descontando los recursos del FAEP reintegrados a las entidades territoriales en el 2006⁸⁹, se espera que los ingresos se incrementen 23,3%, mientras que los gastos aumentarán 19% con respecto a lo proyectado para 2006.

⁸⁸ Utilización de cupos con multilaterales y otros.

⁸⁹ Debido a que la proyección actual para el 2006 de los desahorros extraordinarios equivale al saldo al cierre de 2005 de los recursos disponibles para que las entidades efectúen estas operaciones, la proyección para el 2007 es cero.

Cuadro 10.12
Balance Fiscal de Ecopetrol

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006/2007 |
|------------------------------------|----------------------|---------------|------------|------------|---------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| INGRESOS SIN FAEP REGIONAL | 18.260 | 22.518 | 5,9 | 6,7 | 23,3 |
| GASTOS SIN FAEP REGIONAL | 17.573 | 20.915 | 5,7 | 6,3 | 19,0 |
| SUPERÁVIT SIN FAEP REGIONAL | 686 | 1.603 | 0,2 | 0,5 | 133,6 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 18.388 | 22.518 | 5,9 | 6,7 | 22,5 |
| 1.1. Explotación Bruta | 18.799 | 22.174 | 6,1 | 6,6 | 18,0 |
| a. Ventas Nacionales | 11.064 | 13.991 | 3,6 | 4,2 | 26,5 |
| b. Exportaciones | 7.735 | 8.183 | 2,5 | 2,5 | 5,8 |
| 1.2. Otros Ingresos | 471 | 567 | 0,2 | 0,2 | 20,5 |
| 1.3. Ahorro/(Desahorro) FAEP | 881 | 223 | 0,3 | 0,1 | -74,7 |
| a. Desahorro de Ecopetrol | 1.010 | 223 | 0,3 | 0,1 | -77,9 |
| b. Desahorro de Regiones | -129 | 0 | -0,0 | 0,0 | -100,0 |
| 2. GASTOS TOTALES | 17.702 | 20.915 | 5,7 | 6,3 | 18,2 |
| 2.1. Operación Comercial | 5.695 | 6.529 | 1,8 | 2,0 | 14,6 |
| a. Compra de Materia Prima | 1.703 | 2.610 | 0,5 | 0,8 | 53,3 |
| b. Importaciones | 828 | 609 | 0,3 | 0,2 | -26,4 |
| c. BOMT, Ocenso | 858 | 905 | 0,3 | 0,3 | 5,5 |
| d. Otros Gastos de Operación | 2.306 | 2.404 | 0,7 | 0,7 | 4,3 |
| 2.2. Transferencias | 8.197 | 9.833 | 2,6 | 2,9 | 19,9 |
| a. Dividendos a la Nación | 2.000 | 3.002 | 0,6 | 0,9 | 50,1 |
| b. Impuesto de Renta | 1.200 | 1.230 | 0,4 | 0,4 | 2,5 |
| c. Regalías | 3.871 | 4.161 | 1,2 | 1,2 | 7,5 |
| Regalías Corrientes | 3.742 | 4.161 | 1,2 | 1,2 | 11,2 |
| Regalías por Desahorro FAEP | 129 | 0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| d. Otras Transferencias | 1.127 | 1.440 | 0,4 | 0,4 | 27,8 |
| 2.3. Resto Funcionamiento | 595 | 613 | 0,2 | 0,2 | 3,1 |
| 2.4. Pagos de Capital | 3.214 | 3.940 | 1,0 | 1,2 | 22,6 |
| a. Formación Bruta de Capital | 3.214 | 3.940 | 1,0 | 1,2 | 22,6 |
| b. Fondo de Pensiones | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.5. Gastos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 3. SUPERÁVIT TOTAL | 686 | 1.603 | 0,2 | 0,5 | 133,6 |

Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

El comportamiento de los ingresos se debe principalmente al crecimiento de las ventas nacionales y a la reducción de los ahorros en el FAEP. Los mayores ingresos por ventas nacionales obedecen al crecimiento del ingreso al productor de gasolina regular y ACPM derivado de la política de desmonte de subsidios a los combustibles, acompañado de un aumento de los volúmenes vendidos de ACPM. La caída en los ahorros del FAEP obedece a la disminución que se tiene proyectada del precio internacional del petróleo, de USD 70,8 en 2006 a USD 65,3 en 2007. Lo anterior se muestra en el Cuadro 10.13.

Cuadro 10.13
Principales Variables Ecopetrol

| Supuestos | 2006 | 2007 | Crec. % 2007/2006 |
|---|-------|-------|----------------------|
| Volúmenes (kbpd) | | | |
| Producción Total | 519,5 | 509,4 | -2,0 |
| Exportaciones Crudo | 68,4 | 68,9 | 0,7 |
| Exportaciones Orito y Otros Crudos (Vasconia) | 24,3 | 39,0 | 60,7 |
| Exportaciones Castilla | 44,2 | 29,9 | -32,3 |
| Importaciones de Gasoleo | 1,8 | 0,0 | -100,0 |
| Importaciones de Diesel | 3,1 | 7,2 | 134,5 |
| Compras de crudo | 31,1 | 57,0 | 82,9 |
| Demanda interna gasolina regular | 72,0 | 69,2 | -3,8 |
| Demanda interna ACPM | 70,8 | 82,3 | 16,2 |
| Demanda interna ACEM | 13,0 | 15,4 | 18,3 |
| Precios | | | |
| Precio WTI (US\$/b) | 70,8 | 65,3 | -7,9 |
| Precio Promedio de Exportación de Crudos Ecopetrol | 56,8 | 44,5 | -21,6 |
| Precio Exportación Cusiana-cupiagua (us\$/b) | 68,2 | 65,4 | -4,1 |
| Precio Exportación Orito y Otros Crudos (Vasconia) (us\$/b) | 61,2 | 47,9 | -21,7 |
| Precio Exportación Castilla (us\$/b) | 54,4 | 40,2 | -26,2 |
| Precio Importación Diesel (us\$/b) | 87,6 | 83,9 | -4,2 |
| Ingreso Productor Gasolina regular (\$/g)* | 3.064 | 4.148 | 35,4 |
| Ingreso Productor ACPM (\$/g)* | 2.719 | 3.987 | 46,7 |

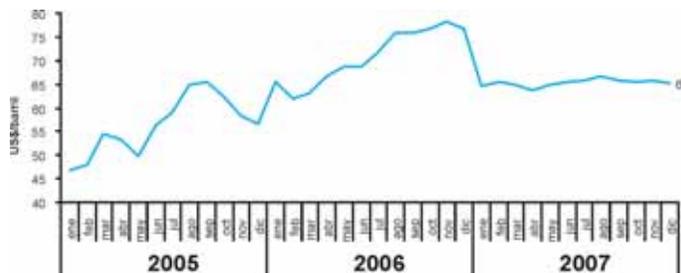
Fuente: CONFIS con información de Ecopetrol

En cuanto a gastos, su incremento se explica por los mayores pagos por compras derivadas del aumento de los precios internacionales, así como por mayores gastos en transferencias y formación bruta de capital fijo.

10.2.2.1 Precios Externos

El nivel promedio del precio del crudo de referencia WTI que se utiliza como supuesto para 2007 es de USD 65,3 por barril. Esto implica una caída de USD 5,5 por barril (8%) con respecto al precio promedio proyectado para 2006. Este precio de referencia corresponde al promedio entre la proyección para el precio internacional del petróleo en 2007 del Fondo Monetario Internacional de diciembre de 2005 y junio de 2006. Para 2007, la proyección del WTI de la Administración de Información de Energía de Estados Unidos es de USD 67,9⁹⁰. La evolución del precio del WTI se muestra en el Gráfico 10.3.

Gráfico 10.3
Precio Externo WTI 2005-2007



Fuente: CONFIS con información de Ecopetrol

10.2.2.2 Ingresos

En 2007 la proyección de los ingresos de Ecopetrol asciende a \$22.518 mm (6,7% del PIB), monto que corresponde a ingresos por ventas nacionales por \$13.991 mm (62% del total)⁹¹, exportaciones por \$8.183 mm (36%) y otros ingresos por \$567 (2%).

⁹⁰ Fuente: Energy Information Administration. Short-Term Energy Outlook. Mayo 2006.

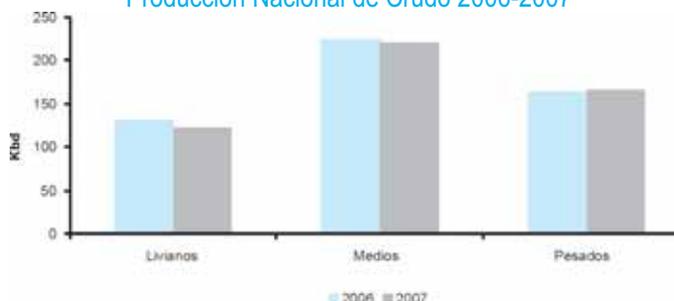
⁹¹ Estas participaciones se calculan sobre un total de ingresos sin contar el ahorro efectuado por la empresa en el FAEP; así los ingresos totales ascienden a \$ 22.741 mm.

Es importante señalar que de un incremento total de \$3.374 mm en los ingresos por explotación bruta -respecto a la proyección para el 2006, el 87% se atribuye al aumento de las ventas nacionales, en tanto que el 13% restante es explicado por el incremento en las exportaciones.

Producción

Se proyecta que la producción nacional de crudo pase de 519 kbd en 2006 a 509 kbd en 2007, explicada por reducciones leves en la producción de crudos livianos y medios⁹², de 10 kbd y 2 kbd respectivamente, compensada por un aumento de 2 kbd en la producción de crudos pesados (Gráfico 10.4).

Gráfico 10.4
Producción Nacional de Crudo 2006-2007



Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

⁹² Para las proyecciones de mediano plazo, Ecopetrol utiliza una clasificación de crudos basado en la densidad de los mismos y no en el yacimiento donde se producen, que es la clasificación que se utiliza para el reporte de los cierres trimestrales y anuales. Así las cosas, la empresa clasifica los crudos entre livianos, con una gravedad API superior a 31,2°, medios, con gravedad API entre 22,3° y 31,2°, y pesados que tienen una gravedad API inferior a 22,3°. La gravedad API es una medida inversa a la densidad del crudo, por lo que a mayor gravedad API el crudo es más liviano y su transporte y refinación es menos costosa, por lo que su precio es mayor.

⁹³ Además del Ingreso al Productor, la empresa recibe ingresos por el transporte de estos productos. En 2007 la empresa espera recibir en promedio \$251 por galón transportado de gasolina regular, y \$223 por galón transportado de ACPM.

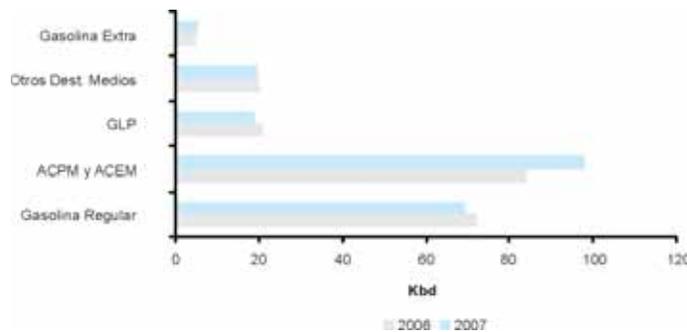
Ventas Nacionales

El crecimiento de 26,5% de las ventas nacionales se deriva principalmente de los aumentos proyectados en el ingreso al productor que recibe Ecopetrol⁹³ por la venta de gasolina regular y ACPM. Esta proyección supone que el ingreso al productor de gasolina regular pasará de \$3.064 por galón a \$4.148 por galón mientras que el ingreso al productor del ACPM pasará de \$2.719 por galón a \$3.987 por galón, lo cual implica aumentos del 35% y el 47% respectivamente.

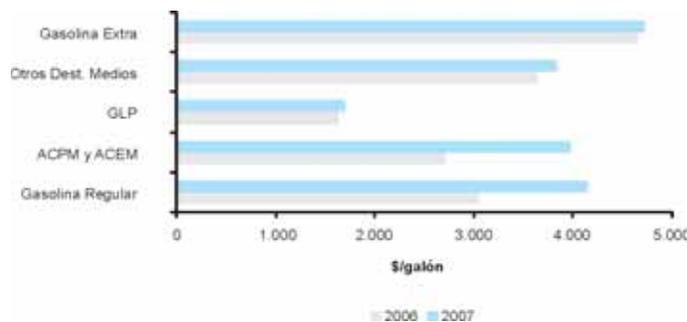
Adicionalmente, el incremento de las ventas nacionales también se explica por una mayor proyección del consumo de diesel (ACPM y ACEM⁹⁴), que pasa de 84 kbd en 2006 a 98 kbd en el 2007, como se ve en el Gráfico 10.5. Lo anterior pone en evidencia el fenómeno de sustitución de otros combustibles para automotores por diesel, debido principalmente a que el precio de este combustible sigue estando por debajo del precio de la gasolina.

Se proyecta una leve caída en el consumo de Gas Licuado del Petróleo, compensada con un mayor precio, mientras que el consumo de la gasolina extra permanece constante en tanto que su precio observa un aumento. (Gráfico 10.5).

Gráfico 10.5
Ventas Nacionales Ecopetrol-Volúmenes



Ventas Nacionales Ecopetrol-Precios



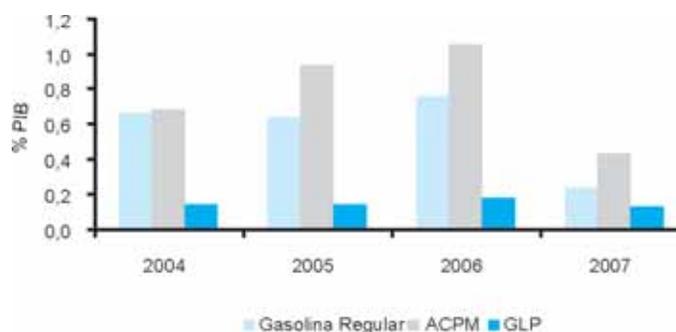
Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

⁹⁴ ACEM = ACPM ecológico o Diesel ecológico

El hecho de que el ingreso al productor de combustibles que fija el Ministerio de Minas y Energía esté por debajo del ingreso que recibiría Ecopetrol si se liberaran los precios de los derivados en el país, genera un subsidio implícito a la demanda interna de combustibles toda vez que si los precios no estuvieran controlados, Ecopetrol vendería la gasolina regular y el ACPM a los precios que los vendería su competencia potencial, es decir a los precios de importar los combustibles⁹⁵.

Las proyecciones del ingreso al productor de gasolina regular y ACPM suponen que el ingreso al productor de combustibles se acerque a sus valores de paridad importación, con el objeto de eliminar el mencionado subsidio. A pesar de lo anterior, para el 2007 se proyecta que el valor del subsidio a los combustibles sea de \$2.665 mm (0,8% del PIB), de los cuales \$801 mm corresponderán a Gasolina Regular, \$1.430 mm a ACPM - ACEM y \$434 mm a GLP. La evolución reciente de los subsidios a los combustibles se muestra en el Gráfico 10.6.

Gráfico 10.6
Subsidios a los combustibles 2004-2007



Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

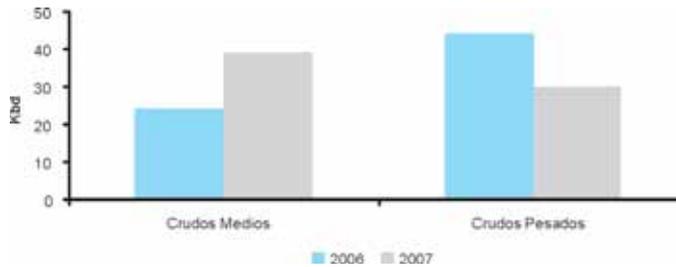
⁹⁵ El subsidio a los combustibles con cargo a Ecopetrol se calcula como la diferencia entre el precio externo del producto en cuestión (paridad importación) y su precio interno (Ingreso al productor autorizado por el Ministerio de Minas y Energía), multiplicado por su volumen de venta.

Exportaciones

Los ingresos por exportaciones crecerán 5,8% entre 2006 y 2007, al pasar de \$7.735 mm a \$8.183 mm, gracias a mayores exportaciones de algunos derivados como la nafta y a la devaluación de la tasa de cambio que se tiene proyectada⁹⁶.

Los volúmenes de las exportaciones de crudos medios se incrementan 15 kbd, al pasar de 24 kbd en 2006 a 39 kbd en 2007 (Gráfico 10.7). De otro lado, la exportación de crudos pesados se reduce 14 kbd al pasar de 44 kbd en 2006 a 30 kbd en 2007.

Gráfico 10.7
Exportaciones por Tipo de Crudo



Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

El precio promedio de los crudos de exportación de Ecopetrol se reduce USD 12 por barril, al pasar de USD 56 por barril en 2006 a USD 44 por barril en 2007. Se observa un crecimiento en la diferencia entre el precio del petróleo WTI y el precio promedio de exportación de la empresa, pasando de USD 14 por barril en 2006 a USD 20 por barril en 2007. Lo anterior se debe a que la empresa se viene concentrando en la producción y exportación de crudos pesados, que se cotizan en el mercado internacional por debajo de los crudos marcadores como el WTI, en virtud de que la refinación de estos crudos es más costosa que los de los crudos livianos, y sus derivados en general son de menor calidad.

⁹⁶ De acuerdo con la DGPM, la proyección para 2006 de la tasa de cambio promedio es \$2.373 y para 2007 es de \$2.410.

Es importante aclarar que aunque se observa un aumento en las exportaciones de crudos medios y una disminución de las de crudos pesados – que debería generar un precio de exportación en 2007 mas cercano del WTI-, la composición al interior de los crudos medios de la empresa cambia entre 2006 y 2007, siendo los crudos que se encuentran en la parte baja del rango de los crudos medios (es decir con una gravedad API cercana a 22,3°) los que están incrementando las exportaciones en 2007, lo que explica que la brecha entre el precio promedio de exportación y el WTI se amplíe en 2007 a pesar de que las exportaciones de crudos medios aumenten y las de pesados bajen,

El aumento de la brecha entre el WTI y los crudos medios y pesados no es un fenómeno exclusivo de los crudos colombianos. En efecto, esta dinámica se viene presentando a nivel global, y obedece principalmente a la reducción de la oferta mundial de crudos livianos y el crecimiento de su demanda y el estancamiento de la capacidad de refinación.

Otros Ingresos

Los otros ingresos de la empresa presentan un aumento de \$96,7 mm (20,5%) al pasar de \$471 mm en 2006 a \$567 mm en 2007. El aumento de los otros ingresos se debe principalmente al aumento de los rendimientos financieros sobre los ahorros que tiene la empresa en el FAEP, cuyo saldo se viene incrementando gracias a los altos precios internacionales y la política de desmonte de subsidios.

Finalmente, el ahorro del FAEP para el 2007 se proyecta en \$223 mm (0,1% del PIB), presentando una caída de \$787 mm frente a la actual proyección para 2006. Esta reducción se debe a la caída en los precios internacionales que se está proyectando para el 2007, así como a la declinación de la producción de los campos Cusiana-Cupiagua y Caño Limón.

10.2.2.3 Gastos

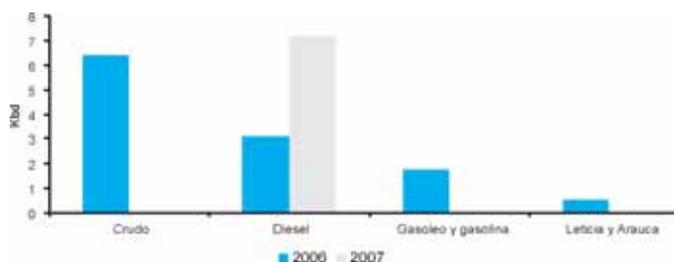
Para el año 2007 la proyección de los gastos asciende a \$20.915 mm (6,3% del PIB). El monto de gastos crece 19% frente al 2006, descontando para este año los pagos por cuenta de los desahorros en el FAEP que realizan las entidades territoriales. Dicho monto comprende pagos de operación comercial por \$6.529 mm (31% del total), transferencias por \$9.833 mm (47%), funcionamiento por \$613 mm (3%) y pagos de capital por \$3.940 mm (19%).

Los pagos por compras nacionales aumentan \$907 mm entre el 2006 y el 2007 debido al aumento de las compras de crudo a los socios, que pasan de 31 kbd en 2006 a 57 kbd en 2007. Este aumento a su vez, se debe a que Ecopetrol necesita cargar sus refinерías con crudos livianos, como los del yacimiento Cusiana-Cupiagua, y la producción propia de la empresa de este tipo de crudos ya no es suficiente debido a la declinación de los campos.

Por otra parte, se presenta un incremento de 4,1 kbd en las importaciones de diesel, al pasar de 3,1 kbd a 7,2 kbd. La importación de diesel ocurre por la insuficiencia de la empresa para cubrir con su propia producción la demanda nacional, demanda que aumenta 14 kbd entre 2006 y 2007. (Cuadro 10.13).

La eliminación de las importaciones de crudo se compensa con el crecimiento de las compras a los socios, que como ya se mencionó se incrementan en 2007. Tampoco se proyectan importaciones de gasoleo para el 2007 debido a que, siendo un insumo para la producción de gasolina, la caída del consumo de este combustible, que pasa de 72 kbd en 2006 a 69 kbd en 2007, reduce las necesidades de su insumo (Gráfico 10.8).

Gráfico 10.8
Importaciones Ecopetrol por Producto 2006-2007



Fuente: CONFIS con base en información de Ecopetrol

De otro lado, los pagos realizados por Ecopetrol en virtud de los contratos BOMT de los Gasoductos Ballena – Barrancabermeja y Mariquita – Cali principalmente y los pagos a OCENSA, observan un leve crecimiento de 6%.

Por otra parte, los pagos por transferencias en 2007 ascienden a \$9.833 mm (2,9% del PIB), de los cuales \$3.002 mm (31% del total) corresponden a dividendos a la Nación, \$1.230 mm (13%) a impuesto de renta, \$4.161 mm (42%) a regalías y \$1.440 mm (15%) al resto de las transferencias. El monto global de transferencias presenta un crecimiento de \$1.764 mm respecto a 2006 (descontando el desahorro de las entidades territoriales en el FAEP), que equivale a un incremento del 22%, como resultado principalmente del aumento en los dividendos a la Nación. Estos pasan de \$2.000 mm en 2006 a \$3.002 mm en 2007, en virtud de los mejores resultados financieros que se proyecta presentará la empresa en 2006, gracias al aumento de precios del petróleo y sus derivados, tanto a nivel interno como externo.

En el Cuadro 10.14 se discrimina la parte que paga Ecopetrol directamente por concepto de regalías y aquella en la que actúa sólo como un intermediario de los recursos del FAEP de las entidades territoriales. Respecto a la proyección actual para el 2006, las regalías corrientes se incrementan 11% en 2007, al pasar de \$3.742 mm en 2006 (1,2% del PIB) a \$4.161 mm en 2007 (1,2%

del PIB), este aumento se explica por el aumento en el ingreso al productor de combustibles, que se compensa con la disminución proyectada para el precio internacional del petróleo.

Cuadro 10.14
Pago de Regalías

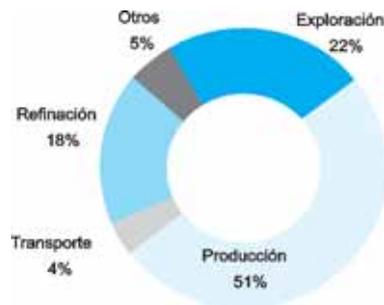
| Concepto | 2006 | 2007 | Diferencia | % |
|----------------------------------|-------|-------|------------|------|
| REGALIAS TOTALES | 3.871 | 4.161 | 290 | 7 |
| Regalías Corrientes | 3.742 | 4.161 | 419 | 11 |
| Desahorro FAEP (Ley 633 de 2000) | 129 | 0 | -129 | -100 |

Fuente: Ecopetrol

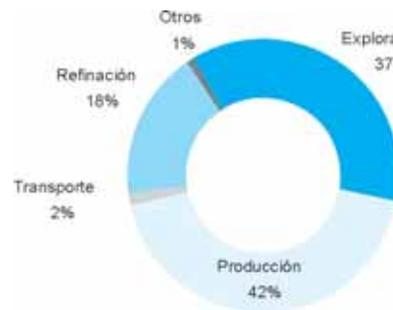
En lo que respecta a los pagos de formación bruta de capital fijo, éstos presentan un incremento de \$725 mm al pasar de \$3.214 mm en 2006 (1% del PIB) a \$3.940 en 2007 (1,2% del PIB), debido a una mayor campaña de exploración y desarrollo de campos petrolíferos (Gráfico 10.9).

Gráfico 10.9

Inversión por Negocio 2006



Inversión por Negocio 2007



Fuente: CONFIS con información de Ecopetrol

10.2.3 FAEP

Como muestra el Cuadro 10.5, el ahorro de Ecopetrol pasa de \$1.010 mm en 2006 (0,3% del PIB) a \$223 mm en 2007 (0,1% del PIB). Debe tenerse en cuenta que al ser los ahorros del FAEP la diferencia entre el ingreso de la empresa por los yacimientos de Cusiana-Cupiagua y Cravo Norte⁹⁷ y el ingreso promedio, es de

⁹⁷ Según la ley 209 de 1995 en la que se crea y reglamenta el funcionamiento del FAEP, Ecopetrol, las entidades territoriales receptoras de regalías y compensaciones monetarias, y el Fondo Nacional de Regalías ahorran o desahorran en el Fondo si su ingreso adicional excede o no, el ingreso adicional promedio. El ingreso adicional es la suma que supera el ingreso básico. Este ingreso básico es lo que corresponde por ley a cada entidad de acuerdo con su participación porcentual en cada categoría de entidades y partiendo de la siguiente base de ingresos por categorías (Esta base es ajustada cada año con la inflación de Estados Unidos): Ecopetrol: USD 9,3 millones, Fondo Nacional de Regalías: USD 2,09 millones, departamentos productores: USD 2,26 millones, municipios productores: USD 0,47 millones, municipios portuarios: USD 0,34 millones y departamentos no productores receptores: USD 0,22 millones. Estos ingresos se calculan como el producto entre el precio de liquidación de regalías y los volúmenes producidos por Cusiana-Cupiagua y Cravo Norte. Finalmente, el ingreso adicional promedio se calcula a partir del primer mes en que se obtiene ingreso adicional hasta el mes en consideración.

esperar que si los precios se mantienen altos en 2007, se reduzca el ahorro para ese año debido a un mayor ingreso promedio.

Por otro lado, los ahorros que realizan las entidades territoriales pasan de \$460 mm en 2006 (0,1% del PIB) a \$102 mm en 2007 (0,0% del PIB), replicando la trayectoria de los ahorros de Ecopetrol por las razones comentadas arriba.

Cuadro 10.15
Balance FAEP

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2006/2007 |
|------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|---------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| AHORRO (DESAHORRO) | | | | | |
| ECOPETROL | 1.010 | 223 | 0,3 | 0,1 | -78 |
| REGIONES | 332 | 102 | 0,1 | 0,0 | -69 |
| Ahorro/(Desahorro) Corriente | 460 | 102 | 0,1 | 0,0 | -78 |
| Desahorro Ley 633 | -129 | 0 | -0,0 | 0,0 | -100 |
| Total | 1.342 | 324 | 0,4 | 0,1 | -76 |
| SALDO FIN PERIODO | | | | | |
| ECOPETROL | 4.412 | 4.703 | 1,4 | 1,4 | 7 |
| REGIONES | 454 | 563 | 0,1 | 0,2 | 24 |
| Total (\$) | 4.866 | 5.266 | 1,6 | 1,6 | 8 |
| Total (MUS\$) | 2.050 | 2.185 | | | |

Los ahorros de 2007 no corresponden a la diferencia entre el saldo final de 2006 y el de 2007 debido a que el saldo del FAEP se ajusta por tasa de cambio

Fuente: ECOPETROL

Al finalizar el 2007 se proyecta que el saldo del FAEP se incremente 8% respecto al saldo al cierre de 2006, al pasar de \$4.866 mm en 2006 (1,6% del PIB) a \$5.266 mm en 2007 (1,6%) del PIB.

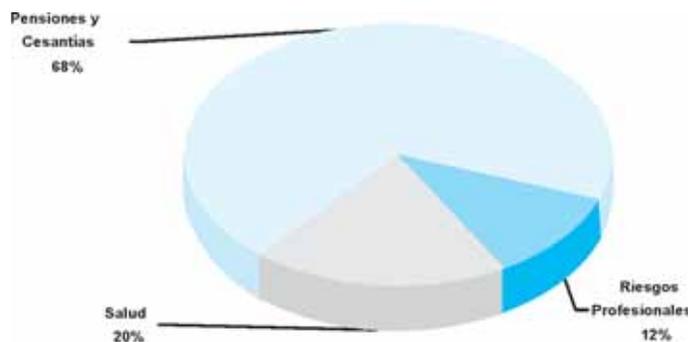
10.2.4 Seguridad Social

El sector de Seguridad Social comprende el seguimiento del comportamiento fiscal de las entidades las entidades públicas que proveen servicios de salud, pensiones y riesgos profesionales y que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social Público.

Entre los años 2001 y 2006, el sector ha presentado un superávit promedio de 1,2% del PIB. Este superávit es explicado en gran medida por las transferencias del GNC, con el fin de cubrir las necesidades de gasto en pago de pensiones y servicios de salud que las entidades no pueden pagar con sus ingresos propios, además de ahorrar para el pago de pensiones futuras. La participación de las transferencias del GNC a la seguridad social dentro del total de transferencias de la Nación fue del 34% en promedio entre 2001 y 2006⁹⁸.

Dentro de las cuentas fiscales, el sector de seguridad social se encuentra dividido en tres áreas: salud, pensiones y cesantías y riesgos profesionales. Al descomponer el superávit del sector de seguridad social en esas tres áreas, se evidencia que pensiones y cesantías es el área que históricamente ha explicado en mayor medida el superávit del sector. En promedio para los últimos seis años, pensiones y cesantías explica el 68% del superávit total de la seguridad social, como lo muestra el Gráfico 10.10. Lo anterior se debe principalmente al resultado fiscal de los fondos públicos de pensiones, como se explicará más adelante.

Gráfico 10.10
Distribución Promedio del Superávit de la Seguridad Social por Áreas 2001 – 2006*



Fuente: CONFIS
*2006 proyectado

⁹⁸ Corresponde a la proyección del año 2006.

A continuación se presenta el análisis de la proyección del resultado fiscal del sector de la seguridad social en 2007, primero para el total del sector y después por las áreas de salud, pensiones y cesantías y riesgos profesionales.

Cuadro 10.16
Balance Fiscal de la Seguridad Social

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|---------------------------------------|----------------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| 1 INGRESOS TOTALES | 32.482 | 35.620 | 10,5 | 10,7 | 9,7 |
| 1.1 Explotación Bruta | 1.176 | 1.272 | 0,4 | 0,4 | 8,2 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 15.818 | 17.969 | 5,1 | 5,4 | 13,6 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 15.818 | 17.969 | 5,1 | 5,4 | 13,6 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 8.522 | 9.154 | 2,7 | 2,7 | 7,4 |
| 1.4 Otros Ingresos | 6.965 | 7.224 | 2,2 | 2,2 | 3,7 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 2.782 | 3.215 | 0,9 | 1,0 | 15,5 |
| 1.4.2 Otros | 4.183 | 4.010 | 1,3 | 1,2 | -4,1 |
| 1.5 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 1.5.1 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2 GASTOS TOTALES | 27.706 | 30.909 | 8,9 | 9,3 | 11,6 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 27.555 | 30.841 | 8,9 | 9,2 | 11,9 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.1.3 Otros | 27.555 | 30.841 | 8,9 | 9,2 | 11,9 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 666 | 512 | 0,2 | 0,2 | -23,1 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 2.417 | 2.571 | 0,8 | 0,8 | 6,3 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 24.086 | 27.345 | 7,8 | 8,2 | 13,5 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 386 | 414 | 0,1 | 0,1 | 7,4 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 66 | 68 | 0,0 | 0,0 | 4,1 |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 66 | 68 | 0,0 | 0,0 | 4,1 |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | 86 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.4.1 Deuda Flotante | 86 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 4.775 | 4.710 | 1,5 | 1,4 | -1,4 |

Fuente: CONFIS

El superávit de la seguridad social para el año 2007 se proyecta en \$4.710 mm (1,4% del PIB), inferior en 0,1% del PIB al valor estimado para 2006. Este superávit es resultado de ingresos por \$35.620 mm (10,7% del PIB) y gastos por \$30.909 mm (9,3% del PIB), como se muestra en el Cuadro 10.16.

El menor superávit del sector en 2007 frente al año 2006, se explica por el menor resultado fiscal en el área de salud (que pasa de 0,0% del PIB en 2006 a -0,2% del PIB en 2007), mientras que el área de pensiones y cesantías mantiene un superávit de 1,5% del PIB. El área de riesgos profesionales presenta un superávit de 0,1% del PIB, tanto en 2006 como en 2007.

Se proyecta que los ingresos totales del sector de seguridad social aumenten 9,7% (\$3.138 mm, 0,2% del PIB) en 2007 frente a 2006, debido al aumento de \$2.151 mm (0,3% del PIB) en los aportes del Gobierno Central a pensiones. Esto se explica por la mayor transferencia que debe realizar el GNC al I.S.S – Pensiones (\$885 mm, 0,1% del PIB entre 2006 y 2007) ya que se incluyen \$326 mm de rezago del año 2006⁹⁹, y en segundo lugar, al aumento en los recursos trasladados por el Gobierno a los Fondos Públicos de Pensiones, que pasa de \$6.850 mm (2,2% del PIB) en 2006 a \$7.984 mm (2,4% del PIB) en 2007. Entre estos últimos, se destaca el aumento de \$818 mm (0,2% del PIB) en el FOPEP (Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional).

Por el lado de gastos, se estima un crecimiento de 11,6% para el agregado de la seguridad social, equivalente a \$3.203 mm. Este crecimiento se explica en su mayoría por un aumento de 13,5% (\$3.258 mm) en las transferencias del sector. Esta variación refleja principalmente un crecimiento de este rubro en el área de pensiones y cesantías de 12,3% (\$2.337 mm), que se explica por los mayores pagos de mesadas pensionales en el FOPEP, el I.S.S – Pensiones y el Magisterio, debido principalmente al crecimiento vegetativo en el número de pensionados, como se explicará más adelante.

⁹⁹ Al cierre de la vigencia 2005 el I.S.S – Pensiones presentó ingresos extraordinarios de \$326 mm por convalidación pensional y devolución de aportes, lo que genera un aumento de los ingresos propios disponibles del Seguro Social en 2006 para cubrir el pago de pensiones. Sin embargo, se proyecta que la Nación traslade estos recursos al I.S.S en 2007, para cubrir las necesidades de pago de esa entidad.

Para el año 2007 por unidad de negocio, el área de pensiones y cesantías presenta un superávit de \$5.032 mm (1,5% del PIB) y el de riesgos profesionales de \$306 mm (0,1% del PIB), mientras que en el área de salud se espera un déficit de \$628 mm (0,2% del PIB), como se presenta en el Cuadro 10.17.

Cuadro 10.17
Balance Fiscal por Unidad de Negocio de la Seguridad Social 2006 – 2007

| CONCEPTO | \$ Miles de Millones | | % PIB | | Crec % |
|-----------------------|----------------------|--------------|------------|------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| Salud | -153 | -628 | -0,1 | -0,2 | |
| Pensiones y Cesantías | 4.657 | 5.032 | 1,5 | 1,5 | 8,1 |
| Riesgos Profesionales | 271 | 306 | 0,1 | 0,1 | 13,1 |
| Total | 4.775 | 4.710 | 1,5 | 1,4 | -1,4 |

Fuente: CONFIS

A continuación se hace un análisis del comportamiento de cada una de las áreas de la seguridad social.

10.2.4.1 Salud

En el área de salud se encuentran clasificadas las entidades que prestan servicios de salud ya sea como E.P.S (Entidad Prestadora de Salud) ó como I.P.S (Institución Prestadora de Salud).

Las entidades que explican en su mayor parte el comportamiento del resultado fiscal del área de salud son¹⁰⁰: El I.S.S – Salud E.P.S, las E.S.E¹⁰¹ (Empresas Sociales del Estado), I.P.S -escindidas del I.S.S- y el FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantía)¹⁰². En el área de salud, para 2007, se proyecta un déficit de \$628 mm (0,2% del PIB), que representa un deterioro de \$475 mm (0,2% del PIB) frente al proyectado para el año 2006. Este resultado es producto de la diferencia entre ingresos totales por \$8.295 mm (2,5% del PIB), y gastos totales por \$8.923 mm (2,7% del PIB), como se muestra en el Cuadro 10.18.

¹⁰⁰ También hacen parte de la muestra de entidades del área de salud: Magisterio, Caprecom, Fuerzas Militares, Policía Nacional y Ferrocarriles Nacionales.

¹⁰¹ Hasta el año 2003 el I.S.S – Salud actuaba como E.P.S e I.P.S a la vez, es decir, afiliaba a sus usuarios y le prestaba directamente el servicio de salud. En dicho año se presentó el proceso de división del I.S.S y las E.S.E, por lo que ahora el primero mantiene solo el negocio de E.P.S y las segundas, actúan como las I.P.S que prestan el servicio de salud a los usuarios del I.S.S. Las 7 E.S.E son: Rita Arango, Rafael Uribe, Jose Prudencio Padilla, Antonio Nariño, Policarpa Salavarrieta, Francisco de Paula Santander y Luis Carlos Galan Sarmiento.

¹⁰² Creado por la Ley 100 para controlar el financiamiento y la administración de los regímenes contributivo y subsidiado de salud, promover la sanidad pública y pagar los servicios médicos derivados de accidentes de tráfico, catástrofes y terrorismo. El FOSYGA consta de cuatro subcuentas: Compensación, Promoción, Solidaridad y Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT). Las subcuentas que se destacan son la de Compensación, que gestiona los recursos del régimen contributivo, que a su vez se financia con las contribuciones de los afiliados al régimen de salud y la de Solidaridad, que gestiona los recursos del mecanismo del punto de solidaridad, que se utiliza para financiar el régimen subsidiado.

Cuadro 10.18
Balance Fiscal del Área de Salud

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|---------------------------------------|----------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| 1 INGRESOS TOTALES | 7.943 | 8.295 | 2,6 | 2,5 | 4,4 |
| 1.1 Explotación Bruta | 1.152 | 1.246 | 0,4 | 0,4 | 8,2 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 1.598 | 1.447 | 0,5 | 0,4 | -9,5 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 1.598 | 1.447 | 0,5 | 0,4 | -9,5 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 2.792 | 2.991 | 0,9 | 0,9 | 7,1 |
| 1.4 Otros Ingresos | 2.401 | 2.611 | 0,8 | 0,8 | 8,8 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 314 | 333 | 0,1 | 0,1 | 6,0 |
| 1.4.2 Otros | 2.087 | 2.278 | 0,7 | 0,7 | 9,2 |
| 1.5 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.5.1 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2 GASTOS TOTALES | 8.097 | 8.923 | 2,6 | 2,7 | 10,2 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 7.973 | 8.885 | 2,6 | 2,7 | 11,4 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.3 Otros | 7.973 | 8.885 | 2,6 | 2,7 | 11,4 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 549 | 373 | 0,2 | 0,1 | -32,0 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 2.312 | 2.461 | 0,7 | 0,7 | 6,5 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 4.791 | 5.704 | 1,5 | 1,7 | 19,0 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 321 | 346 | 0,1 | 0,1 | 7,8 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 37 | 39 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 37 | 39 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | 86 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.4.1 Deuda Flotante | 86 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | -153 | -628 | -0,1 | -0,2 | |

Fuente: CONFIS

El déficit de \$628 mm (0,2% del PIB) en el área de salud se explica en su mayoría por el crecimiento de la cobertura en salud, que se proyecta pase de 72% en 2006 a cerca de 80% en 2007. Lo anterior se refleja en el incremento de las transferencias del FOSYGA, en la subcuenta de solidaridad (\$500 mm), como se

explica más adelante en el análisis de los gastos para el área de salud.

Se proyecta que los ingresos totales del área de salud presenten un incremento del 4,4% (\$352 mm) entre 2006 y 2007, lo que se explica por la variación de las cuentas que conforman estos ingresos, como se explica a continuación:

La explotación bruta¹⁰³ crece 8,2% (\$94 mm), y corresponde a la mayor compra de servicios de salud por parte del I.S.S a las E.S.E. Lo anterior se explica porque se estima un aumento del 5,5% en los precios de los servicios médico asistenciales.

En el aporte Nación¹⁰⁴ para el área de salud se estima una disminución de 9,5% (\$151 mm) entre 2006 y 2007. Lo anterior se explica principalmente en las E.S.E, ya que el GNC trasladó \$171 mm en 2006, para cubrir el pago de derechos laborales adquiridos por los trabajadores que laboraban en el I.S.S – Salud, y pagar las indemnizaciones correspondientes a los procesos de reestructuración de estas entidades. El GNC no trasladará estos recursos en 2007.

Los ingresos tributarios¹⁰⁵ presentan un crecimiento esperado del 7,1% (\$198 mm), manteniéndose en 0,9% del PIB entre 2006 y 2007. En el caso del I.S.S – Salud, se presenta un aumento de \$103 mm (6,5%), que se debe al incremento del valor de la U.P.C promedio y al reproceso de U.P.C del año 2006¹⁰⁶, ya que según las proyecciones del I.S.S, se estima que el número de cotizantes y beneficiarios se mantenga igual que en 2006, como se muestra en el Cuadro 10.19. En el caso del FOSYGA, se proyecta un aumento de \$66 mm, que se debe a mayores recursos por concepto del punto de cotización en la subcuenta de solidaridad, para el régimen subsidiado de salud.

¹⁰³ En este rubro se incluyen los ingresos por las ventas de servicios de salud que realizan las entidades del área. El principal componente de este rubro son los ingresos por explotación bruta de las E.S.E, en donde se incluyen la venta de servicios no sólo al usuario final sino también la que realiza al I.S.S – Salud.

¹⁰⁴ Aquí se registra el aporte del GNC para las entidades, cuando estas no alcanzan a cubrir sus pagos totales con sus ingresos propios. También se encuentra el aporte de la Nación al FOSYGA, para la cuenta de Solidaridad con el fin de completar el financiamiento necesario para el régimen subsidiado de salud.

¹⁰⁵ En este rubro se contemplan los ingresos por U.P.C (Unidad por Capitación) que reciben las entidades, fruto del proceso de compensación con el FOSYGA. Para el caso del FOSYGA, se clasifican como ingresos tributarios, aquellos recursos que ingresan a la subcuenta de solidaridad, que corresponden al 1% de la cotización que realizan los afiliados al régimen contributivo, para subsidiar a las personas de escasos recursos del régimen subsidiado de salud.

¹⁰⁶ En los últimos años el ISS – Salud no alcanza a compensar el 100% de sus afiliados de la vigencia ante el FOSYGA. Lo anterior genera que se presente un rezago en estos ingresos, por lo que en 2007 se espera que el ISS reciba los recursos que no alcanzó a compensar en 2006.

Cuadro 10.19
Supuestos del I.S.S – Salud 2006 - 2007

| CONCEPTO | 2006 | 2007 | Crec % 2007 / 2006 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| Población afiliada | 3.007.059 | 3.007.059 | 0,0 |
| Cotizantes | 1.302.579 | 1.302.579 | 0,0 |
| Beneficiarios | 1.704.480 | 1.704.480 | 0,0 |
| UPC Promedio (\$ pesos) | 432.328 | 456.106 | 5,5 |

Fuente: I.S.S

Los rendimientos financieros del sector salud (FOSYGA principalmente) presentan un crecimiento del 6,0% (\$19 mm) entre 2006 y 2007, que se concentra en el FOSYGA. Lo anterior se explica por el aumento del saldo de este Fondo, que pasa de \$3.898 mm (1,3% del PIB) en 2006 a un saldo promedio proyectado de \$4.236 mm (1,3% del PIB) en 2007. De esta forma, los rendimientos financieros en el FOSYGA pasan de \$303 mm (0,1% del PIB) en 2006 a \$321 mm (0,1% del PIB) en 2007, tal como se muestra en el Cuadro 10.20.

Cuadro 10.20
Saldo y Rendimientos Financieros del FOSYGA 2006 - 2007

| FOSYGA | \$ Miles de millones | | | % PIB | | | Crec % |
|--------------------------|----------------------|-------|-------|-------|------|------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| Saldo | 3.663 | 3.898 | 4.236 | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 8,7 |
| Rendimientos Financieros | 277 | 303 | 321 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 6,1 |

Fuente: CONFIS

Por otro lado, entre 2006 y 2007 se presenta un crecimiento del valor de la U.P.C que el sistema de salud reconoce a las E.P.S, lo que genera un incremento de los ingresos por Compensación que recibe el FOSYGA, lo cual se refleja en el rubro otros¹⁰⁷ de los denominados “Otros Ingresos” en una variación de 9,2% (\$191 mm).

¹⁰⁷ El principal componente de este rubro proviene del FOSYGA, ya que aquí se registran los ingresos de las subcuentas de Compensación, Promoción y ECAT.

Por otra parte, se proyecta que los gastos totales del área de salud aumenten 10,2% (\$827 mm) entre 2006 y 2007, lo que se ve explicado por la variación de las cuentas que conforman estos gastos, como se explica a continuación:

Las transferencias¹⁰⁸ presentan un crecimiento de 19,0% (\$913 mm) entre 2006 y 2007. Este aumento se desprende principalmente de un incremento de \$656 mm (0,1% del PIB) en las transferencias del FOSYGA, que se observa en las subcuentas de compensación y solidaridad. En el primer caso, el crecimiento se debe a los pagos por U.P.C que realiza el FOSYGA a las E.P.S, los cuales se incrementan en \$156 mm, derivados del proceso de compensación. En el segundo caso, el crecimiento proyectado se presenta por los mayores pagos de subsidio a la demanda del régimen subsidiado de salud, los cuales presentan un aumento de \$500 mm. Esto se debe a que se espera que la cobertura de dicho régimen se incremente de 72% en 2006 al 78% 2007.

Los pagos por operación comercial aumentan 6,5% (\$149 mm) entre 2006 y 2007, lo cual se debe principalmente al I.S.S – Salud, en donde aumentan \$76 mm. Esto se debe a la mayor compra de servicios de salud a las E.S.E, tal como quedó establecido después de la escisión en 2003¹⁰⁹.

Finalmente, los servicios personales presentan una caída de 32,0% (\$176 mm) entre 2006 y 2007, lo que se explica en las E.S.E, debido a que se proyecta que en 2006 terminen los procesos de reestructuración de estas entidades, lo que implica que no se presenten pagos de indemnizaciones en 2007.

10.2.4.2 Pensiones

En esta área se clasifican las entidades que manejan el pago de pensiones públicas. Se destacan dos grandes grupos: por un lado el I.S.S – Pensiones, que maneja el Régimen de Prima Media en el que se encuentran las personas afiliadas a ese régimen -ya

¹⁰⁸ En este rubro se registran tanto en las E.S.E como en el I.S.S – Salud el pago de pensiones de exfuncionarios, así como el pago de cesantías. Por otro lado, también se registran las licencias de maternidad y otros pagos, como sentencias y conciliaciones e incapacidades. En el caso del FOSYGA se registran los pagos por el proceso de compensación con las E.P.S, los gastos correspondientes al subsidio a la demanda de salud del régimen subsidiado, y los pagos de las subcuentas de promoción y ECAT (Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito).

¹⁰⁹ El Decreto 1750 de 2003 con el que se escinde al I.S.S y se crean las E.S.E, estableció que el I.S.S tendrá que comprar los servicios de salud para sus afiliados principalmente a las E.S.E.

sea que laboren en el sector público o privado-, y por el otro se encuentran los Fondos Públicos de Pensiones (Patrimonio Autónomo de Ecopetrol –PAE–, Fondo de Solidaridad Pensional –FSP–, Patrimonio Autónomo de Telecom –PAP–, FOPEP y el FONPET principalmente) que son manejados por encargos fiduciarios, con la característica de que el PAE y el FONPET se encuentran acumulando recursos para cubrir el pasivo actuarial, pero aún no están realizando pagos de pensiones, por lo que generan superávit.

Cuadro 10.21
Balance Fiscal del Área de Pensiones y Cesantías

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|---------------------------------------|----------------------|---------------|------------|------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| 1 INGRESOS TOTALES | 23.929 | 26.666 | 7,7 | 8,0 | 11,4 |
| 1.1 Explotación Bruta | 24 | 26 | 0,0 | 0,0 | 8,0 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 14.220 | 16.522 | 4,6 | 5,0 | 16,2 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 14.220 | 16.522 | 4,6 | 5,0 | 16,2 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 5.522 | 5.939 | 1,8 | 1,8 | 7,5 |
| 1.4 Otros Ingresos | 4.162 | 4.179 | 1,3 | 1,3 | 0,4 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 2.096 | 2.479 | 0,7 | 0,7 | 18,3 |
| 1.4.2 Otros | 2.066 | 1.700 | 0,7 | 0,5 | -17,7 |
| 1.5 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.5.1 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2 GASTOS TOTALES | 19.271 | 21.634 | 6,2 | 6,5 | 12,3 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 19.253 | 21.614 | 6,2 | 6,5 | 12,3 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.1.3 Otros | 19.253 | 21.614 | 6,2 | 6,5 | 12,3 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 75 | 95 | 0,0 | 0,0 | 26,2 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 60 | 62 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.3.3 Transferencias | 19.071 | 21.408 | 6,1 | 6,4 | 12,3 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 47 | 49 | 0,0 | 0,0 | 5,8 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 19 | 19 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 19 | 19 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.4.1 Deuda Flotante | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 4.657 | 5.032 | 1,5 | 1,5 | 8,1 |

Fuente: CONFIS

El superávit esperado para 2007 en el área de pensiones y cesantías es consecuencia de un balance fiscal positivo en los Fondos Públicos de Pensiones (que presentan una variación de \$231 mm entre 2006 y 2007), como se observa en el Cuadro 10.22. Esta tendencia se ha mantenido en los últimos cinco años, en donde el superávit promedio de los Fondos fue de 1,3% del PIB.

Cuadro 10.22
Fondos de Pensiones y Resultado Fiscal del Área de Pensiones 2006 – 2007

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2007 / 2006 |
|---|----------------------|--------------|------------|------------|-----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| Fondos de Pensiones | 4.724 | 4.954 | 1,5 | 1,5 | 4,9 |
| TOTAL ÁREA DE PENSIONES Y CENSANTIAS | 4.657 | 5.032 | 1,5 | 1,5 | 8,1 |

Fuente: CONFIS

En los Fondos Públicos de Pensiones el superávit fiscal 2007 se explica en un 70% por el FONPET, debido al proceso de ahorro que este Fondo está realizando para el pago de las pensiones futuras de las entidades territoriales (Cuadro 10.23). Entre 2006 y 2007 el FONPET mantiene su superávit en 1,0% del PIB debido principalmente a que se mantiene en 0,4% del PIB el aporte del GNC¹¹⁰. También se presenta entre 2006 y 2007 un menor superávit en el Patrimonio Autónomo de Telecom –PAP–. Lo anterior se debe a que la capitalización de Colombia Telecomunicaciones en Abril de 2006, implicó que entre Mayo y Octubre dicha empresa deberá pagar la totalidad de los rezagos que tiene con el PAP, mientras que en 2007 las transferencias al PAP corresponden al flujo normal del fondeo del pasivo pensional de Telecom.

¹¹⁰ Para una ampliación del análisis del FONPET dentro de las cuentas fiscales, ver el Boletín de Coyuntura Fiscal No. 2 de Septiembre de 2005 “El impacto fiscal del FONPET sobre el sector público consolidado”, publicado en el CONFIS, al cual se puede acceder en la página web del Ministerio de Hacienda: www.minhacienda.gov.co.

Cuadro 10.23
Composición del Superávit de los Fondos Públicos de Pensiones 2006 – 2007

| FONDOS | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--------------------------------|----------------------|--------------|------------|------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| Fonpet | 3.211 | 3.474 | 1,0 | 1,0 | 8,2 |
| Ecopetrol | 734 | 795 | 0,2 | 0,2 | 8,4 |
| Pensiones Otras Instituciones | 526 | 523 | 0,2 | 0,2 | -0,7 |
| Fondo de Solidaridad Pensional | 142 | 153 | 0,0 | 0,0 | 7,3 |
| Telecom | 111 | 10 | 0,0 | 0,0 | -90,6 |
| TOTAL | 4.724 | 4.954 | 1,5 | 1,5 | 4,9 |

Fuente: CONFIS

En materia de ingresos, se proyecta que los ingresos totales del área de pensiones y cesantías presenten en 2007 un crecimiento de 11,4% (\$2.719 mm) respecto a 2006, lo que se explica por la variación de las cuentas que conforman estos ingresos, como se explica a continuación:

Para el aporte Nación¹¹¹ se proyecta un crecimiento de 16,2% (\$2.302 mm) que corresponde a 0,3% del PIB, entre 2006 y 2007. Esta variación se explica por dos factores: en primera instancia, el apoyo del GNC al I.S.S – Pensiones con el fin de cubrir la diferencia entre los ingresos por cotizaciones del I.S.S y el pago de las mesadas pensionales. Debido a lo anterior, se proyecta que la Nación traslade \$5.113 mm (1,5% del PIB) en 2007, en la que se incluyan \$326 mm de rezago correspondiente a 2006, como se explico anteriormente.

Por otra parte, se estima un crecimiento de \$1.135 mm (16,6%) en la transferencia del GNC a los Fondos Públicos de Pensiones entre 2006 y 2007, en donde se destaca la transferencia al FOPEP, que pasa de \$4.451 mm (1,4% del PIB) en 2006 a \$5.269 mm (1,6% del PIB) en 2007, debido al crecimiento vegetativo de sus pensionados (6,5%), la mayor mesada pensional (5,5%) y a que se proyecta un mayor reconocimiento en el pago de pensiones debido

¹¹¹ Corresponde al aporte del GNC para el pago de pensiones de las entidades (principalmente el I.S.S), debido a que estas no pueden cubrir esa obligación con sus ingresos propios. En el caso del FONPET, corresponde a la transferencia que hace el GNC para fondar el pasivo actuarial de las pensiones de las entidades territoriales.

a que se estima minimizar el represamiento en el reconocimiento y reliquidación de pensiones en 2007.

En los ingresos tributarios¹¹² se estima un crecimiento de 7,5% (\$417 mm) entre 2006 y 2007, explicado principalmente por el I.S.S – Pensiones. Lo anterior se debe al incremento en el salario promedio de cotización, que crece 7,2% según las proyecciones del I.S.S (Cuadro 10.24).

Cuadro 10.24
I.S.S – Pensiones 2006 - 2007

| CONCEPTO | 2006 | 2007 | Crec % 2007 / 2006 |
|---|-----------|-----------|-----------------------|
| INGRESOS | | | |
| Cotizantes | 1.875.000 | 1.875.000 | 0,0 |
| Salario Promedio de Cotización (\$ pesos) | 722.160 | 774.172 | 7,2 |
| Tasa de cotización (%) | 15,5 | 15,5 | 0,0 |
| GASTOS | | | |
| Mesada promedio | 689.520 | 727.444 | 5,5 |
| Pensionados | 700.084 | 743.678 | 6,2 |

Fuente: I.S.S.

Se proyecta un crecimiento en los rendimientos financieros de 18,3% (\$383 mm) entre 2006 y 2007, debido al incremento en el stock de los fondos públicos de pensiones por las contribuciones al patrimonio autónomo de TELECOM (el fondeo estimado es de \$355 mm) y el FONPET (que se estima aumente su saldo en \$3.335 mm en 2007, lo que representa una variación del 30,7%) (Cuadro 10.25).

¹¹² En este rubro se contemplan los ingresos por las cotizaciones de los afiliados, principalmente al I.S.S – Pensiones.

Cuadro 10.25
Saldo Proyectado de los Fondos Públicos de Pensiones 2006 – 2007

| FONDOS | \$ Miles de millones | | | % PIB | | | Crec % |
|--------------------------------|----------------------|---------------|---------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | 2007 / 2006 |
| Fonpet | 8.283 | 10.853 | 14.188 | 2,9 | 3,5 | 4,3 | 30,7 |
| Ecopetrol | 8.618 | 9.483 | 10.278 | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 8,4 |
| Telecom | 1.040 | 1.180 | 1.225 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 3,8 |
| Fondo de Solidaridad Pensional | 1.743 | 1.952 | 2.199 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 12,7 |
| TOTAL | 19.684 | 23.468 | 27.890 | 6,9 | 7,6 | 8,4 | 18,8 |

Fuente: CONFIS

Se presenta una disminución entre 2006 y 2007 de los ingresos por regalías que recibe el FONPET en \$258 mm (0,1% del PIB). Lo anterior se debe a que se proyecta que en 2006 este Fondo debe recibir una transferencia por concepto de regalías de la ANH¹¹³ que incluye el rezago de 2005 (\$907 mm), mientras que para 2007 se proyecta que al FONPET ingrese la transferencia corriente de ese año por parte de la ANH (\$649 mm). Esto se refleja en el rubro “otros” de los “Otros Ingresos”, que presenta una caída de 0,2% del PIB entre 2006 y 2007.

Por otra parte, se proyecta un incremento de 12,3% (\$2.363 mm) de los gastos totales del área de pensiones y cesantías en 2007. Esto se explica por la variación del rubro transferencias¹¹⁴, que aumenta \$2.337 mm (12,3%), pasando de 6,1% del PIB en 2006 a 6,4% del PIB en 2007. El crecimiento de esta cuenta se explica en su mayoría por el comportamiento de tres entidades: en el FOPEP éste rubro presenta un incremento de \$818 mm (18,4%), que se explica por el incremento en el número de pensionados, el incremento de la mesada promedio y el mayor reconocimiento en el pago de pensiones, como se mencionó anteriormente. En el Fondo del Magisterio se proyectan mayores pagos de pensiones por \$267 mm, que corresponden a un crecimiento de la mesada pensional en 4,5% y un crecimiento vegetativo proyectado del 8,0%. Finalmente en el I.S.S – Pensiones se estima un crecimiento

¹¹³ En el año 2005 las fiducias que manejan el patrimonio autónomo del FONPET no tenían cupo legal para recibir los recursos por regalías provenientes de la A.N.H., por lo que para adjudicar el manejo de esos dineros se debía realizar una licitación. Sin embargo, la licitación no se abrió en 2005, por lo que los recursos no ingresaron al FONPET en 2005. Se espera que en 2006 se realice la licitación para que ingresen al FONPET estos recursos del año 2005.

¹¹⁴ En el rubro de transferencias se registra el pago de pensiones de todas las entidades del área.

de las transferencias por \$838 mm entre 2006 y 2007, producto del incremento de la mesada promedio (5,5%) y del mayor número de pensionados. (Cuadro 10.26).

Cuadro 10.26
Número de Pensionados en el FOPEP, Magisterio e I.S.S 2006 - 2007

| CONCEPTO | 2006 | 2007 | Crecimiento Vegetativo 2007 / 2006 |
|------------|---------|---------|---------------------------------------|
| Fopep | 249.310 | 265.515 | 6,5 |
| Magisterio | 78.956 | 85.306 | 8,0 |
| I.S.S | 700.084 | 743.678 | 6,2 |

Fuente: CONFIS

10.2.4.3 Riesgos Profesionales

El área de riesgos profesionales, que corresponde únicamente al negocio del A.R.P del I.S.S, se tiene proyectado un superávit de \$306 mm (0,1% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$659 mm y gastos por \$353 mm, como puede observarse en el Cuadro 10.27.

Este resultado es mayor al estimado para 2006 en \$35 mm, debido a que se proyecta que los ingresos totales crezcan el 8,1%, mientras que los gastos totales lo hacen en 4,1%. El crecimiento de los ingresos se explica por los mayores rendimientos financieros entre 2006 y 2007 (\$33 mm), debido a la acumulación de excedentes en el portafolio de inversiones del negocio de A.R.P del I.S.S.

Por otro lado, se presenta un aumento en los gastos totales por \$14 mm, debido a las mayores transferencias que se incrementan en \$9 mm y los mayores gastos por operación comercial en \$2 mm. En el primer caso, el aumento se produce por el pago de indemnizaciones y pensiones por invalidez, y en el segundo caso, por las mayores compras de servicios para la venta, para la promoción y prevención en salud.

Cuadro 10.27
Balance Fiscal del Área de Riesgos Profesionales

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % 2007 / 2006 |
|---------------------------------------|----------------------|------------|------------|------------|-----------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| 1 INGRESOS TOTALES | 609 | 659 | 0,2 | 0,2 | 8,1 |
| 1.1 Explotación Bruta | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2 Aportes del Gobierno Central | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.1 Funcionamiento | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3 Ingresos Tributarios | 208 | 225 | 0,1 | 0,1 | 8,0 |
| 1.4 Otros Ingresos | 401 | 434 | 0,1 | 0,1 | 8,2 |
| 1.4.1 Rendimientos Financieros | 372 | 402 | 0,1 | 0,1 | 8,2 |
| 1.4.2 Otros | 29 | 32 | 0,0 | 0,0 | 8,2 |
| 1.5 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.5.1 Ingresos Causados | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2 GASTOS TOTALES | 339 | 353 | 0,1 | 0,1 | 4,1 |
| 2.1 PAGOS CORRIENTES | 328 | 342 | 0,1 | 0,1 | 4,1 |
| 2.1.1 Interés Deuda Externa | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.2 Interés Deuda Interna | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.1.3 Otros | 328 | 342 | 0,1 | 0,1 | 4,1 |
| 2.1.3.1 Servicios Personales | 42 | 44 | 0,0 | 0,0 | 5,1 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 45 | 47 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.1.3.3 Transferencias | 224 | 233 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 2.1.3.4 Gastos Generales y otros | 18 | 18 | 0,0 | 0,0 | 4,0 |
| 2.2 PAGOS DE CAPITAL | 10 | 11 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.1 Formación Bruta de Capital Fijo | 10 | 11 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.2.2 Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | |
| 2.3 PRESTAMO NETO | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.4 GASTOS CAUSADOS | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.4.1 Deuda Flotante | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3 (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 271 | 306 | 0,1 | 0,1 | 13,1 |

Fuente: CONFIS

10.2.5 Sector Eléctrico

Se espera que en 2007 el sector eléctrico genere un superávit por \$301 mm, 0,1% del PIB, que resulta de ingresos por \$4.322 mm, (1,3% del PIB), y gastos por \$4.021 mm, (1,2% del PIB). Como se puede observar en el Cuadro 10.28, si bien el balance del sector se mantiene como porcentaje del PIB, este resultado es inferior en \$133 mm al estimado para 2006.

Cuadro 10.28
Balance Fiscal del Sector Eléctrico

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--|----------------------|-------|-------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 4.016 | 4.322 | 1,3 | 1,3 | 7,6 |
| 1.1. Explotación Bruta | 3.605 | 3.885 | 1,2 | 1,2 | 7,8 |
| 1.2. Aportes del Gobierno Central | 136 | 147 | 0,0 | 0,0 | 8,6 |
| 1.2.1. Funcionamiento | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.2. Inversión | 136 | 147 | 0,0 | 0,0 | 8,6 |
| 1.4. Otros Ingresos | 275 | 290 | 0,1 | 0,1 | 5,1 |
| 2. GASTOS TOTALES | 3.582 | 4.021 | 1,2 | 1,2 | 12,3 |
| 2.1. PAGOS CORRIENTES | 3.551 | 3.946 | 1,1 | 1,2 | 11,1 |
| 2.1.1. Interés deuda Externa | 17 | 46 | 0,0 | 0,0 | 166,6 |
| 2.1.2. Interés deuda Interna | 68 | 7 | 0,0 | 0,0 | -89,9 |
| 2.1.3. Funcionamiento | 3.466 | 3.893 | 1,1 | 1,2 | 12,3 |
| 2.1.3.1. Servicios Personales | 212 | 221 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 2.1.3.2. Operación Comercial | 2.458 | 2.845 | 0,8 | 0,9 | 15,7 |
| 2.1.3.3. Transferencias | 463 | 481 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 2.1.3.4. Gastos Generales y otros | 334 | 347 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 2.2. PAGOS DE CAPITAL | 305 | 328 | 0,1 | 0,1 | 7,5 |
| 2.2.1. Formación bruta de Capital Fijo | 305 | 328 | 0,1 | 0,1 | 7,5 |
| 2.2.2. Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.3. PRESTAMO NETO | -275 | -254 | -0,1 | -0,1 | -7,6 |
| 2.4. GASTOS CAUSADOS | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.4.1. Deuda Flotante | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 3. (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 434 | 301 | 0,1 | 0,1 | -30,7 |

Fuente: CONFIS

Se proyecta que en 2007 los ingresos del sector tendrán un crecimiento de 7,6% (\$305 mm), como consecuencia de un incremento de los ingresos de explotación bruta de 7,8% (\$280 mm). Este comportamiento está determinado directamente por un aumento de las tarifas del sector, que se proyectan a partir del IPC, el IPP y el crecimiento de la demanda de energía. Por último, se destaca un aumento en los aportes del Gobierno para inversión de 8,6% (\$12 mm) que corresponden en su totalidad a los subsidios por menores tarifas girados a las electrificadoras antiguas subsidiarias del ICEL.

Se proyecta un incremento de 12,3% en los gastos para 2007 (\$439 mm) frente a lo esperado para 2006. Lo anterior obedece

a un incremento de 15,7% (\$387 mm) en los gastos de operación comercial y de 7,5% (\$23 mm) en los gastos de inversión, compensado parcialmente por una disminución de 89,9% (\$61 mm) en los intereses de deuda interna y 7,6% (\$21 mm) en el préstamo neto.

Con relación a lo proyectado en 2006, el incremento en los gastos de operación comercial en 2007 se presenta principalmente en CORELCA donde se espera un aumento de 25% (\$201 mm) producto de mayores compras de energía (contratos de PPA) a TEBSA por valor de \$168 mm. Adicionalmente, se presenta aumento 7,3% (\$94 mm) en las antiguas subsidiarias del ICEL.

De igual manera, el incremento en los gastos de formación bruta de capital está representado en su mayoría por un aumento en la inversión de las antiguas subsidiarias del ICEL de \$19 mm, sumado a un aumento de \$6 mm en ISAGEN.

Por otra parte, la reestructuración financiera que llevó a cabo ISAGEN a finales de 2005 permitió a la empresa en 2006 cancelar gran parte de sus obligaciones con la FEN, situación que explica la caída en el pago de intereses de deuda interna del sector en 2007, estimada en \$61 mm (90%).

Por último, se proyecta que en 2007 el sector recibirá menores recursos del GNC por \$21 mm provenientes de préstamo neto, como consecuencia de una disminución de \$13 mm en la transferencia que recibe CORELCA del Gobierno para el pago de los contratos de PPA's a TEBSA y de \$7 mm en los recursos que recibe a URRRA para el pago de la deuda.

10.2.6 Regionales y Locales

Para el sector de Regionales y Locales se proyecta un superávit de \$1.251 mm, 0,4% del PIB (Cuadro 10.29). En este sector se incluyen los gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales como loterías y licoreras, y el Fondo Nacional de Regalías -FNR.

Cuadro 10.29
Balance Fiscal de Regionales y Locales

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crecim. % |
|------------------------------------|----------------------|--------|-------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 33.613 | 36.592 | 10,8 | 11,0 | 8,9 |
| 1.1. Aportes del Gobierno Nacional | 14.736 | 15.803 | 4,7 | 4,7 | 7,2 |
| 1.2. Ingresos Tributarios | 9.116 | 9.814 | 2,9 | 2,9 | 7,7 |
| 1.3. Otros Ingresos | 9.761 | 10.975 | 3,1 | 3,3 | 12,4 |
| 2. GASTOS TOTALES | 31.933 | 35.341 | 10,3 | 10,6 | 10,7 |
| 2.1. Pagos Corrientes | 23.762 | 25.936 | 7,7 | 7,8 | 9,2 |
| 2.2. Pagos de Capital | 8.167 | 9.393 | 2,6 | 2,8 | 15,0 |
| 2.3. Prestamo Neto | -5 | -12 | -0,0 | -0,0 | 112,0 |
| 3. (DÉFICIT) / SUPERÁVIT | 1.680 | 1.251 | 0,5 | 0,4 | -25,5 |

Fuente: CONFIS

Se espera que en 2007 el FNR presente un superávit de \$412 mm (0,1% del PIB), resultado de ingresos por \$767 mm (0,2% del PIB) y pagos por \$354 mm (0,1% del PIB). Este balance es mayor al esperado para 2006 en \$85 mm, debido a un aumento de los ingresos por \$110 mm (16,8%) y un crecimiento menor de los pagos por \$25 mm (7,7%). Los mayores ingresos obedecen al desmonte de subsidios a los combustibles lo que implica un crecimiento de las regalías pagadas por Ecopetrol¹¹⁵.

El resultado del sector es inferior en \$428 mm al proyectado para 2006 ya que, se espera un menor balance fiscal de las administraciones territoriales. Se estima que sus ingresos aumenten alrededor de 8,9% debido a mayores ingresos tributarios asociados al crecimiento de la economía y a mayores ingresos por regalías.

De otro lado, se proyecta un crecimiento de 10,7% de sus pagos, jalonados principalmente por el crecimiento de la inversión que pasa de 2,6% a 2,8% del PIB, dado que 2007 es el último año de gobierno de las administraciones locales e históricamente estas

¹¹⁵ Ver sección Ecopetrol.

han mostrado un aumento de la inversión, cercano a 0,2% del PIB en su último año de gobierno respecto al año inmediatamente anterior¹¹⁶.

Como se observa en el Cuadro 10.29, se espera que los ingresos totales crezcan 0,2% del PIB, mientras que se proyecta que los gastos lo hagan en 0,3% del PIB pasando de 10,3% a 10,6%. Por consiguiente el superávit fiscal del sector caerá un punto porcentual del PIB pasando de 0,5% a 0,4%.

De otra parte, a partir de 2002 las entidades tuvieron la posibilidad de destinar parte de los recursos ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera¹¹⁷ – FAEP, para el pago, por una sola vez, de su deuda certificada. De esta forma lo que para el FAEP es un desahorro, para las entidades territoriales es un ingreso. El grueso de pagos del FAEP por desahorro extraordinario para el pago de deuda se hizo en el periodo 2002-2005. En estos años dicho desahorro ascendió a \$767 mm, quedando como saldo \$128 mm de los recursos asignados para este propósito. Por consiguiente se espera que en 2006 las entidades territoriales soliciten este saldo (\$128mm) de manera que para 2007 el desahorro extraordinario sea cero.

10.2.7 Empresas Públicas de Medellín

Las Empresas Públicas de Medellín presentan un superávit de \$266 mm (0,1% del PIB) para 2007, lo que implica un mayor superávit por \$84 mm respecto al estimado para 2006. El superávit proyectado para 2007 es producto de ingresos por \$4 billones (1,2 % del PIB) y gastos por \$3,7 billones (1,1% del PIB) (Cuadro 10.30).

¹¹⁶ Para un análisis más detallado de la tendencia del gasto de las administraciones territoriales hasta 2004: Boletín de Coyuntura Fiscal No. 003 de 2005

¹¹⁷ Por disposición de la Ley 633 de 2000

Cuadro 10.30
Balance Fiscal de Empresas Públicas de Medellín

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--|----------------------|-------|-------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 3.573 | 4.019 | 1,2 | 1,2 | 12,5 |
| 1.1. Explotación Bruta | 3.381 | 3.822 | 1,1 | 1,1 | 13,1 |
| 1.2. Aportes del Gobierno Nacional | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.1. Funcionamiento | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.2 Inversión | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3. Ingresos tributarios | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.4. Otros Ingresos | 192 | 197 | 0,1 | 0,1 | 2,6 |
| 2. PAGOS TOTALES | 3.389 | 3.752 | 1,1 | 1,1 | 10,7 |
| 2.1. PAGOS CORRIENTES | 2.352 | 2.549 | 0,8 | 0,8 | 8,4 |
| 2.1.1. Interes deuda externa | 135 | 114 | 0,0 | 0,0 | -15,7 |
| 2.1.2. Interes deuda interna | 33 | 50 | 0,0 | 0,0 | 52,5 |
| 2.1.3. Otros | 2.184 | 2.385 | 0,7 | 0,7 | 9,2 |
| 2.1.3.1. Servicios personales | 283 | 312 | 0,1 | 0,1 | 10,1 |
| 2.1.3.2. Op. comercial y compra | 691 | 772 | 0,2 | 0,2 | 11,8 |
| 2.1.3.3. Transferencias | 585 | 617 | 0,2 | 0,2 | 5,4 |
| 2.1.3.4. Gastos Generales | 624 | 684 | 0,2 | 0,2 | 9,6 |
| 2.2. PAGOS DE CAPITAL | 1.037 | 1.203 | 0,3 | 0,4 | 16,0 |
| 2.2.1. Formación bruta de capital fijo | 1.037 | 1.203 | 0,3 | 0,4 | 16,0 |
| 2.2.2. Otros | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2.3. PRESTAMO NETO | -1 | -0 | -0,0 | -0,0 | -66,0 |
| 3. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2) | 183 | 266 | 0,1 | 0,1 | 45,7 |

Fuente: CONFIS

Se estima que los ingresos totales crecen \$446 mm respecto a 2006. Este crecimiento de 12,5% obedece a la expansión en los negocios de energía y acueducto principalmente.

De otra parte, los pagos totales crecen \$363 mm (10,7%). Este crecimiento se debe, principalmente, a los mayores pagos de formación bruta de capital fijo, que corresponden esencialmente a proyectos de inversión dirigidos a los negocios de acueducto y energía. Por un lado, se espera que en 2007 la empresa incremente su inversión en los proyectos de expansión de redes de acueducto

y alcantarillado. Por otro, se proyecta un crecimiento de la inversión en energía debido a la continuidad de la estrategia de expansión de redes de distribución de gas y al aumento de cerca de \$100 mm del proyecto de generación de energía eléctrica Porce III.

Así mismo, como consecuencia del plan de expansión que viene adelantando la empresa en los tres negocios y en especial en el negocio de energía, se esperan incrementos en los rubros de servicios personales, operación comercial y gastos generales de 10,1%, 11,8% y 9,6% respectivamente.

10.2.8 Empresas Municipales de Cali

Para el año 2007, se espera que las Empresas Municipales de Cali obtengan un superávit de \$466 mm (0,1% del PIB). Este resultado es superior en \$33 mm (7,7%), al proyectado para 2006, producto de ingresos por \$1.527 mm (0,5% del PIB), y gastos por \$1.124 mm (0,3% del PIB) (Cuadro 10.31).

Se proyecta un crecimiento de 6,7% (\$96 mm) de los ingresos totales con respecto a 2006. Lo anterior se explica por el incremento en la explotación bruta 7,7% (\$93 mm), debido en gran medida a que la empresa considera que los precios del servicio de energía se verán afectados por un crecimiento de la demanda de 3,6% y un incremento de la tarifa de 5,6%. Adicionalmente, para 2007 EMCALI contempla un incremento en la tarifa del servicio de telefonía básica del 8% y de telefonía pública de 21%.

Por otra parte, los gastos totales en 2007 se incrementan en 6,3%. (\$67 mm) debido a un aumento en los gastos de operación comercial 7,7% (\$21 mm), relacionado en su totalidad con mayores compras de energía para satisfacer el crecimiento de la demanda esperada. A esto se suma un aumento en los gastos de personal y en el pago de honorarios de 7,7% (\$8 mm).

Cuadro 10.31
Balance Fiscal de las Empresas Municipales de Cali

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec % |
|-----------------------------------|----------------------|-------|-----------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| 1. INGRESOS TOTALES | 1.431 | 1.527 | 0,5 | 0,5 | 6,7 |
| 1.1. Explotación Bruta | 1.212 | 1.304 | 0,4 | 0,4 | 7,7 |
| 1.2. Aportes del Gobierno Central | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.1. Funcionamiento | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.2.2. Inversión | | | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.3. Ingresos Tributarios | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 1.4 Otros Ingresos | 219 | 222 | 0,1 | 0,1 | 1,5 |
| 2. PAGOS TOTALES | 1.057 | 1.123 | 0,3 | 0,3 | 6,3 |
| 2.1. PAGOS CORRIENTES | 1.001 | 1.064 | 0,3 | 0,3 | 6,3 |
| 2.1.1. Interes deuda Externa | 3 | 19 | 0,0 | 0,0 | 594,1 |
| 2.1.2. Interes deuda Interna | 45 | 19 | 0,0 | 0,0 | -58,8 |
| 2.1.3. Otros | 954 | 1.026 | 0,3 | 0,3 | 7,6 |
| 2.1.3.1. Servicios Personales | 105 | 113 | 0,0 | 0,0 | 7,7 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | 278 | 299 | 0,1 | 0,1 | 7,7 |
| 2.1.3.3. Transferencias | 274 | 295 | 0,1 | 0,1 | 7,6 |
| 2.1.3.4. Gastos Generales | 297 | 320 | 0,1 | 0,1 | 7,7 |
| 2.2. PAGOS DE CAPITAL | 55 | 59 | 0,0 | 0,0 | 7,7 |
| 2.2.1. Formación bruta de Capital | 55 | 59 | 0,0 | 0,0 | 7,7 |
| 2.2.2 Otros | | | | | |
| 2.3. PRESTAMO NETO | -58 | -63 | -0,0 | -0,0 | 7,7 |
| 3. (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2-3) | 432 | 466 | 0,1 | 0,1 | 7,7 |

Fuente: CONFIS

De igual forma, se espera un incremento en el pago de transferencias 7,6% (\$21 mm), teniendo en cuenta que el valor programado para el pago de pensiones y cesantías se proyecta en forma ascendente hasta el 2014, hasta cubrir la totalidad de su deuda pensional

Adicionalmente, los gastos generales aumentarán en 7,7% (\$23 mm) debido a que en 2007 la empresa emprenderá un programa de mantenimiento que se ha visto aplazado en varias oportunidades. El gasto en inversión representa un leve incremento al pasar de \$55 mm en 2006 a \$59 mm en 2007.

Por último, se proyecta que la empresa reciba mayores recursos del Gobierno por \$4 mm, (7,7%), destinados para el pago de deuda externa. En 2007 EMCALI estima que el pago de los intereses y las amortizaciones ascenderá a \$48 mm y \$14 mm respectivamente.

10.2.9 Establecimientos Públicos

La muestra del sector Establecimientos Públicos está conformada por INVIAS, INCO, INCODER, ICBF y SENA. Para 2007 se espera un superávit de \$73 mm, producto de ingresos de \$5.131 mm (1,5% del PIB) y gastos de \$5.058 mm (1,5% del PIB). En el cuadro 10.32 se muestra como este resultado es superior en \$50 mm al estimado para 2006.

Cuadro 10.32
Balance Fiscal Establecimientos Públicos

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % del PIB | | Crec% 2007/2006 |
|---------------------------------------|----------------------|-------|-----------|------|--------------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | |
| 1. INGRESOS TOTALES | 4.635 | 5.131 | 1,5 | 1,5 | 10,7 |
| 1.1. Explotación Bruta | 10 | 11 | 0,0 | 0,0 | 8,2 |
| 1.2. Aportes del Gobierno Central | 1.821 | 2.215 | 0,6 | 0,7 | 21,6 |
| 1.2.1. Funcionamiento | 265 | 276 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 1.2.2. Inversión | 1.556 | 1.939 | 0,5 | 0,6 | 24,6 |
| 1.3. Ingresos Tributarios | 2.478 | 2.649 | 0,8 | 0,8 | 6,9 |
| 1.4 Otros Ingresos | 325 | 256 | 0,1 | 0,1 | -21,4 |
| 2. PAGOS TOTALES | 4.612 | 5.058 | 1,5 | 1,5 | 9,7 |
| 2.1. PAGOS CORRIENTES | 1.857 | 1.910 | 0,6 | 0,6 | 2,9 |
| 2.1.1. Interes deuda Externa | 8 | 6 | 0,0 | 0,0 | -33,9 |
| 2.1.2. Interes deuda Interna | - | - | - | - | 0,0 |
| 2.1.3. Funcionamiento | 1.849 | 1.905 | 0,6 | 0,6 | 3,1 |
| 2.1.3.1. Servicios Personales | 167 | 174 | 0,1 | 0,1 | 4,0 |
| 2.1.3.2 Operación Comercial | - | - | - | - | 0,0 |
| 2.1.3.3. Transferencias | 1.636 | 1.684 | 0,5 | 0,5 | 2,9 |
| 2.1.3.4. Gastos Generales y otros | 46 | 48 | 0,0 | 0,0 | 4,0 |
| 2.2. PAGOS DE CAPITAL | 2.755 | 3.148 | 0,9 | 0,9 | 14,2 |
| 2.2.1. Formación bruta de Capital Fi. | 2.755 | 3.148 | 0,9 | 0,9 | 14,2 |
| 2.2.2 Otros | - | - | - | - | - |
| 2.3. PRESTAMO NETO | - | - | - | - | - |
| 3 (DEFICIT) / SUPERAVIT (1-2-3) | 23 | 73 | 0,0 | 0,0 | 221,6 |

Fuente: CONFIS

Se proyecta un crecimiento de 10,7% (\$496 mm) de los ingresos frente a lo esperado para 2006. Lo anterior se debe principalmente a un aumento en los aportes del Gobierno de 21,6% (\$394 mm), representado en \$383 mm para inversión y \$11 mm para funcionamiento. El aumento en los aportes para inversión se observa principalmente en INVIAS, entidad que presentó un crecimiento de este rubro de 37% (\$360 mm), recursos destinados principalmente a la continuación de las obras del programa Colombia 2500 Kms, para las cuales se asignaron \$281 mm más en 2007.

Adicionalmente, se proyecta un incremento en los ingresos tributarios de 6.9% (\$171 mm) como resultado de un aumento de 6% (\$86 mm) y 8% (\$85 mm) en las contribuciones del ICBF y SENA respectivamente.

Por último, se espera una disminución del rubro otros ingresos de 21% (\$70 mm), como consecuencia de la política de liquidación de inversiones prevista para los próximos años tanto en el SENA como en el ICBF, que genera una caída en los rendimientos proyectados para el sector, al pasar de \$96 mm en 2006 a \$17 mm en 2007.

El incremento proyectado en los gastos de 9,7% (\$446 mm) en 2007 se explica principalmente por un aumento de la inversión de 14,2% (\$392 mm). Las entidades que presentan un mayor incremento en sus gastos de inversión son INVIAS, (\$342 mm), y el SENA, (\$38 mm). En INVIAS Sobresale el programa Colombia 2500 Kms y en el SENA los relacionados con “Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano”.

Adicionalmente, se incrementa el pago de transferencias en 2,9% (\$48 mm) como resultado de un crecimiento de este rubro en el ICBF. Estos recursos son destinados al “Programa de Protección y Bienestar Social”.

Por otro lado en 2007 se espera que el INCODER presente un superávit de \$4,3 mm como resultado de ingresos por \$195 mm y gastos por \$191 mm. En 2007 se proyecta que los ingresos de esta entidad se incrementen en 4,3%, con respecto a 2006, mientras que sus gastos sólo lo harán el 1,6%.

En los ingresos se destaca un crecimiento de los aportes del Gobierno de 4% (\$7 mm), especialmente en aquellos destinados para inversión.

Finalmente, los gastos de la entidad aumentan en \$3 mm, representados en \$2 mm en funcionamiento y \$1 mm en inversión. Estos últimos son destinados principalmente para el “Análisis, Diseño y Construcción de Distritos de Riego y Drenaje” a nivel nacional.

10.2.10 Resto de Entidades

En 2007 el sector de resto de entidades esta compuesto por: Fondo Nacional de Garantías, Empresa de Teléfonos de Bogotá -ETB-, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB-, Fondo Nacional del Café-FNC-, Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH-, Empresa Colombiana de Vías Férreas - FERROVIAS- y Empresa Nacional Minera -MINERCOL- estas dos últimas entidades actualmente en liquidación. Adicionalmente se encuentran el Fondo de Alivio de la Cartera Hipotecaria y los aportes de deuda para otras entidades.

Se estima que el resto de entidades generará un superávit por \$1.394 mm, 0,4% del PIB, superior en \$528 mm al esperado en 2006. Este resultado incluye ajustes por causación por \$39 mm, correspondientes a las alícuotas de la concesión de los canales privados de televisión que se causan cada año Cuadro 10.33.

A continuación se presenta el resultado fiscal de los principales componentes del resto de entidades.

Cuadro 10.33
Balance Fiscal Resto de Entidades

| Concepto | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|--------------------------|----------------------|-------------|------------|------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| EAAB | 79 | 115 | 0,0 | 0,0 | 45,5 |
| ETB | 307 | 395 | 0,1 | 0,1 | 28,4 |
| Metros | 124 | 114 | 0,0 | 0,0 | -7,7 |
| ANH | -347 | 15 | -0,1 | 0,0 | -104,4 |
| FNC | -85 | 27 | -0,0 | 0,0 | -131,6 |
| Entidades en liquidación | -15 | -15 | -0,0 | -0,0 | 3,9 |
| Entidades no incluidas | 765 | 705 | 0,2 | 0,2 | -7,8 |
| Ajustes por causación | 37 | 39 | 0,0 | 0,0 | 4,0 |
| Total | 865 | 1394 | 0,3 | 0,4 | 61,1 |

Fuente: CONFIS

10.2.10.1 Acueducto de Bogotá

Se espera que la empresa presente un superávit de \$115 mm (0,0 % del PIB) en 2007, \$36 mm superior a lo proyectado para 2006. Este resultado se debe a ingresos esperados por \$1,2 billones (0,4% del PIB) y pagos por \$1 billon (0,3% del PIB).

Los ingresos totales crecen \$120 mm (10,5%), con relación al cierre proyectado para 2006 debido principalmente al aumento de \$114 mm en los ingresos por explotación bruta. Este crecimiento responde al programa de expansión de los servicios de acueducto y alcantarillado.

De otra parte, los pagos aumentan 7,4%. Este aumento se debe principalmente a mayores pagos de inversión que corresponden a la continuidad de los proyectos de construcción de redes de recolección troncal de alcantarillado sanitario y pluvial.

10.2.10.2 ETB

Para 2007 se espera que la empresa presente un superávit de \$395 mm (0,1% del PIB), resultado de ingresos por \$1,7 billones (0,5% del PIB), y pagos por \$1,3 billones (0,4% del PIB). Este balance es superior en \$87 mm frente al proyectado para 2006.

Con respecto al año anterior, los ingresos por explotación bruta se incrementan \$133 mm (10,5%). De otro lado, los pagos aumentan en \$69 mm (5,6%) dado que los pagos de formación bruta de capital fijo crecen \$21 mm (9,3%), debido al aumento de la inversión en proyectos de expansión y mantenimiento, los cuales están dirigidos principalmente al mejoramiento de la infraestructura y ampliación de los servicios de datos e internet. El crecimiento de los pagos de formación bruta de capital fijo son parcialmente compensados por la caída en el pago de intereses tanto de deuda interna como externa, los cuales caen \$10 mm (30%), ya que se espera una disminución en el saldo de deuda de ETB.

10.2.10.3 Fondo Nacional del Café

El superávit del Fondo Nacional del Café (FNC) para el 2007 se proyecta en \$27 mm, lo que representa una mejora de \$112 mm, respecto al resultado que se proyecta actualmente para el 2006, que es deficitario en \$85 mm. Este superávit es resultado de ingresos por \$1.506 mm (0,5% del PIB), y gastos por \$1.453 mm (0,5% del PIB), más un préstamo neto de \$26 mm.

El déficit que se proyecta para el Fondo en 2006 se debe a la programación de una mayor adquisición de inventarios de las que usualmente realiza, con el objetivo de cumplir con los compromisos y las modalidades de exportación en los años siguientes, por lo que la situación se normaliza en 2007.

10.2.10.4 Metro de Medellín

Para 2007 se espera que la empresa presente un superávit de \$114 mm (0,0% del PIB), resultado de ingresos por \$276 mm (0,1% del PIB), pagos por \$330 mm (0,1% del PIB) y un préstamo neto por \$168 mm. Frente a lo esperado para 2006, este resultado es menor en \$10 mm.

Esta caída en el resultado de la empresa corresponde a una disminución del préstamo neto de la Nación al Metro. Las rentas de la empresa no han sido suficientes para garantizar y cubrir el porcentaje de la deuda que le correspondía. En consecuencia, la Nación se vio avocada a efectuar pagos adicionales a la participación que le correspondía¹¹⁸. Sin embargo, gracias al acuerdo de pago¹¹⁹ celebrado entre la Nación, el Municipio de Medellín, el Departamento de Antioquia y la empresa, en 2007 la Nación no tendrá que realizar pagos adicionales lo que implica un menor préstamo neto.

10.2.10.5 Agencia Nacional de Hidrocarburos

La ANH arroja un superávit de \$15 mm para el 2007, producto de ingresos por \$4.485 mm (1,3% del PIB) y gastos por \$4.470 mm (1,3% del PIB). El resultado es superior \$362 mm al resultado esperado para 2006, debido a que para este año se tiene proyectado el pago de regalías al FONPET correspondientes al año 2005.

La mayor parte de los ingresos de la ANH corresponden a regalías giradas por Ecopetrol, que en 2007 ascienden a \$4.161 mm (1,2% del PIB). Adicionalmente, se proyecta que la ANH recibirá una transferencia de Ecopetrol por \$111 mm para sus gastos de funcionamiento e inversión.

¹¹⁸ Ley 310 de 1996.

¹¹⁹ Que define una nueva estrategia de financiamiento y pago de la deuda con acreedores externos y de la deuda adquirida por el Metro con la Nación.

10.2.10.6 Entidades en Liquidación¹²⁰

En 2007 el balance proyectado de Ferrovías es negativo en \$15 mm, resultado de ingresos por \$42 mm y gastos por \$58 mm.

Con respecto a 2006 los ingresos de la entidad aumentaron en 4% (\$1,6 mm), como resultado de un aumento de los aportes para funcionamiento de \$1.4 mm. Se proyecta un aumento de los gastos totales de la entidad de 4% (\$2,2 mm). Se destaca un incremento en el pago de transferencias, que pasan de \$47,7 mm en 2006 a \$49,6 mm en 2007.

10.2.10.7 Entidades No Incluidas

En este sector se tiene previsto un superávit de \$705 mm, 0,2% del PIB, inferior en \$60 mm al estimado para 2006. Este resultado obedece a una proyección del balance fiscal de aquellas entidades que hacen parte del Sector Público No Financiero que no son incluidas en la muestra del CONFIS.

10.3 Sector Público Financiero

Se proyecta que el superávit del Sector Público Financiero (SPF) ascienda a \$2.025 mm, (0,6% del PIB), resultado de un superávit en el balance cuasifiscal del Banco de la República por \$1.244 mm, (0,4 % del PIB) y de un superávit del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) por \$781 mm, (0,2% del PIB).

10.3.1 Banco de la República

Para el año 2007, el Banco de la República proyecta generar un superávit en caja de \$1.244 mm, 0,4% del PIB, resultado de ingresos por \$1.871 mm, 0,6% del PIB, y de pagos por \$627 mm, 0,2% del PIB. Este resultado es mayor en \$284 mm (29,6%) al superávit previsto en 2006, como se observa en el Cuadro 10.34.

¹²⁰ Hasta 2006 el sector lo integran Ferrovías y Minercol, esta última entidad terminará su proceso de liquidación a finales de este año. El balance del sector en 2006 es negativo en \$23 mm, con el fin de hacer comparables los periodos que se analizan solo se incluye la información de Ferrovías en ambos años. Telecom en Liquidación sale de la muestra CONFIS debido a que debido a que en Enero de 2006 culminó su proceso liquidatorio.

Cuadro 10.34
Estado de Resultados del Banco de la República

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|-------------------------------------|----------------------|-------|-------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| INGRESOS TOTALES | 1.851 | 1.871 | 0,6 | 0,6 | 1,1 |
| Intereses recibidos | 1.734 | 1.746 | 0,6 | 0,5 | 0,7 |
| Reservas internacionales | 1.237 | 1.428 | 0,4 | 0,4 | 15,4 |
| Inversiones M/Nal. TES | - | - | 0,0 | 0,0 | |
| TES Expansión monetaria | 263 | 226 | 0,1 | 0,1 | -14,1 |
| Operaciones de liquidez | 235 | 92 | 0,1 | 0,0 | -60,9 |
| Otros | (1) | - | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| Comisiones recibidas y pagadas | 117 | 125 | 0,0 | 0,0 | 6,8 |
| PAGOS TOTALES | 891 | 627 | 0,3 | 0,2 | -29,6 |
| Intereses pagados | 449 | 167 | 0,1 | 0,1 | -62,8 |
| Encaje y depósitos en DTN | 449 | 164 | 0,1 | 0,1 | -63,5 |
| Títulos | - | - | 0,0 | 0,0 | |
| Otros | - | 3 | 0,0 | 0,0 | |
| Gastos de personal y funcionamiento | 262 | 270 | 0,1 | 0,1 | 3,1 |
| Gastos de personal | 186 | 193 | 0,1 | 0,1 | 3,8 |
| Gastos de funcionamiento | 76 | 77 | 0,0 | 0,0 | 1,3 |
| Gastos de pensionados netos | 180 | 190 | 0,1 | 0,1 | 5,6 |
| DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO | 960 | 1.244 | 0,3 | 0,4 | 29,6 |

Fuente: Banco de la República

Con respecto a 2006, se espera un aumento de los ingresos del Emisor de \$20 mm (1,1%) como resultado de mayores intereses derivados de las reservas internacionales por \$191 mm. Estos mayores ingresos son compensados casi en su totalidad por una caída de los intereses recibidos por operaciones de liquidez y TES de expansión monetaria de \$143 mm y \$37 mm respectivamente.

De igual forma, para 2007 el Banco proyecta una disminución de los pagos totales de \$264 mm (29,6%) con respecto a lo esperado para 2006. Esta disminución está dada por una caída \$285 mm en el pago de intereses, como resultado de una menor proyección de depósitos del Gobierno en el Banco. Paralelamente, se presenta un aumento en el pago de intereses por operaciones de contracción de \$3 mm.

En 2007, los gastos de personal y funcionamiento ascienden a \$270 mm, superiores en 3,1% (\$8 mm) a lo esperado en 2006. Finalmente, el gasto neto de pensiones ascenderá a \$190 mm, superior en \$10 mm (5,6%) al proyectado para 2006.

10.3.2 Fogafin

Para el año 2007 se proyecta un superávit de caja de \$781 mm, superior en \$224 mm al esperado para 2006, como resultado de ingresos por \$952 mm (0,3% del PIB) y gastos por \$171 mm (0,1% del PIB). El Cuadro 10.35 muestra un aumento de los ingresos de \$94 mm (10,9%) y una disminución de los gastos totales de \$131 mm (43,3%).

Cuadro 10.35
Balance Fiscal de Fogafin

| CONCEPTO | \$ Miles de millones | | % PIB | | Crec % |
|---|----------------------|------|-------|------|-----------|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2007/2006 |
| INGRESOS TOTALES | 859 | 952 | 0,3 | 0,3 | 10,9 |
| Ingresos Corrientes | 539 | 452 | 0,2 | 0,2 | -16,1 |
| Recaudo Seguro de Depósito | 460 | 297 | 0,2 | 0,1 | -35,4 |
| Rendimiento del portafolio de Granahorrar | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Rescate de seguros de depósito pagados | 63 | 136 | 0,0 | 0,0 | 116,0 |
| Rendimiento Créditos Línea de Capitalización Sector Privado | 16 | 19 | 0,0 | 0,0 | 19,3 |
| Ingresos de Capital | 320 | 500 | 0,1 | 0,2 | 56,3 |
| Rendimientos de Operaciones Apoyo Tradicional | 10 | 0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| Rendimientos Apoyo Emergencia Económica | 46 | 75 | 0,0 | 0,0 | 61,5 |
| Rendimientos del Portafolio Emergencia | 263 | 425 | 0,1 | 0,2 | 61,5 |
| GASTOS TOTALES | 302 | 171 | 0,1 | 0,1 | -43,3 |
| PAGOS CORRIENTES | 540 | 468 | 0,2 | 0,2 | -13,3 |
| Funcionamiento y administración | 29 | 30 | 0,0 | 0,0 | 4,0 |
| Devolución prima seguro de depósito | 154 | 122 | 0,1 | 0,0 | -20,4 |
| Pago de intereses | 358 | 316 | 0,1 | 0,1 | -11,6 |
| Otros | 27 | 19 | 0,0 | 0,0 | -27,3 |
| Bonos de Capitalización Banca Pública | 331 | 297 | 0,1 | 0,1 | -10,4 |
| TRANSFERENCIAS | -238 | -297 | -0,1 | -0,1 | 24,8 |
| Transferencias del gobierno | -331 | -297 | -0,1 | -0,1 | -10,4 |
| Apoyo a la banca pública | 93 | 0 | 0,0 | 0,0 | -100,0 |
| DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO | 557 | 781 | 0,2 | 0,3 | 40,3 |

Fuente: FOGAFIN

Los ingresos corrientes en 2007 presentan una caída de 16,1% (\$86 mm) con respecto a los ingresos proyectados para 2006. Esto se debe a que se proyecta un menor ingreso por seguros de depósito en \$163 mm (35,4%), teniendo en cuenta que la resolución 5 de 2000 de Fogafin indica que superada la crisis del sector financiero, en 2007, la prima de depósito que se cobra a los bancos deberá bajar de 0,5% a 0,3% del monto de pasivos con el público. Esta caída es compensada parcialmente por un aumento de los ingresos por rescate de seguros de \$73 mm (116%), teniendo en cuenta que se incluyen los ingresos provenientes de ventas de cartera a CISA.

Los ingresos de capital presentan un crecimiento de 56,3%, al pasar de \$320 mm en 2006 a \$500 mm en 2007. Lo anterior ocurre porque el Fondo proyecta mayores rendimientos del portafolio de emergencia destinado a otorgar apoyos de liquidez por \$162 mm y del portafolio de emergencia económica por \$29 mm, debido a que cambió la mayor parte de sus inversiones de pesos a dólares.

Para 2007, se espera una disminución de los gastos totales de 43,3% (\$131 mm) con respecto a 2006. Lo anterior se explica principalmente porque Fogafin espera finalizar los procesos de liquidación de los bancos públicos en 2006, lo que origina una caída en la proyección de pagos por transferencias de apoyo a la banca pública por valor de \$93 mm. Adicionalmente, se proyectan menores gastos de funcionamiento y administración por valor de \$1 mm (4%).

Finalmente, se presenta una caída de los pagos de intereses asociados a los bonos de capitalización pública de 10,4%, al pasar de \$331 mm en 2006 a \$297 mm en 2007. Estos pagos son neutros dentro del balance de la entidad, debido a que hacen parte de los costos de la reestructuración financiera, que son cubiertos por el Gobierno Nacional Central. Por presentación, el traslado de estos recursos por parte del Gobierno aparece en el balance como un gasto negativo, toda vez que corresponde a un ingreso por transferencias.

Capítulo XI

11. ESTRATEGIA FISCAL

En este capítulo se presentan las proyecciones de deuda pública en el contexto del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en el que se determina la meta que se desea alcanzar en las diez vigencias fiscales posteriores y se establece el esfuerzo fiscal, en términos de balance primario, que se requiere para lograrlo.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera se presentan los resultados fiscales observados para los años anteriores y se comparan con las metas inicialmente propuestas. En la segunda se establece una regla de política fiscal y se presenta la evolución de la deuda consistente con ésta. Posteriormente se realizan análisis de sensibilidad, dada la importancia de evaluar las posibles divergencias ajenas al escenario planteado. Y, finalmente, se presentan las conclusiones.

En los análisis de sostenibilidad de la deuda es importante tener en cuenta que ésta se define como la deuda neta de los activos financieros y, por consiguiente, el superávit primario corresponde al déficit fiscal sin los pagos de intereses, netos de los rendimientos que generan dichos activos¹²¹. Sin embargo, para mostrar la definición de balance primario contenida en la Ley 819 de 2003¹²² (balance sin intereses brutos), a lo largo del documento se presenta el balance primario expresado tal y como se define en la ley y entre paréntesis la definición relevante para los ejercicios de sostenibilidad.

¹²¹ Para una explicación detallada ver: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005, "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2005", Capítulo 11, pp 251-57

¹²² La Ley 819 define el balance primario como "aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial".

11.1 Antecedentes

En el primer Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2004) se estableció una meta de superávit primario de 3,0% del PIB para 2005 y el objetivo de llevar la deuda neta de activos externos a niveles de 38,6% del PIB¹²³.

En el MFMP de 2005 se proyectó una meta formal de superávit primario para 2006 de 2,6% del PIB (1,4% del PIB) y se propusieron superávits primarios de 2,7% del PIB (1,5% del PIB) de 2007 en adelante. Con esta estrategia se buscaba conseguir el objetivo de llevar la deuda neta de activos totales a niveles cercanos a 30% del PIB en el 2015, objetivo consistente con la meta propuesta en 2004¹²⁴.

En estos años, 2004 y 2005, los resultados fiscales han sido mejores a los esperados con respecto a las metas establecidas, tanto en términos del déficit del Sector Público Consolidado (SPC), como del superávit primario. Adicionalmente, teniendo en cuenta las proyecciones más actualizadas, se espera que el resultado en 2006 sea mejor al inicialmente previsto hace un año (Cuadro 11.1).

Cuadro 11.1
Balances Fiscales

| | Balance SPC | | Balance Primario | |
|------|-------------|-----------|------------------|-----------|
| | Proyectado | Observado | Proyectado | Observado |
| 2004 | -2,5 | -1,3 | 2,8 | 3,3 |
| 2005 | -2,5 | 0,0 | 3,0 | 3,7 |
| 2006 | -2,0 | -1,5 * | 2,6 | 3,1 * |

* Última Proyección

Fuente: CONFIS y Marcos Fiscales de Mediano Plazo 2004 y 2005

Como se puede ver en el Cuadro 11.1, el objetivo formal para 2005 en términos de balance primario, se sobre-cumplió en 0,7% del PIB gracias a los mejores resultados observados en Gobierno

¹²³ La deuda neta de activos externos consiste en descontar de la deuda bruta la deuda en poder del mismo sector público y los activos en el exterior.

¹²⁴ La definición de deuda usada en el MFMP 2005 difiere de la del MFMP 2004 en que adicionalmente se descuentan los activos domésticos. El objetivo de mediano plazo comparable en ambos casos, en términos de deuda neta de activos externos es 38,6% y 38,4% del PIB respectivamente.

Nacional Central, Ecopetrol, el sector de la Seguridad Social y el de Regionales y Locales. Este mejor resultado con respecto a las proyecciones iniciales se logró gracias a la combinación de diferentes efectos, principalmente: (i) mayores ingresos tributarios, (ii) mayores ingresos por ventas externas e internas de petróleo, (iii) en seguridad social hubo un mejor resultado en el área de pensiones y cesantías, que contrarrestó el menor superávit en el área de salud, y (iv) la inversión regional fue menor a la inicialmente prevista. Adicionalmente, los pagos de intereses fueron inferiores a los proyectados gracias a las mejores condiciones del financiamiento de las economías emergentes y a la revaluación del tipo de cambio (al respecto ver Capítulo 2).

Estos mejores resultados fiscales que se han venido presentando desde 2002 y, unidos a los esperados para 2006, se han traducido en una reducción de la relación deuda PIB más acelerada de la que se tenía proyectada (Cuadro 11.2). Esta evolución se puede interpretar como una ganancia de capital del sector público que se mide como el monto no esperado de disminución de la deuda.

Cuadro 11.2
Deuda Pública

| | | Proyectado | Observado | |
|-----------|------|------------|-----------|--------------------------------|
| MFMP 2004 | 2004 | 50,5 | 47,0 | Deuda Neta de Activos Externos |
| MFMP 2005 | 2005 | 38,2 | 34,1 | Deuda Neta de Activos Totales |
| | 2006 | 38,7 | 32,8 * | |

* Última Proyección

Fuente: DGPM y Marcos Fiscales de Mediano Plazo 2004 y 2005

11.2 Diseño de la Política Fiscal

El objetivo de la política fiscal debe ser mantener una trayectoria previsible y estable de la carga tributaria y de la provisión de bienes públicos cumpliendo la condición de sostenibilidad de la deuda.

En este sentido la programación fiscal para los próximos años debe tener en cuenta dos aspectos fundamentales. Por una parte, el efecto de las ganancias de capital obtenidas desde 2002 y, por otra parte, la existencia de grandes pagos correspondientes al servicio de los dos pasivos más grandes del Estado: la deuda explícita, que se refiere a la que comúnmente llamamos deuda pública neta, y la deuda pensional.

El primero de estos efectos, las ganancias de capital, implica que se requiere un menor esfuerzo fiscal en los años venideros para alcanzar el objetivo de reducir la deuda neta en el mediano plazo a niveles del 30% del PIB.

El segundo aspecto implica que, en un análisis consolidado de la sostenibilidad del sector público, se debe considerar una definición de balance primario que descuenta además de los intereses netos, los pagos de mesadas pensionales, en la medida que éstos representarían el pago de una deuda, que llamamos no explícita.

En el Gráfico 11.1 se presentan los principales parámetros de una política fiscal que cumple con estas condiciones y que permite reducir y mantener la deuda pública en niveles cercanos al 30% del PIB en el mediano plazo. En estos ejercicios se supone, en promedio durante el período 2006-2017, un crecimiento real del PIB de 4,1% y una tasa de interés real de 5.6%¹²⁵.

Para el cumplimiento de esta meta el superávit primario definido como neto de pensiones se reduce de 5,7% del PIB en 2007 a 5,3% del PIB en 2008, manteniéndose constante en este nivel de ahí en adelante. En coherencia con lo anterior, y dada la evolución de los pagos de las mesadas pensionales, la versión tradicional de balance primario neto de intereses disminuye hasta el año 2010 y posteriormente se incrementa hasta 2017. Es bueno recordar que los pagos de mesadas pensionales tendrán un máximo de 5% del PIB entre 2010 y 2013. En este contexto, no hay ninguna

¹²⁵ Esta tasa implica una tasa de interés real para las colocaciones marginales de deuda pública de 5%. La tasa final es más alta debido a la existencia de cupones ya contratados.

razón para pensar que se está proponiendo una relajación de la política fiscal dado que lo que está ocurriendo con el balance primario corresponde exactamente a la evolución de las mesadas pensionales, sobre las cuales el gobierno no tiene ningún margen de maniobra.

Gráfico 11.1
Balance Primario Neto (% del PIB)



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

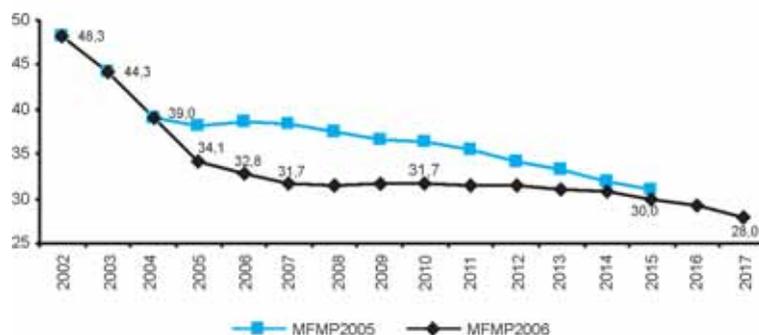
Cuadro 11.3
Indicadores Fiscales de Mediano Plazo

| Año | Deuda Neta de Activos Financieros | Tasa de Interés (Promedio 2006-2017) | Superávit Primario (Ley 819) | Superávit Primario sin Intereses Netos |
|------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|--|
| 2006 | 32,8 | 5,6 | 3,1 | 1,7 |
| 2007 | 31,7 | 5,6 | 2,6 | 1,2 |
| 2008 | 31,4 | 5,6 | 2,2 | 0,6 |
| 2009 | 31,7 | 5,6 | 2,1 | 0,5 |
| 2010 | 31,7 | 5,6 | 2,0 | 0,3 |
| 2011 | 31,4 | 5,6 | 2,0 | 0,3 |
| 2012 | 31,6 | 5,6 | 2,0 | 0,3 |
| 2013 | 31,1 | 5,6 | 2,0 | 0,3 |
| 2014 | 30,8 | 5,6 | 2,1 | 0,5 |
| 2015 | 30,0 | 5,6 | 2,3 | 0,6 |
| 2016 | 29,3 | 5,6 | 2,5 | 0,8 |
| 2017 | 28,0 | 5,6 | 2,6 | 1,0 |

Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con lo anterior se tendría una meta de superávit primario que disminuiría de 3,1% (1,7% del PIB) en 2006 a 2,0% del PIB (0,3% del PIB) en 2010 y aumentaría a 2,6% del PIB (1,0% del PIB) en 2017 (Cuadro 11,3). Igualmente, la deuda neta disminuiría en 2006 y 2007 en 1,3 y 1,1% del PIB, respectivamente, con lo que el saldo se ubicaría en 32,8% del PIB al finalizar 2006 y 31,7% del PIB al finalizar el año 2007. Adicionalmente, se observa una trayectoria de deuda suave, llegando a 31,7% del PIB en 2010 y a 30% del PIB en 2015 (Gráfico 11.2).

Gráfico 11.2
Deuda Neta (% del PIB)



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Nótese que esta política cumple con los objetivos mencionados anteriormente. En primer lugar la deuda llega a un nivel de 30% del PIB en 2015. En segundo lugar, el mejor desempeño fiscal de los años anteriores no se compensa con un relajamiento de la política fiscal que implique un incremento de la deuda a los niveles proyectados en el MFMP de 2005, sino que se establece una política en la cual los objetivos de deuda van convergiendo lentamente en el tiempo, mostrando una utilización gradual de las ganancias de capital. Finalmente, la senda es consistente con un menor superávit primario en el momento de mayores pagos pensionales, la cual se corrige una vez empiezan a disminuir

las pensiones, estabilizando la carga tributaria y la provisión de bienes públicos.

Bajo esta política se establece un balance primario para el año 2007 de 2.6% del PIB (1.2% del PIB), el cual se constituye como la meta puntual en términos de lo planteado en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003. Como se puede ver en el Cuadro 11.4, este balance implica un déficit de 1.7% del PIB para el Sector Público Consolidado.

Cuadro 11.4
Balance Fiscal 2007 (% del PIB)

| | |
|--|-------------|
| (1) Balance Primario Neto | 1,2 |
| (2) Rendimientos Financieros | 1,4 |
| (3)=(1)+(2) Balance Primario Bruto (Ley 819) | 2,6 |
| (4) Intereses Brutos | 4,5 |
| (5)=(3)-(4) Balance SPNF | -1,9 |
| (6) BanRep & Fogafín | 0,6 |
| (7) Costos Reestructuración S. Fro | -0,3 |
| (8)=(5)+(6)+(7) Balance SPC | -1,7 |

Fuente: Confis

11.3 Sensibilidades

La evolución de la deuda se calcula a partir de la siguiente ecuación:

$$d_{t+1} - d_t = \frac{(r - g)}{(1 + g)} d_t + dp_{t+1} - util.banrep - priv \quad [1]$$

Según esta ecuación el cambio en la deuda pública sobre PIB ($d_{t+1} - d_t$) depende de la tasa de interés real (r), del crecimiento real de la economía (g), del nivel de deuda pública como proporción del PIB, de los flujos que crean

deuda, es decir el déficit fiscal primario (dp_{t+1}), y de otras fuentes de financiamiento diferentes a endeudamiento, como las utilidades de Banco de la República e ingresos por privatizaciones.

A partir de [1], es posible analizar cuál es el efecto de cada uno de los parámetros sobre la sostenibilidad de la deuda. Los cambios en la tasa de interés y en el nivel de la deuda afectan la sostenibilidad a través de cambios en los pagos de intereses. El menor crecimiento del PIB real disminuye la disponibilidad de recursos para el pago de la deuda. Dado que la sostenibilidad depende de estos parámetros se harán pruebas ácidas con el fin de evaluar si, a pesar de las variaciones, la deuda continúa siendo sostenible.

El primer ejercicio consiste en suponer un choque en el cual se incrementa la tasa de interés real de la deuda interna del escenario base en 2007 y 2008 de 5,3% y 6,5%, respectivamente, a 12,6% en ambos años. Este choque corresponde a dos desviaciones estándar¹²⁶ por encima del promedio histórico observado entre 1996 y 2005. Así mismo, la tasa de interés (en dólares) de la deuda externa se incrementa de 8,9% en 2007 y 9,6% en 2008 a 15,6% en estos mismos años, valor equivalente a dos desviaciones estándar por encima del promedio observado entre 1996-2005. Bajo este escenario, como se observa en el gráfico 11.3, un aumento en las tasas de interés eleva el nivel de deuda con respecto al del escenario base, pero después vuelve a la tendencia de éste, y a partir de 2010 empieza a descender hasta llegar a un nivel de 32,8% del PIB en 2017.

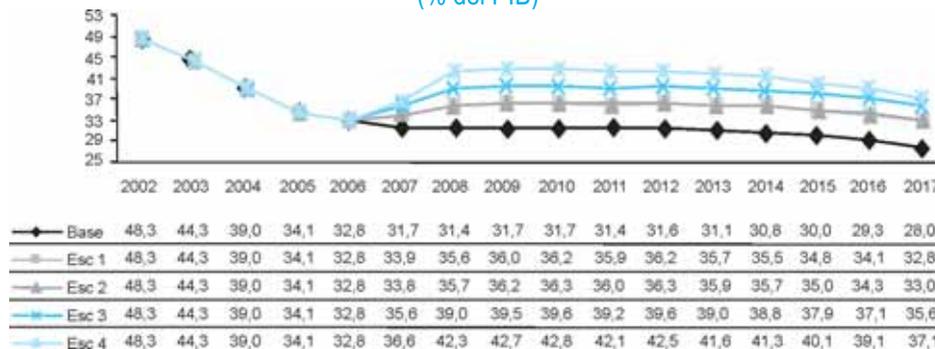
El segundo ejercicio supone un decrecimiento real del PIB en 2007 y 2008, equivalente a 2 desviaciones estándar menos que el promedio histórico¹²⁷. Esto implica que el crecimiento pasa de ser 4% en 2007 y 2008, a 0% para ambos años. Este menor crecimiento afecta de diversas formas el nivel de deuda. Por una parte, el menor crecimiento del PIB disminuye los recaudos

¹²⁶ La desviación estándar de un conjunto de datos es una medida de cuánto se desvían éstos de su promedio.

¹²⁷ En este caso, el promedio histórico corresponde a un período más largo que en el caso de las demás variables. Está calculado con base en una serie entre 1952-2005.

tributarios haciendo más exigentes los requerimientos fiscales para mantener una senda sostenible de deuda. De otra parte, los intereses aumentan a un ritmo mayor al que está creciendo el producto, en comparación con el escenario base. Por tanto, una reducción en la tasa de crecimiento del producto durante dos años, como se observa en el gráfico, eleva el saldo de deuda con respecto al escenario base. Dado este choque y la dinámica del superávit primario se observaría un crecimiento de la deuda hasta 2010 y un cambio de tendencia en el sendero de la misma llegando a 33% del PIB en 2017.

Gráfico 11.3
Evolución de la Deuda Neta
(% del PIB)



Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A pesar de la importancia de observar los efectos que se generan con variaciones en los parámetros de manera individual, resulta importante analizar qué pasa cuando los choques no son independientes, como generalmente sucede. Por ejemplo, ante un frenazo súbito en los flujos de capitales a un país, las tasas de interés se verían afectadas, así como el crecimiento del producto, la inflación, y el tipo de cambio. Por esta razón, en el tercer ejercicio se supone un choque negativo de una desviación estándar en 2007 y 2008 sobre el promedio histórico del tipo de cambio, el crecimiento del PIB y la tasa de interés. En este escenario el choque aumenta la tasa de interés real implícita de la deuda interna de 5,3% en 2007 y 6,5% en 2008 a 9,7% en

los mismos años. Lo mismo ocurre con la tasa de interés de la deuda pública externa, la cual pasa de 8,9% en 2007 y 9,6% en 2008 a 11,6% para ambos años. En el caso del crecimiento del producto, una desviación estándar menor implica pasar de 4% en 2007 y 2008 a 2,1% en estos mismos años. En el caso del choque sobre el tipo de cambio, se daría una devaluación nominal de 12% durante 2007 y 2008, mientras que en el escenario base ésta era de -0,8% en 2007 y 0,6% en 2008. Esto se ve reflejado finalmente en un nivel de deuda mayor, como se observa en el gráfico 11.3. Este escenario combinado presenta, posterior a la introducción del choque, un incremento superior al de los dos escenarios anteriores, pero no suficiente para cambiar su tendencia en el mediano plazo. Este resultado permite inferir que, dada la magnitud del choque y la estrategia fiscal planteada, no se perciben efectos en el largo plazo y es posible amortiguar el impacto de un escenario de este estilo y conservar un sendero de deuda decreciente en el mediano plazo.

Otra variable a la cual es sensible la deuda pública es la tasa de cambio, en la medida en que variaciones del tipo de cambio afectan la valoración de la deuda externa y tienen un efecto en el balance fiscal. Sobre el saldo hay un efecto negativo en la medida en que aumenta directamente el saldo de la deuda externa expresado en moneda local. De otro lado, el efecto de un incremento en la tasa de cambio sobre el déficit fiscal se puede resumir en dos conceptos que afectan el balance en distintas direcciones: los pagos de intereses netos externos del sector público no financiero y las exportaciones netas de Ecopetrol (incluidas las compras a asociados).

Esto motivó el cuarto ejercicio, en el cual se busca ver el impacto de una devaluación promedio de 30% en 2007 y 2008 sobre el saldo de la deuda pública del SPNF. En este escenario la deuda aumenta durante los dos años del choque, sin embargo, posteriormente comienza a reducirse gradualmente y alcanza un valor de 37,1% del PIB en 2017.

11.4 Conclusión

Los resultados fiscales observados durante los últimos años han sobrepasado ampliamente las metas propuestas. El buen desempeño de la economía, unido a un contexto internacional favorable para el financiamiento de las economías emergentes, y los resultados de las reformas estructurales y administrativas implementadas en el pasado han sido el soporte para el resultado observado. Esto se ha traducido en una reducción de la deuda pública, superior a la inicialmente prevista.

Si además de la deuda pública que siempre se analiza se tienen en cuenta las deudas no explícitas y contingentes (ver Capítulo 8) se observa una reducción muy importante en los pasivos totales del sector público. De tal forma que la política fiscal en su conjunto consolida la reducción de la deuda total y la solvencia del sector público continúa mejorando.

En este capítulo se presentó un diseño de la política fiscal reflejado en metas de superávit primario del sector público que cumple con tres objetivos: cumplir con la meta de deuda de mediano plazo, aprovechar las ganancias de capital producto del fortalecimiento de la posición fiscal de una manera gradual y estable, y hacer esto compatible con la senda de pagos del pasivo pensional, garantizando así una política fiscal sólida con estabilidad en sus principales parámetros.

Adicionalmente esta postura de la política fiscal es robusta ante cambios de las principales variables macroeconómicas en la medida en que garantiza que los choques transitorios no cambian la tendencia decreciente de la deuda en el largo plazo. Por supuesto, cambios permanentes en los fundamentos de las variables macroeconómicas necesitarán un ajuste en la meta de superávit primario para que se garantice una deuda pública sostenible.

Constatar la solidez de la política fiscal ante choques exógenos es de singular importancia en las economías emergentes. De esta forma, los ejercicios aquí presentados permiten verificar la solvencia de la posición fiscal propuesta aún ante choques como los que se han presentado en el último trimestre en los mercados financieros internacionales.

Las bondades de tener una política fiscal consistente y robusta como la propuesta en este capítulo hacen que sea de gran importancia llevar a cabo las acciones conducentes a cumplir con los superávits primarios aquí establecidos. Para cumplir con este objetivo será necesario un gran compromiso de la sociedad colombiana y del Honorable Congreso de la República con las reformas requeridas y las decisiones de política fiscal consistentes con estos objetivos (ver Capítulos 12 y 13).

Recuadro 11.1

Balance Primario y Sostenibilidad Fiscal

El balance primario del sector público se define como el resultado fiscal sin tener en cuenta el pago de intereses. Este indicador es un insumo básico para evaluar la postura de la política fiscal y es el soporte para realizar proyecciones de deuda y analizar su sostenibilidad.

El concepto de sostenibilidad fiscal se refiere a la habilidad de un gobierno de mantener indefinidamente un conjunto de políticas (de ingresos y de gastos) y continuar sirviendo su deuda sin caer en la situación de no pago de la misma.

En otras palabras, el análisis de la sostenibilidad fiscal busca establecer la capacidad del sector público para sostener su ritmo de gasto o, en su defecto, la posibilidad de financiar el exceso de gasto sobre el ingreso y servir tanto su balance primario como la deuda que contraiga.

Esto se puede ver más claramente en la restricción presupuestal del gobierno, en donde se observa que el balance fiscal, definido como el exceso de gasto sobre el ingreso (balance primario $-(T_{t+1} - G_{t+1})$ más intereses $B_{t+1} - B_t$), es igual al cambio en la deuda $[B_{t+1} - B_t]$ ¹²⁸.

$$-(T_{t+1} - G_{t+1}) + rB_t = (B_{t+1} - B_t) \quad [1]$$

Al poner esta ecuación en términos del saldo de la deuda actual, B_t , y reemplazando recursivamente se obtiene que:

$$B_t = \sum_{i=1}^n SP_{t+i} (1+r)^{-i} + (1+r)^{-n} B_{t+n} \quad [2]$$

¹²⁸ Donde T_t representa los ingresos del gobierno, G representa los gastos diferentes a intereses, r la tasa de interés real y B el saldo de deuda.

Donde $SP = T - G$ corresponde al superávit primario del sector público. Adicionalmente se supone que se cumple la condición de No Ponzi que establece que no se puede ser deudor infinitamente. Es decir,

$$\lim_{n \rightarrow \infty} (1+r)^{-n} B_{t+n} = 0 \quad [3]$$

De esta manera, se obtiene la restricción presupuestal de largo plazo del Gobierno, según la cual el gobierno financia su deuda en un momento dado a través de la generación de superávit primarios en el futuro, de tal forma que el valor presente de éstos es igual al stock de deuda del período inicial.

$$B_t = \sum_{i=1}^n SP_{t+i} (1+r)^{-i} \quad [4]$$

Si calculamos todo como proporción del PIB, donde r representa g el crecimiento real de la economía, encontramos que el factor de descuento es $\frac{1+r}{1+g}$. Si suponemos que el balance primario como porcentaje del PIB es igual para todos los períodos, $sp_t = sp_{t+1} = \dots = sp_{t+n} = \overline{sp}$, podemos encontrar que el balance primario que satisface la restricción presupuestal de largo plazo es:

$$\overline{sp} = \left(\frac{r-g}{1+g} \right) b_t \quad [5]$$

Esta ecuación muestra el balance primario necesario para garantizar el cumplimiento de la restricción de largo plazo del sector público y puede ser interpretado de la siguiente manera: dado un nivel de deuda inicial, \overline{sp} es el balance primario que el gobierno necesitaría para mantener constante su saldo de deuda como porcentaje del PIB. Valores superiores a este

objetivo se traducirían en disminuciones en el saldo de deuda y viceversa. Como lo muestra la ecuación 5, la categorización de la deuda en términos de su sostenibilidad depende de tres variables: el nivel actual de la deuda como porcentaje del PIB (b_t), la tasa de interés real de la economía (r) y el crecimiento económico de largo plazo (g).

Recuadro 11.2

HACIA LA ARTICULACIÓN DEL CICLO DE GERENCIA DE RECURSOS PÚBLICOS

1. El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

La Ley de Responsabilidad Fiscal establece una secuencia anual de toma de decisiones según la cual, primero, se presenta al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y, luego, sujeto a este documento, se prepara el Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno más predecible para la ejecución de los recursos públicos, es necesario que el MFMP se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo para cada uno de los sectores que conforman el PGN. Así mismo, es fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del detalle del presupuesto anual.

Con tal propósito, el Gobierno Nacional introdujo el **Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)**¹²⁹, como un proceso estratégico de proyección y repriorización de gasto que, por un lado, facilita el cumplimiento de metas fiscales que superen el horizonte anual y, por el otro, permite mejores resultados en términos de asignación de recursos y eficiencia en el uso de los mismos. Se trata, pues, de un proceso a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo¹³⁰.

¹²⁹ El MGMP fue introducido a través del Decreto 4730 de 2005, de conformidad con el Art. 1 de la Ley 819 de 2003.

¹³⁰ World Bank, "Public Expenditure Management Handbook", World Bank, 1998, p. 32.

Lo anterior no quiere decir que el **MGMP** sea equivalente al Plan Nacional de Desarrollo; antes bien, se trataría de un complemento e insumo fundamental para este último, en la medida en que el MGMP es un ejercicio que i) comprende la totalidad del gasto (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda) y lo articula a las prioridades de política; ii) se desarrolla como parte del proceso de programación presupuestal anual; y iii) se renueva cada año, de tal modo que no se agota en el tiempo sino que se actualiza de acuerdo con el desarrollo de la economía y la revisión de las políticas de gobierno.

El **MGMP** no es, tampoco, un sistema de presupuestación plurianual que establezca asignaciones de gasto de fuerza legal a varios años: bajo un **MGMP** se mantiene la anualidad del sistema presupuestal, sólo que se hacen explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente tenga en el futuro.

Así, a partir de las prioridades de política del gobierno y de las metas macroeconómicas y fiscales de mediano plazo existentes, se desarrolla un proceso de toma de decisiones a través del cual se definen unos techos de gasto sectorial que cubren un período de 4 años que es renovado anualmente, donde el techo del primer año es consistente con el presupuesto anual, mientras los techos para los años siguientes son estimaciones indicativas que se convierten en la línea de base para un nuevo período de programación¹³¹.

De esta forma, el **MGMP** se constituye en el nexo que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo y la programación presupuestal anual.

¹³¹ Allen, R. y D. Tommasi (eds.), "Managing public expenditure. A reference book for transition countries", OECD, 2001, p. 175.

2. Componentes Básicos del MGMP

El **MGMP** está compuesto por tres elementos fundamentales¹³²:

- Un marco agregado de recursos consistente con la estabilidad macroeconómica, las posibilidades de financiamiento interno y externo y las prioridades generales del gobierno. Incluye metas macroeconómicas, fiscales y presupuestales que están interrelacionadas entre sí y que cubren un período de 4 años. Este marco se define de arriba hacia abajo, es decir, que es establecido por las autoridades económicas y presupuestales.
- Una estimación de abajo hacia arriba (estimación elaborada por los diferentes sectores del gobierno) del gasto de mediano plazo asociado con las políticas existentes y con las propuestas de cambios de política que se pretenda implementar. La preparación de estas proyecciones se adelanta como parte de una serie de ejercicios anuales de programación estratégica de recursos, con los que cada sector revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto. Los resultados de estos ejercicios quedan consignados en Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo Sectoriales.
- Un proceso de toma de decisiones a través del cual se concilian las restricciones agregadas definidas desde arriba con las proyecciones de gasto que vienen desde abajo. Un factor básico en este punto es la inclusión de foros de nivel técnico y político, a través de los cuales se abren espacios para que las autoridades presupuestales y los diferentes sectores del gobierno desarrollen propuestas de redistribución de recursos a nivel intra e intersectorial.

¹³² Tomado de Le Houerou, P. y R. Taliario, "Medium Term Expenditure Frameworks: from concept to practice. Preliminary lessons from Africa", African Region Working Paper Series No. 28, World Bank, 2002, p. 3; Fozzard, A. y M. Foster, "Changing approaches to public expenditure management in low-income aid dependent countries", UNU World Institute for Development Economics Research, 2001, p. 10; y World Bank, "A sourcebook for poverty reduction strategies", World Bank, 2002, p. 216.

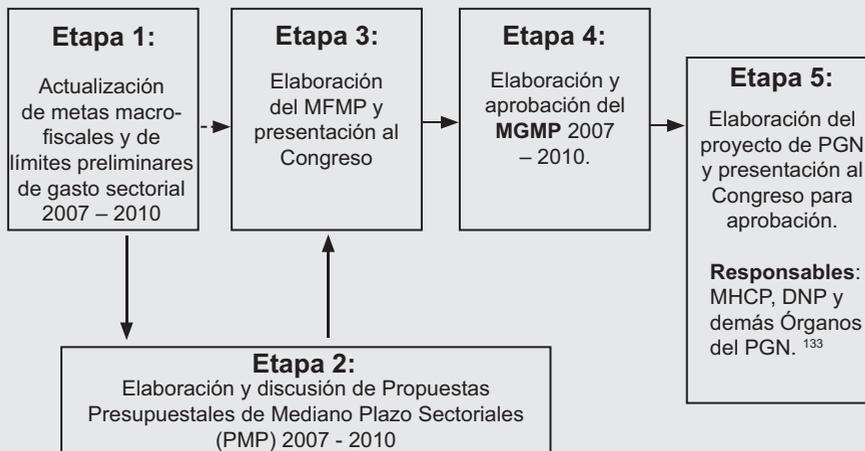
3. El proceso de Programación Presupuestal 2007 Bajo un MGMP

El desarrollo del **MGMP** implica la creación de una fase estratégica al inicio del proceso de programación presupuestal, de tal forma que las decisiones sobre el detalle del presupuesto anual (asignación de recursos a nivel de proyectos de inversión y rubros de funcionamiento) estén precedidas y limitadas por decisiones estratégicas de alto nivel relacionadas, fundamentalmente, con el monto total del presupuesto y su distribución sectorial agregada, en un horizonte de mediano plazo.

En el Cuadro 1 se presenta un esquema del proceso. Aparecen cinco diferentes etapas, donde las cuatro primeras hacen parte de la fase estratégica mencionada en el párrafo anterior, la cual finaliza con la aprobación del **MGMP 2007 – 2010** por parte del Consejo de Ministros.

Esquema del Proceso de Programación Presupuestal 2007 Bajo un MGMP

De arriba hacia abajo:



¹³³ PGN: Presupuesto General de la Nación.
MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
DNP: Departamento Nacional de Planeación.

4. Beneficios del MGMP

El MGMP genera importantes beneficios en términos de disciplina fiscal (consistencia entre el nivel de gasto y la disponibilidad de recursos en el corto y mediano plazo), asignación estratégica de recursos (conciliación entre las prioridades del gobierno y lo que cabe dentro de las posibilidades de pago¹³⁴) y eficiencia y efectividad en el gasto (provisión de bienes y servicios de calidad que contribuyan al logro de prioridades de política a costos razonables).

En lo Relativo a la Disciplina Fiscal

Al superar el horizonte anual del proceso de programación presupuestal tradicional e introducir una fase estratégica al inicio de dicho proceso, el MGMP permite:

- Revelar en forma oportuna la restricción de recursos de mediano plazo a la que se enfrentan cada uno de los sectores del gobierno, de acuerdo con las prioridades generales de política y las metas macroeconómicas y fiscales vigentes.
- Desarrollar propuestas de gasto sectorial que se ajusten a las restricciones de mediano plazo existentes, de tal modo que se tenga en cuenta el costo de mantener en el tiempo las iniciativas de política que se aprueben en el presente.
- Permitir que las entidades encargadas de tomar decisiones presupuestales, puedan hacerlo con mayor certidumbre fiscal (se genera un compromiso político sobre metas fiscales de mediano plazo previo a la preparación del presupuesto anual).
- Generar incentivos para identificar alternativas viables de ahorro y de flexibilización del gasto público, de modo que se

¹³⁴ Holmes, M., "Rediseño del sistema presupuestal: una aproximación institucional", en: M. Gandour y L. Mejía (comps.), *Hacia el rediseño del estado*, DNP y T.M. Editores, 1999, p. 191.

contrarresta la tendencia *incrementalista* del presupuesto (dadas unas restricciones fuertes, los sectores de gasto se interesan por encontrar y respaldar tales alternativas).

Así, el MGMP contribuye al logro de un objetivo fundamental de gobierno, como es el de garantizar la sostenibilidad financiera de un país.

En lo Relativo a la Asignación Estratégica de Recursos

En la medida en que se establece una amplia participación de las diferentes instancias del gobierno en las decisiones sobre la distribución del gasto, y que existe una secuencia según la cual las decisiones estratégicas sobre cambios de política anteceden a las decisiones sobre el detalle del presupuesto anual, el MGMP hace posible lo siguiente:

- Articular el diseño y la revisión de políticas a la asignación del gasto, de forma tal que la planeación atienda la disponibilidad de recursos en el mediano plazo y que el presupuesto refleje las prioridades de política del gobierno¹³⁵.
- Concentrar las discusiones asociadas a la programación presupuestal en las propuestas de cambios de política que se presenten a nivel sectorial. Con ello, se evita el desgaste de revisar la totalidad del detalle del presupuesto y (dada una restricción de recursos de mediano plazo) se abre el espacio necesario para desarrollar ejercicios de repriorización de gasto, los cuales permiten una mayor focalización de los recursos públicos¹³⁶.
- Involucrar al alto nivel del gobierno en las decisiones sobre asignación sectorial de recursos de mediano plazo.
- Generar un balance adecuado entre continuidad y cambio.

¹³⁵ Gandour, M., G. Gómez y C. González, "Disciplina fiscal, priorización estratégica y eficiencia técnica en las instituciones del gasto", en I. Fainboim, M. Gandour y M. Uribe (eds), *Planeación urbana e instituciones presupuestales*, Secretaría de Hacienda Distrital y Alfaomega, 2000.

¹³⁶ En la medida en que se trata del primer año de aplicación del MGMP en Colombia, sólo por esta vez las discusiones asociadas a la programación presupuestal se ocuparán también de la totalidad de las políticas vigentes.

En lo Relativo a la Eficiencia y Efectividad del Gasto

El MGMP permite crear un entorno que facilita y promueve la gestión estratégica de los diferentes sectores del gobierno, lo que resulta fundamental para hacer un uso más eficiente y efectivo de los recursos¹³⁷. Esto es así gracias a que el MGMP:

- Ofrece mayor predictibilidad a los gerentes públicos (se provee información oportuna sobre la disponibilidad de recursos de mediano plazo).
- Promueve una mayor autonomía en la programación de los recursos y, paulatinamente, en la ejecución de los mismos pues, bajo unas restricciones generales de mediano plazo, los sectores adquieren la iniciativa para proponer reasignaciones de gasto entre sus programas y entidades. Con ello, se aprovecha la información privilegiada de los sectores y se rompe con la propensión a incluir nuevas políticas en el presupuesto sin revisar el grado de eficiencia o, incluso, la pertinencia de las políticas en curso.
- Promueve una gestión orientada al desempeño, al articular los gastos de inversión y funcionamiento en torno a los resultados esperados de las principales políticas sectoriales.
- Genera una mayor legitimidad en torno a las decisiones que se aprueben durante el proceso de programación presupuestal, de manera que se reduce la resistencia a su implementación y, por lo tanto, se incrementa la probabilidad de alcanzar los objetivos de política trazados.
- Permite avanzar hacia una mayor correspondencia entre la programación y la ejecución presupuestal anual.

¹³⁷ Schick, A. "Managing public expenditures", World Bank, 2001, p. 6; Holmes, M. y A. Evans, "A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context: a synthesis of eight country studies", ODI, 2003, p. 25; y Campos, J.E. y S. Pradhan, "Budgetary institutions and expenditure outcomes", World Bank, 1996, p. 7.

6. Lecciones Aprendidas de Experiencias Internacionales

La mayoría de países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (Organisation for Economic Co-operation and Development –OECD) han transformado sus procesos de programación presupuestal anual en procesos de programación estratégica de recursos enmarcados por una perspectiva de mediano plazo. Esta transformación ha sido producto de una serie de reformas institucionales adelantadas en dichos países durante las últimas décadas, con resultados bastante favorables en la mayoría de los casos¹³⁸.

Motivados por tales resultados, varios países en desarrollo (la mayoría africanos) han decidido implementar cambios de este tipo al interior de sus sistemas presupuestales. El impacto que han tenido estos cambios aún está por ser evaluado, pues, en todos los casos, se trata de reformas muy recientes (menos de diez años de vigencia).

De las experiencias internacionales en la implementación de MGMP, es posible extraer algunas lecciones, entre ellas las siguientes:

- La existencia de reglas presupuestales como las que hacen parte del MGMP, por sí solas, no son suficientes para obtener buenos resultados del gasto público: la voluntad política y el desempeño de la economía son otros dos factores determinantes en este aspecto¹³⁹.
- El montaje del MGMP debe ser visto como un proceso de mejoramiento continuo del ciclo de gerencia de recursos públicos; no se trata de un diseño estático sino más bien de un conjunto de reglas formales e informales que pueden ser ajustadas en la medida en que sea necesario, buscando

¹³⁸ Allen et al., Op. Cit., p. 178.

¹³⁹ Blöndal, J., "Budget reform in OECD member countries: common trends", en *OECD Journal on budgeting*, 2 (4), 2003, p. 9.

siempre obtener mejores resultados en términos de disciplina fiscal, asignación estratégica del gasto y eficiencia en el uso de los recursos.

- Es fundamental que los documentos que recojan la programación de mediano plazo del gobierno sean simples y estratégicos, alejándose del detalle que incluye el presupuesto anual.
- Si bien el MGMP busca consolidar una gerencia de gasto público orientada a resultados, es importante introducir en forma secuencial un enfoque en el desempeño. El intento de atar las decisiones sobre asignación de recursos al desempeño sectorial puede resultar inocuo o, incluso, perjudicial, si antes no se ha consolidado un entorno estable para la ejecución de los recursos públicos ni se ha desarrollado la suficiente capacidad de gestión estratégica a nivel sectorial. Por ello, los esquemas de presupuestación orientada a resultados deben ser introducidos, no como la base para determinar las apropiaciones de gasto de los distintos sectores, sino como herramientas de apoyo para la gerencia de las agencias públicas.
- El diseño de los procedimientos para la programación de gasto de mediano plazo debe reconocer y fortalecer la dimensión política del presupuesto. Lo anterior, en la medida en que existe el riesgo de que el MGMP se convierta en un ejercicio técnico adelantado en forma paralela al proceso presupuestal.

7. Primeros Resultados Alcanzados en Colombia con el MGMP

Una mayor coordinación entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación

(DNP) en lo que se refiere a la programación presupuestal de la Nación, logrando, con ello, una mejor articulación entre los gastos de funcionamiento e inversión.

La construcción de un referente para elaborar el proyecto de presupuesto 2007 teniendo en cuenta su impacto en el mediano plazo, así como las restricciones financieras que enfrenta el Gobierno Nacional en dicho horizonte temporal.

La introducción de una perspectiva sectorial para la programación del gasto y el desarrollo de un insumo para la preparación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Capítulo XII

12. ESCENARIOS DE MEDIANO PLAZO 2006 – 2017

12.1 Introducción

Para el mediano plazo se proyecta un déficit fiscal decreciente para el Sector Público Consolidado (SPC), que tiende a 0,9% del PIB en 2017 (Gráfico 12.1). Esta trayectoria es consistente con una reducción de la relación deuda neta/PIB hasta aproximadamente 30% del PIB en el mismo año. Lo anterior refleja una reducción progresiva del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central hasta alcanzar un nivel de 4,0% del PIB en 2017.

Gráfico 12.1
Mediano Plazo-Sector Público Consolidado y Gobierno Nacional Central



Fuente: CONFIS

Esta reducción del déficit fiscal requiere un superávit promedio de 2,5% del PIB en el sector descentralizado a lo largo del periodo 2006 – 2017. Este nivel de superávits es inferior al observado entre el período 2000 y 2006, donde alcanzó un promedio anual de 2,9% del PIB. Dicho balance estimado para el sector descentralizado refleja a su vez una reducción proyectada en el balance fiscal del sector de Regionales y Locales hasta alcanzar un valor de 0,1% del PIB en 2010, nivel en el cual se mantiene hasta 2017. A continuación se presenta en detalles las proyecciones de Gobierno Nacional Central –GNC- y de Regionales y Locales.

12.2 Gobierno Nacional Central

Se estima que el déficit del Gobierno Nacional Central se sitúe en un nivel estable alrededor de 5% del PIB hasta 2010, año a partir del cual, según las proyecciones, comienza a descender hasta alcanzar un nivel de 4% del PIB en 2017.

El comportamiento de los ingresos de la Nación es estable, mientras que el gasto disminuye como proporción del PIB a partir de 2011, reflejando el comportamiento de las transferencias, y la estabilidad de los demás rubros de funcionamiento e inversión en el mediano plazo. (Cuadro 12.1).

En materia de ingresos se espera que el recaudo tributario se mantenga como porcentaje del PIB durante todo el período de proyección, mientras que se proyecta que los ingresos de capital disminuyan ligeramente hasta estabilizarse en 1% del PIB. En promedio, se estima que estos dos rubros representen 98% del total de ingresos del GNC.

Se estima que los ingresos tributarios del GNC asciendan en 2007 a \$52.683 mm, cifra equivalente a 15,8% del PIB, nivel en el que se espera se mantenga en el mediano plazo. Esta proyección supone una reforma tributaria mediante la cual se sustituye el recaudo de los impuestos temporales que son eliminados a partir de 2007.

Cuadro 12.1
Balance Gobierno Nacional Central
(Mediano Plazo)

| CONCEPTO | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ingresos Totales | 17,3 | 17,3 | 17,4 | 17,1 | 17,2 | 17,2 | 17,2 | 17,2 | 17,2 | 17,2 | 17,2 | 17,2 |
| Tributarios | 15,7 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 | 15,8 |
| Rendimientos Financieros | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Recursos de Capital | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Otros Ingresos | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Gastos Totales | 22,2 | 22,3 | 22,1 | 22,1 | 22,2 | 22,1 | 21,9 | 21,8 | 21,7 | 21,4 | 21,2 | 21,1 |
| Intereses | 4,2 | 4,1 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| Intereses Externos | 1,3 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 |
| Intereses Internos | 3,0 | 2,8 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,4 | 2,4 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| Funcionamiento** | 15,9 | 15,7 | 15,9 | 15,9 | 16,0 | 15,9 | 15,7 | 15,7 | 15,5 | 15,3 | 15,0 | 14,9 |
| Servicios Personales | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| Transferencias | 12,2 | 12,1 | 12,2 | 12,3 | 12,5 | 12,4 | 12,2 | 12,2 | 12,0 | 11,8 | 11,6 | 11,4 |
| Pensiones | 4,2 | 4,5 | 4,6 | 4,8 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,7 | 4,5 | 4,4 |
| SGP | 5,0 | 5,1 | 5,0 | 4,9 | 4,8 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 4,6 | 4,5 | 4,4 | 4,4 |
| Otras | 3,0 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 | 2,6 |
| De las cuales Fonpet | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Gastos Generales | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Inversión** | 1,7 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Préstamo Neto | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Causados | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Déficit | -5,0 | -5,0 | -4,7 | -4,9 | -5,0 | -4,9 | -4,7 | -4,6 | -4,5 | -4,2 | -4,1 | -4,0 |
| CRSF | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Déficit a Financiar | -5,3 | -5,3 | -5,1 | -5,2 | -5,2 | -4,9 | -4,7 | -4,6 | -4,5 | -4,2 | -4,1 | -4,0 |
| Déficit Primario | -1,1 | -1,2 | -1,0 | -1,1 | -0,9 | -0,7 | -0,4 | -0,5 | -0,2 | -0,0 | 0,1 | 0,2 |

Fuente: CONFIS

** Gastos de funcionamiento, inversión y pensiones incluyen pagos y deuda flotante.

Con respecto a los gastos, de acuerdo con las proyecciones, el pago de intereses se estabiliza a partir de 2009 en un nivel equivalente a 4,2% del PIB. Por su parte, se espera que los gastos de funcionamiento presenten una tendencia decreciente debido al comportamiento de las transferencias, toda vez que se estima un comportamiento estable de los gastos generales y de servicios personales en el mediano plazo (1% y 2,5% del PIB, respectivamente).

En cuanto a las transferencias, cabe destacar la reducción como porcentaje del PIB de los giros a las regiones realizados a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Actualmente, y hasta 2008, el incremento anual de estas transferencias equivale a la inflación causada mas 2,5 puntos porcentuales. Las proyecciones contemplan que esta regla se mantenga para todo el período de análisis (2006 – 2017), lo cual supone una reforma a la Ley que las regula¹⁴⁰. La inflación esperada a partir de 2009 se mantiene constante en 3%¹⁴¹, lo cual estabiliza a su vez el crecimiento proyectado de las transferencias regionales en 5,5%. Teniendo en cuenta que se espera un crecimiento promedio de la economía de 7,3% en términos nominales en el mediano plazo, estas transferencias se reducen como proporción del PIB, pasando de 5% en 2006 a 4,4% en 2017.

Por su parte, el gasto en pensiones presenta una tendencia creciente hasta el año 2010 cuando alcanza su nivel más alto de 5% del PIB, en el que se estabiliza hasta 2013. A partir de 2014, gracias a la mejoría en el balance actuarial de los principales fondos, disminuye hasta representar 4,4% del PIB en 2017. Esta dinámica obedece al pago que realiza el Gobierno Nacional por las mesadas que no son cubiertas por los ingresos de la cotización que reciben los sistemas públicos, como el I.S.S, FOPEP, Fuerzas Militares y las Caja Públicas entre otros.

Por otro lado, se proyecta que el gasto en inversión se establezca en 1,8% del PIB a partir de 2009. Este rubro incluye gastos con impacto en el mediano plazo como el programa de alivio al sector agropecuario, construcción de cárceles y ampliación de la red vial nacional, entre otros.

Finalmente, cabe destacar que la finalización de las amortizaciones de los bonos Fogafin para la capitalización de la banca pública y de los bonos Ley 546 para el apoyo a deudores hipotecarios ocurre en 2010, y que en 2011 el proceso de liquidación de la Caja Agraria llega a su fin, por lo que los costos de la reestructuración del sistema

¹⁴⁰ Acto Legislativo 01 de 2001.

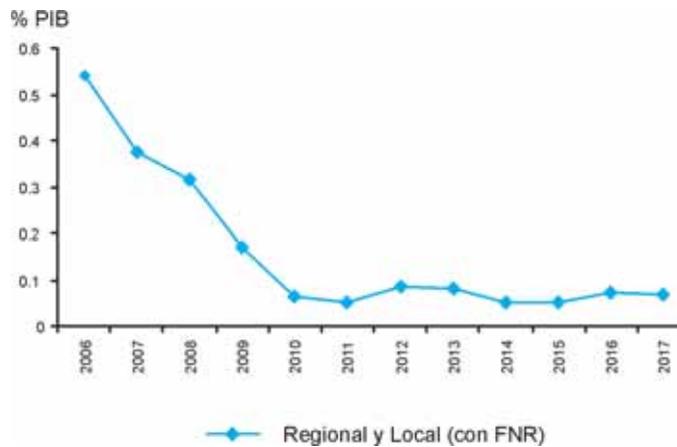
¹⁴¹ Proyección del Banco de la República.

financiero desaparecen de las necesidades de financiamiento del GNC en el mediano plazo.

12.3 Regional y Local

En el mediano plazo se espera que el sector Regionales y Locales¹⁴² presente una tendencia decreciente de su balance fiscal hasta 2010, año en que el superávit se estabiliza alrededor de 0,1% del PIB.

Gráfico 12.2
Mediano Plazo- Regional y Local (con FNR)



Fuente: CONFIS

En primer lugar, se proyecta un crecimiento promedio anual de los ingresos de alrededor de 6,2%. Este obedece, por un lado, a un aumento de 7% promedio de los ingresos tributarios, que corresponde a la dinámica de crecimiento esperada para el PIB nominal. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, se supone una reforma del Sistema General de Participación en la que se establece de manera permanente la regla de crecimiento que estableció el Acto Legislativo 01 de 2001. Por lo tanto, se supone que a partir de 2009 los aportes del Gobierno Nacional continuarán creciendo con el IPC más 2,5%. De otra parte, se espera una disminución en el valor de las regalías a partir del año 2007 consistente con la proyección

¹⁴² Este sector incluye los gobiernos municipales y departamentales, algunas entidades descentralizadas del nivel regional, empresas regionales como loterías y licoreras, y el Fondo Nacional de Regalías (FNR).

de una disminución del precio internacional y de la producción del petróleo a partir del mismo año.

Por otro lado, se espera que los gastos se mantengan constantes como porcentaje del PIB entre 2008 y 2010, mientras que de 2011 a 2017 se supone que caerán en la misma proporción que lo hacen los ingresos para mantener la relación gasto de funcionamiento/ ingreso no superior a 80% como lo ordena la Ley 617 de 2000. Por último, se espera un crecimiento promedio de la inversión del 6%, teniendo en cuenta las fluctuaciones derivadas del ciclo político del presupuesto, subiendo a niveles de 10% de crecimiento en los últimos años de gobierno del nivel regional (2011 y 2015) y cayendo a niveles de 3% en los primeros años de gobierno (2012 y 2016).

En conclusión, se espera que a partir de 2008 los ingresos presenten una tendencia decreciente como porcentaje del PIB, mientras que los gastos se mantienen constantes entre 2008 y 2010 y a partir de 2011 caerán como porcentaje del PIB. De esta forma, se proyecta que el balance fiscal del sector de Regionales y Locales presente una tendencia decreciente como proporción del PIB cayendo en promedio 0,1% anual hasta 2010, año en que se estabiliza arrojando un resultado de equilibrio fiscal para las entidades territoriales¹⁴³. Sumando a este resultado el balance proyectado para el FNR, se estima que el sector, en el mediano plazo, presente un superávit equivalente a 0,1% del PIB.

¹⁴³ Por entidades territoriales se entiende: los gobiernos municipales y departamentales, entidades descentralizadas del nivel regional y empresas regionales como loterías y licoreras sin el FNR.

Capítulo XIII

13. REFORMAS PARA LA CONSOLIDACION DEL CRECIMIENTO

Desde 2002, el Gobierno Nacional emprendió una completa estrategia para promover la estabilidad económica y financiera, con el objetivo de lograr la recuperación y consolidación del crecimiento. Como parte de esta estrategia, las reformas económicas y la consecución de unas finanzas públicas sanas han sido un componente esencial para asegurar un crecimiento sostenible en el mediano plazo.

Los esfuerzos llevados a cabo durante este período, muestran que las acciones tomadas han sido adecuadas y han permitido alcanzar niveles de crecimiento satisfactorios, que han sobrepasado las expectativas. A pesar de lo anterior, y de que las perspectivas de crecimiento para los próximos años son favorables, aún se requieren algunas reformas que permitan generar las condiciones adecuadas para consolidar el crecimiento de manera estructural. En tal sentido, se evidencia la necesidad de establecer una agenda a corto plazo, dirigida a hacer más competitivo al país, a consolidar el ajuste fiscal conseguido durante los últimos años y a fortalecer el sistema financiero.

Entre los aspectos que deben componer esta agenda se encuentran:

1. Reforma Tributaria
2. Reforma al Sistema General de Participación
3. Reforma al Sistema Financiero

13.1 Reforma Tributaria

La estructura tributaria es un factor determinante de la competitividad de un país, en la medida que tiene implicaciones sobre los sectores económicos, no sólo a través de los costos de producción, sino también, a través de las reglas de juego que establece y que determinan el comportamiento de los agentes. A su vez, la estructura tributaria afecta de manera importante las finanzas públicas, como herramienta de la política fiscal y como principal fuente de ingresos del Gobierno Nacional.

Por lo anterior, es importante contar con una estructura tributaria simple y sencilla, que genere los incentivos adecuados para el crecimiento y desarrollo, cumpliendo con los principios de equidad y progresividad, que permita un ambiente de estabilidad y certidumbre a los agentes, y además, que genere los ingresos suficientes para cubrir las obligaciones del Gobierno Nacional.

El sistema tributario colombiano en los últimos años se ha caracterizado por las múltiples reformas de las que ha sido objeto, y que se han traducido en el incremento de las tasas impositivas y la ampliación de la base tributaria, así como en el incremento del número de exenciones y beneficios, con el fin de generar estímulos a la inversión y favorecer algunos sectores económicos.

En comparación con otros países latinoamericanos, Colombia ha realizado un mayor número de reformas al régimen tributario, mientras otros países aprobaron en promedio 4,2 reformas durante el período 1990-2002, en Colombia fueron aprobadas 9¹⁴⁴, de las cuales ninguna puede considerarse de carácter estructural.

¹⁴⁴ Fedesarrollo, Informe Final "El Sistema Tributario Colombiano: Impacto sobre la Eficiencia y la Competitividad", Agosto 31 de 2005.

En términos de ingresos, para 2005, el recaudo tributario ascendió a 14,9% del PIB, 1,5% más que el observado en 2002¹⁴⁵. Estos avances son el resultado de las reformas tributarias, que han sido aprobadas por el Congreso de la República y que han generado una mayor tributación y el fortalecimiento institucional de la DIAN. Además de un mayor recaudo, también se consiguieron otros avances como el crecimiento de la base de contribuyentes en un 151% (en agosto de 2002, el número de contribuyentes ascendía a 395.000. En el pasado diciembre este número ascendía a 991.908). Adicionalmente, con las medidas de control a la evasión, como la implementación del Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado – MUISCA, se ha conseguido un mayor control en los servicios aduaneros y una estandarización y normalización de documentos (formularios y actos administrativos). De esta manera, en 2005, por primera vez, se redujo la cartera de la DIAN.

Cuadro 13.1
Pérdida por Impuestos Transitorios

| Concepto | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|-----------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Reducir un punto el GMF | | -755.080 | -809.349 | -866.193 |
| Eliminar el impuesto de patrimonio | -503.397 | -522.275 | -539.249 | -555.426 |
| Eliminar la sobretasa de renta | | -1.491.392 | -1.611.512 | -1.727.335 |
| Eliminar la deducción del 30% en Act. fijos reales | | | 1.243.738 | 1.333.129 |
| Eliminar el descuento en Iva en maquinaria industrial | | 303.478 | 565.449 | 871.498 |
| Total | -503.397 | -2.465.268 | -1.150.922 | -944.327 |

| Concepto | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Reducir un punto el GMF | | -0,21% | -0,21% | -0,21% |
| Eliminar el impuesto de patrimonio | -0,15% | -0,15% | -0,14% | -0,14% |
| Eliminar la sobretasa de renta | | -0,42% | -0,42% | -0,42% |
| Eliminar la deducción del 30% en Act. fijos reales | | | 0,32% | 0,33% |
| Eliminar el descuento en Iva en maquinaria industrial | | 0,08% | 0,15% | 0,21% |
| Total | -0,15% | -0,69% | -0,30% | -0,23% |

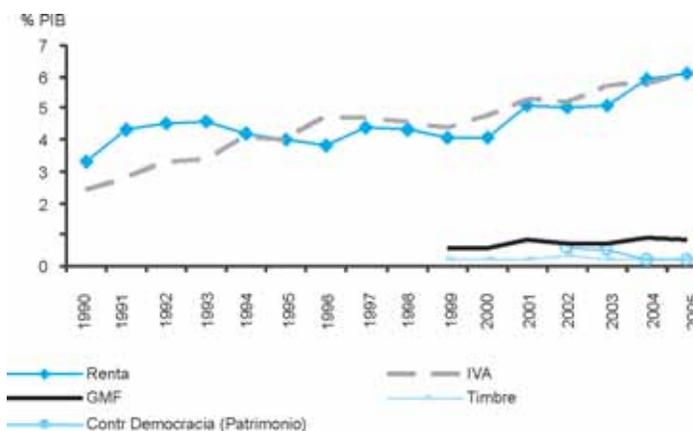
Fuente: Oficina de Estudios Económicos, DIAN

La composición del recaudo es un factor importante, en la medida que existen impuestos de carácter transitorio (Cuadro 13.1), evidenciando la necesidad de sustituir esta fuente de ingresos o

¹⁴⁵ Documento Asesores 02/2006, Gobierno Nacional Central Cierre Fiscal 2005, Febrero 20/2006.

modificar otros aspectos del régimen que permitan compensar esta pérdida de ingresos en los próximos años, ya que se ponen en riesgo los logros obtenidos en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas. En el recaudo tributario los impuestos de renta e IVA son los más importantes, representando cada uno el 6,1% del PIB, le siguen el gravamen a los movimientos financieros (GMF) con 0,8% y el impuesto de timbre con 0,2% del PIB¹⁴⁶ (Gráfico 13.1).

Gráfico 13.1
Evolución de la Composición del Recaudo



Fuente: Confis

Por otro lado, en términos de administración, la estructura vigente hace el sistema complejo, dada la cantidad de impuestos, la composición de cada uno de ellos (múltiples tasas y bases) y las exenciones y beneficios que han sido otorgados a través de los años.

Lo anterior, tiene efecto no sólo en la eficiencia de la administración por parte de la DIAN, sino que también posee un efecto negativo para los contribuyentes que deben enfrentarse a un estatuto tributario que consta de más de 1.000 artículos, lo cual para el período 2002-2005, se tradujo en la recepción de 30.000 inquietudes y en la emisión de 6.000 conceptos por parte de la

¹⁴⁶ Documento Asesores
02/2006, Gobierno Nacional
Central Cierre Fiscal 2005,
Febrero 20/2006.

DIAN. Así mismo, fueron expedidas 1.800 resoluciones en temas tributarios, aduaneros y cambiarios, 137 decretos reglamentarios y 14 modificaciones legales al Estatuto Tributario, lo que implica un sistema inestable y que genera grandes ineficiencias.

Estos resultados evidencian la necesidad de diseñar y presentar una reforma tributaria, que permita simplificar el sistema actual, reduciendo al máximo la generación de ineficiencias y, sobretodo, dando seguridad jurídica a los contribuyentes e inversionistas. Por lo tanto, la reforma tributaria que se diseñe y presente debe cumplir con cuatro principios generales:

- a. Propender por mantener los ingresos tributarios constantes como porcentaje del PIB en los niveles actuales;
- b. Generar incentivos para el crecimiento, en un contexto de globalización;
- c. Implicar un sistema tributario equitativo y con principios de progresividad;
- d. Estatuto Tributario simple y sencillo.

13.2 Reforma al Sistema General de Participación (SGP)

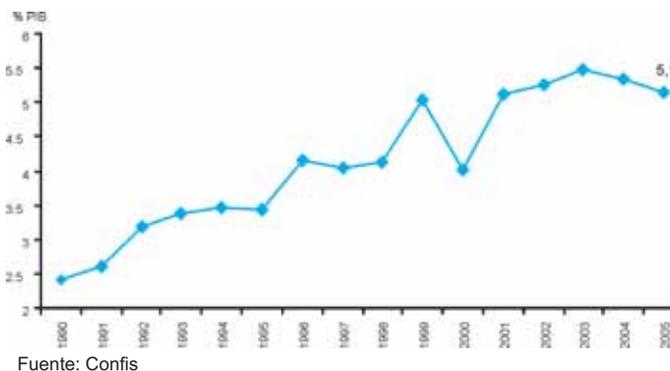
Debido al compromiso establecido en la Constitución de 1991, respecto a la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación, que pretendía brindar una mayor cobertura en salud y educación, se presentó un deterioro de las finanzas públicas, explicado en el aumento excesivo del gasto a finales de la década de los 90's.

Esta situación que iba en contra de la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, implicó en el año 2000, la presentación y posterior aprobación del Acto Legislativo 01 del 30 de julio de 2001, por el cual fueron modificados de manera transitoria algunos aspectos del régimen de transferencias, que desde entonces se denominó Sistema General de Participación

(SGP). Entre los aspectos que fueron modificados se encuentra el mecanismo de cálculo de las transferencias a los entes territoriales y su incremento anual.

Desde que las modificaciones introducidas por el acto legislativo fueron implementadas, las finanzas públicas se han estabilizado como consecuencia de la menor presión que ejerce sobre el gasto el nuevo método de cálculo de las transferencias territoriales (Gráfico 13.2), el cual determinó que cada año las transferencias deben crecer en términos reales 2,5% hasta el año 2008. Sin embargo, a partir de 2009 estas transferencias quedarán atadas de nuevo a la evolución de los ingresos corrientes de la Nación.

Gráfico 13.2
Transferencias del GNC a las Entidades Territoriales



Además del efecto que tiene este cambio sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, no puede desconocerse que la inestabilidad de los ingresos de la Nación derivada de las fluctuaciones propias de la economía, se transmitiría a los recursos con que contarían las regiones para cubrir los gastos en salud y educación, eliminando la certeza que existe en cuanto al monto transferido, y por tanto, la determinación de los recursos a mediano plazo que permiten la planeación de las políticas.

La experiencia reciente muestra que una regla de transferencias de recursos para financiar la educación, la salud y el saneamiento básico, entre otros, está mejor definida en términos de una suma fija, que de variables que dependen del ciclo económico, dado que el monto a transferir debe garantizar que los recursos cubran a toda la población que necesita de estos bienes provistos por el Estado.

Por lo anterior, con el fin de continuar con la estrategia establecida y conservar los logros alcanzados en materia de crecimiento económico y de sostenibilidad fiscal, es conveniente hacer permanente una regla que fije o predetermine un crecimiento real para las transferencias, desligándolas del comportamiento de los ingresos de la Nación. La discusión en este sentido hay que darla teniendo en cuenta la necesidad de cumplir con las metas de cobertura total en los servicios básicos como la educación y la salud. El debate por lo tanto, debe girar alrededor de cumplir con las deudas sociales en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

13.3 Reforma al Sistema Financiero

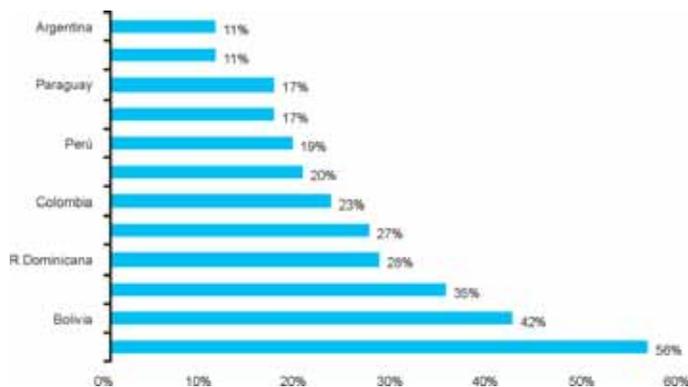
El sistema financiero es un pilar fundamental de la actividad económica, debido a que canaliza los recursos hacia y entre los diferentes sectores económicos. Por tanto, la evolución del sistema y su profundización beneficia el desarrollo del país mediante la ampliación y cobertura de sus servicios.

En la economía las actividades productivas y la distribución de los bienes físicos requieren de financiación para su funcionamiento, es decir, que “demanden recursos financieros” y a su vez, existen en la economía personas naturales y empresas públicas o privadas con excedentes monetarios que “ofrecen recursos financieros”. La transferencia de unos a otros se realiza gracias a la intermediación de las entidades especializadas, oferentes, demandantes e instrumentos que intervienen en el proceso de transferencia de recursos financieros, denominado Sistema Financiero.

El sistema financiero colombiano se ha caracterizado por el reducido tamaño del mercado financiero, razón por la cual ha sido objeto de varias reformas. Las reformas que establecieron las características del sistema actual fueron realizadas en la década de los 90's y perseguían el fortalecimiento de la capacidad del sector para financiar actividades productivas, así como cambios en su estructura. Ellas dieron inicio al proceso de consolidación y liberalización del sistema.

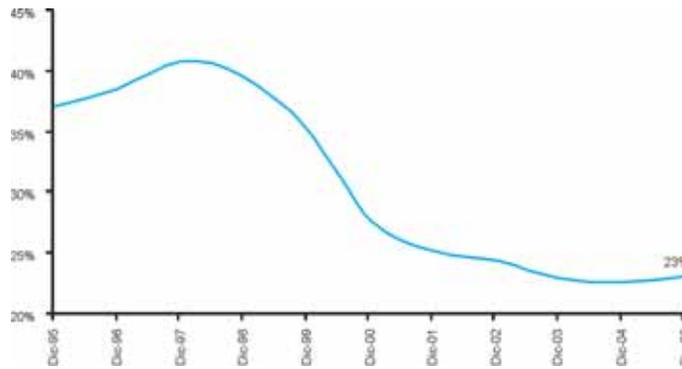
Aunque Colombia ha avanzado en el proceso de profundización y desarrollo del sistema, desde los 90's hasta hoy, los niveles de profundización aún son muy bajos en comparación con otros países (Gráfico 13.3) y con los niveles alcanzados en años anteriores en el país (Gráfico 13.4).

Gráfico 13.3
Nivel de Profundización Colombia Vs Otros Países Cartera / PIB



Fuente: Superintendencia Financiera

Gráfico 13.4
Evolución de la Profundización en Colombia Cartera/PIB



Fuente: Banco de la República

A pesar de lo anterior, el sector financiero colombiano aún tiene un amplio margen para crecer, pero es necesario generar las condiciones apropiadas para su desarrollo. Para ello, pueden considerarse algunos factores que han influido de manera negativa en el proceso de profundización del sistema como son los costos de intermediación, el nivel de regulación existente, la poca disponibilidad de información sobre historias crediticias, así como la protección a los derechos de los acreedores. De allí, que el gobierno nacional se embarcó en el estudio de temas que serán de debate nacional sobre los cuales girarán las reformas propuestas.

La reforma incluirá aspectos como la información crediticia, los derechos del acreedor, la insolvencia en los sistemas corporativos, las inversiones de los fondos privados de pensiones e industria de rentas vitalicias, la regulación y los gravámenes fiscales del sector financiero, la estructura del sector financiero y la supervisión consolidada, y por último, la bancarización y acceso a servicios financieros.

Anexos

MARCO FISCAL
DE MEDIANO PLAZO

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| Ley | Fecha | Epigrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|-----|---------------|---|------------------|---------------|------------------|
| 1 | 5 de enero | Por la cual se expiden normas sobre requisitos para el desempeño de cargos en la Jurisdicción Penal Militar | X | | |
| 2 | 14 de enero | Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública | | X | |
| 3 | 8 de febrero | Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú", firmado en la ciudad de Bogotá, D. C., a los veintiséis (26) días del mes de noviembre del año dos mil dos (2002) | | | X |
| 4 | 8 de febrero | Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Reconocimiento y Validez de Títulos, Diplomas y Certificados Académicos de Estudios Parciales de Educación Superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia", suscrito en la ciudad de La Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001) | | INEXEQUIBLE | |
| 5 | 17 de febrero | Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo sobre transporte aéreo transfronterizo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú", firmado en Lima el 11 de junio de 2003 | | | X |
| 6 | 17 de febrero | Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación", concluido en Basilea el diez (10) de diciembre de mil noveci | X | | |
| 7 | 17 de febrero | Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para combatir el Tráfico de Aeronaves Comprometidas en Actividades Ilícitas Transnacionales" | | | X |
| 8 | 21 de febrero | Por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia | X | | |
| 9 | 21 de febrero | Por la cual se honra la memoria del ex Presidente de la República, doctor Carlos Lemos Simmonds | | | X |
| 10 | 17 de marzo | Por la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética Profesional y el Régimen Disciplinario correspondiente | X | | |
| 11 | 31 de marzo | Por la cual la Nación rinde homenaje al municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de | | | X |
| 12 | 31 de marzo | Por la cual se crea el acta de informe de gestión | X | | |

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| | Ley | Fecha | Epígrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|----|-----|-------------|---|------------------|---------------|------------------|
| 13 | 952 | 4 de abril | Por medio de la cual se modifica el Artículo 2o. de la Ley 700 de 2001, "por medio de la cual se dictan medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados" y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 14 | 953 | 19 de abril | Por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario de la fundación del municipio de Albán, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 15 | 954 | 27 de abril | Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia | X | | |
| 16 | 955 | 27 de abril | Por la cual se modifica y aclara la integración de la Comisión Asesora Presidencial de Relaciones Exteriores en sus Artículos 1o. y 7o. de la Ley 68 de 1993 | X | | |
| 17 | 956 | 15 de junio | Por medio de la cual se honra la memoria de la Poeta María Mercedes Carranza | | | X |
| 18 | 957 | 20 de junio | Por la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el "Concurso Nacional del Bambuco Luis Carlos González", y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 19 | 958 | 21 de junio | Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural y Artístico de la Nación el Festival Folclórico Colombiano que se celebra en la ciudad de Ibagué, Tolima, y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 20 | 959 | 27 de junio | Por la cual se rinde homenaje a la obra evangelizadora, social y pedagógica de la Beata Madre Laura de Santa Catalina de Sena y a su Congregación de Hermanas Misioneras de María Inmaculada y Santa Catalina de Sena | X | | |
| 21 | 960 | 28 de junio | Por medio de la cual se aprueba la "Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono", adoptada en Beijing, China, el 3 de diciembre de 1999 | | | X |
| 22 | 961 | 5 de julio | Por la cual se regulan las tasas por la prestación de los servicios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 23 | 962 | 8 de julio | Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos | | X | X |
| 24 | 963 | 8 de julio | Por la cual se insta una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia | X | | |

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| | Ley | Fecha | Epígrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|----|-----|-------------|---|------------------|---------------|------------------|
| 25 | 964 | 8 de julio | Por la cual se dictan normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público que se efectúen me | | X | X |
| 26 | 965 | 12 de julio | Por medio de la cual se declara Monumento Nacional el Puente-Reyes Boyacá, sede de la Batalla del mismo nombre ocurrida el 11 de julio de 1819 | X | | |
| 27 | 966 | 12 de julio | Por la cual la Nación se vincula a la celebración de los 60 años del Instituto Caro y Cuervo, rinde tributo de admiración a su Fundador y se autoriza en su homenaje la Construcción de algunas obras | | | X |
| 28 | 967 | 13 de julio | Por medio de la cual se aprueban el "Convenio Relativo a Garantías Internacionales sobre Elementos de Equipo Móvil" y su "Protocolo sobre Cuestiones Específicas de los Elementos de Equipo Aeronáutico, del Convenio Relativo a Garantías Internacionales sobre Elementos de Equipo Móvil", firmados en Ciudad del Cabo del Cabo el dieciséis (16) de noviembre de dos mil uno(2001) | X | | |
| 29 | 968 | 13 de julio | Por medio de la cual se aprueba el "Estatuto Migratorio Permanente, entre Colombia y Ecuador", firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000) | | | X |
| 30 | 969 | 13 de julio | Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Honduras", suscrito en la ciudad de Bogotá, D.C., el 12 de noviembre de 2003 | | | X |
| 31 | 970 | 13 de julio | Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003 | | | X |
| 32 | 971 | 14 de julio | Por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 33 | 972 | 15 de julio | Por la cual se adoptan normas para mejorar la atención por parte del Estado colombiano de la población que padece de enfermedades ruinosas o catastróficas, especialmente el VIH-Sida | | X | |
| 34 | 973 | 21 de julio | Por la cual se modifica el Decreto-ley 353 del 11 de febrero de 1994 y se dictan otras disposiciones, "por el cual se modifica la Caja de Vivienda Militar y se dictan otras disposiciones" | | X | |
| 35 | 974 | 22 de julio | Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas | X | | |

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| | Ley | Fecha | Epígrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|----|-----|--------------|--|------------------|---------------|------------------|
| 36 | 975 | 25 de julio | Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios | | X | |
| 37 | 976 | 25 de julio | Por medio de la cual la Nación rinde homenaje al departamento del Huila, se asocia a la celebración de los 100 años de su creación y se autoriza al Gobierno Nacional, para adelantar obras de desarrollo en esa sección del país | | | X |
| 38 | 977 | 25 de julio | Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuarentos años de la fundación del municipio de Nocaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 39 | 978 | 25 de julio | Por medio de la cual se institucionalizan los Juegos Deportivos del Caribe Colombiano y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 40 | 979 | 26 de julio | Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 54 de 1990 y se establecen unos mecanismos ágiles para demostrar la unión marital de hecho y sus efectos patrimoniales entre compañeros permanentes | X | | |
| 41 | 980 | 26 de julio | Por la cual se modifica el Artículo 13 de la Ley 178 de diciembre 30 de 1959, "por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca 'Cedelca', y se dictan otras disposiciones" - Destinación de los recursos recaudados y entregados por los Tesoreros Municipales a Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca S. A. ESP | | | X |
| 42 | 981 | 26 de julio | Por la cual se establece la Sobretasa Ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera | X | | |
| 43 | 982 | 2 de agosto | Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 44 | 983 | 12 de agosto | Por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano | | | X |
| 45 | 984 | 12 de agosto | Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y cinco | X | | |
| 46 | 985 | 26 de agosto | Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma | | X | |

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| | Ley | Fecha | Epigrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|----|-----|------------------|--|------------------|---------------|------------------|
| 47 | 986 | 26 de agosto | Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 48 | 987 | 9 de septiembre | Por medio de la cual se modifican los Decretos 1211 de 1990, 1790 y 1793 de 2000 relacionados con el régimen salarial y prestacional del personal de oficiales, suboficiales y soldados de las Fuerzas Militares; los Decretos 1091 de 1995, 1212 y 1213 de 1999 | | | X |
| 49 | 988 | 12 de septiembre | Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 50 | 989 | 19 de septiembre | Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia se asocia a la celebración del Primer Centenario del Nacimiento del Poeta Emilio Bastidas. | X | | |
| 51 | 990 | 29 de septiembre | Por la cual se modifica el literal c) del Artículo 5o. de la Ley 278 de 1996, "Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el Artículo 56 de la Constitución Política" | X | | |
| 52 | 991 | 2 de noviembre | Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 ("por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República") y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 53 | 992 | 2 de noviembre | Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para el Desarrollo Integral y Asistencia Básica de las Poblaciones Indígenas Wayúu de la República de Colombia y de la República de Venezuela", firmado en Caracas a los tres (3) días del mes de mayo de mil novecientos noventa (1990) | | | X |
| 54 | 993 | 2 de noviembre | Por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación las fiestas patronales de San Francisco de Asís en el municipio de Quibdó, departamento del Chocó y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 55 | 994 | 2 de noviembre | Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes", hecho en Estocolmo a los veintidós (22) días del mes de mayo de dos mil uno (2001) | | | X |
| 56 | 995 | 10 de noviembre | Por medio de la cual se reconoce la compensación en dinero de las vacaciones a los trabajadores del sector privado y a los empleados y trabajadores de la administración pública en sus diferentes órdenes y niveles | | | X |
| 57 | 996 | 24 de noviembre | Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones | | X | |

Anexo 1 / LEYES SANCIONADAS DURANTE LA VIGENCIA 2005

| Ley | Fecha | Epígrafe | Sin Costo Fiscal | Costo Cuantif | Costo No Cuantif |
|-----|-----------------|--|------------------|---------------|------------------|
| 58 | 29 de noviembre | Por medio de la cual la Nación declara patrimonio cultural y artístico de la Nación el tiple y lo exalta como instrumento autóctono nacional | X | | |
| 59 | 29 de noviembre | Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2006 | X | | |
| 60 | 29 de diciembre | Por la cual se modifica la Ley 757 del 25 de julio de 2002, "por la cual se modifica la Ley 486 del 24 de diciembre de 1998", por la cual se dictan disposiciones sobre la renovación de la cédula de ciudadanía" | X | | |
| 61 | 30 de diciembre | Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Complementación Económica", suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina y el "Primer Protocolo Adicional - Régimen de Solución de Controversias", suscritos en Montevideo, Uruguay, a los dieciocho (18) días del mes de octubre de dos mil cuatro (2004) | | | X |
| 62 | 30 de diciembre | Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones | | X | |
| 63 | 30 de diciembre | Por la cual se transforma el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex, en una entidad financiera de naturaleza especial y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 64 | 30 de diciembre | Por la cual se interpreta el Inciso 5o. del Artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones | X | | |
| 65 | 30 de diciembre | Por la cual se modifican un régimen especial para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones | | | X |
| 66 | 22 de julio | Acto Legislativo No 1 de 2005 | X | | |
| 67 | 22 de julio | Acto Legislativo No 2 de 2005 | X | | |
| 68 | 29 de diciembre | Acto Legislativo No 3 de 2005 | | | X |

Anexo 2 / LEYES CON COSTO FISCAL CUANTIFICABLE (\$ millones)

| Ley | Fecha | Artículo que genera costos | Tipo de costo fiscal | Monto | Observaciones |
|------|----------------------|----------------------------|----------------------|-----------|---|
| 941 | 14 de enero | art.57 | Permanente | 99.680,1 | Corresponde a los Costos de la Implementación del Sistema Penal Acusatorio en la Defensoría del Pueblo periodo 2005-2010 |
| 962 | 8 de julio | 6, 7 y 10 | Permanente | 40 | Costo mensual de \$3.3 millones |
| 964 | 8 julio de 2005 | 74 | Transitorio | 8.341 | Costo indemnizaciones por supresión de cargos en la fusion Superbancaria y Supervalores |
| 972 | Julio 15 de 2005 | 1o. | Permanente | 1.908.139 | Se estiman 150.000 de personas no afiliadas a salud con VIH/Sida, cuyo costo anual es de aproximadamente \$12.7 millones anuales c/u |
| 973 | 21 de julio | 14 | Permanente | 21.810 | Otorga Subsidio de vivienda a los Soldados Profesionales. |
| 975 | 25/07/2005 | 32,33,34,35,50 y 54 | Permanente | 81.502 | Valor presupuesto vigencia 2006 |
| 985 | 26/08/2005 | 4,6 y 7 | Permanente | 870 | Valor presupuesto vigencia 2006 |
| 996 | 24 de noviembre | arts-11-12-13 | Permanente | 22.240,0 | Es permanente con periodicidad de cada 4 años |
| 1001 | 30 diciembre de 2005 | 1,2,3 | Transitorio | 17.141,6 | El costo fiscal corresponde a la cartera morosa de créditos hipotecarios del antiguo ICT y funcionarios del Inurbe de acuerdo a información suministrada por el Inurbe en el momento de la evaluación del Proyecto de Ley con corte a Sep 30/2005 |

Anexo 3 / LEYES CON COSTO FISCAL NO CUANTIFICABLE CON LA INFORMACION DISPONIBLE

| Ley | Fecha | Artículo que genera costos | Tipo de costo fiscal | Observaciones |
|-----|----------|----------------------------|----------------------|---|
| 942 | 08/02/05 | 3°-5°-9° y 10° | Permanente | Capacitación, intercambio de información |
| 944 | 17/02/05 | 15° | Permanente | Exonera de impuestos de salida del país |
| 946 | 17/02/05 | 1 | Permanente | El artículo III, numeral 2 del Acuerdo establece una exención tributaria por la importación de materiales y equipos requeridos en el desarrollo del Acuerdo. |
| 948 | 2/21/05 | 2 al 7 | Transitorio | Edición de biografía, óleo, busto, monumento, estampilla y edición de textos de Carlos Lemos S. |
| 950 | 3/31/05 | 4° | Transitorio | Establece incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos para atender obras en el municipio de Soledad - Atlántico. |
| | | 5° | Transitorio | Recursos para restauración general de la "Casa de Bolívar". |
| 953 | 4/19/05 | 2° | Transitorio | Establece incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos para atender obras en el municipio de Albán - Cundinamarca. |
| 956 | 6/15/05 | 4 Y 5 | Permanente | Implica costos adicionales para la Nación, imposibles de cuantificar por falta de información |
| 960 | 6/28/05 | | Transitorio | Control de la producción y el consumo relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono |
| 962 | 08/07/05 | 6° ,4° ,59,65,80,85 | Permanente | Desmonte del cobro de formularios; implementación medios tecnológicos |
| 964 | 08/07/05 | 6 | Permanente | Funciones adicionales a Supervalores |
| | | 7 | Permanente | Sistema Integral de Información del Mercado de Valores |
| | | 72 | Permanente | Afiliación a la Association of National Numbering Agencies - ANNA |
| 966 | 7/12/05 | 2 | Transitorio | Revisado los antecedentes de la Ley (Proyecto de Ley 223 S y 109 de C de 2003), así como los diferentes debates y objeciones por parte de la Presidencia, el proyecto no presenta cuantificación de sus costos. |
| 968 | 7/13/05 | 17 | Permanente | Las visas que exijan las normas legales nacionales con fines migratorios serán gratuitas. |
| 969 | 7/13/05 | 6 | Transitorio | Convenio de cooperación técnica, científica y tecnológica con Honduras |

Anexo 3 / LEYES CON COSTO FISCAL NO CUANTIFICABLE CON LA INFORMACION DISPONIBLE

| Ley | Fecha | Artículo que genera costos | Tipo de costo fiscal | Observaciones |
|-----|-------------|----------------------------|----------------------|---|
| 970 | 13 de julio | Todo el articulado | Permanente | Establece la adopción de medidas para combatir la corrupción en el ámbito universal, entre algunas están la promoción, facilitación y apoyo de cooperación internacional, medidas preventivas, códigos de conductas para funcionarios públicos, adopción de medidas de prevención, penalización, sanciones y reparaciones, decomisos, incautaciones embargos preventivos y recuperación de activos. |
| 971 | 14 de julio | 18 | Permanente | Crea un Fondo cuenta sin cuantificar, dado que los recursos provienen de donaciones y aportes que destinen las organizaciones y entidades privadas y públicas nacionales y extranjeras |
| 976 | 8/25/05 | 2°, 3° | Transitorio | Establece incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos para atender obras en el departamento del Huila. |
| 977 | 7/25/05 | 2° | Transitorio | Establece incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos para atender obras en el municipio de Nocatima - Cundinamarca. |
| 978 | 7/25/05 | 5 | Permanente | Implica costos adicionales para la Nación, imposibles de cuantificar por falta de información porque implica destinar recursos de la Ley 715 de 2001 que ya tiene destinación específica. |
| 980 | 7/26/05 | 1° | Permanente | Destinación específica de recursos |
| 982 | 8/2/05 | 3 | Permanente | Implica costos adicionales para la Nación, imposibles de cuantificar por falta de información |
| 983 | 8/2/05 | 2 | Permanente | Implica costos adicionales para la Nación, imposibles de cuantificar por falta de información |
| 986 | 8/26/05 | Capitulos II, III y IV | Permanente | Se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, pago de salarios, educación, salud y exención tributaria. |
| 987 | 9/9/05 | | Permanente | Pago de prestaciones para el personal uniformado y no uniformado de la Fuerza Pública que se encuentre secuestrado. |
| 988 | 9/12/05 | 1°, 2° | Transitorio | Establece incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos para atender obras en el municipio de Toledo - Antioquia. |
| 991 | 11/2/06 | 1 y 2 | Permanente | Su costo depende del número de asesores que se contraten en cada oficina consular que tenga más de 10.000 persona colombianas, para dar asistencia social, jurídica. |

Anexo 3 / LEYES CON COSTO FISCAL NO CUANTIFICABLE CON LA INFORMACION DISPONIBLE

| Ley | Fecha | Artículo que genera costos | Tipo de costo fiscal | Observaciones |
|-------------------------------|----------|----------------------------|----------------------|---|
| 992 | 11/2/05 | 1°, 4°, 6°, 9° | Transitorio | Inversiones para la comunidad WAYUU |
| 993 | 11/2/05 | 1°, 2° | Permanente | Inversiones en San Francisco de Asis-Quibdó |
| 994 | 11/2/05 | | Transitorio | Establecer medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales sobre contaminantes orgánicos persistentes. |
| 995 | 11/10/05 | 1o. | Permanente | Se reconocen vacaciones en dinero proporcionalmente por tiempo trabajado a empleados públicos, trab oficiales, del sector privado que cesen en sus funciones sin que hubieren causado las vacaciones por año cumplido |
| 1000 | 12/30/05 | todos | Permanente | El efecto fiscal puede causarse por menores ingresos a las importaciones. Costos al Invias |
| 1004 | 12/30/05 | 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 11, 12 | Permanente | Establece en 15% impuesto de renta en zonas francas |
| Acto Legislativo No 3 de 2005 | 12/29/05 | | Permanente | Modifica los topes de cada circunscripción territorial. |