

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DIRECCIÓN GENERAL DE  
POLÍTICA MACROECONÓMICA**

**CIERRE FISCAL 2014**  
**GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
**(Balance preliminar)**

**DOCUMENTO 003/2015**

**12 DE MAYO DE 2015**

# Cierre Fiscal 2014

## Gobierno Nacional Central

### I. Cierre Fiscal 2014

Al cierre de la vigencia 2014 el déficit total del Gobierno Nacional Central (GNC) ascendió a \$18.356 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$125.904 mm (16,7% del PIB) y gastos por \$144.260 mm (19,1% del PIB) (Cuadro 1). Con este resultado, el Gobierno Nacional da cumplimiento a la meta de regla fiscal establecida mediante la Ley 1473 de 2011 y que para esta vigencia exige un balance estructural no mayor a 2.3% del PIB.

**Cuadro 1: Balance Fiscal del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2013	2014*	2013	2014*	
<b>Ingresos Totales</b>	<b>119,744</b>	<b>125,904</b>	<b>16.9</b>	<b>16.7</b>	<b>5.1</b>
Tributarios	100,780	108,342	14.2	14.3	7.5
No Tributarios	983	616	0.1	0.1	-37.4
Fondos Especiales	1,268	1,569	0.2	0.2	23.7
Recursos de Capital	16,713	15,377	2.4	2.0	-8.0
<b>Gastos Totales</b>	<b>136,390</b>	<b>144,260</b>	<b>19.2</b>	<b>19.1</b>	<b>5.8</b>
Intereses	16,363	16,979	2.3	2.2	3.8
Funcionamiento **	96,603	104,969	13.6	13.9	8.7
Inversión**	23,425	22,323	3.3	3.0	-4.7
Préstamo Neto	-2	-11	0.0	0.0	-
<b>Déficit/superávit</b>	<b>-16,645</b>	<b>-18,356</b>	<b>-2.3</b>	<b>-2.4</b>	<b>-</b>

\* Cifras Preliminares

\*\* Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En detalle, durante la vigencia 2014, los ingresos crecieron 5,1%, equivalente a una reducción en términos del PIB de 0,2 puntos porcentuales (pp). Esta reducción es resultado de menores recursos de capital, principalmente asociados a los excedentes financieros de Ecopetrol y a que en la vigencia anterior se registró una transferencia extraordinaria de recursos por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) a la Nación por concepto del margen de comercialización que en la vigencia actual no se registró.

Por su parte, el gasto registró un crecimiento nominal de 5,8% el cual equivale, en términos del PIB, a una reducción de 0,1 pp. Este cambio responde a efectos contrapuestos, por un lado la inversión se redujo en 0,3 pp del PIB mientras que las transferencias, registradas dentro del funcionamiento, aumentaron en 0,2 pp del PIB. Sin embargo vale la pena aclarar que el monto de inversión registrado en el año 2013 fue el más alto de la historia.

Finalmente, en términos del cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, el balance estructural cerró en -2,30% del PIB, cumpliendo con la meta establecida de 2,3% del PIB y con una reducción del déficit estructural con respecto a la vigencia anterior.

A continuación se presenta en detalle el balance de ingresos y gastos del GNC y el resultado de Regla Fiscal.

## 1. Ingresos

Durante 2014, el Gobierno Central reportó ingresos por \$125.904 mm (16,7% del PIB). El componente de los ingresos que presentó el mayor crecimiento fue el de ingresos tributarios al pasar de 14,2% del PIB a 14,3% del PIB, mientras que los ingresos por recursos de capital fueron los que más decrecieron, al pasar de representar 2,4% del PIB a 2,0% del PIB (Gráfico 1).

**Gráfico 1: Evolución de los Ingresos del GNC - (% del PIB)**

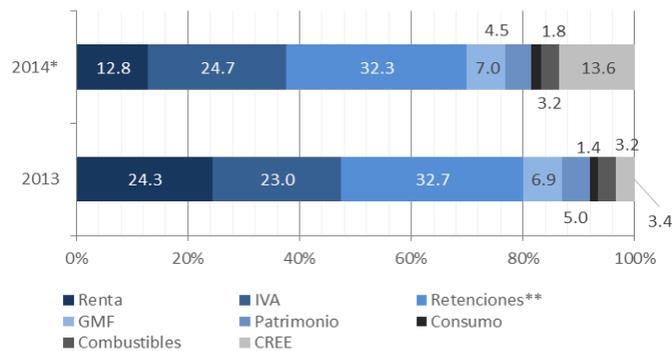


\* Cifras Preliminares  
 \*\* Incluye ingresos no tributarios, fondos especiales.  
 Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### A. Ingresos tributarios

Los ingresos provenientes del recaudo de impuestos ascendieron a \$108.342 mm, presentando un crecimiento nominal de 7,5%<sup>1</sup> (Cuadro 2). La distribución del recaudo según el tipo de impuesto presentó una recomposición, principalmente debida a efectos rezagados de la entrada en vigor de la Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012). En particular, se observó una disminución de 11,5 pp en la participación de cuotas de renta que le abrió espacio al Impuesto de Renta para la Equidad –CREE– (Gráfico 2).

**Gráfico 2: Composición de los Ingresos Tributarios del GNC**



\* Cifras preliminares  
 \*\* Incluye timbre y retenciones de IVA y renta  
 Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>1</sup> Corresponde al recaudo neto, que equivale al recaudo bruto una vez descontado el pago con papeles y devoluciones en efectivo. Este es el monto en efectivo que le ingresa a la Nación.

**Cuadro 2: Ingresos Tributarios del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>100,780</b>	<b>108,342</b>	<b>14.2</b>	<b>14.3</b>	<b>7.5</b>
<b>Administrados por la DIAN</b>	<b>100,433</b>	<b>108,082</b>	<b>14.1</b>	<b>14.3</b>	<b>7.6</b>
<b>Impuestos internos</b>	<b>85,347</b>	<b>91,742</b>	<b>12.0</b>	<b>12.1</b>	<b>7.5</b>
Renta 1/	20,752	11,763	2.9	1.6	-43.3
IVA 2/	19,668	22,677	2.8	3.0	15.3
Retenciones 3/	27,838	29,578	3.9	3.9	6.3
Timbre	58	72	0.0	0.0	24.1
GMF	5,898	6,442	0.8	0.9	9.2
Patrimonio	4,275	4,118	0.6	0.5	-3.7
Consumo	1,182	1,648	0.2	0.2	39.5
Combustibles	2,737	2,981	0.4	0.4	8.9
CREE	2,940	12,461	0.4	1.6	323.9
<b>Impuestos externos</b>	<b>15,086</b>	<b>16,340</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>8.3</b>
Gravamen Arancelario	3,897	3,987	0.5	0.5	2.3
IVA Externo	11,189	12,353	1.6	1.6	10.4
<b>Otros</b>	<b>347</b>	<b>261</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-24.9</b>
Gasolina	147	0	0.0	0.0	-100.0
Resto	200	261	0.0	0.0	30.1

\* Cifras Preliminares

1/ Corresponde al recaudo de cuotas de renta

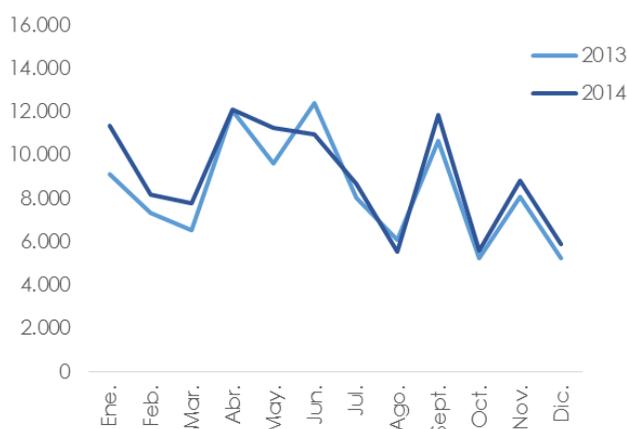
2/ Corresponde al recaudo por declaraciones de IVA

3/ Incluye los ingresos por retenciones de IVA y renta

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El desempeño del recaudo observado en 2014 muestra una estacionalidad marcada. La concentración de los ingresos, determinada por el calendario tributario, se presenta en los meses de abril, junio y septiembre. Sin embargo, frente al recaudo 2013, en los meses en los que se programó el pago de las cuotas de renta se observó una disminución en el recaudo por este impuesto, específicamente en el segundo pago que se efectuó en junio (Gráfico 3). Por último, es preciso recordar que buena parte del recaudo en un año particular responde a la actividad económica observada en el año inmediatamente anterior, tanto en 2012 como en 2013 se evidenció un crecimiento igual o superior a 4%.

**Gráfico 3: Recaudo Total Impuestos (Pesos Constantes) (\$MM)**



Fuente: Bodega de Datos. Coordinación de Estudios Económicos – DIAN  
Cálculos: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## i. Impuestos administrados por la DIAN

Durante 2014, el 85% del recaudo por la DIAN provino de la actividad interna. Tales ingresos ascendieron a \$91.742 mm (12,1% del PIB). Por su parte, los tributos surgidos de la actividad externa representaron el 15% restante, equivalente a \$16.340 mm (2,2% del PIB).

### • Recaudo Interno

El recaudo por impuestos internos en términos de PIB fue superior en 0,1 pp en relación con lo observado el año anterior. Esto responde a efectos contrapuestos como lo es la reducción de la tarifa del Impuesto a la Renta en 8 puntos porcentuales y el primer pago de cuotas del Impuesto a la Renta para la Equidad –CREE–, correspondiente a los ingresos devengados en la vigencia anterior: primer año gravable considerado por el impuesto.

En particular, el recaudo por concepto de cuotas de renta correspondiente al año gravable 2013 ascendió a \$11.763 mm (1,6% del PIB), inferior en 1,4 pp del PIB frente al recaudo observado en 2013 que se registró en \$20.752. Como se mencionó anteriormente, esta reducción se explica en su totalidad por la Reforma Tributaria de finales de 2012 que establece una tarifa para este impuesto 8 puntos porcentuales por debajo de los años anteriores. Sin embargo, vale la pena aclarar que esta reducción en la tarifa impacta el recaudo de dos maneras, por un lado se reduce el impuesto a cargo y adicionalmente se reduce el monto de las cuotas dada la manera como éstas se calculan. En particular, la cuotas se estiman como el remanente del impuesto a cargo luego de descontar las retenciones y el diferencial entre los anticipos del año siguiente y el año corriente; los anticipos para la vigencia 2013 fueron superiores a los anticipos de 2014 y 2015 debido a la reducción en la tarifa, lo que llevó a que se evidenciara un mayor efecto en el recaudo.

El crecimiento de la economía en 2014 (4,6%) se reflejó en el recaudo por retenciones de renta, que registró un crecimiento nominal de 7,5% al pasar de \$24.052 mm a \$25.858 mm. Por su parte, las retenciones a título de IVA mantuvieron un nivel cercano al registrado en 2013 (\$3.786 mm en 2013; \$3.961 mm en 2014). Vale la pena mencionar que estos valores son sustancialmente menores a los registrados en años anteriores debido a la reducción en la tarifa de retención que pasó de 50% a 15% con la Reforma Tributaria de 2012. Dicha disminución se realizó con el fin de liberar recursos para que las empresas, particularmente las pequeñas y medianas, pudieran generar mayor capital de trabajo.

Por otro lado, las declaraciones de IVA pasaron de \$19.668 mm (2,8% del PIB) a \$22.677 mm (3,0% del PIB), registrando así un crecimiento nominal de 15,3%. Este crecimiento responde en parte a las menores retenciones efectuadas en 2013 respecto a las efectuadas en 2012. Es importante resaltar que el monto recaudado por declaraciones en 2014 recoge el impuesto generado durante el último bimestre de 2013 (noviembre y diciembre) y lo correspondiente a los meses de enero a octubre de la vigencia.

En cuanto al recaudo por Impuesto de Renta para la Equidad –CREE–, se presentó un diferencial marcado respecto a la vigencia anterior al pasar de \$2.940 mm (0,4% del PIB) a \$12.461 mm (1,6% del PIB). Esto responde a que 2013 fue el primer año gravable de este impuesto llevando a que no se pagaran declaraciones sino únicamente retenciones, que además se empezaron a recaudar a partir del primero de junio de dicha vigencia. Es así como surgen dos causales que explican el diferencial en el recaudo de este impuesto: primero, en 2013 se pagaron únicamente siete meses de retenciones (\$2.940 mm) mientras que en 2014 se dio el recaudo durante la totalidad del año (\$6.931 mm) y segundo, en 2014 se pagaron las cuotas del impuesto a cargo generado por las

declaraciones del año inmediatamente anterior que ascendieron a \$5.994 mm, algo que no sucedió en 2013. Vale la pena aclarar que este valor es particularmente alto debido a que en la vigencia anterior solo se realizó una retención parcial.

Por Gravamen a los Movimientos Financiero (4x1000) se recaudaron \$6.442 mm, lo que representa un crecimiento nominal de \$9,2%, reflejado en un aumento de 0,1 pp del PIB frente a lo observado en 2013. Es importante destacar que la productividad del impuesto, medido como el recaudo en términos del PIB por cada punto de tarifa aplicable, se ha mantenido estable desde 2011, año en el que la entrada en vigencia de la Ley 1430 de 2010 cerró algunos focos de evasión y aclaró el tratamiento de algunas operaciones financieras.

Por concepto de impuesto al patrimonio se recaudaron \$4.118 mm (0.5% del PIB), recursos que corresponden al pago de las últimas dos cuotas de las ocho programadas entre 2011-2014.

El recaudo por impuesto de timbre sumó \$72 mm manteniéndose constante en términos del PIB frente a lo observado en 2013. Algunos de los documentos por los que se causa el impuesto son los cheques, certificados de depósito y expedición de visas.

En lo que respecta al Impuesto Nacional al Consumo, se obtuvieron ingresos por \$1.648 mm (0,2% del PIB) superior en \$466 mm a lo recaudado el año anterior, lo que equivale a un incremento nominal de 39,5%. La Reforma Tributaria 2012 estableció que el recaudo se causa sobre la prestación o ventas de bienes y servicios como telefonía móvil, servicios de restaurante y vehículos, a tarifas del 4%, 8% y 16%.

Finalmente, por Impuesto Nacional a los Combustibles se recaudaron \$2.981 (0,4%) lo que corresponde a un incremento nominal de 8,9% con respecto a la vigencia anterior. Este cambio responde al crecimiento de la economía que para el 2014 se registró en 4,6%. Estos recursos corresponden al impuesto generado por la venta, retiro, importación para el consumo propio o importación para la venta de gasolina y ACPM. El impuesto gravado es de \$1.096 pesos por galón para la gasolina corriente y el ACPM, y de \$1.585 pesos por galón para la gasolina extra.

- **Recaudo Externo**

Durante 2014 los ingresos tributarios provenientes de la actividad económica externa sumaron \$16.340 mm (2,2% del PIB), aumentando en términos nominales 8,3% con respecto a la vigencia anterior. Este resultado obedeció al incremento en los ingresos por concepto de IVA, cuyo incremento nominal fue de 10,4%.

Del total del recaudo externo, 76% se derivó del recaudo de IVA externo, mientras que el 24,0% restante provino del gravamen arancelario. En particular y de acuerdo con la información de las declaraciones de la DIAN y certificadas por el DANE, en 2014 las importaciones registraron un crecimiento de 7,8% frente a 2013, al pasar de US\$59,397 millones a US\$64,029 millones.

## **ii. Impuestos no administrados por la DIAN**

Es importante tener en cuenta que el impuesto a la gasolina fue sustituido por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM mediante la Ley 1607 de 2012. Por su parte, el ingreso por el

resto de impuestos no administrados por la DIAN ascendió a \$260 mm al presentar un incremento de 30,1% en términos nominales<sup>2</sup>.

## B. Ingresos diferentes a tributarios

Los ingresos diferentes a tributarios presentaron una reducción en términos nominales de 7,4%, al pasar de \$18.964 mm a \$17.561 mm, lo que equivale a una contracción de 0,35 pp como proporción del PIB. Como se mencionó anteriormente, este resultado obedeció casi en su totalidad a menores ingresos de capital, los cuales presentaron un decrecimiento nominal de 8,0% (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Ingresos diferentes a tributarios del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>INGRESOS DIFERENTES A TRIBUTARIOS</b>	<b>18,964</b>	<b>17,561</b>	<b>2.7</b>	<b>2.3</b>	<b>-7.4</b>
Ingresos no Tributarios	983	616	0.1	0.1	-37.4
Fondos Especiales	1,268	1,569	0.2	0.2	23.7
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>16,713</b>	<b>15,377</b>	<b>2.4</b>	<b>2.0</b>	<b>-8.0</b>
<b>Rendimientos financieros</b>	<b>674</b>	<b>1,200</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>78.0</b>
Rend. Finan. de Fondos Propios	436	811	0.1	0.1	86.0
Rend. Finan. de Fondos Administrados	99	204	0.0	0.0	106.5
Recuperación Cartera SPNF (intereses)	139	185	0.0	0.0	32.5
<b>Excedentes Financieros</b>	<b>14,204</b>	<b>12,006</b>	<b>2.0</b>	<b>1.6</b>	<b>-15.5</b>
<b>Otros ingresos de capital</b>	<b>1,835</b>	<b>2,172</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>18.4</b>

\* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### i. Ingresos de capital

Frente a lo registrado en 2013, los ingresos de capital disminuyeron como porcentaje del PIB en 0,32 pp, al pasar de \$16.713 mm (2,4% del PIB) a \$15.377 (2,0% del PIB). La reducción obedeció principalmente a una menor repartición de dividendos de vigencias pasadas por parte de Ecopetrol.

En detalle, los rendimientos financieros del portafolio de fondos propios presentaron un crecimiento nominal de 86,0% a la vez que los rendimientos del portafolio de fondos administrados crecieron en 106,5%. El crecimiento de los rendimientos de los primeros se debió exclusivamente a la posición activa de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) en la tenencia de títulos del Gobierno. Durante este período se llevó a cabo una gestión de portafolio eficiente con colaboración de crédito interno lo que derivó en un mayor ingreso por pago de cupones. Es así como el determinante fue la tenencia de bonos del Gobierno y no un cambio en la tenencia de liquidez, pues ésta fue muy similar a la registrada durante la vigencia anterior. Por otro lado, los rendimientos de los fondos administrados fueron superiores debido principalmente a un crecimiento del 23% en el saldo promedio de depósitos diarios de la DGCPTN en el Banco de la República y a un aumento en la tasa de intervención de 50 puntos básicos. El aumento de los saldos respondió principalmente a que el fondo CREE se constituyó como uno de los fondos con más alta liquidez disponible para la inversión.

<sup>2</sup> Corresponde a los impuestos al turismo, oro y platino y timbre nacional salidas al exterior.

Por su parte, los excedentes financieros pasaron de \$14.204 mm a \$12.006 mm, disminuyendo como proporción del PIB en 0,4 pp. Esta reducción se debió principalmente a una menor repartición de dividendos acumulados de vigencias pasadas por parte de Ecopetrol. El total de dividendos repartidos en 2013 ascendió a \$13.432 mm, de los cuales \$9.278 mm, correspondieron a dividendos ordinarios y los restantes \$3.915 mm correspondieron a dividendos acumulados de vigencias pasadas. Durante la vigencia 2014, Ecopetrol le trasladó a la Nación un total de \$10.769 mm, de los cuales \$9.460 mm correspondieron a dividendos ordinarios y los restantes \$1.309 mm correspondieron a dividendos de vigencias pasadas. De esta manera se puede ver que, en efecto, la repartición de dividendos ordinarios fue muy similar entre los dos períodos; resultado de dos años consecutivos de buenos resultados financieros de la empresa.

Adicionalmente, por concepto de excedentes financieros, la Nación también recibió ingresos del Banco Agrario (\$278 mm), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC (\$237 mm), Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH- (\$222 mm), Isagen (\$125 mm) e Interconexión Eléctrica S.A. -ISA (\$122 mm), entre otros.

En particular, los recursos trasladados por el Banco Agrario responden a lo dictado por el CONPES 3804 de 2014 que establece que el monto a transferir a la Nación a título de dividendos es de \$278 mm. Esta cuantía corresponde a unas utilidades de \$548 mm para 2013, balance superior en \$39 mm frente a lo obtenido en 2012.

Por otro lado, los recursos trasladados por FONTIC y por la ANH responden a lo ordenado en CONPES 3791 de 2013 y 3825 de 2014. El primero establece que antes del 14 de febrero de 2014 se dé el traslado efectivo de los recursos a repartir provenientes de los excedentes de la vigencia de 2012: \$137 mm y \$52 mm correspondientes al FONTIC y a la ANH, en ese orden. El segundo documento certifica el monto de los excedentes obtenidos durante la vigencia de 2013 y establece que de los \$437 mm y \$362 mm acumulados por la ANH y el FONTIC se repartan \$170 mm y \$100 mm, respectivamente durante la vigencia 2014, dejando el resto para ser repartidos en la siguiente vigencia.

Los recursos que ISAGEN le trasladó a la Nación en 2014 corresponden a los dividendos por su participación accionaria del 57.7%. Al cierre del 2013, la empresa arrojó una utilidad neta de \$433 mm, sobre la cual la Asamblea General Ordinaria de Accionistas decidió distribuir dividendos ordinarios de \$74 por acción y extraordinarios de \$5,7 por acción. Por su parte, los dividendos de ISA corresponden al 51,41% de participación accionaria que la Nación tiene en la empresa. Para la vigencia se aprobó la distribución de un dividendo ordinario de \$196 por acción y uno extraordinario de \$18 por acción.

Finalmente, frente a lo observado en 2013 los otros recursos de capital presentaron un incremento nominal de 18,4% pero se mantuvieron constantes como porcentaje del PIB al pasar de \$1.835 mm (0,3% del PIB) a \$2.172 mm (0.3% del PIB). Este resultado refleja dos resultados contrapuestos, por un lado, en la vigencia 2013 se registró el traslado de los recursos del margen de comercialización de la Agencia Nacional de Hidrocarburos que ascendió a \$1.301 mm (0,2% del PIB) que en la vigencia actual no se presentó. Por otro lado en esta vigencia se registraron tres traslados principales: el primero correspondió a recursos reintegrados del Fondo de Adaptación que ascendieron a \$500 mm, y el segundo y tercero correspondieron a recursos trasladados por parte de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -Caprecom- y de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria - Capresub - equivalentes a \$768 mm y \$281 mm, respectivamente.

Los recursos trasladados por parte del Fondo de Adaptación respondieron a lo establecido en el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 y desarrollado por el Decreto 2112 de 2014 que permite hacer

efectivo el instrumento financiero de Cuenta Única Nacional, CUN. El párrafo segundo del artículo 261 de la Ley mencionada obliga a que aquellos recursos que no se encuentren amparando obligaciones, dos años después de que se realizó el respectivo giro, sean reintegrados a la Nación. Dicha provisión fue desarrollada por el Decreto ya nombrado lo que llevó a que el Fondo de Adaptación reintegrara recursos a la Nación por \$500 mm.

Los recursos trasladados por parte de Caprecom respondieron a lo dictado por el Decreto 2408 de 2014 que modifica el Decreto 1389 de 2013. Se establece el traslado de la función pensional en cabeza de Caprecom a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP- y de sus respectivos recursos a la Dirección General de Crédito público y del Tesoro Nacional –DGCPTN-. Esto último representa un ingreso de otros recursos de capital para la Nación por \$768 mm para la vigencia 2014. Por otro lado, los recursos provenientes de Capresub responden a lo establecido en Decreto 2713 de 2014 que a su vez modifica el 1212 del mismo año. Estos decretos asignan la función pensional de Capresub a la UGPP a partir del 31 de julio de 2014 y obligan el correspondiente traslado de reservas a la DGCPTN antes del 31 de diciembre de 2014.

## ii. Otros ingresos

Por concepto de ingresos no tributarios se recaudaron \$616 mm al cierre de 2014. Este monto es inferior en \$368 mm frente a lo registrado el año anterior, lo que representa una disminución de 37%<sup>3</sup>. Los recursos provenientes de fondos especiales aumentaron 23,7%, al sumar \$1.569 mm, en comparación con los \$1.268 mm obtenidos el año anterior, aunque en términos del PIB mantienen su participación. En particular, el recaudo de los Fondos de Financiación del Sector Justicia y de Convivencia y Seguridad Ciudadana ascendió a \$378 mm y \$263 mm, respectivamente.

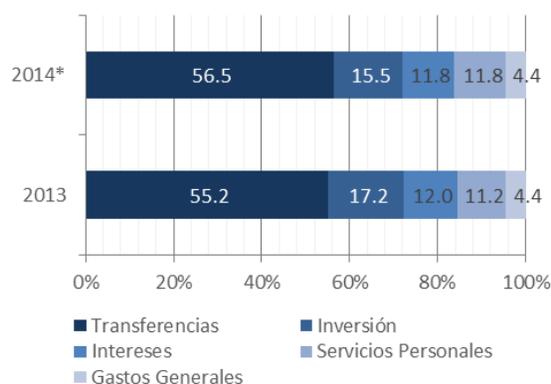
## 2. Gastos<sup>4</sup>

Los gastos del GNC en 2014 presentaron un crecimiento nominal de 5,8% al pasar de \$136.390 mm (19,2% del PIB) a \$144.260 mm (19,1% del PIB), lo que equivale a una contracción de 0,1 pp como proporción del PIB. En particular, el gasto en inversión se redujo en 0,3 pp del PIB a la vez que los gastos corrientes presentaron un incremento de 0,2 pp del PIB. A continuación se presenta la composición del gasto total del GNC; se puede ver una distribución bastante similar a la evidenciada en 2013, las transferencias continúan representando la mayor proporción del gasto, seguidas por la inversión, los intereses y los servicios personales (Gráfico 4).

<sup>3</sup> Incluye tasas, multas, contribuciones y concesiones a sociedades portuarias.

<sup>4</sup> Las cifras de gasto de funcionamiento e inversión incluyen pagos y deuda flotante, esta última definida como la variación en las cuentas por pagar.

**Gráfico 4: Composición del Gasto del GNC (% participación)**



\* Cifras Preliminares.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## A. Gastos corrientes

Los gastos corrientes del GNC ascendieron a \$121.948 mm (16,1% del PIB) y presentaron un crecimiento nominal de 8%. Este aumento fue producto del mayor gasto destinado a transferencias, particularmente las de CREE y Pensiones (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Gastos Totales del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2013	2014*	2013	2014*	2014*/2013
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>136,390</b>	<b>144,260</b>	<b>19.2</b>	<b>19.1</b>	<b>5.8</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>112,967</b>	<b>121,948</b>	<b>15.9</b>	<b>16.1</b>	<b>8.0</b>
<b>Intereses</b>	<b>16,363</b>	<b>16,979</b>	<b>2.3</b>	<b>2.2</b>	<b>3.8</b>
Intereses deuda externa	3,539	3,746	0.5	0.5	5.8
Intereses deuda interna	12,265	11,848	1.7	1.6	-3.4
Indexación TES B (UVR)	559	1,386	0.1	0.2	147.8
<b>Funcionamiento**</b>	<b>96,603</b>	<b>104,969</b>	<b>13.6</b>	<b>13.9</b>	<b>8.7</b>
Servicios Personales	15,223	17,045	2.1	2.3	12.0
Transferencias	75,331	81,514	10.6	10.8	8.2
SGP	28,193	28,634	4.0	3.8	1.6
Pensiones	24,296	28,206	3.4	3.7	16.1
CREE	5,263	7,801	0.7	1.0	48.2
Otras transferencias	17,579	16,874	2.5	2.2	-4.0
Gastos Generales	6,049	6,409	0.9	0.8	6.0
<b>Inversión**</b>	<b>23,425</b>	<b>22,323</b>	<b>3.3</b>	<b>3.0</b>	<b>-4.7</b>
<b>Préstamo Neto</b>	<b>-2</b>	<b>-11</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-</b>

\* Cifras Preliminares.

\*\* Incluye pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En detalle, el pago de intereses registró un aumento de \$616 mm que responde en parte a un cambio de metodología en el registro de los mismos y a un incremento en el pago de intereses de la deuda externa, resultado de una mayor tasa de cambio registrada a finales de año. Al final del escrito se explica el detalle del cambio de metodología el cual, en esencia, consistió en un mayor acercamiento hacia la contabilización fiscal de caja de los intereses registrados. De esta manera se incluyen los ahorros (o costos) en la colocación de bonos producto de: i) el interés acumulado del cupón (causación) y ii) la diferencia entre el valor nominal y su “precio limpio” (prima o descuento).

Por otro lado, el monto de las indexaciones de TES B aumentó en 0,1% del PIB al pasar de \$559 mm a \$1.386 mm debido a que en 2013 se registró una inflación excepcional de 1,9% en contraposición con la registrada en el 2014 que ascendió a 3,7%.

Por su parte, los gastos de funcionamiento crecieron 8,7% en respuesta a un mayor crecimiento en la mayoría de sus rubros. El principal componente que explica este comportamiento lo constituye el rubro de transferencias, siendo CREE y Pensiones las partidas que más crecieron.

En efecto, las transferencias a las regiones a través del Sistema General de Participaciones, SGP, presentaron un incremento nominal de 1,6% al pasar de \$28.193 mm (4,0% del PIB) a \$28.634 mm (3,8% del PIB).

Un aspecto a resaltar dentro de las transferencias es el rubro correspondiente al CREE, el cual presentó un incremento nominal de 48,2% al pasar de \$5.263 mm (0,7% del PIB) a \$7.801 mm (1,0% del PIB). De acuerdo a lo establecido en la Ley 1607 de 2012, el recaudo de este nuevo tributo debe financiar los programas de inversión social a cargo del ICBF, Sena y, parcialmente, la inversión social del Sistema de Seguridad Social en Salud –SGSS-. En la vigencia 2013 se obligaron \$2.405 mm de pesos correspondientes a un adelanto de lo asignado para 2014. De esta manera, el pago total por concepto de transferencia CREE se redujo en 2014 con respecto a su nivel normal. Durante la vigencia, por concepto de ICBF y Sena se obligaron \$4.128 mm (0,55 % del PIB) a la vez que por salud se obligaron \$3.140 mm (0,4% del PIB), los \$532 mm restantes se destinaron a educación, salud y al sector agropecuario.”

En el caso del gasto del GNC en pensiones, se observó un incremento nominal de 16,1% equivalente a 0,3 pp del PIB. Este crecimiento responde principalmente a un aumento comparativo en los recursos destinados a Colpensiones que obedece en parte a que en 2013 los recursos destinados al reconocimiento de solicitudes de mesadas pensionales fueron inferiores debido a anticipos realizados en 2012. Asimismo durante esta vigencia se registró un mayor ritmo de traslados de personas del régimen de ahorro individual al de prima media con prestación definida, lo que hace que la Nación aumente su aporte para cubrir las mesadas pensionales a cargo de la entidad. En particular, del total de pensiones, 0,8% del PIB le fue transferido al Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), 0,37% del PIB al Fondo del Magisterio (FOMAG) y 1,4% del PIB a Colpensiones.

Las otras transferencias registraron una reducción de \$704 mm equivalente a una disminución de 0,4 pp del PIB. Ésta responde principalmente a dos efectos contrapuestos, por un lado a un incremento de \$680 mm en los recursos destinados a atender los requerimientos de unificación y universalización del Plan Obligatorio de Salud (POS) y por otro lado a una reducción de \$1.065 mm en recursos destinados al apoyo cafetero del Plan de Incentivos Cafeteros que se llevó a cabo en 2013. Los restantes \$319 mm corresponden a una reducción en el resto de transferencias.

Por su parte los servicios personales crecieron 12%, pasando de \$15.223 mm a \$17.045 mm. Este aumento por encima de la inflación responde a una multiplicidad de variables. En primer lugar, a un aumento del gasto en el sector defensa que se debió al incremento salarial, al ascenso de uniformados y al incremento del pie de fuerza en 10.000 policías. En segundo lugar, se encuentra la reestructuración de la Fiscalía que tiene un costo de \$1 billón, amortizado en tres años, y consiste en aumentar en 3.600 el número de funcionarios a 2016. En tercer lugar, se evidencia el efecto de la bonificación judicial pactada en 2012, que será incremental hasta 2018 tanto para la fiscalía como para la rama judicial; así como las medidas implementadas en el marco del proceso de descongestión judicial. Por último, se generó un incremento en los gastos de la Registraduría Nacional del Estado Civil por recursos utilizados para el proceso electoral de 2014.

Por último, los gastos generales incrementaron nominalmente 6% con respecto a la vigencia anterior. Esto respondió principalmente a un aumento en los gastos de la Registraduría autorizados para el proceso electoral, a los costos asociados al aumento del pie de fuerza y a un incremento en los recursos para protección de personas.

## B. Inversión

El gasto en inversión en 2014 ascendió a \$22.323 mm (3,0% del PIB). Este resultado es equivalente a una reducción como proporción del PIB de 0,3 pp, lo que implica un decrecimiento nominal de 4,7% frente a lo registrado en 2013 (\$23.425 mm, 3,3% del PIB). Dicho balance responde a una reacomodación de recursos en algunos sectores que resultan, en el agregado, en una menor inversión que la vigencia anterior.

Entre los sectores que registraron mayor crecimiento con respecto a la vigencia pasada se destaca el de agricultura, quien presentó un aumento en ejecución de \$826 mm debido a los mayores recursos destinados para los programas de apoyo a comercialización y generación de empleo que devinieron del Pacto Nacional Agropecuario. Asimismo se presentó un incremento en los recursos destinados a la inclusión social y específicamente al programa Familias en Acción. Vale la pena aclarar que estos recursos son diferentes a los recolectados mediante el impuesto sobre la renta para la equidad –CREE–.

Asimismo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE– y el sector vivienda ampliaron su inversión en el año 2014 en \$202 mm y \$104 mm, respectivamente. El aumento del primero se debió, en gran parte, a la puesta en marcha del Censo Agropecuario mientras que el segundo respondió a la construcción de 2.325 casa adicionales en los programas de vivienda, a la cobertura de la tasa de interés (FRECH) y al subsidio de vivienda.

Por otro lado, los sectores que presentaron mayor reducción en su inversión fueron transporte, defensa y el Fondo de Adaptación. La inversión en el primero se redujo en \$1.251 mm debido primordialmente a la reprogramación de vigencias futuras que se esperaban fueran ejecutadas en esta vigencia y quedaron reformuladas con nuevos proyectos; entre dichas vigencias se encuentra la concesión Ruta del Sol Sector III Nacional. En el sector defensa se evidenció una menor inversión con respecto a la vigencia anterior debido a una disminución en la ejecución de recursos del impuesto al patrimonio.

Por último, el Fondo de Adaptación registró una menor ejecución de \$862 mm debido a que el Decreto 4580 de 2010, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de calamidad pública, previó la utilización de recursos para construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la Ola Invernal hasta 2013.

## 3. Financiamiento<sup>5</sup>

El total de necesidades de financiamiento de la Nación durante el año alcanzó un valor de \$53.237 mm (7,0% del PIB), producto de un déficit a financiar por \$18.356 mm (2,4% del PIB), amortizaciones por \$22.273 (2,9% del PIB), deuda flotante (variación en las cuentas por pagar a proveedores entre un año y otro) por \$2.247, pérdidas del Banco de la República, FEPC y Sentencias por \$4.451 (0,6% del PIB) y una disponibilidad final de \$5.909 mm (0,8% del PIB) (Cuadro 5).

<sup>5</sup> El financiamiento incluye los Costos de la Reestructuración Financiera por \$39 mm.

Dentro de las fuentes de financiamiento que atendieron las necesidades de 2014, el GNC contó con recursos de deuda interna y externa por \$44.716 mm (5,9% del PIB), operaciones de tesorería por \$4.799 mm (0,6% del PIB) y la disponibilidad final de caja del ejercicio 2013 por \$3.689 mm (0,5% del PIB).

Durante la vigencia 2014, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) por un total de \$34.482 (4,6% del PIB), de los cuales las operaciones con entidades públicas, mediante convenidas y forzosas, sumaron \$10.244 mm (1,4% del PIB) y las subastas en el mercado local ascendieron a \$19.787 mm (2,6% del PIB).

**Cuadro 5: Fuentes y Usos 2014**

FUENTES	\$ MM	Cierre 53.237	USOS	\$ MM	Cierre 53.237
<b>Desembolsos</b>		<b>44.716</b>	<b>Déficit a Financiar</b>		<b>18.356</b>
<b>Externos</b>	(US\$ 5.154 mill.)	<b>10.882</b>			
Bonos	(US\$ 3.067 mill.)	6.106	De los cuales:		
Multilaterales y Otros	(US\$ 2.087 mill.)	4.776	Pago Intereses Internos		13.813
<b>Internos</b>		<b>34.511</b>	Pago Intereses Externos	(US\$ 1.891 mill.)	3.743
<b>TES</b>		<b>34.482</b>	Otros Gastos en Dólares	(US\$ 815 mill.)	1.668
Subastas		19.787	<b>Amortizaciones</b>		<b>22.273</b>
Entidades Públicas		10.244	Externas	(US\$ 2.258 mill.)	4.868
FEPC, BanRepublica, Sentencias		4.451	Internas		17.405
<b>Otros Títulos Deuda Interna</b>		<b>29</b>	<b>Deuda Flotante</b>		<b>2.247</b>
<b>Causaciones</b>		<b>-676</b>			
<b>Otros Recursos</b>		<b>33</b>	<b>FEPC, BanRepublica, Sentencias</b>		<b>4.451</b>
<b>Operaciones de Tesorería</b>		<b>4.799</b>			
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>3.689</b>	<b>Disponibilidad Final</b>		<b>5.909</b>
En pesos		1.480	En pesos		3.525
En dólares	(US\$ 1.104 mill.)	2.209	En dólares	(US\$ 1.002 mill.)	2.384

\* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En 2014 la Nación recurrió a fuentes de financiamiento en el mercado externo por US\$5.154 millones (\$10.882 mm, 1,4% del PIB). Del total de desembolsos externos, US\$3.067 millones (\$6.106 mm; 0,8% del PIB) correspondieron a colocaciones de bonos en el mercado externo y US\$2.087 millones (\$4.776 mm; 0,6% del PIB) provinieron de créditos con entidades multilaterales. Es preciso señalar que las fuentes de endeudamiento externo fueron superiores a las previstos en el MFMP 2014, pues teniendo en cuenta las condiciones del mercado, el Gobierno decidió en octubre reabrir bonos globales denominados en dólares a 10 y 30 años por un monto de US\$1.000 millones, los cuales se destinaron al financiamiento de gastos de la vigencia y a prefinanciamiento de 2015.

Teniendo en cuenta la estructura de financiamiento interno registrada a lo largo de la vigencia 2014, se observó que la relación entre colocaciones y servicio de deuda (*roll-over*) fue del orden del 114%, superior a la programada en el MFMP 2014, debido al prefinanciamiento de fuentes de 2015. De esta manera, los mayores desembolsos financiaron necesidades adicionales a las asociadas con el servicio de la deuda, que tienen como objetivo atender las necesidades de recursos del 2015.

## 4. Resultado Fiscal Estructural – Ley 1473 de 2011 (Regla Fiscal)

De acuerdo con la Ley 1473 de 2011, Colombia adoptó una Regla Fiscal atada al balance estructural del Gobierno Nacional Central, indicador que descuenta de los ingresos las rentas originadas por las variaciones del ciclo económico y las fluctuaciones del precio del crudo colombiano. Así, en aras de alcanzar una meta puntual de déficit estructural de 1% del PIB en 2022, los montos de gasto se ajustan a los ingresos estructurales o de largo plazo.

### C. Nota Metodológica

El balance estructural corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos estructurales. Como se mencionó, el ingreso estructural se calcula descontando el efecto del ciclo económico sobre el ingreso no minero y el impacto de las fluctuaciones de precios sobre el ingreso energético.

- a) Ingreso no minero: se define como los ingresos del GNC distintos a la actividad energética. El componente estructural de este tipo de ingresos se define como los recaudos tributarios que se observarían si el crecimiento observado de la economía igualara al potencial, sumados a los ingresos no tributarios, fondos especiales y recursos de capital. Su cálculo se efectúa empleando las elasticidades de cada impuesto al PIB y la brecha de producto. El PIB potencial se obtiene siguiendo el método de función de producción<sup>6</sup> y aplicando la metodología seleccionada a las trayectorias construidas por los expertos del Grupo Técnico respectivo. El componente cíclico del ingreso no minero se calcula entonces como la diferencia entre el ingreso tributario observado y el ingreso tributario estructural.
- b) Ingreso energético: es la suma de los impuestos de renta y CREE pagados por el sector energético y los dividendos pagados por Ecopetrol a la Nación. El ingreso estructural energético corresponde al nivel que se observaría si la canasta de crudo colombiano se cotizara a su precio de largo plazo, calculado sobre la base de las proyecciones de precios del Grupo Técnico Energético. El componente cíclico del ingreso energético es entonces igual a la diferencia entre el ingreso energético observado y el ingreso energético estructural.

Finalmente, el gasto estructural corresponde al nivel de gasto total neto de la partida de gasto contracíclico, cuando ella exista. Tal cosa sucedería cuando se presente una brecha negativa del producto y una caída de más de 2 pp en la proyección de crecimiento con respecto al PIB potencial, situación que no se presentó durante la vigencia 2014.

### D. Resultado Estructural 2014

El Cuadro 6 muestra el balance estructural comparativo para los años 2013 y 2014, derivado de la aplicación de la metodología expuesta sobre los balances fiscales totales de cada año. Los ingresos estructurales del GNC alcanzaron en 2014 un nivel de 16,78% del PIB equivalentes a \$126.854 mm. De estos 14,77 pp corresponden al ingreso no energético y los 2,01 pp restantes provienen de la renta energética estructural.

Por su parte, el ingreso cíclico del GNC fue 0,13% del PIB en 2014. Tal cifra totaliza el efecto negativo del ciclo económico, valorado en -0,13% del PIB causado exclusivamente por un crecimiento observado inferior al crecimiento potencial de la economía.

<sup>6</sup> Para mayor detalle ver documento CONFIS 13 de 2013, que contiene la explicación detallada de todas las demás metodologías exploradas en el proceso de definición del producto potencial y de la brecha de producto.

**Cuadro 6: Balance Estructural GNC 2014**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)	
	2013	2014*	2013	2014*
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>119.744</b>	<b>125.904</b>	<b>16,94</b>	<b>16,65</b>
<b>Ingresos Estructurales</b>	<b>120.022</b>	<b>126.854</b>	<b>16,98</b>	<b>16,78</b>
No Energéticos	97.353	111.685	13,78	14,77
Energéticos	22.669	15.169	3,21	2,01
<b>Ingresos Cíclicos</b>	<b>-277</b>	<b>-950</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,13</b>
Tributarios sin minería	-680	-950	-0,10	-0,13
Energéticos	403	0	0,06	0,00
<b>Gastos Totales</b>	<b>136.390</b>	<b>144.260</b>	<b>19,30</b>	<b>19,08</b>
<b>Gasto Estructural</b>	<b>136.390</b>	<b>144.260</b>	<b>19,30</b>	<b>19,08</b>
<b>Gasto Cíclico</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-16.645</b>	<b>-18.356</b>	<b>-2,36</b>	<b>-2,43</b>
<b>Balance Estructural</b>	<b>-16.368</b>	<b>-17.406</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,30</b>
<b>Balance Cíclico</b>	<b>-277</b>	<b>-950</b>	<b>-0,04</b>	<b>-0,13</b>

\* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta forma, el balance estructural, ajustado a dos decimales para efectos de comparación y análisis, cerró en 2014 en -2,30% del PIB, frente a un balance de -2,32% del PIB en 2013.

## 5. Nota Metodológica de Contabilización Fiscal de los Intereses de Deuda del GNC

La presente nota metodológica presenta el cambio en la contabilización fiscal de los intereses de deuda del Gobierno Nacional Central que se aplica a partir de la vigencia 2014, la cual modifica la senda que sigue la deuda en el mediano plazo bajo la actual metodología.

### A. Objetivo y definiciones

Reflejar en las cifras fiscales los efectos de la colocación de deuda en la contabilización de los intereses, al tiempo que dicha colocación sea consistente con la variación de deuda, en términos nominales. Esta metodología consiste principalmente en la inclusión de los ahorros (o costos) en la colocación de bonos producto de: i) el interés acumulado del cupón (causación) y ii) la diferencia entre el valor nominal y su “precio limpio” (prima o descuento). Estos dos conceptos se explican a continuación:

- a. Interés Causado:** Es originado por los días transcurridos entre la fecha de emisión y la de su colocación. Normalmente obedecen a reaperturas de emisiones en fechas de colocación posteriores a su fecha de emisión. En este caso, el inversionista reconoce a favor del emisor el valor del cupón de intereses causado, que corresponde a:

$$\text{Interés Causado} = \frac{\text{Tasa Cupón} \times \text{Días Causados}}{365} \quad (\text{a})$$

- b. Prima en Precio:** Es la compensación que recibe (prima) o deja de recibir el emisor (descuento) por colocar los títulos con tasa **cupón** distinta a la tasa de **rendimiento**, así:

1. Si **Cupón > Rendimiento**, se genera una **prima**, el emisor recibe más caja que la deuda nominal emitida.

2. Si **Cupón = Rendimiento**, el título se coloca a **par**, el emisor recibiría el mismo valor en caja que la deuda nominal emitida.
3. Si **Cupón < Rendimiento**, el título se coloca a **descuento**, en donde el emisor recibiría menor caja por el valor nominal emitido.

El diferencial de tasas incidirá en el precio limpio del bono ( $P_L$ ), que resulta de la diferencia entre el precio sucio del título ( $P_S$ ) menos los intereses causados (a); el cual marcará la magnitud de las primas (descuentos) efectivas que resulten de la colocación de bonos en las diferentes condiciones de mercado que halla en su momento.

$$P_S = \frac{100}{(1+i)^{[(N-1)+(\frac{n}{365})]}} + \sum_{k=1}^N \frac{100x \text{ Tasa Cupón}}{(1+i)^{[(N-1)+(\frac{n}{365})]}} \quad (\text{b})$$

$$P_L = P_S - \text{Interes Causado} \quad (\text{c})$$

$$\Delta P = P_L - \text{Precio Par} \quad (\text{d})$$

## B. Efecto Fiscal

Los ahorros o sobrecostos resultantes de la colocación de títulos que se reciben efectivamente en caja representarían un registro contable tanto en el activo (resultado de caja) como en el pasivo (intereses), donde este último tendrá un impacto directo sobre la contabilización fiscal a través de los Intereses de Deuda (I.D) y podrá llegar a modificar el valor contable de los intereses fiscales que se estimen para las vigencias determinadas. A continuación se presentan la notación adecuada con la metodología en desarrollo:

### a. Gasto por Intereses de Deuda

En la línea del gasto por intereses de deuda (Intereses) tendrá tres componentes principales: a) Pago de intereses de Caja o Cupones (**Cupón**), b) el registro de los intereses causados de los bonos (**Interés Causado**) y c) el valor neto de las primas (**Primas**) y/o descuentos (**Descuentos**) en colocación de deuda:

$$\text{Intereses} = \text{Cupones} - \text{Interés Causado} + (\text{Descuentos} - \text{Primas}) \quad (\text{e})$$

### b. Financiamiento

La línea de financiamiento estará compuesta por los siguientes conceptos:

**Financiamiento Neto:** Corresponderá a la diferencia entre Desembolsos (D) y Amortizaciones (A)

$$\text{Financiamiento} = D - A \quad (\text{f})$$

**Desembolsos:** Corresponderá al resultado de: a) los valores recibidos en caja por la colocación (Colocaciones) menos b) el interés causado y más c) la diferencia neta entre los descuentos y las primas de colocación:

$$D = \text{Colocaciones} - \text{Interés Causado} + (\text{Descuentos} - \text{Primas}) \quad (\text{g})$$