

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DIRECCIÓN GENERAL DE  
POLÍTICA MACROECONÓMICA**

**CIERRE FISCAL 2013**  
**GOBIERNO NACIONAL CENTRAL**  
**(Balance preliminar)**

**DOCUMENTO 003/2014**

**14 DE ABRIL DE 2014**

# Cierre Fiscal 2013

## Gobierno Nacional Central

### I. Cierre Fiscal 2013

El balance fiscal obtenido en la vigencia 2013 es el reflejo del continuo avance que el Gobierno se ha planteado hacia la consolidación de un esquema de sostenibilidad fiscal en el marco de la nueva Ley de Regla Fiscal. En este sentido, el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 (MFMP) estableció una meta conjunta de déficit estructural y total de 2,4% del PIB.

En efecto, al cierre de la vigencia 2013 el déficit total del Gobierno Nacional Central (GNC) ascendió a \$16.645 mm (2,4% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$119.744 mm (16,9% del PIB) y gastos por \$136.390 mm (19,3% del PIB) (Cuadro 1). Con este resultado, el Gobierno Nacional da cumplimiento a la meta establecida en el MFMP de 2013 (2,4% del PIB).

**Cuadro 1: Balance Fiscal del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
<b>Ingresos Totales</b>	<b>107.067</b>	<b>119.744</b>	<b>16,1</b>	<b>16,9</b>	<b>11,8</b>
Tributarios	95.140	100.780	14,3	14,3	5,9
No Tributarios	1.195	983	0,2	0,1	-17,7
Fondos Especiales	1.505	1.268	0,2	0,2	-15,7
Recursos de Capital	9.227	16.713	1,4	2,4	81,1
<b>Gastos Totales</b>	<b>122.507</b>	<b>136.390</b>	<b>18,4</b>	<b>19,3</b>	<b>11,3</b>
Intereses	17.052	16.363	2,6	2,3	-4,0
Funcionamiento **	85.562	96.603	12,9	13,7	12,9
Inversión**	19.832	23.425	3,0	3,3	18,1
Préstamo Neto	61	-2	0,0	0,0	-
<b>Déficit/superávit</b>	<b>(15.440)</b>	<b>(16.645)</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 2013 los ingresos crecieron 11,8%, equivalente a un aumento en términos del PIB de 0,9 puntos porcentuales (pp). Este incremento es resultado de mayores recursos de capital, principalmente asociados a los excedentes financieros de ECOPETROL y a la transferencia extraordinaria de recursos que la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) realizó a la Nación por concepto del margen de comercialización.

Por su parte, el gasto registró un crecimiento de 11,3%, con un crecimiento de la inversión del 18,1%. Esto es consistente con la política del Gobierno plasmada en la Ley de Presupuesto, que programó para 2013 el monto de inversión más alto de la historia con inversiones productivas dirigidas a los sectores de mayor dinamismo económico, como transporte y vivienda.

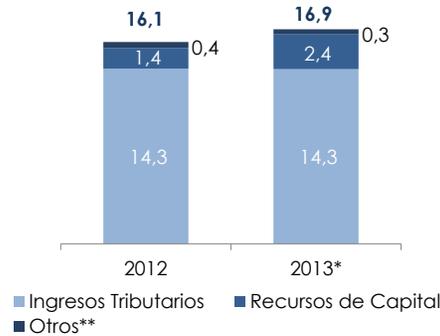
Finalmente, en términos del cumplimiento de la Ley de Regla Fiscal, el balance estructural cerró en -2,36% del PIB, cumpliendo con la meta establecida de 2,4% del PIB.

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

## 1. Ingresos

Durante 2013, el Gobierno Central reportó ingresos por \$119.744 mm (16,9% del PIB). El componente de los ingresos que presentó el mayor crecimiento fue el de recursos de capital, al pasar de representar 1,4% del PIB a 2,4% del PIB, mientras que los ingresos tributarios se mantuvieron estables en 14,3% del PIB (Gráfico 1).

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



\* 2013 Cifras Preliminares

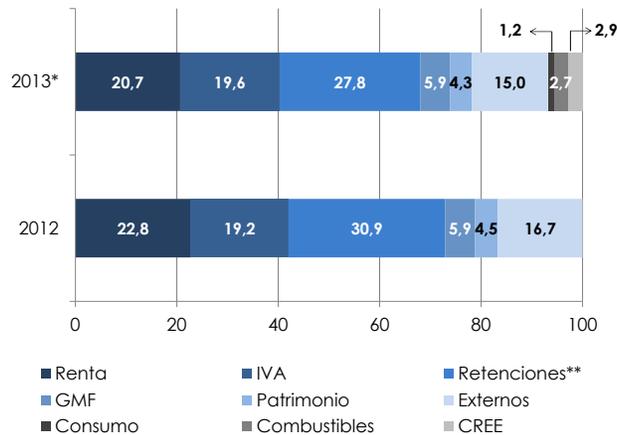
\*\* Incluye ingresos no tributarios, fondos especiales.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### A. Ingresos tributarios

Los ingresos provenientes del recaudo de impuestos ascendieron a \$100.780 mm, presentando un crecimiento de 5,9%<sup>1</sup> (Cuadro 2). La distribución del recaudo según el tipo de impuesto presentó una recomposición. En particular, se observó una disminución de 7 pp en conjunto de la participación de cuotas de renta, retenciones, y externos, que le abrió espacio a los impuestos creados o modificados con la Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012), combustibles, consumo y CREE (Gráfico 2).

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



\*2013 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 (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
<b>INGRESOS TRIBUTARIOS</b>	<b>95.140</b>	<b>100.780</b>	<b>14,3</b>	<b>14,3</b>	<b>5,9</b>
<b>Administrados por la DIAN</b>	<b>93.231</b>	<b>100.433</b>	<b>14,0</b>	<b>14,2</b>	<b>7,7</b>
<b>Impuestos internos</b>	<b>77.645</b>	<b>85.347</b>	<b>11,7</b>	<b>12,1</b>	<b>9,9</b>
Renta <sup>1/</sup>	21.231	20.752	3,2	2,9	-2,3
IVA <sup>2/</sup>	17.920	19.668	2,7	2,8	9,8
Retenciones <sup>3/</sup>	28.783	27.838	4,3	3,9	-3,3
Timbre	59	58	0,0	0,0	-1,0
GMF	5.468	5.898	0,8	0,8	7,9
Patrimonio	4.184	4.275	0,6	0,6	2,2
Consumo	0	1.182	0,0	0,2	-
Combustibles	0	2.737	0,0	0,4	-
CREE	0	2.940	0,0	0,4	-
<b>Impuestos externos</b>	<b>15.585</b>	<b>15.086</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>-3,2</b>
Gravamen Arancelario	3.523	3.897	0,5	0,6	10,6
IVA Externo	12.062	11.189	1,8	1,6	-7,2
<b>Otros</b>	<b>1.910</b>	<b>347</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-81,8</b>
Gasolina	1.735	147	0,3	0,0	-91,5
Resto	175	200	0,0	0,0	14,7

\* Cifras Preliminares

1/ Corresponde al recaudo de cuotas de renta

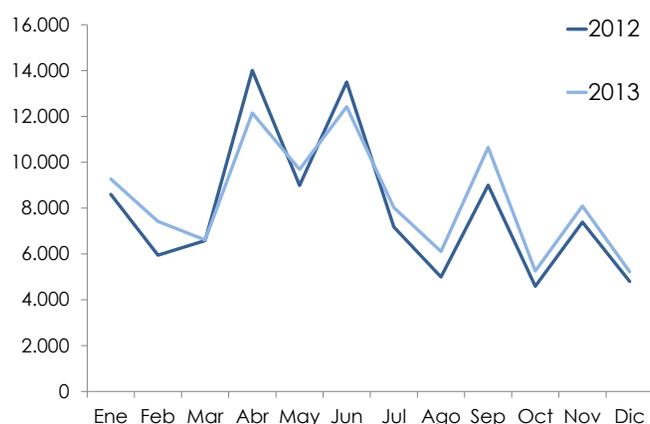
2/ Corresponde al recaudo por declaraciones de IVA

3/ Incluye los ingresos por retenciones de IVA y renta

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El desempeño del recaudo observado en 2013 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 2012, en los meses en los que se programó el pago de la segunda y tercera cuota de renta se observó una disminución en el recaudo por este impuesto, lo cual responde al menor desempeño de la actividad económica en el año gravable 2012 frente al observado en el año gravable 2011 (Gráfico 3). Es preciso recordar que buena parte del recaudo en un año particular responde a la actividad económica observada en el año inmediatamente anterior.

**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 2013, el 85% lo recaudo por la DIAN provino de la actividad interna. Tales ingresos ascendieron a \$85.347 mm (12,1% del PIB). Por su parte, los tributos surgidos de la actividad externa representaron el 15% restante, equivalente a \$15.086 mm (2,1% del PIB).

### • Recaudo Interno

El recaudo por impuestos internos en términos de PIB fue superior en 0,4 pp en relación con lo observado el año anterior. Esto se explica por la entrada en vigencia de los nuevos impuestos y por las modificaciones realizadas a los ya existentes en la Reforma Tributaria (Ley 1607 de 2012).

En particular, el recaudo por concepto de cuotas de renta correspondiente al año gravable 2012 ascendió a \$20.752 mm (2,9% del PIB), inferior en 0,3 puntos porcentuales del PIB frente a lo observado en 2012. Esta reducción se explica por: i) el desempeño de la actividad económica: mientras que el año gravable 2011 se caracterizó por un crecimiento real de 6,6%, el más alto luego de la desaceleración económica y el tercero más alto de la última década, en 2012 se registró un crecimiento inferior (4,0%); y ii) el sector minero reportó una reducción en las utilidades generadas, con lo cual el sector redujo su participación de 41,0% a 36,1% en el impuesto a cargo de renta de personas jurídicas. En particular, un factor importante en el resultado del recaudo de renta fue la reducción del impuesto a cargo de ECOPETROL, que descendió de 1,2% del PIB a 1,0% del PIB.

Por sector económico, al comparar las declaraciones de renta de personas jurídicas para los años gravables 2011 y 2012 (recaudados en la siguiente vigencia), se observa que algunos sectores presentaron crecimientos importantes en el monto del impuesto a cargo. Los sectores que mayor crecimiento registraron fueron servicios financieros (20%), otros servicios (14,7%) y construcción (9,0%) (Cuadro 3).

**Cuadro 3: Impuesto de renta a cargo de personas jurídicas por sectores económicos<sup>2</sup>**  
Años gravables 2011-2012

CONCEPTO	Año gravables (\$MM)		Participación %		Crec (%)
	2011	2012	2011	2012	2012 /2011
Minero	11.809	10.413	40,9	36,1	-11,8
Manufactura	3.369	3.463	11,7	12,0	2,8
Comercio	3.191	3.295	11,1	11,4	3,3
Servicios Financieros	3.097	3.717	10,7	12,9	20,0
Otros Servicios	2.518	2.888	8,7	10,0	14,7
Electricidad, Gas y Vapor	2.007	2.084	7,0	7,2	3,8
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	1.689	1.750	5,9	6,1	3,6
Construcción	920	1.003	3,2	3,5	9,0
Agropecuario, Silvicultura y Pesca	248	240	0,9	0,8	-3,2
<b>Total Impuesto a Cargo</b>	<b>28.848</b>	<b>28.853</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Bodega de Datos. Coordinación de Estudios Económicos - DIAN

El pago del impuesto de renta de personas naturales, realizado durante los meses de agosto y septiembre, creció 13,1%, alcanzando un 0,1% del PIB.

<sup>2</sup> Impuesto reconocido por el contribuyente en la declaración de renta, resultado del agregado entre la liquidación del impuesto y las ganancias ocasionales.

El crecimiento de la economía en 2013 (4,3%) se reflejó en el recaudo por retenciones de renta, que registró un crecimiento nominal de 7,2% al pasar de \$22.441 mm a \$24.052 mm. Por su parte, las retenciones a título de IVA presentaron una reducción del 40,3% (\$6.342 mm en 2012; \$3.786 mm en 2013). Este comportamiento obedeció a la reducción en la tarifa de retención que pasó de 50% a 15% con la Reforma Tributaria. Esta 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 su parte, las declaraciones de IVA pasaron de \$17.920 mm (2,7% del PIB) a \$19.668 mm (2,8% del PIB), registrando así un crecimiento nominal de 9,8%. Es importante resaltar que el monto recaudado por declaraciones en 2013 recoge el impuesto generado durante el último bimestre de 2012 (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, en su primer año de vigencia se efectuaron retenciones por \$2.940 mm (0,4% del PIB). Con base en las facultades otorgadas por la Ley 1607 de 2012, el Gobierno estableció el mecanismo de retención que consideró conveniente con el fin de facilitar el recaudo. En este sentido se establecieron tres tarifas de retención en la fuente según la actividad económica (0,3%, 0,6 y 1,5%)<sup>3</sup>.

Por Gravamen a los Movimientos Financieros (4x1000) se recaudaron \$5.898 mm, lo que representa un crecimiento nominal de 7,9%, manteniéndose constante en términos del PIB en 0,8% frente a 2012. 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 \$4.275 mm (0,6% del PIB), recursos que corresponden al pago de la quinta y sexta cuotas de las ocho programadas entre 2011-2014.

El recaudo por impuesto de timbre sumó \$58 mm manteniéndose constante frente a lo observado en 2012. 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 \$1.182 mm (0,2% del PIB). 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%. Según subsector económico, la actividad que más aportó al recaudo es comercio de vehículos automotores, con una participación del 46,1%, seguido del servicio de telefonía móvil con el 21,1%.

Finalmente, por Impuesto Nacional a los Combustibles se recaudaron \$2.737 mm (0,4% del PIB). 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 \$1.075 pesos por galón para la gasolina corriente y el ACPM, y de \$1.555 pesos por galón para la gasolina extra.

## • Recaudo Externo

Durante 2013 los ingresos tributarios provenientes de la actividad económica externa sumaron

<sup>3</sup> Decretos reglamentarios 862, 1102 y 1828 de 2013.

\$15.086 mm (2,1% del PIB), disminuyendo en términos nominales 3,2%. Este resultado obedeció a la caída de los ingresos por concepto de IVA, cuya contracción nominal fue de 7,2%.

Del total de recaudo externo, 74,0% se derivó del recaudo de IVA externo, mientras que el 26,0% restante provino del gravamen arancelario. En particular y de acuerdo con la información de las declaraciones de la DIAN tramitadas, de forma manual o electrónica, y certificadas por el DANE, en 2013 las importaciones registraron un crecimiento de 0,5% entre 2012 y 2013, al pasar de US\$59.111 millones a US\$59.397 millones. En cuanto a la tarifa efectiva, se registró una reducción de 1,68 pp, al pasar de 15,9% a 14,2%. Este comportamiento se explica por una sustitución de importaciones hacia bienes con tarifas nominales de arancel inferiores, así como por los ajustes normativos de la Ley 1607 de 2012 que sustituyó parte del IVA de algunos bienes suntuarios (como vehículos de alta gama) por el impuesto al consumo.

## ii. Impuesto a la Gasolina y otros

Los ingresos derivados del recaudo del impuesto global a la gasolina y ACPM sumaron \$147 mm. Estos recursos corresponden al impuesto causado en diciembre de 2012 y consignado a favor de la Nación, por parte de los responsables del impuesto, al mes siguiente. Sin embargo, es importante tener en cuenta que estos ingresos son los últimos que se recibirán por este concepto, dado que la Ley 1607 de 2012 los sustituyó por el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM. Por su parte, el resto de impuestos no administrados por la DIAN ascendió a \$200 mm al presentar un incremento de 14,67% en términos nominales<sup>4</sup>.

## B. Ingresos diferentes a tributarios

Los ingresos diferentes a tributarios presentaron un incremento en términos nominales de 59,0%, al pasar de \$11.927 mm a \$18.964 mm, lo que equivale a un incremento de 0,9 pp como proporción del PIB. Como se mencionó anteriormente, este resultado obedeció en su totalidad a mayores ingresos de capital, los cuales presentaron un crecimiento nominal de 81,1% (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Ingresos diferentes a tributarios del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2012	2013*	2012	2013*	2013*/2012
<b>INGRESOS DIFERENTES A TRIBUTARIOS</b>	<b>11.927</b>	<b>18.964</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>59,0</b>
<b>Ingresos no Tributarios</b>	<b>1.195</b>	<b>983</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-17,7</b>
<b>Fondos Especiales</b>	<b>1.505</b>	<b>1.268</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-15,7</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>9.227</b>	<b>16.713</b>	<b>1,4</b>	<b>2,4</b>	<b>81,1</b>
<b>Rendimientos financieros</b>	<b>1.027</b>	<b>674</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-34,3</b>
Rend. Finan. de Fondos Propios	707	436	0,1	0,1	-38,4
Rend. Finan. de Fondos Administrados	146	99	0,0	0,0	-32,4
Recuperación Cartera SPNF(intereses)	173	139	0,0	0,0	-19,6
<b>Excedentes Financieros</b>	<b>7.991</b>	<b>14.204</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>	<b>77,7</b>
<b>Otros ingresos de capital</b>	<b>209</b>	<b>1.835</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>-</b>

\* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>4</sup> Corresponde a los impuestos al turismo, oro y platino y timbre nacional salidas al exterior.

## i. Ingresos de capital

Frente a lo registrado en 2012, los ingresos de capital aumentaron como porcentaje del PIB en 1,0 pp, al pasar de \$9.227 mm (1,4% del PIB) a \$16.713 mm (2,4% del PIB). En comparación con lo observado un año atrás, el incremento obedeció a dos factores principalmente: los dividendos que ECOPETROL le transfirió a la Nación y el traslado de los recursos por margen de comercialización de la ANH.

En detalle, los rendimientos financieros del portafolio de fondos propios y administrados presentaron en conjunto una reducción de 37,3%, en respuesta a la disminución del saldo promedio de depósitos diarios de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) en el Banco de la República, que pasaron de \$16,3 billones a \$11,8 billones, así como a la menor tasa de remuneración.

Por su parte, los excedentes financieros pasaron de \$7.991 mm a \$14.204 mm, aumentando como proporción del PIB en 0,8 pp. El factor que explica este incremento son los excedentes que ECOPETROL le trasladó a la Nación en 2013 por \$13.194 mm (1,8% del PIB), mientras que en 2012 la transferencia fue \$7.000 mm (1,1% del PIB). En detalle, por dividendos de ECOPETROL, el Gobierno recibió en enero \$3.915 mm (0,5% del PIB), correspondientes a la tercera cuota del dividendo ordinario (\$2.569 mm) y el dividendo extraordinario decretado para 2012 (\$1.347 mm). Por su parte, entre los meses de abril y diciembre, la empresa giró la totalidad de lo correspondiente al dividendo ordinario de 2013 (\$9.278 mm; 1,3% del PIB).

El buen resultado financiero obtenido por Ecopetrol durante la vigencia 2012 y sobre el cual se calculan los dividendos que la empresa le trasladó al GNC en 2013, respondió principalmente a dos factores: i) el incremento en los precios promedio de exportación de crudos y de productos refinados, que aumentaron 3,5% y 4,5%; y ii) el aumento en los volúmenes exportados de crudo y productos derivados, que crecieron 7,5%, lo cual es consistente con el aumento en la demanda mundial de crudo observado durante 2012.

Adicionalmente, por concepto de excedentes financieros, la Nación también recibió ingresos del Banco Agrario (\$275 mm), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC (\$189 mm), la Superintendencia de Notariado y Registro (\$140 mm), Isagen (\$109 mm), Interconexión Eléctrica S.A. -ISA (\$107 mm) y Bancoldex (\$85 mm), entre otros.

En particular, los recursos trasladados por FONTIC y la Superintendencia de Notariado y Registro corresponden a excedentes decretados por la operación de 2011 y para lo cual, de acuerdo a lo establecido en el CONPES 3736 de 2012, las entidades tenían como plazo máximo de giro a la Nación el mes de febrero de 2013. En el caso de FONTIC, corresponden al monto total de los excedentes establecidos. Mientras tanto, Supernotariado transfirió los recursos de acuerdo a la solicitud del CONPES (\$109 mm antes de 31 de diciembre de 2012 y \$140 mm en febrero de 2013).

Con respecto al Banco Agrario, durante el 2012 la entidad alcanzó una utilidad neta de \$507 mm, balance superior en \$122 mm frente al obtenido en 2011, que representa un aumento de las utilidades del 31,8%. De este resultado del ejercicio se destinaron utilidades a transferir a la Nación por \$275 mm. Con lo restante se aumentaron las reservas, permitiendo un crecimiento de éstas del 27,4%.

Los recursos que ISAGEN le trasladó a la Nación en 2013 corresponden a los dividendos por su participación accionaria del 57,7%. Al cierre del 2012, la empresa arrojó una utilidad neta de \$461 mm, sobre la cual la Asamblea General Ordinaria de Accionistas decidió distribuir

dividendos por valor de \$189 mm. 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 utilidades a un valor de \$188 pesos por acción, lo cual representa un incremento de 5,03% del dividendo por acción frente a 2012.

Finalmente, en otros recursos de capital se registró la transferencia de recursos que la Agencia Nacional de Hidrocarburos le realizó a la Nación en junio por valor de \$1.301 mm (0,2% del PIB). Estos ingresos corresponden a los recursos provenientes del margen de comercialización disponibles a 31 de diciembre de 2011, que según el Decreto 4923 del mismo año fueron distribuidos de la siguiente forma: 50% a la Nación, 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos, 10% a la red vial terciaria y 5% al Programa de Normalización de Redes Eléctricas y al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

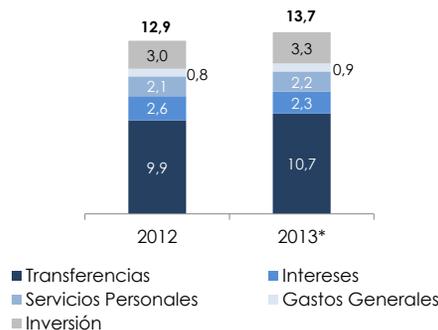
## ii. Otros ingresos

Por concepto de ingresos no tributarios se recaudaron \$983 mm al cierre de 2013. Este monto es inferior en \$212 mm frente a lo registrado el año anterior, lo que representa una disminución de 17,7%<sup>5</sup>. Los recursos provenientes de fondos especiales disminuyeron 15,7%, al sumar \$1.268 mm, en comparación con los \$1.505 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 \$343 mm y \$231 mm, respectivamente.

## 2. Gastos<sup>6</sup>

La vigencia 2013 se caracterizó por tener el monto de inversión más alto de la historia y por privilegiar las inversiones productivas de los sectores que mayor impacto tienen sobre la actividad económica. En este sentido y en concordancia con lo establecido en la Ley de Presupuesto, el gasto total presentó un incremento nominal de 11,3%. En particular, el gasto en inversión creció 18,1 %, un aumento de 0,3 pp en términos del PIB (Gráfico 4).

Gráfico 4: Gasto del GNC (% PIB)



\* Cifras Preliminares.

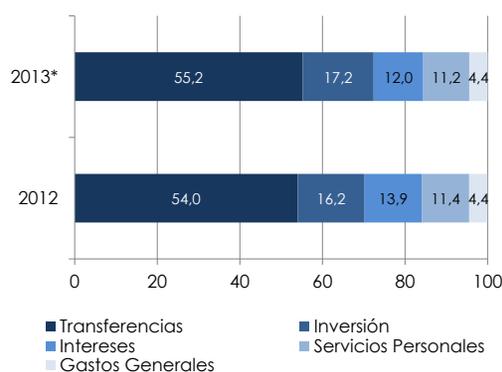
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

<sup>5</sup> Incluye tasas, multas, contribuciones y concesiones a sociedades portuarias.

<sup>6</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.

En cuanto a la composición del gasto total del GNC, se debe destacar que se generó un cambio en la distribución, de forma tal que el gasto de inversión ganó participación en el gasto total. Sin embargo, las transferencias continúan representando la mayor proporción del gasto, seguidas por la inversión, los intereses y los servicios personales (Gráfico 5).

**Gráfico 5: 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 \$112.967 mm (16,0% del PIB) y presentaron un crecimiento nominal de 10,1%. Este aumento fue producto del mayor gasto destinado a transferencias, particularmente las de CREE y SGP (Cuadro 5).

En detalle, el pago de intereses registró una reducción de \$689 mm asociados principalmente con los pagos correspondientes a deuda interna e indexaciones de TES UVR. Frente a la proyección de pago de intereses presentada en el MFMP 2013, el gasto fue menor en \$1,6 billones lo que permitió destinar mayores recursos a inversión.

**Cuadro 5: Gastos Totales del GNC**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2012	2013*	2012	2013*	
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>122.507</b>	<b>136.390</b>	<b>18,4</b>	<b>19,3</b>	<b>11,3</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>102.614</b>	<b>112.967</b>	<b>15,4</b>	<b>16,0</b>	<b>10,1</b>
<b>Intereses</b>	<b>17.052</b>	<b>16.363</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>-4,0</b>
Intereses deuda externa	3.538	3.539	0,5	0,5	0,0
Intereses deuda interna	12.538	12.265	1,9	1,7	-2,2
Indexación TES B (UVR)	976	559	0,1	0,1	-42,7
<b>Funcionamiento**</b>	<b>85.562</b>	<b>96.603</b>	<b>12,9</b>	<b>13,7</b>	<b>12,9</b>
Servicios Personales	13.988	15.223	2,1	2,2	8,8
Transferencias	66.169	75.331	9,9	10,7	13,8
SGP	25.943	28.193	3,9	4,0	8,7
Pensiones	23.616	24.296	3,5	3,4	2,9
CREE	0	5.263	0,0	0,7	-
Otras transferencias	16.611	17.579	2,5	2,5	5,8
Gastos Generales	5.404	6.049	0,8	0,9	11,9
<b>Inversión**</b>	<b>19.832</b>	<b>23.425</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>18,1</b>
<b>Préstamo Neto</b>	<b>61</b>	<b>-2</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

De otra parte, dado que la inflación en 2013 disminuyó en comparación con la de 2012 al ubicarse en 1,9%, el monto de las indexaciones de TES B cayó en 0,1% del PIB, al pasar de \$976 mm a \$559. Es importante resaltar que en la proyección del MFMP 2013 se contemplaba que el gasto asociado a este concepto ascendería a \$809 mm, toda vez que se supuso una inflación de 3%. Esto explica la ejecución de 69,2% de lo programado para la vigencia.

Por su parte, los gastos de funcionamiento crecieron 12,9% en respuesta a un mayor gasto en todos los rubros. El principal componente que explica este comportamiento lo constituye el rubro de transferencias, siendo SGP y CREE las partidas que más crecieron.

En efecto, las transferencias a las regiones a través del SGP presentaron un crecimiento nominal de 8,7%, al pasar de \$25.943 mm (3,9% del PIB) a \$28.193 mm (4,0% del PIB). Según el uso de estos recursos, para educación y salud se destinaron 2,3% y 0,9% del PIB, respectivamente.

Un aspecto a resaltar en cuanto al gasto en transferencias es el CREE. En 2013 con la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 se incorporaron estos recursos a las transferencias. De acuerdo con lo establecido en la Ley, los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad deben destinarse a atender los gastos necesarios para el normal funcionamiento de los programas de inversión social a cargo del ICBF y Sena, y para financiar parcialmente la inversión social del sistema de seguridad social en salud; adicionalmente, se destinaron recursos a educación y al sector agropecuario. Durante la vigencia, por estos conceptos se obligaron \$1.401 mm, \$979 mm y \$2.563 mm, \$195 mm y \$125 mm, en su orden.

En el caso del gasto del GNC en pensiones, se observó un incremento nominal de 2,9%. Este leve crecimiento obedece a que en 2012 se destinaron mayores recursos a la atención y pago de pensiones con el fin acelerar los reconocimientos a solicitudes de mesadas pensionales que ayudaron a reducir la presión sobre la liquidación de estos conceptos en 2013. En particular, del total de pensiones, 0,9% del PIB le fue transferido al Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP) y 1,4% del PIB a Colpensiones. En referencia a este último, la transferencia corresponde al faltante que cubre la Nación por concepto de la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el pago de las mesadas pensionales.

Como parte de otras transferencias se destacan los subsidios de energía y gas y los recursos destinados a atender los requerimientos de la unificación y universalización del Plan Obligatorio de Salud (POS), entre otros. Por estos conceptos se obligaron \$1.834 mm, \$2.664 mm y \$858 mm, en su orden.

Por su parte los servicios personales crecieron 8,8%, pasando de \$13.988 mm a \$15.223 mm. Este aumento se explica principalmente por el incremento en el pie de fuerza en 2.500 soldados y 2.500 policías. Asimismo, el crecimiento por encima de la inflación responde a los gastos recurrentes relacionados con los ascensos en escalafón, así como por el reconocimiento de la prima de antigüedad de soldados profesionales. Adicionalmente, la rama judicial y la procuraduría incrementaron sus gastos de personal en el marco del proceso de descongestión judicial. Por último, en 2013 la Registraduría realizó las contrataciones de personal para las elecciones 2014.

## **B. Inversión**

El gasto en inversión en 2013 ascendió a \$23.425 mm (3,3% del PIB). Este resultado es equivalente a un aumento como proporción del PIB de 0,3 pp, lo que implica un crecimiento nominal de 18,1% frente a lo registrado en 2012 (\$19.832 mm, 3,0% del PIB).

Entre los sectores que registraron la mayor ejecución se destaca el de transporte, que obligó recursos por \$6.658 mm, de los cuales \$1.287 mm se destinaron al programa de corredores complementarios para la prosperidad<sup>7</sup>; \$819 mm fueron al proyecto de vías terciarias; \$777 mm correspondieron al aporte de la Nación a la concesión Ruta del Sol<sup>8</sup>; y \$495 mm para el aporte de la Nación a la concesión transversal de las Américas Sector 1, entre otros proyectos.

El sector de inclusión social y reconciliación obligó el 16,9% de la inversión al destinar \$1.503 mm a Familias en Acción, \$1.033 mm a Víctimas de la Violencia y \$775 mm al programa de Asistencia a Primera Infancia.

Por su parte, el sector defensa ejecutó el 10,0% de los recursos de inversión, principalmente en programas como la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, y la adquisición, reposición y mantenimiento de equipo aéreo, terrestre y fluvial, entre otros programas.

A través del sector vivienda, ciudad y territorio se ejecutó el 7,8% de la inversión. Los recursos se focalizaron principalmente en los programas de Agua Potable y Saneamiento Básico (\$635 mm), Subsidio Familiar de Vivienda (\$586 mm) y Subsidio de Vivienda a Desplazados (\$499 mm), entre otros programas del sector.

Finalmente, a través del Ministerio de Hacienda se ejecutó el 3,3% del monto total de la inversión, al destinar \$860 mm al programa de Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal.

### 3. Financiamiento<sup>9</sup>

El total de necesidades de financiamiento de la Nación durante el año alcanzó un valor de \$41.142 mm (5,8% del PIB), producto de un déficit a financiar por \$16.703 mm (2,4% del PIB), amortizaciones por \$20.111 mm (2,8% del PIB), ajustes de causación por \$227 mm, pérdidas del Banco de la República de \$239 mm, amortizaciones de TES de corto plazo (TCO) por \$202 mm, y una disponibilidad final en caja de \$3.607 mm (0,5% del PIB) (Cuadro 6).

El déficit total a financiar del Gobierno Nacional Central en 2013 resultó de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero al déficit de la vigencia. Asimismo, la Nación atendió obligaciones por concepto de amortizaciones de deuda en moneda local por \$17.358 mm (2,5% del PIB) y en moneda extranjera por \$2.752 mm (0,4% del PIB), equivalentes a US\$1.499 millones.

Dentro de las fuentes de financiamiento que atendieron las necesidades de 2013, el GNC contó con recursos de deuda interna y externa por \$38.123 mm (5,4% del PIB), deuda flotante (variación en las cuentas por pagar a proveedores entre un año y otro) por \$867 mm (0,1% del PIB) y la disponibilidad final de caja del ejercicio 2012 por \$2.116 mm (0,3% del PIB).

<sup>7</sup> El programa de corredores complementarios para la competitividad, en ejecución por parte del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, busca el fortalecimiento de la red vial de carreteras que alimentan los corredores de comercio exterior. Este proyecto busca la construcción de 153 Km. de segunda calzada, la rehabilitación de 373 Km. de calzada existente, y el mejoramiento y pavimentación de 983 Km. de calzada existente.

<sup>8</sup> Mediante el proyecto vial autopista Ruta del Sol se busca rehabilitar y mejorar la vía existente; construir una segunda calzada en los tramos Puerto Salgar–San Roque–Yé de Ciénaga y Bosconia–Valledupar; construir una nueva vía en doble calzada en la zona de cruce de la Cordillera Central, entre Villeta y El Korán; y, finalmente, asegurar el buen estado de la vía a través de la operación y mantenimiento.

<sup>9</sup> El financiamiento es consistente con un déficit a financiar del Gobierno en el que se incluye los Costos de la Reestructuración Financiera por \$57 mm.

Durante la vigencia 2013, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) por un total de \$30.636 mm (4,3% del PIB), de los cuales las operaciones con entidades públicas, mediante convenidas y forzosas, sumaron \$10.619 mm (1,5% del PIB) y las subastas en el mercado local ascendieron a \$19.997 mm (2,8% del PIB). Es importante señalar que la emisión de TES con entidades públicas fue superior a lo proyectado en el MFMP 2013, debido a que fue necesario sustituir fuentes de financiamiento inicialmente previstas.

**Cuadro 6: Fuentes y Usos 2013**

FUENTES	\$ MM	Cierre 41.142	USOS	\$ MM	Cierre 41.142
<b>Desembolsos</b>		<b>38.123</b>	<b>Déficit a financiar</b>		<b>16.703</b>
<b>Externos</b>	(US\$ 3.997 mill.)	<b>7.486</b>	De los cuales:		
Bonos	(US\$ 2.563 mill.)	4.740	Intereses Externos	(US\$ 1.901 mill.)	3.539
Multilaterales y Otros	(US\$ 1.435 mill.)	2.746	Intereses Internos		12.265
<b>Internos</b>		<b>30.636</b>	<b>Ajustes por Causación</b>		<b>227</b>
<b>TES</b>		<b>30.617</b>	<b>Amortizaciones</b>		<b>20.111</b>
Subastas		19.997	Externas	(US\$ 1.499 mill.)	2.752
Entidades Publicas		10.619	Internas		17.358
<b>Otros</b>		<b>20</b>	<b>Pérdidas Banco República</b>		<b>239</b>
<b>Deuda Flotante</b>		<b>867</b>	<b>Amortizaciones TCO</b>		<b>202</b>
<b>Otros Recursos</b>		<b>37</b>	<b>Operaciones de Tesorería</b>		<b>54</b>
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>2.116</b>	<b>Disponibilidad Final</b>		<b>3.607</b>
En dólares	(US\$ 796 mill.)	1.473	En pesos		1.479
En pesos		643	Caja		33
			Portafolio		1.445
			En dólares	(US\$ 1.104 mill.)	2.128

\* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Teniendo en cuenta la estructura de financiamiento interno registrada a lo largo de la vigencia 2013, se observó que la relación entre colocaciones y servicio de deuda (*roll-over*) fue del orden del 113%, superior a la reportada en 2012 y a la programada en el MFMP 2013, debido a la sustitución de fuentes de financiamiento. De esta manera, las emisiones de bonos TES financiaron necesidades adicionales a las asociadas con el servicio de la deuda interna.

En 2013 la Nación recurrió a fuentes de financiamiento en el mercado externo por US\$3.997 millones (\$7.486 mm, 1,1% del PIB). Del total de desembolsos externos, US\$2.563 millones (\$4.740 mm; 0,7% del PIB) correspondieron a colocaciones de bonos en el mercado externo y US\$1.435 millones (\$2.746 mm; 0,4% del PIB) provinieron de entidades multilaterales. Es preciso señalar que las fuentes de endeudamiento externo fueron superiores a los previstos en el MFMP 2013, pues teniendo en cuenta las condiciones del mercado, el Gobierno decidió en septiembre emitir un nuevo bono global denominado en dólares a 10 años por un monto de US\$1.600 millones, los cuales se destinaron al financiamiento de gastos de la vigencia y a prefinanciamiento de 2014. Es importante tener en cuenta que los recursos obtenidos por medio de esta emisión fueron mantenidos en las cuentas de la Nación en el exterior para atender los compromisos de servicio de deuda externa y gastos en moneda extranjera, en consistencia con la política del Gobierno Nacional de no ejercer presión en el mercado cambiario.

## 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.

### A. 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>10</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 2013.

### B. Resultado Estructural 2013

El Cuadro 7 muestra el balance estructural comparativo para los años 2012 y 2013, derivado de la aplicación de la metodología expuesta sobre los balances fiscales totales de cada año. Los ingresos estructurales del GNC alcanzaron en 2013 un nivel de 16,94% del PIB equivalentes a \$119.746 mm. De estos 13,74 pp corresponden al ingreso no energético y los 3,21 pp restantes proviene de la renta energética estructural.

Por su parte, el ingreso cíclico del GNC fue 0,00% del PIB en 2013. Tal cifra totaliza el efecto negativo del ciclo económico, valorado en -0,06% del PIB y causado por un crecimiento

<sup>10</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.

observado inferior al crecimiento potencial de la economía, así como por un ciclo energético positivo de 0,06% del PIB.

**Cuadro 7: Balance Estructural GNC 2013**

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)	
	2012	2013*	2012	2013*
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>107.067</b>	<b>119.744</b>	<b>16,09</b>	<b>16,94</b>
<b>Ingresos Estructurales</b>	<b>106.330</b>	<b>119.746</b>	<b>15,98</b>	<b>16,94</b>
No Energéticos	88.752	97.077	13,34	13,74
Energéticos	17.578	22.669	2,64	3,21
<b>Ingresos Cíclicos</b>	<b>737</b>	<b>-2</b>	<b>0,11</b>	<b>0,00</b>
Tributarios sin minería	19	-405	0,00	-0,06
Energéticos	717	403	0,11	0,06
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>122.507</b>	<b>136.390</b>	<b>18,41</b>	<b>19,30</b>
<b>Gasto Estructural</b>	<b>122.507</b>	<b>136.390</b>	<b>18,41</b>	<b>19,30</b>
<b>Gasto Contracíclico</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-15.440</b>	<b>-16.645</b>	<b>-2,32</b>	<b>-2,36</b>
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>	<b>-16.177</b>	<b>-16.644</b>	<b>-2,43</b>	<b>-2,36</b>
<b>BALANCE CÍCLICO</b>	<b>737</b>	<b>-2</b>	<b>0,11</b>	<b>0,00</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 2013 en -2,36% del PIB, frente a un balance de -2,43% del PIB en 2012.