REPÚBLICA DE COLOMBIA

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

CIERRE FISCAL 2015

GOBIERNO NACIONAL CENTRAL

(Balance preliminar)

DOCUMENTO 001/2016

27 DE MAYO DE 2016

Cierre Fiscal 2015
Gobierno Nacional Central

I. Cierre Fiscal 2015

Durante los últimos años, el crecimiento económico se ha caracterizado por un desempeño estable fruto de un manejo macroeconómico transparente y responsable. A pesar de las circunstancias adversas que han golpeado la economía mundial, el crecimiento de la economía colombiana en el año 2015 (3,1%) se muestra como uno de los mayores al comprarlo con sus pares latinoamericanos. Este es el fruto de un manejo apropiado de las políticas públicas, donde la adecuada intervención fiscal ha orientado el gasto a los sectores con mayor multiplicador económico, es así que el gobierno nacional ha venido implementando medidas de choque como el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo 2.0 (PIPE 2.0) que han permitido que la economía continúe con su dinamismo estimulando la industria, la construcción y la educación.

Sin embargo, desde mediados del año 2014 el nuevo contexto económico se ha caracterizado por una disminución en los precios del petróleo y un fortalecimiento del dólar con respecto al peso colombiano, lo que ha generado necesidades de ajuste. Por un lado, las condiciones del mercado del petróleo impactaron de manera importante los ingresos del gobierno nacional para 2015 lo que llevó en una reducción de recursos disponibles para la financiación del presupuesto aprobado. Por otra parte, el incremento de la tasa representativa de mercado generó requerimientos adicionales de recursos para el pago de los intereses de la deuda denominada en dólares, lo que llevo a realizar ajustes presupuestales dentro de la vigencia, con el propósito de darle cumplimiento a la regla fiscal.

Es así que al cierre de la vigencia 2015 el déficit total del Gobierno Nacional Central (GNC) ascendió a $24.269 mm (3,0% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por $129.321 mm (16,1% del PIB) y gastos por $153.590 mm (19,2% 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 2.2% del PIB. Dicho valor cumple con lo estipulado por la Regla Fiscal de mantener una senda decreciente a través del tiempo para lo que se recuerda que el déficit estructural para el año 2014 se fijó en 2,3% del PIB.

Cuadro 1: Balance Fiscal del GNC

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
Ingresos Totales	125.904	129.321	16,7	16,1	2,7
Tributarios	108.343	116.403	14,3	14,5	7,4
No Tributarios	616	681	0,1	0,1	10,6
Fondos Especiales	1.569	1.557	0,2	0,2	-0,7
Recursos de Capital	15.377	10.680	2,0	1,3	-30,5
Gastos Totales	144.260	153.590	19,1	19,2	6,5
Intereses	16.979	20.646	2,2	2,6	21,6
Funcionamiento **	104.969	108.451	13,9	13,5	3,3
Inversión**	22.323	24.510	3,0	3,1	9,8
Préstamo Neto	-11	-18	0,0	0,0	-
Déficit/superávit	-18.356	-24.269	-2,4	-3,0	-

* Cifras Preliminares
** Incluye pagos y deuda flotante
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En detalle, durante la vigencia 2015, los ingresos crecieron 2,7%, equivalente a una reducción en términos del PIB de 0,6 puntos porcentuales (pp). Esta reducción es resultado de menores recursos de capital, principalmente asociados a los excedentes financieros de Ecopetrol los cuales disminuyeron en 0,9% del PIB.

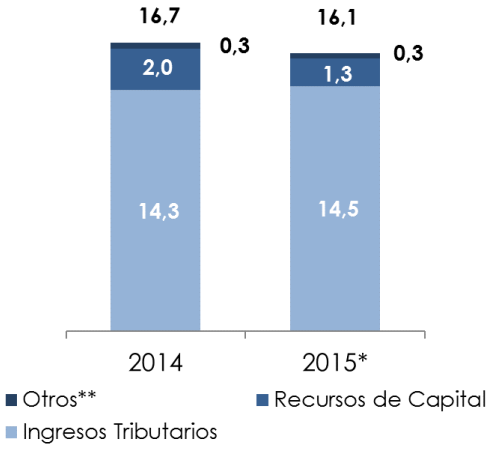
Por su parte, el gasto registró un crecimiento nominal de 6,5% el cual equivale, en términos del PIB, a un incremento de 0,1 pp. Este cambio responde a efectos contrapuestos, por un lado, a unos mayores intereses de 0,3 pp del PIB por efecto inflación y mayor tasa de cambio y un aumento de 0,1 pp del PIB en inversión. Estas mayores presiones de gasto se compensan parcialmente con menores transferencias, registradas dentro de funcionamiento, que disminuyeron en 0,3 pp 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 el 2015, el Gobierno Nacional Central reportó ingresos por $129.321 mm (16,1 % del PIB). El componente de los ingresos que presentó el mayor crecimiento fue el de ingresos tributarios al pasar de 14,3% del PIB a 14,5% del PIB, mientras que los ingresos por recursos de capital fueron los que más decrecieron, al pasar de representar 2,0% del PIB a 1,3% 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

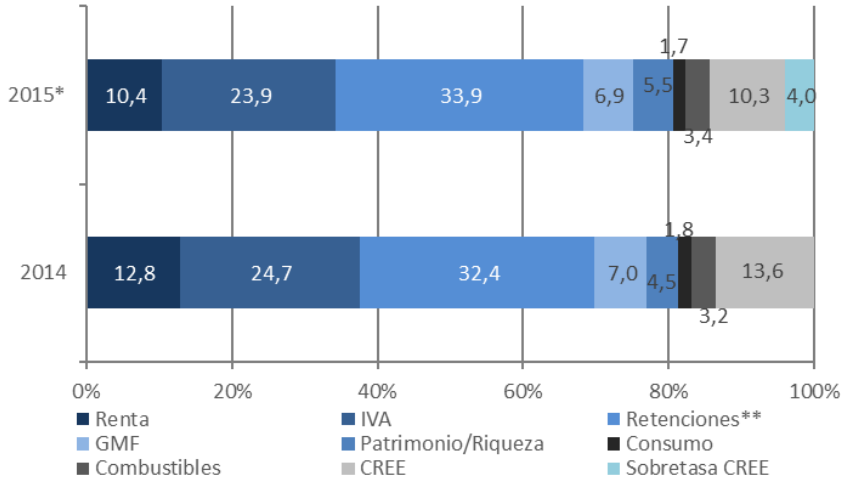
A. Ingresos tributarios

Los ingresos provenientes del recaudo de impuestos ascendieron a $116.403 mm, presentando un crecimiento nominal de 7,4%[1] (Cuadro 2). La reforma tributaria de finales de 2014, Ley 1739 de 2014, permitió mitigar parte del impacto de la reducción de los precios del petróleo sobre el recaudo tributario del Gobierno Nacional. Con la creación de la Sobretasa al Impuesto de Renta para la Equidad –CREE- y el impuesto a la riqueza se logró aumentar el nivel de recaudo con respecto a la vigencia anterior, incluso después de la caída de los ingresos en el sector petrolero.

[1] 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.

De esta manera, se evidencia una reducción en la preponderancia tanto del impuesto a la renta como del CREE sobre el total del recaudo y un protagonismo creciente de la Sobretasa del 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

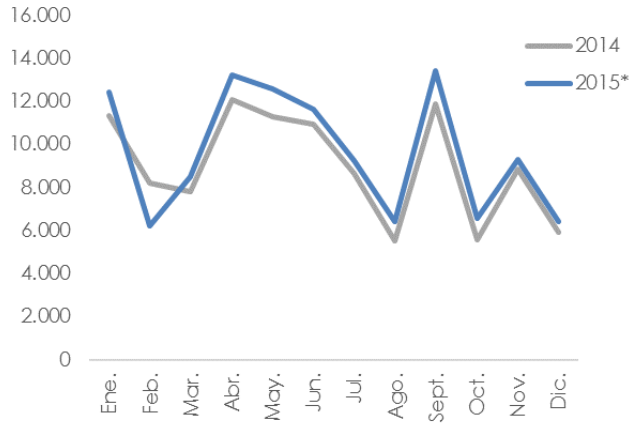
Cuadro 2: Ingresos Tributarios del GNC

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
INGRESOS TRIBUTARIOS	**108.343**	**116.403**	**14,3**	**14,5**	**7,4**
Administrados por la DIAN	**108.082**	**116.085**	**14,3**	**14,5**	**7,4**
Impuestos internos	**91.742**	**97.526**	**12,1**	**12,2**	**6,3**
Renta 1/	11.763	10.142	1,6	1,3	-13,8
IVA 2/	22.641	23.296	3,0	2,9	2,9
Retenciones 3/	29.615	32.985	3,9	4,1	11,4
Timbre	72	102	0,0	0,0	40,4
GMF	6.442	6.741	0,9	0,8	4,6
Patrimonio	4.118	5.353	0,5	0,7	30,0
Consumo	1.648	1.684	0,2	0,2	2,2
Combustibles	2.981	3.297	0,4	0,4	10,6
CREE	12.461	10.029	1,6	1,3	-19,5
Sobretasa CREE	0	3.897	0,0	0,5	-
Impuestos externos	**16.340**	**18.559**	**2,2**	**2,3**	**13,6**
Gravamen Arancelario	3.987	4.591	0,5	0,6	15,2
IVA Externo	12.353	13.968	1,6	1,7	13,1
Otros	**261**	**318**	**0,0**	**0,0**	**22,1**
Gasolina	0	0	0,0	0,0	-
Resto	261	318	0,0	0,0	22,1

* 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 2015 muestra una estacionalidad marcada. La concentración de los ingresos, determinada por el calendario tributario, se presenta en los meses de enero, abril y septiembre. Sin embargo, frente al recaudo 2014, el menor recaudo del sector petrolero mostró un fuerte impacto en el mes de febrero y junio en los cuales se pagaron la primera y segunda cuota de renta (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, en 2013 se presentó un crecimiento real de 4,9% del PIB, mientras que en 2014 uno de 4,4% del PIB.

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 2015, el 84% del recaudo por la DIAN provino de la actividad interna. Tales ingresos ascendieron a $97.526 mm (12,2% del PIB). Por su parte, los tributos surgidos de la actividad externa representaron el 16% restante, equivalente a $18.559 mm (2,3% del PIB).

• Recaudo Interno

El recaudo por impuestos internos presentó un crecimiento nominal de 6,3% que, al ser mayor que el crecimiento nominal de la economía, resultó en un incremento de 0,1 pp del PIB con respecto a lo observado el año anterior. Esto responde a efectos que se contraponen entre sí, por un lado, un menor recaudo de cuotas de Renta y de CREE, por los menores ingresos del sector petrolero, y por otro lado un mayor recaudo de Sobretasa de CREE y Riqueza.

En particular, el recaudo por concepto de cuotas de renta correspondiente al año gravable 2015 ascendió a $10.142 mm (1,3% del PIB), inferior en 0,3 pp del PIB frente al recaudo observado en 2014 que se registró en $11.763 mm (1,6% del PIB). Esta reducción responde principalmente a un menor recaudo por parte del sector petrolero en cerca de $3,8 billones (0,5% del PIB) respecto a lo recaudado en 2014. Vale la pena aclarar que las 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. Dado que los anticipos del sector petrolero para la vigencia 2014 fueron superiores a los efectuados en 2015 el impacto de los precios del petróleo sobre el recaudo se intensificó.

Por otro lado, la mayor gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN- devino en un mayor crecimiento de las retenciones tanto de Renta como de IVA. Las primeras incrementaron en cerca de 10,6% mientras que las segundas lo hicieron en un 17,0%. De esta manera el total de las retenciones aumentaron en 11,4% al pasar de $29.615 mm a $32.985 mm.

Por otro lado, las declaraciones de IVA pasaron de $22.641 mm (3,0% del PIB) a $23.296 mm (2,9% del PIB), registrando así un crecimiento nominal de 2,9%, inferior al crecimiento nominal de la economía, con lo que en términos de PIB se redujo en 0,1 pp de un año al otro. Es importante resaltar que el monto recaudado por declaraciones en 2014 recoge el impuesto generado durante el último bimestre de 2014 (noviembre y diciembre) y lo correspondiente a los meses de enero a octubre de la vigencia.

La reforma tributaria de finales de 2014 estableció la creación del impuesto a la Riqueza para las personas naturales y jurídicas con lo que se le dio continuidad al impuesto al patrimonio que expiraba en 2015. Para el año 2015 se registró un ingreso por $5.353 (0,7% del PIB), 30% superior al recaudo de las últimas dos cuotas del impuesto al patrimonio que se registró en $4.118 (0,5% del PIB) para 2014. La Ley, adicionalmente, determinó una reducción paulatina de la tarifa de este impuesto en los próximos años hasta que desaparece en 2018 para personas jurídicas y en 2019 para personas naturales.

En cuanto al recaudo por Impuesto de Renta para la Equidad –CREE-, se presentó una marcada reducción de 19,5%, al pasar de $12.461 (1,6% del PIB) en 2014 a $10.029 (1,3% del PIB) en 2015. Esta caída en el ingreso por este concepto se debió a dos factores: (i) un efecto base observado en 2014 debido a menores retenciones en 2013, y, (ii) una menor actividad del sector petrolero en el año 2014 comparada con la de 2013. El primer efecto responde a que en el 2013 solo se practicaron retenciones para los segundos siete meses del año, con lo que la base de cuotas en el 2014 fue superior a las de un año promedio. Asimismo, el segundo factor responde a que el ingreso por cuotas de CREE del sector petrolero fue menor al de 2013 por el menor precio del crudo en el 2014. Adicionalmente, el menor precio registrado en 2015 llevó a que las retenciones practicadas en esta vigencia fueran menores a las practicadas en 2014, lo que redujo aún más el ingreso proveniente de dicho sector.

La Sobretasa al Impuesto de Renta para la Equidad –CREE-, establecida mediante los artículos 21 a 24 de la Ley 1739 de 2014, tuvo un impacto positivo sobre el recaudo total del Gobierno Nacional al generar ingresos adicionales por $3.897mm (0,5% del PIB). Como se mencionó inicialmente, este impuesto permitió mitigar el impacto del menor recaudo por concepto de impuesto a la Renta y CREE en el sector petrolero sobre las finanzas del Gobierno. Adicionalmente, la Ley determinó reemplazar, de manera paulatina, el ingreso fruto del impuesto a la riqueza por el valor incremental de la Sobretasa del CREE en los próximos años. De esta manera fijó unas tarifas diferenciales hasta el año 2020, año en que marchita por completo el impuesto: 5% para el 2015, 6% para el año 2016, 8% para el 2018 y 9% para el 2019.

Por Gravamen a los Movimientos Financiero (4x1000) se recaudaron $6.741 mm, lo que representa un crecimiento nominal de $4,6% con respecto a 2014, reflejado en una caída de 0,1 pp del PIB frente a lo observado en la vigencia anterior. Es importante destacar que debido a la reforma tributaria de finales de 2014 la tarifa de este impuesto se mantuvo constante con respecto a 2014, lo que evitó una caída en los ingresos de la Nación cercana a $1,7 billones.

El recaudo por impuesto de timbre sumó $102 mm manteniéndose constante en términos del PIB frente a lo observado en 2014. 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 $1.684 mm (0,2% del PIB) superior en $36 mm a lo recaudado el año anterior, lo que equivale a un incremento nominal de 2,2%. 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 $3.297 (0,4%) lo que corresponde a un incremento nominal de 10,6% con respecto a la vigencia anterior. 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 $1.148 pesos por galón para la gasolina corriente y el ACPM, y de $1.660 pesos por galón para la gasolina extra.

- **Recaudo Externo**

Durante 2014 los ingresos tributarios provenientes de la actividad económica externa sumaron $18.559 mm (2,3% del PIB), aumentando en términos nominales 13,6% con respecto a la vigencia anterior. Este resultado obedeció al incremento en los ingresos por concepto de IVA y Arancel, cuyos incrementos nominales fueron de 13,1% y 15,2%, respectivamente.

Del total del recaudo externo, 75% se derivó del recaudo de IVA externo, mientras que el 25,0% 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 2015 las importaciones registraron un decrecimiento de 15,3% frente a 2014, al pasar de US$64,011 millones a US$54,233 millones. Sin embargo, esta reducción se ve compensada por la depreciación del peso colombiano lo que permite un incremento efectivo en el recaudo por este concepto.

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 $318 mm al presentar un incremento de 22,1% en términos nominales[2].

B. Ingresos diferentes a tributarios

Los ingresos diferentes a tributarios presentaron una reducción en términos nominales de 26,4%, al pasar de $17.561 mm a $12.918 mm, lo que equivale a una contracción de 0,7 pp como proporción del PIB. Este resultado obedeció casi en su totalidad a menores ingresos de capital, los cuales presentaron un decrecimiento nominal de 30,5%, como respuesta al menor ingreso de dividendos de Ecopetrol por $6,6 billones (Cuadro 3).

[2] Corresponde a los impuestos al turismo, oro y platino y timbre nacional salidas al exterior.

Cuadro 3: Ingresos diferentes a tributarios del GNC

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2014	2015*	2014	2015*	2015*/2014
INGRESOS DIFERENTES A TRIBUTARIOS	17.561	12.918	2,3	1,6	-26,4
Ingresos no Tributarios	616	681	0,1	0,1	10,6
Fondos Especiales	1.569	1.557	0,2	0,2	-0,7
Ingresos de Capital	15.377	10.680	2,0	1,3	-30,5
Rendimientos financieros	1.200	1.845	0,2	0,2	53,8
Rend. Finan. de Fondos Propios	811	1.451	0,1	0,2	78,9
Rend. Finan. de Fondos Administrados	204	249	0,0	0,0	22,1
Recuperación Cartera SPNF(intereses)	185	146	0,0	0,0	-21,1
Excedentes Financieros	12.005	5.743	1,6	0,7	-52,2
Otros ingresos de capital	2.172	3.091	0,3	0,4	42,3

* Cifras Preliminares
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

i. Ingresos de capital

Frente a lo registrado en 2014, los ingresos de capital disminuyeron como porcentaje del PIB en 0,7 pp, al pasar de $15.377 (2,0% del PIB) a $10.680 (1,3% del PIB). La reducción obedeció principalmente a una menor repartición de dividendos de Ecopetrol dados los menores precios de petróleo registrados en 2014 y por ende las menores utilidades del ejercicio para dicho período. Si bien los ingresos por rendimientos financieros y los otros ingresos de capital mostraron un mejor comportamiento que el observado en 2014, no fue suficiente para compensar la reducción mencionada en excedentes financieros.

Los ingresos por rendimientos financieros presentaron un incremento nominal de 53,8% al pasar de $1.200 mm (0,2% del PIB) en 2014 a $1.845 mm (0,2% del PIB) en 2015. Si bien los rendimientos de fondos administrados y recuperación de cartera del Sector Público No Financiero presentaron un comportamiento regular, los rendimientos de los fondos propios presentaron un incremento excepcional de 78,9%. Este incremento respondió a la tenencia y liquidación por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) de recursos denominados en TES que fueron trasladados por entidades pertenecientes a la Cuenta Única Nacional (CUN). Vale la pena aclarar que a partir de 2014 se registraron traslados de la CUN, pero el grueso de las operaciones y el momento en el que se llevó a cabo la liquidación de los bonos del Gobierno fue en la vigencia 2015. Los recursos de la Cuenta Única Nacional son administrados por la DGCPTN y pagan rendimientos a las entidades propietarias de los recursos, sin embargo, los ingresos registrados mediante este rubro responden al pago de cupones de los TES consignados y la liquidación de algunos de ellos, así como el eficiente manejo de los recursos por parte del Tesoro Nacional.

Por su parte, los excedentes financieros pasaron de $12.005 mm a $5.743 mm, disminuyendo como proporción del PIB en 0,9 pp. Esta reducción respondió en gran medida a una menor repartición de dividendos de Ecopetrol. El total de dividendos de Ecopetrol recibidos por el Gobierno en 2014 ascendió a $10.770 mm, de los cuales $1.310 mm correspondieron a dividendos de vigencias pasadas. En 2015 ingresaron $4.148 mm de dividendos de Ecopetrol del ejercicio de 2014 y se determinó un ahorro de $691 mm para ser entregados en 2016. Se hace claro entonces que debido a que (i) no se tenían ahorrados dividendos de vigencias pasadas, (ii) se determinó un ahorro para 2016 y (iii) los precios del petróleo en 2014 fueron menores a los observados en 2013, el ingreso de dividendos fue sustancialmente menor al de la vigencia anterior.

Adicionalmente, por concepto de excedentes financieros, la Nación también recibió ingresos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- ($477 mm), Isagen ($277 mm), el Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - FONTIC ($262 mm), Banco Agrario ($248 mm), entre otros.

En particular, los recursos trasladados por el Banco Agrario responden a lo dictado por el CONPES 3826 de 2015 que establece que el monto a transferir a la Nación a título de dividendos es de $248 mm. Esta cuantía corresponde a unas utilidades de $483 mm para 2014, balance inferior en $65 mm frente a lo obtenido en 2013. Los recursos trasladados por la ANH en el 2015 provienen de excedentes del ejercicio de 2013 y 2014. El CONPES 3825 de 2014 determinó que $267 mm de excedentes del ejercicio de 2013 serían repartidos en 2015, mientras que el CONPES 3845 de 2015 dictaminó el traslado de $210 mm en 2015 de excedentes del ejercicio de 2014.

Finalmente, frente a lo observado en 2014 los otros recursos de capital presentaron un incremento nominal de 42,3% lo que representó un incremento de 0,1 pp al pasar de $2.172 (0,3% del PIB) a $3.091 (0,4% del PIB). Para cada uno de los años se presentaron actividades extraordinarias que llevaron a la acumulación de estos montos. En 2014 se presentaron 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.

En 2015, en cambio, dando cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se realizó el traslado de la reserva actuarial de Positiva Compañía de Seguros S.A por $3,3 billones a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para garantizar el cumplimiento de las obligaciones actuariales trasladadas al Gobierno Nacional. Adicionalmente, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, desarrollado por el Decreto 2112 de 2014, se realizó la devolución de recursos que habían sido reintegrados por el Fondo de Adaptación a finales de 2014 por $500 mm para su ejecución en el 2015 y que se contabilizan de manera negativa dentro de este rubro. Dicho traslado en 2014 se había realizado para la correcta ejecución de la Cuenta Única Nacional y en respuesta al mandato de la Ley ya mencionada que 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 sin perjuicio de que la entidad pueda pedir su devolución para una ejecución posterior, evento que se materializó en esta vigencia.

ii. Otros ingresos

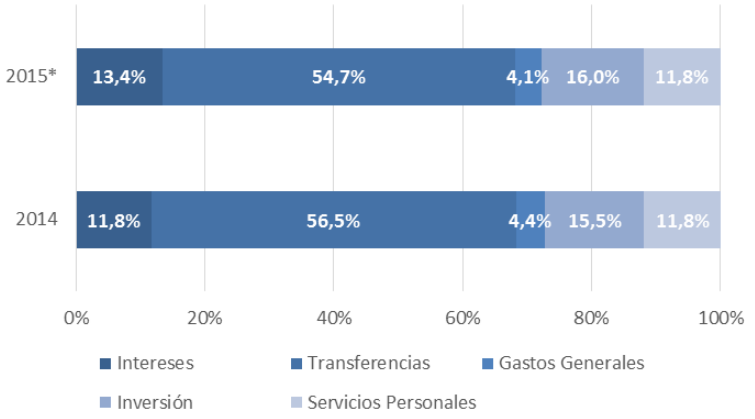
Por concepto de ingresos no tributarios se recaudaron $681 mm al cierre de 2015. Este monto es superior en $65 mm frente a lo registrado el año anterior, lo que representa un incremento nominal de 10,6%[3]. Los recursos provenientes de fondos especiales aumentaron se mantuvieron estables al sumar $1.557 mm, en comparación con los $1.569 mm obtenidos el año anterior. En particular, el recaudo de los Fondos de Financiación del Sector Justicia y de Convivencia y Seguridad Ciudadana ascendió a $438 mm y $289 mm, respectivamente.

[3] Incluye tasas, multas, contribuciones y concesiones a sociedades portuarias.

2. Gastos[4]

Los gastos del GNC en 2015 presentaron un crecimiento nominal de 6,5% al pasar de $144.260 mm (19,1% del PIB) a $153.590 mm (19,2% del PIB), lo cual representó un incremento de 0,1 pp como proporción del PIB. En particular, los gastos de funcionamiento disminuyeron 0,4 pp del PIB; los gastos dirigidos al pago de intereses se incrementaron 0,3 pp como proporción del PIB, y el gasto en inversión se incrementó en 0,1 pp del PIB. A continuación se presenta la composición del gasto total del GNC; se puede ver una variación en la distribución del gasto para el año 2015 donde se incrementa la participación de los pagos de intereses e inversión y se disminuye la participación de los rubros de funcionamiento (**Gráfico 4**).

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 $129.097 mm y se mantienen constantes como proporción del PIB con respecto al año 2014 (16,1% del PIB), situación que fue permitida por una disminución de 0,44 pp del PIB en los pagos de funcionamiento (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**).

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

Cuadro 4: Gastos Totales del GNC

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2014	2015	2014	2015	2015/2014
GASTOS TOTALES	**144.260**	**153.590**	**19,1**	**19,2**	**6,5**
Gastos Corrientes	**121.948**	**129.097**	**16,1**	**16,1**	**5,9**
Intereses	**16.979**	**20.646**	**2,2**	**2,6**	**21,6**
Intereses deuda externa	3.746	5.377	0,5	0,7	43,6
Intereses deuda interna	11.848	12.244	1,6	1,5	3,3
Indexacion TES B (UVR)	1.386	3.025	0,2	0,4	118,3
Funcionamiento**	**104.969**	**108.451**	**13,9**	**13,5**	**3,3**
Servicios Personales	17.045	18.192	2,3	2,3	6,7
Transferencias	81.514	83.987	10,8	10,5	3,0
SGP	28.634	29.579	3,8	3,7	3,3
Pensiones	28.206	27.946	3,7	3,5	-0,9
CREE	7.801	11.076	1,0	1,4	42,0
Otras transferencias	16.874	15.386	2,2	1,9	-8,8
Gastos Generales	6.409	6.272	0,8	0,8	-2,1
Inversión**	**22.323**	**24.510**	**3,0**	**3,1**	**9,8**
Préstamo Neto	**-11**	**-18**	**0,0**	**0,0**	**-**
Déficit total	**-18.356**	**-24.269**	**-2,4**	**-3,0**	**32,2**

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En detalle, el pago de intereses registró un aumento de $3.666 mm que responde al incremento de sus tres componentes. Por su parte, el monto de las indexaciones de TES B aumentó en 0,2% del PIB al pasar de $1.386 mm a $3.025 mm debido al incremento de la inflación en 2015 que alcanzo 6,8%, tres puntos porcentuales por encima de lo observado en el año 2014 donde se ubicó en 3,7%.

Respecto a la deuda externa, su monto se incrementó en 0,2 pp del PIB como consecuencia de la devaluación generalizada del peso. Como se mencionó, esto es efecto de los menores flujos de moneda extranjera al país desde mediados del año 2014 lo que fue ocasionado principalmente por la disminución de los precios internacionales del petróleo.

Siguiendo la política de austeridad inteligente del Gobierno Nacional, como consecuencia de la disminución de las rentas petroleras y para dar cumplimiento a la regla fiscal definida en la Ley 1473 de 2011, los gastos de funcionamiento presentaron una disminución de 0,4 pp del PIB entre 2014 y 2015, lo que significó un incremento nominal de 3,3% para el mismo periodo. Esto responde a dos efectos contrapuestos; por un lado, un incremento de 0,4 pp del PIB en los pagos del CREE; por el otro, una disminución de aproximadamente 0,7 pp del PIB en los rubros de funcionamiento restantes.

Por su parte, las transferencias a las regiones a través del Sistema General de Participaciones, SGP, presentaron un incremento nominal de 3,3% al pasar de $28.634 mm (3,8% del PIB) a $29.579 mm (3,7% del PIB).

Por el lado de las transferencias destinadas al pago de pensiones se observa una disminución nominal de 0,9% equivalente a $260 mm. En particular, del total de pensiones, 0,3% del PIB son pagadas al Fondo del Magisterio (FOMAG), 0,5% del PIB se dirigieron al pago de asignaciones de retiro, 0,8% del PIB a CAJANAL y 1,2% del PIB a Colpensiones.

Ahora bien, la ejecución de los pagos destinados al CREE alcanzaron la suma de $11.076 mm, lo que representó un incremento de 0,4 pp del PIB con respecto a la cifra observada en el año 2014.

Esto es explicado por un anticipo de obligaciones del año 2014 efectuadas en el año 2013 que redujo el gasto efectivo al cierre de este año; mientras que para el año 2015 la ejecución observada correspondió a la anualidad completa.

Con respecto al pago de servicios personales estos crecieron 6,7%, pasando de $17.045 mm a $18.192 mm. Este aumento, por encima de la inflación observada, responde a diferentes variables entre las cuales se destacan cuatro. En primer lugar, que el Gobierno honró los acuerdos pactados con los trabajadores en donde se estableció que para los años 2015 y 2016 el incremento salarial sería igual a la inflación causada más un punto. En segundo lugar, los gastos de personal observados en el sector defensa deben seguir la dinámica definida por la legislación que establece el ajuste conforme al incremento del salario mínimo y debe respetar los ascensos de todos los uniformados. En tercer lugar, se continuó con la reestructuración de la Fiscalía que tiene un costo total de $1 billón, amortizado en tres años, y prevé aumentar en 3.600 el número de funcionarios a 2016. Finalmente, se evidenció el efecto de la bonificación judicial pactada en 2012, que sería 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, conforme al plan de austeridad emitido por directiva de la Presidencia de la Republica en diciembre de 2014 y la reducción de 10% definida en la Ley de Presupuesto del año 2015, los gastos generales disminuyeron 2,1% entre 2014 y 2015.

B. Inversión

El gasto en inversión en 2015 ascendió a $24.510 mm (3,1% del PIB). Este resultado refleja un aumento como proporción del PIB de 0,1 pp lo que implica un crecimiento nominal de 9,8% frente a lo registrado en 2014 ($22.323 mm, 3,0% del PIB). Dicho balance responde a una reacomodación de recursos en la vigencia lo que permitió incrementar los pagos en este rubro.

Entre los sectores que registraron mayor crecimiento con respecto a la vigencia pasada se destaca inclusión social, quien presentó un aumento en ejecución de $1.354 mm debido a los mayores recursos destinados a la atención a primera infancia en el año 2015, con los cuales se atiende la demanda del programa y el pago prestacional y salarial de más de 61.000 madres comunitarias. Asimismo, se resalta un incremento en los recursos destinados al sector educación dirigidos a financiar el programa Ser Pilo Paga.

Por otro lado, los sectores que presentaron mayor reducción en su inversión fueron defensa, transporte e información estadística. En el sector de información estadística la reducción en la ejecución de gasto de $196.673 mm se debe a una menor programación de gastos con respecto al año 2014, en el cual se llevó a cabo el Censo Agropecuario. Para el sector defensa se evidenció una menor inversión con respecto a la vigencia anterior debido a una disminución en la ejecución de recursos. Finalmente, los gastos de inversión del sector transporte disminuyeron como consecuencia de la finalización de las obras contenidas dentro del proyecto de caminos de la prosperidad y corredores complementarios de competitividad.

3. Financiamiento[5]

El total de necesidades de financiamiento de la Nación durante el año alcanzó un valor de $68.760 mm (8,6% del PIB), producto de un déficit a financiar por $24.269 mm (3,0% del PIB), amortizaciones por $25.840 mm (3,2% del PIB), deuda flotante (variación en las cuentas por

[5] El financiamiento incluye los Costos de la Reestructuración Financiera por $39 mm.

pagar a proveedores entre un año y otro) por $2.201, pérdidas del Banco de la República por $124 mm y una disponibilidad final de $16.187 mm (2,0% del PIB) (**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**). Sin embargo, vale la pena aclarar que al cierre del año la disponibilidad de caja aumentó en $10.278 mm (1,3% del PIB) al pasar de una disponibilidad inicial de $5.909 mm (0,7% del PIB) a una disponibilidad final de $16,187 mm (2,0% del PIB)

Dentro de las fuentes de financiamiento que atendieron las necesidades de 2015, el GNC contó con desembolsos de deuda interna y externa por $49.401 mm (6,2% del PIB) y operaciones de tesorería por $12.729 mm (1,6% del PIB).

Durante la vigencia 2015, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) por un total de $30.645 (3,8% del PIB), de los cuales las operaciones con entidades públicas, mediante convenidas y forzosas, sumaron $7.550 mm (0,9% del PIB) y las subastas en el mercado local ascendieron a $22.800 mm (2,8% del PIB).

Cuadro 5: Fuentes y Usos 2015

FUENTES	US$	Cierre 68.760	USOS	US$	Cierre 68.760
Desembolsos		**49.401**	**Déficit a Financiar**		**24.269**
Externos	(US$ 6.586 mill.)	**18.755**	De los cuales		
Bonos	(US$ 3.958 mill.)	10.678	Intereses Internos		15.270
Multilaterales y Otros	(US$ 2.627 mill.)	8.077	Intereses Externos	(US$ 1.999 mill.)	5.489
Internos		**30.645**	Gastos en Dólares	(US$ 552 mill.)	1.533
TES		**30.613**			
Subastas		22.800	**Amortizaciones**		**25.840**
Entidades Públicas		7.550	Externas	(US$ 2.111 mill.)	6.045
Otros		263	Internas		19.795
Otra Deuda Interna		**32**			
Ajustes por Causación		**722**	**Deuda Flotante**		**2.201**
Operaciones de Tesorería		**12.729**	**Pérdidas Banco República**		**124**
Disponibilidad inicial		**5.909**	**Pago de Obligaciones**		**139**
En pesos		3.525			
En dólares	(US$ 1.002 mill.)	2.384	**Disponibilidad Final**		**16.187**
			En pesos		10.712
			En dólares	(US$ 1.738 mill.)	5.475

* Cifras Preliminares
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En 2015 la Nación recurrió a fuentes de financiamiento en el mercado externo por US$6.582 millones ($18.755 mm, 2,3% del PIB). Del total de desembolsos externos, US$3.958 millones ($10.678 mm; 1,3% del PIB) correspondieron a colocaciones de bonos en el mercado externo y US$2.627 millones ($8.077 mm; 1,0% del PIB) provinieron de créditos con entidades multilaterales.[6] Es preciso señalar que las fuentes de endeudamiento externo fueron superiores a las previstas en el MFMP 2015, pues teniendo en cuenta las condiciones del mercado, en septiembre de 2015 el Gobierno decidió pre financiar parte de las necesidades de la vigencia 2016. Lo anterior, se realizó mediante la emisión de un nuevo bono a 10 años, denominado en dólares de los Estados Unidos con vencimiento en 2026.

[6] La tasa de cambio implícita no es la misma para los distintos rubros debido a que se registra la tasa observada al momento de cada una de las transacciones.

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[7] 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.

B. Resultado Estructural 2015

El **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra el balance estructural comparativo para los años 2014 y 2015, derivado de la aplicación de la metodología expuesta sobre los balances fiscales totales de cada año. Los ingresos estructurales del GNC alcanzaron en 2015 un nivel de 16,9% del PIB equivalentes a $135.583 mm. De estos, 15,3 pp corresponden al ingreso no energético y los 1,5 pp restantes provienen de la renta energética estructural.

Por su parte, el ingreso cíclico del GNC fue 0,8% del PIB en 2015. Tal cifra totaliza el efecto negativo del ciclo económico y energético, valorado en -0,8% del PIB causado por un crecimiento

[7] 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 y una disminución en los precios del petróleo de la vigencia con respecto a su estimación de largo plazo.

Cuadro 6: Balance Estructural GNC 2015

CONCEPTO	($MM)		(% PIB)	
	2014	2015*	2014	2015*
INGRESOS TOTALES	**125.904**	**129.321**	**16,7**	**16,1**
Ingresos Estructurales	**126.830**	**135.583**	**16,8**	**16,9**
No Energéticos	107.136	122.853	14,2	15,3
Energéticos	19.694	12.730	2,6	1,6
Ingresos Cíclicos	**-926**	**-6.262**	**-0,1**	**-0,8**
Tributarios sin minería	-926	-2.332	-0,1	-0,3
Energéticos	0	-3.930	0,0	-0,5
Gastos Totales	**144.260**	**153.590**	**19,1**	**19,2**
Gasto Estructural	**144.260**	**153.590**	**19,1**	**19,2**
Gasto Cíclico	**0**	**0**	**0,0**	**0,0**
Balance Total	**-18.356**	**-24.269**	**-2,4**	**-3,0**
Balance Estructural	**-17.430**	**-18.007**	**-2,3**	**-2,2**
Balance Cíclico	**-926**	**-6.262**	**-0,1**	**-0,8**

* Cifras Preliminares
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta forma, el balance estructural, cerró en 2015 en -2,2% del PIB, frente a un balance de -2,3% del PIB en 2014 con lo que se da cumplimiento a la Regla Fiscal.