

# Notas Fiscales

Ministerio de Hacienda y Crédito  
Público

No. 1, Enero 2011

Estrategia económica y fiscal  
2010-2014

Juan Carlos Echeverry Garzón

Rodrigo Suescun Melo

Gloria Alonso Masmela



## ESTRATEGIA ECONÓMICA Y FISCAL 2010-2014

**Juan Carlos Echeverry Garzón**  
**Rodrigo Suescun Melo**  
**Gloria Alonso Masmela<sup>1</sup>**

### RESUMEN EJECUTIVO

En este documento se presenta el diseño de la política fiscal para los próximos cuatro años, el cual incluye una serie de reformas encaminadas a garantizar la sostenibilidad fiscal, promover la generación de empleo, impulsar el crecimiento de la economía y lograr avances en la productividad.

La estrategia económica del nuevo gobierno se fundamenta en la adopción de medidas orientadas a impulsar sectores específicos de la economía que por sus encadenamientos con otras actividades contribuyen al crecimiento económico, a la generación de empleo y por lo tanto a mejorar los indicadores sociales del país. . Se espera que el fortalecimiento de estos sectores (minería, vivienda, infraestructura y agro) identificados como “las locomotoras” tenga un impacto positivo sobre el ingreso de los hogares, el empleo y la demanda interna de la economía, todo en un marco de sostenibilidad fiscal.

### ABSTRACT

This document presents the economic policy design for the next four years, including a set of reforms seeking to guarantee fiscal sustainability, promote employment and economic growth, and enhance productivity.

The new government’s economic strategy is based on incentives focused on key sectors; the effects will spill over the rest of the productive sector generating economic growth, employment and better social outcomes. These key sectors are mining, housing, infrastructure, agriculture and innovation, which have been labeled “the engines of economic growth”. This strategy is expected to have a significant impact on household income, employment and domestic demand, always within a framework of fiscal sustainability.

*Boletín No.1*

*Códigos: JEL: H53, J08*

*Palabras Clave: Política Fiscal y Sostenibilidad Fiscal*

---

<sup>1</sup> Ministro de Hacienda y Crédito Público, Viceministro Técnico y Directora de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta nota se elaboró con el apoyo del equipo técnico de la Dirección de Política Macroeconómica, en especial se destaca la participación de Yesid Parra y Redy Lopez, asesores de esta dirección.

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno colombiano está convencido de la importancia que tiene para el país garantizar un manejo responsable de las finanzas públicas que contribuya a la estabilidad macroeconómica. En ese sentido y sin descuidar el compromiso con la sostenibilidad fiscal, se considera que el país aún requiere de políticas públicas que permitan impulsar la dinámica del crecimiento hacia una senda sostenible en el mediano plazo y reducir el desempleo. En consecuencia, y sin que la decisión implicara alejarse de manera importante de las metas fiscales de largo plazo propuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo- MFMP- 2010, se identificaron sectores que por ser generadores de empleo y por sus encadenamientos con otros sectores productivos de la economía requerían de un apoyo fiscal adicional al que les había sido asignado en la anterior administración. Esta decisión llevó a la revisión del Plan Financiero de 2011 y a una leve modificación de las metas fiscales en el mediano plazo.

Como se explicará con amplio detalle a continuación, el diseño de la política fiscal en los próximos cuatro años está enmarcado por una serie de reformas que, de un lado, contribuirán a garantizar la sostenibilidad fiscal en favor de la estabilidad macroeconómica y la generación de empleo y, de otro, a impulsar el crecimiento de la economía y a lograr avances en productividad. En efecto, se presentaron al Congreso de la República tres proyectos de ley que buscan garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Dos de estos proyectos, tienen carácter constitucional, por lo cual se requieren ocho debates para su aprobación en el Congreso, de tal forma que se espera entren en vigencia en la primera mitad de 2011.

El primero busca modificar el actual sistema de distribución de las regalías, de forma que los recursos que hoy en día solo llegan al 17% de la población puedan ser distribuidos en todo el país con criterios de equidad social, regional e intergeneracional, dando prelación a las regiones más pobres del país. Con el Sistema General de Regalías el 100% de la población colombiana se vería beneficiada por el acceso a dichos recursos. El segundo busca modificar la Constitución Nacional de forma que se reconozca la sostenibilidad fiscal como un principio de todos los colombianos y un deber de todos los órganos del Estado velar por su cumplimiento. Bajo los mandatos de esta Ley y con la adopción de una regla fiscal que contribuya a mejorar el balance en las cuentas del Gobierno Nacional Central, se materializa el compromiso con un manejo responsable de la política fiscal.

Simultáneamente, se tramitan ante el Congreso varios proyectos de ley con distintos propósitos: i) para estimular la generación de empleo y reducir de manera importante la informalidad laboral, ii) para eliminar distorsiones del sistema tributario actual, y iii) para apoyar al sector empresarial del país, mediante la adopción de medidas que le reducen los costos no salariales como estrategia para contrarrestar, al menos en parte, los efectos de la apreciación de la moneda y estimular el aumento en la productividad. Si bien algunas de esas medidas tienen un impacto negativo en las cuentas de la Nación, se espera que su efecto dinamizador sobre la actividad económica se vea reflejado en el mediano plazo en mayores ingresos para el fisco. No sobra mencionar en todo caso que, entre otras medidas compensatorias de ingresos, también se presentó un proyecto de ley al Congreso de la República que busca eliminar las exenciones que drenan el recaudo tributario a favor de la Nación, como son la deducción a la inversión en activos fijos. En este caso, el porcentaje de la inversión objeto de la deducción se había modificado, pasando de 40% a 30% a partir del periodo gravable 2010, con la Ley de Ajuste Tributario (Ley 1370 de 2009).

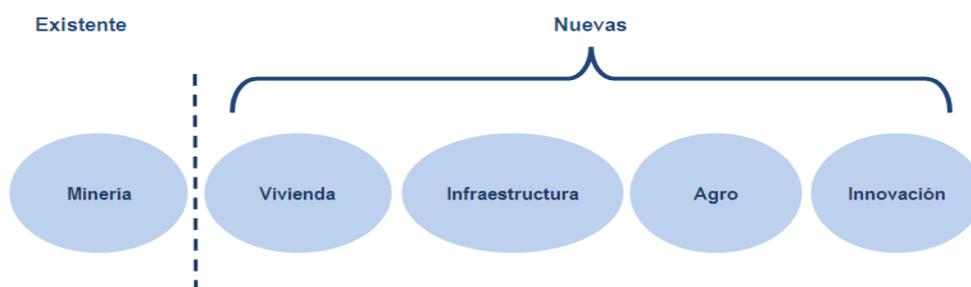
La estrategia económica y fiscal permitirá que las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, puedan llevarse a cabo en términos de la generación de empleo, reducción de la pobreza y crecimiento económico.

## 1. LAS LOCOMOTORAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Superada la crisis de finales de los años noventa (una de las mayores crisis de la historia de la economía colombiana), el manejo prudencial y responsable de la política económica, junto con un entorno externo positivo, permitieron una dinámica favorable que le permitió al país alcanzar un crecimiento promedio de 5,5% en el período 2003-2007 con una tasa cercana al 7% en el año 2007. No obstante, esta dinámica fue interrumpida por los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009, que se reflejaron en una caída en la demanda tanto interna como externa por productos colombianos y por supuesto en un menor ritmo de actividad económica, con lo cual la economía colombiana solo creció 0,8% en 2009.

El año 2010 inició con el retorno a la calma sobre los mercados mundiales unido a una mejora de las expectativas sobre la recuperación económica mundial. La economía colombiana también ha mostrado señales de recuperación más rápida de lo previsto. En este contexto culmina el período de ocho años de gobierno del Presidente Álvaro Uribe y comienza la administración del Presidente Juan Manuel Santos. La estrategia económica del nuevo gobierno se fundamenta en adoptar las medidas que se consideran necesarias para garantizar un crecimiento estable y sostenido en el mediano y largo plazo. El impulso a sectores que no solo jalonarán el crecimiento económico, sino que también permitirán incrementar el empleo y, por extensión, mejorar los indicadores sociales del país, es parte de la estrategia que busca garantizarle a la economía colombiana mayor estabilidad económica, de la cual serán favorecidas las familias más vulnerables del país. Estos sectores se han denominado las “locomotoras” para el crecimiento económico por su efecto dinamizador y multiplicador sobre la economía.

**Gráfico 1.1: Locomotoras para el crecimiento económico**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El primer sector es el minero-energético, que en los últimos años ha tenido un impacto importante sobre el crecimiento económico, pasando de crecer 1,7% en 2002 a 9,6% en 2009, lo que también le ha permitido aumentar su contribución al PIB de la economía. De otra parte, los cambios institucionales que se presentaron en los últimos años en el sector petrolero le permitieron a Ecopetrol convertirse en una empresa con más

capacidad de inversión en exploración, a lo cual se sumó la llegada de nuevos actores que han dinamizado este mercado, lo que se refleja también en el aumento de la inversión extranjera en el país. Esta dinámica permite esperar un “auge” del sector minero para los próximos cinco años, lo que exige un manejo macroeconómico adecuado. Con la adopción de la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central y con el nuevo Sistema General de Regalías, se logrará tener ahorros importantes y evitar así los efectos de fenómenos adversos como una posible “enfermedad holandesa”. El reto está en la capacidad de manejar estos recursos y que se generen encadenamientos productivos con la industria y el sector servicios que permitan generar empleo en el mediano plazo.

El segundo sector que podrá jalonar el crecimiento es el de vivienda. Este sector ha mantenido una dinámica positiva en los últimos años, con un crecimiento promedio del 9% en el período 2002-2009, superior al crecimiento de la economía. Sin embargo, la cobertura del país aún está por debajo de las necesidades de toda la población, razón por la cual la política del Gobierno se concentrará, de una parte, en generar los incentivos para aumentar la oferta de vivienda, sobre todo para familias de escasos recursos y, por la otra, en continuar con el subsidio a la compra de vivienda de los estratos medios y bajos, política que en el corto plazo ha demostrado tener buenos resultados. En este sentido, la meta de este gobierno es la construcción de un millón de nuevas viviendas en los próximos cuatro años. La alta capacidad de generación de empleo de este sector es indiscutible.

La tercera locomotora corresponde al sector de infraestructura. La dinámica económica del país necesita de una infraestructura eficiente que disminuya los costos de trasladar productos de exportación y mejorar el intercambio en el mercado interno. El país requiere avances en productividad y estímulo a la competitividad. Para ello es fundamental contar con puertos, carreteras y aeropuertos de mejor calidad. La administración del Presidente Álvaro Uribe desarrolló un plan de mejora, especialmente en la infraestructura vial del país, con la construcción de nuevas vías (PROESA I y II), proyectos que se encuentran en desarrollo actualmente y a los cuales la administración del Presidente Juan Manuel Santos dará continuidad. Al mismo tiempo, se buscará tener un sector con un diseño institucional más eficiente, partiendo de la estructuración de los proyectos y de su impacto económico.

El cuarto sector que contribuirá al crecimiento es el de agricultura, que en las últimas décadas se ha visto afectado por el conflicto armado. Con la recuperación de la seguridad en los últimos años están dadas las condiciones para su crecimiento. La política del nuevo gobierno en este sector tiene varios componentes. Desde el punto de vista social, generar las condiciones para una restitución de tierras que permita a las víctimas del conflicto armado retornar a su propiedad en el campo. En el frente económico, generar los incentivos para la tecnificación y desarrollo del sector y así elevar su competitividad. En el área de comercio exterior, la firma de nuevos tratados comerciales generará una ampliación de los mercados de exportación para nuestros productos agrícolas. Todo ello tendrá un efecto multiplicador en la generación de empleo de calidad en el campo.

El quinto sector del que se espera produzca un efecto positivo sobre el crecimiento es la innovación tecnológica. Es indiscutible que en los últimos años el país ha logrado avances significativos en la cobertura de educación; sin embargo, el siguiente paso es lograr estándares de calidad más altos que mejoren la calificación del capital humano. El generar productos con mayor valor agregado tiene implicaciones sobre la generación de mayores ingresos para los trabajadores y para la economía en general. En línea con esta

política, el Presidente Juan Manuel Santos anunció que un porcentaje de los recursos por regalías se destinará a la inversión en este sector.

### Externalidades positivas sobre la demanda interna

Las locomotoras del crecimiento económico tendrán un efecto multiplicador sobre la economía. La generación de nuevos puestos de trabajo permitirá que aumente el ingreso disponible de la economía, incrementando la demanda interna. Esta dinámica causará encadenamientos en torno al sector servicios, en donde se concentra más del 60% del empleo total del país. Un crecimiento sostenido de la economía en torno a la generación de una clase media a través de más empleo formal significa una economía más incluyente y un fortalecimiento de la demanda en el mercado interno.

**Gráfico 1.2: Encadenamientos y crecimiento**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La combinación de una estrategia sectorial (locomotoras) con visión de mercado externo (fortalecimiento y diversificación de exportaciones) logrará un aumento de la riqueza en la economía. El objetivo es lograr un aumento significativo del PIB per cápita del país, sustentado en un empleo formal más alto de la mano de una mayor productividad laboral y con el apoyo de una mayor inversión del sector privado.

La estrategia económica del nuevo gobierno, presentada con gran detalle en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se centra en fortalecer este círculo virtuoso en el mediano plazo. Los sectores dinamizadores del

crecimiento o “locomotoras” tendrán un efecto positivo sobre el ingreso de los hogares con impacto multiplicador sobre el empleo y la demanda interna de la economía. Ello, al tiempo con otra serie de estrategias de buen Gobierno y de aumento en la convergencia y el desarrollo regional, permitirá garantizar periodos largos y sostenidos de crecimiento, e iniciar una nueva dinámica de innovación y tecnología.

**Gráfico 1.3: Virtuosismo de una política coherente**



Fuente: DNP-Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuáles serán las fuentes de financiación para esta nueva dinámica de crecimiento:

**1. Aumento de la tasa de ahorro doméstica:** Los avances en productividad contribuirán a generar ganancias en competitividad, que se verán reflejados en un crecimiento de las exportaciones y por tanto en un aumento en el ingreso disponible de los hogares y empresas, lo cual se espera contribuya a reducir el desbalance en la cuenta corriente de mediano plazo, generando también una mayor posibilidad de incrementar el ahorro interno. Al mismo tiempo, con la adopción de la regla fiscal y con la estrategia de ahorro de parte de las regalías de las regiones, el mayor aporte al aumento en la tasa de ahorro de la economía provendrá del sector público. Si este sector genera un menor déficit en el mediano plazo, podrá aumentar su ahorro con efectos positivos sobre el ahorro total.

**2. Aumento de la Inversión Extranjera Directa:** Esta fuente de financiamiento ha presentado una buena dinámica en los últimos años, lo que en gran medida está asociado con el sector minero y energético, que se espera se extienda en propiedad al resto de sectores de la economía.

**3. Desarrollo del mercado de capitales:** El fortalecimiento del mercado de capitales es fundamental para lograr vehículos de financiación más adecuados para la estructura productiva de las locomotoras.

### **Hacia un crecimiento sostenido**

El gran desafío de la estrategia económica del nuevo gobierno es aprender de los errores del pasado, y no repetirlos. El desaprovechamiento de las pasadas bonanzas petroleras y/o cafeteras, por considerarlas como “permanentes”, produjo desajustes macroeconómicos importantes y una apreciación drástica de la moneda. El descenso de la tasa de ahorro de la economía y el sobre-endeudamiento que genera la expectativa de un ingreso futuro terminan vulnerando a la economía, haciéndola incapaz de amortiguar choques futuros, internos o externos. Para lograr un crecimiento sostenible se busca tener énfasis en dos campos:

**i. Énfasis en lo micro:** Escoger bien las prioridades en el sentido de gastar bien los recursos que posee el país, así generar empleos más productivos y formales, que sean consistentes con el crecimiento liderado por las locomotoras.

**ii. Énfasis en la sostenibilidad macroeconómica:** Con los proyectos de Regalías, de sostenibilidad fiscal y con la adopción de una Regla Fiscal, se podrá estabilizar la economía y poder ahorrar en las vacas gordas para gastar en las flacas, así como tener recursos para amortiguar las crisis internacionales.

## **2. REFORMAS ECONÓMICAS PARA EL CRECIMIENTO**

La estrategia económica y fiscal está acompañada por una serie de medidas que buscan aumentar la fortaleza macroeconómica del país en el mediano plazo. Las principales reformas radicadas en el Congreso en el momento de escribir este documento son:

- Proyecto de Acto Legislativo sobre Regalías.
- Proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad fiscal.
- Regla Fiscal sobre el balance total del Gobierno Nacional Central.
- Formalización laboral e incentivos al primer empleo.
- Reformas al sistema de salud.
- Ajuste a las normas tributarias para promover la competitividad del sector productivo y mejorar el recaudo tributario.

Además, se presentaron un conjunto de medidas para mejorar la estructura arancelaria del país y aliviar las presiones cambiarias y defender el empleo:

- Reforma al sistema arancelario.
- Medidas para atenuar el impacto de la revaluación.

También se presentaron otra serie de reformas complementarias para su estudio en el Congreso, como son:

- Ley de Ordenamiento Territorial.
- Reducción de tres ceros a la moneda colombiana.

A continuación se presentan los aspectos relevantes de las reformas de mayor impacto fiscal presentadas al Congreso, recordando que corresponde a las versiones iniciales o en curso en el momento de escribir este documento, las cuales pueden cambiar durante su trámite en el Legislativo.

## **2.1. Proyecto de Acto Legislativo sobre Regalías**

La reforma constitucional que busca crear el Sistema General de Regalías se fundamenta en cuatro principios: 1) la equidad social y regional; 2) el ahorro para el futuro; 3) la competitividad regional, y 4) el buen gobierno.

La inclusión de la palabra “general” en el título contiene la filosofía de esta iniciativa. ¿Cómo crear un sistema que sea válido para todas las regiones de Colombia, para toda la población en igualdad de condiciones, en todos los momentos del tiempo, y que sea válido tanto para departamentos productores como para no productores?

Primero, el Sistema General de Regalías (SGR) estará conformado por la totalidad de los recursos que el Estado percibe por concepto de regalías, producto de la explotación de recursos naturales no renovables. El SGR distribuirá los recursos entre todas las regiones del país, con base en criterios de pobreza, población y eficiencia en el gasto público regional. Las regalías continuarán siendo destinadas, en su totalidad, a las regiones, sin participación alguna del gobierno nacional.

Actualmente, existen dos clases de regalías, las directas y las indirectas; las primeras corresponden a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que los puertos fluviales y marítimos por donde se transporten dichos recursos; las llamadas “indirectas”, canalizadas a través del Fondo Nacional de Regalías, financian proyectos regionales de inversión prioritarios en todo el país, según los respectivos planes de desarrollo.

Este esquema se modificara gracias a la creación del SGR, pasando a un esquema general que abarque la totalidad de los recursos a que tiene derecho el Estado, y que se destine a financiar proyectos regionales de desarrollo económico, social y de infraestructura.

El proyecto de Acto Legislativo contempla la flexibilización del uso de las regalías, con el fin de otorgar mayor autonomía a las entidades territoriales, que a través de cuerpos colegiados tendrán el poder de decisión sobre las prioridades por atender con estos recursos. Adicionalmente, el esquema propuesto incentiva la competitividad regional al promover la integración de municipios, distritos y departamentos en proyectos que fortalezcan sus áreas de influencia, lo cual permitirá aprovechar las economías de escala, que puede generar la coincidencia de prioridades a nivel regional.

El Proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno al Congreso de la República se encuentra en trámite legislativo. En su forma actual el proyecto contempla un Sistema General de Regalías con la siguiente estructura:

Los componentes del Sistema serán:

- Fondo de Ahorro y Estabilización

- Fondo de Compensación Regional.
- Fondo de Desarrollo Regional.
- Participación de las entidades productoras.
- Ahorro pensional territorial.
- Fondo de ciencia, tecnología e innovación.

### **Fondo de Ahorro y Estabilización**

Las lecciones que dejan los episodios de bonanza en la producción de bienes primarios en el país y en el mundo en décadas pasadas indican que estos condujeron a volatilidad macroeconómica y períodos posteriores de recesión, para los cuales no se contaba con fuentes de ahorro que permitieran amortiguar la caída. En contraste, acompañar la bonanza minera de un manejo fiscal responsable contribuye a garantizar la estabilidad macroeconómica, promueve mejores perspectivas de crecimiento en el mediano plazo y favorece ganancias sostenidas en los frentes social y económico.

El Fondo de Ahorro y Estabilización tiene como finalidad absorber las fluctuaciones en el valor de las regalías, con el propósito de reducir la volatilidad en los ingresos de los beneficiarios a lo largo y ancho del país, es decir, generar ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos, de tal manera que permita estabilizar gastos en aquellos en los cuales las regalías son más escasas. Ahorrar en los períodos de vacas gordas para poder seguir invirtiendo en los de vacas flacas (Gráfico 2.1).

Este diseño adquiere aún mayor relevancia ante el esperado incremento en la explotación de recursos naturales no renovables (Cuadro 12.1). Con base en estas proyecciones, el monto de recursos que ingresarían por concepto de regalías puede ascender de \$7,5 billones en 2010, a aproximadamente \$12 billones en 2020.

### **Ahorro Pensional Territorial**

Los recursos de regalías preservan su papel en la financiación de ahorro pensional territorial. Dichos recursos deberán ser descontados del total para ser distribuido por el SGR, con una participación de 10% del total anual. Esto, con el fin de avanzar en la cobertura del pasivo pensional que actualmente tienen las entidades territoriales a su cargo. De acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al final de 2009 este pasivo actuarial alcanza \$82,4 billones. En los últimos 10 años el Gobierno Nacional, los departamentos y municipios han promovido el ahorro a través del Fondo de Ahorro Pensional Territorial (Fonpet), lo que ha permitido provisionar 30% de este pasivo. Sin embargo, dada la necesidad de continuar con el esfuerzo para cubrir esta obligación, la contribución de los recursos de regalías continuará siendo fundamental por muchos años.

**Cuadro 2.1: Proyección de producción del sector de petróleo y minería**

Tipo Recurso	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cambio 2020-2010	
												Cantidad	%
Petróleo 1/	800	950	1.050	1.100	1.150	1.250	1.350	1.400	1.450	1.450	1.450	650	81%
Gas 2/	200	200	200	250	250	250	250	250	250	250	250	50	25%
<b>Subtotal Hidrocarburos 1</b>	<b>1.000</b>	<b>1.150</b>	<b>1.250</b>	<b>1.350</b>	<b>1.400</b>	<b>1.500</b>	<b>1.600</b>	<b>1.650</b>	<b>1.700</b>	<b>1.700</b>	<b>1.700</b>	<b>700</b>	<b>70%</b>
Carbón 3/	92	96	107	119	124	128	138	144	150	152	160	68	74%
Níquel 4/	50	37	51	51	51	51	51	51	51	51	51	1	1%
Oro 5/	53	56	62	69	72	75	80	84	87	89	93	40	74%

1/ Cifras en miles de barriles diarios (mbd).

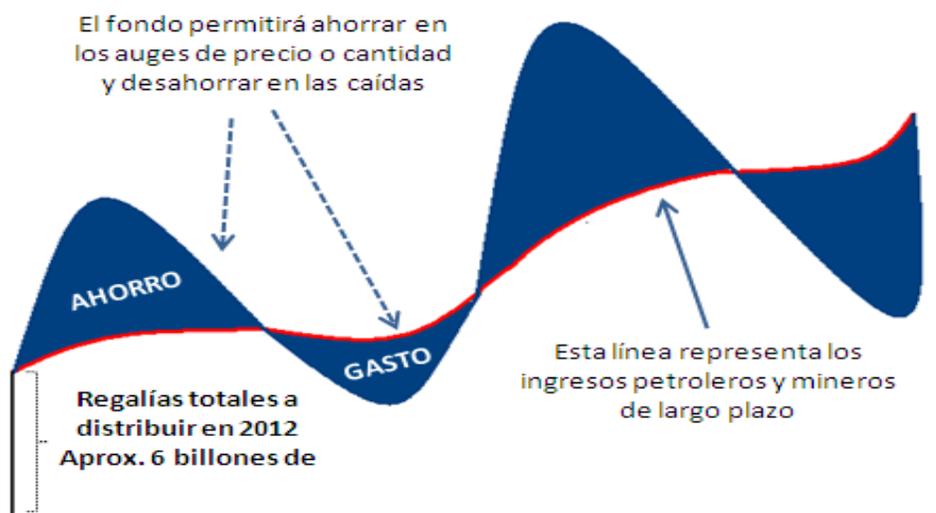
2/ Cifras en miles de barriles equivalentes.

3/ Cifras en millones de toneladas.

4/ Cifras en miles de toneladas.

5/ Toneladas.

Fuente: Ministerio de Minas, DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas proyecciones están sujetas a riesgo exploratorio, especialmente en la actividad de hidrocarburos. Solo deben ser interpretadas y utilizadas como indicadores de una posible tendencia y no como valores establecidos.

**Gráfico 2.1: Filosofía del Fondo de Ahorro y Estabilización**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **Participación de las entidades productoras**

Estos recursos se destinarán exclusivamente a los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de dichos recursos. Esto les garantiza un tratamiento privilegiado, pues serán las únicas regiones que participen de todos los componentes del sistema. En adición a los recursos que continúen recibiendo como regalías directas, tendrán derecho, al igual que las demás regiones, a su participación en los fondos de Compensación, Desarrollo, Ciencia y Tecnología, Ahorro y Estabilización, y de ahorro pensional.

### **Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación**

En cumplimiento del compromiso adquirido por el Presidente Juan Manuel Santos durante el debate presidencial, se destinará un porcentaje fijo de las regalías para inversión en ciencia, tecnología e innovación, como un mecanismo para generar crecimiento económico sostenido en las diferentes regiones del país. El proyecto de Acto Legislativo contempla que 10% de las regalías se destinará anualmente a este fin. Con ello aumenta casi en 40% los recursos que Colombia destina a estos fines, y se empieza a cerrar la brecha con nuestros competidores mundiales.

### **Fondo de Desarrollo Regional**

El diseño de este componente del SGR busca la integración de las entidades territoriales en grupos relativamente homogéneos, de manera que los proyectos de desarrollo respondan a necesidades regionales, exploten rendimientos de escala y eviten limitaciones derivadas de la división política de municipios y departamentos. Este fondo financiará proyectos regionales cuya asignación se hará a través de cuerpos colegiados, con participación de gobernadores, alcaldes y ministros como delegados del Gobierno Nacional. Cabe anotar que los alcaldes y gobernadores tendrán una participación mayoritaria en estos comités, como representantes de las regiones.

De esta forma, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con las necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por sobre todo, el uso probo de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos.

El Fondo de Desarrollo pretende materializar la equidad en materia de regalías entre las entidades territoriales del país, así como la equidad social, al priorizar la asignación de recursos hacia las zonas más pobres y más pobladas del país. Con el fin de incentivar el manejo eficaz y transparente de los recursos, su asignación también dependerá de la eficiencia en el gasto público de las entidades territoriales.

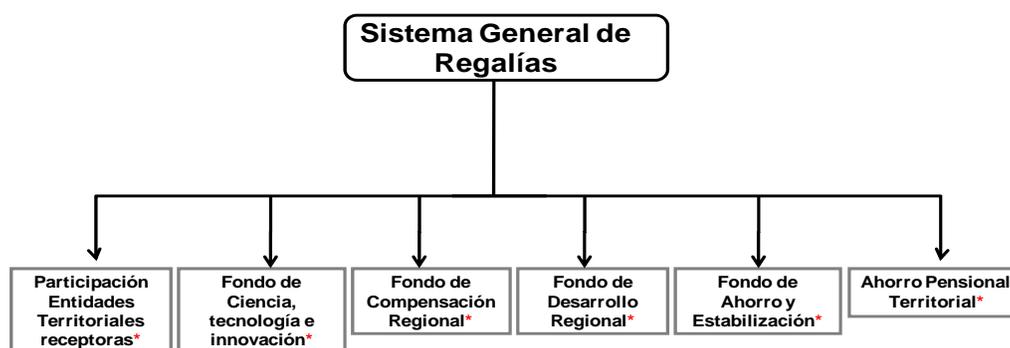
Cabe destacar que la concentración de regalías en unos pocos departamentos, que resulta del sistema actual, no ha permitido que estos mejoren sus índices de pobreza con respecto al resto del país, lo cual resalta tanto la necesidad de buscar la equidad en el sistema, como la de garantizar un mejor manejo de sus recursos.

Varios productores opuestos a la reforma señalan, por ejemplo, que deberán suspender sus programas de onces en sus escuelas. Olvidan mencionar que, en cerca de 15 años, de las 180 entidades territoriales receptoras del 99.2% de las regalías, solo el 1.1% de ellas (es decir, dos) están certificadas por el Departamento de Planeación Nacional por alcanzar las metas en términos de mortalidad infantil (tasa máxima de 1%). Un estudio reciente de Fedesarrollo (Núñez, 2010) muestra que un peso de gasto en salud del Sistema General de Participaciones es 21 veces más eficiente que el mismo peso de gasto de regalías en salud. El gasto en educación de las regalías es igualmente ineficiente como también lo demuestra el estudio.

### Fondo de Compensación Regional

El Fondo de Compensación Regional seguirá los mismos criterios de asignación que el Fondo de Desarrollo, con el fin de promover la equidad social y regional, con énfasis en las regiones fronterizas, costaneras y de la periferia de Colombia, que concentran una porción fundamental de la pobreza del país. Este fondo tendrá una duración de treinta años, lapso en el cual se espera que estas regiones converjan hacia el promedio nacional en materia de calidad de vida, lo que permitirá que sus recursos se canalicen a través del Fondo de Desarrollo, hacia todas las regiones del país.

**Cuadro 2.2: Sistema General de Regalías**



\*Las entidades receptoras (productoras o con puertos marítimos o fluviales para el transporte de recursos naturales no renovables) participan en todos los componentes del Sistema General de Regalías.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por último, cabe destacar que los recursos del Sistema General de Regalías no formarán parte del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones. Esto garantiza que dichas sumas no formen parte de las cuentas fiscales de la Nación, reiterando la garantía de que los recursos de regalías se distribuirán a las regiones en la forma prevista en el Acto Legislativo y en la Ley que lo regulará, y no serán, de ninguna manera y por ningún conducto, empleados para financiar gastos del Gobierno Nacional.

Los recursos de ahorro serán manejados por parte del Banco de la República, por ser una entidad especializada en manejar inversiones internacionales, como las Reservas Internacionales. Ello no implicará en ningún sentido la centralización de dichos recursos. En las épocas de desahorro, estos se distribuirán entre las

regiones, conforme quede definido en la ley que desarrollo el SGR, sin que un solo peso pueda ser destinado al Gobierno Nacional.

## **2.2. Proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal**

El proyecto de Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal tiene por objeto proteger la efectividad de los derechos propios del Estado Social de Derecho ante los diversos cambios del ciclo económico nacional e internacional, incorporando en la Constitución Política el principio a la sostenibilidad fiscal, así como el deber de las ramas y órganos del Estado de protegerlo, y como consecuencia contribuir a la continuidad y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en su conjunto.

La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el Gobierno busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. En este sentido, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no vulnera su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo.

Las autoridades económicas deben estar comprometidas con el logro de los objetivos de política económica, inflación baja y estable y sostenibilidad fiscal, que permita la efectividad de las políticas de estabilización macroeconómica, al lograr minimizar las fluctuaciones del ciclo económico. Esta situación promovería mejores perspectivas para el crecimiento económico en el mediano plazo favoreciendo así el mayor acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios a los que tienen derecho. De lo contrario, fuertes fluctuaciones del ciclo económico se reflejarían en desequilibrios económicos que se traducen en un mayor desempleo, alta inflación y alteraciones en los mercados financieros que obstaculizan la realización de los planes de consumo e inversión por parte de los hogares y las empresas.

Por esta razón, además de preservar el poder adquisitivo de la moneda, que por sí solo no garantiza el bienestar de la sociedad, los objetivos de la intervención del Estado en la economía, establecidos en la Constitución Política, y orientados especialmente a dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular por parte de las de menores ingresos, se fortalecen con un objetivo de política económica como la sostenibilidad fiscal.

En la actualidad, no existe una disposición constitucional que consagre en forma directa y clara el principio de sostenibilidad fiscal, al considerar las diversas circunstancias derivadas de los ciclos económicos domésticos o de la dinámica de la economía mundial que afectan la capacidad de gasto del Gobierno. Los períodos de desaceleración económica y de recesión junto con los cambios en las circunstancias sociales o económicas pueden afectar la prestación y el contenido de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, pero, pese a ello, no puede renunciarse a la progresividad de estos en su conjunto, y la sostenibilidad fiscal es el instrumento para asegurar dicha progresividad. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

Por consiguiente, en la medida en la que se asegure la sostenibilidad fiscal, mayores serán las posibilidades de hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, y aumentará igualmente el número de personas con acceso a los bienes y servicios básicos. De allí entonces la importancia de poder contar con un marco de

sostenibilidad fiscal que ofrezca a los agentes económicos, tanto públicos como privados, un ambiente propicio para la inversión y la generación de empleo.

### **2.3. Regla Fiscal**

La adopción de una regla fiscal para el manejo de las cuentas públicas permite asegurar un nivel sostenible de deuda pública, facilita el manejo contracíclico de la política fiscal, así como la coordinación fiscal y monetaria, aspecto fundamental en el diseño de la política económica. Así mismo, se espera que contribuya a aliviar los efectos de la volatilidad cambiaria sobre diferentes actividades de la economía, en especial el sector transable, en la medida en que una administración eficiente de los recursos excedentarios que se generen por un posible auge minero-energético. Estos objetivos redundan en beneficio de la población y del fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

La experiencia internacional ha demostrado que en países en donde se ha adoptado una regla fiscal ha sido evidente su contribución a la estabilidad macroeconómica, ya que se minimiza la volatilidad del ciclo económico. Este es un hecho de suma importancia cuando se analiza el ciclo económico colombiano, el cual se ha caracterizado por períodos de auge motivados generalmente por bonanzas de recursos que luego desencadenan en posteriores recesiones acentuadas, caracterizadas por mayor desempleo, quiebra de empresas y deterioro de los indicadores sociales. Así las cosas, se espera que con la adopción de la regla fiscal se le garantice al país una senda de crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo. También una regla fiscal, además de afianzar la disciplina necesaria para manejar la hacienda pública, ha constituido una estrategia de fortalecimiento institucional empleada tanto por las economías industrializadas como por las emergentes. Con la adopción de reglas fiscales bien diseñadas, caracterizadas por su sencillez, flexibilidad, viabilidad y transparencia para su aplicación y monitoreo, entre otros elementos, los países buscan reforzar su institucionalidad, para ganar credibilidad y efectividad en el manejo de la política fiscal.

Si bien ha mejorado la normatividad para el manejo sano de las finanzas públicas, como es el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), aún persisten inflexibilidades presupuestales que dificultan el manejo contracíclico de la política fiscal y que explican en buena medida el desequilibrio fiscal del Gobierno Nacional Central. Esto muestra que se requieren herramientas adicionales que permitan fortalecer el manejo futuro de las finanzas del Estado.

De esta manera, el proyecto de ley de regla fiscal radicado en el Congreso tiene por objeto la implementación de una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), considerando que el Gobierno adoptará las medidas necesarias para asegurar que el balance estructural total del GNC no supere un déficit anual de 1,5% del PIB. En este sentido, el Gobierno seguirá una senda de reducción del déficit estructural total entre los años 2011 y 2014 hasta alcanzar en el año 2015 la meta mencionada previamente. Además, el GNC tendrá unas reglas complementarias de límites al crecimiento del gasto, considerando especialmente que el gasto estructural debe ser concordante con la evolución del ingreso estructural.

Adicionalmente, el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Igualmente, los ahorros generados por la implementación de la regla estarán dirigidos a un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica, que contribuye a los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que garantice los recursos necesarios para la implementación

de una política contracíclica. Asimismo, en los períodos donde se presente una fuerte desaceleración de la actividad económica, el Gobierno podrá implementar un gasto contracíclico para estabilizar la economía y evitar aumentos sustanciales del desempleo y de la pobreza.

De acuerdo con el proyecto de ley, el Gobierno podrá contar con instrumentos que facilitan el diseño presupuestal, ya que permitiría que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación establezcan de acuerdo con su pertinencia y eficiencia los montos de gasto que requieren para su funcionamiento. Igualmente, dicha facilidad en el diseño presupuestal genera incentivos para el diseño de programas de inversión y el desarrollo de programas con alto impacto económico y social a través de una bolsa concursable para este tipo de gasto.

En síntesis, el proyecto de ley de regla fiscal implementa una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, para consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década. La regla propuesta blindará el manejo fiscal hacia el futuro, contribuirá a la administración de los recursos minero-energéticos que se espera percibir en los próximos años, asegurará que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y servirá de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país.

#### **2.4. Formalización laboral y primer empleo**

Teniendo en cuenta los elevados niveles de informalidad, que permanecen alrededor del 57% del total de ocupados durante los últimos años, y la alta tasa de desempleo de jóvenes, que se ubica en 22% a nivel nacional, lo cual representa el doble de la tasa de desempleo del grupo de la población mayor de 26 años, el Gobierno Nacional presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley de formalización y primer empleo, el cual contiene un conjunto de incentivos para la formalización empresarial entre los que se encuentran:

- Programas de desarrollo empresarial, orientados especialmente para micro- y pequeñas empresas.
- Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta para micro- y pequeñas empresas.
- Progresividad en el pago de parafiscales (aportes al ICBF, SENA y cajas de compensación familiar), en el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y en el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, para las micro- y pequeñas empresas.
- Progresividad en la expedición y renovación del registro mercantil.
- Simplificación de trámites laborales y comerciales.

Adicionalmente, el proyecto de ley presenta un conjunto de incentivos para el primer empleo formal, entre los que se encuentran:

- Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales para los empleadores que vinculen laboralmente a trabajadores que al iniciar el contrato sean menores de veinticinco (25) años. En tal caso, los empleadores podrán tomar los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, así como los aportes de salud en la subcuenta de solidaridad del FOSYGA y el aporte al fondo de garantía de pensión mínima como descuento tributario para efectos de la

determinación del impuesto de renta y complementarios, con base en los nuevos trabajadores jóvenes contratados.

- Ampliación del contrato de aprendizaje, mediante el cual los empleadores podrán aumentar voluntariamente el número de aprendices patrocinados con alumnos de las instituciones de educación reconocidas por el Estado.

## **2.5. Reformas al Sistema de Salud**

El Gobierno Nacional radicará ante el Congreso de la República, durante la presente vigencia, dos Proyectos de Ley mediante los cuales busca reformar el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) con el objeto de regular el derecho de la población al acceso y atención en salud, basado en los principios de prioridad del afiliado, igualdad, solidaridad, calidad, universalidad, eficiencia, equidad, sostenibilidad, progresividad, participación social, corresponsabilidad social y transparencia. Con la modificación de los principios rectores del Sistema, se busca crear corresponsabilidades entre los usuarios y demás actores, además de evidenciar los límites de los recursos disponibles para financiar la salud en el país.

La primera de las reformas por presentarse consiste en un Proyecto de Ley Estatutaria que buscará definir y delimitar los derechos de los afiliados del Sistema, señalando de manera explícita las obligaciones en cabeza del Estado, afiliado, beneficiario y demás actores del SGSSS. El acceso a la prestación de servicios de salud se garantizará a través de un Plan Obligatorio (POS) de Salud, compuesto por un Plan de Beneficios amplio, incluyente y equitativo, que contendrá de manera explícita las prestaciones exigibles para garantizar la vida y la salud de afiliados y beneficiarios, así como la sostenibilidad financiera del Sistema, en la medida en que será actualizado periódicamente. Los Planes de Beneficios deberán actualizarse cada dos años, de acuerdo con el perfil epidemiológico y demográfico de la población colombiana, evidencia científica probada acorde con principios de costo-efectividad, sostenibilidad financiera del sistema en términos de disponibilidad de recursos y equilibrio financiero de la Unidad de Pago per Capitación (UPC) y las preferencias y valores sociales que resulten de la participación ciudadana. Se excluyen de manera taxativa de los Planes de Beneficios las prestaciones suntuarias, meramente cosméticas, los procedimientos y medicamentos experimentales, los ofrecidos por fuera del territorio colombiano y las enfermedades huérfanas. Es importante resaltar la obligación normativa de realizar una unificación progresiva de los planes de ambos regímenes.

Finalmente, es importante señalar que el Proyecto de Ley Estatutaria busca mejorar la portabilidad nacional y reformar el régimen de reembolsos por los servicios de salud no incluidos en el POS a través de medidas de racionalización de uso, precio y financiación, de manera que la prestación de dichos servicios no amenace la sostenibilidad financiera del SGSSS.

La segunda de las reformas por presentarse consiste en un Proyecto de Ley que contendrá las medidas a través de las cuales se hará operativo el contenido del Proyecto de Ley Estatutaria. En dicho proyecto se incluirán los mecanismos de carácter administrativo que definan el esquema de financiación del (SGSS) en términos de la contribución del Gobierno Nacional y las entidades territoriales, recursos por transformación de fuentes, contribuciones de los afiliados y parafiscales, así como de los ámbitos de acción que rigen la participación de cada uno de los actores del Sistema.

## **2.6. Ajuste a las normas tributarias para promover la competitividad del sector productivo y mejorar el recaudo tributario**

Ese proyecto de ley efectúa ajustes a las normas tributarias con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas frente al fenómeno de la revaluación del peso.

La iniciativa elimina a partir de 2011 la deducción del 30% del impuesto de renta por inversión en activos fijos reales productivos; se reduce, gradualmente, la sobretasa al consumo de energía y se le hacen ajustes al cobro del impuesto a las transacciones financieras 4 x 1.000.

El Gobierno considera que la deducción ya cumplió con su objetivo, que era el de elevar la tasa de inversión del país, que se encontraban en niveles deprimidos (alrededor del 16% del PIB) cuando se adoptó la medida en 2002, alcanzando el 25% del PIB en 2010, superando a países como Brasil y Perú. De esta forma, la administración del Presidente Juan Manuel Santos concentrará su política en la generación de estímulos al empleo. Con la eliminación de la deducción por compra de bienes de capital el Gobierno Nacional lograría incrementar sus ingresos en alrededor de 3 billones de pesos en 2012.

El proyecto contempla, igualmente, la eliminación gradual de la sobretasa del 20% al consumo de energía de los usuarios industriales. En el año 2011 la sobretasa bajará a 10% y en 2012 desaparecerá definitivamente. Esta medida significa una reducción en los costos no salariales de las empresas, en beneficio de su competitividad y las deja en condiciones de igualdad, frente a sus pares.

De otra parte, los ajustes al impuesto del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) buscan eliminar la elusión que se presenta en operaciones que se realizan a través de entidades financieras, las comisionistas de bolsa y las fiduciarias para incrementar la productividad de dicho gravamen.

Con la ley se precisa el hecho generador del GMF, para que las operaciones de pago o desembolsos a terceros, diferentes al inversionista inicial, queden gravadas con el 4 x 1.000, porque no corresponden a operaciones propias del mercado financiero. Con esta decisión se impacta positivamente el recaudo tributario en cerca de 400.000 millones de pesos.

De otra parte, este proyecto de ley también contempla la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras. Dicha eliminación se hará de un punto cada dos años, iniciando en 2012 y culminando en el 2018.

Finalmente, se establecen disposiciones tendientes a mejorar el control de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), así como generar condiciones, desde el punto de vista tributario, para avanzar en competitividad y formalización empresarial.

## **2.7. Reformas al sistema arancelario**

La reforma arancelaria tiene como finalidad superar varios de los problemas asociados a la actual estructura arancelaria, que afectan la competitividad nacional y las exportaciones, y que se acentúan con los últimos cambios normativos en la Comunidad Andina (CAN) y la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC).

Colombia cuenta hoy con una estructura arancelaria más proteccionista y distorsionante en comparación con los países de la región. El arancel nominal promedio se ubicaba en 12% (hasta antes de adoptar las medidas) con una alta dispersión que va desde 0% a 98%. En contraste con los demás países de Latinoamérica, que en los últimos ocho años han reducido su arancel promedio, Colombia ha incrementado sus niveles de protección. Por ejemplo, según la OMC (2009) Perú ha disminuido su arancel promedio de alrededor de 13% en el 2000 a niveles cercanos al 6% en 2008, en el mismo periodo, Chile disminuyó su protección en cerca de tres puntos porcentuales, mientras que Brasil lo hizo en alrededor de 2%.

La estructura de los aranceles en Colombia ha tenido un sesgo antiexportador manteniendo los mismos niveles de exportaciones sobre PIB en los últimos ocho años, mientras que países como Chile, Perú, Argentina y Uruguay han aumentando la participación de las exportaciones sobre el producto total de su economía<sup>2</sup>.

Otro indicador que permite concluir el pobre posicionamiento de Colombia en el comercio internacional es el ranking del World Economic Forum. En el ranking general, Colombia ocupa el puesto 68, siendo el indicador de aranceles uno de los más preocupantes, dado que para el reporte de 2010-2011 Colombia ocupa el puesto 101 entre 139 países en aranceles.

Adicionalmente, los recientes cambios normativos de la Comunidad Andina han afectado negativamente la competitividad de la producción nacional. A partir del 2007, con la Decisión 669, la Comunidad Andina devolvió a los países miembros la autonomía para fijar los aranceles perdiendo el esquema arancelario comunitario. En consecuencia, los países andinos vienen haciendo movimientos que han aumentado la dispersión arancelaria tanto entre los países andinos como en estos. Por ejemplo, Perú y Ecuador han reducido los aranceles de materias primas con el fin de mejorar su competitividad. Por su parte, Colombia no había movido sustancialmente los aranceles para la industria y los había aumentado para algunos bienes agropecuarios. De este modo, la competitividad de la producción colombiana en la región se ha reducido sustancialmente.

Un indicador de la pérdida de competitividad es la presencia de protecciones efectivas negativas en varios sectores de la economía. Este es el caso de la cadena de los plásticos: mientras los polímeros en Colombia tienen aranceles entre 10% y 15%, en Ecuador y Perú son cero. Dado que se conserva el libre comercio al interior de la CAN, los productores de manufacturas de plástico en Ecuador y Perú están ganando mercado en Colombia, ya que sus materias primas son más baratas. Este hecho distorsiona el mercado y ha llevado a que algunos productores no estén en capacidad de competir con los bienes importados.

Adicionalmente, las protecciones efectivas negativas han ocasionado desvío de la inversión en la medida en que algunas empresas han trasladado la producción a países vecinos con menores aranceles para, desde allí, abastecer el mercado colombiano. Este es el caso de algunos transformadores de plástico que han reportado el traslado de líneas de producción a Perú.

Si bien los exportadores están en capacidad de disminuir los efectos desfavorables de las protecciones efectivas negativas dado que tienen acceso a los Sistemas de Importación Exportación (SIEX o Plan Vallejo),

---

2 "International trade statistics 2010". Organización Mundial de Comercio. Disponible en: [www.wto.org](http://www.wto.org)

este instrumento no está al alcance de los productores orientados al mercado doméstico. Lo anterior afecta tanto el bienestar de los consumidores nacionales como el empleo, teniendo en cuenta que cerca del 80% es generado por el mercado nacional.

En este contexto, el Gobierno promovió una reforma estructural que consiste en una rebaja arancelaria, que no supera los 10 puntos porcentuales (pp) del arancel nominal vigente por subpartida y que permite abaratar los costos de las empresas y aumentar el ingreso real de la población. Para materias primas y bienes de capital, de acuerdo con la clasificación CUODE, los aranceles se reducen a 5% y 10%, dependiendo de si corresponden al sector industrial o agropecuario, respectivamente, mientras que para los bienes de consumo el arancel baja a 15%. De este tratamiento se excluyen algunos productos agropecuarios considerados como sensibles en términos de producción y empleo, entre los que se encuentran el maíz, el arroz, la carne, la leche y la cebada. No obstante productos como el azúcar, el algodón y el trigo, utilizados ampliamente por la industria, tienen una reducción en su arancel de 5 pp.

**Cuadro 2.3: Reforma arancelaria estructural**

Clasificación CUODE	Promedio ponderado por importaciones (2009)	Reforma	
		No agro	Agro (OMC)
Bienes de capital	8	5*	10
Materias primas	10	5*	10
Bienes de consumo	20	15	15
<b>Total</b>	<b>11,5</b>		<b>8,3</b>

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Los vehículos automóviles, tractores y partes (Capítulo 87 del Arancel de Aduanas) también gozan de un tratamiento especial, al bajar su arancel en 5 pp, pero respetando el gravamen de las partidas sujetas al Convenio Automotor Andino (CAA). Tampoco se ven afectados los productos que por Ley tienen arancel especial (0%), como son los cubiertos por Ley del Libro, ley de Aftosa y Ley de Bomberos.

La reforma descrita permitirá al país modernizar su esquema arancelario en términos de simplicidad, eficiencia y transparencia e impulsar los niveles de competitividad, con efectos positivos sobre la generación de empleo, el crecimiento económico y el bienestar de la población.

Finalmente, es de esperar que bajo la actual coyuntura económica, caracterizada por una revaluación del tipo de cambio y una recuperación de la actividad económica, la reducción de aranceles aumente la demanda de dólares por el incremento de las importaciones y genere un efecto devaluacionista.

## **2.8. Medidas para atenuar el impacto de la revaluación**

A finales de octubre de 2010 el Gobierno Nacional anunció una serie de medidas para aliviar las presiones cambiarias y defender el empleo. Estas medidas fueron:

- El Gobierno Nacional anunció la no monetización de US\$1.500 millones del flujo proyectado para 2010.

- Modificación del Plan Financiero de 2011 para equilibrar las fuentes externas de financiación y el servicio de dicha deuda, con lo cual reduce el flujo de monetización del Gobierno Nacional en 384 millones de dólares para el año 2011.
- El Ministerio de Hacienda implementará una estrategia de cobertura para los pagos del servicio de la deuda externa. Esta cobertura se podrá realizar hasta por 3.700 millones de dólares.
- El Ministerio de Agricultura abrirá, a través de FINAGRO, una facilidad cuyo valor podrá ascender hasta 50.000 millones de pesos para apoyar la realización de coberturas cambiarias por parte de los sectores agrícolas exportadores.
- Se elimina la exención del impuesto de renta al pago de intereses de créditos contratados con entidades del exterior.
- Se apoyará el proyecto de ley que traslada la fiscalización del pago de regalías a la DIAN, con miras a un incremento adicional en el recaudo.

## **2.9. Ley de Ordenamiento Territorial**

Consciente de que las principales competencias en prestación de servicios básicos a la ciudadanía están en los gobiernos territoriales, y teniendo en mente como fin último la conducción del país entero hacia la Prosperidad Democrática, una de las principales estrategias del Gobierno Nacional es el fortalecimiento de las relaciones entre la Nación y los Territorios. Con este proyecto de ley se busca que, bajo los principios de transparencia, economía y buen gobierno, se creen y fortalezcan instancias, mecanismos y espacios de participación, coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno y las expresiones de la sociedad civil, como factores claves para el desarrollo.

El Gobierno quiere y se propone que bajo su liderazgo, la organización territorial del Estado sea aquella que garantice mejor el progreso y la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales. Por ello, mediante la Ley de Ordenamiento Territorial, promoverá la creación de mecanismos asociativos que, invocando las afinidades culturales y sociales, aprovechen mejor los recursos de su entorno y, si fuera del caso, que les den vida a nuevas organizaciones capaces de explotar el potencial regional sin perder nunca de vista la importancia que tienen la racionalización del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

El Gobierno considera necesario reducir las desigualdades sociales en las regiones, mediante la inversión social, aprovechando los mayores recursos que se tendrán en el Fondo de Compensación Regional.

Este proyecto de ley es una respuesta a la necesidad de reducir la línea de pobreza del país, redistribuir en forma equitativa los recursos de inversión pública para el desarrollo, y cerrar la tradicional brecha entre regiones. Se busca el mejoramiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados, generando economías de escala que faciliten menores costos y mayores niveles de ahorro a sus presupuestos, y recalcando también los afanes de eficiencia y de racionalidad en el gasto como parte elemental del concepto de buen Gobierno.

### **2.10. Reducción de tres ceros a la moneda colombiana**

El proyecto para modificar la denominación de la moneda legal colombiana surge como una iniciativa del legislativo. La propuesta radica en reexpresar las unidades en que hoy se encuentra denominada la moneda legal colombiana suprimiendo tres ceros. Esta modificación da lugar a la aparición de un “Nuevo Peso”, el cual equivaldría a mil pesos de hoy y se dividiría en cien centavos.

Este proyecto busca fundamentalmente simplificar los procesos contables y el manejo del dinero y las transacciones, que hoy son engorrosos debido a la cantidad de ceros en las cifras. Con esto, se hace más eficiente la unidad monetaria.

Entre los beneficios de simplificar la unidad monetaria se cuentan: i) generar un efecto positivo y de confianza en la economía, ii) identificar los recursos generados por actividades ilegales, iii) simplificar las operaciones aritméticas, iv) facilitar el manejo de los presupuestos de entidades públicas y empresas privadas, v) facilitar la lectura de estados financieros, vi) reducir el tiempo en la captura de datos, y vii) reducir costos de impresión, entre otros.

Es importante mencionar que Colombia cuenta hoy con unas condiciones macroeconómicas favorables, entre las que se destaca una inflación baja y controlada. Esto constituye un entorno propicio para la implementación de esta iniciativa cuyo efecto sobre la economía es de carácter nominal.

De igual manera, la implementación de esta medida no favorece en manera alguna las facultades del Gobierno para ejecutar la política económica, así como tampoco está relacionada con un proceso de dolarización de la economía ni supone efectos negativos o positivos sobre el comportamiento de la inflación.

Con respecto al “Nuevo Peso”, el Banco de la República tendría las mismas facultades que la Constitución y la Ley le han dado en relación con el “Peso”, es decir que una vez adoptada la medida, el emisor continuaría emitiendo monedas y billetes pero con la nueva denominación, a la vez que recoge los de vieja denominación para su reemplazo. Así mismo, el Banco de la República tendría la facultad para emprender todas las acciones que considere necesarias para facilitar la convertibilidad de la moneda.

Como ente ejecutor del proyecto, el Banco de la República ha estimado un horizonte de cuatro años para su implementación, periodo en el cual se hace necesario desarrollar cuatro actividades fundamentales. La primera actividad consiste en implementar una campaña educativa para difundir el espíritu de la medida y familiarizar al público con la nueva unidad monetaria. En segundo y tercer lugar están la producción de los nuevos billetes y monedas, respectivamente; y por último, las planchas y materiales de elaboración para los nuevos billetes y monedas. Con esto, el costo total estimado por la autoridad monetaria para ejecutar el proyecto es de aproximadamente \$222 mm, repartidos a lo largo del horizonte del proyecto.

## **3. REVISIÓN PLAN FINANCIERO 2011**

Como es de esperar, todas las medidas adoptadas tienen un impacto sobre las finanzas de la Nación, tanto en el año 2011 como en el mediano plazo. A continuación se presentan las modificaciones efectuadas a la proyección fiscal del GNC para 2011.

### 3.1. Gobierno Nacional Central

El pasado mes de septiembre fue anunciada una revisión al Plan Financiero para el año 2011 presentado al Congreso de la República en junio (Capítulo IX – MFMP 2010). En efecto, se prevé que la nueva meta de déficit del Gobierno Central para 2011 es de 4,1% del PIB, superior al anunciado en junio en cerca de 0,2% puntos porcentuales del PIB. Esta modificación obedece esencialmente a los mayores recursos que se destinarán a las "locomotoras" de la economía para apoyar programas de importancia estratégica que contribuyan a dinamizar el crecimiento en el corto y mediano plazo; política congruente con el plan económico para el cuatrienio anunciado por el nuevo gobierno.

Como ya se mencionó, frente al resultado fiscal inicialmente estimado para la vigencia 2011, se prevé un deterioro de cerca de 0,2% del PIB al pasar de 3,9% a 4,1%. En efecto, el nuevo déficit proyectado para el próximo año alcanzará un valor de \$24.047 mm (4,1% del PIB), resultado del desbalance entre ingresos por \$84.071 mm (14,4% del PIB) y gastos por \$108.118 mm (18,5% del PIB) (Cuadro 3.1). Si adicionalmente se tienen en cuenta las obligaciones asociadas al costo de la reestructuración del sistema financiero (\$246 mm), el déficit por financiar del GNC alcanzará un monto de \$24.293 mm (4,2% del PIB).

**Cuadro 3.1: Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto.
	2010*	2011*	2010*	2011*	2011/2010
<b>Ingresos Totales</b>	<b>74.306</b>	<b>84.071</b>	<b>13,7</b>	<b>14,4</b>	<b>13,1</b>
Tributarios	66.079	73.850	12,2	12,6	11,8
Recursos de Capital	6.470	7.918	1,2	1,4	22,4
Otros	1.757	2.303	0,3	0,4	31,1
<b>Gastos Totales</b>	<b>97.556</b>	<b>108.118</b>	<b>18,0</b>	<b>18,5</b>	<b>10,8</b>
Intereses	16.386	18.021	3,0	3,1	10,0
Funcionamiento**	70.827	76.698	13,1	13,1	8,3
Inversión**	10.066	13.107	1,9	2,2	30,2
Préstamo neto	277	292	0,1	0,0	5,4
<b>DÉFICIT</b>	<b>-23.250</b>	<b>-24.047</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>-</b>
<b>CRSF</b>	<b>459</b>	<b>246</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-46,5</b>
<b>DÉFICIT A FINANCIAR</b>	<b>-23.709</b>	<b>-24.293</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,2</b>	<b>-</b>
<b>Balance Primario</b>	<b>-6.864</b>	<b>-6.026</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-</b>

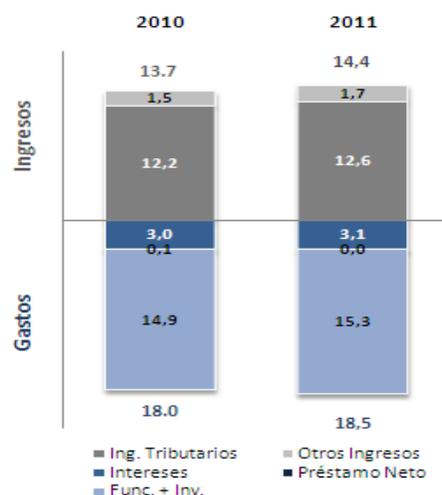
\*Cifras proyectadas.

\*\* Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que esta nueva meta de déficit del GNC es consistente con un balance primario deficitario de 1,0% del PIB y una deuda neta de activos financieros de 40,2% del PIB. Así mismo, vale la pena tener en cuenta que esta nueva proyección ya incorpora tanto los cambios asociados a la carta de modificaciones al proyecto de Ley de Presupuesto 2011, como la nueva metodología de cálculo del PIB base 2005.

Si bien el déficit del GNC proyectado para la vigencia 2011 es mayor al inicialmente anunciado, se prevé una mejora frente a lo esperado para 2010. Lo anterior, como resultado del mayor dinamismo de los ingresos, toda vez que estos se incrementan a una tasa superior a la de los gastos. De esta manera, mientras que se espera que los gastos se incrementen como porcentaje del PIB en 0,5 puntos porcentuales, los ingresos lo harían en 0,7 puntos (Gráfico 3.1).

**Gráfico 3.1: Ingresos y gastos del GNC (% PIB)**

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta revisión al plan financiero prevé que los ingresos totales del GNC ascenderán en 2011 a \$84.071 mm (14,4% del PIB), tras un incremento nominal de 11,6%. Del total, \$73.850 mm (12,6% del PIB) provienen del recaudo tributario y \$7.918 mm (1,4% del PIB) corresponden a recursos de capital. Adicionalmente, se esperan ingresos por \$1.852 mm (0,3% del PIB) por fondos especiales, \$434 mm (0,1% del PIB) por ingresos no tributarios como multas y contribuciones, y \$17 mm correspondientes a ingresos causados por concepto de alícuotas de las concesiones de telefonía celular y de larga distancia (Cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2: Ingresos del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. 2011/2010
	2010*	2011*	2010*	2011*	
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>74.306</b>	<b>84.071</b>	<b>13,7</b>	<b>14,4</b>	<b>13,1</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>66.487</b>	<b>74.284</b>	<b>12,3</b>	<b>12,7</b>	<b>11,7</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	<b>66.079</b>	<b>73.850</b>	<b>12,2</b>	<b>12,6</b>	<b>11,8</b>
Administrados por la DIAN Internos	51.517	58.413	9,5	10,0	13,4
Administrados por la DIAN Externos	13.114	13.945	2,4	2,4	6,3
Resto tributarios	1.448	1.492	0,3	0,3	3,0
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>408</b>	<b>434</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>6,2</b>
<b>Fondos Especiales</b>	<b>1.332</b>	<b>1.852</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>39,1</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>6.470</b>	<b>7.918</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>22,4</b>
Rendimientos Financieros	527	579	0,1	0,1	10,0
Excedentes Financieros	5.236	6.940	1,0	1,2	32,5
Otros ingresos de capital	708	399	0,1	0,1	-43,7
<b>Ingresos Causados</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

\*Cifras proyectadas.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El comportamiento de los ingresos del GNC durante la vigencia 2011 mejora significativamente con respecto al esperado en 2010. Lo anterior se explica en parte importante por un incremento en el recaudo tributario, que a su vez responde al mayor crecimiento económico, a los mejores resultados de Ecopetrol en 2010, a los ingresos adicionales asociados con la Ley de Ajuste Tributario presentados a finales de 2009 (con efecto

desde 2011) y a los mayores recursos provenientes del proyecto de ley en discusión en el Congreso que busca fortalecer los recursos de la salud y las finanzas del Régimen Subsidiado. Por otra parte, los mejores resultados financieros de Ecopetrol en 2010 también se reflejarán en mayores dividendos trasladados a la Nación en 2011.

Ahora bien, con respecto a la proyección de ingresos del Gobierno Central presentada en MFMP 2010, se esperan recursos adicionales por cerca de \$1.2 billones (0,2% del PIB). Estos mayores ingresos provienen esencialmente de excedentes financieros de entidades como CISA y Superintendencia de Notariado y Registro, y de fondos especiales como Fonsecon.

Por su parte, se calcula que el gasto del Gobierno Central ascenderá a \$108.118 mm (18,5% del PIB) en 2011, tras un crecimiento nominal de 10,8% frente a lo esperado para el año en curso. El total de gastos se compone de pago de intereses de deuda por \$18.021 mm (3,1% del PIB), gastos de funcionamiento por \$76.698 mm (13,1% del PIB), inversión por \$13.107 mm (2,2% del PIB) y préstamo neto por \$292 mm. De esta manera, el monto de gasto programado para 2011 resultará 0,5% del PIB superior al proyectado en 2010 (Cuadro 3.3), producto esencialmente del incremento en la inversión del Gobierno Central.

Cabe resaltar que la proyección de gasto por inversión del GNC para la próxima vigencia prevé un significativo incremento frente a lo esperado para 2010. En efecto, se estima que los gastos por inversión pasen de 1,9% a 2,2% del PIB durante el periodo en consideración, como resultado de la destinación de recursos adicionales para el fortalecimiento de cinco sectores de importancia estratégica que dinamicen el crecimiento y, a su vez, afecten positivamente el empleo y otros indicadores sociales. Lo anterior, en respuesta a la estrategia económica planteada por el nuevo gobierno.

**Cuadro 3.3: Gastos Totales del Gobierno Nacional Central**

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Cto. 2011/2010
	2010*	2011*	2010*	2011*	
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>97.556</b>	<b>108.118</b>	<b>18,0</b>	<b>18,5</b>	<b>10,8</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>87.214</b>	<b>94.719</b>	<b>16,1</b>	<b>16,2</b>	<b>8,6</b>
<b>Intereses</b>	<b>16.386</b>	<b>18.021</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>10,0</b>
Intereses Deuda Externa	3.913	4.610	0,7	0,8	17,8
Intereses Deuda Interna	11.328	12.691	2,1	2,2	12,0
Indexación TES B (UVR)	1.145	719	0,2	0,1	-37,2
<b>Funcionamiento**</b>	<b>70.827</b>	<b>76.698</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>	<b>8,3</b>
<b>Servicios Personales</b>	<b>11.712</b>	<b>12.880</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>10,0</b>
<b>Transferencias</b>	<b>54.793</b>	<b>59.395</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>8,4</b>
SGP	22.810	23.935	4,2	4,1	4,9
Pensiones	21.980	21.739	4,1	3,7	-1,1
Otras transferencias	10.002	13.721	1,8	2,3	37,2
<b>Gastos Generales</b>	<b>4.322</b>	<b>4.424</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>2,4</b>
<b>Inversión**</b>	<b>10.066</b>	<b>13.107</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>30,2</b>
<b>Préstamo Neto</b>	<b>277</b>	<b>292</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>5,4</b>
<b>DÉFICIT TOTAL</b>	<b>-23.250</b>	<b>-24.047</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,1</b>	<b>-</b>

\*Cifras proyectadas.

\*\*Gastos de funcionamiento e inversión incluyen pagos y deuda flotante. Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

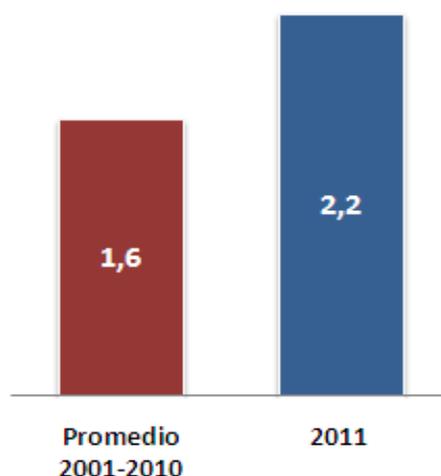
Como se mencionó al comienzo del documento, estos sectores son minería, vivienda, infraestructura, agricultura, e innovación tecnológica, los cuales fueron denominados como las “locomotoras” del crecimiento económico, por el efecto dinamizador y multiplicador que se espera tengan sobre la actividad económica.

Es por esto que el pasado 6 de septiembre el Gobierno anunció la destinación de recursos adicionales para las locomotoras por un monto aproximado de \$2 billones (0,3% del PIB) que serán ejecutados a través de la inversión del GNC. Del total, sobresalen los recursos que recibirá el sector transporte (\$520 mm, 0,1% del

PIB), vivienda (\$435 mm, 0,1% del PIB), el sector agropecuario (\$430 mm, 0,1% del PIB), minas y energía (\$362 mm, 0,1% del PIB) y educación (\$266 mm).

En este sentido, es relevante señalar que la inversión que se espera que el Gobierno Central ejecute durante el año 2011 (2,2% del PIB) es consistente con la tendencia creciente que registra desde el 2008 y, que en conjunto con la inversión del resto del sector público, será significativamente mayor a la observada durante la última década (Gráfico 3.2).

**Gráfico 3.2: Inversión del GNC (% PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Vale la pena tener en cuenta que, si se compara la proyección inicial de gastos del GNC para 2011 (Capítulo IX – MFMP 2010) con la presentada en este documento, se observan otros cambios en su composición, además de los recursos adicionales destinados para impulsar las locomotoras del crecimiento. Se destacan dos cambios en especial: i) la proyección del gasto asociado al pago de pensiones es menor que el proyectado en junio, toda vez que esta revisión tiene en cuenta el efecto del reciente traslado de cotizantes del régimen privado al público; y ii) la inversión contempla \$500 mm (0,1% del PIB) adicionales para la atención a la población desplazada.

Finalmente, y teniendo en cuenta que el déficit esperado del Gobierno Central es mayor al inicialmente previsto, se calcula que el total de necesidades de financiamiento de la Nación en 2011 ascenderá a \$41.151 mm (7,0% del PIB). Estas necesidades están conformadas de la siguiente manera: i) un déficit para financiar por \$24.303 mm (4,2% del PIB); ii) amortizaciones por \$16.157 mm (2,8% del PIB); iii) ajustes por causación por \$191 mm; iv) operaciones de Tesorería por \$300 mm (0,1% del PIB), y v) una disponibilidad final en caja de \$200 mm (Cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4: Fuentes y Usos del GNC 2011**

FUENTES	\$ MM	41.151	USOS	\$ MM	41.151
<b>Desembolsos</b>		<b>35.061</b>	<b>Déficit</b>		<b>24.293</b>
<b>Externos</b>	(USD 3.741 mill)	<b>7.046</b>	Del cual, Intereses Externos	(USD 2.501 mill)	4.710
Bonos	(USD 2.241 mill)	4.221	Del cual, Intereses Internos		12.591
Multilaterales y Otros	(USD 1.500 mill)	2.825			
<b>Internos</b>		<b>28.014</b>	<b>Amortizaciones</b>		<b>16.157</b>
<b>TES</b>		<b>28.000</b>	Externas	(USD 1.240 mill)	2.336
Convenidas		6.000	Internas		13.821
Subastas		18.000			
Forzosas		4.000	<b>Ajustes por causación</b>		<b>201</b>
Sentencias		0			
<b>Otros</b>		<b>14</b>	<b>Operaciones de Tesorería</b>		<b>300</b>
<b>Deuda Flotante</b>		<b>2.224</b>	<b>Disponibilidad Final</b>		<b>200</b>
<b>Utilidades Banco República</b>		<b>0</b>			
<b>Disponibilidad inicial</b>		<b>922</b>			
<b>Otros</b>		<b>2.944</b>			
Optimización de Activos		2.944			

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El déficit por financiar del Gobierno Nacional Central en 2011 resulta de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero (\$246 mm) al déficit total proyectado para la próxima vigencia (\$24.047 mm; 4,1% del PIB), que, como ya se mencionó, resultó cerca de \$2 billones superior al estimado en el MFMP 2010.

Ahora bien, dentro de las fuentes de financiamiento contempladas para atender estas necesidades en 2011, el GNC cuenta con recursos que incluyen desembolsos de deuda interna y externa por \$35.061 mm (6,0% del PIB), deuda flotante por \$2.224 mm (0,4% del PIB), recursos disponibles en caja al finalizar el ejercicio 2010 por \$922 mm (0,2% del PIB) y otros recursos por \$2.944 mm (0,5% del PIB).

Esta nueva versión del financiamiento de la Nación para 2011 contempla emisiones de títulos de deuda interna adicionales por \$2 billones (0,3% del PIB) para financiar el gasto adicional asociado a las locomotoras del crecimiento. De esta manera, la nueva meta de colocación de TES de largo plazo alcanzará un valor de \$28 billones (4,8% del PIB). Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante señalar que con esta nueva programación de financiamiento para el próximo año, el roll-over de la deuda interna será de 109% (Cuadro 3.5), inferior al proyectado para 2010.

**Cuadro 3.5: Roll-Over Deuda Interna (TES) - \$MM**

TES	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*
<b>Colocaciones</b>	<b>27.982</b>	<b>23.396</b>	<b>19.140</b>	<b>23.926</b>	<b>25.832</b>	<b>25.500</b>	<b>28.000</b>
<b>Servicio de deuda</b>	<b>16.778</b>	<b>24.558</b>	<b>26.997</b>	<b>25.447</b>	<b>22.967</b>	<b>22.936</b>	<b>25.660</b>
Amortizaciones	8.484	14.625	15.613	14.571	11.429	11.478	12.793
Intereses	8.294	9.933	11.384	10.876	11.538	11.458	12.867
<b>Colocaciones / Servicio</b>	<b>167%</b>	<b>95%</b>	<b>71%</b>	<b>94%</b>	<b>112%</b>	<b>111%</b>	<b>109%</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, se observa una reducción en los desembolsos de deuda externa en cerca de USD 384 millones, con respecto a lo previsto inicialmente. Esta modificación resultó del paquete de medidas adoptadas por el Gobierno a finales de octubre, con el fin de aliviar las presiones cambiarias. Con esta reducción se buscó equilibrar las fuentes externas de financiación y el servicio de la deuda externa, con lo cual se reduce el flujo de monetización del Gobierno Nacional durante el año 2011. Cabe señalar que esta menor fuente de financiamiento fue compensada totalmente con un mayor valor de la deuda flotante (o cambio en el stock de cuentas por pagar) proyectado para 2011.

### 3.2. Sector Público Consolidado

El balance fiscal del sector público para el año 2011 es superior al presentado en el MFMP 2010 como consecuencia de las modificaciones realizadas en el GNC. Así, el déficit del SPC pasa de 3,6% del PIB en el año 2010 a 3,2% del PIB en 2011.

**Cuadro 3.6: Balance Fiscal del Sector Público Consolidado**

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones			
	2010*	2011*	2010*	2011*
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-19.412</b>	<b>-19.771</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,4</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-23.250</b>	<b>-24.047</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,1</b>
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>3.838</b>	<b>4.277</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
Seguridad Social	4.724	4.095	0,9	0,7
Empresas del nivel nacional	-542	759	-0,1	0,1
Empresas del nivel local	-701	154	-0,1	0,0
Regionales y Locales**	356	-732	0,1	-0,1
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep</b>	<b>-329</b>	<b>0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>927</b>	<b>1.022</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>4. Costos de la Reestructuración Financiera</b>	<b>-459</b>	<b>-246</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>	<b>-19.272</b>	<b>-18.994</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,2</b>

\* Cifras proyectadas

\*\* Incluye Fondo Nacional de Regalías

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Cuadro 3.7: Balance Fiscal del Sector Público No Financiero**

SECTORES	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2010*	2011*	2010*	2011*
<b>Seguridad Social</b>	<b>4.724</b>	<b>4.095</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>
<b>Empresas del nivel nacional</b>	<b>-542</b>	<b>759</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>
FAEP*	-425	-57	-0,1	0,0
Eléctrico	183	210	0,0	0,0
Resto Nacional	-300	606	-0,1	0,1
<b>Empresas del nivel local</b>	<b>-701</b>	<b>154</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>
EPM	-282	62	-0,1	0,0
EMCALI	-110	12	0,0	0,0
Resto Local	-308	80	-0,1	0,0
<b>Regionales y Locales**</b>	<b>356</b>	<b>-732</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Sector Descentralizado</b>	<b>3.838</b>	<b>4.277</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>
<b>Gobierno Nacional Central</b>	<b>-23.250</b>	<b>-24.047</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,1</b>
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO</b>	<b>-19.412</b>	<b>-19.771</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,4</b>

\* Cifras proyectadas

\*\* Incluye Fondo Nacional de Regalías

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 4. NUEVO ESCENARIO FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Frente a lo presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) el 15 de junio de 2010, la senda de deuda y balance primario del Sector Público No Financiero (SPNF) cambian como resultado de la nueva estrategia económica y fiscal del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. A continuación se enumeran las decisiones que impactan la deuda y el balance primario del SPNF en el Mediano Plazo.

En primer lugar, el pasado 2 de julio, como se explicó en la Adenda del Capítulo II del MFMP 2010, se anunció la revisión del Plan Financiero de 2010. Esta revisión contempla una nueva estrategia de financiamiento del Gobierno Nacional Central (GNC) que sustituye la venta de ISAGÉN por mayor emisión de deuda. Esta decisión está en línea con las políticas del nuevo gobierno de conservar las Empresas Nacionales y no financiar gasto corriente con la venta de activos. Por lo anterior, el nivel de deuda del año 2010 es mayor al presentado en el MFMP de junio. Por otro lado, a partir del año 2011, se incluye el gasto que realizará el GNC en el programa de Locomotoras del crecimiento económico cuyo impacto social y económico será mayor crecimiento y mayor empleo.

Como ya se explicó en el comienzo de este documento, se está tramitando en el Congreso el proyecto de acto legislativo que modifica el manejo de las Regalías en el país. Este proyecto permitirá un manejo equitativo y eficiente de las regalías, dándole espacio al ahorro de un porcentaje de estos recursos. En efecto, es necesario que las entidades territoriales administren adecuadamente los excedentes generados por el boom minero-energético que se espera, para que puedan ejecutar una política anticíclica que garantice el papel estabilizador de la política fiscal. Un cálculo preliminar del porcentaje de recursos de regalías que sería ahorrado está incorporado en las proyecciones del balance primario del SPNF. Estos recursos podrían ascender a 0,4% del PIB cada año a partir del 2012.

Finalmente y de forma complementaria con lo expuesto en el MFMP 2010, el nuevo Gobierno radicó ante el Congreso el 30 de septiembre de 2010 el proyecto de ley de Regla Fiscal para el GNC. Este proyecto cumple

con todos los objetivos mencionados en el MFMP 2010. A través del diseño e implementación de esta regla fiscal cuantitativa sobre el balance total estructural, las autoridades fiscales adquieren un mayor compromiso con la disciplina fiscal de largo plazo.

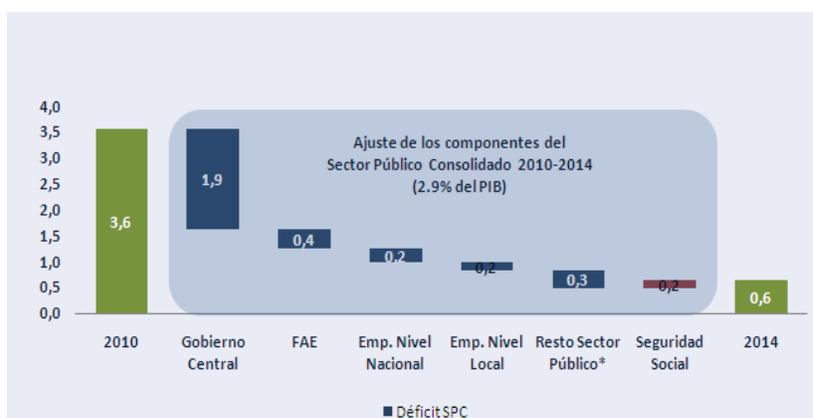
La Regla Fiscal presentada hace explícita la meta cuantitativa que el Gobierno Nacional Central (GNC) debe cumplir: déficit estructural total de 1,5% del PIB, anualmente. Cabe hacer la aclaración que en el MFMP se anunció una regla sobre el balance primario del GNC, es decir, el balance fiscal descontando el pago de intereses de deuda; sin embargo, en el proyecto de ley radicado ante el Congreso, el indicador objetivo para la regla fiscal es el balance total del GNC.

El cumplimiento de déficits totales estructurales de 1,5% permitirá al Gobierno Nacional reducir su deuda como porcentaje del PIB, desde 38,8% en 2010 a 28,0% en el 2021. De forma general, el balance estructural corresponde al balance fiscal total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero energética y por otros efectos de naturaleza similar.

Los ingresos estructurales son los ingresos totales que percibe el Gobierno Nacional Central, una vez se descuenta el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares. Las definiciones anteriores llevan a que, de acuerdo con la regla fiscal, los gastos estructurales, que igualan a los gastos totales del gobierno, no pueden superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total, establecida por el Gobierno Nacional (1,5% del PIB). En periodos excepcionales de crisis económica, los gastos estructurales difieren de los gastos totales otorgando discrecionalidad a las autoridades para ejecutar programas que contribuyan a la recuperación.

Teniendo en cuenta estas reformas y las otras mencionadas en la sección inicial del documento, se prevé que durante los próximos años tanto el balance del Gobierno Central como el del Sector Público Consolidado registrarán ajustes importantes por cuenta de las mismas, hecho que se reflejará en el fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal y macroeconómica en el mediano plazo (Gráfico 4.1). En efecto, se proyecta que el déficit del SPC presentará un ajuste equivalente a 2.9 puntos porcentuales del PIB (al pasar de un déficit de 3,6% en 2010 a 0,6% en 2014), del cual el ajuste del GNC explica en gran medida este buen desempeño.

**Gráfico 4.1: Ajustes del balance fiscal del SPC por componentes 2010-2014 (% del PIB)**

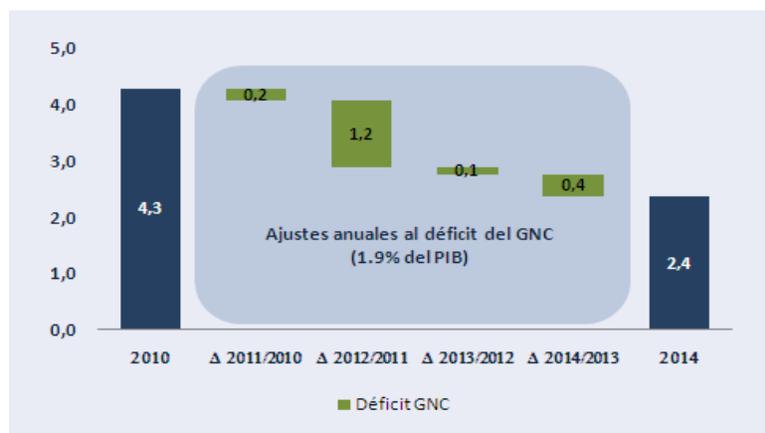


Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, se calcula que el déficit del Gobierno Central se reducirá en cerca de 1,9 puntos porcentuales del PIB entre 2010 y 2014, al pasar de 4,3% del PIB en 2010 a 2,4% del PIB en 2014. Este comportamiento resulta del efecto positivo asociado a mayores ingresos por 1,5% del PIB y a menores gastos por 0,4% del PIB (Gráfico 4.2)

**Gráfico 4.2: Ajustes del balance fiscal del GNC 2010-2014 (% del PIB)**

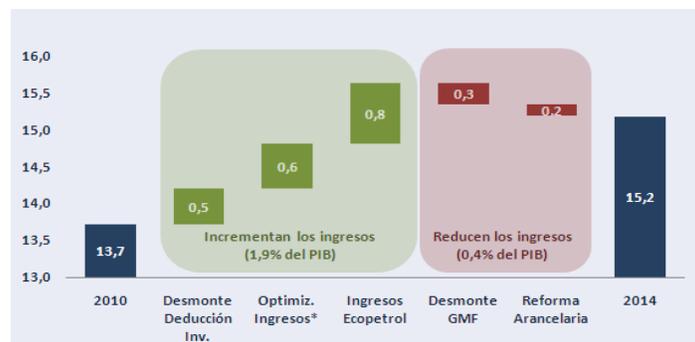


Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, con el fin de ilustrar el efecto de las reformas que actualmente adelanta el Gobierno sobre las finanzas del GNC durante el periodo 2010-2014, el incremento esperado de los ingresos (1,5% del PIB) se explica por la interacción de varios efectos, dentro de los que se destacan: el desmonte de la deducción en activos fijos (con un efecto positivo sobre los ingresos de 0,5% del PIB) y la política de optimización de ingresos (con un efecto positivo de 0,6% del PIB), neutralizados parcialmente por otras reformas como el desmonte gradual del GMF (con un efecto negativo sobre los ingresos de 0,3% del PIB), la normalización arancelaria (con un efecto negativo de 0,2% del PIB), entre otros (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3: Evolución de los ingresos del GNC 2010-2014 (% del PIB)**



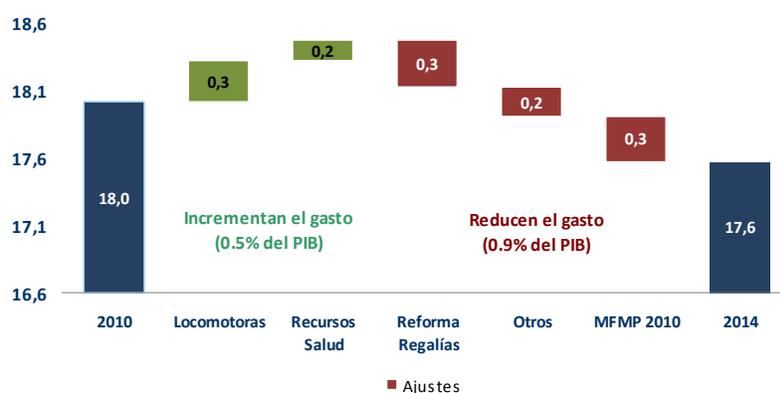
Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\*Este rubro contempla los mayores ingresos asociados a reformas como la eliminación de la exención del impuesto de renta al pago de intereses de créditos contratados con entidades del exterior, el traslado de la fiscalización de pago de regalías a la DIAN, así como los efectos positivos del proyecto de Ley de Formalización Laboral y la reducción del plazo de autoretenedores

Como ya se mencionó, por el lado del gasto se prevé una reducción de 0,5% del PIB entre 2010 y 2014, explicada también por la interacción de varios afectos a saber: el ajuste asociado a la adopción de la regla fiscal y otros (con un efecto negativo sobre el gasto de 0,9% del PIB), contrarrestado parcialmente por los recursos adicionales destinados a los sectores denominados como las locomotoras del crecimiento (con un efecto positivo sobre el gasto de 0,3% del PIB) y los recursos adicionales para el sector salud para la unificación progresiva de los planes de beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado de salud (con un efecto positivo de 0,2% del PIB) (Gráfico 4.4). Cabe señalar que rubros de gasto, como la senda pensional y los recursos que por Ley el Gobierno transfieren a las regiones (SGP), están contemplados dentro de la proyección de mediano plazo.

**Gráfico 4.4: Evolución de los gastos del GNC 2010-2014 (% del PIB)**

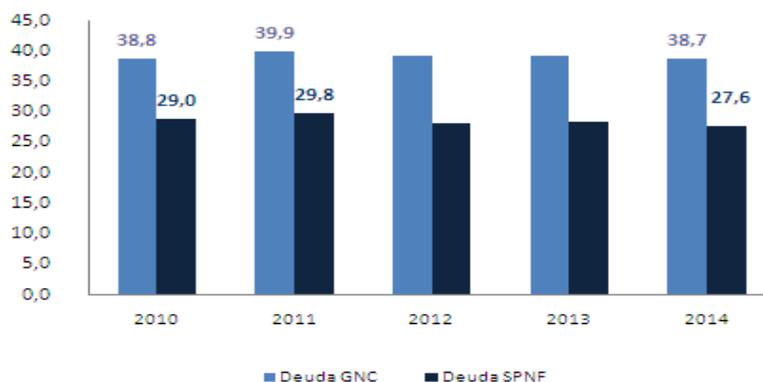


Cifras proyectadas

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, resulta importante señalar que la estrategia de mediano plazo que se presenta en este documento es consistente con una regla fiscal que obliga al Gobierno a generar déficits totales estructurales anuales de 1,5%. Este diseño permite reducir la relación deuda/PIB del GNC a niveles cercanos al 38,7% del PIB en el año 2014, consistente con un nivel de deuda del SPNF cercano al 27,6% del PIB en igual periodo (Gráfico 4.5).

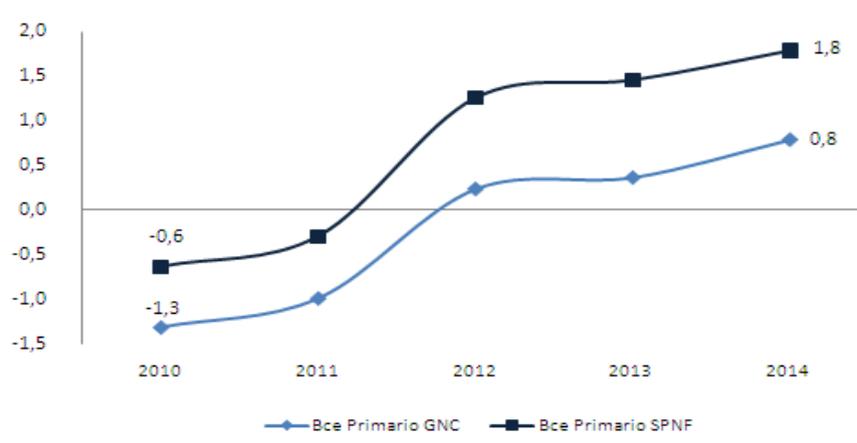
**Gráfico 4.5: Deuda Neta del GNC y SPNF (% del PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, el balance primario del SPNF que permite obtener los niveles de deuda antes mencionados pasa de -0,6% del PIB en 2010 a 1,8% en 2014 y para en GNC pasa de -1,3% del PIB en 2010 a 0,8% en 2014 (Gráfico 4.6).

**Gráfico 4.6: Balance primario SPNF (% del PIB)**



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, la estrategia económica y fiscal del Gobierno del Presidente Santos permitirá conducir al país por la senda del crecimiento económico sustentado en un marco de sostenibilidad fiscal. Así con las reformas que se vienen tratando el país podrá alcanzar el equilibrio fiscal al finalizar el cuatrienio.