

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**DIRECCIÓN GENERAL DE
POLÍTICA MACROECONÓMICA**

CIERRE FISCAL 2012
GOBIERNO NACIONAL CENTRAL
(Balance preliminar)

DOCUMENTO 003/2013

12 DE ABRIL DE 2013

Cierre Fiscal 2012 Gobierno Nacional Central

I. Cierre Fiscal 2012

Al cierre de la vigencia 2012 el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) ascendió a \$15.440 mm (2,3% del PIB), producto de la diferencia entre ingresos por \$107.067 mm (16,1% del PIB) y gastos por \$122.507 mm (18,4% del PIB). En términos del PIB el balance registrado implicó una reducción de 0,5 puntos porcentuales con respecto a lo observado en 2011. Adicionalmente, este resultado es consistente con un superávit primario de \$1.612 mm (0,2% del PIB) (Cuadro 1).

Cuadro 1: Balance Fiscal del GNC

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%) 2012*/2011
	2011	2012*	2011	2012*	
Ingresos Totales	94.247	107.067	15,2	16,1	13,6
Tributarios	83.808	95.140	13,5	14,3	13,5
No Tributarios	570	1.195	0,1	0,2	-
Fondos Especiales	1.305	1.505	0,2	0,2	15,3
Recursos de Capital	8.564	9.227	1,4	1,4	7,7
Gastos Totales	111.754	122.507	18,0	18,4	9,6
Intereses	16.798	17.052	2,7	2,6	1,5
Funcionamiento **	77.105	85.562	12,4	12,9	11,0
Inversión**	17.668	19.832	2,8	3,0	12,3
Préstamo Neto	183	61	0,0	0,0	-
Déficit/superávit	(17.507)	(15.440)	-2,8	-2,3	-

* Cifras Preliminares

** Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

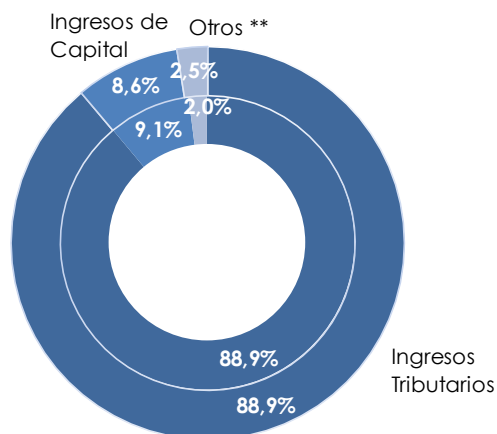
Cabe resaltar que con este resultado, el Gobierno Nacional superó la meta establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2012 (2,4% del PIB) al obtener un déficit inferior en 0,1% del PIB. Esta disminución del déficit proyectado respondió principalmente al menor gasto asociado al pago de intereses.

Hay que tener en cuenta que mientras el PIB para el año 2012 creció a una tasa nominal de 6,9%¹, los ingresos y gastos se incrementaron en 13,6% y 9,6%, respectivamente. En este sentido, el mejor resultado fiscal registrado durante el año respondió en parte al buen desempeño de los ingresos.

Ahora bien, de los ingresos totales del GNC, el 88,9% se derivó del recaudo tributario, en tanto que el 8,6% correspondieron a ingresos provenientes de recursos de capital y el 2,5% a fondos especiales e ingresos no tributarios. En general, la estructura de ingresos del Gobierno en 2012 fue similar a la observada en 2011, de forma que el recaudo tributario sigue representando casi el 90% del total (Gráfico 1).

¹ De acuerdo con las cifras reportadas por el DANE, el PIB nominal de 2012 ascendió a \$664.515 mm, tras un crecimiento real del 4,0%, frente a lo registrado en 2011 (\$621.614 mm).

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



2011 Aro interno; 2012 Aro externo

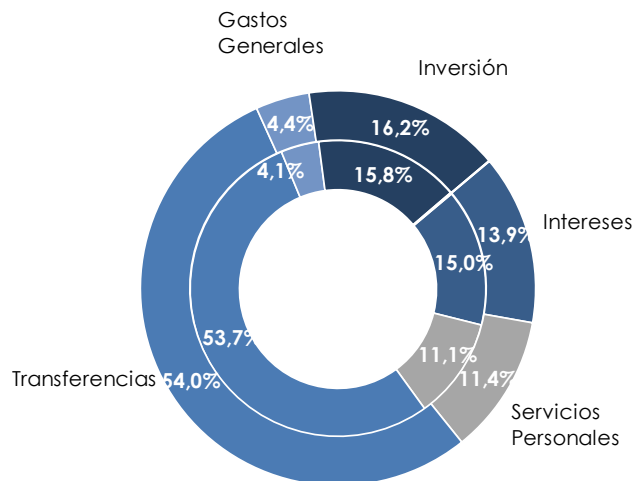
* 2012 Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente a lo observado durante 2011, los ingresos de la Nación fueron superiores en 13,6%, incremento explicado principalmente por el comportamiento positivo tanto del recaudo tributario, que pasó de \$83.808 mm a \$95.140 mm, como de los ingresos de capital, que pasaron de \$8.564 mm a \$9.227 mm.

En cuanto a la composición del gasto total del GNC, se debe destacar que se ha generado un leve cambio en la distribución, de forma que el gasto de inversión ha ganado participación en el gasto total. Las transferencias continuaron representando la mayor proporción del gasto, seguidas por la inversión, los intereses y los servicios personales (Gráfico 2).

Gráfico 2: Evolución de los Gastos del GNC - (% de participación)



2011 Aro interno; 2012 Aro externo

* 2012 Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1. Ingresos

Durante 2012, el Gobierno Central registró ingresos por \$107.067 mm (16,1% del PIB), con un incremento en términos del PIB de 1,0 punto porcentual, y un crecimiento nominal de 13,6% (Gráfico 3).

Gráfico 3: Evolución de los Ingresos del GNC - (% del PIB)



* 2012 Cifras Preliminares

**Incluye ingresos no tributarios, fondos especiales e ingresos causados

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este comportamiento obedeció principalmente al buen desempeño del recaudo tributario, que presentó un crecimiento nominal de 13,5%. Se debe destacar igualmente el resultado de los ingresos no tributarios y los excedentes financieros, que presentaron un incremento de 0,1% del PIB en ambos casos. (Cuadro 2).

Cuadro 2: Ingresos Totales del GNC

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2011	2012*	2011	2012*	2012*/2011
INGRESOS TOTALES	94.247	107.067	15,2	16,1	13,6
Ingresos Corrientes	84.378	96.335	13,6	14,5	14,2
Ingresos Tributarios	83.808	95.140	13,5	14,3	13,5
Ingresos no Tributarios	570	1.195	0,1	0,2	109,7
Fondos Especiales	1.305	1.505	0,2	0,2	15,3
Ingresos de Capital	8.564	9.227	1,4	1,4	7,7
Rendimientos financieros	916	1.027	0,1	0,2	12,2
Excedentes Financieros	6.797	7.991	1,1	1,2	17,6
Otros ingresos de capital	852	209	0,1	0,0	-75,5

* Cifras Preliminares.

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A. Ingresos tributarios

Como ya se mencionó, los ingresos provenientes del recaudo de impuestos presentaron una dinámica favorable al cierre de 2012, al ascender a 14,3% del PIB². De esta manera, al finalizar el año estos ingresos presentaron un aumento equivalente a \$11.333 mm (Cuadro 3).

Cuadro 3: Ingresos Tributarios del GNC

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2011	2012*	2011	2012*	2012*/2011
INGRESOS TRIBUTARIOS	83.808	95.140	13,5	14,3	13,5
Administrados por la DIAN	82.061	93.231	13,2	14,0	13,6
Impuestos internos	66.114	77.645	10,6	11,7	17,4
Renta ^{1/}	12.168	21.231	2,0	3,2	74,5
IVA ^{2/}	17.488	17.920	2,8	2,7	2,5
Retenciones ^{3/}	27.024	28.783	4,3	4,3	6,5
Timbre	124	59	0,0	0,0	-52,4
GMF	5.070	5.468	0,8	0,8	7,9
Patrimonio	4.241	4.184	0,7	0,6	-1,3
Impuestos externos	15.947	15.585	2,6	2,3	-2,3
Gravamen Arancelario	4.081	3.523	0,7	0,5	-13,7
IVA Externo	11.866	12.062	1,9	1,8	1,7
Otros	1.747	1.910	0,3	0,3	9,3
Gasolina	1.603	1.735	0,3	0,3	8,2
Resto	144	175	0,0	0,0	21,6

* 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 buen desempeño del recaudo observado en 2012, obedeció al aumento significativo en el pago de cuotas de renta por parte de los grandes contribuyentes, el cual responde a la actividad económica del 2011, año de un crecimiento de la economía de 6,6%. Como se observa en el Gráfico 4 el comportamiento mes a mes del recaudo respondió al aumento de este impuesto cuyos pagos se programaron en febrero, abril y junio.

Gráfico 4: Recaudo Total Impuestos (Pesos Constantes) (\$MM)



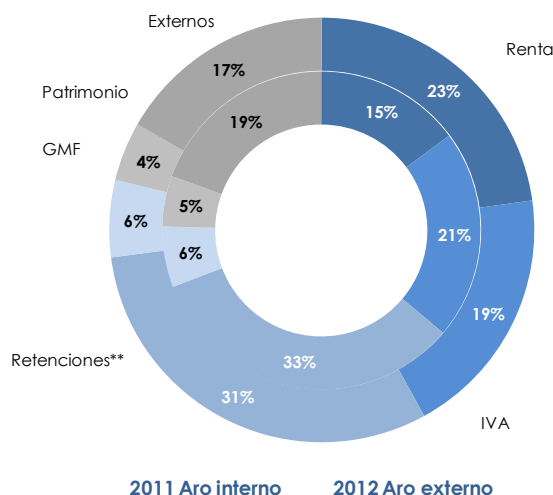
Fuente: Bodega de Datos. Coordinación de Estudios Económicos – DIAN

Cálculos: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

² 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.

Según el tipo de impuesto, se observa una recomposición en la participación: mientras que el recaudo de cuotas de renta, pasó del 15% al 23% entre 2011 y 2012, la participación de IVA, externos y retenciones registró una disminución del 2% en todos los casos (Gráfico 5).

Gráfico 5: Composición de los Ingresos Tributarios del GNC



*2012 Cifras preliminares

**Incluye timbre y retenciones de IVA y renta

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

i. Impuestos administrados por la DIAN

Durante 2012, la mayor proporción del recaudo fue generada a través de los impuestos asociados con la actividad interna, los cuales sumaron \$77.645 mm (11,6% del PIB), y representaron el 83% del total. Por su parte, los impuestos relacionados con la actividad externa, ascendieron a \$15.585mm (2,3% del PIB), y representaron el 17% del recaudo de impuestos de la DIAN.

• Recaudo Interno

El recaudo por impuestos internos en términos de PIB fue superior en 1,0 punto a lo observado un año atrás. Los impuestos que explican en mayor proporción dicho comportamiento son: cuotas de renta y el gravamen a los movimientos financieros (GMF), al crecer 74,5% y 7,9%, respectivamente.

En particular, el recaudo por concepto de cuotas de renta correspondiente al año gravable 2011, ascendió a \$21.231 mm (3,2% del PIB), y fue superior en 1,2 puntos porcentuales del PIB frente a lo observado en 2011. Esto se explica por el desempeño favorable de la economía registrado el año anterior, cuyo crecimiento de 6,6% fue el mayor luego de la desaceleración económica y el tercero más alto de la última década.

En efecto, al comparar las declaraciones de renta de personas jurídicas por sector económico para los años gravables 2010 y 2011 (recaudados en la siguiente vigencia), se observa que todos los sectores presentaron crecimientos importantes en el monto del impuesto a cargo. Los sectores que mayor crecimiento registraron fueron: i) minero (109%), ii) transporte, almacenamiento y comunicaciones (39,9%), iii) agropecuario, silvicultura y pesca (33,5%), iv) electricidad, gas y vapor (28,4%), y v) construcción (26,3%), entre otros (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Impuesto de renta a cargo de personas jurídicas por sectores económicos³
Años gravables 2010-2011**

CONCEPTO	Año gravables (\$MM)		Participación %		Crec (%)
	2010	2011	2010	2011	2011 /2010
Minero	5.648	11.802	29,2	41,0	109,0
Manufactura	2.700	3.367	14,0	11,7	24,7
Comercio	2.612	3.177	13,5	11,0	21,6
Servicios Financieros	2.734	3.099	14,1	10,8	13,3
Otros Servicios	1.963	2.468	10,1	8,6	25,7
Electricidad, Gas y Vapor	1.565	2.009	8,1	7,0	28,4
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	1.215	1.700	6,3	5,9	39,9
Construcción	738	932	3,8	3,2	26,3
Agropecuaria, Silvicultura y Pesca	176	235	0,9	0,8	33,5
Total Impuesto a Cargo	19.351	28.789	100,0	100,0	48,8

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

Un factor adicional determinante en el resultado del recaudo de renta, fue el mayor pago de impuestos por parte de ECOPETROL, que contribuyó con 1,2% del PIB al total de los ingresos del GNC por este concepto, gracias a los buenos resultados obtenidos por la empresa en 2011.

A lo anterior debe sumarse el hecho que a partir del año gravable 2011 se eliminó la deducción por inversión en activos fijos productivos, con la cual los contribuyentes del impuesto de renta podían deducir el 40% del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos⁴.

La dinámica de la economía también se reflejó en el recaudo por retenciones tanto de renta como de IVA. De esta forma, los ingresos por retenciones sumaron \$28.783 mm, superior en 6,5% a los \$27.024 mm registrados el año anterior.

Por su parte, las declaraciones de IVA pasaron de \$17.488 mm (2,8% del PIB) a \$17.920 mm (2,7% del PIB), registrando así un crecimiento nominal de 2,5%. Es importante resaltar que el monto recaudado por declaraciones en 2012 recoge el impuesto generado durante el último bimestre de 2011 (noviembre y diciembre), y lo correspondiente a los meses de enero a octubre de la vigencia.

El recaudo asociado con el impuesto al patrimonio ascendió a \$4.184 mm, de los cuales \$953 mm corresponden a recursos destinados a atender la emergencia invernal, de acuerdo al Decreto 4825 de 2010⁵.

En cuanto al GMF su recaudo ascendió a \$5.468 mm (0,8% del PIB), lo cual representa un aumento de \$399 mm, e implica un crecimiento de 7,9% con respecto a 2011. Es importante señalar que la Ley 1430 de 2010 estableció que el 25% de los recursos recaudados en 2012 y 2013 se destinarán a atender a los damnificados por la ola invernal de 2010 y 2011. De esta manera por concepto de GMF para emergencia invernal se recaudó 0,2% del PIB.

³ Impuesto reconocido por el contribuyente en la declaración de renta, resultado del agregado entre la liquidación del impuesto y las ganancias ocasionales.

⁴ La ley 1111 de 2006 estableció la deducción en activos fijos del 40%, posteriormente con la Ley 1370 de 2009 se disminuyó al 30% la deducción aplicable al año gravable 2010. Finalmente, la Ley 1430 de 2010 determinó que a partir del año gravable 2011 ningún contribuyente podía hacer uso de la deducción.

⁵ Este decreto crea: i) el impuesto al patrimonio a cargo de contribuyentes declarantes cuyo patrimonio líquido a enero 1 de 2011 fuera igual o superior a \$1 mm e inferior a \$3 mm, y ii) la sobretasa del impuesto al patrimonio a cargo de los contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta de que trata la Ley 1370 de 2009, es decir aquellos con patrimonio superior a \$3 mm.

Finalmente, el recaudo por impuesto de timbre sumó \$59 mm, y fue inferior a lo observado en 2011. Esta disminución obedece a lo establecido en la Ley 1111 de 2006, que eliminó la tarifa general del impuesto a partir de 2010. Sin embargo, algunos documentos como cheques, certificados de depósito, expedición de visas, entre otros, siguen causando el impuesto.

- **Recaudo Externo**

El comportamiento del recaudo proveniente de la actividad económica externa se explica por la caída en la tarifa efectiva promedio⁶ de arancel, que pasó de 4,3% a 3,7%, producto de la reducción temporal del gravamen arancelario a 0% para materias primas y bienes de capital no producidos en el país⁷. Esta disminución en el recaudo de arancel fue compensada con un leve incremento de 1,7% en el IVA externo, dado el aumento en las importaciones CIF en dólares de 7,2%. En cuanto a la tarifa efectiva del IVA, ésta se mantuvo en 11,9%, al igual que en 2011.

ii. Impuesto a la Gasolina y otros

Los ingresos derivados del recaudo del impuesto global a la gasolina y al ACPM ascendieron a \$1.735 mm durante 2012, manteniéndose como porcentaje del PIB en 0,3%, frente a lo registrado durante 2011. Por su parte, el resto de impuestos contribuyeron con \$175 mm a los ingresos del Gobierno Nacional, tras presentar un incremento de 21,6 % en términos nominales⁸.

B. Ingresos diferentes a tributarios

Los ingresos diferentes a tributarios representaron el 11,1% del total de los ingresos de la Nación, al ascender a \$11.927 mm al cierre de 2012 (Cuadro 5). En comparación con lo observado un año atrás, el incremento obedeció principalmente a los ingresos no tributarios y a los recursos de capital. En este último caso, esto se debe a los mayores excedentes financieros transferidos por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) y las Sociedades de Economía Mixta (SEM). Este comportamiento implicó un incremento de estos ingresos de 0,1 puntos como proporción del PIB y un crecimiento de 14,2% en términos nominales.

En detalle, los excedentes financieros pasaron de \$6.797 mm a \$7.991 mm, aumentando como proporción del PIB en 0,1. El factor que explica este incremento son los excedentes de Ecopetrol, que le trasladó a la Nación \$7.000 mm (1,1% del PIB) correspondientes a dos de las tres cuotas de dividendos decretados para 2012⁹. En 2011 la empresa transfirió \$5.276 mm (0,9% del PIB).

El buen resultado financiero obtenido por Ecopetrol en 2011 obedeció principalmente a dos factores: i) el incremento en el precio promedio de exportación de crudos y productos refinados que aumentaron 37,6% y 37,3%, respectivamente, y ii) el aumento en los volúmenes exportados de crudo y productos derivados que crecieron 32,8% y 5,2%, en su orden, lo cual es consistente con el aumento en la demanda mundial de crudo y combustibles líquidos observado durante 2011.

⁶ La tarifa de arancel efectiva promedio se calcula como Arancel recaudado/ Importaciones CIF (en pesos).

⁷ Medida implementada por el Gobierno Nacional, mediante los decretos 2916 y 2917 de 2011 para 3.170 subpartidas arancelarias, y posteriormente modificados por los Decretos 765 y 882 de 2012 que redujo el número de subpartidas arancelarias a 3.065.

⁸ En resto se agrupan los impuestos al turismo, oro y platino y timbre nacional salidas al exterior.

⁹ De acuerdo con lo decretado en la Asamblea General de Accionistas de marzo se acordó con Ecopetrol que el dividendo ordinario de la Nación sería pagado en tres cuotas a partir del 25 de abril, 27 de julio y la última entre el 15 de noviembre de 2012 y el 15 de enero de 2013, de acuerdo con la disponibilidad de flujo de caja de la Empresa.

Cuadro 5: Ingresos diferentes a tributarios del GNC

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%)
	2011	2012*	2011	2012*	2012*/2011
INGRESOS DIFERENTES A TRIBUTARIOS	10.439	11.927	1,7	1,8	14,2
Ingresos no Tributarios	570	1.195	0,1	0,2	-
Fondos Especiales	1.305	1.505	0,2	0,2	15,3
Ingresos de Capital	8.564	9.227	1,4	1,4	7,7
Rendimientos financieros	916	1.027	0,1	0,2	12,2
Rend. Finan. de Fondos Propios	547	707	0,1	0,1	29,4
Rend. Finan. de Fondos Administrados	189	146	0,0	0,0	-22,5
Recuperación Cartera SPNF(intereses)	180	173	0,0	0,0	-3,8
Excedentes Financieros	6.797	7.991	1,1	1,2	17,6
Otros ingresos de capital	852	209	0,1	0,0	-75,5

* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por concepto de excedentes de otras empresas se destacan los recursos del Fondo de Comunicaciones (FONTIC), Banagrario, ISA, ISAGEN y Supernotariado que transfirieron \$281 mm, \$167 mm, \$126 mm, \$122 mm y \$109 mm, en su orden.

Como parte de los ingresos de capital también se incluyen los rendimientos financieros asociados tanto a los Fondos Propios de la Tesorería (\$707 mm), los Fondos Administrados (\$146 mm), y la recuperación de cartera (\$173 mm). El incremento en el rendimiento financiero de los fondos propios de la Nación, que crecieron 29,4%, obedeció a la mayor disponibilidad diaria de recursos de la tesorería como depósito remunerado en el Banco de la República.

Adicionalmente, los otros ingresos de capital disminuyeron en \$644 mm debido a que en 2011, por efecto de la Ley 1450 de 2011¹⁰, se trasladaron a la Nación las reservas de Fogafin constituidas como garantía a las administradoras de cesantías y pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, dada la condición de garante que tiene la Nación en ambos sistemas.

El resto de ingresos de la Nación están conformados por los recursos provenientes de ingresos no tributarios¹¹ y fondos especiales¹². En conjunto, los recursos por estos conceptos ascendieron a \$2.700 mm (0,4% del PIB), representando un crecimiento nominal de 44,0%.

2. Gastos¹³

Los gastos del GNC en 2012 ascendieron a \$122.507 mm (18,4% del PIB), lo que representa un crecimiento nominal de 9,6% (Cuadro 6). Se destaca principalmente el comportamiento de la inversión cuyo crecimiento nominal de 12,3% fue superior a lo programado en el MFMP 2012, en respuesta al traslado presupuestal realizado durante la vigencia. Este traslado, aprobado en el Congreso en octubre del año anterior, permitió mejorar el programa de inversiones en los diferentes sectores de la economía. Con esta medida se pretendía mejorar la ejecución del

¹⁰ La ley 1450 de 2011 por la cual se expidió el plan nacional de desarrollo, 2010-2014, artículo 163.

¹¹ Incluyen tasas, multas, contribuciones y concesiones a sociedades portuarias.

¹² Los Fondos Especiales del GNC son: Contribución Entidades Fiscalizadas Contraloría, Subsidio Familiar, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Nacional de Valores, Contribución Entidades Controladas Superpuertos, Contribución para la Descentralización, Financiación Sector Justicia, Defensa Nacional, Pensiones de la CVC, Fondo de Estupefacientes-Ministerio de Salud, Fondos Internos Policía Nacional, Bienestar Social Contraloría Nacional, Fondo Rotatorio-Ministerio de Minas, Fondo de Divulgación Tributaria, Fondo Pensiones Superintendencias, Fondo de Convivencia Ciudadana y otros fondos.

¹³ Las cifras de gasto de funcionamiento e inversión incluyen pagos y deuda flotante, ésta última definida como la variación en las cuentas por pagar.

presupuesto en la última parte del año, así como mantener el dinamismo de la economía focalizando los gastos en sectores estratégicos, como transporte y agricultura. Adicionalmente, se destinaron recursos para atención y pago de pensiones, con lo cual se aceleraron los reconocimientos a solicitudes de pago de mesadas pensionales y se redujo la presión sobre la liquidación de estos conceptos en el año 2013.

Cuadro 6: Gastos Totales del GNC

CONCEPTO	(\$MM)		(% PIB)		Crec (%) 2012*/2011
	2011	2012*	2011	2012*	
GASTOS TOTALES	111.754	122.507	18,0	18,4	9,6
Gastos Corrientes	93.904	102.614	15,1	15,4	9,3
Intereses	16.798	17.052	2,7	2,6	1,5
Intereses deuda externa	3.568	3.538	0,6	0,5	-0,8
Intereses deuda interna	12.069	12.538	1,9	1,9	3,9
Indexacion TES B (UVR)	1.161	976	0,2	0,1	-15,9
Funcionamiento**	77.105	85.562	12,4	12,9	11,0
Servicios Personales	12.413	13.988	2,0	2,1	12,7
Transferencias	60.064	66.169	9,7	10,0	10,2
SGP	24.710	25.943	4,0	3,9	5,0
Pensiones	20.623	23.841	3,3	3,6	15,6
Otras transferencias	14.731	16.386	2,4	2,5	11,2
Gastos Generales	4.629	5.404	0,7	0,8	16,8
Inversión**	17.668	19.832	2,8	3,0	12,3
Préstamo Neto	183	61	0,0	0,0	-

* Cifras Preliminares.

** Incluye pagos y deuda flotante.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A. Gastos corrientes

Los gastos corrientes del GNC ascendieron a \$102.614 mm (15,4% del PIB) y presentaron un crecimiento nominal de 9,3%. Este aumento fue producto del mayor gasto destinado a transferencias, particularmente a pensiones.

En detalle, el pago de intereses registró un aumento en términos de niveles de \$254 mm asociados principalmente con los pagos correspondientes a deuda interna. Sin embargo, frente a la proyección de pago de intereses presentada en el MFMP 2012, el gasto fue menor en \$1,2 billones lo que permitió destinar mayores recursos a inversión.

Durante el 2012 el Gobierno realizó operaciones de manejo de deuda, como es el caso de la llevada a cabo en junio, correspondiente a una redención anticipada de títulos con vencimiento en agosto de 2012 por \$2 billones, con lo cual se disminuyó el monto del vencimiento de agosto y se generó un ahorro en la cuenta de servicio de deuda por intereses.

De otra parte, debido a que la inflación en 2012 disminuyó en comparación con la de 2011 al ubicarse en 2,4%, el monto de las indexaciones de TES B cayó en 0,1% del PIB, al pasar de \$1.161 mm a \$976. Es importante resaltar que en la proyección del MFMP 2012 se contemplaba que el gasto asociado a este concepto ascendería a \$1.454 mm, toda vez que se supuso una inflación de 3%. Esto explica por qué durante la vigencia tan sólo se ejecutó el 67,2% de lo programado.

Por su parte, los gastos de funcionamiento crecieron 11,0% en respuesta a un mayor gasto en todos los rubros. El principal componente que explica este comportamiento lo constituye el

rubro de transferencias, siendo pensiones y otras transferencias las que registraron el mayor aumento. Las transferencias a las regiones a través del SGP registraron un aumento nominal de 5,0%, al pasar de \$24.710 mm (4,0% del PIB) a \$25.943 mm (3,9% del PIB).

En el caso del gasto del GNC en pensiones se observó un incremento nominal de 15,6%, consistente con el ciclo del pago del pasivo pensional.

Como parte de otras transferencias se encuentran los subsidios de energía y gas, los recursos destinados a atender los requerimientos de la unificación y universalización del Plan Obligatorio de Salud (POS) y recursos destinados al FOSYGA, entre otros. Por estos conceptos se obligaron recursos por \$1.419 mm, \$1.514 mm y \$858 mm, en su orden.

iii. Inversión

El gasto en inversión en 2012 ascendió a \$19.832 mm (3,0% del PIB). Este resultado es equivalente a un aumento como proporción del PIB de 0,2, lo que implica un crecimiento nominal de 12,3% frente a lo registrado en 2011 (\$17.668 mm, 2,8% del PIB). La ley de traslados permitió que en 2012 se ejecutara más inversión que la que se tenía inicialmente programada en el MFMP 2012. Es de resaltar que del total de programas de inversión ejecutados¹⁴ más del 65% estuvieron concentrados en cinco sectores.

Entre los sectores que registraron la mayor ejecución se destaca el de transporte, que obligó recursos por \$5.979 mm, de los cuales \$1.140 mm correspondieron al aporte de la Nación a la concesión Ruta del Sol¹⁵; \$633 mm destinados al mejoramiento y mantenimiento vial, fluvial, férreo y marítimo; \$779 mm dirigidos a la construcción y mejoramiento de los corredores complementarios para la competitividad¹⁶; y \$729 mm al programa vial de vías terciarias.

El sector de inclusión social y reconciliación ejecutó el 18,1% de los recursos de inversión al destinar \$1.273 mm a Familias en Acción, \$729 mm a Víctimas de la Violencia, \$490 mm a Programas para la Paz, y \$629 mm al programa de Asistencia a Primera Infancia.

Por su parte, el sector defensa obtuvo el 7,9% de los recursos de inversión, destinados a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, y a la adquisición, reposición y mantenimiento de equipos aéreos, terrestre y fluvial, entre otros programas.

A través del sector vivienda, ciudad y territorio se ejecutó el 7,3% de la inversión, recursos que se destinaron a los programas de Agua Potable y Saneamiento Básico (\$597 mm), Subsidio de Vivienda a Desplazados (\$382 mm) y Subsidio Familiar de Vivienda (\$244 mm), entre otros programas del sector.

Finalmente, a través del Ministerio de Hacienda se ejecutó el 4,3% del monto total de la inversión, en el programa de Construcción y Reconstrucción de las Zonas Afectadas por la Ola Invernal, al destinar \$1.007 mm para este propósito.

¹⁴ Entendiendo ejecución como obligación.

¹⁵ Mediante el proyecto vial autopista Ruta del Sol se busca rehabilitar y mejorar la vía existente; construir una segunda calzada en los tramos Puerto Salgar–San Roque–Yé de Ciénaga y Bosconia–Valledupar; construir una nueva vía en doble calzada en la zona de cruce de la Cordillera Central, entre Villeta y El Korán; y finalmente asegurar el buen estado de la vía a través de la operación y mantenimiento.

¹⁶ El programa de corredores complementarios para la competitividad, en ejecución por parte del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, busca el fortalecimiento de la red vial de carreteras que alimentan los corredores de comercio exterior. Este proyecto busca la construcción de 153 Km. de segunda calzada, la rehabilitación de 373 Km. de calzada existente, y el mejoramiento y pavimentación de 983 Km. de calzada existente.

3. Financiamiento¹⁷

El total de necesidades de financiamiento de la Nación durante el año alcanzó un valor de \$43.167 mm (6,5% del PIB), producto de un déficit a financiar por \$15.526 mm (2,3% del PIB), amortizaciones por \$19.773 mm (3,0% del PIB), amortizaciones de TES de corto plazo (TCO) por \$5.858 mm (0,9% del PIB) y una disponibilidad final en caja de \$2.050 mm (0,3% del PIB) (Cuadro 7).

Cuadro 7: Fuentes y Usos 2012

FUENTES	Cierre 43.167	USOS	Cierre 43.167
Desembolsos	29.713	Déficit a Financiar	15.526
Externos (US\$ 2.456 mill.)	4.423	De los Cuales:	
Bonos (US\$ 1.663 mill.)	2.995	Intereses Externos (US\$ 2.077 mill.)	3.538
Multilaterales y Otros (US\$ 793 mill.)	1.429	Intereses Internos	12.538
Internos	25.289	Amortizaciones	19.733
TES	25.267	Externas (US\$ 1.931 mill.)	3.463
Convenidas	1.976	Internas	16.270
Subastas	16.200		
Forzosas	7.091		
Otros	22	Deuda Flotante	0
Deuda Flotante	2.108	Amortizaciones TCO	5.858
Ajustes por Causación	407	Disponibilidad Final	2.050
Disponibilidad inicial	6.524	En pesos	643
En dólares	2.741	En dólares (US\$ 796 mill.)	1.407
En pesos	3.784		
Operaciones de Tesorería	3.543		
Otros	872		
Privatizaciones y otros	872		
CUN			

* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El déficit total a financiar del Gobierno Nacional Central en 2012 resultó de agregar los costos de la reestructuración del sistema financiero al déficit de la vigencia, que incluía la emergencia invernal. Así mismo, la Nación atendió obligaciones por concepto de amortizaciones de deuda en moneda local por \$16.270 mm (2,4% del PIB) y en moneda extranjera por \$3.463 mm (0,5% del PIB), equivalentes a US\$1.931 millones.

Dentro de las fuentes de financiamiento que atendieron las necesidades de 2012, el GNC contó con recursos que incluyeron desembolsos de deuda interna y externa por \$29.713 mm (4,5% del PIB), deuda flotante por \$2.108 mm (0,3% del PIB), ajustes por causación por \$407 mm (0,1% del PIB), operaciones de tesorería por \$3.543 mm (0,5% del PIB), recursos disponibles en caja del ejercicio 2011 por \$6.524 mm (1,0% del PIB) y recursos por enajenación de activos por \$872 mm (0,1% del PIB).

Al cierre de la vigencia 2012, la Nación emitió títulos de deuda interna (TES de largo plazo) por un total de \$25.267 mm (3,8% del PIB), de los cuales las operaciones convenidas sumaron \$1.976 mm (0,3% del PIB), las subastas en el mercado local \$16.200 mm (2,4% del PIB) y las operaciones forzosas \$7.091 mm (1,1% del PIB). Es importante señalar que la emisión de TES mediante forzosas resultó superior a la proyectada en el MFMP 2012 en \$2.686 mm, por cuenta

¹⁷ El financiamiento es consistente con un déficit a financiar del Gobierno en el que se incluye los Costos de la Reestructuración Financiera por \$86 mm.

de los importantes excedentes de liquidez de los establecimientos públicos del orden nacional, que por ley deben invertir en TES Clase B.

Teniendo en cuenta la estructura de financiamiento interno registrada a lo largo de la vigencia 2012, se observó que la relación entre colocaciones y servicio de deuda (*roll-over*) fue del orden de 99% e inferior a la reportada en 2011.

Por concepto de desembolsos de deuda externa se destacan: i) la operación de financiamiento y manejo de deuda en los mercados internacionales, a través de una reapertura del bono con vencimiento en 2041 realizada en enero; y ii) la colocación en septiembre de un nuevo bono TES Global denominado en pesos y pagadero en dólares, con vencimiento en marzo de 2023 y por valor de USD \$549 millones. Específicamente, la colocación de este último bono se realizó a una tasa del 4,5%, la más baja de la historia para un título de 10 años en pesos, teniendo en cuenta que en el mercado local se emite a una tasa de 6,5% a un plazo equivalente.

Finalmente, por privatizaciones, en 2012 se registraron los recursos provenientes de la venta de la Empresa de Energía de Boyacá (EBSA), operación por valor de \$808 mm.

4. Implementación de la Ley de Regla Fiscal en 2012

De acuerdo con la Ley 1473 de 2011, la regla fiscal adoptada para Colombia establece como meta un nivel de balance estructural para el Gobierno Nacional Central, el cual excluye los ingresos originados en fluctuaciones económicas y variaciones inesperadas de precios en los productos minero-energéticos.

Así, los montos de gasto están delimitados por los ingresos denominados estructurales o de largo plazo y por la meta de balance estructural, definidos como un déficit de 1% del PIB en 2022, con dos metas puntuales de déficit estructural de 2,3% del PIB en 2014 y 1,9% del PIB en 2018. Los beneficios a obtener como resultado del proceso de consolidación fiscal, en términos de mejoras en la calificación de riesgo del país y reducción de las tasas de interés, juegan un papel clave en el crecimiento de la inversión y el desarrollo económico.

De acuerdo con lo establecido por la Ley, el cumplimiento de las metas de balance estructural que aquí se presentan deberá ser objeto de un pronunciamiento emanado por el Comité Consultivo, seleccionado por el Gobierno Nacional para tal fin. Teniendo en cuenta que la Ley de Regla Fiscal comienza su vigencia en el año 2012, en este apartado se presenta el resultado del balance estructural para dicho año con el fin de ser analizado por el Comité Consultivo.

A. Metodología de medición

El balance estructural corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos estructurales. Por su parte, el ingreso estructural se calcula a partir del ingreso total del Gobierno Nacional Central, que corresponde a la suma del ingreso no minero y el ingreso minero-energético.

- a) Ingreso no minero: se define como los ingresos del GNC (tributarios, no tributarios, fondos especiales y recursos de capital) excluyendo las partidas de ingreso asociadas a la actividad minero energética (pago de impuesto de renta de empresas del sector y pago de dividendos por parte de Ecopetrol). A su vez, el componente estructural del ingreso no minero se define como los ingresos tributarios compatibles con el crecimiento potencial de la economía, más

los ingresos no tributarios, los de fondos especiales y los recursos de capital. Para el cálculo del componente estructural del ingreso tributario se utilizan las elasticidades del recaudo tributario con respecto al PIB y la trayectoria de crecimiento del PIB potencial. El crecimiento del PIB potencial se obtiene siguiendo el método de función de producción¹⁸. El componente cíclico es igual a la diferencia entre el ingreso tributario efectivo y el ingreso tributario estructural. Así, cuando la economía crece por encima de su potencial el ingreso cíclico no minero es positivo, y el ingreso estructural no minero está por debajo del ingreso total no minero. Lo contrario ocurre cuando la economía crece por debajo de su potencial.

- b) Ingreso minero-energético: corresponde a la suma del impuesto de renta pagado por el sector minero-energético y los dividendos pagados por Ecopetrol a la Nación. El ingreso estructural minero-energético corresponde a la fracción que corresponde a la Nación de los ingresos resultantes del producto de la producción esperada de petróleo y los precios de largo plazo de petróleo. Tales precios son calculados con base en las proyecciones de precios del Grupo Técnico Minero-Energético. Finalmente, el componente cíclico es igual a la diferencia entre el ingreso total minero-energético y el ingreso estructural minero-energético.

Por su parte, el gasto estructural corresponde al nivel de gasto total, excluyendo la partida asociada a gasto contra-cíclico, cuando este tenga lugar. Es decir que excluye los cambios en el gasto ocasionados por la implementación de política fiscal contra-cíclica, que se activa cuando quiera que exista una brecha negativa del producto y una caída de más de 2 puntos porcentuales de la proyección de crecimiento con respecto al PIB potencial.

B. Balance Estructural de 2012

En el Cuadro 8 se muestra el balance estructural del GNC para el año 2012 consistente con el cierre fiscal del mismo año. Los ingresos estructurales del GNC representan un 16,0% del PIB. De estos ingresos, 13,4% del PIB corresponden al ingreso no minero, de los cuales a su vez, 12,6% del PIB se asocian al ingreso tributario. El restante 2,7% del PIB proviene de las rentas del Gobierno asociadas a la producción minero-energética, una vez descontados los efectos cíclicos de precios.

Mientras tanto, el ingreso cíclico del GNC en el año 2012 alcanzó 0,04% del PIB. En la medida que el crecimiento económico para dicho año se ubicó por debajo de la tasa de crecimiento potencial de la economía, el ingreso cíclico tributario no minero fue negativo en -0,06% del PIB. Mientras tanto, producto de los altos precios del petróleo en 2011, se produjo un ingreso cíclico minero-energético de 0,10% del PIB en el año anterior.

De esta forma para el año 2012, el balance estructural del GNC alcanza un déficit de 2,4% del PIB.

¹⁸ Para mayor detalle ver documento CONFIS 13 de 2013, que contiene la explicación detallada de todas las demás metodologías exploradas en el proceso de definición del producto potencial y de la brecha de producto.

Cuadro 8: Balance Estructural GNC 2012

CONCEPTO	2012
INGRESOS TOTALES	16,1
Ingresos Estructurales	16,0
Ingreso No Minero	13,4
Tributarios	12,6
No Tributarios	0,2
Fondos Especiales	0,2
Recursos de Capital	0,3
Ingreso Minero Energético	2,7
Ingresos Ciclicos	0,04
Ingreso No Minero	-0,06
Ingreso Minero Energético	0,10
GASTOS TOTALES	18,4
Gastos Estructurales	18,4
BALANCE TOTAL	-2,3
BALANCE ESTRUCTURAL	-2,4

* Cifras Preliminares

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público