



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

80110

Bogotá,

Doctor

JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Presidente Senado de la República
Congreso de la República
Ciudad.

Contraloría General de la República :: SGD 09-08-2021 18:04	
Al Contestar Cite Este No.: 2021EE0127318 Fol:1 Anex:0 FA:0	
ORIGEN	80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
DESTINO	JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ / CONGRESO DE LA REPUBLICA
ASUNTO	INFORME SITUACIÓN DE LAS FINANZAS DEL ESTADO VIGENCIA 2020
OBS	80110 - PROYECTO DELEGADA PARA LA ECONOMIA Y FINANZAS
2021EE0127318	

Asunto: Envío Informe Situación de las Finanzas del Estado Vigencia 2020


Respetado presidente:

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 268 numeral 11 y el artículo 41 de la ley 42 de 1993, presenta al Congreso de la República y al presidente de la República el Informe y la Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado de la vigencia 2020, con base en el resultado fiscal (superávit o déficit) del sector público.

De tal manera y conforme a los cálculos establecidos por la CGR se certifica que el balance fiscal del Estado (Sector Público Consolidado) en 2020 fue deficitario en \$68,41 billones (6,82% del PIB), mayor en 6,1 puntos porcentuales al presentado en 2019. Los cálculos tomaron como base los resultados obtenidos en el documento de Cierre Fiscal 2020 Sector Público Consolidado elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la información del Sistema Integrado de Información Financiera —SIIF-, el Consolidador de Hacienda e Información Pública —CHIP-, la información contable de las entidades, y se realizaron siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI),

La Contraloría General de la República espera que este informe resulte útil para fortalecer el apoyo técnico al Congreso de la República y, en general, la administración de las finanzas públicas.


CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Anexo: Un (1) archivo
Proyectó: Jorge Enrique Ospina Merchán
Revisó: Alejandro José Ovalle Gont
Aprobó: Carlos David Castillo Arbeláez 



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Situación de las Finanzas del Estado 2020

Situación
de las Finanzas del Estado
2020

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Vicecontralor General de la República

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Luis Carlos Pineda Téllez
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Soraya Vargas Pulido
Contralora Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo

Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Jehan Alí Cabrales
Contralora Delegada para el sector Trabajo

Orlando Velandia Sepúlveda
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía

Gabriel Adolfo Jurado Parra
Contralor Delegado para el Sector Medio Ambiente

Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Delegado para el Posconflicto

Lina María Aldana Acevedo
Contralora Delegada para el Sector Salud

Rubiela Mercedes Benavides Paz
Contralora Delegada para el Sector Educación, Ciencia, Cultura, Recreación y Deporte

Annys Esther Cañavera Pérez
Contralora Delegada para el Sector Inclusión Social

Luis Fernando Mejía Gómez
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Claudia Patricia Hernández León
Contralora Delegada para el Sector Defensa y Seguridad

William Augusto Suárez Suárez
Contralor Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras

Sebastian Montoya Mejía
Contralor Delegado para el Sector Justicia

Hitler Rouseau Chaverra Ovalle
Contralor Delegado para Población Focalizada

Rafael Antonio Morales Hernández
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

Luis Fernando López Kerguelen
Contralor Delegado para el Sector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Javier Tomas Reyes Bustamante
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Vanessa Varón Garrido
Directora Oficina de Planeación

Carlos Enrique Polanía Falla
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Diego Esteban Ortíz
Director Oficina de Control Interno

Jorge Mario Trejos Arias
Director Oficina de Control Disciplinario

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Director Oficina Jurídica

Tania Marcela Malely Hernández Guzmán
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Sandra Patricia Bohórquez González
Gerente Administrativo y Financiero

Andrés Gustavo Rojas Palomino
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

Paula Andrea López Domínguez
Unidad de Cooperación Nacional e Internacional de Prevención, Investigación
e Incautación de Bienes

María Fernanda Rangel Esparza
Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata

José Antonio Poveda Montes
Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático





REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Vicecontralor General de la República (E)

Dirección del informe:

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Fanny Parada López
José Enrique Contreras Hernández
Martha Lilia Alarcón Castro
Jorge Enrique Ospina Merchán

Revisión Técnica:
Beethoven Herrera Valencia

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Diseño de cubierta
Néstor Adolfo Patiño Forero

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Julio 2021
www.contraloria.gov.co



Contenido

Presentación.....	11
Introducción.....	15
Capítulo 1	
La economía colombiana.....	19
1.1 Crecimiento económico: oferta y demanda agregada.....	22
1.2 Mercado laboral, pobreza y desigualdad.....	25
1.3 Sector externo.....	33
1.4 Inflación.....	37
1.5 Política monetaria y crediticia.....	40
1.6 Conclusiones.....	43
Capítulo 2	
Resultado fiscal del Estado en 2020: balance consolidado.....	45
2.1 El balance fiscal del Estado en 2020.....	46
2.2 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2020.....	52
Capítulo 3	
Situación de las finanzas	
del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020.....	61
3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC.....	61
3.2 Evolución del balance fiscal del GNC.....	62
3.3 Análisis de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	66
3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	74
3.5 Algunas conclusiones.....	80
Capítulo 4	
Situación de las finanzas de los gobiernos centrales territoriales.....	83
4.1 Introducción.....	83
4.2 Situación fiscal consolidada de los gobiernos centrales territoriales	84
4.3 Situación fiscal de los departamentos.....	90
4.4 Situación fiscal de los municipios capitales.....	97
4.5 Situación fiscal de los municipios no capitales.....	102
4.6 Conclusiones.....	107
Capítulo 5	
Sector Seguridad Social 2019 - 2020.....	109
5.1 Contexto de la Seguridad Social en el entorno de pandemia.....	110
5.2 Resultado fiscal 2020 del sector de Seguridad Social.....	113
5.3 Conclusiones y comentarios.....	119
Anexo.....	121
Nota metodológica.....	135

Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1-1 Principales interrelaciones entre las variables macroeconómicas y fiscales en la economía colombiana durante 2020.....	20
Gráfico 1-2 Crecimiento económico mundial y economías seleccionadas 2020.....	22
Gráfico 1-3 Colombia: crecimiento económico.....	23
Gráfico 1-4 Crecimiento económico según ramas de actividad 2020.....	24
Gráfico 1-5 Crecimiento económico según gasto.....	25
Gráfico 1-6 Tasa de desempleo nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas.....	26
Gráfico 1-7 Tasa de desempleo nacional según sexo.....	27
Gráfico 1-8 Crecimiento del empleo, según rama de la actividad.....	28
Gráfico 1-9 Crecimiento del empleo, según posición ocupacional.....	29
Gráfico 1-10 Balanza de pago, Colombia.....	33
Gráfico 1-11 Precio del petróleo Brent y tasa de cambio	37
Gráfico 1-12 Medidas de inflación, Colombia.....	39
Gráfico 1-13 Evolución de las tasas de interés, Colombia.....	41
Gráfico 1-14 Tasa de crecimiento anual de la cartera real, establecimientos de crédito Colombia.....	42

Capítulo 2

Gráfico 2-1 Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	53
Gráfico 2-2 Deuda externa	56
Gráfico 2-3 Indicador de deuda eterna a exportaciones e indicador deuda externa a PIB.....	56
Gráfico 2-4 activos y pasivos externos.....	57
Gráfico 2-5 Indicadores de vulnerabilidad externa.....	59

Capítulo 3

Gráfico 3-1 Balance fiscal GNC.....	63
Gráfico 3-2 GNC: Balance fiscal.....	64
Gráfico 3-3 Balance fiscal GNC.....	65
Gráfico 3-4 Ingresos tributarios GNC.....	67
Gráfico 3-5 GNC: fuentes de ingresos.....	68
Gráfico 3-6 Estructura gastos GNC por obligaciones	76

Capítulo 4

Gráfico 4-1 Balance fiscal gobiernos centrales territoriales.....	84
Gráfico 4-2 Balance Fiscal gobiernos centrales territoriales.....	86
Gráfico 4-3 Participación en ingresos y gastos gobiernos centrales territoriales.....	87
Gráfico 4-4 Ingresos - Gobiernos centrales territoriales.....	88
Gráfico 4-5 Ingresos tributarios - Gobiernos centrales territoriales.....	89

Gráfico 4-6 Gastos - Gobiernos centrales territoriales.....	90
Gráfico 4-7 Balance fiscal gobiernos centrales - Departamentos.....	91
Gráfico 4-8 Balance fiscal 2019 gobiernos centrales - Departamentos.....	92
Gráfico 4-9 Ingresos gobiernos centrales - Departamentos.....	93
Gráfico 4-10 Ingresos tributarios gobiernos centrales - Departamentos.....	94
Gráfico 4-11 Gastos gobiernos centrales - Departamentos.....	95
Gráfico 4-12 Financiamiento gobiernos centrales - Departamentos.....	96
Gráfico 4-13 Balance fiscal gobiernos centrales - Municipios capitales.....	97
Gráfico 4-14 Balance gobiernos centrales - Municipios capitales.....	98
Gráfico 4-15 Ingresos gobiernos centrales - Municipios capitales.....	99
Gráfico 4-16 Ingresos tributarios gobiernos centrales - Municipios capitales..	99
Gráfico 4-17 Gastos gobiernos centrales - Municipios capitales.....	100
Gráfico 4-18 Financiamiento gobiernos centrales - Municipios capitales.....	101
Gráfico 4-19 Balance fiscal gobiernos centrales - Municipios no capitales.....	102
Gráfico 4-20 Balance gobiernos centrales - Municipios no capitales.....	103
Gráfico 4-21 Ingresos gobiernos centrales - Municipios no capitales.....	104
Gráfico 4-22 Ingresos tributarios gobiernos centrales Municipios no capitales.....	105
Gráfico 4-23 Gastos gobiernos centrales - Municipios no capitales.....	106
Nota metodológica	
Algunas mediciones de balance fiscal gobiernos centrales territoriales.....	137

Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1-1 Colombia: algunos indicadores sociales.....30

Cuadro 1-2 Balanzas de pagos, Colombia.....35

Cuadro 1-3 Precios del barril de petróleo y del dólar proyectados
por el Gobierno Nacional de Colombia y datos observados.....36

Cuadro 1-4 IPC. Variación y contribución anual por divisiones
y grupo de gastos Colombia.....38

Capítulo 2

Cuadro 2-1 Balance Sector Público Consolidado (SPC) 2019-2020.....46

Capítulo 3

Cuadro 3-1 Fuentes Emergencia Sanitaria.....69

Cuadro 3-2 Valor medidas tributarias para algunos sectores.....70

Cuadro anexo 3-1 Balance fiscal del GNC.....82

Capítulo 5

Cuadro 5-1 Resultado fiscal Seguridad Social.....114

Anexos

Anexo 1 Balance fiscal gobiernos centrales territoriales.....123

Anexo 2 Balance fiscal departamentos.....126

Anexo 3 Balance fiscal municipios capitales.....129

Cuadro 4-4 Balance fiscal municipios no capitales.....132

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional y legal, presenta el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado al Congreso de la República y al Presidente de la República, correspondiente a la vigencia 2020, donde se analiza el resultado fiscal presentado por el Sector Público Consolidado (SPC) y se describen los principales acontecimientos macroeconómicos que influenciaron a las finanzas públicas colombianas.

El año 2020 estuvo marcado por una profunda crisis económica derivada de la propagación del virus responsable de la COVID-19. Las consecuencias para Colombia fueron severas en términos de caída de la actividad económica, elevación del desempleo e incremento de la pobreza.

Producto de estos choques se registró una disminución del PIB del 6,8% con respecto al 2019, que trajo como consecuencia un aumento del desempleo y una desmejora del bienestar social, que se expresó en un incremento de la pobreza y la desigualdad social.

Las finanzas públicas, en este contexto, particularmente del Gobierno Nacional, experimentaron un aumento del déficit fiscal y un incremento de la deuda. Por un lado, se elevó el gasto, en concordancia con las medidas adoptadas y, por otro lado, se presentó una caída de los ingresos tributarios por efecto del impacto de la pandemia en los negocios y el consumo de los hogares. Como resultado de esta coyuntura, el déficit del Gobierno Nacional alcanzó el 8,2% del PIB en 2020, lo cual tuvo como contrapartida un aumento del saldo de la deuda que alcanzó el 59,7% del PIB.

El choque de la pandemia en la producción y en la demanda agregada generó un resultado muy negativo en términos de pérdida de empleo e ingresos en todos los países. Colombia no fue la excepción y alcanzó una tasa de desempleo a nivel nacional del 20,2% en julio de 2020 equivalente a 4,6 millones de personas, mientras en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue del 24,9% (2,8 millones de personas).

En este contexto, el balance fiscal del Sector Público Consolidado en 2020 fue deficitario en \$68,41 billones (6,82% del PIB), con un incremento de 6,1 puntos porcentuales frente al presentado en 2019.

Este resultado fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) por -\$75,67 billones y el sector público financiero representado por el Banco de la República y Fogafín por \$7,26 billones.

El SPNF comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2020, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 7,55% del PIB, con un incremento de 6,17 puntos porcentuales frente al presentado en 2019.

Este resultado correspondió a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada varios de los subsectores presentaron balances positivos, con excepciones como el GNC que, dada su importancia, explicó el resultado final total.

La crisis de la pandemia se reflejó en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020, con un balance fiscal deficitario de 8,2% del PIB, el cual significó un aumento de 5,6 puntos porcentuales frente al registrado en 2019 (-2,6% del PIB), resultado de una caída anual de 10,9% en los ingresos frente a un aumento de 18% en los gastos. El deterioro de los ingresos corrientes, y en particular de los tributarios, estuvo vinculado de una parte, con la recesión de la economía y, de otra, con las medidas tributarias temporales que se tomaron para ayudar a algunos sectores, mejorar la liquidez de las empresas y estimular algunas actividades en medio de la crisis.

Por su parte, el aumento de los gastos del GNC se sustentó por el aumento de 23,4% en funcionamiento, 9,9% en inversión, y una disminución en los pagos de intereses de deuda de 2,6%. Los gastos adicionales para la crisis de la pandemia del Covid-19 se reflejaron principalmente en los gastos de funcionamiento a través de los rubros que hacen parte de las transferencias corrientes y de capital.

El SGR presentó al cierre de 2020 un resultado negativo por \$435.079 millones, con el que se rompieron los recurrentes superávit observados desde su creación. Los ingresos totales (\$7,12 billones) presentaron reducción del 32% frente a la vigencia 2019, mientras que los gastos (\$7,56 billones) un incremento de 7%.

A raíz de la pandemia en 2020, el Gobierno Nacional acudió en mayor grado al endeudamiento externo que en años anteriores, lo que elevó los saldos de deuda externa. Esto se adicionó a la deuda contraída por el sector privado en los últimos años, que incidió en la sostenibilidad y configuró un riesgo macro fiscal. Este aspecto del financiamiento externo, tanto público como privado, se evalúa aquí, así como su implicación en la vulnerabilidad externa de la economía colombiana.

Debe señalarse, en principio, que desde el 2013 el saldo de la deuda externa pública y privada presentó una tendencia ascendente que para el 2020 alcanzó los US\$154 mil millones, equivalente al 55,4% del PIB, lo cual superó los niveles de finales de la década de los noventa y primera de la década de los dos mil.

Introducción

El Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2020, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), tiene como objetivo mostrar el resultado fiscal del Estado colombiano y analizar los elementos macroeconómicos, legales e institucionales que lo explican. Este informe se compone, además de la presentación inicial, de cinco capítulos donde se examinan los hechos más relevantes del entorno macroeconómico y de las finanzas públicas colombianas, además de una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se realiza un análisis global del desempeño macroeconómico externo e interno y sus efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal de la vigencia 2020.

En el segundo capítulo se presenta el resultado fiscal que arrojó el Estado en 2020, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC), estableciendo de forma general, para cada uno de ellos, el comportamiento de ingresos y gastos que explican dicho resultado. Incluye una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se hace un análisis detallado de la situación de las finanzas de tres sectores particulares del SPC, como son el Gobierno Nacional Central, los gobiernos centrales territoriales (gubernaciones y alcaldías) y el sector de la seguridad social, respectivamente. Esta selección de sectores se justifica por varias razones: a) tienen un peso importante en el resultado fiscal del Estado, explicando en gran medida los vaivenes en esta variable; b) presentan una unidad de análisis integrada que permiten realizar inferencias y conclusiones válidas y aplicables sobre los resultados en conjunto; y c) sus movimientos o resultados pueden tener efectos apreciables sobre el conjunto de la economía o de otros sectores, por ejemplo, sobre el endeudamiento público o la generación de excedentes que van a nutrir el circuito económico.

Este análisis de los tres principales sectores pretende mostrar el desempeño de las finanzas más allá del resultado fiscal anual (déficit o superávit), indicando las fortalezas o debilidades de la estructura financiera

y presupuestal. Bajo este análisis se puede determinar si las finanzas de estos sectores son sanas o sostenibles, a qué riesgos se enfrentan y se establecen recomendaciones tendientes a su fortalecimiento.

Finalmente, el informe contiene una sección especial de anexos en la cual se presentan los elementos metodológicos y las estadísticas fiscales.

La metodología utilizada en este informe para la elaboración del balance fiscal de cada uno de los componentes del SPC se basa en los manuales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y corresponde a una reclasificación de la información de ejecución presupuestal, con el objetivo de separar los rubros que corresponden a operaciones de financiamiento y los que no.

El cálculo del balance fiscal se realiza utilizando los lineamientos sugeridos por este organismo, conforme a los cuales las principales transacciones de los gobiernos se clasifican en:

- **Ingreso total:** incluye todas las entradas de recursos de las entidades públicas. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital. En los ingresos no se incluyen los recursos de crédito considerados como financiamiento.
- **Gasto total y préstamo neto:** tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).
- **Resultado o balance fiscal (déficit o superávit):** el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento¹. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.

¹. Desembolsos, amortizaciones de crédito y movimiento neto de activos financieros, entre otros.

El primer cálculo es la diferencia entre ingresos y gastos que se denomina 'por encima de la línea', luego se analiza el financiamiento, es decir cómo se financia el déficit, lo cual se conoce como 'por debajo de la línea'.

- **Financiamiento:** incluye las transacciones en efectivo y depósitos del Gobierno, los desembolsos y amortizaciones de crédito externo e interno, así como los cambios en los activos y pasivos financieros con fines de liquidez. En caso de déficit muestra las fuentes netas de financiamiento utilizadas y en caso de superávit la acumulación neta de activos financiero



La economía colombiana

El presente capítulo analiza el contexto macroeconómico que determinó el comportamiento de las finanzas públicas de Colombia durante 2020. Se evalúa el impacto que experimentó la economía colombiana ante el choque de la pandemia ocasionada por la COVID-19, tanto en la oferta y demanda agregada como en el frente externo y las finanzas públicas y las principales variables macroeconómicas; además de las repercusiones en el mercado laboral, la pobreza, la desigualdad y la respectiva respuesta de política fiscal y monetaria.

El año 2020 estuvo marcado por una profunda crisis económica derivada de la propagación del virus responsable de la COVID-19². Las consecuencias para Colombia fueron severas en términos de caída de la actividad económica, elevación del desempleo e incremento de la pobreza. Los confinamientos internos para reducir los contagios y evitar colapsar los sistemas de salud produjeron un choque de oferta que rápidamente se transmitió a la demanda agregada, que dieron al traste con el emergente proceso de recuperación que traía la economía colombiana desde 2019. Adicionalmente, una fuerte caída del precio del petróleo a comienzos de abril profundizó los desequilibrios macroeconómicos cuyo impacto fue amortiguado por una fuerte devaluación de la tasa de cambio, dentro de un modelo de tipo de cambio flexible. Las consecuencias de la crisis se manifestaron también en el mercado bursátil y de deuda, provocando menores movimientos de capital del país con el exterior.

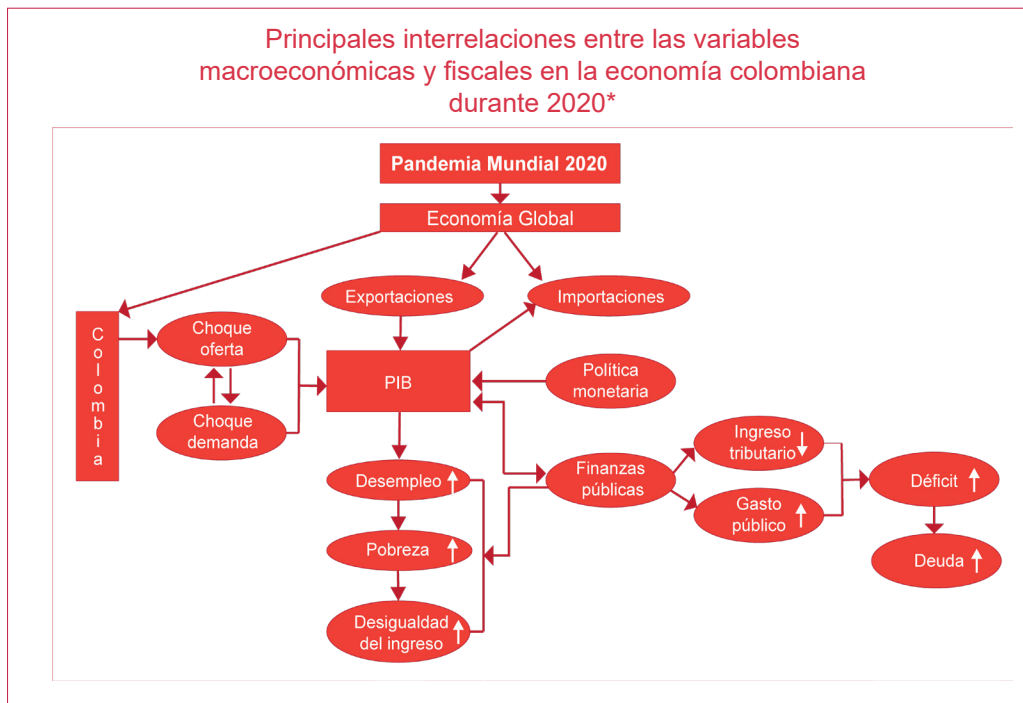
En el Gráfico 1-1 se muestran de manera esquemática las variables económicas y sociales que se afectaron por la pandemia y sus interrelaciones, lo que ayuda a entender los efectos sobre los resultados fiscales presentados en el 2020. En apartes posteriores describen los efectos y sus magnitudes.

2. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el nombre oficial del virus sería «coronavirus de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV-2)».

Las medidas de confinamiento produjeron una contracción en la producción, lo que aumentó el desempleo y redujo sustancialmente el consumo (Gráfico 1-1).

La epidemia mundial de la COVID 19 originada en China, condujo a los gobiernos a establecer confinamientos y cuarentenas a la población, lo cual provocó restricciones a la oferta de productos. Esto produjo una caída de la demanda mundial y asociado a esto una reducción de los precios de las materias primas, lo que afectó negativamente las exportaciones de Colombia (Gráfico 1-1).

Gráfico 1-1



Fuente: Elaboración CGR.

Nota: el sentido de la flecha roja muestra el impacto de una variable sobre otra. Pueden existir efectos bidireccionales como el de las finanzas públicas y el PIB. El sentido de la flecha blanca indica caída o aumento de la variable.

Desde mediados de marzo de 2020 Colombia inició la restricción de la movilidad de personas con cuarentenas y confinamientos que ocasionaron un choque de oferta de bienes y servicios, lo cual implicó el cierre de negocios, menos horas de trabajo y despidos de personal, lo que repercutió en la demanda, con un menor consumo de los hogares y una caída de la inversión privada (Gráfico 1-1).

Producto de estos choques se registró una disminución del PIB del 6,8% con respecto al 2019, que trajo como consecuencia un aumento del desempleo y una desmejora del bienestar social, que se expresó en un incremento de la pobreza y la desigualdad social (Gráfico 1-1).

Ante ese escenario, las autoridades económicas reaccionaron con medidas de política fiscal³ y monetaria. El Gobierno respondió a la crisis sanitaria y económica con un paquete de medidas para apoyar el sector de la salud, sostener el ingreso de los hogares más vulnerables, ayudar a las empresas formales a mantener las nóminas de trabajadores y garantizar el crédito a las personas y los negocios.

La política monetaria del Banco de la República, por su parte, se orientó a garantizar la liquidez del sistema financiero reduciendo la tasa de interés de política monetaria con el objeto de contrarrestar el efecto de la pandemia en el consumo y la inversión. Sin embargo, no se tomaron otro tipo de medidas más inmediatas y contundentes que hubieran contribuido a amortiguar los efectos de la crisis en el empleo y la pobreza. Al inicio de las medidas de confinamiento la inflación se aceleró, pero a medida que el desempleo aumentaba y el consumo se reducía la presión sobre los precios se redujo terminando 2020 con la cifra de inflación más baja desde 1955.

Las finanzas públicas, en este contexto, particularmente del Gobierno Nacional, experimentaron un aumento del déficit fiscal y un incremento de la deuda (Gráfico 1-1). Por un lado, se elevó el gasto, en concordancia con las medidas adoptadas y, por otro lado, se presentó una caída de los ingresos tributarios por efecto del impacto de la pandemia en los negocios y el consumo de los hogares. Como resultado de esta coyuntura, el déficit del Gobierno Nacional alcanzó el 8,2% del PIB en 2020, lo cual tuvo como contrapartida un aumento del saldo de la deuda que alcanzó el 64,4% del PIB. Cabe señalar que la deuda externa se incrementó en 2020 debido, en gran parte, al aumento de la deuda pública (US\$ 15,864 millones en 2020), particularmente del Gobierno Nacional que, para afrontar la pandemia, emitió bonos soberanos y adquirió préstamos de la banca multilateral.

En el frente externo, la crisis mundial redujo el comercio exterior y Colombia no fue ajena a dicho fenómeno. El déficit en cuenta corriente se redujo del 4,4% al 3,3% del PIB, explicado por menores egresos factoriales y un menor déficit comercial. La caída en las ventas externas estuvo concentrada en el sector minero energético explicada por la contracción del precio del petróleo y, como consecuencia de la caída del PIB, las importaciones se redujeron en mayor proporción que las exportaciones (Gráfico 1-1).

A continuación, se presenta con mayor profundidad el análisis de las principales variables macroeconómicas en 2020 y sus principales implicaciones fiscales.

3. En el capítulo 2 del presente informe se profundiza en las medidas de tipo fiscal.

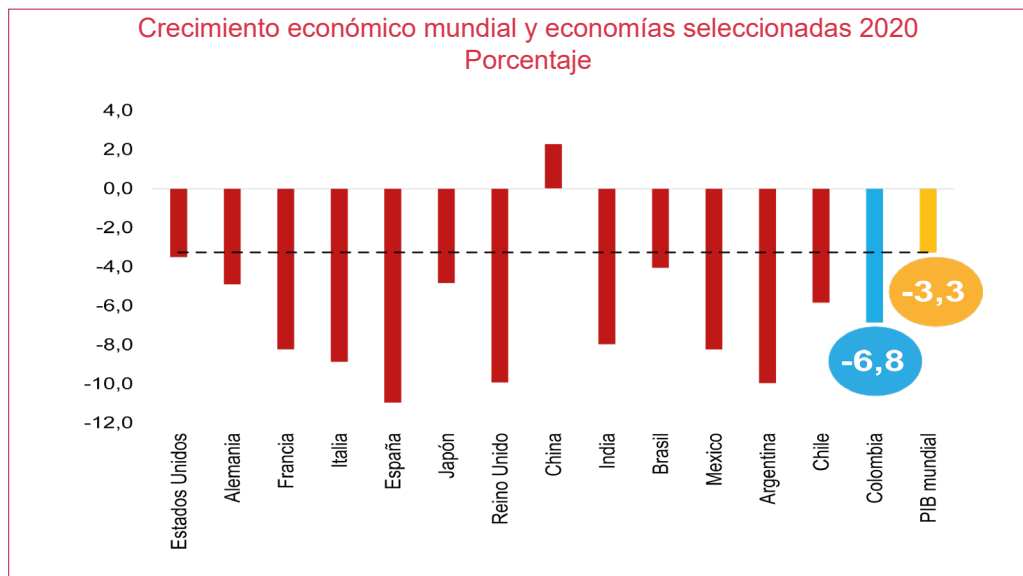
1.1 Crecimiento económico: oferta y demanda agregada

Pandemia y crisis económica mundial

Las cuarentenas para enfrentar la pandemia ocasionaron una caída de la actividad económica mundial. El choque sobre la oferta y la demanda agregada redujeron drásticamente el PIB de Colombia, lo que unido a la disminución del precio del petróleo y la caída de la demanda mundial, repercutió negativamente en el consumo de los hogares y la inversión privada.

La crisis sanitaria generada por la COVID-19 obligó a los países a imponer cuarentenas y restricciones en la movilidad de las personas que tuvieron un efecto devastador en la producción y la demanda de bienes y servicios. La economía mundial en 2020 se redujo en 3,3% con respecto al 2019 (a excepción de China), con mayor impacto en países como España, Reino Unido, Francia, Italia y en países de la región como Argentina y México. En este contexto, Colombia experimentó una caída de la actividad económica del 6,8%, que fue superior a la disminución del PIB mundial y de las economías como la de Brasil y Chile (Gráfico 1-2).

Gráfico 1-2

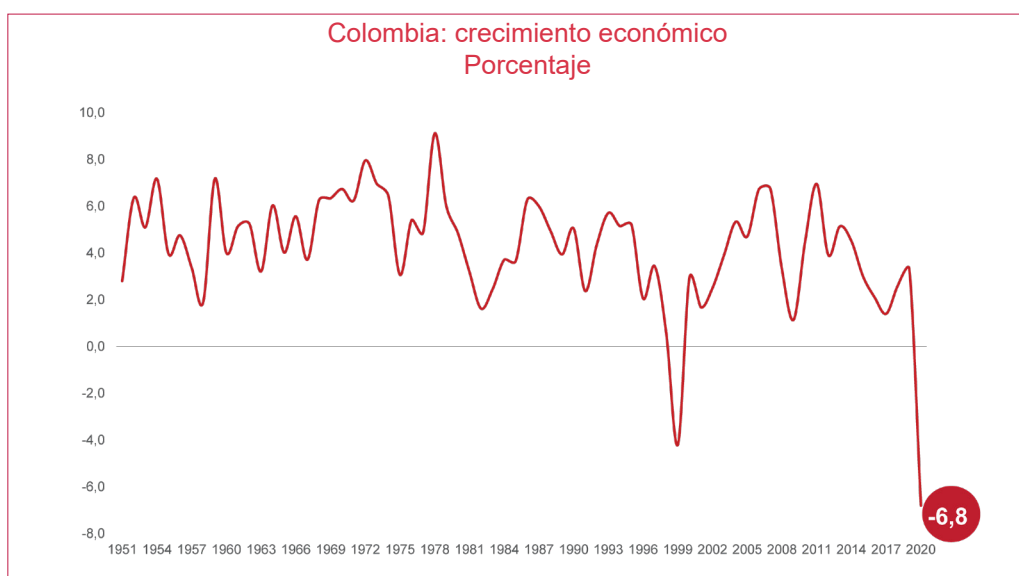


Fuente: FMI.

Cabe mencionar que esta es la contracción más drástica de la economía colombiana de los últimos setenta años, superior a la crisis experimentada a finales de la década de los noventa, originada en los países asiáticos, y al estancamiento derivado de la crisis de 2008 en los países desarrollados (Gráfico 1-3). Si bien la

actual crisis es de un origen distinto a las crisis financieras anteriores, ha tenido unas repercusiones económicas y sociales cuya solución a corto y mediano plazo plantean enormes retos para la política económica.

Gráfico 1-3



Fuente: DANE.

El efecto de las cuarentenas y la crisis sanitaria en 2020 se evidenció en mayor magnitud en aquellas ramas de la producción que por naturaleza requieren más la presencia física de los trabajadores y quienes lo demandan como el sector comercio, el turismo, los restaurantes, las actividades de construcción, la explotación de minas y canteras y la industria manufacturera. En menor medida la pandemia afectó las actividades artísticas, profesionales y científicas, el sector de información y comunicaciones y el suministro de electricidad o gas. En contraste, otras ramas de la producción tuvieron un crecimiento como la administración pública, salud y educación, y las actividades inmobiliarias y el sector financiero, esto debido a su adaptación frente a las cuarentenas con el teletrabajo y la conectividad (Gráfico 1-4).

Se destaca el crecimiento del sector agrícola que en el marco de las cuarentenas experimentó una mayor demanda, la cual fue cubierta de manera satisfactoria por la oferta, especialmente la de los cultivos transitorios y permanentes y la de pesca y la acuicultura. La silvicultura y la ganadería por su parte presentaron un crecimiento moderado. Cabe mencionar que el cultivo permanente de café se redujo 10,5%.

Gráfico 1-4

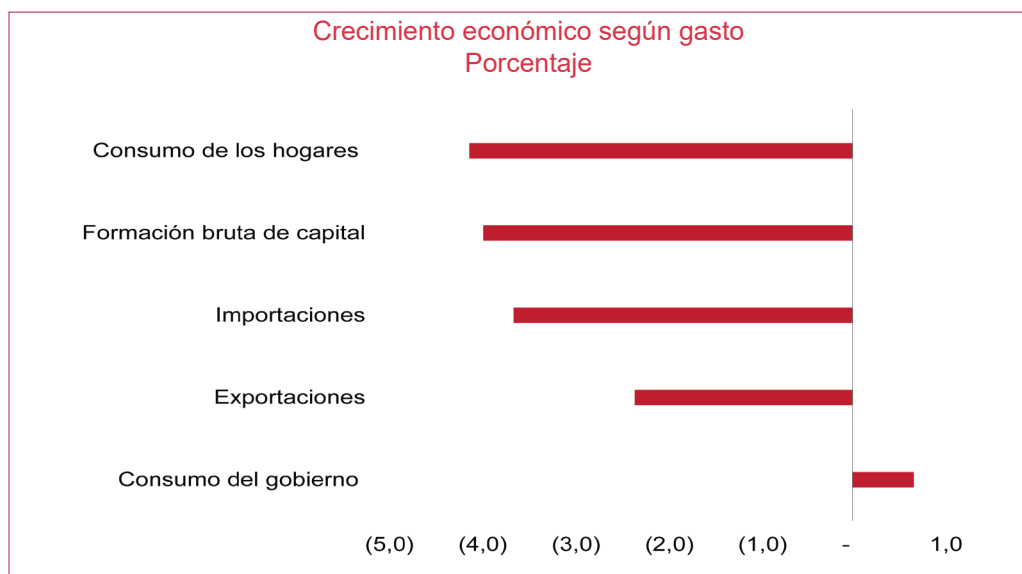


Fuente: DANE.

La demanda, por su parte, también experimentó una reducción en 2020 (Gráfico 1-5) en la medida en que las cuarentenas obligaron a los negocios y empresas a reducir las horas de trabajo o a despedir trabajadores. En este contexto de reducción de ingresos (y teletrabajo), disminuyó el consumo de los hogares, particularmente en vestuario y calzado, restaurantes, transporte y recreación (aunque aumentó en alimentación, servicios públicos y bebidas alcohólicas). La inversión (formación bruta de capital) se desplomó debido a la incertidumbre y las expectativas negativas con relación a la demanda, reflejándose en menos recursos destinados a vivienda, edificios y a maquinaria y equipo con el objeto de ampliar plantas de producción o emprender nuevos proyectos productivos.

La reducción de la demanda interna se reflejó también en menos importaciones de bienes y servicios, lo cual se acentuó con el incremento de la tasa de cambio, ya que encareció el precio de estos bienes, no solo de los bienes de consumo sino de los insumos y los bienes de capital producidos en el exterior, que son importantes para la producción interna, reforzando por esta vía la caída de la inversión.

Gráfico 1-5



Fuente: DANE.

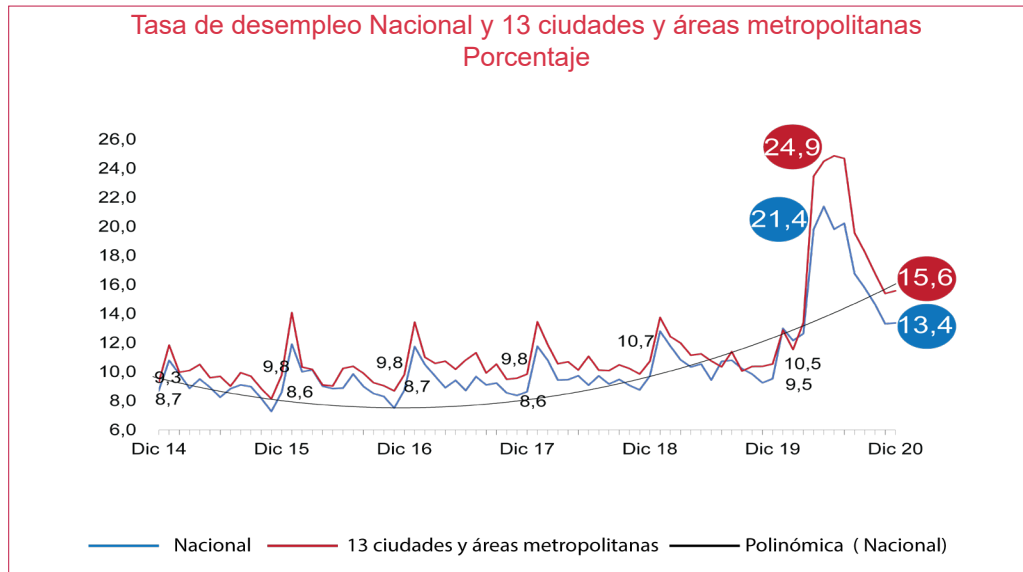
1.2 Mercado laboral, pobreza y desigualdad

La caída de la producción y la demanda agregada por efecto de la pandemia tuvieron un impacto severo en el mercado laboral colombiano, lo cual se reflejó en una pérdida considerable de empleos, en un aumento del desempleo y en un incremento de la inactividad laboral y la informalidad. Todo esto afectó más a las mujeres y a la población joven y se tradujo en un aumento de la pobreza que acentuó la desigualdad del ingreso que caracteriza al país desde hace años.

El choque de la pandemia en la producción y en la demanda agregada generó un resultado muy negativo en términos de pérdida de empleo e ingresos en todos los países. Colombia no fue la excepción y alcanzó una tasa de desempleo⁴ a nivel nacional del 20,2% en julio de 2020 (Gráfico 1-6), equivalente a 4,6 millones de personas, mientras en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue del 24,9% (2,8 millones de personas).

⁴. La tasa de desempleo es la relación entre el número de desempleados y la población económicamente activa. El desempleado es la persona que durante la semana anterior a la encuesta del DANE efectuó diligencias para encontrar empleo. La población económicamente activa es el número de empleados y desempleados mayores de 12 años.

Gráfico 1-6



Fuente: DANE.

Si bien la tasa de desempleo nacional empezó a reducirse desde agosto, al cierre de 2020 se situó en el 13,4% (equivalente a 3,3 millones de personas) y en las 13 ciudades fue del 15,6%, lo que aún dista de los niveles de desempleo nacional de 2019 (2,4 millones de personas). Si se incluyen las personas que abandonaron el mercado laboral entre marzo y diciembre (753 mil⁵), ya sea por responsabilidades en el cuidado del hogar o por desestimulo en la búsqueda de empleo, la tasa de desempleo se sitúa en el 15,9%.

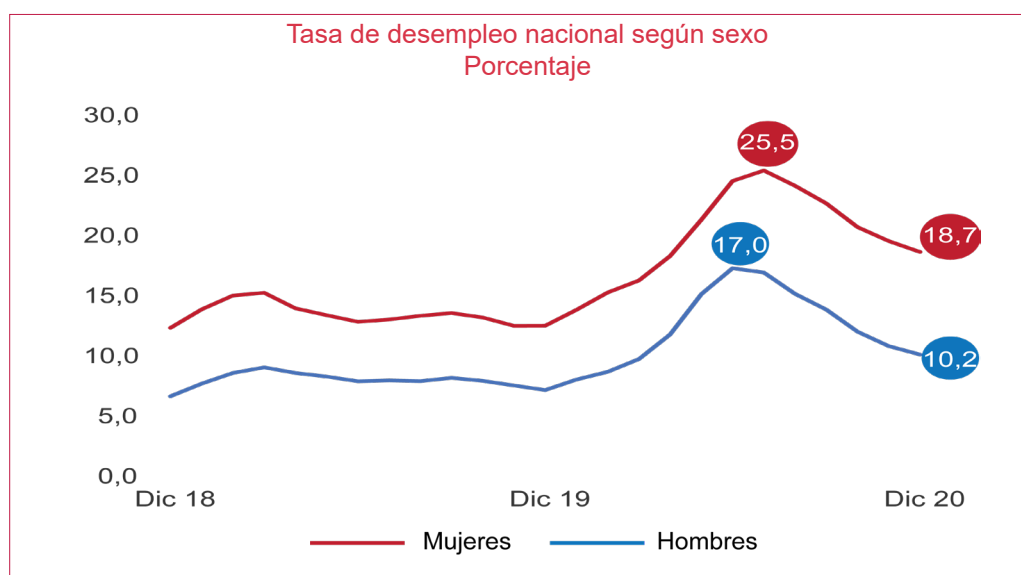
Cabe señalar que la pandemia no solo acentuó la tendencia al aumento del desempleo que desde el 2017 experimentaba el mercado laboral colombiano, especialmente en las ciudades, sino que afectó más a las mujeres, revirtió el tenue avance que se había tenido en la reducción de la informalidad laboral y empeoró la situación de pobreza y desigualdad del ingreso con el que se había cerrado el 2019.

En el caso de las mujeres, estas experimentaron una mayor tasa de desempleo que los hombres, alcanzando el 25,5% en julio frente al 17,0% de los hombres, cerrando el 2020 con una diferencia más amplia en desocupación que la presentada en 2019 (Gráfico 1-7), lo que en parte se explica por el efecto

5. Los inactivos pasaron de 14,6 millones en febrero (antes de la pandemia) a 15,3 millones en diciembre.

de la pandemia en sectores de la producción con alta participación de las mujeres, como son el comercio, los restaurantes, el turismo, las actividades artísticas y el sector de la administración pública, salud y educación. Cabe mencionar aquí al grupo de empleadas domésticas, uno de los más golpeados con desempleo durante la pandemia, que reflejó su alta vulnerabilidad dado su bajo nivel educativo y reducido nivel de ingresos, circunstancias que no le permiten adaptarse fácilmente a choques de esta magnitud.

Gráfico 1-7



Fuente: DANE.

Adicional a todo lo anterior, cayó la proporción de mujeres con respecto a la fuerza de trabajo (tasa de participación) debido a que tuvieron que asumir durante la cuarentena la responsabilidad de los niños en el hogar dado el cierre de las entidades educativas. Esto en gran parte explica que cerca de 300 mil mujeres durante el 2020 pasaron a ser inactivas, es decir salieron del mercado laboral.

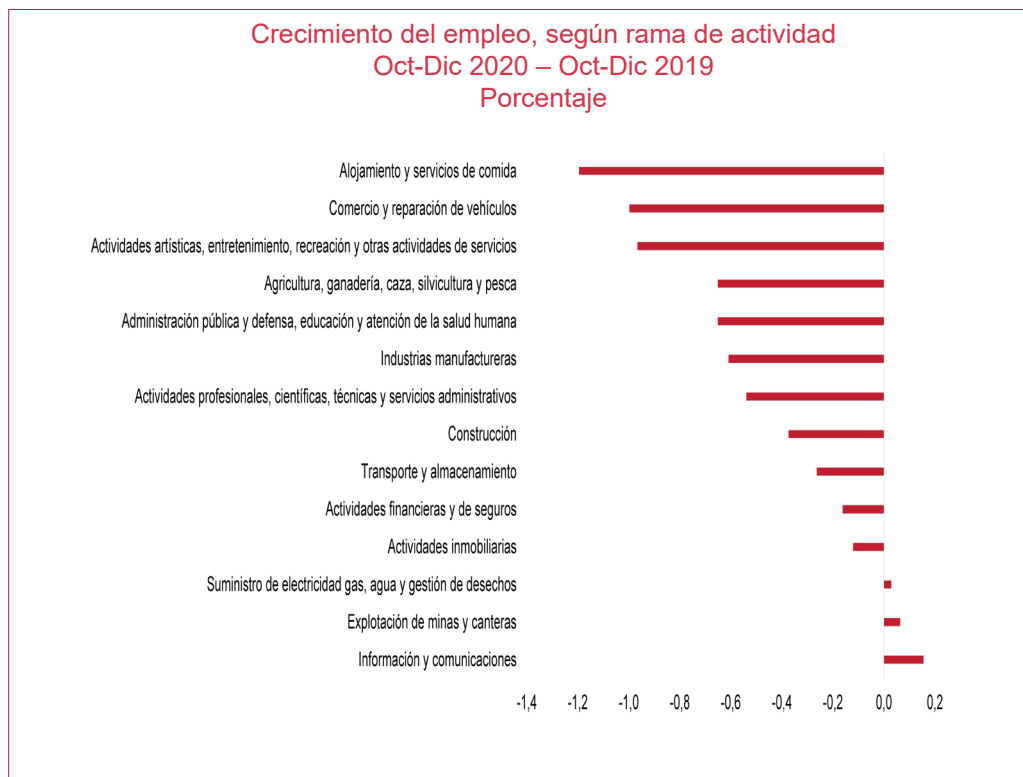
Otro grupo poblacional que sufrió el embate de la crisis de la pandemia fue el de los jóvenes⁶, que alcanzaron a tener en junio una tasa de desempleo del 29,5% (1,5 millones de personas). Aunque en los siguientes meses se redujo, al final del año la desocupación se situó en el 21,6%, fue un nivel muy superior a la tasa de desempleo nacional (13,4%).

6. Edades comprendidas entre los 14 y los 28 años.

Situación de las Finanzas del Estado

Ahora bien, la reducción del PIB por efecto de la pandemia se tradujo en una caída del número de ocupados del 6,5% (equivalente a 1,48 millones de personas), repercutiendo negativamente en casi todos los sectores, a excepción de ramas de producción como el suministro de electricidad, gas y agua, explotación de minas y canteras e información y comunicaciones (Gráfico 1-8). Los sectores más afectados por las cuarentenas, como el de alojamiento, servicios de comida, actividades artísticas experimentaron las contracciones de empleo más severas, mientras sectores como el de actividades financieras e inmobiliarias, si bien tuvieron una reducción de trabajadores, su aporte a la caída del empleo global fue menos significativa (Gráfico 1-8).

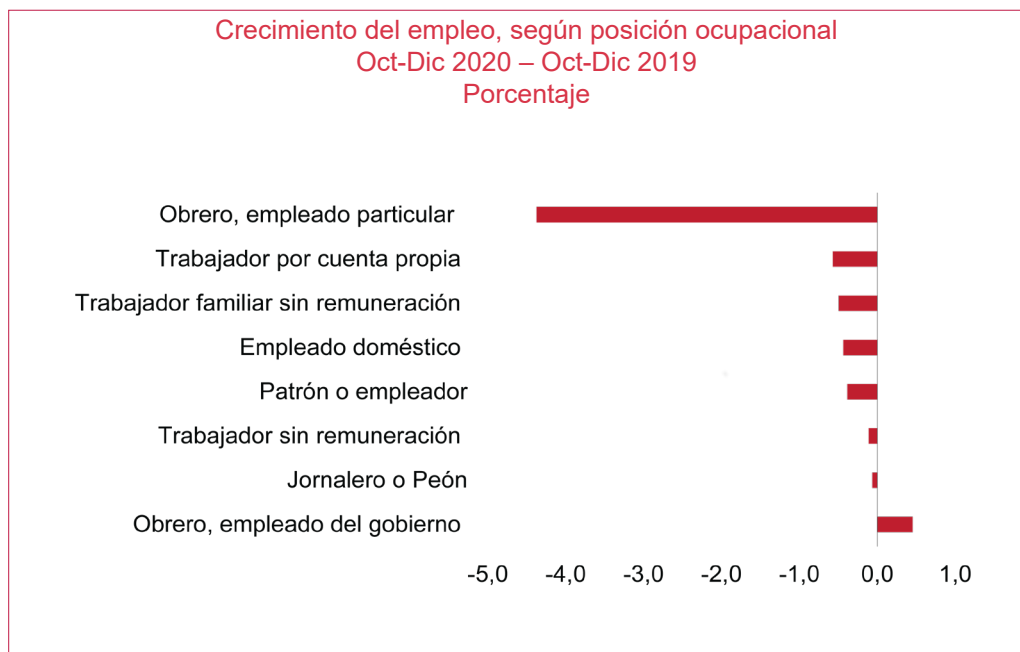
Gráfico 1-8



Fuente: DANE.

En cuanto al tipo de ocupación, la caída más significativa del empleo en 2020 se presentó en la categoría de obrero o empleado particular, mientras el trabajador cuenta si bien se redujo, lo hizo en menor grado (Gráfico 1-9), ya que en gran parte es una categoría asociada al empleo informal, que por su precariedad de ingresos y bajo nivel de educación, se vio forzado a mantener sus negocios a pesar de las cuarentenas. Sin embargo, cuando estas últimas fueron más drásticas agudizaron aún más la reducción de sus ingresos.

Gráfico 1-9



Fuente: DANE.

El empleo doméstico, si bien no contribuye significativamente al empleo total, tuvo, como ya se comentó anteriormente, una drástica reducción en 2020. La única categoría de empleo que creció en 2020 fue el ubicado en el gobierno, aunque no compensó significativamente la caída de la ocupación en el sector privado (Gráfico 1-9).

Este impacto de la pandemia en el desempleo, la ocupación y la inactividad laboral trajo como consecuencia un incremento de la informalidad laboral y repercutió negativamente en el ingreso de los hogares, provocando un aumento de la pobreza monetaria y una mayor vulnerabilidad de los hogares cercanos a la condición de pobreza.

En efecto, la informalidad laboral se elevó 1,4 puntos porcentuales (p.p) y asociado a esto, el porcentaje de trabajadores que no cotizan para su pensión fue del 63,8%. Si bien se redujo con respecto al 2019, el número de trabajadores disminuyó más que lo que se redujo el número de empleados que no cotizan para su pensión.

Por otro lado, la pobreza monetaria⁷ se incrementó más de 7 p.p. en 2020, situándose en el 42,5% de la población (Cuadro 1-1).

⁷ La pobreza monetaria se define a partir de la línea de pobreza, cuyo valor a 2020 en Colombia fue de \$331.688, mientras el monto de pobreza extrema fue de \$145.004.

Cuadro 1-1

Colombia: algunos indicadores sociales

	2019	2020
Pobreza monetaria (% población)	35,7	42,5
Informalidad Laboral (% población ocupada)	47,6	49,0
Afiliados a pensiones (% población ocupada)	64,2	63,8
Índice de Gini	0,526	0,544
Tres comidas diarias antes pandemia (%)	89,0	70,6
Dos comidas diarias en pandemia	10,7	27,4
Situación del hogar (peor - mucho peor %)		64,5
Muertes por Covid estratos 1 y 2 (%)		63,3

Fuente: DANE.

Solo para caracterizar la situación de pobreza que deja la pandemia, se tiene en cuenta la encuesta del Pulso Social del DANE (2020), la cual arrojó que los hogares⁸ que consumían tres comidas al día antes de la pandemia se redujo del 89,0% al 70,6%, mientras la proporción de hogares que consumían dos comidas diarias en la pandemia se elevó más del doble. De otro lado la proporción de muertes por la COVID-19 se dio en gran parte en personas de estratos 1 y 2 (63,3%), lo cual está asociada al hacinamiento y, por ende, a la facilidad de contagio que se presenta en estos hogares (Cuadro 1-1).

Ahora bien, con el aumento del desempleo, la caída del ingreso laboral y el incremento de la pobreza la concentración del ingreso se acentuó en 2020. Al respecto la CEPAL calcula que el índice de Gini se elevó en un 4,9%, situándolo en el 0.552⁹ (Cuadro 1-1), uno de los más altos de la región. Esta mayor desigualdad del ingreso se debe a que la proporción de población con bajos y medios ingresos experimentó una reducción de ingresos mayor que la pérdida que tuvo el grupo poblacional con ingresos altos.

8. La muestra de esta encuesta es de 7,9 millones de personas.

9. CEPAL (2020). Desafíos sociales y económicos de América Latina y el Caribe en la Post-Pandemia.

1.2.1 Pobreza, desigualdad y medidas sociales

A pesar de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19, el impacto en la producción, el empleo y la pobreza fue significativo. Si bien se amplió el presupuesto, no se ejecutó con la celeridad requerida y su monto asignado lució débil ante la magnitud de la crisis y cuando se compara con el gasto de otros países. El sesgo de la ayuda del Gobierno hacia el sector formal pudo haber contribuido a ampliar la desigualdad del ingreso.

En materia de pobreza monetaria y multidimensional¹⁰ se adoptaron diversas medidas para mitigar el efecto de la crisis en los ingresos de los hogares.

Se entregó una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se les suspendió la verificación de condicionalidades para otorgar la transferencia monetaria. Se le compensó el Impuesto sobre las ventas (IVA) a hogares pobres y vulnerables y la cobertura se amplió a un millón de personas. Se creó el Programa Ingreso Solidario a través del cual se entregó transferencias monetarias no condicionadas de 160.000 de pesos mensuales en favor de 3 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no eran beneficiarios de los programas anteriormente descritos.

Se implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el Plan de Apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP) como subsidios a la nómina de las empresas.

Otras medidas se orientaron a apoyar a los trabajadores con suspensión temporal de contratos y a brindarles a los hogares vulnerables el acceso a servicios públicos, auxilios para el ICETEX, protección para arriendos y dotación de elementos para el aprendizaje en casa. Se garantizó la continuidad en la entrega del Plan de Alimentación Escolar (PAE) y se creó el Fondo Solidario para la Educación para apoyar el pago del valor de la matrícula de estudiantes de jardines y colegios privados.

A pesar de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19, el impacto en la producción, el empleo y la pobreza fue significativo, como se describió anteriormente. Si bien se amplió el presupuesto, no se ejecutó con la celeridad requerida, como se detalla más abajo, postergándose parte de la ejecución para el 2021.

10. La medición de la pobreza multidimensional evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras (DANE, 2018)

Otro aspecto susceptible de debate es si la magnitud del gasto creado para enfrentar la crisis era suficiente o si se requería de un mayor gasto para moderar aún más el impacto en ingresos de los hogares más vulnerables. Podría haberse ampliado el gasto 1,0 o 2,0% del PIB de manera transitoria (tal como ocurrió en otros países de la región) y haberlos destinado a un ingreso solidario o una renta básica con una mayor asignación por hogar. También se hubiera podido crear empleo de emergencia (construcción, mantenimiento urbano, etc.) para absorber una parte de la población desempleada o informal.

Esta última población, severamente afectada por las cuarentenas, si bien tuvo alguna ayuda con el programa de ingreso solidario o apoyo en la continuidad de los servicios públicos, no contó con un apoyo similar al que se le dio al sector formal, especialmente a las grandes y medianas empresas. Según el DANE, entre octubre del 2020 y el mismo mes de 2019 se cerraron 519 mil micronegocios en el país, gran parte relacionados con comercio y reparación de vehículos, industria manufacturera, agricultura y ganadería, actividades artísticas, transporte y construcción. Dos características de estos cierres y los micronegocios, que evidencian la crisis y el poco apoyo del gobierno, son: i) las mujeres sufrieron más cierres de micronegocios que los hombres y ii) cerca del 81,8% de los micronegocios encuestados respondieron que no recibieron beneficios o ayudas de parte del gobierno¹¹.

Ahora bien, en la medida en que gran parte de la población del sector informal (80,0%), de los desempleados (72,0%) y de los ocupados (70,0%) son de un bajo nivel educativo, es muy probable que gran parte del impacto de la crisis de la COVID-19 haya afectado con mayor desempleo o más informalidad a esta población que a otros grupos con ingresos medios o altos. Esto se tradujo en 2020 en mayor pobreza y agudizó la elevada desigualdad del ingreso que ya tenía el país. Cabe señalar que en 2019 el 20% de la población con mayores ingresos tenía el 57% del ingreso nacional, mientras que el 20% de la población con menores ingresos tenía el 3,0% y, a su vez, el 60,0% con los menores ingresos tenía el 25% del ingreso del país (Cepal, 2020).

Por tanto, si bien las medidas del Gobierno amortiguaron el impacto en los ingresos de las personas vulnerables, no fueron suficientes para contrarrestar con más efectividad dicho impacto. Aunque era importante apoyar al sector formal, las medidas de apoyo a la nómina, la liquidez y el crédito favorecieron relativamente más a este sector que al sector informal y a los más pobres. En otras palabras, se favoreció más a la población de más altos ingresos, que tienen por naturaleza más capacidad de resiliencia debido a los ingresos derivados de los activos que poseen y a que tienen un mayor nivel educativo y cuentan con más personas pensionadas.

¹¹. DANE. Encuesta de micronegocios. Febrero 23 de 2021.

1.3 Sector externo

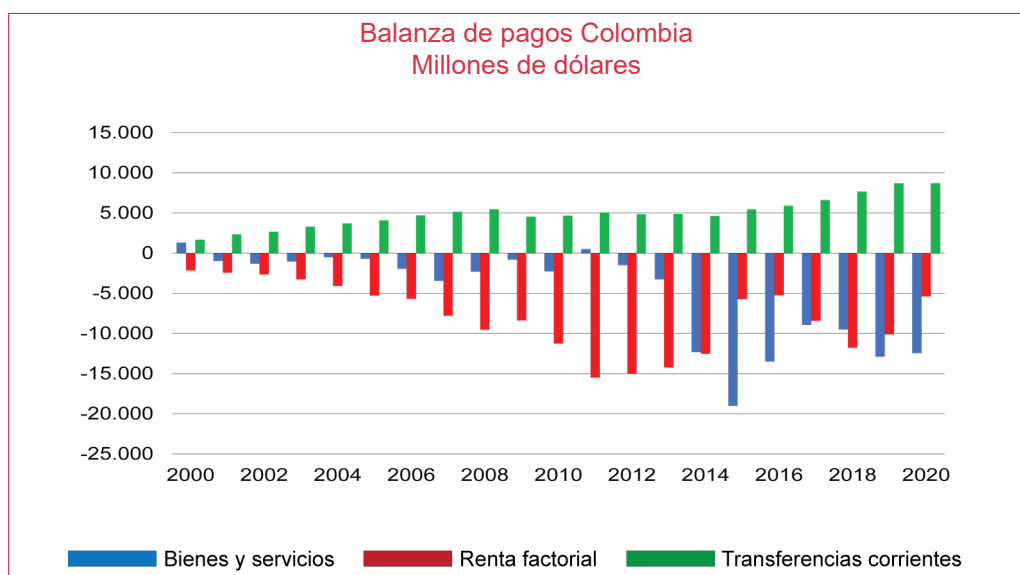
La crisis mundial se reflejó en el comportamiento sector externo de Colombia. Las exportaciones y las importaciones se redujeron a niveles no vistos en la última década, donde el petróleo fue protagonista por la caída en su cotización. El déficit en cuenta corriente se redujo y la tasa de cambio sirvió como la variable que amortiguó el desbalance macroeconómico.

1.3.1 Balanza de pagos

La cuenta corriente mostró una reducción en su déficit, el cual fue financiado por la inversión extranjera de cartera y, en menor medida, por la Inversión Extranjera Directa (IED).

En 2020 el país registró un déficit en cuenta corriente de 3,3% del PIB, menor al observado en 2019 al (4,4%), explicado por la caída de los egresos por concepto de rentas factoriales y, en menor medida, por una mejor balanza comercial debido a una mayor disminución (en valores) de las importaciones con respecto a las exportaciones (Gráfico 1-10).

Gráfico 1-10



Fuente: Banco de la República

La reducción en la demanda mundial y el auge del proteccionismo generados por la crisis sanitaria, además de los menores precios de las materias primas en los mercados internacionales, se reflejaron en una caída del 21,4% de las exportaciones¹² colombianas a niveles de US\$ 31.056 millones, cerca de la mitad si se compara con el máximo histórico de 2012 (\$60.666 millones).

La caída de las exportaciones estuvo concentrada en los rubros tradicionales¹³, a excepción del café, registrando una contracción del 35,4%, mientras que las ventas externas no tradicionales crecieron 1,4%.

En efecto, las mayores reducciones en las exportaciones se presentaron en los rubros de petróleo y sus derivados (45,1%), carbón (26,5%) y ferroníquel (20,1%), dada la menor demanda mundial y la tendencia cada vez más decidida hacia el uso de energías limpias. El sector de mejor desempeño fue el de productos agropecuarios, alimentos y bebidas (6,9%). También se destacó el rubro de Otros sectores con un crecimiento de 60,4%, donde el oro no monetario fue el de mayor participación de la variación positiva. La fuerte devaluación del peso no alcanzó a compensar la caída de las cotizaciones internacionales de las materias primas exportables de Colombia, principalmente del petróleo *Brent*, lo que hizo reducir el valor de las exportaciones totales (21,4%) en un porcentaje superior a la caída en volúmenes (6,5%).

Por su parte, las importaciones se redujeron 17,5%, donde las mayores caídas se registraron en el grupo de maquinaria, equipo de transporte (-19,6%) y de artículos manufacturados (-19,4%) y los combustibles y productos de las industrias extractivas (45%). Los productos agropecuarios, alimentos y bebidas redujeron las compras externas en 0,5%. Las importaciones de servicios presentaron una reducción importante explicada por menores viajes de colombianos al exterior (70,9%). Este comportamiento condujo a una reducción en el déficit de la balanza comercial por US\$ 454 millones en 2020.

Adicionalmente, los menores egresos factoriales (-42,7%) obedecieron, principalmente, a una reducción en la salida de utilidades de la inversión extranjera directa (63,9%), sobre todo en empresas dedicadas a la explotación de petróleo, mientras que las remesas de colombianos en el exterior hacia Colombia se mantuvieron en niveles similares a los de 2019 (Cuadro 1-2).

12. Exportaciones de bienes, según metodología DANE.

13. Petróleo, carbón y ferroníquel.

Cuadro 1-2

Balanza de pagos Colombia
Millones de dólares

	2019	2020	Variación
Cuenta corriente	-14.285	-9.083	5.202
Bienes y Servicios	-12.876	-12.421	455
Renta de factores	-10.114	-5.386	4.728
Transferencias	8.704	8.724	20
Cuenta Financiera	-13.240	-8.092	5.148
Pasivos	17.033	23.492	6.459
IED	14.314	7.690	-6.624
Inv. Cartera	291	7.515	7.224
Créditos	2.428	8.287	5.859
Activos	376	11.579	11.203
Inv. en el exterior	3.219	1.966	-1.253
Otras inv. en el exterior	-2.843	9.613	12.456

Fuente: Banco de la República

En la cuenta financiera se registraron entradas netas de capital por US\$ 8.092 millones, inferiores en US\$ 5,148 millones (39%) frente a lo reportado en 2019, incluyendo un aumento de las reservas internacionales (RI) por US\$ 4.328 millones. Al final de 2020 el país registró un saldo de RI brutas por \$ 59.039 millones, lo que significó un aumento de 11% frente al registrado en 2019.

Durante 2020 se observó una recomposición de las fuentes de financiamiento del déficit en cuenta corriente: la reducción de la inversión extranjera directa (46,3%) por US\$ 6.624 millones fue compensada por un aumento de la inversión de portafolio por US\$ 7.224 millones. Esto último se explica por la colocación de títulos de deuda de largo plazo en los mercados internacionales por parte del gobierno nacional (US\$ 6.182 millones) y por las compras de TES por parte de extranjeros (US\$3.092 millones).

1.3.2 Precio del petróleo y tasa de cambio

La mayor aversión al riesgo internacional generado por la crisis sanitaria y los menores precios del petróleo en el segundo trimestre contribuyeron a la devaluación del peso en 2021. La cotización del Brent, en promedio, aunque estuvo por encima de las expectativas gubernamentales se mantuvo en niveles inferiores a 2019 por la menor demanda mundial.

En 2020 el precio del petróleo Brent de referencia para Colombia se ubicó, en promedio, en US\$ 41.8 por barril, inferior en un 34,5% al registrado en 2019 (US\$ 64). El Gobierno había proyectado un precio de US\$ 36,8 en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2021 (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

Precios del barril de petróleo y del dólar proyectados por el Gobierno Nacional de Colombia y datos observados

	Promedio Brent (US\$/Barril)	Proyección Gobierno (US\$/Barril)	Tasa de cambio promedio (Col por US\$)	Proyección Gobierno (Col por US\$)
2015	53,63	60,00	2.743,39	2.480,00
2016	45,01	64,60	3.050,98	3.150,50
2017	54,80	51,00	2.951,32	2.982,50
2018	71,54	60,00	2.956,43	3.027,40
2019	64,12	65,50	3.281,09	3.171,00
2020	41,84	36,80	3.693,36	3.960,00

Fuente: Marcos fiscales de Mediano Plazo, Banco de la República, Pemex

Antes de iniciar la pandemia, en enero y febrero de 2020, el precio del Brent se ubicaba en US\$60 por barril. Al comienzo de las restricciones por la pandemia, desde mediados de marzo, se comenzó a registrar una fuerte caída de los precios internacionales del crudo, originada, principalmente, en el desacuerdo entre Arabia Saudita y Rusia, hasta alcanzar un mínimo histórico, el 21 de abril de 2020, de US\$ 9,12 por barril que no se registraba desde diciembre de 1998.

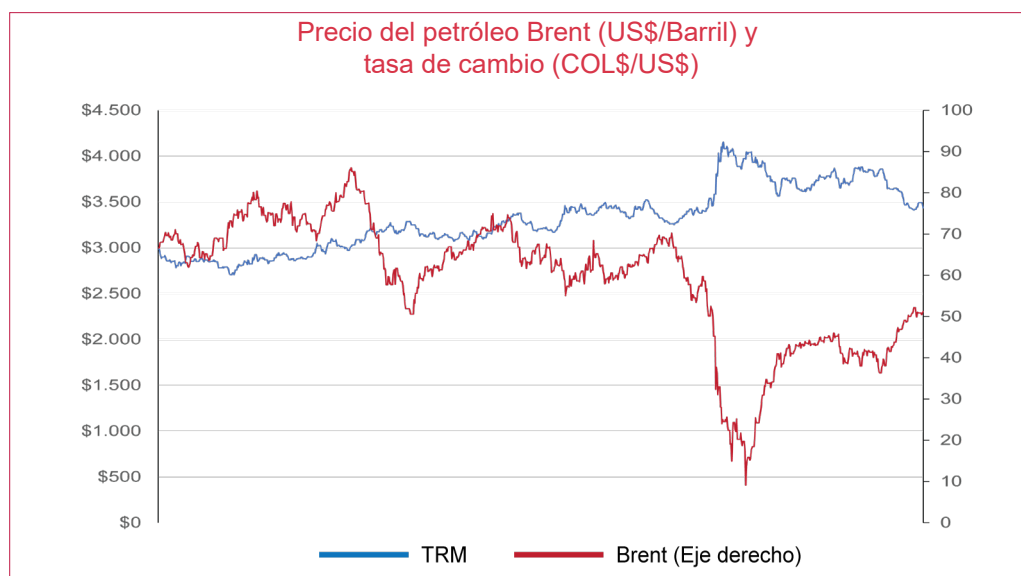
El abrupto colapso de la demanda generado por la crisis sanitaria y las dificultades para almacenar los excesos de producción acentuaron la caída de la cotización del crudo. A partir de allí, el precio del petróleo Brent comenzó a recuperarse gracias a la paulatina apertura de las economías, sobre todo de Asia, Europa y E.U., lo que generó una mayor demanda del crudo y los recortes de la oferta determinados por los países de la OPEP+¹⁴. El inicio del proceso de vacunación contra la COVID-19 y los estímulos a la demanda de los gobiernos saliente y entrante de E.U. favorecieron el aumento del precio del Brent a fines de 2020, después de una breve caída ocasionada por la segunda ola de la pandemia en Europa y E.U.

El clima de incertidumbre generado por la crisis sanitaria a partir de marzo de 2020 tuvo efectos negativos en los mercados financieros internacionales, que se manifestaron en una gran aversión al riesgo por parte de los inversionistas. Este clima adverso se transmitió a los mercados de divisas mundiales, afectando el comportamiento de la tasa de cambio del peso colombiano con el dólar. La elevada volatilidad de los mercados financieros internacionales y la fuerte caída de los precios del petróleo se reflejaron en una vigorosa y abrupta devaluación de la moneda nacional en marzo de 2020, alcanzando un máximo histórico el 20 de marzo de 2020 de \$4.153,91.

14. OPEP plus o ampliada. Incluye a los países no miembros de la OPEP.

Teniendo en cuenta el modelo económico de Colombia, basado en un sistema de tipo de cambio flexible, la tasa de cambio se convirtió en la variable de ajuste macroeconómico. Al finalizar el año, la tasa de cambio se ubicó en \$3.432,5 lo que significó una devaluación del 4,7% frente a la tasa de cambio observada a fines de 2019 (\$3.277,14). Por su parte, la tasa de cambio promedio en 2020 llegó a \$3.693,36 la cual implicó una devaluación de 12.6% frente a los \$3.281,09 alcanzado en 2019 (Cuadro 1-3 y Gráfico 1-11).

Gráfico 1-11



Fuente: Banco de la República y *Federal Reserve Bank of St. Louis*

1.4 Inflación

La reducción del ingreso y la demanda y las políticas públicas para atenuar la crisis sanitaria permitieron que la inflación llegara a mínimos históricos. Los alimentos fueron el grupo que mayor presión ejerció sobre los precios.

Las decisiones de los hogares y del Gobierno fueron fundamentales para la fuerte caída que sufrió la inflación durante 2020. En efecto, la menor demanda derivada por la reducción en el ingreso de los consumidores, motivada en su mayoría por el mayor desempleo en el mercado laboral, hicieron que la variación anual del IPC se ubicara en el 1,61%, el nivel más bajo registrado desde 1955 en año calendario.

Por su parte, el Gobierno contribuyó en este resultado al implementar medidas institucionales para proteger a los grupos de menores ingresos y para fortalecer la demanda agregada. En este sentido, los subsidios a algunos servicios públicos, el aplazamiento del reajuste anual a los cánones de arrendamiento,

la exención del IVA a la telefonía móvil y los tres días sin IVA¹⁵ permitieron que los precios de algunos servicios se redujeran sustancialmente y, por otro lado, generaron un sobre-estímulo a la demanda de determinados grupos de bienes. De la misma manera, los ajustes a la baja que se dieron en las tarifas del sector educación por parte de los establecimientos educativos privados restaron presión a los precios.

El resultado de 2020 (1,61%) fue sustancialmente menor al registrado en 2019 (3,8%), con una caída de 214 p.p. Las mayores variaciones y participaciones se concentraron principalmente en aquellos bienes o servicios cuya oferta se redujo sustancialmente: por ejemplo, aforos mínimos en transporte o restaurantes, o bienes de primera necesidad cuya demanda se incrementó repentinamente con el anuncio de los primeros confinamientos. En efecto, las mayores variaciones anuales provinieron de los grupos de salud (4,96%) y alimentos (4,8%), mientras que la educación (-7,02%), vestuario (3,94%) y comunicaciones (-0,10%) mostraron dinámicas negativas en los precios.

Las mayores contribuciones de la variación positiva anual del IPC se originaron en los grupos de alimentos y bebidas no alcohólicas, alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles y restaurantes y hoteles con un 103%. En 2019 estos mismos grupos había presentado una participación del 64% de la variación positiva anual (Cuadro 1-4).

Cuadro 1-4

IPC. Variación contribución anual por divisiones y grupos de gasto Colombia
Porcentaje

Divisiones y grupos	2019		2020	
	Variación anual	Con-trib.	Variación anual	Con-trib.
Alimentos y bebidas no alcohólicas	5,80	0,87	4,80	0,74
Bebidas alcohólicas y tabaco	5,48	0,09	2,61	0,05
Prendas de vestir y calzado	0,69	0,03	-3,94	-0,15
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	3,46	1,15	1,81	0,60
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	2,54	0,11	-0,96	-0,04
Salud	2,82	0,05	4,96	0,08
Transporte	3,41	0,44	1,35	0,17
Información y comunicación	2,73	0,12	-0,10	0,00
Recreación y cultura	3,70	0,14	0,68	0,03
Educación	5,75	0,25	-7,02	-0,32
Restaurantes y hoteles	4,23	0,40	3,43	0,32
Bienes y servicios diversos	2,95	0,16	2,52	0,13
Total	3,80	3,80	1,61	1,61

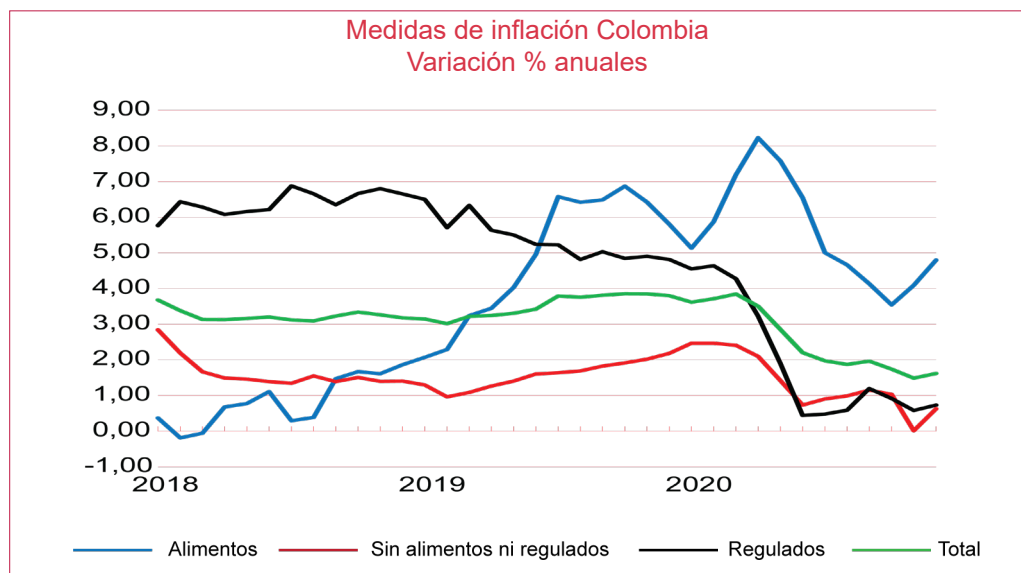
Fuente: DANE.

Con respecto a los indicadores de inflación básica, la inflación núcleo 15¹⁶ registró una variación anual en 2020 de 1,88%, que fue menor al 3,78% registrado a fines de 2019, mientras que la inflación sin alimentos ni regulados alcanzó 1,11% y la inflación sin alimentos el 1,03%. Estas últimas había registrado 3,1% y 3,45%, respectivamente, un año atrás, lo que demuestra el fuerte efecto del grupo de alimentos en la variación anual total del IPC.

Durante los primeros meses del año, hasta abril, el grupo de alimentos mostró una tendencia alcista debido a fenómenos especulativos en ciertos rubros de alimentos y artículos relacionados con la salud, generados por la mayor demanda durante los confinamientos más fuertes. Esto hizo aumentar la inflación anual a 3,86% en marzo de 2020. Luego, en la segunda mitad del año, la tendencia se revertió por la mayor oferta y por las medidas adoptadas por el gobierno nacional y algunos gobiernos regionales, tendientes a reducir cobros de servicios públicos, congelar los arrendamientos y suspender temporalmente impuestos a algunos servicios.

Como consecuencia de ello, los bienes regulados no presionaron la inflación, sobre todo en el segundo semestre de 2020, como sí lo habían hecho en 2019, donde los arriendos y los servicios públicos tuvieron especial impacto. En los meses finales de 2020, la menor dinámica de la demanda superó a la reactivación de la oferta y los niveles de inflación se mantuvieron relativamente estables en magnitudes de mínimos históricos (Gráfico 1-12).

Gráfico 1-12



Fuente: DANE y Banco de la República

15. En 2020 el gobierno de Colombia decretó tres días sin IVA en algunos grupos de bienes: 19 de junio, el 3 de julio y el 21 de noviembre.

16. En esta medida se excluyen del IPC las subclases que registraron la mayor volatilidad de precios y que representan alrededor del 15% de la canasta del IPC.

En términos de desigualdad, debe destacarse la amplia brecha en los resultados de la inflación por nivel de ingresos: el crecimiento del IPC del grupo de hogares en situación de pobreza se ubicó en 2,27% en 2020, mientras que para el grupo de ingresos altos estuvo en 1,17%.

1.5 Política monetaria y crediticia

La autoridad monetaria ejerció una política monetaria expansiva, principalmente mediante mecanismos convencionales, lo que permitió darle mayor liquidez al mercado pero que no logró reactivar el crédito ni apoyar de manera decidida y contundente la solución al problema del desempleo y la pobreza.

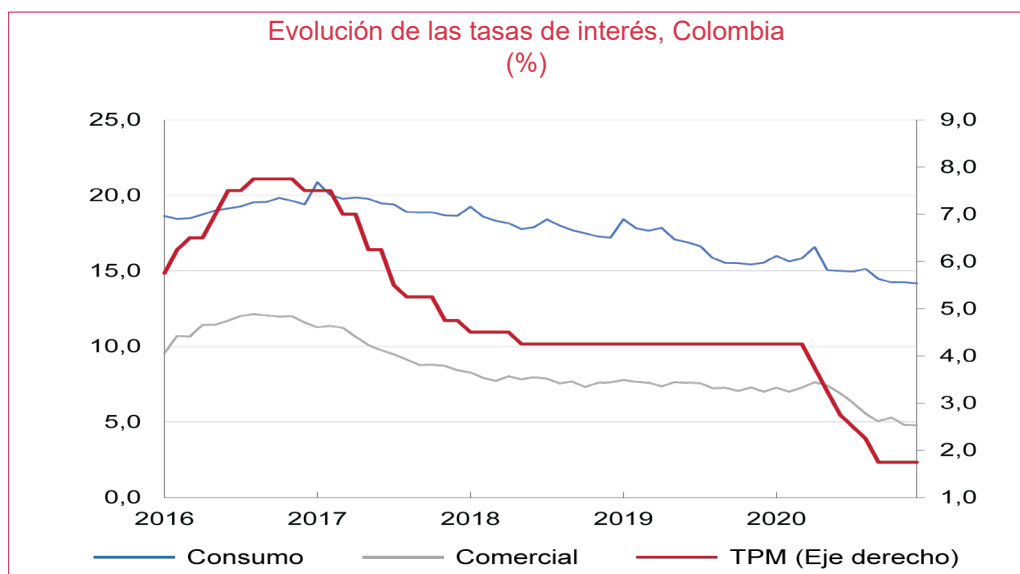
Ante el inquietante panorama económico generado por la pandemia, el Banco de la República reaccionó, principalmente, a través de medidas convencionales de política monetaria. La estrategia del Banco incluyó: (i) reducción en 250 puntos porcentuales de la tasa de interés de política monetaria, desde 4,25% a 1,75% con el fin de reducir los costos del crédito en el sistema financiero; (ii) realizar operaciones transitorias de liquidez para los intermediarios financieros con cupos diarios de REPOS, con garantías en deuda pública y privada, además de compra de activos a tenedores de TES y reducción de los requerimientos de encaje a los intermediarios financieros y (iii) intervención en los mercados de derivados de tasa de cambio para garantizar el acceso a coberturas de riesgo.

Por su parte, el Gobierno Nacional complementó estas medidas con algunas medidas de apoyo a la liquidez a las empresas a través de varios programas: (i) Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y el Plan de Apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP), con el fin de subsidiar a la nómina de las empresas; (ii) Plan de Apoyo a Deudores (PAD), para ayudar a los deudores a gestionar sus obligaciones financieras (iii) líneas de crédito Colombia Responde, que brinda condiciones especiales para los créditos, (iv) Línea Especial de Crédito Colombia Agro Produce, el Plan LEC Emergencia y el Programa de Garantías ante la Emergencia, y (v) el programa Unidos por Colombia, para dar garantías a los diferentes tipos de créditos.

Una de las decisiones de política monetaria adoptadas por el Banco de la República a raíz de la crisis sanitaria fue la reducción de las tasas de interés de política. Los efectos de la reducción de la TPM sobre el resto de las tasas de interés del sistema financiero fueron diversos. Mientras que la TPM se redujo 250 puntos básicos, la tasa de interés promedio de créditos de consumo se redujo en 183 puntos básicos, la tasa de créditos comerciales ordinarios se redujo 292 puntos básicos y la tasa de los créditos comerciales preferenciales cayó 247 puntos básicos. (Gráfico 1-13). Debe tenerse en cuenta que los efectos sobre las demás tasas del mercado son retardados en el tiempo, y al respecto existe abundante literatura académica¹⁷.

17. Diversas estimaciones en Colombia sugieren un rezago cuyo impacto máximo se observa entre los 5 y 12 meses. Ver Huertas, C., Jalil, M., Olarte, S., and Romero, J. V. (2005). Algunas consideraciones sobre el canal del crédito y la transmisión de tasas de interés en Colombia. *Technical report*, Banco de la República. Borradores de Economía No. 351.

Gráfico 1-13

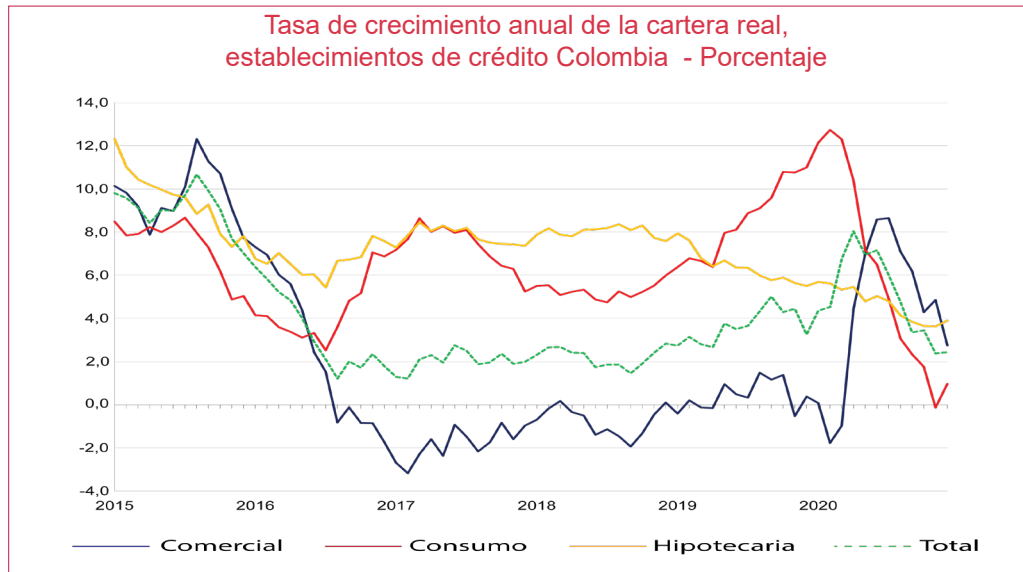


Fuente: Banco de la República

Sin embargo, pese a la reducción de tasas, la política expansiva no hizo reaccionar la cartera de manera contundente para afrontar la menor actividad del aparato productivo. Los indicadores de crédito evidencian una desaceleración en la tasa de crecimiento de la cartera real hasta el 2,4% anual en diciembre 2020 (Gráfico 1-14). Antes del desencadenamiento de la crisis sanitaria la cartera real bruta total crecía en febrero de 2020 a un ritmo del 6,7%. La cartera comercial real, que decrecía a un ritmo anual del -1,7% en febrero de 2020, a partir de abril evidenció un aumento de la tasa de crecimiento, que se mantuvo hasta mediados de año mostrando la intención del sector empresarial de mantener las actividades productivas durante la pandemia.

Este comportamiento se dio, en parte, como respuesta al plan del Gobierno a través de la línea flexible del Plan Unidos por Colombia para respaldar los créditos a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG). Sin embargo, en la segunda mitad del año la tendencia se revirtió y la cartera perdió dinámica. De acuerdo con cifras oficiales, hasta fines de marzo de 2021 se habían garantizado 594.230 obligaciones por \$14,3 billones a través del Fondo Nacional de Garantías, que representan el 6,8% del total de créditos que se desembolsaron a las empresas entre marzo y diciembre de 2021. Por su parte, la cartera real de consumo que en marzo de 2020 crecía al 12% antes del inicio de los confinamientos perdió su dinámica, dadas las condiciones de incertidumbre, terminando 2020 con un crecimiento de apenas el 0,97%. La cartera hipotecaria real antes del inicio de la crisis crecía al 5,3% y terminó el año en el 3,8%, explicado por el menor volumen de viviendas entregadas, particularmente del segmento no VIS (vivienda de interés social) (Gráfico 1-14).

Gráfico 1-14



Fuente: Banco de la República, Dane y Superintendencia Financiera

Según informes de la Superintendencia Financiera de Colombia, entre el 20 de marzo de 2020 y el 20 de marzo de 2021, se realizaron 269,9 millones de operaciones de crédito para empresas y hogares por un monto de \$336,68 billones. Adicionalmente, en el marco del Programa de Acompañamiento a Deudores (PAD), se redefinieron las condiciones de crédito a 2,04 millones de deudores por un monto de \$35,9 billones, entre el 1 de agosto de 2020, cuando entró en vigor, hasta el 10 de marzo de 2021.

Por su parte, las captaciones del sistema financiero de Colombia mostraron comportamientos disímiles como efecto de la crisis sanitaria, lo que implicó cambios en la demanda de dinero de la economía: mientras los depósitos de ahorro se dinamizaron en 2020 con una tasa de crecimiento nominal promedio de 22,6% y las cuentas corrientes con el 21,7%, los CDT registraron una tasa negativa del -1,2%. Las cuentas de ahorro aumentaron su participación en el total de depósitos del sistema financiero del 41,7% en febrero al 47,3% en diciembre de 2020, mientras que los CDT pasaron del 37,8% al 30% en el mismo período.

1.6 Conclusiones

El año 2020 fue atípico por los retos que significó afrontar la recesión más fuerte de los últimos 90 años. La pandemia provocada por la COVID-19 en 2020 ocasionó una crisis de la economía mundial sin precedentes.

Colombia, en particular, experimentó un choque severo de oferta y demanda agregada que, sumado a la caída de las exportaciones, incidieron en las finanzas públicas, materializándose en un aumento del déficit del gobierno nacional y en un incremento del saldo de la deuda.

Los fuertes choques de oferta y demanda fueron absorbidos por la tasa de cambio, produciéndose una fuerte devaluación del peso colombiano y alcanzando máximos históricos.

Las cuarentenas para enfrentar la pandemia ocasionaron caída drástica del PIB que, unido a la disminución del precio del petróleo y la caída de la demanda mundial, repercutieron negativamente en el consumo de los hogares y la inversión privada.

Las caídas de la producción y la demanda agregada, por efecto de la pandemia, tuvieron un impacto severo en el mercado laboral colombiano lo cual se reflejó en una pérdida considerable de empleos y en un aumento del desempleo, así como en un incremento de la inactividad y la informalidad laboral. Todo esto afectó más a las mujeres y la población joven y se tradujo en un aumento de la pobreza, que acentuó la desigualdad del ingreso que caracteriza al país desde hace años.

A pesar de las medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar los efectos de la crisis provocada por el COVID-19, el impacto en la producción, el empleo y la pobreza fue significativo. Si bien se amplió el presupuesto, no se ejecutó con la celeridad requerida y su monto asignado lució débil ante la magnitud de la crisis siendo menor al gasto realizado por otros países. El sesgo de la ayuda del Gobierno hacia el sector formal pudo haber contribuido a ampliar la desigualdad del ingreso.

La menor dinámica del comercio mundial, generada por las consecuencias económicas de la crisis sanitaria, impactó el comercio internacional de Colombia lo que se reflejó en una mejora del déficit en cuenta corriente. A este resultado contribuyó una leve mejoría en la balanza comercial que se produjo a raíz de la menor caída en las importaciones frente a las exportaciones y a menores egresos por concepto de rentas factoriales y con un nivel de transferencias corrientes similares a las de 2019.

La fuerte contracción económica de 2020 tuvo efectos también sobre los precios al consumidor. Ante una menor demanda agregada consecuencia de los confinamientos, la exacerbación del desempleo y la mayor propensión al ahorro de los hogares ante las condiciones de incertidumbre, la inflación anual

tocó mínimos históricos¹⁸ (1,61%). Las políticas públicas contribuyeron a la menor presión sobre los precios y los alimentos, junto a algunos servicios públicos mostraron las mayores contribuciones a la inflación.

La política monetaria convencional no fue suficiente para amortiguar el grave deterioro causado por la pandemia en la estructura económica. La reducción de la TPM, aunque se transmitió parcialmente al resto de tasas de la economía, no produjo efectos significativos en la dinámica de la cartera. Las condiciones de incertidumbre no permitieron que los agentes (hogares y empresas) acudieran al crédito y los intermediarios reaccionaron con mayor aversión al riesgo crediticio. Los agentes también reaccionaron elevando los depósitos de ahorro lo que cambió la estructura de los pasivos sujetos a encaje de la economía.

18. Desde 1955 y en año calendario. En términos mensuales el mínimo histórico de la inflación anual se produjo en febrero de 2021: 1,56%.



Resultado fiscal del Estado en 2020: balance consolidado

A continuación, se expone el resultado de la situación de las finanzas del Estado para 2020, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, mostrando de manera general el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes durante el primer año de la pandemia.

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2020 arrojó un déficit consolidado que desmejoró con respecto a las vigencias anteriores, debido al comienzo de la pandemia, lo que obligó al gobierno nacional a modificar sus prioridades, viéndose afectados los diferentes sectores de la economía nacional. Por otra parte, el Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un deterioro en sus cuentas fiscales, influenciado de manera determinante por el repunte de la pandemia, que afectó directamente los ingresos tributarios y de capital y los procesos de ajuste en el gasto.

Aparte de los movimientos de las variables macroeconómicas que afectaron el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, también se encontraron las operaciones de política económica que implementaron las autoridades con el fin de mitigar las afectaciones que causó la pandemia. Teniendo en cuenta estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado (SPC) y el resultado fiscal para 2020.

2.1 El balance fiscal del Estado en 2020

El balance fiscal del Sector Público Consolidado¹⁹ en 2020 fue deficitario en \$68,41 billones (6,82% del PIB), con una disminución de 60,77 puntos porcentuales frente al presentado en 2019. Este resultado fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) por -\$75,67 billones y el sector público financiero representado por el Banco de la República y Fogafín por \$7,26 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Balance Sector Público Consolidado (SPC) 2019 - 2020

Niveles	Balances Billones de pesos		% PIB	
	2019	2020	2019	2020
1 Presupuesto General de la Nación (PGN)	-24,53	-80,45	-2,31%	-8,02%
1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)	-27,45	-82,31	-2,59%	-8,21%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	2,93	1,85	0,28%	0,18%
2 Gobiernos Territoriales (GT)	-5,59	0,99	-0,53%	0,10%
2.1 Departamentos	-0,69	0,13	-0,06%	0,01%
2.2 Capitales	-3,06	-0,21	-0,29%	-0,02%
2.3 Municipios No Capitales	-1,05	1,83	-0,10%	0,18%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	-0,79	-0,75	-0,07%	-0,07%
3 Seguridad Social (SS)	8,22	5,52	0,77%	0,55%
4 Sistema General de Regalías (SGR)	3,38	-0,44	0,32%	-0,04%
5 Fondos (FON)	-1,58	2,03	-0,15%	0,20%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) /1	-0,38	0,00	-0,04%	0,00%
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) /2	-1,80	0,47	-0,17%	0,05%
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	0,60	1,56	0,06%	0,16%
6 Fondo Nacional del Café (FNC)	0,02	-0,24	0,00%	-0,02%
7 Empresas no Financieras (ENF)	5,40	-3,08	0,51%	-0,31%
7.1 Nacionales	4,05	-2,18	0,38%	-0,22%
7.2 Territoriales	3,68	2,27	0,35%	0,23%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-2,33	-3,17	-0,22%	-0,32%
8 Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-14,67	-75,67	-1,38%	-7,55%
9 Balance Financiero	7,03	7,26	0,66%	0,72%
9.1 Banco de la República (BR)	7,14	7,48	0,67%	0,75%
9.2 Fogafín (FOG)	-0,11	-0,22	-0,01%	-0,02%
10 Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9"	-7,64	-68,41	-0,72%	-6,82%

1/ En 2020 concluyó plazo para desahorro de recursos.

2/ Resultados estimados en Cierre Fiscal - MinHacienda

Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. CHIP. Estados Financieros Entidades. Cálculos CGR

19. Los cálculos de la CGR se realizan con base en la información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) y la contable de las entidades, siguiendo los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

2.1.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El SPNF comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2020, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 7,55% del PIB, con un incremento de 6,17 puntos porcentuales frente al presentado en 2019. Este resultado correspondió a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada varios de los subsectores presentaron balances positivos, con excepciones como el GNC que, dado su importancia, explicó el resultado final total (Cuadro 2-1).

2.1.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

La crisis de la pandemia se reflejó en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020, con un balance fiscal deficitario de 8,2% del PIB, el cual significó un aumento de 5,6 puntos porcentuales frente al registrado en 2019 (-2,6% del PIB), resultado de una caída anual de 10,9% en los ingresos frente a un aumento de 18% en los gastos.

El deterioro de los ingresos corrientes, y en particular de los tributarios, estuvo vinculado de una parte, con la recesión de la economía, y de otra, con las medidas tributarias temporales que se tomaron para ayudar a algunos sectores, mejorar la liquidez de las empresas y estimular algunas actividades en medio de la crisis.

Por su parte, el aumento de los gastos del GNC se sustentó por el aumento de 23,4% en funcionamiento, 9,9% en inversión, y una disminución en los pagos de intereses de deuda de 2,6%. Los gastos adicionales para la crisis de la pandemia del Covid-19 se reflejaron principalmente en los gastos de funcionamiento a través de los rubros que hacen parte de las transferencias corrientes y de capital.

Los recursos adicionales para el manejo de la pandemia del Covid-19 que se financiaron principalmente a través de crédito, se manejaron a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con el objetivo que estos recursos se destinaran para: a) Fortalecer el sistema de salud, b) Garantizar atención y prevención de la COVID-19, y c) contrarrestar la afectación económica y social, principalmente.

2.1.1.2 Establecimientos Públicos Nacionales

Los establecimientos públicos del orden nacional²⁰, registraron para 2020 un balance fiscal positivo por \$1,8 billones²¹, que correspondió al 0,18% del PIB, con una reducción de 37% al compararlo con el valor presentado en 2019.

²⁰. De los cuales hacen parte el ICBF, el SENA, el INPEC, el ESAP, el ICA y el Invima.

²¹. Para este cálculo se toma la información de todos los ESPN reportada a SIIF.

La reducción del superávit de estos organismos obedeció a una disminución de 5,9% en los ingresos, ya que los gastos totales solo crecieron a una tasa de 0,7% anual.

Los ingresos que para 2020 llegaron a \$15,6 billones, estuvieron compuestos en 54% por los ingresos no tributarios, dentro de los cuales se agregaron los recursos obtenidos por tasas, multas y contribuciones, como su principal fuente de recursos; además de los ingresos recibidos por venta de bienes y servicios relacionados con actividades y transacciones de los ESPN.

Los demás ingresos se obtuvieron en 25% por aportes parafiscales (\$3,84 billones) , correspondientes a contribuciones de carácter obligatorio para el sostenimiento de algunas de estas entidades (principalmente SENA e ICBF), 18% por recursos de capital (\$2,79 billones) y 4% restante de los Fondos Especiales (\$575 mil millones).

De otro lado, los gastos (medido por obligaciones), por un total de \$13,8 billones, se distribuyeron en 55,4% para inversión y 44,6% para funcionamiento. En los recursos destinados para inversión se destacaron los programas del SENA y del ICBF para protección de los niños, niñas y adolescentes, el apoyo al desarrollo integral de la primera infancia, además de proyectos para el fortalecimiento institucional. Del total de gastos, los del SENA representaron el 18% y los del ICBF el 12%.

2.1.1.3 Gobiernos territoriales

La situación superavitaria del balance fiscal de los gobiernos territoriales centrales (\$1,74 billones) mantuvo el comportamiento acorde con el ciclo político territorial. Durante los últimos 11 años, el balance del primer año de gobierno de los mandatarios locales ha sido positivo, tendiendo a disminuir hasta hacerse negativo al finalizar el período de gobierno.

El 2020 fue el primer año de gobierno de los actuales mandatarios regionales y locales y, ni siquiera la crisis sanitaria, económica y social sufrida por el mundo a raíz de la pandemia por la COVID-19 fue capaz de romper ese ciclo.

El superávit de 2020 se debió a la conjunción de un resultado negativo en las cuentas del Sistema General de Regalías que reportaron las entidades a la CGR (\$0,24 billones) y de un balance positivo en el resultado de las cuentas derivadas del presupuesto ordinario (\$1,98 billones).

Ingresos y gastos territoriales disminuyeron en 2020 con respecto a 2019. Sin embargo, dado el diferencial de decrecimiento de unos y otros (-3,6% para los ingresos y -9,3% para los gastos) y la tasa de caída del Producto Interno (-5,2%), los ingresos ganaron participación en el PIB (de 10,4% del PIB en 2019 a 10,6% del PIB en 2020).

Por debajo de la línea, el balance financiero mostró que los desahorros del Fonpet (\$1,31 billones), adicionados a la obtención de créditos netos por \$0,20 billones y a recursos remanentes de terceros (\$0,08 billones), complementaron el superávit territorial para agrandar los portafolios financieros de estas entidades en \$3,33 billones al cierre de 2020.

2.1.1.4 Establecimientos Públicos Territoriales

El resultado fiscal para este grupo de entidades presentó una leve recuperación, al pasar de un déficit de \$0,79 billones en 2019 a uno de \$0,75 billones en 2020, explicado por el mayor dinamismo de los gastos sobre los ingresos.

En 2020 los ingresos decrecieron 12,9% frente a 2019, al pasar de \$16,78 billones a \$14,61 billones (variación de \$2,17 billones).

Por su parte, los gastos se mostraron más cautos al decrecer en 12,5% durante el mismo período analizado. Los mayores crecimientos se presentaron en los rubros de gasto de Formación Bruta de Capital Fijo y gastos de personal.

2.1.1.5 Seguridad Social

El sector de seguridad social presentó en 2020 un superávit de \$5,52 billones (0,55% PIB). Este correspondió a la sumatoria del resultado de los subsectores, positivo en pensiones por \$7,73 y riesgos laborales por \$471,93 mil millones, y negativo en salud por \$ 2,68 billones.

El subsector de seguridad social en pensiones registró en 2020 unos ingresos totales por \$77,46 billones, de los cuales el 82,4% fue de corrientes (principalmente aportes de la nación y cotizaciones) y el 17,6% de capital. Los gastos registraron \$68,53 billones, destinados en 98,4% al pago de pensiones. En este año el subsector también otorgó un préstamo Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) por \$1,2 billones.

El subsector de seguridad social en riesgos laborales tuvo en 2020 unos ingresos totales por \$1,52 billones, de los cuales fueron corrientes el 83,2% (mayor participación de aportes por cotizaciones y de rendimientos) y de capital el 16,8%. Los gastos ascendieron a \$1,05 billones, y de ellos el 63,6% se destinó a los eventos de riesgos laborales en salud y pensiones ocurridos dentro del área de trabajo.

El subsector de seguridad social en salud presentó en 2020 unos ingresos totales por \$42,91 billones, 95,9% corrientes (sobresalieron aportes de la nación y recursos de propios) y 4,1% de capital. Por gastos el subsector reportó \$45,59 billones, destinados en 32,7 a gastos de operación del financiamiento en el régimen subsidiado y en 66,6% a la atención en salud de las enfermedades aseguradas en el plan básico de atención y los eventos ocurridos en el entorno de la pandemia.

Con respecto al 2019, el sector de seguridad social mostró un crecimiento de los ingresos del 4,6% y de los gastos del 6,4%. En los primeros se destacó el crecimiento de los aportes de la nación (42,9% en 2019 y 50,7% en 2020) y la disminución de los recursos de capital (del 14,4% al 12,8% entre 2019 y 2020) respecto al total de los ingresos. Los gastos mostraron la mayor variación en el rubro de transferencias, donde su participación respecto al total de los gastos pasó de 79% en 2019 a 85% en 2020.

2.1.1.6 Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR presentó al cierre de 2020 un resultado negativo por \$435.079 millones, con el que se rompieron los recurrentes superávits observados desde su creación. Los ingresos totales (\$7,12 billones) presentaron reducción del 32% frente a la vigencia 2019, mientras que los gastos (\$7,56 billones) un incremento de 7%.

La disminución de regalías por hidrocarburos y minerales (35% y 28%), consecuencia de la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo y del carbón, derivó en menores asignaciones a los beneficiarios del sistema.

Provenientes del ahorro acumulado por el SGR a través de los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Pensiones Territoriales (FONPET), el FOME dispuso de recursos en calidad de préstamo por valor de \$11,8 billones y \$1,2 billones respectivamente.

2.1.1.7 Fondos

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) presentó en 2020 un superávit por \$1,56 billones, producto de aportes (\$1,03 billones) y utilidades (\$0,53 billones). Su saldo al cierre (US\$4.005,51 millones) ascendió a \$13,75 billones.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) presentó desahorro de recursos por \$3.459,5 millones (USD\$666.298,7) y monetización de rendimientos financieros, equivalentes a \$1.747,0 millones (USD\$522.757,28), mientras que su saldo al cierre ascendió a \$191,3 millones.

El Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) generó en los dos primeros trimestres un superávit de \$467 mil millones, resultante de diferenciales de participación (ahorro para el FEPC) superiores a los de compensación (desahorro) por \$546.801 y \$79.862 mm, respectivamente.

Según informe de la Dirección de Hidrocarburos, la liquidación de las posiciones netas de los dos últimos trimestres se encontraba en etapa de revisión, por lo que se tomó el resultado positivo del Cierre Fiscal 4 trimestre 2020 del SPNF-SPF, por valor de \$471 mil millones.

El balance fiscal del FEPC se dio como consecuencia del comportamiento de los precios internacionales del petróleo, dado que son el referente para el cálculo del precio interno de los combustibles (gasolina y ACPM).

El Fondo Nacional del Café (FoNC) presentó un déficit de \$240.157 millones, producto de ingresos y egresos en millones por \$3.001.729 y \$3.241.886.

El aumento de los ingresos por exportaciones (25%), respecto a 2019, tuvo su origen principalmente en el comportamiento del precio del dólar y el de los egresos (36%), debido a la aplicación en la garantía de compra y provisión de liquidez para el pago de pensiones de la Flota Mercante.

Con destino al Fondo de Estabilización del Precio del Café, instrumento de protección de los ingresos del caficultor por variaciones de precio, tasa de cambio y productividad, el FoNC aportó recursos para financiarlo por \$108.191 millones.

2.1.1.8 Empresas No Financieras (ENF)

En 2020 las empresas no financieras del nivel nacional presentaron un resultado fiscal deficitario, al pasar de \$4,0 billones en 2019 a \$-2,2 billones en 2020.

Los gastos, por su parte, exhibieron un decrecimiento de \$18,8 billones, que constituyó un decremento porcentual de 12,8%, con una disminución en la presión sobre el gasto.

El resultado fiscal de las empresas no financieras del nivel territorial entre 2019 y 2020 presentó una variación del -38,2%, al pasar de un superávit de \$3.68 a \$2,27 billones, respectivamente.

Por el lado de los gastos, estos crecieron en \$7,97 billones (15,4%) respecto al 2019, al pasar de \$51,67 billones a \$59,64 billones en 2020, explicado por el aumento de los gastos de funcionamiento.

Las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET)²² tuvieron en 2020 un déficit de \$3,17 billones (medido por compromisos), equivalente al 0,3% del PIB. A este resultado llegaron como consecuencia de obtener unos ingresos por \$12,87 billones y unos gastos por \$16,13 billones.

En los ingresos totales, los corrientes participaron con un 86,7% y los de capital con un 13,3%. De los primeros, sobrealieron los recursos por venta de servicios, equivalentes a \$8,90 billones y las transferencias por \$1,54 billones. Por su parte, los ingresos de capital, equivalentes a \$1,71 billones, provinieron en su mayoría de recuperación de cartera, cuyo monto fue de \$1,59 billones. Los gastos correspondieron en un 93,2% a funcionamiento y en 6,8% a capital.

Respecto al año anterior las ESET presentaron un mayor déficit, al pasar de \$2,33 billones a \$3,17 billones entre 2019 y 2020, con una variación del 0,2% al

22. Para una muestra de 930 ESET que cumplen con la consistencia estadística, es decir reportaron información para los dos años.

0,3% del PIB. En este resultado incidió en el menor crecimiento de los ingresos frente al de los gastos, con proporciones de 1,4% y 6,7%, respectivamente.

Las ESET mostraron una variación positiva en los ingresos corrientes por 1,7% y una disminución en los ingresos de capital por 0,3%; mientras que en los gastos, los generales presentaron un incremento de 8,8% y de 68,2% en el servicio de la deuda. El valor del préstamo neto se redujo en 5,3%.

En el resultado fiscal deficitario de las ESET del 2020, continuó en evidencia una persistente cartera morosa, con un efecto negativo sobre la liquidez y la prestación de los servicios de salud de las ESET. Según la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas²³, la cartera total a junio de 2020 fue de \$10,54 billones, de los cuales el 64,1% presentó en mora mayor de 60 días. Un año atrás, en junio de 2019, la deuda ascendía a \$11,27 billones con el 59,4% en mora²⁴.

2.1.2 Sector Público Financiero

El sector público financiero registró en 2020 un superávit por \$7,2 billones, ligeramente superior al obtenido en 2019, como consecuencia de las mayores utilidades del Banco de la República durante la vigencia. Los mejores resultados del Emisor estuvieron determinados en el aumento de los ingresos por el rendimiento de los títulos en moneda nacional en poder del Banco (TES y deuda privada), la utilidad en las operaciones de regulación cambiaria y por los altos niveles por concepto del rendimiento de las reservas internacionales (RI), a pesar de que éstas se redujeron en \$1 billón frente a 2019. Este último resultado obedeció a la fuerte caída de las tasas de interés externas lo que valorizó las inversiones en las cuales están invertidas las RI.

Por su parte, Fogafin registró un déficit por \$0,2 billones. Si se compara el resultado Cuasi fiscal elaborado por la CGR con el "Balance fiscal del Fogafín", presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), cuyo resultado fue un superávit de \$1.181,0 mm, se observó una diferencia de \$1.402 mm, debido a que en el resultado del MHCP se incluyeron como ingresos los recaudos del Seguro de Depósito e ingresos de capital relacionados con las reservas técnicas de dicho Seguro, recursos que son de carácter privado.

2.2 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2020

Como se ha descrito, la crisis provocada por la COVID-19 elevó el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) en 2020, situándolo en el 6,8% del PIB.

23. <https://achc.org.co/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2020-con-y-sin-deterioros.pdf>.

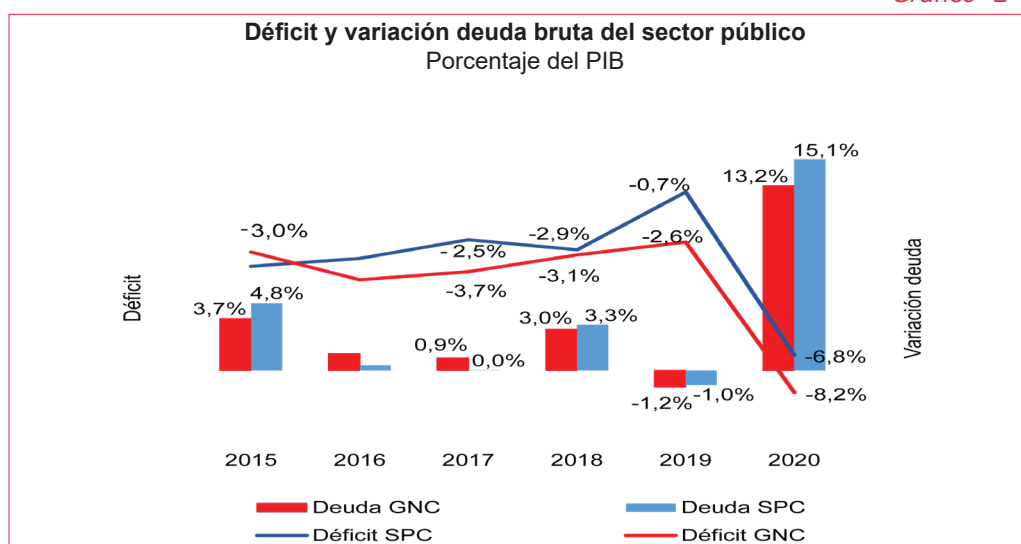
24. <https://achc.org.co/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-CARTERA-A-JUNIO-DE-2019-con-y-sin-deterioros-10-12-2019.pdf>

Principalmente se originó en el mayor déficit del Gobierno Nacional Central (Cuadro 2-1), el cual se ubicó en el 8,2% del PIB. Otros sectores con déficit fueron las Empresas no Financieras de orden nacional, las Empresas Sociales del Estado Territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), las capitales y los establecimientos Públicos Territoriales.

Estos déficit fueron compensados parcialmente con los superávits de sectores como el de los establecimientos públicos nacionales, los departamentos, los municipios no capitales, la seguridad social, las empresas no financieras nacionales y el Banco de la República.

Con el incremento del déficit del SPC, el nivel de la deuda a PIB se elevó en 15,1 p.p del PIB, mientras el mayor déficit del GNC se tradujo en un alza de la deuda de 13,2 p.p. (Gráfico 2-1). Con estos incrementos la deuda bruta del SPC ascendió al 69,3% del PIB²⁵ en 2020 y la del GNC al 59,7% del PIB.

Gráfico 2-1



Fuente: CDEFP - CGR.

Debido a la crisis de la COVID-19, los ingresos tributarios del GNC se redujeron y el gasto se elevó, lo que tuvo como resultado un aumento del déficit y un incremento de la deuda, en lo cual también influyó la devaluación y su efecto

²⁵. Esto resulta de descontar la deuda bruta de Ecopetrol de la deuda bruta total registrada por la CGR.

en la deuda externa (0,9% del PIB). Todo esto se compensó parcialmente con la reducción de la tasa de interés real en términos del PIB (del 2,9% en 2019 al 2,7%) y la recompra de bonos externos por \$1,75 billones, que disminuyeron el saldo de la deuda²⁶.

Ahora bien, existen otras fuentes de financiamiento que no tienen una contrapartida directa con el déficit fiscal y la deuda bruta registrada por la CGR, pero que incrementaron los pasivos del Gobierno en 2020²⁷, como fueron los préstamos a la Tesorería Nacional por parte de fondos administrados (Sistema General de Regalías, Foncontin y el Fondes, entre los más importantes) a lo que se agregaron recursos de fiducias. La suma de estas fuentes de financiamiento en 2020 estuvo por el orden de los \$29,7 billones.

Con respecto a las empresas nacionales²⁸, estas presentaron un déficit del 0,22% del PIB en 2020, que tuvo como contrapartida que la deuda bruta se incrementara en 0,8 p.p. del PIB, cerrando con un saldo del 3,3% del PIB. Cabe mencionar que las empresas más endeudadas son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) como ISA (\$8,3 billones), grupo EPM (\$24,1 billones) y el Grupo Energía de Bogotá (\$11,9 billones), mientras que en las Empresas de Economía Mixta (EEM) se destacó el nivel de deuda de Reficar (\$5,7 billones).

La Seguridad Social y el Banco de la República, por su parte, alcanzaron un superávit del 0,55% y el 0,75% del PIB, respectivamente. Estos sectores institucionales, a diferencia de los demás, no tienen deuda financiera y cuentan con portafolios activos que contribuyen a reducir la deuda neta del sector público²⁹.

En cuanto al Sistema General de Regalías, se presentó un déficit del 0,04% del PIB y, al igual que los dos anteriores sectores, registró una deuda financiera en su balance con un portafolio activo, entre los que están los préstamos a la Tesorería Nacional.

26. Ver Informe sobre la Situación de la Deuda 2020.

27. Ver informe de Deuda y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2020.

28. No incluye a Ecopetrol.

29. Cabe aclarar que la Seguridad Social tiene un pasivo contingente con las pensiones y el Banco de la República tiene un pasivo con los agregados monetarios, que según el FMI deberían registrarse como deuda.

Por su parte, los gobiernos territoriales, los departamentos y municipios no capitales presentaron superávits del 0,01% y 0,18% del PIB en 2020 respectivamente, lo que implicó que la deuda se mantuviera constante con respecto a 2019. Las capitales registraron un déficit del 0,02% del PIB, que se acompañó con un incremento de la deuda en un 0,1 p.p. del PIB.

De otro lado, el FEPC cerró con un superávit del 0,05% del PIB. Cabe mencionar que la deuda acumulada de este fondo, por \$16,8 billones, fue extinguida en 2020, operación autorizada por el artículo 34 de la Ley 1955 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. No obstante, dicho déficit se tradujo en un incremento de la deuda del Gobierno a través de títulos TES.

Con respecto a Ecopetrol, si bien no hace parte del balance del sector público presentado, su deuda fue registrada por la CGR. Al cierre de 2020 la deuda bruta de la empresa ascendió a \$41,4 billones (4,1% del PIB) y representó un aumento del 28,6% con respecto al saldo de 2019.

Si se tiene en cuenta las otras empresas que conforman el Grupo Ecopetrol³⁰, el monto de la deuda alcanzó los \$49,0 billones (4,9% del PIB), de los cuales gran parte se concentró en deuda externa. Cabe recordar que Ecopetrol es responsable de la deuda contraída por Reficar y principal accionista de las otras empresas del grupo, por lo que las repercusiones de los resultados financieros y la capacidad de responder al servicio de la deuda de este sector tiene asociado un riesgo macro fiscal, que es objeto de monitoreo y vigilancia por parte de la CGR³¹.

2.2.1 Financiamiento, sostenibilidad y vulnerabilidad externa

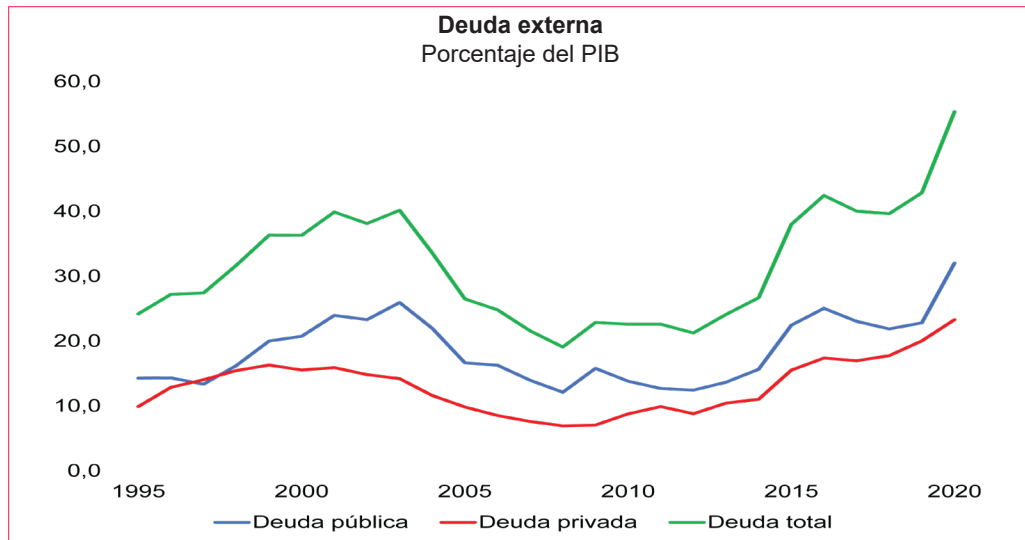
A raíz de la pandemia en 2020, el Gobierno Nacional acudió en mayor grado al endeudamiento externo que en años anteriores, lo que elevó los saldos de deuda externa. Esto se adicionó a la deuda contraída por el sector privado en los últimos años, que incidió en la sostenibilidad y configuró un riesgo macro fiscal. Este aspecto del financiamiento externo, tanto público como privado, se evalúa aquí, así como su implicación en la vulnerabilidad externa de la economía colombiana.

Debe señalarse, en principio, que desde el 2013 el saldo de la deuda externa pública y privada presentó una tendencia ascendente que para el 2020 alcanzó los US\$154 mil millones, equivalente al 55,4% del PIB, lo cual superó los niveles de finales de la década de los noventa y primera de la década de los dos mil (Gráfico 2-2).

30. Hacen parte del Grupo Ecopetrol: Ecopetrol S.A., Refinería de Cartagena S.A., Bioenergy S.A.S, Bioenergy ZF, Oleducto Central S.A., Cenit S.A.

31. Ibid.

Gráfico 2-2



Fuente: Banco de la República.

Ahora bien, cuando se aborda el tema de la sostenibilidad externa se evalúa la dinámica de exportaciones de bienes y servicios con respecto al saldo de la deuda externa. De tal manera, puede afirmarse que la sostenibilidad externa se logró entre el 2000 y 2012, cuando el crecimiento de las exportaciones creció e incluso fue superior al ritmo al que aumentaba la deuda externa (Gráfico 2-3).

Gráfico 2-3



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

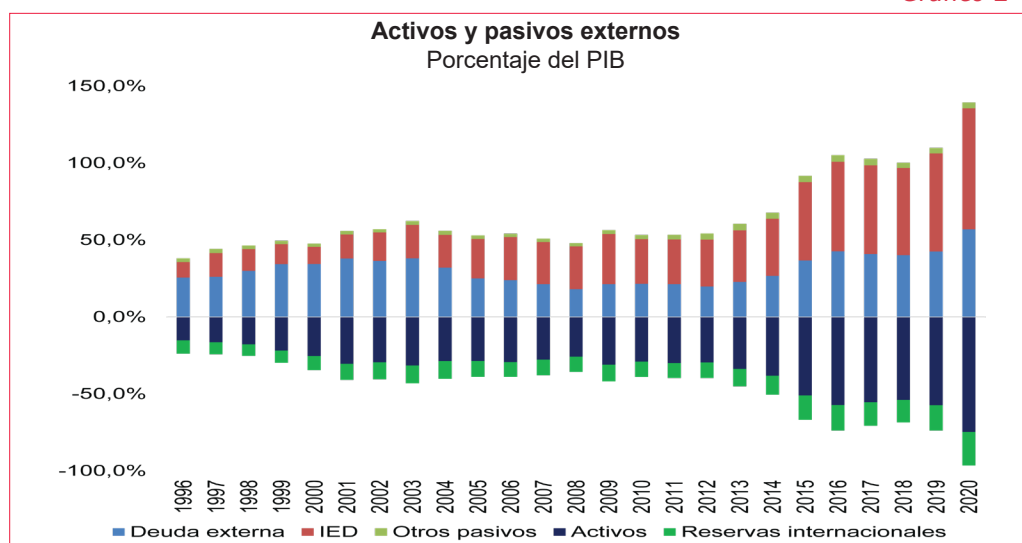
Sin embargo, desde el 2013 las exportaciones iniciaron una tendencia a desacelerarse, mientras la deuda se elevó, situación que se agudizó en 2020 con la crisis de la pandemia, materializándose con una deuda externa que representó cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios (Gráfico 2-3).

Esto no es sostenible en el tiempo, ya que la obtención de divisas que requiere la economía para adquirir bienes importados o pagar la misma deuda externa, empieza a depender de otras fuentes de divisas o pasivos externos como la Inversión Extranjera Directa (IED), la inversión de cartera o de portafolio y el mismo endeudamiento externo.

Las dificultades para lograr la sostenibilidad externa con el tiempo se asocian a la vulnerabilidad externa, es decir a una mayor exposición de la economía a experimentar crisis de deuda externa y balanza de pagos. La acumulación de pasivos externos implica una salida potencial de divisas en el futuro asociados a choques externos adversos, como una crisis global o la caída de los precios del petróleo, que derivan en incapacidad de cubrir el servicio de la deuda y en crisis de balanza de pagos o hiperdevaluaciones que generan inflación e incertidumbre, afectando la inversión y el crecimiento económico.

Los pasivos externos de Colombia, que eran principalmente deuda externa, pasaron del 38,0% del PIB en 1996 al 49,5% del PIB en 1999, cuando se desencadenó la crisis asiática. Entre el 2001 y 2012 los pasivos en promedio fueron del 54% del PIB, aunque la IED tuvo una mayor participación (Gráfico 2-4). A partir de 2013 los pasivos iniciaron una tendencia a elevarse, tanto por el saldo de deuda externa como por la IED (Gráfico 2-4).

Gráfico 2-4



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

Si bien la IED es “preferible” al endeudamiento como financiamiento externo, en la medida en que está vinculada a la producción, el empleo y la transferencia de tecnología, sus resultados en esta materia son discutibles o tienen beneficios muy limitados y tiene además aspectos negativos asociados como la de inducir mayores déficits de cuenta corriente y endeudamiento externo y está vinculada a inversiones especulativas de los países donde se aloja, lo cual generan inestabilidad en los mercados de capital.

Cabe anotar que los activos financieros (en el marco de la posición de inversionista internacional) también se elevaron desde el 2013, tanto por la inversión directa de colombianos en el exterior, como por las reservas internacionales, lo que atenuó el crecimiento de los pasivos (Gráfico 2-4). Los pasivos financieros en 2020 equivalieron a 1,9 veces los activos, lo cual fue inferior a la relación de 2,7 veces que existía en 1997, previo a la crisis de 1999.

Ahora bien, de acuerdo con Valdecantos (2017) se puede medir la vulnerabilidad externa de una economía a través de dos indicadores: *i)* vulnerabilidad real y *ii)* vulnerabilidad financiera.

El primer indicador identifica el grado de concentración productiva o comercial en un número reducido de productos. Cuanto más elevada la concentración, más elevado el indicador³². Los países de la región están expuestos principalmente a dos tipos de *shocks* (fluctuaciones de precios de las materias primas y bajo crecimiento de los socios comerciales), lo que da paso a dos indicadores, uno que toma las exportaciones de materias (expuestas a los precios internacionales) y otro que adopta la suma de las exportaciones de manufacturas, viajes y remesas (expuestos al crecimiento de EE.UU. y Europa). Las dos variables tomadas como proporción de los créditos (ingresos) de la cuenta corriente.

32. El indicador de vulnerabilidad externa real se calcula como:

$$VR = \max \left[\frac{XMP}{\text{Crédito Cta. Cte.}} ; \frac{XM + XT + R}{\text{Crédito Cta. Cte.}} \right]$$

Se escoge el valor máximo de los dos indicadores, donde:

XMP: Exportaciones de materias primas;

XM: Exportaciones de manufacturas;

Xt: Exportaciones por turismo;

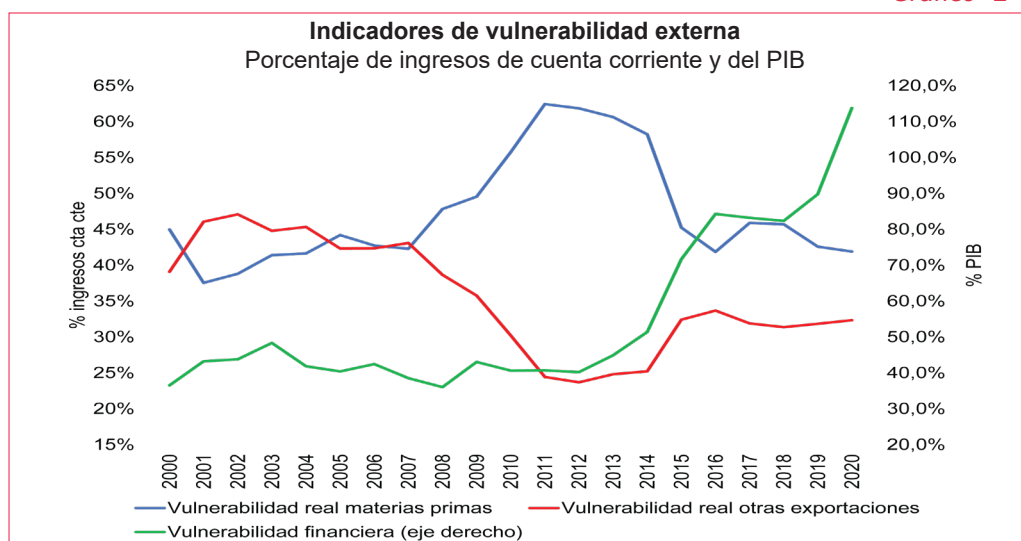
R: remesas;

Créditos Cta Cte: ingresos de la cuenta corriente

Por su parte, el indicador de vulnerabilidad externa financiera identifica el grado de apalancamiento externo (neto de reservas internacionales) de cada economía³³. A mayor apalancamiento externo, mayor exposición a reversiones repentinas en el ciclo financiero internacional (*sudden stops*) y/o a modificaciones en la política monetaria de los países desarrollados, que afecta negativamente la balanza de pagos de las economías emergentes y no se compensa claramente con beneficios en términos de transformación productiva y transferencia tecnológica de la IED. La dependencia de pasivos externos expone a los países emergentes a los vaivenes de los ciclos de liquidez internacional.

Con respecto a la vulnerabilidad real, Colombia alcanzó una elevada exposición a crisis de balanza de pagos en el 2011 cuando el 65% de los ingresos totales de la cuenta corriente se concentraron en materias primas, particularmente petróleo. Desde el 2015 los ingresos por materias primas se redujeron al 40% de los ingresos de la cuenta corriente en 2020, sin embargo, siguen siendo una fuente de vulnerabilidad más importante que la concentración de exportaciones por remesas, turismo y manufactura, que al 2020 alcanzó el 30% de los ingresos de la cuenta corriente (Gráfico 2-5).

Gráfico 2-5



Fuente: Banco de la República, cálculos CGR.

33. El indicador de vulnerabilidad financiera se calcula:

$$VF = \frac{DX + IED - Reservas}{Crédito Cta. Cte.}$$

Donde DX: saldo de deuda externa (títulos y préstamos); IED: saldo de inversión extranjera directa; Reservas: saldo de reservas internacionales; PIB: producto Interno bruto

En términos de vulnerabilidad real, Colombia se encuentra en una posición intermedia con respecto a países con una concentración de más del 70% (caso Paraguay, México, Venezuela) ya sea en materias primas o exportaciones de bienes y servicios a unos pocos países.

Con respecto al indicador de vulnerabilidad financiera, se observó un incremento significativo desde el 2013, al pasar de 45,0% del PIB al 90,0% del PIB en 2019, es decir el indicador se duplicó. En 2020 fue del 113,8% del PIB (Gráfico 2-5). Este aumento de la vulnerabilidad externa financiera se debió al aumento de la deuda externa y de la IED, a pesar de que las reservas internacionales también se elevaron desde el 2013. En 2020 el indicador se incrementó por efecto de la caída del PIB y el aumento de la tasa de cambio, pero también se originó en un aumento significativo de la deuda externa pública para financiar el mayor gasto frente a la pandemia.

Estos altos niveles de pasivos, con respecto al PIB (descontadas las reservas internacionales), implican obligaciones futuras en divisas (servicio de la deuda externa y remesas de utilidades) que deberán ser cubiertas con mayores exportaciones de bienes y servicios. De lo contrario tendrán que ser cubiertas por más endeudamiento externo o mayores flujos de inversión extranjera e inversión de portafolio que elevarán la probabilidad de crisis de la balanza de pagos a choques externos.

Se requiere una política de diversificación de exportaciones o en su defecto un escenario no tan positivo para el crecimiento económico, como serían ajustes en los balances del sector privado y el sector público, acompañados de aumentos de tasas de interés externas en la colocación de bonos y préstamos para adquirir nueva deuda o refinanciar la deuda contraída en los años pasados.

Conviene una gestión de deuda pública que reduzca el peso de la deuda externa en la deuda del Gobierno Nacional Central.



Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020

3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC

La crisis de la COVID-19 ha tenido un impacto profundo en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), como efecto de la repentina caída en sus rentas, los mayores gastos que ha demandado la atención de la pandemia y sus efectos en los grupos más vulnerables de la sociedad.

El fuerte impacto económico y social que ha generado la pandemia, como se analizó en el capítulo anterior, también se reflejó en una ruptura o cambio drástico en la planeación y metas del manejo de las finanzas del GNC en el corto y mediano plazo registrado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2020. Teniendo en cuenta que el incremento que se presentaría en el déficit fiscal del GNC en 2020 y 2021 no permitiría cumplir con las metas trazadas en la regla fiscal, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) acogió en junio pasado la propuesta del Ministerio de Hacienda de suspender su aplicación en esas vigencias. Así, la meta de déficit que se tenía de 2,2% del PIB para el 2020, se aumentó a 8,2% del PIB y a 5,1% del PIB para 2021.

Así, a la suspensión temporal de la regla fiscal aprobada por el CCRF correspondió a la aplicación del artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, en el cual se establece: "Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del CONFIS, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal". Así mismo, ello implica que la

senda de disminución del déficit que se estipula en el artículo 5 de la misma Ley, de alcanzar un déficit estructural de 1% del PIB o menos en 2022, ya no aplica.

En este sentido, el Gobierno mostró flexibilidad con los ajustes realizados en sus fuentes de ingresos y en el aumento del gasto frente a la naturaleza inesperada de la crisis en 2020, por lo cual, en perspectiva, y ante el nuevo panorama económico y social, requerirá del rediseño de la política fiscal con el fin de retomar el objetivo de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, sin perder de vista los objetivos fundamentales del Estado dirigidos al bienestar de la población.

En esta sección se mostrarán los principales hechos y políticas que el GNC tomó frente a la crisis de la COVID-19 y cómo fueron determinantes en la dinámica de los ingresos y gastos del GNC para que se tradujeran en el abultado desbalance fiscal del 2020.

3.2 Evolución del balance fiscal del GNC

3.2.1 El Gobierno Nacional Central con récord en déficit fiscal por la pandemia

La crisis de la pandemia tuvo graves repercusiones en la actividad económica que se reflejaron en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a través de una caída en sus ingresos corrientes, debido a una menor dinámica del recaudo tributario, que contrastó con el mayor gasto que realizó vinculado con las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19, lo cual requirió de adiciones presupuestales, que en su gran mayoría se financiaron con créditos.

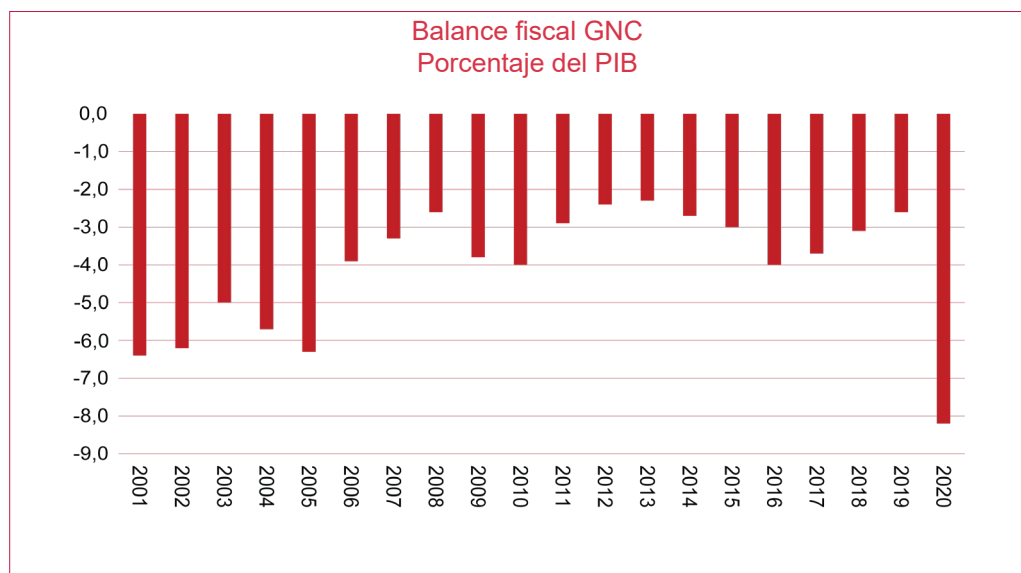
La conjugación de estos dos elementos, caída en los ingresos corrientes y aumento en los gastos, llevó a que el GNC presentara un balance fiscal negativo de 8,2% del PIB para el 2020, el cual se establece como uno de los déficits más elevados que ha tenido el GNC en los últimos cincuenta años (Gráfico 3-1).

La profundización del déficit de 2020 trastocó toda la planeación que se tenía en el tema de las finanzas del GNC y, en particular, el de recorrer una senda decreciente del déficit fiscal como se había definido y establecido con la regla fiscal, que en alguna medida se venía cumpliendo como se evidencia con el comportamiento de este indicador entre 2017 y 2019.

Dado el choque tan fuerte que empezó a generar la pandemia desde marzo de 2020, con las cuarentenas y los cierres de actividades económicas no esenciales, y su impacto en las finanzas públicas, el Gobierno realizó en dos ocasiones ajustes en las metas de déficit para el GNC durante el año. En junio, en la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo se aumentó la meta de déficit de 2,2% del PIB a 8,2% del PIB para 2020 y en noviembre el Ministerio

de Hacienda, en un comunicado al Comité Consultivo de la Regla Fiscal, ajustó estas estimaciones y aumentó la meta de déficit del GNC a 8,9% del PIB.

Gráfico 3-1



Fuente: SIIF, DIAN, Cálculos, CGR - Dirección de Estudios Macroeconómicos.

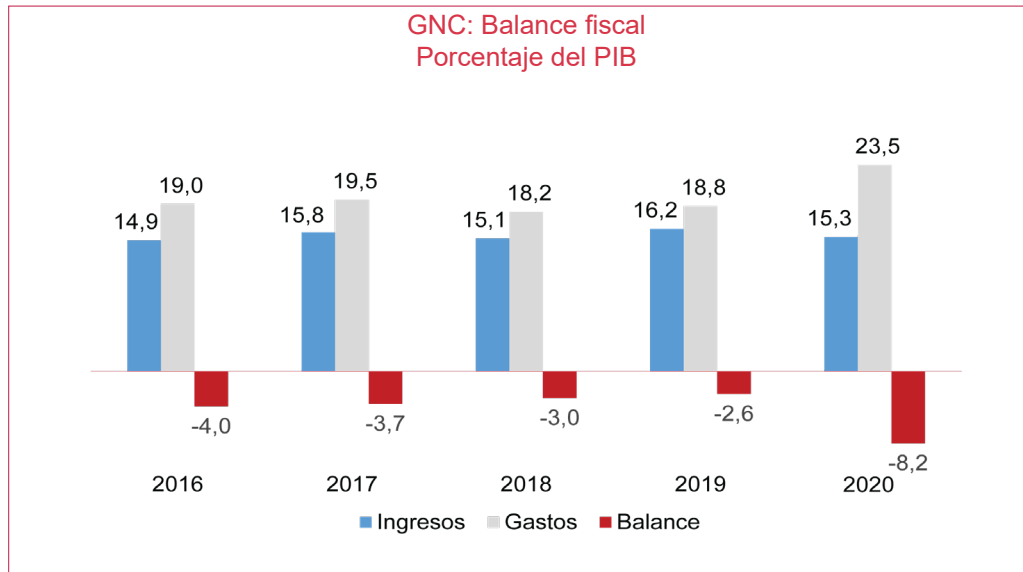
No obstante, en la presentación del cierre fiscal de 2020 y actualización del plan financiero 2021, en marzo de 2021, el Gobierno registró para el GNC un déficit de 7,8% del PIB, el cual contrastó³⁴ y fue inferior en 0,4 p.p. del PIB al calculado por la Contraloría General de la República (-8,2% del PIB).

Así, el balance fiscal deficitario de 2020, calculado en 8,2% del PIB (\$82,3 billones), significó un aumento de 5,60 puntos porcentuales frente al registrado en 2019 (-2,6% del PIB), resultado de los ingresos que presentaron una caída anual de 10,9%, frente a un aumento de 18% en los gastos (Gráfico 3-2).

El deterioro de los ingresos en 2020 se debió a la caída de todos sus componentes, a excepción de los ingresos no tributarios que registraron una variación positiva. Los ingresos tributarios mostraron una contracción anual de 12,1%, al bajar de \$148,3 billones en 2019 a \$130,3 billones en 2020, los no tributarios presentaron una variación positiva de 21,3% anual, los ingresos de capital decrecieron a una tasa del 4,7%, y otros ingresos disminuyeron al 7,4%.

34. Como se ha señalado en otros informes, las diferencias en los resultados del balance fiscal entre las dos entidades subyacen al soporte metodológico de los cálculos.

Gráfico 3-2



Fuente: DIAN, SIF, cálculos por CGR.

Como se explica más adelante, el deterioro de los ingresos corrientes, y en particular de los tributarios, estuvo vinculado de una parte, con la recesión de la economía, y de otra, con las medidas tributarias temporales que se tomaron para ayudar a algunos sectores, mejorar la liquidez de las empresas y estimular algunas actividades en medio de la crisis. En el caso de los ingresos de capital³⁵, su reducción estuvo vinculada con la disminución de 47% en los rendimientos financieros, al pasar de \$4,6 billones en 2019 a \$2,4 billones en 2020, en contraste con los excedentes financieros (incluye los dividendos de Ecopetrol) que aumentaron 3,2%, y los otros ingresos de capital 63,7%.

Por su parte, el aumento en 18% de los gastos totales³⁶ del GNC al pasar de \$199,7 billones en 2019 a \$235,8 billones en 2020, se sustenta en el aumento de 23,4% en funcionamiento, 9,9% en inversión, y una disminución en los pagos de intereses de deuda de 2,6%. Dentro de estos gastos, los dirigidos a la crisis de la pandemia de la COVID-19 se reflejaron principalmente en los gastos de funcionamiento a través de los rubros que hacen parte de las transferencias corrientes y de capital.

35. No incluye los recursos del crédito.

36. No incluye los recursos por amortizaciones de deuda.

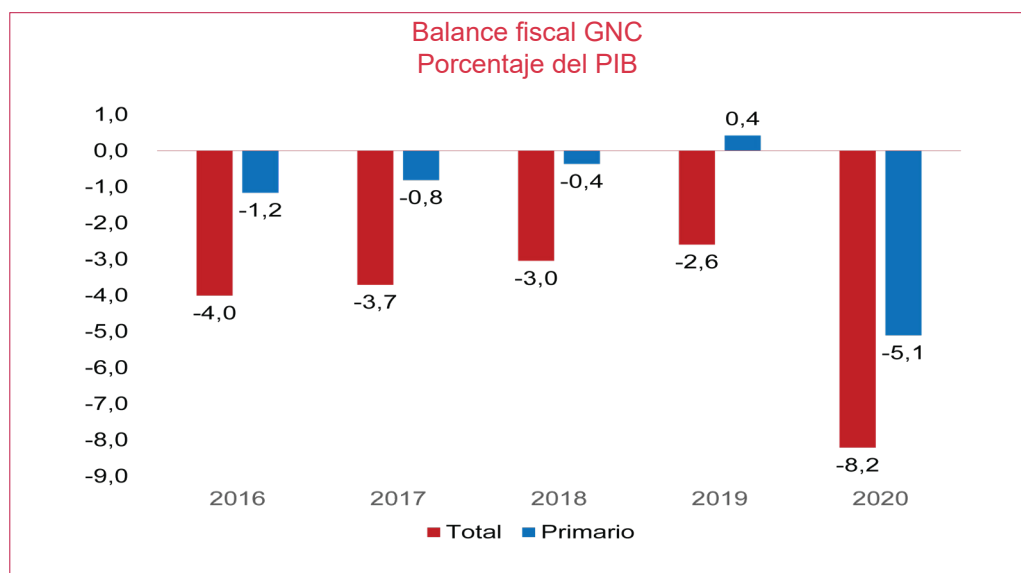
En síntesis, la crisis generada por la pandemia se vio reflejada en las finanzas del GNC a través de un aumento inusitado en su déficit, causado por una caída de sus ingresos y un aumento de sus gastos, lo cual ha profundizado, de manera temporal, el problema estructural que ya se tenía en las finanzas.

Esta situación implica un reto para recomponer las finanzas del GNC en los años por venir, a través de reformas en la política fiscal (reforma tributaria y eficiencia en el gasto) que permitan retomar la senda decreciente del déficit, con sostenibilidad en sus finanzas. El avance del saneamiento de las finanzas del GNC también dependerá del fortalecimiento de la economía y que esta logre una recuperación vigorosa.

3.2.2 El balance fiscal primario del GNC vuelve a ser deficitario

Como se aprecia en el Gráfico 3-3, el balance primario³⁷ del GNC pasó de una situación superavitaria en 2019 de 0,4% del PIB a un resultado deficitario de -5,1% del PIB en 2020.

Gráfico 3-3



Fuente: DIAN, SIF, cálculos por CGR.

Así, el déficit primario, que también refleja la profundidad de la crisis, a su vez permite destacar que dentro del gasto los asignados para pagar los intereses de deuda han seguido aumentando en los últimos años. Estos pagos han pasado de representar el 3% del PIB en 2019 a 3,1% del PIB en 2020.

37. El balance primario es un indicador que calcula la diferencia entre los gastos y los ingresos del GNC sin incluir los pagos por los intereses de la deuda pública.

La magnitud de los pagos por intereses de deuda y su aumento se reflejó en el costo de la deuda asumido por el GNC año tras año, y en ello influye el acrecentamiento del saldo de la deuda, así como los cambios en la tasa de interés y de la tasa de cambio.

Así, el déficit primario en 2020 muestra que el deterioro de las finanzas del GNC no sólo se explica por los pagos dirigidos a intereses de deuda, sino por la brecha que se genera entre los ingresos, y los pagos de funcionamiento e inversión, la cual se amplió durante este año por la crisis de la pandemia.

3.3 Análisis de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC)

3.3.1 Por efecto de la crisis se contrajeron los ingresos en 2020

La disminución del crecimiento económico y las medidas tributarias para apoyar sectores y personas en la pandemia de la COVID-19 se conjugaron durante 2020 para que los ingresos totales del GNC, sin incluir los recursos del crédito³⁸, registraran una caída de 10,9%, que en términos de PIB equivale a disminuir de 16,2% en 2019 a 15,3% del PIB en 2020. Como ya se señalaba, este es un hecho sin antecedentes recientes.

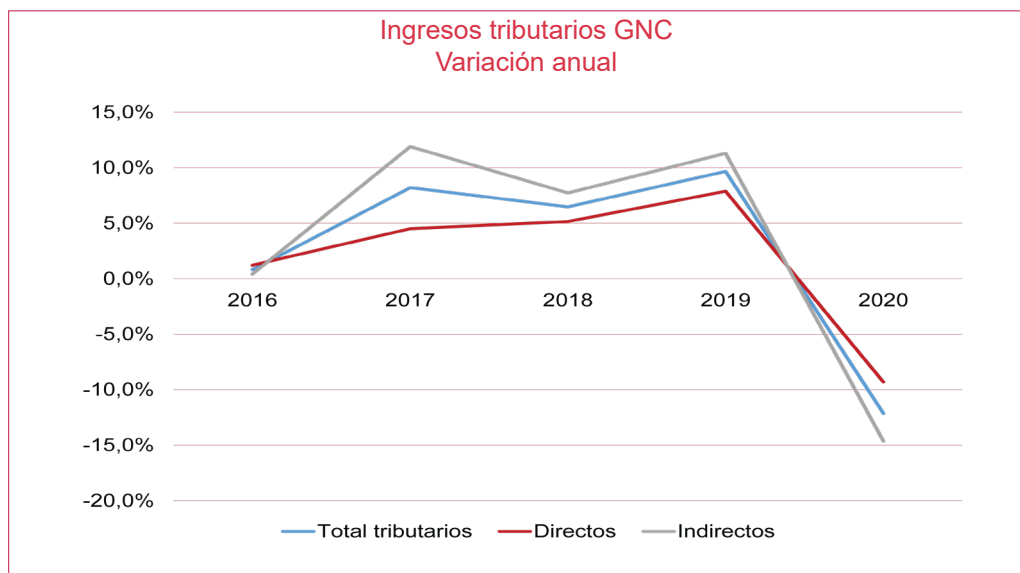
En detalle, los ingresos corrientes del GNC presentaron una caída de 11,8% en 2020, debido principalmente a la reducción en el recaudo tributario que es su principal fuente de los ingresos, al bajar de \$148,3 billones en 2019 a \$130,3 billones en 2020. La reducción de los ingresos tributarios se registró tanto en los tributos directos, así como en los indirectos.

En el caso del impuesto a la renta, el más destacado de los tributos directos, la reducción en el recaudo fue 9,1%, estando más vinculado con los efectos de la implementación de la Ley 2010 de 2019, con la cual entró en vigencia para 2020 una tarifa de 32% para las personas jurídicas, y un descuento tributario sobre la renta por el 50% del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros. Así, los dos componentes que hacen parte del recaudo del impuesto de renta, tanto cuotas como la retención, se vieron afectados por los efectos de la reforma y por la menor actividad económica. El recaudo de las cuotas de renta disminuyó en 13%, y el de la Retención en 8%.

Para el IVA, principal tributo indirecto, la reducción del recaudo fue del 13,2% y ella se explicó por la caída de la actividad económica y los descuentos, excepciones y exclusiones que se establecieron temporalmente por la pandemia, como se detallará en una sección posterior (Gráfico 3-4).

38. Para el cálculo del balance fiscal, siguiendo la metodología del FMI, por encima de la línea no se incluyen los recursos del crédito.

Gráfico 3-4



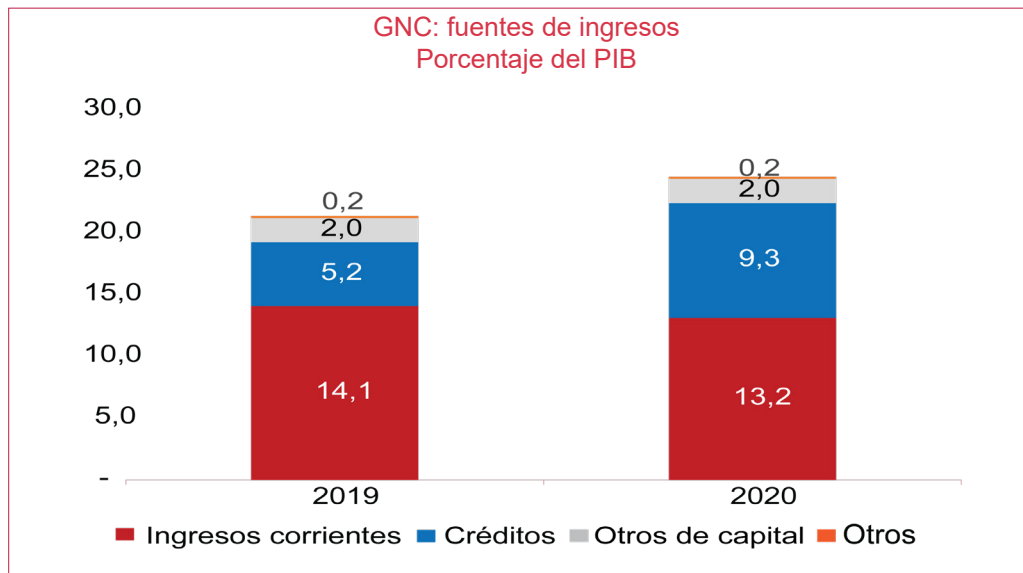
Fuente: DIAN, SIIF, cálculos por CGR.

Por otra parte, de los ingresos de capital que surgen de los rendimientos financieros, los excedentes financieros de las empresas, los ingresos no tributarios y otros, el GNC tuvo una reducción de 3,5% respecto a 2019.

Sin embargo, el GNC para cubrir el hueco de recursos que dejó la caída de sus dos fuentes anteriores, y debido a la necesidad de cubrir el mayor gasto, que se adicionó por las necesidades que demandaba la pandemia, obtuvo mayores recursos por la vía del préstamo. Así, los ingresos por créditos aumentaron de manera extraordinaria en 70%, pasando esta fuente de ingresos de representar el 5,2% del PIB en 2019 a 9,3% del PIB en 2020.

Finalmente, sumadas las tres grandes fuentes de ingresos, los corrientes, los de capital (se encuentran los rendimientos financieros, y los excedentes financieros de las empresas que tiene) y empresas), y los recursos que obtiene a través de créditos, el GNC totalizó \$246,7 billones en 2020, lo cual significó un incremento de 9% respecto al total de fuentes de 2019 (\$227,3 billones) (Gráfico 3-5).

Así, los recursos de crédito ganaron dentro de la estructura de las fuentes de ingresos del GNC al pasar de representar el 24% del total en 2019 al 38% en 2020, mientras los ingresos corrientes bajaron en la estructura de 66% a 53% para esos años, respectivamente.



Fuente: SIIF, DANE, cálculos por CGR.

3.3.2 Con ajustes tributarios temporales y recursos crediticios se soportaron las principales medidas para atender la pandemia

Una de las primeras herramientas utilizadas por el Gobierno, soportado en el Estado de Emergencia, fue la creación mediante decreto³⁹ de un Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), fondo cuenta sin personería jurídica que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se creó con el objetivo que en el estuvieran los recursos adicionales para el manejo de la pandemia de la COVID-19, y que estos recursos se destinaran para: a) Fortalecer el sistema de salud, b) Garantizar atención y prevención de la COVID-19, y c) contrarrestar la afectación económica y social para brindar condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Durante el 2020 los recursos que se destinaron para atender la emergencia sanitaria de la COVID-19, los administró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del FOME, donde se depositaron las principales fuentes de recursos que se obtuvieron de préstamos, provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) (recursos de regalías) y los del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET), los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, los rendimientos financieros generados en su administración, y los demás que ha determinado el Gobierno Nacional, como el crédito externo por \$15 billones, entre otros (Cuadro 3-1). Otros recursos se manejaron a través del Fondo Nacional de Garantías, y de un Fondo Especial de la Nación.

³⁹. Decreto 444 del 21 de marzo de 2020.

Cuadro 3-1

Fuentes Emergencia Sanitaria
Miles de millones de pesos

Fuente del ingreso	Presupuestado	Recaudado
FOME		
Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	12.100	11.791
Títulos de Solidaridad (TDS)	9.811	9.742
Fondo Nal. de Pensiones Territoriales (FONPET)	3.000	1.200
Impuesto Solidario	287	362
Fondo de Riesgos Laborales (FRL)	329	261
Recursos crédito externo	15.000	-
Subtotal	40.527	23.356
Fondo Nacional de Garantías	3.250	1.300
Fondo Especial Nación	124	116
Total	43.901	24.772

Fuente: Minhacienda, corte 31 de diciembre de 2020.

Principales medidas tributarias vinculadas con la pandemia

A partir de la declaratoria de la emergencia económica y social establecida desde mediados de marzo de 2020, el Gobierno Central Nacional, realizó cambios transitorios sobre algunos impuestos en algunos sectores específicos, como una herramienta adicional para minimizar o amortiguar los impactos económicos generados por la pandemia, principalmente a través del impuesto al valor agregado (IVA).

Aunque no existe un cálculo exacto, según información revelada por la Dian a los medios de comunicación, los incentivos y exenciones en la crisis suman \$10 billones y estos están relacionados con la reactivación económica (\$3,5 billones) y las relacionadas con las empresas y su liquidez (\$7 billones). En particular, con la información disponible la DIAN estima que las medidas tributarias para algunos sectores tuvieron un valor de \$6,3 billones (Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2

Valor medidas tributarias para algunos sectores Millones de pesos

Impuesto al Consumo, e IVA franquicias	690.000
Tres días sin IVA	450.000
Incentivos a los servicios culturales y retenciones del sector	310.000
Turismo	612.000
Devoluciones a los saldos de IVA y Renta	4.300.000
Total	6.362.000

Fuente: Diario La República, junio 10 de 2020

Se aprobó de manera transitoria exenciones y exclusiones del IVA para algunos sectores

Exenciones⁴⁰ bienes para servicios médicos y otros sectores

Una de las primeras medidas tomadas por el Gobierno Nacional fue decretar la exención transitoria⁴¹ del IVA en la importación y adquisición de bienes e insumos indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el nuevo coronavirus (COVID-19) y para la atención preventiva de la población colombiana sobre esta pandemia, así como en la adquisición de materias primas químicas para la producción de medicamentos⁴².

40. Los bienes exentos son gravados y dan derecho a devolución de IVA.

41. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

42. Decretos 438 y 551 de 2020.

Continuación recuadro 1

De igual manera, la exención transitoria del IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y/o de transporte de carga⁴³. Esta medida va hasta el 31 de diciembre de 2021.

Adicionalmente, se decretó la exención del IVA para los servicios de voz e internet móviles, cuyo valor no superara dos unidades de valor tributario (UVT) por un periodo de cuatro meses siguientes a la expedición del Decreto. Esto con el fin de aliviar de manera temporal una de las principales cargas económicas que inciden en el valor de los planes ofrecidos a los usuarios, especialmente sobre el servicio de internet, con el fin de promover al desarrollo de sus actividades sociales, educativas, culturales y económicas en forma remota⁴⁴.

El Gobierno consideró que con el fin de promover la reactivación de la economía afectada a raíz de la emergencia causada por la pandemia de la COVID-19, era el momento oportuno para estipular la fecha de los tres días exentos del IVA para determinados bienes que se habían aprobado en la Ley de Promoción al Crecimiento a finales de 2019⁴⁵ y, por tanto, decretó que estos serían el 19 de junio y el 3 y 19 de julio de 2020.

Exclusiones⁴⁶ para IVA

El Gobierno decretó la exclusión transitoria del IVA en contratos de franquicia⁴⁷ hasta el 31 de diciembre de 2020, para este tipo de establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, cuando el Gobierno Nacional así lo autorice, y para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio.

A su vez, para el arrendamiento de locales comerciales que en sus actividades desarrolladas sea necesaria y primordial la concurrencia de los clientes a dichos locales o espacios comerciales.

43. Decreto 789 de 2020.

44. Decreto 540 de 2020.

45. Artículos 22, 23, 24 y 25 de la Ley 2010 de 27 de diciembre de 2019.

46. Los bienes excluidos no causan IVA, Y, por tal razón, no se pueden descontar los valores pagados por IVA, y como consecuencia no tienen derecho a devolución de IVA.

47. Decreto 789 de 2020.

Continuación recuadro 1

Para las comisiones por el servicio de garantías otorgadas por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), focalizadas única y directamente para enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia de la COVID-19, estarán excluidas del IVA hasta el 31 de diciembre del año 2021⁴⁸. Ello con el fin de eliminar un costo adicional que deben asumir quienes pertenecen al sector agrícola, pecuario, pesquero, forestal, agroindustrial y rural, para el acceso a créditos y operaciones financieras que les permitan mantener la suficiencia y accesibilidad de la población a producción de los alimentos necesarios para su subsistencia y contribuir a la sostenibilidad de la cadena alimenticia del país, en el marco de la crisis.

Mientras perduren las causas que motivaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se estableció que la transferencia del dominio a título gratuito de bienes para el consumo humano y animal, vestuario, elementos aseo, medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción y dispositivos médicos — siempre y cuando se destinen única y exclusivamente para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia— no se configure el hecho generador del IVA, con la finalidad facilitar y maximizar el recibo de las donaciones por parte de beneficiarios de las mismas. Es decir que las donaciones no se consideren venta.

Las entidades operadoras del juego de suerte y azar de lotería tradicional o de billetes y los operadores concesionarios de apuestas permanentes podrán ofrecer al público incentivos con cobro de premio inmediato en dinero y/o especie. El incentivo estará excluido de la aplicación del IVA.

Prorroga calendario tributario para empresas

Una de las primeras medidas que tomó el Gobierno fue prorrogar las fechas de pago del impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2019 y las fechas de pago del IVA para el bimestre marzo - abril y del cuatrimestre enero - abril del 2020, dado que los sectores económicos del país se han visto afectados en el desarrollo de sus operaciones.

Se ampliaron los plazos de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios a las personas jurídicas y grandes contribuyentes⁴⁹, así como para las para micro, pequeñas y medianas empresas⁵⁰.

48. Decreto 573 de 2020.

49. Decreto 520 de 6 de abril de 2020.

50 Decreto 655 del 13 de mayo de 2020.

*Continuación recuadro 1***Otras modificaciones tributarias**

El impuesto nacional al consumo de bares y restaurantes⁵¹ se redujo a 0% y el IVA para tiquetes aéreos del 19% al 5% hasta el 31 de diciembre de 2021, con el fin de generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional y evitar una reducción drástica, tanto de demanda como de la oferta en este servicio público esencial.

De igual manera, se determinó que la tarifa de retención en la fuente para actividades culturales y creativas será del 4% a partir del primero de julio de 2020 y hasta el 30 de junio de 2021.

Se decretó de forma transitoria que los desembolsos de las cuentas ahorro y corriente que realicen las entidades sin ánimo lucro, pertenecientes al régimen tributario especial, se encuentren exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF)⁵².

Se aprobó un procedimiento abreviado (15 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud devolución y/o compensación) para la devolución automática de los saldos a favor en el impuesto sobre la renta y complementarios y en IVA, hasta tanto este vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para los contribuyentes y responsables que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria.

Se estableció, de manera transitoria, que la tasa de interés moratoria que regirá hasta el 30 de noviembre de 2020 para el pago de las obligaciones administradas por la DIAN y las obligaciones relacionadas con el Sistema General de la Protección Social, que son objeto de verificación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario

Por otro lado, se creó de manera transitoria el impuesto solidario por el COVID-19 para los servidores públicos de salarios y honorarios mensuales periódicos de diez millones de pesos o más, con una tarifa bruta que oscila en un rango de 15% y 20% y a partir del 1 de mayo de 2020 y hasta el 31 de julio de 2020. Este impuesto tendría destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales. No obstante, en agosto de 2020, la Corte Constitucional

51. Decreto 682 de 2020.

52. Decreto 530 del 2020.

Continuación recuadro 1

declaró inconstitucional los artículos del decreto 568 de 2020, que estaban relacionados con la creación el impuesto solidario, porque éste violó principalmente los principios de la generalidad del tributo y la equidad tributaria horizontal.

Finalmente, se aceleró la compensación del IVA a favor de la población más vulnerable con el fin de generar mayor equidad en el sistema de impuestos, aprobado en la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019⁵³.

3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC)

3.4.1 Gasto adicional para mitigar los efectos de la crisis generada por la pandemia

En vista de los efectos generados la pandemia de la COVID-19 en Colombia en lo económico y en lo social, y que no se contaba con los medios ordinarios para enfrentar esta crisis inesperada, el gobierno decretó el 17 de marzo de 2020 la primera emergencia económica y social para tomar medidas que permitieran fortalecer el sistema de salud y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores informales en el país, principalmente.

No obstante, a raíz de la evolución negativa y deterioro de los resultados económicos y de la afectación a la población más vulnerable y el aumento del desempleo, el 6 de mayo se decretó la segunda emergencia económica y social en busca de tener herramientas adicionales para seguir enfrentando los efectos de la crisis, principalmente mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Así, el gobierno soportado en la declaratoria de los dos Estados de Emergencia económica y social expidió más de 130 decretos, mediante los cuales tomó las medidas económicas, sociales y fiscales para enfrentar los efectos de la pandemia a nivel nacional.

Por ello, los gastos fiscales⁵⁴ del GNC aumentaron 18% al pasar de \$199,7 billones en 2019 a \$235,8 billones en 2020, debido principalmente a las partidas adicionales para enfrentar los efectos de la crisis, ello con el propósito de mantener el consumo público y el consumo de los hogares, a través de

53. Artículo 21, Ley 2010, de 2019.

54. De acuerdo con la metodología de cálculo de balance fiscal sugerida por el FMI, por encima de la línea no se incluyen en el gasto las amortizaciones de deuda.

las transferencias monetarias a los grupos más vulnerables de la población, y de financiar las demás medidas económicas y sociales que se tomaron para enfrentar la pandemia.

Los recursos que se presupuestaron en 2020 para atender la pandemia correspondieron a 4,4% del PIB, no obstante, los que se alcanzaron a obligar representaron 2,1% del PIB, lo cual comparado con otros países resultó bajo. De acuerdo con un estudio de *Elgin Cyhun* de la Universidad de Columbia, e información que el construyó y publica en su página de internet⁵⁵, a nivel global se ha destinado cerca del 6,7% de gasto fiscal frente a la pandemia, del cual en América Latina se ha destinado en promedio el 4% del PIB. En los países ricos es donde más se destinaron recursos, por ejemplo, el Reino Unido el 9,2% del PIB, Estados Unidos de América 18,2% del PIB, y Suecia 23% del PIB, entre otros.

En América Latina, los países que más destinaron recursos fiscales adicionales en 2020 para la pandemia fueron Brasil 12% del PIB y Chile 10,3% del PIB.

Así, los recursos públicos directos asignados por Colombia en 2020 lucieron reducidos y no suficientes para la dimensión de la crisis atípica que se enfrentó, además que faltó celeridad en la ejecución de los recursos.

3.4.2 El aumento del gasto en 2020 se enfocó a moderar los efectos de la crisis

El mayor gasto que realizó el GNC en 2020 en medio de la crisis se dirigió principalmente para proteger la salud, a los grupos más vulnerables de la población, al empleo y las empresas.

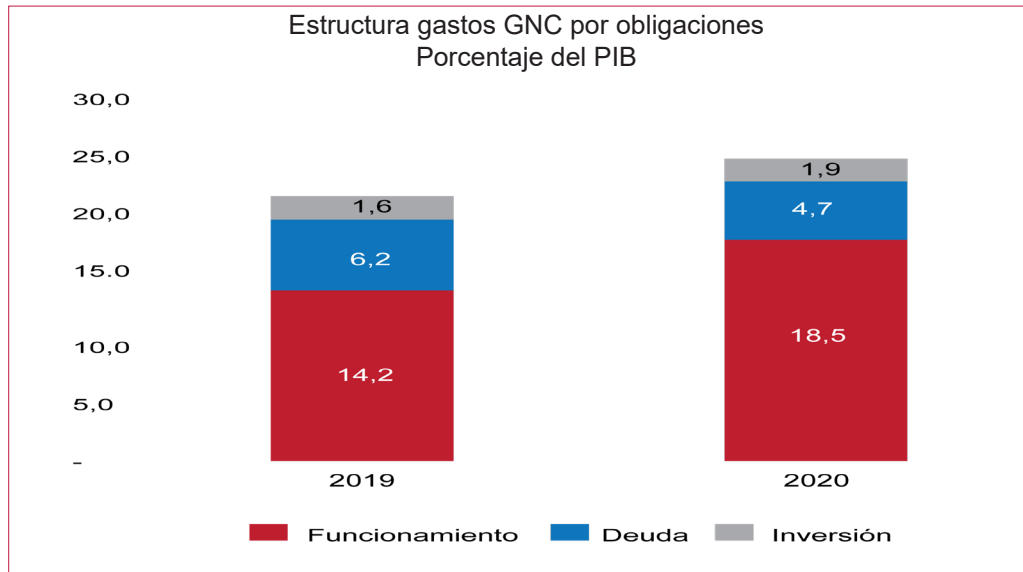
El gasto del GNC aumentó 18% al pasar de \$199,7 billones en 2019 a \$235,8 billones en 2020, y este aumento se localizó principalmente dentro de los gastos de funcionamiento en los rubros de transferencias en la medida que allí se clasificó FOME y a través de este fondo se realiza la mayoría de los gastos dirigidos para la pandemia de la COVID-19.

Ahora, al agregar al total de gastos las amortizaciones de deuda para tener en cuenta todo el servicio de la deuda, estos llegaron en 2020 a \$251,4 billones, y reflejan en su composición el aumento de la participación de los gastos de funcionamiento de manera excepcional por los efectos del gasto adicional señalado (Gráfico 3-6).

Así, el total de gastos⁵⁶ del GNC pasó de representar 22,0% del PIB en 2019 a 25,1% del PIB en 2020, principalmente por el aumento en los gastos de funcionamiento que pasaron de 14,2% del PIB en 2019 a 18,5% del PIB en 2020. Como se aprecia en el gráfico, la inversión y los gastos de deuda redujeron su peso en proporción del PIB para el 2020.

55. WWW.ceyhunelgin.com

56. Incluyendo amortizaciones de deuda.



Fuente: SIIF; DANE; cálculos por CGR.

El aumento de los gastos de funcionamiento en 23,4% anual, al incrementarse de \$150,6 billones en 2019 a \$185,7 billones, está explicado en las transferencias corrientes que aumentaron de \$114,1 billones a \$146,8 billones para estos años, respectivamente. Este incremento en las transferencias corrientes, en parte se explica por los aumentos que se suceden normalmente, en los rubros de transferencias dirigidas principalmente a pensiones, salud y educación, pero en este año atípico por los rubros adicionales a través de los gastos del FOME y las partidas adicionales de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que se giraron para la población pobre, y los programas de Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en acción⁵⁷.

Así, dentro de estos gastos están \$15,5 billones obligados a través de FOME, \$2,8 billones por transferencias condicionadas y no condicionadas, \$2,5 billones que se obligaron para la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, y \$1,2 para el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, entre otros.

57. Es importante precisar, que estas transferencias monetarias no condicionadas, el Ministerio de Hacienda las clasifica presupuestalmente como inversión, y a diferencia la CGR para este informe las reclasifica como rubros que hacen parte de las transferencias corrientes.

*Recuadro 2***Principales medidas que se apoyaron a través del gasto del GNC para enfrentar los efectos de la pandemia**

Complementario a los ajustes temporales a los tributos el gobierno implementó otras medidas económicas, sociales y fiscales para enfrentar los efectos de la pandemia a nivel nacional, las cuales se pueden clasificar en cuatro grupos o ejes fundamentales: a) Protección de la salud, b) Protección población vulnerable, c) Protección del empleo, y d) Mantener la liquidez.

Protección de la salud

Debido a la amenaza global a la salud pública y que el sistema de salud colombiano no se encontraba preparado para enfrentar una emergencia de esta magnitud, las medidas tuvieron el objetivo principal de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación. Así, las medidas dirigidas al sector de la salud tuvieron el objetivo principal de ampliar los servicios de salud para contener, mitigar y tratar el virus COVID-19, fortalecer y aumentar la red de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) e intermedios, así como comprar elementos de protección personal, de bioseguridad y testeo relacionados con este virus.

De igual forma las medidas estuvieron dirigidas a fortalecer el Sistema Nacional de Salud y expandir la capacidad diagnóstica. De otro lado, también se tomaron medidas de aseguramiento, relacionadas con bonificaciones para el personal de salud, ajuste de incapacidades para los cotizantes del régimen contributivo con diagnóstico por COVID-19, y compensación a los generadores de ingresos del régimen subsidiado que en virtud de su diagnóstico por la COVID-19 debieran aislarse temporalmente.

Protección población vulnerable

Las medidas adoptadas para ayudar a la población vulnerable se soportaron inicialmente en destinar recursos adicionales y extraordinarios a los programas estatales ya existentes, es decir, Familias en Acción (\$145.000 cada giro), Colombia Mayor (\$80.000 cada giro) y Jóvenes en Acción (\$356.000 cada giro).

El gobierno creó el programa "Ingreso Solidario", como un programa de Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC) dirigido a 3 millones de hogares colombianos que no pertenecen a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor o Compensación de IVA y se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad económica.

Continuación recuadro 2

Así mismo el gobierno adoptó medidas para las personas cesantes o en suspensión contractual, dando un auxilio solidario hasta por tres meses trabajadores dependientes o independientes cesantes que hubieran realizado aportes por 6 meses o 1 año a una CCF en los últimos 5 años. Así dependiendo de ello, el beneficiario recibió una transferencia de \$585.202/mes o \$160.000/mes. Para los trabajadores con contrato suspendido o en licencia no remunerada en los meses de mayo, junio o julio, con ingresos hasta 4smmlv, y que no estuvieran cubiertos por otros programas del Gobierno Nacional, el auxilio fue de \$165.000 por mes. En estos auxilios el gobierno destinó cerca de \$270.000 millones.

El gobierno tomó medidas de financiamiento y subsidios para los servicios públicos de usuarios residenciales de estratos 1 a 4, y diferimiento hasta en 36 meses para el pago de las facturas de servicios públicos de hasta cuatro meses y subsidios directos de \$12.400/mes para servicios público de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales, hasta el 31 de diciembre de 2020.

Se creó el Fondo Solidario para la Educación para mitigar la deserción y fomentar la permanencia en el sector educativo, ello con recursos que apalancaron créditos para el pago de pensiones de jardines y colegios privados o matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad en programas de educación, así como, un auxilio económico para pago de matrículas en Instituciones de Educación Superior públicas. De acuerdo con el gobierno destinó \$218.000 millones.

Protección del empleo

En las medidas relacionadas con la protección al empleo se puede mencionar en primer lugar la creación del "Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF", que consistió en un subsidio a los empleadores que demostraran una reducción de 20% de sus ingresos. Bajo esta condición y que fueran empresas constituidas antes del primero de enero de 2020, recibieron un aporte por empleado correspondiente a un 40% del salario mínimo, es decir \$351.000, para que las empresas pagaran los salarios de sus trabajadores. Este aporte que inicialmente fue creado por tres meses y luego ampliado a cuatro meses (mayo, junio, julio y agosto), con la Ley 2060 del 22 de octubre 2020 se amplió hasta marzo de 2021.

Adicionalmente mediante la Ley 2060 mencionada, se modificó el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP que había sido creado en junio, para apoyar y subsidiar el pago de esta prima por una sola vez para las empresas a las cuales se les hubieran reducido sus ingresos en 20% o más. La modificación consistió en que no fuera una vez sino dos veces, y que para las empleadas mujeres el aporte

Continuación recuadro 2

fuera del 50% del salario mínimo. La cuantía del subsidio correspondió a \$220.000 multiplicado por el número de empleados de estas empresas que reunieran los requisitos. El Gobierno destinó \$4,3 billones para el PAEF y \$363.000 millones para el PAP.

Mantener la liquidez

De otra parte, el Gobierno tomó medidas financieras y crediticias para posponer el pago de créditos y dar garantías para facilitar recursos crediticios para los grandes empresarios, Mipymes (micro, pequeña y mediana empresa) y trabajadores independientes. En el caso de las empresas, dentro de las medidas que tomó el GNC se destacó la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG) para ofrecer garantías hasta por el 90% de los créditos de las Mipymes, la creación de líneas de crédito a través de Bancoldex y Findeter.

El Gobierno Nacional complementó estas medidas con algunas de apoyo a la liquidez a las empresas a través de otros programas como el Plan de Apoyo a Deudores (PAD), Línea Especial de Crédito Colombia Agro Produce, el Plan LEC Emergencia y el Programa de Garantías ante la Emergencia, y (v) el programa Unidos por Colombia, para dar garantías a los diferentes tipos de créditos.

Finalmente, dada la clasificación presupuestal y la disposición de la información por rubros en el SIIF del Ministerio de Hacienda, no es posible identificar

3.4.3 El GNC financió el déficit con más créditos externos e internos

En vista de que el desbalance fiscal del GNC llegó a \$82,3 billones en 2020, equivalente a 8,2% del PIB, el Gobierno cubrió estas mayores necesidades de financiamiento con recursos netos de crédito externo e interno y de variación de caja y cuentas financieras.

De tal manera, el total financiamiento neto de recursos se obtuvo en un 57% de crédito interno neto (desembolsos menos amortizaciones), 41% de crédito externo neto y, el 6% restante, de variación de caja y de saldos en las cuentas que tiene el Gobierno en el sistema financiero. En el crédito interno, en los desembolsos, están los préstamos obtenidos por el Gobierno para financiar la crisis de la COVID-19, entre los que se destacaron los provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET).

Los detalles de la evolución del financiamiento del GNC se encuentran en el Informe de la deuda pública del año 2020, publicado por la CGR.

3.5 Algunas conclusiones

La crisis de la pandemia tuvo graves repercusiones en la actividad económica que se vieron reflejadas en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a través de una caída en sus ingresos corrientes, debido a una menor dinámica del recaudo tributario, lo cual contrastó con el mayor gasto realizado, vinculado con las medidas adoptadas por el Gobierno para enfrentar los efectos de la crisis provocada por la COVID-19.

El balance fiscal deficitario de 2020, calculado en 8,2% del PIB, significó un aumento de 5,6 puntos porcentuales frente al registrado en 2019 (-2,6% del PIB), resultado de los ingresos que presentaron una caída anual de 10,9%, frente a un aumento de 18% en los gastos.

Los recursos de crédito aumentaron dentro de la estructura de las fuentes de ingresos del GNC, al pasar de representar el 24% del total en 2019 al 38% en 2020, mientras que los ingresos corrientes bajaron en la estructura de 66% a 53% para esos años, respectivamente.

La reducción de los ingresos tributarios se registró tanto en los tributos directos como en los indirectos. En el caso del impuesto a la renta — el más destacado de los tributos directos— la reducción del recaudo en 9,1% estuvo más vinculada con los efectos de la implementación de la Ley 2010 de 2019 (con la cual entró en vigencia para 2020 una tarifa de 32% para las personas jurídicas) y un descuento tributario sobre la renta por el 50% del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. Para el IVA, principal tributo indirecto, la reducción fue del 13,2% y se explicó por la caída de la actividad económica y los descuentos, excepciones y exclusiones que se establecieron temporalmente por la pandemia.

El Gobierno, soportado en el Estado de Emergencia, creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con el objetivo de incluir los recursos adicionales para el manejo de la pandemia de la COVID-19, y que estos recursos se destinaran para: a) Fortalecer el sistema de salud; b) Garantizar atención y prevención del COVID-19, y c) contrarrestar la afectación económica y social para brindar condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Los recursos que se destinaron en 2020 para atender la pandemia fueron bajos, comparado con otros países de la región, lo cual mostró un esfuerzo tímido, además que no registraron una ejecución completa.

El GNC realizó cambios transitorios sobre algunos impuestos en sectores específicos, como una herramienta adicional para minimizar o amortiguar los daños económicos enfrentados por la pandemia, principalmente a través del impuesto al valor agregado (IVA).

Los gastos fiscales del GNC aumentaron 18%, al pasar de \$199,7 billones en 2019 a \$235,8 billones en 2020, debido principalmente a las partidas adicionales para enfrentar los efectos de la crisis, ello con el propósito de mantener el consumo público y el consumo de los hogares, a través de las transferencias monetarias a los grupos más vulnerables de la población, y de financiar las demás medidas económicas y sociales que se tomaron para enfrentar la pandemia.

Así, el Gobierno tomó medidas económicas, sociales y fiscales para enfrentar los efectos de la pandemia a nivel nacional, dirigidas a la protección de la salud, la población vulnerable, el empleo, y mantener la liquidez.

Cuadro Anexo 3-1

Balance Fiscal del GNC
Porcentaje del PIB

Concepto	2017	2018	2019	2020
1. Ingresos totales	15,8	15,1	16,2	15,3
1.1. Ingresos corrientes de la Nación	14,4	13,8	14,1	13,2
1.1.1. Ingresos tributarios	13,8	13,7	14,0	13,0
1.1.1.1. Impuestos directos	6,7	6,5	6,6	6,3
1.1.1.2. Impuestos indirectos	7,1	7,2	7,4	6,7
1.1.2. Ingresos no tributarios	0,6	0,1	0,1	0,2
1.2. Otros ingresos	0,2	0,2	0,2	0,2
1.3. Ingresos de capital	1,3	1,2	2,0	2,0
2. Total gastos GNC	19,5	18,2	18,8	23,5
2.1. Funcionamiento	14,7	13,9	14,2	18,5
2.1.1. Gastos de personal	2,3	2,4	2,7	3,0
2.1.2. Gastos generales	0,6	0,6	0,7	0,7
2.1.3. Transferencias corrientes	11,7	11,0	10,8	14,6
2.1.4. Transferencias de capital	0,1	0,1	0,0	0,2
2.1.5. Gastos com. y producción	0,0	0,0	0,0	0,0
2.2. Inversión	2,0	1,6	1,6	1,9
2.3. Deuda	2,9	2,7	3,0	3,1
Déficit GNC	-3,7	-3,0	-2,6	-8,2

Fuente: SIIF; DIAN; cálculos CGR.- Dirección de Estudios Macroeconómicos.



Situación de las finanzas de los gobiernos centrales territoriales

4.1 Introducción

El presente capítulo analiza las finanzas y la situación fiscal de los gobiernos centrales territoriales (departamentos, municipios, distritos capitales y municipios no capitales) al cierre de 2020, comparándola con la de 2019. Utiliza la metodología detallada al final del capítulo en la Nota Metodológica y desarrolla seis subcapítulos: el primero de ellos es esta corta introducción, el segundo analiza las finanzas y el balance fiscal territorial como un todo⁵⁸, mientras que los subsiguientes analizan cada una de las tipologías mencionadas.

Así, en el tercer subcapítulo se hace el análisis de las finanzas del universo de gobiernos departamentales y de su resultado fiscal; el cuarto trata de las finanzas y del balance o resultado fiscal del conjunto de ciudades capitales; en quinto lugar, se analizan las finanzas y resultados de un conjunto bastante representativo de los municipios no capitales (1.010 de 1.071 municipios) y se finaliza con un subcapítulo de conclusiones.

58. Para los 1.073 gobiernos centrales que reportaron información a la Contraloría General de la República en 2019 y 2020. Se trata de los 32 departamentos, 31 municipios capitales y 1.010 municipios no capitales.

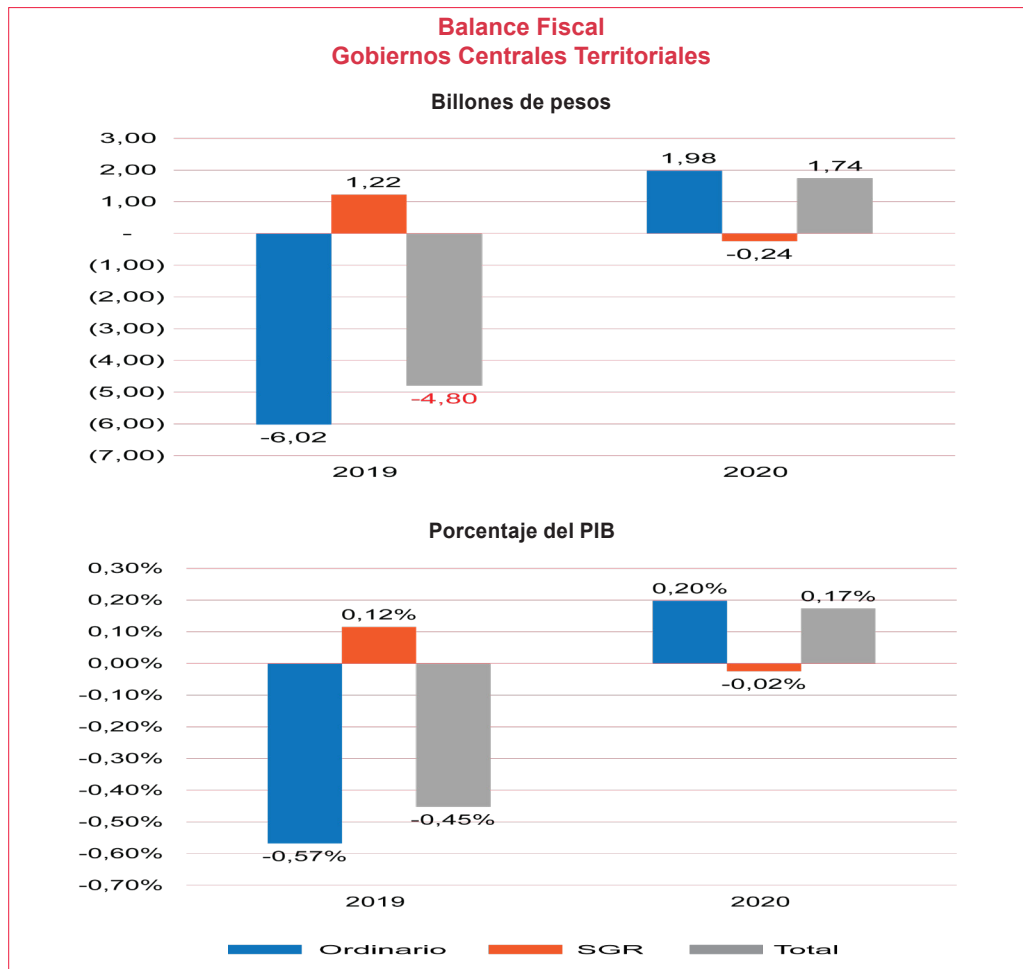
4.2 Situación fiscal consolidada de los gobiernos centrales territoriales

A pesar de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19, el resultado fiscal territorial pasó de negativo a positivo entre 2019 (déficit de \$4,8 billones) y 2020 (superávit de \$1,74), siguiendo el patrón del ciclo político

El resultado fiscal territorial observado a finalizar 2020 mostró que la pandemia no fue capaz de alterar el comportamiento cíclico, de acuerdo con el período de gobierno, de las finanzas territoriales de los gobiernos centrales.

En efecto, en el Gráfico 4-1, parte superior, se muestran en billones de pesos corrientes los resultados fiscales consolidados para el presupuesto ordinario (color azul), para el Sistema General de Regalías (SGR) (color naranja) y para el

Gráfico 4-1



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

total o consolidado de los dos sistemas presupuestales que operan en Colombia para los gobiernos territoriales (color gris).

Puede apreciarse que el consolidado del resultado fiscal ordinario pasó de ser deficitario en el último año del período de los anteriores mandatarios locales y regionales (\$6,02 billones [0,57% del PIB en 2019]) a superavitario al cierre del primer año del periodo de los actuales mandatarios (\$1,98 billones [0,20% del PIB en 2020]). Lo anterior significó que el nivel de actividad fiscal territorial ordinaria se ralentizó al cierre del primer año de gobierno del periodo de los actuales alcaldes y gobernadores, tal cual ha sucedido durante los últimos 11 años.

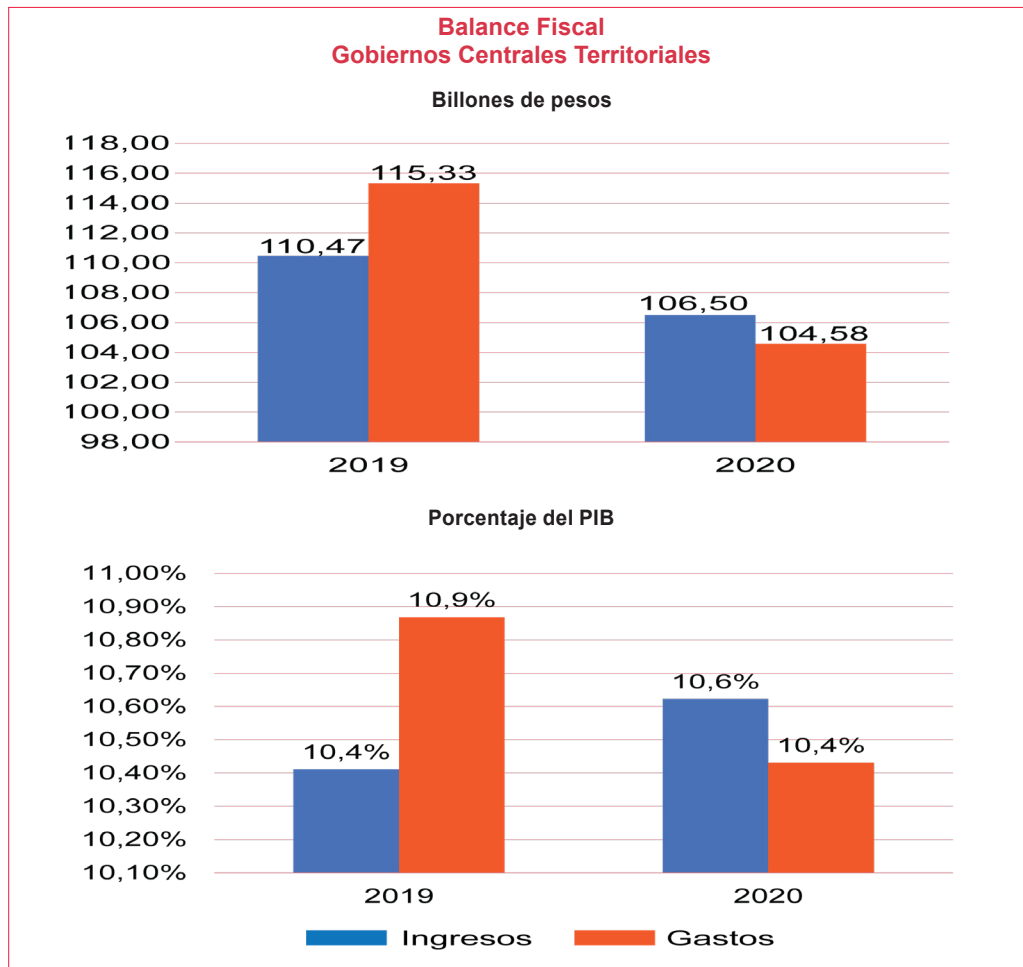
En 2020, el superávit ordinario (\$1,98 billones [0,20% del PIB]) fue contrarrestado parcialmente por un déficit del SGR (\$240 mil millones [0,02% del PIB]) para cifrar el superávit territorial total en \$1,74 billones (0,17% del PIB).

El resultado positivo al cierre de 2020 se dio como consecuencia de la interacción de una menor caída nominal de los ingresos (3,6%), al pasar de \$110,47 billones en 2019 a \$106,50 billones en 2020, con una reducción nominal superior en los gastos (9,3%) de \$115,33 billones a \$104,58 billones, entre los mismos años. Debido a la fuerte disminución nominal observada en el PIB⁵⁹ (5,52% entre 2019 y 2020) como efecto de las medidas adoptadas para contener el avance de la pandemia de la COVID-19 que azotó al país durante la mayor parte de 2020⁶⁰, en términos del PIB los ingresos aumentaron (10,4% del PIB en 2019 a 10,6% del PIB en 2020), mientras que los gastos cayeron (de 10,9% del PIB en 2019 a 10,4% del PIB en 2020) (Gráfico 4-2).

59. El PIB cayó de \$1.061.119 mm en 2019 a \$1.002.587 mm en 2020. A precios constantes de 2015 la caída del PIB fue de 6,8% (de \$882.029 mm en 2019 a 821.634 mm en 2020).

60. La emergencia sanitaria se declaró el 12 de marzo de 2020 mediante Resolución 385 del Ministerio de Salud y Protección Social.

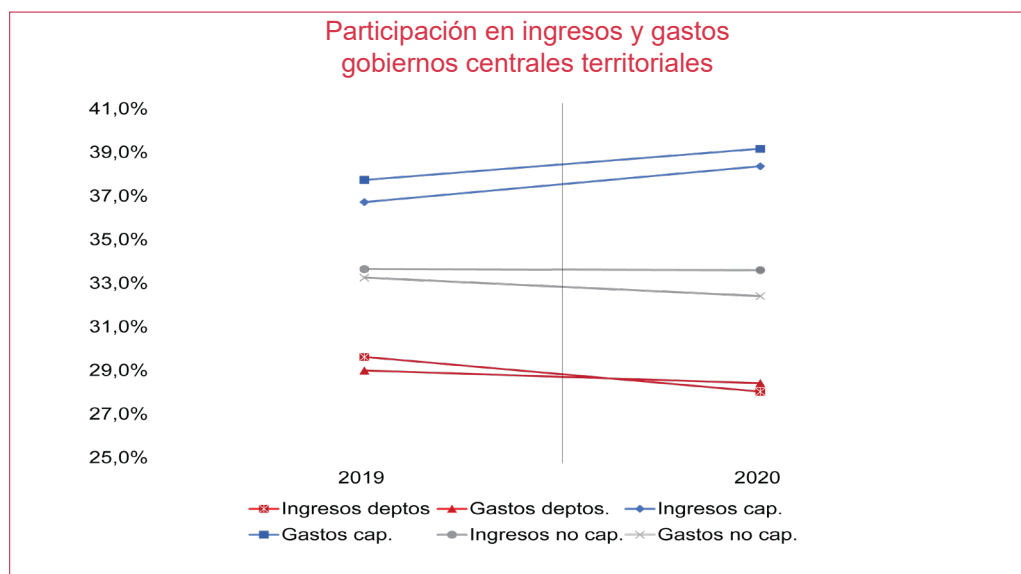
Gráfico 4-2



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Sin embargo, y como se verá a lo largo del análisis, el comportamiento de los tres niveles de gobierno mostró diferencias. El Gráfico 4-3 da cuenta de esta situación. Los ingresos capitalinos ganaron espacio (1,64 puntos porcentuales [p.p.]) dentro de la distribución de los ingresos territoriales a costa de una pérdida equivalente en los departamentos (1,59 p.p.) y los no capitales (0,05 p.p.). Los gastos siguieron similar patrón de desarrollo, pues las capitales ganaron 1,43 p.p. en detrimento de departamentos (0,58 p.p.) y no capitales (0,85p.p.).

Gráfico 4-3



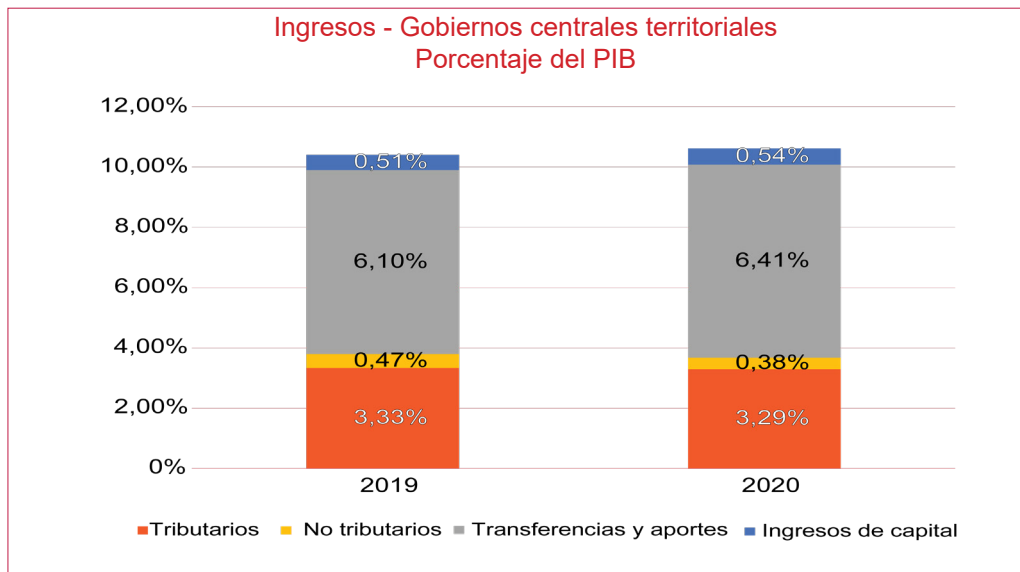
Fuente: SIIF; DANE; cálculos por CGR.

A pesar de la crisis generada por la pandemia, los ingresos territoriales no solo superaron el 10% del PIB sino que aumentaron su participación en el PIB en 2020.

Los ingresos tributarios territoriales perdieron 0,04 p.p. del PIB (de \$35,33 billones en 2019 a \$33,03 billones en 2020), mientras que la participación de los ingresos no tributarios en el PIB perdió 0,09 p.p. (nominalmente pasaron de \$4,96 billones en 2019 a \$3,84 billones en 2020).

Los otros dos grandes rubros del ingreso, transferencias y recursos de capital, también disminuyeron nominalmente, aunque en menor proporción: 0,8% (de \$64,75 billones en 2019 a \$64,24 billones en 2020) y 0,7% (de \$5,43 billones en 2019 a \$5,39 billones en 2020), respectivamente. Habida cuenta de la reducción del PIB, las mencionadas disminuciones nominales se tradujeron en un aumento real, en términos del PIB, donde las transferencias pasaron del 6,10% del PIB en 2019 al 6,41% del PIB en 2020, mientras que los ingresos de capital lo hicieron del 0,51% del PIB en 2019 al 0,54% del PIB en 2020.

Es claro que la mayor participación de los ingresos territoriales dentro del PIB se debió, en lo fundamental, al comportamiento de las transferencias que percibieron estas administraciones de otros niveles de gobierno, principalmente del Gobierno Nacional (Gráfico 4-4).



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

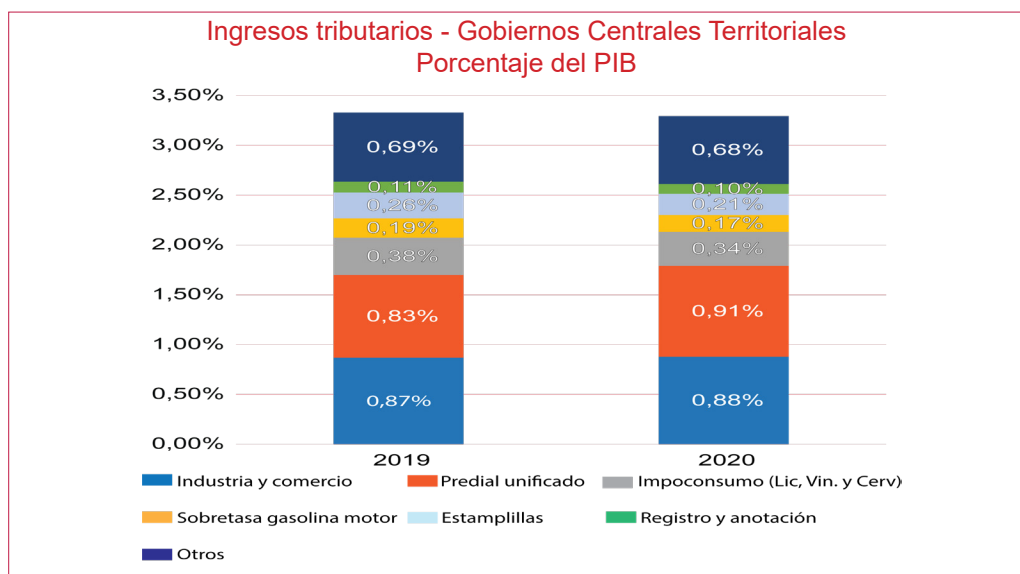
El comportamiento de los tributos territoriales no fue homogéneo al cierre de 2020. Impuestos como predial unificado, circulación y tránsito, vehículos automotores, alumbrado público y avisos y tableros mostraron variaciones positivas oscilantes entre el 2,0% (alumbrado público) y el 5,7% (avisos y tableros) al cierre de 2020 comparado con 2019. Los demás impuestos territoriales perdieron recaudos con tasas de variación fluctuantes entre -2,8% (cigarrillos y tabaco) y -29,7% (delineación y urbanismo).

En términos del PIB (Gráfico 4-5), predial e industria y comercio ganaron participación, mientras que los otros que se muestran en el gráfico perdieron relevancia. Claro está, que dentro de Otros se agruparon algunos impuestos que ganaron participación y algunos que la perdieron, de modo que el resultado mostrado debe entenderse como el neto de esa agregación.

La mayor caída absoluta dentro de las transferencias se reportó en las regalías que corresponden al SGR, al lograr \$3,6 billones menos en 2020 con respecto a 2019 (\$8,45 billones en 2019 y \$4,85 billones en 2020). Las transferencias por SGP y otras de origen nacional compensaron parcialmente la caída de las regalías, pues variaron positivamente \$1,66 billones y \$1,61 billones entre 2019 y 2020, respectivamente. Con todo, y aunque el conjunto de transferencias disminuyó nominalmente 0,8%, se ganó una participación de 5,0% en el PIB, al pasar de 6,1% del PIB en 2019 a 6,4% del PIB en 2020.

Los ingresos no tributarios relacionados con las tasas, multas y contribuciones recaudadas por las administraciones centrales territoriales cayeron entre 2019 y 2020, tanto nominal (22,7%) como en términos del PIB (18,2%), mientras que los ingresos de capital disminuyeron nominalmente (0,7%), aunque aumentaron 5,1% en términos del PIB.

Gráfico 4-5



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

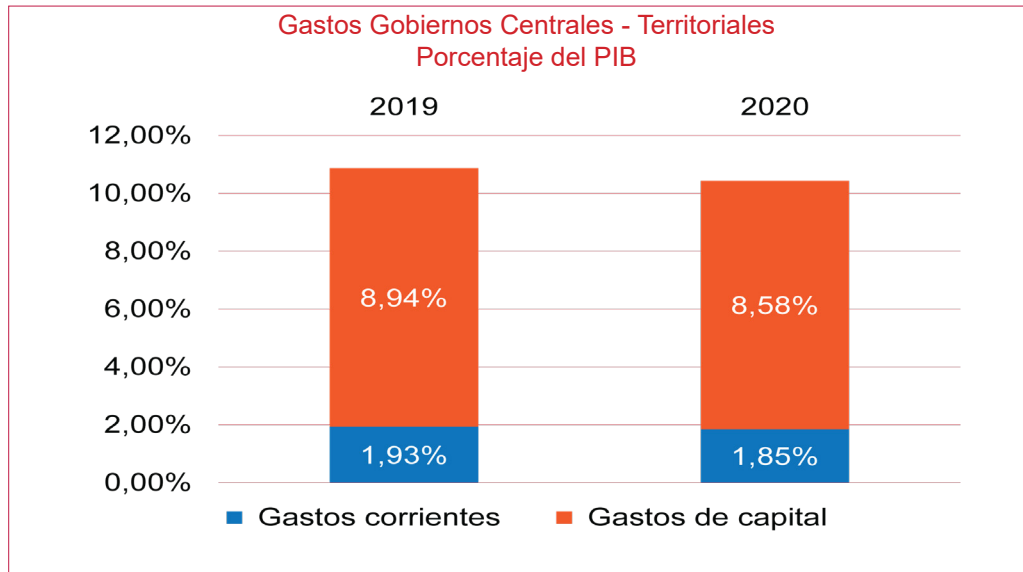
El nivel del gasto territorial perdió 0,44 p.p. del PIB: de 10,87% del PIB en 2019 a 10,43% del PIB en 2020.

Este dato significó que tanto los gastos corrientes como los de capital disminuyeron 9,31% y 9,32% entre 2019 y 2020, respectivamente. Sin embargo, llamó la atención que, entre los gastos corrientes, los gastos de personal aumentaran (5,2% nominalmente y 11,4% en términos del PIB) durante el mismo lapso (Gráfico 4-6). De hecho, al cierre de 2020 los gastos de personal representaron 0,072% de las inversiones frente al 0,062% de 2019, lo cual implicó mayor burocratización relativa (más pagos burocráticos por cada peso invertido) de las administraciones durante el primer año de la pandemia por la COVID-19.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta el momento coyuntural de crisis que vive el país desde marzo de 2020, pues buena parte de la mayor participación de los gastos burocráticos en el PIB se debió a lo que Oates denominó *Flypaper effect*⁶¹, según el cual es muy difícil desmontar gastos burocráticos, aún en épocas de crisis. De hecho, el incremento nominal del agregado de este rubro fue inferior del aumento decretado para el salario mínimo entre 2019 y 2020 (6%).

⁶¹. Bradford, D. y Oates, W. (1971). "Towards a Predictive Theory of Intergovernmental Grants". *American Economic Review*

Gráfico 4-6



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En materia de los gastos de capital, que disminuyeron durante 2020 (primer año de gobierno de los actuales mandatarios), se destacó que la formación bruta de capital fijo fue el rubro más afectado, al caer de \$23,30 billones en 2019 a \$13,54 billones al cierre de 2020. Entre las inversiones clasificadas como Otros, los gastos en recurso humano y los subsidios fueron los rubros que consumieron mayores recursos en 2020 con respecto a 2019.

El superávit de \$1,74 billones obtenido por el conjunto de gobiernos territoriales, sumado a \$0,20 billones de recursos del crédito, \$0,08 billones de dineros pertenecientes a terceros y \$1,31 billones de desahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), se utilizaron para agrandar los saldos de caja o de las cuentas financieras de esas entidades en \$3,33 billones.

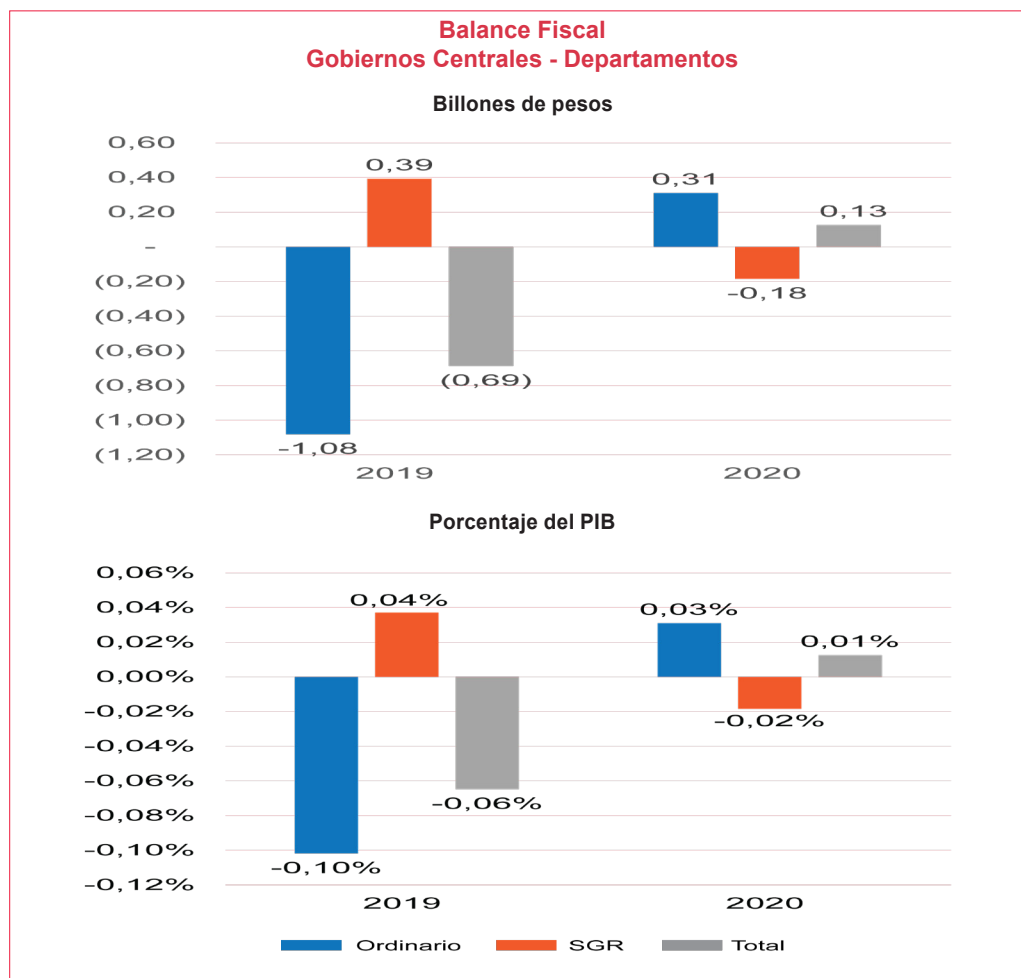
4.3 Situación fiscal de los departamentos

El conjunto de los 32 departamentos colombianos cerró 2020 con superávit de \$0,13 billones (0,01% del PIB).

Esta cifra resultó de un superávit por \$0,31 billones (0,03% del PIB) en el presupuesto ordinario y un déficit de \$0,18 billones (0,02% del PIB) reportado en el presupuesto del SGR.

El mejor balance fiscal se produjo en virtud del decrecimiento nominal de 8,8% de los ingresos (de \$32,72 billones en 2019 a \$29,85 billones en 2020), la disminución del 11,1% de los gastos (de \$33,44 billones en 2019 a \$29,72 billones en 2020) y el paso de positivo (\$0,03 billones) a negativo (\$0,01 billones) del préstamo neto en igual lapso (Gráfico 4-7).

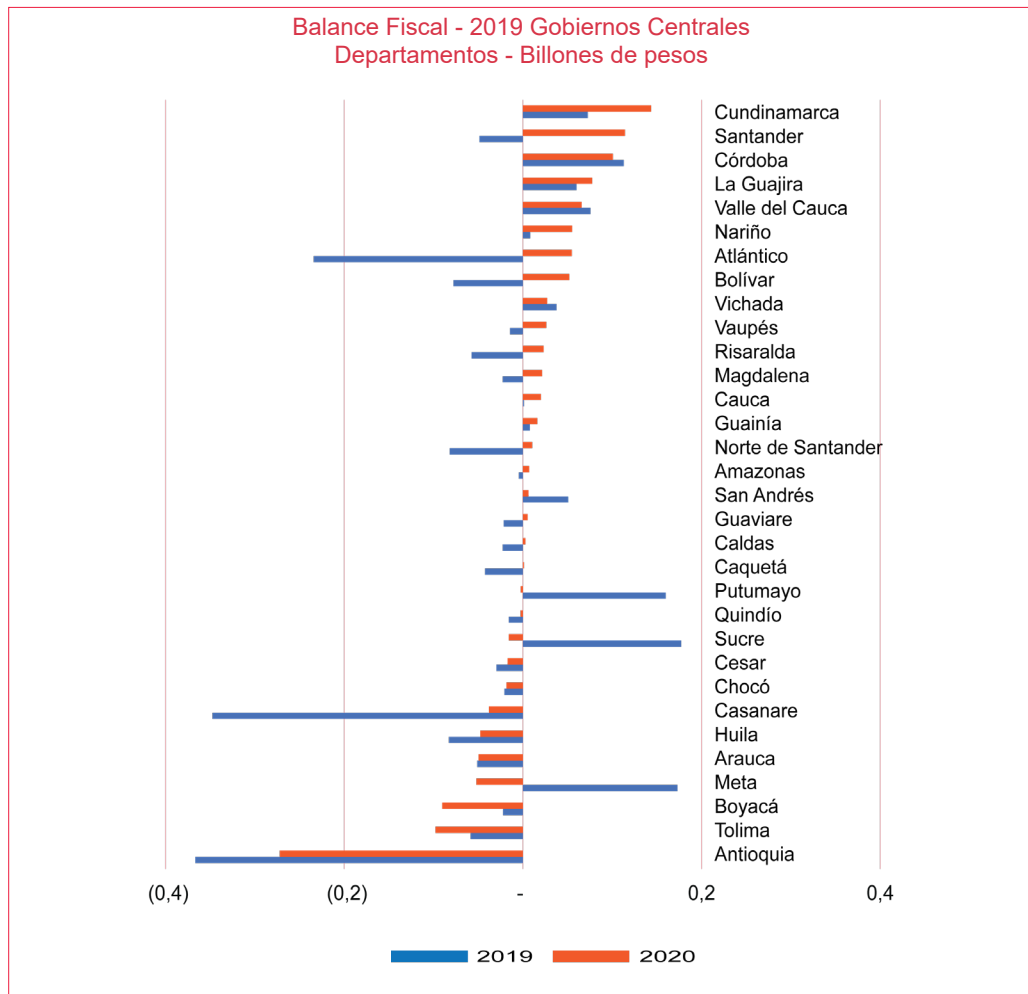
Gráfico 4-7



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Por supuesto que la situación fiscal de los departamentos no fue homogénea. Al cierre de 2020 una veintena de departamentos reportó resultados superavitarios (\$0,83 billones), mientras que los restantes 12 mostraron déficit (por \$0,70 billones) (Gráfico 4-8).

Gráfico 4-8

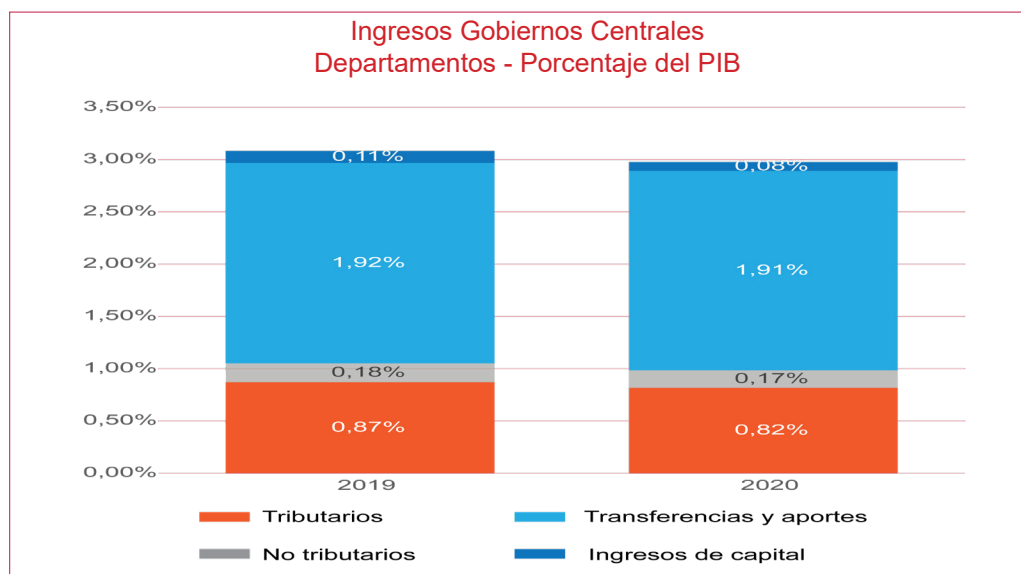


Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Entre 2019 y 2020 el resultado positivo persistió en los departamentos de Cundinamarca, Córdoba, La Guajira, Valle, Nariño, Vichada, Guainía y San Andrés, mientras que mantuvieron saldo negativo Antioquia, Tolima, Boyacá, Arauca, Huila, Casanare, Chocó, Cesar y Quindío y cambiaron de positivo a negativo o viceversa los restantes departamentos (Gráfico 4-8).

Tributarios, no tributarios, transferencias y recursos de capital fueron los cuatro grandes componentes de los ingresos departamentales que registraron una disminución de 11,3%, 12,8%, 6,0% y 29,9%, respectivamente. Tales tasas de decrecimiento, al ser inferiores que los registros mostrados por el PIB, se tradujeron en significativas pérdidas de participación en el PIB en todos los casos (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9



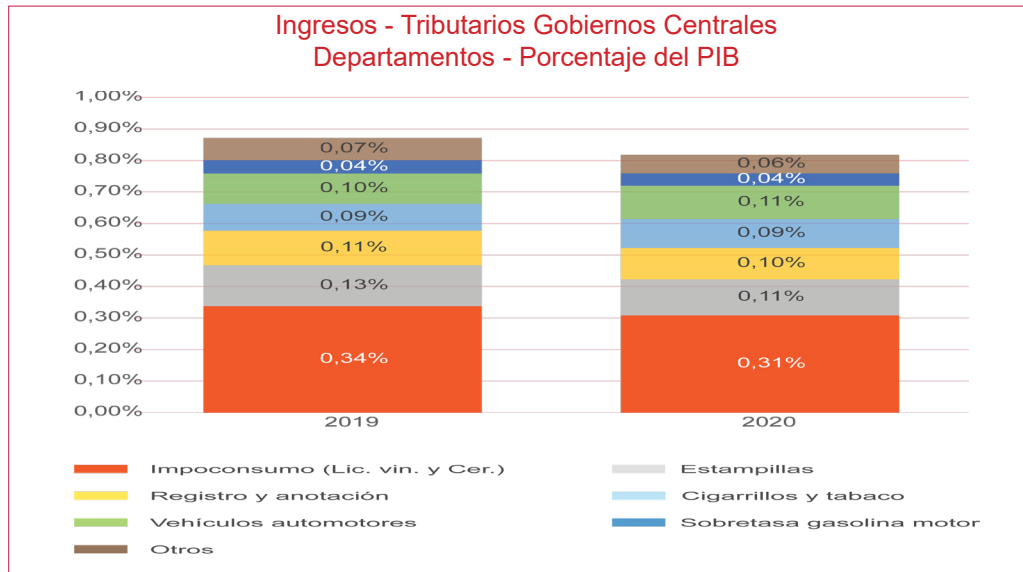
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Las medidas adoptadas para la contención de la pandemia, entre las que se contó con cuarentenas, ley seca y toque de queda, en varias ocasiones, a lo largo de 2020 afectaron los ingresos tributarios departamentales, pues esas administraciones recaudaron en 2020 \$1,05 billones menos que en 2019 (los tributos cayeron de \$9,25 billones en 2019 a \$8,20 billones en 2020).

Salvo los impuestos por vehículos automotores y por consumo de cigarrillos y tabaco, que ganaron 4,4% y 0,9% entre 2019 y 2020, todos los demás impuestos departamentales perdieron entre 12,8% (sobretasa a la gasolina motor) y 28,7% (los clasificados como Otros).

Las mayores variaciones negativas se reportaron en los principales impuestos departamentales: impuestos al consumo de licores, vinos y cervezas (13,6% o \$0,49 billones), la emisión de estampillas (16,8% o \$0,23 billones) y registro y anotación (13,9% o \$0,16 billones). Sin querer, por supuesto, desestimar las caídas de los demás impuestos (Gráfico 4-10)

Gráfico 4-10



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En términos del PIB, los tributarios departamentales perdieron 0,054 puntos porcentuales (p.p.) entre 2019 y 2020, representados totalmente en los tres principales impuestos mencionados en el párrafo anterior: 0,029 p.p., 0,016 p.p. y 0,010 p.p., para cada uno, en el mismo orden en que fueron mencionados. Las pérdidas o ganancias en términos del PIB de los restantes impuestos se compensaron unas con otras.

En materia de transferencias y aportes reportadas como recibidas y ejecutadas por los departamentos, las que correspondieron al SGR reportaron una gigantesca disminución: 39,9%, equivalente a una pérdida de \$1,69 billones (de \$4,24 billones en 2019 a \$2,55 billones en 2020).

Las transferencias provenientes del SGP y del nivel departamental se mantuvieron en el mismo nivel nominal de 2019 y los aumentos, cuya sumatoria ascendió a \$0,49 billones, de los demás rubros clasificados como Transferencias no fueron suficientes para compensar la disminución de las regalías reportadas.

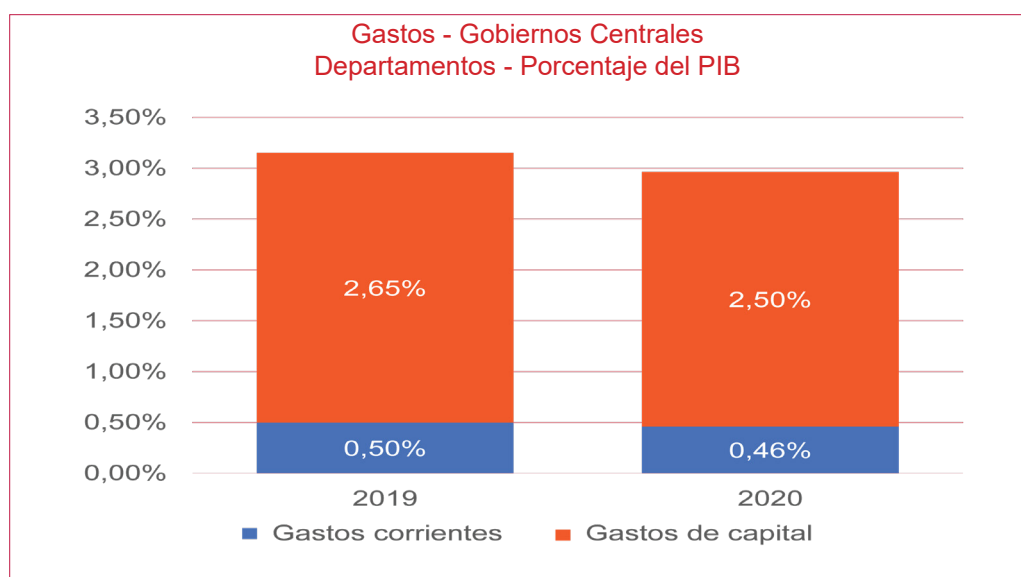
Así, transferencias y aportes recibidas por las administraciones departamentales perdieron \$1,22 billones al cierre de 2020 con respecto a 2019, equivalentes a 0,009 p.p. del PIB.

Como el decrecimiento de los recaudos tributarios, no tributarios y recursos de capital fue superior al registrado en las transferencias, el indicador de dependencia fiscal, que había mejorado en 2019 con respecto a 2018, volvió a desmejorar al cierre de 2020, para situarse en 64,1% frente al 62,2% de 2019.

Con relación a 2019, los gastos disminuyeron \$3,72 billones al cierre de 2020.

Los gastos disminuyeron de \$33,44 billones en 2019 a \$29,72 billones en 2020 (0,19 p.p. del PIB, de 3,15% del PIB en 2019 a 2,96% del PIB en 2020), siendo los más afectados los gastos de capital, que perdieron \$3,04 billones concentrados en la formación bruta de capital fijo (\$2,60 billones), mientras que los otros \$0,44 billones se concentraron en las inversiones clasificadas como Otros (Gráfico 4-11).

Gráfico 4-11

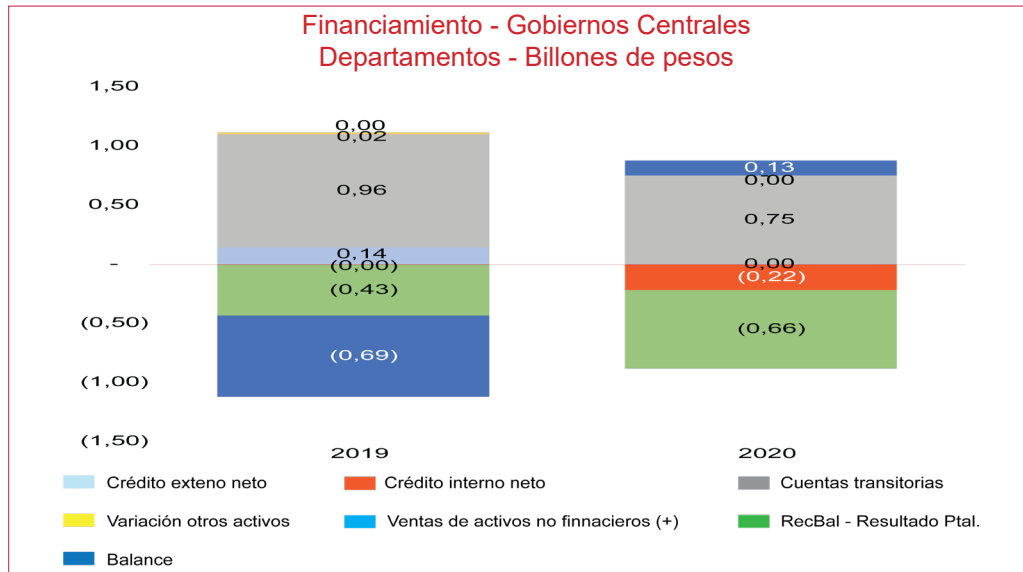


Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Con todo, en los departamentos ocurrió lo mismo que se enunció en el acápite sobre la situación fiscal de los gobiernos centrales territoriales. Los gastos de personal e inversiones en recurso humano fueron los únicos rubros del gasto que aumentaron (4,1% y 1,6%, respectivamente) entre 2019 y 2020, denotando una mayor burocratización relativa de estas administraciones, debido al efecto *flypaper* y a la dificultad de desmontar los mayores gastos implantados con las mayores transferencias.

El superávit departamental de 2020 (\$0,13 billones), sumado a desahorros del Fonpet por \$0,75 billones, se utilizó para amortizar deudas internas por valor de \$0,22 billones neto y para engrosar los saldos en la caja o en portafolios dentro del sistema financiero nacional (\$0,66 billones) (Gráfico 4-12).

Gráfico 4-12



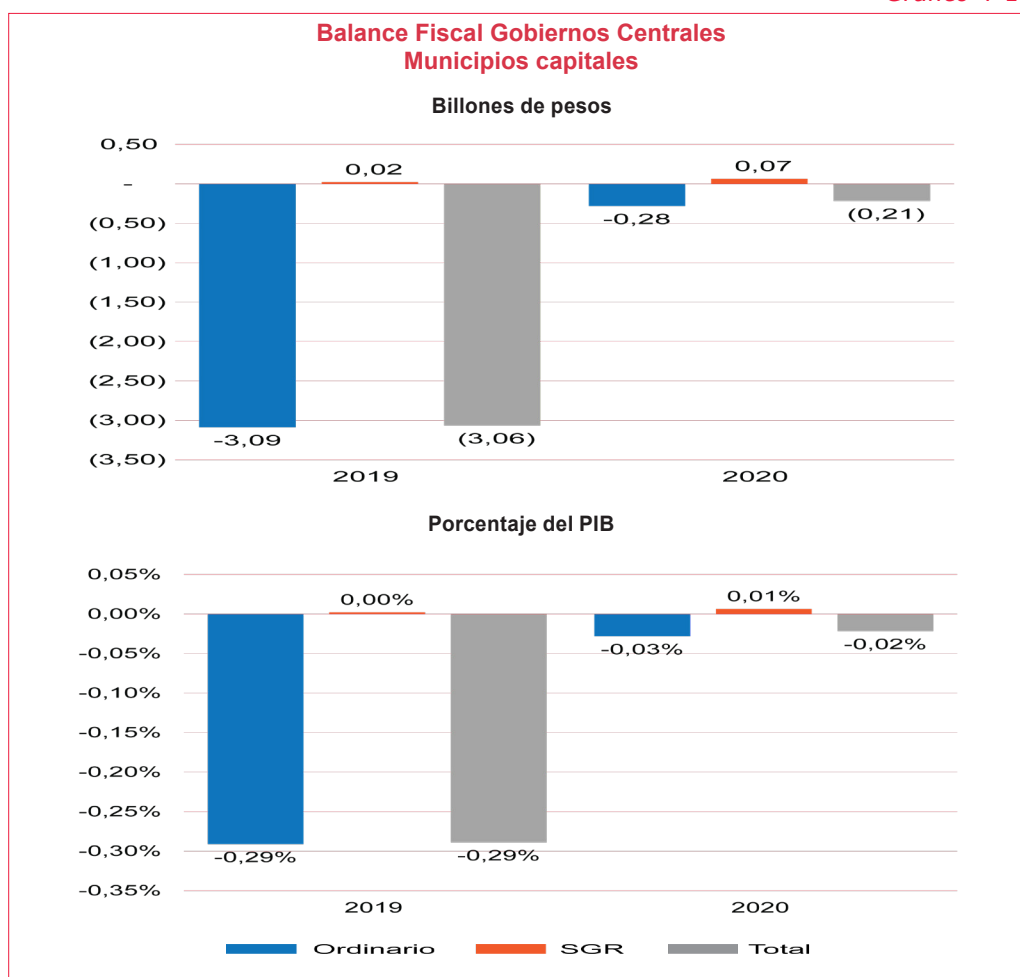
4.4 Situación fiscal de los municipios capitales

El conjunto de municipios capitales mantuvo resultados negativos al cierre de 2020, aunque el déficit (\$0,21 billones) fue muy inferior que el observado en 2019 (3,06 billones).

En 2020, el resultado negativo del presupuesto ordinario de las capitales (\$0,28 billones) fue compensado parcialmente por el superávit reportado en el Sistema General de Regalías (SGR) por \$0,07 billones (Gráfico 4-13).

La disminución del déficit entre 2019 y 2020 se dio porque los ingresos aumentaron nominalmente en \$0,29 billones (0,25 p.p. del PIB), mientras que los gastos disminuyeron en \$2,6 billones, bajando su participación porcentual en el PIB de 4,10% en 2019 a 4,09% del PIB en 2020 (0,02 p.p. del PIB).

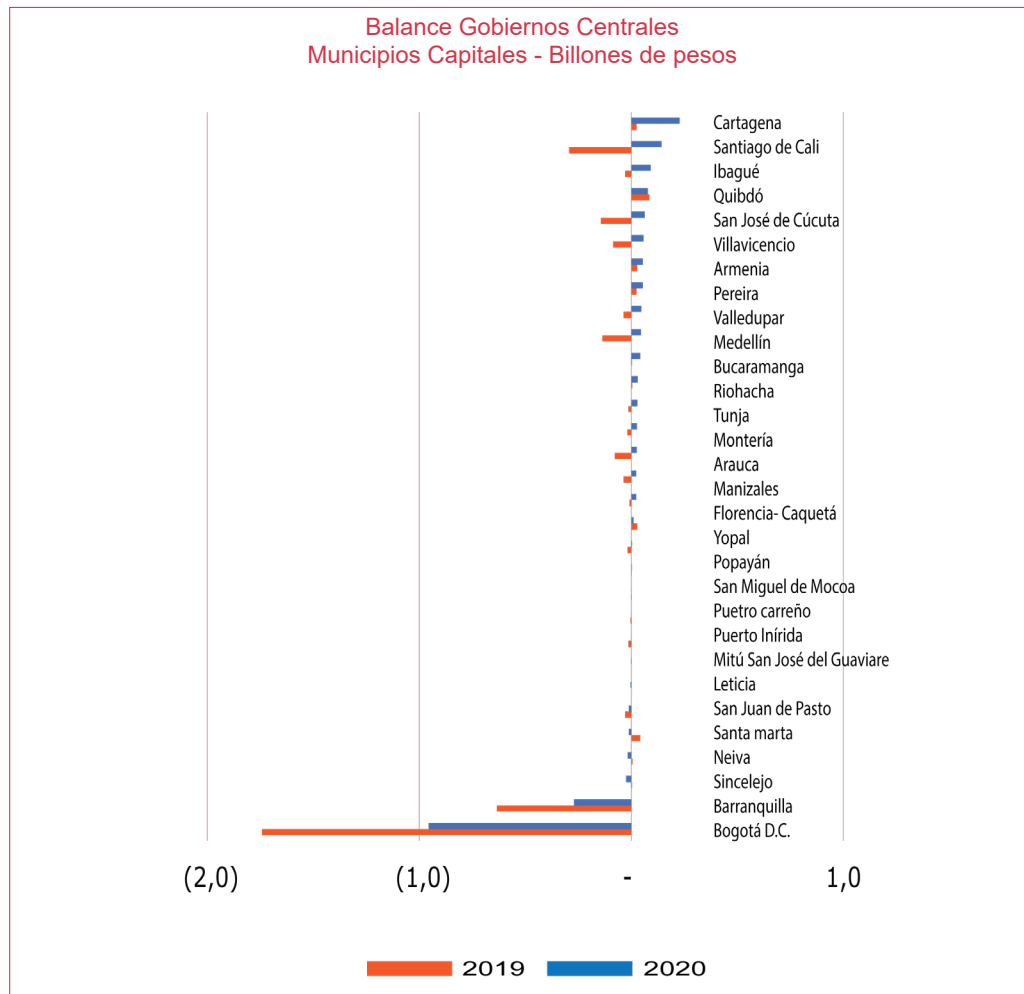
Gráfico 4-13



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Los resultados de las capitales no fueron homogéneos, al reportar veinte capitales superávit que, en conjunto, superó el billón de pesos (\$1,08 billones), mientras que los restantes once municipios y/o distritos capitalinos obtuvieron déficit conjunto por \$1,30 billones. Claro que este resultado negativo fue jalonado por el Distrito Capital, entidad que obtuvo un déficit de \$0,96 billones al cierre del 2020 (Gráfico 4-14).

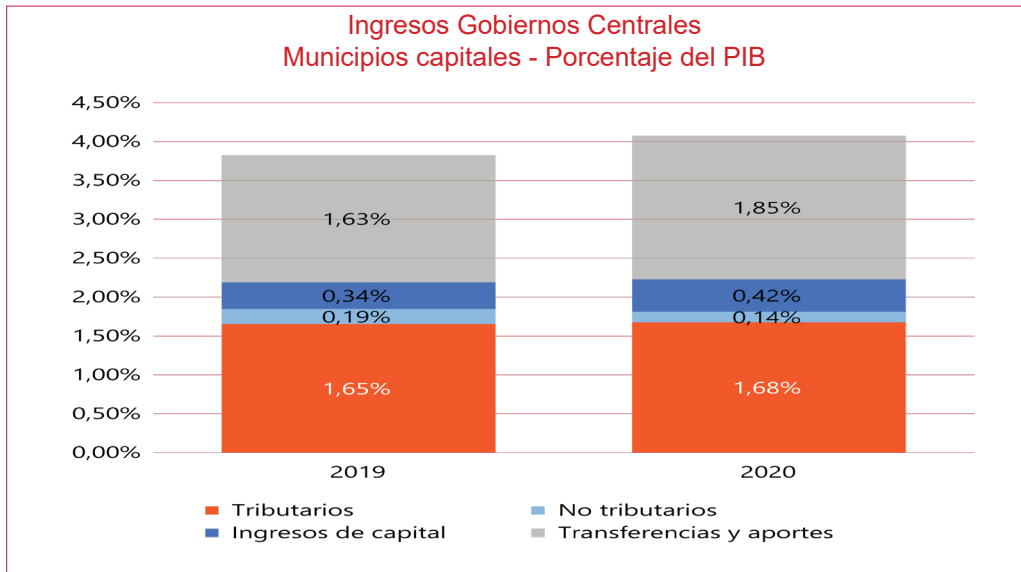
Gráfico 4-14



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Los recursos de capital aumentaron \$0,52 billones en 2020, mientras que las transferencias y aportes hicieron otro tanto en \$1,2 billones. Por los anteriores resultados, el indicador de dependencia fiscal de las ciudades capitales aumentó de 42,7% a 45,3% entre 2019 y 2020 (Gráfico 4-15).

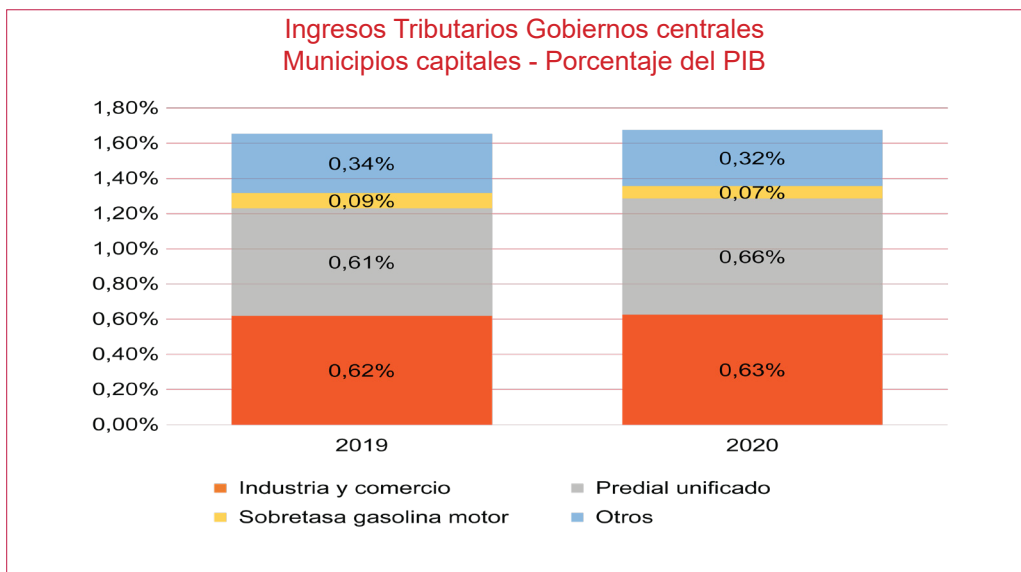
Gráfico 4-15



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Entre los ingresos tributarios, los recaudos por concepto del impuesto predial aumentaron 0,049 puntos porcentuales del PIB en 2020 (de 0,61% del PIB en 2019 a 0,66% del PIB en 2020) (Gráfico 4-16).

Gráfico 4-16



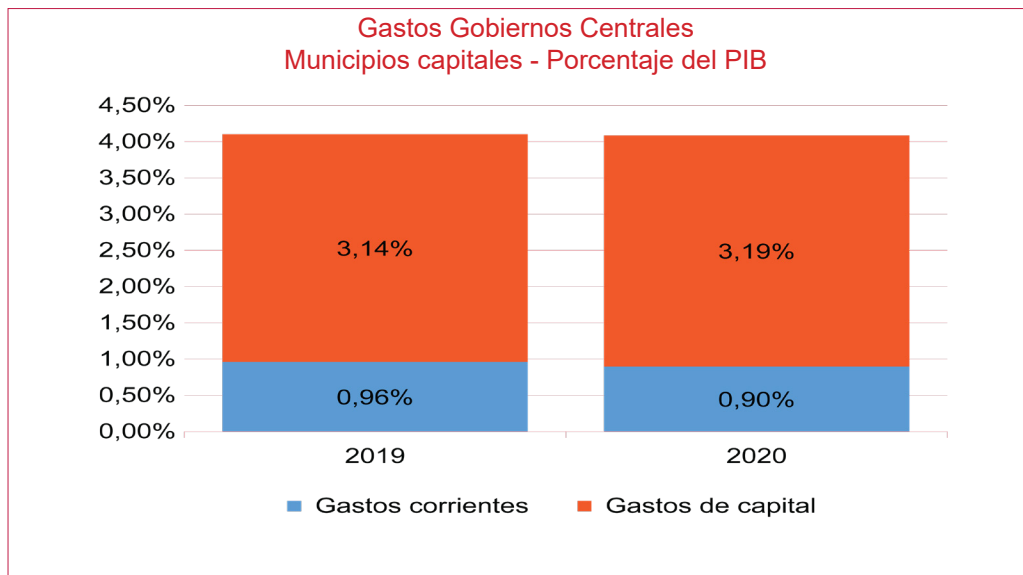
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

En este caso valdría decir que es difícil que los recaudos por predial disminuyan, pues la crisis pandémica no desvalorizó catastralmente los predios ni existieron políticas claras de alivios en materia del cobro del impuesto predial.

Aunque solamente el impuesto predial unificado reportó una variación positiva superior a los \$132 mm para este conjunto de administraciones, al pasar de \$6,49 billones en 2019 a \$6,62 billones en 2020, la participación dentro del PIB, tanto del predial como del impuesto de industria y comercio y de circulación y tránsito, aumentó gracias a disminuciones inferiores a la que ocurrió con el PIB (Gráfico 4-16).

Los gastos de funcionamiento capitalinos decrecieron en mayor proporción (11,7%) que los gastos de capital (4,1%) (Gráfico 4-17).

Gráfico 4-17



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Esas proporciones significaron menguas de \$1,2 billones para los gastos de funcionamiento (de \$10,20 billones en 2019 a \$9,0 billones en 2020) y \$1,4 billones para los gastos de capital (de \$33,32 billones en 2019 a \$31,96 billones en 2020). Sin embargo, dentro de los gastos corrientes, las transferencias que realizan las capitales a otros niveles de gobierno fueron muy afectadas de manera adversa al caer \$1,30 billones entre 2019 y 2020 (de \$6,73 billones en 2019 a \$5,43 billones en 2020).

Los gastos de personal y los pagos por servicio de la deuda, en lo que corresponde a intereses y comisiones, aumentaron durante un año de pandemia como el 2020. Los gastos de personal crecieron 7,4% (de \$2,18 billones en 2019 a \$2,34 billones en 2020), mientras que el servicio a la deuda lo hizo en 17,3% (de \$0,41 billones a \$0,48 billones) durante igual lapso.

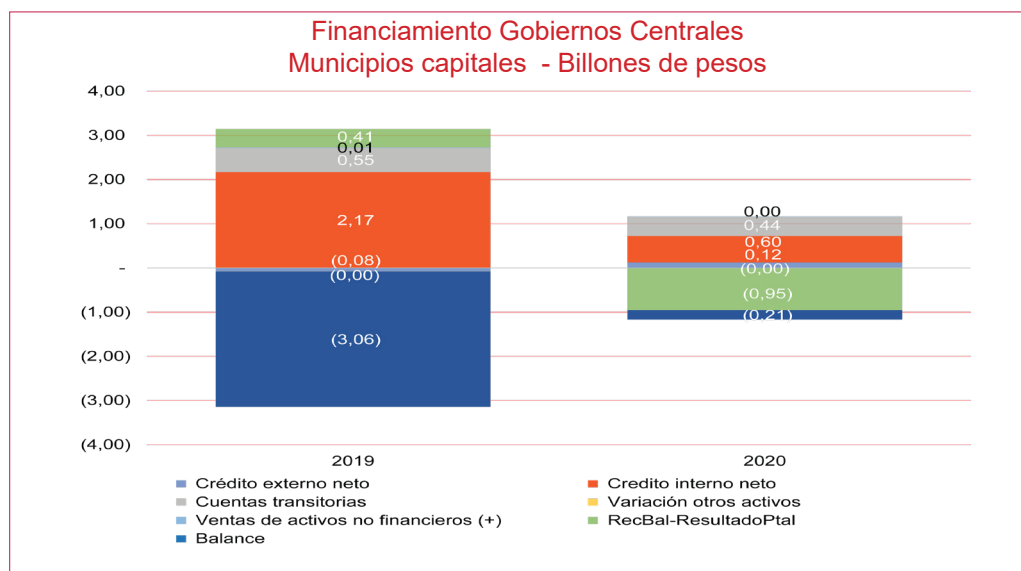
La burocracia de las capitales, tanto en los registros de gastos de personal como de inversión en recurso humano, absorbió mayores recursos nominales y como proporción del PIB, en 2020 con relación al año anterior.

También en este caso es notorio que los gastos de capital en formación bruta de capital fijo fueron muy flexibles, al caer 43,2% entre 2019 y 2020 (de \$5,97 billones en 2019 a \$3,39 billones en 2020).

En 2020 las administraciones capitalinas adquirieron recursos de sobra para financiar el déficit de \$0,21 billones. De hecho, \$0,95 billones pasaron a engrosar los saldos financieros de estas administraciones.

Entre las fuentes financieras de los municipios capitales en 2020, cabe destacar los desembolsos netos de créditos internos (\$0,60 billones) y externos (\$0,12 billones), así como el diferencial entre los ingresos (\$0,46 billones) y los pagos (\$0,40 billones) de propiedad de terceros y los desahorros del Fonpet (\$0,39 billones) (Gráfico 4-18).

Gráfico 4-18



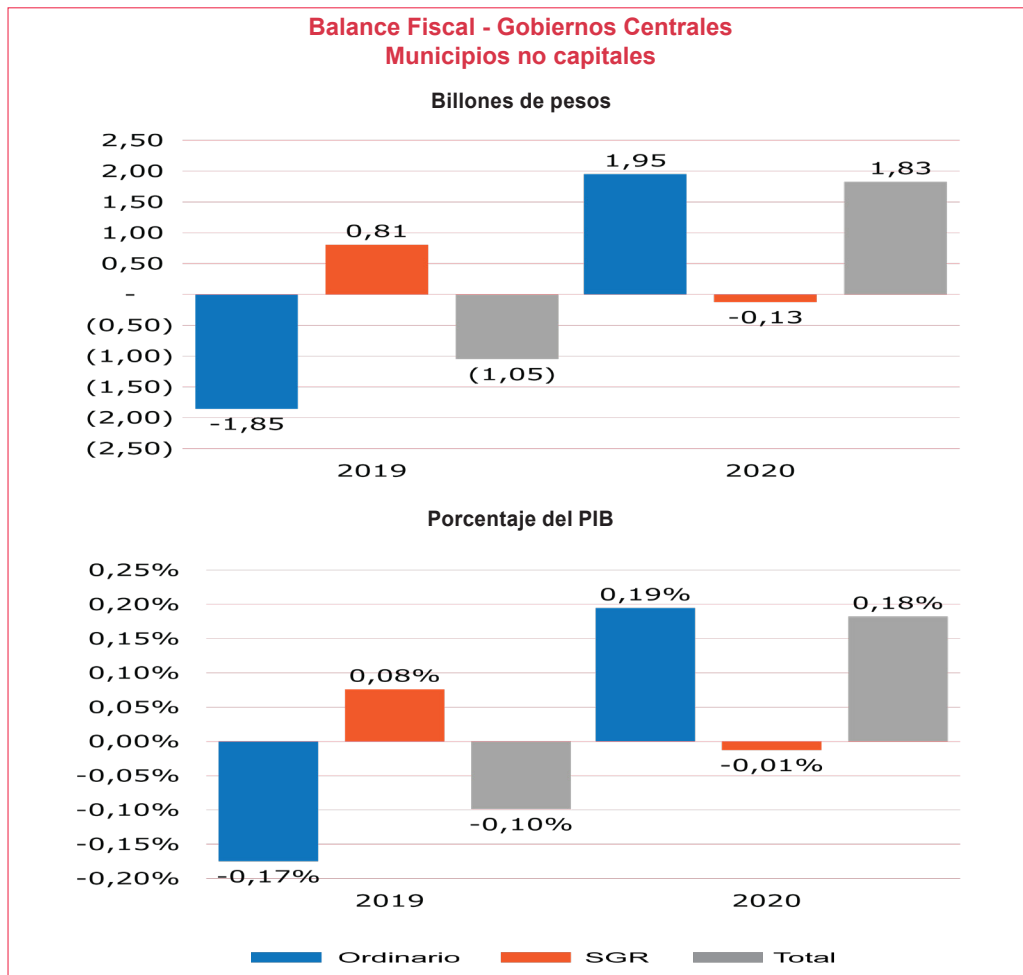
Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

4.5 Situación fiscal de los municipios no capitales

El conjunto de los 1.010 municipios no capitales obtuvo superávit de \$1,83 billones (0,18% del PIB) al finalizar 2020.

El resultado se transformó de negativo en 2019 a positivo en 2020, debido a la mayor caída de los gastos (11,6%) con relación a la sufrida por los ingresos (3,7%) y se produjo por la agregación de un déficit en el SGR (\$0,13 billones) y un superávit ordinario (\$1,95 billones) (Gráfico 4-19).

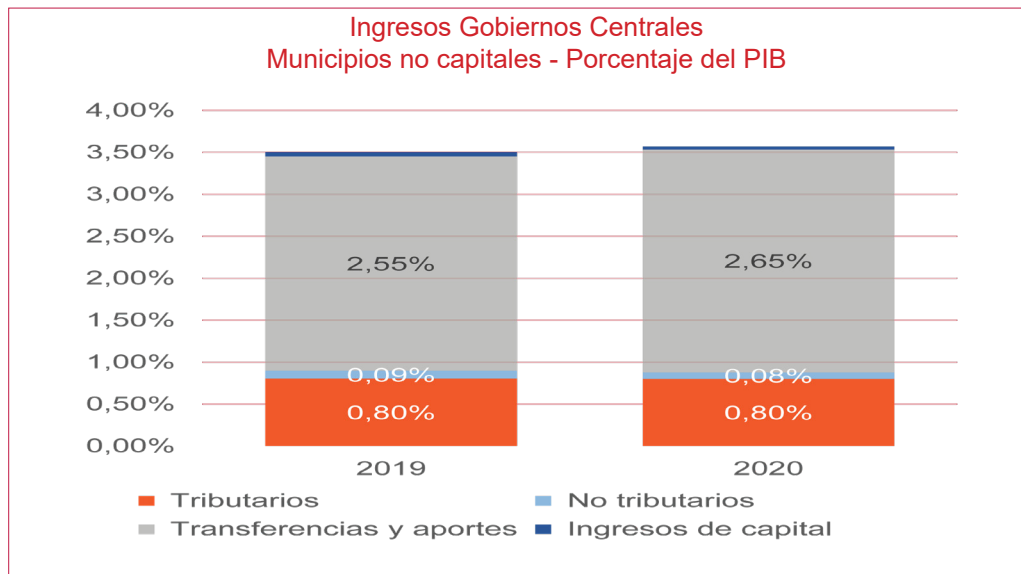
Gráfico 4-19



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

El resultado fiscal entre los municipios no capitales tampoco fue homogéneo al culminar 2020. En 296 municipios se registraron déficits que, sumados, ascendieron a \$0,83 billones, mientras que los superávits de las restantes 714 administraciones sumaron \$2,66 billones. En el Gráfico 4-20 se muestran los mayores y menores resultados para 2019 y 2020.

Gráfico 4-21



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

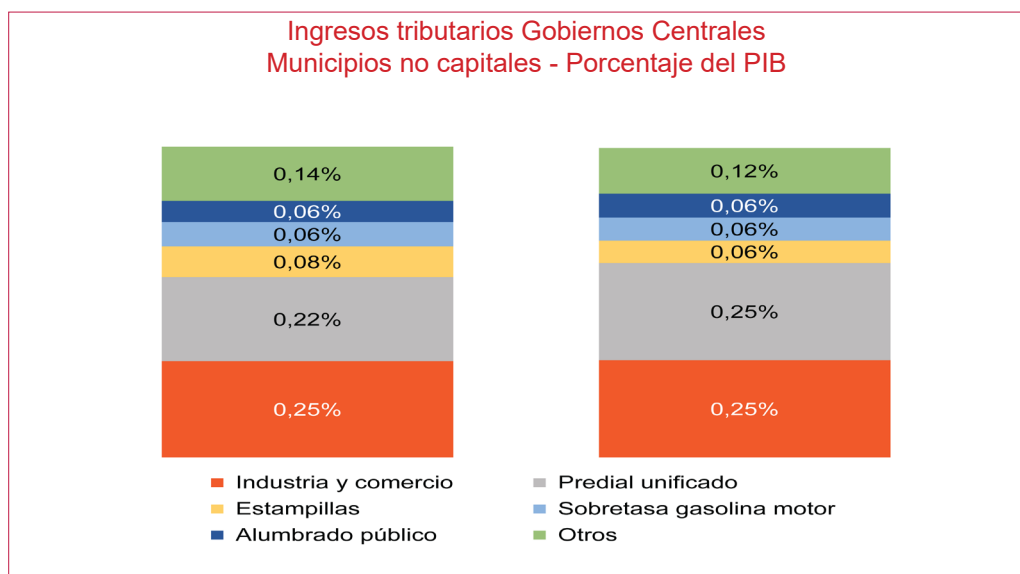
En el agregado de los reportes que enviaron los municipios no capitales a la CGR se observó que los impuestos de predial unificado (9,6%), alumbrado público (5,8%) y avisos y tableros (4,0%) se dieron con comportamiento creciente (tasa entre paréntesis), mientras que los demás decrecieron entre 2019 y 2020.

Aunque los tributarios cayeron nominalmente 5,9%, mantuvieron su participación dentro del PIB gracias a la fuerte caída del PIB en 2020. No ocurrió lo mismo con los no tributarios, cuya participación en el PIB se redujo 0,01 p.p. (de 0,09% en 2019 a 0,08% en 2020) ni con los ingresos de capital, que también perdieron 0,01 p.p. de participación en el PIB (de 0,05% del PIB en 2019 a 0,04% del PIB en 2020).

Las transferencias y aportes, por su parte, ganaron 0,10 p.p. dentro del PIB (de 2,55% del PIB en 2019 a 2,65% del PIB en 2020) con los mayores aumentos en el SGP (0,17 p.p.), transferencias de inversión provenientes del nivel nacional de gobierno (0,12 p.p.), con las que se financió buena parte del sistema de seguridad social del régimen subsidiado y transferencias de funcionamiento (0,02 p.p.) y disminuciones en regalías (0,16 p.p.) y transferencias de inversión provenientes del nivel departamental (0,04 p.p.) (Gráfico 4-21).

La estabilidad de los recaudos tributarios se muestra en el Gráfico 4-22. El impuesto predial unificado ganó 0,035 p.p. dentro del PIB (de 0,217% del PIB en 2019 a 0,252% del PIB en 2020), mientras que las estampillas perdieron 0,02 p.p. (de 0,08% del PIB en 2019 a 0,06% del PIB en 2020) y la participación dentro del PIB de los impuestos clasificados como otros bajó 0,02 p.p. (de 0,14% del PIB en 2019 a 0,12% del PIB en 2020).

Gráfico 4-22



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

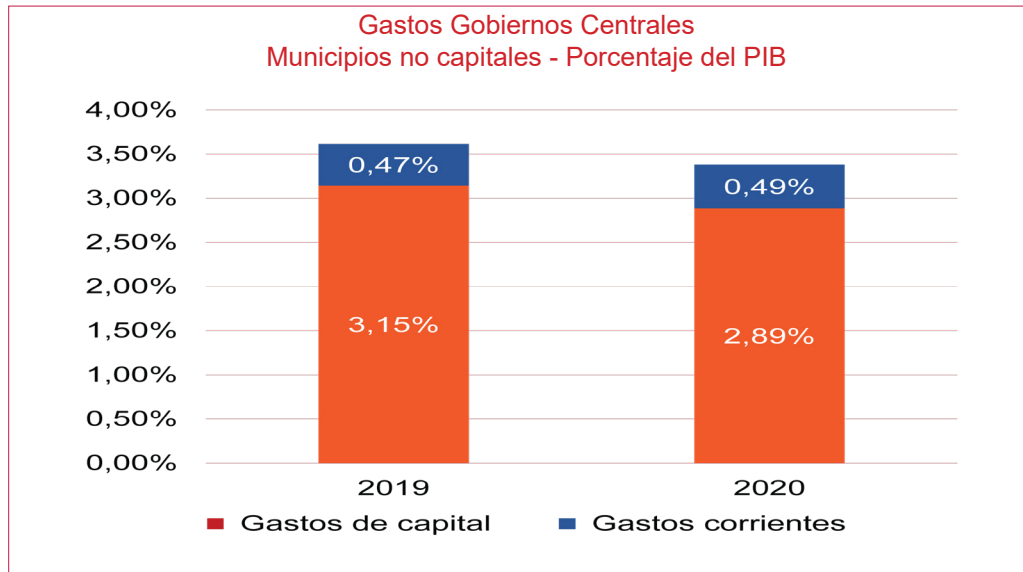
El mejor comportamiento de las transferencias en relación con los demás ingresos de los no capitales tuvo el efecto de incrementar la dependencia fiscal en del 72,9% al 74,3% entre 2019 y 2020.

Al igual que en los departamentos, aunque en menor medida, los ingresos de los municipios no capitales se estancaron en 2020, muy seguramente debido a las medidas de contención de la COVID-19, adoptadas por las autoridades nacionales, regionales y locales y, de manera autónoma, por los mismos ciudadanos.

La situación fiscal de los gastos fue peor que lo acontecido con los ingresos. A las complicaciones derivadas de la pandemia, se agregaron las que ya son usuales durante el primer año de gobierno de los mandatarios locales.

Los gastos totales disminuyeron nominalmente \$4,46 billones en 2020 con respecto a 2019. Esa cifra se tradujo en una mengua de la participación dentro del PIB de 0,23 p.p. (de 3,61% del PIB en 2019 a 3,38% del PIB en 2020) (Gráfico 4-23). También, en el caso de los municipios no capitales se percibió que los gastos más afectados por la crisis fiscal fueron los de capital, al caer 13,3% entre 2019 y 2020, al igual que los gastos corrientes que también decayeron 0,6%, durante igual período.

Gráfico 4-23



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Entre los gastos corrientes, a pesar de la crisis, los gastos de personal se incrementaron 3,9%, denotando que es muy difícil desmontar este tipo de gastos, aún en épocas de crisis. Aunque hay que reconocer que ese crecimiento fue un poco menor que el aumento salarial decretado por el Gobierno Nacional para el salario mínimo (6% entre 2019 y 2020).

Entre las inversiones, los gastos que sufragaron la formación bruta de capital fijo fueron las más afectadas al caer 43,8% entre 2019 y 2020 (de \$10,45 billones en 2019 a \$5,87 billones en 2020), mientras que las otras inversiones aumentaron 0,6% durante igual lapso (de \$22,93 billones en 2019 a \$23,07 en 2020).

Nueva y seguramente, los incrementos (3,5% nominal o 9,5% en términos del PIB) observados en las inversiones clasificadas como recurso humano, dentro de las que se reportaron los emolumentos al personal educativo y de salud, debido al efecto de papel matamoscas, según el cual, es muy fácil establecer gastos burocráticos, pero muy difícil desmontarlos.

El superávit de 2020 (\$1,81 billones), sumado a desahorros del Fonpet (\$0,39 billones) y un saldo neto de las cuentas transitorias (\$0,02 billones), sirvió para que estos gobiernos amortizaran deudas internas (\$0,29 billones) e incrementaran sus saldos en el sistema financiero nacional (\$1,72 billones).

4.6 Conclusiones

A pesar de la crisis social, económica y fiscal generada por la pandemia de la COVID-19 que golpea al país desde marzo de 2020, el accionar fiscal de los gobiernos territoriales no pudo romper con el ciclo político que ha regido para el resultado fiscal, al menos en los últimos 11 años.

Durante el primer año de gobierno de los actuales mandatarios se produjo superávit (\$1,74 billones), denotando algún grado de incapacidad administrativa para invertir la totalidad de los recursos de que dispusieron a lo largo del año.

Para el agregado territorial, 2020 fue un año atípico en materia de los recursos del SGR, pues, por primera vez en varios años, se situó en el terreno negativo (\$0,24 billones).

Debido a las medidas públicas y privadas adoptadas para contener la pandemia, los ingresos y gastos territoriales disminuyeron en 2020 con respecto a 2019. Sin embargo, dado el diferencial de decrecimiento de unos y otros (-3,6% para los ingresos y -9,3% para los gastos) y la tasa de caída del producto interno (-5,2%), los ingresos ganaron participación en el PIB (de 10,4% del PIB en 2019 a 10,6% del PIB en 2020).

La distribución estructural de ingresos y gastos entre los tres niveles de gobierno territorial favoreció a los municipios capitales en detrimento de los departamentos y, al menos en materia de gastos, de los municipios no capitales.

Las regalías reportadas por los gobiernos territoriales cayeron de \$8,45 billones en 2019 a \$4,85 billones en 2020.

Los gastos de personal y las inversiones en recursos humanos (dentro de las que se incluyen los pagos a los maestros y al personal de salud realizados con recursos del SGP) ganaron participación en el PIB gracias a su inflexibilidad. Son gastos de muy difícil desmonte, inclusive en épocas de crisis.

Los desahorros del Fonpet (\$1,31 billones), así como la obtención de créditos netos por \$0,20 billones y recursos remanentes de terceros (\$0,08 billones), complementaron el superávit territorial para agrandar los portafolios financieros de estas entidades en \$3,33 billones al cierre de 2020.

El inicio del ciclo político territorial fue notorio en los departamentos, cuyo resultado fiscal pasó de negativo (\$0,69 billones) a positivo (\$0,13 billones) entre 2019 y 2020.

Los cuatro grandes rubros del ingreso departamental disminuyeron más de lo que lo hizo el PIB, por lo cual los ingresos departamentales perdieron 0,10 p.p. de participación en el PIB (de 3,08% del PIB en 2019 a 2,98% del PIB en 2020), de los cuales 0,05 p.p. se dieron en los tributos recaudados por las administraciones del nivel intermedio de gobierno.

Situación de las Finanzas del Estado

Los gastos departamentales decrecieron realmente (en términos del PIB) 0,19 p.p., afectando sobre todo al gasto más flexible: la inversión en formación de capital fijo cayó 0,22 p.p. del PIB (desde 0,65% del PIB en 2019 hasta 0,43% del PIB en 2020).

El superávit departamental, sumado a desahorros del Fonpet, sirvió para amortizar deudas por \$0,22 billones y aumentar los saldos en el sistema financiero (\$0,66 billones).

En los municipios capitales se reportó superávit en el SGR (\$0,07 billones) y déficit en el balance ordinario (\$0,28 billones), para consolidar un resultado negativo de \$0,21 billones al cierre de 2020.

Los recaudos por impuesto predial aumentaron (de 0,61% del PIB en 2019 a 0,66% del PIB en 2020) porque no hubo políticas de alivio ni de desvalorización de los predios urbanos por la pandemia. El otro impuesto importante, como lo fue industria y comercio, aumentó su participación en el PIB, aunque no en razón de que haya registrado incrementos nominales, sino porque disminuyó en menor proporción que el PIB.

Los recursos financieros conseguidos por las capitales al cierre de 2020 fueron más que suficientes para sufragar el déficit, pues les permitieron ahorros financieros adicionales por \$0,95 billones.

Los 1.010 municipios no capitales que reportaron información a la CGR en 2019 y 2020, obtuvieron en el último año un superávit de \$1,83 billones, fruto de la agregación del resultado positivo del balance ordinario (\$1,95 billones) y del déficit del SGR (\$0,13 billones).

De todos de municipios que reportaron, 296 registraron déficit (\$0,83 billones), mientras que en los restantes 714 presentaron superávit (\$2,66 billones).

Las transferencias percibidas por los no capitales produjeron el efecto de aumentar el grado de dependencia de esos municipios del 72,9% al 74,3% entre 2019 y 2020.

Las inversiones en formación bruta de capital fijo fueron las que sufrieron la mayor caída dentro de los gastos, corroborando que en todos los niveles del gobierno central territorial esta es la variable más flexible, sobre la que pueden tomarse decisiones de corto plazo.



Sector Seguridad Social 2019 - 2020

La protección de la población por medio del Sistema de Seguridad Social está encaminada al aseguramiento de eventos asociados con los riesgos en el entorno laboral, el envejecimiento y los problemas de salud. Para conseguirla son determinantes las condiciones favorables del mercado laboral, la actividad económica y del sistema financiero. En esta medida es posible la afiliación y el acceso a los beneficios y la obtención de los recursos para financiarla.

Sin embargo, desde años atrás la evolución de estas variables ha conducido a una situación estructural de empleo de baja remuneración, con una informalidad ubicada en 49% para diciembre de 2020 según el DANE (tamaño de empresa hasta cinco trabajadores en 23 ciudades y áreas metropolitanas [Series trimestre móvil]). Esto ha obstaculizado el acceso a la seguridad social en pensiones y riesgos laborales — con ocupados afiliados de 48,6% y 42,3% respectivamente (Subdirección de Riesgos Laborales del Ministerio de Salud y el DANE)— y a dificultar el financiamiento del aseguramiento en salud. Este es el contexto dentro del cual tuvo lugar la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 en 2020.

Para este año, un escenario excepcionalmente atípico impactó la evolución de las variables determinantes del comportamiento del Sistema de Seguridad Social. Este fenómeno afectó las economías a nivel mundial y la rápida propagación del virus impuso a los sistemas de salud exigencias de gestión y recursos superiores a la disponibilidad, por lo que los gobiernos debieron implementar restricciones con el fin de contener su transmisión, sin tener claridad sobre la solución o el avance de las vacunas y la incertidumbre sobre el posible retorno a la normalidad.

La pandemia creó, de esta manera, una situación extraordinaria en la cual, a la vez que se disminuyó el ritmo de la actividad económica, fue prioritario garantizar los recursos para atender los efectos de la contención de la COVID-19.

Por tanto, es importante conocer cuál fue su efecto sobre el aseguramiento de la población beneficiaria y la gestión de los ingresos y gastos del sector de la seguridad social. Aún más debido a que este tiene una estructura compleja y un grado de afectación diverso frente a los riesgos de pensiones, salud y riesgos laborales.

En este capítulo se busca establecer la situación de las finanzas públicas del sector de seguridad social en el contexto de emergencia sanitaria y las medidas gubernamentales adoptadas para contenerla. En estas condiciones se revisaron las disposiciones con efecto específico sobre la seguridad social y se calculó el resultado fiscal. Este indicador se midió para 2019 y 2020 a partir de la ejecución presupuestal de la vigencia actual, con situación de fondos del orden nacional, de una muestra de entidades y fondos.

Para el desarrollo de este capítulo se presentan tres secciones, además de la introducción anteriormente expuesta. La primera evidencia el contexto de la Seguridad Social en el entorno de la pandemia; la segunda muestra el resultado fiscal agregado y de los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales; y en la última, se plantean las conclusiones y los comentarios.

5.1 Contexto de la Seguridad Social en el entorno de pandemia

El panorama de incertidumbre originado por la emergencia sanitaria en 2020⁶² impuso un complicado entorno para el manejo económico a nivel mundial, el cual también incidió sobre el Sistema de Seguridad Social Colombiana. El factor detonante fue la rápida expansión de la COVID-19 que obligó a priorizar las acciones gubernamentales hacia el control de la propagación del virus.

El país debía adoptar una estrategia de contención integral para abordar la protección a la salud y prevenir los trastornos sociales y económicos derivados de esta situación desconocida. El vertiginoso crecimiento de la COVID-19 llevó al Gobierno a poner en marcha un plan de aislamiento mediante variadas modalidades de cuarentena para responder a la emergencia sanitaria (Resolución 380 de 2020 Ministerio de Salud y Protección Social) y a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (Decreto 417 de 2020).

5.1.1 Las medidas en Seguridad Social

En particular, respecto a las disposiciones relacionadas con el sector de Seguridad Social, tuvieron una incidencia directa las referidas al financiamiento del control de la pandemia, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional decidió acudir, entre otros, a los recursos de las pensiones para enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas en ocasión de la pandemia. De igual manera

⁶². Positiva S.A. (2021) Informe financiero y de gestión 2020.

impactaron al sector las medidas emitidas en relación con la atención de los eventos para la contención del virus en el área de la salud.

En cuanto a las primeras, el Decreto 519 del 5 de abril de 2020 aprobó una adición al Presupuesto General de la Nación (PGN) por \$15,1 billones, la cual tuvo como fuentes de ingresos, entre otros, los préstamos a la Nación de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) por \$3 billones, de los cuales se ejecutaron \$1,2 billones⁶³.

En torno a la atención de la emergencia sanitaria, el Decreto 538 de abril de 2020 adoptó medidas en el sector Salud con el fin de contener y mitigar la pandemia de la COVID-19 y posibilitar la prestación de los servicios de salud en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Así mismo, el Decreto 800 del 4 de junio de 2020 estableció medidas para garantizar el flujo de recursos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y mantener la afiliación al mismo de quienes perdieron la capacidad de pago en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁶⁴.

5.1.2 Efecto de la pandemia sobre la Seguridad Social

Las acciones para contener la pandemia determinaron el contexto dentro del cual se desarrolló el sector de la Seguridad Social en 2020. La respuesta de la actividad económica, el mercado laboral y el sistema financiero, ante tales medidas repercutió en el comportamiento del sector, esto es, en su financiamiento —recaudo por cotizaciones, aportes públicos, rendimientos financieros— y en la variación y disposición del gasto.

Así, en la gestión del sector incidió la evolución negativa de las variables determinantes en la afiliación y el recaudo de los aportes para el aseguramiento de los trabajadores. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2020 se dio una reducción de la tasa de ocupación de 4,1 puntos porcentuales respecto de 2019 (en 2020 fue de 53,4%)⁶⁵ y una caída de 6,8% en la actividad económica.

63. Ministerio de Hacienda (2021). Medidas económicas adoptadas para la atención de la emergencia ocasionada por la COVID-19 en el marco del fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) libro blanco, Ministerio de Hacienda, página 7.

64. ADRES (2021) 2020. Informe trimestral, diciembre, página 2.

65. Superintendencia Financiera (2021). Informe Actualidad del Sistema Financiero Colombiano (IASF) diciembre 2020, página 9. Respecto a la afiliación es importante resaltar que, a pesar de las circunstancias que incidieron en la reducción del recaudo por cotizaciones en 2020, para finales de este año se registró una recuperación en la afiliación al sistema de seguridad social en pensiones. Según la Superintendencia Financiera, al cierre de 2020 la afiliación a pensiones mostró un reestablecimiento en cerca del 89,1% del empleo destruido durante la coyuntura sanitaria, no obstante, las nuevas afiliaciones continuaban por debajo de los niveles pre-COVID-19.

De igual manera, resultó relevante la reducción temporal de la tasa de cotización a pensiones por su impacto en el recaudo de los aportes procedentes de esta fuente. Esto debido a que el Gobierno estableció, mediante el Decreto 558 del 15 de abril de 2020, la disminución temporal del aporte del 16% al 3% para abril y mayo de 2020.

Con esta disposición transitoria el Gobierno buscaba otorgar una mayor liquidez a los empleadores y trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por la propagación de la COVID-19, aunque esto afectó las finanzas de las administradoras de pensiones. En el caso particular de Colpensiones, por ejemplo, los recaudos por aportes de cotizaciones presentaron una reducción de \$232,99 mil millones respecto de 2019, mientras que los gastos crecieron en \$1,4 billones.

En estas circunstancias, los aportes de la Nación al Sector de Seguridad Social crecieron con el objetivo mitigar los efectos de las medidas para contener la pandemia sobre sus ingresos. El Gobierno dispuso la destinación de recursos públicos para mantener activa la afiliación al sistema de salud de los trabajadores afectados⁶⁶ y la atención de eventos de salud ocasionados por la pandemia a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

En relación con las pensiones, los aportes de la Nación que gira el Gobierno a través del PGN por concepto de garantía estatal para el pago de prestaciones económicas se incrementaron. En especial, Colpensiones registró un incremento de \$5,47 billones respecto a la vigencia 2019, por concepto de la transferencia de recursos públicos, asociado, principalmente, a la reducción en porcentaje de cotización⁶⁷.

En cuanto a los rendimientos financieros de las reservas de pensiones, estos continuaron siendo positivos teniendo en cuenta que la composición del portafolio de las reservas pensionales estaba invertida en TES y bonos de largo plazo. Así, por ejemplo, la rentabilidad histórica del FONPET se ubicó en 9,3% nominal anual y en 7,8 % real⁶⁸ y en los recursos de garantía de pensión mínima la tasa en diciembre de 2019 era de 13,1%, mientras en 2020 registró un 8,2%⁶⁹.

66. De esta manera se mantuvo en 97,78% la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, cercana a la universal, según el Ministerio de Salud y Protección Social.

67. Colpensiones (2021) Informe de Gestión 2020. Pág. 186.

68. Ministerio de Hacienda (2021), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Informe de gestión.

69. Superintendencia Financiera (2021). Evolución rentabilidad de los fondos de pensiones obligatorias últimos doce (12) meses 2019 y 2020.

Finalmente, el Sector de Seguridad Social también fue impactado por las disposiciones gubernamentales enfocadas a conseguir recursos con el fin de contener el virus, que trajeron como consecuencia su participación en el financiamiento de la emergencia sanitaria. Para 2020 el FONPET registró un préstamo a la Nación por \$1,2 billones, el cual estuvo respaldado por las entidades territoriales. Según la Federación Nacional de Departamentos (FND) este mecanismo ayudaría a atenuar la crisis de liquidez y empleo sin arriesgar el pago de las pensiones territoriales (Comunicaciones FND, 2020-04-12).

A continuación, se presenta el resultado fiscal de sector de Seguridad Social, el cual estuvo influido por las condiciones derivadas de la pandemia y las acciones del Gobierno dispuestas para contenerla. Así mismo, se presentan las particularidades de los subsectores (pensiones, salud y riesgos laborales) cuyo comportamiento incidió de manera diferente sobre el sector de Seguridad Social en el agregado.

5.2 Resultado fiscal 2020 del sector de Seguridad Social

El sector de Seguridad Social⁷⁰ presentó en 2020 un superávit de \$5,52 billones (0,55% del PIB), que significó una disminución frente a 2019 cuando obtuvo \$8,22 billones. El resultado obedeció a que los ingresos, si bien superaron a los gastos, tuvieron una menor tasa de crecimiento (Cuadro 5-1).

70. Pensiones: Pensiones Ahorro específico Pago pensiones, Fondo de Solidaridad Pensional, Patrimonio Autónomo Telecom, Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), Patrimonio Autónomo Ecopetrol, Garantía Pensión Mínima Privada, Colpensiones, Fondo del Congreso, Fondo de Pensiones Públicas (FOPEP), Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales, Caja Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Pensiones otras instituciones con recursos de GNC; Salud: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Caja Fuerzas Militares, Fondo del Magisterio (FOMAG), Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales; Riesgos laborales: Aseguradora Positiva S.A.

Cuadro 5-1

Resultado fiscal Seguridad Social
Cifras en billones de pesos

	Pensiones		Salud		Riesgos		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1. Ingresos totales	75,52	77,46	39,45	42,91	1,52	1,52	116,49	121,89
1.1 Ingresos corrientes	59,43	63,81	39,07	41,16	1,27	1,27	99,77	106,24
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	56,78	61,98	38,11	39,68	1,21	1,20	96,10	102,85
1.1.1.1 Aportes Nación	34,32	42,33	15,60	19,46	-	-	49,92	61,79
1.1.1.2 Cotizaciones	12,07	11,73	0,98	1,19	1,21	1,20	14,26	14,11
1.1.1.3 Recursos propios	3,06	2,13	9,04	7,89	-	-	12,10	10,02
1.1.1.4 Otras fuentes	7,33	5,79	12,48	11,14	-	-	19,81	16,93
1.1.2 Ingresos de Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	2,65	1,83	0,96	1,48	0,06	0,07	3,67	3,39
1.2 Ingresos de capital	16,09	13,66	0,38	1,75	0,26	0,26	16,73	15,66
1.2.1 Rendimientos	6,74	6,97	0,29	0,14	0,26	0,26	7,29	7,37
1.2.2 Devolución de aportes	9,25	6,59	-	-	-	-	9,25	6,59
1.2.3 Recuperación de cartera	0,09	0,06	0,09	1,60	-	-	0,17	1,66
1.2.4 Otros ingresos de capital	0,01	0,03	-	-	-	-	0,01	0,03
2. Gastos totales	67,08	68,53	40,12	45,59	1,06	1,05	108,27	115,18
2.1 Gastos de funcionamiento	66,62	68,16	24,78	30,67	0,37	0,38	91,77	99,22
2.1.1 Personal	0,32	0,35	0,01	0,00	0,11	0,08	0,44	0,43
2.1.2 Generales	0,12	0,38	0,37	0,32	0,08	0,12	0,56	0,82
2.1.3 Transferencias	66,18	67,43	24,40	30,35	0,18	0,18	90,76	97,97
2.2 Gastos de operación	0,33	0,32	15,34	14,91	0,70	0,67	16,36	15,89
2.3 Adquisición de activos financieros	0,00	-	-	-	-	-	0,00	-
2.4 Disminución de pasivos	0,07	0,00	-	0,01	-	-	0,07	0,01
2.5 Intereses, Comisiones y gastos (Deuda)	0,02	0,02	0,00	0,00	-	-	0,02	0,02
2.6 Gastos de inversión	0,04	0,04	0,00	0,00	-	-	0,04	0,04
3. Préstamo neto	-	1,20	-	-	-	-	-	1,20
4. Resultado fiscal	8,44	7,73	-0,67	-2,68	0,46	0,47	8,22	5,52
Resultado fiscal/ PIB	0,79	0,77	-0,06	-0,27	0,04	0,05	0,77	0,55

Fuente: Entidades y Fondos Seguridad Social, SIIF.

En 2020 los ingresos totales ascendieron a \$121,89 billones (87,2% corrientes y 12,8% de capital) y se concentraron, principalmente, en aportes de la Nación, ingresos de otras fuentes y las cotizaciones. Los primeros correspondieron al 50,7% del total de los ingresos y el sector los recibió por la obligación del Estado en garantizar el financiamiento del aseguramiento en salud y el pago de las pensiones a su cargo y, para este año, con ocasión de la atención a la pandemia. Así, del PGN se transfirió un total de \$61,79 billones.

En segundo lugar, se destacaron los ingresos de otras fuentes que representaron el 13,9% del total, los cuales provinieron del Sistema General de Participaciones (SGP) para aseguramiento en salud y pensiones, por \$16,93 billones. El tercer rubro más grande fue el de cotizaciones, el cual tuvo una participación del 11,6% del total de los ingresos, equivalente a \$14,11 billones, por los aportes en los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales afiliadas.

Los gastos en 2020 correspondieron a \$115,18 billones, destinados en 85,1% a la cobertura de los riesgos de seguridad social, dirigidos al pago de las pensiones y asignaciones de retiro, la atención en salud y los siniestros de riesgos laborales. En una mayor proporción, asignados a pensiones, cuyo monto representó el 68,8% del rubro de transferencias.

Adicionalmente a estos resultados, las circunstancias especiales de la pandemia determinaron acciones gubernamentales con un impacto específico sobre los recursos del FONPET. El año 2020 estuvo marcado por requerimientos de recursos para financiar la emergencia de salud y \$1,2 billones fueron tomados como préstamo con este fin.

Con respecto al 2019, el sector de Seguridad Social mostró un mayor crecimiento de los gastos por 6,4% frente al de los ingresos por 4,6%. De igual manera, se destacó el crecimiento en la participación de los aportes de la Nación respecto al total de los ingresos (de 42,9% a 50,7%). En cuanto a los recursos de capital, estos registraron una menor participación en el total de los ingresos, al pasar del 14,4% al 12,8%.

5.2.1 Resultado fiscal 2020 del subsector de Seguridad Social en Pensiones

En 2020 el subsector de Seguridad Social en Pensiones presentó un superávit de \$7,73 billones (0,77% del PIB) siendo inferior al del año anterior (\$8,44 billones). El resultado obedeció a un mayor crecimiento de los ingresos frente al de los gastos, aunque la dinámica de crecimiento fue inferior a la del año anterior (Cuadro 5-1).

En 2020 los ingresos ascendieron a \$77,46 billones (82,4% corrientes y 17,6% de capital), los cuales se concentraron, principalmente, en aportes de la Nación, cotizaciones e ingresos de otras fuentes. Los primeros representaron

la mayor proporción del total con el 54,6%. El sector recibió estos recursos por la obligación del Estado en el pago de las pensiones a su cargo. Así, del PGN se transfirió en total \$42,33 billones.

En segundo lugar, se destacaron los ingresos de cotizaciones provenientes de los aportes de las personas ocupadas afiliadas, con una participación de 15,1% del total de los ingresos y, en tercer lugar, le siguió el rubro de otras fuentes, que representó el 7,5% del total de los ingresos, los cuales provinieron del SGP para el aseguramiento de las pensiones por \$5,79 billones.

En cuanto a los ingresos de capital, principalmente fueron de rendimientos financieros y de devolución por traslados. En el primero, en monto representó el 9,0% del total de ingresos y, el segundo, correspondió a recursos provenientes de traslados de afiliados de las administradoras de pensiones privadas a Colpensiones, que representaron el 8,5% del total de los ingresos.

Los gastos en 2020 correspondieron a \$68,53 billones, destinados en 98,4% al pago de pensiones y asignaciones de retiro. Adicional a estos resultados, las acciones gubernamentales para financiar los pagos generados en torno a la contención de la pandemia también tuvieron su impacto sobre los recursos del FONPET. De las reservas del fondo, el Gobierno tomó en préstamo \$1,2 billones para este fin.

Con respecto al 2019, los gastos del subsector de Seguridad Social en Pensiones tuvieron un crecimiento de 2,2%, inferior al de los ingresos de 2,6%. Además, se destacó que los aportes de la Nación mostraron un crecimiento de 23,3% entre 2019 y 2020. En cuanto a los rendimientos financieros, estos crecieron 3,4%. Los restantes ingresos se redujeron, en especial, los de devolución de aportes con una disminución del 28,7%.

5.2.2 Resultado fiscal 2020 del subsector de Seguridad Social en Salud

El subsector de Seguridad Social en Salud presentó para 2020 un déficit de \$2,68 billones (0,27% PIB), superior al del año anterior (\$0,67 billones), por la presencia de unos mayores gastos respecto a los ingresos (Cuadro 5-1).

En 2020 los ingresos totales ascendieron a \$42,91 billones (95,9% corrientes y 4,1% de capital). Los ingresos totales se concentraron, principalmente, en aportes de la Nación, recursos de propios y de otras fuentes. Los primeros representaron la mayor proporción del total de ingresos con un 45,4%. El subsector recibió estos recursos por la obligación del Estado de garantizar el aseguramiento en salud que está a su cargo y por la atención de la pandemia. Así, del PGN se transfirió un total de \$19,46 billones.

En segundo lugar, se destacaron los ingresos de otras fuentes que representaron el 26,0% del total. Estos provinieron del SGP para aseguramiento en salud por \$11,14 billones. El tercer más grande rubro fue el de recursos propios, el cual

tuvo una participación del 18,4% del total de los ingresos y se originó en los aportes de las entidades territoriales por un monto de \$7,89 billones.

Los gastos en 2020 ascendieron a \$45,59 billones, destinados en 66,6% a la atención en salud de los eventos causados por las enfermedades aseguradas en el plan básico de atención y a los ocurridos en el entorno de la pandemia. Así mismo, los recursos de Seguridad Social en Salud fueron asignados en 32,7% a gastos operacionales en el régimen subsidiado.

Con respecto al 2019, el subsector de Seguridad Social en Salud tuvo un crecimiento de 8,8% en sus ingresos. En especial, se observó que por efecto de la cuarentena los aportes de la Nación aumentaron su participación en los ingresos totales de 39,5% a 45,4% entre 2019 y 2020. Los gastos tuvieron un crecimiento de 13,6% entre 2019 y 2000, lo cual obedeció a los requerimientos adicionales de recursos para la atención a la pandemia⁷¹.

El recaudo de los ingresos por cotizaciones del subsector en 2020 se asoció al panorama de mayor desempleo y menor consumo que trajo la restricción a la movilidad. En consecuencia, el subsector tuvo una menor participación de los aportes y las rentas territoriales dentro de los ingresos totales. En cuanto a los gastos, su comportamiento estuvo influido por las necesidades surgidas en el marco de la emergencia sanitaria para garantizar el acceso a la salud y recursos para mantener asegurados a los afiliados damnificados por la pandemia (Decreto 538 de 2020).

En el marco particular de la emergencia sanitaria, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres) transfirió \$1,3 billones provenientes del FOME a la implementación de estrategias en la búsqueda de los casos positivos y el tratamiento de los contagiados, y a la destinación de recursos para garantizar el aseguramiento a quienes por las medidas de cuarentena estaban perdiendo sus empleos.

71. El Comité de Administración del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) aprobó al Ministerio de Salud y Protección Social las solicitudes de recursos para atender la emergencia de la COVID-19 por \$3,5 billones en la vigencia 2020, con el fin de cubrir el reconocimiento indicado en cada uno de los artículos mencionados del Decreto 538 de 2020. Estos recursos fueron recaudados y ejecutados por la ADRES en la vigencia 2020, así: un recaudo de \$2,6 billones, gastos por \$1,3 billones. Adres (2021) Notas a los estados financieros 2020. Pág. 98.

De ellos, en especial se destacó el pago de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) a los cotizantes suspendidos y los beneficiarios de los afiliados fallecidos durante la emergencia sanitaria (\$580,13 mil millones); la compensación económica temporal de aislamiento para los afiliados del régimen subsidiado (\$5,62 mil millones)⁷²; el reconocimiento económico temporal del talento humano en salud (\$380,73 mil millones); los servicios y tecnologías en salud para la atención de la COVID-19 de cuidados intensivos (\$289.476 millones) y las pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico (\$52,6 mil millones).

5.2.3 Resultado fiscal 2020 del subsector de Seguridad Social en Riesgos Laborales

El subsector de Seguridad Social en Riesgos laborales presentó en 2020 un superávit de \$471,93 mil millones (0,05% del PIB) cercano al del año anterior (\$457,15 mil millones). El resultado obedeció a un crecimiento superior de los ingresos al de los gastos (Cuadro 5-1).

En 2020 los ingresos totales ascendieron a \$1,52 billones (83,2% corrientes y 16,8% de capital) concentrados, principalmente, en cotizaciones y rendimientos. Los primeros representaron la mayor proporción del total de los ingresos con el 78,5% y correspondieron a \$1,2 billones. El sector recibió estos recursos de la afiliación realizada por los empleadores a los trabajadores para la protección de riesgos laborales.

Por otra parte, se destacaron los ingresos de capital provenientes de los rendimientos financieros. Estos surgieron de la inversión de los recursos acumulados por los aportes a riesgos laborales (el portafolio de riesgos laborales ascendió en 2020 a \$3,91 billones), los cuales se encontraban en una mayor proporción invertidos en papeles a más de siete años. De este concepto, el subsector registró ingresos por rendimientos de \$255,98 mil millones, en una proporción equivalente al 16,8% del total de los ingresos.

Los gastos en 2020 fueron de \$1,05 billones, de los cuales 63,6% correspondieron a la cobertura de los riesgos laborales en salud y pensiones de los afiliados en eventos asociados a las actividades dentro del entorno del trabajo que desempeñan. En una mayor proporción los recursos se asignaron a salud, con pagos por \$654,31 mil millones. Para pensiones se destinaron \$74,52 mil millones por riesgos laborales y \$139,14 mil millones por mesadas de otros ramos, entre ellos, los de Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

72. La Compensación Económica Temporal para el régimen subsidiado corresponde a siete días de Salario Mínimo Mensual Legal Vigente y beneficiará a los afiliados al régimen subsidiado, por una sola vez y por grupo familiar, que tengan diagnóstico confirmado de COVID-19 y establece que su pago estará condicionado al cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

Con respecto al 2019, el subsector de Seguridad Social en Riesgos Laborales presentó una menor dinámica. Las medidas adoptadas por parte Gobierno con el fin de preservar el equilibrio social, la economía, la salud y la vida de la población incidieron en este comportamiento. Entre estas medidas se destacaron la restricción de viajes y el aislamiento social mediante las cuarentenas por la COVID-19. En consecuencia, tanto los ingresos como los gastos registraron una variación de 0,2% y -1,1%, respectivamente.

En cuanto a los cambios introducidos en 2020 en el portafolio de inversión, el factor que más afectó su comportamiento fue "la baja inflación que llegó a niveles mínimos históricos y que tuvo repercusiones en el 75% del portafolio de inversiones; si bien, el portafolio de renta variable logró recuperar buena parte del terreno perdido"⁷³. Así, la evolución del sistema financiero determinó tasas de interés, que, aunque inferiores a las del año anterior, no representaron una gran caída.

El 2020⁷⁴ mostró para el subsector una disminución en los accidentes laborales y los accidentes mortales calificados, mientras que la enfermedad laboral aumentó como consecuencia del coronavirus. En los dos primeros, la disminución fue del 25,8% y del 9,3% frente al 2019, respectivamente.

En cuanto a la enfermedad laboral calificada, de una parte, se reportaron 19.246 casos por la COVID-19, en su mayoría del sector Salud, que representaron el 97% del total y, de otra parte, una disminución de la enfermedad laboral calificada no COVID-19 del 14,8% con respecto a 2019.

5.3 Conclusiones y comentarios

El 2020 fue un año atípico en el cual la pandemia cambió la dinámica que venía mostrando la gestión del sector de Seguridad Social. Las condiciones creadas por el Gobierno para controlar la emergencia sanitaria significaron una transformación de la composición de los ingresos, con un incremento de la participación de los aportes públicos y un crecimiento del gasto.

Entre las medidas relevantes, con efecto directo sobre la Seguridad Social, estuvieron las relacionadas con el aislamiento y la restricción de la movilidad, que derivó en una creciente pérdida de empleos y en el debilitamiento de la economía.

73. Positiva Compañía de Seguros S.A. (2021) Notas 2020-2019 Pág. 50.

74. Positiva Compañía de Seguros S.A. (2021) Informe de Gestión Sostenibilidad Positiva 2020.

Además, el sector debió contribuir al financiamiento de la contención de la COVID-19 con recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) tomados en carácter de préstamo por el Gobierno. Mecanismo que continuará por los años siguientes de ser necesario.

Si el FOME requiriera recursos, la Nación podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago al FONPET durante las vigencias 2020, 2021 y 2022 (Artículos 13 y 14 del Decreto 444 de 2020).

En cuanto a los préstamos que otorgue el FONPET, estos serán remunerados a tasas de interés de mercado, y se pagarán dentro de los diez (10) años siguientes al desembolso de dichos recursos (Artículo 14 del Decreto 444 de 2020).

En este contexto, aunque el sector de Seguridad Social alcanzó un resultado fiscal positivo, su monto fue inferior al de 2019. Además, se destacó que, a pesar del superávit registrado en el agregado, en los subsectores no se observó el mismo comportamiento. En particular, el de salud mostró una profundización de su déficit.

Los resultados del sector en este contexto de pandemia determinaron una reducción de su dinámica de gestión, que puede agudizarse si se mantiene la emergencia sanitaria y se prolongan las medidas de contención impuestas en en 2020.

El descenso de la tasa de ocupación y el debilitamiento de la estructura productiva repercuten en la afiliación a la seguridad social y en la protección de la población. Un escenario como éste continuaría afectando tanto las finanzas de las administradoras de pensiones, las obligaciones del Gobierno en el aseguramiento de la seguridad social y la posibilidad de alcanzar una pensión.

Anexos

Anexo 1

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
1	Ingresos	110,47	106,50	10,4%	10,6%
1.1	Ingresos corrientes	105,05	101,11	9,9%	10,1%
1.1.1	Tributarios	35,33	33,03	3,3%	3,3%
1.1.1.01	Industria y comercio	9,22	8,81	0,9%	0,9%
1.1.1.02	Predial Unificado	8,80	9,16	0,8%	0,9%
1.1.1.03	ImpoConsumo (Lic. Vinos y Cerv.)	3,98	3,41	0,4%	0,3%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	2,05	1,71	0,2%	0,2%
1.1.1.05	Estampillas	2,76	2,13	0,3%	0,2%
1.1.1.06	Registro y anotación	1,16	1,00	0,1%	0,1%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,75	0,79	0,1%	0,1%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	1,16	1,13	0,1%	0,1%
1.1.1.09	Vehículos automotores	1,02	1,06	0,1%	0,1%
1.1.1.10	Alumbrado público	1,16	1,19	0,1%	0,1%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	1,06	0,76	0,1%	0,1%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,39	0,41	0,0%	0,0%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,50	0,35	0,0%	0,0%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,32	0,25	0,0%	0,0%
1.1.1.98	Otros	1,00	0,89	0,1%	0,1%
1.1.2	No tributarios	4,96	3,84	0,5%	0,4%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	3,14	2,90	0,3%	0,3%
1.1.2.10	Otros	1,82	0,94	0,2%	0,1%
1.1.3	Transferencias y aportes	64,75	64,24	6,1%	6,4%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	2,80	2,97	0,3%	0,3%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	38,06	39,72	3,6%	4,0%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	8,45	4,85	0,8%	0,5%
1.1.3.04	Transferencias inversión – Partic.	0,79	0,83	0,1%	0,1%
1.1.3.05	Transferencias inversión – Nivel central	12,41	14,02	1,2%	1,4%
1.1.3.06	Transferencias inversión – Nivel departamental	1,93	1,44	0,2%	0,1%
1.1.3.07	Transferencias inversión – Nivel municipal	0,24	0,34	0,0%	0,0%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,08	0,08	0,0%	0,0%
1.2	Ingresos de capital	5,43	5,39	0,51%	0,54%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	-	-	0,0%	0,0%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,10	0,08	0,0%	0,0%
1.2.3	Reintegros	0,22	0,21	0,0%	0,0%
1.2.4	rendimientos por op. financieras	1,65	1,32	0,2%	0,1%
1.2.5	utilidades y excedentes fros.	2,77	2,94	0,3%	0,3%

Continuación Anexo 1

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
1.2.9	Otros	0,67	0,85	0,1%	0,1%
2	Gastos	(115,33)	(104,58)	-10,9%	-10,4%
2.1	Gastos corrientes	(20,47)	(18,56)	-1,9%	-1,9%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(20,47)	(18,56)	-1,9%	-1,9%
2.1.1.01	Gastos de personal	(5,89)	(6,20)	-0,6%	-0,6%
2.1.1.02	Gastos generales	(2,30)	(1,94)	-0,2%	-0,2%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(11,07)	(9,29)	-1,0%	-0,9%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(1,26)	(0,63)	-0,1%	-0,1%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,35)	(0,31)	0,0%	0,0%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(4,75)	(3,96)	-0,4%	-0,4%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(2,61)	(2,38)	-0,2%	-0,2%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	(0,09)	(0,01)	0,0%	0,0%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(2,01)	(2,02)	-0,2%	-0,2%
2.1.1.05	Otros	(0,24)	(0,21)	0,0%	0,0%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,97)	(0,92)	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,75)	(0,69)	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,22)	(0,23)	0,0%	0,0%
2.2	Gastos de capital	(94,85)	(86,01)	-8,9%	-8,6%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(23,30)	(13,54)	-2,2%	-1,4%
2.2.1.01	Infraestructura	(23,30)	(13,54)	-2,2%	-1,4%
2.2.1.01.01	Construcción	(12,44)	(6,86)	-1,2%	-0,7%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,39)	(0,12)	0,0%	0,0%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(10,46)	(6,56)	-1,0%	-0,7%
2.2.2	Otros	(71,55)	(72,47)	-6,7%	-7,2%
2.2.2.01	Dotación	(4,91)	(4,04)	-0,5%	-0,4%
2.2.2.02	Recurso humano	(53,36)	(55,57)	-5,0%	-5,5%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(1,13)	(0,75)	-0,1%	-0,1%
2.2.2.04	Administración del Estado	(1,82)	(1,51)	-0,2%	-0,2%
2.2.2.05	Subsidios	(8,94)	(9,65)	-0,8%	-1,0%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(1,34)	(0,91)	-0,1%	-0,1%
2.2.2.07	Gastos Operativos Inversión SGR	(0,05)	(0,03)	0,0%	0,0%
3	préstamo neto	0,05	(0,19)	0,0%	0,0%
3.1	Obtención	0,14	(0,07)	0,0%	0,0%
3.2	Concesión	(0,09)	(0,12)	0,0%	0,0%
4	Balance	(4,80)	1,74	-0,5%	0,2%
5	Financiamiento	4,80	(1,74)	0,5%	-0,2%

Continuación Anexo 1

Balance fiscal
Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
5.1	Crédito externo neto	0,22	0,11	0,0%	0,0%
5.2	Crédito interno neto	2,37	0,09	0,2%	0,0%
5.3	Recursos del balance (+)	14,55	11,21	1,4%	1,1%
5.4	Cuentas transitorias	2,21	1,39	0,2%	0,1%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,60	0,82	0,1%	0,1%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,73)	(0,75)	-0,1%	-0,1%
5.4.8	Desahorro Fonpet	2,34	1,31	0,2%	0,1%
5.5	Variación otros activos	0,01	(0,00)	0,0%	0,0%
5.6	ventas de activos no financieros (+)	0,02	0,01	0,0%	0,0%
5.9	Resultado presupuestal	(14,58)	(14,54)	-1,4%	-1,5%
5.9.1	Superávit	(15,70)	(14,73)	-1,5%	-1,5%
5.9.2	Déficit	1,12	0,19	0,1%	0,0%

Fuente: DCEF. Elaboración DEM.

Incluye: 1.073 gobiernos territoriales que reportaron información de la programación y ejecución presupuestal a la CGR en 2019 y 2020. Se trata de 31 municipios capitales, 32 departamentos y 1.010 municipios no capitales.

Anexo 2

Balance fiscal
Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
1	Ingresos	32,72	29,85	3,08%	2,98%
1.1	Ingresos corrientes	31,51	29,00	2,97%	2,89%
1.1.1	Tributarios	9,25	8,20	0,872%	0,818%
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. Vinos y cerv.)	3,58	3,09	0,34%	0,31%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,45	0,39	0,04%	0,04%
1.1.1.05	Estampillas	1,38	1,15	0,13%	0,11%
1.1.1.06	Registro y anotación	1,16	1,00	0,11%	0,10%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,91	0,92	0,09%	0,09%
1.1.1.09	Vehículos automotores	1,02	1,06	0,10%	0,11%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,27	0,22	0,03%	0,02%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,28	0,23	0,03%	0,02%
1.1.1.98	Otros	0,20	0,14	0,02%	0,01%
1.1.2	No tributarios	1,91	1,67	0,18%	0,17%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,52	1,02	0,05%	0,10%
1.1.2.10	Otros	1,40	0,65	0,13%	0,06%
1.1.3	Transferencias y aportes	20,35	19,13	1,92%	1,91%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,46	0,57	0,04%	0,06%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	13,41	13,41	1,26%	1,34%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	4,24	2,55	0,40%	0,25%
1.1.3.04	Transferencias inversión – partic.	0,58	0,62	0,05%	0,06%
1.1.3.05	Transferencias inversión – nivel central	1,55	1,83	0,15%	0,18%
1.1.3.06	Transferencias inversión – nivel departamental	0,02	0,02	0,00%	0,00%
1.1.3.07	Transferencias inversión – nivel municipal	0,08	0,13	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.2	Ingresos de capital	1,22	0,85	0,11%	0,08%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,01	0,03	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,11	0,12	0,01%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,47	0,27	0,04%	0,03%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,36	0,33	0,03%	0,03%
1.2.9	Otros	0,27	0,11	0,03%	0,01%
2	Gastos	(33,44)	(29,72)	-3,15%	-2,96%
2.1	Gastos corrientes	(5,29)	(4,61)	-0,50%	-0,46%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(5,29)	(4,61)	-0,50%	-0,46%
2.1.1.01	Gastos de personal	(1,26)	(1,31)	-0,12%	-0,13%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,50)	(0,40)	-0,05%	-0,04%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(3,00)	(2,50)	-0,28%	-0,25%

Continuación Anexo 2

Balance fiscal
Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al Nivel Nacional	(0,66)	(0,35)	-0,06%	-0,03%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,32)	(0,28)	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,18)	(0,14)	-0,02%	-0,01%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,25)	(1,19)	-0,12%	-0,12%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	(0,04)	-	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,55)	(0,54)	-0,05%	-0,05%
2.1.1.05	Otros	(0,20)	(0,18)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,33)	(0,22)	-0,03%	-0,02%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,25)	(0,15)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,08)	(0,07)	-0,01%	-0,01%
2.2	Gastos de capital	(28,15)	(25,11)	-2,65%	-2,50%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(6,88)	(4,28)	-0,65%	-0,43%
2.2.1.01	Infraestructura	(6,88)	(4,28)	-0,65%	-0,43%
2.2.1.01.01	Construcción	(3,45)	(1,96)	-0,32%	-0,20%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,11)	0,01	-0,01%	0,00%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(3,33)	(2,32)	-0,31%	-0,23%
2.2.2	Otros	(21,27)	(20,83)	-2,00%	-2,08%
2.2.2.01	Dotación	(1,19)	(1,18)	-0,11%	-0,12%
2.2.2.02	Recurso humano	(17,41)	(17,69)	-1,64%	-1,76%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,47)	(0,23)	-0,04%	-0,02%
2.2.2.04	Administración del estado	(0,53)	(0,31)	-0,05%	-0,03%
2.2.2.05	Subsidios	(1,14)	(1,06)	-0,11%	-0,11%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,52)	(0,35)	-0,05%	-0,04%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	(0,02)	(0,01)	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	0,03	(0,01)	0,00%	0,00%
3.1	Obtención	0,01	(0,00)	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	0,02	(0,00)	0,00%	0,00%
4	Balance	(0,69)	0,13	-0,06%	0,01%
5	Financiamiento	0,69	(0,13)	0,06%	-0,01%
5.1	Crédito externo neto	0,14	0,00	0,01%	0,00%
5.2	Crédito interno neto	(0,00)	(0,22)	0,00%	-0,02%
5.3	Recursos del balance (+)	4,74	4,36	0,45%	0,44%
5.4	Cuentas transitorias	0,96	0,75	0,09%	0,07%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,11	0,09	0,01%	0,01%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,12)	(0,09)	-0,01%	-0,01%
5.4.8	Desahorro fonpet	0,97	0,75	0,09%	0,08%

Continuación Anexo 2

Balance fiscal
Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
5.5	Variación otros activos	0,02	-	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,00	0,00	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	(5,17)	(5,03)	-0,49%	-0,50%
5.9.1	Superávit	(5,51)	(5,03)	-0,52%	-0,50%
5.9.2	Déficit	0,34	0,00	0,03%	0,00%

Fuente: DCEF. Elaboración DEM.
Incluye: 32 departamentos.

Anexo 3

Balance fiscal
Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
1	Ingresos	40,57	40,86	3,82%	4,08%
1.1	Ingresos corrientes	36,91	36,68	3,48%	3,66%
1.1.1	Tributarios	17,55	16,80	1,65%	1,68%
1.1.1.01	Industria y comercio	6,57	6,28	0,62%	0,63%
1.1.1.02	Predial unificado	6,49	6,62	0,61%	0,66%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,93	0,71	0,09%	0,07%
1.1.1.05	Estampillas	0,53	0,40	0,05%	0,04%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,72	0,76	0,07%	0,08%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,57	0,56	0,05%	0,06%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,40	0,31	0,04%	0,03%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,19	0,20	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,17	0,13	0,02%	0,01%
1.1.1.98	Otros	0,97	0,82	0,09%	0,08%
1.1.2	No tributarios	2,05	1,38	0,19%	0,14%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	1,77	1,14	0,17%	0,11%
1.1.2.10	Otros	0,28	0,24	0,03%	0,02%
1.1.3	Transferencias y aportes	17,32	18,50	1,63%	1,85%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,48	0,49	0,05%	0,05%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	11,91	12,63	1,12%	1,26%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	0,38	0,28	0,04%	0,03%
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,20	0,20	0,02%	0,02%
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	3,91	4,47	0,37%	0,45%
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	0,33	0,31	0,03%	0,03%
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,10	0,14	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,00	0,00	0,00%	0,00%
1.2	Ingresos de capital	3,66	4,18	0,34%	0,42%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,05	0,04	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,01	0,04	0,00%	0,00%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,96	0,89	0,09%	0,09%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	2,35	2,56	0,22%	0,26%
1.2.9	Otros	0,29	0,65	0,03%	0,07%
2	Gastos	(43,52)	(40,96)	-4,10%	-4,09%
2.1	Gastos corrientes	(10,20)	(9,00)	-0,96%	-0,90%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(10,20)	(9,00)	-0,96%	-0,90%
2.1.1.01	Gastos de personal	(2,18)	(2,34)	-0,21%	-0,23%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,88)	(0,75)	-0,08%	-0,07%

Continuación Anexo 3

Balance fiscal
Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(6,73)	(5,43)	-0,63%	-0,54%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,49)	(0,14)	-0,05%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(4,46)	(3,69)	-0,42%	-0,37%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,05)	(0,87)	-0,10%	-0,09%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	(0,00)	0,00	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,72)	(0,73)	-0,07%	-0,07%
2.1.1.05	Otros	(0,01)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,41)	(0,48)	-0,04%	-0,05%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,29)	(0,33)	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,12)	(0,14)	-0,01%	-0,01%
2.2	Gastos de capital	(33,32)	(31,96)	-3,14%	-3,19%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(5,97)	(3,39)	-0,56%	-0,34%
2.2.1.01	Infraestructura	(5,97)	(3,39)	-0,56%	-0,34%
2.2.1.01.01	Construcción	(3,20)	(1,69)	-0,30%	-0,17%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,10)	(0,02)	-0,01%	0,00%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(2,67)	(1,68)	-0,25%	-0,17%
2.2.2	Otros	(27,35)	(28,57)	-2,58%	-2,85%
2.2.2.01	Dotación	(2,59)	(2,16)	-0,24%	-0,21%
2.2.2.02	Recurso humano	(16,80)	(18,07)	-1,58%	-1,80%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,31)	(0,23)	-0,03%	-0,02%
2.2.2.04	Administración del estado	(0,90)	(0,83)	-0,08%	-0,08%
2.2.2.05	Subsidios	(6,25)	(7,00)	-0,59%	-0,70%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,50)	(0,28)	-0,05%	-0,03%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	(0,11)	(0,11)	-0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	(0,11)	(0,11)	-0,01%	-0,01%
4	Balance	(3,06)	(0,21)	-0,29%	-0,02%
5	Financiamiento	3,06	0,21	0,29%	0,02%
5.1	Crédito externo neto	(0,08)	0,12	-0,01%	0,01%
5.2	Crédito interno neto	2,17	0,60	0,20%	0,06%
5.3	Recursos del balance (+)	5,47	3,83	0,52%	0,38%
5.4	Cuentas transitorias	0,55	0,44	0,05%	0,04%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,25	0,46	0,02%	0,05%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,38)	(0,40)	-0,04%	-0,04%

Continuación Anexo 3

Balance fiscal
Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,68	0,39	0,06%	0,04%
5.5	Variación otros activos	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,01	0,00	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	(5,06)	(4,78)	-0,48%	-0,48%
5.9.1	Superávit	(5,17)	(4,80)	-0,49%	-0,48%
5.9.2	Déficit	0,11	0,02	0,01%	0,00%

Fuente: DCEF. Elaboración DEM.
Incluye: 31 municipios capitales.

Anexo 4

Balance fiscal
Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
1	Ingresos	37,18	35,79	3,50%	3,57%
1.1	Ingresos corrientes	36,62	35,43	3,45%	3,53%
1.1.1	Tributarios	8,54	8,03	0,80%	0,80%
1.1.1.01	Industria y comercio	2,64	2,53	0,25%	0,25%
1.1.1.02	Predial unificado	2,30	2,53	0,22%	0,25%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,67	0,60	0,06%	0,06%
1.1.1.05	Estampillas	0,85	0,58	0,08%	0,06%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,03	0,03	0,00%	0,00%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,58	0,62	0,06%	0,06%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,38	0,23	0,04%	0,02%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,20	0,21	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,33	0,22	0,03%	0,02%
1.1.1.98	Otros	0,55	0,50	0,05%	0,05%
1.1.2	No tributarios	1,00	0,79	0,09%	0,08%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,85	0,74	0,08%	0,07%
1.1.2.10	Otros	0,15	0,05	0,01%	0,01%
1.1.3	Transferencias y aportes	27,09	26,61	2,55%	2,65%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	1,85	1,91	0,17%	0,19%
1.1.3.02	Transferencias inversión - sgp	12,73	13,69	1,20%	1,37%
1.1.3.03	Transferencias inversión - regalías	3,83	2,03	0,36%	0,20%
1.1.3.04	Transferencias inversión - partic.	0,01	0,01	0,00%	0,00%
1.1.3.05	Transferencias inversión - nivel central	6,95	7,72	0,65%	0,77%
1.1.3.06	Transferencias inversión - nivel departamental	1,58	1,11	0,15%	0,11%
1.1.3.07	Transferencias inversión - nivel municipal	0,06	0,07	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	0,08	0,08	0,01%	0,01%
1.2	Ingresos de capital	0,56	0,36	0,05%	0,04%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,05	0,01	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,10	0,06	0,01%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. Financieras	0,22	0,17	0,02%	0,02%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,07	0,04	0,01%	0,00%
1.2.9	Otros	0,12	0,08	0,01%	0,01%
2	Gastos	(38,36)	(33,89)	-3,61%	-3,38%
2.1	Gastos corrientes	(4,98)	(4,95)	-0,47%	-0,49%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(4,98)	(4,95)	-0,47%	-0,49%
2.1.1.01	Gastos de personal	(2,45)	(2,54)	-0,23%	-0,25%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,92)	(0,80)	-0,09%	-0,08%

Continuación Anexo 4

Balance fiscal
Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(1,34)	(1,36)	-0,13%	-0,14%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,11)	(0,14)	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,03)	(0,03)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,11)	(0,12)	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,31)	(0,31)	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.05	Transferencias sgr	(0,05)	(0,01)	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(0,73)	(0,75)	-0,07%	-0,07%
2.1.1.05	Otros	(0,03)	(0,03)	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,24)	(0,22)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,21)	(0,21)	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,02)	(0,02)	0,00%	0,00%
2.2	Gastos de capital	(33,38)	(28,94)	-3,15%	-2,89%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(10,45)	(5,87)	-0,98%	-0,59%
2.2.1.01	Infraestructura	(10,45)	(5,87)	-0,98%	-0,59%
2.2.1.01.01	Construcción	(5,79)	(3,21)	-0,55%	-0,32%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,19)	(0,10)	-0,02%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(4,46)	(2,56)	-0,42%	-0,26%
2.2.2	Otros	(22,93)	(23,07)	-2,16%	-2,30%
2.2.2.01	Dotación	(1,13)	(0,71)	-0,11%	-0,07%
2.2.2.02	Recurso humano	(19,14)	(19,81)	-1,80%	-1,98%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,35)	(0,29)	-0,03%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del estado	(0,39)	(0,38)	-0,04%	-0,04%
2.2.2.05	Subsidios	(1,54)	(1,58)	-0,15%	-0,16%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,32)	(0,27)	-0,03%	-0,03%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	(0,03)	(0,02)	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	0,13	(0,07)	0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	0,13	(0,07)	0,01%	-0,01%
3.2	Concesión	0,00	(0,00)	0,00%	0,00%
4	Balance	(1,05)	1,83	-0,10%	0,18%
5	Financiamiento	1,05	(1,83)	0,10%	-0,18%
5.1	Crédito externo neto	0,15	(0,01)	0,01%	0,00%
5.2	Crédito interno neto	0,21	(0,29)	0,02%	-0,03%
5.3	Recursos del balance (+)	4,33	3,02	0,41%	0,30%
5.4	Cuentas transitorias	0,70	0,19	0,07%	0,02%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,23	0,27	0,02%	0,03%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,22)	(0,25)	-0,02%	-0,03%

Continuación Anexo 4

Balance fiscal
Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos		% del PIB	
		2019	2020	2019	2020
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,69	0,17	0,06%	0,02%
5.5	Variación otros activos	(0,00)	0,00	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de Activos No Financieros (+)	0,01	0,00	0,00%	0,00%
5.9	Resultado Presupuestal	(4,35)	(4,74)	-0,41%	-0,47%
5.9.1	Superávit	(5,03)	(4,90)	-0,47%	-0,49%
5.9.2	Déficit	0,68	0,16	0,06%	0,02%

Fuente: DCEF. Elaboración DEM.
Incluye: 1.010 municipios no capitales.

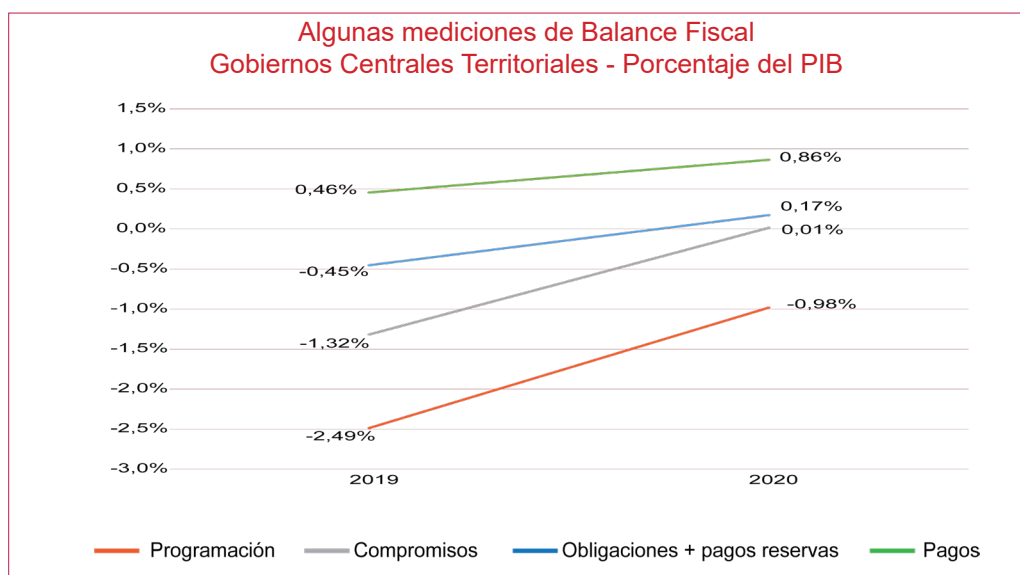
Nota metodológica

Nota metodológica

La fuente de información que se utilizó para calcular el resultado fiscal que se muestra en este capítulo corresponde a la programación y ejecución presupuestal reportada a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de los gobiernos territoriales a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP-, tanto para la categoría CGR Sistema General de Regalías, como para la Categoría CGR Presupuestal.

Aunque los resultados fiscales posibles a partir de la información referenciada son múltiples (el Gráfico 0 muestra algunos de ellos) la CGR optó por analizar el resultado por obligaciones que corresponde a la sumatoria de obligaciones + pagos de las reservas presupuestales del año anterior.

Gráfico 0



Fuente: DCEF. Elaboración DEM.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
C O L O M B I A