



## COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CCU-CS-CV19-955-2023  
Bogotá, 04 de mayo de 2023

**PARA: GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**DE: ALFREDO ROCHA ROJAS**  
Secretario.

### **Asunto: INFORME SUBCOMISIÓN CONTRALORÍA GENERAL**

Para su conocimiento y fines pertinentes, de manera atenta me permito remitir a su despacho Informes presentados por los Honorables Senadores **JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD** y **CARLOS MARIO FARELO DAZA**, integrantes de la Subcomisión encargada de realizar el estudio de los mismos a la Contraloría General de la República.

Informe de la situación de la Deuda Pública  
Informe de la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro

Lo anterior, dando cumplimiento al artículo 57 de la Ley 1757 del 2015.

Atentamente,

**ALFREDO ROCHA ROJAS**  
Secretario

Elaboró: Luz Mary Veloza  
Revisó: Edwin Carreazo

**AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA**

Teléfonos 3824222 – 3824223  
Carrera 7ª No. 8-68, Oficina 232 Edificio Nuevo del Congreso  
E-Mail: [comision.cuarta@senado.gov.co](mailto:comision.cuarta@senado.gov.co)  
Bogotá D.C. - Colombia



Senado de la Republica

Bogotá D.C., 30 de octubre de 2022

DOCTOR  
**ALFREDO ROCHA ROJAS**  
Secretario Comisión Cuarta  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto: SUBCOMISION - INFORMES CONTRALORIA GENERAL.**

De conformidad con la designación nos ha hecho la mesa directiva de la Comisión Cuarta Constitucional, en virtud de lo estipulado en el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015, de manera atenta presentamos las consideraciones generales sobre los informes anuales de rendición de cuentas presentados por parte de la Contraloría General de la Republica.

Cordialmente,

---

**JOHN MOISÉS BESAILE FAYAD**  
Senador de la República

---

**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
Senador de la Republica.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7ª No. 8- 68 Edificio Nuevo del Congreso



Senado de la Republica

## CONTENIDO DEL INFORME

### **1. INFORME CUENTA GENERAL DE PRESUPUESTO.**

- 1.1. Programación presupuestal 2021.
- 1.2. Servicio de la deuda.
- 1.3. Perdida de apropiación.
- 1.4. Rezago presupuestal.
- 1.5. Vigencias futuras.
- 1.6. Balance presupuestal.
- 1.7. Cuenta del tesoro.
- 1.8. Resultado global Tesorería y Deuda (crédito público)
- 1.9. Recursos para atender la Emergencia Social y Económica por la Covid.
- 1.10. Gasto público social.
- 1.11. Opinión no razonable.
- 1.12. Incorrecciones de las auditorias individuales.

### **2. INFORME GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA.**

- 2.1. Introducción.
- 2.2. Contexto económico nacional y global
- 2.3. Deuda del sector público colombiano.
- 2.4. Deuda externa del sector público colombiano.
- 2.5. Deuda interna del sector público colombiano.
- 2.6. Deuda del Gobierno Nacional Central.
- 2.7. Entidades descentralizadas 2018 – 2021.
- 2.8. Deuda de los gobiernos centrales territoriales.
- 2.9. Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7ª No. 8- 68 Edificio Nuevo del Congreso



Senado de la Republica

## 1. INFORME CUENTA GENERAL DE PRESUPUESTO.

“La Contraloría General de la República (CGR) en cumplimiento de lo establecido en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley 42 de 1993, analizó y auditó la programación y ejecución del Presupuesto General de la Nación, que comprendió: los estados que se detallan según el Decreto de Liquidación Anual, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados; los estados que muestran la ejecución de los egresos o Ley de Apropriaciones, detallados según el Decreto de Liquidación Anual; el estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos que refleja el superávit o déficit resultante; el detalle de los gastos pagados con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro”.

La Contraloría General de la República, con respecto a la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, emite **OPINION NO RAZONABLE**, la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación no presentó, de conformidad con los principios presupuestales y reglamentación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, los aspectos materiales del presupuesto correspondiente a la vigencia 2021.

### 1.1. Programación presupuestal.

El ejercicio de programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2021 se realizó en un ambiente de alta incertidumbre debido al desarrollo de la pandemia por la COVID-19. Los resultados económicos mostraron que la caída real de la economía en 2020 fue más drástica de lo esperado (7,0%), pero el rebote en 2021 resultó más fuerte que lo proyectado (10,7%). Uno de los fenómenos vividos durante 2021 fue un repunte no esperado de la inflación, llegando al 5,6%, frente a un supuesto de programación del 3,0%. Finalmente, la tasa de cambio presentó una tendencia creciente y una fuerte volatilidad a lo largo de 2021, de forma tal que el peso se depreció en 16,0% frente al dólar.

Para la vigencia fiscal 2021, el crecimiento real observado de la economía fue de 10,7%, superior al 6,6% proyectado, pero con el precedente de la contracción de la economía del -7% en la vigencia 2020. La proyección de ingresos de la Nación para 2021 se vio afectada por la baja en el crecimiento económico en 2020 y la mayor necesidad de recursos de endeudamiento público por parte de la Nación. El Gobierno Nacional esperaba mejorar el crecimiento económico por efecto del rebote posterior a la pandemia, de tal forma que el recaudo tributario mejoró en materia de impuestos sobre la renta, pero disminuyó en los indirectos, en especial sobre el IVA, aunque

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

#### Senado de la Republica

buena parte de lo presupuestario se basó en la obtención de mayores recursos de crédito, tanto en el mayor endeudamiento externo como el interno. A la vez, el gobierno continuó con sus operaciones de manejo de la deuda que solventaron la caja de la tesorería.

La apropiación presupuestal definitiva para la vigencia fiscal 2021, ascendió a \$343,98 billones (27,2% del PIB), partiendo de un presupuesto inicial de \$314,00 billones, (26,7% del PIB). Al cierre de la vigencia 2021, se presentó una adición en los ingresos de \$29,56 billones por cuenta de los Fondos Especiales de la Nación, Fondo de Mitigación de Emergencias, con \$21,82 billones; Ingresos de Capital, con \$10,03 billones representado en recursos del Crédito Interno y externo de \$27,55 billones y reducción de otros recursos de capital por \$22,15 billones; y reducción de los Ingresos Tributarios de \$2,46 billones.

En el proyecto del Presupuesto de Rentas del PGN 2021 los recursos de capital ascendieron a \$123,73 billones (39,4% del total). Dentro de las cuentas se observa que:

- Por disposición de activos se espera recibir \$12 billones, aunque no se cuenta con una relación de los activos que el Gobierno piensa sacar a la venta.
- Por recursos del balance se estimaron ingresos por \$12,32 billones. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, estos recursos “corresponden a la diferencia entre la disponibilidad inicial menos la final”. Aquí se resalta el alto grado de incertidumbre sobre estos recursos: debe tenerse en cuenta que en un ambiente económico tan incierto es especialmente difícil estimar la disponibilidad final debido a que los ingresos pueden caer más allá de lo esperado o podría requerirse un mayor gasto. Aunque el Ministerio de Hacienda advirtió que estos recursos correspondían, en lo fundamental, a colocaciones anticipadas de recursos de crédito (en la vigencia fiscal 2020 para prefinanciar el gasto de 2021), se mantuvo la incertidumbre sobre el acceso a los mercados de capitales.
- Por otros recursos de capital se estimaron \$26,20 billones. Según el Ministerio de Hacienda: “Este contiene las estimaciones del financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto aprobado y los recursos obtenidos por otras fuentes de financiamiento específicas. Para la obtención de estos recursos se cuenta con cerca de 18 meses, durante los cuales se tiene previsto emplear una estrategia de financiamiento que, con fundamento en un monitoreo permanente de los mercados financieros, minimice el riesgo cambiario y el riesgo de refinanciación”.

#### Senado de la Republica

En este sentido se incorporaron partidas donde no es evidente su fuente de financiación, las cuales representaron el 8,3% del PGN proyectado para 2021. Este faltante, de acuerdo con lo que se lee en la cita, se puede traducir en más deuda. No tener certeza sobre esta fuente de ingresos quiere decir que una parte equivalente del gasto esta desfinanciado, pues al final de la ejecución por traslados y operaciones presupuestales se reducen y se adicionan a la deuda.

Según el Sistema de Información Financiera de la Nación (SIIF), en la vigencia 2021 los recaudos netos en efectivo ascendieron a \$320,71 billones (27,2% del PIB) que representó el 93,2% del recaudo estimado. Los ingresos netos de la Nación llegaron a \$301,51 billones (92,7% de la meta anual), mientras que los ingresos propios de los Establecimientos Públicos alcanzaron \$19,21 billones (102,5% de la meta anual). Dentro de la ejecución de ingresos se destacó:

- El recaudo efectivo neto tributario en 2021 ascendió a \$161,32 billones, con un incremento de \$31,07 billones (23,8%). Esta recuperación en 2021 se asoció a la mayor actividad económica del país y a la estrategia del Gobierno Nacional de fortalecimiento de la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En 2021 los ingresos tributarios representaron el 53,6% de los ingresos de la Nación, el 48,1% en 2020 y el 68,8% en 2019.
- En 2021 los recursos del crédito ascendieron a \$87,05 billones (incluyendo los créditos registrados dentro de los fondos especiales), lo que representó una caída del 22,3% frente a 2020. Pese a esto, en 2021 se mantuvo una fuerte dependencia de los recursos del crédito. Así, mientras en 2019 por cada peso obtenido a través del crédito se recaudó \$4,01 billones en tributos, en 2020 esta proporción bajó a \$1,17 billones y en 2021 apenas a \$1,86 billones.
- Los ingresos, por disposición de activos, llegaron a \$13,63 billones, de los cuales el 99,9% correspondió a la venta de las acciones de la Nación en Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) E.S.P.
- Los ingresos por dividendos y utilidades presentaron una caída del 45,5% y se situaron en \$7,90 billones. Este menor ingreso se explicó básicamente por dos hechos: primero, las menores utilidades recibidas del Banco de la República por \$6,63 billones en 2021 frente a \$7,00 billones en 2020; y segundo, las menores utilidades de Ecopetrol que en 2021 entregó dividendos a la Nación por \$619 mil millones frente a \$6,55 billones en 2020.



#### Senado de la Republica

En cuanto a los gastos, las apropiaciones aprobadas fueron iguales al ingreso aforado por \$314,00 billones. Dado el comportamiento incierto del coronavirus, el Gobierno revisó al alza el presupuesto de emergencia, con lo que al cierre de 2021 se registró un definitivo de \$343,94 billones. De ese monto, se comprometieron \$323,79 billones con la siguiente distribución: funcionamiento con \$207,66 billones, inversión con \$56,48 billones y servicio de la deuda con \$59,65 billones.

Desde la vigencia 2020 el Gobierno Nacional ajustó el presupuesto de emergencia, de tal forma que el presupuesto inicial de \$271,71 billones se incrementaron a \$309,22 billones. Para la Vigencia 2021, de un presupuesto aprobado por \$314,00 billones, se registraron apropiaciones definitivas al cierre por \$343,94 billones. Los principales ajustes presupuestales en la vigencia 2021, por \$29,43 billones, se encaminaron a fortalecer el gasto social, especialmente el generado por la pandemia en la salud pública y protección de la población vulnerable; adicional a la reactivación económica y generación de empleo, lo cual quedó plasmado en el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 y los artículos 62 y 63 de la Ley 2155 de 2021 (de Inversión Social).

Los principales hechos que se dieron en la programación del gasto, por sus montos fueron los siguientes: 1.) El gasto en funcionamiento se adicionó en \$28,95 billones, de los cuales se sumaron a las transferencias \$25,74 billones, especialmente en los siguientes rubros: 1) Para el FOME se aplicó la figura del artículo 46 de la Ley de Presupuesto 2021 y se apropiaron \$13,17 billones; Se incorporaron \$6,92 billones para aseguramiento en salud; y El resto de las transferencias se adicionaron en \$5,52 billones; 2.) El monto del servicio de la deuda se mantuvo en \$70,52 billones, pero se realizaron traslados reduciendo la externa y aumentando la interna por un monto equivalente de \$0,13 billones y se continuó con las operaciones de redención anticipada de títulos por \$5,31 billones (valor costo) en noviembre de 2021, debido al espacio generado en 2020 con el canje con títulos que vencían en 2021 por \$5,02 billones; 3.) Se incorporaron cuentas por pagar por \$4,43 billones para el servicio de la deuda con la siguiente distribución: \$1,45 billones a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias o conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones para la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo y \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG). 4.) Se constituyeron reservas presupuestales en el servicio de la deuda por \$5,03 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022; 5.) Utilización de las reservas presupuestales de la vigencia 2020 que debieron marcarse como cuentas por pagar,



### Senado de la Republica

pero que se obligó a procesarlas en el SIIF como reservas (monto); y 6.) Finalmente, el gasto en inversión se adicionó en \$1,09 billones.

## 1.2. Servicio de la deuda.

Una de las peculiaridades en el proceso de aprobación del PGN en las últimas vigencias fue la disminución del monto destinado al servicio de la deuda aprobado por el Congreso de la República respecto al monto propuesto en el proyecto original presentado por el Ministerio de Hacienda. Ya que el monto total del PGN no se altera, el recorte en el servicio de la deuda se destinó a inversión y funcionamiento.

Para 2021 se autorizó una apropiación inicial para servicio de la deuda de \$70,52 billones (6,0% del PIB) la cual superó en 31,5% al monto aprobado en 2020. La participación de la apropiación por servicio de la deuda en la apropiación total aprobada pasó del 23,3% en 2017 al 19,7% en 2020. En 2021 la participación se incrementó a 22,5% por los vencimientos esperados en esa vigencia, que llevaron a un incremento de los gastos por amortizaciones de la deuda apropiadas del 50,6%.

Los gastos por servicios de la deuda vienen perdiendo participación dentro de la ejecución del PGN medida por el momento de obligación. Se puede observar que el servicio de la deuda entre 2000 y 2007 representó, en promedio, el 36,9% de las obligaciones totales del PGN. El indicador mantuvo desde entonces una tendencia descendente hasta alcanzar un mínimo de 17,5% en 2020. La ratio entre las obligaciones por servicio de la deuda y las obligaciones totales en la vigencia 2021 fue del 18,2%, el incremento del indicador muestra el impacto de la depreciación del peso colombiano y la concentración de vencimientos de bonos externos en 2021.

La estrategia del Gobierno Nacional de colocar deuda a más largo plazo, las tasas más favorables obtenidas en las operaciones de crédito público desde que se recuperó el grado de inversión en 2011, el uso rutinario de operaciones de canje de TES B y de recompras de títulos externos (que no tienen impacto presupuestal) y en años recientes la autorización del Congreso de la República al Gobierno para usar apropiaciones de la vigencia inmediatamente anterior para pagar gastos de la vigencia actual (como pasó en 2019 y 2021), fueron los factores que explicaron esta disminución.

Aunque el Gobierno siguió hasta 2019 una estrategia de acudir a mayor endeudamiento interno, las fuertes depreciaciones del peso colombiano en 2014, 2015 y 2020 aumentaron los gastos asociados a la deuda externa. En 2020 y 2021 se acudió a mayor endeudamiento externo con el fin de atender la crisis por la COVID-19, lo cual repercutirá en las próximas vigencias.



### Senado de la Republica

Para interpretar lo ocurrido con el servicio de la deuda en la vigencia 2021 se requiere tener en cuenta que dentro del articulado del PGN 2021 se incluyó, en el artículo 25, comentado anteriormente, la posibilidad de utilización de apropiaciones de gasto de 2020 para atender el servicio de la deuda de la vigencia 2021.

Este tipo de autorización le permitió al Gobierno Nacional, en las últimas leyes de presupuesto, la posibilidad de cubrir parcialmente los gastos por servicio de la deuda de una vigencia con las apropiaciones de la vigencia anterior. Dicha posibilidad se usó en las vigencias fiscales 2019 y 2021. Por ello, si se comparan los pagos de la vigencia por servicio de la deuda de la vigencia actual y los que incluyen el rezago ejecutado, se encuentra un significativo incremento en estas dos vigencias. Nótese que no se trata de la ejecución de una reserva como tal, ya que el Gobierno no deja compromisos asociados a las operaciones de crédito público (amortizaciones, intereses o comisiones) pendientes de pago (lo que se interpretaría por los mercados financieros nacionales e internacionales como un incumplimiento de pago -default-) sino que la constitución de ese rezago es un mero formalismo a través de un registro presupuestal para poder hacer uso de la autorización dada por el Congreso de la República.

Para 2021 se contaba con \$70,52 billones de la apropiación aprobada y con un monto no determinado en el momento de la aprobación del PGN 2021, correspondiente a las apropiaciones no utilizadas de 2020. Al cierre de la vigencia 2020 el Gobierno Nacional comprometió \$53,23 billones por servicio de la deuda y obligó \$45,28 billones con lo que pudo contar con una aprobación de gasto adicional por \$7,95 billones. Nótese que, por un lado, frente al proyecto inicial del PGN 2021 el Congreso disminuyó el servicio de la deuda en \$5,38 billones (Cuadro 2-37) y, por otra parte, le dieron al Gobierno Nacional una autorización no determinada en el artículo 25 que se tradujo en una aprobación de gasto adicional de \$7,95 billones. En total entonces, el Gobierno Nacional podría gastar en servicio de la deuda \$78,47 billones.

Por ello la ejecución del servicio de la deuda debe incluir no solo lo correspondiente a la vigencia actual, y agregar lo correspondiente a esa especie de reserva constituida en 2020, siendo el agregado el que resultó relevante. Los pagos por servicio de la deuda llegaron en 2021 a \$62,54 billones (5,3% del PIB), de los cuales \$20,31 billones correspondieron a deuda externa y \$42,23 billones a deuda interna. Respecto a 2020 los pagos por servicio de la deuda se incrementaron en 38,0%.



Senado de la Republica

### **1.3. Pérdida de apropiación.**

El artículo 14 del Estatuto Orgánico de Presupuesto estableció el principio de anualidad: “El año fiscal comienza el 10. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. En ejercicio recurrente del Gobierno Nacional en la programación presupuestal se sobrestimaron los ingresos, en una práctica que aumentó los posibles montos de ejecución por parte de las entidades públicas por encima del espacio fiscal real.

Para 2018 el GNC realizó una operación singular mediante la cual lo que debió ser una pérdida de apropiación en deuda por \$10,58 billones, terminó como reservas presupuestales que permitió el pago de deuda de 2019, registrando un cumplimiento de la ejecución de la deuda en un 99%, mientras que las pérdidas fueron mínimas.

A esa práctica con el servicio de la deuda se agregó otra al incorporar en la en funcionamiento como una fuente de financiación para la siguiente vigencia. Esto se hizo mediante el artículo 39 de la Ley 2063 de 2020 de la siguiente forma: “Para garantizar la continuidad de la política integral de solventar las necesidades sociales y económicas y la reactivación de la economía durante la vigencia 2021, autorícese al Gobierno nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2021 los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020 financiados con los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

Para 2021 las pérdidas alcanzaron \$20,18 billones, y el Gobierno Nacional mediante las operaciones presupuestales de las vigencias anteriores, el ajuste en la normativa y las operaciones de manejo de la deuda, se generaron pérdidas de apropiación por \$10,87 billones del servicio de la deuda externa e interna, cuando su ejecución según los vencimientos se cumplió cabalmente.

A ello se sumó que, por efectos de la programación presupuestal, las operaciones de manejo de la deuda y los ajustes fiscales, las Reservas Presupuestales sumaron \$23,49 billones, de las cuales \$5,06 billones correspondieron a servicio de la deuda, que en estricto sentido debieron registrarse como pérdidas de apropiación. Este tipo de manejo reflejó el incumplimiento de los principios presupuestales de planificación, universalidad y anualidad frente a la ejecución del presupuesto General de la Nación.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

#### Senado de la Republica

En la vigencia 2021 se registraron pérdidas por \$6,22 billones en funcionamiento, correspondientes a un billón de pesos en gastos de personal; \$0,29 billones en adquisición de bienes y servicios y \$4,49 billones en transferencias (\$1,11 billones en FOME; \$0,34 billones en pagos pensionales sin FOMAG; \$0,04 billones en aseguramiento en salud y \$3,00 billones en otras transferencias) (Cuadro 1-11).

Los ajustes en el rubro de inversión también han sido una práctica constante para acumular pérdidas de apropiación en ejecución presupuestal, con lo cual resulta como variable de ajuste para cumplir las metas fiscales. Las pérdidas de apropiación en la inversión alcanzaron \$3,09 billones.

Finalmente, la CGR, insiste en el papel del Congreso de la República, en el ejercicio del control político en la programación y aprobación del presupuesto al de cada vigencia, siendo importante que se analice lo ocurrido en las últimas cuatro vigencias para contar con las perspectivas de cómo se está programando el presupuesto y velar porque se cumpla con las reglas establecidas en el EOP y con los preceptos de un Estado Social de Derecho.

#### **1.4. Rezago presupuestal.**

El rezago constituido al cierre de la vigencia 2020 fue de \$27,26 billones, de los cuales \$26,34 billones (96,63%) correspondieron a reservas presupuestales y \$0,92 billones (3,37%) a cuentas por pagar, alcanzando en 2021 una ejecución del 97,8%.

Las reservas constituidas en 2020 se ejecutaron en un 97,74%, siendo las del servicio de la deuda las de más alta ejecución con un 99,90%, mientras que la más baja se presentó en las reservas constituidas para inversión con un 94,80%.

Como resultado de la prueba de auditoría realizada a 33 unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$24,48 billones (92,95% del total de las reservas constituidas), se determinó que la reserva presupuestal para 2020, para las entidades a las que se les practicó la prueba, estaba sobrestimada en \$12,95 billones, atendiendo la instrucción impartida en el artículo 27 de la Ley 2063 de 2020.

Las cuentas por pagar constituidas en 2020 alcanzaron una ejecución del 99,94%, reportando un logro en funcionamiento del 99,87%, mientras que en las cuentas por pagar correspondientes a inversión la ejecución fue del 99,98%.



#### Senado de la Republica

Bajo las mismas circunstancias de lo planteado en el numeral anterior, las cuentas por pagar se encontraban subestimadas, a la luz de la prueba realizada en las 33 unidades ejecutoras enunciadas, en un monto de \$12,95 billones.

Con base en los registros realizados por las entidades en el aplicativo SIIF Nación, el rezago constituido al cierre de la vigencia 2021 fue de \$24,41 billones, de los cuales \$23,49 billones (96,25%) correspondieron a reservas presupuestales, mientras que \$0,92 billones (3,75%) a cuentas por pagar.

Las reservas presupuestales se distribuyeron así: Servicio de la deuda \$5,06 billones (21,52%); inversión \$10,61 billones (45,16%) y funcionamiento \$7,83 billones (33,32%).

Se evidenció una disminución de \$2,85 billones (10,82%) en el monto de las reservas presupuestales constituidas con respecto a 2020. Las variaciones más significativas se reflejaron en los montos de reservas constituidas para funcionamiento, que pasaron de \$11,70 billones en 2020 a \$7,83 billones en 2021.

Es representativo el monto de las reservas presupuestales constituidas para el servicio de la deuda pública, que para 2021 alcanzaron un monto de \$5,06 billones, los cuales, casi en su totalidad, se observaron en el rubro de TES clase B con \$5,05 billones.

Con relación al cuatrienio 2014 a 2017, se evidenció un incremento del 290,39% en el monto promedio de las reservas presupuestales constituidas durante el período 2018 a 2021. Es así como mientras en el primer período el promedio de reservas presupuestales constituidas fue de \$7,60 billones, a lo largo del segundo el promedio fue de \$22,07 billones.

De las reservas presupuestales para funcionamiento constituidas durante la vigencia 2021, la mayor participación se evidenció en la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, que concentraron el 68,17% del total.

En cuanto a las reservas constituidas para inversión, el mayor monto le correspondió al Instituto Nacional de Vías (Invías) con \$1,41 billones destinados a la adquisición de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la infraestructura vial. La Presidencia de la República constituyó reservas presupuestales para inversión por un monto total de \$1,22 billones.



#### Senado de la Republica

La constitución de reservas presupuestales que deberían haberse constituido como cuentas por pagar toda vez que ya se habían recibido los bienes y servicios contratados, aun cuando se contaba con el PAC suficiente para dicho procedimiento.

Adicionalmente, resulta importante resaltar que, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 27 de la Ley 2159 de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continúa induciendo a las unidades ejecutoras del PGN a efectuar los registros de constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar contrariando las normas que para la materia están dispuestas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP):

*“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022.”*

Frente a esta situación, y con el fin de establecer un acercamiento a la realidad de los hechos económicos de la contabilidad del PGN, la CGR, en paralelo a los procesos auditores adelantados, solicitó a las unidades ejecutoras, sujetos de control durante la vigencia, certificar la realidad de los registros realizados en la constitución de las reservas y cuentas por pagar presupuestales.

Así las cosas, 75 unidades ejecutoras del PGN que certificaron la información solicitada y que constituyeron reservas presupuestales por valor de \$19,10 billones (81,31% del total de las reservas constituidas), reportaron ‘reservas inducidas’ por valor de \$4,47 billones, tendiendo la instrucción impartida en el artículo 27 de la ley 2159 de 2021

La realidad de los hechos económicos mostró para estas 75 unidades ejecutoras que la ‘reserva real’ fue de \$14,63 billones y que debieron constituirse como cuentas por pagar por \$5,19 billones puesto que se recibieron los bienes y servicios por ese monto.

En cuanto a la ejecución de las reservas se continúa desvirtuando el efecto de la Ley 225/95, que establece la ejecución del presupuesto dentro la vigencia, fomentándose la constitución de reservas como mecanismo ordinario de ejecución presupuestal, especialmente en el último mes del año y no por eventos excepcionales, así mismo la constitución como reservas de montos ya obligados que deberían ser registrados como cuentas por pagar.

#### Senado de la Republica

En la vigencia 2021 se continuó con la incorporación de las cuentas por pagar por \$4,43 billones en el servicio de la deuda con la siguiente distribución: \$1,45 billones dirigidas a acreencias y acuerdos de pago de servicios y tecnologías en salud; \$1,02 billones a sentencias y conciliaciones en mora; \$941.681,88 millones a cuentas del Fondo de Estabilización de Precios a los Combustibles (FEPC); \$328.907,87 millones a cancelación de bonos pensionales; \$316.797,57 millones a la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) contributivo; \$273.231,26 millones para cancelar laudos arbitrales del Fondo del Magisterio (FOMAG) y \$5,03 billones en constitución de reservas para el servicio de la deuda de reservas en 2021 que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022.

En resumen, del manejo de las reservas y las cuenta por pagar en la vigencia

- Reservas no refrendadas en los ejercicios de los auditores en un porcentaje superior al 5% del total, debido a que además de ser un incumplimiento normativo del artículo 40 de la Ley 42 de 1993, la causa radica principalmente en fallas de planeación o falencias de gestión. En este caso la Contraloría no refrendó reservas por un monto de \$0,88 billones.
- Incumpliendo de los límites establecidos por la Ley 225 de 1995, pues los recursos apropiados deben ajustarse a los propósitos para los que fueron aprobados, pues en caso de incumplimiento el presupuesto se debe reducir. Para la vigencia 2021, las reservas totales se excedieron en un 2,6% de gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión de los límites del 2% y 15% respectivamente establecidos por la Ley, ello originó una incorrección cuantitativa de \$5,8 billones.
- Constitución de reservas presupuestales cuando deberían ser cuentas por pagar, lo cual, a su vez, llevó al incumplimiento de los límites en la constitución de reservas y la contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$4,77 billones.

#### 1.5. Vigencias futuras.

Las vigencias futuras (VF) son autorizaciones que el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) hace a los órganos ejecutores del PGN para que puedan asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias siguientes al de la autorización, previo el cumplimiento de los requisitos para cada modalidad.



#### Senado de la Republica

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021, las VF autorizadas con corte a 31 de mayo de 2021 ascendieron a \$120,3 billones (pesos constantes de 2021). De las cuales, el 46,38% correspondió a Asociaciones Público- Privadas (APP); el 29,59% a excepcionales y el 24,02% a ordinarias. Estas VF comprometen los presupuestos anuales entre los años 2022 y 2048.

Evidentemente la utilización de las VF muestra la reducción del espacio fiscal para los presupuestos de los próximos años, pero es la garantía de que se cumplan las expectativas y contratos de la inversión pública. Esto se reflejó en el porcentaje de participación de las VF autorizadas en el PGN (excluyendo deuda) en años anteriores (2012 – 2021) donde el promedio fue de 12,3%. Para la vigencia 2021, este porcentaje fue 10,8%. Las vigencias ordinarias concentraron el 72% de los recursos comprometidos, principalmente en los últimos tres años: 2018, 2019 y 2020, las APP el 19% en los años 2014, 2015 y 2016 y el 9% fueron excepcionales.

Entre 2011 y 2020 se autorizaron vigencias futuras por \$27,88 billones para ser ejecutadas en 2021; sin embargo, tan solo se comprometió el 75%, por lo cual las autorizaciones por \$6,96 billones expiraron al no haberse comprometido a más tardar el 31 de diciembre del año de la autorización.

El monto de vigencias futuras comprometidas para ejecutarse en 2021 equivale al 6% del total de apropiaciones comprometidas para la misma vigencia.

Durante la vigencia 2021 se autorizaron vigencias futuras por \$50,46 billones, de las cuales el 59% fueron ordinarias, 27% de las APP y 14% excepcionales. Sin embargo, al cierre se comprometieron \$46,57 billones, que equivalen al 92% de las autorizaciones. Al no haberse comprometido los \$3,89 billones de vigencias futuras autorizadas al 31 de diciembre, estas expiraron, perdiéndose este espacio fiscal para ejecutar nuevos proyectos.

La mitad de los recursos comprometidos en vigencias ordinarias fueron para ejecutar en la vigencia 2022 y la otra mitad se distribuyó entre los años 2023 y 2030. Las APP se comprometieron a partir de 2023 hasta el 2045 y la excepcionales 2022 y 2030

Para la vigencia 2021, al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto por \$320,7 billones (recaudos menos devoluciones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN por \$323,8 billones, contenidos en el presente informe, se observó un resultado presupuestal negativo de \$3,0 billones. Lo cual representó una disminución frente al dato positivo arrojado en 2020 de \$2,9 billones.

## 1.6. Balance presupuestal.

Para el presente informe, el balance presupuestal es la comparación entre los ingresos recaudados efectivamente (fuentes) frente a los gastos medidos en el momento de compromisos (usos). En la vigencia 2021, aun cuando se presentó y aprobó un presupuesto equilibrado por \$314,00 billones, en la ejecución presupuestal se presentaron desequilibrios en los ingresos por efecto económico de la crisis fiscal local y mundial y los rezagos de la pandemia que debieron financiarse. De tal forma, el Gobierno ajustó los ingresos reduciendo los tributarios y aumentando los recursos del crédito, como se explicó en el presente informe. De igual forma, en los gastos se aumentaron en igual proporción al mayor aforo de recursos, para cubrir principalmente el gasto social.

Para la vigencia 2021, al comparar la ejecución de ingresos, recaudo neto por \$320,7 billones (recaudos menos devoluciones) y la ejecución de gastos por compromisos del PGN por \$323,8 billones, contenidos en el presente informe, se observó un resultado presupuestal negativo de \$3,0 billones, lo cual representó una disminución frente al dato positivo arrojado en 2020 de \$2,9 billones.

La programación presupuestal en los últimos cuatro años registró cambios importantes que se volvieron habituales y sobre los cuales la Contraloría General de la República (CGR) llamó la atención en varias oportunidades. La Ley del Presupuesto General se convirtió en una forma rápida de legislar para agilizar trámites o reservar recursos violando algunos de los principios presupuestales y, en algunas otras ocasiones, se da trámite a artículos que violan la unidad de materia.

Cambiaron la forma de ejecución del presupuesto al modificar la constitución de las cuentas por pagar para disminuirlas si no cuentan con el PAC respectivo y aumentar las reservas presupuestales. Con ello, las entidades deben constituir reservas a pesar de haber recibido los bienes o servicios. Adicionalmente, se induce un mayor volumen de pérdidas de apropiación para efectos de disminuir el gasto y, en unas ocasiones, se aplican con el aumento del servicio de la deuda para mantener recursos para operaciones en la siguiente vigencia, todo ello desvirtuando lo aprobado por el Congreso de la República en las diferentes leyes anuales del presupuesto.

Estas reglas mencionadas se aplicaron en la programación del presupuesto de las vigencias 2018, 2019, 2021 y 2022, sobre las cuales la CGR llamó la atención en su oportunidad, tanto en los informes anuales como en los comentarios al proyecto de presupuesto de esas vigencias. En especial los artículos 18, 25, 27.



Senado de la Republica

### 1.7. Cuenta del tesoro.

La Dirección General de Crédito Público y Tesorería Nacional DGCPNT (en adelante Tesorería) gestiona la liquidez y el manejo del portafolio de activos y pasivos del Gobierno Nacional y, por tanto, cumple un rol importante en la política fiscal. Esto mediante la administración de los ingresos, los gastos y el financiamiento de corto y mediano plazo, de acuerdo con el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), el Presupuesto General de la Nación, los marcos fiscales y los objetivos de la política económica.

En este capítulo se evalúa la gestión de liquidez del Gobierno a partir del flujo de caja y el portafolio global de la Tesorería, que incluye la caja y el portafolio en pesos y dólares propios de la Tesorería, así como los recursos de los Fondos que esta administra. Con el flujo de caja se determina las fuentes y usos y el balance de la Tesorería y su financiamiento, lo cual se integra con los balances contables de la Tesorería y la Deuda en el corto plazo (negocios que maneja la DGCPNT) lo que en conjunto permite evaluar la liquidez de la Tesorería y sus fuentes de financiamiento y examinar la capacidad de los activos del Gobierno para afrontar las obligaciones de corto plazo.

Fuentes y Uso de Fondos. Las principales fuentes de recursos de la Tesorería en 2021 fueron los ingresos tributarios, que, debido a la recuperación de la economía, crecieron en unos 23,3%, seguidos por los desembolsos de crédito interno, los cuales aumentaron 19,6%.

Otras fuentes de recursos fueron la desacumulación del portafolio del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) y el portafolio propio de la Tesorería, el uso de la caja acumulada en 2020, las utilidades transferidas por parte del Banco de la República y los ingresos No tributarios (Cuadro 3-1). Estos últimos presentaron un crecimiento significativo en 2021, debido a que en esta cuenta se registró el ingreso de \$13,7 billones proveniente de la venta de acciones del 51,4% que el Gobierno Nacional poseía en Interconexión Eléctrica ISA S.A.

Estas fuentes se destinaron en su mayor parte a gastos presupuestales, incluidos los gastos del FOME, y a las amortizaciones del crédito interno y externo.

El balance de caja de la Tesorería. Con la recuperación de la economía en 2021, aumentaron los ingresos tributarios, mientras los gastos si bien crecieron, lo hicieron a un menor ritmo que los ingresos. Esto arrojó un déficit de 68,1 billones, equivalente al 5,3% del PIB, que fue menor en 2,0 puntos porcentuales (p.b.) del PIB al déficit registrado en 2020.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



### Senado de la Republica

Como se mencionó arriba, los ingresos No tributarios experimentaron un incremento significativo en 2021, debido a los ingresos recibidos por la venta de acciones de ISA S.A., lo que representó un aumento de los ingresos del 1,2 p.p. del PIB. No obstante, estos recursos no debieron registrarse como ingresos no tributarios y debieron ser considerados como venta de activos fiscales en el flujo de caja de la Tesorería. Por esta razón deben considerarse como una operación de financiamiento (“por debajo de la línea”), de acuerdo con el manual de estadísticas del FMI. Si no se tienen en cuenta estos ingresos el déficit de la Tesorería en 2021 sería del orden del 6,4% del PIB, siendo aún inferior al déficit de 2020.

El déficit de Tesorería, por su parte, tuvo como contrapartida un financiamiento que provino del endeudamiento interno, que creció 22,0%, la liquidación de una parte del portafolio propio y del FOME, el uso de recursos de caja y las utilidades del Banco de la República, que fueron menores a las de 2020.

Las operaciones de Tesorería presentaron un aumento (por eso su signo negativo “por debajo de la línea”), destacándose los reintegros de fiducias y los patrimonios autónomos y los recursos de los Fondos Administrados, lo cual en conjunto le brindaron liquidez permanente a la Tesorería.

Portafolios de la Tesorería y fondos administrados. El saldo del portafolio de la Tesorería y los Fondos administrados se situó en 2021 en \$46,3 billones, lo que representó una disminución del 20,1% con respecto al 2020. Esta reducción provino del portafolio propio de la Tesorería, que pasó de \$27,1 billones en 2020 a \$12,5 billones en 2021, debido a la liquidación de parte del portafolio del FOME y de las inversiones en dólares de corto plazo. Esto sumado a una menor caja, arrojó una menor disponibilidad de liquidez de la Tesorería al cierre de 2021. Cabe mencionar que el portafolio propio de la Tesorería representó en 2021 el 26,9% del portafolio total, y estuvo distribuido en inversiones en pesos, principalmente TES y préstamos-operaciones simultáneas, y en depósitos remunerados en el Banco República y pagarés, aunque con menores saldos que los registrados en 2020.

El portafolio del FOME en 2021 (\$4,1 billones) se distribuyó en depósitos remunerados en la Tesorería y el Banco de la República y en un CDT emitido por Findeter, aunque redujo su saldo con relación al 2020 para orientarlo a los respectivos fines presupuestales.

El portafolio de los Fondos Administrados por su parte aumentó en un 9,7% en 2021, constituyendo el 73,1% del portafolio total. Este incremento obedeció al mayor saldo del Sistema General de Regalías (SGR), que alcanzó los \$22,4 billones en depósitos



#### Senado de la República

remunerados en la Tesorería y \$0,5 billones en depósitos remunerados en el Banco de la República. También se elevó el portafolio del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (Foncontin) en este tipo de depósitos, alcanzando los \$4,2 billones (Cuadro 3-3).

Cabe señalar que los bonos emitidos por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), los cuales estuvieron en el portafolio de la Tesorería por varios años, originados con la venta de Isagén, fueron trasladados al Fondo de Desarrollo de la Infraestructura (Fondes) y ya no aparecieron registrados como parte del portafolio. Los Fondos con los mayores recursos en 2021 fueron el SGR, el Foncontin, el Fonpet y el FOME, que como ya se anotó, siguieron dotando de liquidez permanente a la Tesorería.

Activos y pasivos corrientes de Tesorería. El portafolio de la Tesorería y los Fondos Administrados, los saldos de efectivo, los pasivos con la CUN, los Fondos y los reintegros exigibles se contabilizan en el balance de la Tesorería Nacional. Por su parte, las obligaciones de corto plazo originadas en el vencimiento de títulos TES, bonos externos y los pagos de capital e intereses de préstamos de la Nación con la banca multilateral, se consolidan en el balance de Crédito Público (Deuda). La diferencia entre los activos y pasivos corrientes de los dos balances reflejan las condiciones de liquidez de la Tesorería, es decir, la capacidad de los activos para cubrir las obligaciones de corto plazo.

Balance del Tesoro Nacional. Los activos corrientes de la Tesorería en 2021 disminuyeron en 38,8% con respecto al 2020. Esto debido a que como se mencionó arriba, se redujo la caja, se liquidó portafolio de la Tesorería y del FOME, se dejaron de administrar recursos del Fondes y se redujo el saldo de los depósitos remunerados de la Tesorería en el Banco de la República. Esto se reflejó en la disminución de cuentas como el Efectivo, la Cuenta Única Nacional, los Depósitos en el exterior, los Depósitos remunerados en el Banco de la República, el Equivalente al efectivo, las Inversiones en TES y los Recursos recibidos en administración, donde se registran los depósitos remunerados por la DGCPTN.

Los pasivos corrientes por su parte registraron una reducción del 10,9% con relación al 2020, lo cual obedeció a la disminución de los Créditos de Tesorería, donde se contabilizan los depósitos remunerados por la Tesorería a los Fondos, y a la reducción de los Recursos recibidos en administración, que incluye los recursos de los Fondos Administrados (SGR, Foncontin, FOME, Fondes, etc.). También incluye recursos de otras entidades, pero que no hacen parte del portafolio de la Tesorería, como Coltel, Positiva Compañía de Seguros, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional (UGPP), entre otros.



#### Senado de la Republica

La diferencia en 2021 entre activos y pasivos corrientes del balance de Tesorería fue negativa en \$34,21 billones. (Activos \$27,71 billones - Pasivos \$61,92 billones).

Balance de la Deuda Pública. Los activos corrientes del balance de Crédito Público (Deuda) en 2021 se incrementaron con respecto al 2020 en 49,7%. Lo anterior obedeció al aumento de la cuenta Préstamos gubernamentales otorgados, cuyo saldo correspondió en su mayor parte a los préstamos otorgados a las empresas no financieras, especialmente a la Aeronáutica Civil (\$1,39 billones) para financiar sus compromisos presupuestales.

Con respecto a la cuenta Deterioro de préstamos por cobrar, se encuentra que gran parte de su saldo (\$5,1 billones) correspondió a los préstamos de la Nación a Electricaribe (\$5,03 billones). Cabe recordar que este saldo provino de la asunción de la deuda por parte de la Nación que Electricaribe tenía con el FESSPD.

Los pasivos corrientes de Crédito Público por su parte disminuyeron en un 2,1%, esto debido a la reducción de las obligaciones por el Financiamiento de largo plazo (bonos externos), que cayeron en un 80,1%. Las demás fuentes de financiamiento como el interno (de corto y largo plazo), y los Préstamos por pagar (internos y externos) presentaron aumento.

La diferencia en 2021 entre activos y pasivos corrientes del balance de la deuda pública fue negativa en 47,69 billones (Activos \$2,6 billones- Pasivos \$50,29 billones).

De acuerdo con el saldo del activo y el pasivo corriente de Crédito Público, la diferencia en 2021 fue de \$47,7 billones, lo cual fue menor a la registrada en 2020. El aumento de los préstamos gubernamentales y la reducción de las obligaciones externas de corto plazo, explican este resultado.

### **1.8. Resultado global y deuda (crédito público).**

La diferencia entre los activos corrientes de la Tesorería y Crédito Público y los pasivos corrientes de los dos balances se situó en 2021 en -\$81,9 billones, que representó una diferencia negativa mayor que la de 2020, (\$-73,83 billones).

Los pasivos de corto plazo de la Tesorería y Crédito público representaron 3,7 veces los activos corrientes, lo que significa que estos últimos no serán suficientes para cubrir las obligaciones de 2022.



#### Senado de la Republica

En Conclusión, con la recuperación económica experimentada en 2021, se elevaron los ingresos tributarios, lo que con un menor ritmo del gasto, permitió un menor déficit de Tesorería con respecto al 2020. Si bien este resultado se mantiene excluyendo los ingresos por la venta de la participación accionaria del Gobierno Nacional en ISA, es importante que se conserve el criterio de registrar estas operaciones por “debajo de la línea”.

La Tesorería cubrió su déficit con crédito externo e interno, con las utilidades del Banco de la República y utilizó los recursos de caja y del portafolio (incluido el del FOME) que tenía al cierre de 2020. Los recursos de los Fondos Administrados por la Tesorería aumentaron, especialmente por el SGR y Foncontin. Estos recursos si bien no se requirieron para cubrir el déficit de 2021, se mantuvieron elevados, constituyéndose con los reintegros y recursos de los patrimonios autónomos en un apoyo constante a la liquidez de la Tesorería.

El saldo del balance corriente de Tesorería, donde se registran los activos y pasivos de corto plazo, esto es los derechos y obligaciones a menos de un año, reflejó las anteriores condiciones de liquidez y presentó una reducción de activos y una disminución de los pasivos, aunque en una proporción menor, lo que aumentó la diferencia de los pasivos frente a los activos dada en años anteriores.

Se destacó en los activos de Tesorería la reducción de la caja y el portafolio y el deterioro de cartera del préstamo al FESSPD. En los pasivos se destacó la reducción de los recursos de los Fondos Administrados y otras entidades públicas y el aumento recursos de patrimonios autónomos y fiducias.

En cuanto al balance corriente de Deuda, se enfatizó en 2021 el aumento de los activos debido al préstamo a la Aeronáutica Civil, y se presentó un deterioro de cartera por las dificultades del FESSPD para pagar la deuda asumida de Electricaribe. Los pasivos a corto plazo disminuyeron por las menores obligaciones de deuda externa para el 2022. La diferencia entre pasivos y activos por tanto se redujo con respecto a la de 2021. Dado lo anterior el saldo de activos y pasivos corrientes de Tesorería y Deuda consolidado se situó en -\$81,9 billones, que fue mayor a la diferencia en 2020 (\$73,8 billones). Esto representó una proporción de pasivos a activos de 3,7 veces.

Senado de la Republica

### 1.9. Recursos para atender la Emergencia social y económica por el covid 19.

De acuerdo con el mensaje presidencial del PGN 2021, la estrategia económica del Gobierno Nacional para atender la emergencia en la vigencia 2021 se basó en un endeudamiento con fondos públicos por \$25 billones, que se ejecutarían a través de operaciones presupuestales del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME).

De igual forma, se le sumaron los excedentes por \$3,25 billones de las entidades con participación estatal; \$2,6 billones del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES) y \$650.000 mm de otras entidades. Además, esperaba recaudar cerca de \$300.000 mm del impuesto solidario de los funcionarios y contratistas del Estado.

**Ingresos para atender la Emergencia.** Para atender la emergencia ocasionada por la COVID-19 se adicionó para los presupuestos de las vigencias 2020 y 2021 un monto de \$47,03 billones, de los cuales se ejecutaron \$21,36 billones en 2020 y \$22,7 billones en 2021 (sin incluir la ejecución de los recursos de traslados a entidades por \$0,48 billones ni del fondo cuota manejo gas natural por \$0,12 billones).

En Billones de Pesos	
FUENTE DE RECURSOS	Valor adicionado a PGN 2020 y 2021
Préstamo de la Nación del Fondo de Ahorro y Estabilización	12,1
Préstamo a la Nación del Fondo Nacional de Pensiones Entidades Territoriales (FONPET)	3
Préstamo a la Nación del Fondo de Riesgos Laborales	0,33
Impuesto Solidario COVID-19	0,29
Inversiones Obligatorias en Títulos de Solidaridad (TDS)	9,81
Rendimientos financieros del FOME	
Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN)	15
Excedentes de las entidades con participación estatal	3,25
Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES)	2,6
Otras entidades	0,65
<b>Total</b>	<b>47,03</b>
<b>Fuente:</b> Mensaje presidencial 2021 y Libro Blanco del FOME	

Senado de la República

**Ejecución de Gastos por la Emergencia Covid 19.** La Ley del Presupuesto 2021 aprobó para la vigencia un monto de \$3,2 billones y autorizó al Gobierno Nacional para incorporar al Presupuesto General de la Nación (PGN) los saldos no comprometidos en la vigencia de 2020, que correspondieron a \$3,37 billones. A ello se sumó los recursos dispuestos por el artículo 39 de la misma Ley, mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 085 del 26 de enero de 2021) incorporó al presupuesto de 2021 las pérdidas de apropiación de la vigencia 2020, que se registraron en \$18,5 billones, para un total de \$25,07 billones.

Este monto en los registros SIIF apareció como recurso 54 y se distribuyó en: funcionamiento con \$22,32 billones e inversión con \$2,66 billones, mientras que por rubro le correspondió el 53% para el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), 23% para aseguramiento en salud, 12% para el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y el 13% en otros.

La ejecución de estos recursos se situó en 87,6% y registró pérdidas de apropiación por \$1,6 billones, quedando en reserva \$1,5 billones y cuentas por pagar de \$121.000 millones. Las menores ejecuciones se presentaron en el sector Trabajo con 9,3%, seguida por Hacienda con el 67% y Vivienda con el 70%.

En Billones de Pesos										
Sector y vigencia	Apr. inicial	Adiciones	Reducciones	Apr. vigente	Comprom.	Oblig.	Pago	Reserva	CXP	Ejecución
<b>Actual</b>	3.156,00	38.892,20	17.070,70	24.977,50	23.357,10	21.884,70	21.763,80	1.472,40	120,9	87,6
Educación	-	392,9	-	392,9	392,9	392,9	392,9	-		100
Hacienda	726	2182150	16919,20	5.628,30	4.160,40	3.773,00	3.773,00	387,4		67
Inclusión Social y Reconciliación		7.844,10		7.844,10	7.774,10	7.682,60	7.682,60	315		97,9
Presidencia de la República		2.953,50		2.953,50	2.953,50	2.563,50	2.563,50	389,9		86,8
Relaciones Exteriores		0,5		0,5	0,4	0,4	0,4	-		72
Salud y Protección Social		5.704,10		5.704,10	5.704,10	5.700,30	5.700,30	3,8		99,9
Trabajo		7,6		7,6	4,7	4,5	4,5	0,2		59,3
Transporte	2.430,00	1516	1516	2.430,00	2.415,50	1.756,00	1.635,00	659,5	120,9	72,3
Vivienda, Ciudad y Territorio	-	16,5	-	16,5	116	116	116	-		70
<b>Reservas</b>					3.361,10	3.344,70	3.344,70	16,4		
<b>Cuentas por pagar</b>						0,1	0,1			

**Fuente:** CGR, CDEFP, DCEF con SIIF.

Desde la primera declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, la política diseñada por el Gobierno Nacional para enfrentar los efectos ocasionados por la pandemia de la COVID-19 giró alrededor de tres ejes: i) fortalecimiento del sistema salud y su capacidad de respuesta; ii) ayuda social a la población en condición vulnerable; y iii) protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo.

**Senado de la Republica**

En Billones de Pesos

Programa	2020		2021			
	Compromiso	Participación	Compromiso	Obligación	Pago	Participación
Atención Emergencia Sanitaria	7,05	31,96	8,87	8,47	8,47	38%
Ayuda social población vulnerable	8,66	39,25	7,85	7,81	7,81	34%
Otros	0,05	0,24	2,71	1,91	1,79	12%
Protección del empleo y reactivación económica	6,3	28,55	3,93	3,68	3,68	17%
<b>Total general</b>	<b>22,05</b>	<b>100</b>	<b>23,36</b>	<b>21,88</b>	<b>21,76</b>	<b>100%</b>

**Las políticas y acciones adoptadas por el Gobierno para atender la emergencia por la COVID-19.** Entre las acciones adelantadas por el Gobierno para aumentar los ingresos de la población y la protección del empleo se establecieron, entre otros: el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) – Subsidios para el pago de nóminas (Decretos 639, 677, 815 y Ley 2060/2020); el programa de Ingreso Solidario, creado mediante el Decreto 518, para aquella población vulnerable que no estaba beneficiada de otros programas; transferencias como la devolución del IVA para personas en los hogares beneficiados con los programas Familias en Acción y Colombia Mayor y mediante el Decreto 814 se autorizaron transferencias monetarias extraordinarias para los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) y Jóvenes en Acción, exclusivamente durante el Estado de Emergencia. En el caso del programa Colombia Mayor, en el Decreto 553 de 2020, se definió el valor de la transferencia en \$80.000, priorizando a las personas mayores de 70 años.

### 1.10. Gasto público social.

A continuación, se analiza el Gasto Público Social (GPS) identificado y registrado en el Anexo Gasto Social (AGS) que en cada vigencia presenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en la Ley de Presupuesto y detalla su ejecución anual.

Como proporción del PIB, los recursos incluidos en el AGS oscilaron entre el 10% y 12% durante el periodo 2000-2006; entre el 12,3% y 14,6% de 2007 a 2015 y se mantuvo en el 13% promedio entre 2017 y 2021, exceptuando 2019 que registró el 12%. El total se incrementó desde 2000, alcanzando su punto máximo en 2015 cuando empezó a disminuir, aunque si se mide por persona en situación por pobreza resulta significativa la disminución desde 2015, quedando 2021 al nivel de 2011.

El AGS para 2021 ascendió a \$159,16 billones (80,2% para funcionamiento y 19,8% para inversión que representaron el 12,6% del PIB y el 46,27% del PGN. Si no se tiene en cuenta el servicio de la deuda, el AGS alcanzó el 58,2%. En el Anexo GPS 2021 la mayor participación se dio para trabajo y seguridad social con el 45,1%, que incluyó

**Senado de la Republica**

pensiones, cesantías, recursos del ICBF destinados a atención de la familia, la niñez y la juventud, atención a la población vulnerable y subsidios diferentes a vivienda.

En Billones de Pesos								
Vigencia	Valor en el Anexo Gasto Social	Apropiación inicial	Apropiación Final	Compromiso	Obligación	Pago	Ejecución	Apropiación no utilizada ( 3)-(4)
	1	2	3	4	5	6	7	8
2016	116,5	119,1	116,46	115,61	109	105,46	93,6	0,85
2017	118,47	125,4	127,09	126,46	122,07	118,03	96	0,63
2018	127,9	132,17	132,18	129,43	123,03	122,77	93,1	2,75
2020	141,9	147,72	135,17	135,82	154,93	154,73	83,7	19,35
2021	159,16	161,54	139,77	135,55	175,82	175,53	92,7	4,21

En el capítulo de gasto se analizó el recurso asignado al tema pensional y al SGP en sus diferentes componentes y que hacen parte del AGS, además de tener una participación significativa en éste. De los \$159,16 billones, \$43,2 billones correspondieron al tema pensional y \$47,7 billones al SGP.

**1.11. Opinión no razonable.**

Con el fin de obtener la suficiente evidencia para formarse una opinión de la vigencia 2021, la Contraloría General de la República (CGR) realizó la evaluación de los resultados de la ejecución del presupuesto, del manejo de tesorería y su impacto sobre la economía del país e incluyó dentro Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2022 del primer semestre, auditorías financieras a 70 unidades ejecutoras del PGN, cuyo presupuesto apropiado ascendió a \$310,14 billones, que correspondió al 90,2% del total definitivo por \$343,98 billones y la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2020 por \$27,26 billones.

En ellas se incluyó la evaluación de la ejecución del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2021 por \$24,41 billones (reservas \$23,49 y cuentas por pagar \$0,92 billones), así como el análisis y revisión de las reservas para su respectiva refundación.

Resultado de lo anterior, la CGR evidenció incorrecciones que sumaron \$49,30 billones y que equivalen al 14,3% del presupuesto definitivo, siendo las de mayor importancia las siguientes:



#### Senado de la Republica

Aforo de recursos aprobados para el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) en la vigencia 2021, cuando debieron figurar como pérdidas de apropiación de la vigencia 2020 en el rubro transferencias por \$18,5 billones. Lo anterior, mediante Decreto 085 del 26 de enero de 2021, en una operación violatoria del principio de anualidad.

Mayor costo fiscal por el efecto cambiario y la tasa de interés en cuantía por determinar, ya que se cubrieron pagos del servicio de la deuda interna con recursos del crédito externo por \$6,39 billones.

Incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y universalidad en el manejo del pago del servicio de la deuda pública interna en 2021, pues se constituyeron reservas por \$5,3 billones que se utilizarán para cubrir el servicio de la deuda de la vigencia 2022, en una operación de manejo de la deuda externa.

Incumplimiento del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 respecto a los límites de las reservas presupuestales constituidas, sobrepasando el 2% de gastos de funcionamiento y el 15% de los gastos de inversión por \$5,85 billones, pues las reservas totales se excedieron en un 2,6% de los gastos de funcionamiento y un 2,5% de gastos de inversión.

Contravención del artículo 89 del Decreto 111, al permitir constituir reservas que correspondían a anticipos pactados o a bienes y servicios ya recibidos, los cuales debieron registrarse en cuentas por pagar, sobrestimando así las reservas en \$4,47 billones. Los anteriores hechos estuvieron enmarcados en el artículo 27 de la Ley 2159 de 2021 (Ley de PGN vigencia 2022), lo cual se contrapone al reflejo de la realidad presupuestal, solo con el propósito de presentar un mejor déficit fiscal.

Deterioro de préstamos por cobrar por \$5,03 billones, correspondientes a préstamos de la Nación a Electricaribe. Este saldo surgió de la asunción de la deuda por parte de la Nación que Electricaribe tenía con el Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos.

Incorrecciones evidenciadas en las auditorías individuales por \$3,76 billones, de las cuales \$0,88 billones correspondieron a incumplimientos en la constitución de reservas y destacándose también la vulneración de los principios de planificación, anualidad y sostenibilidad y estabilidad fiscal.

Un total de 35 fallos con responsabilidad fiscal contra entidades territoriales y operadores del PAE hacia seis departamentos, 17 municipios y una entidad del orden nacional por \$7.901 millones.



### Senado de la Republica

Un total de 62 hallazgos con presunta incidencia fiscal por \$32.282 millones, como resultado de 17 actuaciones especiales de fiscalización a la gestión de los planes departamentales de agua en Antioquia, Boyacá, Norte de Santander, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Sucre, Tolima, Vaupés, Vichada, Bolívar, Cauca, Cesar, Córdoba, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

Respecto a las opiniones presupuestales emitidas por la CGR, 42 fueron razonables con apropiación de \$251,39 billones, 14 con salvedades con \$45,57 billones y 14 no razonables con apropiación de \$13,28 billones.

La CGR considera que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada, por lo que concluye que las incorrecciones fueron materiales y generalizadas en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro de la Nación. Por lo tanto, emite **una opinión no razonable**.

#### 1.12. Incorrecciones de las auditorías individuales.

Las incorrecciones pueden deberse a fraude o error y se consideran materiales si, individualmente o de forma agregada, puede preverse razonablemente que influyan en las decisiones económicas que los usuarios toman basándose en el presupuesto.

La CGR llevó a cabo las auditorías financieras de conformidad con las Normas ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera (GAF).

La CGR comunicó a los responsables de la dirección de los sujetos de control auditados el alcance y el momento de realización de las auditorías planificadas y los hallazgos significativos de la auditoría, así como cualquier deficiencia significativa del control interno identificada por la CGR en el transcurso de las auditorías.

Las incorrecciones evidenciadas por las contralorías delegadas sectoriales alcanzaron los \$3,76 billones, de las cuales los principios presupuestales más afectados los siguientes:

En Billones de Pesos

Principios	Valor incorrecciones	Participación %
Planificación	1,83	48,67
Anualidad	1,66	44,13

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la Republica

Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal	0,16	4,24
Otros	0,11	2,97
<b>Total</b>	<b>3,76</b>	<b>100</b>

Fuente: CGR

Del total de incorrecciones, el 54,6% se presentó en gastos, el 45,0% en reservas, el 0,4% en ingresos y el 0,02% en cuentas por pagar. En cuanto a los momentos presupuestales, le correspondió a planeación y programación el 32,74%, a la vigencia actual el 28,07%, a la ejecución el 22,19% y a la ejecución de la vigencia inmediatamente anterior el 17,0%. Sobresalieron por su materialidad las siguientes:

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó incorrecciones en gastos por \$619.635,2 millones, por la baja ejecución en el rubro de inversión, obligando únicamente el 32% de la apropiación, esto debido a presuntas deficiencias en la gestión para la ejecución de los recursos asignados. Adicionalmente, incorrecciones por \$1.181.850,3 millones en reservas, en donde \$684.082,0 millones fueron constituidas para vigencia actual y se evidenciaron deficiencias en los mecanismos de control y planeación y \$497.768,4 millones de la vigencia inmediatamente anterior no fueron ejecutados, compromisos adquiridos a través de contratos interadministrativos con Findeter y el municipio de Santiago de Cali, lo que evidenció deficiencias en la ejecución oportuna de los programas de inversión en proyectos de acueducto, alcantarillado y saneamiento, tal y como fueron programados para cumplir con las metas establecidas para cada vigencia.

En Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se evidenció pérdida de apropiación presupuestal por \$427.876,1 millones y \$1.704,5 millones, que no fueron afectadas con CDP para gastos de funcionamiento e inversión respectivamente.

La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios presentó incorrecciones en reservas, así: \$106.995,7 millones de reservas constituidas por compromisos al finalizar vigencia con adiciones a contratos, \$299,0 millones por ejecución contractual no clasificada en cuentas por pagar 2021, \$1.465,0 millones por ejecución contractual en vigencia 2020 del contrato 309-2019 y no pago oportuno y \$1.635,5 millones por cuentas por pagar de ejecución de alimentación 2021 constituidas en reservas.

Imposibilidades en auditorías micro. La Guía de Auditoría Financiera (GAF) establece que se presenta una imposibilidad cuando no se puede obtener evidencia suficiente y adecuada, la cual puede tener su origen en las limitaciones al trabajo del

**Senado de la Republica**

auditor y en la observancia de múltiples incertidumbres, de tal forma que el auditor considere que no es posible formarse una opinión o tener certeza de los registros presupuestales debido a su posible efecto en el total de la programación y ejecución del presupuesto.

Se presentaron imposibilidades materiales en el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), pues a 31 de diciembre de 2021 el saldo a girar por \$921.000,2 millones, menor en un 30% respecto a 2020, correspondió a reservas de apropiación no ejecutadas de los años 2015 a 2020. Por otra parte, al cierre de la vigencia 2021 se constituyeron reservas presupuestales por \$630.810,4 millones, de las cuales, \$190.000 millones correspondían a la única cuenta que se trasladó como reserva presupuestal, debido a la falta de PAC, de tal forma que el valor restante \$440.810,0 millones, correspondía al 20% del presupuesto apropiado por inversión, superando el límite del 15% establecido en la norma.

Como resultado de las auditorías financieras adelantadas a las 70 unidades ejecutoras, la CGR emitió las siguientes opiniones sobre la razonabilidad del presupuesto:

<b>Opinión presupuestal</b>	<b>Número entidades</b>	<b>Apropiación Billones de pesos</b>	<b>Participación %</b>
Razonable	42	251,39	81,06
Con Salvedades	14	45,57	14,66
No Razonable	14	13,28	4,28
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>310,14</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** CGR.



Senado de la Republica

## **2. INFORME GENERAL DE LA DEUDA PÚBLICA.**

### **2.1.- Introducción**

La Contraloría General de la República, presentó un informe sobre las cifras de la deuda del Sector Publico colombiano. El informe se presentó en seis capítulos, de los cuales muestra los principales hechos macroeconómicos tanto globales como internos que afectaron la evolución de la deuda pública colombiana en 2021.

El presente informe da a conocer de forma sistematizada las cifras de la deuda del Sector Publico colombiano tanto en forma global como de cada uno de los niveles que lo componen. La presentación se realiza en seis capítulos, el primero de los cuales muestra los principales hechos macroeconómicos tanto globales como internos que afectaron la evolución de la deuda pública colombiana en 2021.

Los capítulos detallan la deuda pública, el endeudamiento del gobierno nacional central (GNC), quién es el principal prestatario público en Colombia, las estrategias del manejo de la deuda (emisión, contratación y operaciones de manejo), la sostenibilidad de la deuda, la deuda de las entidades descentralizadas tanto nacionales como regionales deteniéndose en lo sucedido con los principales conglomerados de empresas públicas: Grupo Ecopetrol, Grupo ISA, Grupo de Energía de Bogotá y Grupo EPM.

Asimismo, detalla la dinámica y las características de la deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales, en especial se hacen referencia al ciclo electoral de esta.

### **2.2.- Contexto económico global y nacional**

De acuerdo a la Contraloría General de la Republica, el 2021 fue el escenario de un proceso de recuperación económica, tras los efectos negativos que la pandemia por la COVID-19 acarreó en 2020 en términos de vidas humanas, crecimiento económico y bienestar social.

Dicho proceso pudo llevarse a cabo gracias a las campañas de vacunación que permitieron levantar las medidas restrictivas sobre la actividad económica.

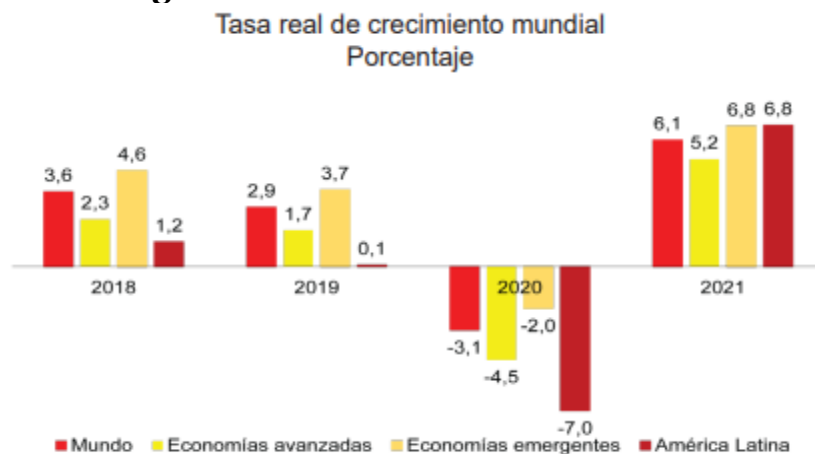
Simultáneamente el mundo vivió un proceso inflacionario no previsto al inicio del año que causó la moderación de la política monetaria expansiva implantada en 2020. Finalmente, en medio de periodos de incertidumbre financiera los activos de renta fija se desvalorizaron y el dólar se fortaleció a nivel global.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Senado de la Republica

En el contexto global, en el 2021 la economía mundial registró un crecimiento de 6,1% (FMI, 2022) en términos reales, con un resultado superior al esperado al inicio del año cuando se estimaba que la actividad económica global crecería en 5,5% (FMI, 2021). Frente al resultado de 2020 (contracción del 3,1%), la recuperación de 2021 permitió superar los niveles de actividad económica prepandemia (año 2019) en 2,9%. Sin embargo, la recuperación no fue homogénea entre países por diversos factores que impidieron que fuese más acelerada: escasez de insumos, retrasos y encarecimiento en el transporte marítimo, escasez de mano de obra e incremento del precio de la energía. Las medidas restrictivas sobre la actividad económica y la movilidad de la población pudieron levantarse gracias a los avances en las campañas de vacunación. Las economías avanzadas iniciaron dichos procesos hacia finales de 2020 y tuvieron preferencia en el acceso a las vacunas. Las economías emergentes y en desarrollo comenzaron sus procesos de vacunación hasta el primer trimestre de 2021 o posteriormente y el acceso a las vacunas presentó retrasos y dificultades en la logística.

**Figura No. 1. Contexto Mundial**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 20)

En el contexto local, la economía colombiana mostró un acelerado ritmo de crecimiento en 2018 y 2019, después de los malos resultados del bienio anterior (Gráfico 1-6). Se esperaba que esta aceleración permitiera aproximarse al crecimiento potencial de la economía colombiana, pero la llegada de la pandemia, las medidas adoptadas para contenerla y una caída en los precios internacionales del petróleo cambió drásticamente esa perspectiva. Los factores antes mencionados llevaron a que en 2020 la economía colombiana registrara una contracción histórica del 7,0% en términos reales.

### Senado de la Republica

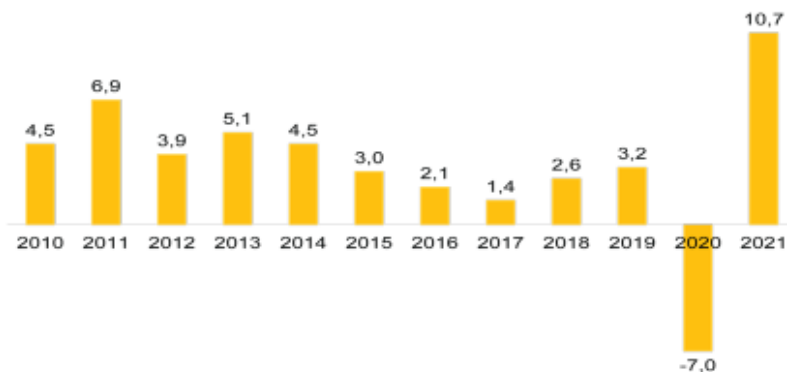
Al igual que la mayoría de los otros países, en 2021 se vio un proceso de recuperación de la economía con la normalización paulatina de la actividad de los diferentes sectores económicos. De acuerdo con el DANE, en 2021 la economía colombiana logró un rebote en “V”, mostrando un crecimiento de 10,7% en términos reales. Al comparar con el PIB de 2019 la economía colombiana presentó un crecimiento del 2,9%. Se destacó que todos los sectores productivos registraron variaciones reales positivas en 2021; sin embargo, la explotación de minas y canteras y la construcción aún se encuentran por debajo de sus niveles prepandemia.

Los sectores con mayor crecimiento fueron las actividades artísticas y de entretenimiento (33,1%); el sector del comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida (20,9%) y la industria manufacturera (16,4%). La recuperación estuvo sustentada en el comportamiento del consumo de los hogares. Este componente de la demanda tuvo en 2021 un crecimiento anual real del 14,8% y del 9,1% frente al resultado de 2019 (Cuadro 1-2). Esto llevó a que el consumo de los hogares pasara de representar el 69,6% del PIB en 2019 al 73,8% del PIB en 2021. El consumo del gobierno general se incrementó en 10,3% en 2021 tras ser el componente de la demanda interna con menor contracción en 2020 (0,6%), indicando el esfuerzo fiscal realizado para contrarrestar los efectos de la pandemia.

La inversión presentó una dinámica menos favorable ya que el incremento real de 12,2% en 2021 no alcanzó a compensar la caída de 2020 (20,5%)6 encontrándose en valores similares a los de 2013. Algo similar sucedió con las exportaciones que en 2021 crecieron en 14,8% y se encontraron un 11,2% por debajo de su nivel prepandemia.

En tanto, las importaciones tuvieron un fuerte repunte (28,7%) gracias a la dinámica de la demanda interna, generando un incremento del desbalance externo del país.

**Figura No. 2. Tasa de crecimiento real en Colombia**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 27)

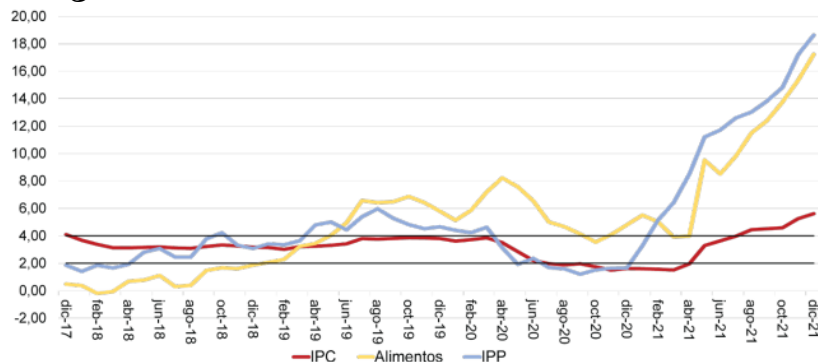
Senado de la Republica

Al igual que lo sucedido en el resto del mundo, el país vivió un importante repunte de la inflación en 2021. La tasa inició a la baja marcando en marzo un mínimo de 1,51%, el valor más bajo en lo corrido del siglo, seguida, desde ese momento, por un crecimiento sostenido, fundamentado en el incremento de la demanda interna, la eliminación de algunas medidas de alivio adoptadas durante la pandemia, el aumento del precio de los alimentos, el alto precio de los insumos y la depreciación del peso. Al final del año la inflación se ubicó en 5,62%, el valor más alto desde 2016, colocándose por encima del límite superior del rango meta establecido por el Banco de la República.

Desde el segundo trimestre de 2019 el incremento de los precios de los alimentos se ubicó por encima de la inflación total. En 2021 la inflación de alimentos llegó a 17,2%, determinado por factores externos e internos. Dentro de los factores externos se encontraron: “la escalada de los precios internacionales de materias primas agropecuarias e insumos para el sector agrícola, las restricciones de oferta de insumos y alimentos por parte de algunos países exportadores, los problemas logísticos y de transporte, las dificultades para conseguir mano de obra, además de algunas adversidades climáticas”<sup>7</sup>. En el frente interno se presentó un fuerte incremento de los insumos, reforzado por los problemas de abastecimiento en el segundo trimestre, producto de los bloqueos y las protestas en el marco del paro nacional. Finalmente, el Índice de Precios al Productor (IPP) aumentó 18,63% en 2021 e implicó una elevación en los costos que presionaron al alza los precios a los consumidores.

La recuperación económica, el incremento de la inflación y de las expectativas de inflación llevaron a la Junta Directiva del Banco de la República a incrementar su tasa de interés de intervención, la cual se encontraba en 1,75% desde septiembre de 2020.

**Figura No. 3. Indicadores de la inflación en Colombia 2018 -2021**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 29)

### 2.3.- Deuda del sector público colombiano

A pesar de la recuperación de la economía, los altos indicadores de endeudamiento público continuaron creciendo en 2021. Que estos niveles de endeudamiento se vuelvan peligrosos para la estabilidad económica del país, dependerá de las acciones fiscales que se sigan en los próximos años y de la evolución del contexto económico local y global.

Los registros de la Contraloría General de la República (CGR) muestran que al cierre de 2021 la deuda total del Sector Público Colombiano (SPC) contabilizó \$874,88 billones, correspondiente al 74,3% del PIB (Cuadro 2-1). El endeudamiento de las entidades públicas del nivel nacional alcanzó \$804,50 billones y el de las del nivel territorial \$70,38 billones.

**Figura No. 4. Deuda del sector público colombiano 2020 – 2021**

Saldos de la deuda pública	Billones de Pesos		Porcentaje del PIB		Participación porcentual		Variación		
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	Absoluta (Billones de \$)	Porcentual (%)	
Deuda Externa	Gobierno Nacional	229,67	291,84	23,0	24,8	72,3	73,0	62,17	27,1
	Entidades Nacionales Descentralizadas	58,72	77,90	5,9	6,6	18,5	19,5	19,18	32,7
	Entidades Territoriales Nivel Central	2,01	3,98	0,2	0,3	0,6	1,0	1,98	98,5
	Entidades Territoriales Descentralizadas	27,18	26,18	2,7	2,2	8,6	6,5	-1,00	-3,7
	<b>Total Deuda Externa</b>	<b>317,58</b>	<b>399,90</b>	<b>31,8</b>	<b>34,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>82,33</b>	<b>25,9</b>
Deuda Interna	Gobierno Nacional	368,62	418,87	36,9	35,6	87,8	88,2	50,25	13,6
	Entidades Nacionales Descentralizadas	15,78	15,89	1,6	1,4	3,8	3,3	0,11	0,7
	Entidades Territoriales Nivel Central	15,43	18,39	1,5	1,6	3,7	3,9	2,97	19,2
	Entidades Territoriales Descentralizadas	20,25	21,82	2,0	1,9	4,8	4,6	1,57	7,8
	<b>Total Deuda Interna</b>	<b>420,07</b>	<b>474,97</b>	<b>42,1</b>	<b>40,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>54,90</b>	<b>13,1</b>
Deuda Total	Gobierno Nacional	598,29	710,71	59,9	60,4	81,1	81,2	112,42	18,8
	Entidades Nacionales Descentralizadas	74,50	93,79	7,5	8,0	10,1	10,7	19,29	25,9
	Entidades Territoriales Nivel Central	17,43	22,38	1,7	1,9	2,4	2,6	4,94	28,4
	Entidades Territoriales Descentralizadas	47,43	48,00	4,7	4,1	6,4	5,5	0,58	1,2
	<b>Total</b>	<b>737,65</b>	<b>874,88</b>	<b>73,9</b>	<b>74,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>137,23</b>	<b>18,6</b>

Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 36)

Respecto a diciembre de 2020, la deuda total del SPC aumentó \$137,23 billones (18,6%) en términos nominales. Las entidades del nivel nacional registraron un incremento de \$131,71 billones (19,6%) en su endeudamiento, debido a la dinámica de la deuda del GNC que aumentó el saldo de sus acreencias en \$112,42 billones por los requerimientos de financiamiento del déficit fiscal de 7,1% del PIB registrado en la vigencia y la devaluación de la tasa de cambio. Las entidades descentralizadas nacionales presentaron un mayor saldo de deuda por \$19,29 billones, que obedeció, en gran medida, al incremento de la deuda externa de Ecopetrol.

Senado de la Republica

El GNC fue el principal prestatario del SPC al mantener el 81,2% del portafolio total de la deuda pública, en tanto que las entidades descentralizadas tuvieron el 10,7% adicional. Por su parte, el saldo de la deuda del nivel territorial se incrementó en \$5,52 billones (8,5%). De tal manera, los GCT aumentaron su endeudamiento en \$4,94 billones (destacándose los incrementos de Bogotá y Barranquilla) y las EDT subieron el saldo de su deuda en \$577.733,00 millones (incluyó el registro de la deuda de la Concesión Costera Cartagena Barranquilla S.A.S.). Los GCT y las EDT mantuvieron el 2,6% y el 5,5% de la deuda pública total, respectivamente. La deuda total en 2021 se distribuyó en deuda externa con \$399,90 billones (34,0% del PIB) e interna con \$474,97 billones (40,3% del PIB) (Cuadro 2-2). En 2015 la deuda externa presentó un importante incremento en su participación debido a la devaluación de la divisa colombiana en 31,6% (calculada con las tasas de fin de periodo utilizadas para convertir los saldos en dólares a pesos).

#### 2.4.- Deuda externa del sector público colombiano

El saldo de la deuda externa del SPC en 2021 ascendió a \$399,90 billones (USD 100.449,28 millones), equivalente a 34,0% del PIB, siendo superior en \$82,33 billones al saldo vigente de 2020. La variación en el saldo de la deuda externa entre 2020 y 2021 resultó de desembolsos por \$70,95 billones, amortizaciones por \$20,87 billones y prepagos y recompra de títulos por \$15,41 billones, con lo que se generó un endeudamiento neto de \$34,67 billones. Además, se presentaron ajustes por variación de tipo de cambio por \$47,65 billones (en respuesta a la depreciación anual del peso del 16,0%)

**Figura No. 5. Deuda externa del sector público colombiano – Variación**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 41)

#### Senado de la Republica

Los bonos emitidos en el exterior representaron el 51,2% de la deuda externa y los créditos otorgados por las entidades multilaterales el 34,1% del total, siendo los principales prestamistas el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con 14,5%, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 11,4% y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con 5,2%. Completan la lista de acreedores la banca comercial (6,7%), los préstamos de gobiernos (5,4%) y la banca de fomento (2,7%). Entre los prestamistas externos ganaron participación el Bank of Nova Scotia International por un crédito concedido a Ecopetrol y los bonos por las emisiones del gobierno nacional y de Ecopetrol.

Los principales deudores del SPC con el exterior fueron el GNC (\$291,84 billones), Ecopetrol (\$60,43 billones), EPM (\$14,97 billones), Reficar (\$6,60 billones), Grupo de Energía de Bogotá -GEB- (\$6,20 billones), Findeter (\$3,17 billones), TGI (\$2,99 billones) y Bogotá (\$2,13 billones).

**Figura No. 6. Deuda externa del sector público colombiano – Principales prestamistas**

Prestamista	Millones de dólares		Participación Porcentual	
	2020	2021	2020	2021
Tenedores de Bonos	45.810,63	51.415,35	49,5	51,2
BIRF	13.145,85	14.551,88	14,2	14,5
BID	10.781,57	11.423,79	11,7	11,4
FMI	5.401,01	5.248,46	5,8	5,2
FAE	2.944,51	2.944,51	3,2	2,9
CAF	2.530,34	2.880,17	2,7	2,9
Gobierno Francés	2.249,69	2.361,76	2,4	2,4
<i>The Bank of Nova Scotia International</i>	765,00	2.337,00	0,8	2,3
Ecopetrol AG	1.657,06	1.657,06	1,8	1,6
KFW	1.554,50	1.599,81	1,7	1,6
<i>Export Import Bank of the United States</i>	1.305,13	1.099,75	1,4	1,1
Otros	4.375,67	2.929,73	4,7	2,9
<b>Total</b>	<b>92.520,96</b>	<b>100.449,28</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 42)

### 2.5.- Deuda interna del sector público colombiano

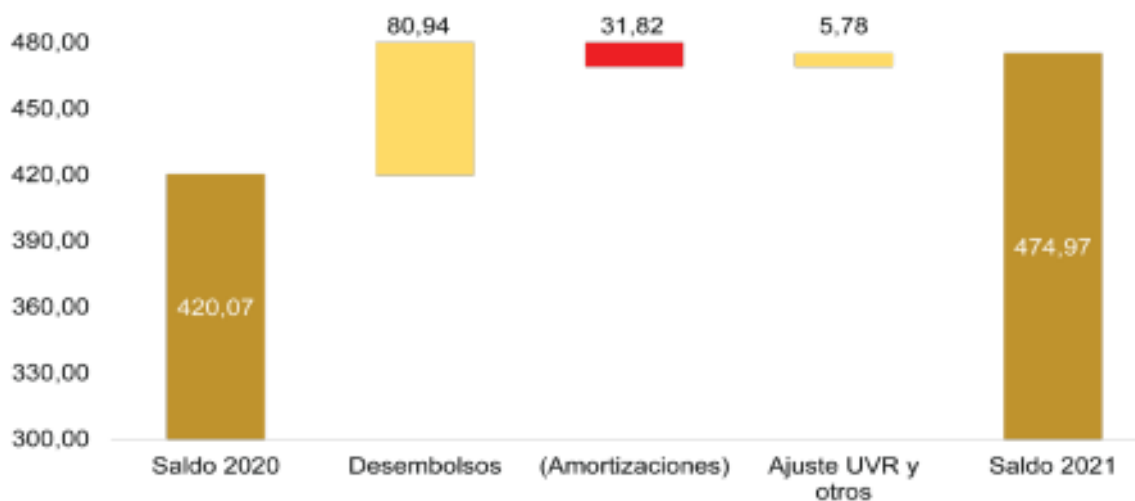
Al cierre de 2021, el saldo de la deuda interna del SPC se situó en \$474,97 billones (40,3% del PIB) y representó un incremento de \$54,90 billones (13,1%) frente al saldo de 2020. En tal sentido, el mayor prestatario fue el GNC con \$418,87 billones, seguido en importancia por las EDT con un saldo de \$21,82 billones, las GCT con

**Senado de la Republica**

\$18,39 billones y, finalmente, las EDN con \$15,89 billones. El mayor incremento anual lo registró el nivel nacional con un saldo de \$50,36 billones, de los cuales \$50,25 billones correspondieron al GNC. Por su parte, las entidades del nivel territorial aumentaron su endeudamiento interno en \$4,54 billones, correspondiendo \$2,97 billones al GCT. Al igual que con la deuda externa, se evidenció una concentración de la deuda interna en el nivel nacional con una participación del 91,5%.

La variación de la deuda interna del SPC se explicó por un endeudamiento neto de \$49,12 billones (desembolsos por \$80,94 billones y amortizaciones<sup>12</sup> por \$31,82 billones), teniendo en cuenta ajustes por \$5,78 billones que incrementaron el saldo de la deuda interna: por efecto de la variación del valor de la UVR (4,9% en el año) se presentó un incremento de \$5,81 billones y por efecto de las operaciones de canje de TES B un ajuste negativo de \$30.731,0 millones.

**Figura No. 7. Variación de la deuda interna del sector público colombiano**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 44)

**2.6.- Deuda del Gobierno Nacional Central (GNC)**

En marzo de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó su Plan Financiero 2021, en el cual se proyectó para esa vigencia un crecimiento real del PIB de tan solo 5,0% que no alcanzaría a compensar la contracción de 2020, dejando, por tanto, los niveles de actividad económica por debajo de la observada en 2019. Se estimaba, además, que los recaudos tributarios crecieran con la actividad económica, manteniéndose constantes como proporción del PIB, al tiempo que se demandaba



#### Senado de la Republica

de un mayor gasto público con el fin de atender los requerimientos en salud y en transferencias a la población asociadas a los programas sociales para atender la emergencia.

Esto se traducía en un mayor déficit fiscal esperado de 0,8 p.p. del PIB y, consecuentemente, en un incremento de la deuda bruta del gobierno nacional de 0,6 p.p. del PIB. Simultáneamente, el Gobierno Nacional se comprometió desde la vigencia fiscal 2022 con la implementación de una serie de ajustes en los ingresos y gastos fiscales que permitieran aumentar el balance primario y bajar los niveles de endeudamiento.

Para ello, en abril de 2021 el Ministerio de Hacienda radicó ante el Congreso de la República un proyecto de ley denominado Ley de Solidaridad Sostenible, con el fin de aumentar las transferencias para los hogares más vulnerables y otros gastos sociales, modificar el marco tributario y ajustar la Regla Fiscal. El proyecto buscaba, de igual manera, un recaudo adicional del 2,0% del PIB proveniente de un mayor cobro del IVA del 0,6% del PIB, sobre las cuales, las personas naturales aportarían un 1,4% del PIB adicional y las personas jurídicas un 0,3% del PIB. Parte de los nuevos ingresos deberían ser transferidos a los gobiernos territoriales mediante el Sistema General de Participaciones. Según las estimaciones del Ministerio, la norma permitiría disminuir el déficit fiscal en 1,4% del PIB. El Ministerio de Hacienda no tuvo en cuenta que el proyecto contara con apoyo político suficiente en el Congreso de la República (estando a un periodo de elecciones legislativas) ni entre los ciudadanos. Por el contrario, la convocatoria de un Paro Nacional para el 28 de abril tomó como bandera la oposición a la reforma tributaria.

A lo anterior se sumó el anuncio realizado por la agencia calificadora de riesgo Standard & Poor's en mayo sobre la reducción de la calificación de la deuda soberana de largo plazo de Colombia de BBB- a BB+ y el cambio de la perspectiva de la economía de negativa a estable. Con esta medida, el país perdió el grado de inversión con la calificadora luego de 10 años, debido al *“retiro de la reforma fiscal presentada al Congreso que, en un contexto de altas presiones de gasto, deriva en una probabilidad significativamente menor de que Colombia mejore su posición fiscal, luego de un reciente y marcado deterioro”*.

Posteriormente, la agencia Fitch Ratings anunció en julio su decisión de rebajar la calificación de la deuda soberana colombiana desde BBBa BB+ y de revisar la perspectiva de negativa a estable. La decisión reflejaba, según la agencia, el deterioro de las finanzas públicas evidenciado en los mayores déficits fiscales en el periodo 2020-2022, el incremento de los niveles de deuda pública y la reducida confianza acerca de la capacidad del gobierno para colocar la deuda en una senda descendente

**Senado de la República**

en los próximos años<sup>14</sup>. Ante ese panorama, el Ministerio de Hacienda radicó un segundo proyecto de reforma tributaria denominado Ley de Inversión Social, la cual fue aprobada en septiembre. Mediante esta norma se extendieron programas sociales claves del gobierno como el del Ingreso Solidario, el Subsidio a la Nómina (PAEF), la Matrícula Cero y los incentivos para generar empleo.

Para ello, el Gobierno estimó recaudar \$15,2 billones adicionales mediante medidas anti-evasión y cambios tributarios, tales como el aumento en cinco puntos de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas, el establecimiento de una sobretasa al impuesto de renta al sector financiero y un nuevo impuesto de normalización tributaria.

**2.7.- Entidades Descentralizadas 2018-2021**

El endeudamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional registró un incremento nominal por cuenta de los efectos económicos de pandemia de la COVID 19, donde se debieron aplicar mayores recursos en el funcionamiento y servicio de la deuda. La vigencia 2021 estuvo marcada por menores restricciones y puesta en marcha de la reactivación económica, lo que trajo como resultado una deuda pública que pasó de un monto total en 2020 de \$74,51 billones a \$93,79 billones. Este aumento de \$19,28 billones fue impulsado por dos sectores: minería y energía.

**Figura No. 8. Deuda pública de las entidades descentralizadas**

Sector	2020			2021		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Sector Financiero	-	6,88	6,88	-	6,25	6,25
Sector Minero	1,28	47,75	49,03	1,26	69,02	70,28
Sector Eléctrico	13,40	3,33	16,72	12,57	1,85	14,42
Sector Transporte	0,70		0,70	0,72		0,72
Sector Educación	0,14		0,14	0,24	-	0,24
Sector Agropecuario - CAR	0,14	0,77	0,90	0,15	0,77	0,93
Otras	0,13		0,13	0,96	-	0,96
<b>Total</b>	<b>15,79</b>	<b>58,72</b>	<b>74,51</b>	<b>15,89</b>	<b>77,90</b>	<b>93,79</b>

Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 83)

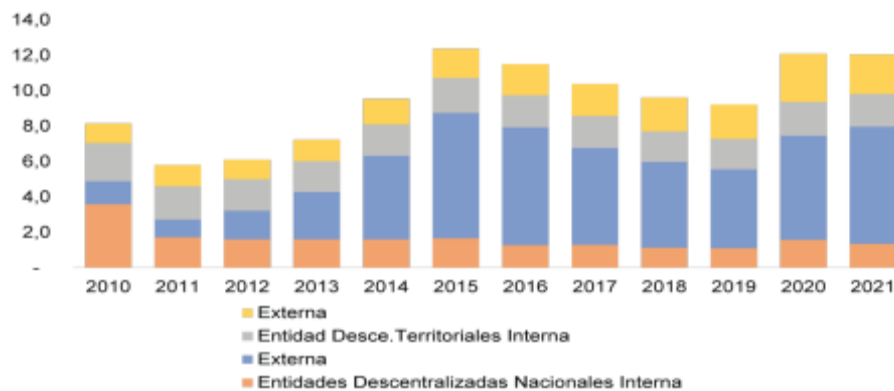
Este ámbito registró un mayor componente en los saldos de deuda externa con \$77,9 billones, y un aumento frente al año anterior de \$19,18 billones. La deuda local alcanzó un crecimiento moderado al pasar de \$15,78 billones a \$15,89 billones al cerrar 2021 (Cuadro 4-1). Adicionalmente, con la formalización de las cuentas por pagar por sentencias y conciliaciones con cargo a la deuda pública, algunas entidades

**Senado de la Republica**

nacionales como el Ministerio de Defensa, Planeación Nacional, etc., registraron montos importantes en el rubro de la deuda pública.

No obstante, frente a los resultados nominales entre 2020 y 2021, como proporción del PIB la deuda de estas entidades descentralizadas, se mantuvo en 12,1% en esos mismos años, después de que se presentase una caída en los saldos a PIB desde el 12,4% en 2015 al 9,2% del PIB registrado en 2019. El incremento se debió especialmente a las mayores contrataciones de crédito externo de las entidades nacionales.

**Figura No. 9. Deuda pública de las entidades descentralizadas por servicios**



Fuente: Contraloría General de la República. Situación de la Deuda Pública 2021. (Pág. 84)

Algunos de los hechos principales en materia de deuda se presentan a continuación, para luego ser detallados por cada una de las entidades en los apartes de este capítulo por sector o grupo económico:

- El Grupo Ecopetrol S.A. adquirió el 51,4% de las acciones que poseía el gobierno nacional en el Grupo ISA S.A.
- ISA S.A., adquirió el 100% de las acciones de la entidad territorial concesión costera Cartagena- Barranquilla, entrando con esta compra al mercado de las concesiones viales en el país.
- El Consorcio Fondo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, constituido para llevar la deuda adquirida con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID para la modernización de la entidad registró un crédito por USD 250 millones.



#### Senado de la Republica

- La Nación mediante la promulgación de la Ley 1955 de 2019, Artículo 53, reconoció como deuda pública las obligaciones originadas de sentencias y conciliaciones, además de los intereses generados por estas.

De tal forma que algunas entidades nacionales registraron deuda pública como efecto de la aplicación de la Ley. En el ámbito de entidades territoriales se destacó:

- El Grupo EPM, Grupo Energía de Bogotá y la empresa Metro de Medellín registran en este ámbito los mayores porcentajes de endeudamiento.
- El Grupo EPM realizó prepagos por una cuantía de \$3,16 billones tanto en créditos de deuda interna como externa.
- El proyecto HidroItuango logró acuerdo con las aseguradoras de póliza “Todo Riesgo” del pago de USD 983,8 millones que servirá para cubrir las contingencias presentadas en 2018 y para la continuación y puesta en marcha planeada para el segundo semestre de 2022 de la Hidroeléctrica.
- Se expidió la Resolución 0874 del 23 de abril de 2021, en la que se autorizó la suspensión durante la vigencia 2021 de los pagos por la pignoración de la renta del Departamento de Antioquia denominada “Impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco”, con la cual el Metro de Medellín cubre parte del servicio de la deuda con la Nación.
- Bogotá comenzó la construcción de la primera línea del Metro, de tal forma que contrató un crédito por USD196 millones con la Banca Multilateral (BID-BIRF y BEI), aun cuando este no se ha desembolsado.

## 2.8.- Deuda de los Gobiernos Centrales Territoriales

Se presentó la evolución y el estado de la deuda pública de los gobiernos centrales territoriales (GCT). La ejecución de acciones y políticas públicas de dichos entes públicos están vinculadas a un presupuesto público. Este es un instrumento que restringe el uso o destinación de los recursos recaudados (los que incluyen tributos, multas, recursos de crédito, transferencias de otros niveles de gobierno, etc.) y, a la vez, fija límites a los gastos a que se obligan estas entidades. Todo esto con el fin de lograr los objetivos trazados por las administraciones regionales en sus planes de desarrollo. No obstante, una gestión financiera y fiscal inadecuada, que resulte en un déficit fiscal continuo y/o creciente, puede llevar a un incremento de los saldos de su deuda de forma que el servicio de esta absorba con el tiempo recursos públicos de



### Senado de la Republica

manera importante e incremente los riesgos financieros a los que la entidad se expone. Para evitar que esto suceda, la Constitución de 1991 estableció expresamente que el endeudamiento público de las administraciones regionales no debía sobrepasar su capacidad de pago. Es por ello necesario mantener un monitoreo sobre la evolución del endeudamiento territorial.

Uno de los propósitos de la Constitución Política de 1991 era el de consolidar al país como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (Artículo 1º). La puesta en marcha de un proceso de profundización de la descentralización territorial durante la última década del siglo anterior tuvo como una de sus consecuencias un incremento sostenido de la deuda de los GCT, hasta llegar a un máximo de 2,9% del PIB en 1998. En 1997 el Gobierno Nacional Central y el Congreso de la República impusieron límites al endeudamiento territorial a través de la expedición de la Ley 358. A partir de 1998 la deuda comenzó a mostrar una tendencia decreciente hasta alcanzar un mínimo de 1,2% del PIB en 2012. Entre 2010 y 2018 el indicador deuda a PIB de estos gobiernos fluctuó alrededor de 1,3%, con incrementos estacionales en los años de la finalización de los periodos de los gobernadores y alcaldes.

Desde 2019 se observó un incremento sostenido del indicador en cuestión que obedeció a diversos factores: en 2019 se presentó un aumento en los saldos de la deuda (\$3,75 billones) asociado a la mayor contratación de créditos por parte de los gobernantes locales salientes; en 2020 aunque el saldo de la deuda solo aumentó \$0,77 billones se presentó una fuerte caída de la actividad económica que elevó de nuevo el indicador; finalmente, en 2021 pese a la recuperación de la actividad económica el indicador deuda a PIB aumentó 0,2 p.p. debido a un fuerte incremento de los saldos de la deuda de los GCT (\$4,94 billones).

Al cierre de la vigencia 2021 la deuda interna de los GCT ascendió a \$18,39 billones (1,6% del PIB), que equivale al 3,9% de la deuda pública interna total del SPC. La deuda pública interna se distribuyó entre los gobiernos departamentales con un saldo de \$5,29 billones, los municipios capitales con \$9,04 billones y el resto de los municipios adeudan \$4,06 billones. Por moneda, el 88,5% de la deuda interna de los GCT está contratada en pesos colombianos, el 10,9% en UVR y el 0,6% en dólares. Los GCT acuden mayoritariamente para endeudarse a los establecimientos financieros principalmente privados (63,6%) y en menor medida a públicos (10,9%). Los bonos emitidos en el mercado local (\$3,91 billones) ganaron participación pasando del 18,1% en 2020 al 21,2% en 2021 por los títulos colocados por Bogotá D.C. El resto del financiamiento lo obtienen de otras entidades públicas (4,2%) siendo las INFIS los principales prestamistas con créditos por \$729.552 millones (principalmente a municipios no capitales). La revisión de los certificados expedidos



#### Senado de la Republica

por la CGR evidencia que los GCT acudieron al sistema financiero para realizar operaciones de sustitución de deuda y sobre todo para financiar sus planes de desarrollo.

Los gobiernos departamentales aumentaron su deuda interna en \$777.183,32 millones entre 2020 y 2021. Cuatro departamentos concentran el 66,4% de la deuda interna de estas administraciones, siendo las más endeudadas Antioquia (\$1,66 billones) y Cundinamarca (\$0,98 billones). El endeudamiento interno de las ciudades capitales aumentó \$1,67 billones entre 2020 y 2021. Bogotá (\$3,55 billones), Barranquilla (\$1,84 billones) y Medellín (\$1,51 billones) concentran el 76,4% del endeudamiento interno total de este nivel. Los municipios no capitales registraron un incremento en su endeudamiento interno de \$520.120,35 millones.

Veinte de estos municipios concentraron el 46,5% de la deuda interna, siendo todos municipios de primera a tercera categoría. Se destaca el incremento de la deuda de Rionegro (Antioquia) en \$125.562 millones, Envigado en \$83.184 millones y Bello en \$65.347 millones.

## 2.9.- Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional

Debido a los efectos de la pandemia en la producción y la respuesta de política fiscal para enfrentar la crisis, la deuda pública se elevó sustancialmente en 2020 y 2021, especialmente la del Gobierno Nacional Central (GNC). En términos del PIB la deuda del GNC alcanzó en 2021 el 60,4%, constituyéndose en un máximo histórico que lleva a reflexionar sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido la regla fiscal para el GNC se rediseñó y a partir de 2022 fijó a este nivel de gobierno metas a 10 años en el balance primario neto estructural y le establece límites en los niveles de deuda neta respecto al a PIB.

No obstante, la regla fiscal puede ser insuficiente para lograr el objetivo de reducir la deuda si no se acompaña de una política tributaria progresiva y un gasto público que promueva un crecimiento sostenido y genere las condiciones para aumentar de manera sustancial el empleo y reduzca los elevados niveles de pobreza y desigualdad ocasionados por la crisis de la pandemia.

De acuerdo con Hakura (2020) la deuda pública es sostenible si el gobierno tiene la capacidad de cumplir con todas sus obligaciones actuales y futuras sin caer en moratoria o sin tener que apelar a una ayuda financiera excepcional. Blanchard (2022) complementa lo anterior con el término de deuda pública insegura, esto es, cuando existe un riesgo no despreciable de que, dada las políticas actuales y



#### Senado de la Republica

probablemente futuras, la relación entre la deuda y el PIB aumente constantemente, lo que en algún momento llevará al incumplimiento.

Con respecto al nivel a partir del cual la deuda es insostenible, se sostenía en la década de los noventa que era del 50% del PIB, mientras en las dos primeras décadas del siglo XXI osciló entre el 40% y el 90% del PIB, dependiendo del nivel de ingreso de los países. Ahora el FMI y Blanchard sostienen que no existe un número universal mágico, ni existen dos números mágicos para el nivel de deuda y el déficit fiscal. Se deben evaluar los riesgos asociados a las variables macro que determinan la relación deuda a PIB de cada país, así como la calidad de las instituciones fiscales, las políticas de gestión de la deuda y las experiencias pasadas de crisis. Con base en esto, se deben determinar umbrales de deuda críticos en el marco de la consolidación fiscal, esto es, adoptando las medidas en materia de tributación y gasto público para la reducción en el tiempo.

Se sostiene que bajo este esquema se recupera el espacio fiscal para enfrentar crisis futuras. Es decir, se fortalece la capacidad de un gobierno para aumentar el gasto o reducir los impuestos sin afectar negativamente el acceso al mercado y comprometer la sostenibilidad de la deuda. Si bien estas consideraciones son importantes, la interacción de la política fiscal con los determinantes macroeconómicos es dinámica y compleja, por lo que un simple proceso de consolidación fiscal no garantiza per se la reducción de la relación de la deuda respecto al PIB en el tiempo.

De acuerdo con la ecuación estándar, la relación de la deuda respecto al PIB del GNC en 2021 presentó un moderado aumento de 0,49 puntos porcentuales del PIB debido a la conjunción de resultados positivos como el crecimiento económico (10,7%) y la reducción de la tasa de interés real de la deuda (que pasó del 8,8% en 2020 al 1,4%), lo cual se tradujo en un menor déficit primario (3,7% vs 4,9% en 2020). Estos factores en conjunto compensaron el efecto de la devaluación (16,0%) en el saldo de la deuda externa.