

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3994

META DE BALANCE PRIMARIO Y NIVEL DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) PARA 2021

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 26 de junio de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidente de la República

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministra del Interior

Claudia Blum Capurro de Barberi

Ministra de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco

Ministra de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruiz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministra de Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño

Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho

Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero

Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la aprobación de la meta de superávit primario y nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) de 2021. Esta meta será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, consistente con el programa macroeconómico y las metas indicativas para los superávits primarios de las diez vigencias fiscales siguientes. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003¹, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

Clasificación: E60, E61.

Palabras clave: superávit primario, deuda pública, sector público no financiero, regla fiscal, asociaciones público-privadas (APP).

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. De acuerdo con este artículo:

{...} las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda. La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República (...).

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. CONSIDERACIONES GENERALES	8
3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA	10
4. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA	15
5. IMPACTO EN EL EMPLEO Y LA POBREZA.....	18
6. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19.....	20
6.1 IMPACTO EN LAS FINANZAS NACIONALES.	20
6.2 IMPACTO EN LAS FINANZAS TERRITORIALES.....	23
7. MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA	26
7.1. Fortalecimiento del sistema de salud	27
7.2. Ayuda social a la población en condición vulnerable	29
7.3. Protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo.....	32
7.3.1. Fortalecimiento y defensa del mercado laboral y el empleo.....	32
7.3.2. Fortalecimiento del crédito y mercados financieros.	33
8. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	35
8.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional.....	41
9. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2019.....	43
9.1. Balance estructural del GNC 2019.....	43
9.2. Perspectivas fiscales para 2020	46
9.3. Estrategia de reactivación de la economía en 2020 y 2021	50
9.4. Apoyo a las finanzas públicas de las entidades territoriales	53
10. ESTRATEGIA FISCAL	55
10.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2021-2031	55
10.2. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2019-2031	59
10.2.1. Proyección de ingresos, gastos, déficit y deuda de mediano plazo	65
10.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad.....	74
11. LÍMITES ANUALES DE AUTORIZACIÓN PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS PARA PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP).....	76
RECOMENDACIONES.....	78

BIBLIOGRAFÍA	79
--------------------	----

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Proyecciones de crecimiento sectorial para el segundo trimestre de 2020	16
Tabla 2. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario actual	21
Tabla 3. Variación de la demanda de energía por sectores	36
Tabla 4. Balance Fiscal del GNC 2019	44
Tabla 5. Crecimiento del PIB 2019 y proyección 2020 por sectores	48
Tabla 6. Crecimiento del PIB 2019 y proyección 2020 por conceptos	49
Tabla 7. Principales supuestos de proyección	62
Tabla 8. Balance fiscal del GNC, 2019-2031	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Crecimiento del PIB y del Indicador de Seguimiento a la Economía	11
Gráfico 2. Crecimiento año corrido de la industria y del comercio	12
Gráfico 3. Crecimiento de las exportaciones y de las importaciones	13
Gráfico 4. Demanda de energía eléctrica total y no regulada (crecimiento anual)	13
Gráfico 5. Indicadores de Confianza de Fedesarrollo	14
Gráfico 6. Crecimiento económico	15
Gráfico 7. Consumo de bienes y servicios finales e inversión	17
Gráfico 8. Exportaciones e importaciones	18
Gráfico 9. Tasa de desempleo mensual desestacionalizada	18
Gráfico 10. Porcentaje de la Población en Condición de Pobreza	19
Gráfico 11. Senda de déficit total definidas por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)	37
Gráfico 12. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera	39
Gráfico 13. Tasas de Interés de bonos del Gobierno de 10 años	40
Gráfico 14. Deuda pública neta del Gobierno General en Latinoamérica	42
Gráfico 15. Balance fiscal del Gobierno General en Latinoamérica	43
Gráfico 16. Ajuste en balance fiscal de 2020	47
Gráfico 17. Balance fiscal del SPC	56
Gráfico 18. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2031	57
Gráfico 19. Balance fiscal del GG	58
Gráfico 20. Deuda del Gobierno General	59
Gráfico 21. Balance total del GNC, 2019-2031	60
Gráfico 22. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo	61
Gráfico 23. Ingresos tributarios del GNC con el estatuto tributario actual (% del PIB)	67
Gráfico 24. Ingresos del GNC diferentes a tributarios DIAN (% del PIB)	67
Gráfico 25. Ingresos totales del GNC (% del PIB)	69

Gráfico 26. Gastos del GNC (% del PIB)	70
Gráfico 27. Balance primario del GNC 2018-2031 (% del PIB)	72
Gráfico 28. Proyección de deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)	73
Gráfico 29. Proyección de deuda bruta y neta del GNC (% del PIB potencial)	73
Gráfico 30. Composición de la deuda neta del GNC	74
Gráfico 31. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía	75
Gráfico 32. Fan chart de la deuda bruta del GNC (% del PIB)	76

SIGLAS Y ABREVIACIONES

APP	Asociación público privada
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Contribución para la Equidad y el Empleo
CUN	Cuenta Única del Tesoro
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GG	Gobierno general
GNC	Gobierno nacional central
kbpd	Producción de petróleo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PIB	Producto Interno Bruto
SGP	Sistema General de Participaciones
SPC	Sector público consolidado
SPF	Sector público financiero
SPNF	Sector público no financiero
USD	Dólares

1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003²), el Gobierno nacional debe fijar anualmente una meta de superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) para la siguiente vigencia fiscal. De igual forma, debe presentar metas indicativas de los balances primarios de las siguientes diez vigencias fiscales y la trayectoria de deuda pública consistente con dichos flujos. Finalmente, de acuerdo con la Ley 1508 de 2012³, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el SPNF, consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de Asociación Público-Privada (APP).

El objetivo de este documento es presentar al CONPES la meta de superávit primario de mediano plazo de 2021, que será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020 (MFMP 2020).

El presente documento está compuesto por once secciones principales, siendo esta breve introducción la primera de ellas. En la segunda, se presentan las consideraciones generales; en la tercera, la evolución de la economía durante la pandemia generada por el COVID-19; en la cuarta, el impacto de la pandemia en la economía colombiana; la quinta, el impacto en el empleo y la pobreza; en la sexta, el impacto fiscal del COVID-19; en la séptima, las medidas para enfrentar la pandemia; en la octava, la economía colombiana en el contexto internacional; en la novena, el desempeño fiscal y cumplimiento de la meta en 2019; en la décima, la estrategia fiscal; en la décimo primera, se definen los límites para compromisos de vigencias futuras, y en la décimo segunda, las recomendaciones para el CONPES.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Este programa plurianual refleja los resultados esperados del comportamiento de los fundamentales macroeconómicos y fiscales para el período 2020-2031. En este marco, el diseño de la estrategia fiscal y macro, a diferencia de los presentados en los últimos años, contiene los efectos macroeconómicos del COVID-19, el cual ha impactado directamente a la economía nacional por las acciones necesarias de aislamiento para proteger la salud de

² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

las personas e indirectamente por la contracción de la economía mundial, lo que ha conllevado a la caída en los precios del petróleo y en general en los términos de intercambio.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), en su la sesión del día 15 de junio de 2020, dio concepto favorable por unanimidad, para aprobar la suspensión de la regla fiscal para las vigencias 2020 y 2021. Este concepto responde a la solicitud realizada por el Gobierno nacional, dada la necesidad de contar con mayor flexibilidad para afrontar la magnitud del choque macroeconómico que experimenta la economía nacional. Este choque, que se vive tanto en Colombia como a nivel internacional, ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas nacionales, tanto en el recaudo tributario, como en el gasto que demanda la atención directa de la pandemia y las acciones para mitigar el impacto en el empleo, en la liquidez de las empresas y en el ingreso de las familias vulnerables.

Si bien, el cálculo del espacio fiscal tiene en cuenta componentes cíclicos relacionados con el mercado del petrolero y la actividad económica en general, la *extraordinaria magnitud de los choques* relacionados con la pandemia del COVID-19 hacen que el mayor espacio fiscal sea insuficiente. Por esta razón, se consideró pertinente la aplicación de la cláusula de suspensión señalada en las *excepciones* contempladas en el artículo 11 de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011⁴).

Finalmente, la decisión tomada por el CCRF, se basa en *el compromiso del Gobierno nacional de ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la regla fiscal a partir del año 2022. Para ello, el Gobierno nacional se compromete a incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los lineamientos fundamentales de la estrategia fiscal requerida a lo largo de los próximos años.*

En opinión del CCRF (2020):

Estos lineamientos deberán incluir, una revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijar niveles agregados de gasto consistentes con los ingresos y con la senda de actividad económica. Asimismo, considera que el incremento previsto en el nivel de endeudamiento va a requerir a mediano plazo un esfuerzo mayor de la sociedad en términos de generación de ingresos tributarios.

⁴ Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

El CCRF ejercerá el papel de comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal⁵.

3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA

Las diferentes agencias internacionales han proyectado una recesión a nivel global en el año 2020 debido a la pandemia generada por el COVID-19. El análisis de la gravedad de la situación se ha venido entregando paulatinamente por los diferentes organismos en la medida en que el virus se expande por todo el mundo. Por ejemplo, en enero, el FMI proyectaba un crecimiento de la economía mundial; para América Latina y para Colombia. la siguiente revisión (abril de 2020), el estimativo de crecimiento para la economía mundial fue de -3,0 %, para América Latina de -5,2 % y para Colombia de -2,4 %. Posteriormente, en la revisión más reciente, del 24 de junio de 2020, para la economía mundial es de -4,9 %, previendo una recuperación más gradual. Las revisiones a la baja han sido generalizadas, por ejemplo, en el caso de América Latina y el Caribe se prevé un crecimiento de -9,4 %. En 2021, el FMI señaló que la economía mundial podría registrar una recuperación de 5,4%, de forma que se recuperaría el nivel del PIB mundial pandemia.

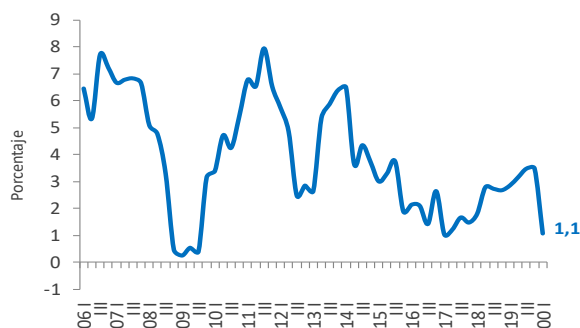
Del mismo modo, entidades nacionales como la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), proyectaban inicialmente en marzo un crecimiento de 1,5 % para la economía colombiana en 2020. Sin embargo, el 7 de abril, la entidad publicó un documento en el cual reducían sus proyecciones de crecimiento en un rango comprendido entre -2,0 % y -7,5 %. Así, las proyecciones se han venido revisando a la baja en la medida que se dispone de más información.

En este contexto, la economía colombiana creció 1,1 % en el primer trimestre de 2020, afectada en la última quincena por las medidas de cuarentena. Esto se puede ver en los datos del Indicador de Seguimiento de la Economía (ISE) que creció 3,7 % en enero, 4,6 % en febrero y cayó 4,9 % en marzo (Gráfico 1), Para abril, el ISE registra una caída de 20,1 %, que sería la reducción económica más fuerte del año.

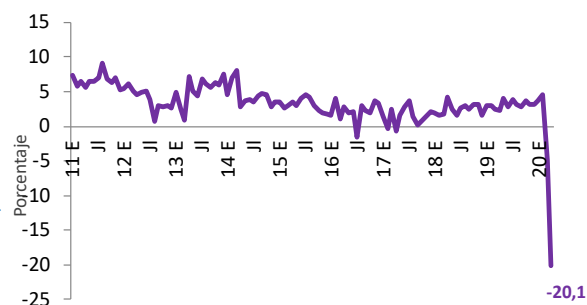
⁵ Se estipuló que para que la materialización de dicho Comité quede dentro del marco jurídico, el Gobierno propondrá al Congreso de la República un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación. Gobierno entregará informes trimestrales con información detallada sobre los agregados fiscales, sobre los cuales el Comité se pronunciará públicamente.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB y del Indicador de Seguimiento a la Economía

Panel A. Crecimiento anual del PIB trimestral



Panel B. Indicador de seguimiento de la Economía (crecimiento anual)



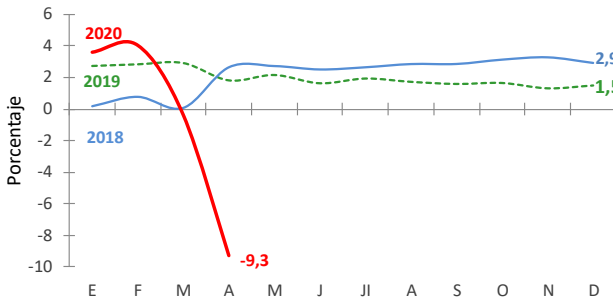
Fuente: DANE (2020).

Por sectores, en abril la producción manufacturera se contrajo 35,8 %, al tiempo que las ventas bajaron 35,9 % y el empleo 7,8 %. Con ello, la producción industrial registra una caída de 9,3% en lo corrido del año hasta abril (Gráfico 2). Los empresarios reportan que la difusión del COVID-19 y el decreto de aislamiento preventivo obligatorio afectaron abruptamente su demanda y su capacidad de operar. En línea con esto, solo se registran crecimientos en 6 de las 39 ramas a las que se les hace seguimiento, en los rubros relacionados con los alimentos.

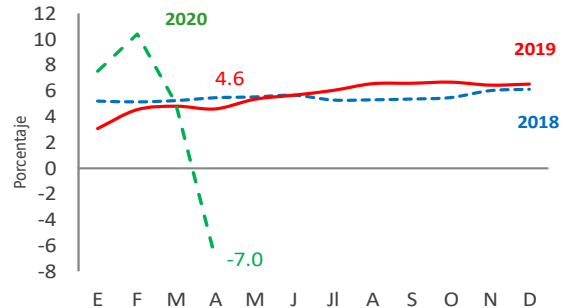
En cuanto al comercio minorista, abril mostró una caída de 42,9 % anual de las ventas reales del comercio al por menor, debido a la baja dinámica de la mayoría de los rubros, pero particularmente de los combustibles y vehículos -con caídas históricas superiores al 50 % y 80 %, respectivamente, debido a las restricciones de movilidad con motivo de la pandemia. Dos sectores contrarrestaron la caída, con crecimientos en el mes: alimentos y productos de aseo del hogar. Con estos resultados, las ventas reales del comercio al por menor tuvieron una caída de 7,0 % en lo corrido del año a abril (Gráfico 2).

Gráfico 2. Crecimiento año corrido de la industria y del comercio

Panel A. Producción real de la Industria manufacturera (variación año corrido)



Panel B. Ventas reales del comercio al por menor (variación año corrido)



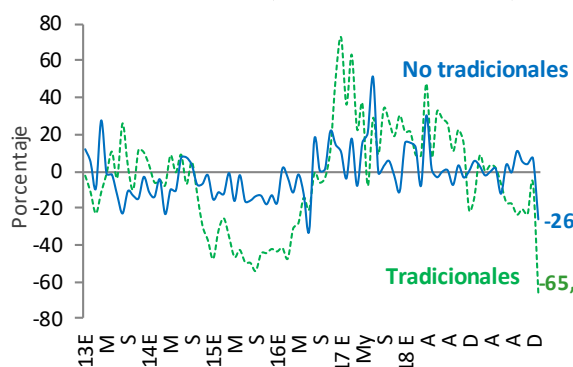
Fuente: DANE (2020).

Por su lado, la construcción se vio paralizada en abril y el licenciamiento estuvo prácticamente detenido, con una caída del 80,9 % en el área licenciada. Adicionalmente, dado el contexto mundial, las exportaciones se redujeron en un 52,3 % en abril, dadas la caída del 65,8 % en las exportaciones tradicionales y del 26,2 % en las no tradicionales. En especial, entre las tradicionales, la caída se dio tanto por las variaciones en los precios (especialmente del petróleo), como en los volúmenes. Igualmente, las importaciones cayeron 31,6 % en abril (Gráfico 3).

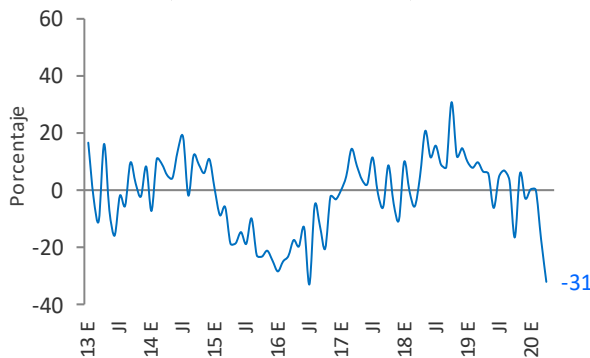
En el mercado de trabajo, las medidas de aislamiento a causa del COVID-19 dejan como resultado para abril de 2020 una tasa de desempleo del 19,8 %, superior en 9,5 puntos porcentuales a la reportada en el mismo mes de 2019. Esta tasa es consistente con el aumento de 1,6 millones de personas desocupadas y la pérdida de 5,4 millones de empleos para este mes, provenientes principalmente del sector de la industria manufacturera que perdió cerca de 1.018.000 empleos. Las trece áreas fueron el dominio geográfico que reportó la mayor afectación, aportando el 55,3 % de las pérdidas de empleo a nivel nacional. Con ello, hubo un aumento de cerca de 1.016.000 personas desocupadas, lo cual sitúa a la tasa de desempleo urbana en 23,5 %, una cifra sin precedentes en la historia reciente del mercado laboral.

Gráfico 3. Crecimiento de las exportaciones y de las importaciones

Panel A. Exportaciones tradicionales y no tradicionales (crecimiento anual)



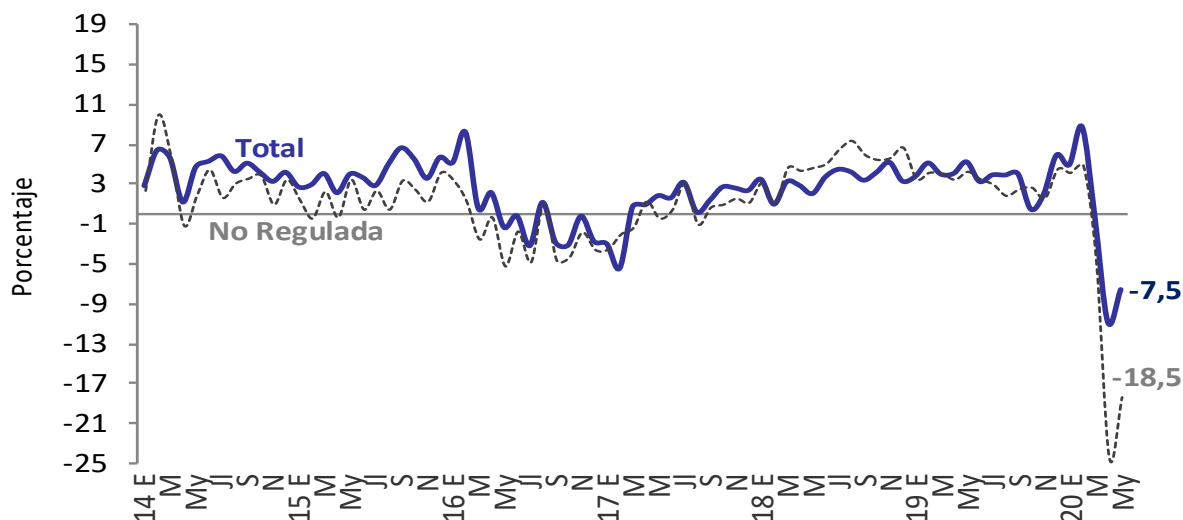
Panel B. Importaciones totales (crecimiento anual)



Fuente: DANE (2020).

Pese a lo anterior, abril habría sido el mes más negativo del año. En este sentido, la demanda de energía eléctrica y algunos indicadores sintéticos de actividad económica del sector privado basados en transacciones bancarias, muestran que las caídas más fuertes habrían sido en abril. Por su parte, mayo habría tenido caídas importantes, pero en todo caso menos fuertes. Así, en el caso de la demanda de energía se ve como la variación de la demanda total pasó -10,8 % en abril a un dato menos negativo de -7,5 % en mayo, y en el caso de la demanda de energía no regulada (más asociada a la actividad industrial) pasó de caer 24,5 % en abril a bajar 18,5 % en mayo (Gráfico 4).

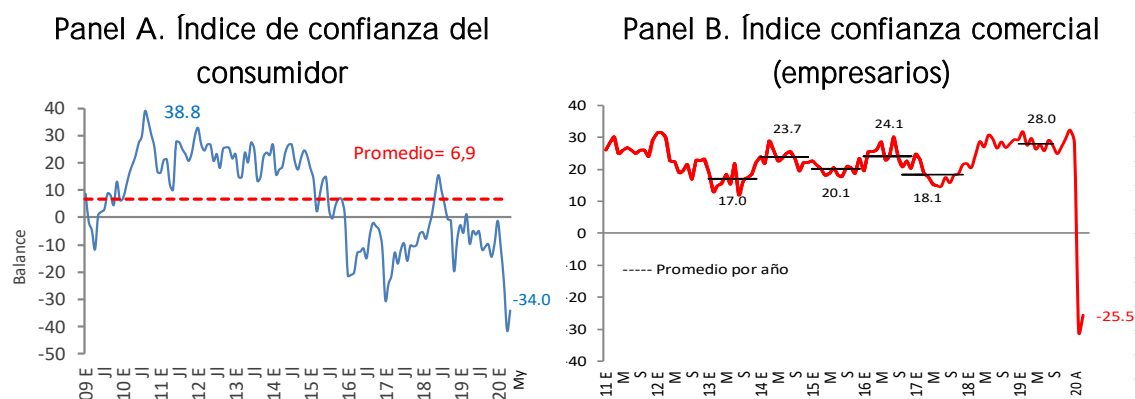
Gráfico 4. Demanda de energía eléctrica total y no regulada (crecimiento anual)



Fuente: XM, Cálculos DNP-DEE (2020).

En términos de confianza también se registran cifras menos negativas. Así, pese a las cifras de abril, la reapertura gradual ha permitido una recuperación de algunos indicadores. En la industria, información reciente permite afirmar que los industriales han mejorado sus expectativas de producción para el futuro cercano. Igualmente, en el comercio se evidencian mejoras según datos de Fenalco y según la confianza comercial medida por Fedesarrollo. También, el Índice de Confianza del Consumidor mostró una recuperación superior a los 7,0 p.p. en el mes de mayo, (frente a abril) aunque sigue en niveles históricamente bajos. (Gráfico 5).

Gráfico 5. Indicadores de Confianza de Fedesarrollo



Fuente: Fedesarrollo, Cálculos DNP-DEE (2020).

Aunque abril fue el mes con los reportes más bajos del sector de la construcción, las perspectivas son positivas. En este sentido, el gremio de los constructores (Cámara Colombiana de la Construcción [Camacol]) dio a conocer cifras sobre la reapertura gradual de las obras que venían en proceso antes de la pandemia, señalando particularmente que en Bogotá, Cundinamarca, Huila, Magdalena y Santander el porcentaje alcanzó el 100 %, según datos a la segunda semana de junio. Así mismo, la estimación de la disposición a comprar vivienda, elaborada por Fedesarrollo, mejoró notablemente frente al mes de abril en casi 20,0 p.p.

Para lo que resta del año se espera que en el tercer y cuarto trimestres la economía vaya retomando su actividad de manera paulatina, de la mano de la recuperación de las economías del mundo que vayan superando el estado de emergencia en salud, de una menor incertidumbre en el ámbito internacional y de mejores precios del petróleo. En este orden de ideas, se espera una recuperación en lo que queda de 2020 y se estima una caída del PIB de 5,5 % en el año completo.

4. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA

Como se señaló anteriormente, el impacto en la economía proviene tanto del canal interno por cuenta de las medidas de aislamiento, como del canal externo por la caída en la demanda mundial y los términos de intercambio. Para evaluar sus efectos, se utilizó el Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social (MACEPES), con el cual se pueden determinar los efectos en el crecimiento, en la demanda, en la oferta, en el empleo y la pobreza.

Para evaluar los efectos del impacto del COVID-19 en la economía, se partió del crecimiento de 3,7 % que se tenía como proyección por parte del Gobierno para 2020, que era consistente con una tasa de desempleo promedio de 10,2 % y una generación aproximada de empleo de 458.500 ocupados y una reducción de la pobreza de -1,2 %. A partir de este escenario, se incorporó el registro de crecimiento publicado por el DANE para el primer trimestre del año, que fue de 1,1 %⁶ y se trimestralizó el modelo para evaluar en trimestres móviles los efectos de la pandemia durante todo el año 2020.

A partir de estos datos básicos y con la información proyectada de variables de precios del petróleo y de desempeño de la demanda mundial, se observa que en el trimestre abril-junio la economía se contraería 17,2 %, siendo la caída más profunda en la historia de la economía colombiana, aún mayor que en el segundo trimestre de 1999 (6,8 %), a pesar de las intervenciones de política fiscal como los apoyos entregados por el programa de Ingreso Solidario, subsidio a las nóminas y la devolución del IVA a los más pobres.

Gráfico 6. Crecimiento económico



Fuente: Cálculos DNP-DEE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM (2020).

⁶ Se proyectaba de acuerdo con el escenario base un crecimiento entre 3,4 % y 3,7 %

Nota: datos observados y proyecciones para el segundo semestre de 2020.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Salud (INS) y las proyecciones de la evolución de la pandemia, se estima que su impacto irá disminuyendo sistemáticamente en los próximos meses, tanto en el contagio como en la mortalidad. De esta forma, para el trimestre mayo-julio, la caída estimada se reduce a 13,6 % y finalmente, para el trimestre junio-agosto, la caída sería de 6,7 %. Con ello, al finalizar el año, el crecimiento consolidado para 2020 sería de -5,5 %.

La Tabla 1 presenta proyecciones de crecimiento económico para el segundo trimestre del año, para cada una de las doce agrupaciones de actividades que utiliza el DANE. En línea con lo expuesto anteriormente, el crecimiento económico sería negativo, llegando a 17,2 % por causa del COVID-19. La actividad más afectada sería arte, entretenimiento y recreación, cuyo crecimiento sería -80,1 %; seguida de construcción, que se contraería en -45,5 %, y comercio, transporte y hoteles que decrecería -35 %. Algunos sectores, sin embargo, tendrían un desempeño positivo en el contexto de la pandemia. Se trata del sector agropecuario y de la administración pública. Las actividades de suministro de electricidad, gas y agua y el sector de información y comunicaciones, no presentarían tasas de crecimiento negativas, pero si inferiores a lo que se tenía proyectado antes de incorporar los efectos de la pandemia.

Tabla 1. Proyecciones de crecimiento sectorial para el segundo trimestre de 2020

	Proyección pre-COVID	Proyección post-COVID
Actividad económica	3,3	-17,2
Agropecuario	2,0	5,1
Minería	2,7	-13,6
Industria Manufacturera	1,0	-21,8
Suministro de electricidad, gas y agua	2,4	0,3
Construcción	4,8	-45,5
Comercio, transporte y hoteles	5,0	-35,0
Información y comunicaciones	3,0	0,5
Actividades financieras	4,8	-23,9
Actividades inmobiliarias	3,0	-1,9
Actividades profesionales	3,3	-7,1
Administración pública	2,7	6,8
Arte, entretenimiento y recreación	3,4	-80,1
Impuestos	3,7	-34,0

Fuente: DNP-DEE- Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM (2020).

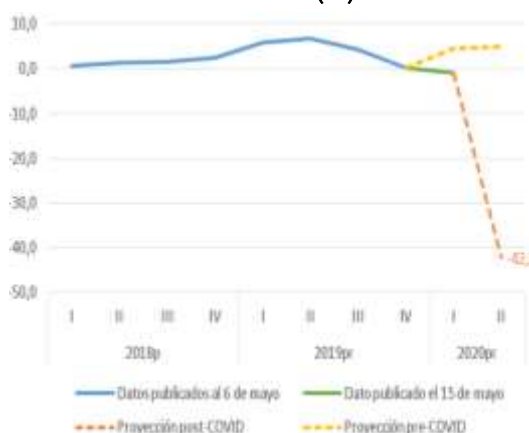
El Gráfico 7 presenta las variaciones porcentuales anuales del consumo y de la inversión. De acuerdo con las proyecciones que aquí se presentan, el consumo final decrecería un 15,9 % debido a la pandemia y la inversión medida como formación bruta de capital fijo disminuiría en -42,3 % para el segundo trimestre del año en curso. Vale la pena mencionar que durante el primer trimestre del año se alcanzó a observar una contracción de 6,7 % en este indicador. La caída proyectada sería inferior a la que se dio en el segundo trimestre de 1999, cuando la inversión se contrajo 48,4 %⁷, según el DANE. Sin embargo, sería la mayor caída desde esa fecha.

Gráfico 7. Consumo de bienes y servicios finales e inversión

Panel A. Tasa de crecimiento del consumo (%)



Panel B. Tasa de crecimiento de la inversión (%)



Fuente: DNP-DEE- Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM.

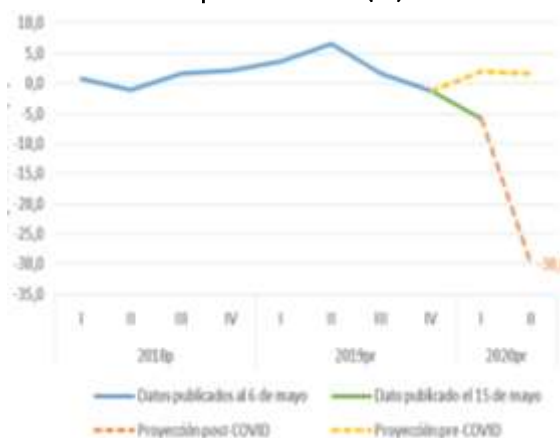
Nota: Datos observados y proyecciones para el segundo trimestre de 2020.

En las cifras correspondientes al primer trimestre de 2020 (publicadas el 15 de mayo), se registró una caída en las exportaciones de 6,1 %. Para el segundo trimestre, la contracción llegaría a -30 %, lo que refleja, una vez más, el fuerte impacto de la pandemia sobre la economía. Por su parte, las importaciones se contraerían en un -47,1 %. Esto quiere decir que el valor, a precios de 2015, de los bienes y servicios importados durante el segundo trimestre del año sería casi la mitad del valor de las importaciones el segundo trimestre del año pasado (Gráfico 8).

⁷ Serie desestacionalizada, a precios constantes.

Gráfico 8. Exportaciones e importaciones

Panel A. Tasa de crecimiento de las exportaciones (%)



Panel B. Tasa de crecimiento de las importaciones (%)



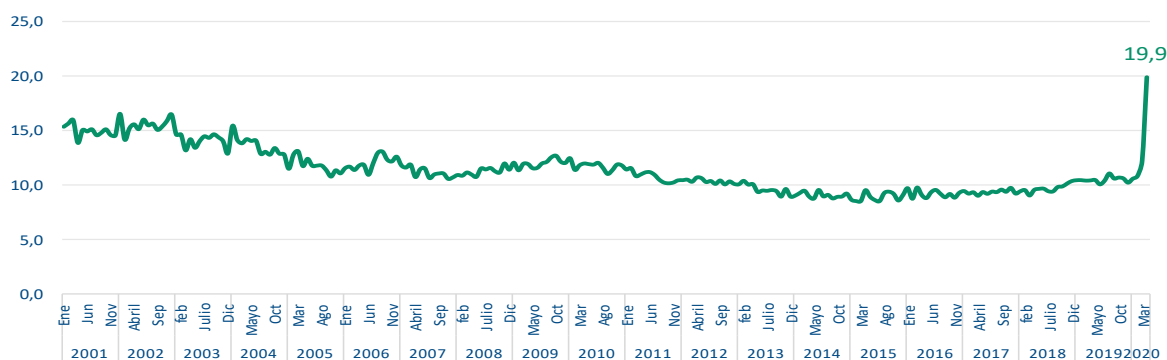
Fuente: DNP-DEE- Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM (2020).

Nota: Datos observados y proyecciones para el segundo trimestre de 2020

5. IMPACTO EN EL EMPLEO Y LA POBREZA

El menor crecimiento se ha traducido en una pérdida de empleos. Para el mes de marzo, el DANE reportó una reducción en el número de ocupados de 1.583.000 personas⁸. Se proyecta que, para el mes de abril, la tasa de desempleo desestacionalizada, fue de 19,9 %, consistente con una reducción una reducción de la ocupación de 21.895.000 a 16.525.000 de personas.

Gráfico 9. Tasa de desempleo mensual desestacionalizada



Fuente: DNP a partir de información del DANE (2020).

⁸ La variación en el número de ocupados se calcula como la diferencia entre el mes de referencia y el mismo mes del año anterior.

Las estimaciones indican que la contracción económica de 5,5 % en el año en curso, implicará una reducción de 1,7 millones de ocupados en 2020 y un aumento de 5,1 % en la pobreza⁹. De esta forma, las estimaciones por medio de un modelo de equilibrio general computable arrojan un aumento de 27 % (última información del DANE) a 32,1 % para la tasa de pobreza en 2020¹⁰ (Gráfico 10).

Gráfico 10. Porcentaje de la Población en Condición de Pobreza



Fuente: DNP-DEE- Ministerio de Hacienda y Crédito Público -DGPM (2020).

Nota: datos observados y proyecciones para el año 2020.

Para el caso de Colombia, en 2018, el valor de la línea de indigencia monetaria fue 117.605 pesos. La reducción de los ingresos de los hogares colombianos, por cuenta de la pandemia asociada al COVID-19, llevaría el porcentaje de población en condición de pobreza extrema de 7,2 % a 9,0 %. Esto implicaría perder todo el terreno ganado en términos de pobreza extrema desde el año 2013.

⁹ La población en condición de pobreza monetaria hace referencia a la población perteneciente a hogares cuyos ingresos per cápita están por debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza mide el valor de una canasta básica que incluye un componente alimentario y un componente no alimentario. En el caso de Colombia, el valor de la línea de pobreza para el año 2008 fue de 257.433 pesos, por lo que un hogar con ingreso per cápita inferior a dicho valor se considera pobre.

¹⁰ Esto corresponde a un incremento de 5,1 puntos porcentuales con respecto al dato de 2018 (el más reciente disponible).

6. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19

6.1 IMPACTO EN LAS FINANZAS NACIONALES.

Como se expone en la Tabla 2, a la fecha se estima una contracción de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) por un valor de 27.450 miles de millones (mm) de pesos, frente al escenario fiscal contemplado en la actualización de Plan Financiero 2020, presentado en febrero del presente año.

A lo largo del primer semestre del año 2020, las finanzas públicas del Gobierno nacional sufrieron dos choques importantes tras la expansión del COVID-19 en el país y la sustancial caída de los precios del petróleo. El primero de estos choques correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras el segundo responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año. Respecto a este último, la reducción de la actividad económica, requerida para aplanar la curva de contagios en el país, ha tenido unas fuertes implicaciones en la recaudación de la gran mayoría de impuestos nacionales y otros ingresos. En particular, se estima que la economía colombiana se contraerá 5,5 % en 2020, lo cual tiene consecuencias grandes sobre los ingresos corrientes de la Nación esperados para el año.

En efecto, las restricciones de movilidad y la contracción estimada del consumo privado y de la inversión afectarán de forma importante el recaudo de impuestos, cuya base gravable depende directamente de estas variables. En la misma línea, se espera que el recaudo de los otros impuestos, distintos a los administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), también sufra una caída importante, al depender del turismo y del transporte aéreo internacional. Además, como resultado de la menor demanda de bienes importados, el recaudo de impuestos externos se contraerá frente al año anterior, y la caída del precio del petróleo afectará los ingresos tributarios asociados al sector petrolero, principalmente al componente de retenciones de renta. Por último, los ingresos no tributarios, correspondientes a otras tasas, multas y contribuciones, mayoritariamente, se verán igualmente afectados negativamente a lo largo de 2020, como resultado de la importante reducción de la dinámica productiva. Con lo anterior, se estima una caída en los ingresos tributarios para el año 2020 de 23.531 mm de pesos (2,3 % del PIB) y de los no tributarios en 200 mm de pesos (0,02 % del PIB), con lo cual la reducción total de los ingresos corrientes estimados para el año es de 23.731 mm de pesos.

Por su parte, la modificación realizada a la distribución de los recursos de la sobretasa al ACPM¹¹ genera una revisión a la baja de los recursos de los fondos especiales. En particular, dado que dicha sobretasa ya no será distribuida en un 50 % para los departamentos y el Distrito Capital, y 50 % para Inviás, cuyos recursos se registraban en este rubro, sino que el 100 % de los recursos serán destinados para el primero. En este sentido, se proyecta una reducción de 200 mm de pesos en 2020.

Por último, se estima una reducción de 3.519 mm de pesos en los recursos de capital del 2020, como resultado de una recomposición en el interior de sus componentes. Dadas las condiciones del mercado actual, no se proyectan ingresos por enajenación de activos en el año, los cuales ascendían a 6.395 mm de pesos en el Plan Financiero. Asimismo, dadas las mayores necesidades de financiamiento, se proyecta una disponibilidad de caja inferior, por lo que los rendimientos financieros esperados en el año se proyectan ahora inferiores en 768 mm de pesos. La caída de estos ingresos es compensada por: (i) un mayor ingreso de excedentes financieros en 388 mm de pesos, correspondiente a mayores utilidades giradas de empresas del sector eléctrico frente a lo previsto y (ii) otros ingresos de capital por 3.250 mm de pesos adicionales, como resultado de la descapitalización de varias entidades y fondos públicos, cuya destinación es la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Tabla 2. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario actual

Concepto	2019	2020		
	Actual	P F 2020 (1)	Actualizado (2)	Diferencia (2-1)
Ingreso total	171.861	185.113	157.664	-27.450
Tributarios	148.418	158.548	135.017	-23.531
DIAN	147.884	157.984	134.718	-23.266
No DIAN	534	565	300	-265
No tributarios	1.477	1.576	1.376	-200
Fondos especializados	1.481	1.648	1.448	-200
Recursos de capital	20.485	23.341	19.822	-3.519
Rendimientos financieros	4.094	1.550	782	-768
Excedentes financieros	14.958	15.102	15.490	388

¹¹ Decreto 678 del 2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

Concepto	2019		2020	
	Actual	P F 2020 (1)	Actualizado (2)	Diferencia (2-1)
Reintegros y otros recursos	1.433	6.689	3.550	-3.139

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Como se mencionó previamente, otro de los choques generados por el COVID-19 ha sido la necesidad de realizar un mayor gasto público para enfrentar la emergencia sanitaria y económica actual. En este sentido, el incremento del gasto total del GNC responde, principalmente, a las mayores necesidades generadas para la atención de la emergencia. En efecto, en el marco de la emergencia sanitaria y económica, el Gobierno nacional expidió el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020¹², mediante el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), con el fin de atender las demandas de gasto generadas a raíz del COVID-19 en la atención de la emergencia sanitaria en el sistema de salud, las transferencias dirigidas a la población vulnerable y protección del empleo, y la reactivación económica, y de esta manera aliviar los efectos económicos negativos de esta coyuntura. En total, se estiman a la fecha mayores gastos para la atención de la emergencia por 2,5 % del PIB.

Hasta la fecha, los usos de los recursos del FOME han tenido como principal destinación las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud, el Programa Apoyo Empleo Formal (PAEF) y las transferencias monetarias a hogares vulnerables. En efecto, se han apropiado 8.243 mm de pesos para la atención en salud; 5.221 mm de pesos en distintos apoyos a la nómina, como el programa PAEF, subsidio a la prima y apoyo a trabajadores con contrato suspendido; 4.231 mm de pesos en asistencia humanitaria¹³, y se tienen otros recursos por un monto total de 7.675 mm de pesos¹⁴. En total, los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación alcanzan los 25.370 mm de pesos. El FOME contempla

¹² Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³ Los recursos que se incluyen en este rubro se distribuyen de la siguiente manera: 1.466 mm de pesos de tres giros del Programa de Ingreso Solidario, tres giros extraordinarios de programas sociales distribuidos en 1.187 mm de pesos de Familias en Acción, 417 mm de pesos de Colombia Mayor y 305 mm de pesos de Jóvenes en Acción, 400 mm de pesos de compensación de IVA y otras medidas para la atención de la población vulnerable por 516 mm de pesos, que incluyen apoyo a la financiación de los beneficios económicos del mecanismo de protección al cesante, lista de espera Colombia Mayor, asistencia colombianos en el exterior y asistencia humanitaria alimentaria.

¹⁴ Recursos solicitados, pendientes por afectación.

adicionalmente recursos por 6.326 mm de pesos que no corresponden a transacciones de gasto fiscal, pero sí de usos para atender la emergencia¹⁵.

En síntesis, el GNC evidenciará una significativa ampliación en su déficit fiscal de 2020, como resultado del choque macroeconómico generado por el COVID-19 y las medidas requeridas para afrontarlo. La contracción estimada de la economía colombiana, derivada de las medidas de aislamiento preventivo decretadas, tendrá un impacto significativo en los ingresos del GNC, concentrado principalmente en el recaudo tributario. Por su parte, las mayores demandas de gasto para el sector salud, los programas sociales, las medidas de protección al mercado laboral y la reactivación económica, que mitigarán el impacto social y económico de la emergencia, acarrearán un incremento del gasto público, pese a la reasignación de partidas presupuestarias y priorización del gasto público.

Frente a la última actualización del plan financiero de 2020, previamente publicado a comienzos del presente año, es importante destacar tres cambios, todos relacionados con la emergencia sanitaria y económica actual:

- (i). El balance fiscal estimado del GNC se deterioraría en 6,0 p.p. (de 2,2 % a 8,2 %), de los cuales 5,8 p.p. corresponden a un resultado de menores ingresos y mayor gasto por las razones descritas, frente a lo proyectado, y 0,2 p.p. correspondieron al efecto denominador del menor PIB nominal proyectado, frente a las proyecciones a inicio de año.
- (ii). A comienzos de año se estimaba que el GNC tendría un superávit primario de 0,6 % del PIB en 2020, mientras actualmente se espera que cierre con un déficit primario de 5,0 % del PIB.
- (iii). Actualmente se contemplan menores recursos de capital, debido a que no se proyectan recursos por ventas de activos en 2020, y en enero se estimaban 0,6 % del PIB por este concepto.

6.2 IMPACTO EN LAS FINANZAS TERRITORIALES

Al igual que lo sucedido con las finanzas del GNC, las entidades territoriales han visto afectadas sus finanzas por cuenta del menor crecimiento de la economía. En efecto, los ingresos por concepto de Industria y Comercio se han afectado por la menor demanda; igual sucede con los impuestos de los departamentos, los cuales principalmente dependen del consumo de los hogares. A ello se suman los alivios que han tenido que otorgar las

¹⁵ Estos corresponden al financiamiento de servicios públicos domiciliarios para estratos del 1 al 4, y medidas para la reactivación económica por medio de Bancóldex y Findeter, principalmente. Todas estas transacciones corresponden a la adquisición de activos financieros por parte del GNC.

administraciones territoriales a las personas y a las empresas en términos de mayores plazos para pagos de los tributos y los relacionados con reconexiones sin pago y la eliminación de castigos por no pago de los servicios públicos.

Por el lado del gasto, las entidades territoriales han venido enfrentando una mayor presión de gasto público en las áreas de salud, ayudas para atender a la población pobre y vulnerable, y mayores gastos de personal para atender la emergencia. Adicionalmente, según la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), bajo diferentes escenarios de posibles impactos sobre las finanzas territoriales, la capacidad de financiar proyectos adicionales de inversión por la vía del endeudamiento estaría mermada debido a que la capacidad de acceder a nuevos recursos de crédito sería menor, por cuanto están condicionados al desempeño de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Estos factores, sumados a la alta incertidumbre sobre el impacto en las finanzas públicas de la pandemia, justificaron la expedición del Decreto 637 de 2020¹⁶.

La expedición de este decreto tiene como objetivo mejorar la liquidez en los años 2020, 2021 y 2022, a través de créditos de tesorería, el uso de los recursos del balance o la reorientación de algunos gastos financiados con ingresos corrientes de libre destinación. Es indudable, según la DGAF¹⁷, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la caída en los ingresos y las mayores obligaciones podrían conllevar al incumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal emanadas de la Ley 617 de 2000¹⁸ y la Ley 358 de 1997¹⁹. Razón por la cual el mencionado decreto flexibilizó el cumplimiento de dichos indicadores para favorecer el financiamiento de las entidades territoriales y suspendió algunas de las medidas que se tomarían debido al incumplimiento de las normas mencionadas.

La DGAF analizó tres escenarios de impacto del COVID-19 sobre los ingresos corrientes de libre disponibilidad. Todo ello, con el fin de evaluar el cumplimiento de las normas de responsabilidad, la capacidad de endeudamiento adicional y la capacidad para cumplir con sus obligaciones de gasto corriente y pago de deuda.

¹⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹⁷ Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del Covid-19 para las entidades territoriales". Bogotá, mayo 18 de 2020.

¹⁸ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

¹⁹ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

En este contexto, la DGAF le asignó una mayor probabilidad de ocurrencia a los escenarios que denominó moderado e intermedio, según los cuales, el impacto de la pandemia sobre los ingresos corrientes implica una caída de entre 10 % y 30 %, respectivamente. Esta caída conlleva a que, con la reorientación del presupuesto de gastos, se pueda llegar a compensar la caída de los ingresos del orden del 10 %, dado que el monto es cercano a los 3 billones de pesos. No obstante, en el caso de que la caída fuera del 30 %, habría una menor capacidad de compensación con una reorientación del presupuesto y se requerían recursos de liquidez y esfuerzos de ajuste en otros gastos, como es el caso de la formación bruta de capital fijo.

De otra parte, los efectos de la pandemia serían diferenciales dependiendo de la capacidad que tienen las entidades territoriales para generar ingresos propios. Es paradójico, pero las entidades más afectadas serían las grandes capitales y los grandes departamentos debido a que gran parte de los ingresos corrientes de libre destinación dependen de la demanda, principalmente del consumo.

Según la DGAF, en el escenario de caída de 10 % de los ingresos corrientes de libre destinación, la sola reorientación del presupuesto no sería suficiente para cubrir las obligaciones corrientes de los municipios de categorías especial, primera, segunda y cuarta, y requerían de un ajuste adicional del 6 % en otros rubros de gasto. En el caso de una caída del 30 % en los ingresos, además de la reorientación del presupuesto, se requeriría de un ajuste que oscila entre el 23 % y 40 %. Si la caída fuera mayor, por ejemplo, del 50 % o más, se requerirían ajustes entre el 27 % y 40 %.

La DGAF argumenta que, en los escenarios contruados, en ningún caso se comprometen los indicadores de sostenibilidad de la deuda, en razón a que los niveles de endeudamiento de las entidades territoriales en Colombia son muy bajos. No obstante, la capacidad de endeudamiento adicional, en los términos señalados por la Ley 358 de 1997, se vería afatada y por ende los niveles de inversión en el futuro por el mayor peso de los intereses en los ingresos. La afectación de la capacidad para acceder a deuda adicional se reduciría según lo expresa Decreto 444 de 2020:

30,3 billones de pesos al 1° de enero de 2020 (sin SGR), pasaría a 25,2 billones de pesos (escenario moderado), 19 billones de pesos (intermedio), 12,7 billones de pesos (estresado). La erosión de la capacidad de endeudamiento territorial dependiendo de la intensidad de la afectación en los ingresos corrientes producto de la crisis, reduciría sus posibilidades de maniobra financiera para solventar la presión de gastos entre 2020 y 2022. (p. 15)

En línea con lo anterior, en 2020, se estima que en conjunto las administraciones centrales de las entidades territoriales²⁰ y el Sistema General de Regalías (SGR) presenten un resultado fiscal deficitario del orden de 0,9 % del PIB, producido por un doble choque en ingreso y gasto, tras la emergencia actual. Puntualmente, se estima en el escenario central una caída de los ingresos tributarios del 17 %, como consecuencia de la caída de la actividad económica y las posibles reducciones en tarifas y diferimientos de impuestos territoriales, facultadas por los Decretos 461 de 2020²¹ y el Decreto 678 de 2020²². La caída de los ingresos tributarios sería mayor de no haber sido por la mencionada cesión del 100 % del recaudo de la sobretasa de ACPM durante la mitad de 2020, y 2021²³. En el gasto, si bien se estima una contracción en los gastos de capital frente a 2019, producto de que es el primer año de las administraciones territoriales actuales, se proyecta una caída menor a la típicamente observada. En cuanto al SGR, se proyecta una caída del recaudo de regalías del 28 % frente a 2019, y un nivel de gasto ligeramente menor al de 2019, lo cual redundaría en un déficit del SGR de 332 mm de pesos. Con base en todo lo anterior, frente al plan financiero publicado a principio de año, el sector de regionales y locales presentaría un desvío de 1,3 p.p. del PIB en su déficit fiscal, según su ampliación.

7. MEDIDAS PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA

Con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y disminuir la propagación del COVID-19 en Colombia, desde el 25 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento preventivo a nivel nacional. Los efectos socioeconómicos adversos, que se derivan de la pandemia y las medidas de contención, demandaron la formulación de políticas públicas para mitigar su alcance. En efecto, el choque macroeconómico que enfrenta el país supone una amenaza importante sobre aspectos determinantes del bienestar de los colombianos, como lo son el empleo, los ingresos, la salud, la seguridad alimentaria, entre otros. La política diseñada por el Gobierno nacional, para enfrentar la emergencia económica y sanitaria ocasionada por

²⁰ Corresponde a una muestra de entidades territoriales compuesta por las alcaldías capitales y gobernaciones.

²¹ Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el **Decreto 417 de 2020**.

²² Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. El Decreto Legislativo 678 de 2020 también incluye facultades para las autoridades locales para conceder beneficios para recuperación de cartera de impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago. Esto de materializarse podría presentar efectivos positivos en el recaudo en 2020 y 2021.

²³ A partir del período gravable junio de 2020, y hasta el período gravable diciembre de 2021, la sobretasa al ACPM que hasta el momento por disposición de la Ley 488 de 1998, se distribuye cincuenta por ciento (50 %) para los Departamentos y el Distrito Capital y cincuenta por ciento (50 %) para Inviás, será distribuida en un cien por ciento (100 %) para los departamentos y el Distrito Capital (Decreto Legislativo 678 de 2020).

el COVID-19, ha tenido como propósito fundamental fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud y contrarrestar la afectación del aparato productivo y del bienestar de los hogares, sobre todo de aquellos más vulnerables.

En este sentido, se diseñó un conjunto de medidas focalizadas, que han girado en torno a ejes centrales: (i) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta; (ii) ayuda social a la población en condición vulnerable, y (iii) la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo. En su conjunto, dichas medidas permitirán, adicionalmente, suavizar el impacto del choque macroeconómico, limitando su magnitud y duración, y favoreciendo un rápido retorno a la dinámica productiva previa. En particular, es importante resaltar que, en la medida en que el efecto colateral de las medidas de aislamiento se limite a una restricción de liquidez temporal, y no evolucione hacia un problema de solvencia de la economía en su conjunto, se estima que la crisis actual se superará en los próximos trimestres.

7.1. Fortalecimiento del sistema de salud

En primer lugar, la respuesta del Gobierno se concentró en adoptar medidas para contención de la transmisión del virus y preparar el sistema de salud para la atención oportuna de los casos. Para ello, se definieron restricciones y controles migratorios y fronterizos, protocolos de prevención y medidas de aislamiento, y, a su vez, se adecuaron las tecnologías requeridas para responder oportunamente en la realización de todas las pruebas de laboratorio necesarias. Asimismo, el Ministerio de Salud y Protección Social ha definido los distintos lineamientos y protocolos de prevención requeridos. Por una parte, se establecieron herramientas para la detección y manejo de la pandemia en hogares y por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). También, se estableció el Plan Regional de Respuesta de Control del COVID-19, lo que ha permitido una coordinación adecuada entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales. Por último, se adoptaron medidas para facilitar la disponibilidad de medicamentos, equipos e insumos requeridos para la contención de la pandemia y el fortalecimiento integral de la prestación de los servicios de salud a nivel nacional. En particular, se redujo el arancel para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, artículos de higiene y aseo, entre otros, y se determinó la exención transitoria del IVA a un conjunto de productos indispensables para la prestación de servicios médicos a los pacientes de que padezcan el COVID-19.

Asimismo, con el fin de garantizar la prestación de los servicios requeridos para la atención de la emergencia sanitaria, se incrementó sustancialmente el total de recursos destinados al sistema de salud para la vigencia 2020. Con la creación del Fondo de

Mitigación de Emergencias (FOME), por medio del Decreto Legislativo 444 de 2020²⁴, se garantizaron recursos para la expansión de la capacidad diagnóstica del país, el fortalecimiento de la red de Unidades de Cuidados Intensivos e Intermedios, así como el abastecimiento de los insumos necesarios para la prestación de servicios de salud, en todo el territorio nacional. En detalle, los recursos del FOME para este concepto ascienden a 7.341 mil millones de pesos, distribuidos en tres componentes: (i) 5.566 mil millones de pesos para el componente de aseguramiento, el cual incluye, entre otros, los mayores gastos estimados por cuenta de la atención individual en salud y el mayor valor estimado de las incapacidades por enfermedad general. Adicionalmente, estos recursos contemplaron medidas de carácter económico, dentro de las que se destacan el reconocimiento al personal en salud y la compensación transitoria por aislamiento para los afiliados al régimen subsidiado²⁵, con el objetivo de incentivar el aislamiento preventivo de quienes sean diagnosticados con COVID-19; (ii) 1.730 mil millones de pesos destinados a la ampliación de la oferta de los servicios de salud, lo cual consiste principalmente en la adquisición de equipos médicos adicionales, requeridos para ampliar la capacidad instalada de atención de los casos en el país; y iii) 45 mil millones de pesos para el fortalecimiento de salud pública e institucional, que incluye, entre otros, la mejora de los laboratorios territoriales para incrementar la capacidad diagnóstica y la ampliación de la capacidad del Instituto Nacional de Salud.

Por su parte, con el fin de asegurar el financiamiento y el adecuado flujo de recursos a los diferentes actores del sistema de salud, se adoptaron medidas para mejorar el flujo de ingresos corrientes y realizar el saneamiento de deudas. Específicamente, se autorizó el manejo integrado de los recursos de la UPC y presupuestos máximos para que las EPS financien integralmente los servicios médicos, y se autorizó el uso de las reservas técnicas de las EPS para el pago de deudas existentes con las IPS. En el mismo sentido, se amplió la línea de redescuento con tasa compensada de Findeter para las IPS y se definieron mecanismos para que la Adres realice compra de cartera conciliada entre las IPS y las EPS. De igual forma, se aceleraron los mecanismos necesarios para la completa implementación del

²⁴ Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Este decreto tiene su fuente de recursos en préstamos realizados por el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), el Fondo Nacional Pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo de Riesgos Laborales a la Nación, así como las inversiones obligatorias del sistema financiero en títulos de deuda solidario y el impuesto solidario COVID-19.

²⁵ Subsidio para pacientes diagnosticados con COVID-19, afiliados al régimen subsidiado, correspondiente a 7 días de un salario mínimo legal diario vigente por núcleo familiar.

Acuerdo de Punto Final²⁶, el cual permite, entre otras cosas, el pago de los pasivos que la Nación tiene vigentes con las EPS.

Por último, se adoptaron medidas complementarias para incrementar la capacidad de respuesta del sistema, evitando su saturación. Específicamente, se habilitaron y adecuaron nuevos espacios hospitalarios, se estableció la optimización de las unidades de cuidados intensivos y cuidados intermedios existentes. En cuanto al funcionamiento normal del sistema de salud, se adoptaron medidas para permitir la atención domiciliaria, telefónica y virtual. Además, se fijaron límites a las tarifas de insumos y servicios médicos, y se establecieron mecanismos de pago a las IPS, por la atención a pacientes afectados por el COVID-19. Todo lo anterior con el propósito de fortalecer el sector de la salud, garantizando el aseguramiento, ampliando la oferta de los servicios del sector y fortaleciendo la salud pública.

7.2. Ayuda social a la población en condición vulnerable

A diferencia de los hogares con mayores ingresos, que, en promedio disponen de ahorros y activos para enfrentar choques sobre sus ingresos, los hogares de menores ingresos, con mayor probabilidad de estar en la informalidad, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad para enfrentar esta coyuntura. En efecto, se estima que las medidas de aislamiento impacten de forma importante el mercado laboral, incrementando la tasa de desempleo nacional, y afecten sustancialmente los ingresos de los trabajadores informales. Lo anterior se traduce en una reducción de los ingresos disponibles de las familias, lo cual acentúa condiciones de pobreza vigentes e incrementa la probabilidad de retornar a esta condición, para aquellas familias que han superado este umbral. Dada esta realidad, la respuesta de política del Gobierno nacional ha tenido como objetivo suavizar la caída del ingreso de los hogares colombianos, garantizar el acceso a bienes de primera necesidad, así como el acceso a servicios públicos.

En este sentido, las medidas implementadas tienen como propósito mitigar los impactos económicos de la emergencia actual de los hogares, aumentando su ingreso neto y mejorando su liquidez. Con el fin de mitigar el riesgo de reducción del ingreso de los hogares, se establecieron giros adicionales y extraordinarios en los programas sociales vigentes. A

²⁶ El Acuerdo de Punto Final tiene su origen en los artículos 237, 238 y 245 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019). Bajo este acuerdo se permite el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, de los regímenes contributivo y subsidiado, prestados antes del 31 de diciembre de 2019.

partir de los Decretos Legislativos 45827 y 65928 de 2020, se establecieron dos giros adicionales de 145.000 pesos a 2,6 millones de familias pertenecientes al programa Familias en Acción, dos giros de 356.000 pesos para 274.342 beneficiarios del programa Jóvenes en Acción, el primer giro, y para 296.222 jóvenes, el segundo giro, y se establecieron dos giros de 80.000 pesos a 1,6 millones de adultos mayores del programa Colombia Mayor. Por último, el Decreto Legislativo 814 de 2020²⁹ facultó al Gobierno nacional, para que, durante el término de la duración de la emergencia económica, pueda realizar giros adicionales de transferencias monetarias no condicionadas a favor de los tres programas sociales ya mencionados, siempre y cuando se cuente con la disponibilidad presupuestal. Bajo este marco normativo, con cargo a los recursos FOME, se autorizó un tercer giro de los programas sociales mencionados.

Como medidas adicionales para la protección de las familias más vulnerables, se anticipó el esquema de compensación del IVA, se creó el programa Ingreso Solidario y se amplió el alcance del programa Colombia Mayor. La implementación de la compensación de IVA supone la entrega de una compensación de 75.000 con una periodicidad bimensual, beneficiando a un millón de hogares (700.000 beneficiarios a través del Programa Familias en Acción y 300.000 personas a través del Colombia Mayor). Adicionalmente, se estableció el programa Ingreso Solidario con el fin de atender con una transferencia monetaria no condicionada a aquellas familias que no hacen parte de los programas sociales del Estado, ni del programa de compensación de IVA, pero que pertenecen a los deciles de menores ingresos dentro de la población. El programa ha beneficiado a 2,4 millones de hogares (con corte al 16 de junio), quienes han percibido a la fecha tres giros, cada uno de 160.000 pesos. Por último, con el fin de atender a la población en lista de espera de Colombia Mayor, se estableció una transferencia económica no condicionada para los adultos mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del programa. Específicamente, mediante

²⁷ Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²⁸ Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²⁹ Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.

Decreto Legislativo 553 de 2020³⁰ se estableció la realización de tres giros mensuales de 80.000 pesos a la población en esta lista, priorizando a los mayores de 70 años.

Por otro lado, a través de las cajas de compensación familiar, se creó un auxilio económico para trabajadores cesantes, asimismo, el Gobierno nacional creó un programa de apoyo económico a trabajadores con contrato suspendido o bajo licencia no remunerada. En efecto, mediante Decreto Legislativo 488 de 2020³¹ se estableció una transferencia monetaria, realizada por las cajas de compensación, correspondiente a dos salarios mínimos divididos en tres mensualidades a los trabajadores dependientes o independientes, cotizantes de las categorías A y B y, cesantes. Los beneficiarios deben haber realizado aportes a una caja de compensación familiar durante un año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco años³². No obstante, el Decreto Legislativo 801 de 2020³³ redujo este requisito a 6 meses de cotización para acceder al beneficio. Asimismo, se estableció que, a los trabajadores cuyo salario sea inferior a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) y se encuentren bajo licencia no remunerada o con su contrato suspendido se les efectuará una transferencia equivalente a 160.000 pesos mensuales hasta por 3 meses³⁴.

Asimismo, para garantizar la continuidad en el acceso de los servicios públicos, el Gobierno nacional diseñó un esquema de financiación de los pagos de la población más vulnerable. Dicha medida permite a los hogares de los estratos 1 y 2 disponer de sus ingresos para la atención de otras necesidades, por el tiempo que dura la emergencia, y garantizar la recepción de los servicios públicos domiciliarios por parte de las familias cuya capacidad de pago se haya visto perjudicada por el COVID-19. En particular, el esquema permite que las empresas prestadoras de dichos servicios puedan diferir el pago de los consumos de servicios públicos domiciliarios no subsidiados, de los meses en los que se presentó la

³⁰ Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

³¹ Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³² Esta iniciativa se introduce en el Decreto Legislativo 488 de 2020, y posteriormente, en el Decreto Legislativo 770 de 2020 se permite a las Cajas de Compensación Familiar alimentar los recursos del FOSFEC a través su propio patrimonio y de préstamos para seguir financiando este programa de apoyo al cesante. Adicionalmente, el Decreto Legislativo 553 habilitó al Ministerio del Trabajo, con los recursos distribuidos desde el FOME, a realizar aportes a las cajas de compensación para poder cubrir el costo de los beneficios del mecanismo de protección al cesante.

³³ Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³⁴ Las personas que sean beneficiarias de este programa no podrán estar cubiertos por los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, compensación del IVA o el Programa de Ingreso Solidario.

emergencia económica³⁵, hasta por un plazo de 36 meses para los estratos 1 y 2, y a un plazo de 24 meses para los estratos 3 y 4.

Finalmente, con el fin de mitigar la deserción en la educación superior, el Gobierno nacional también creó el Fondo Solidario para la Educación y diseñó un plan de auxilios educativos para beneficiarios del Icetex. Por medio del plan de auxilio, los beneficiarios del Icetex afectados por la emergencia económica y sanitaria podrán tener periodos de gracia en cuotas de créditos vigentes, reducciones transitorias de los intereses al valor del IPC, ampliación de plazos en los planes de amortización, y el otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre de 2020 sin deudor solidario. Por su parte, a partir de los recursos del fondo para mitigar el riesgo de deserción estudiantil, se crearon líneas de crédito para el pago de mensualidades de jardines infantiles y colegios privados y para el pago de matrículas de jóvenes en condición de vulnerabilidad, tanto para programas de educación para el trabajo como para programas en instituciones de educación superior pública. Por último, para garantizar la adecuada nutrición de niños, niñas y adolescentes, se habilitó la entrega del programa de alimentación escolar en casa, durante la vigencia de la emergencia, lo que permitirá la entrega de aproximadamente 6,5 millones de raciones de alimentos. De igual forma, el ICBF aseguró la entrega de complementos nutricionales a 1,7 millones de niños.

7.3. Protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo

En el marco de la emergencia, el Gobierno nacional implementó un conjunto de medidas que buscan proteger otros aspectos que afectan el bienestar de la población y que son fundamentales para tener una recuperación rápida y sostenible una vez se moderen los efectos de la pandemia. En esta dirección se han tomado medidas para fortalecer y proteger el mercado laboral y el empleo y la estabilidad de los mercados crediticios y financieros.

7.3.1. Fortalecimiento y defensa del mercado laboral y el empleo.

En términos generales, las medidas para la protección del mercado laboral incluyen subsidios directos al pago de la nómina, disminución del aporte al Sistema General de Pensiones y la línea de crédito para el pago de nómina con garantía de la Nación.

Para reducir el riesgo de destrucción del empleo formal, el Gobierno nacional creó un subsidio parcial al salario de los trabajadores de las empresas afectadas por las medidas adoptadas para limitar la propagación del coronavirus, y un apoyo al pago de la prima de servicios. Bajo el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), se estableció un aporte

³⁵ Específicamente, para los estratos 1 y 2 la medida abarca desde el 7 de abril hasta el 31 de julio en agua, y para energía y gas cubre 3 ciclos de facturación.

mensual, por parte del Gobierno nacional, equivalente al 40 % de un SMMLV por empleado. Este apoyo está dirigido a aquellas empresas que hayan percibido una caída de al menos 20 % en sus ingresos mensuales del mes inmediatamente anterior, frente al mismo mes del año anterior o frente al promedio de enero y febrero de 2020. Los beneficiarios de esta política pueden acceder a dicho alivio por los meses comprendidos entre mayo y agosto de 2020. Como mecanismo complementario al PAEF, el Gobierno Nacional creó el Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP). Dicho programa establece que, las empresas que observen una disminución en sus ingresos, bajo los mismos parámetros del PAEF, y el ingreso base de cotización del trabajador se ubique entre un SMMLV y 1 millón de pesos, recibirán un aporte para el pago de la prima de 220.000 pesos por trabajador.

Adicionalmente, por medio del Decreto Legislativo 558 de 2020³⁶, se redujo la carga de las cotizaciones a la seguridad social, reduciendo la presión sobre el flujo de caja de las empresas y sobre el ingreso disponible de los trabajadores. Específicamente, se determinó que, para los meses de abril y mayo, pagadas en mayo y junio, la cotización a pensión se redujo al 3 %, cubriendo solamente el costo del seguro previsional en el RAIS o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media (RPM) y el costo administrativo. El aporte correspondiente está a cargo de los empleadores en 75 % y del empleado en 25 %.

Finalmente, a través del Fondo Nacional de Garantías se estableció una línea con 90 % de garantía estatal y 75 % de subsidio de la comisión, destinada a financiar el pago de las nóminas a cargo de las empresas.

7.3.2. Fortalecimiento del crédito y mercados financieros.

Consiente de la relevancia del buen funcionamiento del crédito y los mercados financieros en los actuales momentos en que el sector real demanda recursos por la caída transitoria de sus ingresos y los mercados financieros pueden tener eventos de excesiva inestabilidad, el gobierno y el Banco de la República tomaron medidas en diversos frentes para asegurar el buen funcionamiento de los mercados financieros y crediticios.

Para amortiguar los posibles efectos negativos de los fuertes choques que recibieron los mercados financieros en marzo y garantizar la liquidez de la economía en los meses próximos meses, la Junta Directiva del Banco de la República tomo una serie de medidas, entre las que se encuentran la reducción de los encajes, la compra definitiva de papeles de deuda pública y privada, la ampliación del cupo y plazo de las operaciones transitorias de

³⁶ Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

liquidez y el establecimiento de diversos mecanismos para otorgar liquidez y cobertura en moneda extranjera.

Si bien, las medidas del Banco de la República garantizaron condiciones normales de liquidez, ha sido necesario la intervención del Estado a través de sus bancos de segundo piso para garantizar la existencia de fondos prestables a plazos más amplios en condiciones financieras adecuadas. En esta dirección, Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) lanzó dos líneas especiales de crédito denominadas Colombia Responde y Colombia Responde para Todos, las cuales están destinadas a financiar capital de trabajo, como materias primas, insumos y gastos de nómina. Se asignaron en total 600 mil millones de pesos, 250 mil millones para la primera línea, enfocada en los sectores más afectados por las medidas de aislamiento preventivo, y 350 mil millones para la segunda, la cual benefició a los demás sectores productivos. Los recursos de ambas líneas se distribuyeron en un porcentaje mayoritario para micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y microfinanzas y, en menor medida, para grandes empresas. Por otra parte, Findeter lanzó las líneas de créditos Compromiso Colombia por 713 mil millones para capital de trabajo e inversión para apoyar a los sectores público y privado afectados por el COVID-19, Compromiso Territorios por 500 mil millones para apoyar a los municipios y departamentos en el fortalecimiento de sus territorios, y Compromiso Sector Salud por 256 mil millones, a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social y Findeter buscan contribuir al fortalecimiento financiero de las IPS y EPS, las cuales centran sus esfuerzos en la atención de la emergencia, económica, social y ambiental derivada del COVID-19.

Otro factor importante que podría afectar el mercado crediticio es el natural incremento de la aversión al riesgo por parte de los sistemas financieros cuando se presentan fuertes choques macroeconómicos con altos niveles de incertidumbre sobre la capacidad de pago de los distintos demandantes de crédito. Para atenuar este efecto el Gobierno nacional capitalizó el Fondo Nacional de Garantías y ha lanzado líneas de crédito para diversos agentes focalizándose en pequeñas y medianas empresas, trabajadores independientes y clientes de entidades microfinancieras. El fondo ofrece garantías que van entre 70 % y 90 % de la exposición crediticia. Adicionalmente, estableció subsidios superiores al 60 % de las comisiones para posibilitar el acceso a las líneas con tasas de interés razonables. De igual manera, la reducción de los encajes por parte del Banco de la República reduce los costos de la intermediación financiera para mejorar las condiciones crediticias.

Finalmente, para un buen funcionamiento de los mercados crediticios y proteger los balances de los hogares y empresas es importante suavizar la carga financiera de los demandantes de crédito. Con este objetivo, a partir de la Circular Externa 07 de 2020, la Superintendencia Financiera de Colombia habilitó la reestructuración de créditos de personas

y empresas afectadas por la pandemia, sin que esto repercuta en su calificación crediticia o genere reportes en centrales de riesgo. Las instrucciones impartidas permiten modificar las condiciones de los créditos vigentes, estableciendo, por ejemplo, periodos de gracia o aumento de plazos. Con información al 10 de junio de 2020, 10,7 millones de deudores, entre personas naturales y jurídicas, se han acogido a estos alivios, representando en agregado un saldo de cartera de 209,4 billones de pesos.

8. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La atención de la emergencia sanitaria y el impacto que ha tenido la caída de la demanda mundial implicarán mayores déficits transitorios y mayor endeudamiento. La caída de la demanda mundial ha significado una caída general de los términos de intercambio y de los precios del petróleo con serias consecuencias sobre el crecimiento, el empleo, la pobreza y las finanzas públicas en general. Los mayores déficits transitorios y el mayor endeudamiento obligan a enfatizar en la necesidad de implementar medidas austeras y efectivas en la programación y asignación del gasto público.

En este contexto, y de acuerdo con los principios y fundamentos para el manejo de las finanzas públicas, la estrategia fiscal diseñada para los próximos años se sustenta en los pilares de la responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia pacto por la equidad*, con los ajustes necesarios a la nueva realidad. Las proyecciones de crecimiento y empleo para los próximos años contienen los estímulos a la inversión privada y los nuevos esfuerzos en materia de inversión pública para apoyar el impulso al crecimiento y el empleo. Ello implica una administración óptima de los activos públicos y el compromiso con la responsabilidad fiscal, lo cual será la base para acentuar la confianza de los inversionistas y la comunidad internacional.

Como se mencionó anteriormente, el impacto de la pandemia se evidenció desde la segunda quincena de marzo de 2020, cuando el crecimiento esperado para el primer trimestre era de alrededor de 3,6 % y solo fue de 1,1 % según lo reportado por el DANE. De acuerdo con los indicadores de confianza del consumidor de abril, se reportó un resultado de -41, siendo el más bajo de la historia. Así mismo, los pronósticos para el trimestre abril-junio, indican una contracción del producto interno bruto (PIB) de -17,2 %, y los pronósticos de aumento en la pobreza indican que superaría el 32 % frente al 27 % del último dato reportado por el DANE. Por su parte, el informe de Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del primer trimestre del año 2020, presentado por el Banco de la República, indica que el déficit en la cuenta corriente se redujo de -4,5 % a -3,7 %, a pesar del deterioro de las ventas externas, que se redujeron en USD 1.621 millones, ya

que las importaciones se contrajeron en USD 2,439 millones debido a la desaceleración de la economía. No obstante, en el mismo informe se destaca que la inversión extranjera directa (IED) aumentó de USD 3.385 millones a USD 3.589 millones comparado con el primer trimestre de 2019. Aunque ello puede sonar paradójico, lo que se observa es que a pesar del gran deterioro de las economías y la fuerte contracción que se registra en el segundo trimestre de este año, no se ve una gran salida de capitales y continúa creciendo la IED en Colombia.

Después de abril, los indicadores líderes como el consumo de gasolina, la compras con tarjeta de crédito y débito indican una mejoría después de una caída del orden del 25 % y en la demanda de energía por sectores que presentaban caídas de -25,2 % y -33,3 % en la primera y segunda semana de abril, se presentan disminuciones de -24,9 % y -23,7 % en la dos últimas semanas de mayo (Tabla 3).

Tabla 3. Variación de la demanda de energía por sectores

SECTOR	MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO	
	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4	Semana 1	Semana 2
ACTIV. ARTÍSTICAS, DE ENTRETENIMIENTO Y RECREACIÓN	-14,10%	-1,29%	-44,52%	-46,86%	-58,26%	-61,87%	-58,62%	-59,42%	-61,06%	-56,22%	-58,41%	-57,96%	-62,73%	-62,65%
ACTIV. DE ATENCIÓN DE LA SALUD HUMANA Y DE ASISTENCIA SOCIAL	-10,91%	7,85%	3,53%	-2,88%	-1,50%	-6,80%	-0,98%	-5,15%	-5,81%	5,94%	-3,90%	-5,45%	0,93%	-0,97%
ACTIV. DE ORGANIZACIONES Y ENTIDADES EXTRATERRITORIALES	-14,69%	9,62%	4,73%	-18,73%	-31,11%	-32,59%	-30,85%	-32,19%	-32,94%	-23,79%	-29,86%	-32,55%	-32,48%	-31,04%
ACTIV. DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y DE APOYO	-19,92%	1,82%	-5,63%	-19,24%	-23,86%	-40,58%	-14,19%	-21,53%	-25,73%	-31,37%	-23,79%	-26,70%	-12,92%	-17,65%
ACTIV. FINANCIERAS Y DE SEGUROS	-24,58%	-8,35%	-16,66%	-25,93%	-29,64%	-35,96%	-21,28%	-32,31%	-27,12%	-27,26%	-31,06%	-32,98%	-24,02%	-26,80%
ACTIV. INMOBILIARIAS	-17,36%	1,67%	-22,23%	-49,08%	-39,30%	-56,35%	-43,60%	-49,82%	-38,18%	-50,32%	-48,70%	-50,73%	-39,05%	-37,10%
ACTIV. PROFESIONALES, CIENTÍFICAS Y TÉCNICAS	-12,54%	12,98%	-13,65%	-59,38%	-57,64%	-56,05%	-26,19%	-49,00%	-58,14%	-53,97%	-48,51%	-48,72%	-28,96%	-34,40%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DEFENSA	-22,90%	-3,95%	-6,01%	-7,96%	-8,34%	-9,73%	-5,80%	-8,06%	-10,85%	2,20%	-5,18%	-8,02%	-5,73%	-4,78%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	-18,13%	0,23%	1,80%	4,83%	10,92%	-8,19%	21,70%	5,21%	9,44%	6,86%	10,40%	4,07%	7,65%	-0,04%
ALOJAMIENTO Y SERVICIOS DE COMIDA	-13,56%	1,11%	-30,06%	-55,30%	-58,27%	-61,66%	-61,56%	-61,42%	-60,13%	-55,79%	-60,47%	-61,56%	-61,69%	-61,55%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	-18,67%	0,92%	-8,68%	-25,73%	-26,30%	-31,40%	-21,33%	-23,17%	-27,95%	-21,74%	-23,92%	-24,08%	-14,00%	-15,62%
CONSTRUCCIÓN	-7,85%	13,86%	1,84%	-37,34%	-36,60%	-37,26%	-5,95%	-13,68%	-32,80%	-30,93%	-6,86%	-6,94%	-2,14%	11,48%
DISTRIBUCIÓN DE AGUA	-5,34%	19,13%	16,74%	25,67%	32,02%	28,16%	21,04%	31,48%	35,70%	56,59%	14,13%	32,28%	41,55%	34,57%
EDUCACIÓN	-12,57%	3,30%	-40,46%	-53,83%	-57,89%	-59,93%	-10,70%	-58,57%	-57,33%	-55,24%	-58,36%	-58,43%	-51,87%	-54,59%
EXPLOTACIÓN DE MINAS Y CANTERAS	-16,01%	18,80%	1,06%	-7,22%	-15,65%	-18,83%	-22,34%	-21,35%	-19,14%	-8,32%	-16,29%	-18,55%	-13,19%	-17,40%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	-17,41%	3,88%	-5,23%	-34,87%	-38,58%	-50,58%	-18,04%	-31,41%	-37,37%	-43,56%	-35,71%	-33,44%	-8,16%	-14,38%
INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	-16,38%	0,87%	-5,06%	-9,30%	-9,01%	-11,18%	-7,81%	-11,03%	-11,59%	0,72%	-7,74%	-10,92%	-8,09%	-9,03%
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS	-34,19%	-20,16%	-28,26%	-37,27%	-38,53%	-42,29%	-28,60%	-38,79%	-41,40%	-35,20%	-36,02%	-37,36%	-36,77%	-35,78%
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y VAPOR	-13,18%	-3,17%	-7,94%	-0,28%	3,99%	-4,83%	2,14%	-3,71%	-8,84%	-3,72%	1,65%	-3,77%	-2,32%	-19,11%
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	-6,03%	1,26%	-0,94%	-10,54%	-17,94%	-20,65%	-8,84%	-14,25%	-16,04%	-7,95%	-15,51%	-14,42%	-13,94%	-19,07%
TOTAL GENERAL	-16,67%	6,42%	-4,32%	-21,54%	-25,22%	-33,24%	-16,39%	-23,81%	-25,83%	-23,94%	-24,56%	-24,17%	-10,01%	-15,41%

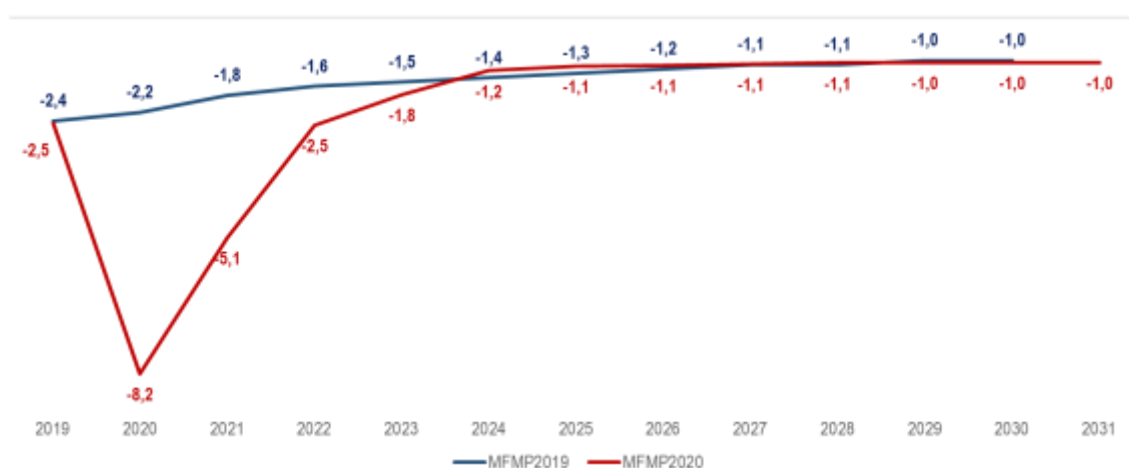
Fuente: Cálculos Dirección de Estudios Económicos, DNP

Si bien se observan progresos en los indicadores líderes, en el consolidado del año se prevé una contracción por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) de -2,4 %, la OECD vislumbra una caída en un rango de -6,1 % y -7,9 %, mientras que las proyecciones del Gobierno indican que podría ser del -5,5 %. Sin embargo, la tendencia esperada es positiva y esta deberá consolidarse a partir del año 2021.

A pesar de las restricciones fiscales, el crecimiento de las obligaciones de deuda por cuenta de la atención de la emergencia sanitaria y los menores ingresos fiscales de 2020, las prioridades del Gobierno continuarán concentradas en la atención de la primera infancia, en el sostenimiento de las coberturas de educación y salud, la atención de los compromisos

con las víctimas y en la atención de los compromisos contractuales ya consolidados y que cuentan con vigencias futuras, todo esto bajo el compromiso de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Estos compromisos serán atendidos guiados por el principio de la responsabilidad fiscal, dado el voto de confianza que le entregó el CCRF y la respuesta positiva de los mercados financieros local e internacionales, bajo la suspensión temporal de la Regla Fiscal en las vigencias de 2020 y 2021, atendiendo a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1743 de 2011. Cabe reiterar que la viabilidad de las finanzas públicas es pieza fundamental para la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfico 11. Senda de déficit total definidas por el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2020).

Es indudable que los esfuerzos de recuperación y el cumplimiento de las nuevas metas fiscales serán valoradas por las calificadoras de riesgo, las cuales continúan confiando en Colombia, ratificando el grado de inversión de la economía colombiana. A futuro, el voto de confianza de las calificadoras va a depender, en gran parte, de la consolidación de los avances en el crecimiento, de la continuidad en las reformas para mejorar la eficiencia el gasto público y reducirlo, en la consolidación de los logros sociales, los esfuerzos por reducir la informalidad laboral y los avances en el acceso a los beneficios del sistema de pensiones, el cual padece grandes problemas de eficiencia y equidad.

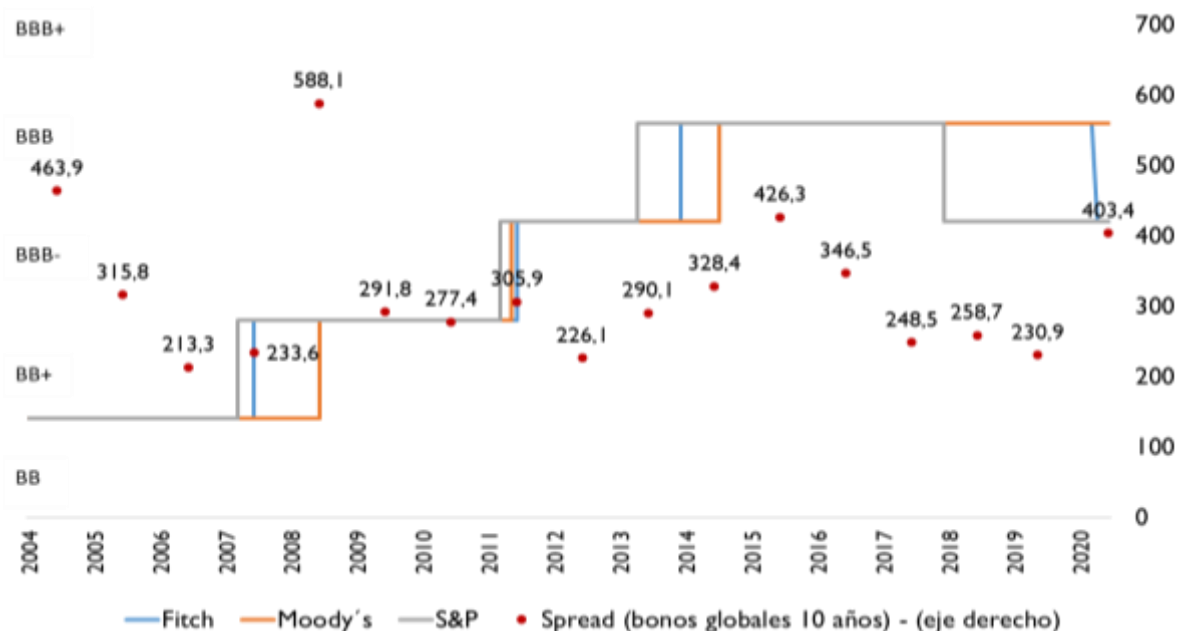
La consolidación de la recuperación en los próximos trimestres será una tarea de todos, la contribución en materia tributaria y en las exigencias al Estado requieren de la conciencia y responsabilidad de todos los ciudadanos. Es vital la consolidación del crecimiento para poder reducir los niveles de desempleo por cuenta de la pandemia y las acciones para salvaguardar la vida de los ciudadanos. De parte del Estado, será vital contar con una DIAN

moderna y eficiente para fortalecer el recaudo tributario. También es labor del Gobierno, hacer mayores esfuerzos en la reducción del gasto público, principalmente en lo relacionado con subsidios asignados a quienes no los requieren, para lograr una mayor equidad y eficiencia del gasto público. Mejorar en los mecanismos de focalización del gasto será pieza clave de ese proceso. En este sentido, si bien *Fitch* redujo la calificación, está aún se mantiene por encima del grado de inversión; mientras que *Standard and Poor's (S&P)* la mantuvo en los niveles del grado de inversión, pero revisó su perspectiva de estable a negativa. Por su parte, *Moody's* no ha revisado su calificación para Colombia, con lo cual su calificación corresponde a grado de inversión (Gráfico 12).

Moody's mantuvo la perspectiva estable con el argumento de que prevé un aumento de la deuda a niveles del 59 % del PIB, por cuenta del impacto del coronavirus y su posible rebrote, así como los menores precios del petróleo y la mayor depreciación del tipo de cambio. Igualmente sostuvo que "a pesar de que los niveles de deuda se mantendrán ampliamente en línea con la mediana de Baa para 2020, la asequibilidad de la deuda del gobierno es más débil que la de sus pares". En este contexto, *Moody's* argumentó que las proyecciones de crecimiento de la economía están en un rango entre -2 % y -3 %, en línea con el fuerte impacto del bajo precio del petróleo y la pandemia. No obstante, la calificadora espera que el Gobierno en los próximos meses proponga un plan para estabilizar la deuda después del año 2022.

Por su parte, *S&P* aunque mantuvo la calificación crediticia de grado de inversión al nivel de BBB- revisó la perspectiva por cuenta de los mayores riesgos derivados de la caída en los precios del petróleo y los costos de la recuperación de la pandemia del COVID-19. La calificadora destacó el manejo prudente de parte de las autoridades económicas, al dar una respuesta oportuna a la emergencia sanitaria, la flexibilidad monetaria y del tipo de cambio, lo cual ha permitido mitigar el impacto de los choques externos tanto de los precios del petróleo como de la caída de la demanda mundial. En el procedimiento de la revisión de la calificación por parte de *S&P Global*, hay que destacar que la calificadora revisó el perfil de 17 países con alta dependencia de los exportadores de hidrocarburos en tres continentes: Asia, África, Latinoamérica y Medio Oriente. La razón para mantener el grado de inversión de Colombia se debió a su capacidad de respuesta ante el choque de precios del petróleo en los años 2014-2016, y la buena respuesta en esta ocasión antes la pandemia y la caída en los precios del crudo, gracias a su institucionalidad económica, lo cual no ocurrió con países como Angola, Bahrein, Kuwait, México, Nigeria, Omán y Ecuador.

Gráfico 12. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera



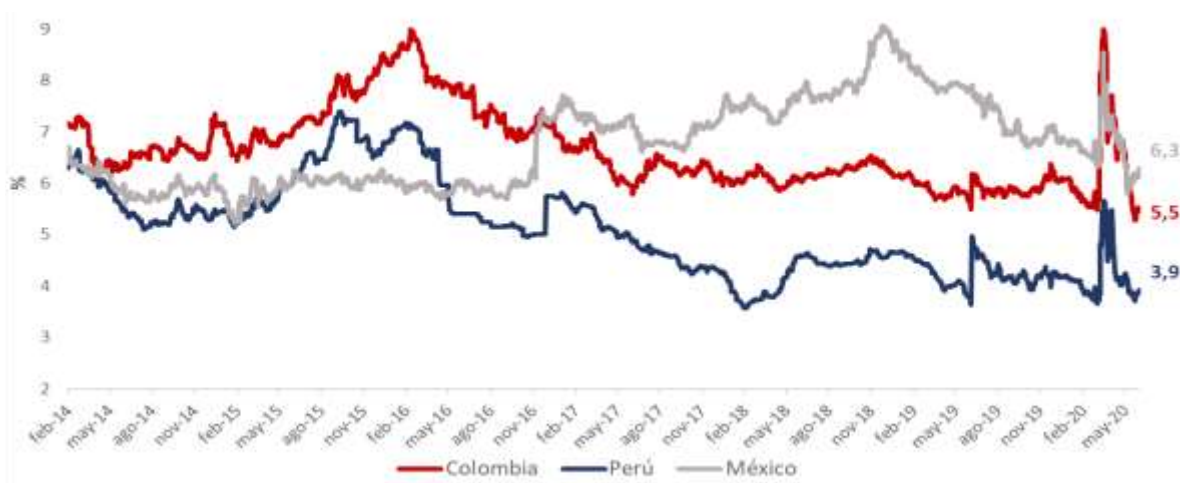
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

El Gráfico 12 muestra que desde 2004 la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua, pasando de BB a BBB entre 2002 y 2014. Esta calificación se mantuvo hasta 2017 en todas las calificadoras principales. En 2018 hubo una reducción por parte de *S&P* y recientemente se ha reducido a BBB- en el caso de *Fitch* por cuenta de los riesgos de un mayor endeudamiento debido a las acciones fiscales para enfrentar la pandemia y a los bajos precios del petróleo. A pesar de ello, en las circunstancias actuales el costo del financiamiento se mantiene en niveles relativamente bajos y en condiciones de acceso favorables. El *spread* de los títulos de deuda pública externa colombiana se ha venido reduciendo en los meses de mayo y junio, frente a lo observado en marzo y abril (momentos de mayor incertidumbre global por la pandemia y las tensiones geopolíticas entre Rusia y Arabia Saudita que repercutieron en el precio internacional del petróleo).

Si bien el impacto de la pandemia en la economía colombiana y los bajos precios del petróleo han generado gran incertidumbre en los mercados, se debe tener en cuenta que esta es una situación que se puede considerar generalizada en todos los países. Colombia ha tenido en su historial crediticio una reputación en el cumplimiento de sus obligaciones y si bien ha habido una salida de capitales de las economías emergentes, en Colombia, de acuerdo con el reporte trimestral de la balanza de pagos, la IED creció con relación al primer

trimestre de 2019. Es indudable que no solo las agencias, sino que también los inversionistas continúan manteniendo la confianza en el desempeño de la economía colombiana y sus instituciones. Ello se refleja en el descenso sistemático de las tasas de interés a las cuales se coloca la deuda colombiana en los mercados internacionales y los niveles que aún exhiben en el contexto de la coyuntura actual (Gráfico 13). En este sentido, los agentes internacionales reconocen la seriedad y responsabilidad de las instituciones fiscales y macroeconómicas, y confían en la recuperación del crecimiento y en que las autoridades económicas diseñaran un plan para estabilizar la deuda pública después de la pandemia.

Gráfico 13. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años



Fuente: DGPM (2020), a partir de información de *Bloomberg*.

Es indudable el impacto que han tenido la pandemia y los menores precios del petróleo en el mercado laboral y en los indicadores de pobreza. Según vimos en la sección 2 de este documento, abril registró el mayor desempleo en la historia de Colombia (19,8 %), y posiblemente el retroceso en la reducción de la pobreza sea importante, como se estimó en el modelo de equilibrio general. No obstante, también hemos señalado cómo la situación ha ido mejorando en la medida en que la economía se ha ido reabriendo gracias a la buena repuesta del Gobierno nacional y de las alcaldías. En este sentido, las caídas en la demanda de energía comienzan a reducirse, el consumo diario de gasolina comienza a reaccionar, al igual que el consumo medido a través de las transacciones por vía electrónica. Sin embargo, es el momento de promover una mayor diversificación de la economía, impulsar el crecimiento de la industria, la agricultura y los servicios con alto valor agregado, gracias a

la expedición de la Ley de crecimiento de la economía (Ley 2010 de 2019³⁷), mediante la cual se redujo el costo de usar capital y se generaron estímulos directos para impulsar a los sectores de la agroindustria.

8.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

De acuerdo con la información del FMI, el crecimiento de América Latina y el Caribe en 2019 se situó en 0,1 %. Este resultado es el más bajo de todas las regiones, dado que las economías avanzadas crecieron 1,7 % y la economía mundial creció 2,9 %, impulsada al igual que en las últimas décadas, por el crecimiento de las economías emergentes como China e India, cuyos crecimientos fueron de 6,1 % y 4,2 % respectivamente. El bajo crecimiento de América Latina estuvo acompañado de una alta polarización política y una gran incertidumbre fiscal y macroeconómica debido al contexto internacional caracterizado por la alta volatilidad y la guerra comercial entre China y Estados Unidos.

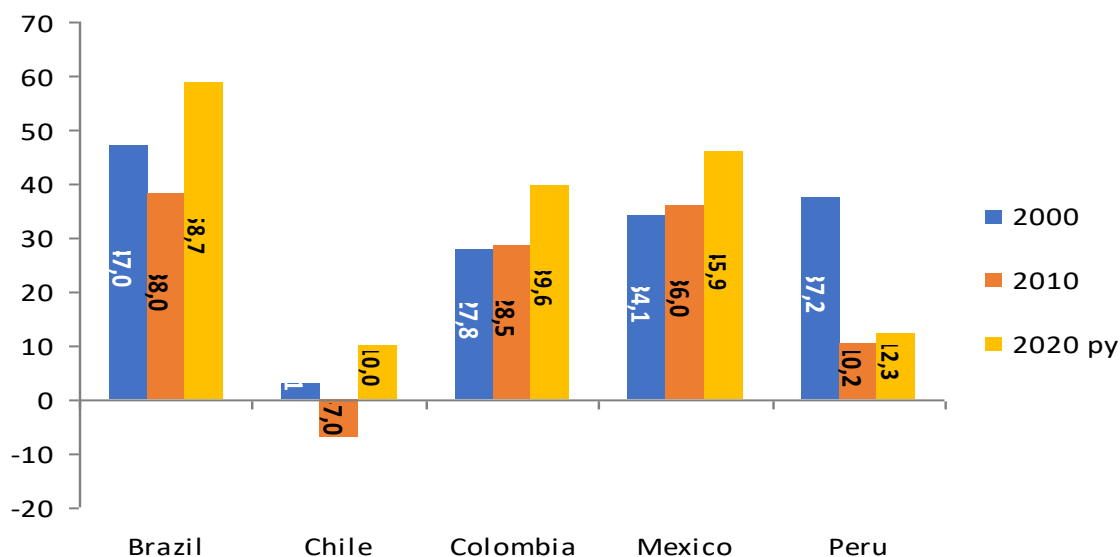
Debido a la lentitud del ajuste en muchos países, la deuda ha venido aumentando, el crecimiento continúa desacelerado, al igual que la generación empleo y las grandes desigualdades han creado un ambiente de conflictividad en varios de ellos. El mayor costo de la deuda ha conllevado a menores niveles de inversión y al debilitamiento de sus monedas por cuenta de los choques externos. El nuevo escenario, como se señaló anteriormente, plantea grandes desafíos, toda vez que las cadenas de valor exigen mayores niveles de calificación de la mano de obra y mayor conocimiento de las tecnologías de la información, por lo que a nivel interno se requieren políticas para integrar a las regiones más atrasadas y a los trabajadores menos calificados en áreas como los servicios o la agroindustria. La agenda de desarrollo de los próximos años plantea serios desafíos en el ámbito macroeconómico para estabilizar la deuda y las finanzas públicas, con el fin de consolidar los logros sociales y continuar reduciendo la pobreza como se venía haciendo en las últimas décadas.

En Colombia la deuda neta del GNC aumentó de 34,2 % del PIB en 2013 a 48,6 % en 2019. Esto incluido el reconocimiento de pasivos no explícitos de alto costo en 2019. Este aumento de la deuda se explica fundamental por las contribuciones de los déficits primarios acumulados durante esos años, salvo en 2019 donde se observó un superávit primario de 0,4 % del PIB, la depreciación del peso colombiano, y otros flujos generadores de deuda (asociados a la atención de obligaciones con servicio de la deuda). Como resultado de lo

³⁷ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

anterior, al realizar una comparación internacional, el nivel de deuda de Colombia ha sido inferior al de Brasil y México, pero superior al de Chile y Perú.

Gráfico 14. Deuda pública neta del Gobierno General en Latinoamérica
(Porcentaje del PIB)



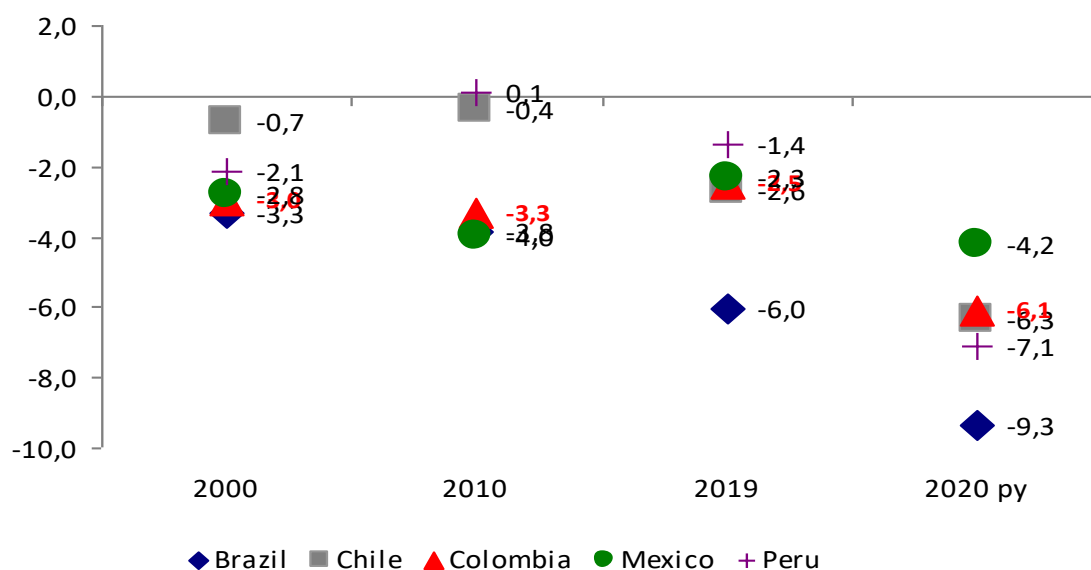
Fuente: FMI (2018), a partir de información de *World Economic Outlook*.

Nota: ^(a) La información presentada para el año 2020 corresponde a proyecciones del FMI.

Las mayores presiones fiscales, expresadas en mayores niveles de deuda y de déficit fiscal, muestran que la posición de Colombia estuvo alrededor del promedio de la región, siendo inferior a los niveles exhibidos por Brasil y México, pero superior a los de Chile y Perú, de manera consistente con los *spreads* de la deuda pública.

El déficit proyectado para 2020, según proyecciones del FMI de los países en mención, indica que Colombia tiene un desbalance inferior al de Brasil, similar al de Chile y Perú, pero inferior al de México por cuenta de los menores precios del petróleo y los efectos de la caída en la demanda mundial a causa del COVID-19. De esta forma, Colombia presentó un buen desempeño teniendo en cuenta que su déficit converge a la mediana mundial (Gráfico 15).

Gráfico 15. Balance fiscal del Gobierno General en Latinoamérica
Porcentaje del PIB



Fuente: FMI (2019), a partir de información de *World Economic Outlook*.

Nota: ^(a) La información presentada para el año 2020 corresponde a proyecciones del FMI.

9. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2019

9.1. Balance estructural del GNC 2019

Al cierre de 2019 se registró un déficit total del GNC de -2,5 % del PIB, consistente con un balance estructural de -1,5 % del PIB, un resultado fiscal cíclico estimado de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal de -0,4 % del PIB, y un efecto del choque migratorio de -0,5 % del PIB. Tal como se puede evidenciar en la Tabla 4, el balance cíclico es resultado del ciclo de los precios del petróleo y de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial.

En línea con lo anterior, se da cumplimiento estricto a la Regla Fiscal, pues el déficit estructural del GNC reportado se ubica 0,4 puntos porcentuales (p.p.) por debajo del observado en 2018 (1,9 % del PIB). De esta manera, el déficit estructural se mantiene bajo una senda decreciente, y, por lo tanto, se da cumplimiento estricto a lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 5 de la Ley 1473 de 2011.

Tabla 4. Balance Fiscal del GNC 2019

	Concepto	Miles de Millones de pesos	% PIB ^(a)
1	Ingresos totales	171.861	16,2
1.1	Ingresos estructurales	176.246	16,6
1.1.1	No petroleros	161.663	15,2
1.1.2	Petroleros	14.583	1,4
1.2	Ingresos cíclicos	-4.385	-0,4
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-5.871	-0,6
1.2.2	Petroleros	1.486	0,1
2	Gastos totales	197.910	18,6
2.1	Gasto estructural	192.598	18,1
2.2	Gasto contracíclico	0	0,0
2.3	Choque migratorio	5.312	0,5
= (1) – (2)	Balance total	-26.049	-2,5
= (1.1) – (2.1)	Balance estructural	-16.352	-1,5
= (1.2) – (2.2)	Balance cíclico	-4.385	-0,4
= - 2.3	Choque migratorio	-5.312	-0,5

Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Nota: ^(a)Como porcentaje del PIB nominal publicado por el DANE en febrero de 2020.

El balance estructural de -1,5 % del PIB se deriva de unos ingresos estructurales de 16,6 % del PIB, y unos gastos estructurales de 18,1 %, los cuales son consistentes con los ingresos totales de 16,2 % y los gastos totales de 18,6 % observados durante la vigencia. Estos niveles de ingresos y gastos estructurales se derivan del nivel efectivamente observado para estas variables dentro del balance y los ajustes cíclicos, y del choque migratorio estimados. En particular, los ingresos estructurales se obtienen al descontar de los ingresos observados los efectos del ciclo económico y petrolero, mientras que los gastos estructurales se obtienen al eliminar el efecto del choque migratorio dentro del gasto total observado. Durante la vigencia fiscal 2019 no se dieron las condiciones necesarias para la utilización de programas contracíclicos de gasto³⁸.

³⁸ El artículo 6 de la Ley 1473 de 2011 establece:

El Gobierno nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contra cíclico no puede ser superior a un 20 % de dicha brecha estimada.

El balance cíclico estimado de -0,41 % del PIB se compone de un ciclo económico de -0,55 % y de un ciclo petrolero de 0,14 %. Así, las estimaciones reflejan que las fluctuaciones del producto alrededor de su nivel de mediano plazo tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, mientras que el precio del petróleo tuvo un efecto positivo sobre estos, al compararse con su nivel de largo plazo.

El ciclo petrolero estimado (0,1 % del PIB) es función principalmente del hecho de que se estima que el precio del petróleo observado en 2018³⁹ fue superior al nivel de precios estimado para el largo plazo, de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal⁴⁰. La brecha de precios del petróleo se estima en USD 5,7 por barril, consistente con un precio observado de USD 71,7 y un precio de largo plazo de USD 66. Así, el ciclo petrolero estimado se obtiene a partir del producto de la brecha de precios del petróleo, el ingreso marginal petrolero y la tasa de cambio promedio.

El ciclo económico estimado de -0,6 % del PIB se explica principalmente por la brecha negativa del producto estimada por parte del CCRF, que genera una reducción en el recaudo no petrolero efectivamente observado por la Nación. Así, este espacio cíclico es función de una brecha del producto de -3,4 % frente al PIB potencial, un recaudo no petrolero observado de 143,8 billones de pesos y una elasticidad de recaudo a PIB de 1,151, en línea con lo recomendado por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2018⁴¹.

Por su parte, el efecto estimado del choque migratorio, 0,5 % del PIB dentro del gasto total, va en línea con la recomendación realizada por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2019. En esta instancia, teniendo en consideración la población migrante viviendo en el país a la fecha, las proyecciones demográficas del flujo migratorio al país proveniente de Venezuela, y las estimaciones realizadas por parte del Gobierno nacional y varios analistas del costo fiscal de corto plazo que generaría este fenómeno, el CCRF recomendó al Gobierno que el déficit fiscal de 2019 se ampliara en 0,5 p.p. del PIB, reconociendo el efecto fiscal de corto plazo que tenía la migración. Este espacio adicional de déficit es consistente con el hecho de que, de acuerdo con la literatura y las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la migración tiene un efecto neto positivo en el largo plazo sobre el crecimiento económico y las cuentas fiscales.

³⁹ Para el cálculo del ciclo petrolero se usan variables con un año de rezago, debido a que la mayor parte de los ingresos derivados de esta actividad se causan a partir de las utilidades obtenidas por parte de las empresas el año anterior (pago de cuotas del impuesto de renta y dividendos de Ecopetrol).

⁴⁰ De acuerdo con la metodología usada en el marco de la Regla Fiscal, el precio del petróleo de largo plazo se estima usando un promedio móvil de orden nueve, centrado en el año de análisis (4-1-4).

⁴¹ La recomendación con respecto al valor de la elasticidad de recaudo a PIB que se debería usar para el cálculo del ciclo económico se encuentra en el Acta 10 del 16 de abril de 2018.

El Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 determinó que hasta el año 2022, el déficit estructural debe seguir una senda decreciente, cumpliendo metas puntuales equivalentes a 2,3 %, 1,9 % y 1,0 % del PIB o menos, en 2014, 2018 y 2022, respectivamente. Al cierre fiscal de 2019 se observó un déficit estructural consistente con las condiciones establecidas en la Regla Fiscal, como consecuencia de la disminución que experimentó de 1,9 % en 1,5 % en 2019. % en 2019.

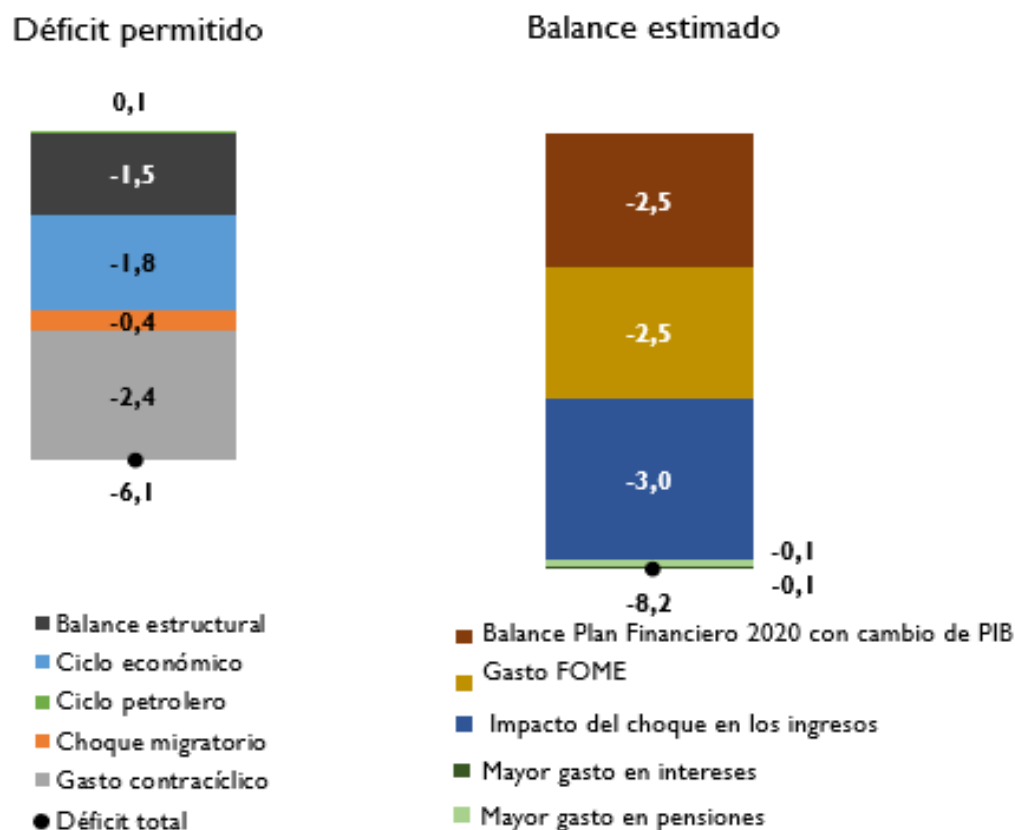
9.2. Perspectivas fiscales para 2020

Para la vigencia de 2020, se proyecta un crecimiento de la economía de -5,5 % teniendo en cuenta el impacto interno de la pandemia por las medidas de aislamiento y por el contexto externo, que ha venido afectando a la economía colombiana por el canal de menores ventas al exterior y los menores precios del petróleo. El crecimiento estimado inicialmente por el Gobierno y por las agencias internacionales se proyectaba entre 3,4 % y 3,7 %; de igual manera, el Índice de Seguimiento a la Economía (ISE) del mes de enero indicaba un crecimiento de 3,7 % y el de febrero de 4,8 %. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo y las medidas de aislamiento preventivo, hicieron que el crecimiento del primer trimestre se situará en 1,1 %, por debajo de lo inicialmente proyectado (3,7 %) según el reporte del DANE⁴².

En lo corrido de 2020, las finanzas públicas no solo se han visto afectadas por los menores ingresos, producto del menor crecimiento de la economía y menor demanda mundial, y los menores precios del petróleo; sino por el aumento del gasto público para atender directamente la pandemia para asistir a las familias de bajos ingresos, por el aplazamiento de las obligaciones de las personas y empresas con el Estado, y por la puesta en marcha de mecanismos de liquidez y de crédito para salvar las empresas y proteger el empleo.

⁴² La proyección de los precios del petróleo para 2020 es de USD 36,8 por barril. De acuerdo con el comportamiento observado en 2020, el precio promedio mínimo para el resto del año debe ser de USD 32,27 por barril para que el supuesto del MFMP sea válido.

Gráfico 16. Ajuste en balance fiscal de 2020



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En este contexto el CCRF, como se señaló anteriormente, emitió un concepto favorable para la suspensión de la Regla Fiscal durante las vigencias de 2020 y 2021. En este sentido, el déficit fiscal que se observaría para 2020 sería de -8,2 % del PIB y de -5,1 % del PIB en 2021. La suspensión de la Regla Fiscal para estas dos vigencias fue necesaria, dada la magnitud del choque macroeconómico y debido a que el espacio fiscal otorgado por el ciclo económico no es suficiente para atender las necesidades de gasto que ello demanda. Si se hubiere optado por mantener dicho criterio, el déficit hubiera sido de -6,1 % del PIB, producto de la suma del déficit estructural de -1,5 % del PIB, -0,4 % del choque migratorio, -1,8 % del ciclo económico y -2,4 % de gasto contracíclico.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que los gastos de la emergencia corresponde a alrededor de 2,5 %, a lo que se suman las mayores transferencias para pensiones debido a la reducción temporal voluntaria de esas contribuciones sociales, y el mayor costo de los intereses por la mayor deuda; como resultado se tendría el mayor gasto de 2,7 % del PIB, y, considerando que la caída en los ingresos fue de 3,0 % del PIB, el impacto total de la pandemia en las finanzas del GNC sería de 5,7 % del PIB. Si a ello le sumamos el espacio

adicional que ocuparía como porcentaje del PIB el mismo déficit en pesos del plan financiero de principios de año, se dimensiona que el costo estimado actual de la pandemia fue una ampliación del déficit de 6,0 p.p. del PIB. Por esta razón, dada esta diferencia y la magnitud del choque, el CCRF de manera unánime conceptuó de manera positiva y unánime en que la Regla Fiscal debería ser suspendida en 2020 y 2021. Lo anterior bajo el compromiso que el Gobierno nacional continúe realizando la programación presupuestal durante 2020 y 2021 bajo los principios de sostenibilidad fiscal. En segundo lugar, a partir de 2022 el Gobierno nacional retomará la senda de déficit fiscal definida paramétricamente por la Regla Fiscal, garantizando la disminución de la deuda en el mediano plazo.

De esta forma, el Gobierno tiene el compromiso de que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentará los lineamientos principales que guiarán el ajuste en los próximos años. Durante el periodo de suspensión, el Gobierno solicitó al Comité ejercer el papel de monitoreo de los agregados fiscales, para lo cual se comprometió a proponer al Congreso un artículo en la Ley de Presupuesto General de la Nación que reglamente su funcionamiento.

El menor dinamismo de la economía hace prever que el crecimiento para 2020 será de -5,5 %, donde el principal dinamizador de la actividad económica es el sector de administración pública con un crecimiento de 3,1 %, seguido de agricultura, silvicultura y pesca con 2,8 %; información y comunicaciones con 1,4 %; los servicios inmobiliarios con 1,1 %, y energía, gas y agua con 1,1 %. En contraste, los sectores con caídas proyectadas serán: construcción (-16,1 %); comercio, transporte y hoteles (-11,2 %); minas y canteras (-6,1 %); industria manufacturera (-9,0 %) y actividades artísticas y recreación, siendo el sector más afectado por el aislamiento debido a su alto riesgo de contagio (-28,2 %). En la Tabla 5 se presenta el detalle de la proyección de crecimiento de 2020 por sectores.

Tabla 5. Crecimiento del PIB 2019 y proyección 2020 por sectores

Sector	Variación anual (%)		Participación Contribución	
	2019	2020 ^(a)	(%)	(p.p.)
Agropecuaria	1,9	2,9	6,7	0,2
Minería	2,0	-6,1	5,6	-0,3
Industria manufacturera	1,6	-9,0	11,0	-1,0
Suministro de electricidad, gas y agua	2,8	1,1	3,5	0,0
Construcción	-2,0	-16,1	6,3	-1,0
Comercio, transporte y hoteles	4,8	-11,2	17,7	-2,0
Información y comunicaciones	1,7	1,4	2,8	0,0
Actividades financieras	5,7	3,9	4,4	-0,2

Sector	Variación anual (%)		Participación Contribución	
	2019	2020 ^(a)	(%)	(p.p.)
Actividades inmobiliarias	3,0	1,1	8,5	0,1
Actividades profesionales	3,7	-0,7	6,8	-0,1
Administración pública	4,9	3,1	15,1	0,5
Arte, entretenimiento y recreación	3,4	-28,2	2,3	-0,7
Impuestos	4,6	-11,9	9,4	-1,1
PIB total	3,3	-5,5	100	-5,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2020).

Notas: ^(a) Valores proyectados.

Por el lado de la demanda, el principal motor en 2020 será el consumo público, para el cual se proyecta un crecimiento de 4,1 %, no obstante, para el consumo privado, el principal componente de la demanda interna, se estima una contracción de 5,7 %. La formación bruta de capital por su parte tendrá una caída de 17,7 %, producto de la menor inversión en edificaciones y en inversión en maquinaria y equipo de transporte. De esta forma, la demanda interna se contraerá en 2020 en -6,8 %. En términos de la demanda externa neta habrá una caída producto de menores ventas externas por -16,3 % y una reducción en las importaciones por -19 %. En la Tabla 6 se presenta el detalle de la proyección de crecimiento de 2020 por conceptos.

Tabla 6. Crecimiento del PIB 2019 y proyección 2020 por conceptos

Concepto	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (p.p.)
	2019	2020 ^(a)		
PIB	3,3	-5,5	100,0	-5,5
Consumo total	4,4	-3,9	83,7	-3,3
Hogares	4,5	-5,7	68,9	-3,9
Gobierno	4,3	4,1	15,8	0,6
Formación bruta de capital	4,0	-17,7	22,1	-3,8
Demanda final interna	4,3	-6,8	106,8	-7,3
Exportaciones	2,6	-16,3	15,2	-2,5
Importaciones	8,1	-19,0	22,1	4,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2020).

Notas: ^(a) Valores proyectados.

El diseño de la regla fiscal facilitó una transición del ajuste macroeconómico en Colombia luego del choque en los precios del petróleo y del deterioro de los términos de intercambio durante el período 2014-2018. No obstante, en esta ocasión, con motivo de un choque más profundo sobre el empleo y el crecimiento mundial, y su impacto en nuestra economía, el Gobierno nacional optó por la suspensión de la Regla Fiscal. Es indudable que institucionalidad fiscal y macroeconómica construida durante las últimas dos décadas, incluida la Regla Fiscal, han permitido una deuda pública sostenible, no obstante, en esta ocasión, las circunstancias, hacen que este mecanismo se suspenda en 2020 y 2021, pero seguirá existiendo por parte del Gobierno el compromiso de mantener la disciplina y la responsabilidad fiscal, para garantizar una deuda pública sostenible.

De esta forma, los esfuerzos para mantener el empleo, evitar el menor número de quiebras empresariales y los esfuerzos por fortalecer el sistema de salud, las coberturas en educación y otros programas sociales, cumplirles a las víctimas y la conservación del medio ambiente de acuerdo a lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*. Este contexto conllevará a un aumento de la deuda neta del GNC de 48,6 % del PIB en 2019 a 63,8 % del PIB en 2020. Ello implica diseñar una estrategia de ajuste para continuar estimulando la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía acompañado de una mayor eficiencia en el gasto público, en el cual los subsidios, serán vitales para corregir la desigualdad y mejorar la equidad social.

Esta desviación, no hará que la política fiscal y macroeconómica se aparte del objetivo de aumentar el crecimiento y la inversión. La estrategia que se inició con la expedición de la Ley de Financiamiento, posteriormente con la Ley de Crecimiento y el PND 2018-2022, será la base para estabilizar la deuda pública y elevar las tasas de inversión en el mediano plazo como mecanismo para continuar reduciendo la pobreza. Ello deberá complementarse con la respuesta del sector empresarial en lo referente a innovación, modernización de procesos, a la necesidad de contribuir más con el Estado por parte de todos los ciudadanos y a contar con una administración pública más eficiente.

9.3. Estrategia de reactivación de la economía en 2020 y 2021⁴³

Como se señaló anteriormente, la economía colombiana en 2020 registrará una contracción de -5,5 %, pero en 2021 se prevé una recuperación de 6,6 %. Esta recuperación requiere de un proceso gradual de reapertura sectorial y regional que contribuye con la minimización del costo económico generado por las restricciones sobre la operación de la

⁴³ Con base en el borrador del documento CONPES en proceso de elaboración *Estrategia de respuesta inicial ante los efectos de la pandemia del Covid-19, sobre la salud pública, los hogares, el aparato productivo y los territorios*.

producción sectorial. La reapertura sectorial inteligente, combinó el trabajo en casa con el trabajo en el sitio físico de trabajo, de acuerdo a la siguiente clasificación del riesgo regional:

- Municipios de riesgo alto: solo podrían operar las actividades permitidas en el Decreto 749 de 2020⁴⁴.
- Municipios de riesgo medio: se coordinará con alcaldes y gobernadores y buscará que los siguientes sectores puedan empezar a operar en días hábiles: productos metalúrgicos y minerales no metálicos, minería y servicios de reparación; actividades profesionales, servicios administrativos y de apoyo; madera, productos de papel y cartón; textiles, calzado y producto de cuero; fabricación de repuestos de equipo de transporte, diferente de carga; fabricación de maquinaria y equipo, aparatos y equipo eléctrico; información y comunicaciones; y construcción.
- Municipios de riesgo bajo: se coordinará con alcaldes y gobernadores para evaluar la reapertura de más actividades económicas, estableciendo cercos epidemiológicos en los que la movilidad desde y hacia estos municipios sea restringida y también se limitará al movimiento de carga y abastecimiento.

De esta forma, las medidas de reapertura se resumen a continuación:

El Decreto 457 de 2020⁴⁵, que estableció el aislamiento preventivo obligatorio, implicó el cierre parcial o total de las empresas pertenecientes al sector CIT a excepción de: la cadena de producción, abastecimiento, transporte, comercialización y distribución de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza).

El Decreto 593 de 2020⁴⁶, considerado como la primera medida de reapertura, permitió la operación de actividades económicas en el sector de la industria y construcción que incluyó las siguientes actividades industriales: fabricación de productos textiles; confección de prendas de vestir; curtido y recurtido de cueros, fabricación de calzado, fabricación de artículos de viaje, maletas, bolsos de mano y artículos similares, y fabricación de artículos de talabartería y guarnicionería, adobo y teñido de pieles; transformación de la madera y fabricación de productos de madera y de corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de cestería y espartería; fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón;

⁴⁴ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

⁴⁵ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

⁴⁶ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

fabricación de sustancias y productos químicos; fabricación de productos elaborados de metal; y fabricación de maquinaria y equipos, aparatos y equipos eléctricos.

El Decreto 749 de 2020⁴⁷ incluyó: la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento de transporte y distribución de las manufacturas de vehículos automotores, remolques y semiremolques, motocicletas, muebles, colchones y somieres; la fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos, el comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores; libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio; el comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos, el comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios; las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles; la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar; la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas, los parqueaderos públicos para vehículos y el servicio de lavandería a domicilio; el servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

Adicionalmente, mediante la Resolución 666 de 2020⁴⁸ se adoptó el protocolo general de bioseguridad. Este protocolo debe ser implementado por todas las actividades y sectores económicos con el propósito de proteger a los trabajadores, empleadores y sus familias, además de minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad. En los protocolos se establecen detalladamente los aspectos a considerar por cada empleador, trabajador, ARL, aprendiz, cooperado, afiliado, contratante o contratista de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales que sean autorizadas para desarrollar sus actividades durante el período de la emergencia sanitaria. La aplicación de estos busca garantizar un distanciamiento físico, así como adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.

A su turno, la reactivación del sector transporte se dará en la medida en que los demás sectores se reincorporen a sus actividades. Para ayudar a su situación se incluyen dos medidas en el Decreto 575 de 2020, que deberán tener un tratamiento diferente. Respecto a los costos de operación dentro de las inversiones financiables por parte de la Nación se

⁴⁷ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

⁴⁸ Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus Covid-19.

deberán desmontar gradualmente con el fin de permitir a los operadores equilibrar los ajustes de costos que hasta el momento han sufrido por la emergencia del COVID-19. Respecto a las operaciones de crédito como fuentes de financiamiento, podrán exceder el tiempo de la emergencia y permanecer en el largo plazo.

Adicionalmente, debido a su trabajo articulador público-privado, el Centro de Logística y Transporte se ha consolidado como una importante herramienta de gestión del Ministerio de Transporte, por lo que, en el marco de la reactivación económica del país, posterior a la emergencia económica, es pertinente analizar la posibilidad de su mantenimiento y consolidación, debido a los buenos resultados que éste ha brindado.

Para la reapertura del sector CIT, el Gobierno nacional se encuentra trabajando conjuntamente con los gremios, autoridades regionales de turismo y expertos en el diseño del plan de reactivación del sector turismo en cuatro grandes temáticas: (i) certificaciones de bioseguridad turística, (ii) apoyo económico para la recuperación del sector turístico y aeronáutico, (iii) campañas de promoción nacional e internacional, y (iv) Competitividad empresarial y gobernanza turística. Este plan tiene el propósito de fomentar la confianza de viajeros y consumidores, generar liquidez y apoyar al sector empresarial, iniciar la recuperación del turismo nacional y el posicionamiento de Colombia en el exterior como destino turístico y aumentar progresivamente la competitividad e innovación del sector.

9.4. Apoyo a las finanzas públicas de las entidades territoriales

El Gobierno nacional ha sido consciente de que la crisis sanitaria originada por la pandemia del COVID-19 incide directamente en las finanzas gubernamentales de todos los niveles. En el corto plazo genera problemas de liquidez en las administraciones centrales territoriales y desequilibrios en la financiación de su estructura de gastos; además, impone restricciones en materia de endeudamiento para 2021 y 2022. En respuesta a ello, se han tomado medidas para contribuir a que las entidades territoriales cuenten con medios para enfrentar y amortiguar las dificultades financieras mencionadas.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaboró y puso a disposición de todos los secretarios de hacienda del país una herramienta que les ayuda a estimar las afectaciones que tendrían las entidades en los ingresos, en los gastos y en los límites vigentes sobre Gastos de Funcionamiento y capacidad de endeudamiento por cuenta del COVID-19. Además, se expidieron diversas normas, entre las cuales el Decreto 678 de 2020⁴⁹ se constituye en el

⁴⁹ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

instrumento de política que ofrece alternativas concretas para que las entidades puedan enfrentar y mitigar las dificultades mencionadas con medidas que incluyen:

- Ampliar el alcance que tenía el Decreto 461 de 2020⁵⁰ respecto a la reorientación de rentas con destinación específica, recursos del balance y excedentes financieros o utilidades de empresas para atender la emergencia.
- Incremento del 8,33 % al 15 % el límite de los ingresos presupuestados para los créditos de tesorería como proporción de los ingresos corrientes y ampliar la posibilidad de pago hasta 31 de diciembre de la vigencia siguiente.
- Dar vía libre a créditos de reactivación económica y facilitar su trámite mediante el incremento transitorio del indicador de sostenibilidad de la Ley 358 de 1997⁵¹ (deuda/ingresos corrientes) del 80 % al 100 %.
- **Remover restricciones o “sanciones” para las entidades territoriales que incumplen los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000⁵² derivadas de disminución de ICLD por causa de la crisis.**
- Brindar alivios a contribuyentes mediante la concesión de facultades para diferir pago de tributos territoriales en 12 cuotas (hasta junio 2021), recuperación de cartera sin intereses, con reducciones de capital y con posibilidad de pagos hasta mayo de 2021.
- Ofrecer la posibilidad de desahorro extraordinario de recursos del Fonpet.

Adicionalmente, el Decreto 512 de 2020⁵³ también otorgó a los mandatarios locales la potestad para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la emergencia. Asimismo, el Decreto 441 de 2020⁵⁴ estableció que las entidades territoriales, para asegurar el acceso de manera efectiva a agua potable, podrán destinar los recursos del SGP-APSB

⁵⁰ Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

⁵¹ Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

⁵² Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

⁵³ Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵⁴ Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

para financiar medios alternos de aprovisionamiento que cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico.

En cuanto al Sistema General de Regalías, el Acuerdo 58 de 2020 estableció requisitos y lineamientos especiales para la destinación de sus recursos y la aprobación de proyectos de inversión orientados a conjurar las causas la emergencia económica, social y ecológica. En este sentido, el Decreto 513 de 2020⁵⁵, estableció que las etapas correspondientes a la priorización y aprobación, antes llevadas a cabo por los OCAD, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos de asignaciones directas y fondo de compensación del 40 %, con los que se financiarán dichos proyectos. Adicionalmente, la secretaría técnica del OCAD, función ejercida por el DNP hará la verificación de requisitos de los proyectos que pretendan su financiación con recursos del Fondo de compensación regional del 60 % y el Fondo de Desarrollo Regional.

Adicionalmente, el Decreto 683 de 2020⁵⁶ modificó los plazos para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales para la vigencia 2020-2023 hasta el 15 de julio de 2020. Este tiempo adicional busca que se puedan incluir en los procesos de planeación de las entidades territoriales ajustes relacionados con las medidas de emergencia generadas por la pandemia, así como también permitir la realización de los ejercicios de participación ciudadana que exige la ley.

10. ESTRATEGIA FISCAL

10.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2021-2031

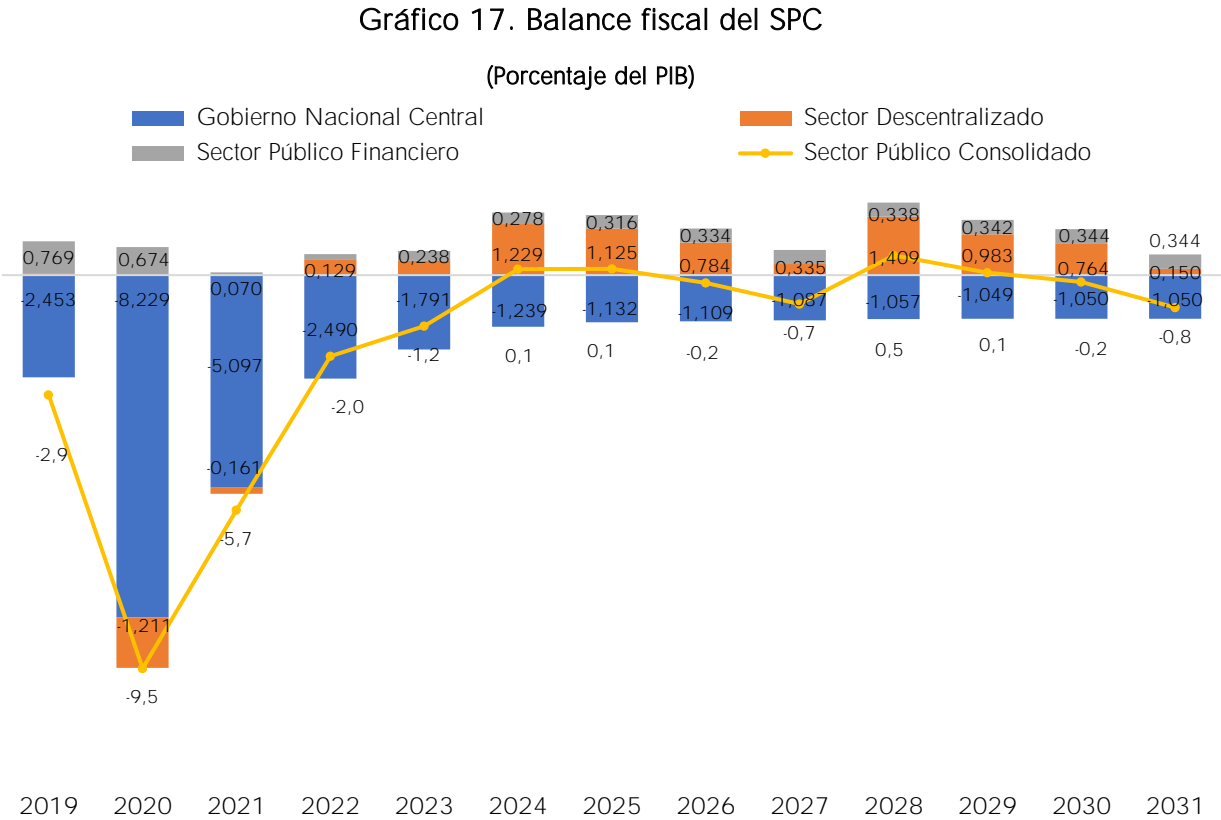
El sector público consolidado (SPC) abarca el Sector Público No Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF). El SPNF incluye el GNC y el sector descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Por su parte, el SPF está conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).

Se proyecta que el resultado del SPC presente una contracción gradual 2020 hasta 2024, año en el cual se observaría superávit fiscal y se consolidaría en promedio hasta 2031 un balance muy cercano al equilibrio fiscal. En este sentido, es posible identificar un fuerte

⁵⁵ Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵⁶ Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

ajuste del GNC hasta 2024 (como se explicará más adelante) y, posteriormente, una estabilización de sus necesidades de financiamiento netas. Asimismo, se prevé un balance superavitario del sector descentralizado desde 2022, acompañado de un SPF generador de superávits.



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

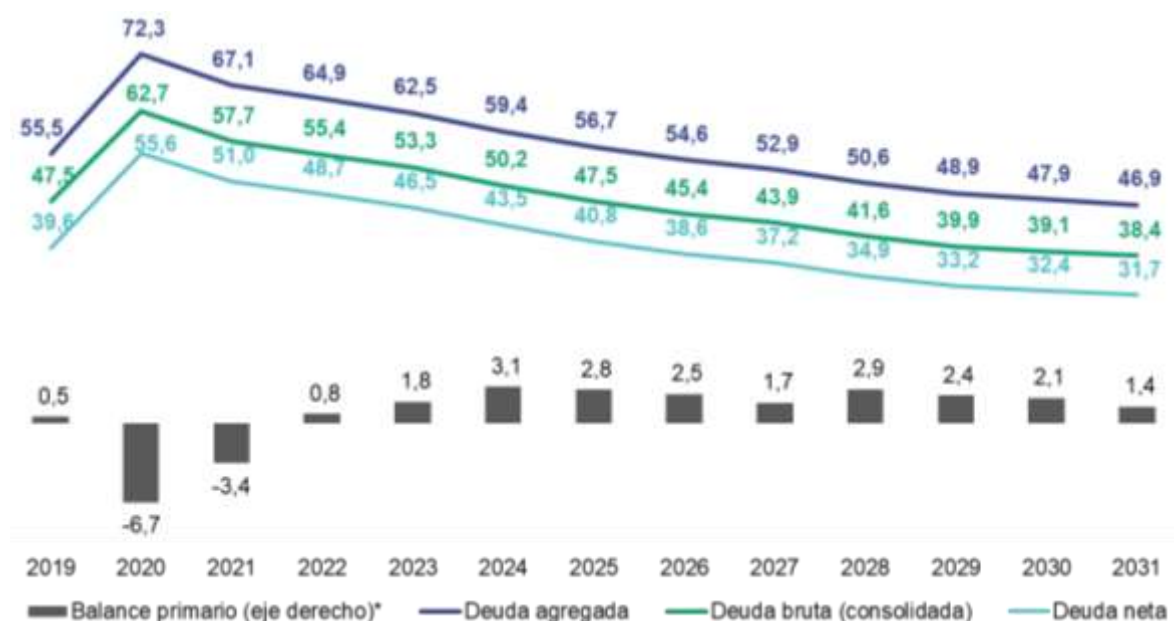
Nota: las diferencias entre el balance del SPC y la sumatoria de los sectores presentados corresponde a los ajustes para el neteo de la transferencia de utilidades del Banco de la República al GNC y son registrados como ingresos de este, con el propósito de eliminar duplicidades.

Consistente con el comportamiento de las necesidades de financiamiento neto del GNC, regionales y locales, seguridad social, y el comportamiento estable y ligeramente superavitario estimado para el sector de empresas, el SPNF presentaría un importante ajuste. Se estima que durante 2020 y 2021 el sector descentralizado del SPNF (compuesto por el Gobierno General diferente de GNC y el sector empresas) presente un comportamiento deficitario. No obstante, desde 2022 solo se observarían superávits fiscales para ese conjunto de entidades públicas. Junto con el importante ajuste del GNC, el SPNF presentaría un déficit fiscal promedio para el total del periodo proyectado de 1,7 % del PIB, pero desde 2023 y hasta 2031 de 0,4 % del PIB.

El balance primario y la deuda del SPNF también presentarían una importante mejora en el periodo proyectado. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, en el Gráfico 18 se presentan las estimaciones de balance primario del SPNF y los niveles de deuda consistentes con estos. En este sentido, la deuda en niveles agregados se reduciría hasta niveles de 47 % del PIB, mientras que para niveles consolidados y netos llegarían a 38 % y 32 % del PIB.

Gráfico 18. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2031

(Porcentaje del PIB)



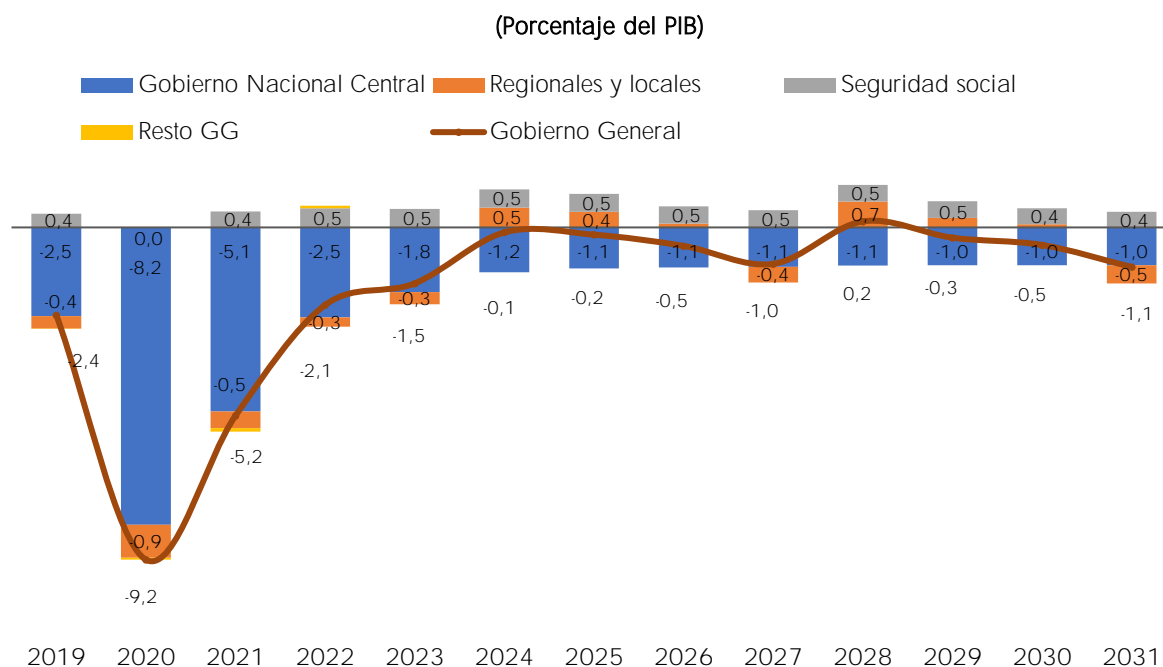
Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Nota: el balance primario excluye recursos por privatizaciones y utilidades del Banco de la República, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

En cuanto a la senda de déficit fiscal del Gobierno general (GG), esta presentaría un ajuste significativo desde 2021, jalonado principalmente por la reducción de las necesidades de financiamiento del GNC, y en menor medida de regionales y locales. Entre 2020 y 2022 (año que se restablecerán las reglas fiscales del GNC y las entidades territoriales) el déficit fiscal del GG se contraería 7,1 p.p. del PIB. Alrededor del 80 % del ajuste para esos años estaría a cargo del GNC, mientras que el restante 20 % recaería en el sector de regionales y locales, seguridad social, y otros, en ese orden. Superada esa etapa, se proyecta que el balance total del GG en promedio anual para el periodo 2023-2031 sea de -0,6 % del PIB, sustancialmente menor al -2,1% del PIB en el que se situó el promedio del periodo 2010-2019. Esto fundamentalmente relacionado con un ajuste significativo por parte del GNC,

que a partir de 2022 presentaría déficits estructurales de máximo 1 % del PIB, según lo definido en la Regla Fiscal para ese agregado. Esto supone un esfuerzo fiscal significativo. Paralelamente a esto, se observarían, como se comentó previamente, superávits fiscales en promedio por parte de los subsectores del GG diferentes a GNC.

Gráfico 19. Balance fiscal del GG



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

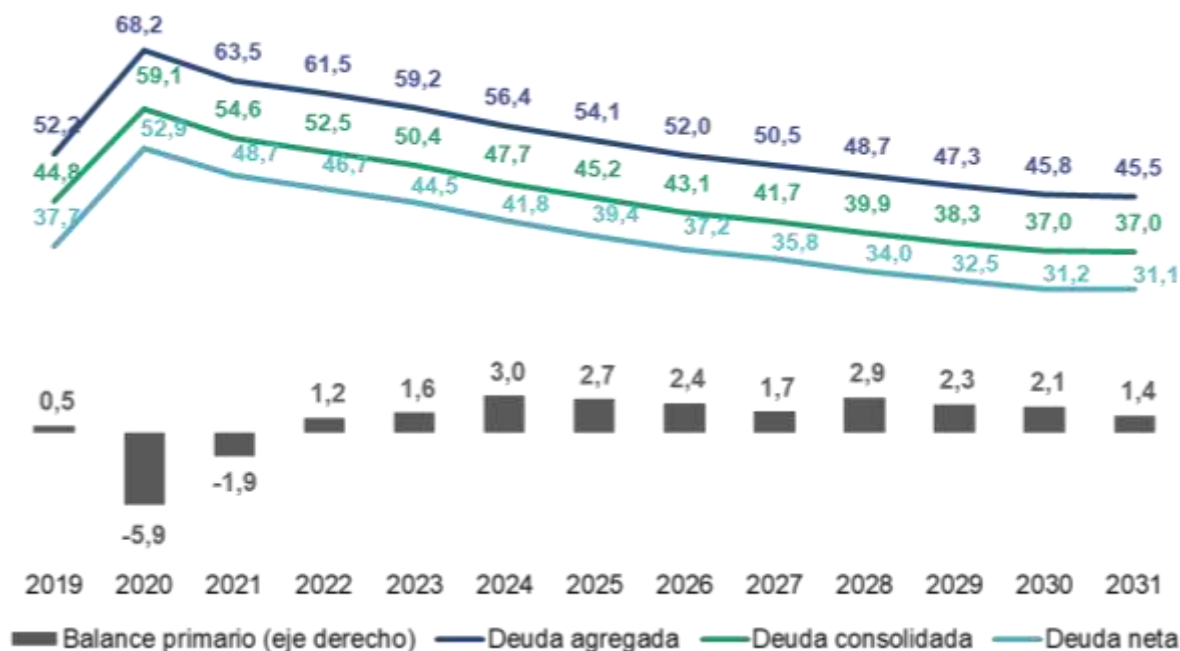
En línea con un menor déficit fiscal, superávits primarios y condiciones macroeconómicas estables, los distintos indicadores de deuda del GG presentarían su máximo nivel en 2020 y se reduciría en alrededor de 22 p.p. durante la próxima década. Como se ha descrito en los capítulos anteriores, la deuda pública en general en el mundo presentaría incrementos significativos en 2020. Para el caso particular del GG colombiano, en 2020 la deuda agregada⁵⁷ alcanzaría niveles de 68,2 % del PIB, mientras que la consolidada y neta se situarían alrededor de 59,1 % y 52,9 % del PIB, respectivamente. En 2021, a pesar de registrarse un déficit primario, se proyecta que principalmente la apreciación de la tasa de cambio y el mayor crecimiento del PIB nominal favorezcan la

⁵⁷ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

reducción de la relación deuda/PIB. En adelante, se estima que además de condiciones macroeconómicas estables, se generen importantes superávits primarios que, en promedio, para el periodo 2023-2031 corresponderían a 2,2 % del PIB. Estos factores en conjunto permitirían una reducción de la deuda agregada hasta niveles del 45% del PIB al final de la década.

Gráfico 20. Deuda del Gobierno General

(Porcentaje del PIB)



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

10.2. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2019-2031

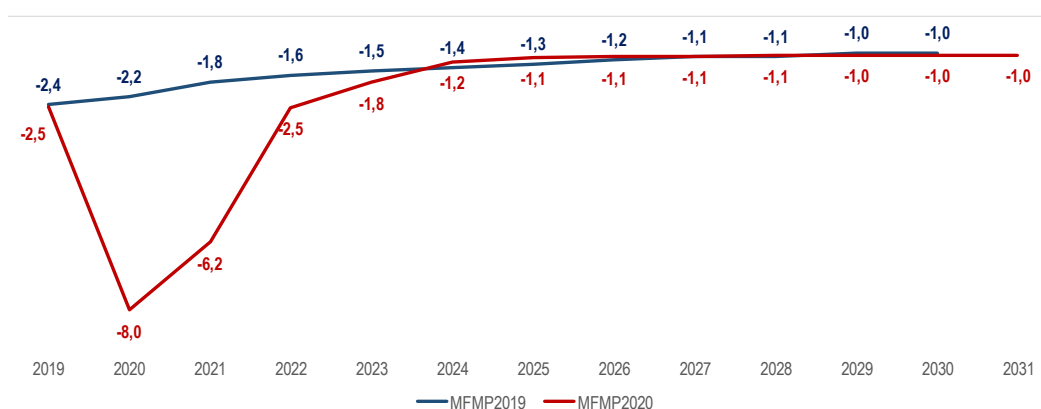
En línea con los compromisos adquiridos tras la suspensión transitoria de la Regla Fiscal durante 2020 y 2021, a partir de 2022 el GNC retornará al cálculo paramétrico del balance fiscal, que de acuerdo con los supuestos macroeconómicos actuales sería un déficit de 2,5 % del PIB en dicho año. A partir de allí, el balance convergerá gradualmente hacia 1,0 % del PIB en el mediano plazo, generando nuevamente importantes superávits primarios, que darán como resultado una deuda pública decreciente. Lo anterior será posible en el marco de una recuperación importante de los ingresos fiscales, principalmente tributarios, y de un ajuste del gasto primario, que gradualmente permitirá mayores niveles de inversión en el tiempo. De esta forma, el balance primario resultante permitirá una reducción de 21,6 p.p. en la deuda neta del GNC entre 2020 y 2031, ubicándola en 42,2 % del PIB al final de la década.

El GNC dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la Regla Fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. El escenario principal del GNC se fundamenta en la intención de generar un incremento sustancial y permanente del ingreso tributario que, junto con una priorización y focalización de los gastos corrientes, permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

La intención del GNC es tramitar una reforma fiscal integral en el Congreso de la República en 2021, con el doble objetivo de aumentar los ingresos tributarios a partir de 2022 y mejorar la focalización y efectividad del gasto social. De acuerdo con el análisis técnico, Colombia tiene un alto potencial para mejorar la estructura tributaria, aumentar la progresividad del sistema y elevar el nivel de ingresos. Asimismo, la evidencia sugiere que el país puede aumentar la efectividad en la lucha contra la pobreza, en la medida que transite hacia programas de renta mínima garantizada en el futuro cercano.

Gráfico 21. Balance total del GNC, 2019-2031

(Porcentaje del PIB)

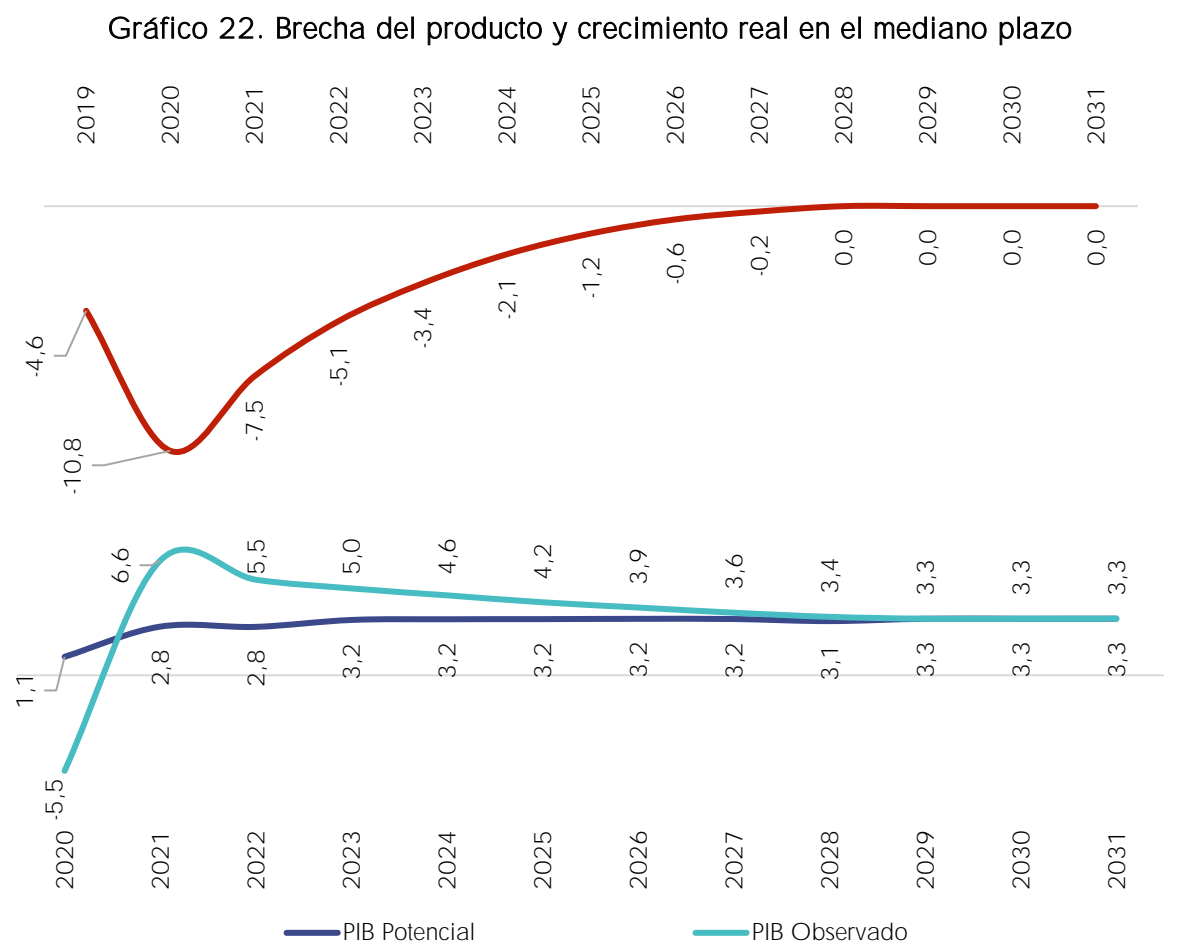


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

El balance proyectado parte de un crecimiento real de la economía de -5,5 % para 2020 y 6,6 % para 2021, año en que la economía inicia su recuperación después de la pandemia y la caída en los precios del petróleo. Posteriormente se reduce sistemáticamente hasta el año 2023, cuando el crecimiento sea de 5,0 %; y posteriormente, seguirá convergiendo hasta 3,3 % en el año 2031.

De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 22 y considerando que se estima que en 2020 la economía tendría una brecha del producto de -10,8 %, la diferencia entre el crecimiento proyectado y el crecimiento potencial da lugar a un progresivo cierre de

esta brecha a partir de 2020, en la medida en la que el crecimiento observado es mayor al potencial.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En el frente externo, se espera un incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones en dólares para el mediano plazo consistente con: (i) el crecimiento real esperado de la economía, y (ii) una depreciación fuerte en el año 2020 de 20,6 %, debido a la desaceleración mundial y a la caída en los precios del petróleo. Posteriormente se prevé una apreciación de 5,4 % en 2021, y posteriormente una apreciación que oscila entre 1,7 % y 1,9 %, anual hasta el año 2031.

Tabla 7. Principales supuestos de proyección

Año	Supuestos macroeconómicos					Supuestos petroleros				
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento Importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio spot (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)			
2020	-	5,5	1,1	-	32,4	-	27,8	36,8	27,6	878
2021		6,6	2,8		27,6		13,1	50,2	41,0	839
2022		5,5	2,8		11,4		7,8	58,8	49,6	813
2023		5,0	3,2		10,6		6,7	64,8	55,6	878
2024		4,6	3,2		2,4		5,8	64,1	54,9	864
2025		4,2	3,2		5,4		4,9	65,7	56,5	881
2026		3,9	3,2		2,0		4,2	67,3	58,1	808
2027		3,6	3,2		4,4		3,6	68,9	59,7	794
2028		3,4	3,1		6,7		3,1	70,5	61,3	844
2029		3,3	3,3		2,1		2,8	72,2	63,0	782
2030		3,3	3,3	-	0,0		2,8	73,9	64,7	654
2031		3,3	3,3		3,8		2,8	76,3	67,1	616

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 7, el precio para la referencia Brent se estima en USD 36,8 por barril en 2020, USD 50,2 para 2021 y entre USD 58,2 a partir de 2022 y USD 76,3 en 2031. Esta senda supone que en 2020 el precio del crudo de la canasta colombiana alcanzará los USD 27,6 por barril, aumentará a USD 41,0 por barril en 2020, para ascender hasta USD 67,1 por barril hasta 2031.

Para la producción de crudo se fija una senda decreciente para el mediano plazo. La estimación se basa en los supuestos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y pasa de 878 kbpd en 2020 a 839 kbpd en 2021, para finalizar en 616 kbpd en 2031.

Tabla 7. Principales supuestos de proyección

Año	Supuestos macroeconómicos					Supuestos petroleros			
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento Importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)		
2020	-	5,5	1,1	-	32,4	27,8	36,8	27,6	878
2021		6,6	2,8		27,6	13,1	50,2	41,0	839
2022		5,5	2,8		11,4	7,8	58,8	49,6	813
2023		5,0	3,2		10,6	6,7	64,8	55,6	878
2024		4,6	3,2		2,4	5,8	64,1	54,9	864
2025		4,2	3,2		5,4	4,9	65,7	56,5	881

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2026	3,9	3,2	2,0	4,2	67,3	58,1	808
2027	3,6	3,2	4,4	3,6	68,9	59,7	794
2028	3,4	3,1	6,7	3,1	70,5	61,3	844
2029	3,3	3,3	2,1	2,8	72,2	63,0	782
2030	3,3	3,3	0,0	2,8	73,9	64,7	654
2031	3,3	3,3	3,8	2,8	76,3	67,1	616

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

A lo largo de la próxima década el balance fiscal del GNC presentará un ajuste importante que se evidenciará mayoritariamente durante los años 2021 y 2022. En efecto, tras la reducción estimada de 3,1 p.p. en el déficit fiscal del GNC en 2021, los supuestos macroeconómicos vigentes permiten prever un ajuste de 2,6 p.p. del PIB en 2022 que estará jalonado principalmente por una reducción sustancial del gasto público, en el primer año, y por un incremento importante de los ingresos, en el segundo año. Por otro lado, la disminución en el déficit fiscal en los años subsiguientes es consistente con un notable ajuste en el balance cíclico de la Regla Fiscal derivado del acelerado crecimiento económico que se proyecta y del incremento pronosticado en el precio del petróleo, junto con la desaparición del espacio de déficit asociado al choque migratorio.

Los ingresos totales del GNC tendrán un crecimiento estimado de 1,8 p.p. del PIB entre 2021 y 2031, jalonados principalmente por un aumento de 2,9 p.p. de los ingresos tributarios, que más que compensará la reducción de los recursos de capital (-1 p.p.). En particular, se estima que el recaudo tributario se ubicará en 16,4 % del PIB al final de la década, acercándose de esta manera a estándares internacionales y al promedio de ingreso tributario de la región.

Para ello, el GNC tiene estipulado radicar en el Congreso de la República una reforma fiscal integral, que en el componente de ingresos contemplaría un conjunto amplio de modificaciones tributarias, cuyo potencial de recaudación es significativo y, al mismo tiempo, contribuiría a mejorar la distribución del ingreso. Por su parte, los recursos de capital se reducirían en 1,0 p.p., principalmente como resultado del efecto transitorio de las privatizaciones esperadas durante los años 2021 y 2022. Por último, los ingresos no tributarios y de fondos especiales se mantendrán estables como proporción del PIB, representando en su conjunto 0,2 % del PIB en el mediano plazo.

Tabla 8. Balance fiscal del GNC, 2019-2031
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Ingresos Totales	16,2	15,6	15,6	17,4	17,4	17,8	17,7	17,9	17,8	17,7	17,8	17,7	17,4
Tributarios	14,0	13,3	13,5	16,2	16,4	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,6	16,5	16,4
DIAN	13,9	13,3	13,4	16,1	16,4	16,5	16,5	16,6	16,5	16,5	16,5	16,4	16,3
No DIAN	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	1,9	2,0	1,9	1,0	0,7	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	0,8
Gasto Total	18,6	23,8	20,7	19,9	19,2	19,0	18,9	19,0	18,8	18,8	18,8	18,7	18,5
Intereses	2,9	3,2	3,2	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8	2,6	2,6	2,5	2,5	2,3
Funcionamiento ^(b)	14,0	15,7	15,8	15,4	15,2	15,0	14,8	14,8	14,7	14,7	14,7	14,6	14,6
Emergencia Económica		2,5											
Capitalización FNG		0,3											
Inversión ^(b)	1,7	1,9	1,7	1,3	1,0	1,0	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	1,6	1,6
Balance Primario	0,4	-5,0	-1,9	0,7	1,3	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Balance Total	-2,5	-8,2	-5,1	-2,5	-1,8	-1,2	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0
Balance Estructural	-1,5			-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	0,0
Balance Cíclico	-0,4			-1,2	-0,6	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo económico	-0,6			-0,9	-0,6	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo petrolero	0,1			-0,3	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Choque Migratorio	-0,5			-0,2	-0,1								

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

Notas: ^(a) Se supone préstamo neto igual a cero pesos a partir de 2020. ^(b) Incluye pagos y deuda flotante.

10.2.1. Proyección de ingresos, gastos, déficit y deuda de mediano plazo

Se proyecta que los ingresos tributarios con el estatuto tributario actual tengan una tendencia creciente entre 2021 y 2024, para posteriormente permanecer relativamente estables en niveles promedio de 14,5 % del PIB (Gráfico 26). El crecimiento en el recaudo proyectado hasta 2024 se explica, principalmente, por los ingresos adicionales que se estima se derivarán de la implementación de la factura electrónica y el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización de la DIAN, a partir del plan de modernización de la entidad, los cuales aumentan desde 0,3 % del PIB en 2021 a 1,4 % a partir de 2023. Lo anterior estará acompañado de un incremento en el recaudo petrolero, y de una disminución del recaudo no petrolero. A partir de 2024, todos los componentes del recaudo tendrán un comportamiento relativamente estable.

En particular, se estima que sin considerar la factura electrónica y la modernización de la DIAN, los ingresos tributarios no petroleros se reducirían entre 2021 y 2023, para posteriormente permanecer relativamente estables en niveles promedio de 12,6 % del PIB. Entre los años 2021 y 2023, estos ingresos tendrán un comportamiento decreciente, como resultado de la dinámica esperada en el componente de cuotas de renta y la desaparición del impuesto al patrimonio. En efecto, entre 2021 y 2022 se proyecta que el recaudo se reduzca en 0,2 p.p. del PIB, de los cuales 0,1 p.p. se explican por lo mencionado sobre el impuesto al patrimonio y 0,1pp por la disminución de la tarifa del impuesto de renta para personas jurídicas de 32 % a 31 % en 2021⁵⁸. En 2023, el recaudo se reduciría en otros 0,4 p.p., como consecuencia de la ampliación a 100 % del descuento sobre el impuesto de renta del impuesto de industria y comercio, y la disminución a 30 % de la tarifa del impuesto de renta empresarial. A partir de 2023, el recaudo presentará un comportamiento relativamente estable, con una leve tendencia creciente hasta 2026, resultante de la aceleración del crecimiento económico, y una posterior reducción marginal, debido a que se prevé un crecimiento nominal de las importaciones inferior al PIB, lo que disminuiría el recaudo de impuestos externos. En particular, la proyección creciente de los ingresos tributarios hasta 2026 es consistente con el cierre de la brecha de producto, que incrementa el recaudo debido a que la elasticidad de recaudo a PIB es mayor a 1⁵⁹.

En el mediano plazo los ingresos tributarios asociados a la extracción de crudo se ubicarán en promedio en 0,4 % del PIB, presentando una recuperación gradual en línea con

⁵⁸ Estas estimaciones reflejan el hecho de que la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas afecta el recaudo con un año de rezago, debido a la temporalidad de la presentación de la declaración del impuesto.

⁵⁹ En la proyección de ingresos tributarios se usa una elasticidad de 1,151, consistente con la usada para el cálculo del ciclo económico en el marco de la regla fiscal.

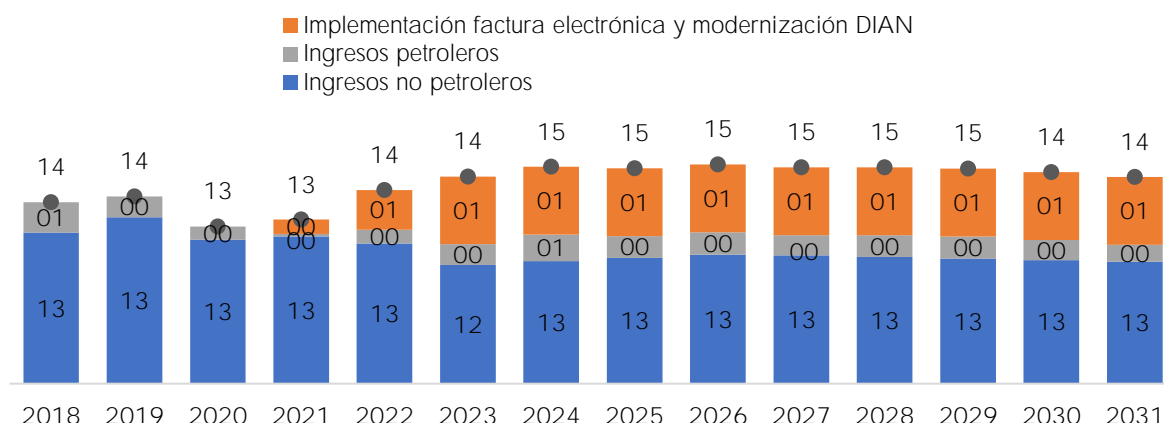
el incremento esperado del precio del petróleo. Se espera que los ingresos tributarios del sector se ubiquen en 0,3 % del PIB en 2022, reflejando una recuperación de 0,24 p.p. frente a lo observado en 2021 como resultado del repunte proyectado en el precio promedio para la referencia Brent en dicho año (crecimiento de 17 % frente 2021). Posteriormente, se prevé que los tributos del sector petrolero se ubiquen en promedio en 0,5 % del PIB en el período 2023-2029, en línea con un precio promedio del Brent de 68 USD/Barril. Tras este período de estabilidad, durante los años 2030-2031 se presentaría una moderada reducción de los ingresos de 0,1pp del PIB debido a la menor producción de crudo estimada en el país, que se ubicaría en promedio en 635 KBPD⁶⁰ en dichos años, presentando una reducción de 24 % frente al promedio de producción esperado del período 2022-2029 (833 KBPD).

A partir de 2021, comenzará a materializarse el incremento en el recaudo tributario derivado de la implementación de la factura electrónica y, con mayor gradualidad, del proceso de modernización de la DIAN. Debido a la plena implementación de la factura electrónica a partir de 2020, y a la aprobación por parte del CONPES en junio de este año del programa de modernización de la DIAN, se espera que a partir de 2021 se empiecen a materializar gradualmente las ganancias de recaudo derivadas de estas políticas. Este efecto será marginalmente creciente hasta 2023, en la medida en la que estas políticas fortalecen gradualmente la capacidad de fiscalización de la DIAN, y se logran reducciones permanentes en la evasión. En 2023, este efecto alcanzaría su nivel máximo esperado, estabilizándose posteriormente. Como se observa en el Gráfico 26, las ganancias de recaudo derivadas de estas políticas ascienden a 0,3 % del PIB en 2021, 0,8 % en 2022 y 1,4 % a partir de 2023. No obstante, es importante mencionar que estas estimaciones son conservadoras a la luz de las experiencias de varios países de la región que implementaron exitosamente la factura electrónica como lo evidencia un estudio del BID (Urrea I. L. & Cortes J.C. 2020)⁶¹ que elaboró una revisión detallada de dichos casos. Adicionalmente, cálculos realizados por la Dirección General de Política Macroeconómica evidencian que las cifras podrían ser 0,3 p.p. del PIB mayores en 2022 y 0,2 p.p. superiores a partir de 2023 si se toma como referencia la reducción en la evasión evidenciada en México, en cada fase del proceso, y se contrasta con el cronograma de implementación de la factura electrónica que se tiene previsto para Colombia.

⁶⁰ Miles de barriles por días. Fuente: ANH.

⁶¹ Urrea I. L. & Cortes J.C. (2020). Una Aproximación a la Medida de la Evasión Fiscal en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

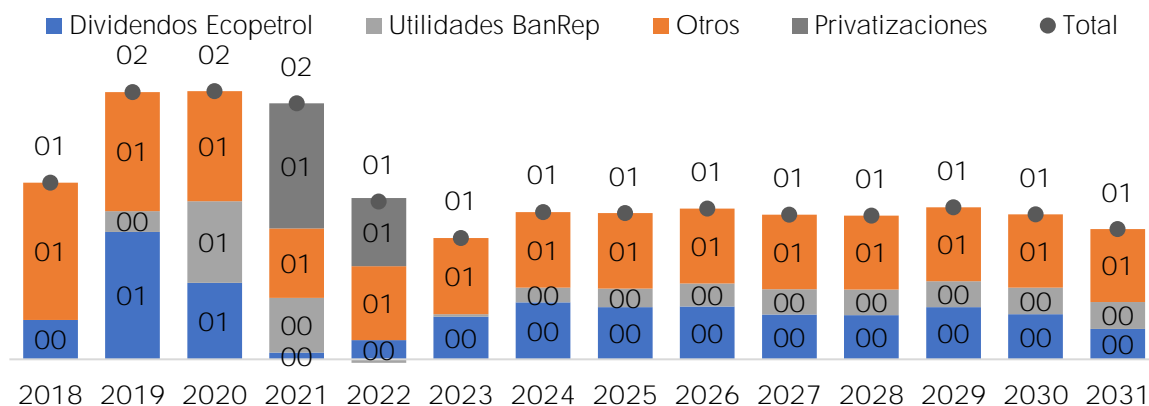
Gráfico 23. Ingresos tributarios del GNC con el estatuto tributario actual (% del PIB)



Fuente: cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Por su parte, los ingresos del GNC diferentes a los tributarios DIAN se reducirían de forma importante a partir de 2022, afectados principalmente por la disminución de los excedentes financieros percibidos por la Nación y, en menor medida, por la desaparición de los recursos por enajenaciones. En 2022 y 2023 concurrirán dos afectaciones a los ingresos del GNC. Se estima que las utilidades transferidas desde el Banco de la República pasarán a ser nulas, mientras los dividendos de Ecopetrol permanecen en niveles bajos como resultado de los reducidos precios del petróleo proyectados entre 2020 y 2022. Si bien se prevé una recuperación moderada en 2023 del componente de excedentes financieros, esto no se daría en una magnitud suficiente para lograr compensar en su totalidad la desaparición de los ingresos por privatizaciones. Así, la proyección de los ingresos del GNC, diferentes a los tributarios DIAN, presenta una disminución sustancial en dicho año. A partir de 2023, estos recursos se estabilizan en un promedio de 1,2 % del PIB a lo largo del horizonte de mediano plazo.

Gráfico 24. Ingresos del GNC diferentes a tributarios DIAN (% del PIB)



Fuente: cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Se estima que los dividendos del Grupo Ecopetrol⁶² se ubicarán en promedio en 0,4 % del PIB⁶³ en el período 2022-2031, aumentando paulatinamente frente a lo observado en 2021. En línea con la gradual recuperación esperada en el precio de referencia Brent en 2021, los dividendos se ubicarán en 0,2 % del PIB en 2022, aumentando en 0,1 p.p. frente al año anterior. De forma consistente con el comportamiento proyectado para el precio del petróleo, los dividendos del Grupo Ecopetrol seguirían recuperándose hasta ubicarse en promedio en 0,4 % del PIB durante los años 2023-2030⁶⁴. En el 2031 se observaría una reducción de 0,1 p.p. como resultado de la menor producción de crudo en el país.

Por su parte, las utilidades del Banco de la República se ubicarían en 0,2 % del PIB en promedio en el período 2024-2031, evidenciando una recuperación gradual frente a los resultados esperados para 2022 y 2023. En efecto, se espera que en el mediano plazo las utilidades del banco central se ubiquen en su promedio histórico, como consecuencia de un impacto neto positivo en el rendimiento del portafolio de las reservas internacionales derivado de un aumento gradual y moderado de las tasas de interés externas, tras experimentar dos años en que se espera que las utilidades del Banco de la República sean cercanas a 0. Como resultado de los bajos rendimientos del portafolio RIN, el balance del Banco de la República reportaría un déficit en 2021, que se traduciría en la ausencia de dichas utilidades giradas al GNC en 2022. A partir de 2023, la transferencia de utilidades regresaría a terreno positivo y aumentaría gradualmente hasta estabilizarse en el 2025 en 0,2 % del PIB. Lo anterior se dará como resultado de un mejor panorama económico mundial que se traducirá en un aumento gradual de las tasas de interés externas, impactando positivamente el portafolio RIN.

En ausencia de modificaciones al estatuto tributario, los ingresos totales del GNC se mantendrían relativamente estables a lo largo de la década en un promedio de 15,6 % del PIB. Sin embargo, en el escenario central, el GNC prevé un aumento permanente de estos recursos, como estrategia para garantizar el proceso de ajuste fiscal. La política de ajuste del gasto primario prevista por el GNC busca complementarse con un incremento permanente en los ingresos tributarios, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en el marco de la generación de un superávit primario promedio de 1,5 % del PIB en el período

⁶² La proyección de los dividendos del Grupo Ecopetrol presentados en este capítulo se realizó a partir de información pública y estimados por medio de un modelo desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶³ Valor consistente con el porcentaje de reparto de utilidad de acuerdo con la política de dividendos del Grupo Ecopetrol del 60 %.

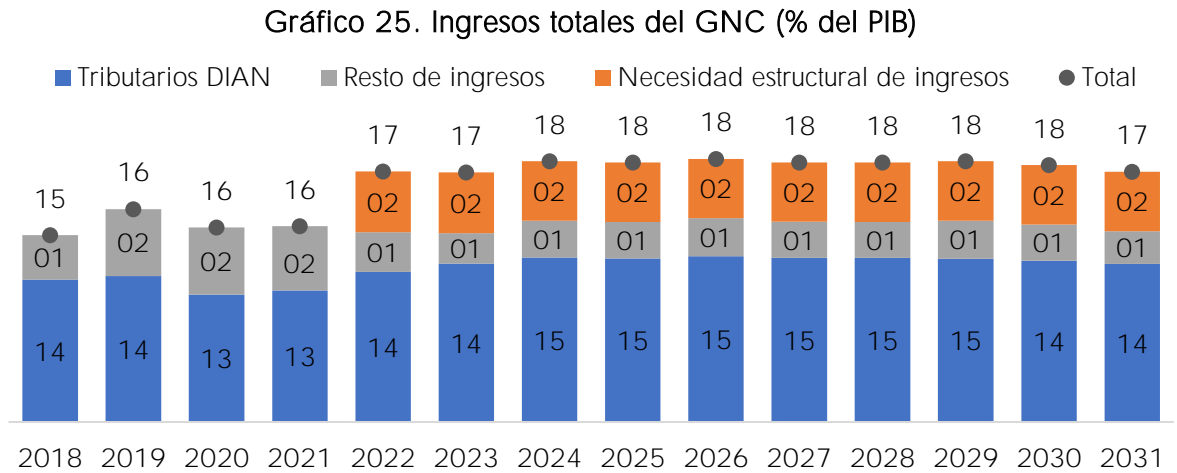
⁶⁴ Los ingresos por dividendos están en función de las utilidades del Grupo Ecopetrol observadas en el año previo.

2023-2031. En particular, y como se presenta en el Gráfico 13, se estima que la necesidad de recursos permanentes en el mediano plazo es equivalente a 2,0 % del PIB en cada año a partir de 2022.

El GNC dispone de un conjunto amplio de alternativas para elevar los ingresos de manera permanente. Las estimaciones contenidas en el análisis técnico que se presentan en detalle en el Marco Fiscal de Mediano Plazo contienen evidencias sobre un potencial incremento en los ingresos tributarios por hasta 2,4 % del PIB de forma permanente. Además de los beneficios en términos de ingreso, es importante resaltar que las medidas cuantificadas allí promoverían el logro de un sistema tributario más progresivo, simple y competitivo.

En el frente de gastos, el plan del GNC es mejorar la focalización y efectividad del gasto social. En efecto, el análisis de renta mínima garantizada que se presenta en el también en Marco Fiscal de Mediano Plazo refleja que los distintos programas sociales existentes podrían orientarse de una forma más eficiente, a partir de la potencialización de transferencias monetarias y la reasignación de subsidios a la oferta vigentes actualmente, que no necesariamente se traducen en mayor bienestar para los hogares a quienes se quiere beneficiar, en particular la población en condición de pobreza.

La estrategia conjunta de ingresos y gastos contemplada en el escenario central del GNC tendría efectos positivos en la reducción de la desigualdad. No obstante, en ambos frentes existe un amplio espectro de alternativas posibles, que se espera sean discutidas detalladamente en el debate público.

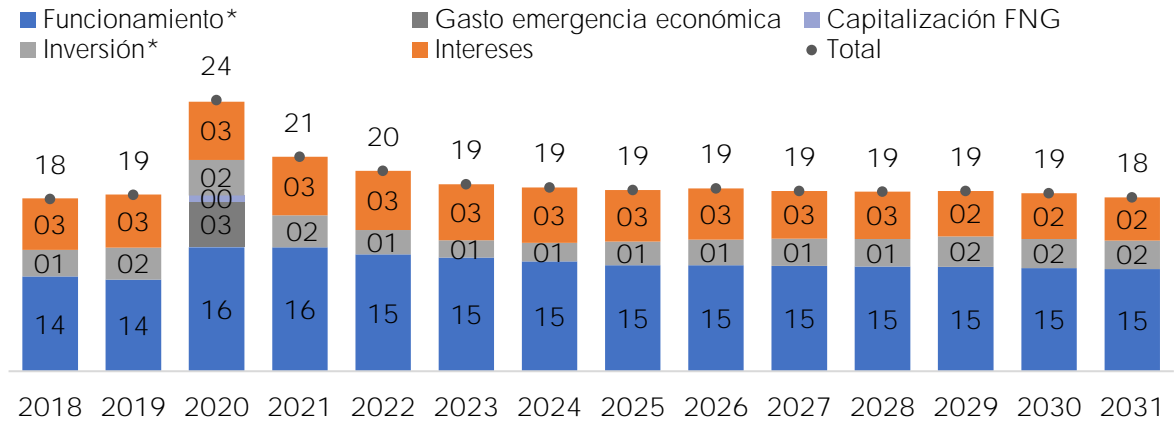


Fuente: cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Por otra parte, se proyecta que el gasto total del GNC tenga una senda decreciente en el mediano plazo, reduciéndose desde 20,7 % del PIB en 2021 a 18,5 % en 2031. Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento y en intereses,

los cuales se reducirán en 1,2 p.p. y 0,8 p.p. del PIB, respectivamente. En contraste, si bien la inversión inicialmente se reducirá hasta 2023, en un contexto de fuerte caída de los ingresos, y en línea con las medidas requeridas para el cumplimiento de las metas de déficit fiscal exigidas por la regla fiscal, posteriormente aumentará hasta ubicarse en 1,6 % del PIB en promedio en la segunda mitad de la década. Lo anterior es consistente con los niveles de inversión observados en países emergentes con ingresos similares a los de Colombia. No obstante, el logro de tasas de inversión pública más elevadas en el mediano plazo estará sujeto a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Gráfico 26. Gastos del GNC (% del PIB)



Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Nota: Incluye pagos y deuda flotante.

Los gastos en funcionamiento pasarán de 15,8 % del PIB en 2021 a 14,6 % en 2031, impulsados por una reducción transversal de todos sus componentes, principalmente las transferencias. Esta disminución se explica mayoritariamente por el hecho de que el PIB nominal tendrá una tasa de crecimiento superior a los determinantes de la dinámica del gasto, principalmente debido al comportamiento estimado del crecimiento real. Lo anterior refleja la relevancia de obtener un alto crecimiento económico para las finanzas públicas, ya que a partir de ello se pueden disminuir las presiones de gasto como proporción de los ingresos fiscales, los cuales tienden a aumentar con el PIB. Adicionalmente, en los primeros años de la siguiente década desaparecerán algunas presiones de gasto cíclicas, derivadas de la recesión experimentada en 2020, lo que contribuirá a que disminuyan las transferencias. Específicamente, el efecto rezagado del fuerte choque sobre el mercado laboral durante el 2020, que incrementa los recursos requeridos en el sistema de seguridad social en el 2021, se disipará. En línea con lo anterior, y de la mano de la implementación de los principios de austeridad que han guiado la programación presupuestal en los últimos años, la reducción

en el gasto de funcionamiento entre 2021 y 2031 estará impulsada principalmente por las transferencias distintas a SGP y pensiones (-0,9 p.p. del PIB), los gastos de personal (-0,5 p.p.) y la adquisición de bienes y servicios (-0,2 p.p.).

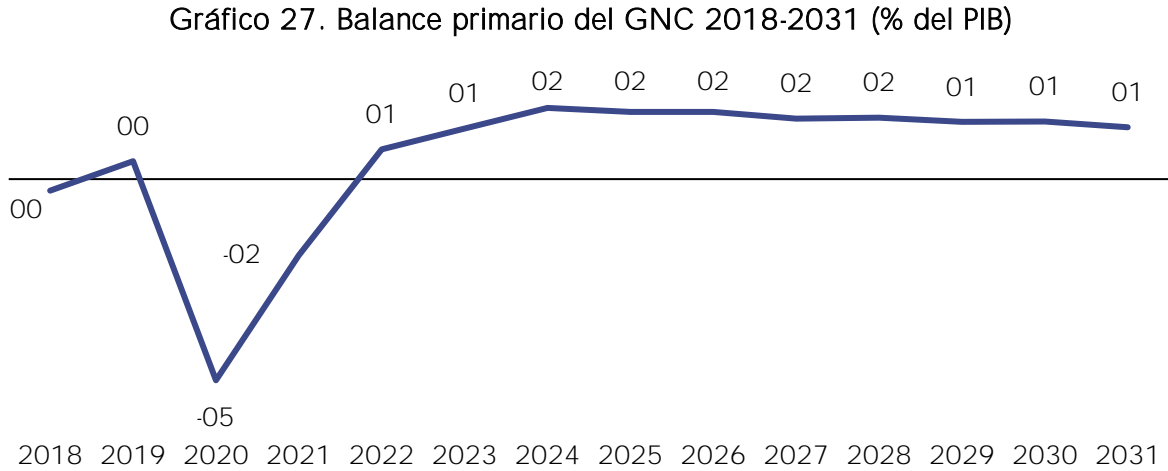
Por su parte, la inversión que se proyecta es un resultado de la disponibilidad de ingresos, la proyección de los demás gastos y las metas de déficit fiscal. En línea con lo anterior, la inversión tendrá un comportamiento decreciente entre 2021 y 2023, que posteriormente se revertirá, en la medida en que los ingresos fiscales lo permitan. En línea con la magnitud del ajuste requerido para anclar el balance fiscal al balance meta de la regla en 2022, se proyecta una reducción de la inversión del GNC en esas vigencias. Sin embargo, a partir de 2023, la disminución en el gasto corriente generará espacio para que se materialice un incremento gradual en este rubro. Al respecto, es importante resaltar que, solo será posible alcanzar los niveles de inversión previstos para el mediano plazo si la necesidad estructural de ingreso fiscal adicional se cubre satisfactoriamente en los próximos años. En caso contrario, la inversión deberá ajustarse en la magnitud en que ello no se materialice, de forma tal que en ninguna circunstancia se comprometa la sostenibilidad fiscal. Por último, es importante mencionar que, el escenario fiscal planteado contempla un nivel de inversión de mediano plazo consistente con los niveles de inversión observados en países emergentes con ingresos similares a los de Colombia.

En el mediano plazo el gasto en intereses tendrá una senda decreciente debido a la disminución en el endeudamiento generado, principalmente, por el menor déficit fiscal y la consecución de superávits primarios. De esta forma, a partir de 2022 comenzará a revertirse el incremento observado en el gasto en intereses en 2020 y 2021, debido al contexto macroeconómico adverso y el incremento en el déficit fiscal, derivado de la emergencia económica. Si bien en 2022 la carga de intereses sigue siendo alta, debido al nivel de endeudamiento, a partir de ese año esta variable comenzaría a evidenciar una tendencia decreciente. En particular, esta disminución obedece al menor déficit fiscal y, en menor medida, al crecimiento económico observado, que traerán consigo una reducción de la deuda bruta. El menor nivel de deuda se complementará con una menor tasa de interés efectiva, debido a la amortización de títulos de deuda con tasas cupón elevadas emitidos antes de 2010, lo cual generará una reducción en el gasto en intereses.

Las anteriores proyecciones de ingresos y gastos son consistentes con un balance primario superavitario a partir de 2022. Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues esto permitirá reducir el endeudamiento, de tal forma que a futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar frente a choques adversos. En particular, el superávit primario promedio estimado a partir de 2023 sería siempre superior a 1,0 % del PIB, y

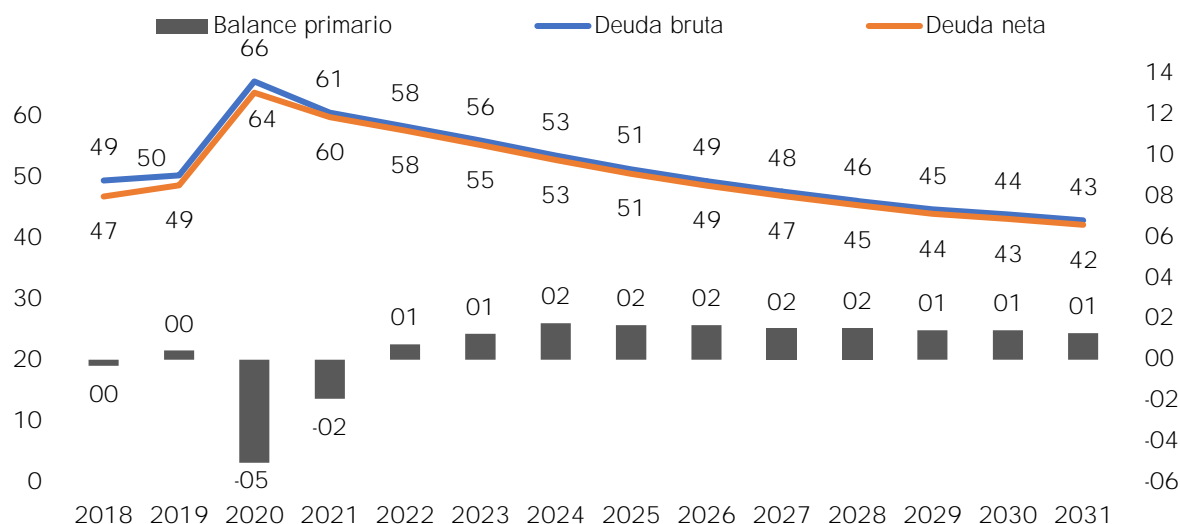
alcanzaría en promedio 1,5 % del PIB. Es importante destacar que, este balance primario es consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, y permitirá una reducción en el endeudamiento público de 18 p.p. del PIB entre 2021 y 2031.

Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, la deuda bruta del GNC se reducirá de 60,5 % del PIB en 2021 a 42,9 % en 2031. A partir de 2022, el principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC es el crecimiento económico y en segundo lugar los superávits primarios que se prevén, superiores a 1,0 % del PIB a partir de 2023. En efecto, este esfuerzo desde las cuentas fiscales se complementará con un crecimiento económico real promedio de 4,0 %, y una senda estable de la tasa de cambio. De esta forma, en 2031 el GNC tendrá niveles de deuda inferiores a los observados en 2015. Debido al comportamiento estable proyectado en los activos financieros de la Nación, y de forma consistente con el comportamiento de la deuda bruta, la deuda neta disminuirá de 51,0 % del PIB en 2021 a 42,2 % en 2031.



Fuente: cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

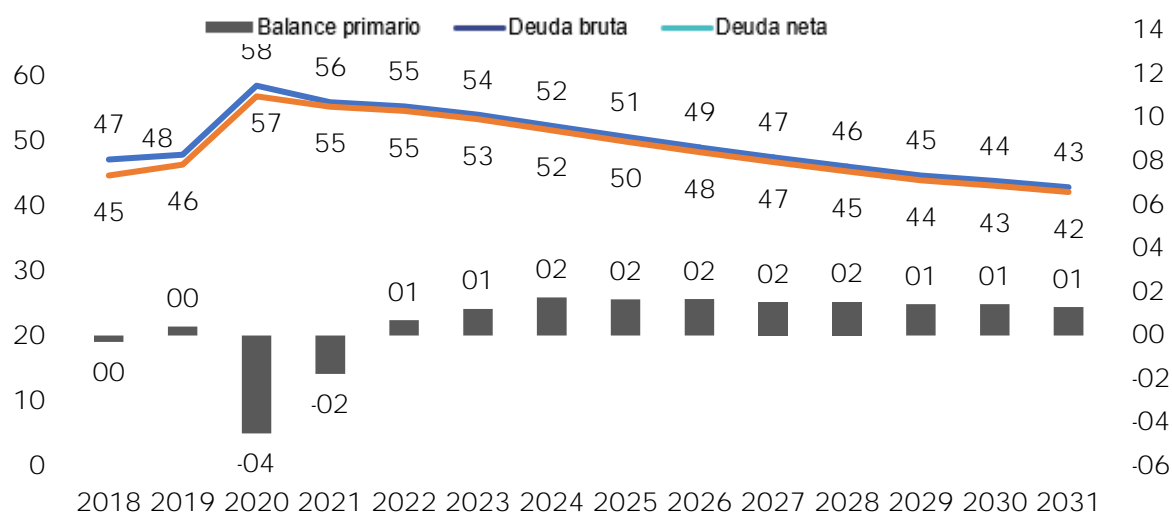
Gráfico 28. Proyección de deuda bruta y neta del GNC (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Como porcentaje del PIB potencial, la deuda también presentará una tendencia decreciente, consistente con el superávit primario proyectado. Si bien el ritmo de disminución de este indicador no será tan rápido como en el caso de la deuda comparada con el PIB observado, debido al efecto del acelerado crecimiento económico, consistente con el cierre de la brecha del producto, se proyecta una notable disminución del indicador, debido al tamaño del esfuerzo fiscal realizado por parte del GNC.

Gráfico 29. Proyección de deuda bruta y neta del GNC (% del PIB potencial)

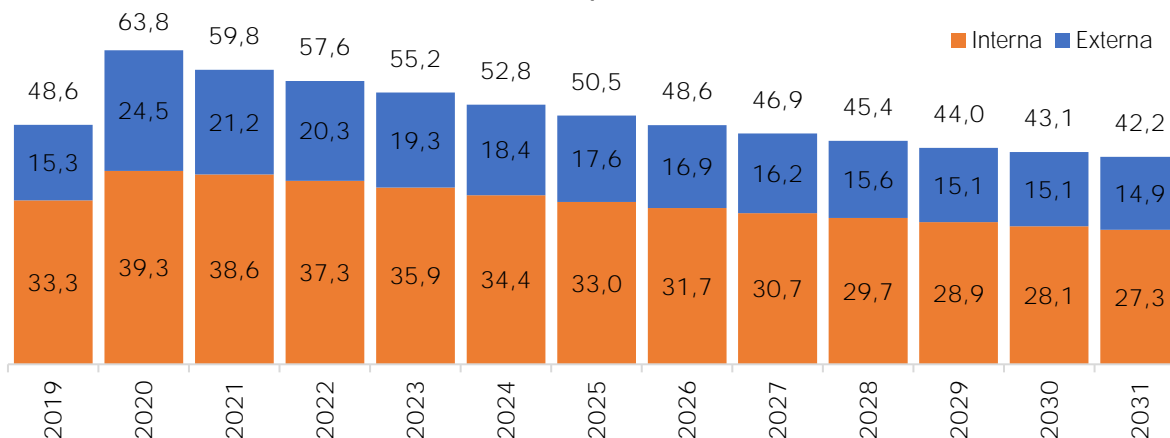


Fuente: DGPM-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

10.3.Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad

La evolución de la senda de la deuda del GNC se aproxima al balance entre ingresos y gastos en el mediano plazo. La obtención de superávits primarios por parte del GNC a partir de 2022, junto con la estabilidad proyectada en las distintas variables macroeconómicas, son fundamentales en permitir que se obtenga una senda sostenida de reducción de la deuda pública en el mediano plazo que asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas tal como el GNC se compromete ante el Congreso de la República, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y la comunidad internacional. De acuerdo con la senda del balance fiscal total y primario del GNC, la deuda bruta se reduce entre 2021 y 2031 de 65,6 % a 42,9 % del PIB. Este nivel de deuda del año 2031 es un nivel similar al observado en 2015, cuando fue 44,6 % del PIB. Al analizar la composición por tipo de moneda de la deuda neta, se observa que la deuda externa a cargo del GNC se reducirá a partir de 2020 de 24,5 % a 14,9 % del PIB en el 2031. De igual manera, la deuda interna se reducirá de 39,3 % del PIB en 2020 a 27,3 % del PIB en 2031 (Gráfico 30).

Gráfico 30. Composición de la deuda neta del GNC
(Porcentaje del PIB)



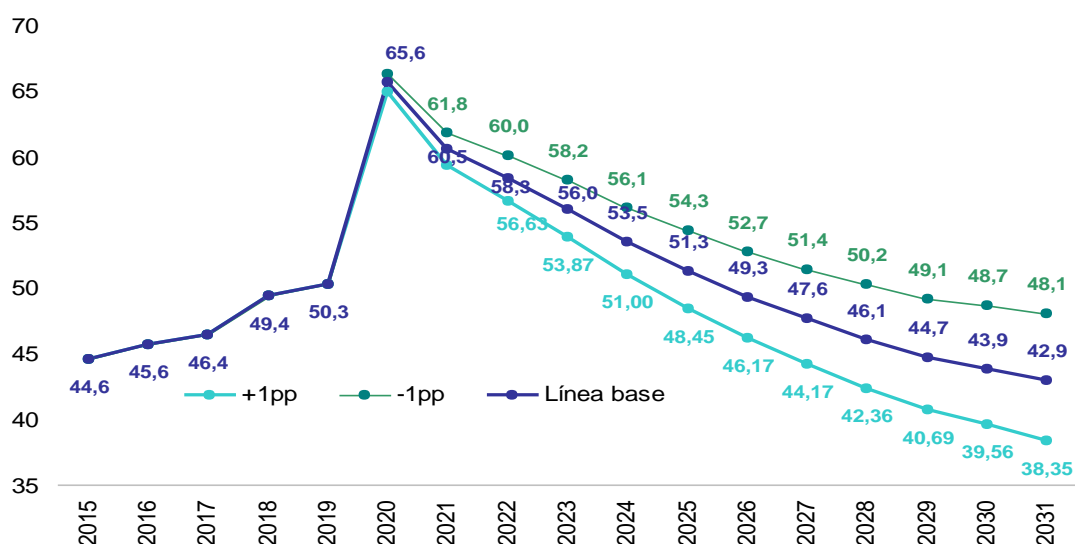
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se hace un cálculo del indicador bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, tomando como escenario central el descrito anteriormente y simulando el balance fiscal total consistente. El resultado se muestra en el Gráfico 31. Allí se muestra cuál sería la razón de deuda a PIB que se observaría si la economía presentara un crecimiento real un punto porcentual por encima o por debajo de lo esperado en cada año. Con ello, por ejemplo, si el crecimiento se redujera de 6,8 % a 5,8 % en 2021 y la deuda bruta aumentaría de 60,5 % a 61,8 % del PIB. Por el contrario, si el crecimiento de la economía en lugar de ser 6,8 %, se aumenta a 7,8 %, la deuda bruta se

reducirá de 60,5 % a 59,3 % del PIB. Si hacemos la proyección a 2031, vemos que en el primer caso la deuda pasaría de 42,9 % a 48,1 % del PIB, y en el segundo se reduciría de 42,9 % a 38,4 % del PIB (Gráfico 31).

En conclusión, en el caso en el cual entre 2020 y 2031 en todos los años se observe un crecimiento del PIB un punto porcentual por debajo de lo proyectado en el escenario base, la senda completa de la deuda bruta se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente cinco puntos porcentuales del PIB al finalizar el 2031. Si por el contrario el crecimiento se situara un punto porcentual por encima del escenario base en toda la senda de 2020 a 2031 la deuda sería menor en cerca de 4,5 del PIB.

Gráfico 31. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

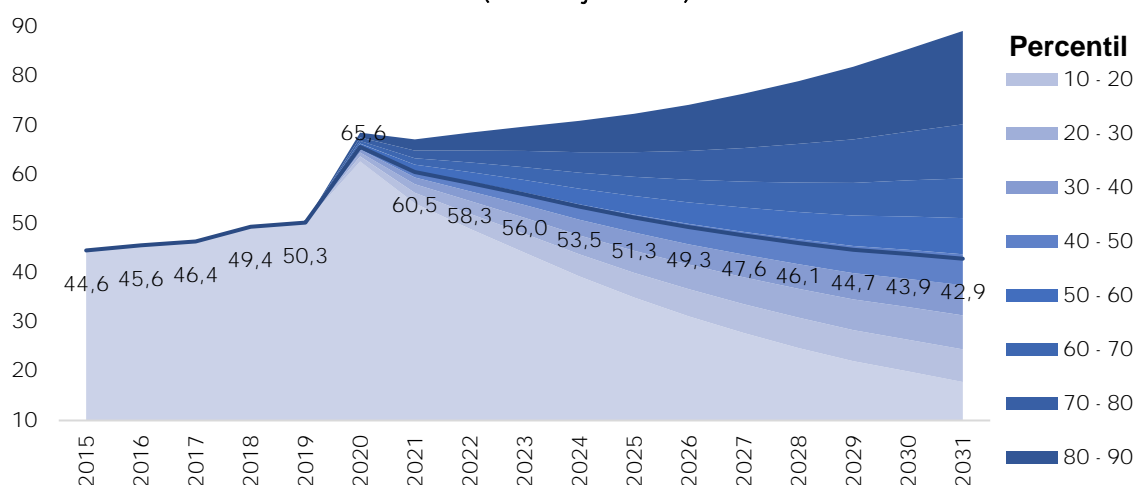
Nota: incluye cuentas por pagar, Cuenta Única el Tesoro (CUN) y la emisión de deuda para el pago de las obligaciones de deuda del sector salud y de sentencias y conciliaciones contra la Nación.

Por último, se presenta un ejercicio de proyección de deuda del GNC en el que concurren eventos aleatorios y simultáneos para cuatro agregados macroeconómicos. En efecto, como se muestra en el siguiente fan chart⁶⁵ de deuda, el escenario central muestra una corrección del orden de 22,7 p.p. entre 2020 y 2031. Esta senda es la más probable a pesar de la alta incertidumbre observada por la coyuntura actual. Se estima que la trayectoria de la deuda bruta del GNC convergerá en línea con nuestro central, no obstante, de las

⁶⁵ El *Fan chart* es un gráfico de probabilidades de valores futuros distribuidos en rangos junto con una línea central que muestra el valor más probable de estos resultados (percentil 50). A medida que las predicciones se vuelven cada vez más inciertas, estos intervalos de pronóstico se dispersan.

distintas interacciones entre las simulaciones realizadas para las sendas futuras del PIB, las tasas de interés, el balance primario y la tasa de cambio. Precisamente este tipo de relaciones simultáneas entre distintas variables podría desviar la trayectoria de su escenario más probable, no obstante, como lo muestra el gráfico, su probabilidad de impacto de la deuda disminuye entre más atípico sea el dato.

Gráfico 32. Fan chart de la deuda bruta del GNC (% del PIB)
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En general, la sostenibilidad de la deuda requerirá de disciplina fiscal y mayor crecimiento económico. En ese sentido, el GNC procurará una senda de ajuste fiscal consistente con superávits primarios y que, a su vez, concilie un mayor ingreso y gasto más eficiente. El crecimiento del ingreso deberá estar alineado con una actualización de la estructura tributaria luego del esfuerzo fiscal por la emergencia del COVID-19, en línea con la reactivación económica de la actividad productiva. Un nivel de ingreso más alto proveniente de estructura tributaria actualizada, un gasto más eficiente, y un alto nivel de crecimiento económico, le permitirá al país financiarse a tasas favorables, lo que a su vez contribuirá con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

11. LÍMITES ANUALES DE AUTORIZACIÓN PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS PARA PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012⁶⁶, el Confis, previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), podrá

⁶⁶ Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de asociación público-privada (APP)⁶⁷.

En la misma línea, según el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015⁶⁸, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuirá la cuantía máxima anual entre cada uno de ellos.

Adicionalmente, el inciso 2 del artículo 14 de la Ley 86 de 1989⁶⁹, modificado por el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015⁷⁰, establece que el Confis podrá autorizar vigencias futuras para la cofinanciación de sistemas de metro dentro del límite anual de autorizaciones que serán comprometidas, según lo establecido para esquemas de APP.

Cabe resaltar que los proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP: (i) no son operaciones de crédito, (ii) deberán ser presupuestados como gastos de inversión, (iii) constituyen un instrumento para aumentar la capacidad de inversión pública con la participación del sector privado, y (iv) se espera que tengan un impacto importante en términos de crecimiento económico y productividad.

Teniendo en cuenta el nuevo escenario fiscal y macroeconómico, y lo mencionado anteriormente frente a los proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP, se ha considerado mantener el límite anual del cupo, el cual mantiene los valores aprobados el año pasado, incluyendo un año adicional así: 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; de 0,55 en el periodo 2021-2028; de 0,50 en el periodo 2029-2033, y de 0,4 % del PIB en cada año para el periodo 2034-2051.

⁶⁷ El Confis definirá un escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto y realizará la evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos. Previamente se deberá contar con la no objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, propuestas por la entidad estatal competente. El aval fiscal que emita al Confis para la ejecución de un proyecto de asociación público-privada en el que el contrato no esté debidamente perfeccionado, no podrá ser objeto de reconsideración del Confis cuando se exceda el 10 % del valor inicialmente aprobado. Las vigencias futuras para amparar proyectos de APP de la nación no son operaciones de crédito público, se presupuestarán como gastos de inversión. Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o la prestación de los servicios públicos en desarrollo de proyectos de APP, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato.

⁶⁸ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

⁶⁹ Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

⁷⁰ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País*.

RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la meta de balance primario de -3,4 % del PIB del sector público no financiero para el año 2021 consistente con un nivel de deuda neta de activos financieros de 51,0 % del PIB.
2. Aprobar los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociación público privada (dentro del cual se incluyen las autorizaciones de vigencias futuras para cofinanciación de sistemas de metro), de acuerdo con la senda señalada en este documento de 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; y de 0,4 % del PIB en cada año para el periodo 2021-2051.
3. Distribuir los cupos sectoriales, según lo establecido en las metas del escenario fiscal definido en este documento. Hasta tanto se conozca la distribución sectorial y su impacto fiscal, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) suspende el estudio de nuevas solicitudes de autorización o modificación de vigencias futuras para proyectos de asociación público privada.

BIBLIOGRAFÍA

Comité Consultivo de la Regla Fiscal. (2020). *Comunicado oficial del 15 de junio*. Bogotá.