



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 474

Bogotá, D. C., viernes, 13 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES

INFORME DE COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES A INFORME DE RENDICIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

(en cumplimiento del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 y el artículo 256 de la Ley 5ª de 1992)

Bogotá, D.C., Mayo 4 de 2022.

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
SECRETARIA GENERAL
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad



FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JOHN JAIRO BERRIO LÓPEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

Referencia: Cumplimiento artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 y el artículo 256 de la ley 5 de 1992.

Cordial Saludo,

En atención al Informe allegado por parte de la Junta Directiva del Banco de la República en cabeza del Doctor Juan José Echavarría, nos permitimos presentar las apreciaciones que realizamos los miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Agradecemos la atención prestada,

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT
Representante a la Cámara
Departamento de Nariño

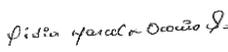
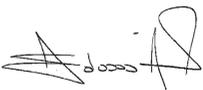
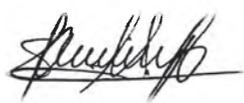
CARLOS JULIO BONILLA SOTO
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Representante a la Cámara por Bogotá

JOHN JAIRO CÁRDENAS MORÁN
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca

 <p>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES Representante a la Cámara Departamento de Bolívar</p>  <p>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander</p>  <p>JUAN PABLO CELIS VERGEL Representante a la Cámara Departamento Norte de Santander</p>  <p>CARLOS MARIO FARELO DAZA Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>  <p>CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE Representante a la Cámara Departamento Valle del Cauca</p>  <p>KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE Representante a la Cámara Departamento del Magdalena</p>  <p>NUBIA LÓPEZ MORALES Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>	 <p>WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>  <p>KATHERINE MIRANDA PEÑA Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR Representante a la Cámara Departamento del Cesar</p>  <p>VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA Representante a la Cámara Departamento de Santander</p>  <p>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>  <p>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>  <p>SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>  <p>GUSTAVO HERNÁN PUNTES DÍAZ Representante a la Cámara Departamento de Boyacá</p>
 <p>DAVID RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá</p>  <p>NÉSTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca</p>  <p>JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO Representante a la Cámara Departamento de Antioquia</p>  <p>EDWIN ALBERTO VALDÉS RODRÍGUEZ Representante a la Cámara Departamento de Caquetá</p>  <p>SALIM VILLAMIL QUESSEP Representante a la Cámara Departamento de Sucre</p>  <p>ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p>ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba</p>

INFORME DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

CONTEXTO ECONÓMICO 2020 Y 2021

La recuperación de la actividad económica mundial ha estado acompañada de disrupciones en las cadenas globales de suministro, restricciones de oferta y altos costos en el transporte de mercancías. En 2021 las exportaciones mundiales de bienes se recuperaron frente al deterioro de 2020 y se ubicaron por encima de lo observado antes de la pandemia. Lo anterior estuvo acompañado de problemas logísticos, escasez de contenedores e incremento en los costos de transporte marítimo de mercancías. En efecto, el World Container Index se incrementó cerca del 500 % entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021. A esta dinámica contribuyeron los efectos de la pandemia y las respectivas restricciones sanitarias para contener el virus, lo que se reflejó en cuellos de botella y demoras en los puertos.

Por su parte, el uso de servicios de transporte de bienes se vio impulsado por la recuperación de las economías. El incremento de los precios, las restricciones de oferta y las disrupciones en la producción también se observaron en otros mercados, incluyendo el sector manufacturero. También se suma a lo anterior, la escasez de semiconductores (microchips), los cuales se utilizan en múltiples productos, tales como computadores, electrodomésticos y automóviles.

Para febrero de 2022 el Índice de Presión de la Cadena de Suministro Global (GSCPI), pese a que mostró alguna mejora frente al cierre de 2021, se mantuvo por encima de lo observado en 2019 (Gráfico 2.3), lo que señala la persistencia de estos choques de oferta mundial.

En el caso de Colombia, después de una contracción del PIB del 7,0 % en 2020, la economía colombiana se expandió 10,6 % en 2021, superando los pronósticos del equipo técnico y las expectativas de los analistas del mercado, y se ubicó entre las más dinámicas de la región. Este rebote de la actividad económica fue liderado por el fortalecimiento de la demanda interna, impulsada por el consumo total y, en menor medida, por la expansión de la formación bruta de capital. La demanda externa neta redujo este impulso, debido a un aumento más rápido de las importaciones que de las exportaciones. Gracias a este buen desempeño, al finalizar 2021 se alcanzó un nivel del PIB superior al de pre-pandemia. Esto se reflejó en una mejora del mercado laboral que, sin embargo, ha sido más lenta que la de la actividad productiva, podemos observar que hasta diciembre se había recuperado cerca del 80 % de los empleos perdidos entre febrero y abril de 2020.

A la par con la recuperación económica surgieron desequilibrios que ameritan la atención de la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR). Uno de ellos es la ampliación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó del 3,4 % del PIB en 2020 al 5,7 % en 2021. Este mayor desbalance se originó, en gran medida, en la expansión de la demanda interna que no logró ser atendida en su totalidad por la oferta local. Adicionalmente, las mayores utilidades que las empresas con capital extranjero remiten al exterior ampliaron el déficit de la renta neta de los factores.

El banco central tiene como principal reto controlar la inflación que a partir de mayo de 2021 presenta una tendencia creciente, lo que generó el cierre del año con un 5,62% de índice de inflación. Esa tendencia se mantuvo y en febrero de 2022 alcanzó el 8,01%, como consecuencia de factores de origen externos sumado a la situación de guerra entre Rusia y Ucrania, siendo una circunstancia impredecible para la toma de decisiones económicas.

Coherente con los escenarios de presión externo, el panorama de los efectos de la pandemia se suma que nuestro país afronta un proceso electoral que también genera incertidumbre en la confianza inversionista lo que también genera un retraso en la recuperación económica de nuestro país.

Es pertinente resaltar que, si no se ejecutan las medidas correctivas apropiadas, se proyecta que el déficit de la cuenta corriente para 2022 se ubique alrededor del 4,9 % del PIB.

PROYECCIÓN PARA 2022

Los indicadores disponibles para inicios de 2022 muestran que la economía mantendría el impulso que traía al cierre del año anterior. El indicador del crecimiento económico (ISE) para enero exhibió un crecimiento anual del 7,8 %, ritmo todavía sobresaliente, aunque algo menor al observado en diciembre. De forma similar, la encuesta mensual de industria y comercio mostró que la industria manufacturera presentó en enero una variación anual del 15,1 %, y las ventas reales del comercio minorista total alcanzaron un crecimiento anual del 20,9 %. El pronóstico del equipo técnico para 2022 apunta hacia un crecimiento del 4,3 %, el cual podría ser revisado al alza de acuerdo con la información más reciente.

En cuanto a proyecciones en la balanza de pagos, para 2022 se prevé una corrección del déficit externo, acorde con una moderación en el ritmo de crecimiento de la demanda interna y un mayor aporte de las exportaciones. El equipo técnico del Banco proyecta un déficit en la cuenta corriente del 4,9 % del PIB, menor al desbalance del 5,7 % observado en 2021. La reducción anual del déficit respondería al incremento de los precios de las exportaciones, al repunte en los volúmenes

producidos de los principales bienes básicos, como el petróleo, el carbón y el café, y a la recuperación de la demanda de los socios comerciales.

Se espera que el país mantenga el acceso a los mercados internacionales de capitales y que continúe la recuperación de la inversión extranjera directa (IED), en un entorno de mayor prima de riesgo y una política monetaria menos expansiva en los Estados Unidos.

No obstante, este pronóstico está sujeto a un elevado grado de incertidumbre, dados los acontecimientos recientes de la guerra en Ucrania, lo que ha tenido un impacto importante en los precios internacionales de los bienes básicos, incluyendo el petróleo. El financiamiento de este desbalance posiblemente sea un proceso más difícil de lo que fue en años recientes, dado el contexto del endurecimiento de las condiciones financieras internacionales.

ENTORNO MACROECONÓMICO INTERNACIONAL

Según la actualización de Perspectivas de la Economía Mundial presentada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero pasado, la economía mundial alcanzó en 2021 un crecimiento del 5,9 %, mostrando una notable capacidad de recuperación frente a la contracción ocurrida en 2020. Varios factores contribuyeron a este resultado, tales como el relajamiento de las restricciones a la movilidad, el avance en los programas de vacunación, la mejor adaptación a las condiciones de la pandemia, la continuación de los estímulos fiscales en varias economías y la amplia liquidez internacional. Tanto las economías avanzadas como las emergentes lograron reactivaciones importantes, superando en muchos casos sus niveles de producto anteriores a la pandemia. Dentro de las primeras sobresalen la fuerte recuperación de los Estados Unidos (5,6 %), la zona del euro (5,2 %) y el Reino Unido (7,2 %). En las economías emergentes la recuperación estuvo liderada por China (8,1 %) e India (9,0 %). América Latina y el Caribe logró un crecimiento del 6,8 % en 2021, donde se destacan el dinamismo de Chile (11,9 %) y Colombia (10,6 %). Por su parte, grandes economías como Brasil (5,0 %), y en especial México (5,0 %), presentaron un menor ritmo de recuperación.

La recuperación de la economía global se ha venido dando en el contexto de disrupciones en las cadenas globales de suministro, faltantes de oferta y altos costos en el transporte de mercancías, debido a las restricciones a la movilidad y otras medidas sanitarias para contener el avance del virus. A esto se sumó el incremento en la demanda de servicios de transporte de bienes en medio de la reactivación de la actividad económica mundial. Todo lo anterior se reflejó en significativas presiones al alza en los precios de los insumos para la producción de alimentos y en los precios de productos básicos como el acero, el aluminio, el cobre y el níquel, entre otros. También, aumentaron las cotizaciones internacionales de petróleo, carbón y gas natural. Todo lo anterior generó importantes presiones

inflacionarias en economías avanzadas y emergentes, las cuales han venido adquiriendo un carácter persistente. Se destacan los casos de los Estados Unidos, el Reino Unido, la zona del euro y Canadá, cuyas tasas de inflación en 2021 desbordaron ampliamente el 2,0 % (meta de sus respectivos bancos centrales). En el caso de las principales economías emergentes, las mayores inflaciones se dieron en Argentina, Turquía, Brasil y México. Otros países grandes de la región, como Chile, Perú y Colombia, también registraron inflaciones altas, por encima de sus metas.

Ante los resultados de la inflación en 2021 y la persistencia de las presiones inflacionarias, los bancos centrales de las principales economías desarrolladas iniciaron la normalización de sus políticas monetarias, comenzando por moderar la compra de activos para reducir el ritmo de expansión de sus hojas de balance. La Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) inició los incrementos de su tasa de interés de política a partir de marzo, adelantándose a lo que había anunciado en meses anteriores, y se espera que prosiga con aumentos adicionales a lo largo de 2022. El Banco de Inglaterra subió su tasa de interés de política en diciembre de 2021 y en febrero de 2022, y en esta última reunión dio inicio al proceso de reducción de la hoja de balance. Por su parte, el Banco central de Nueva Zelanda incrementó su tasa a partir de agosto y el Banco Central de Canadá lo hizo en su reunión de marzo. Para Inglaterra y Canadá las expectativas del mercado señalan incrementos adicionales en lo que resta del año. El Banco Central Europeo (BCE) ha mantenido su tasa de interés de política sin cambios, pero aceleró el proceso de reducción de compras de activos.

Con respecto a las economías emergentes, entre enero de 2021 y febrero de 2022 Chile aumentó su tasa de interés en 500 pb, Perú en 325 pb, Brasil en 875 pb y México en 175 pb, a pesar de los rezagos observados en el ritmo de recuperación de la actividad económica en ese país. Si bien las condiciones económicas de cada país son diferentes, se espera que para lo que resta de 2022 la mayoría de los países emergentes continúen con incrementos en sus tasas de interés de política monetaria.

COMPORTAMIENTO DE LOS PRECIOS EN LOS FACTORES DE PRODUCCIÓN

La inflación es uno de los retos más exigentes que la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) afronta en la actualidad. Al terminar el año 2020 la inflación cerró en 1,61%, al terminar el año 2021 la inflación se cuantificó en 5,62%. En los dos primeros meses de este año la inflación mensual en febrero llegó al 8,01%.

Las cifras de inflación de febrero mostraron un hecho característico del efecto que las mayores expectativas de inflación pueden tener sobre la variación de precios. Es lo que ocurrió con la inflación básica, definido como aquella que afecta al conjunto de bienes y servicios de la canasta familiar, excluidos los precios de los

<p>alimentos y los de los bienes y servicios regulados. Esta medida de inflación, que en diciembre se situaba en 2,49 % (adecuadamente por debajo de la meta), registró en febrero un nivel del 4,11 %, equivalente a un aumento de 162 puntos básicos (pb) en un lapso de solo dos meses. Que esto haya sucedido con una medida de inflación que no contiene alimentos no regulados, que son los dos rubros que más han presionado la inflación al alza, muestra la manera como la presión inflacionaria comienza a traspasarse a otros componentes de la canasta. Esto ocurre mediante un proceso de indexación de precios inducido por el aumento de las expectativas de inflación, en un contexto donde la inflación pasada y el incremento del salario mínimo fueron elevados, así como por la dinámica de la demanda interna, la cual continúa fuerte, como lo muestran los indicadores de ventas del comercio minorista mencionados atrás. Las demás medidas de inflación básica también aumentaron durante los dos primeros meses del año, de tal forma que el promedio de estos indicadores pasó del 3,45 % en diciembre al 5,22 % en febrero.</p> <p>La Principal causa que da origen a la situación inflacionaria se da por variaciones inesperadas en el cambio climático. Esta presión externa tuvo origen en el fuerte repunte del crecimiento de la economía mundial, que sobrepasó la respuesta de numerosos sectores productivos afectados por la pandemia y desbordó las capacidades logísticas de transporte marítimo y almacenamiento, produciendo un alza significativa de los fletes de transporte internacional, lo que, junto con otros factores, afectó las cadenas de suministro mundial.</p> <p>Como resultado, se produjo un incremento generalizado de los precios de insumos agrícolas, industriales y de bienes básicos que ha sido más persistente de lo inicialmente previsto y terminó por transmitirse a los precios al consumidor. El aumento de los precios internacionales se refleja actualmente en una inflación históricamente alta en prácticamente todo el mundo, fenómeno del cual no ha escapado Colombia. El conflicto generado por la invasión rusa a Ucrania ha agravado aún más la crisis de abastecimiento mundial de los productos básicos en los cuales esos dos países tienen una participación importante, por lo cual se prevé un impacto adicional sobre los precios internacionales de alimentos y de insumos para la producción agropecuaria.</p> <p>En el caso colombiano la mayor inflación internacional y el consiguiente incremento de los costos de producción se ha reflejado en un aumento importante de la inflación de alimentos, cuya variación en doce meses superó el 23 % en febrero. También se presentaron factores internos relacionados con los problemas de orden público y el bloqueo de vías en mayo y junio de 2021, que generaron escasez de insumos y perjudicaron los procesos productivos a mediano plazo en algunas ramas de actividad. Otro factor de presión sobre los precios al consumidor ha provenido de la mayor inflación de los bienes y servicios regulados, como resultado de los incrementos de los precios de la energía en el ámbito internacional, que indujeron incrementos de las tarifas de transporte urbano, electricidad, gas y combustible para</p>	<p>vehículos, a lo cual se agregó el desmonte gradual de los alivios a las tarifas de los servicios públicos, que el Gobierno concedió durante el período crítico de la pandemia.</p> <p>Estas presiones sobre los precios se dieron en el contexto de un fortalecimiento de la demanda interna, en especial desde mediados de año, al registrar una expansión anual del 13,3 % en 2021, lo cual compensó con creces la contracción del 7,5 % observada en 2020. El rápido dinamismo del consumo interno, originado principalmente por el mayor consumo de los hogares, seguido de cerca por el crecimiento del consumo público, fue el principal motor de recuperación de la demanda. La inversión complementó el impulso a la demanda al lograr un repunte importante, puntualmente en los rubros de vivienda, y maquinaria y equipo. El rezago en la respuesta de la oferta agregada afectada por las secuelas de la pandemia, el paro y los bloqueos de vías a mediados de 2021, en el contexto del rápido aumento en el gasto de la economía, contribuyeron al surgimiento de excesos de demanda, las cuales añadieron presiones considerables sobre los precios de varios componentes de la canasta familiar, y se reflejaron en la ampliación del déficit externo.</p> <p>ACTUACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA MONETARIA</p> <p>La respuesta de política monetaria se ha enmarcado dentro del mandato constitucional de velar por mantener el poder adquisitivo de la moneda, en coordinación con la política económica general. Ante el enorme choque económico que significó la pandemia en 2020, la JDBR no dudó en utilizar todos los instrumentos a su alcance para estabilizar la economía y estimular su recuperación, como se describió ampliamente en los dos Informes al Congreso de 2021. En particular, redujo la tasa de interés de política hasta alcanzar 1,75 % en septiembre de 2020, su mínimo nivel histórico tanto nominal como real. Esto se complementó con un suministro abundante de liquidez para preservar el sistema de pagos y alentar el crédito. Adicionalmente, se adoptaron mecanismos de coberturas cambiarias y de acceso a liquidez en dólares para estabilizar el mercado cambiario. La recuperación de la actividad económica durante 2021, en un contexto de estabilidad del sistema financiero y de acceso al crédito (a pesar de la incertidumbre por la continuación de la pandemia), son la mejor prueba de que ese paquete de medidas adoptado oportunamente por la JDBR cumplió sus objetivos.</p> <p>La notable recuperación del Producto Interno Bruto (PIB) en el curso de 2021, que se aproximó a su nivel potencial, una inflación superior a la meta, y la ampliación del déficit de la cuenta corriente a niveles que reflejan importantes excesos de demanda con respecto a la producción nacional, condujeron a iniciar una nueva fase de la postura de política monetaria. En este nuevo escenario se requería un estímulo monetario menor al otorgado durante el período crítico de la pandemia, so pena de poner en riesgo la estabilidad macroeconómica y el cumplimiento de los mandatos</p>
<p>asignados al Banco de la República por parte de la Constitución Nacional. Con este razonamiento, la JDBR decidió, por unanimidad, iniciar un proceso de normalización de la política monetaria a partir de septiembre de 2021. Un factor importante fue moderar las expectativas de inflación, puesto que su posible desanclaje de la meta del 3 % profundizaría fenómenos de indexación de precios y salarios a tasas de inflación altas, haciendo mucho más costoso en términos de actividad económica retomar el control de la inflación.</p> <p>Como parte del proceso de normalización, la tasa de interés de política aumentó desde 1,75 % en septiembre del año pasado a 4,0 % en enero. Este incremento inducirá ajustes al alza de las tasas de interés de captación y de colocación del sistema financiero a través de un proceso de transmisión que podrá tardar algunos meses. La velocidad y magnitud de respuesta difiere según los instrumentos de captación y modalidades de crédito. Ello implica que el efecto de la política monetaria sobre la inflación y otras variables macroeconómicas, como el ahorro y el gasto, no se produzca de forma inmediata, lo cual explica que durante el proceso de normalización de la política monetaria se continúen presentando incrementos en la tasa de inflación. Así ocurrió durante los primeros dos meses del año, cuando esta llegó al 8,01 % anual en febrero, luego de haber cerrado el año anterior en el 5,62 %.</p> <p>ACTIVIDAD ECONÓMICA</p> <p>En 2021 la economía colombiana alcanzó un crecimiento del 10,6 %, que superó los pronósticos del equipo técnico y del consenso de los analistas del mercado, y la ubicó dentro de los países más dinámicos de la región. Diversos factores contribuyeron a la reactivación, tales como el avance en el Plan Nacional de Vacunación, la finalización de los confinamientos y el relajamiento de las restricciones a la movilidad. La postura expansiva de la política monetaria fue otro factor importante para la recuperación económica, al favorecer una mayor disponibilidad de crédito a menores tasas de interés, lo que ayudó al fortalecimiento de la demanda interna liderada por el consumo de los hogares. El buen desempeño de la economía mundial y de los socios comerciales del país, al igual que las condiciones financieras externas relativamente holgadas, complementaron las condiciones propicias para la reactivación. No obstante, la difícil situación de orden público y los bloqueos de vías afectaron la actividad productiva en el segundo trimestre del año, con efectos que, en algunos sectores, como el avícola, han sido persistentes por el daño causado en los procesos de reproducción de los pollos. A pesar de estas dificultades, el balance neto fue el de una economía en expansión, cuyo PIB de 2021 superó en 2,8 % al de 2019, como si el país hubiera continuado creciendo a los ritmos que se observaban antes de la pandemia.</p> <p>Desde el punto de vista de la oferta, las ramas de producción que más contribuyeron al crecimiento en 2021 fueron el comercio, transporte y alojamiento; la industria</p>	<p>manufacturera; la administración pública y defensa, educación y salud; las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación; y las actividades profesionales, científicas y técnicas. En contraste, el sector agropecuario, la minería y la construcción, que son actividades que tradicionalmente hacen un aporte importante al crecimiento, continuaron rezagadas en su desempeño frente a los sectores más dinámicos. Desde la óptica del gasto, la actividad económica se vio impulsada por el fortalecimiento de la demanda interna, la cual se expandió un 13,3 %, debido principalmente al consumo de los hogares, que aumentó un 14,6 % en 2021 frente a la caída del 5,0 % observada en 2020, al utilizar los excesos de ahorro acumulados durante el período más crítico de la pandemia y como respuesta a la flexibilización de las restricciones a la movilidad. A este dinamismo también contribuyó el aumento de las remesas de trabajadores y la abundante disponibilidad de crédito a tasas de interés reales históricamente bajas. El buen desempeño del consumo privado se complementó con un elevado dinamismo del consumo público. La formación bruta de capital también alcanzó una recuperación importante, al crecer un 9,9 % en 2021, aunque sin alcanzar los niveles previos a la pandemia, dada la fuerte contracción que sufrió este componente del gasto en 2020 y el menor crecimiento observado en las actividades de construcción pública y privada en el período más reciente, lo cual ha contrarrestado el fuerte dinamismo de la inversión en maquinaria y equipo.</p> <p>Finalmente, el crecimiento de las importaciones en 2021 superó ampliamente el de las exportaciones (27,5 % vs. 14,2 %), lo que, al ampliar el déficit comercial del país, se reflejó en un crecimiento del PIB algo menor que el incremento observado de la demanda interna.</p> <p>BALANZA DE PAGOS</p> <p>La cuenta corriente de la balanza de pagos registró el año pasado un déficit de USD 17.833 millones (m), superior en USD 8.626 m al observado en 2020. Como proporción del PIB, dicho déficit aumentó del 3,4 % en 2020 al 5,7 % en 2021. La principal causa de la ampliación del déficit corriente fue el mayor desequilibrio del comercio de bienes. El déficit de la balanza de servicios y los mayores egresos netos del rubro renta de los factores contribuyeron en menor proporción al incremento del desbalance externo, mientras que los ingresos netos por transferencias corrientes lo compensaron parcialmente.</p> <p>Uno de los rasgos más distintivos del comercio exterior de Colombia en 2021 fue el significativo repunte de las importaciones de bienes, lo que contrasta con la fuerte caída que estas registraron en 2020. El aumento de las compras externas del país refleja el mayor ritmo de actividad económica, y se explica principalmente por las importaciones de insumos y bienes de capital para la industria, seguidas por las de bienes de consumo. Las exportaciones de bienes también mostraron una</p>

recuperación importante en 2021 impulsadas por el crecimiento de los socios comerciales.

No obstante, el incremento del valor exportado de bienes fue inferior al observado en las importaciones, lo que dio lugar a una ampliación del déficit comercial de bienes. A esto se agregó el mayor déficit de la balanza de servicios debido, en parte, a los mayores pagos por servicios de transporte de carga que originó el aumento de las tarifas internacionales del transporte marítimo. Por su parte, el balance de la renta de los factores aumentó su saldo negativo debido a la mayor remisión de utilidades de las empresas con inversión extranjera directa (IED) en Colombia. Finalmente, mejoró el saldo positivo de las transferencias corrientes gracias a los mayores ingresos por remesas de trabajadores cuyo monto asciende al 2,7 % del PIB anual, lo que representa un apoyo importante para el consumo de los hogares.

El déficit de la cuenta corriente de 2021 se financió con entradas netas de capital equivalentes a 5,3 % del PIB anual. Dichas entradas fueron el resultado de ingresos de capital extranjero por valor de USD 27.238 m, en parte compensados por salidas de capital colombiano hacia el exterior por USD 9.539 m. Los ingresos de capital extranjero provinieron principalmente de IED, inversiones extranjeras de cartera, desembolsos de préstamos y otros créditos externos.

En el curso de 2021 las entradas de capital por concepto de IED aumentaron 26,1 %, convirtiendo este recurso en la principal fuente de financiamiento externo, como sucedía antes de la pandemia. Algo más del 40 % de la IED recibida el año anterior correspondió a reinversión de utilidades, lo cual es un reflejo de la reactivación económica. A lo anterior se agregó un aumento del 11,5 % de las inversiones extranjeras de cartera en Colombia como resultado de los ingresos netos recibidos por la colocación de títulos de deuda de largo plazo en los mercados internacionales y de las compras netas de títulos de renta fija en el mercado local por parte de no residentes. Otras entradas de capital en 2021 provinieron de créditos externos, correspondientes en su mayor parte a préstamos de largo plazo otorgados a entidades del sector público por bancos del exterior. El sector privado obtuvo una cuantía menor como endeudamiento de corto plazo.

El choque económico mundial resultante de la invasión de Rusia a Ucrania tendrá un impacto sobre el balance externo de la economía colombiana, aunque es difícil determinar a priori en qué dirección. Por una parte, como exportador de bienes básicos tales como petróleo, carbón y níquel, el país se beneficiará de sus altos precios, que en el caso del petróleo han superado los USD 110 por barril. Pero como importador de insumos agrícolas y materias primas para la industria el país tendrá que asumir mayores costos. Fuerzas opuestas podrían también afectar los flujos de capital. Por un lado, la exclusión de Rusia del mercado mundial de capitales debido a las sanciones podría hacer que los capitales fluyan hacia economías emergentes, entre ellas Colombia. Por el otro, el impacto que el conflicto pueda tener sobre la

confianza de los inversionistas externos los haría buscar refugios seguros en activos financieros en los Estados Unidos u otras economías desarrolladas, liquidando sus inversiones en economías emergentes como Colombia. El desenlace de esta situación es aún incierto, lo que impide por el momento hacer pronósticos confiables de sus efectos sobre la balanza de pagos del país.

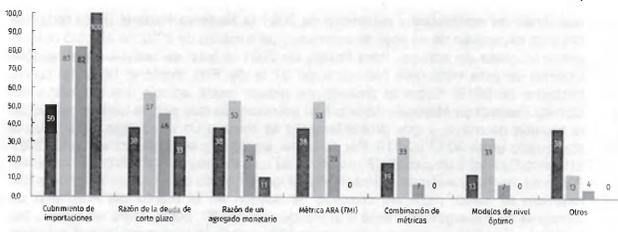
RESERVAS INTERNACIONALES

Al cierre de 2021 las reservas internacionales netas totalizaron USD 58.579,2 m, lo que significa una disminución de USD 451,6 m frente a su nivel en 2020. El principal factor que explica esta disminución es la desvalorización de otras monedas de reserva frente al dólar estadounidense, moneda que se apreció debido a la recuperación de la economía de los Estados Unidos y a las expectativas de una política monetaria más contractiva en ese país, con tasas de interés más altas en un futuro cercano. Adicionalmente, esas expectativas de tasas de interés de política más altas hicieron que las tasas de mediano y largo plazos aumentaran en los mercados financieros globales, generando desvalorizaciones en los precios de mercado de los bonos previamente emitidos que hacen parte de las reservas internacionales.

El nivel actual de las reservas internacionales es satisfactorio al evaluarlo desde distintas métricas. El FMI propone una metodología (ARA)³ que juzga como nivel adecuado aquel volumen de reservas que logre cubrir los principales riesgos sobre la balanza de pagos, teniendo en cuenta variables macroeconómicas en períodos de presión en el mercado cambiario. Se considera que una economía mantiene niveles adecuados de reservas si la razón de reservas observadas a ese nivel adecuado se ubica entre 1,0 y 1,5. Con cifras a diciembre de 2021, dicho coeficiente se ubicaba en 1,44. Otros indicadores usados para evaluar las reservas internacionales pueden dar señales de alerta sobre la vulnerabilidad externa de las economías. Entre estos se encuentran las razones de reservas internacionales a agregados monetarios, a deuda externa de corto plazo y al déficit en la cuenta corriente. En el caso colombiano estos indicadores sugieren que el monto de reservas a diciembre de 2021 se encuentra en niveles adecuados.

La rentabilidad de las reservas depende principalmente de los intereses recibidos de los bonos y otros títulos en los cuales se invierten, y de la valorización que resulta del cambio en los precios de tales bonos por movimientos en la tasa de interés. Este segundo factor se da porque existe una relación inversa entre el precio de los bonos y las tasas de interés, es decir, el precio de los bonos aumenta a medida que las tasas de interés se reducen, y viceversa.

En el siguiente gráfico se pueden apreciar los estándares y/o indicadores que los bancos centrales implementan para la determinación las reservas internacionales,



teniendo presente que Colombia es un país que, para el efecto, es uno con ingreso medio – alto.

Fuente: Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República 03/22

ACCIONES DEL BANCO DE LA REPÚBLICA EN EL ENTORNO MACROECONÓMICO

Los problemas en las cadenas globales de suministro, las restricciones en la oferta de bienes e insumos y los altos costos de transporte internacional generaron presiones inflacionarias y afectaciones a la producción. Para 2022 diferentes organismos internacionales proyectan un crecimiento económico mundial cercano al 4,4 %, lo que refleja una desaceleración frente a 2021. A la moderación del crecimiento contribuirían los efectos base, posibles rebrotes del virus, una política monetaria menos expansiva, la reducción del estímulo fiscal, la persistencia de algunas restricciones de oferta y las presiones inflacionarias. Entre las economías que se desacelerarían de forma importante en 2022 se encuentran los Estados Unidos y China. Las perspectivas para la economía mundial enfrentan una alta incertidumbre relacionada con la evolución de la pandemia y la persistencia de sus efectos sobre la actividad económica. A esto se le suma la incertidumbre sobre la duración de los choques de oferta globales, un posible retiro más rápido de los estímulos monetarios en países avanzados y los efectos de la invasión de Rusia a Ucrania.

En 2021 los bancos centrales de las principales economías avanzadas mantuvieron una política monetaria expansiva si bien algunos comenzaron un proceso de normalización de su política monetaria, el cual continuaría en 2022. En 2021 y hasta febrero de 2022 la tasa de política monetaria en los Estados Unidos se mantuvo sin cambios en su mínimo técnico (entre 0 % y 0,25 %). Como lo anticipaban los analistas y los mercados de futuros, esta tasa de interés se incrementó en marzo

de 2022¹¹ y se proyectan varios aumentos a lo largo del año, en un entorno de presiones inflacionarias y avances en materia de empleo. Por otra parte, en sus reuniones de noviembre y diciembre de 2021 la Reserva Federal (Fed) redujo el ritmo de expansión de su hoja de balance, y para marzo de 2022 no efectuó nuevas compras netas de activos. Para finales de 2021 el total de activos en la hoja de balance de esta institución fue cerca del 37 % del PIB, frente al 19 % del cuarto trimestre de 2019. Sobre el proceso de reducir estos activos, los miembros del Comité Federal de Mercado Abierto han mencionado que podría tener lugar desde la reunión de mayo, y que probablemente se haría a un ritmo más rápido que el observado entre 2017 y 2019. Por su parte, en 2021 y el primer trimestre de 2022 el Banco Central Europeo (BCE) mantuvo su tasa de interés de política sin cambios. A su vez, en su reunión de marzo mantuvo lo anunciado en sesiones anteriores con respecto al menor ritmo de compras de activos en el marco del Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP, por su sigla en inglés), las cuales finalizarían en marzo del presente año, y aceleró el proceso de reducción de compras en el marco del

Programa de Compras de Activos (APP, por su sigla en inglés). Para el mismo período, el Banco Central de Japón mantuvo sin cambios su tasa de política, mientras que el de Nueva Zelanda la incrementó a partir de agosto (del 0,25% al 1%) y el Banco Central de Canadá lo hizo en su reunión de marzo de 2022 (del 0,25% al 0,5%), manteniendo sin cambios su hoja de balance. El Banco de Inglaterra subió su tasa de interés de política en diciembre de 2021 (del 0,1% al 0,25%) y sumó dos incrementos más de 25 pb en febrero y marzo de 2022, para ubicarla en 0,75%, dando inicio también al proceso de reducción de su hoja de balance. Para 2022 la mediana de la encuesta a analistas realizada por el Banco Central Europeo (BCE) en febrero contempla un primer incremento de sus tasas de referencia de política monetaria a finales del presente año. Para el Reino Unido y Canadá las expectativas del mercado señalan incrementos adicionales durante 2022.

Durante 2021 las tasas de los títulos de deuda presentaron aumentos a nivel global. La curva de las tasas de interés de los tesoros de los Estados Unidos se desplazó 60 pb en promedio al alza, mientras que el tramo corto de los países de la región aumentó en promedio 409 pb y el tramo largo 263 pb. El deterioro del desempeño de estos títulos se explicó por las presiones inflacionarias que se evidenciaron en el mundo, y asociado a lo anterior, por las expectativas de una senda de política monetaria menos expansiva a nivel global. Estas presiones se explicaron por los mayores precios de las materias primas, las disrupciones de las cadenas globales de suministro y una recuperación económica superior a la prevista a inicios del año.

En 2021 los bancos centrales de algunas economías desarrolladas continuaron siendo los demandantes de títulos de deuda pública. Desde el comienzo de la pandemia, los gobiernos de economías desarrolladas y emergentes respondieron a

la crisis mediante un alto estímulo fiscal que financiaron con emisión de títulos de deuda. En el caso de las primeras, esta deuda fue adquirida, en parte, por sus bancos centrales en el mercado secundario. En 2022, conforme estos bancos centrales comiencen a reducir la hoja de balance que acumularon durante la pandemia, es probable que las tasas de interés de estos títulos presenten aumentos importantes. Adicionalmente, la situación fiscal continuará ejerciendo una presión al alza sobre las tasas de interés.

Durante las primeras semanas de 2022 continuó la tendencia de aumento de las tasas de interés de los títulos de deuda pública observada durante 2021. Desde mediados de febrero, el desarrollo del conflicto militar entre Rusia y Ucrania moderó transitoriamente esta tendencia en los títulos de deuda pública de los Estados Unidos y otros países desarrollados, ante la mayor demanda por activos refugio y una expectativa por parte de los inversionistas de una normalización más lenta de la política monetaria. No obstante, desde la segunda semana de marzo las tasas de interés de los títulos de deuda pública retomaron su tendencia al alza.

Los flujos de capital de portafolio hacia economías emergentes durante 2021 fueron levemente inferiores a los observados en 2020. De acuerdo con cifras preliminares publicadas por el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF, por su sigla en inglés), en 2021 se observaron entradas de portafolio hacia los mercados emergentes por USD 378 miles de millones (mm), de las cuales el 49 % se concentraron en China. En el agregado, fueron ligeramente inferiores a las entradas de 2020 (USD 383 mm). La inversión extranjera en estos países se dio principalmente en el mercado de bonos (88 % del total) y, de los flujos totales observados, Latinoamérica tuvo las segundas mayores entradas netas, registradas en USD 110 mm, que se explican por USD 83 mm y USD 27 mm de entradas al mercado de renta fija y renta variable, respectivamente. En enero y febrero de 2022 se observaron entradas hacia economías emergentes por USD 25,7 mm, en un contexto de mayor incertidumbre a medida que han aumentado las fricciones geopolíticas

REFLEXIONES FINALES

Los escenarios geopolíticos y riesgos sanitarios generan una aguda incertidumbre para la economía y para los bancos centrales en sus roles. Se resalta la articulada y juiciosa labor del Banco de la República en las ejecuciones de política monetaria, con los hechos y efectos externos que la economía internacional ha experimentado.

La incesante variación en los precios de las materias primas, las variaciones en las ratios de producción, las crisis en las cadenas de suministro del transporte marítimo internacional, y las secuelas de la crisis geopolítica internacional someten a los bancos centrales a grandes retos para actuar adecuadamente e incentivar la economía nacional.

No obstante, las acciones del Banco de la República deben ser paralelas a las ejecuciones debidamente apropiadas por parte del Gobierno Central, se debe mitigar el desempleo, los cuellos logísticos de botella, incentivar la demanda agregada, redireccionar las subvenciones y beneficios tributarios, y en general, cualquier fenómeno que a raíz de la incertidumbre pueda surgir.

COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE RESOLUCIÓN NÚMERO 001 DE AGOSTO 10 DE 2021

(por la cual se crea una subcomisión encargada de evaluar y proferir el dictamen del informe de gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2021)

EVALUACIÓN Y DICTAMEN DE MEMORIAS DE HACIENDA 2020-2021 Y EVALUACIÓN INFORME DE GESTIÓN 2020-2021

No.: 1277-2022
Fecha: 10 de mayo de 2022

Para: JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes

De: MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
Secretaria Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Asunto: Remisión Resolución Subcomisión y Evaluación Informe de Gestión 2020-2021. MEMORIAS DE HACIENDA 2020-2021.

URGENTE	PROYECTAR RESPUESTA	
PARA SU INFORMACIÓN	DAR RESPUESTA INMEDIATA	
FAVOR DAR CONCEPTO	FAVOR TRAMITAR	
	No. FOLIOS	39

Respetado Doctor:

Para los fines pertinentes, de manera atenta me permito remitir los documentos que se relacionan a continuación:

- Resolución No. 001 del 10 de agosto de 2021, "Por la cual se crea una subcomisión encargada de Evaluar y Proferir el dictamen del Informe de Gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2020-2021". "MEMORIAS DE HACIENDA 2020-2021".
- Evaluación Informe de Gestión 2020-2021, MEMORIAS DE HACIENDA 2020-2021, presentado por los Honorables Representantes JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ, DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ, IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Y JUAN CARLOS RIVERA PEÑA. Documento que fue leído y aprobado en la Sesión de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente realizada el día 15 de diciembre de 2021.

Cordialmente,

FIRMA: 
Nombre: MARIA REGINA ZULUAGA HENAO
Cargo: Secretaria

Se anexa: La resolución No. 001 de 2021, en 2 folios.
Evaluación Informe de Gestión 2020-2021, MEMORIAS DE HACIENDA 2020-2021, en 37 folios.

Patilla Santamaría.

Calle 10 No 7-50 Capitolio Nacional
Carrera 7ª N° 8 - 88 63. Nueva del Congreso
Carrera 8ª N° 11 - 82 - 82. Edif. Administrativo
Bogotá D.C. Colombia.

www.camara.gov.co
twitter@camaracolombiana
facebook/camaraderepresentantes
PBM 3304050 Ext4021
Linea gratuita: 018002122512

RESOLUCIÓN N° 001
(Agosto 10 de 2021)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA SUBCOMISIÓN ENCARGADA DE EVALUAR, Y PROFERIR EL DICTAMEN RESPECTO DEL INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 2020-2021."

LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

En uso de sus facultades legales, en especial las que le confiere la Ley 5ª de 1992 - Reglamento Interno del Congreso - y la Constitución Política de Colombia.

CONSIDERANDO:

- Que el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva como órgano de orientación y dirección para adoptar las decisiones y medidas necesarias y procedentes para una mejor organización interna, en aras de una eficiente labor legislativa y administrativa.
- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 5ª de 1992, " para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, podrán designar Comisiones Accidentales, para que cumplan funciones y misiones específicas".
- Que el artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 establece que " El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental."
- Que con Nota Interna No. P1.1.-0100-2021 del 4 de agosto de 2021, la Secretaria Privada de la Presidencia de la Corporación, allega el Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la Gestión 2020-2021 y encomienda realizar la evaluación y proferir el dictamen dentro del término establecido en el citado artículo.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Designar una Subcomisión integrada por los Honorables Representantes:

Maria Regina Zuluaga Henao
10/05/22
3:18 pm

- JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
- DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
- IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
- JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

ARTÍCULO SEGUNDO: La Subcomisión designada mediante la presente resolución tendrá como función evaluar y proferir dictamen respecto del Informe Ministerio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondiente a la Gestión 2020-2021.

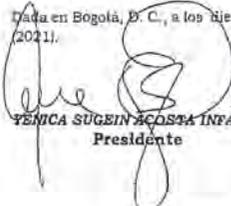
El informe resultado de la evaluación deberá ser presentado a la Comisión, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente resolución, para que por Secretaría se le dé traslado a la Presidencia de la Corporación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

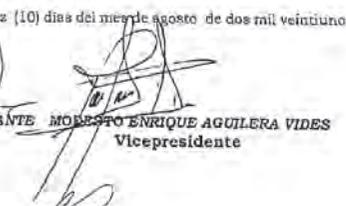
ARTÍCULO TERCERO: Designase como Coordinador de dicha Subcomisión al Honorable Representante **JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ**

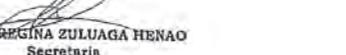
ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución surge a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de agosto de dos mil veintiuno (2021).


YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
 Presidente


MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES
 Vicepresidente


MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO
 Secretaria

Bogotá, D.C., 7 de Septiembre 2021

Doctores

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE

Presidenta de la Comisión Cuarta

MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES

Vicepresidente de la Comisión Cuarta.

MARÍA REGINA ZULUAGA HENAO

Secretaria

Comisión Cuarta Constitucional

Cámara de Representantes

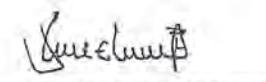
Ciudad,

REF: Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias (Grandes Retos, Grandes Resultados 202-2021)

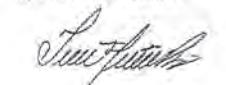
Respetados doctores:

En atención a la designación efectuada por la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, mediante oficio del 12 de agosto de 2021, en el que se nos designa para evaluar y proferir el dictamen respecto del Informe de gestión del Ministerio De Hacienda Y Crédito Público 2020-2021., se presenta el siguiente informe a esta cédula legislativa.

Cordialmente,


JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ
 Representante a la Cámara


JUAN CARLOS RIVERA PEÑA
 Representante a la Cámara


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
 Representante a la Cámara


DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ
 Representante a la Cámara

EVALUACION Y DICTAMEN DE LAS MEMORIAS DE HACIENDA 2020 - 2021

INFORME COMISIÓN ACCIDENTAL PARA EVALUAR Y PROFERIR EL DICTAMEN RESPECTO DEL INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO 2020-2021.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

CAPÍTULO 1. BALANCE MACROECONÓMICO

1.1. CONTEXTO MACROECONÓMICO

1.1.1. Contexto Internacional

1.1.2. Crecimiento económico en Colombia

1.1.3. Mercado laboral

1.1.4. Pobreza monetaria

1.1.5. Inflación y Política Monetaria

1.1.6. Sistema Financiero

1.1.7. Balanza de pagos y tasa de cambio

1.1.8. Riesgos macroeconómicos

1.2. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.2.1. Balance Fiscal 2020

1.3 Estrategia Fiscal de Mediano Plazo

1.4. IMPULSO DESARROLLO REGIONAL

1.4.1. Gestión financiera y de riesgos en Asociaciones Público Privadas de infraestructura

1.4.2. Financiación de proyectos de infraestructura

1.4.3. Desarrollo territorial integrado

1.4.4. Líneas de crédito especiales frente a la emergencia generada por el COVID-19

1.4.5. Infraestructura para la adaptación

1.4.6. Transporte masivo

CAPÍTULO 2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

2.1. GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA:

2.1.1. Mitigación del riesgo fiscal derivado de rentas petroleras;

2.1.2. Gestión de cartera de la nación por operaciones de crédito público

2.2 FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

2.2.1. Régimen simple de tributación – RST

2.2.2. La Factura Electrónica

2.2.3. Devoluciones Automáticas

2.2.4. El RUT digital y la firma electrónica

2.3. AVANCES EN REGULACIÓN FINANCIERA

2.3.1 simplificación del régimen de inversiones de las administradoras de fondo de pensiones (AFP)

2.4. SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA COYUNTURA COVID-19

CAPÍTULO 3. ADMINISTRACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

3.1 Gestión presupuestal para afrontar la pandemia: Presupuesto de Emergencia por COVID-19

3.2 Transparencia y Rendición de Cuentas de la Gestión Presupuestal

3.3 Portal de Transparencia Económica e Informes a los ciudadanos

3.4 Ley reglamentaria del SGR y aprobación del Presupuesto Bienal del SGR 2021-2022

3.5 Sostenibilidad fiscal como motor del pacto por la descentralización

3.6 Administración del portafolio de empresas y participaciones accionarias

CAPÍTULO 4. SOLIDARIDAD – EQUIDAD

4.1. Sistema General de Pensiones

4.2. Sistema de Seguridad Social en Salud y Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales

Conclusión

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 4

4.3. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET

4.4. Programa de Historias Laborales de las Entidades Territoriales (Pasivocod)

4.5. Medidas para atender la emergencia económica y social

4.6. Programa especial de subsidio a la nómina: PAEF y complementarios

4.7. Programa Ingreso Solidario

CAPÍTULO 5. DICTAMEN

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 5

INTRODUCCIÓN.

El presente Informe está enmarcado en las funciones encomendadas en la Resolución No. 001 del 10 de agosto de 2021 "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA SUBCOMISIÓN ENCARGADA DE EVALUAR Y PROFERIR EL DICTAMEN RESPECTO DEL INFORME DE GESTIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO 2020-2021".

En cumplimiento de la designación realizada el día 12 de Agosto de 2021 por parte de la Secretaría de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y habiendo analizado el documento presentado por el Ministerio de Hacienda presenta el informe a continuación en los siguientes términos: durante todo el informe presentamos preguntas, críticas y aciertos expresados en las memorias entregadas por el Gobierno Nacional y al finalizar cada capítulo procedemos a plasmar los principales resultados obtenidos por el gobierno nacional durante los años 2020 - 2021 y el cumplimiento de las estrategias implementadas por parte del Ministerio de Hacienda.

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 6

CAPÍTULO 1.

BALANCE MACROECONÓMICO

1.1. CONTEXTO MACROECONÓMICO

1.1.1. Contexto Internacional

La pandemia asociada al COVID-19 llevó a los países alrededor del mundo a tomar medidas de distanciamiento social y restricciones a la movilidad, afectando a la mayoría de los sectores de la economía y provocando una fuerte contracción del crecimiento económico mundial. El PIB mundial presentó una disminución de 3,3 % en 2020. Las economías avanzadas presentaron una caída de 4,7 %. Por su parte, dado el crecimiento de la economía China en 2020 (2,3 %), el PIB de las economías emergentes mostró una menor disminución que la registrada en economías avanzadas (-2,2%). La región de Latinoamérica y el Caribe presentó una caída de 7,0 %.

La fuerte contracción de la economía mundial generó un incremento en la incertidumbre en los mercados internacionales, elevando la volatilidad en el precio de los activos y la aversión al riesgo. Por otro lado, la caída de la demanda mundial, en la sobreoferta de crudo, provocó una fuerte disminución en el precio del petróleo BRENT, cuyo promedio anual para 2020 se redujo 35 % respecto al observado en 2019. En línea con todo lo anterior, las monedas de economías emergentes se depreciaron respecto al dólar. En particular, las monedas de las principales economías de Latinoamérica mostraron una depreciación promedio de 12 %.

1.1.2. Crecimiento económico en Colombia

En 2020, la llegada del COVID-19 al país y el contexto de alta incertidumbre global llevaron a una fuerte contracción de la producción de bienes y servicios, provocando revisiones a la baja en las proyecciones de crecimiento. En particular, en 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia presentó una contracción de 6,8 %, la contracción económica más fuerte de su historia moderna. Esta crisis económica empezó con choques de oferta por causa de las medidas de confinamiento y cierres sectoriales. Al inicio de la pandemia los cierres equivalían al 31,0 % de la actividad productiva, porcentaje que al cerrar el año se redujo hasta el 5,0 % gracias al plan de reapertura económica que permitió que diversos sectores reiniciaran operaciones gradualmente. Sin embargo, estos choques desencadenaron una afectación en la demanda dado los despidos, la consecuente disminución en el ingreso de los hogares y el cambio en los patrones de consumo, que amplificaron el choque inicial.

Desde el enfoque de la producción, las actividades económicas que más contribuyeron a la contracción del PIB fueron comercio (-2,7 puntos porcentuales, pp), construcción (-1,6pp), minas y Canteras (-0,9pp) e industria (-0,8pp.). Por su parte, las actividades agropecuarias (2,6 %), financieras (2,1 %), inmobiliarias (1,9 %) y de administración pública (0,7 %) fueron las únicas que presentaron crecimientos positivos. Estas últimas, en general, no fueron incluidas dentro de los decretos presidenciales ni gubernamentales de cierres económicos y por tanto mantuvieron sus operaciones sin suspensión durante todo 2020.

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 7

Desde la perspectiva del gasto, el principal determinante de la contracción del PIB fue la demanda interna (-7,2 %), pues restó 7,6pp al crecimiento. Por su parte, el consumo del gobierno fue el único componente que se expandió en 2020 (3,7 %), contrarrestando parcialmente la caída del consumo final (-3,9 %). En contraste, la limitación de los canales comerciales internacionales, la depreciación y la caída en los precios de las materias primas exportadas por Colombia, resultó en una fuerte contracción de las importaciones (-17,3 %) y las exportaciones (-18,3 %) en 2020.

1.1.3. Mercado laboral

En medio de la contingencia a raíz de la pandemia, los indicadores de mercado laboral presentaron un deterioro significativo respecto a 2019: para el total nacional, la tasa de desempleo (TD) se incrementó 5,4pp hasta 15,9 %, amortiguado por la reducción de 4,1pp de la tasa global de participación (TGP) y de 6,8pp de la tasa de ocupación (TO).

Resultado: Bajo ese contexto se destruyeron más de 2,4 millones de empleos, concentrados principalmente en las actividades de comercio y reparación de vehículos, así como las actividades artísticas y de entretenimiento. Este comportamiento es reflejo del impacto que tuvieron las medidas de contención del virus sobre la actividad productiva, pues los sectores que más contribuyeron a la destrucción de empleo presentaron un grado de apertura inferior a los demás. El complicado contexto macroeconómico impactó fuertemente a los grupos vulnerables y resultó en una ampliación de las brechas ya existentes en 2019. En primer lugar, hubo un incremento de 42 % en la brecha de desempleo entre mujeres y hombres. En segundo lugar, la TD para los jóvenes (población entre 14 y 28 años) se ubicó en 24,2 %, aumentando 6,5pp respecto al año anterior, lo que resultó en una brecha de 8,3pp respecto al total nacional. Por su parte, el aumento del total de la población migrante durante 2020 (+175 mil) se concentró en la población desempleada (+134 mil) e inactiva (+41 mil). Cabe mencionar que se presentó una disminución considerable del flujo de migrantes, teniendo en cuenta que entre 2017 y 2019 entraron en promedio 500 mil por año.

Como respuesta al entorno económico se crearon mecanismos gubernamentales para hacer frente a la crisis y proteger el empleo, como el Programa de Apoyo al Empleo (PAEF) y el Programa de apoyo al pago de la prima de servicios (PAP). Por un lado, durante el 2020 el PAEF logró beneficiar a más de 140 mil empleadores asociados a 3,9 millones de empleados y el PAP benefició a más de 85 mil empleadores asociados a 860 mil empleados, concentrados en las ramas de comercio e industrias manufactureras, sectores que tuvieron una participación importante en el total de ocupados para 2020 (30 %).

1.1.4. Pobreza monetaria

En 2020 los hogares de más bajos ingresos fueron los más afectados con la crisis económica. Según estima el DANE, el primer quintil de ingreso (20 % de la población más pobre) experimentó una caída de 25 % en sus ingresos reales per cápita respecto a lo registrado en 2019, jalónada principalmente por la contracción en los ingresos laborales. El segundo y tercer quintil perdieron casi una sexta parte de sus ingresos; el 40 % más rico del país perdió menos: aproximadamente un décimo de su ingreso.

El efecto regresivo de la crisis sobre los hogares resultó en un incremento de la población en condición de pobreza y pobreza monetaria extrema. Hubo un aumento de 2,8 millones de personas en condición de pobreza extrema lo que significó un aumento de la tasa de incidencia de 9,6 % en 2019 a 15,1 % en 2020.

Resultado: Con los programas de transferencias implementados por el Gobierno logró mitigar en 2,2pp el incremento de la pobreza (de 44,7 % a 42,5 %) y en 2,6pp (17,7 % a 15,1 %) el de la pobreza extrema.

1.1.5. Inflación y Política Monetaria

En 2020, la fuerte contracción en la demanda derivada de las restricciones de movilidad, así como los alivios de precios de algunos bienes y servicios, generaron una presión a la baja en la inflación, la cual se ubicó en 1,6 % y representó una disminución de 2,2pp respecto al 2019 (3,8 %). Esta disminución se pudo evidenciar en todos los componentes de la inflación, resaltando el descenso para el componente de regulados, cuya inflación disminuyó en 4,1pp, ubicándose en 0,7 % en 2020 como consecuencia de los alivios en las tarifas de los servicios públicos. Así mismo, la inflación de Servicios sin Afluentes ni Regulados (SAR) retrocedió de 3,4 % en 2019 a 1,3 % en 2020 liderada por un menor incremento en los precios de educación superior, servicios de alojamiento y transporte aéreo.

Resultado: Además de la reducción de la tasa de interés de política, el Banco de la República adoptó medidas adicionales con el objetivo de garantizar la liquidez en los mercados financiero y cambiario, así como garantizar el correcto funcionamiento del sistema de pagos. Dentro de estas medidas estuvo el aumento en los cupos y plazos en las operaciones REPO, así como permitir la participación de nuevos actores del sistema financiero y aceptar títulos de deuda privada en estas operaciones. Adicionalmente, el emisor redujo los alcances bancarios e incrementó sus operaciones de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada, con el propósito de inyectar liquidez permanente al sistema. Finalmente, en materia cambiaria se llevaron a cabo operaciones de compra y venta de divisas por medio de contratos de cobertura y subastas. Para el mes de mayo de 2021, la inflación anual se ubicó en 3,3 %, aumentando en 0,45pp respecto a lo observado el mismo mes de 2020 y 1,35pp respecto a lo observado un mes atrás. Este fuerte incremento estuvo asociado a los bloqueos observados en las vías del país, los cuales generaron desabastecimiento y problemas de distribución de bienes esenciales como los alimentos, cuya inflación anual se ubicó en 9,5 %. Sin embargo, se de esperar que los anteriores efectos sean transitorios y se disipen en la medida en que el transporte y el abastecimiento de alimentos se normalicen.

1.1.6. Sistema Financiero

Resultado: Pese al impacto producido por la crisis económica, el sistema financiero colombiano mostró una importante resiliencia debido a la solidez construida en años anteriores. La mayor percepción de riesgo, la menor inversión privada y la incertidumbre sobre la velocidad de la reactivación económica generaron una disminución en la demanda por crédito en algunos segmentos. Sin embargo, los canales crediticios se mantuvieron estables y sin interrupciones, dada la solidez de las entidades financieras al inicio de la crisis, reflejada en elevados indicadores de liquidez y solvencia.

Por otro lado, pese a la reducción de las utilidades en el sistema financiero, los activos del sistema presentaron un crecimiento real anual de 7,8 %, alcanzando un nivel de 219,5 % del PIB a finales de 2020.

En 2020, el crecimiento real de la cartera bruta mostró una desaceleración, ubicándose en 2,2 %. Como se mencionó anteriormente, esto se explica por una menor demanda crediticia a pesar de observar una oferta de crédito estable. En cuanto a las modalidades de crédito, la cartera comercial y de consumo presentaron crecimientos anuales de 2,7 % y 0,4 %, respectivamente. El indicador de mora se ubicó en 5,0 %, llegando a niveles similares a los registrados en 2009 pero muy por debajo de los observados en el 2000. El Programa de Acompañamiento al Deudor (PAD) lanzado por la Superintendencia Financiera mitigó el deterioro del indicador de mora.

En lo corrido del 2021, el sistema financiero colombiano sigue mostrando una importante solidez. Para el mes de marzo, los activos presentaron un crecimiento real anual de 6,0 % pese a que las utilidades siguen reportando disminuciones. Por otro lado, el crédito continúa fluyendo, registrando desembolsos por \$183 billones entre enero y mayo de 2021, lo cual representa un incremento de 3,5 % respecto a lo observado el mismo periodo de 2020. Pese a esto, la cartera total presentó un crecimiento anual en marzo de -1,6 %.

1.1.7. Balanza de pagos y tasa de cambio

Resultado: La crisis económica mundial provocada por la pandemia del COVID-19 generó un aumento en la aversión al riesgo en los mercados internacionales y una fuerte caída de los términos de Intercambio de Colombia, los cuales presentaron una disminución de 15,5 %, en promedio, en el 2020. Estos choques debilitaron las monedas de economías emergentes como Colombia; en particular, el peso colombiano presentó una depreciación de 12,5%. Pese al contexto internacional, la economía colombiana siguió atrayendo importantes flujos de capital extranjero que le permitieron financiar su déficit de cuenta corriente y evitar una profundización de la caída en la demanda interna.

En 2020, el déficit de cuenta corriente del país se ubicó en 3,4 % del PIB, disminuyendo en 1,1pp respecto a lo observado en 2019 (4,5 %). La disminución en el déficit externo de Colombia fue menor a la observada en las economías más grandes de América Latina. De este grupo de países, tan solo Colombia, Brasil y Perú presentaron entradas netas de capitales en 2020. Lo anterior demuestra la capacidad del país para seguir atrayendo inversión extranjera bajo condiciones recesivas.

La reducción del déficit de cuenta corriente se explicó, casi en su totalidad, por un menor déficit de renta factorial, el cual actuó como estabilizador automático del desbalance externo al reducir las necesidades de financiamiento en un contexto de alta incertidumbre global y aversión al riesgo. La disminución del déficit de renta factorial, el cual se ubicó en 2,1 % del PIB (USD 5.601 millones), fue consecuencia de una menor remisión de utilidades nets relacionada con la inversión Extranjera Directa (IED) del país.

Por otro lado, el déficit comercial de bienes se redujo en USD 612 millones en 2020, alcanzado un nivel de USD 8.017 millones (-3,0 % del PIB). Adicionalmente, las exportaciones también mostraron una fuerte contracción en 2020 (-20,9 %), compensando parcialmente la corrección del déficit

comercial. Por su parte, las exportaciones no tradicionales presentaron una disminución de 8,6 %, consecuencia del crecimiento negativo de nuestros socios comerciales (-4,3 %). Respecto al déficit comercial de servicios, éste presentó un ligero incremento de USD 86 millones en 2020, en línea con crecimientos de -46,4 % y -32,3 % en exportaciones e importaciones, respectivamente.

Respecto a la cuenta financiera, se reportó una entrada neta de USD 8.631 millones (3,2 % del PIB), incluyendo una acumulación de reservas de USD 4.326 millones. Estas entradas al sector público son consecuencia de la estrategia de diversificación de financiamiento del gobierno, la cual contempló emisiones de bonos globales y créditos con organismos multilaterales, así como de las compras netas de TES por parte de extranjeros. Por otro lado, la IED neta se redujo en 43,1 % en 2020 por cuenta de la crisis económica y el menor precio de las materias primas, lo cual provocó una disminución en la nueva IED al país (31,2 %) y en las utilidades reinvertidas de las empresas (68,3 %).

1.1.8. Riesgos macroeconómicos

Existen riesgos que podrían deteriorar el escenario macroeconómico en el corto y mediano plazo. Dentro de estos se encuentran aquellos asociados a nuevas olas de contagio que puedan inducir a futuras cuarentenas en el país, afectando el crecimiento económico y la recuperación del mercado laboral. Por otro lado, de no llevarse a cabo las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se puede deteriorar la confianza inversionista en el país, endureciendo las condiciones de financiamiento de la economía y afectando el desempeño macroeconómico. Por último, en el ámbito externo, el crecimiento de nuestros socios comerciales se podría ver afectado si se prolongan las medidas orientadas a contener la pandemia, lo cual puede desencadenar en una menor demanda externa y menores términos de intercambio.

1.2. SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.2.1. Balance Fiscal 2020

Balance Gobierno Nacional Central (GNC)

Resultado: El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020 se ubicó en 7,8 % del PIB, 5,3pp mayor frente a 2019 (2,5 % del PIB). Esto refleja el impacto causado por la pandemia sobre las finanzas públicas, así como las acciones de política implementadas para contrarrestar sus efectos. Este déficit es el más alto de la historia económica reciente del país, y se explica ampliamente por el fuerte choque sobre la actividad económica que generó la pandemia de COVID-19, y la respuesta de política fiscal requerida para mitigar sus efectos. Del incremento de 5,3pp del PIB que experimentó el déficit fiscal, 4,3pp se derivan de un aumento de los gastos y 1,0pp de una reducción de los ingresos.

En la vigencia fiscal 2020, el GNC registró Ingresos equivalentes a 15,2 % del PIB, cifra menor en 1,0pp frente al año anterior (16,2 % del PIB). En términos nominales, este rubro experimentó una reducción de 11,2 % respecto al 2019, debido principalmente a la disminución en los Ingresos tributarios y, en menor medida, a una contracción en los recursos de capital.

Por otro lado, el gasto total se ubicó en 23,0 % del PIB, cifra mayor en 4,3pp frente al año anterior (18,7 % del PIB). En términos nominales, dicha variación es equivalente a un crecimiento de 16,4 %, explicado por el incremento en rubros ligados directamente a contrarrestar los efectos de la pandemia de COVID-19 (1,8pp del PIB), como a efectos indirectos derivados de esta coyuntura (2,6pp del PIB), lo cual se compensó levemente con un menor gasto en intereses (-0,1pp del PIB). De este modo, los gastos totales del GNC se ubicaron por encima del promedio de 18,7 % del PIB registrado en el trienio 2017-2019, lo cual refleja la respuesta fiscal expansionista adoptada para hacer frente a los efectos de la pandemia de COVID-19 en el corto plazo.

En cuanto a la deuda neta, al cierre de 2020, esta se ubicó en 60,4 % del PIB, aumentando 12,0pp frente al 2019 (48,3 % del PIB). Este incremento de la deuda se explica por un incremento tanto en la deuda externa (8,1pp) como en la interna (5,9pp). El aumento en la deuda interna se relaciona principalmente por los mayores desembolsos de recursos realizados para cubrir las necesidades de financiamiento de la Nación, a través de subastas y colocaciones en el mercado local de capitales. Por su parte, la acumulación de deuda externa durante la vigencia se explica principalmente por las emisiones de bonos globales realizadas en los mercados internacionales de capitales, al préstamo de la Nación con el Fondo de Ahorro y Estabilización (por USD 2.945 millones), y al desembolso de recursos de la línea de crédito flexible del FMI.

Ahora bien, al cierre de 2020 la deuda bruta del GNC se ubicó en 64,7 % del PIB, aumentando 14,4pp frente al 2019 (50,3 % del PIB). La diferencia en el cambio anual de ambos indicadores de deuda se explica a partir de la acumulación de activos por 2,4pp del PIB. De estos, 1,8pp corresponden a activos internos y 0,6pp a externos.

Balance Sector Público

Resultado: No Financiero (SPNF) En 2020, el Sector Público No Financiero registró un déficit de 7,6 % del PIB, superior en 5,2pp al desbalance presentado en la vigencia 2019. Este comportamiento es consecuente con los resultados del Gobierno General, principalmente por parte del GNC, el cual reflejó ampliamente los efectos causados por la pandemia sobre ingresos y gastos. El anterior resultado también se vio afectado por el déficit de 0,2 % del PIB registrado tanto en las empresas públicas como en el Sector Público No Modelado. En el caso de las empresas públicas, este resultado implicó un deterioro de 0,1pp del PIB frente a 2019, y se explica principalmente por el balance negativo de EPM. El anterior, afectado por el incremento de compras de energía debido a: i) la menor generación eléctrica derivada de la baja hidrología; ii) el aumento de los costos asociados a la reconexión de servicios públicos como medida de respaldo a los hogares afectados por la pandemia; y iii) el incremento de los dividendos transferidos a nivel regional y local.

El SPNF experimentó un importante incremento en su endeudamiento durante 2020. La deuda agregada del SPNF aumentó 15,5pp frente al nivel alcanzado en 2019, ubicándose en 71,0 % del PIB. Los efectos conjuntos en la TRM, el menor crecimiento económico y el déficit primario explican el incremento de la deuda pública en la vigencia. Esta, como porcentaje del PIB, alcanzó el nivel más alto de la historia reciente del país. Por su parte, la deuda consolidada aumentó 14,0pp del PIB frente a 2019, llegando a 61,8 %. Relacionado a lo anterior, el menor crecimiento con respecto a la deuda

agregada es consecuencia de la estrategia de financiamiento no convencional adelantada por el Gobierno nacional, como se mencionó anteriormente. Por último, la deuda neta creció 12,2pp, ubicándose en 51,7 % del PIB. En este caso, el menor crecimiento comparado con la deuda observada a nivel agregado y consolidado evidencia un incremento de los activos líquidos del SPNF de 2,1pp del PIB.

1.3. ESTRATEGIA FISCAL DE MEDIANO PLAZO

Esta estrategia contempla la implementación de una política expansionista en el corto plazo, a la par de una que garantice una senda decreciente de la deuda pública. Se prevé otorgar un estímulo fiscal que disminuya gradualmente y que acompañe la recuperación económica y la mejora en el bienestar de la población más vulnerable en el corto plazo. En consecuencia, se requiere un ajuste fiscal derivado de ingresos permanentes adicionales y menores gastos. Lo anterior es necesario para que se asegure la solvencia del Estado.

A partir de 2022 comenzará a materializarse el ajuste fiscal del GNC, lo que supone un mensaje claro de compromiso fiscal por parte del Gobierno a los mercados. El escenario central no incorpora pérdidas adicionales en la calificación crediticia, de tal forma que se mantendría el grado de inversión.

Si bien este escenario es consistente con una senda decreciente de deuda pública, es necesario realizar un ajuste fiscal adicional para asegurar la convergencia de la deuda a niveles prudenciales, de forma alineada con las modificaciones que serán propuestas para la Regla Fiscal.

Con respecto al Sector Público No Financiero, se espera se presente un ajuste desde el 2022, lo que llevaría a un balance promedio de -2,5 % del PIB en la próxima década, lo cual estará fuertemente marcado por resultados del Gobierno General, mientras que, para los otros subsectores que conforman el SPNF (las empresas públicas y el SPNM), se espera en su conjunto registren un balance promedio cercano al equilibrio fiscal (0 % del PIB). Frente a los niveles de deuda, se alcanzaría niveles máximos en 2023 (75,3 % del PIB); no obstante, a partir de ese año hasta 2032 la deuda agregada se ajustaría en cerca de 8,5pp del PIB.

1.4. IMPULSO DESARROLLO REGIONAL

La estructuración, ejecución y financiación de proyectos de infraestructura a lo largo del territorio nacional permitieron mejorar la accesibilidad de las personas al sistema de salud y el acceso a servicios de agua y saneamiento básico, entre otros.

1.4.1. Gestión financiera y de riesgos en Asociaciones Público Privadas de Infraestructura

Resultado: Se estructuraron 5 proyectos de la quinta generación de concesiones (5G), desarrollados bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), así:

- a. Accesos Cañ-Palmira, adjudicado en mayo y cuyo objetivo es la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 310 km de vías.

b. Accesos Noré Fase II que promete una solución de movilidad entre la capital y los municipios del norte de la sabana de Bogotá. Este proyecto tiene una longitud estimada de 17,96 km y se encuentra en proceso de licitación.

c. Iniciativa privada ALO sur con una longitud de 23,5 km en Bogotá. Actualmente se encuentra en publicación de pliegos para terceros interesados.

d. Puerto Salgar-Barrancabermeja, construcción de dobles calzadas, la rehabilitación y el mejoramiento a lo largo del corredor de 260 km. Este proyecto saldrá a licitación en los próximos meses.

e. Sabana de Torres - Curumaní, el cual comprende el mejoramiento, puesta a punto, rehabilitación, construcción de dobles calzadas y operación y mantenimiento a lo largo de 272,1 km. Se espera que el proyecto salga a licitación en los próximos meses.

Así mismo, se actualizaron las metodologías de valoración de obligaciones contingentes con capacitación a los funcionarios, se han actualizado los lineamientos de política de gestión de riesgo del estado para infraestructura multimodal, aeroportuaria, fluvial y se modificó el régimen jurídico de APP, basándose en tres pilares fundamentales, alineación público privada, fomento a la competencia y transparencia y gestión de riesgos eficiente.

1.4.2. Financiación de proyectos de infraestructura

Resultado: La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como banco de desarrollo promovió la infraestructura, mediante la estructuración, asesoría y financiación de proyectos.

La FDN avanzó en la estructuración de proyectos estratégicos para la movilidad en las regiones, cuya factibilidad se ejecutó principalmente en el 2020, participó en el cierre financiero para la compra de 259 buses eléctricos por \$305.000 millones, de los cuales la FDN aportó el 50%. Esta dotación corresponde a la primera licitación de flota de buses eléctricos en Bogotá, que contribuirá a la reducción de niveles de CO2 y material particulado, así como al mejoramiento del tráfico y la movilidad en la ciudad.

Estos logros, permiten un crecimiento de la cartera de la FDN, que para el final del 2021 se proyecta llegue a \$5,3 billones, lo cual representa un aumento de 39 % frente al cierre de 2020. No debe dejarse de lado la importancia de la FDN como financiador líder de las concesiones viales 4G, programa para el cual se han aprobado desde 2016 hasta mayo de 2021 un total de \$4,7 billones, de los cuales se ha dado el cierre financiero de 12 proyectos por un total de \$28 billones, siendo la FDN prestamista con \$3 billones en deuda senior y cerca de \$1 billón en líneas de liquidez.

La FDN ha buscado generar alternativas de financiación a través de la asesoría en estructuración de emisiones en proyectos del sector de infraestructura que además sean verificadas por un tercero independiente y que permita desde el sello de emisiones sostenibles, verdes o sociales de acuerdo con los principios internacionales

1.4.3. Desarrollo territorial integrado

Resultado: Fidefater como banco de desarrollo ha llegado a 695 municipios, es decir que el 62 % de las entidades territoriales han sido beneficiadas, la labor se ha materializado a través de 18 proyectos entregados por valor de \$12.859 millones, en 32 municipios de 20 departamentos. Así mismo, se continúa en la planificación de 2 proyectos por valor de \$2.444 millones que beneficiarán 3 municipios de 2 departamentos. Se destaca el proyecto Plan de Acción Armenta (\$1.447 millones) que busca generar una visión de largo plazo para la priorización de inversiones estratégicas en la ciudad y el proyecto Territorio de Oportunidades Geopark (\$997 millones) en Casanare.

Realiza los estudios y diseños que permitan la recuperación del espacio público y navegabilidad del caño - Puerto Waffle en el Distrito de Turbo, Antioquia.

Hizo acompañamiento durante el 2020 y 2021 en el desarrollo técnico y financiero de diferentes proyectos y programas dentro de los que sobresalen los siguientes proyectos: "Mecanismos de Financiamiento para la inversión en Eficiencia Energética en Alumbrado Público, Promoviendo la Sustitución de Lámparas de Baja Eficiencia con Lámparas LED de Mayor Eficiencia" en 5 municipios piloto del país; el diseño de colectores en Itagué, Talima; el Plan Maestro de Adecuación en centros poblados de Valledupar, Cesar; los estudios de factibilidad del tren de carga y pasajeros entre Bogotá y Zipaquirá; y estudios para la selección de la alternativa en la construcción del Tren Regional Caribe, entre los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena.

En este período se estructuraron 13 líneas de crédito de apoyo a la mitigación de los efectos asociados a la emergencia sanitaria por valor de \$7.455 billones. Igualmente, se colocaron créditos de redescuento por valor de \$2,2 billones, de los cuales \$1,58 billones fueron desembolsados al sector privado y \$690 mil millones al sector público. Así mismo, se colocaron recursos de crédito directo por valor de \$823 mil millones.

En total se logró financiar 781 proyectos en 168 municipios de 30 departamentos, que se clasifican en 12 diferentes sectores de la economía colombiana.

Durante el último año, los principales desembolsos se hicieron en los sectores de infraestructura energética, desarrollo urbano, salud, educación, transporte y agua y saneamiento básico

1.4.4. Líneas de crédito especiales frente a la emergencia generada por el COVID-19

Resultado: Fidefater estructuró diversas líneas de crédito para movilizar recursos con el fin de responder rápida y efectivamente en la mitigación de los impactos negativos que ha originaron la pandemia. A la fecha, se han desembolsado \$2,1 billones.

Igualmente se apoya la ejecución de los programas de infraestructura, haciendo un acompañamiento a los proyectos desde su gestión precontractual hasta su ejecución, para la contratación de estudios, diseños, obras, interventorías, y asistencia técnica y social.

En el último año se ejecutaron 190 proyectos por un valor aproximado de \$1 billón en más de 200 municipios de 31 departamentos del país y el Distrito Capital. Asimismo, se terminaron 77 proyectos por \$320 mil millones.

De la segunda fase del Programa de Vivienda Gratuita. A la fecha, se encuentran en ejecución 5 proyectos por \$69.076 millones, beneficiando 931 hogares. Igualmente, se inició un proyecto para la construcción de 123 viviendas en el municipio de San José del Guaviare.

Actualmente, en el marco del Programa de Viviendas de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA) se adelanta la supervisión de 27 proyectos por \$479.269 millones, localizados en 53 municipios y 20 departamentos. Esos proyectos incluyen 9.130 viviendas de interés prioritario que beneficiarán a 45.650 personas. Por otro lado, se culminó la supervisión de 4 proyectos localizados en 5 municipios de 2 departamentos por \$62.690 millones en el marco del Programa de Vivienda Gratuita. Para el Programa VIPA, se terminó la supervisión de 6 proyectos por \$125.243 millones. En el período descrito se certificaron un total de 1.188 viviendas para los dos programas, beneficiando a 5.840 habitantes.

En el marco del programa Casa Digna Vida Digna, se inició la supervisión a los contratos de interventoría y se suscribieron actas de inicio para 14 contratos en los municipios de Soledad, Nelsa, Rionegro, Valledupar, Cartagena, Riohacha, Cali, Pasto, Santa Marta, Ibagué, Tunja, Buenaventura, Arauca y Ayapel; los cuales tienen por objeto la ejecución de obras de mejoramiento en 6.889 viviendas, que representan \$74.905 millones.

En este período se han certificado en total 1.607 viviendas con obras de mejoramiento entregadas a los beneficiarios y un proyecto 100 % terminado en el municipio de Arauca por \$1.935 millones.

A la fecha del presente informe se cuenta con 527 viviendas rehabilitadas en su totalidad, en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Se ejecutaron 4 proyectos por un valor total de \$4.255 millones, incluyendo la construcción de acueductos, beneficiando a 4 municipios. A continuación, se describen algunos de estos proyectos:

- Montenegro (Quindío) acueducto II (\$3.574.371.294), 943 beneficiados.
- Espinal (Tolima) desocho desarenador acueducto (\$267.600.970), 76.100 beneficiados.
- Leticia adquisición aspo contenedores (\$35.700.000), 26.226 beneficiados.
- Yacuanquer (Nariño) Estudios y diseños acueducto (\$377.166.773), 3.973 beneficiados.

Continúan en ejecución 29 proyectos por un valor de \$ 98.859 millones, los cuales beneficiarán 34 municipios. Algunos de los proyectos a destacar son:

- Facatativá - Cartagena alcantarillado (\$10.768.489.085), beneficiará 15.501 habitantes
- Sabanalarga Acueducto (\$4.005.715.088), beneficiará 73.342 habitantes.

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 16

departamentos y 10 municipios; 2 POMCAS (Planos de Ordenación y Manejo de Cuencas) que contribuyen a preservar el medio ambiente en 3 departamentos y 29 municipios y 2 proyectos de reactivación económica que impulsan la economía local de 890 beneficiarios en Mompox, Aracataca, Ciénaga, Fundación y Santa Marta.

En cuanto a los macroproyectos se logró la terminación de: 2,4 kilómetros del Jardilón de Cali reforzados y 283 viviendas entregadas y 1,4 kilómetros de dique para la protección del Centro Poblado Gambote del municipio de Arjona.

De los 187 proyectos identificados con dificultades, con corte a mayo de 2021, se logró reiniciar el 83 %, es decir 118 proyectos, de los cuales 57 ya han sido entregados (equivalente al 45 % en términos de recursos comprometidos), 57 proyectos se han reiniciado y se encuentran en ejecución, dos proyectos se encuentran liquidados, uno que después de estudiado y analizado no se requirió la obra y uno que no fue viabilizado técnicamente. Los restantes 69 proyectos entraron o van a entrar en trámite judicial (equivalente al 17%).

1.4.6. Transporte masivo

Resultado: La Nación comprometió recursos por \$38,4 billones (constantes 2020) para la implementación de los 20 Sistemas de Transporte cofinanciados, de los cuales se ha ejecutado el 28,3%, lo que corresponde a \$10,9 billones (constantes 2020). Las ciudades beneficiadas con la cofinanciación a los SITM son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Medellín, Pereira y Soacha. Asimismo, los SETP se están cofinanciando para las ciudades de Armenia, Ibagué, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincolejo y Valledupar, y finalmente Cundinamarca con el único SITR financiado a la fecha.

CAPÍTULO 2. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

2.1. GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA:

Resultado: Como consecuencia del desfinanciamiento del presupuesto de un lado y de la pandemia por COVID 19, el Gobierno Nacional para afrontar esta grave crisis, vio una importante fuente de financiación en elevar el volumen de deuda pública, a niveles nunca registrados al pasar del 50,2% del PIB en 2019 a 64,8% del PIB en 2020.

Esto como una clara medida expansionista de la economía, para tratar de mantener indicadores positivos de crecimiento económico y no entrar a reducir el gasto, sino por el contrario a aumentarlo vía subsidios al desempleo y la pobreza derivados de la angustiada situación que vivió nuestro país al inicio de la pandemia.

La Nación siguió adelante a pesar de los indicadores que se prevían con grave impacto sobre las finanzas públicas con los proyectos como apoyar sistemas de transporte en varias ciudades, que no han sido financieramente viables por sí solos, debido a que su estructura de tarifas no corresponde al

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 18

- ADR - Consultoría distrito de riego de mediana escala Tesalia - Palco (\$3.329.889.207).
- Redes de acueducto de San Andrés Teja (\$40.163.632.973).
- Villavicencio PTAP (\$59.301.819.177), beneficiará 447.709 habitantes.
- Mompox alcantarillado (\$54.234.424.162), beneficiará a 31.665 habitantes.

En cuanto a infraestructura social se terminaron 62 proyectos Social, correspondientes a los programas suscritos con Comagdalena, Fonvivienda (Equipamientos Públicos), ICBF, Ministerio de Educación Nacional (programas: Jornada Única, Mejoramiento de escuelas rurales y de fronteras, Indígenas y NARP), Secretaría de Cultura, Ministerio de Cultura (Pescado) y Gobernación de San Andrés. Se beneficiaron 28 departamentos del país y alrededor de 2,1 millones personas. Dentro de los proyectos entregados se encuentran, entre otros, parques recreo deportivos, el dragado del río Magdalena en varios sectores, construcción de colegios, Centros de Atención Especial, y sedes educativas de escuelas intervenidas, que representaron en total una inversión de \$123.384 millones para sus etapas de diseño y ejecución.

Están en ejecución 114 proyectos por \$583.687 millones, los cuales beneficiarán 31 departamentos y 3,2 millones de personas.

1.4.5. Infraestructura para la adaptación

Resultado: Se ha logrado dinamizar y materializar la entrega de proyectos, a través de siete actores y cinco macroproyectos, así: 43 sistemas de Acueducto y Saneamiento Básico, 79 Instituciones Educativas, 14 IPS, 10 Sitios Críticos recuperados en diferentes vías del país, 7.490 viviendas, 90 proyectos entregados para el sector de Medio Ambiente y 3 proyectos de reactivación económica, representados en 147 iniciativas productivas.

En cuanto a los macroproyectos se han entregado: i) 3 intervenciones grandes en Canal del Dique; ii) 3 proyectos en el municipio de Gramalote (Obras de Urbanismo, la Plaza de Mercado y la Estación de Policía) y 317 viviendas; iii) 866 viviendas a través de 8 proyectos en el Jardilón de Cali y 2.455 kilómetros de Jardilón; iv) 4 proyectos en la Mojana (Recuperación de 350 Hectáreas de Humedales, Diseños Fase II de Alternativas de Dinámicas Hidráulicas para el Control del Riego de Inundación, Desarrollo socioeconómico y los Estudios para el Monitoreo de la Contaminación por Mercurio); y 6 proyectos pertenecientes al Río Fonce. Estas obras han permitido beneficiar a más de 2 millones 400 mil personas de las poblaciones más vulnerables del país. En total se han invertido \$1,99 billones.

Se ha logrado beneficiar en este período a más de 96.600 personas de las poblaciones más vulnerables del país en 130 municipios. En estos doce meses se invirtieron recursos por \$351.578 millones con la entrega de 2.180 viviendas, beneficiando familias en más de 66 municipios y 18 departamentos; 17 instituciones educativas beneficiando a 4.280 niños, niñas y adolescentes en 7 departamentos y 13 municipios; 4 IPS (Instituciones Prestadoras de Salud) ampliando la cobertura en salud a 47.577 beneficiarios en 4 departamentos y 4 municipios; 14 sistemas de acueducto y alcantarillado llevando agua potable y mejorando la salubridad de más de 35.400 personas en 5

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 17

costo real de la operación y peor aún con la caída de la demanda debido al encierro, en que nos vimos abocados en los primeros meses de la crisis sanitaria. Igualmente, apoyo a la Empresa Férrea Regional con un proceso de titularización que implicó el compromiso de vigencias futuras.

Como estrategia de financiamiento, el Gobierno Nacional entró a refinanciar los vencimientos de los títulos de deuda, que tenían impacto presupuestal y de caja en el año 2020, sustituyendo bonos con nuevas fechas de redención para el año 2031, por valor de US \$1.742 millones y otros US \$514 millones que se aplazaron de 2030 a 2048. Esta medida seguramente implicó el ofrecimiento de mejores tasas de interés y postergó la exigibilidad derivada de la redención 10 años adicionales al plazo inicial. Como consecuencia creó una exigibilidad y un pasivo a futuro que compromete recursos de las nuevas administraciones.

En el informe no se advierte que pasó con el valor del servicio de la deuda previsto para atender esos compromisos, que pudo pasar como partidas presupuestales no ejecutadas o servir de fuente para traslados de recursos. Si bien es cierto, que la crisis derivada de la pandemia generó angustia en los mercados internacionales y que este tipo de medidas, que pudieron verse como un hecho sin precedente para Colombia de no honrar de manera oportuna y ordinaria sus pagos del servicio de la deuda, incidieron en el cambio de la percepción de los inversionistas y en el criterio para modificar por parte de los calificadores de riesgo nuestra calificación para otorgamiento de nuevos empréstitos y la llegada de nuevos inversionistas, situación de vital importancia y que no se destaca en el informe.

Los nuevos créditos pactados, 17 en total a tasa libre indexada, producto de la devaluación que viene presentando el peso frente al dólar tendrá importantes efectos en el servicio de la deuda a futuro. Durante el mes de marzo del año 2020, el documento destaca el gran movimiento que tuvieron los TES, aislado a la incertidumbre que generó el mismo mercado por efectos de la pandemia, situación que se vino a estabilizar después del mes de julio.

Se destacan medidas adoptadas al inicio del presente año como la reapertura del bono global con vencimiento a abril de 2031 por US \$ 1.540 millones, otra emisión con vencimiento a febrero de 2061 por US \$1.300 millones. El 18 de marzo se redimieron los títulos del bono global que vencían en julio de este año para evitar reconocer y pagar intereses por un trimestre más, seguramente porque la situación de la Tesorería así lo permitía. Hubo una segunda emisión en abril último por valor de US \$2.200 millones y dado que la situación y las expectativas de mercado han cambiado por la misma evolución que ha tenido la crisis a nivel mundial, han permitido la llegada de inversionistas para ese tipo de colocaciones.

Es importante señalar como ha ido cambiando la composición de la deuda pública nacional en los últimos tres años, buscando depender de una tasa fija en pesos predeterminable en mayores proporciones que de una tasa de interés y una devaluación fluctuante y poco provechosa para economías como la colombiana que no posee una moneda fuerte frente al dólar y el euro, como lo muestra el informe y que se representa en el siguiente cuadro:

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 19

Año	Deuda Interna	Deuda Externa
2019	72.5%	27.5%
2020	80%	20%
2021	81%	19%

Por lo expuesto, cobra especial importancia para la estabilidad de las finanzas y para el control del monto de la deuda, que no puede desbordarse y menos cobrar un indicador tan alto frente al PIB, la propuesta de la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal es una garantía, que debe entrar a ser guardián de la prudencia con que el gobierno Nacional se comprometa a financiarse con recursos de deuda.

2.1.1. Mitigación del riesgo fiscal derivado de rentas petroleras:

Resultado: En los últimos años ha cobrado gran importancia en el momento de determinar el monto del Presupuesto General de la Nación, de las tasas de crecimiento económico, así como en los resultados de la balanza comercial y de pagos del país, la previsión y proyección de valor del barril Brent de petróleo, por ello, la volatilidad de estos precios, que afectan directamente la financiación de las arcas del tesoro público. Por ello, se creó el Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal, el Fondo de Estabilización de los Precios de Combustible y la creación del Comité de Pasivos y Coberturas de la Nación, todos ellos tendiente a brindar con diferentes mecanismos la estabilización de esta importante fuente de recursos.

2.1.2. Gestión de cartera de la nación por operaciones de crédito público

Resultado: La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional suscribió acuerdos en el marco de retribución con 6 entidades entre las cuales, se destaca el DNP, el Senado, la UGPP, los Ministerios de Defensa y de Transporte e Invas, por \$6.49 billones, pero como son entidades que no cuentan con recursos propios, seguramente se tratará de un ajuste de tipo contable y presupuestal pero no repercute en un ingreso real al Tesoro. Estos son movimientos de saneamiento de las finanzas públicas, pero como son al interior del Gobierno, corresponden a eso, aun ajuste contable pero no constituyen un mérito real de gestión del gobierno con sector consolidado.

2.2 FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

2.2.1. Régimen simple de tributación – RST

Resultado: La implementación del sistema simplificado que permite fusionar tanto los impuestos nacionales de renta e IVA con industria, comercio y avisos de carácter municipal, fue un avance que favoreció la obligación tributaria para los contribuyentes y que obviamente repercute en un mejor recaudo, por cuanto se rompe un poco el paradigma para el contribuyente del común que por la complejidad de los procesos tributarios prefieren evadir la responsabilidad de declarar.

La inclusión de un mayor número de contribuyentes con la identificación y la tipificación del RUT, amplía el universo de contribuyentes y además una formalización de los agentes económicos. Este mecanismo constituye un avance en la forma de llegar al Estado hacendista al contribuyente.

2.2.2. La Factura Electrónica

Resultado: El proceso que implicó la adopción de la factura electrónica permitió un incremento del recaudo, una formalización de la economía, una fuente de información y un ahorro para los empresarios por la posibilidad de acceder al servicio gratuito de la DIAN.

Asimismo, la calidad jurídica de la factura electrónica como título valor en todo el territorio nacional le da un alto grado de aceptabilidad por parte de los comerciantes e industriales del país, además que permite un mayor control a la evasión tributaria, ya que dimensiona, al menos para el sector que la usa, el tamaño de la actividad económica que desarrolla.

2.2.3. Devoluciones Automáticas

Resultado: Este procedimiento nuevo en Colombia es muy común en otros países, donde el contribuyente tiene fe y confianza en su sistema impositivo porque con la misma facilidad con que paga sus obligaciones tributarias, el mismo sistema en caso de tener valores a favor, por mayores pagos o deducciones, el reintegro de estos recursos es rápido, fácil y en algunos casos automático, sin someterse a lo tedioso que es una operación de fiscalización y de crítica a sus declaraciones tributarias.

En el informe se muestra que, de un total de 76.070 solicitudes de devolución abreviada, por valor de \$21.427.6 millones se cristalizaron en hechos reales para los contribuyentes 32.545 procesos por valor de \$12.174.4 millones, o sea el 56.8% de los montos solicitados.

2.2.4. El Rut digital y la firma electrónica

Resultado: Esta nueva forma de tramitar el registro único tributario permitió la inclusión y la actualización de los contribuyentes y se han acogido 404.760 personas que ven en estos procesos digitales y en línea una facilidad de acceso a sus obligaciones y que, además, no implica el riesgo de contagios en esta pandemia.

2.3. AVANCES EN REGULACIÓN FINANCIERA

2.3.1 simplificación del régimen de inversiones de las administradoras de fondo de pensiones (AFP)

Resultado: El RAIS entendido como el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, sufrió un grave revés durante el año 2020 por la caída de las cotizaciones en las bolsas de valores y ese es un hecho de innegable impacto sobre el respaldo de las pensiones de los trabajadores, por lo que el Gobierno dictó una serie de medidas tendientes a aminorar el impacto de la crisis en los ahorros individuales, facilitando la diversificación de portafolios, que aminoren el riesgo; ampliar la gama de portafolios, ya que en la actualidad sólo se ofrecen tres dependiendo del riesgo y de la proximidad para pensionarse; eliminar la modalidad del retiro programado que anticipaba la pensión, para casos inferiores a 5 salarios mínimo; buscar la representatividad de los afiliados en los órganos de dirección de las AFP, como mecanismo de defensa de los intereses de los pensionados y estimular la competencia entre administradoras, lo cual abre la puerta para que entren nuevas entidades al mercado.

2.4. SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA COYUNTURA COVID-19

Resultado: En el documento que entrega el Ministerio de Hacienda, pone de manifiesto la labor desarrollada por la Superintendencia financiera con la expedición de 43 circulares externas al sistema financiero para proteger al consumidor financiero, farfaría mostrar el avance en los procesos de control ejercido por la Superintendencia, ya que existe una parte de los usuarios que se han quejado de la forma y de eficacia real de las medidas planteadas por el Gobierno para amortiguar el impacto de la pandemia y que no se han visto reflejadas en las condiciones de alivio para sus obligaciones financieras por parte de los bancos e instituciones financieras.

CAPÍTULO 3.

ADMINISTRACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La ejecución presupuestal se efectuó en un contexto económico muy diferente a los anteriores debido a las consecuencias generadas por la pandemia COVID-19 que obligó a cambiar las reglas para enfrentar nuevos retos en los cuales había que tomar decisiones tendientes a proteger el tejido empresarial, protección a la población más vulnerable, generación de empleo y ahora en una lucha incansable por reactivar la economía, todo esto teniendo en cuenta que había que tener una responsabilidad fiscal acorde con la realidad económica del país.

3.1 GESTIÓN PRESUPUESTAL PARA AFRONTAR LA PANDEMIA: PRESUPUESTO DE EMERGENCIA POR COVID - 19

Frente a la pandemia, la incertidumbre global por la baja demanda global, llevaron a una fuerte contracción de la producción de bienes y servicios en todos los países teniendo bajas proyecciones de crecimiento. En 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia presentó una contracción de 6,8 %, la contracción económica más fuerte de su historia moderna. Esta crisis económica empezó con choques de oferta por causa de las medidas de confinamiento y cierres sectoriales.

La incertidumbre sobre el comportamiento epidemiológico del nuevo coronavirus obligó a la revisión al alza del presupuesto de emergencia desde su adopción, tras la primera declaratoria de Emergencia Social, Económica y Ecológica el 17 de marzo del 2020. Los pilares legales de la programación del presupuesto para la emergencia por COVID-19 son las dos declaratorias de Emergencia efectuadas por el Gobierno nacional en 2020 (Decretos Legislativos 437 y 637 de 2020), la Ley 2060 de 2020, que busca proteger la solvencia financiera de las empresas mediante apoyos al pago de sus nóminas, y la Ley 2063 de 2020 que decreta el PGN 2021.

Del total asignado en el PGN 2020, \$44,4 billones, un 91,3 % (\$40,5 billones) quedó programado en el FOME.

Al culminar el quinto mes de 2021, la totalidad del presupuesto de emergencia por COVID-19 fue de \$47,5 billones. Además de las asignaciones efectuadas en el PGN 2020, en el PGN 2021 se asignaron \$3,2 billones para impulsar la reactivación económica, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 2063 de 2020. Así las cosas, en 2021 las asignaciones del FOME suman \$21,7 billones, cifra equivalente a 1,06 % del PIB, así: \$18,5 billones del total programado en 2020, que quedaron sin comprometer y se adicionaron al PGN 2021 mediante autorización del Decreto 085 de 2021; y \$3,2 billones programados en la Ley 2063 de 2021.

En los cinco primeros meses de 2021 del monto total asignado al FOME se había comprometido 44,7%, obligado 28,2 % y pagado 27,9 %.

El total comprometido ascendió a \$9,88 billones, el monto de las obligaciones sumó \$6,11 billones y los pagos totalizaron \$6,04 billones. Las asignaciones vigentes pendientes de ser comprometidas durante los siete meses que faltan para que culmine la vigencia fiscal 2021 ascendieron a \$11,97 billones.

3.2 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

La documentación del presupuesto puesta a consideración legislativa y pública es amplia y cumple con la mayoría de las buenas prácticas internacionales y los elementos importantes de la información fiscal y del presupuesto se ponen a

- Adopción de Estándares Internacionales de clasificación presupuestal

CCP, lo cual hizo necesario realizar cambios en materia normativa incluyendo la modificación del Decreto Único Reglamentario del EOP (Decreto 1088 de 2015) y la adopción del CCP como base de todos los sistemas de codificación de los diferentes clasificadores presupuestales que se utilizan para definir, tanto las transacciones de ingreso, como las de gasto, en los lapsos de programación, aprobación, ejecución y seguimiento del presupuesto.

En 2021, el PGN cumple tres vigencias fiscales utilizando este nuevo set de clasificadores, con la actualización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), en términos de las

funcionalidades requeridas para soportar estos nuevos requerimientos de información, en las etapas de programación, aprobación y ejecución. A lo largo de este periodo se ha establecido el uso del CCP con la atención continua a las entidades desde la DGPPN.

Para los demás ámbitos del sector público, durante el 2020 se llevó a cabo un trabajo conjunto entre el MHCP, en cabeza de la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF) y la DGPPN, y la Contraloría General de la República (CGR), donde se definieron los clasificadores de concepto de ingreso y objeto de gasto del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas (CCP-ET) y del Catálogo Integrado de Clasificación Presupuestal (CICP), en armonía con el marco presupuestal vigente, estándares internacionales y la estructura ya adoptada por el PGN.

Actualmente, la CGR y la DAF buscan definir, de manera conjunta, un reporte único de información presupuestal, que sea útil para las dos entidades, en el marco de racionalización de reportes de las entidades territoriales, lo cual constituirá una mejora del actual Formulario Único Territorial (FUT).

3.3 PORTAL DE TRANSPARENCIA ECONÓMICA E INFORMES A LOS CIUDADANOS

El presupuesto ciudadano se convirtió en una herramienta de transparencia presupuestal según la OECD, una parte importante de la transparencia radica, por un lado, en que la información sea pública, gratuita y de fácil acceso y, por otro, en los esfuerzos del ejecutivo para que los ciudadanos y el público en general tengan un mejor entendimiento del proceso presupuestal. En virtud de ello, la DGPPN se ha puesto en la tarea de publicar el documento Presupuesto Ciudadano que presenta la información presupuestal de manera sencilla, didáctica y muy concreta. Esta se encuentra disponible en el Portal de Transparencia Económica (PTE) en el enlace Presupuesto Ciudadano.

El Portal es una herramienta que busca divulgar el buen uso de los recursos públicos del nivel nacional haciendo visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar. El Portal de Transparencia Económica (PTE) está abierto al público sin restricción alguna y allí se puede consultar la trazabilidad del gasto a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). También se muestran los datos históricos con cortes mensuales, mes a mes y acumulado mensual, por sectores y órganos que componen el PGN.

Así las cosas la información disponible en el PTE es actualizada diariamente y proviene de los Sistemas Integrados de Información Financiera -SIF Nación y de Contratación Pública - SECOF, lo que garantiza su transparencia, completitud y oportunidad.

El Portal no solo muestra hoy en día la ejecución financiera de desembolsos de todos los contratos de entidades públicas del orden nacional, sino la etapa precontractual de esos gastos gracias al enlace con SECOF. Así mismo, se ha publicado el reporte piloto de ejecución física de dichos contratos, esto es, la recepción de bienes y servicios asociados a los desembolsos descritos. Gracias al énfasis reciente en la información de las regiones, se han publicado los contratos suscritos por alcaldías y gobernaciones desde el año 2017. En este sentido, se ha fortalecido una política clara y activa para

mejorar la transparencia del proceso presupuestal y la información fiscal haciéndolos más accesibles y comprensibles para los ciudadanos a través del PTE y del SECOF.

Por otro lado, la página web del Ministerio de Hacienda hace públicos los informes detallados del anteproyecto de presupuesto de cada vigencia, el proyecto de ley de presupuesto y sus documentos soporte. Este mismo sitio web publica informes mensuales sobre la ejecución del PGN del año en curso, que dan cuenta de las modificaciones presupuestales realizadas, los compromisos de gasto adquiridos, las obligaciones de pago contraídas y los giros efectuados. También divulga información sobre la programación y ejecución del presupuesto del SGR, lo cual permite a los ciudadanos tener una visión más completa del presupuesto público.

3.4 LEY REGLAMENTARIA DEL SGR Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO BIENAL DEL SGR 2021-2022

La gestión presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se aceleró en línea con su reforma Acto Legislativo 005 de 2019, la cual tuvo como objetivo:

- i) Fortalecer la capacidad de inversión de las entidades territoriales beneficiarias de asignaciones directas y de los municipios más pobres del país;
ii) Mantener estable la inversión de impacto regional; y
iii) Optimizar los recursos de funcionamiento del sistema.

Este presupuesto bienal ha sido el primero que se cimenta a la ley recientemente aprobada donde se dieron cambios relevantes en su composición y distribución. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respecto al presupuesto del SGR lo ha determinado por la Ley 2056 de 2020 que reglamenta este Acto Legislativo. Su texto fue producto de las consultas previas con las comunidades en todo el país, de un amplio y juicioso debate en el Congreso de la República, y refleja plenamente los acuerdos alcanzados para su aprobación. Esta ley establece, entre otros aspectos, los criterios de distribución y asignación de las regalías entre los diferentes conceptos de gasto señalados en el artículo 361 constitucional, que fueron la base para la elaboración de la Ley bienal de presupuesto del SGR 2021-2022.

El presupuesto del SGR se aprobó por un valor de \$17,3 billones (Ley 2072 de 2020). Posteriormente se le adicionó la suma resultante de los saldos no ejecutados de la vigencia 2019-2020, el saldo del mayor recaudo del bienio 2017-2018 y el desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilización con ocasión de la caída drástica de los ingresos del SGR en el año 2020 (Decretos 317 y 332 de 2021), por \$18,6 billones. Así, para el bienio 2020-2021 se cuenta con:

- Presupuesto total de \$36,8 billones (3,6% del PIB), de los cuales;
\$35 billones financiarán proyectos de inversión.
\$792 mil millones se ahorrarán a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y del Fondo para el Ahorro Pensional Territorial (FONPET), y

- \$957 mil millones cubrirán los gastos de Administración del SGR y el Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SSEC).

Por otro lado, el giro de los recursos se da cuando se efectúa el pago a destinatario final contribuye a un manejo eficiente de los recursos del SGR y genera grandes beneficios para las entidades territoriales, no sólo en términos de transparencia sino también de rentabilidad y disminución de costos de transacción bancaria, de conformidad con lo señalado en el Boletín Macro Sectorial No. 11 del 22 de enero de 2016 de la Contraloría General de la República. Por otra parte, el registro de esta información en el SPGR facilita la elaboración de informes presupuestales y contables para los organismos de seguimiento y control y permite el monitoreo a la ejecución financiera de estos recursos. La ejecución financiera de los recursos del Sistema General de Regalías al término de la vigencia 2019-2020

3.5 SOSTENIBILIDAD FISCAL COMO MOTOR DEL PACTO POR LA DESCENTRALIZACIÓN

Por supuesto, el manejo de la regla fiscal en el país, permite que con disciplina fiscal aplicable al nivel subnacional de gobierno, así como el conjunto de medidas implementadas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia económica y sanitaria, evitara que el choque macroeconómico por cuenta de la pandemia del COVID-19 pusiera en riesgo la sostenibilidad fiscal de la nación y por supuesto las entidades territoriales.

La caída de los ingresos de las entidades territoriales ponía en riesgo el cumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento definidos por la Ley 517 de 2000 (relaciones entre gastos de funcionamiento con respecto a ingresos corrientes de libre destinación, según la categoría presupuestal). No obstante, el decreto 578 de 2020 estableció una cláusula de escape transitoria, permitiendo que aquellas administraciones territoriales que superaran los límites ante la caída de los ingresos corrientes de libre destinación como consecuencia de la pandemia, no se vieran expuestas a las restricciones de apoyo financiero de la Nación o de acceso al crédito.

En el marco de la emergencia económica y sanitaria se orientó la elaboración de los Decretos Legislativos 461, 512 y 676 de 2020. Estos decretos se convirtieron en la principal herramienta financiera de las entidades territoriales para contrarrestar los efectos de la pandemia. Las principales disposiciones contenidas en los mismos se detallan a continuación:

- Reorientación de rentas con destinación específica legal, distintas a las señaladas en la Constitución Política, para conjurar los efectos de la pandemia (incluidos gastos de funcionamiento con recursos del balance, utilidades y excedentes financieros);
Facultades a los mandatarios para reducir tarifas de impuestos;
Autorización temporal a gobernadores y alcaldes para realizar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales para efectos de atender la ejecución de recursos;

- Créditos especiales de tesorería para dotar de liquidez a las entidades territoriales con montos y plazos mayores a los convencionales

3.6 ADMINISTRACIÓN DEL PORTAFOLIO DE EMPRESAS Y PARTICIPACIONES ACCIONARIAS

El año 2020 fue un año retador no solo para Colombia sino para todo el mundo, donde hubo que tomar decisiones para adaptarse a los nuevos desafíos generados por la pandemia, y gracias al amplio portafolio de la Nación, y la capacidad de adaptación que fue un apoyo importante para la mitigación de los efectos derivados del choque económico, y en protagonistas para la reactivación productiva.

Así las cosas la Nación tiene participación directa en 34 empresas, en las cuales cuenta con una participación mayoritaria en 26 de ellas y una participación minoritaria en 8. En estas 34 empresas, con una inversión cercana a \$74,7 billones según la suma del valor patrimonial contable de cada compañía, siendo el Grupo Ecopetrol la empresa más representativa del portafolio, porque fue una de las pocas empresas de la industria petrolera mundial que presentó utilidades para el año.

Es importante resaltar que durante el año 2020 se elaboró el Manual de Gestión de Empresas con Participación Estatal, con el cual se busca que el Gobierno nacional pueda actuar de manera más informada y contribuir de forma más eficiente a través de la DGPE a la generación de valor económico y social por medio del direccionamiento, monitoreo y diseño de estrategias para las transformaciones empresariales en el portafolio de empresas. En consecuencia, se avanzó en las estrategias para capturar sinergias y eficiencias entre empresas, centralizar la propiedad accionaria y poder movilizar recursos invertidos en activos hacia las prioridades de inversión del Estado. Entre otras, se incluye el proceso de centralización de acciones y/o vinculación de las empresas que se encuentran en propiedad de otros ministerios o departamentos administrativos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otra de las decisiones importantes fue la creación del Grupo Bicentenario como una sociedad de economía mixta, de régimen especial y se encuentra vinculado al MHCP, con el fin de garantizar la unidad de propósito y dirección en la administración y gestión de las empresas del portafolio y, en consecuencia, una mayor eficiencia en la administración de recursos públicos, según recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Actualmente, la Nación cuenta con participación en catorce (14) empresas del sector financiero.

Con respecto a la conformación del Grupo, el pasado 24 de septiembre se formalizó el aporte en especie por parte de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de las primeras seis entidades por un valor de \$7.815.273.860, las cuales se relacionan a continuación:

Banco Agrario de Colombia S.A. - Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancolombia 123 Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario - Finagro Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Fintender Fondo Nacional de Garantías S.A. Financiera de Desarrollo Nacional S.A. de esta manera se inició un proceso para la construcción del grupo y su modelo de operación con las entidades que hacen parte de éste.

3.7 GENERANDO RENTABILIDAD A TRAVÉS DE LA GESTIÓN EFICIENTE DE ACTIVOS DEL ESTADO

De otra parte, se continúa contribuyendo con el saneamiento de los estados financieros de las entidades públicas, la optimización, gestión y recuperación de recursos destinados a la gestión de activos. En lo que respecta a la línea de cartera, CISA en concordancia con su misión, compró 36.037 obligaciones de las entidades públicas, cuyo saldo de capital de cartera asciende a \$130.532 millones de pesos, con períodos de mora que superan los 180 días lo que la convierte en recursos de difícil recuperación. Así mismo, en cuanto a la recuperación de la cartera adquirida, se ha logrado suscribir acuerdos de pago con más de 21.151 deudores, lo que ha permitido el recaudo de \$86.137 millones de pesos.

Lo anterior es importante resaltar que por medio de este mecanismo se logró ofrecer a sus deudores una serie de alivios financieros en concordancia con las políticas del Gobierno nacional para hacer frente a la coyuntura económica del país.

Respecto de la gestión inmobiliaria durante el periodo en mención, se adquirieron 26 inmuebles por valor de \$130.193 millones de pesos (valor avalúo comercial), se realizó la comercialización de 478 inmuebles por valor de \$150.440 millones de pesos y a su vez se movilizó 81 inmuebles de las entidades del Estado por valor de \$11.945 millones de pesos.

Es así como durante el periodo en mención, CISA celebró contratos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Transporte y Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de enajenar participaciones minoritarias de dichos ministerios en Sociedades Portuarias, Terminales de Transporte y Centros de Diagnóstico Automotriz, entre otros.

CAPÍTULO 4. SOLIDARIDAD – EQUIDAD

4.1. SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determina que a través de la implementación de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs), se ha evidenciado un incremento en la cobertura de este Sistema Social Complementario, pasando de 1.271.050 vinculados en 2018 a 1.500.228 en el primer trimestre de 2021. Así mismo, a pesar de 3.972 anualidades vitalicias expedidas hasta el año 2017 a 32.752 reconocidas hasta lo corrido del año 2021, la cual, conforme lo expresa el ministerio, es la posibilidad de trasladar los recursos derivados de la indemnización sustitutiva o de la devolución de saldos al mecanismo de beneficios económicos periódicos, de forma tal que sumados al 20 % del incentivo económico reconocido por la Nación sobre esos saldos, puedan adquirir una anualidad vitalicia de hasta el 85 % de un SMLMV.

Frente al subtema titulado como Formalización del mercado laboral - Generación de cultura de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), deja claro el informe que desde el 2 de abril de 2020 e consecuencia de la emergencia causada por el COVID-19 se suspendieron los términos en procesos tales como: de determinación oficial de los contribuyentes parafiscales de la

protección social, ni adelantó gestiones persuasivas en contra de personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza que estuvieran obligadas al pago de los aportes; igualmente, permanecieron suspendidos los procesos de determinación, discusión y cobro de las obligaciones que estuvieran en curso en el estado en que se encontraban al inicio de la medida; esta suspensión duró hasta el 15 de marzo de 2021.

Consideramos importante las acciones de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) ya que, según el Informe, adelanta estudios y análisis que permitan entender mejor al comportamiento de los actores del sistema e identificar fallas y posibles mejoras en su estructura considerando diversas variables. Lo mismo, que la elaboración y publicación mensual del Boletín de Evolución de las Cotizaciones al SPS, que se inició en 2020, y que permitió que en este año se elaborara un modelo que permite identificar los "nuevos vulnerables" producto de la coyuntura del COVID-19 y encontrar las características que influyen en esta vulnerabilidad de manera que sea posible obtener grupos de la población a los cuales la política social no haya logrado atender, pero que deberían ser objeto de nuevos programas de protección al empleo. También el ejercicio de caracterización de evasores omisos e inexactos, para definir acciones focalizadas y diferenciadas para cambiar su comportamiento.

Por último, frente a este tema, el informe menciona la Unificación de la Historia Laboral de los colombianos a través del Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETL), que ha permitido que de 440.703 solicitudes de certificaciones, el 96,61% hayan finalizado el trámite y el 3,39 % restante, es decir 15.447, se encuentre en proceso de expedición por parte de las entidades certificadoras.

4.2. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN RIESGOS LABORALES

En desarrollo de los decretos legislativos asociados a la emergencia económica, social y ecológica se transfirieron recursos del orden de \$10.109 miles de millones que han permitido mantener la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas que perdieron su empleo durante la emergencia sanitaria, ampliar la oferta hospitalaria, especialmente en lo relacionado con la ampliación de Unidades de Cuidados Intensivos e Intermedios, apoyo a la operación corriente de los hospitales públicos, compra de elementos de protección personal y pagos por disponibilidad que permitieron que los prestadores de servicios en salud no usaran las Unidades de Cuidados Intensivos e Intermedios y las mantuvieran disponibles para los pacientes con COVID-19. Adicionalmente, se apropiaron los recursos para la ampliación de la capacidad y la realización de pruebas diagnósticas, apoyo económico temporal para los afiliados del régimen subsidiado con diagnóstico confirmado de COVID-19, bonificación para el talento humano en salud que preste servicios de atención a pacientes confirmados o sospechosos de COVID-19, la financiación del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS), así como la adquisición de vacunas para más de 40 millones de personas.

En lo relacionado con la gestión de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC (Unidad de Pago por Captación), el mecanismo de cobros fue reemplazado por los techos o presupuestos máximos (artículo 240 de la Ley 1955 de 2018), a través de los cuales la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) transfiere anticipadamente a las EPS un monto en función de los afiliados que tengan y de su carga de enfermedad. Este mecanismo no solo incentiva el uso eficiente de los recursos sino, además, genera liquidez en el SGSSS y no permite, por girarse anticipadamente, la acumulación de pasivos. Los techos o presupuestos máximos entraron en vigor a partir de marzo de 2020. Para la vigencia 2020 se apropiaron recursos del orden de \$4.206 mil millones, para los meses de marzo a diciembre; para 2021 la apropiación por este concepto ascendió a \$5.051 mil millones.

4.3. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social ha venido desde el 2018 implementando gradualmente los trámites en línea para las entidades territoriales a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, iniciando con el trámite de "Requisitos Habilitantes" y la devolución de recursos excedentes de los sectores Educación y Propósito General del FONPET, desde 2018 con el pago de nómina de pensionados, a partir de 2019 con el pago de bonos pensionales, y durante las vigencias 2020 y lo corrido de 2021 se han adelantado ajustes y actualizaciones a los retiros y devoluciones habilitados en línea, así como a los correspondientes procedimientos y guías, los cuales fueron publicados en la página web del MHCF.

4.4. PROGRAMA DE HISTORIAS LABORALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (PASIVOCOL)

Para el segundo semestre de 2020 en el Sistema Unificado de Pasivos Pensionales Territoriales (SUPPT) se encuentra en plena operación el módulo para el cálculo actuarial y los reportes de Entidades territoriales, por lo cual se procedió a la creación de todos los usuarios de las entidades territoriales del país. Así mismo, se continúa avanzando en la articulación con Cetli y en la entrega de la base de datos consolidada como fuente de inicios a Cetli.

4.5. MEDIDAS PARA ATENDER LA EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica se explotaron los decretos legislativos 538 de 2020 y 800 de 2020 con el objeto de consolidar una estrategia de protección social en salud y atención de la emergencia sanitaria fundamentada sobre cinco ejes: i) ampliación de la oferta en salud; ii) aseguramiento en salud; iii) salud pública; iv) fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS); y v) implementación de la estrategia de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (PRASS).

FONPET

En el marco de la Emergencia Económica y Social se tomaron diferentes medidas para atender la Emergencia, unas permitiendo que el FONPET pudiera prestarle recursos a la Nación y otras permitiendo que las Entidades Territoriales pudieran tener mayor liquidez para afrontar la emergencia. Entre estas últimas medidas unas permiten que las Entidades aportarán menos recursos al FONPET y otras que pudieran realizar mayores desahorros de excedentes y de recursos para el pago de la nómina de sus pensionados.

Préstamo de recursos a la Nación: El FONPET le prestó al FOME \$1,2 billones con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

Possibilidad de reorientación de rentas: Los gobernadores y alcaldes fueron facultados para reorientar rentas de destinación específica, a excepción de las rentas cuya destinación específica haya sido establecida por la Constitución Política. En el caso del Decreto Legislativo 461, la reorientación se autorizó para llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia, facultad que tuvo como fecha límite el 31 de diciembre de 2020 (Sentencia C-169 de 2020), y por otro lado, en el caso del Decreto Legislativo 678 de 2020, expedido en el marco de lo establecido en el Decreto 637 de 2020, para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, la facultad se extendió hasta el 31 de diciembre de 2021.

Mayores recursos de desahorro de excedentes y de pago de nómina de pensionados

En la vigencia 2020 se incluyó el artículo 126 dentro de la Ley de Presupuesto General de la Nación 2021, con el fin que las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 100% de su pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET, podrían retirar esos recursos que superaran dicho porcentaje después de descontar los recursos necesarios para cubrir el 100% de los pasivos de los sectores Salud y Educación. En aplicación de este artículo, el total de excedentes solicitados por las entidades territoriales ascendieron alrededor de un billón de pesos. Por su parte, la Ley 2036 de 2020 en su artículo 42 aprobó que para la vigencia 2021 las entidades territoriales pudieran financiar el 100% de las Mesadas Pensionales con recursos FONPET.

4.6. PROGRAMA ESPECIAL DE SUBSIDIO A LA NÓMINA: PAEF Y COMPLEMENTARIOS

Por medio de los Decretos Legislativos 639 de 2020 (modificado por el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020 y el Decreto 815 del 4 de junio) se crearon los Programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y los programas complementarios de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) y Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual. Posteriormente, la Ley 2060 del 22 de octubre de 2020, amplió la duración del PAEF hasta marzo de 2021 y del PAP para apoyo al segundo pago de la prima de servicios de 2020. Adicionalmente, esta Ley incluyó un incremento del subsidio hasta del 50% del salario mínimo para la porción de empleadas mujeres del postulado y para los beneficiarios que correspondan a los sectores turístico, hotelero y de gastronomía, y las actividades artísticas, de entretenimiento y recreación.

<p>El principal resultado del PAEF es haber contribuido a proteger 4,1 millones de empleos en medio de la pandemia, beneficiando a 142.624 empleadores con subsidios por más de \$6,8 billones. Dentro del portal dispuesto para la difusión de procedimientos y resultados al programa, se puede conocer el detalle de la caracterización de beneficiarios por sector económico, ubicación geográfica, género y grupo etario.</p> <p style="text-align: center;">4.7. PROGRAMA INGRESO SOLIDARIO</p> <p>Creado con el fin de llegar a tres millones de personas en situación de vulnerabilidad y que no hacían parte de otros programas sociales. Por una parte, este esquema viabilizó la inclusión financiera de casi un millón de personas, y por otra, logró realizar a través del abono directo a la cuenta de los beneficiarios la entrega de las ayudas establecidas. El diseño del esquema de pagos utilizado se ideó buscando evitar el desplazamiento y aglomeraciones de los ciudadanos en cumplimiento de las normas de la emergencia sanitaria y promover el acceso y uso a productos financieros.</p> <p>Dentro de los resultados más relevantes del Programa Ingreso Solidario bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encuentra el uso de los productos digitales, el 62% de los beneficiarios realizaron compras, recargas de celular, pagos o transferencias, lo cual da inicio a históricas transacciones en el sistema financiero y les permitirá en un futuro acceder a productos más sofisticados como el crédito o los seguros. Adicionalmente, el 45% de los beneficiarios depositaron recursos en sus productos financieros, lo cual muestra que una vez se realiza la apertura de estos, las personas encuentran utilidad y confían en el producto.</p> <p>Concluye el capítulo 4 con la tabla 37 sobre los Decretos legislativos con incidencia tributaria en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, Enuncian 13 decretos con su objeto y un enunciado del contenido de cada decreto.</p> <p>ANEXO. Apoyo a la Labor Legislativa</p> <p>Teniendo en cuenta el gran número de iniciativas a las cuales el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo seguimiento, conforme corte al 1º de junio de Crédito Público 2021, a 1.014 proyectos de ley en curso, de los cuales 157 proyectos pertenecen a la legislatura 2019 – 2020 y 857 proyectos pertenecen a la legislatura 2020 – 2021, es difícil hacer un análisis estimativo en el informe que se presenta al Congreso de la República, sin embargo, sería importante la creación de un banco de datos con los conceptos emitidos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para tener una aproximación a los aspectos que se tienen en cuenta para realizar el análisis de impacto fiscal, y también para enfatizar en la Regla fiscal.</p> <p>Por último, sería muy enriquecedor para nuestro trabajo legislativo, se pudieran realizar unas capacitaciones o entregar unos anexos de tipo académico del Sistema Tributario y del Sistema Presupuestal Colombiano, con el fin que junto a nuestras Unidades de Trabajo Legislativo estemos actualizados con las temáticas a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p style="text-align: right;"><small>Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 32</small></p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO 5. DICTAMEN</p> <p style="text-align: center;">Dictamen Del Capítulo Primero</p> <p>En 2020, la llegada del COVID-19 al país y el contexto de alta incertidumbre global llevaron a una fuerte contracción de la producción de bienes y servicios, provocando revisiones a la baja en las proyecciones de crecimiento. Esta crisis económica empezó con choques de oferta por causa de las medidas de confinamiento y cierres sectoriales. Sin embargo, estos choques desencadenaron una afectación en la demanda dado los despidos, la consecuente disminución en el ingreso de los hogares y el cambio en los patrones de consumo, que amplificaron el choque inicial.</p> <p>La pandemia de COVID-19 implicó el mayor desajuste fiscal del país de los últimos años y sus efectos adversos persisten en 2021. La implementación en el corto plazo de acciones gubernamentales que contribuyan a la reactivación económica y la protección de los segmentos más vulnerables de la población es clave para evitar que los efectos derivados de la coyuntura se profundicen y materialicen de forma permanente.</p> <p>Como respuesta al entorno económico se crearon mecanismos gubernamentales para hacer frente a la crisis y proteger el empleo, como el Programa de Apoyo al Empleo (PAEF) y el Programa de apoyo al pago de la prima de servicios (PAP). Por un lado, durante el 2020 el PAEF logró beneficiar a más</p> <p style="text-align: right;"><small>Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 33</small></p>
<p>de 140 mil empleadores asociados a 3,9 millones de empleados y el PAP benefició a más de 65 mil empleadores asociados a 860 mil empleados, concentrados en las ramas de comercio e industrias manufactureras, sectores que tuvieron una participación importante en el total de ocupados para 2020 (30 %).</p> <p>El Banco de la República adoptó medidas adicionales con el objetivo de garantizar la liquidez en los mercados financiero y cambiario, así como garantizar el correcto funcionamiento del sistema de pagos.</p> <p>Teniendo en cuenta que la pandemia del Covid 19 afectó el normal desarrollo de todas las actividades, al paralizar no solo el país sino al mundo entero, se observa un avance en la estructuración y financiación de los proyectos de infraestructura durante estos dos últimos años, tal como ocurre con los proyectos 6G de gran importancia para la nación, que actualmente se encuentran estructurados y pendientes de que se inicien los respectivos procesos de contratación pública, que de no iniciarse en el último semestre de este año, no alcanzarán a ser ejecutados por este gobierno que esta finalizando.</p> <p>Es necesario resaltar, la importancia de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) como banco de desarrollo, promotor de la infraestructura, mediante la estructuración, asesoría y líder financiero de proyectos, tales como: Concesiones viales 4G, programa para el cual se han aprobado desde 2016 hasta mayo de 2021 un total de \$4,7 billones, de los cuales se ha dado el cierre financiero de 12 proyectos por un total de \$28 billones, siendo la FDN prestamista con \$3 billones en deuda sanior y cerca de \$1 billón en líneas de liquidez. A pesar de los buenos resultados arrojados en este punto no se discriminan por año los proyectos ejecutados, ni la ubicación geográfica de cada uno de ellos.</p> <p>Así mismo, se resalta la importancia de Findeter como banco de desarrollo que ha beneficiado a las entidades territoriales con la financiación de 781 proyectos en 158 municipios de 30 departamentos, que se clasifican en 12 diferentes sectores de la economía colombiana, puntualizando que los principales desembolsos se hicieron en los sectores de infraestructura energética, desarrollo urbano, salud, educación, transporte y agua y saneamiento básico.</p> <p>Findeter estructuró diversas líneas de crédito para movilizar recursos con el fin de responder rápida y efectivamente en la mitigación de los impactos negativos que ha originado la pandemia. A la fecha, se han desembolsado \$2,1 billones.</p> <p>A pesar de señalar un número de proyectos ejecutados y terminados no discrimina la ubicación geográfica de los mismos, igualmente sucede con los programas de vivienda gratuita y Viviendas de Interés Prioritario para Ahorroadores en los que solo indica cuántas familias fueron beneficiadas.</p> <p>Respecto al programa Casa Digna Vida Digna, tenemos que hasta ahora se está iniciando la ejecución de los contratos, con la suscripción de las actas de inicio de obra.</p> <p>En cuanto a la Rehabilitación y construcción de viviendas en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se observa que esta muy lento el proceso ya que a la fecha solo se</p> <p style="text-align: right;"><small>Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 34</small></p>	<p>cuentan con 527 viviendas rehabilitadas de las 8777 unidades de vivienda para rehabilitar y faltando las 1.160 por construir.</p> <p>Se observan muchos proyectos ejecutados de acueducto y en ejecución de alcantarillado, que aspiramos que culminen antes de que termine el periodo Presidencial del Dr. Ivan Duque para que se vean los resultados y se evidencia la mejora en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las regiones.</p> <p>En lo referente a la infraestructura social, actualmente hay 114 proyectos en ejecución, los cuales no están identificados en el documento y no tenemos certeza que culminen durante este periodo presidencial.</p> <p>Respecto a infraestructura para la adaptación, se ha beneficiado a la población más vulnerable del país con los megaproyectos entregados; así mismo, se observó que 187 proyectos fueron identificados con dificultades, con corte a mayo de 2021, se logró reiniciar el 83 %, de los mismos, de los cuales el 45% ya fueron entregados y los restantes fueron reiniciados y se encuentran en ejecución, el 17% restante entrara a trámite judicial. Se observa que se logró sacar adelante muchos de los proyectos que presentaban dificultades pero se hace necesario delimitar la problemática presentada en el 17 % restante para que a futuro no se incurra en los mismos errores o dificultades y determinar las causales.</p> <p>Finalmente, en lo referente al transporte masivo es necesario anotar que se observó poca ejecución presupuestal del rubro asignado para tal fin, a la fecha se ha ejecutado el 28,3% y no se ha comprometido el rubro restante, es importante que se adelanten los procesos contractuales necesarios, atendiendo la planeación previa, para lograr comprometer estos rubros antes de que culmine el periodo presidencial para que sean ejecutados y culminados.</p> <p style="text-align: center;">Dictamen Del Capítulo Segundo</p> <p>El informe describe una serie de procesos y determinaciones adoptadas por el Gobierno Nacional frente a la pandemia en materia de instrumentos para buscar canales de financiación, lamentablemente carece de cifras que permitan evaluar la certeza de las determinaciones adoptadas.</p> <p>En materia de deuda pública, no muestra qué pasó con las apropiaciones previstas para atender de forma ordinaria los compromisos de pago del año 2020, y soportar las diferentes alternativas de financiación que se evaluaron, antes de tomar la decisión de aplazar la redención de títulos y contraer deuda externa, ya que esta determinación iba a incidir en forma directa con la calificación del riesgo y en el deterioramiento de las condiciones de tasa de interés de los créditos que se venían contratando. Esto pudo atenuarse con políticas de austeridad impactante sobre el gasto, en especial las adquisiciones de bienes que podían aplazarse o redefinirse, igual sobre algunos proyectos de inversión y ejercer una mayor presión sobre la tributación que correspondía al año 2019, que fue positivo para la economía,</p> <p style="text-align: right;"><small>Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 35</small></p>

Si bien, buscar un mayor peso en la financiación con deuda interna puede atenuar el impacto de las variaciones en tasas de cambio, el no aplicar la regla fiscal, puede entenderse como una política de desbordamiento de la deuda y como compromiso real y exigible, que va a condicionar en el futuro presupuestos de inversión y de gasto social.

La situación desesperada por el impacto de la pandemia creó el ambiente para suponer que con medidas poco contraccionistas, se disparara el déficit fiscal, dado que primaba la salud pública y garantizar un ingreso de subsistencia para aquella población que perdió un empleo, debería haber sido muy prudentes con la política de subsidios, gastos militares, y demás gastos que no estovieran encaminados a restituir una producción real que generase empleo productivo e ingreso no inflacionario.

Hubiese sido interesante conocer la gama de opciones que tuvo el Gobierno para tomar estas decisiones y evaluar su incidencia y oportunidad. Muchas de las determinaciones que se presentan son innovadoras y seguramente positivas, pero no hay un ejercicio académico de respaldo con cifras para tales determinaciones y poder analizar si deben catalogarse con transitorias o por el contrario, exigen un desempeño mayor en el mediano y largo plazo.

Dictamen Del Capítulo Tercero

Después de haber revisado la información, y teniendo en cuenta los retos planteados por la pandemia, los movimientos realizados y la decisiones tomadas por el Gobierno Nacional hacerle frente a la crisis sin precedentes, fueron acordes a la realidad económica y con la prudencia del caso, fueron acordes a la normalidad vigente y se concluye que el Informe presenta razonablemente la información en todos los aspectos de importancia material.

Dictamen Del Capítulo Cuarto

Es importante que frente al tema de la formalización del mercado laboral y la generación de cultura de pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), el Ministerio no sólo nos entregue las cifras del cálculo de evasión, sino un comparativo al menos de los tres últimos años, para poder determinar una línea de comportamiento, y en cuál subsistema, como salud o pensión, es donde más se evade su pago, adicionalmente, siendo un Informe de agosto de 2021, nos produce desconcierto recibir información tan ilimitada, puesto que, no se desarrolló el año 2020, como complemento del tema sería de gran ayuda para nuestra labor legislativa contar al menos con los enlaces del Boletín de Evolución de las Cotizaciones al SPS. (UGPP)

El enfoque de la formalización del mercado laboral, sólo se abordó desde los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), no se toma en cuenta el comportamiento del mercado laboral en las

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 38

diferentes ciudades, ni desde una perspectiva de derecho comparado, tampoco diagnóstica que tipo de debilidades afronta y cuál sería la perspectiva en el corto y mediano plazo.

En el tema del Sistema de Riesgos Laborales, el informe tiene un análisis muy breve para la gran transformación que se está presentando a causa de la COVID-19, puesto que debería tener al menos unas apreciaciones de los cambios por el ausentismo preventivo y el efectivo suministro de elementos de protección personal (EPP) por parte de los empleadores, como también el impacto de la incorporación de la figura del trabajo en casa.

Sobre las medidas para atender la emergencia económica y social, consideramos como enunciativo las herramientas utilizadas para trasladar o utilizar recursos por parte de las entidades territoriales, pero nos cuestionamos sobre los efectos a largo plazo de las medidas, y si de alguna manera, dejan algunos sectores desprotegidos y sin ahorro a las entidades territoriales.

De manera general los apartes de las medidas para atender la emergencia económica y social y los programas que se han venido empleando para defender el ingreso de los colombianos, ya sea desde el subsidio de la nómina o como ingreso solidario, es una relación juiciosa de las bases legales que crearon las medidas, pero siendo la cartera económica del país esperábamos las cifras que explicarían el desempleo, la inflación, las pérdidas de producción empresarial y por los diferentes sectores productivos, como diagnóstico del impacto de la COVID-19 en la economía nacional, y a renglón seguido un breve análisis del impacto de las medidas, como respuesta a la recuperación económica del país.

Informe comisión accidental de evaluación, dictamen y respuestas - Memorias de Hacienda 2020-2021 37

CONTENIDO

Gaceta número 474 - viernes 13 de mayo de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES
INFORMES

Págs.

Informe de comisión tercera constitucional permanente de la Cámara de Representantes a informe de rendición del Banco de la República, (en cumplimiento del artículo 57 de la Ley 1757 de 2015 y el artículo 256 de la Ley 5ª de 1992)..... 1

Comisión cuarta constitucional permanente resolución número 001 de agosto 10 de 2021, (por la cual se crea una subcomisión encargada de evaluar y proferir el dictamen del informe de gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2021) evaluación y dictamen de memorias de hacienda 2020-2021 y evaluación informe de gestión 2020-2021 6