



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Situación de las Finanzas del Estado 2019

Situación
de las Finanzas del Estado
2019



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

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

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Luis Carlos Pineda Téllez
Contralor Delegado para Participación Ciudadana

Soraya Vargas Pulido
Contralora Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva

Gabriel José Romero Sundheim
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Orlando Velandia Sepúlveda
Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía (E)

Walfa Constanza Téllez Duarte
Contralora Delegada para el Sector Medio Ambiente

Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Delegado para el Posconflicto

Lina María Aldana Acevedo
Contralora Delegada para el Sector Salud

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

David José Valencia Campo
Contralor Delegado para el Sector Inclusión Social

Gabriel Adolfo Jurado Parra
Contralor Delegado para el Sector Infraestructura

Sebastián Montoya Mejía
Contralor Delegado para el Sector Defensa Y Seguridad

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

María Judith Reyes Gómez
Contralora Delegada para el Sector Justicia

Hitler Rouseau Chaverra Ovalle
Contralor Delegado para Población Focalizada

Vanessa Varón Garrido
Directora Oficina de Planeación

Carlos Enrique Polanía Falla
Director de Oficina de Sistemas e Informática

Diego Esteban Ortíz
Director Oficina de Control Interno

Orlando Velandia Sepúlveda
Director Oficina de Control Disciplinario

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Director Oficina Jurídica

Tania Marcela Malely Hernández Guzmán
Directora Centro de Estudios Fiscales

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Luisa Fernanda Morales Noriega
Gerente del Talento Humano

Sandra Patricia Bohórquez González
Gerente Administrativo y Financiero

Andrés Gustavo Rojas Palomino
Unidad de Apoyo Técnico al Congreso

Claudia Cristina Serrano Evers
Unidad de Investigaciones Especiales contra la Corrupción

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

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



REPÚBLICA DE COLOMBIA
Contraloría General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Contralor General de la República

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

Dirección del informe:

Carlos David Castillo Arbeláez
Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Participaron en la elaboración de este informe:

Carlos Humberto Barrera Gallo
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya Olarte
Jesús Gabriel Morante Flórez
Fanny Parada López
José Enrique Contreras Hernández
José Milton Romero Ramírez
Martha Lilia Alarcón Castro

Asesoría Técnica:
Beethoven Herrera Valencia

Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Rossana Payares Altamiranda
Directora Oficina de Comunicaciones y Publicaciones

Edición y diagramación:
Edgar Giovanni Zuleta Parra

Diseño de cubierta
Néstor Adolfo Patiño Forero

Contraloría General de la República
Carrera 69 # 44 - 35
Teléfonos: 5187000
Bogotá D.C., Colombia
Julio 2020
www.contraloria.gov.co



Contenido

Presentación.....	11
Introducción.....	15
Capítulo 1	
La economía colombiana entre 2016 y 2019.....	19
1.1 Crecimiento económico: oferta y demanda agregadas.....	22
1.2 Mercado laboral.....	25
1.3 El sector externo.....	29
1.4 Precio del petróleo y tasa de cambio.....	34
1.5 Inflación y política monetaria.....	37
1.6 Conclusiones.....	42
Capítulo 2	
El resultado fiscal del Estado en 2019: balance consolidado.....	45
2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2015-2018).....	45
2.2 El balance fiscal del Estado en 2019.....	47
2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2018.....	55
Capítulo 3	
Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a 2019.....	59
3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC.....	59
3.2 Evolución del balance fiscal del GNC.....	60
3.3 Análisis de los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	63
3.4 Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central (GNC).....	70
3.5 Algunas conclusiones.....	78
Capítulo 4	
Situación de las Finanzas de los Gobiernos Centrales Territoriales.....	81
4.1 Situación financiera consolidada de los gobiernos centrales territoriales.....	81
4.2 Situación financiera de los departamentos.....	86
4.3 Situación financiera de los municipios capitales	92
4.4 Situación financiera de los municipios no capitales.....	97
4.5 Conclusiones.....	102
Capítulo 5	
Sector Seguridad Social.....	105
5.1 Resultado fiscal de la seguridad social en Colombia 2016 -2019.....	107
5.2 Subsector seguridad social en pensiones.....	109
5.3 Subsector seguridad social en salud.....	111
5.4 Subsector riesgos laborales.....	115
5.5 Comentarios finales.....	117
Anexos	119
Nota metodológica.....	129

Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1-1 Principales interrelaciones entre las variables macroeconómicas y fiscales 2016 -2019.....	20
Gráfico 1-2 Tasa de desempleo nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas.....	26
Gráfico 1-3 Tasa de ocupación y tasa global de participación nacional.....	26
Gráfico 1-4 Población ocupada según rama de actividad (nacional) Participación a diciembre de 2019.....	27
Gráfico 1-5 Población ocupada según rama de actividad (nacional) Participación a diciembre 2019.....	28
Gráfico 1-6 Cuenta corriente.....	29
Gráfico 1-7 Cuenta financiera.....	31
Gráfico 1-8 Colombia: deuda externa total.....	32
Gráfico 1-9 Exportaciones tradicionales y no tradicional como porcentaje del total de exportaciones de bienes, Colombia.....	33
Gráfico 1-10 Valor de las exportaciones e importaciones de bienes, Colombia.....	34
Gráfico 1-11 Tasa de cambio (COL\$/US\$) y precio del petróleo Brent (US\$/Barril).....	36
Gráfico 1-12 Inflaciones básicas anualizadas, Colombia.....	38
Gráfico 1-13 Inflación anualizada por grupos de gasto, Colombia.....	39
Gráfico 1-14 Tasas de interés, Colombia.....	41
Gráfico 1-15 Tasa de crecimiento anual real de la cartera del sistema financiero, Colombia.....	42

Capítulo 2

Gráfico 2-1 Resultado fiscal del Estado 2015-2018.....	46
Gráfico 2-2 Déficit y variación deuda bruta del sector público.....	56

Capítulo 3

Gráfico 3-1 GNC: Balance fiscal.....	61
Gráfico 3-2 GNC: Metas Balance fiscal en MFMP.....	62
Gráfico 3-3 Balances fiscales GNC.....	63
Gráfico 3-4 GNC: Fuentes de ingresos.....	64
Gráfico 3-5 GNC: ingresos tributarios.....	65
Gráfico 3-6 Impuestos indirectos.....	65
Gráfico 3-7 Impuestos directos.....	67
Gráfico 3-8 Comportamiento de la tributación del GNC por habitante en Colombia.....	68
Gráfico 3-9 Ingresos de capital.....	69
Gráfico 3-10 Comparativo gasto Gobierno Central.....	70
Gráfico 3-11 Gasto Gobierno Nacional Central.....	71
Gráfico 3-12 Comportamiento de la inversión GNC por habitante en Colombia.....	72

Gráfico 3-13 GNC: Índice de preferencia al gasto.....	73
Gráfico 3-14 Inversión GNC	74
Gráfico 3-15 GNC: Estructura inversión (promedio 2016-2019).....	75
Gráfico 3-16 GNC: Estructura gastos de funcionamiento (promedio 2016-2019).....	76

Capítulo 4

Gráfico 4-1 Balance fiscal Gobiernos Centrales Territoriales.....	82
Gráfico 4-2 Ingresos y gastos Gobiernos Centrales Territoriales.....	83
Gráfico 4-3 Participación en ingresos y gastos.....	84
Gráfico 4-4 Ingresos Gobiernos Centrales Territoriales.....	84
Gráfico 4-5 Ingresos tributarios Gobiernos Centrales Territoriales.....	85
Gráfico 4-6 Gastos Gobiernos Centrales Territoriales.....	86
Gráfico 4-7 Balance fiscal Gobiernos Centrales - Departamentales	87
Gráfico 4-8 Balance fiscal 2019 Gobiernos Centrales - Departamentos.....	88
Gráfico 4-9 Ingresos Gobiernos Centrales - Departamentos.....	89
Gráfico 4-10 Ingresos tributarios Gobiernos Centrales - Departamentos.....	90
Gráfico 4-11 Gastos Gobiernos Centrales - Departamentos.....	91
Gráfico 4-12 Financiamiento Gobiernos Centrales - Departamentos.....	92
Gráfico 4-13 Balance fiscal Gobiernos Centrales - Municipios capitales.....	93
Gráfico 4-14 Balance Gobiernos Centrales - Municipios capitales.....	94
Gráfico 4-15 Ingresos Gobiernos Centrales - Municipios capitales.....	95
Gráfico 4-16 Ingresos tributarios Gobiernos Centrales - Municipios capitales..	96
Gráfico 4-17 Gastos Gobiernos- Municipios capitales.....	97
Gráfico 4-18 Balance fiscal Gobiernos Centrales - Municipios no capitales.....	98
Gráfico 4-19 Balance Gobiernos Centrales - Municipios no capitales.....	99
Gráfico 4-20 Ingresos Gobiernos Centrales - Municipios no capitales.....	100
Gráfico 4-21 Ingresos tributarios Gobiernos Centrales Municipios no capitales.....	101
Gráfico 4-22 Gastos Gobiernos Centrales Municipios no capitales.....	101

Nota metodológica

Algunas mediciones de balance fiscal Gobiernos Centrales territoriales.....	131
---	-----

Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1-1 Crecimiento económico y participación de los sectores en el PIB 2015-2019	22
Cuadro 1-2 Demanda agregada.....	25
Cuadro 1-3 Precios del petróleo y del dólar proyectados por el GN y datos observados.....	37

Capítulo 2

Cuadro 2-1 Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC) 2018 - 2019....	47
--	----

Capítulo 5

Cuadro 5-1 Resultado fiscal seguridad social.....	108
Cuadro 5-2 Afiliación a salud 2016-2019.....	112
Cuadro 5-3 Evolución afiliados y primas emitidas 2016-2019.....	116

Anexos

Anexo 1 Balance fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales.....	121
Anexo 2 Balance fiscal - Departamentos	123
Anexo 3 Balance fiscal - Municipios capitales.....	125
Anexo 4 Balance fiscal - Municipios no capitales.....	127

Presentación

La Contraloría General de la República (CGR), en cumplimiento del mandato constitucional y legal, presenta el Informe y Certificación de la Situación de las Finanzas del Estado al Congreso de la República y al Presidente de la República, correspondiente a la vigencia 2019, en el cual se analiza el resultado fiscal presentado por el Sector Público Consolidado (SPC) y se describen los principales acontecimientos macroeconómicos que influenciaron a las finanzas públicas colombianas. En el presente informe se muestra la situación de las finanzas estatales desde una perspectiva de mediano plazo, por lo que el resultado fiscal de la vigencia tiene como trasfondo las tendencias generadas desde el 2015.

Las finanzas del Estado Colombiano en 2019 se desarrollaron en un ambiente macroeconómico caracterizado por una recuperación del crecimiento económico interno, que se ubicó en 3,3%, jalonado por los sectores de comercio, financiero, administración pública, actividades en educación, salud y servicios sociales.

A pesar de este resultado positivo en el crecimiento de 2019, el empleo no reaccionó de la misma manera. Es así como al cierre de 2019 la tasa de desempleo a nivel nacional se situó en 9,5%, en un porcentaje muy similar al presentado en 2018 (9,7%). No obstante, la tasa de desempleo promedio mensual se incrementó, al pasar del 8,9% en 2015 al 10,5% en 2019.

Por su parte, la vulnerabilidad externa se deterioró durante el 2019, lo que implicó una profundización del déficit en cuenta corriente y un incremento del endeudamiento externo total del país, explicado principalmente por el comportamiento del endeudamiento privado. El déficit de cuenta corriente en 2019 se incrementó, al pasar de US\$13.047 millones (3,9% del PIB) en 2018 a US\$ 13.800 millones (4,3% del PIB).

Durante 2019 la inflación aumentó ligeramente su dinámica al terminar el año en 3,8% (62 puntos básicos más que en 2018). Las mayores presiones inflacionarias se dieron por los bienes regulados y al final del año por el efecto de la devaluación y las protestas sociales, aunque sin efectos significativos.

En este contexto, el balance fiscal del SPC en 2019 fue deficitario en \$12,50 billones (1,18% del PIB), con una disminución de 1,7 puntos porcentuales frente al presentado en 2018. Este resultado fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero

(SPNF) (-\$19,53 billones) y el sector público financiero, representado por el Banco de la República y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) (\$7,03 billones).

Para el 2019, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 1,84% del PIB, con una disminución de 1,26 puntos porcentuales frente al presentado en 2018. Los subsectores del SPNF que presentaron balances negativos fueron el Gobierno Nacional Central (GNC), los fondos y las entidades centrales territoriales que, dada la importancia del primero, explicó el resultado final total.

En efecto, el GNC registró para 2019 un balance fiscal deficitario de \$27,45 billones, equivalente a 2,58% del PIB. Este resultado, inferior en 0,49 puntos porcentuales frente al registrado en 2018 (-3,07% del PIB), se dio como resultado de la combinación de dos factores: un crecimiento importante de los ingresos (15,3%), que sobrepasó el crecimiento del 11,2% en el gasto, especialmente los de deuda. Igualmente, los gobiernos territoriales (municipios capitales, departamentos y municipios no capitales) registraron en 2019 un déficit de \$4,81 billones (-0,45% del PIB), destacándose los municipios capitales con un déficit de 3,06 billones (-0,29% del PIB). Los Fondos también presentaron un balance negativo, destacándose el del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) (-0,17% del PIB), que se cubrió con la emisión de Títulos de Tesorería -TES, tal como ha ocurrido en años recientes.

Los sectores del SPNF con superávit en 2019 fueron los Establecimientos Públicos Nacionales (0,28% del PIB), el Sistema General de Regalías (SGR) y la seguridad social (0,77% del PIB). El resultado fiscal en seguridad social obedeció principalmente al comportamiento de los fondos de pensiones y, en especial, del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y Garantía de Pensión Mínima.

El SGR, por su parte, presentó un superávit de \$3,38 billones en 2019, menor al presentado en el 2018, resultado de un menor recaudo de ingresos, dado el comportamiento de los precios del petróleo y su producción.

En general, las finanzas del GNC mostraron una recuperación después del choque sufrido por la caída de la renta petrolera desde finales de 2014. En 2019 el déficit fiscal se redujo en comparación con los dos años anteriores, aunque las finanzas del Estado siguen presentando debilidades estructurales como, por ejemplo, bajos niveles de recaudo, dispersión de las fuentes de financiación y gastos inflexibles, entre otros problemas, que las hacen muy vulnerables a los choques macroeconómicos externos e internos.

El resultado fiscal del Estado tiene su contrapartida o reflejo en el endeudamiento. En este sentido, es importante resaltar la disminución en la deuda para financiar el déficit presentado en 2019, destacándose una menor deuda del Gobierno en 1,2 puntos porcentuales del PIB. En todo caso, la CGR sigue insistiendo en que se revisen estos aspectos, al igual que otros mecanismos de financiación que inciden de manera directa en la situación fiscal del país. Un análisis más detallado de esto se realiza en el Informe de la Situación de la Deuda Pública con los resultados de la vigencia 2019, elaborado por esta entidad.

Finalmente, la CGR vuelve a resaltar en este informe algunos aspectos ya planteados en años anteriores sobre las finanzas del Estado, que contribuyen de manera decidida al crecimiento económico y, por ende, al bienestar social que conlleva. También se sugiere la revisión y análisis de la estructura tributaria y el desarrollo de las medidas necesarias para el incremento de los ingresos, junto con la búsqueda de la eficiencia, eficacia y calidad del gasto. A nivel macroeconómico, es necesario reiterar la necesidad de adelantar las reformas tendientes a minimizar la dependencia económica en la producción y exportación de bienes primarios, promoviéndose la diversificación de la base productiva de la economía que impulse el crecimiento económico y asegure el bienestar de la población colombiana.

Introducción

El Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2019, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR), tiene como objetivo mostrar el resultado fiscal del Estado colombiano y analizar los elementos macroeconómicos, legales e institucionales que lo explican. Este informe se compone, además de la presentación inicial, de cinco capítulos donde se examinan los hechos más relevantes del entorno macroeconómico y de las finanzas públicas colombianas, además de una sección de anexos con los principales aspectos metodológicos del informe y cuadros de estadísticas fiscales.

En el primer capítulo se realiza un análisis global del desempeño macroeconómico externo e interno y sus efectos sobre los resultados económicos y el balance fiscal de la vigencia 2019.

En el segundo capítulo se presenta el resultado fiscal que arrojó el Estado en 2019, considerando los sectores y entidades que hacen parte del Sector Público Consolidado (SPC), estableciendo de forma general, para cada uno de ellos, el comportamiento de ingresos y gastos que explican dicho resultado. Incluye una sección de financiamiento en la que se presenta la forma y estrategias con las que el sector público consiguió los recursos para cubrir el déficit fiscal, constituidos principalmente con deuda externa e interna.

De igual manera, se muestra la tendencia del resultado fiscal (déficit o superávit) en los últimos cuatro años. Este análisis nos permite poner en una perspectiva de mediano plazo la situación de las finanzas del Estado y los factores que sobre ella inciden.

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

Este análisis de los tres principales sectores pretende, bajo una perspectiva de mediano plazo, mostrar el desempeño de las finanzas más allá del resultado fiscal anual (déficit o superávit), indicando las fortalezas o debilidades de la estructura financiera y presupuestal. Bajo este análisis se puede determinar si las finanzas de estos sectores son sanas o sostenibles, a qué riesgos se enfrentan y se establecen recomendaciones tendientes a su fortalecimiento.

En este sentido, la situación de las finanzas de estos sectores, y por extensión del sector público en conjunto, debe analizarse desde un punto de vista holístico y general, para lo cual no solamente se utilizará la visión fiscal (la determinación del resultado fiscal y su origen) sino otras perspectivas como la presupuestal, de gestión y de resultados, entre otros.

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

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

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

- **Ingreso total:** incluye todas las entradas de recursos de las entidades públicas. El ingreso total se clasifica en corriente (ingresos tributarios y no tributarios) y de capital. En los ingresos no se incluyen los recursos de crédito considerados como financiamiento.
- **Gasto total y préstamo neto:** tiene en cuenta todos los gastos con fines operacionales (gasto corriente) y fines de inversión (gasto de capital), excluyendo los pagos por amortizaciones de créditos. El préstamo neto es el monto de los préstamos otorgados y obtenidos entre las entidades del sector público no financiero. En este concepto se incluyen solo los préstamos vinculados a objetivos de política económica o social (no comprenden los préstamos por motivos de liquidez u obtención de beneficios).

- **Resultado o balance fiscal (déficit o superávit):** el balance corresponde a la diferencia entre ingreso y gasto total, sin tener en cuenta las operaciones de financiamiento¹. Si la diferencia es positiva se habla de superávit fiscal y si es negativa de déficit fiscal. Este concepto mide el resultado financiero de las operaciones del sector público y permite tener una primera aproximación de su impacto sobre el resto de la economía.

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

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

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



La economía colombiana entre 2016 y 2019

En este capítulo se analiza el contexto macroeconómico de Colombia entre 2016 y 2019 mediante la descripción de las principales variables tanto externas como internas y los hechos económicos más importantes que afectaron dicho comportamiento. El objetivo es mostrar el entorno macroeconómico en el que se desarrollaron las finanzas públicas durante el cuatrienio más reciente y algunas de sus interrelaciones.

Entre 2015 y 2019 el entorno externo no contribuyó al crecimiento de la economía colombiana por efecto de los bajos precios del petróleo, que repercutió negativamente en la creación de empleo.

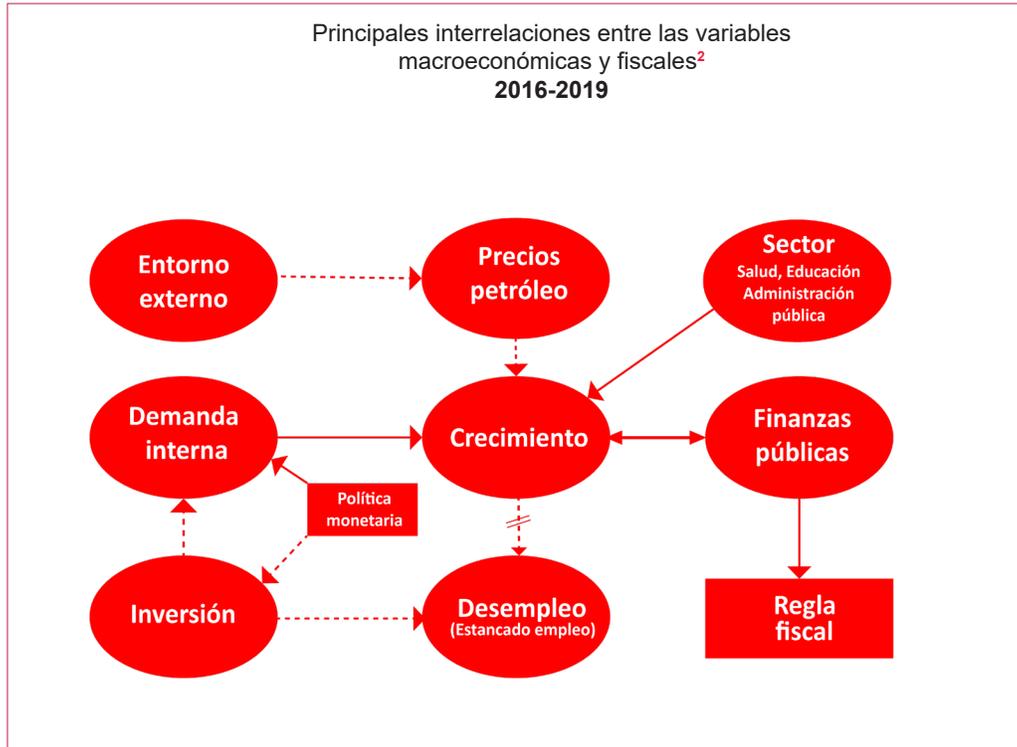
En la fase posterior a la fuerte caída de los precios del petróleo, después de 2014, se inició una tímida recuperación del precio que no alcanzó a convertirse en determinante del crecimiento en los años posteriores, aunque sí contribuyó a mantener la dinámica de las cuentas fiscales, como ocurrió en 2018 y 2019.

El resto del entorno internacional, enrarecido por varios choques externos como el aludido referente al petróleo y otros más recientes como las tensiones comerciales entre China y los Estados Unidos, no contribuyeron tampoco a la recuperación de la actividad económica. Esto, unido al pobre desempeño de las exportaciones y al poco esfuerzo por diversificar la oferta exportable, hicieron que el sector externo no se convirtiera en el motor de la economía colombiana en el cuatrienio reciente, como sí lo había hecho en décadas anteriores.

La evidencia de estos comportamientos se reflejó en la profundización del déficit de la cuenta corriente durante todo el período de análisis, que alcanzó niveles cercanos al 4,3% del PIB a fines de 2019. En este contexto, la tasa de cambio continuó recibiendo el impacto de los choques externos y se convirtió

en la variable de ajuste, manteniendo una gran volatilidad con una tendencia estructural hacia la devaluación (Gráfico 1-1)².

Gráfico 1-1



Fuente: Elaboración CGR.

El lento proceso de crecimiento del PIB y su baja dinámica, que se comenzó a evidenciar desde 2016, produjo una significativa desmejora en los principales indicadores del mercado laboral. No se registraron avances en la reducción del desempleo y la informalidad, ya que no se generaron los empleos suficientes y de calidad, perjudicando tanto al sector urbano como el rural.

La política monetaria durante el periodo propició principalmente un mayor consumo de los hogares a través de las menores tasas de interés y el dinamismo del crédito; sin embargo, la inversión privada no respondió de la misma manera, lo que le restó mayor impulso a la demanda interna (Gráfico 1-1)

². Las flechas continuas reflejan impactos directos entre las variables o sectores. Las flechas con trazos discontinuos representan efectos débiles entre las variables, mientras las flechas con trazos discontinuos y diagonales significan transmisión nula o negativa de una variable sobre otra.

En efecto, la política monetaria restrictiva de 2016 y 2017 tampoco contribuyó a dinamizar la demanda agregada que permitiera alcanzar niveles de crecimiento cercanos al potencial. La preocupación del Emisor por controlar la inflación procedente del *pass through*³ de 2104 y de los fenómenos climáticos y del paro camionero de 2015 y 2016 le restó dinámica a la demanda. Sólo desde 2018, cuando se relajó la política, se evidenciaron crecimientos reales relativamente significativos en el consumo privado, el cual, junto al consumo del gobierno, se convirtió en una de las variables dinamizadoras durante los dos últimos años.

El consumo privado también fue jalonado por la migración venezolana, las remesas del exterior (ayudadas con una mayor tasa de cambio) y la menor inflación. La inversión privada, por su parte, estuvo estancada la mayor parte del periodo y solo hasta 2019 mostró resultados importantes, a lo que contribuyeron las políticas tributarias, las menores tasas de interés y el mayor consumo de los hogares.

En este contexto, durante el cuatrienio las finanzas públicas se vieron afectadas negativamente por el comportamiento del precio del petróleo y su impacto en las utilidades de Ecopetrol, aunque en 2018 y 2019 este efecto se revirtió en parte con una recuperación de los precios. El crecimiento de la producción de sectores como el de salud, educación y la administración pública se constituyó en fuente de dinamismo económico en el periodo e impacto positivamente en los ingresos del gobierno. Esto, unido a las reformas tributarias llevadas a cabo, la gestión de Ecopetrol para obtener rentabilidad y la política de gasto, permitió dar cumplimiento a la regla fiscal (Gráfico 1-1).

Cabe señalar que el gasto público se vio presionado por el aumento del pago de intereses de la deuda, especialmente la externa, debido a las marcadas fluctuaciones de la tasa de cambio en algunos años, lo que se compensó con ajustes para mantener el gasto primario (gasto sin intereses de la deuda), generalmente a través de la inversión. Esto con el objeto de cumplir con las metas de déficit impuestas por la regla fiscal.

La tasa de cambio, por su parte, no solo tuvo impacto en los intereses del crédito externo, sino que también afectó el saldo de la deuda externa pública, que contribuyó al aumento del nivel de la deuda a PIB.

Estas interacciones entre las variables macroeconómicas y las finanzas públicas, así como la gestión y desarrollo en los diferentes ámbitos de gobierno, se profundizarán en los capítulos del presente informe.

3. Consiste en la transmisión de la devaluación de la tasa de cambio sobre la inflación interna.

1.1 Crecimiento económico: oferta y demanda agregadas

El crecimiento económico se impulsó por sectores diferentes a los tradicionales. Se tuvo poco dinamismo en sectores importantes para la producción como la industria y construcción.

El crecimiento económico en 2019 se ubicó en 3,3%, jalonado por los sectores de comercio, financiero, administración pública, actividades en educación, salud y servicios sociales. Los sectores agrícolas, minero, inmobiliario e industria manufacturera registraron un crecimiento menor al de la economía en general, mientras que la construcción fue el único que presentó un crecimiento negativo (Cuadro 1-1) debido a la fuerte caída de la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales y de las actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (alquiler de maquinaria y equipo de construcción con operadores).

Cuadro 1-1

Crecimiento económico y participación de los sectores en el PIB 2015-2019 Porcentaje

	Crecimiento		Contribución al crecimiento	Participación PIB 2015	Participación PIB 2019
	2019	Promedio 2015/2019			
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,0	3,4	0,2	6,0	6,2
Explotación de minas y canteras	2,1	-1,9	-0,1	5,9	5,0
Industrias manufactureras	1,6	1,4	0,2	12,4	11,9
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2,8	1,5	0,0	3,1	3
Construcción	-1,3	1,2	0,1	7,2	6,6
Comercio al por mayor y al por menor	4,9	3,1	0,5	16,8	17,3
Información y comunicaciones	1,7	1,0	0,0	3,0	2,8
Actividades financieras y de seguros	5,7	5,1	0,2	4,3	4,7
Actividades inmobiliarias	3,0	3,1	0,3	8,7	8,9
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3,7	1,3	0,1	7,1	6,9
Administración pública, defensa, educación y salud	4,9	4,4	0,7	13,9	15,0
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otra	3,4	3,5	0,1	2,4	2,5
Valor agregado bruto	3,2	2,5	2,2	90,8	90,7
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	4,6	2,3	0,2	9,2	9,2
Producto Interno Bruto	3,3	2,4	2,4	100	100

Fuente: DANE

Entre 2015 y 2019 el crecimiento económico promedio alcanzó el 2,4%, destacándose las actividades financieras (5,1%), el sector que agrupa la administración pública, la educación, los servicios sociales y la salud (4,4%) y

otros sectores como el de las actividades artísticas, el comercio, las actividades inmobiliarias y la agricultura (Cuadro 1-1).

Contrastó el comportamiento de la agricultura con la desaceleración experimentada en 2019, cuando decayó la producción de los cultivos permanentes (excluyendo al café) y transitorios, que durante el periodo habían presentado crecimientos positivos como en 2017 cuando aumentó su producción en 8,0%.

El resto de los sectores de la producción presentaron un bajo crecimiento con respecto al promedio de la economía, como lo fueron la industria, la construcción y el sector de electricidad y otras actividades relacionadas, los cuales, por su participación en el PIB (Cuadro 1-1) así como por el encadenamiento que generan, tienen impactos significativos en la actividad económica general.

Cabe mencionar que durante 2019 la industria manufacturera presentó un bajo crecimiento (1,6%) que resultó inferior al de la economía (3,3%), en un comportamiento que se hizo característico durante el periodo 2015 - 2019 (Cuadro 1-1). Sin embargo, la tasa de crecimiento de este sector en 2019 fue levemente superior al de dicho periodo (1,4%) debido a la recuperación de subsectores como el de productos alimenticios y bebidas, fabricación de textiles y prendas de vestir, productos químicos y derivados del petróleo, así como el de los productos metalúrgicos y muebles.

El sector de la construcción mostró entre 2015 y 2019 uno de los crecimientos más bajos de la economía (Cuadro 1-1) y, como se mencionó anteriormente, tuvo una contracción en su producción en 2019. Desde 2017 el sector presentó un ciclo negativo que se materializó en una reducción de las edificaciones residenciales y no residenciales, así como un declive de las actividades relacionadas con la construcción como el alquiler de maquinaria y equipo.

Por su parte, el sector de minas y canteras mostró una contracción de la producción entre 2015 y 2019 (1,9%), asociada principalmente a la pérdida de rentabilidad por los bajos precios internacionales del petróleo y el carbón que predominaron durante el periodo analizado, aunque cabe señalar que en 2019 se registró un comportamiento positivo en el volumen de producción petrolero (2,1%), pese a la reducción de los precios, lo que estuvo vinculado al aumento de las cantidades vendidas en el exterior.

De acuerdo con su contribución al crecimiento económico, los sectores más destacados entre 2015 y 2019 fueron el de comercio y el de administración pública, defensa, educación y salud. También contribuyeron a la producción, aunque en menor medida, los sectores de actividades inmobiliarias, actividades financieras, agricultura y el de industrias manufactureras (Cuadro 1-1). En contraste, el sector de construcción, el de información y comunicaciones, el de suministro de electricidad y otros servicios no aportaron a la producción en el periodo, mientras la explotación de minas y canteras contribuyó a su reducción.

Ahora bien, es necesario precisar que el crecimiento de la producción de los sectores y la nueva metodología que implementó el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde 2019 modificaron las participaciones de dichos sectores en el PIB. Por ejemplo, el sector de administración pública, salud y educación ganó una participación de 1,1 puntos porcentuales (p.p) dentro del PIB. Lo mismo ocurrió con el sector comercio, actividades financieras e inmobiliarias, aunque en menor medida.

Otros sectores mantuvieron su participación dentro del PIB como electricidad (y las actividades relacionadas) y agricultura, mientras que algunos más redujeron su participación como es el caso de explotación de minas y canteras (0,9 p.p del PIB), industria, construcción, información y comunicaciones y actividades profesionales y científicas (Cuadro 1-1)

La demanda agregada se sustentó en el consumo de los hogares y del sector público, mientras que la inversión redujo su dinámica, aunque se recuperó en los dos últimos años.

Desde el punto de vista de la demanda agregada, el crecimiento promedio en el cuatrienio (2,4%) estuvo liderado por el consumo de los hogares, seguido por el consumo del gobierno⁴. La formación bruta de capital (FBK) no mostró grandes variaciones salvo en los dos años más recientes cuando presentó alguna dinámica. Entre 2015 y 2017 la FBK registro una caída, especialmente en 2017, cuando el crecimiento de la economía fue el más bajo del periodo (1,4%) (Cuadro 1-2). En 2018 y 2019 recuperó en alguna medida el terreno perdido en los años anteriores, aunque sin mayores avances en cuanto a producción manufacturera y creación de empleo.

Las exportaciones no contribuyeron de manera significativa a la demanda agregada durante el cuatrienio. Este comportamiento estuvo relacionado con los bajos precios del petróleo y otras materias primas. En 2019 las exportaciones reaccionaron, aunque en niveles inferiores al crecimiento de la economía (Cuadro 1-2). Las importaciones, por su parte, crecieron en promedio al mismo ritmo de la economía (Cuadro 1-2). Estos comportamientos generaron un déficit de cuenta corriente durante el periodo que fue financiado, en gran medida, con deuda externa, configurando un aumento de la vulnerabilidad de la economía colombiana, aspecto que se aborda más adelante.

⁴. Incluye Gobierno Nacional Central, gobiernos locales y sector de salud y pensión.

Cuadro 1-2

Demanda agregada: crecimiento y participación en el PIB 2015-2019
Porcentaje

	Crecimiento		Contribución al crecimiento	Participación PIB 2015	Participación PIB 2019
	2019	Promedio 2015/2019			
Demanda interna	4,5	2,5	2,7	107,1	108,0
Gasto de consumo final	4,6	3,1	2,7	83,3	85,7
Consumo de hogares	4,6	2,9	2,0	68,5	69,8
Consumo del gobierno general	4,3	4,3	0,7	14,8	15,9
Formación bruta de capital	4,3	0,4	0,1	23,8	22,3
Exportaciones	3,1	1,6	0,2	15,7	15,2
Importaciones	9,2	2,3	0,5	22,7	23,3
Producto Interno Bruto	3,3	2,4	2,4	100,0	100,0

Fuente: DANE.

1.2 Mercado laboral

La tasa de desempleo tendió a incrementarse entre 2015 y 2019 y no fue superior gracias a una reducción de la oferta de trabajo, lo que estuvo asociado al aumento de personas que dejaron de buscar empleo.

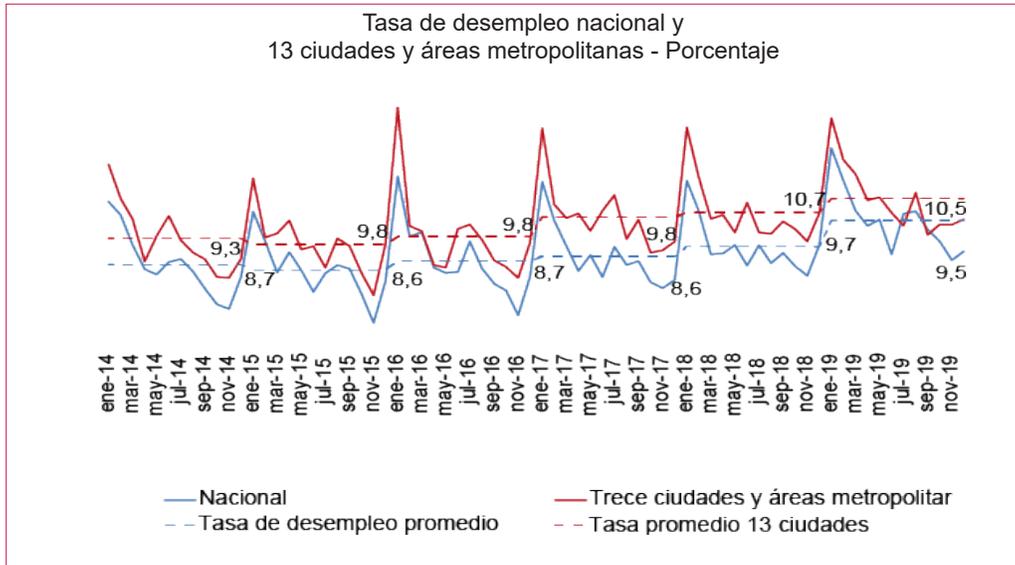
Al cierre de 2019 la tasa de desempleo a nivel nacional se situó en 9,5%, en un porcentaje muy similar al presentado en 2018 (9,7%). No obstante, la tasa de desempleo promedio mensual se incrementó, al pasar del 8,9% en 2015 al 10,5% en 2019 (Gráfico 1-2). Situación similar se presentó en la tasa de desempleo de las 13 ciudades y aéreas metropolitanas, con el agravante que fue mayor que la tasa de desempleo nacional (Gráfico 1-2).

El aumento del desempleo entre 2015 y 2019 (tanto del promedio como al cierre de cada año) se explicó por la tendencia decreciente que presentó la demanda de trabajo (o tasa de ocupación⁵) (Gráfico 1-3), particularmente desde el segundo semestre del 2016. Este comportamiento estuvo asociado a la desaceleración de la actividad económica de este año, al estancamiento del producto en 2017 y a la débil recuperación en 2018 y 2019. En otras palabras, a pesar de que la economía creció (aunque de manera débil) no se demandó empleo, lo que se compensó con una reducción de la oferta de trabajo⁶.

5. La tasa de ocupación es la relación porcentual entre la población ocupada y la población en edad de trabajar.

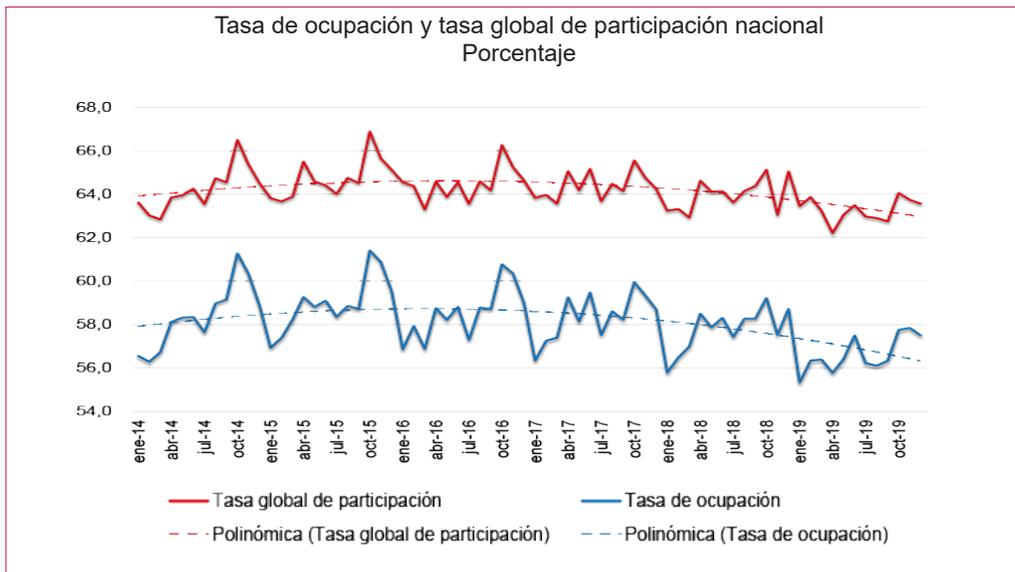
6. El denominador de la tasa de ocupación, que es la población en edad de trabajar, creció (5,3%), pero la ocupación, que es el numerador, se estancó o creció muy poco (0,3%).

Gráfico 1-2



Fuente: DANE y cálculos propios.

Gráfico 1-3



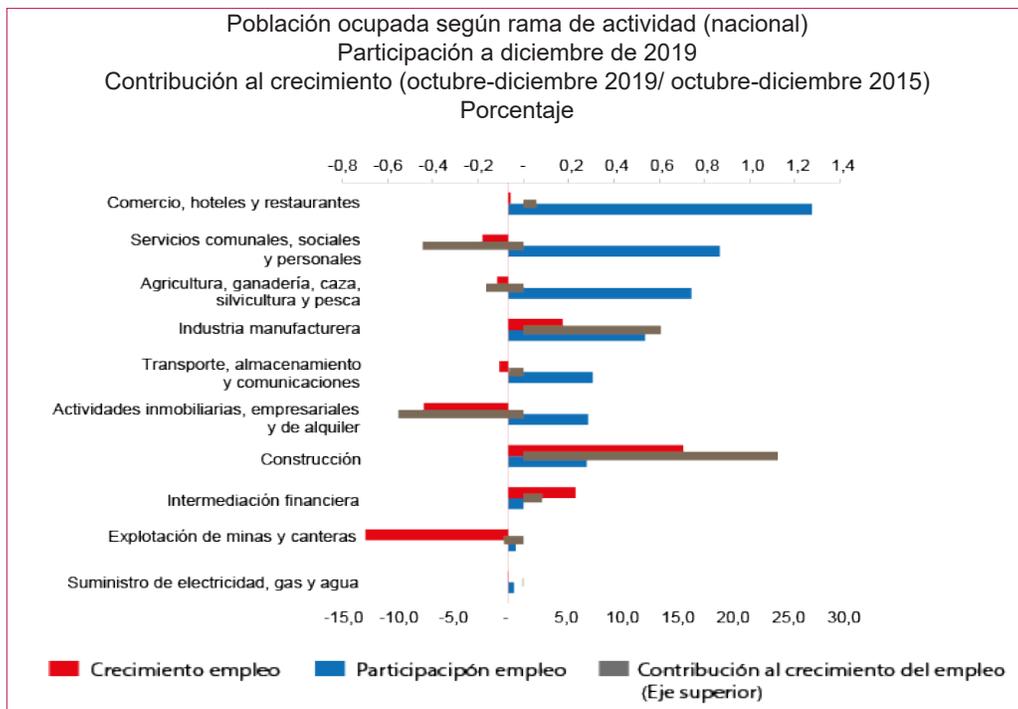
Fuente: DANE y cálculos propios.

Un factor que evitó un mayor desempleo durante el periodo fue la reducción de la oferta de trabajo, que se evidenció en una tendencia decreciente de la tasa global de participación⁷ desde 2016 (Gráfico 1-3). No obstante, esto tuvo un aspecto negativo que fue la salida de personas del mercado laboral debido, en parte, a la incapacidad de encontrar empleo. Esta franja de población, que el DANE cataloga como inactivos, presentó un incremento del 15,4% entre 2015 y 2019.

La demanda por trabajo fue débil durante el periodo y prácticamente se estancó. Hubo poco avance en la reducción de la informalidad.

La ocupación en el periodo se estancó (0,3%), lo que es congruente con la disminución de la tasa de ocupación comentada antes. Los sectores con mayor participación en el empleo total, pese a tener un crecimiento positivo en el periodo, no generaron puestos de trabajo (como el comercio) o lo redujeron (como los servicios sociales), lo que se agudizó con la pérdida de empleo en el sector de explotación de minas y canteras (Gráfico 1-4).

Gráfico 1-4



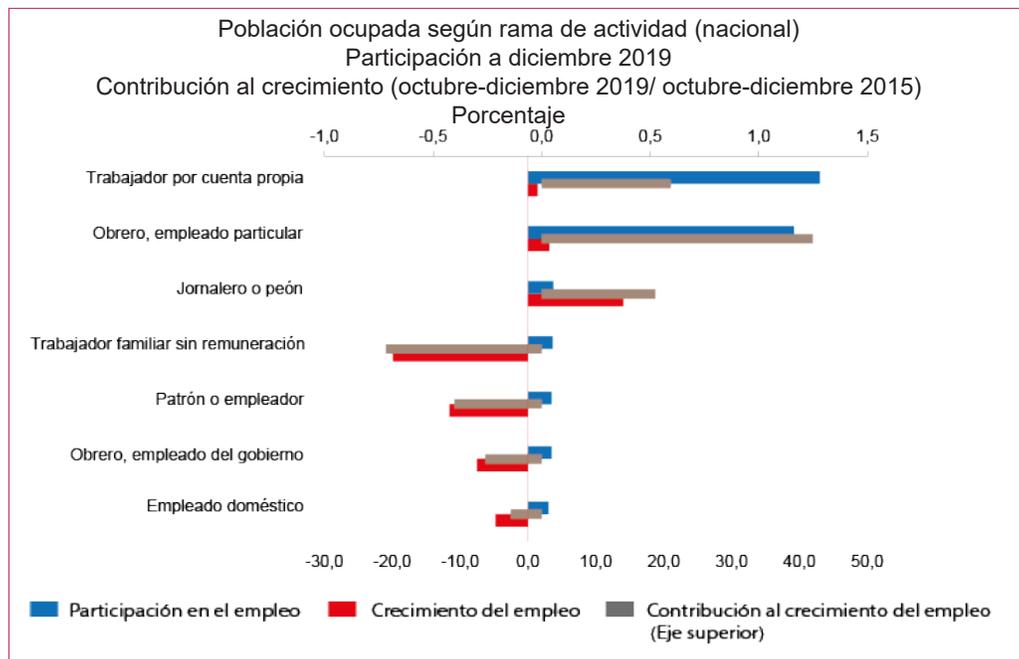
Fuente: DANE y cálculos propios.

7. La tasa global de participación es la relación porcentual entre las personas que trabajan o están buscando empleo y la población en edad de trabajar (12 años en la parte urbana y 10 años en la parte rural).

Algunos sectores registraron un crecimiento significativo entre el 2015 y el 2019, como el de servicios sociales (en el cual está el sector público), el de intermediación financiera o el de actividades inmobiliarias. Sin embargo, redujeron el empleo o poco aportaron al crecimiento de este (Gráfico 1-4). Lo paradójico es que los sectores que presentaron un crecimiento muy débil como la industria y la construcción fueron los que más generaron empleo en el periodo evaluado (Gráfico 1-4).

En cuanto a la ocupación por categorías, cabe señalar que las únicas que generaron empleo entre el 2015 y el 2019 fueron las de obrero o empleado particular, los cuenta propia y la de jornalero o peón (Gráfico 1-5). Las demás categorías presentaron una reducción del empleo, como la de trabajador familiar sin remuneración, patrón empleador y el de obrero o empleado del gobierno. Esta última categoría llama la atención en la medida en que el consumo del gobierno fue uno de los factores que más contribuyeron, desde la óptica del gasto, al crecimiento económico del periodo evaluado.

Gráfico 1-5



Fuente: DANE y cálculos propios.

En la medida en que el crecimiento del empleo del sector formal entre el 2015 y el 2019, agrupado en categorías como obrero o empleado particular y del gobierno, fue ligeramente superior a las categorías donde se encuentran gran parte de los ocupados informales (trabajador cuenta propia y trabajador familiar sin remuneración), la tasa de informalidad en las 23 ciudades y áreas metropolitanas se redujo del 48,6% de la población ocupada en el 2015 al 47,6% en 2019. Si la medición se realiza por la proporción de ocupados que no

están cotizando para pensiones, ésta pasó del 64,9% al 64,2%. Esto reflejó poco avance en el objetivo que se trazaron las últimas administraciones para disminuir este fenómeno.

1.3 El sector externo

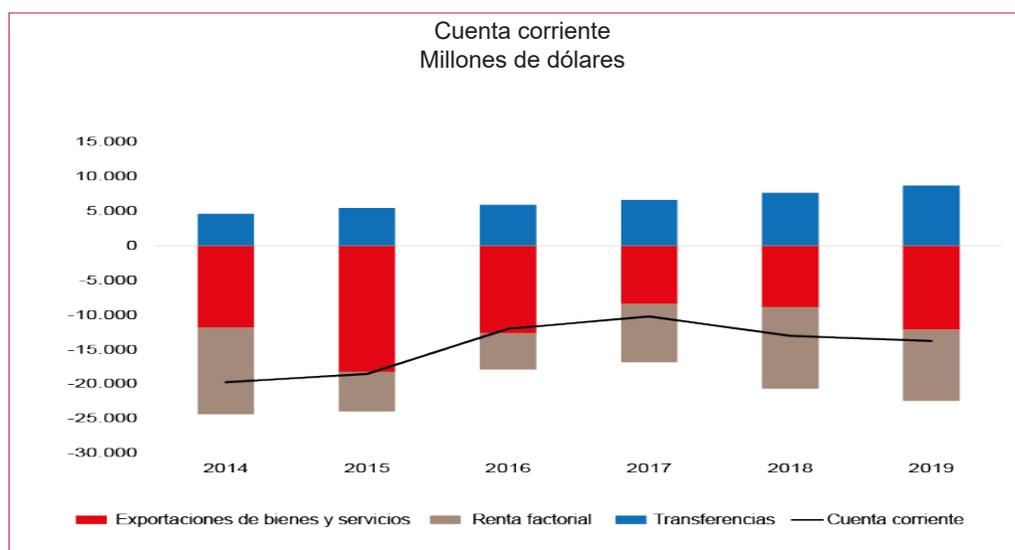
1.3.1 Balanza de pagos y vulnerabilidad externa

La vulnerabilidad externa se hizo evidente durante el cuatrienio, lo que implicó una profundización del déficit en cuenta corriente y un fuerte incremento del endeudamiento.

La economía colombiana mostró señales de una creciente vulnerabilidad externa durante el periodo 2015 – 2019, debido a la escasa diversificación de las exportaciones y la dependencia de las importaciones de consumo y bienes de capital, lo que se tradujo en un incremento significativo del endeudamiento externo. Esto dejó a la economía expuesta a choques externos en materia cambiaria y precios del petróleo, que derivaron en menor inversión y crecimiento económico, así como en un aumento del costo de financiamiento debido al incremento del riesgo país.

El déficit de cuenta corriente en 2019 se incrementó, pasando de US\$ 13.047 millones (3,9% del PIB) en 2018 a US\$ 13.800 millones (4,3% del PIB). Si bien entre 2015 y 2017 el déficit de cuenta corriente se redujo, en 2018 y 2019 volvió a elevarse debido a mayores balances deficitarios de la renta de los factores y el comercio de bienes y servicios (Gráfico 1-6).

Gráfico 1-6



Fuente: Banco de la República

En 2019, en particular, el mayor déficit de la cuenta de bienes y servicios obedeció, por una parte, a una caída de las exportaciones con respecto al 2018 (5,7%), especialmente las tradicionales como el petróleo y el café, como resultado de una reducción de los precios internacionales y, de otra parte, por un aumento de las importaciones (2,5%), entre las que destacan las de los bienes de consumo (duradero y no duradero), las de bienes intermedios como combustibles y lubricantes y las de bienes de capital como el equipo de transporte. En la siguiente sección se profundiza en este tema.

Otro rubro que ha contribuido al déficit de cuenta corriente en los últimos años es el de la renta de los factores (Gráfico 1-6), que incluye los rendimientos netos de la inversión directa y los intereses de la deuda externa. Esta cuenta en los últimos años ha tenido un déficit permanente, con significativas salidas de divisas que incluso, en algunos años (como en 2014), igualó o superó los ingresos por inversión extranjera directa. Cabe destacar aquí el incremento de las salidas netas por el pago de intereses de la deuda externa, que pasó de US\$ 1.400 millones en 2010 a US\$ 3.200 millones en 2019, originado en el aumento del endeudamiento externo en este período.

Una fuente de divisas que compensó, aunque parcialmente, el déficit comercial y la renta de los factores, fueron las transferencias, especialmente las remesas de trabajadores (Gráfico 1-6). En 2018 y 2019 ingresaron divisas por este concepto del orden de US\$ 6.031 millones y US\$ 6.418 millones respectivamente constituyéndose, este último año, en un máximo histórico.

Ahora bien, estos déficits (comercial, financiero, etc.) reflejan una vulnerabilidad externa de la economía colombiana: ingresos por divisas que dependen en su mayoría de materias primas (petróleo, carbón, café, oro), que se caracterizan por tener precios internacionales volátiles y que, en ciertas coyunturas, se materializan en agudos fenómenos de devaluación.

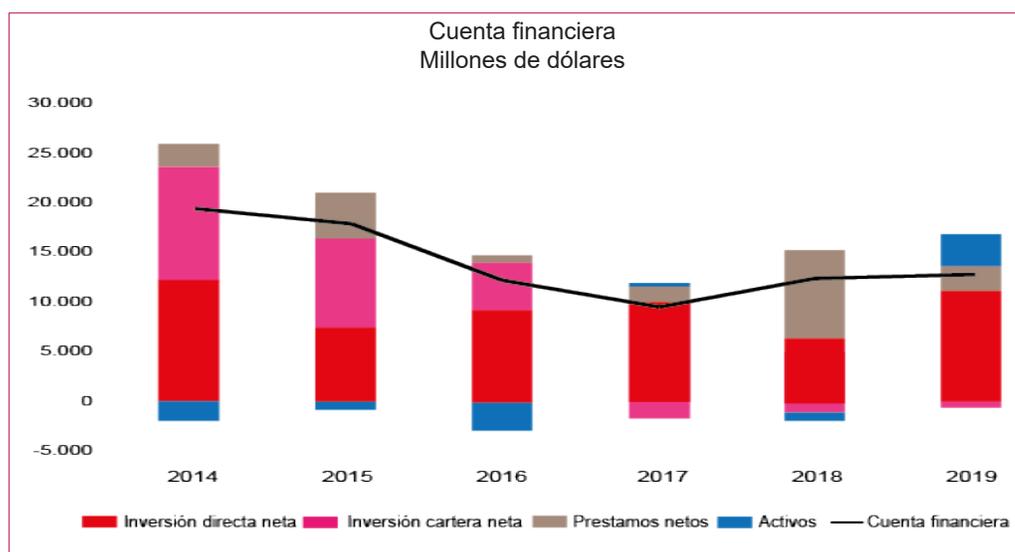
Debido a la incapacidad de producir bienes con mayor valor agregado y tener una economía diversificada, se ha requerido importar bienes intermedios y bienes de capital. En escenarios de crisis económica y cambiaria, como en el que actualmente se presenta, la importación de bienes de capital, que no son fácilmente sustituidos por la producción nacional, se encarece, lo que tiene un impacto negativo en la inversión y el crecimiento.

Otra fuente de vulnerabilidad externa ha sido la forma como se ha financiado el déficit de cuenta corriente en los últimos años. Si bien la principal fuente de divisas de la cuenta financiera ha sido la inversión extranjera directa (IED), la inversión de cartera (títulos de deuda y bonos) y la adquisición de préstamos han tenido especial importancia (Gráfico 1-7).

Una de las dificultades del financiamiento de la cuenta corriente con la inversión extranjera tiene que ver con que esta es procíclica, lo cual no asegura la entrada permanente de divisas, especialmente cuando se desacelera la economía mundial o cuando caen los precios del petróleo y el carbón. Esto sucedió en 2015 y en 2018.

Por el otro lado, una parte de la financiación del déficit de cuenta corriente tuvo como contrapartida un nivel creciente de la deuda externa (títulos y préstamos), lo que representó un aumento de la vulnerabilidad para la economía colombiana en el corto y mediano y plazo. Entre el 2014 y el 2017 la inversión de cartera (títulos de deuda, entre ellos los TES, que se pueden liquidar en cualquier momento) tuvo una relativa importancia en la entrada de divisas, mientras la deuda externa tuvo un mayor peso en 2018 y 2019 (Gráfico 1-7).

Gráfico 1-7

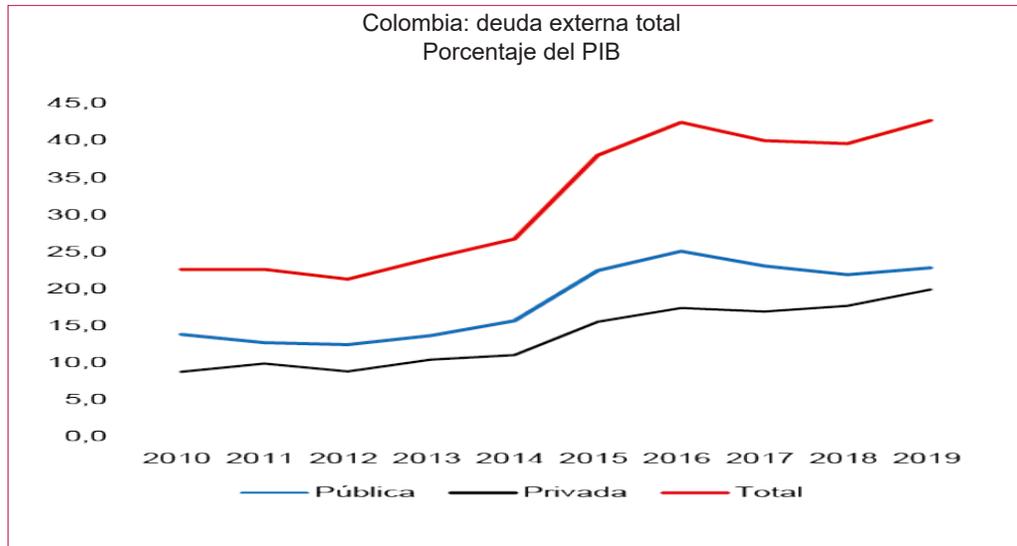


Fuente: Banco de la República

Esto se reflejó en un aumento del saldo de la deuda externa que al 2019 alcanzó los US\$ 138.175 millones, equivalente al 42,7% del PIB, siendo el monto más alto registrado en la última década (Gráfico 1-8). Se destacó el aumento continuo del endeudamiento externo del sector privado que representó el 44,7% de la deuda externa total (Gráfico 1-8). Se resalta también en este sector el peso de la deuda de corto plazo, que constituyó el 33,1% de su deuda total, lo que contrasta con la proporción existente en el sector público (1,0%).

Esto configura un riesgo de refinanciamiento y un riesgo de liquidez del sector privado ya que puede presentar dificultades para cumplir con las obligaciones de corto plazo en la medida en que se incremente el riesgo país y se desacelere aún más la economía global. Esto puede acompañarse, además, de un descalce de moneda en los balances, que podría derivar en crisis cambiaria y financiera. En el frente fiscal, el riesgo se materializa en un aumento del costo de refinanciamiento tanto de los bonos (incluidos los TES mantenidos por inversionistas extranjeros) como de los préstamos de la banca multilateral.

Gráfico 1-8



Fuente: Banco de la República

Cabe señalar que el saldo de los pasivos financieros externos del país (privado y público) correspondientes a la IED, la cartera y los préstamos, representaron al cierre del 2019 el doble del valor de los activos financieros (incluidas las reservas internacionales administradas por el Banco de la República) siendo este indicador uno de los más elevados de los últimos 20 años. El 41% de los pasivos correspondieron a la inversión de cartera y a los préstamos que, por su naturaleza, pueden liquidarse de manera inmediata en el mercado bursátil y cambiario y tienen un alto riesgo de refinanciamiento, especialmente los préstamos de corto plazo.

1.3.2 La balanza comercial

El déficit persistente en la balanza comercial evidencia la dependencia externa de materias primas y la volatilidad de sus precios

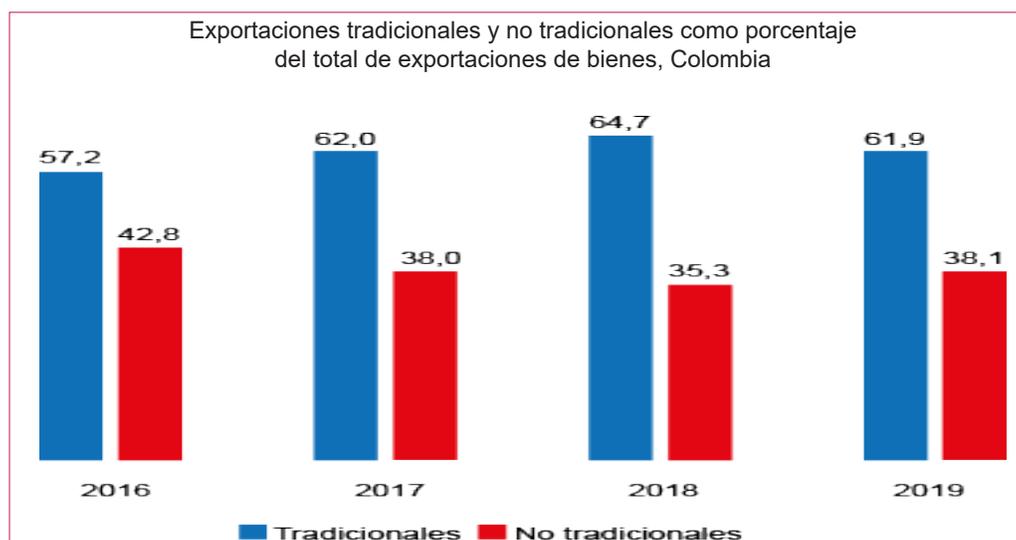
El comportamiento de la balanza comercial en el cuatrienio mostró un déficit continuo que se agudizó en 2019. Las exportaciones de bienes⁸ (valoradas en dólares) se incrementaron un 16,7% desde 2015 (US\$ 38.572) hasta 2018 (US\$ 44.440) y se redujeron 4,7% en 2019 hasta (US\$ 42.374). Por categorías de bienes, las exportaciones tradicionales⁹ continuaron ganando participación

⁸. Esta información proviene del Banco de la República y difiere de la reportada por el DANE, pues incluye los bienes y servicios y algunos ajustes estadísticos.

⁹. Petróleo, carbón, café y ferroníquel

dentro del total, desde el 57,2% en 2016 hasta el 61% en 2019, mientras que las no tradicionales perdieron terreno al pasar del 42,8% al 38,1% en el mismo período (Gráfico 1-9). El comportamiento de las exportaciones tradicionales estuvo determinado por los menores volúmenes exportados de petróleo y sus derivados (entre fines de 2015 y fines de 2019 se redujeron en 15,8%). Esto podría ser indicio de un proceso de reprimarización de la economía colombiana debido al rezago de las exportaciones no tradicionales.

Gráfico 1-9



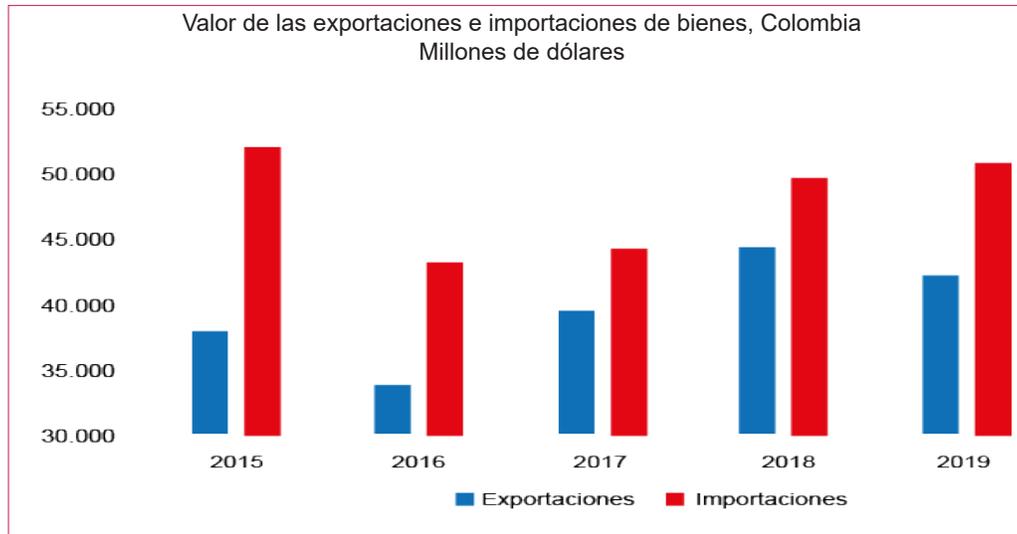
Fuente: Banco de la República y DANE.

El petróleo constituyó el principal producto de exportación durante el periodo analizado. Mientras en 2016 representaba el 34% de las exportaciones de bienes en 2019 aumentó su participación al 40,4%. Si se suman petróleo, carbón y ferroníquel, la participación se elevó de 50% en 2016 a 59% en 2018 y 56% en 2019. Esto explicó la extrema volatilidad de las exportaciones ante choques externos en los precios de las materias primas. Por su parte, el café redujo su participación del 7,6% en 2016 al 5,7% en 2019.

En el caso de las no tradicionales, aunque redujeron su participación incrementaron ligeramente sus valores exportados (2% promedio en el cuatrienio) y sus volúmenes (2,7% promedio en el cuatrienio), lo que indicó que su comportamiento estuvo determinado por menores precios internacionales.

Las importaciones se mantuvieron en niveles similares durante el cuatrienio. Entre fines de 2015 y de 2019 se redujeron 2,5 % en valor y aumentaron 0,6% en volumen. Durante el último año se incrementaron en 2,9% en valor y 9% en volumen (Gráfico 1-10).

Gráfico 1-10



Fuente: DANE.

Por clases, los bienes de consumo redujeron ligeramente su participación dentro del total de las importaciones del 24,5% en 2016 al 23,8% en 2019, mientras que los bienes de capital aumentaron su participación del 30,7% al 31,7% en el mismo período.

1.4 Precio del petróleo y tasa de cambio

Los precios del petróleo retomaron su tendencia alcista y presentaron estabilidad durante el cuatrienio, volviendo a los niveles existentes antes del choque de 2014.

El precio del petróleo fue el determinante principal del comportamiento de las exportaciones colombianas de bienes y uno de los factores que influyó sobre la volatilidad de la tasa de cambio.

Entre fines de 2015 e inicios de 2016 los precios del petróleo alcanzaron sus niveles mínimos después de la crisis de 2014¹⁰. La caída de 2014, que fue atribuida a varios factores, entre otros, al exceso de oferta, la debilidad de la demanda, la falta de acuerdos de los países miembros y no miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los movimientos en la geopolítica mundial y una fuerte revaluación del dólar estadounidense, llevó el petróleo *Brent* a niveles cercanos a US\$ 30 por barril a comienzos de 2016.

¹⁰. En junio de 2014 la cotización del barril *Brent* se situó, en promedio, en US\$111,8 por barril, mientras que en enero de 2016 alcanzaría su nivel mínimo en US\$ 30,7 por barril.

A partir de allí, la tendencia se revirtió como consecuencia de la reducción de inventarios en los Estados Unidos. A finales de ese año, el precio siguió incrementándose motivado por los acuerdos alcanzados entre los países de la OPEP y otros países productores para reducir la producción mundial.

En 2017 los precios del petróleo mostraron una tendencia alcista. Varios factores condicionaron este comportamiento: una mejora de las condiciones de crecimiento mundial, acuerdos entre los miembros de la OPEP para reducir la producción y la agudización de algunos conflictos en medio oriente. A finales de 2017 el *Brent* alcanzó los US\$ 66,73 por barril con lo que superó en un 22% al precio de cierre en 2016.

Para 2018 el barril de petróleo *Brent* volvió a alcanzar un máximo histórico de US\$86 por barril en octubre, aunque en el último trimestre la tendencia cambió como consecuencia de un incremento de la producción de Estados Unidos, Rusia y Arabia Saudita, unido a la laxitud de las sanciones a las exportaciones de Irán.

El año 2019 se inició con fuertes aumentos impulsados por la escasez de Venezuela, Irán y otros países de la OPEP, así como por la caída de la producción de petróleo de esquisto en Estados Unidos. A mediados de año, con la intensificación de la guerra comercial entre E.U. y China los precios del petróleo cayeron por las menores perspectivas de demanda del país asiático.

Durante el segundo semestre de 2019 un hecho ocasionó fuertes variaciones en el precio del petróleo: el ataque a las refinerías de Arabia Saudita a mediados de septiembre, el cual produjo un incremento transitorio de los precios a niveles de US\$70/*Brent*, que luego se revirtió.

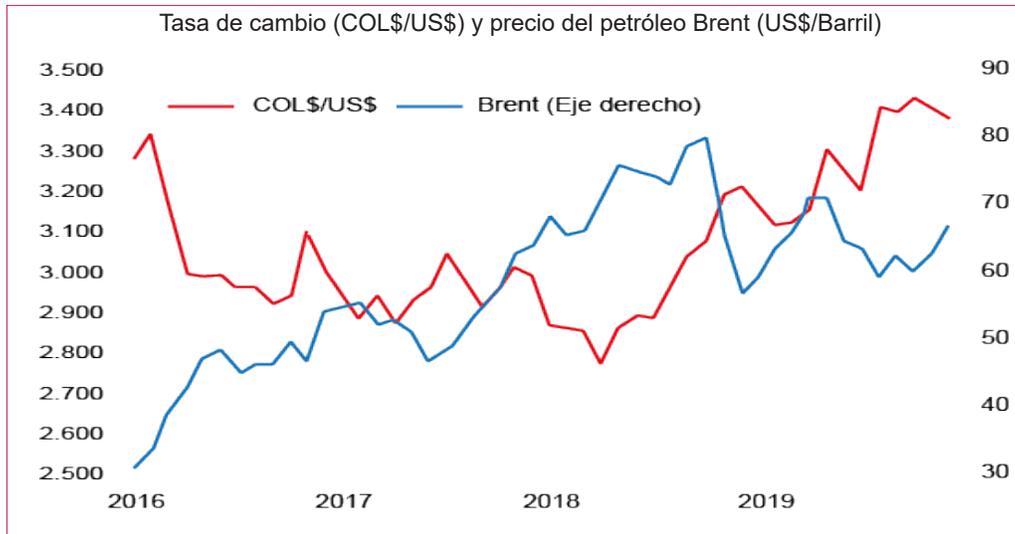
En general, durante 2019 el precio del petróleo se redujo frente a 2018 debido a dos causas principales: la desaceleración global por cuenta de las tensiones comerciales entre E.U. y China y la falta de un acuerdo entre los países productores para reducir la producción.

Debe recordarse que, históricamente, la cotización del petróleo *Brent* ha tenido un precio máximo de US\$132,72 en julio de 2008 y un mínimo de US\$9,82 en diciembre de 1998.

La tasa de cambio absorbió los efectos del choque externo de 2014, lo que generó una fuerte devaluación que se mantuvo durante el cuatrienio.

El efecto inmediato del choque de precios del petróleo desde mediados de 2014 se sintió en la tasa de cambio. El elevado déficit en cuenta corriente justifica este comportamiento. En efecto, mientras en julio de ese año el dólar se cotizó en promedio en \$1.858,4, en diciembre de 2019 alcanzó un valor de \$3.383, lo que significó una devaluación del 82% (Gráfico 1-11).

Gráfico 1-11



Fuente: Banco de la República, datos macro.

Sin embargo, la fuerte devaluación no logró compensar la caída de los precios del petróleo ni tampoco sirvió para reactivar las exportaciones y volver a los niveles de ventas externas existentes antes del choque externo. Debe aclararse que, en principio, la devaluación debería incidir en el aumento de las exportaciones siempre y cuando se oferten los bienes y servicios que la demanda mundial reclama y se disponga de las condiciones de logística, certificaciones ambientales y sociales y calidad del producto competitivos.

Entre 2016 y 2018 la tasa de cambio se convirtió en la variable encargada de proveer el ajuste macroeconómico de la economía colombiana después del choque externo recibido en 2014 por la fuerte caída de los precios del petróleo. El promedio de la Tasa Representativa del mercado para el período 2016 – 2018 fue de \$2.986.

Durante 2019 la correlación entre tasa de cambio y precios de petróleo fue menor. Aunque el peso se revaluó durante el primer trimestre de 2019, debido al aumento del precio del petróleo y los anuncios de la FED que sugerían una política monetaria más laxa, este comportamiento se invirtió en abril debido al fortalecimiento del dólar a nivel mundial y en junio volvió a revaluarse a causa de una política monetaria expansiva en Estados Unidos.

En el segundo semestre la tasa de cambio siguió mostrando una extrema volatilidad generada por la guerra arancelaria entre Estados Unidos y China y el descontento social que caracterizó a la mayoría de los países de Latinoamérica al final del año. Estos factores hicieron que los inversionistas externos retiraran capitales de los países emergentes como Colombia para refugiarse en activos seguros como el dólar o el oro.

El Gobierno Nacional realizó proyecciones de ambas variables a través de los MFMP¹¹, los planes financieros y los proyectos de presupuesto. En la mayoría de los casos, tanto los precios del petróleo como la tasa de cambio en la realidad estuvieron por debajo de los pronósticos gubernamentales, principalmente en el caso del petróleo, lo que sobrestimó la mayoría de las veces la renta petrolera del país (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3

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

	Promedio Brent Dólares/ Barril	Proyección Gobierno Brent Dólares/ Barril	Tasa de cambio promedio Pesos/dólar	Proyección Gobierno Pesos/ Dólar
2015	53,63	60,00	2.743,39	2.480,00
2016	45,01	64,60	3.050,98	3.150,50
2017	54,80	51,00	2.951,32	2.982,50
2018	71,54	60,00	2.956,43	3.027,40
2019	64,12	65,50	3.281,09	3.171,00

Fuente: Marco fiscal de Mediano Plazo, Banco de la República, Pemex.

1.5 Inflación y política monetaria

Después del choque externo de 2014 la inflación se mantuvo cerca de la meta de la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR).

Desde 2014 la inflación ha recibido varios embates. Además del choque por la devaluación del peso generada por la caída del precio del petróleo de mediados de 2014 y durante 2015, que se transmitió a los precios internos mediante el mecanismo *pass through*¹², le siguió la agudización del fenómeno de El Niño entre 2015 y 2016, el cese de actividades del sector transportador a mediados de 2016 y el incremento de la tarifa del IVA y otros impuestos. A fines de 2016 la inflación se había reducido a 5,75%, después de alcanzar en julio de ese año un máximo de 8,97% que no se registraba desde el 2000.

Durante 2017 la inflación continuó reduciendo su dinámica. Los factores que contribuyeron a esa disminución desde mediados de 2016 fueron el menor efecto *pass through*, el fin del fenómeno de El Niño y la menor presión ejercida por la demanda agregada debido a la política monetaria contractiva. El año terminó con inflación de 4,09% que significó una caída de 166 puntos básicos frente a la obtenida en 2016.

¹¹. Marcos Fiscales de Mediano Plazo.

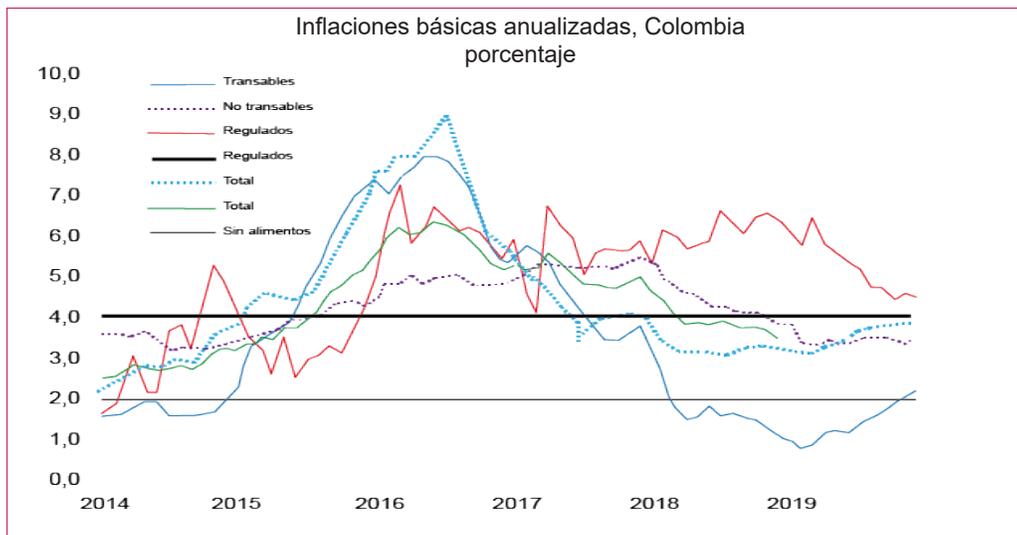
¹². Corresponde a la transmisión de la devaluación de la moneda nacional a los precios internos, vía el encarecimiento de las importaciones.

En 2018 la inflación se acercó a la meta prevista por la JDBR (3%) con una fuerte reducción frente al resultado obtenido en 2017, después de tres años de presentar desviaciones importantes. El factor que más estaba influyendo, como lo era el efecto del incremento del IVA contenido en la reforma tributaria de 2016, se fue diluyendo. A fin de año la inflación se situó en 3,18% con una reducción de 91 puntos básicos, debido a la estabilidad en los precios de los alimentos y la reducción en el grupo de bienes transables y no transables, reafirmando un menor efecto *pass through*.

Durante 2019 la inflación aumentó ligeramente su dinámica terminando el año en 3,8% (62 puntos básicos más que en 2018). Las mayores presiones inflacionarias se dieron por los bienes regulados y al final del año por el efecto de la devaluación y las protestas sociales, aunque sin efectos significativos.

Por grupos de bienes¹³, los regulados fueron los que mayor presión ejercieron sobre la inflación y se mantuvieron por encima de la inflación total desde abril de 2017. Este grupo se vio afectado por los incrementos de los servicios públicos, arrendamientos y otros bienes y servicios indexados. Entre diciembre de 2015 y 2019, mientras que la inflación total para el cuatrienio estuvo en 17,9% los regulados registraron 24,0%. Los no transables en el mismo período registraron una inflación de 18,8% y los transables internacionalmente 13%. La inflación sin alimentos registro 18,1% ligeramente por encima de la inflación total, lo que ratifica la menor presión del grupo de alimentos frente a otros rubros (Gráfico 1-12).

Gráfico 1-12

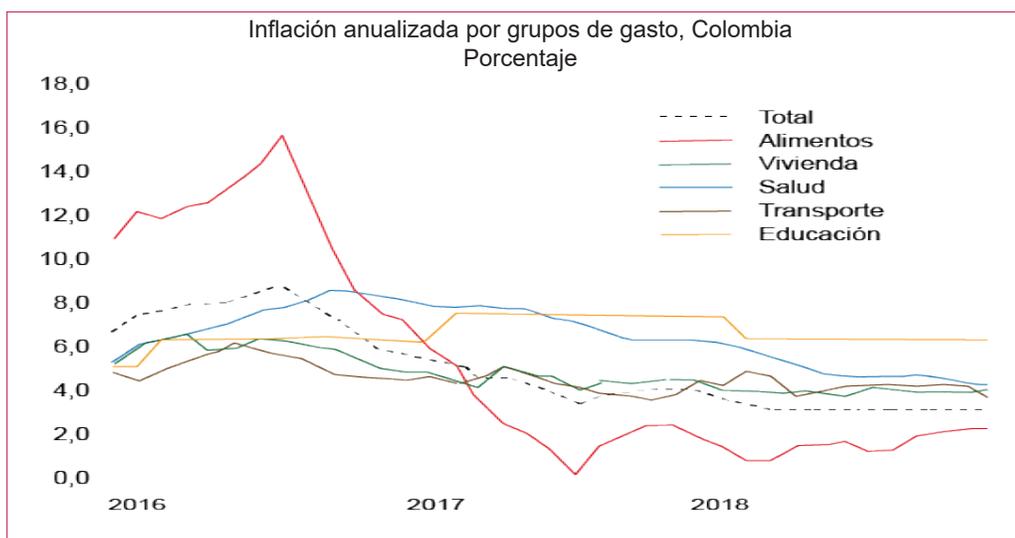


Fuente: Banco de la República, DANE.

13. Según la clasificación del Banco de la República.

De acuerdo con la clase de gasto¹⁴ entre 2016 – 2018 (Gráfico 1-13) los grupos que mayores variaciones ejercieron fueron educación, salud y vivienda. Si se calcula la inflación para todo el trienio, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018, con la base 2008, se encuentra que el grupo de educación mostró una inflación de 21,5% para el trienio, mientras que para el grupo salud fue del 20% y vivienda del 14%. Los grupos que menor inflación mostraron en el trienio fueron vestuario (6,4%), diversión (10,7%) y comunicaciones (11,8%).

Gráfico 1-13



Fuente: DANE.

En 2019, con la nueva base de análisis, los grupos que más impactaron la inflación fueron: educación (5,75%) los alimentos y bebidas no alcohólicas (5,48%), bebidas alcohólicas y tabaco (5,48%) y restaurantes y hoteles (4,23%). Por debajo de la inflación total de 2019 (3,8%) se encuentran el resto de los sectores donde se destacan: recreación y cultura (3,7%), alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (3,46%); transporte (3,41%). La menor variación provino del grupo prendas de vestir y calzado (0,69%). Debe advertirse que el peso que tenía el grupo de alimentos en la canasta familiar anterior era mayor al peso que tiene en la canasta actual. Por esa razón, la inflación de alimentos no se tradujo en una inflación total superior durante 2019.

14. El análisis del IPC por clase de gasto se debe realizar en dos partes, debido al cambio de base que hizo el DANE en la canasta familiar. La primera abarca 2016 – 2018, con la antigua base y luego para 2019 sólo con el dato de diciembre con la nueva base.

La política monetaria fue neutra al crecimiento ante ausencia de presiones inflacionarias

El cuatrienio 2016 – 2019 se caracterizó por tres fases de política monetaria. Como se mencionó anteriormente, 2016 inicio con una inflación ascendente que se había acelerado desde comienzos de 2015 como consecuencia de choques de oferta. Desde ese momento se inició un período de política monetaria contraccionista que significó un incremento de 4,50% a 7,75% en la tasa de interés de intervención, para anclar las expectativas de inflación restringiendo la demanda.

Desde fines de 2016, una vez la inflación comenzó a ceder, el Banco de la República revirtió la política con una disminución de la Tasa de Política Monetaria¹⁵ (TPM) a 4,25% en abril de 2018, que se mantuvo en ese nivel hasta 2019. Esto significó que la política monetaria tuvo una fase contraccionista desde septiembre de 2015 hasta diciembre de 2016, cuando inicia una segunda fase expansiva hasta abril de 2018 y, finalmente, desde ese momento comienza la fase neutra que se mantuvo hasta diciembre de 2019.

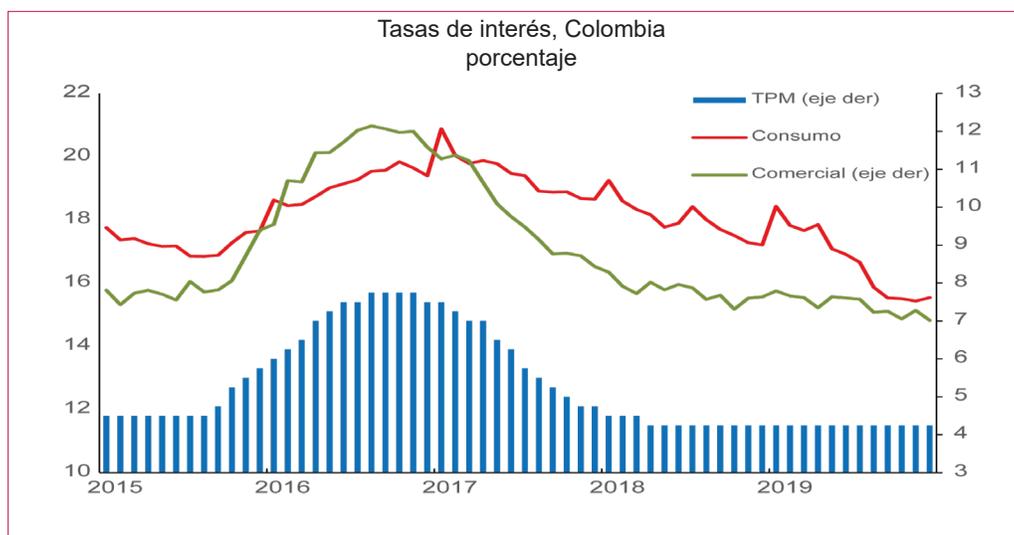
Los aumentos de la TPM desde fines de 2015 se transmitieron al resto de tasas de la economía con rezagos. Desde el momento en que se hizo más laxa la política monetaria las tasas de interés de captación y de colocación comenzaron a disminuir¹⁶. Entre diciembre de 2015 y enero de 2016, que correspondió al período de endurecimiento de la política monetaria, la tasa promedio de créditos de consumo se incrementó en 323 puntos básicos; y a partir de allí inició una fase descendente, que la condujo desde 20,9% en enero de 2017 hasta 15,5% en diciembre de 2019, registrando una reducción de 534 puntos básicos. En esos mismos períodos la tasa comercial tuvo menores variaciones: el incremento hasta enero de 2017 fue de 188 pb y la reducción hasta diciembre de 2019 alcanzó los 426 puntos básicos, mostrando menor variabilidad que las tasas de consumo (Gráfico 1-14).

El comportamiento de la política monetaria estuvo asociado con el nivel de actividad económica. En los momentos en que la economía se sometió a incrementos en la TPM la demanda agregada se mantuvo deprimida, como sucedió hasta fines de 2016. Desde 2016, aunque la política monetaria no fue el único factor que dinamizó el consumo y la FBK, si contribuyó a su expansión en los dos últimos años, una vez las condiciones monetarias se relajaron.

15. Corresponde a la tasa de intervención del Banco de la República en el mercado.

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

Gráfico 1-14



Fuente: Banco de la República

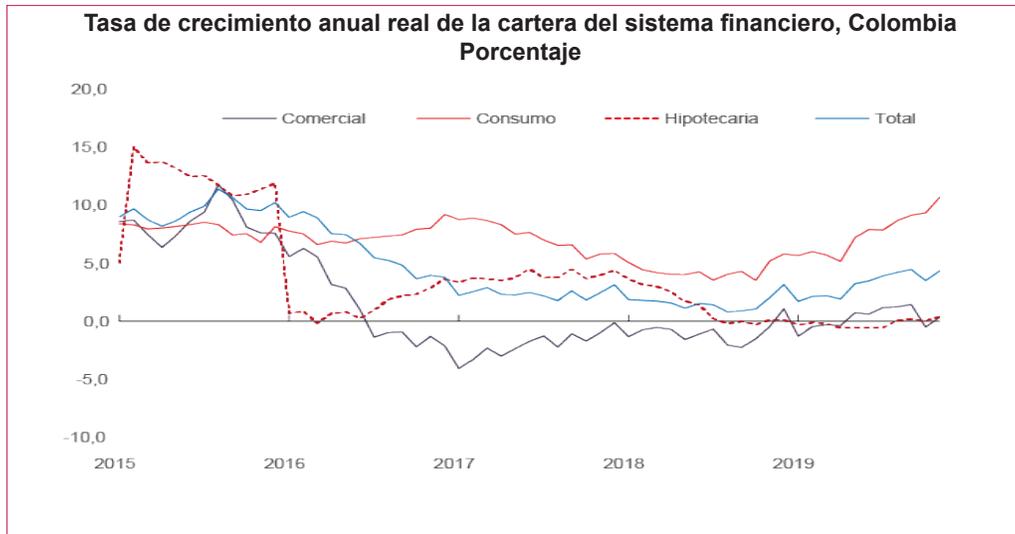
La cartera del sistema financiero colombiano recuperó terreno ante un escenario de liquidez y bajas tasas de interés

Un sistema financiero estable que facilite el flujo de crédito al sector real contribuye a un sólido proceso de crecimiento económico. Esto permite que la deuda pública sea sostenible y contribuya con un manejo contra cíclico de la política fiscal, facilitando la coordinación entre la política monetaria y fiscal.

El comportamiento de la cartera del sistema financiero durante el período analizado estuvo relacionado con la política monetaria. El Gráfico 1-15 muestra la evolución de los principales rubros de crédito durante el cuatrienio. En la mayoría de los cuatro años las diferentes modalidades de crédito mostraron tendencias decrecientes en sus tasas de crecimiento real. La razón principal que explicó este comportamiento fueron las elevadas tasas de interés, las cuales no se redujeron en la misma proporción que la TPM una vez la política monetaria se tornó expansiva desde diciembre de 2017 y el alto nivel de endeudamiento acumulado. A partir de comienzos de 2019, las tasas de crecimiento empezaron a mostrar nuevamente ligeras tendencias crecientes (salvo en cartera de consumo), en consonancia con las reducciones de las tasas de interés.

Los mayores crecimientos durante el cuatrienio lo registraron los créditos de consumo, que es una de las preocupaciones por los altos niveles de endeudamiento que tienen los hogares colombianos. Durante los tres primeros años analizados se evidenciaron tasas reales de crecimiento de alrededor del 5%, mientras que en 2019 se aceleró su dinámica cerrando el periodo en niveles cercanos al 10%.

Gráfico 1-15



Fuente: Banco de la República, DANE.

Con respecto al endeudamiento de las empresas privadas, a finales de 2019 alcanzó el 49% del PIB, mostrando la tendencia creciente de manera similar a los tres años anteriores. Durante el cuatrienio los créditos comerciales mostraron una baja dinámica presentando incluso tasas negativas de crecimiento. Solamente en 2019 se presentaron crecimientos reales cerrando el año con una tasa real de 0,3%.

La cartera hipotecaria, por su parte, permaneció deprimida durante la mayoría del período. Sus tasas reales de crecimiento no alcanzaron a superar el 1% y la mayoría de los meses presentó tasas negativas. Al final de 2019 se ubicó en 0,4% real.

1.6 Conclusiones

A diferencia de periodos anteriores de la historia económica de Colombia, el sector externo, durante el período analizado, no fue el impulsor del crecimiento económico. En su lugar, otros sectores no tradicionales asumieron este rol, como lo fueron la administración pública, la salud, la educación, a lo que sumó el dinamismo del comercio y en menor medida el sector financiero, las actividades inmobiliarias, la agricultura y la industria.

Desde el punto de vista del gasto, el consumo de los hogares y del sector público lideró el crecimiento entre 2015 y 2019, mientras la inversión se estancó, exceptuando 2018 y 2019 cuando mostró signos de recuperación. En el frente externo las importaciones crecieron más que las exportaciones generando un aumento del déficit de la balanza comercial.

La economía colombiana mostró en el periodo evaluado señales de una creciente vulnerabilidad externa debido a la escasa diversificación de las exportaciones y la dependencia de las importaciones de consumo y bienes de capital, que se tradujo en un incremento significativo del endeudamiento externo (títulos, bonos y préstamos). Esta vulnerabilidad externa se tornó más compleja ante coyunturas como las que se observan actualmente en materia cambiaria y precios del petróleo, que pueden derivar en una menor inversión y crecimiento económico, así como en un aumento del costo de financiamiento debido al incremento del riesgo país.

El petróleo se constituyó en la principal variable para entender la baja dinámica mostrada por el sector externo colombiano. Los ligeros aumentos de precios después del choque de 2014 permitieron que las cuentas fiscales no se deprimieran y siguieron contribuyendo con la principal participación dentro de las exportaciones colombianas. Se siguió evidenciando la ausencia de diversificación de la oferta exportable y la poca respuesta de las ventas externas a la devaluación de la tasa de cambio.

La tasa de cambio se constituyó en la variable de ajuste que amortiguó los efectos de los diferentes choques externos que vivió el país en el cuatrienio considerado.

El periodo analizado estuvo caracterizado por una tendencia creciente de la tasa de desempleo debido al estancamiento de la demanda de trabajo. La tasa de desempleo no fue mayor debido a la reducción de la oferta de trabajo, que estuvo asociada al aumento de personas que dejaron de buscar empleo. En la medida en que el crecimiento de la ocupación en el sector formal fue débil y el sector público redujo el empleo, la disminución de la tasa de informalidad fue poco significativa.

La inflación no mostró signos de alarma una vez superado el rebrote inflacionario generado por el choque externo de 2014 y los factores de oferta de 2015 y 2016. Los bienes regulados lideraron las presiones inflacionarias, mientras que los sectores de transables y no transables no evidenciaron dinámicas preocupantes, aún con la aceleración de la devaluación.

La política monetaria pasó de una fase contractiva a una expansiva que proveyó la liquidez suficiente al sistema, pero que durante los dos primeros años no contribuyó a dinamizar la demanda agregada.

El crédito se reactivó apenas en 2019 y durante la mayoría del cuatrienio permaneció deprimido. La reducción de tasas contribuyó a su dinamización destacándose el rubro del consumo.

En la medida en que el crecimiento económico entre el 2015 y el 2019 se vio debilitado por la evolución de los precios del petróleo y el estancamiento de la inversión, aunque en 2018 y 2019 presentaron una cierta recuperación, las finanzas públicas vieron debilitados sus ingresos y su capacidad para elevar el gasto.

Situación de las Finanzas del Estado

En este contexto, las finanzas públicas se vieron afectadas por las oscilaciones del precio del petróleo y las utilidades de Ecopetrol, mientras que el resto del ingreso del Gobierno fue determinado por un débil crecimiento y las reformas tributarias que se llevaron a cabo. El gasto primario no se elevó para compensar el aumento de los gastos de intereses y cumplir con la regla fiscal.

La tasa de cambio, cuya evolución estuvo en parte asociada a los precios del petróleo, presentó en algunos años fuertes fluctuaciones, que impactaron en el gasto de intereses de la deuda externa y en el saldo de la deuda a PIB.

En resumen, la economía colombiana mostró un débil crecimiento durante el período analizado, que no ha permitido una recuperación sostenida desde el choque externo de 2014. Sectores diferentes a los tradicionales, como el financiero y los servicios, asumieron el protagonismo y, sin el impulso del sector externo, sólo los componentes locales de la demanda agregada han soportado el crecimiento económico. Esta dinámica ralentizada de la actividad económica ha impactado el comportamiento de las finanzas públicas, tema que se desarrolla en los capítulos posteriores



El resultado fiscal del Estado en 2019: balance consolidado

En este capítulo se expone el resultado de la situación de las finanzas del Estado para 2019, a través de la presentación del balance fiscal del sector público consolidado, mostrando de manera general el comportamiento de los ingresos, gastos y financiamiento de cada uno de sus componentes.

El balance de las finanzas públicas de Colombia durante 2019 arrojó un déficit consolidado que mejoró con respecto a las vigencias anteriores, con diferentes resultados en los sectores que lo conforman. El Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un mejoramiento en sus cuentas fiscales, influenciado de manera determinante por el crecimiento de los ingresos tributarios y de capital y de procesos de ajuste en el gasto. Así mismo los gobiernos centrales territoriales presentaron resultados deficitarios.

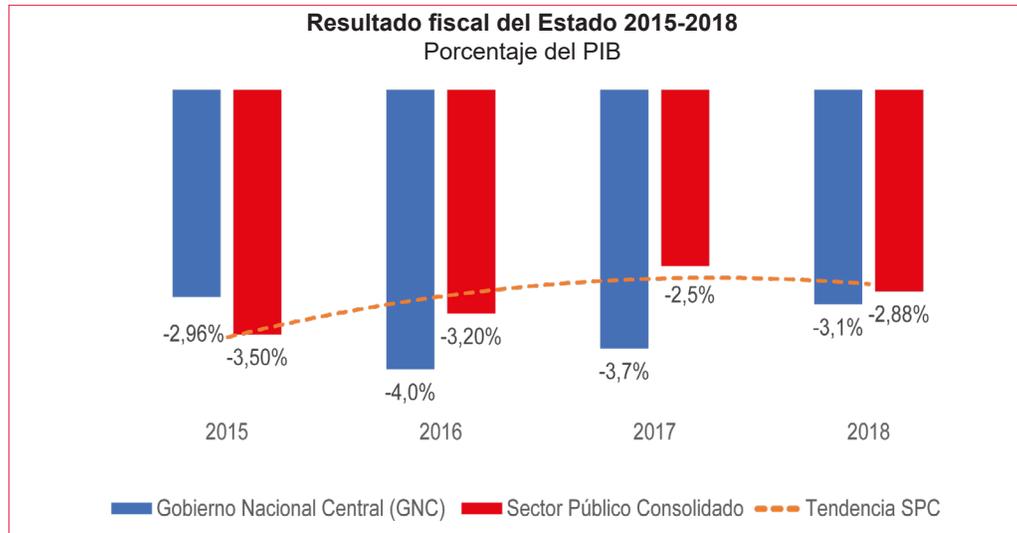
Aparte de los movimientos de las variables macroeconómicas que afectan el resultado fiscal de todo el consolidado del sector público, también se encuentran las operaciones de política económica que implementan las autoridades. Teniendo en cuenta estos elementos, en el inicio de esta sección se muestra de manera agregada y por cada uno de los componentes del denominado Sector Público Consolidado (SPC) la tendencia reciente del balance fiscal del Estado y el resultado para 2019.

2.1 Evolución reciente del déficit fiscal del Sector Público Consolidado (2015-2018)

El déficit del Sector Público Consolidado (SPC), como proporción del PIB, entre el 2015 y 2018 mostró un comportamiento positivo, al pasar de una etapa de deterioro, llegar a un límite inferior y posteriormente iniciar la recuperación.

En 2015 presentó un resultado consolidado negativo de 3,5% del PIB. A partir del 2016 el déficit del SPC comenzó a disminuir, en parte explicado por el GNC que vio mejorar sus ingresos gracias a los resultados económicos favorables del período y las reformas adoptadas para fortalecer las fuentes de recursos. Parte de los beneficios económicos se gestaron en la recuperación del sector de hidrocarburos, producto del incremento de los precios del petróleo (Gráfico 2-1).

Gráfico 2-1



Fuente: CGR- CDEFP- Cálculos DEM.

En el caso del GNC, el balance fiscal que en 2015 alcanzó el -2,96% del PIB, presentó una desmejora importante al llegar a -4% del PIB en 2016, como consecuencia de la desaceleración económica a raíz de la disminución de los precios del petróleo, generando un menor recaudo tributario y de los recursos de capital por menores excedentes financieros de las empresas estatales como Ecopetrol. Sin embargo, de la vigencia 2017 en adelante la situación financiera del sector público cambió y se registró un déficit que alcanzó el 3,2% del PIB, debido a la menor dinámica de los ingresos tributarios y a la disminución de las transferencias de utilidades de empresas estatales del sector petrolero.

En 2016 se representó el punto de inflexión en cuanto al resultado fiscal, tanto del GNC como del sector público en general. Efectivamente, se alcanzó el mayor déficit registrado por el gobierno central (4%), guarismo que no se registraba desde 2009, mientras que se presentó un ligero repunte de los otros sectores que conforman la estructura del Estado.

Para 2017, tanto el Gobierno como los demás sectores comenzaron a mostrar un repunte en el resultado fiscal. La razón principal fue el mejor comportamiento de ingresos y gastos en virtud de las medidas adoptadas para la disminución del gasto y la reforma tributaria de 2016, que en términos generales minimizaron el efecto de la reducción de los ingresos petroleros en la vigencia.

2.2 El balance fiscal del Estado en 2019

El balance fiscal del Sector Público Consolidado¹⁷ en 2019 fue deficitario en \$12,5 billones (1,18% del PIB), con una disminución de 1,7 puntos porcentuales frente al presentado en 2018. Este resultado fue producto de la suma de los balances fiscales del Sector Público No Financiero (SPNF) por -\$19,53 billones y el sector público financiero representado por el Banco de la República y Fogafin por \$7,03 billones (Cuadro 2-1).

Cuadro 2-1

Resultado fiscal Sector Público Consolidado (SPC) 2018 - 2019

Niveles	Balances Billones		Porcentaje PIB	
	2018	2019	2018	2019
1 Presupuesto General de la Nación (PGN)	-26,58	-24,52	-2,72%	-2,31%
1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)	-30,06	-27,45	-3,07%	-2,58%
1.2 Establecimientos Públicos Nacionales (ESPN)	3,48	2,93	0,36%	0,28%
2 Gobiernos Territoriales (GT)	-3,49	-5,70	-0,36%	-0,54%
2.1 Departamentos	0,25	-0,69	0,03%	-0,06%
2.2 Capitales	-3,17	-3,06	-0,32%	-0,29%
2.3 Municipios No Capitales	-0,36	-1,06	-0,04%	-0,10%
2.4 Establecimientos Públicos Territoriales	-0,20	-0,89	-0,02%	-0,08%
3 Seguridad Social (SS)	1,58	8,22	0,16%	0,77%
4 Sistema General de Regalías (SGR)	5,69	3,38	0,58%	0,32%
5 Fondos (FON)	-5,90	-1,58	-0,60%	-0,15%
5.1 Fondo Nacional de Regalías (FNR) /1	0,05		0,01%	0,00%
5.2 Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)	-0,32	-0,38	-0,03%	-0,04%
5.3 Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) /2	-3,86	-1,80	-0,39%	-0,17%
5.4 Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE)	-1,77	0,60	0,00	0,06%
6 Fondo Nacional del Café (FoNC)	-0,01	0,02	0,00%	0,00%
7 Empresas no Financieras (ENF)	-1,67	0,65	-0,17%	0,06%
7.1 Nacionales	3,23	5,86	0,33%	0,55%
7.2 Territoriales	-2,18	-2,87	-0,22%	-0,27%
7.3 Empresas Sociales del Estado Territoriales (ESET)	-2,72	-2,34	-0,28%	-0,22%
8 Sector Público No Financiero (SPNF) = 1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7	-30,38	-19,53	-3,10%	-1,84%
9 Balance Financiero	2,18	7,03	0,22%	0,66%
9.1 Banco de la República (BR)	2,24	7,14	0,23%	0,67%
9.2 Fogafin (FOG)	-0,06	-0,11	-0,01%	-0,01%
10 Sector Público Consolidado (SPC) = 8 + 9	-28,20	-12,50	-2,88%	-1,18%

1/ Concluyó proceso de liquidación en junio 2018

2/ Déficits estimados en Actualización Plan Financiero y Cierre Fiscal - MinHacienda

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

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

2.2.1 Balance del Sector Público No Financiero (SPNF)

El SPNF comprende el Gobierno Nacional Central (GNC), los gobiernos territoriales, la seguridad social, las empresas nacionales y territoriales, el Sistema General de Regalías (SGR), los fondos y los establecimientos públicos nacionales y territoriales. Para 2019, el SPNF registró un balance fiscal deficitario equivalente al 1,84% del PIB, con una disminución de 1,26 puntos porcentuales frente al presentado en 2018. Este resultado correspondió a la agregación de los balances positivos y negativos de los diferentes entes o subsectores que lo componen. Sin embargo, para la vigencia analizada varios de los subsectores presentaron balances positivos, con excepciones como el GNC y las entidades centrales territoriales que, dada la importancia del primero, explicó el resultado final total (Cuadro 2-1).

2.2.1.1 Gobierno Nacional Central (GNC)

El Gobierno Nacional Central (GNC) mostró un avance en los últimos años, con la reducción del déficit fiscal de 4% del PIB en 2016 a 2,6% en 2019. La tendencia decreciente del indicador en los últimos tres años obedeció a la combinación del fortalecimiento de los ingresos y a un gasto público que se ha manejado bajo una política de mayor racionalidad.

El buen resultado del total de ingresos en 2019 se sustentó en la dinámica positiva de todos sus componentes. Los ingresos tributarios registraron un crecimiento anual del 9,7%, al pasar de \$135,2 billones en 2018 a \$148,3 billones en 2019; los no tributarios presentaron una variación del 61% anual; los ingresos de capital crecieron a una tasa del 78,3% y otros ingresos al 4,6%. Nuevamente la renta petrolera ha fortalecido principalmente los ingresos de capital del GNC y, aunque esto es positivo, sigue mostrando la dependencia y fragilidad de las finanzas hacia este sector.

Los gastos totales¹⁸ del GNC, con una variación anual del 11,2%, pasaron de \$179,5 billones en 2018 a \$199,7 billones en 2019, debido al aumento de 9,3% en funcionamiento, 12,1% en inversión y 20,8% en deuda. Los gastos de funcionamiento son los que absorben mayores recursos, ya que en ellos se agregan los destinados para los pagos de nómina, gastos generales, transferencias y otros rubros.

Los gastos de inversión, frente a los que se destinan para funcionamiento, han perdido participación en tal medida, que mientras en 2016 los de funcionamiento eran 7,2 veces los de inversión, para 2019 la relación fue de 8,8 veces. Ello debido principalmente al ajuste que se realizó durante estos años con el fin de cumplir con el objetivo de déficit fiscal y que, teniendo en cuenta la inflexibilidad del gasto, recayó principalmente sobre los gastos de inversión.

18. No incluye los recursos por amortizaciones de deuda.

Las cifras sobre inversión son diferentes si se toma en clasificación presupuestal o si se cataloga en términos económicos. Según cálculos de la CGR, la diferencia entre la clasificación económica y la presupuestal de la inversión se estima, en promedio, en cerca de un punto del PIB en los últimos cuatro años.

Finalmente, el GNC, en términos de recaudo tributario y del tamaño de su gasto, sigue estando por debajo del promedio de muchos países, en especial de los que conforman la OCDE.

2.2.1.2 Establecimientos Públicos Nacionales

Los establecimientos públicos del orden nacional, de los cuales hacen parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Nacional Penitenciario (INPEC), entre otros, registraron para el 2019 un balance fiscal positivo por \$2,9 billones¹⁹, que correspondió a 0,28% del PIB. Este resultado reflejó una reducción de 16% al compararlo con el valor presentado en 2018.

Estos organismos que se encargan principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos, redujeron su superávit fiscal en vista que los ingresos aumentaron a una tasa anual del 7,2%, mientras los gastos crecieron a una tasa del 13,9%.

Los ingresos que en 2019 llegaron a \$16,6 billones, estuvieron compuestos en 58% por los ingresos no tributarios, dentro de los cuales se agregaron los recursos obtenidos por tasas, multas y contribuciones, que fue su principal fuente de recursos, además de los ingresos provenientes de venta de bienes y servicios relacionados con actividades y transacciones de los establecimientos públicos nacionales.

Los demás ingresos se originaron en un 23% por aportes parafiscales (\$3,76 billones), correspondientes a contribuciones de carácter obligatorio para el sostenimiento de algunas de estas entidades (principalmente el SENA y el ICBF) y 16% por recursos de capital (\$2,65 billones).

Por su parte, los gastos (medidos por obligaciones), por un total de \$13,7 billones, se distribuyeron en inversión (55,1%), funcionamiento (44,8%) y el pago de intereses de deuda (0,1%). En los recursos destinados para inversión se destacaron los programas del SENA para mejoramiento del servicio de formación profesional y apoyo a iniciativas empresariales; y los programas del ICBF dirigidos a la protección de los niños, niñas y adolescentes, el apoyo al desarrollo integral de la primera infancia, además de proyectos para el fortalecimiento institucional.

19. Para este cálculo se toma la información de todos los Establecimientos Públicos Nacionales reportada al SIIF.

2.2.1.3 Gobiernos territoriales

En 2019 el déficit de los gobiernos territoriales²⁰ fue de \$4,81 billones (0,45% del PIB), superior al presentado en 2018 (\$3,29 billones, 0,3% del PIB). Esa ampliación se originó por el incremento de los ingresos por \$13,88 billones (de \$96,67 billones en 2018 a \$110,54 billones en 2019) y del préstamo neto por \$0,11 billones, frente a un aumento mayor de los gastos por \$15,51 billones (de \$99,90 billones en 2018 a \$115,41 billones en 2019).

El resultado fiscal que presenta la CGR para los gobiernos territoriales es la combinación del resultado del presupuesto ordinario que programan y ejecutan esos gobiernos de manera autónoma y del balance del Sistema General de Regalías (SGR), en lo concerniente con los recursos de ese sistema presupuestal programados y ejecutados por los gobiernos territoriales. El primero de ellos registró un déficit cercano a los \$6,03 billones, mientras que el segundo registró un superávit de \$1,22 billones, que compensó parcialmente el déficit ordinario.

Tal como previó la CGR en el Informe de la Situación de las Finanzas del Estado 2018, el déficit de 2019 fue el mayor registrado durante el periodo de gobierno, corroborando que, a nivel consolidado, el resultado fiscal del presupuesto ordinario registra un comportamiento que sigue de cerca el ciclo político territorial.

Nuevamente, fueron las ciudades capitales, encabezadas por Bogotá (con un resultado negativo de \$1,74 billones), las que reportaron el mayor déficit, equivalente al 64% del total (\$3,06 billones). El restante 36% del déficit se reportó en los municipios no capitales, a los cuales correspondió el 22% (\$1,06 billones) y los departamentos con el 14% (\$0,69 billones).

2.2.1.4 Establecimientos públicos territoriales

El resultado financiero para este grupo de entidades presentó deterioro, al pasar de un déficit de \$0,2 billones en 2018 a uno de \$0,89 billones en 2019, explicado por el mayor dinamismo de los gastos sobre los ingresos.

En 2019 los ingresos crecieron 19,5% frente a 2018, resultado que fue superior al de la inflación, al pasar de \$13,17 billones a \$15,74 billones (variación de \$0,41 billones).

Por su parte, los gastos se mostraron más dinámicos al crecer en 24,4% durante el mismo período analizado. Los mayores crecimientos se presentaron en los rubros de gasto de Formación Bruta de Capital Fijo y gastos de personal.

20. Para un total de 1.074 gobiernos territoriales, de los cuales 32 correspondieron a gobernaciones, 31 a municipios capitales y 1.011 a municipios no capitales.

2.2.1.5 Seguridad Social

En 2019 el sector seguridad social presentó un superávit de \$8,22 billones (0,77% del PIB), superior al de 2018 (\$1,58 billones, 0,16% del PIB). A este resultado contribuyeron positivamente los subsectores de pensiones (\$8,44 billones) y riesgos laborales (\$457,14 mil millones), que compensaron el déficit del subsector salud (-\$670,28 mil millones).

El subsector pensiones alcanzó en 2019 un superávit de \$8,44 billones (0,79% del PIB), como resultado de unos ingresos por \$75,52 billones y unos gastos de \$67,08 billones. De los primeros, se destacaron los aportes de la Nación (45,5%), las cotizaciones de los afiliados (17,3%), la devolución de aportes (12,2%) y los rendimientos financieros (8,9%). En los gastos sobresalieron el pago de las pensiones y las asignaciones de retiro, y la desacumulación de los recursos de FONPET. Frente a 2018, el superávit registró un incremento de \$1,25 billones a \$8,44 billones.

En el 2019 el subsector salud, con un resultado deficitario de \$670,28 mil millones (-0,06% del PIB), obtuvo unos ingresos de \$39,45 y unos gastos de \$40,12 billones. Los primeros provinieron de los aportes de la Nación (39,6%), de recursos propios (22,9%) y de otras fuentes (31,7%), entre los de mayor relevancia. Los gastos se destinaron en especial al aseguramiento contributivo y subsidiado en salud. Respecto de 2018, el resultado fiscal del subsector tuvo un cambio de tendencia, al pasar de un monto positivo de \$40,41 mil millones pasó a -\$670,28 mil millones.

El subsector de riesgos laborales registró un resultado fiscal de \$457,14 mil millones (0,04% del PIB), como resultado de unos ingresos de \$1,52 billones y unos gastos por \$1,06 billones. Los primeros provinieron de los aportes (79,2%) y de los rendimientos (16,9%), entre los más destacados; mientras que los segundos correspondieron al pago de transferencias (entre ellos pensiones) en un 60,8% y a gastos de operación en 38,2%, entre ellos, prestación de servicios. En comparación con 2018, el resultado fiscal del subsector creció de \$281,96 mil de millones a \$457,14 mil de millones.

2.2.1.6 Sistema General de Regalías (SGR)

El SGR presentó en 2019 un superávit fiscal de \$3,38 billones, menor al resultado de la pasada vigencia (\$5,69 billones), como consecuencia de un recaudo de ingresos por regalías por valor de \$10,46 billones y gastos por \$7,08 billones. En estos últimos sobresalieron los pagos destinados al componente de ahorro a través de los Fondos de Ahorro y Estabilización (FAE) y Pensiones Territoriales (FONPET) y a proyectos con asignación para la paz (inversión).

Respecto a 2018, los ingresos presentaron una reducción de 13,5%, dado el menor precio del petróleo, frente al incremento de 10,6% en los gastos, con una variación positiva de 400% en el ahorro y negativa de 17% en inversión.

La ejecución del gasto pasó de 53% en 2018 a 68% en 2019, quedando recursos disponibles por 32% sin ejecutar. Los recursos no utilizados en cada bienio que pasan como disponibilidad inicial para el presupuesto del siguiente, han mantenido tendencia creciente de acuerdo con el resultado expresado en los decretos de cierre presupuestal, así: bienio 2013-2014 por \$4,7 billones, bienio 2015-2016 por \$5,9 billones y bienio 2017-2018 por \$9,7 billones.

2.2.1.7 Fondos

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), instrumento de ahorro administrado por el Banco de la República a través de fideicomiso, presentó en 2019 un superávit por \$0,6 billones, producto de mayor ahorro del Sistema General de Regalías. Su saldo al cierre ascendió a US\$ 3.575,75 millones, equivalente a \$11,72 billones (TRM de 3.277,14).

El Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) presentó dentro de su proceso de liquidación un resultado negativo de \$0,38 billones por desahorro de recursos de los partícipes, equivalente a \$380.757 millones. A la fecha de este informe no hubo respuesta por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) a nuestra solicitud de información, que permitiera conocer el valor de la monetización de rendimientos financieros generados en la vigencia anterior.

El saldo acumulado al cierre de 2019 ascendió a \$4.087,06 millones (USD 1,2 millones).

El Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) generó en los tres primeros trimestres de 2019 un déficit de \$1,56 billones, resultante de diferenciales de compensación (desahorros) por valor de \$1,69 billones y de participación (ahorros) por \$0,12 billones.

A la fecha del presente informe, la liquidación de las posiciones netas correspondientes al último trimestre se encontraba en etapa de revisión, por lo que se tomó el déficit del cierre fiscal del Sector Público Consolidado 2019 por valor de \$1,8 billones.

La reducción del resultado deficitario del FEPC, respecto al año anterior (\$3,86 billones), obedeció al incremento del ingreso al productor y consecuente disminución de la diferencia entre el precio internacional y el precio interno.

La extinción de las deudas acumuladas por el FEPC con la Nación a 31 de diciembre de 2019, por valor de \$16,9 billones, que se ordenó en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1955 de 2018, fue autorizada por el Comité de Tesorería en enero de 2020.

El Fondo Nacional del Café (FoNC) en 2019 presentó un resultado positivo de \$22.588 millones, contrario al déficit en 2018, que derivó de ingresos por \$2,41 billones y gastos por \$2,39 billones.

El aumento de 17% en los ingresos respecto a 2018, provino de un mayor volumen exportado no obstante la baja cotización internacional del grano que se compensó con mayor productividad dada la renovación de cafetales.

2.2.1.8 Empresas No Financieras (ENF)

En 2019 las empresas no financieras del nivel nacional²¹ presentaron un resultado fiscal superavitario de \$5,86 billones, mayor al presentado en la vigencia inmediatamente anterior por \$3,23 billones, es decir con un incremento de 81,2%.

Un total de 23 empresas de la muestra registraron cifras positivas y compensaron los datos negativos de las restantes 32. En particular, tres empresas (Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S., Caja de Vivienda Militar y Oleoducto Central S.A.) registraron superávits por valores superiores al billón de pesos. Estas tres empresas sumaron en total un superávit de \$7,19 billones

Durante el período analizado, los ingresos de las empresas del nivel central crecieron 10,2%, al pasar de \$37,56 billones a \$41,39 billones, debido al aumento en venta de servicios (13,9%) e ingresos de capital (28,9%).

Los gastos, por su parte, exhibieron un alza de \$0,85 billones, que constituyó un incremento porcentual de 2,7% y que representó un aumento menor en 7,5 puntos porcentuales frente al crecimiento de los ingresos.

El resultado fiscal de las empresas no financieras del nivel territorial²² entre 2018 y 2019 presentó una variación del 31,5%, al pasar de un déficit por \$2,18 a \$2,87 billones, respectivamente.

El comportamiento de los ingresos se mostró al alza con un incremento del 9,1% (\$3,26 billones), explicado fundamentalmente por el aumento del 44,9% en el rubro de ingresos de capital y de 7,1% de venta de servicios.

Por el lado de los gastos, estos crecieron en \$3,8 billones (10%), explicado por el rubro de Formación Bruta de Capital Fijo que creció 20,9% y gastos generales en 11,6%.

21. La muestra de la que se obtuvo esta información está compuesta de un universo total de 88 empresas que rinden la información presupuestal a través del aplicativo CHIP. Del universo total se incluyeron en la muestra 55 empresas, que corresponden al 62,5% del total. La exclusión de las restantes 33 empresas es el resultado de considerar la consistencia de la información rendida.

22. El número de empresas territoriales en la muestra está compuesta por 539, que representan el 64,3% del total de empresas públicas territoriales que rindieron información en los dos años aquí considerados (838). Las empresas no incluidas en la muestra, fueron excluidas por problemas de consistencia estadística en la información rendida.

Dentro de las empresas territoriales se encuentra Empresas Públicas de Medellín (EPM), que es por mucho la de mayor peso económico, representando el 31,49% de los ingresos y el 30,42% de los gastos para el 2019. En este grupo solo 10 empresas tuvieron ingresos superiores al billón de pesos, pero que representaron el 74,41% de los ingresos y el 69,39% de los gastos del grupo para el 2019.

Finalmente, las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial (ESET)²³ registraron en 2019 un déficit de \$2,34 billones (medido por compromisos), equivalente al 0,2% del PIB.

Por ingresos, éstas recibieron \$12,4 billones y por gastos \$14,9 billones. Los primeros (\$12,41 billones) correspondieron en 86,4% a los ingresos corrientes y en 13,6% a ingresos de capital. En especial, sobresalieron los recursos recibidos por venta de servicios (\$8,83 billones) y los de transferencias (\$1,2 billones). Así mismo, en los ingresos de capital (\$1,69 billones) se destacó el recaudo por recuperación de cartera (\$1,59 billones). Los gastos ejecutados correspondieron en un 93,6% a funcionamiento y en 6,4% a gastos de capital.

Con relación al 2018, los ingresos mostraron un crecimiento de 15,4%, en el cual incidió la variación positiva de los ingresos corrientes (12,5%) y de las transferencias (25%). Los gastos tuvieron un crecimiento de 9,8% y dentro de ellos sobresalió el incremento de los gastos generales (12,5%), del servicio de la deuda (15,8%) y del rubro otros (9,5%); así mismo, fue relevante la reducción de las transferencias corrientes (8,4%). En cuanto al valor del préstamo neto, éste creció en 63,0%.

El resultado fiscal deficitario de las ESET en 2019 evidenció la persistencia de cartera morosa que ha conducido a la falta de liquidez y, en consecuencia, a afectar la prestación de los servicios de salud. Según la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas²⁴, la cartera total reportada a diciembre de 2019 ascendió a \$11,2 billones, de la cual estaba en mora el 61,3%, es decir era mayor de 60 días. En 2018 la deuda ascendía a \$10,1 billones y de ella el 59,1% era morosa²⁵.

23. Para una muestra de 929 ESET que cumplen con la consistencia estadística, es decir reportan información para los dos años.

24. <https://achc.org.co/category/actualidad/> 10 Jun Las deudas a hospitales y clínicas superan los \$11,2 billones.

25. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9XjyDIKHHHA0J:https://achc.org.co/siguen-aumentando-deudas-a-hospitales-y-clinicas-por-prestacion-de-servicios-de-salud-ya-superan-los-10-billones-de-pesos/&hl=es&gl=co&strip=1&vwsrsc=0>

2.2.2 Sector Público Financiero

El sector público financiero de Colombia, integrado por el Banco de la República²⁶ y Fogafín²⁷, obtuvo en 2019 un superávit de \$ 7,03 billones (0,66% del PIB), superior en \$ 4,85 billones al logrado en 2018, como consecuencia de los mejores resultados del Banco de la República.

El Banco de la República registró un resultado positivo por \$ 7,14 billones, originado en un mayor incremento de los ingresos (132,3%) sobre los egresos (25,9%). Este resultado fue superior en \$4,9 billones frente al obtenido en 2018, equivalente a un aumento del 218%.

El mejor comportamiento financiero del Banco se basó, principalmente, en los mayores rendimientos del portafolio de inversión, en las cuales están invertidas las reservas internacionales del país que se incrementaron en \$5,2 billones (207%). La causa de este resultado fue la reducción de las tasas de interés de los bonos del gobierno de los Estados Unidos y el incremento en el precio del oro. Esto valorizó los activos que componen el portafolio de reservas internacionales. El crecimiento de los egresos del Banco, por su parte, obedeció a la remuneración sobre mayores depósitos del Gobierno Nacional en el Banco de la República.

Por su parte, Fogafin presentó durante 2019 un déficit en su balance fiscal por \$ 0,11 billones, superior al registrado en 2018 (-\$0,06 billones). Si se compara el resultado elaborado por la Contraloría General de la República con el balance fiscal presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo resultado fue un superávit de \$1,01 billones²⁸, se observa una diferencia de \$ 1,12 billones. Ésta se explica porque el resultado del MHCP incluye como ingresos los recaudos del seguro de depósito, recursos que tiene destinación específica.

2.3 Financiamiento del déficit fiscal del Estado en 2018

El déficit del SPC en 2019 fue del 1,18% del PIB, lo que representó una disminución de 1,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB frente al presentado en 2018. Este menor déficit estuvo asociado a la reducción del déficit del Gobierno Nacional

26. Banco Central de Colombia.

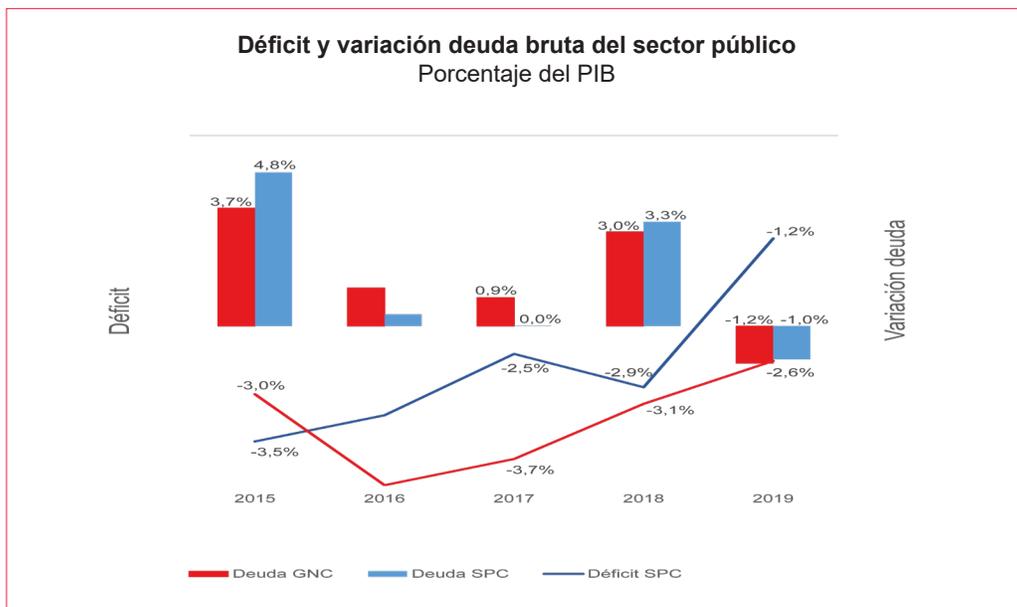
27. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín) se creó luego de la crisis financiera de comienzos de la década de 1980 con la Ley 117 de 1985 y realiza actividades de aseguramiento, fiducia y seguimiento a los procesos liquidatorios de entidades financieras.

28. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cierre Fiscal 2019, publicado el 27 de abril de 2020.

Central (Gráfico 2-2) y al superávit de sectores como el de la Seguridad Social, el Sistema General de Regalías (SGR), las empresas no financieras nacionales y el Banco de la República.

En la medida en que se redujo el déficit del SPC y el GNC, el nivel de la deuda a PIB disminuyó en 1,0 p.p. del PIB en el primero y en 1,2 p.p. en el segundo (Gráfico 2-2). Cabe precisar que sectores que presentaron un aumento del déficit en 2019, como en los gobiernos territoriales y las empresas no financieras territoriales, registraron un incremento de la deuda a PIB.

Gráfico 2-2



Fuente: CDEFP CGR.

Con respecto al menor déficit del Gobierno Nacional, este fue el resultado del aumento del recaudo tributario, dado el crecimiento económico sumado a los mayores excedentes financieros recibidos y el menor gasto ejecutado, lo que en conjunto permitió alcanzar un superávit primario y redujo las necesidades de financiamiento. Debido a esto la deuda bruta a PIB disminuyó, comportamiento que se reforzó con la baja devaluación (0,84%) y las redenciones anticipadas de deuda externa e interna que se realizaron durante el año. Esto compensó los aumentos de la deuda debido a la tasa de interés real, que se elevó por el efecto de la devaluación promedio (10,98%) en los pagos de los intereses externos²⁹.

29. Ver Informe sobre la Situación de la Deuda 2019.

Ahora bien, existen otras fuentes de financiamiento que no tienen una contrapartida directa con el déficit fiscal y la deuda bruta registrada por la CGR, pero que incrementaron los pasivos del Gobierno en 2019³⁰, como fueron los pagarés o cuentas por pagar de la Tesorería Nacional con el Sistema General de Regalías, la Cuenta única Nacional y el reconocimiento de pasivos. La suma de todos estos pasivos en 2019 fue de \$ 50,7 billones, que representó un crecimiento del 72% con respecto al 2018.

Con relación a las empresas nacionales, presentaron un mayor superávit en 2019 frente al 2018 (0,55% vs. 0,33% del PIB), lo que permitió que el nivel de deuda bruta se redujera en 0,4 p.p. del PIB, situándose en 2019 en el 5,6% del PIB. Cabe mencionar que las empresas más endeudadas son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) como ISA, EPM, URRRA o el Metro de Medellín o el de Bogotá, mientras en las Empresas de Economía Mixta (EEM) se destacó el nivel de deuda Reficar³¹.

Otros sectores que aumentaron su superávit en 2019 fueron la seguridad social y el Banco de la República. El Sistema General de Regalías, por su parte, siguió teniendo un superávit, aunque menor al registrado en 2018. Estos sectores contribuyeron al menor déficit del SPC en el 2019 y en la medida en que se caracterizaron por tener portafolios activos, redujeron la deuda neta del sector público.

En cuanto a los sectores deficitarios, se destacaron en 2019 los gobiernos territoriales (municipios capitales, departamentos, municipios no capitales y establecimientos públicos territoriales) con un déficit del -0,54% del PIB y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) con un déficit del -0,17% del PIB. Esto implicó un aumento de la deuda PIB en los gobiernos territoriales de 0,4 p.p del PIB, mientras el déficit del FEPC se cubrió con emisión de Títulos de Tesorería - TES, lo que aumentó la deuda del Gobierno Nacional

Finalmente, si bien Ecopetrol no hace parte del balance del sector público presentado aquí, su deuda sí es registrada por la CGR. Al cierre de 2019 la deuda bruta de la empresa fue de \$32,45 billones. Si se tiene en cuenta las otras empresas que conforman el Grupo Ecopetrol S.A., el monto de la deuda fue de \$39,96 billones, de los cuales gran parte se concentró en deuda externa. Cabe recordar que Ecopetrol es responsable de la deuda contraída por Reficar y principal accionista de las otras empresas del grupo, por lo que las repercusiones de los resultados financieros y la capacidad de responder al servicio de la deuda de este sector tiene asociado un riesgo macro fiscal que es objeto de monitoreo y vigilancia por parte de la CGR³².

30. Ver informe de Deuda y Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro 2019

31. Ver Informe sobre la Situación de la Deuda 2019.

32. Ibid

Situación de las Finanzas del Estado



Situación de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC) a 2019

3.1 Aspectos generales de las finanzas del GNC

Con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, desde 2011 en Colombia se realizó el compromiso de incluir al Gobierno Nacional Central (GNC) en el camino de la disciplina fiscal a través de una regla fiscal.

Con este acuerdo plasmado en una Ley, quedó establecido que el GNC debe seguir una senda decreciente anual en el balance fiscal, de tal manera que el déficit estructural del GNC se reduzca a 1% del PIB en el 2022. Para ello, y bajo esta conceptualización de sostenibilidad y estabilidad fiscal, las finanzas del GNC deben llevar una programación de gasto público acorde con la evolución de sus ingresos, en tal medida que permita el cumplimiento del objetivo señalado por la regla.

La regla fiscal se ha cumplido en años de déficit fiscal creciente para el GNC como el 2015 y 2016, principalmente como efecto de la caída de los ingresos petroleros, y en los años posteriores, 2018 y 2019, donde el balance fiscal retomó su senda decreciente, por aumento de sus ingresos debido a un mejor recaudo tributario y a mayores recursos de capital.

En Colombia, los ingresos de la administración pública son muy sensibles a los ciclos económicos (principalmente renta petrolera), salvo algunos eventos excepcionales (venta de activos), mientras los gastos no tanto, debido a que no hay un vínculo significativo entre gasto público y producto, como si lo existe

en las economías desarrolladas. Por tanto, cuando se entra en recesiones, en Colombia no existen gastos asociados al desempleo o gastos de asistencia social vinculados con el ciclo. Así, el GNC se caracteriza por tener una mayor variabilidad en sus ingresos mientras tiene una mayor estabilidad o rigidez en su gasto.

Aunque los objetivos de disciplina fiscal son importantes en la búsqueda de la consolidación fiscal, no se debe perder de vista los objetivos fundamentales del Estado y no olvidar que al final los resultados de la política fiscal se deben plasmar en menores tasas de desempleo, acceso a los servicios de salud, educación, agua, entre otros, además de mayor equidad en la distribución del ingreso.

Así, el GNC, a través de su estructura tributaria, podría hacer una política fiscal más progresiva, en tal medida que fortaleciera el ingreso disponible y el consumo de los grupos poblacionales más pobres, mejorando la distribución del ingreso. Así mismo, profundizar su función de redistribución a través del gasto social con las transferencias y los subsidios principalmente, sin olvidar la importancia del gasto público y la inversión para apuntalar el crecimiento económico y el desarrollo de la infraestructura.

Por tanto, y más allá del resultado del balance fiscal, en esta sección se muestra la evolución de las finanzas del GNC en los últimos cuatro años a través de la dinámica y composición de sus ingresos (tributarios, no tributarios y de capital), gastos (funcionamiento, deuda e inversión) y de algunos indicadores que están relacionados.

3.2 Evolución del balance fiscal del GNC

3.2.1 El Gobierno Nacional Central reduce el déficit fiscal en los últimos años

El GNC de Colombia muestra un avance en los últimos tres años, con la reducción del déficit del balance fiscal, al bajar de -4% del PIB en 2016 a -2,6% en 2019. La tendencia decreciente del indicador en los últimos tres años obedeció a la combinación del fortalecimiento de los ingresos y a un gasto público manejado bajo una política de mayor racionalidad.

En 2019, el balance fiscal deficitario calculado en 2,6% del PIB (\$27,4 billones) significó una reducción de 60 puntos básicos frente al registrado en 2018 (-3,1% del PIB), resultado de los ingresos que presentaron un crecimiento anual de 15,3% y una menor variación de los gastos de 11,2%.

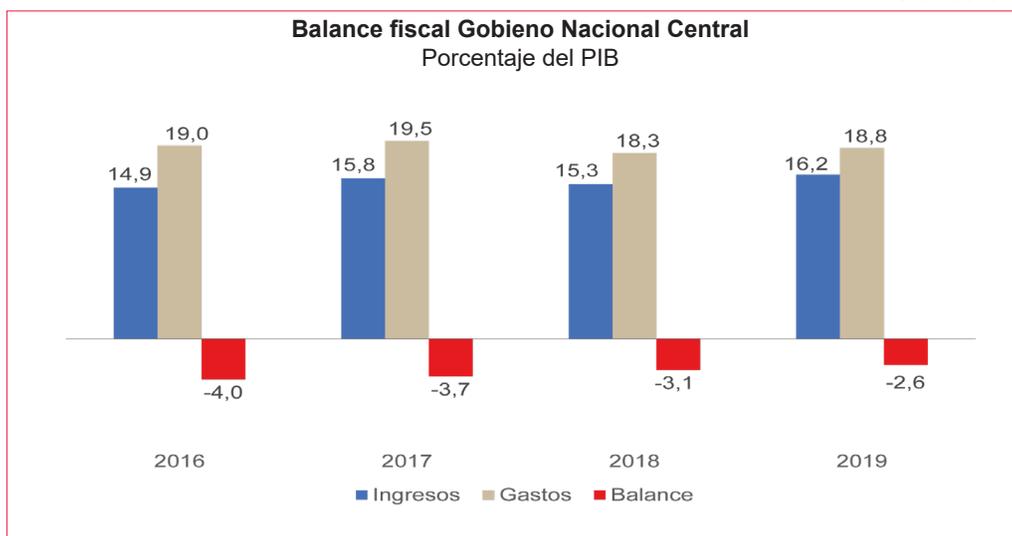
El buen resultado del total de ingresos en 2019 se sustentó en la buena dinámica de todos sus componentes. Los ingresos tributarios registraron un crecimiento anual de 9,7%, al pasar de \$135,2 billones en 2018 a \$148,3 billones en 2019; los no tributarios presentaron una variación de 61% anual; los ingresos de capital crecieron a una tasa del 78,3% y otros ingresos crecieron al 4,6%.

Nuevamente el buen dinamismo de los ingresos de capital³³ se explicó principalmente por el crecimiento de los excedentes financieros, y dentro de ellos, los dividendos transferidos por Ecopetrol. Según información del Ministerio de Hacienda la transferencia de estos dividendos pasó de \$3,2 billones en 2018 a \$11,4 billones en 2019. Así mismo, dentro de estos recursos de capital también se están considerando como ingresos los rendimientos de algunos fondos de terceros administrados por la tesorería.

De otro lado, los gastos totales³⁴ del GNC, con una variación anual de 11,2%, pasaron de \$179,5 billones en 2018 a \$199,7 billones en 2019, por el aumento de 9,3% en funcionamiento, 12,1% en inversión y 20,8% en deuda.

Es importante señalar que la caída de la renta petrolera, generada por la destorcida en los precios del petróleo desde finales de 2014 y el deterioro abrupto que generó en las finanzas del GNC, llevó en los años siguientes a realizar reformas tributarias³⁵ para obtener un mayor recaudo de impuestos y estimular la actividad económica. Así, con el efecto del repunte en la actividad económica, los cambios en el sistema tributario y nuevamente el efecto positivo de los precios del petróleo e ingresos adicionales de capital, el GNC logró que el balance fiscal en 2019 se redujera a -2,6% del PIB (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

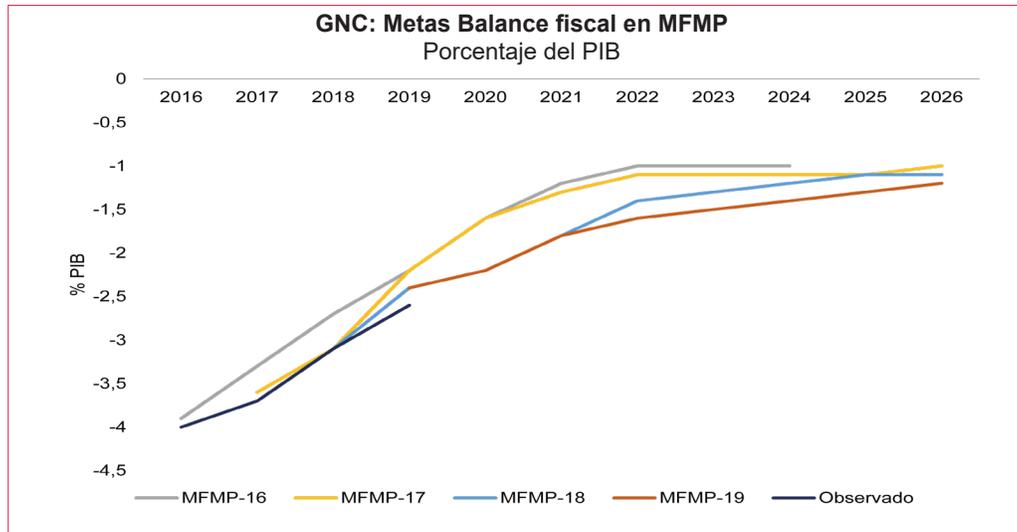
33. Sin tener en cuenta los recursos de crédito.

34. No incluye los recursos por amortizaciones de deuda.

35. Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016, y Ley 1943 de 2018 (Ley de financiamiento).

En síntesis, el GNC logró reducir su déficit fiscal nuevamente con la ayuda de los recursos de la renta petrolera, más que con un mayor avance de sus ingresos corrientes. Continúa el problema estructural en sus finanzas, y además no se ha podido reducir el desbalance al ritmo propuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo cual, como en años anteriores, en su actualización de 2019 se relaja o aplaza la reducción de este para los próximos años (Gráfico 3-2).

Gráfico 3-2



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2014-2019; cálculos por CGR.

Así mismo, el recaudo tributario sigue bajo en comparación con otros países y se mantiene una brecha entre los ingresos y gastos, lo cual limita un mayor presupuesto público para cubrir las necesidades sociales y económicas.

Lo anterior refleja que aún hay tarea por hacer por parte del gobierno y del Congreso de la República, como lo es el realizar una reforma al sistema tributario que logre avanzar en un sistema más progresivo y lleve al país a recaudar mayores impuestos en proporción a la economía.

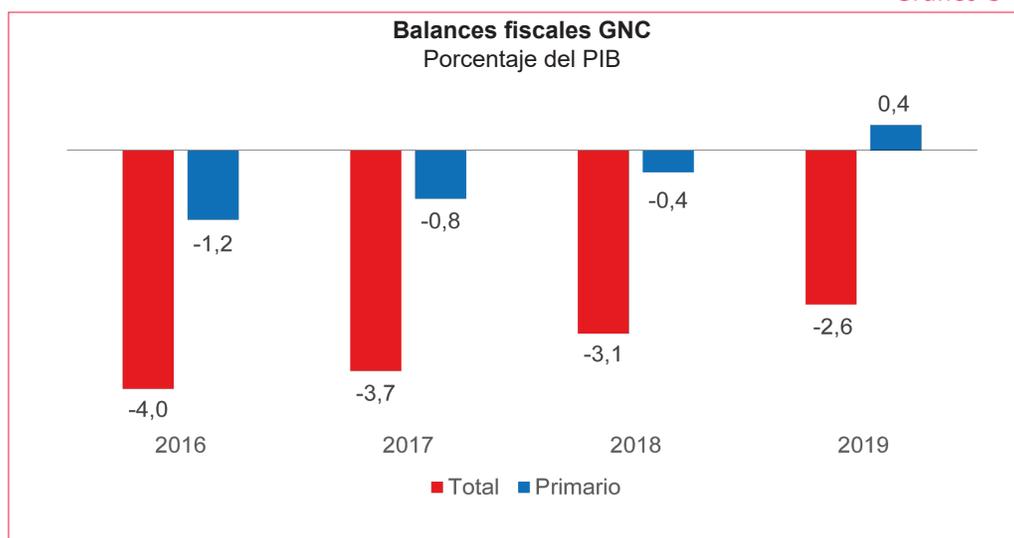
3.2.2 Después de varios años el GNC vuelve a presentar superávit en el balance fiscal primario

Referirse al balance fiscal primario es calcular un indicador considerando la diferencia entre los gastos y los ingresos del GNC, sin incluir los pagos por los intereses de la deuda pública.

Ello permite cuantificar la magnitud de los pagos por intereses de deuda sobre las finanzas del GNC. Nuevamente, el GNC registró en 2019 un balance primario positivo equivalente a 0,4% del PIB, después de cuatro años de haber registrado balances negativos.

Como se aprecia en el Gráfico 3-3, el balance primario del GNC pasó de una situación deficitaria entre 2016 y 2018 a un resultado superavitario en 2019. La explicación a este cambio está, de un lado, en el mejor resultado en los ingresos y, de otro, en el aumento que han tenido los gastos por intereses de deuda dentro de las finanzas del GNC. Esta última razón es la que más llama la atención, pues indica que cada vez están pesando más estos gastos de intereses dentro del total de gastos y, por tanto, es una variable importante dentro del análisis de las finanzas públicas.

Gráfico 3-3



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

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

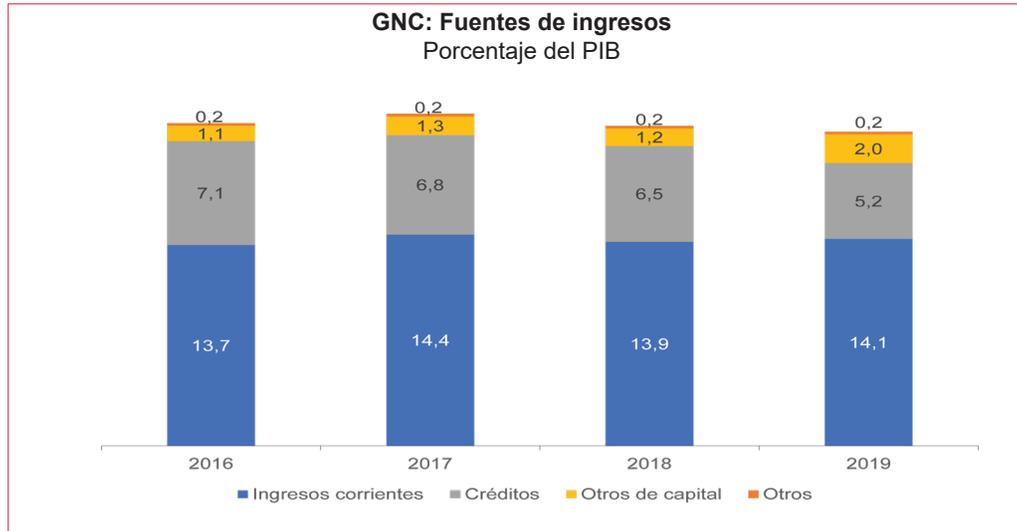
3.3.1 La estructura de ingresos del GNC se mantiene sin fuertes cambios

Los ingresos del sector público, y en el caso específico del GNC, provienen de tres grandes fuentes: la primera, de los tributos que recauda de los diferentes contribuyentes (personas naturales y empresas); la segunda, de los recursos que obtiene a través de créditos; y finalmente, de otros recursos de capital entre los cuales se encuentran los rendimientos financieros, los excedentes financieros de las empresas, entre los más relevantes.

Sin mayores cambios, en los últimos cuatro años el GNC ha combinado estos tres grupos de ingresos, manteniendo como su fuente principal la de los ingresos tributarios (ingresos corrientes). En vista que para cubrir las necesidades del Estado no alcanza con estos recursos y otros de capital, el gobierno los complementa con las fuentes crediticias.

Durante estos años, en promedio el 64% de los recursos se han soportado en los ingresos corrientes (99% recaudo tributario), el 29% de la fuente crediticia, el 6% de otros recursos de capital y el 1% restante de otros recursos (Gráfico 3-4).

Gráfico 3-4



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

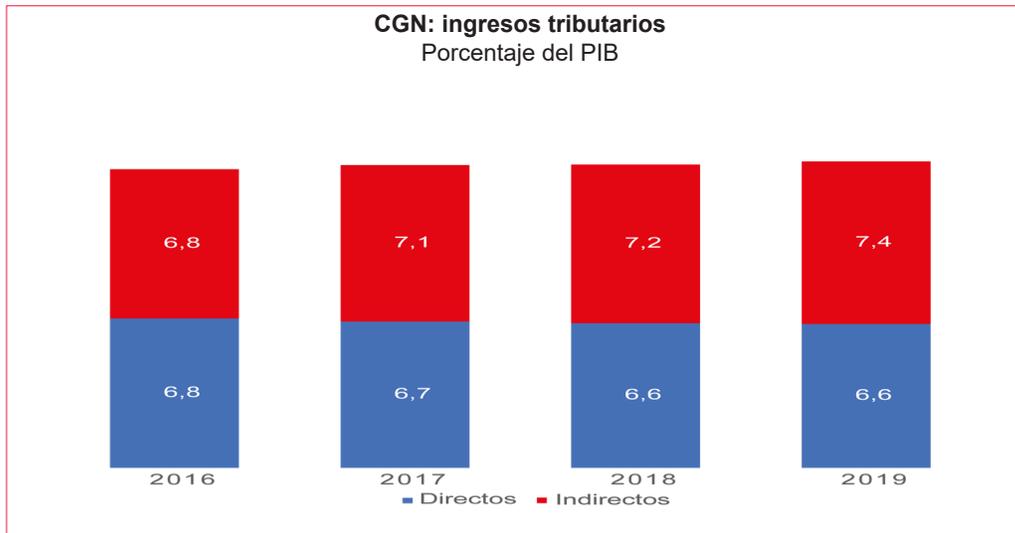
3.3.2 La balanza de la carga tributaria se ha ido inclinando hacia la tributación indirecta

Los ingresos tributarios del GNC en los últimos cuatro años aumentaron en proporción del PIB, al pasar de representar el 13,6% en 2016 al 14% en 2019.

Entre 2016 y 2019 el recaudo de impuestos indirectos (principalmente IVA) han ido ganando participación. Mientras en 2016 el recaudo tributario se distribuía 50% entre los tributos directos e indirectos, las diferentes reformas al sistema tributario han ido cambiando esto gradualmente, en tal medida que para 2019 el recaudo por impuestos indirectos aumentó al 53,1% del total y los directos disminuyeron, por tanto, al 46,9%.

Esto indica que la tributación indirecta, en proporción del PIB, aumentó de 6,8% en 2016 a 7,4% del PIB en 2019, mientras la directa pasó de representar el 6,8% del PIB en 2016 a 6,6% en 2019 (Gráfico 3-5). El mayor peso y recaudo de los tributos indirectos se sustentó principalmente en el aumento de la tarifa que se dio en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a finales de 2016, cuando pasó de 16% a 19%, mientras algunos tributos directos como el de la riqueza han desaparecido.

Gráfico 3-5

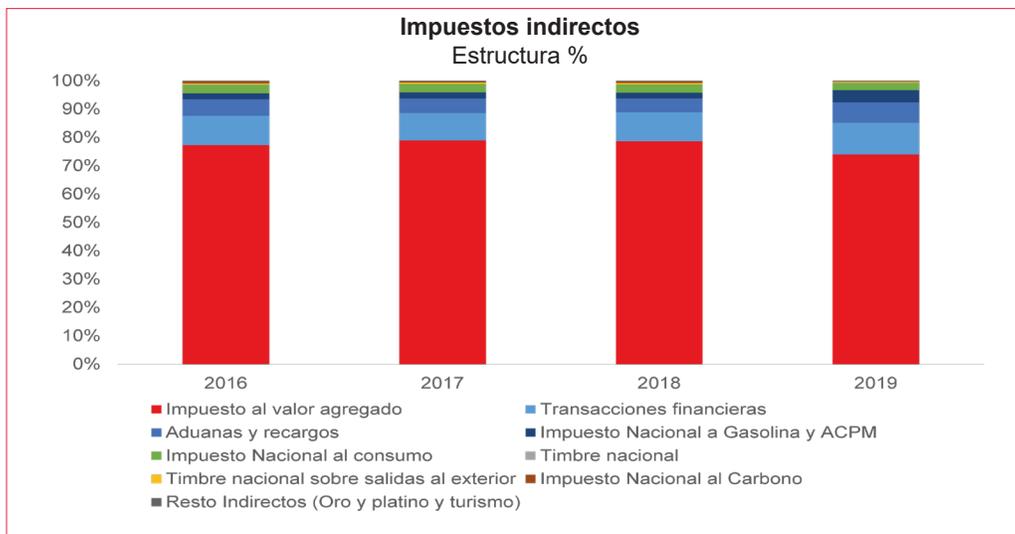


Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

3.3.3 El IVA es el impuesto que genera mayor recaudo en la tributación indirecta

En la actualidad se dispone de más de siete impuestos indirectos, cuyo recaudo, en promedio, se concentra en más del 87% en dos tributos: IVA (77%) e impuesto a las transacciones financieras (10,3%) (Gráfico 3-6).

Gráfico 3-6



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

En el último cuatrienio la dinámica del recaudo de los impuestos indirectos se ha recuperado después de presentar un crecimiento anual de solo 0,3% en 2016, rebotar en 2017 a una tasa anual de 11,9%, para luego reducirse a un crecimiento de 7,7% en 2018 y nuevamente recuperarse con una variación anual de 11,3% en 2019.

El crecimiento de los impuestos indirectos, al pasar de \$70,7 billones en 2018 a \$78,7 billones en 2019, es destacable ya que la economía en términos nominales creció a una tasa de 7,8%. Así mismo, en la dinámica de este recaudo se destacó el efecto de la tasa de cambio en los tributos vinculados al sector externo. Por ejemplo, el impuesto de aduanas y recargos tuvo un crecimiento anual del 7,1% y el IVA externo del 16%.

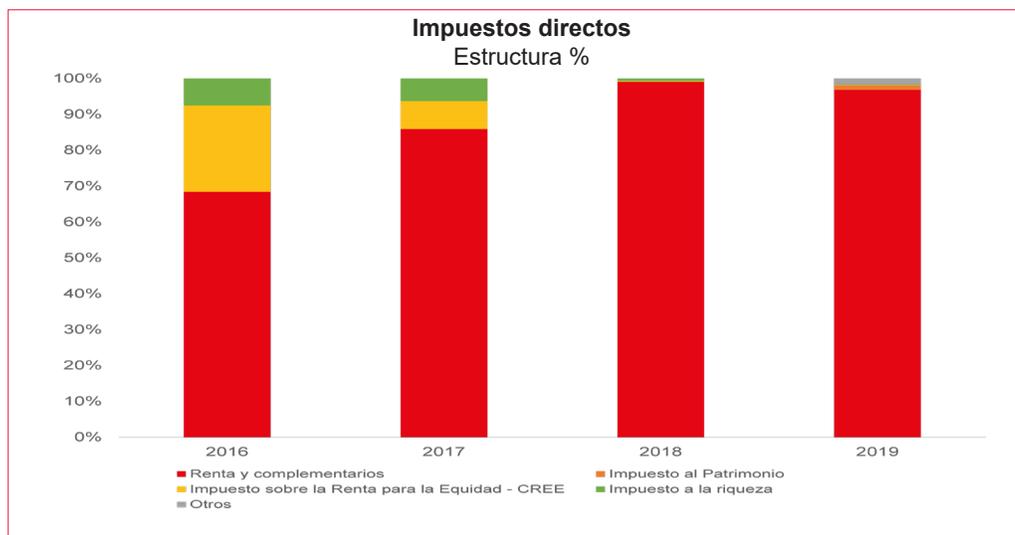
Como se mencionó en el capítulo anterior, durante estos últimos años el crecimiento económico estuvo sustentado principalmente en la dinámica de la demanda interna y, particularmente, en el consumo total (consumo hogares y del gobierno) más que en la inversión. Este hecho, además de las recientes reformas tributarias, generó una buena dinámica en el recaudo en los impuestos que dependen del consumo, como es el caso del IVA y otros impuestos que están vinculados con las transacciones de bienes y servicios.

3.3.4 En los últimos años se ha reducido el número de impuestos directos

En promedio entre 2016 y 2019 el recaudo por tributos directos representó el 6,7% del PIB, con la característica que se ha reducido gradualmente del 7,2% del PIB en 2015 al 6,8% del PIB en 2016 y al 6,6% del PIB en 2019. No obstante, en términos nominales su recaudo ha mostrado una recuperación en su dinámica anual, al superar una variación negativa de -0,1% en 2016 y pasar a tasas de crecimiento positivas en 2017 (4,5%), 2018 (5,2%) y 2019 (7,9%).

En el 2019 el recaudo total de los impuestos directos llegó a \$69,6 billones, con lo cual obtuvo una de las tasas de crecimiento anual más altas de los últimos cuatro años. El impuesto de renta y complementarios representó el 97% del total. El porcentaje restante correspondió al impuesto de normalización tributaria (1,6%) que se creó con la Ley de Financiamiento y al impuesto al patrimonio (1,2%), principalmente (Gráfico 3-7). Es bueno precisar que la última reforma tributaria revivió el impuesto al patrimonio para los años 2019, 2020 y 2021, aunque sólo será aplicable para las personas naturales.

Gráfico 3-7



Fuente: DIAN; SIIF; cálculos por CGR.

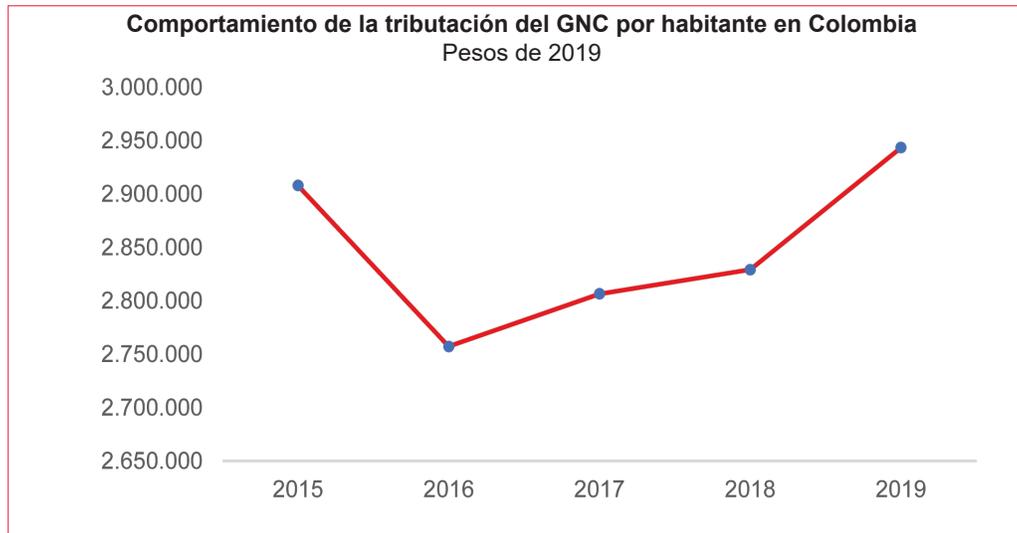
Con las últimas reformas tributarias se han ido marchitando la variedad de impuestos directos que habían surgido (impuesto a la riqueza e impuesto sobre la renta para la equidad -CREE), así como la desaparición de los diferentes sistemas para declarar la renta (uno de renta ordinaria, otro de complementaria y los sistemas de Impuesto Mínimo Alternativo Nacional [Iman] e impuesto mínimo alternativo simplificado [Imas]). Con la Ley de financiamiento de 2018 se modificó para agregarlas en tres cédulas (rentas de trabajo, capital, y no laborales; rentas de pensiones y rentas de dividendos y participaciones) (Recuadro 1).

En síntesis, en los tributos directos se ha dado una reunificación hacia el impuesto de renta y complementarios, y en ese camino también se ha reducido su carga dentro de todo el sistema, destacándose una reducción para las personas jurídicas y un aumento para la renta a personas naturales.

En general, el leve avance de los ingresos tributarios del GNC se aprecia en el recaudo por habitante durante estos años, ya que solo aumentó 1,2% entre 2015 y 2019. En pesos constantes, mientras un colombiano pagaba en 2015 en promedio \$2.908.053 por impuestos al GNC, en 2019 pagó \$2.943.566 (Gráfico 3-8).

En últimas, ello sigue mostrando que las reformas tributarias, más que lograr un fuerte avance en el recaudo tributario, lo que han hecho es redistribuir la carga entre tributos directos e indirectos.

Gráfico 3-8



Fuente: DIAN; SIIF; DANE; cálculos por CGR.

3.3.5 Nuevamente los ingresos de capital toman mayor dinámica

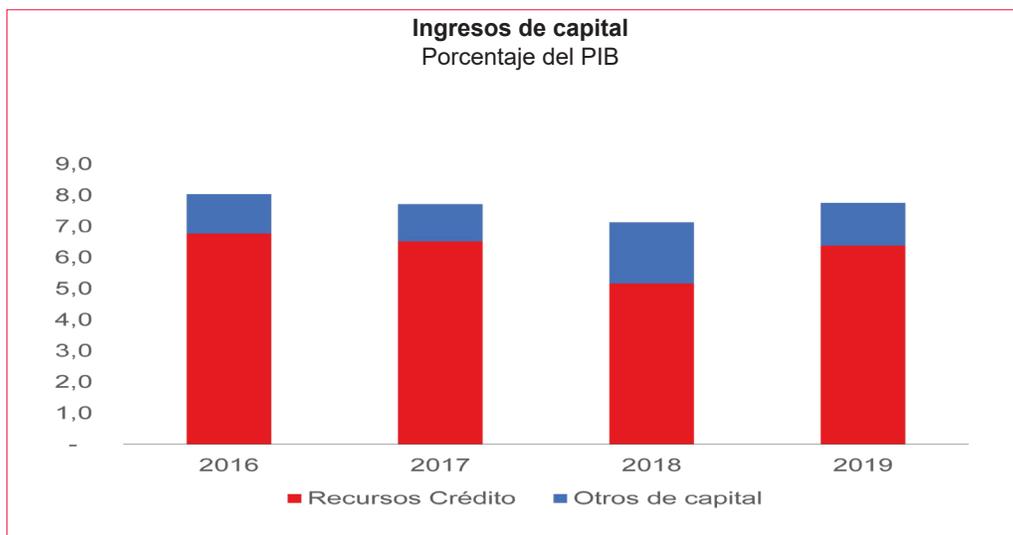
Como se señalaba al inicio de este capítulo, una de las fuentes de recursos del Gobierno Nacional Central (GNC) corresponde a los ingresos de capital, que en términos generales se nutre de los desembolsos de créditos y de los otros recursos de capital (rendimientos financieros, recuperación de cartera, excedentes financieros y utilidades, entre otros).

En el último cuatrienio, el GNC ha obtenido de estos recursos, en promedio, ingresos equivalentes a 7,7% del PIB, lo cual lo convierte en un recurso muy importante para las finanzas del gobierno. Con estos ingresos de capital el GNC ha logrado, en promedio, ingresos que equivalen al 7,5% del PIB, de los cuales se obtuvo el 80% de recursos de crédito (Gráfico 3-9).

De estos recursos, durante el período 2016-2019, le correspondió, en promedio, el 81% a ingresos de fuente crediticia y el resto (19%) a otros recursos de capital.

En 2019, debido al repunte de la renta petrolera y al manejo de la deuda, el gobierno no tuvo la necesidad de aumentar los desembolsos de crédito como tenía planeado inicialmente y, en ese sentido, obtuvo un total de \$54,9 billones por desembolsos de préstamos, lo cual indicó una reducción de 14% respecto al 2018.

Gráfico 3-9



Fuente: DIAN; SIIF; DANE; cálculos por CGR.

De otro lado, los otros recursos de capital para 2019 presentaron un crecimiento de 78% respecto al año anterior, al aumentar de \$11,6 billones a \$20,7 billones. Este fuerte rebote se debió principalmente al aumento de los ingresos por excedentes financieros y utilidades que se vigorizaron nuevamente por las transferencias de dividendos de Ecopetrol a la Nación (efecto de la recuperación que han tenido los precios del crudo) que aumentaron 253%, al pasar de \$3,2 billones en 2018 a \$11,4 billones en 2019 y a la inclusión de los excedentes del Banco de la República por cerca de \$2 billones.

Así, los ingresos por excedentes financieros y utilidades, con los rubros mencionados y otros más, totalizó \$15,1 billones en 2019, lo cual indicó una variación anual de 191%, siendo la más alta de los últimos años. El resto de los otros recursos de capital, por \$5,7 billones, se conformó por rubros, como rendimientos financieros, recuperación de cartera, transferencias de capital, entre otros.

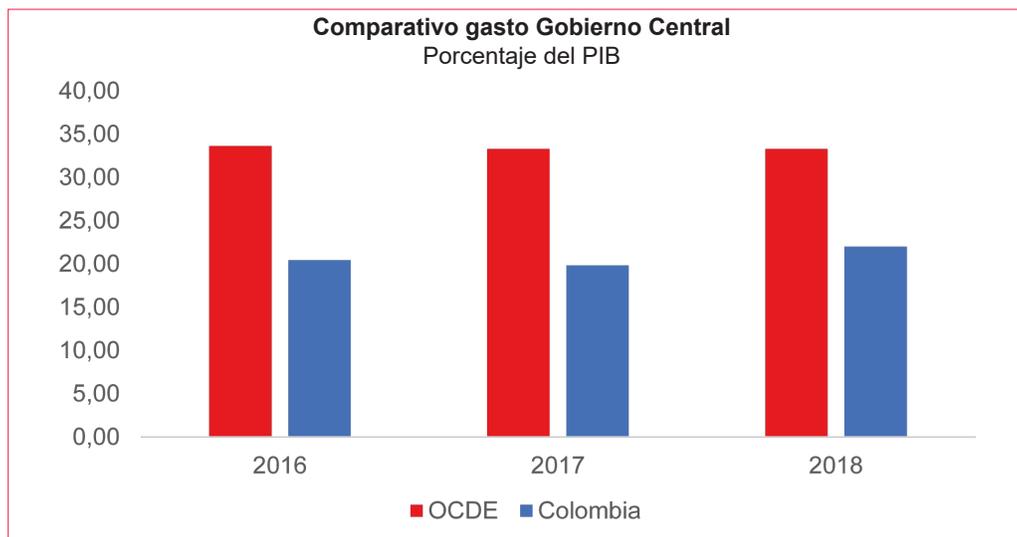
En síntesis, nuevamente la renta petrolera ha fortalecido principalmente los ingresos de capital del GNC y, aunque esto es positivo, sigue mostrando la dependencia y fragilidad de las finanzas hacia este sector.

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

3.4.1 La magnitud del gasto del GNC está por debajo frente al comparativo internacional

Cuando se revisa la magnitud del gasto público que se hace a través del GNC, se observa que para Colombia en los últimos años ha sido en promedio de 21% del PIB frente al promedio de 33,4% del PIB de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Gráfico 3-10).

Gráfico 3-10



Fuente: www.data.imf.org; cálculos CGR.

En comparativo específico con algunos países como Chile (22,4% del PIB), México (20,4% del PIB) y Estados Unidos (22,3% del PIB), Colombia se encuentra cerca en proporción del PIB; no obstante, frente a los países europeos se presenta una brecha amplia. Por ejemplo, los gobiernos centrales de Francia gastan el 47,1% del PIB y el de España el 33,2% del PIB.

Estas cifras muestran, de un lado, que Colombia actualmente tiene un bajo nivel de gasto público del GNC, lo cual se debe traducir en un reto si quiere acercarse a los niveles de la mayoría de los países miembros de la OCDE; y de otro, que este debe ir en línea con el fortalecimiento de los ingresos en busca de la consolidación y sostenibilidad fiscal.

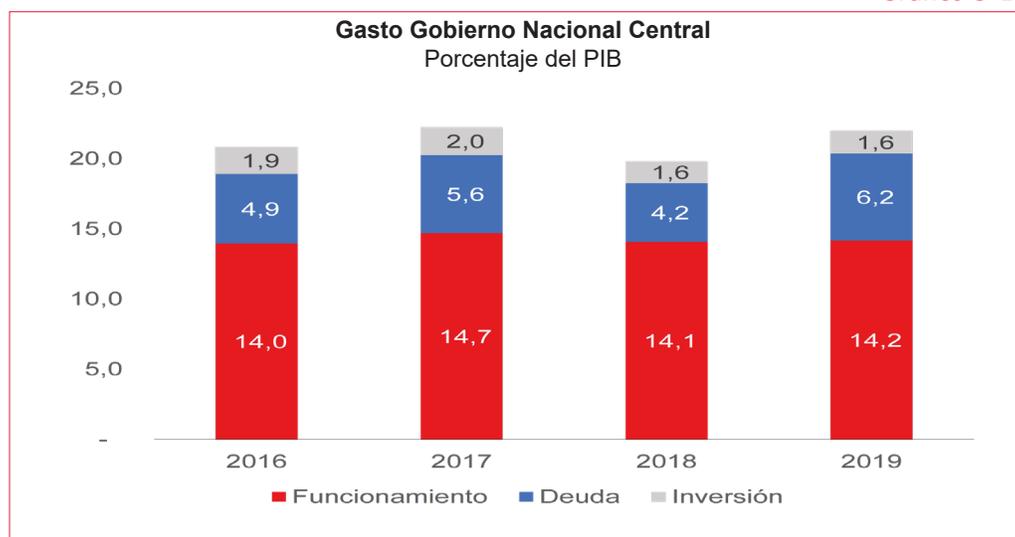
En un país como Colombia, que se encuentra en camino de desarrollo, y en el cual existen muchos frentes por cubrir en lo social y en lo económico, además de las tareas por cumplir derivadas del acuerdo de paz, el gasto público es esencial para seguir avanzado.

3.4.2 Dentro de la estructura del gasto del GNC, la inversión ha perdido participación

De acuerdo con la clasificación económica, el GNC, en cumplimiento de sus funciones y de acuerdo con las normas presupuestales, distribuye los recursos que obtiene entre gastos de funcionamiento, deuda e inversión. Siempre dentro de esta distribución, los gastos de funcionamiento son los que absorben mayores recursos, ya que en ellos se agregan los que se destinan para los pagos de nómina, gastos generales, transferencias y otros rubros que tienen que ver con la administración de la cosa pública.

Reflejo en gran parte de las inflexibilidades que tiene el gasto del GNC, principalmente por las obligaciones legales y constitucionales, en los últimos años los gastos de funcionamiento no han tenido mayores cambios en proporción del PIB. Entre 2016 y 2019 estos gastos en promedio fueron del 14,2% del PIB (Gráfico 3-11).

Gráfico 3-11



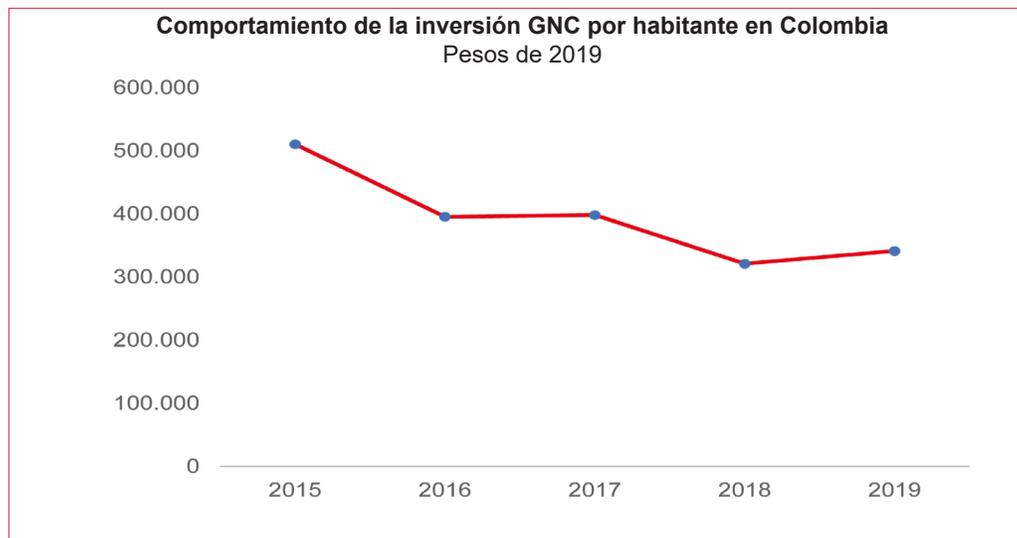
Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

En segunda posición se encuentran los gastos para el servicio de la deuda (amortización e intereses), que por los compromisos ya adquiridos con los prestamistas también son erogaciones por naturaleza inflexibles. No obstante, por las mayores necesidades de financiamiento en los años anteriores (2015 y 2016) debido al aumento del déficit, en 2019, además del efecto de la tasa de cambio, esto se reflejó con mayores gastos para pago de amortizaciones e intereses, en tal medida que los pagos de deuda aumentaron de 4,2% del PIB a 6,2% del PIB entre 2018 y 2019.

En consecuencia, y con un nivel del gasto total que no ha aumentado mucho en proporción del PIB, los gastos de inversión que antes del *shock* de los precios del petróleo de 2014 representaban más del 3% del PIB, ahora están en un nivel inferior a dos puntos del PIB. Para 2019 los gastos de inversión fueron de 1,6% del PIB.

Esta situación llevó a que la inversión que realiza el GNC por habitante se haya reducido en Colombia de manera gradual, bajando de \$510.270 per cápita en el 2015 a \$341.223 en 2019 (Gráfico 3-12). La pérdida de importancia de la inversión pública dentro de la estructura de gastos hace que no se avance en algunos frentes o que el ritmo al cual se avance sea muy lento para superar o cumplir algunos objetivos y, por tanto, tal vez se requerirán más generaciones o años que las que tardaron otros países. Por ejemplo, según un estudio de la OCDE³⁶, en Colombia un niño para salir de la pobreza requeriría de 11 generaciones, mientras en Dinamarca tendría que esperar dos generaciones o cinco en Estados Unidos.

Gráfico 3-12



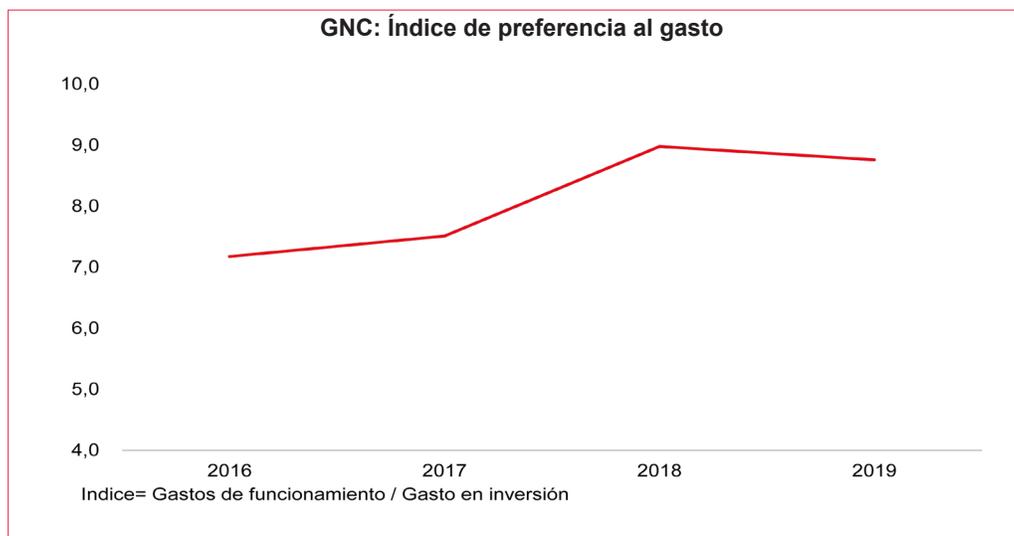
Fuente: SIIF; DANE; cálculos por CGR.

No se olvide que la inversión pública, aparte del efecto económico que genera, es de vital importancia para avanzar en el desarrollo de la infraestructura y para el cubrimiento de programas sociales.

36. OECD, "A broken social elevator? How to Promote Social Mobility", 2018

Así las cosas, al comparar el gasto que se destina para funcionamiento frente al de inversión, con el denominado índice de preferencia al gasto³⁷, se observa como perdió participación el de inversión, de tal manera que mientras en 2016 el de funcionamiento era 7,2 veces el de inversión, para 2019 la relación fue de 8,8 veces (Gráfico 3-13).

Gráfico 3-13



Fuente: SIIF; cálculos por CGR..

3.4.3 La magnitud de la inversión pública es diferente según los conceptos y clasificaciones que se establezcan.

Es preciso señalar que lo que se considera y clasifica como inversión en términos presupuestales es diferente a lo que se cataloga como inversión en términos económicos, que es la clasificación utilizada para calcular el balance fiscal acorde con una metodología de corte económico y financiero. Por ello, el concepto de que se considera inversión es una discusión que está vigente y en la cual existe un debate académico.

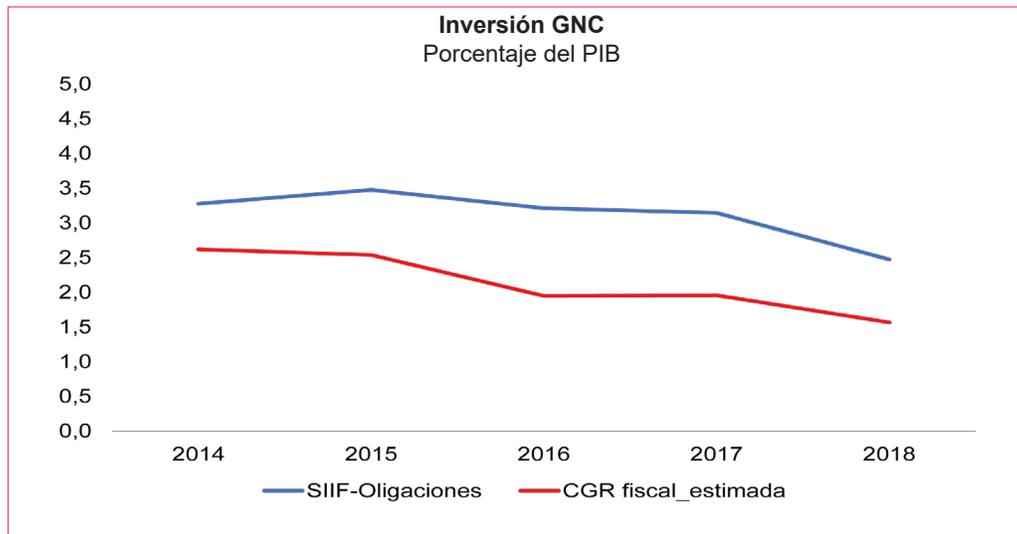
La clasificación económica va más en la línea de identificar los flujos que corresponden a erogaciones productivas, que tenga que ver con la adquisición de activos fijos no financieros, que se puedan utilizar en más de un año. En términos de cuentas nacionales corresponde a la formación bruta de capital fijo, es decir los activos fijos que pueden ser utilizados repetidamente en procesos de producción, como para el caso del sector público son las carreteras, puentes, escenarios deportivos, hospitales, *software*, entre otros.

37. Es un índice sencillo que relaciona los gastos de funcionamiento respecto a los de inversión.

En la clasificación presupuestal, el tema de los gastos de inversión se vuelve más ambiguo, ya que además de contener la parte de formación bruta de capital fijo, se le agregan una cantidad de partidas que tienen que ver con gastos operativos, de subsidios y una gran variedad de gastos que se dirigen o benefician a la comunidad. Muchos de estos gastos podrían clasificarse más como transferencias corrientes.

En fin, esto es lo que explica las discrepancias en el valor de la inversión, que surgen entre el cálculo que realiza el Ministerio de Hacienda para estimar el balance fiscal del GNC y el que realiza la CGR, además de las diferencias que se presentan por las fuentes de información. Por ello, según cálculos de la CGR, la diferencia entre la clasificación económica y la presupuestal de la inversión se estima, en promedio, de cerca de un punto del PIB en los últimos cuatro años. Así, se estima que la inversión del GNC en promedio en este período representó el 1,8% del PIB, frente al 2,9% del PIB que se reporta en el SIIF (Gráfico 3-14).

Gráfico 3-14



Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

3.4.4 Con una inversión mermada, su asignación sectorial no cambia considerablemente

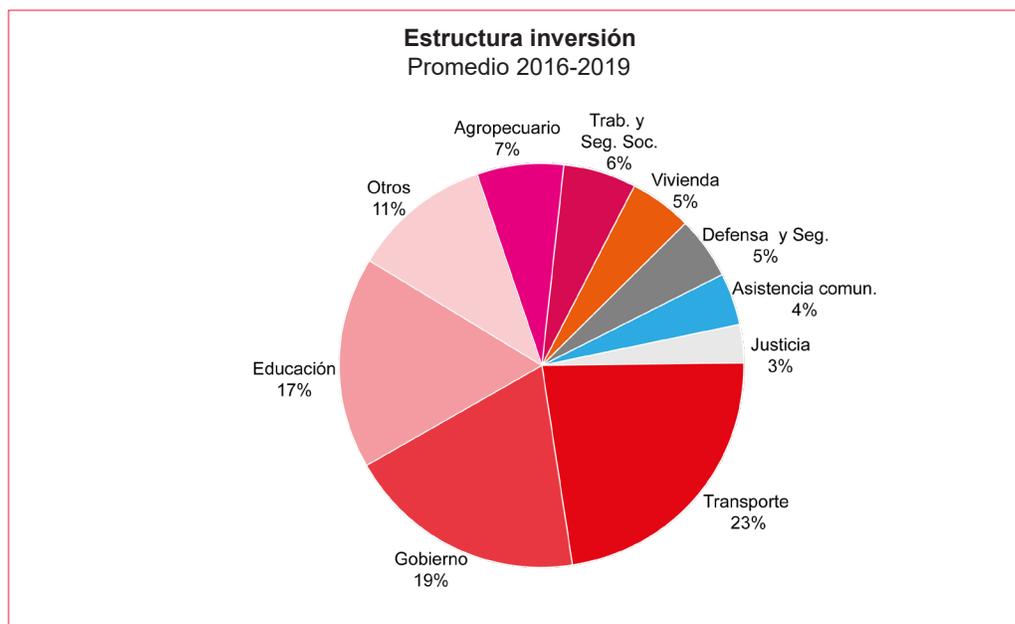
La inversión realizada a través del GNC perdió el peso que tenía antes del *shock* de 2014, en tal magnitud que progresivamente se redujo en más de 40% en cuatro años, al representar el 2,6% del PIB en 2015 y reducirse a 1,6% del PIB en 2019. Ello, principalmente por el ajuste que se realizó en estos años para cumplir el objetivo de déficit fiscal y que teniendo en cuenta la inflexibilidad del gasto, que recayó principalmente sobre los gastos de inversión.

Muestra de ello es que los gastos de inversión, en términos nominales, se redujeron 17,6% en 2016, registraron una variación anual de 7% en 2017, volvieron a presentar una reducción de 14,8% en 2018 y en 2019, con un escenario fiscal más favorable, creció a una tasa del 12,1 % anual. El crecimiento de este último año permitió que la inversión, en términos de PIB, mantuviera la proporción de 2018 (1,6% del PIB).

No obstante estos cambios de magnitud, la distribución de la inversión, en términos de asignación sectorial (distribución funcional), no ha cambiado mucho. Entre 2016 y 2019 los mayores recursos, en promedio, se dirigieron a transporte (principalmente construcción y mantenimiento de corredores arteriales) (23%); Gobierno (principalmente obras sociales, capacitaciones de trabajadores para desempeño actividades productivas, labores de construcción y reconstrucción por desastres naturales, entre otras) (19%); Educación (17%); Agropecuario (7,4%); Trabajo y Seguridad Social (5,7%), Vivienda (4,9%) y Defensa y Seguridad (4,5%).

Entre los sectores mencionados se asignaron más del 80% de los recursos de inversión y el porcentaje restante se distribuyó en sectores como Asistencia a la comunidad, Justicia y Salud, entre otros (Gráfico 3-15). En 2019 se destacó la recuperación y aumento de la inversión en Transporte (51,4% anual) y Educación (17%) frente a la reducción de inversión en asistencia a la comunidad (-21%) debido, principalmente, a que en 2019 no se obligaron recursos para el programa de fortalecimiento para desarrollo de infraestructura social y hábitat para la inclusión social a nivel nacional -FIP. En 2018 se habían obligado para este programa cerca de \$229.262 millones.

Gráfico 3-15



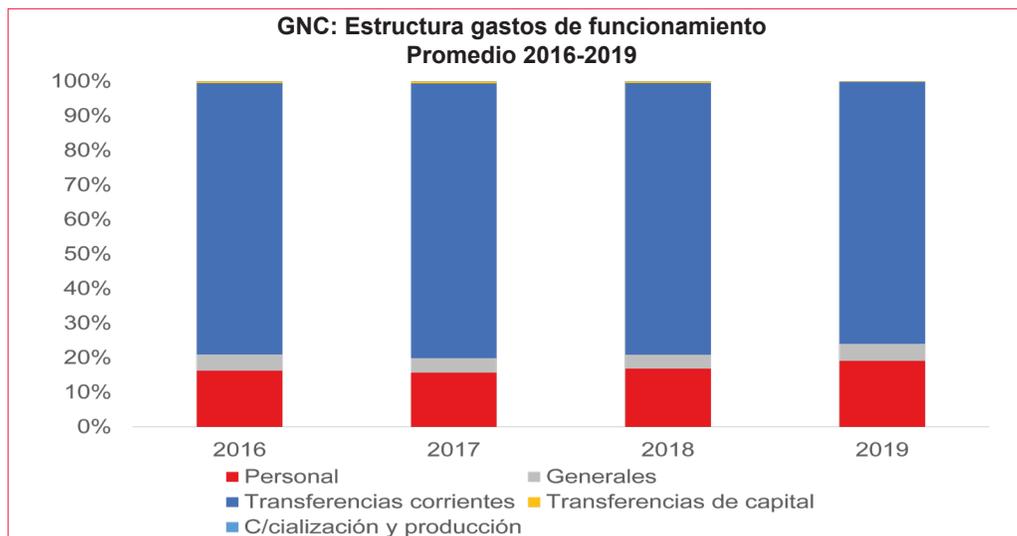
Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

3.4.5 Las transferencias corrientes absorben gran parte de los gastos de funcionamiento

Dentro del gasto del GNC, las transferencias corrientes absorben gran parte de los recursos de funcionamiento en vista que allí se clasifican, entre otros, los dineros cedidos del Gobierno Nacional Central hacia los gobiernos locales (Sistema General de Participaciones), como reflejo del orden constitucional que desde 1991 le dio mayor profundidad a la descentralización administrativa y fiscal.

Entre 2016 y 2019, en promedio, el 78,1% de los gastos de funcionamiento correspondió a las transferencias corrientes, el 17% a los gastos de personal, el 4,5% a los gastos generales y el 0,4% restante se distribuyó entre las transferencias de capital y los gastos de comercialización y producción (Gráfico 3-16).

Gráfico 3-16



Fuente: SIIF; cálculos por CGR.

La importancia de las transferencias corrientes obedeció a que en ellas se clasificaron los pagos del Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones, los pagos para la salud y las contribuciones a la nómina, entre los más relevantes. Bajo el enfoque de la descentralización y cumpliendo la normatividad, las transferencias denominadas SGP tomaron mayor importancia para el GNC y, por tanto, para los gobiernos locales que las reciben.

De los rubros que componen los gastos de funcionamiento, en promedio, durante estos años, el 78% correspondió a las transferencias corrientes, el 16% a los gastos de personal, el 5% a los generales y el 1% restante se distribuyó entre las transferencias de capital y los gastos de comercialización y producción (Gráfico 3-16). Dentro de las transferencias corrientes, cerca del

80% de los recursos se distribuye entre los dineros que se destinan para el Sistema General de Participaciones (36%), gastos en pensiones (31%) y gastos en salud (diferentes a los que se hacen por SGP) (13,8%). El porcentaje restante se distribuye entre transferencias a contribuciones a la nómina, transferencias a la población vulnerable, universidades, subsidios, entre otros.

Con cerca de 632.000 empleados entre personal permanente y temporal, el segundo rubro en importancia son los gastos de personal, que en promedio en estos años correspondieron al 17% de los gastos de funcionamiento. En este período se ha incrementado su participación dentro de la estructura, al pasar de representar 16,3% en 2016 a 19,1% en 2019, de un lado por que se ha reducido la participación de las transferencias corrientes, y de otro, por la variación de los valores nominales vinculados con los rubros de salario, contribuciones inherentes a la nómina y remuneraciones no constitutivas de factor salarial. En términos del número de empleados este ha sido muy estable y, por el contrario, se redujo 2% entre 2016 y 2019.

Finalmente, el resto de los gastos de funcionamiento (gastos generales, transferencias de capital y gastos de comercialización) que en estos últimos cuatro años representaron en promedio el 4,9% de estos gastos, corresponden a erogaciones dirigidas al pago de impuestos, tasas y multas, adquisición de bienes y servicios y pago de algunos pasivos, principalmente.

3.4.6 El GNC está cubriendo sus necesidades de financiamiento principalmente con deuda interna

Las necesidades de financiamiento son recursos que se destinan para financiar el déficit fiscal, realizar amortizaciones de deuda, pagar algunas obligaciones financieras (movimiento neto de activos financieros) y finalmente tener una disponibilidad en la caja.

En el cuatrienio de estudio, el financiamiento neto de recursos de crédito (desembolsos menos amortizaciones) se caracterizó por estar soportado en promedio en un 80% en los recursos del crédito interno y el 20% restante en los recursos del financiamiento externo. Muestra de ello, es que el financiamiento interno neto representó, en promedio, durante estos años el 3,3% del PIB, con el hecho destacado que en 2019 bajó a 1,6% del PIB, en vista que este uso de recursos se disminuyó, dado que mejoró otras fuentes de recursos como los tributarios y los recursos de capital, como se comentó en la sección de los ingresos.

Por su parte, el financiamiento externo neto también se redujo en proporción del PIB, al disminuir de 1,3% en 2016 a 0,4% en 2019.

No obstante, para el GNC los gastos de deuda, incluidos intereses y amortizaciones, han ido en aumento. Mientras que en 2016 estos gastos representaron el 4,9% del PIB en 2019 aumentaron a 6,2% del PIB. Esta dinámica está vinculada con el aumento que se ha dado principalmente del saldo de la deuda y algunos efectos precio como el de la devaluación del peso.

3.5 Algunas conclusiones

En Colombia los ingresos de la administración pública son muy sensibles a los ciclos económicos, salvo algunos eventos excepcionales (venta de activos), mientras los gastos no lo son tanto, debido a que a diferencia de economías desarrolladas no hay un vínculo significativo entre gasto público y producto.

El GNC en términos de recaudo tributario y del tamaño de su gasto sigue estando por debajo del promedio de muchos países, en especial de los que conforman la OCDE.

En los últimos años, el GNC, a pesar de ampliar su déficit (principalmente como efecto de la caída de los ingresos petroleros), ha cumplido la regla fiscal. En contraste, en 2018 y 2019 el balance fiscal retomó su senda decreciente por aumento de sus ingresos, debido a un mejor recaudo tributario y a mayores recursos de capital.

El GNC ha logrado reducir su déficit fiscal nuevamente con la ayuda de los recursos de la renta petrolera más que con un mayor avance de sus ingresos corrientes. Continúa el problema estructural en sus finanzas y además no se ha podido reducir el desbalance al ritmo que se lo ha propuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Durante los últimos años la participación de la inversión, en proporción del PIB, se redujo de manera importante. Por ello, las autoridades fiscales deben buscar los mecanismos para fortalecer el recaudo tributario y, por esa vía, evitar la reducción del gasto, principalmente el que es considerado más productivo: la inversión.

La pérdida de importancia de la inversión pública dentro de la estructura de gastos hace que no se avance en algunos frentes o que el ritmo al cual se hace sea muy lento para superar o cumplir algunos objetivos, con lo cual tal vez se requerirán más generaciones o años que las que tardaron otros países.

Finalmente y respecto a las reformas tributarias, la CGR ha manifestado que resulta imperativo que el Estado colombiano reforme el sistema tributario, no con consideraciones fiscales de corto plazo, sino de manera estructural y en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de 2015, el Comité del Gasto Público de 2017, los resultados que la CGR le ha planteado al país en los Informes sobre la Situación de las Finanzas del Estado y de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, y por los diferentes análisis académicos sobre la dinámica tributaria del país, así como los informes de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe³⁸ (CEPAL).

38. Cepal, "Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad", 2017

Recuadro 1

Síntesis de los principales cambios de la Ley de financiamiento aprobada a finales de 2018

A finales de 2018 se aprobó la Ley 1943, conocida como la Ley de financiamiento, con el objetivo de equilibrar las fuentes y los usos presupuestales para el 2019. Los principales cambios que se realizaron en el sistema tributario se sintetizan a continuación:

- Se creó el Sistema de Tributación SIMPLE, a través del cual se busca simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas jurídicas o naturales con ingresos brutos anuales inferiores a \$2.750 millones. En un único formulario podrán liquidar sus obligaciones tributarias de renta e ICA, reduciendo los costos del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y promoviendo la formalización.
- La Ley de Financiamiento consolida bajo una cédula general, todas las rentas líquidas diferentes a las de dividendos, pensiones y ganancias ocasionales, para luego enfrentarlas a una tabla progresiva del 0% al 39%.
- Se reduce la tarifa de renta del 33% al 30% de manera gradual en los próximos cuatro años. La tarifa será del 33% para el año gravable 2019, 32% para el año gravable 2020, 31% para el año gravable 2021. A partir del año gravable 2022 la tarifa será del 30%.
- Las empresas podrán descontar de renta el 50% del Impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2019 y en su totalidad en 2022. Se mantiene la deducción del 50% del gravamen a los movimientos financieros.
- Se creó el Sistema de Tributación SIMPLE, a través del cual se busca simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas jurídicas o naturales con ingresos brutos anuales inferiores a \$2.750 millones.
- Se incrementó la tarifa del impuesto de renta para las personas con ingresos mensuales mayores a \$40 millones en promedio.
- El porcentaje de renta presuntiva se redujo al 1,5% en los años gravables 2019 y 2020; y al 0% en el año gravable 2021.
- En el caso del impuesto de industria y comercio se podrá tomar como descuento del impuesto sobre la renta el 50% del impuesto pagado. A partir del año gravable 2022 se podrá tomar como descuento el 100% de este impuesto.

- Impuesto al patrimonio: tarifa del 1% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones.
-
- Dividendos: se gravan con un 15% los dividendos superiores a \$10,3 millones al año para residentes y gravan los dividendos cuando el accionista sea una sociedad residente con una tarifa del 7,5%.
- Se modifica el esquema de IVA de monofásico a plurifásico para bebidas azucaradas y cervezas.
- Se estableció un impuesto al consumo de 2% para las operaciones de compraventa de vivienda nueva y usada de más de 26.800 UVT (cerca de \$900 millones).
- Se creó el impuesto de normalización para el 2019, según el cual se pueden declarar activos omitidos y pasivos inexistentes pagando un impuesto del 13%.
- Sobretasa a la renta de las entidades financieras de cuatro puntos porcentuales en 2019 y tres puntos en 2020 y 2021
- Esta Ley de Financiamiento también creó una comisión de expertos, que estudiará el sistema tributario territorial para proponer una nueva reforma.
- Además, introdujo medidas que fomentan la legalidad a través del fortalecimiento y modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Finalmente, es importante señalar que a finales de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1493 de 2018³⁹ por vicios de procedimiento en su formación, en decisión que surtiría efecto a partir del primero de enero de 2020. En respuesta, el Gobierno presentó a discusión el proyecto de ley "Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario", con lo cual buscó, en esencia, ratificar la mayoría del contenido de la Ley 1493 antes de que finalice la presente vigencia. Esta propuesta se cristalizó en la Ley 2010 de 2019, y en general recogió las disposiciones de la Ley 1493 de 2018.

39. Corte Constitucional, sentencia C-481 de 2019.



Situación de las Finanzas de los Gobiernos Centrales Territoriales

El análisis de la situación de los gobiernos centrales territoriales se realizó con base en la información de programación y ejecución presupuestal que reportaron a la Contraloría General de la República, a través del CHIP, 1.074 gobiernos territoriales, de los cuales 32 corresponden a gobernaciones, 31 a municipios capitales y 1.011 a municipios no capitales. En la nota metodológica anexa se detalla la forma y modo de cálculo del resultado fiscal.

4.1 Situación financiera consolidada de los Gobiernos Centrales Territoriales

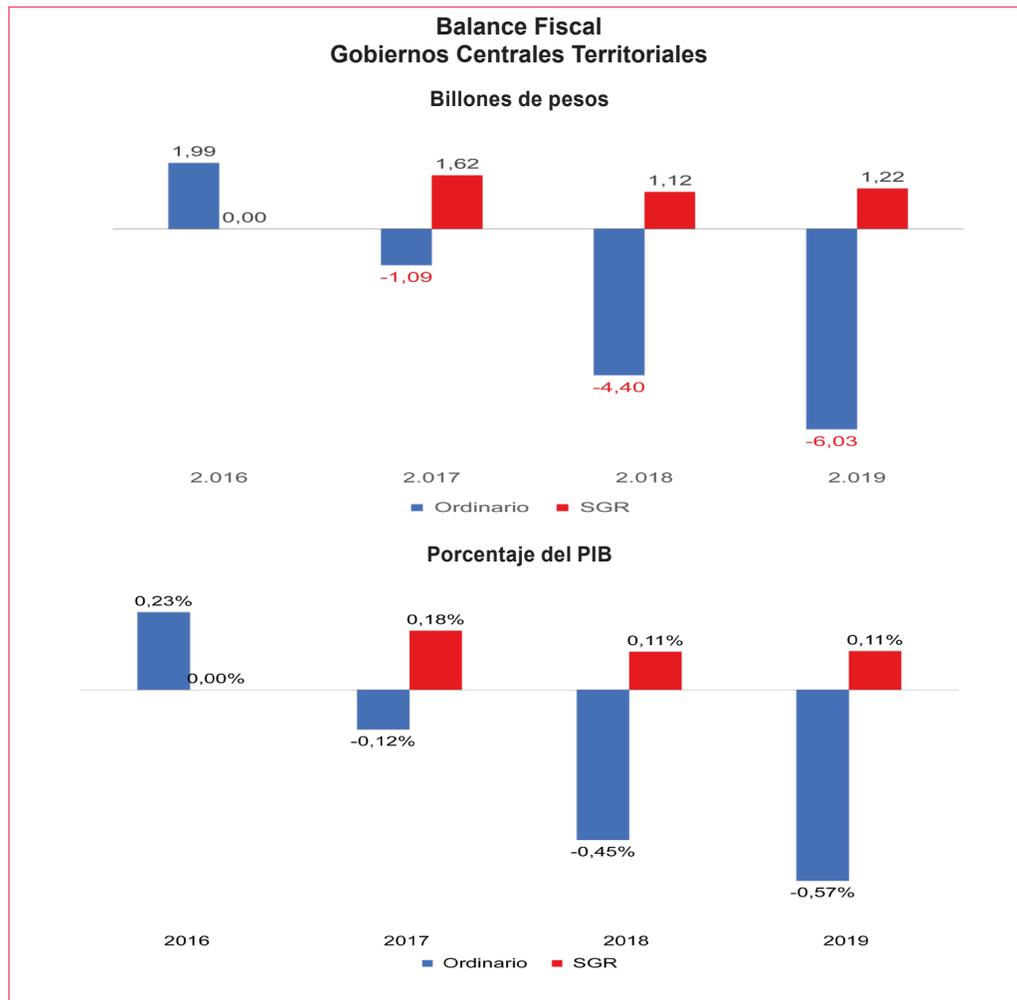
4.1.1 El déficit territorial de 2019 se amplió un 46% con respecto al observado en 2018

Como previó la Contraloría General de la República (CGR) en su Informe de la Situación de las Finanzas Públicas 2018, el balance fiscal de 2019 fue el más deficitario de los cuatro años del período de gobierno (2016 a 2019) de alcaldes y gobernadores.

Tal previsión tuvo como base el comportamiento de los últimos 10 años, en los cuales el resultado fiscal consolidado se hizo menor (o más deficitario) a medida que el período de gobierno de las administraciones territoriales llegaba a su fin. En otras palabras, las administraciones territoriales aceleran el ritmo de ejecución de los recursos en el último año de cada cuatrienio.

El Gráfico 4-1 muestra que la hipótesis que hace depender el resultado fiscal del ciclo político territorial se cumplió en 2019, al menos en lo que atañe al resultado fiscal que obedece al presupuesto ordinario⁴⁰ que ejecutan las entidades territoriales. En efecto, durante el pasado cuatrienio de los gobiernos subnacionales, el resultado fiscal del presupuesto ordinario pasó de un superávit de \$1,99 billones (0,2% del PIB) en el 2016 a un déficit de \$6,03 billones (0,57% del PIB) en el 2019.

Gráfico 4-1



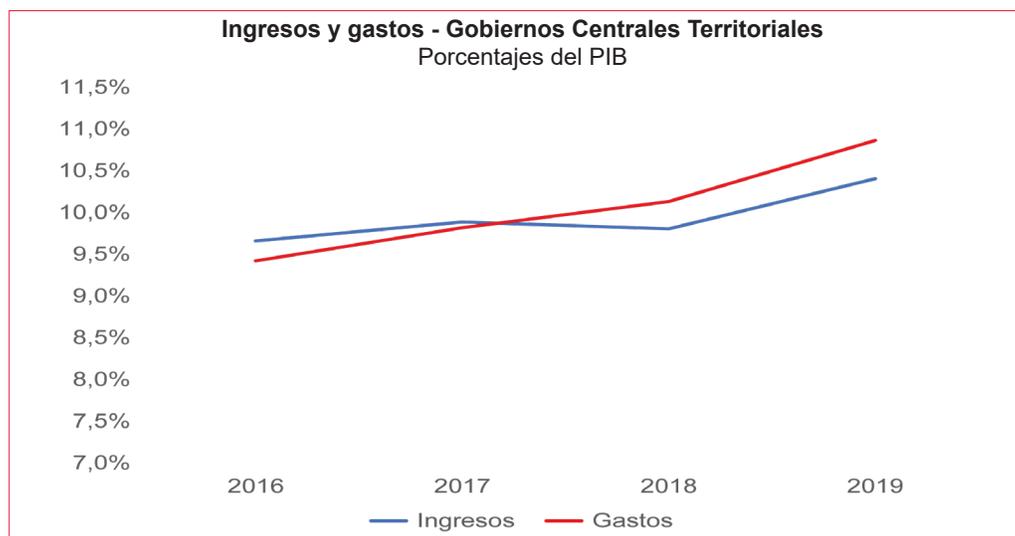
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

40. Debido a la creación del Sistema General de Regalías (SGR) mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, con su propio sistema presupuestal, la CGR escindió, a partir de 2016, los reportes de la programación y ejecución presupuestal entre los que corresponden al presupuesto ordinario que ejecutan las entidades públicas y los que atañen al SGR, también ejecutados por las mismas entidades.

No obstante, gracias a los recurrentes superávits observados en los recursos del Sistema General de Regalías (SGR), que son ejecutados por los gobiernos territoriales, el resultado deficitario del presupuesto ordinario fue compensado parcialmente en \$1,22 billones al cierre de 2019. Con ello, el 2019 cerró con un déficit territorial total de \$4,81 billones (0,5% del PIB).

El déficit de 2019 se amplió un 46% (\$4,81 billones) con respecto al que se observó en 2018 cuando se cifró en \$3,29 billones. Esa ampliación se derivó del incremento de los ingresos (\$13,88 billones), al pasar de \$96,67 billones a \$110,54 billones entre 2018 y 2019 y del préstamo neto (\$0,11 billones), frente a un aumento mayor de los gastos por \$15,51 billones, al pasar de \$99,90 billones a \$115,41 billones entre 2018 y 2019. La brecha entre ingresos y gastos territoriales se amplió a 0,5% del PIB en 2019 cuando en 2018 se cifró en 0,3% del PIB (Gráfico 4-2).

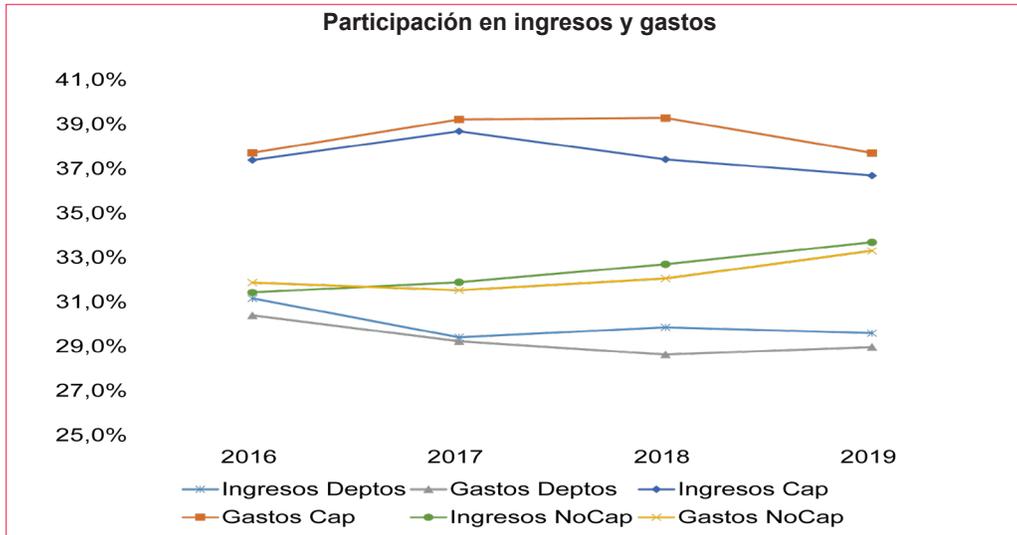
Gráfico 4-2



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

No obstante, la distribución de ingresos y gastos entre los tres niveles territoriales cambió durante el pasado período de gobierno. Los gobiernos de los municipios no capitales fueron los únicos que ganaron participación dentro de los ingresos (de 31,4% a 33,7%) y gastos (de 31,9% a 33,3%) ejecutados por las administraciones territoriales durante el pasado cuatrienio, mostrando claramente que fueron esas administraciones las más dinámicas a lo largo del pasado período de gobierno (Gráfico 4-3). Ese mayor dinamismo relativo se produjo a costa de las administraciones capitalinas, cuya participación en ingresos (de 38,7% en 2017 a 36,7% en 2019) y gastos (de 39,3% en 2018 a 37,7% en 2019) territoriales bajó al final del período de gobierno.

Gráfico 4-3

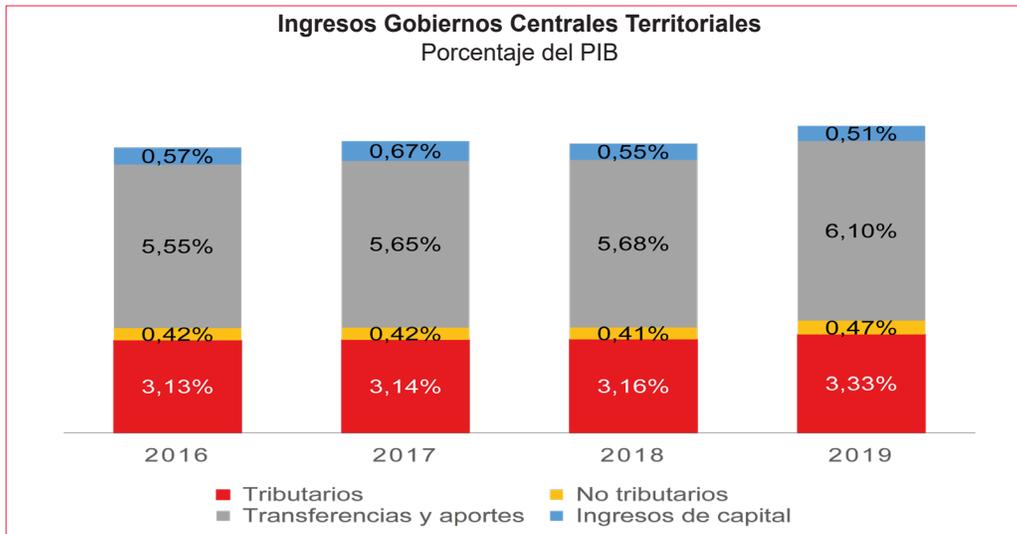


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.1.2 Los ingresos territoriales superaron el 10% del PIB en 2019

Por única vez durante el cuatrienio los ingresos territoriales se cifraron en 10,41 puntos porcentuales del producto interno en 2019, gracias al aumento de los ingresos propios (tributarios que pasaron de \$31,12 billones en 2018 a \$35,34 billones en 2019 y no tributarios que aumentaron desde \$4,08 billones hasta \$4,96 billones durante igual lapso) y de las transferencias, que pasaron de \$56,03 billones en 2018 a \$64,81 billones en 2019 (Gráfico 4-4).

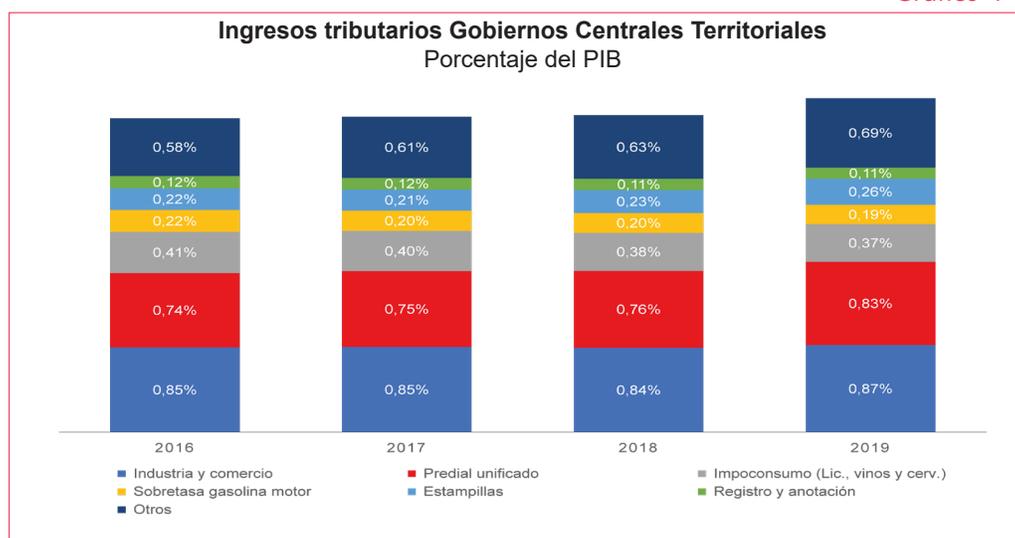
Gráfico 4-4



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

En materia de los ingresos propios territoriales, los principales impuestos municipales fueron los que registraron mayores recaudos absolutos al cierre de 2019 con relación al año anterior (incrementos de \$1,27 billones y \$0,92 billones en predial e industria y comercio, respectivamente), mientras que las mayores variaciones relativas se registraron en la contribución del 5% sobre los contratos públicos (47%), vehículos automotores (26%) y emisión de estampillas (23%) (Anexo 1 y Gráfico 4-5).

Gráfico 4-5



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

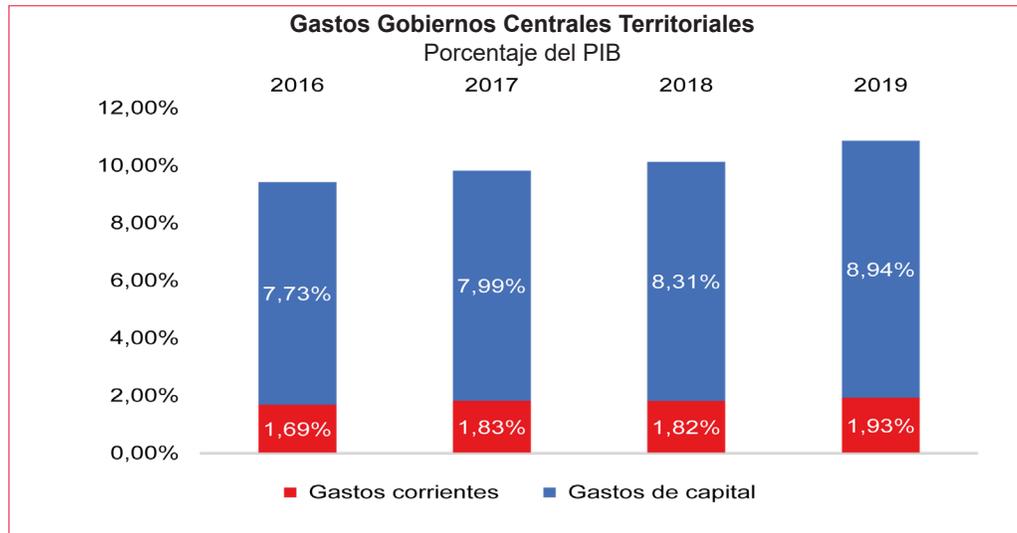
Entre las transferencias, el Sistema General de Participaciones (SGP) registró la mayor variación absoluta positiva (\$4,13 billones entre 2018 y 2019), mientras que los recursos del SGR, ejecutados por los gobiernos centrales territoriales, registraron el mayor aumento relativo (46%) (Anexo 1).

Los ingresos no tributarios también tuvieron un buen comportamiento al aumentar 22% (\$0,89 billones), al pasar de \$4,08 billones en 2018 a \$4,96 billones en 2019, mientras que los ingresos de capital se mantuvieron en el mismo nivel del año anterior (\$5,4 billones en 2018 y 2019) (Gráfico 4-4).

4.1.3 Los gastos se cifraron en \$115,42 billones al cierre de 2019

La cifra representó un aumento de 73 puntos básicos del PIB (de 10,13% a 10,86%) con respecto a 2018 y fue el guarismo más alto para el cuatrienio (Gráfico 4-6). Sin embargo, la participación relativa de gastos corrientes y gastos de capital apenas varió 0,3% en favor de los últimos, que pasaron de absorber el 82% de los gastos en 2018 al 82,3% en 2019.

Gráfico 4-6



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

En la práctica, lo anterior significó que las inversiones crecieran a la par con los gastos de funcionamiento. De hecho, la relación entre los gastos de funcionamiento y gastos de capital fue muy similar en 2019 (21,6%) y 2018 (21,9%). Así, es claro que para el conjunto de las administraciones territoriales no hubo mejoras en la eficiencia de los recursos públicos invertidos.

Los \$4,81 billones del déficit territorial de 2019 fueron financiados con créditos externos (\$0,22 billones), créditos internos (\$2,37 billones) y desahorros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) (\$2,34 billones)⁴¹, que junto con variaciones y ventas de otros activos (\$0,03 billones) sirvieron, además, para pagarle un neto de \$0,13 billones a terceros y para guardar \$0,02 billones en caja.

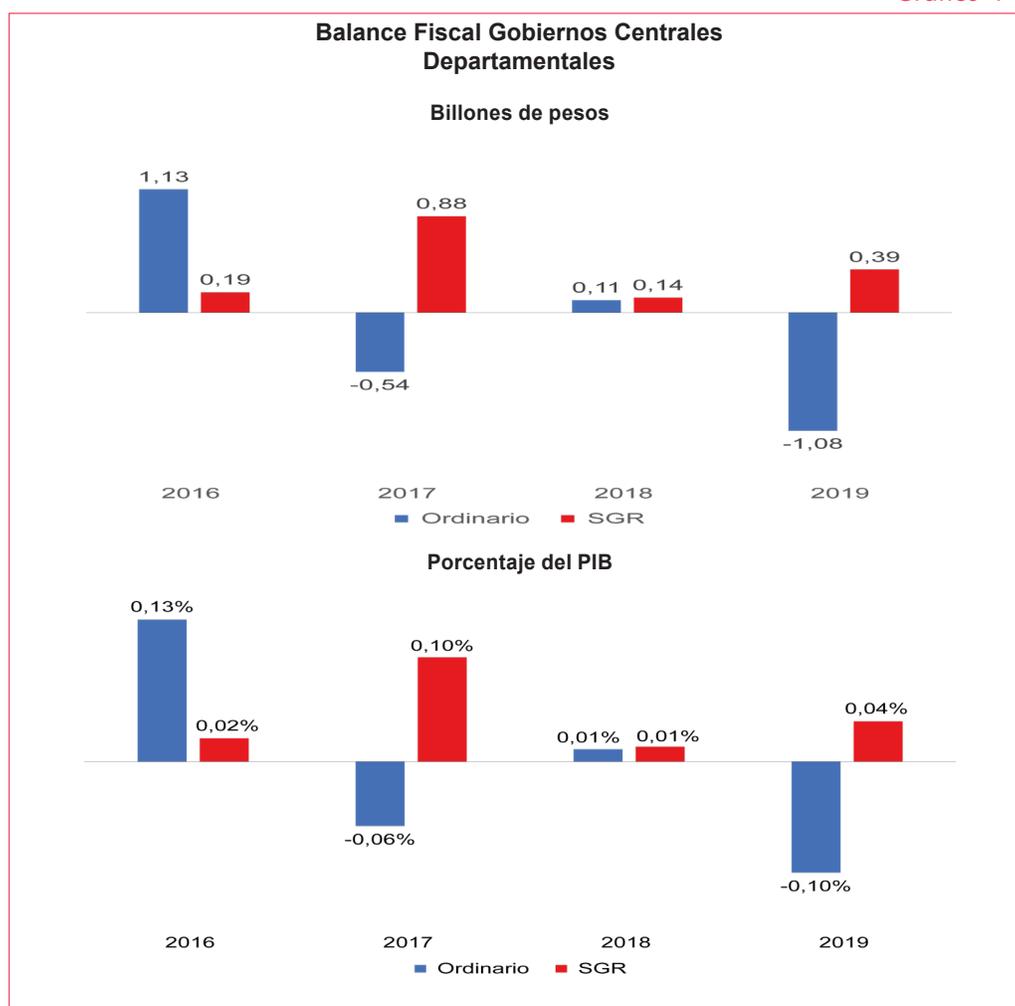
41. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 549 de 1999, cuando los pasivos pensionales de una entidad territorial estén cubiertos, los recursos que excedan ese cubrimiento podrán seguir siendo destinados a los fines que correspondan. Mediante el artículo 3 del Decreto 055 de 2009, se considera que el pasivo pensional corresponde a la suma de los cálculos actuariales. Sin embargo, a este monto se debe adicionar una provisión del 5% para gastos de administración y un 20% para desviaciones del cálculo actuarial y contingencias (provisiones), por lo que se entiende que existe cubrimiento del pasivo pensional cuando una entidad territorial ha provisionado el 125% del pasivo pensional. Cuando el ahorro de una entidad supera el 125% del pasivo pensional, la entidad puede solicitar la devolución de esos excedentes. A esas devoluciones se les denomina desahorro del Fonpet en las cuentas de la CGR.

4.2 Situación financiera de los departamentos

4.2.1 El conjunto de los 32 departamentos colombianos cerró el 2019 con un déficit de \$0,69 billones.

La cifra resultante de un déficit del presupuesto ordinario, por \$1,08 billones (0,10 % del PIB), fue parcialmente compensado por un superávit de \$0,39 billones (0,04% del PIB) en el SGR (Gráfico 4-7 y Anexo 2).

Gráfico 4-7



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

El resultado fiscal departamental se deterioró en \$0,94 billones, pues del superávit de \$0,25 billones obtenido en 2018, se pasó al déficit ya mencionado en 2019 de \$0,69 billones.

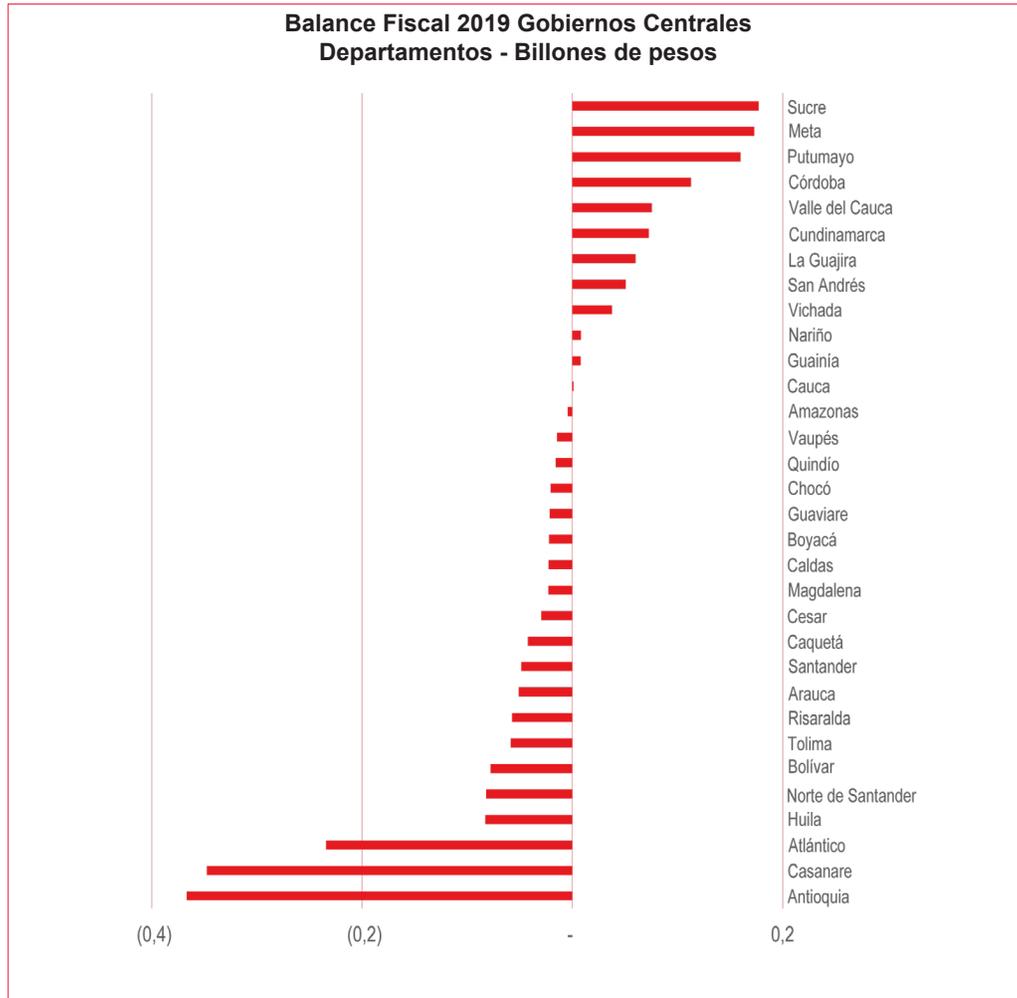
Situación de las Finanzas del Estado

El deterioro fiscal se produjo porque, mientras que los ingresos crecieron 13,3% (de \$28,87 billones en 2018 a \$32,72 billones en 2019), los gastos aumentaron a un ritmo del 16,9% (al pasar de \$28,61 billones en 2018 a \$33,44 billones en 2019) y el préstamo neto pasó de ser negativo (\$0,01 billones) a positivo (\$0,03 billones) entre los mismos años.

Al igual que en años anteriores, la situación fiscal de los departamentos no fue homogénea al finalizar 2019. Veinte departamentos reportaron déficit, mientras que los restantes 12 mostraron superávit.

Entre los deficitarios se destacaron Antioquia (\$0,37 billones), Casanare (\$0,35 billones) y Atlántico (\$0,23 billones) y entre los resultados positivos Sucre (\$0,16 billones), Meta (\$0,17 billones) y Putumayo (\$0,16 billones) (Gráfico 4-8).

Gráfico 4-8



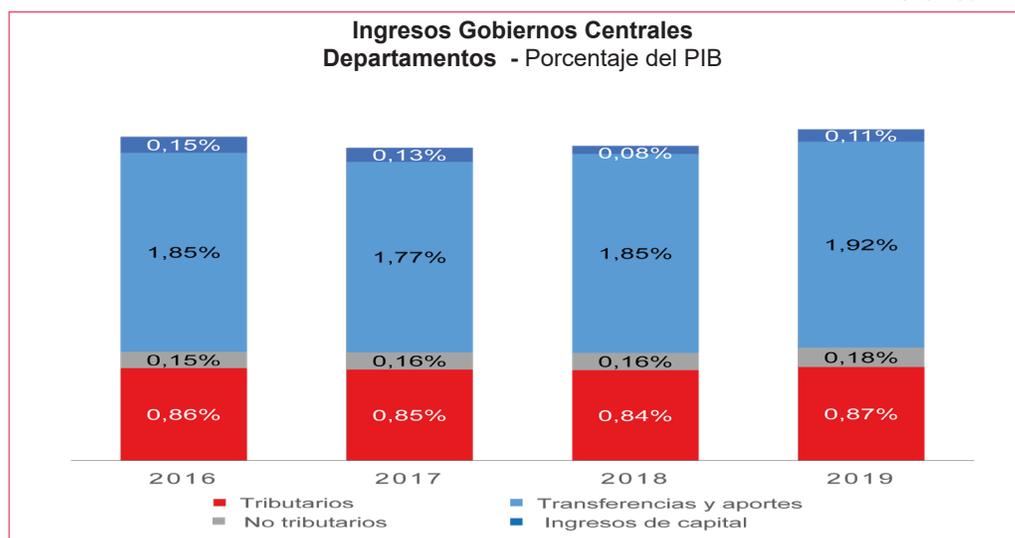
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.2.2 El comportamiento de los ingresos departamentales

Los cuatro grandes componentes de los ingresos de los departamentos registraron buen comportamiento al crecer por encima del 7,75% en que lo hizo el PIB nominal.

El mayor aumento absoluto (\$2,10 billones) se registró en el rubro de las transferencias. Estos representaron el 63% y 62% de los ingresos departamentales en los dos últimos años, respectivamente (Gráfico 4-9).

Gráfico 4-9

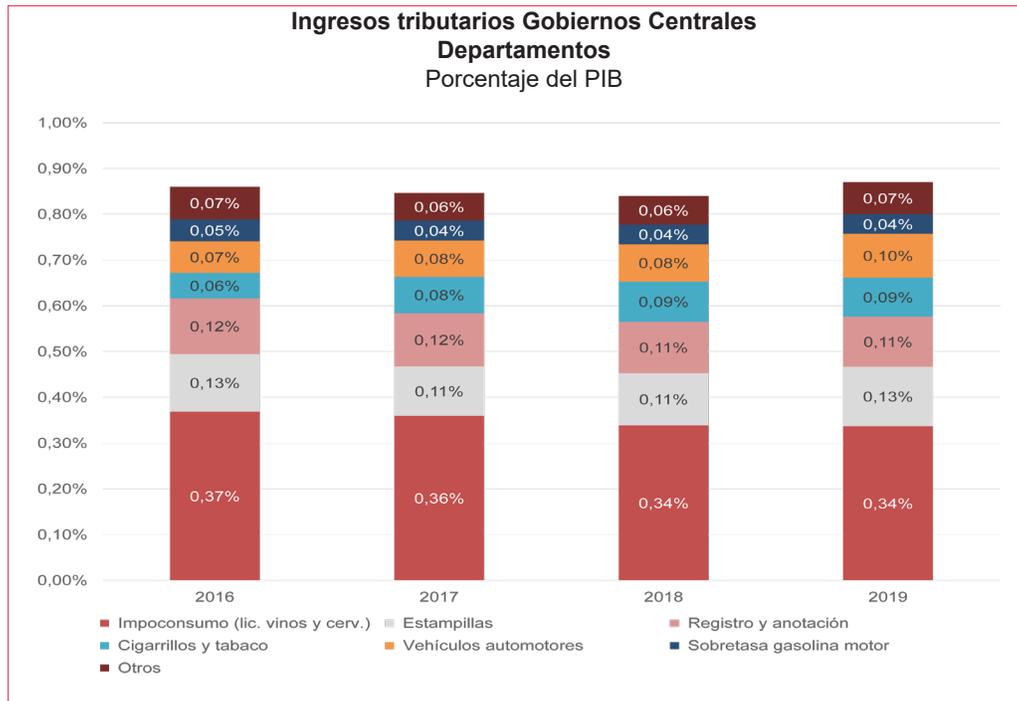


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

No obstante, los tributos recaudados por estas administraciones aportaron \$0,97 billones al crecimiento de los ingresos entre 2018 y 2019, mientras que los no tributarios y los ingresos de capital, con tasas de aumento de 19,4% y 63,8%, ayudaron en \$0,31 billones y \$0,47 billones, respectivamente.

Los ingresos tributarios ganaron tres puntos básicos del PIB entre 2018 y 2019 (de 0,84% a 0,87%) y aunque los principales impuestos recaudados en este nivel de gobierno, denominados impuestos a los vicios, contribuyeron con \$0,24 billones, crecieron 7,2%, un poco por debajo del aumento del PIB (Gráfico 4-10). Por eso, continuaron la tendencia negativa dentro de la estructura de ingresos que se observó en 2018 con respecto a 2017, cuando su participación bajó de 12,4% a 11,6%. Al final de 2019 esa participación de los impuestos a los vicios (licores, vinos y cervezas) decayó al 10,9%.

Entre 2018 y 2019 los recaudos por estampillas, impuestos de vehículos automotores y contribuciones del 5% a la contratación de obras públicas superaron el crecimiento económico al situarse en 22,7%, 26,1% y 58,7%, respectivamente. Por ello, sus participaciones, tanto en el PIB como en la estructura de tributos departamentales, se incrementaron levemente al cierre de 2019.



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

No ocurrió lo mismo con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. La reforma tributaria introducida en el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016 ordenó sustanciales incrementos en las tarifas a aplicar en 2017 y 2018, pero a partir de 2019 se establecieron actualizaciones de acuerdo con el índice de precios al consumidor más cuatro puntos. De allí que, aunque los recaudos nominales aumentaron de \$0,86 billones en 2018 a \$0,91 billones en 2019, en términos del PIB cayeron de 0,088% del PIB en 2018 a 0,086% del PIB al cierre de 2019 (Gráfico 4-10).

En materia de las transferencias y aportes recibidos por los departamentos, sólo las que correspondieron al Sistema General de Participaciones (SGP) y al Sistema General de Regalías (SGR) aumentaron en 2019 con relación a 2018, \$1,33 billones y 0,97 billones, respectivamente. Todos los demás rubros que componen esta importante fuente de ingresos para los departamentos decayeron durante el mismo lapso.

De allí que, aunque la dependencia departamental de los recursos del SGR se incrementó desde 11,3% a 12,9% entre 2018 y 2019, la dependencia general⁴², esto es, de todos los recursos transferidos por otros niveles de gobierno a cualquier título, perdió un punto porcentual (de 63,2% a 62,2%) al cierre de 2019.

⁴². El concepto de dependencia hace referencia al porcentaje en que los ingresos de las entidades dependen de las transferencias de otros niveles de gobierno, entre ellas se puede incluir o no, las regalías.

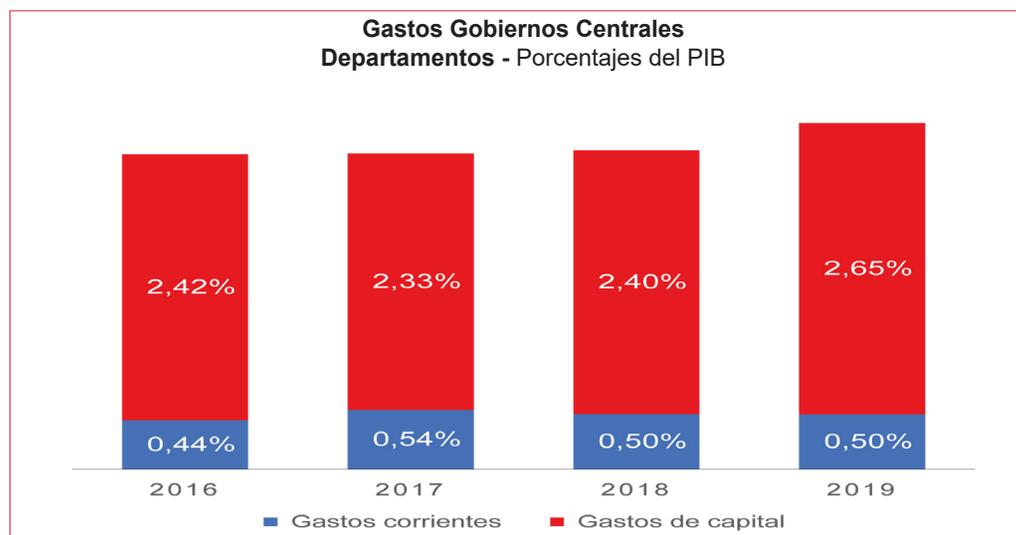
Así, es claro que las pérdidas de participación de tributos y transferencias dentro de la estructura de los ingresos departamentales al cierre de 2019 abrieron paso al aumento de la participación de los otros dos grandes componentes del ingreso de las gobernaciones.

Los ingresos no tributarios aumentaron su participación en la estructura de ingresos de 5,6% a 5,8%, porque pasaron de recoger \$1,60 billones en 2018 a \$1,91 billones en 2019. Los ingresos de capital, gracias al buen comportamiento de los rendimientos por operaciones financieras y de las utilidades y excedentes financieros, ganaron más de un punto porcentual en la estructura de ingresos (de 2,6% a 3,7% entre 2018 y 2019).

4.2.3 En 2019 los gastos departamentales aumentaron \$4,81 billones con respecto al año anterior.

Los gastos pasaron de \$28,61 billones en 2018 a \$33,44 billones en 2019, de cuyo incremento \$4,48 billones pasaron a sufragar diversas inversiones a cargo de estas administraciones, mientras que los restantes \$0,35 billones se consumieron en gastos corrientes. Así, la inversión de los departamentos llegó al 2,65% del PIB al cierre de 2019, mientras que los gastos corrientes se cifraron en 0,50% del PIB (Gráfico 4-11).

Gráfico 4-11



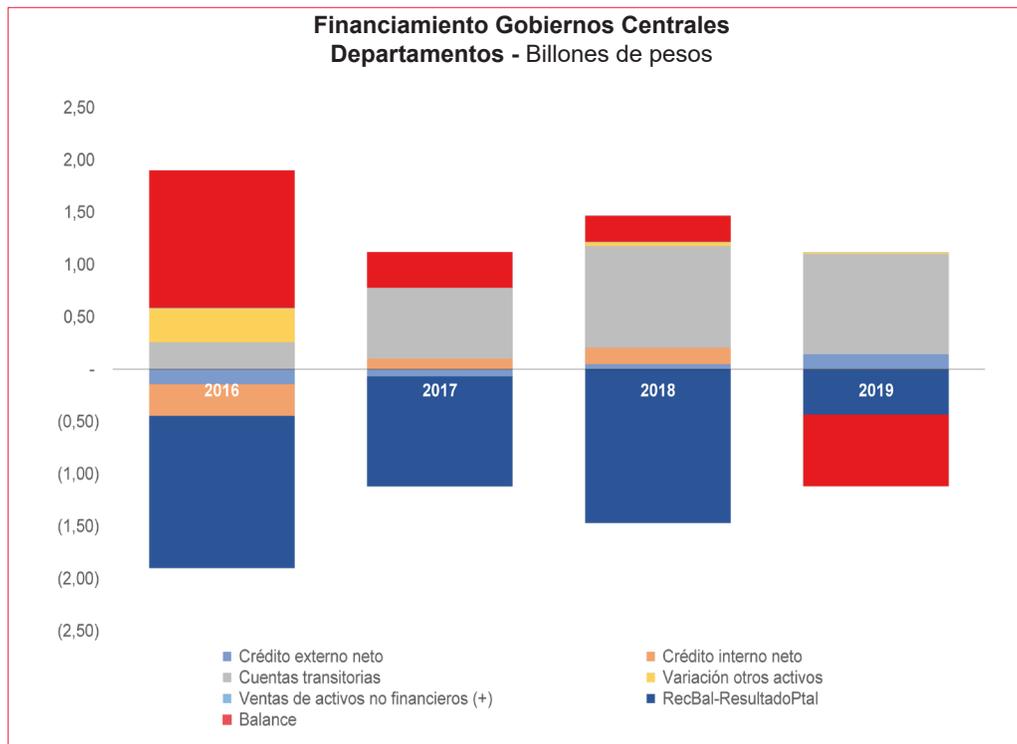
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Aunque el mayor crecimiento porcentual (31,5%) correspondió a las inversiones en formación bruta de capital fijo, el mayor incremento nominal se presentó en las inversiones diferentes de la infraestructura, clasificadas como otras en el Anexo 2, que subieron de \$18,44 billones en 2018 a \$21,27 billones en 2019.

4.2.4 Los desahorros del Fonpet se convirtieron en importante fuente de recursos financieros para los departamentos a lo largo del período de gobierno.

Al cierre de 2019 los departamentos reportaron haber recibido recursos financieros por \$1,12 billones, representados en créditos externos (\$0,14 billones), desahorros del Fonpet (\$0,97 billones) y variación y venta de activos (\$0,02 billones) que se utilizaron para sufragar el déficit (\$0,69 billones), pagarles a terceros un neto de \$0,01 billones e incrementar su caja en \$0,43 billones (Gráfico 4-12 y Anexo 2).

Gráfico 4-12



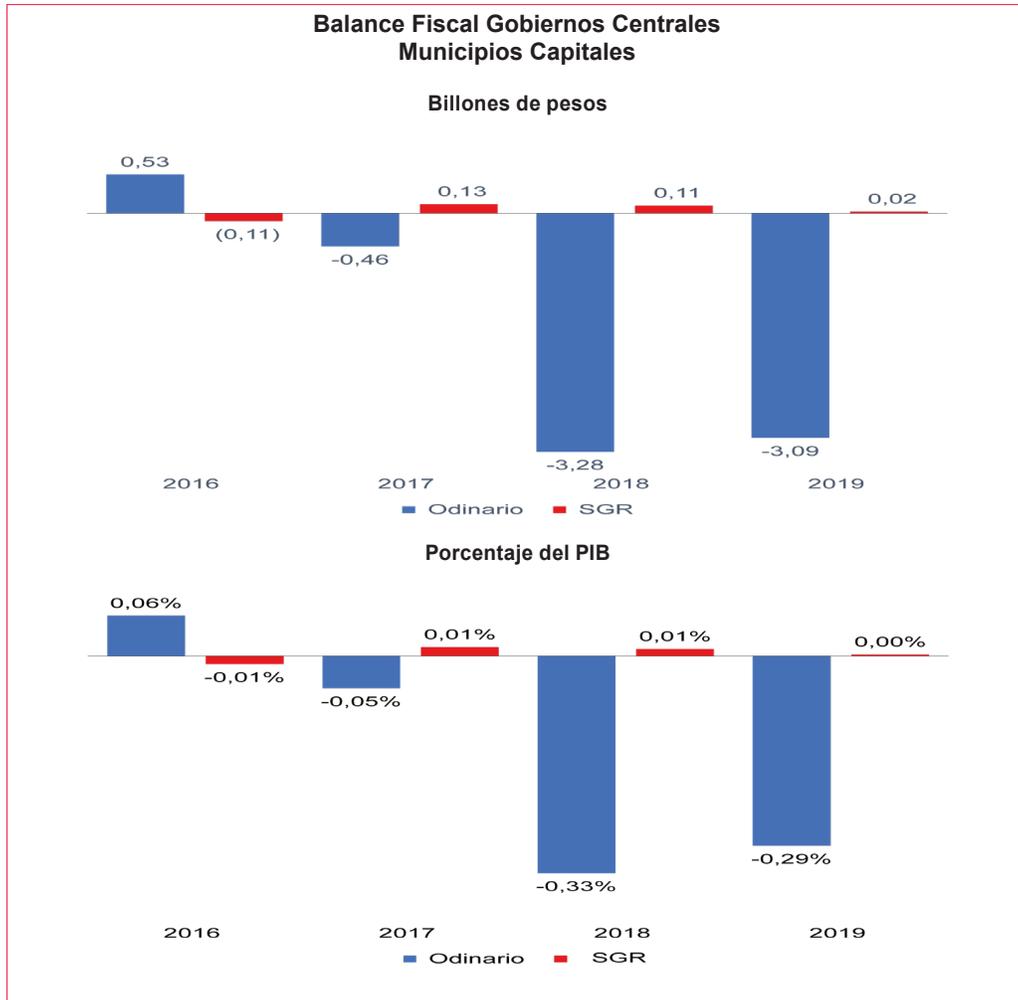
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.3 Situación financiera de los municipios capitales

4.3.1 Los municipios capitales cerraron el 2019 con un déficit de \$3,06 billones (0,29% del PIB).

Tal resultado se produjo casi totalmente en el presupuesto ordinario (\$3,09 billones), contrarrestado por un pequeño superávit en el SGR (\$0,02 billones) (Gráfico 4-13). El déficit fue \$0,11 billones inferior al observado un año antes, cuando se cifró en \$3,17 billones.

Gráfico 4-13



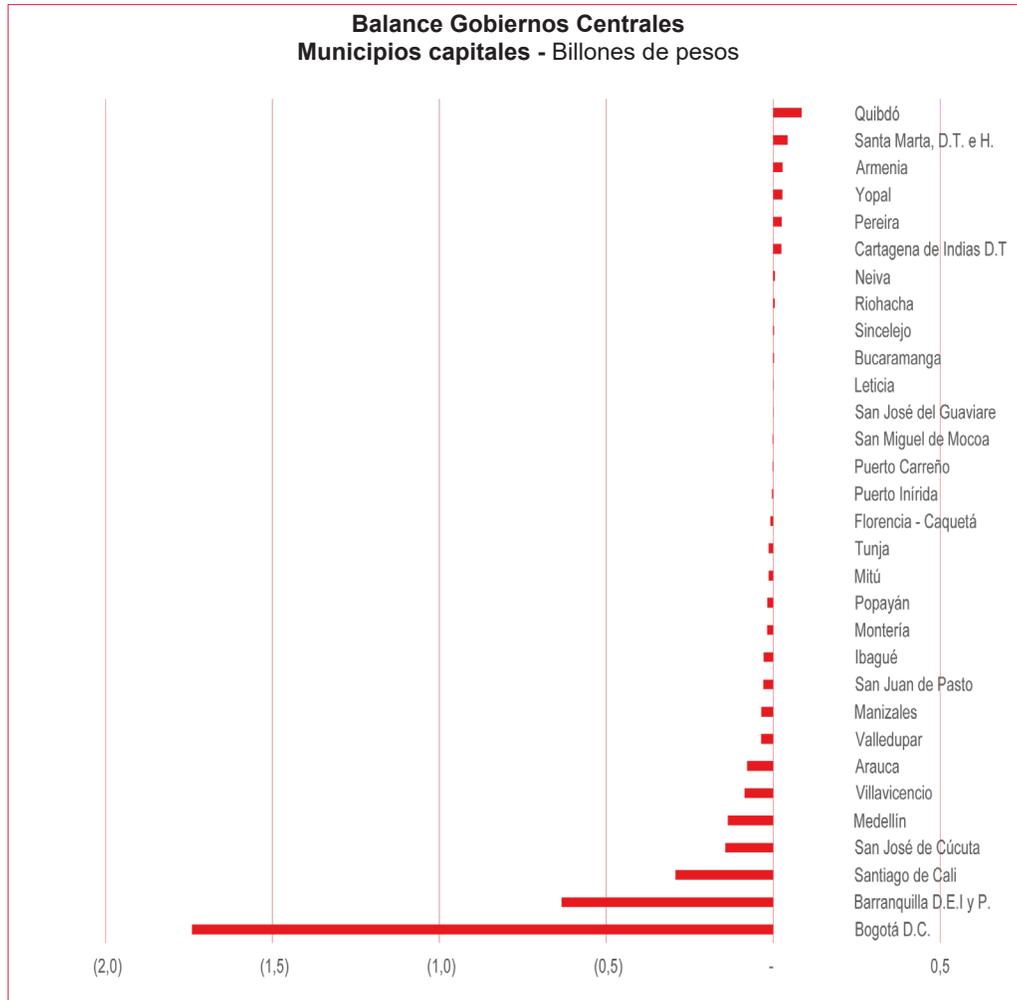
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Lo anterior significa que los ingresos aumentaron por encima de los gastos (12,1% frente a 10,9%, respectivamente).

Por supuesto que los resultados de las capitales no fueron homogéneos al cierre de 2019, pues 19 ciudades reportaron déficit mientras que las restantes 12 metrópolis mostraron superávit.

Entre las deficitarias se destacaron Bogotá (\$1,74 billones), Barranquilla (\$0,63 billones) y Cali (\$0,29 billones), mientras que las más superavitarias fueron Quibdó (\$0,085 billones) y Santa Marta (\$0,043 billones) (Gráfico 4-14)

Gráfico 4-14

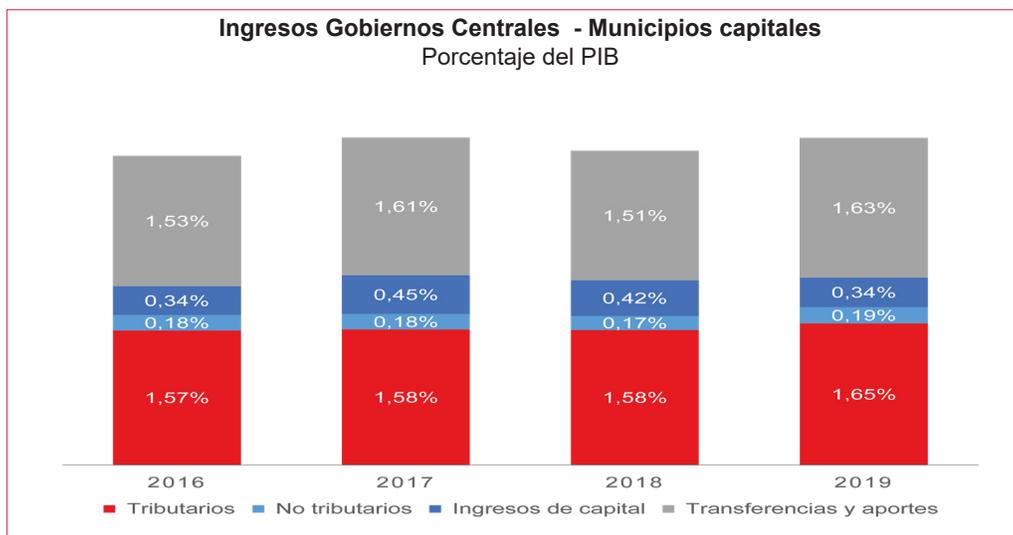


4.3.2 A diferencia del caso departamental, los recursos propios (tributarios y no tributarios) representan una mayor proporción de los ingresos en las administraciones capitalinas.

El Gráfico 4-15 muestra la evolución de los ingresos capitalinos durante los cuatro años del periodo de gobierno 2016-2019. En efecto, esos dos rubros proporcionaron entre el 46,1% (2017) y el 48,5% (2016) de los ingresos durante el cuatrienio analizado.

Los recursos de capital disminuyeron \$0,44 billones en 2019 con respecto a 2018, con lo que en términos del PIB se pasó de 0,42% a 0,34%, respectivamente.

Gráfico 4-15



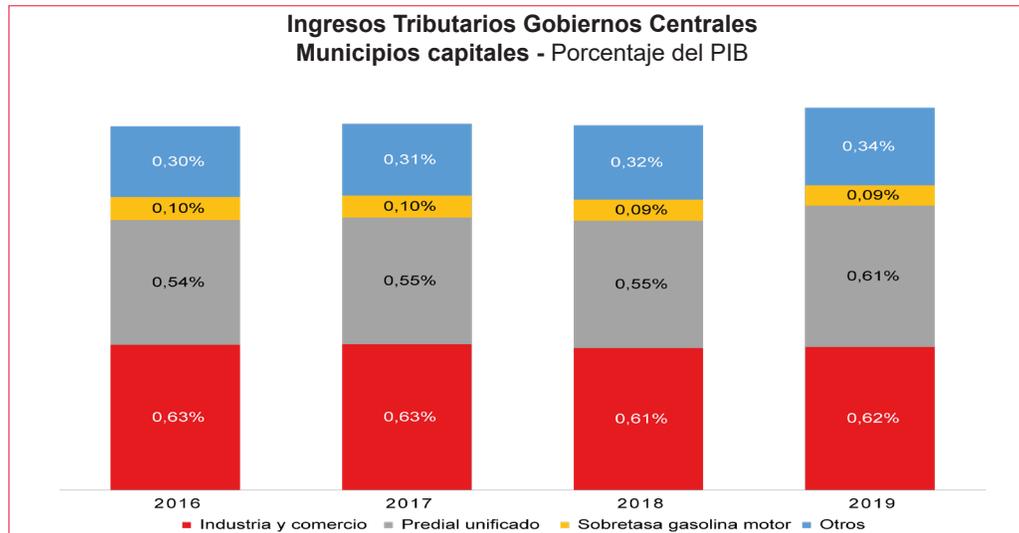
Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Las transferencias y aportes alimentaron con el 42,7% el porcentaje relativo más elevado durante el cuatrienio las arcas capitalinas en 2019, denotando el mayor nivel de dependencia registrado en el cuatrienio.

Entre los ingresos tributarios se destacaron los recaudos por concepto del impuesto predial, que aumentaron seis puntos básicos del PIB en el último año (de 0,55% del PIB en 2018 a 0,61% del PIB en 2019), superando, por primera vez, el nivel del 0,6% del PIB para las capitales (Gráfico 4-16). Es claro que las políticas tributarias de los administradores de las capitales se enfocaron hacia la actualización de los catastros, mejorando sus recaudos tributarios.

En términos del PIB, los recaudos por industria y comercio se cifraron entre el 0,61% (2018) y el 0,63% (2016 y 2017) para culminar el período de gobierno en 0,62% (Gráfico 4-16); los demás recaudos aumentaron 1,4 p.b. del PIB (de 0,321% a 0,335%) y entre ellos se destacaron las emisiones de estampillas que mejoraron 0,8 p.b. del PIB entre 2018 y 2019.

Gráfico 4-16



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

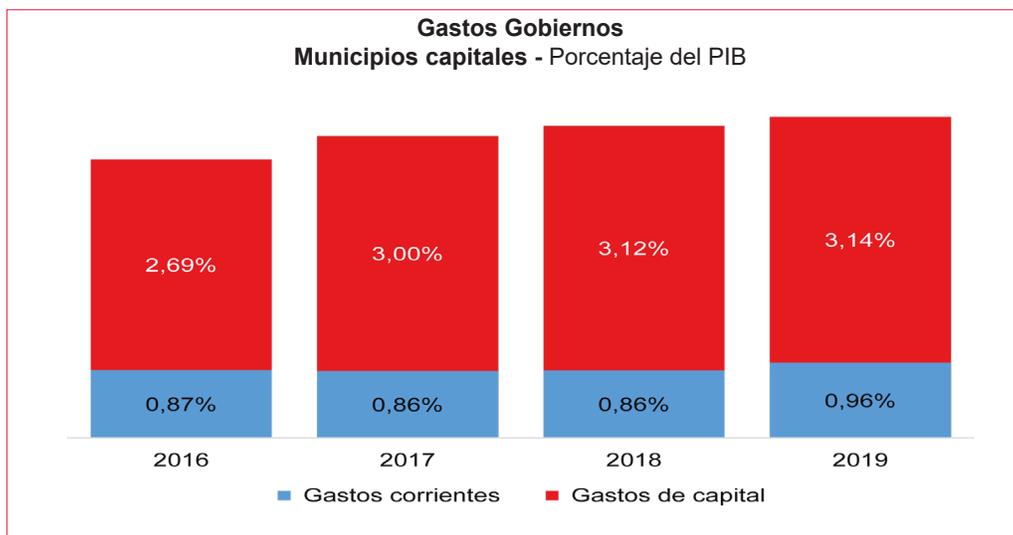
Las transferencias aportaron \$2,40 billones, de los cuales \$1,49 billones correspondieron al SGP y \$0,65 billones a las transferencias de inversión provenientes del nivel central de gobierno, fundamentalmente las relacionadas con la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que se giraron para darle continuidad al cubrimiento del Sistema de Seguridad Social en Salud (SSSS) en el régimen subsidiado (\$0,60 billones).

4.3.3 En cuanto a los gastos, el rubro de inversión de las capitales aumentó apenas 2 p. b. del PIB en el último año (de 3,12% del PIB en 2018 a 3,14% del PIB en 2019), mientras que los gastos corrientes de funcionamiento lo hicieron en 10 p. b. (Gráfico 4-17).

Es claro que en el último año los gobiernos capitalinos perdieron eficiencia, pues de gastar \$27,7 en funcionamiento por cada \$100 invertidos en 2018, pasaron a gastar en ese mismo rubro \$30,6 por cada \$100 invertidos en 2019.

No obstante, es rescatable que entre los gastos de capital el mayor aumento en 2019 se presentó en las inversiones en infraestructura (25,4% equivalentes a \$1,21 billones), mientras que los otros gastos de capital aumentaron por debajo del crecimiento del PIB (5,3% que correspondió a \$1,37 billones).

Gráfico 4-17



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.3.4 La mayor fuente de financiamiento de las capitales fue el crédito interno

El déficit de 2019 por \$3,06 billones (0,29% del PIB) más una amortización neta de crédito externo por \$0,08 billones (0,01% del PIB) fueron financiados con recursos del crédito interno por \$2,17 billones (0,20% del PIB), cuentas transitorias por \$0,55 billones (0,05% del PIB), entre las que se destacaron los desahorros del Fonpet, venta de activos no financieros (\$0,01 billones) y recursos de caja (\$0,41 billones) (Anexo 3).

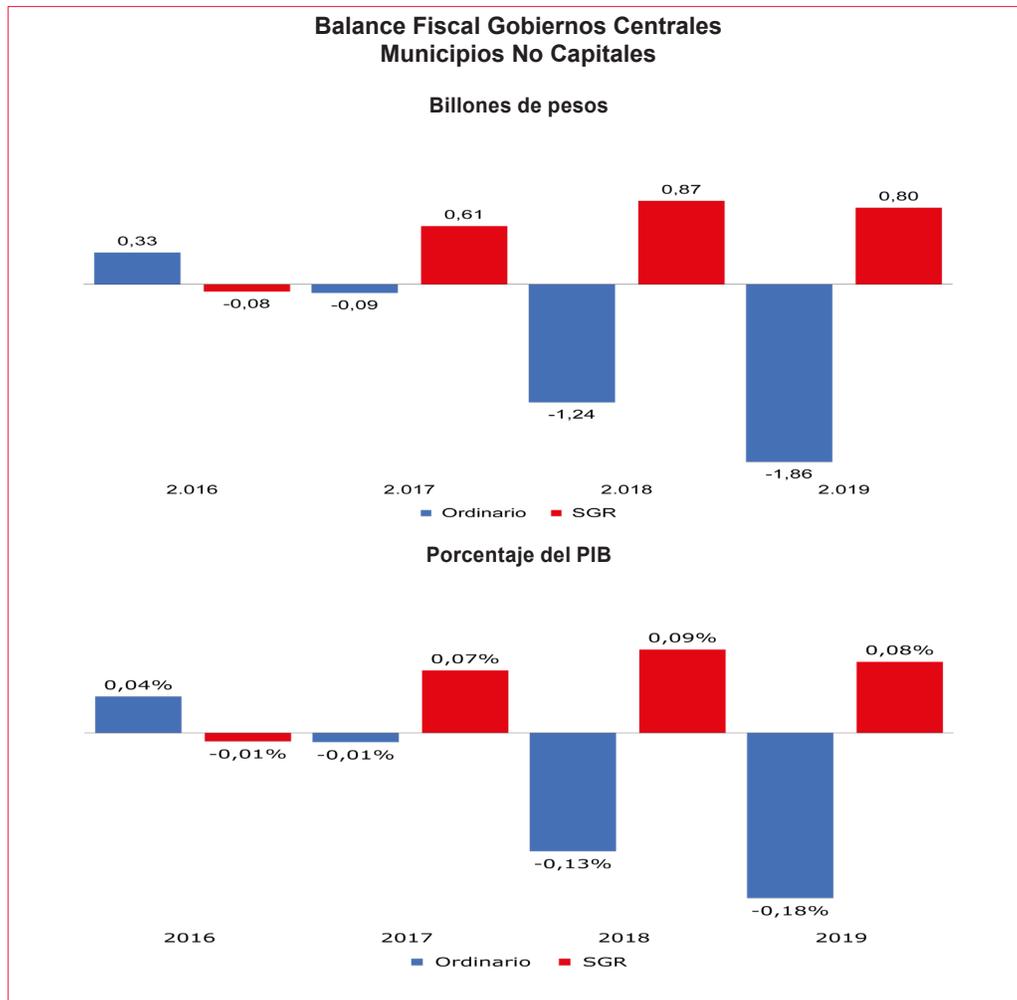
4.4 Situación financiera de los municipios no capitales

4.4.1 El conjunto de los 1.011 municipios no capitales cerró el año 2019 con un déficit de \$1,06 billones (0,10% del PIB).

Tal resultado se dio como conjunción de un superávit de \$0,80 billones en el SGR y de un déficit de \$1,86 billones en el resultado derivado de la ejecución del presupuesto ordinario (Gráfico 4-18).

El déficit se incrementó en \$0,70 billones con respecto al observado en 2018 cuando se cifró en \$0,36 billones (0,04% del PIB), como consecuencia de que los gastos de estas entidades se incrementaron 20% (de \$32,03 billones a \$38,44 billones), mientras que los ingresos crecieron 17,8% (de \$31,62 billones en 2018 a \$37,25 billones en 2019) (Anexo 4).

Gráfico 4-18

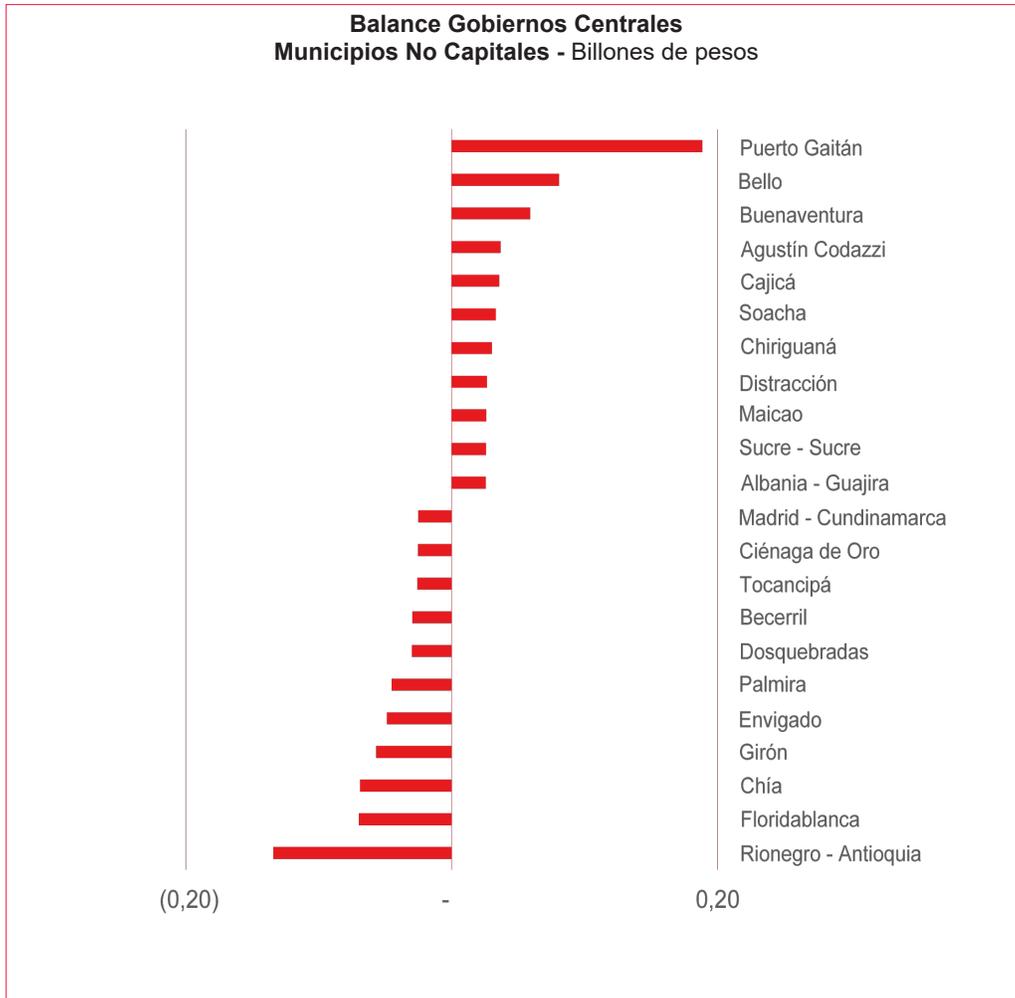


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Al cierre de 2019 la situación fiscal tampoco fue homogénea entre los no capitales, pues 661 municipios registraron resultado negativo (\$2,60 billones) mientras que en las restantes 350 administraciones se presentó superávit por \$1,54 billones.

El Gráfico 4-19 muestra los casos en los que el resultado fiscal superó los \$25 mil millones al cerrar 2019. Se destacaron los municipios de Rionegro (Antioquia) con un déficit de \$134 mil millones y Puerto Gaitán con un superávit de \$188 mil millones.

Gráfico 4-19

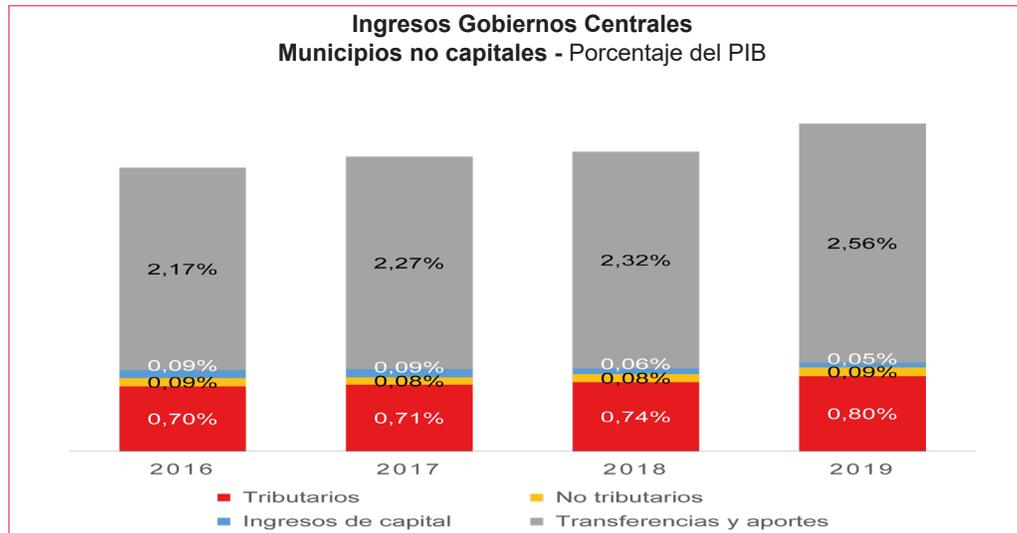


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.4.2 Los ingresos de capital presentaron una disminución del 6,4% entre 2018 y 2019 (de \$0,60 billones en 2018 a \$0,56 billones en 2019). En los demás rubros, se registraron incrementos superiores al 17% en el mismo lapso.

La participación de cada rubro de ingreso, con respecto al PIB, se incrementó en 2019. Los tributos, por ejemplo, pasaron de representar el 0,74% del PIB en 2018 al 0,80% en 2019; las transferencias, que fueron en 2018 equivalentes al 2,32% del PIB en 2018, pasaron a representar el 2,56% del PIB en 2019; y los ingresos no tributarios ganaron un p.b. al pasar del 0,08% del PIB en 2018 al 0,09% del PIB en 2019 (Gráfico 4-20).

Gráfico 4-20



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Entre los ingresos tributarios, se destacaron los recaudos por industria y comercio, que al crecer 17,6%, aportaron \$0,40 billones adicionales a las finanzas de los municipios no capitales con respecto al año 2018 (Gráfico 4-21 y Anexo 4).

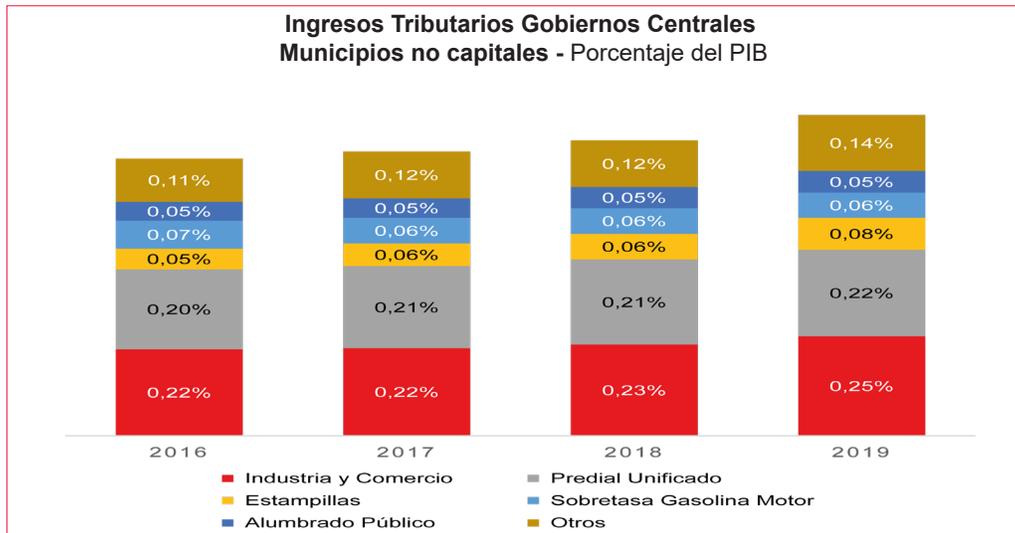
Los recaudos por concepto del impuesto predial no fueron tan dinámicos como en el caso de las capitales, pero crecieron 9,6% con un aporte de \$0,20 billones adicionales a los ingresos de 2019 (de \$2,11 billones en 2018 a \$2,31 billones en 2019) (Anexo 4).

Los otros aportes fuertes de los tributos a las finanzas municipales corrieron por cuenta de las emisiones de estampillas, que aumentaron 33,6% (de \$0,64 billones a \$0,85 billones entre 2018 y 2019) y de los cobros del 5% por las contrataciones públicas, que pasaron de \$0,25 billones a \$0,38 billones entre 2018 y 2019 (Anexo 4 y Gráfico 4-21).

El comportamiento de los ingresos no tributarios también fue positivo con un aumento de 19,6%, al pasar de \$0,83 billones en 2018 (0,08% del PIB) a \$1,0 billones en 2019 (0,09% del PIB).

Con todo, la positiva evolución de los tributarios y los no tributarios fue insuficiente para mejorar el indicador de dependencia fiscal, que aumentó 0,5 puntos porcentuales (de 72,4% en 2018 a 72,9% en 2019) porque las transferencias aumentaron 18,6% (\$4,27 billones, al pasar de \$22,88 billones en 2018 a \$27,15 billones en 2019), jalonadas por el SGP (que creció 11,4% o \$1,31 billones) y por los recursos del SGR que aumentaron 74,8% (\$1,31 billones) entre 2018 y 2019.

Gráfico 4-21

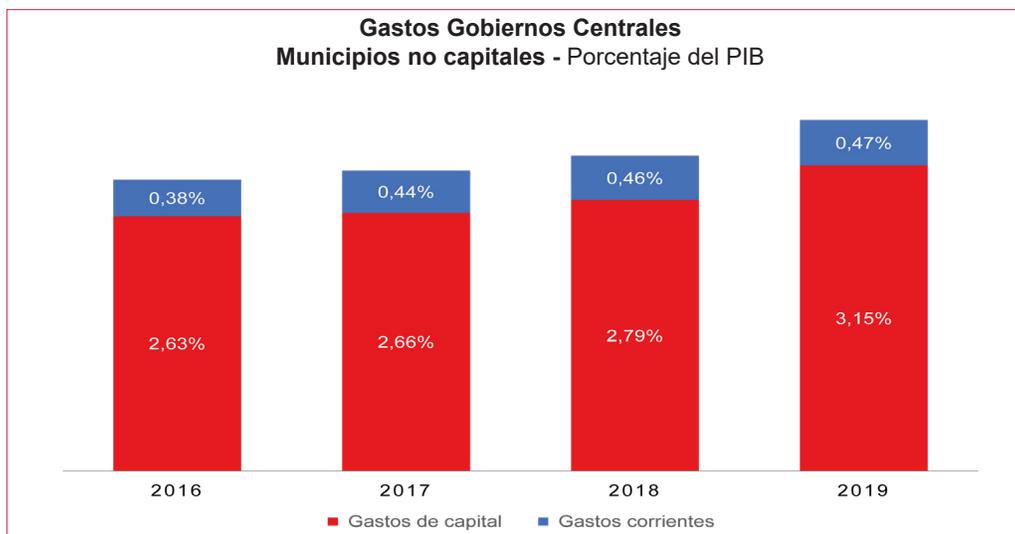


Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

4.4.2 Los gastos crecieron con el correr del período de gobierno, corroborando la hipótesis según la cual el gasto municipal sigue de cerca el ciclo político territorial.

De hecho, los gastos totales ganaron 0,62 puntos porcentuales del PIB entre 2016 (3,0% del PIB) y 2019 (3,62% del PIB) (Gráfico 4-22).

Gráfico 4-22



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

De los \$5,91 billones en que aumentaron los gastos de capital (de \$27,54 billones en 2018 a \$33,45 billones en 2019), \$3,36 billones correspondieron a los gastos en formación bruta de capital fijo y los restantes \$2,55 billones se registraron en otros conceptos de inversión, que pasaron de \$20,43 billones (2,07% del PIB) a \$22,98 billones (2,16% del PIB) entre 2018 y 2019.

En lo fundamental, el déficit municipal se financió con recursos del crédito interno (\$0,21 billones), externo (\$0,15 billones) y desahorros del Fonpet (\$0,70 billones).

4.5 Conclusiones

Para el consolidado general, el resultado fiscal territorial siguió el ciclo político haciéndose menor con el correr del período de gobierno, tal y como previó la CGR en su Informe Situación de las Finanzas del Estado 2018. El déficit de 2019 fue el más grande del cuatrienio.

El resultado del SGR ha sido superavitario de manera recurrente y 2019 no fue la excepción. El superávit del SGR compensó parcialmente al déficit del presupuesto ordinario, cifrado en \$6,03 billones.

Los gobiernos de los municipios no capitales fueron los únicos que ganaron participación dentro de los ingresos (de 31,4% a 33,7%) y gastos (de 31,9% a 33,3%) territoriales.

Por única vez durante el cuatrienio, los ingresos territoriales superaron el 10% del PIB en 2019.

No hubo mejoras en la eficiencia con que el conjunto de administraciones territoriales invierte los recursos públicos, pues los gastos de funcionamiento crecieron, prácticamente, a la par con las inversiones.

El resultado fiscal departamental se deterioró \$0,94 billones, pues del superávit (\$0,25 billones) obtenido en 2018 se pasó al déficit ya mencionado en 2019 (\$0,69 billones).

Aunque los grandes componentes del ingreso departamental crecieron por encima del PIB en 2019, los impuestos a los vicios, principal fuente tributaria, continuó perdiendo importancia relativa, y el dinamismo introducido al impuesto al consumo de tabaco y sus derivados por la Ley 1819 de 2016 culminó en 2018. Aunque no es tendencia, la dependencia departamental de las transferencias bajó del 63,2% al 62,2% de los ingresos entre 2018 y 2019.

Los desahorros del Fonpet se convirtieron en importante fuente de recursos financieros para los departamentos a lo largo del período de gobierno.

Los municipios capitales cerraron el 2019 con un déficit de \$3,06 billones (0,29% del PIB).

A diferencia del caso departamental, puede observarse que los recursos propios (tributarios y no tributarios) proporcionan una mayor porción a los ingresos de las administraciones capitalinas.

Las políticas tributarias de los administradores de las capitales mejoraron los recaudos de predial en 6 p.b. del PIB entre 2018 y 2019.

La inversión de las capitales aumentó apenas 2 p.b. del PIB en el último año (de 3,12% del PIB en 2018 a 3,14% del PIB en 2019), mientras que los gastos corrientes de funcionamiento lo hicieron en 10 p.b.

El principal recurso para financiar el déficit de las capitales fue el crédito interno (\$2,17 billones).

Un conjunto de 1.011 municipios no capitales cerró el 2019 con un déficit de \$1,06 billones (igual al 0,10% del PIB).

Los recaudos por concepto del impuesto predial no fueron tan dinámicos como el ICA ni como el comportamiento observado en las capitales, pero crecieron 9,6% aportando \$0,20 billones adicionales a los ingresos de 2019 (de \$2,11 billones en 2018 a \$2,31 billones en 2019).

Con todo, la positiva evolución de los tributarios y los no tributarios fue insuficiente para mejorar el indicador de dependencia fiscal.

Los gastos crecieron con el correr del período de gobierno, corroborando la hipótesis según la cual el gasto municipal sigue de cerca el ciclo político territorial.

En lo fundamental, el déficit municipal se financió con recursos del crédito interno (\$0,21 billones), externo (\$0,15 billones) y desahorros del Fonpet (\$0,70 billones).

Situación de las Finanzas del Estado



Sector Seguridad Social

La seguridad social es concebida como un instrumento de la sociedad para la protección de los individuos y los hogares. En consecuencia, hacen parte un conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos para cubrir eventualidades de enfermedad, incapacidad laboral, desempleo, vejez y muerte, con un alcance que la misma sociedad define y consagra en una política de Estado.

Para el caso particular de Colombia, las bases que sustentan la seguridad social integran los lineamientos de la Ley 100 de 1993, el mandato constitucional⁴³ y en las normas internacionales⁴⁴ que rigen para garantizar una vida digna y de calidad. Bajo estos parámetros, el país adoptó un sistema de protección integral que comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y de servicios complementarios.

En el mecanismo adoptado para el financiamiento de la seguridad social participan los trabajadores, las empresas y el Estado con recursos de origen fiscal (del orden nacional y territorial) y parafiscal (cotizaciones del trabajador y del patrono).

43. La Constitución Política consagra a la seguridad social como un derecho fundamental dentro del artículo 48, y reitera en distintas sentencias proferidas por la vulneración de estos derechos.

44. Por la declaración universal de derechos humanos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, el código iberoamericano de la seguridad social, el Convenio 102 de la OIT, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. GES (diciembre de 2016). Actualidad y perspectivas del sistema pensional colombiano (Pág 33).

Tanto el recaudo como las obligaciones están condicionados por los acuerdos institucionales (por ejemplo, la obligación del Estado en el reconocimiento de las pensiones), la situación socioeconómica de la población, cuyos bajos salarios determinan el nivel de recaudo de las cotizaciones y las fallas estructurales del sistema (que inciden por ejemplo en los recobros y las tutelas).

El esquema que rige hoy la seguridad social en el país se sustenta en un sistema de protección integral. Este se encamina a crear las condiciones para atender las contingencias: 1) que requieran la protección en la vejez; 2) en las enfermedades que afecten a la población; y 3) en los eventos asociados con accidentes de trabajo. Para ello se disponen unas estructuras específicas de aseguramiento en las áreas de pensiones, salud y riesgos laborales.

El sistema, de igual manera, busca conseguir un equilibrio entre las finanzas públicas y los requerimientos de subsistencia de los ciudadanos, incluyendo a los más pobres, a los cuales busca proteger mediante criterios de solidaridad. Esto, en un contexto de ocupación informal elevada (fue 47,9% en 2019)⁴⁵, y de una tercera parte de la población en pobreza monetaria (27,0% en 2018)⁴⁶; aspectos a partir de los cuales se determinan los compromisos del Estado.

El propósito de este capítulo es analizar la situación de la seguridad social en cuanto a los recursos que se destinan para financiar la prestación de los servicios en los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales y la gestión en cuanto a su alcance en materia de cobertura. En el análisis se revisan de una parte, la estructura y contexto de su gestión y de otra parte el resultado fiscal.

El primer aspecto presenta la manera como se concibe la prestación de los servicios y, de manera integral, la evolución de la cobertura, tanto desde el punto de vista de la afiliación como de la prestación de los servicios. Y el segundo presenta la situación de las finanzas de las entidades públicas que hacen parte del sistema de seguridad social durante el periodo 2016 - 2019.

Estos aspectos se revisarán en el sector seguridad social y en cada uno de los subsectores que lo componen. Después de la introducción que se acaba de presentar, se abordará en primer lugar el análisis agregado del sector de la seguridad social, en segundo lugar, el del subsector de seguridad social en pensiones, en tercer lugar, el del subsector de seguridad social en salud, en cuarto lugar, el del subsector de riesgos laborales, y para finalizar se expondrán unas conclusiones generales.

45. Ocupados informales para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

46. En 2018 la pobreza monetaria fue 27,0% y la pobreza extrema fue 7,2% en el total nacional <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2018>

5.1 Resultado fiscal de la seguridad social en Colombia 2016 -2019

El sector de seguridad social registró en 2019 un superávit de \$8,22 billones (0,77% del PIB), al cual contribuyó en especial el comportamiento del subsector de pensiones (pensiones, \$8,44 billones; salud, -\$670,28 mil millones y riesgos laborales, \$457,14 mil millones). Este resultado se originó en el valor superior de los ingresos de \$116,49 billones, al de los gastos de \$108,27 billones (Cuadro 5-1).

Para este año, en los ingresos se destacó el recaudo proveniente de los aportes de la Nación (42,9%), las cotizaciones de los afiliados (12,2%) y los ingresos de capital (por devolución de aportes [7,9%] y rendimientos [6,3%]⁴⁷) (14,4%). En cuanto a los gastos, estos se destinaron a transferencias (83,8%) y a gastos de operación (15,1%), entre otros para el pago de las pensiones y las asignaciones de retiro, el aseguramiento en salud y las prestaciones económicas y sociales por accidentes y eventos laborales (Cuadro 5-1).

En cuanto a su comportamiento en el periodo 2016 - 2019, el sector de seguridad social presentó balances positivos en los cuatro años. En términos reales, el superávit registró un crecimiento de 0,09 puntos del PIB, al pasar de registrar 0,68% del PIB (\$5,90 billones) en 2016 a 0,77% del PIB (\$8,22 billones) en 2019. En el periodo, así mismo, se destacó el 2018 que presentó la cifra más baja, de 0,16% del PIB (\$1,58) billones) (Cuadro 5-1).

El resultado fiscal del sector en los últimos cuatro años se explicó, entre las causas más relevantes, por la evolución de los rendimientos de los portafolios de pensiones. La volatilidad de los mercados financieros, afectó en especial al Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). El FONPET registró una rentabilidad de 6,23% en 2018 y de 12,28% en 2019 y el FGPM una tasa anualizada de -3,45% en 2018 y de 13,11% en 2019.

A continuación, se presenta el análisis de los subsectores que conforman el sector de seguridad social en cuanto a la estructura, el contexto y los recursos que se destinan para financiar la prestación de los servicios en los subsectores de pensiones, salud y riesgos laborales.

47. Los rendimientos correspondieron a las inversiones de los portafolios por \$89,6 billones en 2019 (FONPET, \$52,33 billones en 2019, FGPM, \$24,93 billones y P.A. Ecopetrol, \$12,34 billones).

Cuadro 5-1

Resultado fiscal seguridad social
Cifras en billones de pesos

	Pensiones					Salud					Riesgos					Total				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
1. Ingresos totales	63,03	67,89	68,30	75,52	19,63	34,27	36,14	39,45	1,24	1,34	1,34	1,52	83,90	103,51	105,78	116,49				
1.1 Ingresos corrientes	48,65	55,27	55,01	59,43	19,40	33,92	35,87	39,07	0,95	1,10	1,12	1,27	69,00	90,28	91,99	99,77				
1.1.1 Ingresos aportes Nación y cotizaciones	48,07	54,63	54,46	56,78	18,35	32,89	34,69	38,11	0,90	1,04	1,10	1,21	67,32	88,57	90,26	96,10				
1.1.1.1 Aportes Nación	31,34	35,54	36,29	34,32	7,61	11,65	13,28	15,60	-	-	-	-	38,95	47,19	49,57	49,92				
1.1.1.2 Cotizaciones	9,51	10,14	10,00	12,07	0,68	0,74	0,45	0,98	0,90	1,04	1,10	1,21	11,09	11,92	11,55	14,26				
1.1.1.3 Recursos propios	3,48	3,51	3,09	3,06	-	9,46	9,86	9,04	-	-	-	-	3,48	12,97	12,95	12,10				
1.1.1.4 Otras fuentes	3,75	5,45	5,08	7,33	10,06	11,03	11,10	12,48	-	-	-	-	13,81	16,48	16,18	19,81				
1.1.2 Ingresos de Explotación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
1.1.3 Otros Ingresos Corrientes	0,57	0,63	0,54	2,65	1,05	1,03	1,17	0,96	0,05	0,06	0,02	0,06	1,68	1,72	1,74	3,67				
1.2 Ingresos de capital	14,39	12,62	13,30	16,09	0,23	0,35	0,27	0,38	0,29	0,24	0,22	0,26	14,90	13,22	13,79	16,73				
1.2.1 Rendimientos	7,10	6,26	3,93	6,74	0,14	0,21	0,16	0,29	0,29	0,24	0,22	0,26	7,53	6,71	4,31	7,29				
1.2.2 Devolución de aportes	7,20	6,30	9,30	9,25	0,09	-	-	-	-	-	-	-	7,29	6,30	9,30	9,25				
1.2.3 Recuperación de cartera	0,08	0,07	0,07	0,09	-	0,15	0,11	0,09	-	-	-	-	0,08	0,21	0,18	0,17				
1.2.4 Otros ingresos de capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
2. Gastos totales	57,01	60,97	67,05	67,08	20,04	35,58	36,10	40,12	0,95	0,97	1,06	1,06	78,00	97,52	104,21	108,27				
2.1 Gastos de funcionamiento	57,00	60,95	66,61	66,62	17,15	22,17	21,96	24,78	0,35	0,37	0,37	0,37	74,50	83,48	88,94	91,77				
2.1.1 Personal	0,05	0,06	0,27	0,32	0,11	0,11	0,16	0,01	0,12	0,13	0,07	0,11	0,29	0,30	0,50	0,44				
2.1.2 Generales	0,03	0,06	0,23	0,12	0,17	0,06	0,60	0,37	0,07	0,07	0,13	0,08	0,26	0,18	0,96	0,56				
2.1.3 Transferencias	56,93	60,84	66,12	66,18	16,87	22,00	21,20	24,40	0,16	0,17	0,18	0,18	73,96	83,00	87,49	90,76				
2.2 Gastos de operación	0,00	0,00	0,40	0,33	2,89	13,41	14,12	15,34	0,60	0,60	0,68	0,70	3,48	14,01	15,21	16,36				
2.3 Adquisición de activos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00											
2.4 Disminución de pasivos	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07											
2.5 Intereses, comisiones y gastos (Deuda)	-	-	0,00	0,02	-	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00	0,02				
2.6 Gastos de inversión	0,01	0,02	0,03	0,04	-	-	0,02	0,00	-	-	-	-	0,01	0,02	0,06	0,04				
3. Préstamo neto	-	-	-	-	-	-	-	-	-											
4. Resultado fiscal	6,02	6,92	1,25	8,44	-0,41	-1,31	0,04	-0,67	0,29	0,37	0,28	0,46	5,90	5,99	1,58	8,22				
Resultado fiscal/PIB	0,70	0,75	0,13	0,79	-0,05	-0,14	0,00	-0,06	0,03	0,04	0,03	0,04	0,68	0,65	0,16	0,77				

Fuente: Entidades y Fondos Seguridad Social, SIIF.

5.2 Subsector seguridad social en pensiones

5.2.1 Estructura y contexto

El diseño institucional que rige el sistema de seguridad social en pensiones tiene una estructura compleja. El reconocimiento de las mesadas de los actuales pensionados está basado en normas heterogéneas, determinadas por el régimen de transición, las excepciones a la Ley 100 de 1993 y el sistema general de pensiones creado por esta misma norma. En cuanto a este último, a pesar de haberse reducido a dos las opciones para alcanzar el reconocimiento de una pensión (prima media y ahorro individual) se mantiene la desigualdad en los beneficios.

De esta estructura heterogénea se deriva una igualmente fragmentada institucionalidad. Por una parte, están los establecimientos (las entidades y los fondos) creados a partir de la Ley 100 de 1993, y por otra, los encargados de los pensionados bajo los regímenes anteriores a 1993, los cuales subsisten de manera simultánea con reglas y beneficios distintos. Además, se mantiene un régimen diferente para la fuerza pública y el Presidente.

En cuanto a la cobertura en pensiones, persisten los bajos resultados, tanto desde la perspectiva de los afiliados como de los pensionados. Según el DANE, el 36% de los ocupados están afiliados a pensiones⁴⁸ y aproximadamente en la misma proporción (35,3%) se encuentran los pensionados respecto de la población mayor de 60 años. Esta situación se relaciona con la condición persistente de informalidad de los ocupados, que en 2019 alcanzó el 46,8%, segmento de la población en el cual el empleo es inestable y los salarios son bajos (Según el DANE, el 47,8% de los trabajadores recibieron menos de un salario mínimo a junio de 2019).

En estas circunstancias, cerca de un 40%⁴⁹ de quienes llegan a la edad para recibir la pensión no han cumplido con las semanas o el monto requerido. Si bien se han venido adoptando programas complementarios como los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), estos otorgan bajas cuantías y un bajo nivel de cobertura (promedio de la anualidad vitalicia en 2019 fue de \$354.126 [BEPS y Colombia Mayor] a 9.751 personas⁵⁰). Bajo esta condición de empleo informal y de baja remuneración, se hace manifiesta la obligación del Estado con este segmento de la población (Constitución Política, Artículo 13).

48. Informe Mercado laboral - empleo informal y seguridad social, diciembre 2019 – febrero 2020

49. "Del total de la población con edad de pensionarse se estima que cerca del 40% corresponde a la que no puede pensionarse ya que no cumple los requisitos y tienen una devolución de saldos en el RAIS o una indemnización sustitutiva en el RPM" (Villar & Forero, 2018). López, Martha y Sarmiento Eduardo (2019) "El Sistema Pensional en Colombia". Borradores de Economía 1078. Banco de la República.

50. Tabla 69 Cupos vigentes BEPS – Colombia Mayor. Fuente: Gerencia de Redes e Incentivos. Informe de Gestión Colpensiones 2019

5.2.2 Resultado fiscal superavitario del subsector pensiones en el periodo 2016 - 2019

Para 2019 el subsector de seguridad social en pensiones⁵¹ registró un resultado fiscal de \$8,44 billones, equivalentes al 0,79% del PIB (Cuadro 5-1). El resultado obtenido obedeció al efecto de la tasa de interés, entre el 12% y 13%, sobre las inversiones del Fonpet (12,28% en 2019), el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (13,11% en 2019) y, en menor proporción, en el patrimonio autónomo de pensiones de Ecopetrol.

En este año, el subsector de pensiones tuvo unos ingresos de \$75,52 billones y los gastos fueron de \$67,08 billones (Cuadro 5-1). Los primeros provinieron de los ingresos corrientes⁵² (78,7%) y de los ingresos de capital (21,3%). En cuanto a las entidades con una mayor participación de recursos, estas fueron Colpensiones (43%), Fopep (14%) Fomag (12%) y Fonpet (10%).

En 2019 los aportes de la Nación para el financiamiento de las pensiones ascendieron a \$34,32 billones y los ingresos de capital a \$16,09 billones, de cuales los recursos por devoluciones⁵³ fueron de \$9,2 billones y los rendimientos \$6,74 billones. De los gastos, el 98,7% se transfirió principalmente al pago de pensiones, e a través de Colpensiones (47%), Fomag (14%) y Fopep (15%).

En cuanto al comportamiento del subsector pensiones durante el periodo 2016 – 2019, este registró en los últimos cuatro años un resultado fiscal superavitario, con una variación de 0,09 puntos del PIB entre 2016 y 2019. En 2016 el superávit fue de \$6,02 billones, equivalente a 0,7% del PIB y para 2019 ascendió a \$8,44 billones, correspondiente a 0,79% del PIB. En el periodo también se destacó que 2018 obtuvo el superávit más bajo, de \$1,25 billones, lo cual representó un 0,13% del PIB.

51. El subsector pensiones incluye las cajas de previsión de las Fuerzas Militares, del Congreso de la República y de los Ferrocarriles, el Fondo del Magisterio, el Fondo de Pensiones Públicas (Fopep), la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), y el Fondo de Solidaridad Pensional.

52. Dentro de los ingresos corrientes se encuentran registrados los recursos netos del Fondo de Garantía de Pensión mínima, debido a que no se tienen las cifras de recaudo, rendimientos y retiros discriminadas.

53. De los fondos privados de pensiones a Colpensiones debidas a las decisiones de traslado de los afiliados del régimen de ahorro al de prima media

El subsector de pensiones pasó de registrar ingresos por \$63,03 billones en 2016 a \$75,52 billones en 2019, lo que en términos del PIB significó una leve disminución de este monto de 7,38% a 7,11%. Además, se destacó la disminución de los aportes de la Nación durante el periodo en proporción del PIB, que pasaron del 3,63% a 3,23%. Los gastos que en 2016 fueron de \$57,01 billones y para 2019 llegaron a \$67,08 billones, en términos del PIB bajaron de 6,60% en 2016 a 6,31% en 2019.

5.2.3 Consideraciones finales subsector pensiones

En términos generales, el subsector pensiones reportó entre 2016 y 2019 balances superavitarios, explicados en especial por el comportamiento de los ingresos de capital provenientes de rendimientos. Así mismo, se destacó que el subsector recibió alrededor de 39% de recursos de aportes de la Nación.

En materia de cobertura, tanto de afiliación como de acceso a la pensión, cerca de dos terceras partes están por fuera del sistema. Para la atención de los adultos mayores en esta condición está el Fondo de solidaridad Pensional y, el programa de los BEPs que busca otorgar recursos para la vejez en una modalidad distinta a la de una pensión, pero el alcance ha sido limitado y los recursos otorgados a los beneficiarios relativamente bajos.

5.3 Subsector seguridad social en salud

5.3.1 Estructura y contexto

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se basa en un esquema de aseguramiento público y colectivo concebido con el fin de gestionar el riesgo de salud en los eventos inherentes a la enfermedad. El SGSSS fija una prima, denominada Unidad de Pago por Capitación (UPC), que reconoce a las aseguradoras (Entidades Promotoras de Salud [EPS]) por cada uno de sus afiliados para que asuman, gestionen y garanticen las reclamaciones de los siniestros reportados por éstos.

En la organización de la estructura para la prestación de los servicios y tecnologías en salud el SGSSS integra al Estado, los aseguradores y los prestadores de servicios, así mismo, le asigna a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que comenzó a operar desde agosto de 2017 en reemplazo del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) la función de garantizar el flujo de los recursos (Decreto 1429 de 2016 y artículos 66 y 67 la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

En cuanto a la cobertura, según el Ministerio de Salud, había 47,96 millones de afiliados al sistema de seguridad social de salud en 2019, es decir, el 95,21% del total de la población; participación que se mantuvo alrededor de esta misma proporción durante el periodo analizado, 2016 – 2019⁵⁴. Para 2019 el 47,8% de los asegurados pertenecía al régimen contributivo, el 48,0% al subsidiado y el 4,7% a los regímenes especiales y de excepción (Cuadro 5-2).

Cuadro 5-2

Afiliación a salud 2016-2019

Año	Subsidiado (%)	Contributivo (%)	Regímenes especiales y excepción (%)	Total afiliados	Población DANE	Cobertura aseguramiento SGSSS (%)
2016	47,5	47,6	4,8	46.631.360	48.747.708	95,66
2017	48	47,1	4,9	46.767.327	49.291.609	94,88
2018	48	47,4	4,5	47.174.609	49.834.240	94,66
2019	47,6	47,8	4,7	47.962.923	50.374.478	95,21

Fuente: Ministerio de Salud

En este mismo año, según las cifras de afiliación del Ministerio de Salud, el 24,2% del total de los afiliados cotizó y los aportes provinieron de alrededor de 2,3 millones pensionados (abril de 2019, Informe al Congreso Ministerio de Trabajo p. 113) y de 9,3 millones trabajadores formales (marzo 2020 Reporte DANE Mercado laboral - empleo informal y seguridad social).

Frente a estos resultados de cobertura en el aseguramiento, cercana a la universal, la gestión de sistema de seguridad social en salud ha venido presentando fallas, las cuales se vienen reflejando en: 1) las tutelas por la prestación de los servicios (pasaron de 197.655 en 2017 a 207.367 en 2019⁵⁵); 2) Una destinación de recursos por prestaciones de servicios que exceden los incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, los cuales, ascendieron a \$4,16 billones (Excepcionales – Recobros ejecutados por la ADRES; y 3) en una falta de claridad en las deudas (según EPS fueron de \$14,14 billones y según IPS de \$20,75 billones a septiembre de 2019 [Circular Conjunta 030 de 2013 Ministerio de Salud])⁵⁶.

54. La leve disminución de 2017 y 2018 obedeció a la depuración de las bases de datos y se explicó por a) la depuración de registros de la Base Única de Afiliados (BDUA), a partir de la información disponible en la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC); b) el ajuste en los datos correspondientes a la población afiliada a los regímenes exceptuados o especial. Informe al Congreso Ministerio de Salud 2018 2019. Pág. 49

55. <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-760-08/autos%20especificos/orden%2030/10-04-19-%20AUTO%20CORRE%20TRASLADO%20DE%20INFORME%20A%20PERITOS%20-ORDEN%2030%20v3%20LRC.pdf>

56. Respuesta Radicado 20204230478892 – Solicitud envío información presupuestal ADRES, fuentes de financiamiento salud y deudas de las IPS. Contraloría - 202042300478892-4.pdf

5.3.2 Resultado fiscal del subsector salud: se mantuvo deficitario entre 2016 y 2019, excepto en 2018

El subsector de seguridad social en salud⁵⁷ registró en 2019 un déficit de \$0,67 billones, equivalente al 0,06% del PIB⁵⁸. El resultado obedeció en particular al comportamiento de la ADRES, cuyos ingresos representaron el 93,6% de los ingresos y el 93,8% de los gastos de las entidades que componen el sector (Cuadro 5-1).

Para este año el subsector tuvo ingresos por \$39,07 billones y los gastos ascendieron a \$40,12 billones. Los primeros provenientes de los aportes de la Nación destinados al aseguramiento en salud (39,5%), de los recursos propios⁵⁹ (22,9%), y de otras fuentes (31,6%) entre las cuales se cuentan las del Sistema General de Participaciones para el régimen subsidiado y las cajas de compensación familiar, como los más representativos.

Los pagos correspondieron en un 60,8% a transferencias y en 38,2% a gastos operacionales. De las primeras, se destacaron las destinadas al aseguramiento del régimen subsidiado por \$21,92 billones y \$1,6 billones del Magisterio; y de los segundos, el aseguramiento de la población al régimen contributivo al cual se destinaron \$9,92 billones⁶⁰ y las prestaciones excepcionales por recobros \$4,16 billones.

Es de destacar que para 2019, en cumplimiento de las medidas establecidas en los artículos 425 y 237 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 (Ley 1955 de 2019), dirigidas a sanear las deudas del sistema de salud, el gobierno dispuso \$2,42 billones para financiar las deudas de la salud, dentro del acuerdo de “punto final” que pretende sanear el sistema de salud en los dos regímenes (contributivo y el subsidiado).

57. Las entidades que comprenden el subsector salud son: la Administradora de Recursos de Salud (ADRES), el Fondo de Solidaridad y garantía (Fosyga) que funcionó hasta julio de 2017, los recursos de servicios de salud de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, el Fondo del Magisterio, y Fondo Pasivo de Ferrocarriles.

58. El resultado fiscal se calculó con base en la ejecución de los recursos efectuados durante la vigencia con situación de fondos, esto es, que para el cálculo excluyeron los valores de vigencias anteriores y los excedentes y los de financiamiento

59. En especial del régimen contributivo con situación de fondos (\$6,83 billones), del soat (\$1,81 billones), entre los de mayores montos.

60. Con situación de fondos de ADRES

Respecto al comportamiento del subsector salud en el periodo 2016 – 2019, este presentó, excepto en 2018, balances deficitarios. En 2016 el resultado negativo fue de \$0,41 billones (0,05% del PIB) y en 2019 ascendió a \$0,67 billones (0,06% del PIB) en 2019. En este resultado, es importante tener en consideración que en 2016 la medición fue con los recursos de Fosyga y a partir de 2017 con los de la ADRES.

Por estar la ADRES encargada de administrar todos los recursos del aseguramiento en salud, donde Fosyga es solo una parte de éstos, las cifras de ingresos y gastos tuvieron una variación significativa entre 2016 y 2017. El subsector registró en 2016 ingresos por \$19,63 billones equivalentes al 2,3% del PIB y al entrar en operación la ADRES, en 2017, estos fueron de \$34,27 billones, correspondientes a 3,72% del PIB. En cuanto a los gastos, estos pasaron de \$20,04 billones, en una proporción que represento el 2,3% del PIB, a \$35,58 billones, con una participación fue del 3,9% del PIB.

Para los años 2017 a 2019, los ingresos pasaron de \$34,27 billones, correspondientes a 3,72% del PIB, a \$39,45 billones equivalentes a 3,71% del PIB y mostraron un crecimiento anual promedio nominal de 7,3%. Por su parte, los gastos pasaron de \$35,58 billones, equivalentes al 3,87% del PIB, a \$40,12 billones, correspondientes al 3,78% del PIB, y mostraron un crecimiento promedio anual nominal de 6,19%.

En términos generales durante los cuatro años de análisis, el subsector ha mostrado cambios en los ingresos y los gastos tanto por la introducción de nuevos mecanismos de manejo de los recursos del aseguramiento de la salud como del financiamiento del mismo.

En el periodo 2016 – 2019 hubo cambios de las fuentes de aseguramiento debidos al reemplazo de las cotizaciones por impuestos. Inicialmente la fuente de financiamiento era el impuesto CREE (en 2016 por \$7,1 billones y en 2017 por 8,7 billones) y después de su eliminación, fue reemplazada por impuestos generales (artículo 373 Ley 1819 de 2017 Reforma tributaria) (para el aseguramiento en salud se destinaron \$12,16 billones en 2018 y \$14,99 en 2019 en aportes de la nación e imporenta), lo que implicó un mayor financiamiento con los recursos públicos.

5.3.3 Comentarios finales subsector salud

El subsector de seguridad social en salud registró en el periodo 2016 -2019, excepto 2018, balances deficitarios. Así mismo presentó fallas en el flujo de los recursos que han llevado a un sostenido crecimiento de las deudas entre los prestadores de los servicios y los administradores de los recursos. Esto ha repercutido de manera negativa sobre la calidad de la prestación de los servicios e incrementado el uso de mecanismos como la tutela en los usuarios, para lograr la atención requerida.

Para su financiamiento el subsector de seguridad social en salud se provee con recursos de la nación (en alrededor del 40% en 2019), de las cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo (18,5%, con situación de fondos a la ADRES en 2019) y del orden territorial. Esta composición se deriva de la estructura de aseguramiento al sistema, determinada por la condición laboral y socioeconómica de cada persona, alrededor de la mitad en el régimen contributivo y la mitad en el subsidiado.

5.4 Subsector riesgos laborales

5.4.1 Estructura y contexto

El sistema de riesgos laborales está construido a partir de un mecanismo de aseguramiento diseñado para gestionar los factores de riesgo que se presenten en el sitio de trabajo (Decreto 1295 del año 1994, la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012). Bajo esta estructura, las aseguradoras cubren los costos que genere la ocurrencia de un accidente de trabajo y /o una enfermedad laboral mediante asignaciones de recursos (prestaciones asistenciales y económicas) destinados a la atención de los trabajadores afectados por estas contingencias.

La gestión del sistema de riesgos laborales está a cargo de un conjunto de administradoras privadas y una pública, Positiva Compañía de Seguros S.A. (Decreto Legislativo 1295 de 1994, art. 7º), que compiten por la afiliación. Respecto a la distribución de los afiliados dentro de las administradoras, en 2019 Positiva S.A. registró el 22,8% del total de los cotizantes, lo que significó una pérdida de participación en el mercado (en 2008 su participación era de 34,1% y en 2018 de 26,1%).

En términos de la cobertura del sistema de riesgos laborales, ésta se caracterizó por una protección casi exclusiva en la población asalariada del sector formal. Según el reporte del Ministerio de Trabajo los afiliados ascendieron al 46% del total de los ocupados en 2019, y los independientes representaron el 6,2% del total de los afiliados (Cuadro 5-3). Esto significó que todas las actividades que implican empleo precario o informal, carecieran de protección laboral, pese a los múltiples riesgos ocupacionales que su ejecución conlleva y a la obligatoriedad de la cobertura a riesgos laborales promulgada por la Ley 1562 de 2012.

Cuadro 5-3

Evolución afiliados y primas emitidas 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Primas emitidas (Miles de millones)	893,04	1.032,84	1.072,67	1.205,58
Primas emitidas (% PIB)	0,1	0,11	0,11	0,11
Afiliados (personas)	9.620.228	9.788.843	9.984.636	10.528.465
Afiliados / Ocupados (% personas)	42,1	42,8	43,7	46,1
Afiliados independientes (personas)	457.949	620.455	715.546	648.474

Fuente: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/RiesgosLaborales/Paginas/indicadores.aspx>

5.4.2 Resultado fiscal del subsector riesgos laborales fue superavitario en el periodo 2016 - 2019

En 2019, el resultado fiscal del subsector de seguridad social en riesgos laborales ascendió a \$0,46 billones, en una proporción equivalente al 0,04% del PIB. Este comportamiento obedeció a que el subsector obtuvo unos ingresos, de \$1,52 billones, superiores respecto a los gastos, que ascendieron a \$1,06 billones (Cuadro 5-1).

Dentro de los ingresos, los corrientes representaron el 83,1% y los de capital el 16,9%. En los primeros se destacaron las primas retenidas cuyo recaudo ascendió a \$1,12 billones (Riesgos Laborales por \$909,61 mil millones, seguido por BEPS por \$211,45 mil millones). En los ingresos de capital, \$256,54 mil millones correspondieron a rendimientos.

Por gastos, los recursos se dirigieron en una mayor proporción al pago siniestros (\$745,25 mil millones por siniestros netos incurridos (sin mesadas), 55,8%). De los restantes sobresalieron los destinados a programas de promoción y prevención por \$147,47 mil millones (11,2%), el pago de mesadas pensionales de riesgos laborales por \$65,93 mil millones (5,0%) y al pago de mesadas vida: \$126,62 mil millones (9,6%).

El resultado fiscal del subsector de riesgos laborales mostró entre 2016 y 2019 un comportamiento oscilante en términos reales (como participación del PIB) y pasó de registrar un 0,03% del PIB en 2016 a un 0,04% en 2019. En valores nominales el subsector mostró en 2016 un superávit de \$0,29 billones y para 2019 el monto fue de \$0,46 billones.

Las variaciones observadas en el periodo se explicaron en gran medida por la evolución de los ingresos de capital. La rentabilidad del portafolio durante 2016 presentó una valorización de 20.86% en renta variable, frente al 25,4% de 2019. Por el contrario, en 2018, por el incremento en la volatilidad de los mercados, índice Colcap cerró el año con un retorno de -12,4%⁶¹.

61. Positiva S.A., informes de gestión 2016, 2017, 2018, y 2019

5.4.3 Comentarios subsector riesgos laborales

El subsector de riesgos laborales presentó durante el periodo 2016 - 2019 un resultado fiscal superavitario, determinado en especial por el comportamiento del mercado financiero y la evolución de las tasas de interés.

A la vez se observó que la cobertura del sistema de riesgos laborales reportó una afiliación de 46% en 2019 y con ello persistió la desprotección a las actividades informales, a pesar de haberse promulgado como obligatoria la cobertura a todos los trabajadores.

5.5 Comentarios finales

Durante el periodo 2016 – 2019 el sector de seguridad social registró un balance fiscal superavitario y por subsectores, pensiones y riesgos laborales tuvieron el mismo comportamiento, pero salud fue deficitario (excepto en 2018).

El resultado fiscal del subsector pensiones durante el periodo analizado obedeció, entre uno de los factores más importantes, al efecto del mercado financiero sobre los rendimientos del FONPET, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima y el Patrimonio Autónomo de Ecopetrol. De igual manera, el subsector de riesgos laborales fue superavitario durante el periodo 2016 - 2019, en especial, debido al comportamiento del mercado financiero y la evolución de las tasas de interés.

Por su parte el subsector salud presentó un resultado fiscal deficitario y mostró a lo largo del periodo una tendencia de deterioro, excepto en 2018. Además, se destacó como hecho relevante el que para dar cumplimiento al acuerdo de "punto final" de las deudas de la salud, el Ministerio de Hacienda ha destinado recursos en deuda pública o del Presupuesto General de la Nación en 2019, para alcanzar este objetivo que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

La seguridad social es sin embargo un derecho al cual solo acceden en pensiones y riesgos laborales las personas con empleos formales, a pesar de que el sistema dispone su alcance como obligatorio para quienes estén ocupados. En el caso de la salud, la cobertura está cercana a la universalidad, pero las fallas en el flujo y gestión de los recursos dificultan un acceso a una prestación de calidad.

Situación de las Finanzas del Estado

Anexos

Situación de las Finanzas del Estado

Anexo 1

Balance Fiscal - Gobiernos Centrales Territoriales

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
1	Ingresos	83,44	91,01	96,67	110,54	9,7%	9,9%	9,8%	10,4%
1.1	Ingresos corrientes	78,53	84,85	91,23	105,11	9,1%	9,2%	9,3%	9,9%
1.1.1	Tributarios	27,01	28,92	31,12	35,34	3,1%	3,1%	3,2%	3,3%
1.1.1.01	Industria y comercio	7,30	7,83	8,31	9,23	0,8%	0,9%	0,8%	0,9%
1.1.1.02	Predial unificado	6,40	6,94	7,54	8,81	0,7%	0,8%	0,8%	0,8%
1.1.1.03	Impoconsumo (Lic. vinos y cerv.)	3,54	3,68	3,73	3,98	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	1,88	1,87	1,95	2,05	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
1.1.1.05	Estampillas	1,86	1,93	2,25	2,76	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
1.1.1.06	Registro y anotación	1,05	1,07	1,11	1,16	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,57	0,66	0,70	0,75	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,55	0,82	1,04	1,16	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,60	0,73	0,81	1,02	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,70	0,91	1,04	1,16	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,66	0,60	0,72	1,06	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,31	0,35	0,35	0,39	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,39	0,39	0,42	0,50	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,28	0,30	0,30	0,32	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.1.98	Otros	0,91	0,83	0,87	1,00	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.2	No tributarios	3,62	3,90	4,08	4,96	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	2,30	2,48	2,60	3,14	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
1.1.2.10	Otros	1,33	1,42	1,48	1,82	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
1.1.3	Transferencias y aportes	47,90	52,04	56,03	64,81	5,5%	5,7%	5,7%	6,1%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	2,30	2,31	2,81	2,79	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	30,27	32,51	33,96	38,08	3,5%	3,5%	3,4%	3,6%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	3,83	4,43	5,78	8,46	0,4%	0,5%	0,6%	0,8%
1.1.3.04	Transferencias inversión - Partic.	0,99	0,92	0,83	0,79	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
1.1.3.05	Transferencias inversión - Nivel central	9,36	10,20	10,87	12,42	1,1%	1,1%	1,1%	1,2%
1.1.3.06	Transferencias inversión - Nivel departamental	0,99	1,35	1,51	1,94	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
1.1.3.07	Transferencias inversión - Nivel municipal	0,15	0,30	0,24	0,24	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	0,03	0,05	0,08	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2	Ingresos de capital	4,91	6,16	5,43	5,43	0,6%	0,7%	0,6%	0,5%
1.2.1	Tributarios (vig. anteriores)	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,07	0,11	0,14	0,10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.3	Reintegros	0,31	0,28	0,28	0,22	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
1.2.4	Rendimientos por op. financieras	1,44	1,88	1,35	1,65	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	1,55	2,56	2,39	2,78	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
1.2.9	Otros	1,54	1,33	1,28	0,68	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
2	Gastos	(81,38)	(90,38)	(99,90)	(115,41)	-9,4%	-9,8%	-10,1%	-10,9%
2.1	Gastos corrientes	(14,59)	(16,84)	(17,94)	(20,48)	-1,7%	-1,8%	-1,8%	-1,9%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(14,59)	(16,84)	(17,94)	(20,48)	-1,7%	-1,8%	-1,8%	-1,9%
2.1.1.01	Gastos de personal	(4,31)	(4,80)	(5,35)	(5,89)	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,6%

Situación de las Finanzas del Estado
Continuación....

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
2.1.1.02	Gastos generales	(1,63)	(1,85)	(2,05)	(2,30)	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(7,49)	(9,12)	(9,52)	(11,08)	-0,9%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,87)	(0,91)	(0,84)	(1,27)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,23)	(0,23)	(0,36)	(0,35)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(3,08)	(3,25)	(4,06)	(4,75)	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(3,08)	(2,82)	(2,31)	(2,61)	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,2%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	1,49	(0,06)	(0,10)	(0,09)	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.1.04.20	Otras transferencias	(1,72)	(1,85)	(1,84)	(2,01)	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
2.1.1.05	Otros	(0,27)	(0,27)	(0,23)	(0,24)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,88)	(0,80)	(0,79)	(0,97)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,68)	(0,59)	(0,58)	(0,75)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,21)	(0,21)	(0,21)	(0,22)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.2	Gastos de capital	(66,80)	(73,54)	(81,96)	(94,93)	-7,7%	-8,0%	-8,3%	-8,9%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(14,28)	(14,19)	(17,11)	(23,33)	-1,7%	-1,5%	-1,7%	-2,2%
2.2.1.01	Infraestructura	(14,28)	(14,19)	(17,11)	(23,33)	-1,7%	-1,5%	-1,7%	-2,2%
2.2.1.01.01	Construcción	(8,05)	(7,26)	(9,08)	(12,46)	-0,9%	-0,8%	-0,9%	-1,2%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,19)	(0,34)	(0,26)	(0,39)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(6,04)	(6,60)	(7,77)	(10,47)	-0,7%	-0,7%	-0,8%	-1,0%
2.2.2	Otros	(52,51)	(59,35)	(64,85)	(71,61)	-6,1%	-6,4%	-6,6%	-6,7%
2.2.2.01	Dotación	(4,22)	(4,11)	(4,35)	(4,92)	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,5%
2.2.2.02	Recurso Humano	(39,23)	(44,42)	(48,02)	(53,41)	-4,5%	-4,8%	-4,9%	-5,0%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,77)	(0,99)	(0,92)	(1,13)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
2.2.2.04	Administración del Estado	(0,86)	(1,28)	(1,51)	(1,82)	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
2.2.2.05	Subsidios	(6,17)	(7,05)	(8,74)	(8,93)	-0,7%	-0,8%	-0,9%	-0,8%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(1,27)	(1,48)	(1,28)	(1,34)	-0,1%	-0,2%	-0,1%	-0,1%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión SGR	0,01	(0,03)	(0,03)	(0,05)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3	Préstamo neto	(0,07)	(0,10)	(0,06)	0,05	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.1	Obtención	(0,01)	(0,01)	0,05	0,14	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
3.2	Concesión	(0,06)	(0,09)	(0,11)	(0,09)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
4	Balance	1,99	0,53	(3,29)	(4,81)	0,2%	0,1%	-0,3%	-0,5%
5	Financiamiento	(1,99)	(0,53)	3,29	4,81	-0,2%	-0,1%	0,3%	0,5%
5.1	Crédito externo neto	(0,26)	(0,09)	0,12	0,22	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.2	Crédito interno neto	(0,43)	0,13	1,09	2,37	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
5.3	Recursos del balance (+)	8,22	11,82	12,83	14,57	1,0%	1,3%	1,3%	1,4%
5.4	Cuentas transitorias	1,24	2,13	2,29	2,21	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,90	1,14	1,21	0,59	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,86)	(1,11)	(1,17)	(0,73)	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
5.4.8	Desahorro Fonpet	1,20	2,10	2,25	2,34	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
5.4.9	Reservas Ley 819 de 2003	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.5	Variación otros activos	0,63	0,00	1,69	0,01	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,02	0,02	0,02	0,02	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5.9	Resultado presupuestal	(11,41)	(14,54)	(14,76)	(14,59)	-1,3%	-1,6%	-1,5%	-1,4%
5.9.1	Superávit	(11,33)	(15,56)	(15,10)	(15,71)	-1,3%	-1,7%	-1,5%	-1,5%
5.9.2	Déficit	(0,08)	1,03	0,34	1,12	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Incluye: 1.074 gobiernos territoriales que reportaron información de la programación y ejecución presupuestal a la CGR en todos y cada uno de los años del período 2016-2019. Se trata de 31 municipios capitales, 32 departamentos y 1,011 municipios no capitales.

Anexo 2

Balance Fiscal - Departamentos

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
1	Ingresos	26,01	26,77	28,87	32,72	3,01%	2,91%	2,93%	3,08%
1.1	Ingresos corrientes	24,73	25,58	28,13	31,51	2,86%	2,78%	2,85%	2,97%
1.1.1	Tributarios	7,43	7,80	8,28	9,25	0,86%	0,85%	0,84%	0,87%
1.1.1.03	Impoconsumo (lic. vinos y cerv.)	3,19	3,31	3,34	3,58	0,37%	0,36%	0,34%	0,34%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,41	0,40	0,43	0,45	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%
1.1.1.05	Estampillas	1,09	0,99	1,13	1,38	0,13%	0,11%	0,11%	0,13%
1.1.1.06	Registro y anotación	1,05	1,07	1,11	1,16	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%
1.1.1.08	Cigarrillos y tabaco	0,48	0,73	0,86	0,91	0,06%	0,08%	0,09%	0,09%
1.1.1.09	Vehículos automotores	0,60	0,73	0,81	1,02	0,07%	0,08%	0,08%	0,10%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,22	0,14	0,17	0,27	0,03%	0,01%	0,02%	0,03%
1.1.1.14	Juegos de suerte y azar	0,25	0,26	0,26	0,28	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.1.1.98	Otros	0,14	0,16	0,18	0,20	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.2	No tributarios	1,31	1,47	1,60	1,91	0,15%	0,16%	0,16%	0,18%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,37	0,43	0,47	0,52	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.2.10	Otros	0,94	1,04	1,14	1,40	0,11%	0,11%	0,12%	0,13%
1.1.3	Transferencias y aportes	15,99	16,31	18,24	20,35	1,85%	1,77%	1,85%	1,92%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,56	0,43	0,57	0,46	0,07%	0,05%	0,06%	0,04%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	10,53	11,09	12,08	13,41	1,22%	1,20%	1,23%	1,26%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	2,66	2,68	3,27	4,24	0,31%	0,29%	0,33%	0,40%
1.1.3.04	Transferencias inversión - Partic.	0,80	0,72	0,61	0,58	0,09%	0,08%	0,06%	0,05%
1.1.3.05	Transferencias inversión - Nivel central	1,38	1,28	1,57	1,55	0,16%	0,14%	0,16%	0,15%
1.1.3.06	Transferencias inversión - Nivel departamental	0,01	0,02	0,03	0,02	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.3.07	Transferencias inversión - Nivel municipal	0,06	0,08	0,12	0,08	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	-	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2	Ingresos de capital	1,27	1,20	0,74	1,22	0,15%	0,13%	0,08%	0,11%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,10	0,07	0,12	0,11	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. financieras	0,50	0,66	0,24	0,47	0,06%	0,07%	0,02%	0,04%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,27	0,24	0,25	0,36	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
1.2.9	Otros	0,38	0,21	0,13	0,27	0,04%	0,02%	0,01%	0,03%
2	Gastos	(24,74)	(26,43)	(28,61)	(33,44)	-2,86%	-2,87%	-2,90%	-3,15%
2.1	Gastos corrientes	(3,84)	(4,96)	(4,94)	(5,29)	-0,44%	-0,54%	-0,50%	-0,50%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(3,84)	(4,96)	(4,94)	(5,29)	-0,44%	-0,54%	-0,50%	-0,50%
2.1.1.01	Gastos de personal	(0,96)	(1,05)	(1,15)	(1,26)	-0,11%	-0,11%	-0,12%	-0,12%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,37)	(0,42)	(0,46)	(0,50)	-0,04%	-0,05%	-0,05%	-0,05%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(2,04)	(2,97)	(2,88)	(3,00)	-0,24%	-0,32%	-0,29%	-0,28%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,64)	(0,69)	(0,61)	(0,66)	-0,07%	-0,07%	-0,06%	-0,06%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,21)	(0,22)	(0,34)	(0,32)	-0,02%	-0,02%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,03)	(0,04)	(0,09)	(0,18)	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,02%

Situación de las Finanzas del Estado

Continuación...

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,49)	(1,39)	(1,21)	(1,25)	-0,17%	-0,15%	-0,12%	-0,12%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,98	(0,04)	(0,10)	(0,04)	0,11%	0,00%	-0,01%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(0,65)	(0,60)	(0,53)	(0,55)	-0,07%	-0,07%	-0,05%	-0,05%
2.1.1.05	Otros	(0,20)	(0,24)	(0,19)	(0,20)	-0,02%	-0,03%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,26)	(0,27)	(0,26)	(0,33)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,19)	(0,19)	(0,19)	(0,25)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,08)	(0,07)	(0,07)	(0,08)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2	Gastos de capital	(20,90)	(21,47)	(23,67)	(28,15)	-2,42%	-2,33%	-2,40%	-2,65%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(5,27)	(4,19)	(5,23)	(6,88)	-0,61%	-0,46%	-0,53%	-0,65%
2.2.1.01	Infraestructura	(5,27)	(4,19)	(5,23)	(6,88)	-0,61%	-0,46%	-0,53%	-0,65%
2.2.1.01.01	Construcción	(3,01)	(2,19)	(2,54)	(3,45)	-0,35%	-0,24%	-0,26%	-0,32%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,05)	(0,11)	(0,08)	(0,11)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(2,22)	(1,89)	(2,62)	(3,33)	-0,26%	-0,21%	-0,27%	-0,31%
2.2.2	Otros	(15,63)	(17,28)	(18,44)	(21,27)	-1,81%	-1,88%	-1,87%	-2,00%
2.2.2.01	Dotación	(1,17)	(0,82)	(0,89)	(1,19)	-0,14%	-0,09%	-0,09%	-0,11%
2.2.2.02	Recurso humano	(12,35)	(14,32)	(15,36)	(17,41)	-1,43%	-1,56%	-1,56%	-1,64%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,31)	(0,28)	(0,30)	(0,47)	-0,04%	-0,03%	-0,03%	-0,04%
2.2.2.04	Administración del Estado	(0,20)	(0,32)	(0,40)	(0,53)	-0,02%	-0,04%	-0,04%	-0,05%
2.2.2.05	Subsidios	(0,86)	(0,92)	(0,93)	(1,14)	-0,10%	-0,10%	-0,09%	-0,11%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,72)	(0,62)	(0,56)	(0,52)	-0,08%	-0,07%	-0,06%	-0,05%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,02)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	0,05	(0,00)	(0,01)	0,03	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
3.1	Obtención	(0,00)	-	-	0,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	0,05	(0,00)	(0,01)	0,02	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Balance	1,31	0,34	0,25	(0,69)	0,15%	0,04%	0,03%	-0,06%
5	Financiamiento	(1,31)	(0,34)	(0,25)	0,69	-0,15%	-0,04%	-0,03%	0,06%
5.1	Crédito externo neto	(0,14)	(0,07)	0,05	0,14	-0,02%	-0,01%	0,01%	0,01%
5.2	Crédito interno neto	(0,30)	0,10	0,16	(0,00)	-0,03%	0,01%	0,02%	0,00%
5.3	Recursos del Balance (+)	3,25	4,23	4,08	4,74	0,38%	0,46%	0,41%	0,45%
5.4	Cuentas transitorias	0,26	0,68	0,97	0,96	0,03%	0,07%	0,10%	0,09%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,11	0,09	0,09	0,11	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,08)	(0,09)	(0,09)	(0,12)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,23	0,67	0,96	0,97	0,03%	0,07%	0,10%	0,09%
5.5	variación otros activos	0,33	-	0,04	0,02	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%
5.6	ventas de activos no financieros (+)	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	resultado presupuestal	(4,70)	(5,28)	(5,55)	(5,17)	-0,54%	-0,57%	-0,56%	-0,49%
5.9.1	Superávit	(4,34)	(6,00)	(5,62)	(5,51)	-0,50%	-0,65%	-0,57%	-0,52%
5.9.2	Déficit	(0,36)	0,72	0,06	0,34	-0,04%	0,08%	0,01%	0,03%

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM
Incluye: los 32 departamentos.

Anexo 3

Balance Fiscal - Municipios capitales

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
1	Ingresos	31,21	35,21	36,18	40,57	3,61%	3,83%	3,67%	3,82%
1.1	Ingresos corrientes	28,31	31,05	32,08	36,91	3,28%	3,37%	3,25%	3,47%
1.1.1	Tributarios	13,57	14,56	15,53	17,55	1,57%	1,58%	1,58%	1,65%
1.1.1.01	Industria y comercio	5,42	5,80	6,05	6,57	0,63%	0,63%	0,61%	0,62%
1.1.1.02	Predial unificado	4,65	5,04	5,43	6,49	0,54%	0,55%	0,55%	0,61%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,86	0,88	0,89	0,93	0,10%	0,10%	0,09%	0,09%
1.1.1.05	Estampillas	0,32	0,42	0,49	0,53	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,55	0,63	0,68	0,72	0,06%	0,07%	0,07%	0,07%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,29	0,45	0,51	0,57	0,03%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,24	0,26	0,30	0,40	0,03%	0,03%	0,03%	0,04%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,17	0,20	0,17	0,19	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,19	0,15	0,17	0,17	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.98	Otros	0,87	0,73	0,85	0,97	0,10%	0,08%	0,09%	0,09%
1.1.2	No tributarios	1,56	1,69	1,64	2,05	0,18%	0,18%	0,17%	0,19%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	1,28	1,36	1,36	1,77	0,15%	0,15%	0,14%	0,17%
1.1.2.10	Otros	0,28	0,33	0,28	0,28	0,03%	0,04%	0,03%	0,03%
1.1.3	Transferencias y aportes	13,18	14,81	14,91	17,32	1,53%	1,61%	1,51%	1,63%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	0,21	0,26	0,45	0,48	0,02%	0,03%	0,05%	0,05%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	9,66	10,55	10,43	11,91	1,12%	1,15%	1,06%	1,12%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	(0,04)	0,28	0,31	0,38	0,00%	0,03%	0,03%	0,04%
1.1.3.04	Transferencias inversión - Partic.	0,17	0,18	0,20	0,20	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.3.05	Transferencias inversión - Nivel central	2,96	3,21	3,26	3,91	0,34%	0,35%	0,33%	0,37%
1.1.3.06	Transferencias inversión - Nivel departamental	0,16	0,17	0,19	0,33	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%
1.1.3.07	Transferencias inversión - Nivel municipal	0,06	0,14	0,07	0,10	0,01%	0,02%	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	0,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2	Ingresos de capital	2,90	4,16	4,09	3,66	0,34%	0,45%	0,42%	0,34%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,04	0,07	0,12	0,05	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,02	0,03	0,06	0,01	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
1.2.4	Rendimientos por op. financieras	0,70	0,94	0,90	0,96	0,08%	0,10%	0,09%	0,09%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	1,22	2,24	2,05	2,35	0,14%	0,24%	0,21%	0,22%
1.2.9	Otros	0,91	0,88	0,97	0,29	0,11%	0,10%	0,10%	0,03%
2	Gastos	(30,70)	(35,45)	(39,25)	(43,52)	-3,55%	-3,85%	-3,98%	-4,10%
2.1	Gastos corrientes	(7,49)	(7,87)	(8,51)	(10,20)	-0,87%	-0,86%	-0,86%	-0,96%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(7,49)	(7,87)	(8,51)	(10,20)	-0,87%	-0,86%	-0,86%	-0,96%
2.1.1.01	Gastos de personal	(1,62)	(1,82)	(1,99)	(2,18)	-0,19%	-0,20%	-0,20%	-0,21%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,58)	(0,67)	(0,74)	(0,88)	-0,07%	-0,07%	-0,07%	-0,08%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(4,86)	(5,04)	(5,43)	(6,73)	-0,56%	-0,55%	-0,55%	-0,63%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,12)	(0,12)	(0,13)	(0,49)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,05%

Situación de las Finanzas del Estado

Continuación....

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(2,96)	(3,11)	(3,87)	(4,46)	-0,34%	-0,34%	-0,39%	-0,42%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(1,32)	(1,15)	(0,81)	(1,05)	-0,15%	-0,13%	-0,08%	-0,10%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,09	(0,01)	0,00	(0,00)	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(0,55)	(0,65)	(0,63)	(0,72)	-0,06%	-0,07%	-0,06%	-0,07%
2.1.1.05	Otros	(0,04)	(0,00)	(0,01)	(0,01)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,39)	(0,33)	(0,33)	(0,41)	-0,05%	-0,04%	-0,03%	-0,04%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,28)	(0,21)	(0,22)	(0,29)	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,03%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,11)	(0,12)	(0,11)	(0,12)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2	Gastos de capital	(23,21)	(27,58)	(30,74)	(33,32)	-2,69%	-3,00%	-3,12%	-3,14%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(3,46)	(4,07)	(4,76)	(5,97)	-0,40%	-0,44%	-0,48%	-0,56%
2.2.1.01	Infraestructura	(3,46)	(4,07)	(4,76)	(5,97)	-0,40%	-0,44%	-0,48%	-0,56%
2.2.1.01.01	Construcción	(1,93)	(2,15)	(2,70)	(3,20)	-0,22%	-0,23%	-0,27%	-0,30%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,05)	(0,09)	(0,06)	(0,10)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(1,48)	(1,83)	(2,00)	(2,67)	-0,17%	-0,20%	-0,20%	-0,25%
2.2.2	Otros	(19,75)	(23,51)	(25,98)	(27,35)	-2,29%	-2,55%	-2,64%	-2,57%
2.2.2.01	Dotación	(2,05)	(2,30)	(2,48)	(2,59)	-0,24%	-0,25%	-0,25%	-0,24%
2.2.2.02	Recurso humano	(12,68)	(14,70)	(15,50)	(16,80)	-1,47%	-1,60%	-1,57%	-1,58%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,16)	(0,38)	(0,30)	(0,31)	-0,02%	-0,04%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del Estado	(0,42)	(0,64)	(0,77)	(0,90)	-0,05%	-0,07%	-0,08%	-0,08%
2.2.2.05	Subsidios	(4,21)	(4,94)	(6,51)	(6,25)	-0,49%	-0,54%	-0,66%	-0,59%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,25)	(0,55)	(0,42)	(0,50)	-0,03%	-0,06%	-0,04%	-0,05%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión sgr	0,03	(0,00)	(0,00)	(0,00)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	(0,09)	(0,09)	(0,10)	(0,11)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
3.1	Obtención	0,02	(0,00)	-	(0,00)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2	Concesión	(0,11)	(0,08)	(0,10)	(0,11)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
4	Balance	0,42	(0,33)	(3,17)	(3,06)	0,05%	-0,04%	-0,32%	-0,29%
5	Financiamiento	(0,42)	0,33	3,17	3,06	-0,05%	0,04%	0,32%	0,29%
5.1	Crédito externo neto	(0,10)	(0,15)	(0,04)	(0,08)	-0,01%	-0,02%	0,00%	-0,01%
5.2	Crédito interno neto	0,08	0,23	0,90	2,17	0,01%	0,02%	0,09%	0,20%
5.3	Recursos del Balance (+)	2,43	3,36	4,45	5,47	0,28%	0,36%	0,45%	0,51%
5.4	Cuentas transitorias	0,37	0,77	0,56	0,55	0,04%	0,08%	0,06%	0,05%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,63	0,87	0,92	0,25	0,07%	0,09%	0,09%	0,02%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,64)	(0,86)	(0,92)	(0,38)	-0,07%	-0,09%	-0,09%	-0,04%
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,38	0,76	0,55	0,68	0,04%	0,08%	0,06%	0,06%
5.5	Variación otros activos	0,03	(0,00)	1,66	(0,00)	0,00%	0,00%	0,17%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	(3,23)	(3,88)	(4,35)	(5,06)	-0,37%	-0,42%	-0,44%	-0,48%
5.9.1	Superávit	(3,29)	(3,98)	(4,34)	(5,17)	-0,38%	-0,43%	-0,44%	-0,49%
5.9.2	Déficit	0,06	0,10	(0,00)	0,11	0,01%	0,01%	0,00%	0,01%

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM

Incluye: los 31 municipios capitales.

Anexo 4

Balance Fiscal - Municipios no capitales

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
1	Ingresos	26,23	29,03	31,62	37,25	3,04%	3,15%	3,21%	3,51%
1.1	Ingresos corrientes	25,49	28,23	31,02	36,69	2,95%	3,07%	3,15%	3,45%
1.1.1	Tributarios	6,01	6,56	7,31	8,55	0,70%	0,71%	0,74%	0,80%
1.1.1.01	Industria y comercio	1,87	2,02	2,25	2,65	0,22%	0,22%	0,23%	0,25%
1.1.1.02	Predial unificado	1,73	1,90	2,11	2,31	0,20%	0,21%	0,21%	0,22%
1.1.1.04	Sobretasa gasolina motor	0,60	0,59	0,63	0,67	0,07%	0,06%	0,06%	0,06%
1.1.1.05	Estampillas	0,45	0,52	0,64	0,85	0,05%	0,06%	0,06%	0,08%
1.1.1.07	Circulación y tránsito	0,02	0,02	0,02	0,03	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.1.10	Alumbrado público	0,41	0,46	0,53	0,58	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.1.11	Contribución del 5% sobre contratos	0,20	0,20	0,25	0,38	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%
1.1.1.12	Avisos y tableros	0,15	0,16	0,17	0,20	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
1.1.1.13	Delineación y urbanismo	0,20	0,24	0,24	0,33	0,02%	0,03%	0,02%	0,03%
1.1.1.98	Otros	0,38	0,46	0,46	0,55	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%
1.1.2	No tributarios	0,75	0,74	0,83	1,00	0,09%	0,08%	0,08%	0,09%
1.1.2.01	Tasas, multas y contribuciones	0,64	0,69	0,77	0,85	0,07%	0,07%	0,08%	0,08%
1.1.2.10	Otros	0,11	0,05	0,06	0,15	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.3	Transferencias y aportes	18,73	20,93	22,88	27,15	2,17%	2,27%	2,32%	2,56%
1.1.3.01	Transferencias funcionamiento	1,53	1,61	1,78	1,85	0,18%	0,18%	0,18%	0,17%
1.1.3.02	Transferencias inversión - SGP	10,09	10,87	11,45	12,76	1,17%	1,18%	1,16%	1,20%
1.1.3.03	Transferencias inversión - Regalías	1,21	1,46	2,20	3,84	0,14%	0,16%	0,22%	0,36%
1.1.3.04	Transferencias inversión - Partic.	0,02	0,01	0,02	0,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.3.05	Transferencias inversión - Nivel central	5,02	5,71	6,04	6,96	0,58%	0,62%	0,61%	0,66%
1.1.3.06	Transferencias inversión - Nivel departamental	0,82	1,16	1,29	1,59	0,10%	0,13%	0,13%	0,15%
1.1.3.07	Transferencias inversión - Nivel municipal	0,04	0,08	0,06	0,06	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
1.1.3.09	Rentas parafiscales	-	0,03	0,05	0,08	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
1.2	Ingresos de capital	0,74	0,80	0,60	0,56	0,09%	0,09%	0,06%	0,05%
1.2.2	Otras recuperaciones de cartera	0,01	0,02	0,02	0,05	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2.3	Reintegros	0,19	0,18	0,10	0,10	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
1.2.4	Rendimientos por op. financieras	0,24	0,28	0,21	0,22	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%
1.2.5	Utilidades y excedentes fros.	0,06	0,08	0,08	0,07	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
1.2.9	Otros	0,25	0,24	0,19	0,12	0,03%	0,03%	0,02%	0,01%
2	Gastos	(25,95)	(28,50)	(32,03)	(38,44)	-3,00%	-3,10%	-3,25%	-3,62%
2.1	Gastos corrientes	(3,26)	(4,01)	(4,49)	(4,99)	-0,38%	-0,44%	-0,46%	-0,47%
2.1.1	Gastos de funcionamiento	(3,26)	(4,01)	(4,49)	(4,99)	-0,38%	-0,44%	-0,46%	-0,47%
2.1.1.01	Gastos de personal	(1,73)	(1,92)	(2,21)	(2,45)	-0,20%	-0,21%	-0,22%	-0,23%
2.1.1.02	Gastos generales	(0,68)	(0,76)	(0,86)	(0,93)	-0,08%	-0,08%	-0,09%	-0,09%
2.1.1.04	Transferencias corrientes	(0,59)	(1,11)	(1,21)	(1,34)	-0,07%	-0,12%	-0,12%	-0,13%
2.1.1.04.01	Transferencias corrientes al nivel nacional	(0,11)	(0,10)	(0,11)	(0,11)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.02	Transferencias corrientes al nivel departamental	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,03)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Situación de las Finanzas del Estado

Código	Concepto	Billones de pesos				% del PIB			
		2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
2.1.1.04.03	Transferencias corrientes al nivel municipal	(0,08)	(0,10)	(0,10)	(0,11)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,01%
2.1.1.04.04	Transferencias para previsión social	(0,27)	(0,28)	(0,29)	(0,31)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.1.1.04.05	Transferencias SGR	0,42	(0,02)	(0,00)	(0,05)	0,05%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.04.20	Otras Transferencias	(0,52)	(0,60)	(0,68)	(0,73)	-0,06%	-0,06%	-0,07%	-0,07%
2.1.1.05	Otros	(0,03)	(0,03)	(0,02)	(0,03)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1.1.06	Servicio de la deuda	(0,23)	(0,20)	(0,19)	(0,24)	-0,03%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.01	Deuda interna	(0,21)	(0,19)	(0,17)	(0,21)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
2.1.1.06.02	Deuda externa	(0,02)	(0,02)	(0,02)	(0,02)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2.2	Gastos de capital	(22,69)	(24,49)	(27,54)	(33,45)	-2,63%	-2,66%	-2,79%	-3,15%
2.2.1	Formación bruta de capital fijo	(5,55)	(5,93)	(7,11)	(10,48)	-0,64%	-0,64%	-0,72%	-0,99%
2.2.1.01	Infraestructura	(5,55)	(5,93)	(7,11)	(10,48)	-0,64%	-0,64%	-0,72%	-0,99%
2.2.1.01.01	Construcción	(3,11)	(2,92)	(3,84)	(5,81)	-0,36%	-0,32%	-0,39%	-0,55%
2.2.1.01.02	Adquisición	(0,09)	(0,13)	(0,13)	(0,19)	-0,01%	-0,01%	-0,01%	-0,02%
2.2.1.01.03	Mejoramiento y mantenimiento	(2,35)	(2,88)	(3,15)	(4,47)	-0,27%	-0,31%	-0,32%	-0,42%
2.2.2	Otros	(17,14)	(18,56)	(20,43)	(22,98)	-1,98%	-2,02%	-2,07%	-2,16%
2.2.2.01	Dotación	(1,00)	(0,98)	(0,98)	(1,14)	-0,12%	-0,11%	-0,10%	-0,11%
2.2.2.02	Recurso humano	(14,20)	(15,41)	(17,16)	(19,20)	-1,64%	-1,67%	-1,74%	-1,81%
2.2.2.03	Investigación y estudios	(0,30)	(0,33)	(0,31)	(0,36)	-0,03%	-0,04%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.04	Administración del Estado	(0,24)	(0,31)	(0,34)	(0,40)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,04%
2.2.2.05	Subsidios	(1,10)	(1,19)	(1,30)	(1,53)	-0,13%	-0,13%	-0,13%	-0,14%
2.2.2.06	Saneamiento y ajuste fiscal (-)	(0,29)	(0,31)	(0,31)	(0,32)	-0,03%	-0,03%	-0,03%	-0,03%
2.2.2.07	Gastos operativos inversión SGR	(0,01)	(0,03)	(0,03)	(0,03)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	Préstamo neto	(0,03)	(0,01)	0,05	0,13	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%
3.1	Obtención	(0,03)	(0,01)	0,05	0,13	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
3.2	Concesión	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	Balance	0,26	0,52	(0,36)	(1,06)	0,03%	0,06%	-0,04%	-0,10%
5	Financiamiento	(0,26)	(0,52)	0,36	1,06	-0,03%	-0,06%	0,04%	0,10%
5.1	Crédito externo neto	(0,01)	0,12	0,12	0,15	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
5.2	Crédito interno neto	(0,20)	(0,20)	0,04	0,21	-0,02%	-0,02%	0,00%	0,02%
5.3	Recursos del balance (+)	2,54	4,23	4,30	4,35	0,29%	0,46%	0,44%	0,41%
5.4	Cuentas transitorias	0,61	0,69	0,76	0,70	0,07%	0,07%	0,08%	0,07%
5.4.1	Ingresos de terceros (+)	0,16	0,17	0,19	0,23	0,02%	0,02%	0,02%	0,02%
5.4.2	Pagos a terceros (-)	(0,15)	(0,16)	(0,17)	(0,22)	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,02%
5.4.8	Desahorro Fonpet	0,60	0,67	0,74	0,69	0,07%	0,07%	0,07%	0,06%
5.5	Variación otros activos	0,27	0,01	(0,00)	(0,00)	0,03%	0,00%	0,00%	0,00%
5.6	Ventas de activos no financieros (+)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
5.9	Resultado presupuestal	(3,47)	(5,38)	(4,86)	(4,36)	-0,40%	-0,58%	-0,49%	-0,41%
5.9.1	Superávit	(3,69)	(5,58)	(5,14)	(5,04)	-0,43%	-0,61%	-0,52%	-0,47%
5.9.2	Déficit	0,22	0,20	0,28	0,68	0,03%	0,02%	0,03%	0,06%

Fuente: DCEF, elaboración DEM

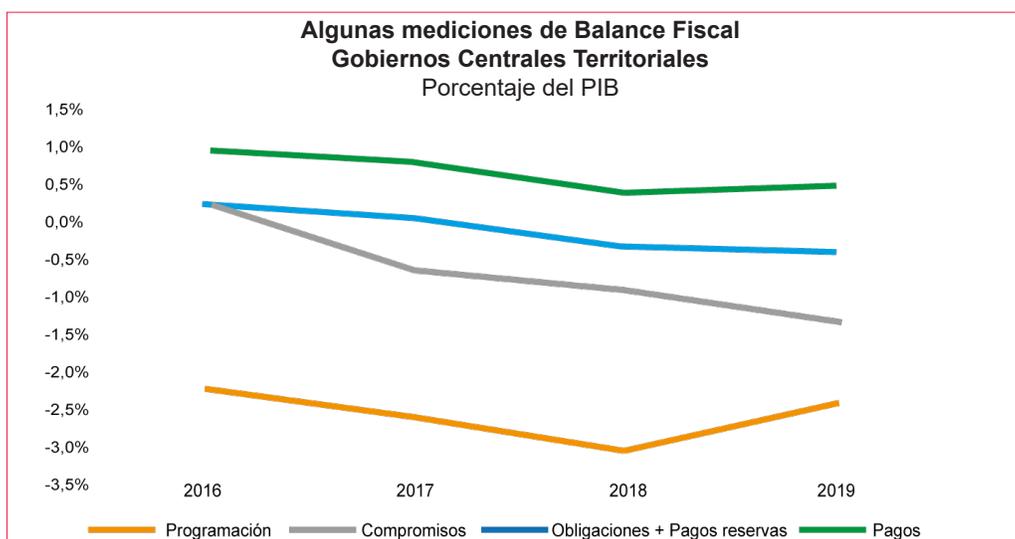
Incluye: 1.011 municipios no capitales.

Nota metodológica

Situación de las Finanzas del Estado

El resultado fiscal que se muestra en este acápite corresponde a la sumatoria de obligaciones + pagos de las reservas presupuestales del año anterior, aunque esa medición no es la única posible a partir de la información de programación y ejecución presupuestal, tanto del presupuesto ordinario como del presupuesto del Sistema General de Regalías (SGR) que reportan trimestralmente las entidades a la CGR.

Sin ser extensivo, el Gráfico 0 muestra algunos de los cálculos que son posibles con la información compilada por la CGR.



Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales. Elaboración DEM



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