



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

MENSAJE
PRESIDENCIAL

Proyecto de Ley

PRESUPUESTO

General

DE LA NACIÓN ♦ 2021



Tabla de Contenido

Mensaje Presidencial.....	3
Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2021	3
1 Introducción: Una crisis sin antecedentes.....	3
2 Programación del presupuesto y política fiscal	8
3 Suspensión de la Regla Fiscal y responsabilidad fiscal.....	10
4 Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad	16
5 Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2021	17
5.1 Contexto macroeconómico.....	17
5.2 Estrategia macro y fiscal de mediano plazo	23
5.3 Mercado laboral, pobreza y COVID-19	24
5.4 Acciones de política fiscal para contener el daño ocasionado por el COVID-19.....	26
6 Lineamientos generales para la programación del PGN 2021	30
6.1 Sostenibilidad y transparencia fiscal	30
6.2 Criterios para la programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2021.....	32
6.3 Resumen del Presupuesto General de la Nación 2021.....	39

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Plan de inversiones para la reactivación de la economía - 2021-2024	35
Cuadro 2. Composición Presupuesto General de la Nación 2020-2021	40

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Inversiones anuales por el Plan de Reactivación de la Economía	36
---	----

Mensaje Presidencial

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2021

“Tenemos que seguir protegiendo la vida y la salud como seguimos también recuperando vida productiva; así como es importante preservar la vida de las personas hay que preservar la vida de los empleos y de las empresas”.

Iván Duque Márquez

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno Nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2021¹. Esta es una de las iniciativas más importantes que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos, pues, es a través del presupuesto que se materializa la mayoría de las iniciativas de política pública. Este proyecto cumple con la normatividad vigente y es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2020 (MFMP 2020).

Este proyecto se ha formulado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), y demás normas presupuestales vigentes, como las Leyes 819 de 2003 (ley de responsabilidad y transparencia fiscal); 1473 de 2011 (que establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central); 1955 de 2020 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*), no obstante, es un presupuesto con características especiales cuando se considera que se ha formulado en un momento de crisis sanitaria, económica y social que no registra precedentes en la historia del país.

1 Introducción: Una crisis sin antecedentes

Hemos tenido que hacer frente como país a una crisis en la salud pública, como no la habíamos experimentado antes. La aparición y propagación mundial de un nuevo coronavirus sars-cov-2 que causa la enfermedad COVID-19, declarada como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo, ha originado globalmente un cataclismo sanitario, económico y social que ha afectado el tejido social de una manera que no tiene precedentes y ha llevado a la mayoría de las economías a una situación de recesión.

¹ Proyecto de ley “Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021”.

Colombia no ha sido ajena a esta situación. Al detectarse los primeros casos de contagio, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Sanitaria y enfrentó la situación con las herramientas de política a su disposición. La velocidad de propagación del virus mostró que este instrumental era insuficiente, por lo que fue necesario acudir directamente a nuestra Carta Magna. En dos ocasiones hemos invocado el artículo 215 constitucional para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020). Esta decisión nos permitió adoptar medidas drásticas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social para hacer frente a la crisis y prevenir el desabastecimiento alimentario de la población y para crear condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad productiva y del empleo. Todo esto en medio de un estado de incertidumbre fiscal que ha alterado la situación regular de gestión en la materia y ha obligado a la reorientación de los recursos hacia gastos no previstos inicialmente, que ahora son indispensables, y que podrán ser mayores en caso de profundizarse o prolongarse los efectos de la pandemia.

La nueva situación creada por la propagación del virus ha modificado por completo el panorama económico y fiscal esperado para 2020, 2021 y años siguientes. El contenido y distribución del presupuesto, la planeación financiera y presupuestal que se presenta en el MFMP 2020 y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2021-2024), que sirven de base para la programación de este proyecto de ley, han sido formulados en medio de una situación de imprevisibilidad e incertidumbre como no la habíamos experimentado.

En efecto, las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como para Colombia han sido revisadas a la baja sustancialmente en lo corrido del año: mientras a inicios de enero de 2020 el Fondo Monetario Internacional (FMI) esperaba un crecimiento de 3,3% para la economía mundial, en el informe de abril la proyección descendió a -3%, y en el reporte del 24 de junio bajó a -4,9%. Para el caso de la economía colombiana, el pronóstico de crecimiento del FMI también cambió de forma importante: pasó de 3,3% en enero, a -2,4% a mediados de abril y a -7,8% a finales de junio². La frecuencia y magnitud con la cual han sido revisadas las proyecciones económicas evidencia la dimensión de la incertidumbre existente, y supone un reto importante para los modelos empleados por los expertos para lograr capturar adecuadamente los efectos de la pandemia sobre el comportamiento económico.

La medición de los efectos fiscales de la pandemia afronta grandes dificultades. Las proyecciones de ingresos, gastos, déficit y deuda pública, por ejemplo, están sujetas a variaciones frecuentes, por estar elaboradas a partir

² Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la Economía Mundial*, 15 de abril de 2020 y *Actualización de las Perspectivas de la Economía Mundial*, 24 de junio de 2020. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO>

de estimaciones de variables que muestran en la actualidad un nivel de incertidumbre sin precedentes en las cifras históricas.

La inexistencia de datos observados sobre los efectos económicos y fiscales de una pandemia como la actual, pues la última de estas ocurrió en 1918, reduce la precisión de las herramientas econométricas disponibles para la construcción de un escenario de mediano plazo. Esto dificulta la formulación de las políticas públicas, en particular de la política fiscal, en un momento de nuestra historia en el cual existe un amplio consenso nacional e internacional sobre la importancia de esta como instrumento para afrontar los choques generados por la pandemia. Como lo expresó recientemente el FMI: *La pandemia ha hecho que la adopción de medidas de política fiscal sea más necesaria que nunca.*

Las acciones adoptadas por este Gobierno para hacer frente a la situación generada por la pandemia del COVID-19 tienen una incidencia significativa en las cuentas fiscales; situación que necesariamente debe ser considerada en el proceso de planificación financiera del Estado, pese a la incertidumbre existente.

Es claro que en el corto plazo tendremos que aplicar una política fiscal excepcionalmente activa para responder a los retos de la pandemia en términos de salud pública, prestar la debida atención a la población vulnerable y minimizar el impacto de las restricciones propias de la pandemia sobre la producción y el empleo. Con este fin decidimos suspender el cumplimiento de los parámetros contenidos en la Regla Fiscal previo concepto favorable y unánime del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF)³. Establecimos la suspensión transitoria para las vigencias de 2020 y 2021⁴. Se trata de una suspensión temporal de la Regla Fiscal con base en las autorizaciones previstas en los artículos 11 y 14 d) de la Ley 1473 de 2011. Esta decisión se encuentra en línea con las recomendaciones de diversas entidades multilaterales, así como con la determinación que han tomado más de 20 países a lo largo y ancho del mundo.

Nos hemos comprometido a retomar la senda de déficit de mediano plazo a partir de 2022, consistente con la aplicación paramétrica de la Regla Fiscal, como se explica más adelante y se detalla en el documento del MFMP, que presentamos el pasado 26 de junio a las comisiones económicas del Congreso de la República, y en el Documento CONPES sobre el MGMP 2021-2024. Le hemos solicitado al Comité que nos acompañe en

³ Ley 1473 de 2011. ARTÍCULO 14. COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL. El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas: (...)

d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley.

El Comité estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación, por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. En ningún caso los pronunciamientos del Comité Consultivo para la Regla Fiscal serán vinculantes. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo

⁴ Ley 1473 de 2011. Artículo 11. EXCEPCIONES. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

este proceso mediante un seguimiento estricto de las cuentas fiscales de la Nación, para lo cual periódicamente le presentaremos el detalle de su evolución, en el marco de la defensa y el cumplimiento del principio de sostenibilidad.

A pesar del grado de incertidumbre que existe, se estima que el choque del COVID-19 se irá mitigando en los próximos meses. Bajo este supuesto, este proyecto de ley se enfocará en restablecer los efectos económicos, sociales y humanitarios que deje la pandemia, especialmente sobre los sectores más vulnerables de nuestra población. En consecuencia, hemos supuesto que el gasto extraordinario en materia sanitaria y de salud pública se realizará en 2020. Para 2021 se proyecta un retiro parcial y equilibrado de los mayores gastos incurridos en el presente año, aunque, como lo anunciamos en días pasados, mantendremos las transferencias de Ingreso solidario hasta junio de 2021. Un punto muy importante para recordar: enfrentar a la pandemia nos dejará al final del día un sector de la salud financieramente saneado y fortalecido, y con una gran inversión y dotación en infraestructura para mejorar la calidad en el servicio de salud que se preste en el futuro a todos los colombianos.

La evaluación de la situación en que nos encontramos hoy en día y de las medidas de política adoptadas hasta ahora para hacer frente al COVID-19, nos permite aseverar que hemos sentado las bases para retomar el camino del crecimiento con equidad. Pero será un camino largo y difícil. La pandemia ha golpeado muy duro nuestra economía y la situación social del país. Lo que nos espera requerirá la participación solidaria y el trabajo mancomunado de todos los colombianos. Es la única forma en que podremos restañar las heridas y salir adelante. Ya lo hemos hecho antes y no existe ninguna razón para que no lo hagamos nuevamente.

La estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) para los próximos cuatro años se define en el MFMP 2020. En el escenario central, se supone una recuperación importante de la economía a partir de 2021, y consistente con ello, el Gobierno Nacional adelantará reformas necesarias para iniciar el proceso de consolidación de las finanzas públicas a partir de 2022. Asimismo, la estrategia de repotenciación del aparato productivo contempla un Plan para la Reactivación de la Economía tanto a corto como a mediano plazo, mediante el cual se extienden los apoyos al sector empresarial, a las entidades territoriales y a las familias más vulnerables. Este plan tendrá un gran componente de inversión en infraestructura de transporte, construcción de vivienda, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, entre otros sectores. La generación de empleo será su principal objetivo.

En este contexto, el proyecto de ley de presupuesto que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República asciende a \$314 billones, de los cuales \$295,3 billones se financian con ingresos de la Nación

y \$18,7 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran y la atención de las obligaciones a cargo de la Nación, y ha sido formulado bajo estrictos criterios de austeridad, en consonancia con la disponibilidad de recursos y la situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el país.

Es un proyecto consistente con los niveles de deuda pública estipulados en el MFMP 2020, y cumple con el Principio de Coherencia establecido por la Ley 1473 de 2011⁵.

Incluye las apropiaciones definidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones Públicas (POAI) aprobado por el CONPES, entre ellas las que hacen parte del Plan para la Reactivación de la Economía y las autorizadas mediante el mecanismo de vigencias futuras; atiende la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable; acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes; honra los compromisos de la Nación con sus servidores y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones. Con esta misma orientación, hemos asignado recursos para atender los acuerdos internacionales suscritos por la Nación, en especial el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (COP21)⁶, el de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que define la Agenda de Desarrollo Global hasta el año 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad⁷, y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Este presupuesto también incluye apropiaciones para el cumplimiento de los compromisos protocolizados con los grupos étnicos en la consulta del PND, como los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con el Pueblo Rrom y con otros sectores sociales con los que también se han suscrito compromisos. Los recursos se dirigirán a la ejecución de acciones diferenciadas que generen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar positivamente en la inclusión social, cultural y económica de manera progresiva y sostenible en coordinación con las entidades territoriales.

En ejercicio del principio de transparencia, en este proyecto de presupuesto se presenta, adicional a las ya habituales clasificaciones del presupuesto, los trazadores de gasto denominados [Anexo gasto construcción de paz PGN](#) y, por primera vez, [Anexo gasto presupuestal para la equidad de la mujer](#), en cumplimiento de lo previsto en los artículos 220 y 221 del PND. Esta información permitirá identificar con claridad el monto y la

⁵ Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 4o. COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

⁶ Aprobado por la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

⁷ Esta Agenda fue aprobada por todos los países miembros de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015.

destinación de los recursos de la Nación que se asignan para promover la equidad de género y la construcción de la paz entre los colombianos.

Se ha buscado que los programas de gasto que se incluyen en este proyecto se formulen como parte del marco general de las actividades dirigidas a mitigar y erradicar el COVID-19 y a restablecer el tejido social que la pandemia ha destruido. En este sentido son acciones complementarias que se reforzarán entre sí para no perder el esfuerzo que durante más de 20 años hemos hecho los colombianos para asegurar el crecimiento económico del país y reducir la pobreza y la desigualdad.

Con este fin, hemos priorizado y focalizado la asignación de los recursos disponibles de manera que este sea un presupuesto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente, y atienda el mandato constitucional de incrementar el gasto social para satisfacer las necesidades básicas de nuestros compatriotas más vulnerables, así como las de la población venezolana que ha migrado a nuestro país y permanece en él en medio de dificultades que estamos seguros superarán con esfuerzo y dedicación.

2 Programación del presupuesto y política fiscal

Con el fin de mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas, una vez superada la pandemia y analizados los impactos tanto en las finanzas públicas como en las personas, tendremos que efectuar una reforma fiscal que permita un aumento de los ingresos corrientes; una mayor y mejor focalización del gasto público, y una reducción del tamaño del Estado.

Se espera que durante los próximos dos años el COVID -19 afecte con mucha fuerza las finanzas públicas del país, por lo que será imprescindible actuar sobre todos los componentes de la política fiscal. En respuesta a este choque hemos suspendido la aplicación de la Regla Fiscal durante 2020 y 2021, para retomarla a partir de 2022, como se expone con más detalle en el próximo capítulo. Esto significa que debemos hacer los ajustes necesarios para restablecer el balance fiscal y tendremos que esforzarnos por mejorar nuestros ingresos, priorizar el gasto público y reducir nuestro endeudamiento a niveles que permitan absorber choques como el actual sin poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas⁸.

El Gobierno es consciente de que la estructura tributaria tiene un amplio espacio de mejora para impulsar los ingresos de la Nación más allá de los niveles que se han alcanzado, y al mismo tiempo fortalecer la progresividad, eficiencia y simplicidad. La propagación del COVID-19 nos ha traído algunas lecciones y muchas

⁸ Pese a la crisis suscitada por la pandemia, en el momento de ser presentado este proyecto de Ley el país conserva calificaciones de riesgo crediticio en grado de inversión, otorgadas por las tres principales calificadoras de riesgo internacional: Moody's (Baa2), S&P Global (BBB-) y Fitch Ratings (BBB-).

enseñanzas sobre cómo enfrentar en el futuro eventos como estos. Tenemos confianza en que las medidas adoptadas han mitigado los efectos negativos de la pandemia, pero somos conscientes que, en trabajo conjunto con el Congreso de la República, necesitaremos fortalecer nuestros instrumentos fiscales para salvaguardar la estabilidad macroeconómica que ha caracterizado a Colombia en las últimas décadas. Es satisfactorio constatar que a pesar de los sacrificios y dificultades que ha tenido que sortear el país, este ha sido capaz de afrontar con relativo éxito la crisis sanitaria, económica y social que nos ha traído el *Coronavirus*, y que desafortunadamente tantas vidas de compatriotas nos han costado.

En materia de ingresos debe atacarse la elusión y la evasión de impuestos, continuar el fortalecimiento de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE-DIAN) y analizar la eliminación de algunas exenciones tributarias. En los denominados *impuestos verdes* existe un espacio para mejorar. Hemos estimado que estos podrían producir cerca de un punto porcentual del PIB de recaudo adicional. En Colombia, esta clase de impuestos representa menos del 0,6% del PIB, mientras en países desarrollados alcanzan en promedio casi el 2,17%, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 1,56%, y en América Latina, el 1,11%. Esto demuestra que hay espacio en el sistema impositivo que debe estudiarse con detenimiento para hacer las mejores propuestas cuando abordemos estos temas con el Congreso de la República.

A pesar de la importancia del rediseño impositivo del país, es claro que en el corto plazo debemos descartar la posibilidad de presentar una nueva reforma tributaria. Creemos que la coyuntura no favorece un debate sensato sobre el actual sistema tributario del país. Sin embargo, consideramos que es importante que este debate se haga una vez la economía entre en fase de recuperación sostenida, cuando mermen los efectos asociados al COVID-19. Por esta razón hemos conformado una [Comisión de Expertos de Beneficios Tributarios](#), de las más altas calidades académicas y profesionales, que se encargará de proveer insumos fundamentales para la discusión de cómo incrementar los ingresos corrientes de la Nación en el mediano plazo, enfatizando en los principales pilares de un estatuto tributario sano (progresivo, simple y eficiente).

Esta Comisión ha sido conformada en concordancia con lo ordenado por la Ley 2010 de 2019, Ley de Crecimiento Económico⁹. Su objetivo será determinar el conjunto de beneficios que promueven el crecimiento, el empleo, la equidad y la formalización fiscal. A partir de sus recomendaciones se espera poder avanzar en la modernización del sistema tributario, de manera que se garantice la eficiencia tributaria, se aumente el recaudo

⁹ Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019 o Ley de Crecimiento Económico, la cual adopta importantes disposiciones para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas, la progresividad, la equidad y la eficiencia del sistema tributario.

y se acelere la recuperación económica para mejorar el nivel de desarrollo social y económico del país, respaldando el emprendimiento en empresas de todos los tamaños y en todos los sectores.

El fortalecimiento de los ingresos se complementará con mayor responsabilidad y disciplina en el manejo del gasto que contribuya a incrementar la eficiencia en la administración pública, mejorar la focalización de los subsidios y programas sociales y modernizar la gestión en la concurrencia entre los recursos públicos de los gobiernos territoriales y el Gobierno Nacional, para cumplir con las metas sociales propuestas en el PND y para honrar nuestro compromiso de retomar la senda fiscal en un marco de sostenibilidad.

El círculo virtuoso de estimular la inversión y el emprendimiento privado debe llevar a una mayor productividad, a más crecimiento económico y a ser una fuente de mayores recaudos para financiar las metas sociales con las que nos hemos comprometido en el PND y que ahora en nuestra lucha contra el COVID-19 se hace más obligante.

Un uso más eficiente de los recursos públicos nos permitirá construir un país más equitativo, con más empleo y menos pobreza; con una economía más diversificada y menos dependiente del petróleo. A partir de ahora, la disciplina social se ha convertido también en un factor fundamental para el logro de una economía sana y estable, en un contexto en el cual el Gobierno no desprotegerá el gasto público social ni los compromisos con las víctimas, el ambiente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ni mucho menos aquellos otros que hemos suscrito con diversos sectores sociales y para la construcción de la paz entre los colombianos.

3 Suspensión de la Regla Fiscal y responsabilidad fiscal

Para la formulación del presupuesto de 2021 hemos hecho los ajustes que creemos más convenientes para proteger la situación fiscal del país, con realismo, transparencia y responsabilidad. La elaboración del presupuesto ha tenido como punto de referencia el escenario macroeconómico que se describe más adelante, caracterizado, en lo externo, por un contexto global que, en el corto plazo, atraviesa por una fase de recesión en la mayoría de los países, en un ambiente donde predominan los riesgos a la baja. Y, en lo interno, por un proceso de ajuste macro y fiscal que busca retomar el proceso de crecimiento que le hizo perder la propagación del COVID-19 y el colapso en el precio del petróleo. En este contexto, el fortalecimiento de la demanda interna será fundamental.

En lo fiscal, la formulación del presupuesto mantiene vigente la estrategia de austeridad en gasto no indispensable y focalización de recursos hacia donde su uso sea más eficiente. Será fundamental mantener un estricto control del gasto público que privilegie el fortalecimiento del sistema de salud pública del país y atienda

las necesidades vitales más urgentes de la población. En las actuales circunstancias la generación de empleo y el apoyo a la pequeña empresa es también esencial para contrarrestar las condiciones de desigualdad, cada vez más apremiantes.

La aparición de factores externos e imprevisibles que el gobierno ha tenido que enfrentar con los recursos disponibles ha modificado por completo el panorama económico y fiscal esperado para los próximos años. En estas circunstancias, el gobierno requerirá en el corto plazo ampliar su margen de maniobra fiscal con el fin de poner en marcha políticas públicas contracíclicas.

No solo es preciso mantener los esfuerzos en materia sanitaria, si se considera que el COVID-19 se mantendrá activo mientras no se cuente con una vacuna efectiva, sino que la acción del Gobierno y de las autoridades económicas deberá focalizarse en re-crear las condiciones para apoyar la recuperación económica y la generación de empleo y para atender las necesidades cada vez más apremiantes de la población y de las pequeñas empresas.

Con esta preocupación en mente, hemos contado con el apoyo y la asesoría permanente del CCRF, siempre con una actitud proactiva, que ha contribuido a la adopción de las mejores decisiones, con la mira suprema de salvaguardar la estabilidad fiscal del país. Dado el grado de incertidumbre que existe, hemos celebrado frecuentes reuniones con los miembros del CCRF.

En una primera reunión ordinaria celebrada el pasado 16 de abril, el CCRF, en reconocimiento de la actual emergencia económica y de salud por la que atraviesa el país, concluyó de manera unánime en apoyar la iniciativa del Gobierno de hacer uso de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en el Artículo 6 de la Ley 1473 de 2011, con el objetivo de atender las necesidades ineludibles que significa la actual coyuntura.

Sin embargo, al analizar las cifras presentadas por el Gobierno, algunos miembros del Comité sugirieron que el crecimiento en 2020 podría ser significativamente menor al estimado en esa fecha (-1,6%), lo cual implicaría una brecha del producto más amplia y, en consecuencia, una posible mayor meta de déficit fiscal.

El Comité solicitó al MHCP realizar una nueva reunión con el fin de efectuar un análisis de sensibilidad de la trayectoria de las variables fiscales, frente a distintos escenarios de crecimiento económico. Esto debido al alto nivel de incertidumbre existente sobre las perspectivas de la economía nacional y mundial, que podría significar márgenes de error en los pronósticos superiores a los que normalmente se contemplan en este tipo de proyecciones. Mediante este análisis el Comité buscó dilucidar los posibles efectos de la coyuntura económica

sobre los resultados fiscales del país de forma más detallada, y a partir de allí resaltar la importancia de activar la cláusula de gasto contracíclico que contempla la Ley 1473 de 2011.

La segunda reunión se celebró el 4 de mayo. En esta el Comité dio concepto favorable al informe de cumplimiento de la Regla Fiscal del 2019. En este se constató que el déficit fiscal en 2019 fue de 2,5% del PIB, cifra inferior en 0,2 puntos porcentuales (pp) al límite permitido por la Regla Fiscal para ese año. De igual manera resaltó que en 2019 se presentó un incremento adicional en la deuda pública de 2,2% del PIB como resultado del reconocimiento de pasivos generados en vigencias previas, no registrados anteriormente.

En esta misma reunión el Comité abocó el análisis de sensibilidad solicitado en la reunión anterior, en consideración a la inusual incertidumbre que prevalecía sobre el panorama macroeconómico mundial. El resultado quedó consignado así:

De acuerdo con el escenario de crecimiento económico más probable que estima el Gobierno, la actividad productiva se contraería 5,5% en 2020. Esta cifra es congruente con una meta de déficit fiscal de 6,1% del PIB, dada la decisión del Comité de respaldar la activación de la cláusula de gasto contracíclico, contenida en la Ley 1473 de 2011. El deterioro del balance fiscal frente a 2019 obedece tanto a las necesidades de gasto extraordinario que se derivan de la Emergencia Sanitaria y Económica, como a la significativa reducción que se proyecta en el recaudo tributario. Se prevé que la difícil situación de liquidez que enfrenta el tejido empresarial en la actualidad profundizará el efecto negativo que usualmente genera el bajo crecimiento económico sobre los ingresos del Gobierno.

El Comité enfatizó en la importancia de que el Gobierno presente, como lo hizo posteriormente en el MFMP 2020, una senda de ajuste fiscal para los próximos años, que garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas. La estrategia deberá integrar elementos de racionalización y focalización de los subsidios, el desmonte del gasto contracíclico y medidas tendientes a elevar los ingresos del Gobierno.

No obstante, el desarrollo de la pandemia ha puesto de presente que su impacto sobre la economía y la cohesión social sobrepasa el uso regular del activismo fiscal, por lo que se requerirán esfuerzos adicionales. Las circunstancias económicas y fiscales descritas muestran con claridad que la programación y gestión del presupuesto en el corto y mediano plazo tendrán que adelantarse bajo principios de priorización del gasto y máxima austeridad en gasto no indispensable. Hacia el futuro, los recursos públicos deberán invertirse con la mayor eficiencia posible en aquellos sectores donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto

social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y a la generación de empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Por esta razón, en las reuniones celebradas el 10 y 15 de junio, el CCRF evaluó y dio concepto favorable por unanimidad a la propuesta del Gobierno nacional de suspender temporalmente la aplicación de la Regla Fiscal por las circunstancias excepcionales que significa la propagación del COVID-19, cuyos efectos económicos configuran un escenario macroeconómico que requiere mayor flexibilidad fiscal y que, por su extrema atipicidad, no pueden ser afrontados con los otros instrumentos contenidos en la regla, por lo cual se justifica plenamente apelar a esta posibilidad, prevista en los artículos 11 y 14 d) de la Ley 1473 de 2011. Vale mencionar que la utilización de cláusulas de escape ha sido una práctica ampliamente utilizada durante el 2020 por economías tanto desarrolladas como emergentes, en línea con las recomendaciones de agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional.

Esta suspensión temporal, aprobada por el CONFIS el pasado 19 de junio, viene acompañada del compromiso explícito por parte del Gobierno nacional de retornar a partir de 2022 a una senda de balance fiscal consistente con los parámetros señalados por la Regla Fiscal, una vez se controlen los efectos más nocivos de la pandemia. De esta forma, se amplía el espacio fiscal de corto plazo, sin poner riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. El Gobierno se comprometió igualmente a establecer los elementos básicos de la estrategia que permitirá la consolidación fiscal en el tiempo previsto. El detalle de esta estrategia puede consultarse en el MFMP 2020 que presentamos a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 26 de junio¹⁰. Un resumen del texto se anexa a este Mensaje.

En el corto plazo, la suspensión temporal de la Regla Fiscal le otorga más flexibilidad y discrecionalidad al Gobierno Nacional, en el entendido de que existen presiones de gasto exclusivamente asociadas a la emergencia sanitaria, lo que no implica que el Gobierno deje de tener en cuenta los efectos de sus decisiones sobre la deuda y la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, sabemos que habrá un efecto significativo en el monto de la deuda de la Nación como se muestra en el MFMP 2020, sin embargo, el Gobierno ha sido especialmente cuidadoso al momento de evaluar sus decisiones de ampliar el déficit, a la luz del impacto de estas en la deuda pública y en la estabilidad de los mercados financieros, lo que relleva la responsabilidad con la que estamos actuando en defensa de las finanzas públicas.

¹⁰ Consultar en página Web MHCP:: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

Decisiones de utilizar cláusulas de escape como las que prevé la Ley 1473 de 2011, son las adecuadas cuando se tienen choques macroeconómicos de un tamaño excepcional. Una estrategia similar ha sido recomendada por el FMI, la OCDE y diversos analistas internacionales, y adoptada en la presente coyuntura por más de 20 países de la Unión Europea (UE) y de América Latina, entre otros.

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales y dada la importancia de asegurar la sostenibilidad fiscal, y la relevancia de hacerlo de manera transparente, se ampliarán las funciones del CCRF para que en su lugar funcione, a petición del Gobierno, como un Comité Independiente de la Regla Fiscal que hará un seguimiento sistemático del plan fiscal presentado por el ejecutivo en el MFMP 2020 y conceptuará sobre la marcha de este plan y su consistencia con las metas de mediano plazo durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal¹¹. Con este fin el Gobierno presentará al Comité informes trimestrales, con información detallada sobre la evolución de los agregados fiscales, sobre los cuales el Comité se pronunciará públicamente. Se estipuló que para que la materialización de dicho Comité quede en el marco jurídico del país, el Gobierno propondrá al Honorable Congreso de la República aprobar un artículo en la Ley del PGN.

En opinión del CCRF, los lineamientos anteriormente mencionados deben incluir una revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijar niveles agregados de gasto consistentes con los ingresos y con la senda de actividad económica. Asimismo, considera el Comité que el incremento previsto en el nivel de endeudamiento va a requerir a mediano plazo un esfuerzo mayor de la sociedad en términos de generación de ingresos corrientes. Sin embargo, es claro que estas decisiones sobre reforma al sistema tributario y a la cuantía y composición del gasto público solo podrán ser tomadas cuando se haya entrado en una fase de postpandemia y el país haya dejado atrás el COVID-19.

Comparados con los insatisfactorios resultados que se esperan para 2020, los cálculos para 2021 prevén una mejoría en la situación económica del país que nos acercaría a los niveles alcanzados en 2019 y nos pondría de nuevo en la senda del crecimiento económico. En la formulación del proyecto de presupuesto hemos priorizado la asignación de los recursos en gasto social y apoyo al crecimiento y la generación de empleo, sin olvidar que durante la actual década será preciso abrir un espacio fiscal que permita atender compromisos muy importantes de la Nación, como el cumplimiento de los ODS, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Establece y Duradera, el Acuerdo sobre cambio climático de París y el costo fiscal de la migración venezolana, cuya ejecución, en buena parte, será un complemento importante para

¹¹ El Artículo 9º de la Ley 1473 de 2011 establece que “El literal d) del artículo: 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así: d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

apoyar las acciones que se adopten para reiniciar nuestro proceso de crecimiento y de restablecimiento del tejido social.

En síntesis, la programación presupuestal para 2021 se ha guiado por algunas de las siguientes líneas básicas de acción:

- Cumplir la meta de déficit establecida por el Gobierno Nacional en el MFMP 2020, que implica un déficit del 5,1% del PIB en 2021;
- Programar el presupuesto de 2021 de forma que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiere, con máxima prioridad en el gasto social y de inversión hacia programas que contribuyan a superar la crisis sanitaria por la que atraviesa el país y sean una fuente de crecimiento y generación de empleo, que contribuya a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales que ha causado la propagación del COVID-19;
- Mantener una política salarial y un control estricto de las nóminas de personal, con cumplimiento de las decisiones de la Honorable Corte Constitucional y de los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos;
- Mantener un control estricto en materia de adquisición de bienes y servicios, especialmente en la contratación de servicios indirectos de personal, en el marco de la política de austeridad adoptada por este Gobierno;
- Priorizar la inversión en programas con mayor impacto en los indicadores sociales y económicos, con base en el Sistema de Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO) y SISBEN IV;
- Fortalecer el empleo de los avances tecnológicos que en las actuales circunstancias han mostrado su importancia y han sido fundamentales para agilizar el proceso de transferencias monetarias y en especie en favor de los sectores más vulnerables;
- Permitir un mayor espacio a la inversión privada, sobre todo, pero no exclusivamente, en proyectos de infraestructura, como se ha hecho mediante el mecanismo de Asociación Público-Privada (APP);
- Avanzar en el cumplimiento de los ODS y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático;
- Preservar el espacio fiscal para atender las responsabilidades del Gobierno en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Como veremos enseguida, el ambiente económico internacional presenta numerosos riesgos a la baja, pero las proyecciones de las entidades multilaterales, de las agencias internacionales y de analistas muy destacados coinciden en que Colombia pasará este amargo trago en 2020 y retomará el ritmo de crecimiento en los años siguientes, inclusive por encima de la media global y regional. Las previsiones indican que a partir de 2021 la

economía del país recobre su dinamismo y los precios del petróleo se recuperen, sin embargo, manteniendo todavía una brecha negativa respecto a su nivel de mediano plazo. Por esta razón, con este proyecto de ley buscamos honrar nuestro compromiso de apoyar el crecimiento económico y generar las condiciones para reducir el desempleo y erradicar la pobreza que se han agudizado con la propagación del COVID-19. Todo esto en el marco de los pactos de legalidad, emprendimiento y equidad establecidos en el PND 2018-2022.

4 Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad

La comunidad internacional coincide en que Colombia ha hecho bien la tarea en materia de aplicación de los instrumentos de política fiscal con que cuenta. Así lo han expresado recientemente diversos organismos multilaterales y agencias internacionales. A mediados de abril, ya declarada la pandemia por la OMS, el FMI hizo un alto elogio de la economía colombiana. En el informe de la Misión, realizado en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, se felicitó al país y a sus autoridades económicas por la forma como se ha manejado una situación internacional compleja y adversa, que incluye el choque fiscal de la creciente migración venezolana, los efectos del COVID-19 y el choque petrolero por las desavenencias al interior de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+), mediante la adopción de un sólido marco de política económica y la ejecución adecuada de políticas de ajuste, que han sido cruciales para hacer frente a estos choques¹².

Vale la pena resaltar que, desde mediados de junio, Colombia, junto con México, Chile y Perú, es una de las pocas naciones del mundo con acceso a la Línea de Crédito Flexible (LCF) del FMI¹³. Se trata de una valiosa reserva de recursos no condicionada en caso de que los mercados emergentes sufran alguna ola de egresos como los que se registraron en los primeros meses del año. Es un financiamiento de emergencia para hacer frente a las consecuencias del COVID-19 en caso de que se requiera con urgencia. Las líneas de crédito son de 11 mil millones de dólares para Colombia, 11 mil millones de dólares para Perú, 24 mil millones de dólares para Chile y 61 mil millones de dólares para México, para un total de 107 mil millones de dólares, de una bolsa que ha dispuesto el Fondo para cubrir esta contingencia cercana al billón de dólares¹⁴.

Con todo y las dificultades que ha entrañado para el país la propagación de la pandemia, nos complace haber mantenido el grado de inversión otorgado desde 2011 por las principales calificadoras internacionales de riesgo, a pesar de que estas hayan modificado negativamente sus pronósticos sobre crecimiento del país en 2020. Situación que ha afectado a todos los países, no solo a Colombia. El Fondo estima que en la medida que la

¹² <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/04/17/pr20169-colombia-imf-executive-board-concludes-2020-art-iv-consultation>

¹³ La LCF está diseñada para prevenir crisis, pues ofrece la flexibilidad de utilizar la línea de crédito en cualquier momento. Los desembolsos no se escalonan ni están condicionados al cumplimiento de metas de política económica. Es una especie de seguro macroeconómico que permite afianzar la confianza de los mercados en el país frente a la volatilidad financiera internacional.

¹⁴ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/05/01/pr20201-colombia-imf-executive-board-approves-new-two-year-flexible-credit-line-arrangement>

pandemia del COVID-19 disminuya y las condiciones externas mejoren, Colombia recuperará su capacidad de crecimiento en 2021.

En el área de la política fiscal este Gobierno aprovechará el proceso de cambio institucional que se ha logrado con las reformas aprobadas, cuya aplicación ha contribuido al fortalecimiento de la confianza de inversionistas, productores y consumidores, y buscará la forma de fortalecerlo mucho más para avanzar en la consolidación de lo logrado. Para esto hará uso de las autorizaciones concedidas por el Honorable Congreso de la República en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y en la Ley de Crecimiento Económico, así como el respaldo del CCRF para la suspensión temporal de la aplicación de la Regla Fiscal.

5 Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2021¹⁵

A continuación, se presenta el panorama macroeconómico a nivel de contexto que ha servido para la programación de este proyecto de ley, así como la estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo adoptada por el Gobierno en el MFMP 2020. La propagación del COVID-19, por otra parte, ha afectado negativamente la situación del mercado laboral y amenaza con arrojar al desempleo y la pobreza a numerosos compatriotas, a niveles similares a los que teníamos a comienzos de siglo. Ante esta perspectiva, el Gobierno Nacional, en uso de los estados de emergencia que ha decretado, ha adoptado múltiples acciones de política fiscal para contener el daño ocasionado por el COVID-19, algunas de las más importantes se reseñan al final de este capítulo.

5.1 Contexto macroeconómico

A comienzos de 2020 el FMI consideraba que la economía mundial había entrado en una etapa de afianzamiento y consolidación; aun así, llamaba la atención sobre la existencia de diversos riesgos a la baja que de materializarse alguno de ellos podría dar al traste con la recuperación¹⁶. De acuerdo con sus estimaciones, el crecimiento promedio de la economía mundial podría pasar del 2,9% en 2019 a 3,3% en 2020 y a 3,4% en 2021. Algo similar preveía para América Latina y el Caribe. Después de superar el colapso del precio internacional de las materias primas sufrido entre 2014 y 2016, era visible un cambio favorable que permitía esperar un crecimiento de la región del 0,1% en 2019 a 1,6% en 2020 y a 2,3% en 2021, poco satisfactorio todavía y lejos del promedio con que se mueven las economías de otras regiones del planeta, en especial las economías emergentes y en desarrollo del Asia. De todas maneras, América Latina y el Caribe

¹⁵ La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, proviene del MFMP 2020, PND 2018-2022, MGMP 2021-2024, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

¹⁶ FMI, *World Economic Outlook (WEO)*. Actualización de Perspectivas de la Economía Mundial, enero y revisiones de abril y junio de 2020.

empezaba a mostrar cifras positivas, mejores que las registradas en el pasado reciente. En conjunto, esta era una visión general alrededor de la cual existía un gran consenso entre los analistas y agencias internacionales.

La economía colombiana seguía una senda similar. En 2019 creció 3,3%, el mejor registro desde 2014, año del colapso petrolero, superior al nivel alcanzado en 2018¹⁷, 2,5%, y por encima de los registros de la mayoría de las economías de la región; lejos aún de su PIB potencial, pero se estimaba que iba en camino de alcanzarlo. Este crecimiento, desde el lado de la oferta, fue resultado, entre otros factores, del buen comportamiento de sectores, con un alto componente no transable, como administración pública, educación y salud, comercio, transporte y alojamiento, y actividades financieras y seguros. En particular, el sector comercio se vio favorecido por el desempeño de la demanda interna y por el aumento en el número de turistas y de migrantes provenientes del exterior que favorecieron la dinámica de esta última rama. Desde el lado de la demanda, en 2019 la mayor dinámica se dio en la demanda interna (con muy poca relevancia de la demanda externa neta), que mostró un importante aumento al cierre del año. Para el año completo, el crecimiento del agregado ascendió a 4,3%, con tasas por encima del 4% tanto para el consumo como para la inversión, en ambos casos superiores a las observadas en 2018¹⁸.

Los resultados del mercado laboral colombiano no han sido satisfactorios. En 2019 la tasa de desempleo se ubicó en 10,5% (0,8pp superior a la de 2018), el número de ocupados se redujo en 170 mil personas y los sectores agropecuario y la industria manufacturera fueron los que registraron la mayor pérdida de empleos. Ante este escenario, el Gobierno nacional redoblará sus esfuerzos para reducir la tasa de desempleo y cumplir las metas que se propuso en el PND de situarlo por debajo del 8%.

En general, a pesar de los riesgos a la baja¹⁹, a comienzos de la década existía entre los pronosticadores un ambiente de relativo optimismo a nivel global. En el caso colombiano, esperábamos tasas de crecimiento del orden del 3,7% y 3,8% para 2020 y 2021, respectivamente.

En medio de este ambiente, a nivel global, en el curso del primer trimestre de 2020 aparecieron en el horizonte dos elementos que han provocado un impacto profundo en la economía mundial. En primer lugar, contra todos los pronósticos, se hizo trizas el acuerdo petrolero que existía al interior de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+) que había permitido mantener un esquema de reducción en las cuotas de

¹⁷ www.dane.gov.co

¹⁸ www.banrep.gov.co

¹⁹ FMI, *World Economic Outlook (WEO)*. Para enero de 2020, "(...) los riesgos a la baja siguen siendo importantes, e incluyen la agudización de las tensiones geopolíticas, particularmente entre Estados Unidos e Irán, el aumento del malestar social, un nuevo empeoramiento de las relaciones entre Estados Unidos y sus socios comerciales, y una profundización de las fricciones económicas entre otros países. La materialización de estos riesgos podría provocar un rápido deterioro de la actitud, que daría lugar a una caída del crecimiento mundial por debajo del nivel de base proyectado".

producción de petróleo mediante el cual se aseguraban niveles aceptables de precios para sus miembros²⁰. La ruptura del acuerdo, especialmente por las desavenencias entre Arabia Saudita y Rusia, dos de los más importantes productores mundiales, creó una sobreoferta de la producción y desencadenó una caída sostenida en el precio de los hidrocarburos, en sus diferentes referencias, que afectó negativamente el crecimiento global.

Esta situación se vio agravada con la aparición y expansión mundial de un segundo elemento: un virus. Nadie incluía en sus modelos matemáticos, en ninguna parte del planeta, estimaciones razonables de los efectos que pudiera tener sobre la economía y el ordenamiento social el surgimiento y expansión de un *coronavirus*, identificado como COVID-19. Su aparición en China, en los últimos días de 2019, y su veloz propagación a la mayoría de los países, hasta convertirse en una pandemia, ha originado una crisis sanitaria, económica y social en casi todos los países del mundo. En estos meses, los gobiernos, a nivel mundial, han tenido que adoptar políticas estrictas de contención social obligatoria y de distanciamiento social, como única defensa ante el virus, en espera de un tratamiento que frene su expansión o de una vacuna efectiva que lo elimine.

Muy claro lo expresó el FMI en comunicado de prensa el pasado 27 de marzo:

Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.

Estos dos choques exógenos han afectado todos los pronósticos que se tenían. De un buen desempeño de la economía en los primeros meses del año se ha pasado rápidamente a una recesión, tanto en Colombia como a nivel mundial, que se espera que sea una de las más fuertes en la historia del capitalismo. Su profundidad y duración dependerá de la evolución de la pandemia, de la velocidad de los desarrollos de salud pública para hacerle frente y hasta de la misma disciplina social.

De acuerdo con los estimativos en el MFMP 2020, en Colombia, la implementación de medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social, en el marco de los dos Estados de Emergencia Económica y Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, y en un contexto internacional dominado por la incertidumbre

²⁰ Once países liderados por Arabia Saudita que representan más del 40% de la producción de petróleo mundial y poseen más del 75 % de las reservas conocidas, y otros aliados (OPEP+) que, como Rusia, sin pertenecer formalmente a esta organización participan en las decisiones.

global, ha llevado a revisar el pronóstico de crecimiento del PIB en 2020, de un 3,7% inicial a un -5,5%. Las medidas de confinamiento no solo restringen las posibilidades de producción, al generar presiones sobre la oferta de bienes y servicios, sino que también reducen la demanda agregada, ya que los hogares quedan limitados en su capacidad de consumir. El resultado es una reducción de ingresos de todos los agentes económicos. En neto, se espera que la contracción de 5,5% esté acompañada por una inflación de 2,4%, inferior en 1,4pp puntos porcentuales (pp) respecto a la de 2019, lo cual posiblemente permitirá ampliar el espacio para una política monetaria contraccíclica²¹.

Desde el punto de vista de la producción, los sectores más afectados en 2020 serán comercio (-11,2%), construcción (-16,1%) y arte, entretenimiento y recreación (-28,2%). Por el lado de la demanda, el consumo de los hogares y la inversión se estima que caigan en 5,7% y 17,7%, respectivamente, y el gasto del Gobierno, que crecería 4,1%, sería el único componente de la demanda interna del que se espera una contribución al crecimiento.

Al tratarse de una pandemia global, la oferta y la demanda mundial también se reducirán sustancialmente, al producir una caída importante en el comercio internacional que impactará las exportaciones e importaciones colombianas. Ambas se contraerían mucho más que el PIB, por lo que se espera un aumento del déficit en cuenta corriente del 4,2% del PIB en 2019 a 4,8% del PIB en 2020.

La crisis afectará el mercado laboral en todo el mundo. Para Colombia se esperan caídas muy fuertes en la tasa de ocupación y aumentos en la inactividad mientras estén activas las medidas de confinamiento, que se convertirán en mayores tasas de desempleo a medida que la población tenga la posibilidad de hacer diligencias para buscar trabajo. Esto constituye una señal de alarma para toda la sociedad: la destrucción esperada de puestos de trabajo incrementará la condición de pobreza de la población y aumentará la desigualdad social, y los índices de criminalidad. En los primeros meses se ha pasado de tasas de desempleo del 12,1% en marzo, a 19,8% en abril y a 21,4% en mayo, registros históricos²². Esta situación del mercado laboral es muy grave y ha movilizado a las instituciones del estado en todos los niveles de gobierno, convirtiendo a la generación de empleo en una de las prioridades de política.

²¹ De acuerdo con la información del DANE, en junio de 2020 el IPC cayó -0,38% frente a mayo y aumentó tan solo 2,19% respecto a junio del año anterior, siendo el dato de inflación anual más baja desde diciembre de 2013. Estos valores confirman la tendencia decreciente del indicador al mostrar un retroceso por segundo mes consecutivo y se ubican notablemente por debajo de las expectativas del mercado cuyo promedio estaba entre -0,10% y -0,07% mensual y de 2,5% en los últimos doce meses.

²² Al analizar los resultados, Fedesarrollo señaló que durante mayo se redujo la destrucción de empleo, mientras que en abril "se perdieron 5,4 millones y en mayo 4,9 millones. Esto muestra el impacto de las medidas de reactivación que se implementaron desde el 27 de abril".

En este contexto, la política diseñada por el Gobierno Nacional para enfrentar la Emergencia Económica y Sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha cimentado alrededor de tres ejes: i) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta para hacer frente a la crisis sanitaria; ii) ayuda social a la población en condición vulnerable y iii) la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo, en especial protección de la micro, pequeña y mediana empresa generadoras de empleo. En el próximo punto se detallan algunas de las principales medidas adoptadas para enfrentar los efectos de la crisis.

Además de lo anterior, el choque petrolero que se ha producido es particularmente relevante para economías exportadoras de petróleo como Colombia. Por el desacuerdo temporal entre los miembros de la OPEP+ sobre los recortes de producción, el precio de la referencia Brent cayó 24% el pasado 9 de marzo. Desde entonces se ha observado un rebote, por lo que se estima que el precio promedio durante el año alcance los 36,8 USD/barril. Lo anterior, significa una caída de 43% frente a los niveles de 2019 que se traduce en un deterioro de los términos de intercambio, toda vez que el petróleo representa más del 30% del valor de las exportaciones, por lo que se espera también una caída en las disponibilidades de financiamiento del gasto de la Nación y de las entidades territoriales, a través de las regalías. Este choque petrolero disminuirá además el ingreso nacional, lo que refuerza la tendencia a la caída en el ahorro y en la oferta de divisas, con esto la tasa de cambio promedio para el año se situará probablemente en \$3,960 pesos por dólar.

Vale la pena recordar que la actual contracción económica se da por un fenómeno que en general se considera transitorio y cuyo efecto debe empezar a reducirse en los próximos meses. El valor de la producción potencial de la economía, en ausencia del choque derivado del COVID-19, es sustancialmente mayor al valor que se observará en 2020. La brecha estimada entre los dos valores es de 10,8%.

En comparación con el Plan Financiero (PF) de 2020 presentado a comienzos del año, la meta de déficit fiscal del GNC se ampliaría 6,0pp, hasta 8,2% del PIB. Esta meta constituye el ancla de la política fiscal para 2020 y es consistente con un regreso de la actividad económica que se aceleraría a partir del segundo semestre del año.

Al respecto, es importante recordar que a lo largo del primer semestre de 2020 las finanzas del GNC sufrieron dos choques importantes, el primero correspondió a un incremento del gasto público requerido; el segundo, responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año, como consecuencia principalmente de las medidas de aislamiento preventivo. Como resultado de estos dos choques, se espera un deterioro importante del balance fiscal del GNC frente al ajuste evidenciado en 2019.

Ante esta situación, el balance fiscal proyectado del GNC para 2020, consistente con la proyección de crecimiento de -5,5%, será de -8,2% del PIB, como lo mencionamos antes. Frente al cierre de 2019, este resultado refleja un deterioro de 5,8pp en el balance y recoge el notable aumento de las necesidades de gasto extraordinario derivadas de la Emergencia Sanitaria y Económica, y la significativa reducción que se espera en el recaudo tributario que, en conjunto explican por qué el Gobierno decidió suspender la aplicación de la Regla Fiscal durante 2020 y 2021, manteniendo el principio de sostenibilidad fiscal en la programación presupuestal de dichos años.

Como consecuencia de las medidas tomadas para enfrentar la emergencia del COVID-19, la deuda bruta del GNC²³ presentará un incremento cercano a los 15pp del PIB, para ubicarse en 65,6% del PIB en 2020. Este cálculo es el resultado de la estrategia de financiamiento puesta en marcha por el Gobierno Nacional, consistente con un déficit fiscal de 8,2% y un déficit primario de 5,0% del PIB. El resultado de 2020 también se verá afectado por las condiciones macroeconómicas y financieras generadas en esta coyuntura. En suma, se espera que el crecimiento económico negativo, la depreciación del peso frente al dólar (proyectada alrededor del 25% para el final del periodo) y el aumento esperado en las tasas de interés contribuyan con cerca de 10,0pp al aumento de la relación deuda/PIB este año. Por su parte, se espera que la deuda como porcentaje del PIB potencial se ubique por debajo de 60% del PIB, umbral a partir del cual aumenta la probabilidad de que se observen trayectorias de endeudamiento que impliquen riesgos considerables sobre la sostenibilidad de las fianzas públicas.

Para 2021 se prevé que la economía retome la senda que había mostrado hasta el primer trimestre de 2020. De ocurrir así se tendría un crecimiento del PIB del 6,6%. A medida que la actividad económica vuelva a la normalidad, el ingreso de los hogares y firmas también retornaría a los niveles anteriores a la crisis. Consistente con la recuperación esperada de la actividad económica, se espera que en 2021 el mercado laboral se recupere parcialmente después de los fuertes choques registrados en 2020.

Los fundamentales macroeconómicos²⁴ que determinaron el crecimiento hasta los primeros meses de 2020 no tendrían que verse afectados por la pandemia, y deberían seguir impulsando el crecimiento en 2021. No obstante, las proyecciones de crecimiento para la economía colombiana y mundial tienen un grado de incertidumbre superior a lo usual, derivado de la falta de certeza sobre la duración y profundidad que pueda generar la pandemia del COVID-19 sobre la salud, el tejido empresarial, las relaciones laborales y el sistema financiero, así como por el grado de afectación como terminen los balances de los agentes y los mercados de

²³ Considera la deuda financiera, los pagarés y las cuentas por pagar (CUN, rezago presupuestal y reconocimiento de pasivos no explícitos).

²⁴ Estos incluyen una política tributaria amigable con la inversión, una mayor fuerza de trabajo por cuenta del stock de inmigrantes, expectativas de inflación cercanas a la meta, que dan espacio para una política monetaria expansiva, y un sistema financiero sólido.

los factores de producción una vez se supere la emergencia sanitaria y económica que se espera concluya en 2020.

Como resultado, el PF para 2021 marca el inicio de la recuperación económica. Esto significa que el escenario fiscal proyectado para el próximo año estará jalonado principalmente por el repunte de la actividad económica, y por esta vía por el aumento de los ingresos, la estabilización del gasto fiscal y la reducción de la deuda pública. Así, el ajuste en el déficit del GNC, desde -8,2% del PIB hasta -5,1% del PIB, consistente con un balance primario de 1,9% del PIB, se derivaría principalmente del desmonte de buena parte de los gastos extraordinarios realizados para atender la pandemia en 2020, aunque es de esperar que se mantengan algunos gastos que son un efecto rezagado de esta, especialmente los relacionados con las transferencias para el sector salud. De igual manera, el resultado fiscal se verá afectado por un moderado ajuste de la inversión y un aumento de los ingresos fiscales, principalmente los tributarios.

Se estima de esta forma que en 2021 podría iniciarse la senda de reducción de la deuda. De acuerdo con la estrategia planteada para ese año, se prevé que la deuda bruta del GNC se reduzca 5,1pp hasta 60,5% del PIB, como resultado, principalmente, de las mejores condiciones macroeconómicas, que más que compensan el déficit primario esperado para el año y que seguiría generando presiones al alza. La apreciación esperada del peso al cierre del año 2021, la aceleración del crecimiento económico y las bajas tasas de interés de financiación contribuirán con cerca de 6,0pp a la reducción de la deuda pública en 2021. Si bien en el MFMP 2020 se proyecta un ajuste fiscal importante frente a 2020, el GNC evidenciaría un déficit primario de 1,9% del PIB en el 2021, lo cual reduce la magnitud de la caída interanual de la deuda.

5.2 Estrategia macro y fiscal de mediano plazo²⁵

Así las cosas, en el corto plazo la economía colombiana podría fluctuar alrededor de su nivel potencial y, en el mediano y largo plazo, sería igual a él en ausencia de choques que desvíen su trayectoria. De acuerdo con los cálculos del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre crecimiento real y potencial del PIB para el periodo 2022-2031, en los que se incorporan los efectos de la inmigración venezolana²⁶ y de la Ley Crecimiento Económico, se proyecta un crecimiento real de la actividad productiva superior a la variación de su nivel potencial hasta 2028, para luego crecer al mismo ritmo (entre 3 y 3,5%), que podría resumirse así:

²⁵ De acuerdo con los principios y fundamentos para el manejo de las finanzas públicas, la estrategia fiscal diseñada para los próximos años se sustenta en los pilares de la responsabilidad y transparencia y en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", ajustándolas a la nueva realidad.

²⁶ La llegada de migrantes venezolanos a Colombia, si bien trae retos económicos y sociales importantes, puede generar efectos positivos en la producción nacional, vía incrementos en la demanda interna (consumo e inversión) y en la productividad. De igual forma, se espera un aumento en el número de empleos de la economía, con el cual se puede responder a la mayor demanda generada por la población migrante.

- Con posterioridad a 2022, se prevé que la economía presente excesos de oferta, por lo que el escenario de mediano plazo se caracteriza por tasas de crecimiento del PIB superiores al promedio de largo plazo entre 2022 y 2028, año en el que se cerraría la brecha del producto. A partir de 2029, la economía crecería a su ritmo potencial, entre 3% y 3,5%.
- Los determinantes de esta trayectoria incluyen la reducción del costo de uso del capital, que generaría efectos permanentes sobre la tasa de inversión de la economía, y aumento en la fuerza laboral e impulso a la productividad, como resultado de la migración venezolana.
- El déficit de cuenta corriente disminuiría de 3,2% a 2,5% del PIB entre 2022 y 2031, y sería cubierto en un 90% por flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), atraídos, en buena parte, por la reducción del costo de uso del capital. Este resultado se daría en un contexto de una mayor diversificación productiva, que favorecería la participación de las exportaciones no tradicionales, generando una mayor competitividad.
- El ajuste del desbalance externo previsto en el mediano plazo estaría fundamentado en una corrección importante tanto del déficit privado como público, en línea con una tasa de inversión estable (23,3% del PIB en promedio) y un ligero aumento del ahorro total de la economía en el mediano plazo, hasta llegar a 21,9% del PIB.
- Disipados los efectos de la pandemia, a partir de 2022 el GNC retomaría la senda de balance fiscal que establece la regla, generando importantes superávits primarios que darán como resultado una deuda pública decreciente en el mediano plazo.
- El Gobierno Nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de déficit estipulada por la Regla Fiscal en 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la intención de combinar un incremento sustancial y permanente del ingreso corriente, con una priorización y focalización de los gastos corrientes, que permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.
- De acuerdo con el escenario central, en torno al cual persiste alta incertidumbre, Colombia tiene un alto potencial para incrementar sus ingresos recurrentes, y reducir sus gastos en funcionamiento.
- Para el resto del sector público, se prevé una normalización de su dinámica de ingresos y gastos a partir de 2022 que lleven la deuda neta del GG a niveles cercanos al 31% del PIB en 2031.

5.3 Mercado laboral, pobreza y COVID-19

A pesar de la aceleración económica, en 2019 los indicadores del mercado laboral no presentaron la mejoría que se esperaba, por lo que la Tasa de Desempleo (TD) se ubicó en 10,5%, 0.8pp por encima del nivel del año anterior. El efecto del COVID-19 se ha convertido en un verdadero desastre para los registros de empleo. La tasa de desempleo, en el total nacional, subió al 19,8% a finales de abril y al 21,4% a mayo, la más alta en la

historia desde cuando se llevan registros de empleo y el doble de la cifra de un año atrás, 10,5%. Con esta dinámica, el COVID-19 ha destruido 4,9 millones de empleo a esta fecha y amenaza con lanzar a la pobreza a muchos millones más²⁷.

La Tasa de Ocupación (TO) en el total nacional pasó de 56,4% a mayo de 2019 a 43,4% a mayo de 2020, mientras que la Tasa Global de Participación (TGP) lo hizo de 63,1% a 55,2% en el mismo lapso. Por su parte, en las 13 principales áreas metropolitanas²⁸ también se evidenció un deterioro en los indicadores del mercado laboral. La TGP para las 13 áreas pasó de 66,3% en mayo de 2019 a 59,6% a mayo 2020, esto es, disminuyó 6,7pp respecto al año anterior. Asimismo, la tasa de ocupación se redujo 13,8pp, para pasar de 58,8% en mayo 2019 a 45% en mayo 2020 y la tasa de desempleo pasó del 11,2% a 24,5% en el mismo periodo.

A pesar de los avances logrados en los indicadores sociales a lo largo del presente siglo (entre los que se encuentra la disminución de los niveles de pobreza y de desigualdad), la reducción del desempleo requiere en las actuales circunstancias de un mayor compromiso por parte del Estado para revertir los terribles efectos que ha causado la pandemia. Esto implicará un gran esfuerzo para financiar el gasto social y la inversión, como también en priorización y focalización, para lograr mayor equidad y eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público.

Antes de la pandemia, el Gobierno Nacional había expresado su confianza en que la disminución de la carga tributaria empresarial resultante de la implementación de las leyes de Financiamiento y de Crecimiento Económico impactaría positivamente el mercado laboral y generaría incrementos importantes en la creación de empleo y en la reducción de la informalidad. En consonancia con esto, nos habíamos comprometido con una TD inferior al 8%, a sacar a millones de colombianos de la situación de pobreza y de pobreza extrema que los aflige para que nunca más volvieran a ella y a hacer de este país, un país con una clase media fuerte y pujante, comprometida con el desarrollo social.

Con esta idea en mente, en el PND 2018-2022 propusimos como metas generar 1,6 millones de empleos en el cuatrienio, llegar a una tasa de desempleo de 7,9% en 2022 y disminuir la tasa de informalidad del total nacional a 58,8%. El COVID-19 nos ha puesto metas más ambiciosas y urgentes en la medida en que el esfuerzo para revertir los registros actuales hasta los niveles que nos habíamos propuesto inicialmente deberá ser monumental. Asumiremos este desafío y trabajaremos para acercarnos a las metas propuestas al comienzo de

²⁷ Las estimaciones del DNP para el MGMP 2021-2024 indican que la contracción económica de 5,5% en 2020, implicará una reducción de 1,7 millones de ocupados en 2020 y un aumento de 5,1pp en la pobreza. De esta forma, las estimaciones por medio de un modelo de equilibrio general computable arrojan un aumento en la pobreza de 27% en 2018 (información más reciente del DANE) a 32,1% para la tasa de pobreza en 2020.

²⁸ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla AM, Cali AM, Medellín AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pasto, Pereira AM, Cúcuta AM, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

nuestro mandato. No hacerlo implicaría perder los 20 años de esfuerzo que hemos hecho los colombianos por salir de la pobreza y por erradicar la desigualdad social.

Insistiremos igualmente en fortalecer las acciones de política pública que propusimos en el PND 2018-2022 para acelerar la reducción de la pobreza y mejorar los resultados y la eficiencia del gasto social. Acciones que estarán centradas en: i) aumentar el crecimiento económico de mediano plazo, ii) mejorar la focalización de los programas sociales, y iii) rediseñar los programas de transferencias monetarias y subsidios sociales.

5.4 Acciones de política fiscal para contener el daño ocasionado por el COVID-19

En el contexto anterior, desde el mismo momento en que la OMS declaró pandemia a la expansión del COVID-19, el Gobierno Nacional hizo uso de todos los medios a su alcance para contener y mitigar los efectos del virus sobre la salud de su gente y la economía del país. Con base en las declaratorias del Estado de Emergencia (Decreto 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020), se han adoptado múltiples medidas tendientes a fortalecer, tanto la capacidad de respuesta del sistema sanitario como a proteger la población y la actividad económica, la producción y el empleo, y a garantizar el abastecimiento alimentario de todos los colombianos, en especial de los sectores de la población más vulnerables. Para lograrlo, en coordinación con las entidades territoriales y las autoridades económicas, se han asignado cuantiosas partidas del presupuesto nacional para compensar la reducción o pérdida de ingresos de hogares y empresas, originada por la situación de aislamiento preventivo obligatorio y de distanciamiento social que ha sido necesario establecer.

Al respecto, el FMI expresó lo siguiente el pasado mes de junio:

Colombia actuó tempranamente para limitar la propagación del virus, pero se prevé que las perturbaciones económicas relacionadas con la pandemia (incluyendo la disminución de los precios del petróleo) den lugar a la primera recesión en dos décadas. Tras un flojo primer trimestre, se anticipa que el PIB se contraiga 7,8 por ciento en 2020, pero el crecimiento debería repuntar a 4,0 por ciento en 2021 a medida que la situación sanitaria se estabilice dentro y fuera del país. En respuesta, el banco central ha recortado las tasas de política monetaria y ha respaldado la liquidez del mercado, y la regla fiscal ha sido suspendida por dos años a fin de contar con la flexibilidad suficiente para afrontar las crisis sanitaria y económica.

En el marco de esta emergencia, el Gobierno ha atendido los efectos producidos por el COVID-19 teniendo como punto de referencia básicamente dos elementos. El primero corresponde al estado de emergencia

expedido mediante el Decreto 417 de 2020 del 17 de marzo, con el cual se ha atendido tanto lo relacionado con la salud pública y la crisis por el COVID-19, como los efectos sociales y económicos derivados de las medidas obligatorias de aislamiento. Desde marzo el Gobierno ha asignado un monto apreciable de recursos para gastos en el sector salud; con ellos busca fortalecer la capacidad de respuesta y las condiciones de trabajo del personal vinculado al sector, para que el sistema de salud cuente con los recursos humanos y físicos que le permita mitigar los efectos de la expansión del virus entre la población. Así mismo, en el aspecto social, el Gobierno, en todos los niveles, se ha movilizado para evitar que se puedan presentar situaciones de desabastecimiento alimentario entre la población.

Un segundo elemento de la crisis se deriva de la prolongación del aislamiento y su globalización que llevó a las economías a realizar ajustes por encima de los inicialmente previstos ante la crisis inminente generada por los efectos de la pandemia. Esta situación llevó a una nueva declaratoria de emergencia mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Con esta se ha procurado mitigar los efectos que han impactado directamente la población más vulnerable, en términos de ingresos y de empleo, así como los que han colocado en difíciles condiciones a las micro, pequeñas y medianas empresas, grandes generadoras de empleo. Frente al riesgo de que se profundicen los niveles de pobreza y de desigualdad se requiere la intervención activa y decidida del Estado.

El efecto conjunto que ha creado la pandemia y el derrumbe del mercado internacional de petróleo, por la falta de acuerdo en la OPEP+ para reducir los niveles de producción, ha llevado a la mayoría de las economías a una situación de recesión. El FMI proyecta que la economía mundial sufra una brusca contracción de -4,9% en 2020, mucho peor que la registrada durante la crisis financiera de 2008–09. En el escenario base del Fondo, en el que se supone que la pandemia se disipa en el segundo semestre de 2020 y que las medidas de contención pueden ser replegadas gradualmente, se proyecta que la economía mundial crezca 5,4% en 2021, conforme la actividad económica se normalice gracias al apoyo brindado por las políticas públicas. Para Colombia, como presentamos antes, en el MFMP 2020 se prevé algo similar: una fuerte contracción del PIB en 2020 de -5,5% y una recuperación a partir de 2021, 6,6%. Con todo, los pronósticos de crecimiento a nivel mundial o local están sujetos a una extrema incertidumbre.

En este contexto de impredecibilidad, el Gobierno ha procurado sostener el nivel de ingreso y el empleo de los sectores sociales más desfavorecidos. Desde la primera Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la política diseñada por el Gobierno Nacional para enfrentar los efectos ocasionados por la pandemia del COVID-19 se ha cimentado alrededor de tres ejes o anillos de protección: i) fortalecimiento del sistema de

salud y su capacidad de respuesta; ii) ayuda social a la población en condición vulnerable y iii) protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo²⁹.

Para la **protección a la salud y atención de la emergencia sanitaria** se han destinado recursos adicionales para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, de la red de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) y de Cuidados Intermedios (UCIM), expansión de la capacidad diagnóstica, compra de elementos de protección personal, de elementos de bioseguridad para los centros de reclusión e implementos para la atención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, adquisición de paquetes de atención en salud y pago de una bonificación para el personal de salud, entre otras.

Para la **protección de la población más vulnerable y desarrollo social** se han transferido recursos para pagos adicionales de los programas Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción. También se han realizado las transferencias por compensación del IVA y por Ingreso Solidario, para atender con este las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional que no sean beneficiarios de los tres programas anteriores, y se ha procedido al financiamiento temporal de servicios públicos (energía, gas y alcantarillado, acueducto y aseo) de los estratos más pobres de la población. Todo lo anterior sin mencionar las ayudas en bonos, dinero y especie entregadas a la población por órganos nacionales, entidades territoriales, cajas de previsión familiar, organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas que se han unido en apoyo a los sectores poblacionales con mayores carencias. Hemos decidido extender los pagos por ingreso solidario por lo menos hasta junio de 2021, que junto a los demás programas sociales conformarán un ingreso básico dirigido a cubrir la universalidad de la población vulnerable en cumplimiento de nuestros objetivos de equidad y justicia social.

Para la **protección al empleo y los contratos laborales, al aparato productivo y a la reactivación económica** se han asignado recursos a programas para apoyar el pago de nómina de MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y microfinancieras (formales e informales). Con estos recursos la Nación apalancará la apertura de líneas de crédito con el sector financiero. Consideramos fundamental la protección de la micro, pequeña y mediana empresa, por su capacidad de generación de empleo, razón por la cual hemos fortalecido la capacidad de apalancamiento del Fondo Nacional de Garantías (FNG), para que sirva como garante ante el sistema financiero de las solicitudes de crédito que le formulen las personas naturales y los pequeños empresarios.

²⁹ El Banco de la República también ha adoptado medidas importantes en apoyo de la actividad productiva y el empleo (incluyendo la disminución de los impuestos indirectos a la intermediación financiera: encaje bancario) dirigidas a aumentar la liquidez, en pesos y en dólares, del sistema financiero y su capacidad de otorgar créditos a las empresas.

Con esta estrategia se busca mantener el empleo y los ingresos de sectores estratégicos de nuestra economía y de miles de familias colombianas, hasta tanto sea posible la creación de condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad productiva. Hemos dispuesto la ampliación de los plazos en el calendario tributario, la reestructuración de créditos de empresas y personas afectadas por la pandemia, la ampliación de la oferta de crédito a las empresas otorgando mayor liquidez a través de la banca de segundo piso (Bancóldex y Findeter) y la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) para subsidiar el 40% de un salario mínimo por cada empleado de nómina, subsidiar la mitad de la prima de junio para salarios entre 1 smlmv y \$1 millón (\$220/\$250 mil) y apoyar el diferimiento voluntario del 50% restante de esta prima.

La estrategia económica a la que ha recurrido el Gobierno Nacional se ha basado en un endeudamiento responsable y oportuno con fondos públicos con el fin de diversificar las fuentes de financiación. En ese sentido, se han conseguido \$25 billones de recursos de deuda con fuentes no convencionales así: \$12,1 billones del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), \$3 billones del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), \$9,8 billones de las inversiones obligatorias de establecimientos de crédito en deuda pública y \$330 mil millones del Fondo de Riesgos Laborales. Recursos que se ejecutarán a través de operaciones presupuestales del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado mediante el Decreto 444 de 2020³⁰

De igual forma, el aprovechamiento de los excedentes de las entidades con participación estatal ha permitido conseguir recursos del orden de los \$3,25 billones; \$2,6 billones del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES) y \$650 mm de otras entidades. Además, se espera recaudar cerca de \$300 mm del impuesto solidario a los funcionarios y contratistas del Estado.

En general, las declaratorias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica han generado un número importante de medidas del Gobierno Nacional orientadas a mitigar los efectos de la propagación del COVID-19, lo cual ha requerido de una estrategia del Gobierno Nacional para enfrentar la situación y atender el incremento de las necesidades de la población más vulnerable.

Se ha proyectado que en el corto y mediano plazo será necesario un mayor gasto público que permita a los hogares cubrir sus necesidades básicas, lo cual demandará mayores recursos para financiarlo. Así mismo, en la medida de lo posible, el gasto de inversión también deberá reforzarse por el efecto multiplicador que este tiene sobre la creación de empleo y la generación de ingresos. Por esta razón el Gobierno evitó suspender las

³⁰ Hasta la fecha, los usos de los recursos del FOME han tenido como principal destinación las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud, el Programa Apoyo Empleo Formal (PAEF) y las transferencias monetarias a hogares vulnerables.

grandes obras de infraestructura que estaban en marcha y, por la misma, ha iniciado la ejecución de los nuevos proyectos de inversión tan pronto ha podido.

Se requiere que se mantenga el papel contra cíclico que le corresponde al Gobierno en los actuales momentos, en apoyo al crecimiento y la generación de empleo. En este contexto, el trabajo del Gobierno Nacional y de su equipo económico es pensar en mecanismos para mitigar los efectos de la emergencia e implementarlos con diligencia.

Una gestión presupuestal eficiente, que canalice el uso de los recursos escasos hacia la satisfacción de las necesidades más urgentes y prioritarias de la población es, hoy más que nunca, una necesidad inaplazable en estos tiempos de pandemia.

6 Lineamientos generales para la programación del PGN 2021

A continuación, se presentan los lineamientos que de manera general se han adoptado para realizar la formulación del proyecto de presupuesto general de la Nación que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, algunos de los cuales se expusieron anteriormente. En la primera parte se resalta la importancia del respeto a los principios de sostenibilidad y de transparencia fiscal que ha orientado las ejecutorias de las diversas administraciones y en la segunda, se presentan los criterios que guían la programación por *cuenta de gasto* y de los principales *objetos de gasto* considerados en esta iniciativa.

6.1 Sostenibilidad y transparencia fiscal

Durante los pasados veinte años todos los gobiernos, sin distintivos partidistas, nos hemos preocupado por mejorar la eficiencia del gasto público. En este lapso se ha logrado crear consciencia sobre la importancia de proteger la sostenibilidad y la transparencia fiscales, en el entendido de que constituyen componentes de primer orden para hacer más eficiente y responsable la gestión de los recursos públicos y el buen uso de estos.

Esta convicción nos ha permitido desarrollar una institucionalidad macroeconómica, financiera y fiscal, ampliamente reconocida, que ha mejorado la capacidad de las autoridades económicas para enfrentar con éxito choques internos y externos de diferente tipo, y para mantener el crecimiento económico en números positivos.

En la práctica, este instrumental de política ha mostrado su pertinencia y capacidad para acomodar con éxito la política fiscal a situaciones económicas favorables, como ocurrió durante la primera mitad de este decenio; o desfavorables, como aconteció con la crisis económica y financiera mundial de 2008 y más recientemente

con el colapso, a mediados de 2014, de los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo, con el choque fiscal inesperado que ha significado la creciente migración de ciudadanos venezolanos, o, como ocurre en la actualidad, con el nuevo desplome del mercado petrolero y con la propagación del nuevo coronavirus COVID-19.

Todos estos eventos los hemos podido enfrentar con relativo éxito mediante la combinación de los diferentes instrumentos de política desarrollados para situaciones como las mencionadas antes, e incluso tan inesperadas como la actual pandemia. Podemos decir que nuestra institucionalidad ha pasado una prueba importante de fortaleza, pertinencia y resiliencia, que ha fortalecido su credibilidad ante los inversionistas internacionales. La experiencia que nos deja la gestión de política relacionada con el COVID-19, muestra que hacia el futuro será indispensable una gestión más estricta de los recursos públicos, a fin de alcanzar mayor eficiencia y mejorar la capacidad de focalización del gasto. Con este propósito estamos comprometidos.

Se requiere fortalecer el diseño de políticas que contribuyan a aumentar en el mediano plazo los ingresos fiscales de forma sostenible, ajustar el gasto público a la disponibilidad de ingresos permanentes sin afectar el crecimiento económico ni el gasto social, y asegurar una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB. La conjunción de estos elementos deberá asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Este será un punto muy importante de la estrategia que apliquemos para la formulación del presupuesto de 2021.

Debe quedar claro que no se trata de realizar ajustes con vista exclusiva a la siguiente vigencia; se requiere de un esfuerzo de mayor aliento, que permita consolidar el proceso de estabilización fiscal en el mediano y largo plazo y reducir los niveles de endeudamiento. En línea con lo anterior, la programación del presupuesto para el próximo año busca sentar las bases para que a partir de 2022 se generen niveles de déficit similares a los que se hubieran obtenido en el horizonte de tiempo cubierto en el MFMP 2020, antes de la aparición del COVID-19.

Las circunstancias por las que ha pasado nuestro país en el inicio de esta tercera década del siglo XXI hacen que la programación y ejecución del próximo presupuesto sean fundamentales en nuestra etapa de crecimiento como Nación y como sociedad. Este presupuesto debe permitirnos retomar la senda de crecimiento que habíamos iniciado en 2020 y cuyo impulso se frustró de forma temporal, estamos seguros de ello, con la aparición infortunada del COVID-19.

6.2 Criterios para la programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2021

Como mostramos en este documento la formulación del presupuesto para 2021 se ha efectuado en un contexto global que aun siembra dudas sobre la fortaleza de la recuperación económica que se pueda alcanzar en un escenario influido por el choque de la pandemia del COVID-19 y por la incertidumbre que existe respecto al cumplimiento de los acuerdos alcanzados al interior de la OPEP+.

En lo interno, después de los extraordinarios acontecimientos acaecidos durante 2020, que han tenido un altísimo costo humano y económico para el país, en términos de vidas, de crecimiento y de destrucción de puestos de trabajo, el Gobierno Nacional espera que en los próximos años la economía colombiana entre en una etapa de restauración de su capacidad productiva y generación de empleo.

Mejorar la dinámica económica requerirá de una mayor flexibilidad en la política macroeconómica y una intervención más activa de la política fiscal, en especial cuando es menor la capacidad de respuesta contracíclica de la política monetaria en países en desarrollo como el nuestro. El gasto público deberá desempeñar un importantísimo papel como multiplicador de la inversión y como instrumento para atender las necesidades de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. Esto significa que en materia de gasto se debe actuar con criterios de austeridad respecto a las erogaciones no indispensables y con decisión en apoyo del gasto que resulte más eficiente en materia de resultados.

Es el momento de avanzar hacia la recuperación de nuestra economía y la restauración de las condiciones de vida de nuestra gente, basados en el sólido marco institucional con que cuenta el país en materia fiscal y macroeconómica. Con fundamento en las facultades que la Ley del PND 2018-2022 le ha conferido al Gobierno Nacional y de la Ley de Crecimiento Económico, también creemos conveniente avanzar en el proceso de modernización de la administración pública, lo cual incluye el aprovechamiento de los avances tecnológicos de última generación para gestionar los recursos públicos con la máxima eficiencia y probidad.

La estrategia fiscal del GNC para los próximos cuatro años es la misma que se definió en el MFMP 2020 que presentamos al Honorable Congreso de la República para el período 2021-2031. Tiene como objetivo consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas a partir de 2022, tras dos años de flexibilidad fiscal en el marco de la aplicación de la cláusula de escape, prevista en la Ley 1473 de 2011, sobre la suspensión temporal de la Regla Fiscal para el GNC. A esta estrategia se suma un Plan para la Reactivación de la Economía a corto y a mediano plazo, mediante el cual se extienden los apoyos tanto al sector empresarial como a las entidades territoriales y las ayudas a las familias vulnerables a través de los programas de Ingreso Solidario y compensación del IVA,

y se realizan inversiones públicas fundamentales para impulsar la actividad económica como acción contracíclica frente a los choques económicos adversos.

Hemos procurado que el proyecto de presupuesto que ahora presentamos contribuya en lo que le corresponde al cumplimiento de las metas del MFMP 2020 y de las obligaciones que le impone al Gobierno la Constitución Política en materia de Gasto Público Social (GPS)³¹. Su contenido se ha definido con base en un estricto y cuidadoso proceso de priorización, que atiende la disponibilidad de recursos, como lo dispone el EOP. Para cumplirlo hemos realizado un gran esfuerzo en todos los frentes, tanto en la adquisición de bienes y servicios como en la vinculación de personal en las entidades estatales para eliminar gastos que no sean indispensables. Los recursos que se liberen se aplicarán a gastos que mejoren las condiciones de vida de nuestros conciudadanos y apoyen la lucha contra la pandemia.

Las proyecciones del MFMP para los próximos dos años muestran que la economía colombiana en 2020 registrará una contracción de -5,5%, seguida de una recuperación de 6,6% en 2021. Lograr esta recuperación requiere del acompañamiento al proceso de reapertura de la economía, sectorial y regionalmente. Esta estrategia se ha aplicado para mitigar el costo de la pandemia por las medidas de aislamiento, necesarias para proteger la salud de las personas, y se complementará con un replanteamiento de las prioridades en materia de gasto de capital, en donde la creación de empleo será una política fundamental de este Gobierno.

La propuesta, que hace parte del MGMP 2021-2024 que aprobó el Consejo de ministros el pasado 14 de julio, consiste principalmente en adelantar — en lugar de aplazar o cancelar — y avanzar en la ejecución de los proyectos que contribuyan a apoyar el empleo y el crecimiento económico. Así lo expresamos también el pasado 20 de julio con motivo de la instalación de las sesiones legislativas del Congreso de la República. En los próximos años, entre otras acciones:

- Terminaremos 28 proyectos viales que están en ejecución e iniciaremos otros 22 corredores viales para la integración nacional y territorial, en programas como concesiones 4G y 5G;
- mantendremos nuestro apoyo a la participación privada a través del mecanismo de las Asociaciones Público-Privadas (APP);
- le daremos especial atención a la puesta en marcha del Plan Bicentenario y a otras muy importantes obras para el país, como el Metro de Bogotá, Puerto Antioquia, los nuevos aeropuertos de Cartagena,

³¹ El Gasto Público Social (GPS) representa el 66,85% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2021.

San Andrés y Aerocafé, a autopistas como la ALO Sur en Bogotá, sin descuidar el mantenimiento vial, ni las vías terciarias, fundamentales para nuestras regiones y para la competitividad del país;

- pondremos en marcha el proyecto del Canal del Dique;
- avanzaremos en la ejecución de proyectos del sector de agua y saneamiento básico;
- aumentaremos el apoyo a la economía naranja otorgando incentivos a industrias creativas y culturales y a aquellos emprendimientos que conviertan a Colombia en el epicentro de los empleos naranja para la producción audiovisual, musical y de animación digital, entre otros;
- apoyaremos la transición energética renovable y de transmisión del país y la actividad productiva sostenible que propicie un crecimiento limpio;
- reforzaremos los subsidios de vivienda VIS y No VIS, que impactará a los menos favorecidos y a la clase media, y al mismo tiempo detonará más de 230.000 empleos;
- crearemos incentivos para la transformación digital del país, incluyendo el trabajo remoto, digitalización de servicios del Estado, ciberseguridad y profundización del comercio electrónico, así como los mecanismos propicios para la telemedicina, la formación virtual y las tecnologías para la inclusión financiera;
- seguiremos apoyando a nuestros agricultores: nuestro compromiso es con el campo y la paz con legalidad, así que seguiremos adelante con la agricultura por contrato, con la provisión de bienes públicos rurales y la implementación del catastro multipropósito, aceleraremos las obras PDET y buscaremos que los campesinos se conviertan en emprendedores del campo con acceso a crédito, extensión y comercialización sostenible de sus productos.

Agilizar la ejecución de obras públicas y destrabar los proyectos de iniciativa del sector privado permitirán el rápido rebote de nuestra economía. Nuestra solidez institucional, la confianza de los mercados y las políticas fiscales que hemos adoptado nos permitirán ese rebote para llegar a tasas de crecimiento superiores al 6% el próximo año y a reducir la tasa de desempleo.

Un contexto de recesión económica exige una mayor intervención de la política fiscal a través del gasto público y el desarrollo de mecanismos para eliminar las inflexibilidades que caracterizan la actual estructura presupuestal que recortan la capacidad del Gobierno para asignar los recursos y orientar el gasto hacia usos socialmente más productivos. Como resultado de esta estrategia el MFMP 2020 prevé una evolución del déficit del GNC de -8,2% del PIB en 2020 y de -5,1% del PIB en 2021, para retomar a partir de 2022 la senda de balance fiscal de mediano plazo consistente con las metas de la regla fiscal. La política fiscal será el motor que le permita al país avanzar hacia un mayor crecimiento económico.

Este plan de reapertura de la economía, por ahora gradual, ha sido complementado con las medidas aún vigentes de apoyo al empleo, alivios y diferimientos en las obligaciones con el Estado, apoyo al financiamiento y la liquidez a las empresas y reducción de costos de logística y de comercio exterior. No obstante, como lo mencionamos atrás, hemos previsto el fortalecimiento de estas acciones con la implementación de un plan de inversiones de impacto en la generación de PIB e intensivas en mano de obra, mediante la financiación de obras de infraestructura vial, vivienda y reducción del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) mineros y de hidrocarburos, entre otros. Estos proyectos, solo por mencionar el periodo 2021 - 2024, tienen una asignación de \$4,8 billones en 2021; \$3,9 billones en 2022; \$2,2 billones en 2023 y \$2,3 billones en 2024 (Cuadro 1 y Gráfica 1).

Cuadro 1. Plan de inversiones para la reactivación de la economía - 2021-2024

Miles de millones y porcentaje del PIB

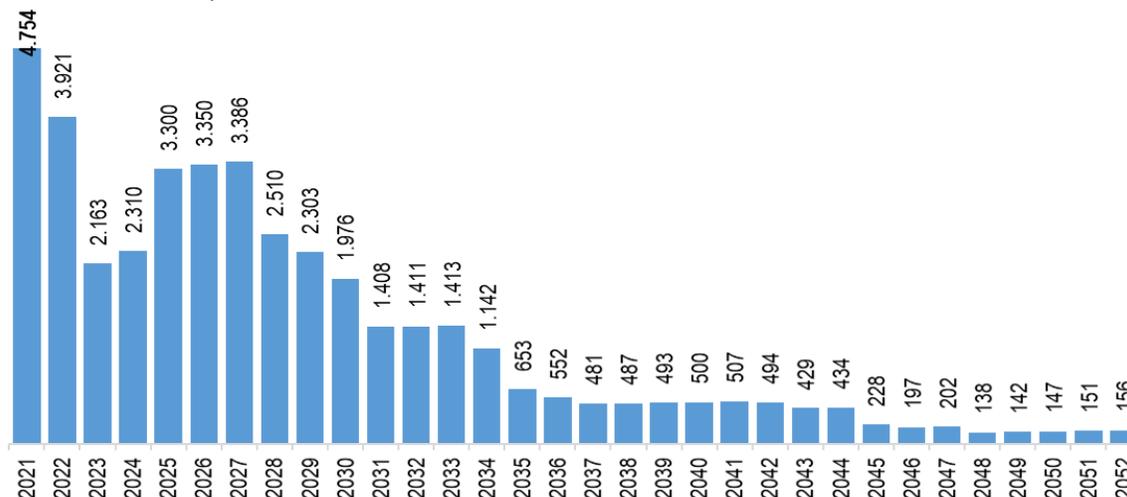
Concepto	Miles de millones de pesos				Como porcentaje del PIB			
	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
FUNCIONAMIENTO	500	500	-	-	0.04	0.04	-	-
HACIENDA	500	500	-	-	0.04	0.04	-	-
SERVICIO DEUDA	98	467	558	582	0.01	0.04	0.04	0.04
ANI*	98	467	558	582	0.01	0.04	0.04	0.04
INVERSIÓN	4,156	2,953	1,606	1,729	0.37	0.24	0.12	0.12
TRANSPORTE	2,430	2,500	945	1,065	0.21	0.20	0.07	0.07
HACIENDA	1,226	453	560	560	0.10	0.03	0.04	0.04
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	300	-	101	104	0.02	-	0.01	0.01
INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN	200	-	-	-	0.02	-	-	-
TOTAL REACTIVACIÓN	4,754	3,921	2,163	2,310	0.39	0.30	0.16	0.16

*Recursos para el Fondo de Contingencias (se programan en servicio de la deuda)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MGMP 2021-2024

Las inversiones previstas en el Plan para la Reactivación de la Economía contemplan obras que requieren recursos públicos y privados, por lo cual se proyecta ejecutar algunas de ellas mediante el esquema de APP. De esta manera, para el país, el efecto total de las inversiones se extenderá por varios años adicionales (Gráfico 1). La participación del sector privado será fundamental para impulsar el proceso de recuperación de nuestra economía.

Gráfico 1. Inversiones anuales por el Plan de Reactivación de la Economía
 Miles de millones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con esta decisión, el monto presupuestado para inversión en 2021 ascenderá a \$53,1 billones, esto es 23,1% más que en 2020, de los cuales \$48,5 billones corresponden a programas ya contemplados en el PND 2018-2022 y \$4,3 billones a las nuevas asignaciones incluidas en el Plan para la Reactivación de la Economía (los restantes \$500 mm, que completan los mencionados \$4,8 billones, se distribuirán para inversión a través del presupuesto MHCP). Visto de otra forma, de esa suma, \$43,3 billones serán aportes del Gobierno Nacional y \$9,8 billones, ingresos propios de los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN).

Algunas de las acciones de reactivación serán posibles por la ampliación del cupo de vigencias futuras en \$30 billones, de los cuales \$20 billones se destinarán durante el periodo 2021-2028 y \$10 billones en el período 2029-2033. Estos montos se generan con la ampliación del cupo autorizado por la Ley 1508 de 2012, de 0,4% a 0,6% en el período 2021-2028, y de 0,4% a 0,5% en el período 2029-2033 y se mantiene en 0,4% hasta 2051 (CONPES 3994 de 2020).

No se trata solo de mayor gasto, estas acciones deberán ir acompañadas del fortalecimiento de los ingresos tributarios, de un plan de gestión de activos públicos y de un ajuste en los gastos del Gobierno, que incluye mejoramientos en la calidad y en la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión, y en la focalización de los subsidios que viene entregando el Estado.

Este conjunto de acciones será la base para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo y será la forma de honrar la confianza otorgada al país por las calificadoras de riesgo y la comunidad financiera nacional e internacional.

En consonancia con lo anterior, la programación presupuestal mantendrá el control sobre las apropiaciones para funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, los compromisos con las víctimas, ni el SGP. Se atenderá el pago oportuno del servicio de la deuda y se asignarán recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, sin incrementos significativos en los gastos de administración.

En materia salarial se cumplirá el mandato de la Honorable Corte Constitucional, así como los acuerdos suscritos por el Gobierno Nacional con las organizaciones obreras y los sindicatos y organizaciones de servidores públicos, además de otros compromisos puntuales que se han suscrito con diferentes organizaciones de empleados públicos. En términos generales, para 2021 se supone un aumento salarial para los funcionarios públicos del 2,4%, el mismo de la inflación esperada para 2020 medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Respecto a la adquisición de bienes y servicios, esta se ha estimado sin incremento respecto a 2020 (según su monto al cierre del mes de junio). Cuando ha sido factible, se ha utilizado este mismo criterio para cuantificar las transferencias y las demás cuentas presupuestales.

Respecto al presupuesto de inversión es importante resaltar que este se caracteriza por la presencia de numerosos gastos ordenados por la ley que son de ineludible cumplimiento. Entre estas restricciones sobresalen las siguientes obligaciones: garantizar los recursos autorizados para las vigencias fiscales futuras; proveer los recursos para atender los compromisos con las víctimas de la violencia y víctimas de desplazamiento forzado, en cumplimiento de sentencias de la Honorable Corte Constitucional; incluir los Fondos especiales y aquellos otros que por ley gozan de protección especial y constituyen apropiaciones con destinación específica; cumplir los compromisos surgidos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y los relacionados con los ODS y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

De la misma forma, muchos de los programas incorporados en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, atención integral a la primera infancia, Adulto mayor e Ingreso Solidario que se extenderá hasta junio de 2021, etc. son actualmente políticas de

Estado, con un alto contenido social y muy inflexibles en términos de costos. El Gobierno Nacional ha emprendido una revisión de la metodología y los procedimientos, para lo cual ahora se cuenta con el SISBEN IV como base para asignar los subsidios a servicios públicos domiciliarios y a otros programas sociales. La experiencia que hemos acumulado en el curso de este año en la lucha contra el COVID-19 será muy valiosa para potenciar la búsqueda y selección de beneficiarios y la distribución de las transferencias. Esta revisión nos permitirá racionalizar y focalizar la asignación de los recursos entre la población que realmente necesite los subsidios, aprovechar los avances tecnológicos para transferir los recursos³² y reducir su costo presupuestal, cuando sea factible.

El presupuesto de inversión tendrá un aumento en sectores claves para la reactivación, que generen empleo y que contribuyan al crecimiento. Se está haciendo un esfuerzo importante para que, a pesar de la caída de los ingresos, se haga una inversión que garantice la financiación de los programas sociales y que, adicionalmente, genere inversión del sector privado, que será el dinamizador de nuestra economía. Se buscará potenciar la coordinación de esfuerzos entre las entidades del Gobierno nacional y las entidades territoriales para que la asignación de los recursos provenientes de las regalías se haga en concordancia con las metas previstas en el PND y en los planes territoriales de desarrollo, y en cumplimiento de las metas fiscales del MFMP 2020. Para mayor detalle consúltese el Anexo a este documento.

Adicional a las líneas de acción mencionadas en este documento, este proyecto de presupuesto persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía;
- Programar una inversión pública eficiente y de calidad;
- Mantener el esfuerzo para disminuir el número de colombianos en condiciones de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema, y de pobreza multidimensional;
- Proporcionar más y mejor educación y reforzar el uso y disponibilidad de los medios tecnológicos para estudiantes y profesores;
- Continuar el fortalecimiento del sistema de salud con la meta de ofrecer un servicio de calidad;

³² Los avances tecnológicos permiten: 1) Contar con la posibilidad de cruzar bases de datos disponibles, la identificación de los beneficiarios y el llenado de los requisitos para acceder al beneficio y 2) Facilita la bancarización de los beneficiarios, lo cual disminuye su riesgo, reduce trámites y costos, y mejora el seguimiento y la evaluación de la ejecución del gasto.

- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo para retomar lo más pronto posible, a una senda que permita consolidar niveles de un dígito;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno, sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, ni los acuerdos suscritos con las organizaciones que los representan;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;
- Cumplir lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;
- Cumplir los acuerdos establecidos con la Minga social, poblaciones negras y afrocolombianas, indígenas y campesinos, organizaciones sindicales del sector público, Mesa de Diálogo del Movimiento Universitario e Instituciones de Educación Superior Públicas y otras organizaciones sociales.

Este proyecto cumple a cabalidad con los principios presupuestales y demás normas del EOP. Su programación tiene en cuenta los siguientes criterios, consideraciones y supuestos:

- El gasto de funcionamiento será el requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN;
- Se mantiene el control sobre las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos. Se controlan, y en los casos en que sea factible se reducen, los gastos relacionados con la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios;
- En transferencias se reducen o se mantienen constantes, cuando sea legalmente factible, las asignaciones de otras cuentas, diferentes de las relacionadas con el SGP, pensiones y recursos para las instituciones de educación superior públicas.

6.3 Resumen del Presupuesto General de la Nación 2021

El presupuesto de 2021 asciende a \$314 billones. De estos, \$35,5 billones (11,3%) corresponden a gastos de personal, \$8,9 billones (2,8%) a adquisición de bienes y servicios, \$136,7 billones (43,5%) a transferencias de ley, \$2,4 billones (0,8%) a gastos de comercialización y producción, \$593 mm (0,2%) a gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, \$515 mm (0,2%) a adquisición de activos financieros, \$460 mm (0,1%) a disminución de pasivos, \$75,9 billones (24,2%) al pago del servicio de la deuda, \$53,1 billones (16,9%) a

inversión (Cuadro 2). El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 19,2% respecto al vigente para 2020, y solo 13,5%, si no se incluye.

Cuadro 2. Composición Presupuesto General de la Nación 2020-2021

Miles de millones de pesos

Concepto	2020*	2021 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2020 (4)	2021 (5)
FUNCIONAMIENTO	166,714	185,014	11.0	16.4	16.3
Gastos de personal	33,442	35,452	6.0	3.3	3.1
Adquisición de Bienes y Servicios	9,279	8,937	(3.7)	0.9	0.8
Transferencias	121,369	136,673	12.6	12.0	12.1
SGP	43,847	47,675	8.7	4.3	4.2
Pago de Mesadas Pensionales	40,966	42,493	3.7	4.0	3.7
Aseguramiento en Salud	18,268	22,011	20.5	1.8	1.9
Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones	3,689	3,950	7.1	0.4	0.3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2,391	3,061	28.0	0.2	0.3
Resto de transferencias	12,208	17,482	43.2	1.2	1.5
Gastos de Comercialización y Producción	1,409	2,386	69.3	0.1	0.2
Adquisición de Activos Financieros	391	515	31.7	0.0	0.0
Disminución de Pasivos	239	460	92.2	0.0	0.0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	584	593	1.5	0.1	0.1
DEUDA	53,614	75,898	41.6	5.3	6.7
INVERSIÓN	43,132	53,085	23.1	4.3	4.7
TOTAL	263,459	313,998	19.2	26.0	27.7
TOTAL SIN DEUDA	209,845	238,100	13.5	20.7	21.0

*2020 Apropiación a 30 de junio menos Emergencia COVID-19 y suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 3,9%, al pasar de \$42,7 billones en 2020 a \$44,4 billones en 2021. Las transferencias de ley se incrementan en 12,6%, al pasar de \$124, 4 billones en 2020 a \$136,7 billones en 2021.

Información detallada sobre el valor y composición de los ingresos y gastos que conforman este proyecto de ley se presenta en Anexo a este documento. En síntesis, las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$47,7 billones.
- Pensiones: \$42,5 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
- Aseguramiento en salud: \$22 billones.
- Otras transferencias para educación (Instituciones de Educación Superior Públicas, FOMAG): \$7 billones.

Honorables Congressistas:

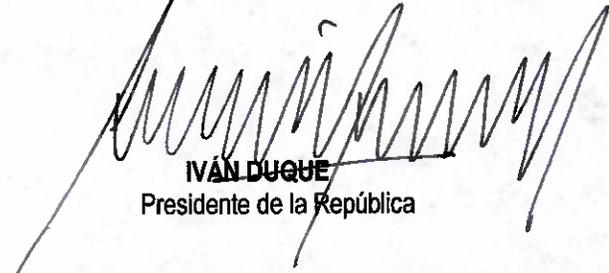
El Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el EOP, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Este es un presupuesto formulado en momentos difíciles para el país. Es un presupuesto fiscalmente responsable que busca restaurar las condiciones de vida de nuestra gente, especialmente la más afectada por el COVID-19, y la capacidad productiva de nuestras empresas. La propagación de la pandemia ha afectado el ingreso y el empleo de vastos sectores de nuestra población y ha llevado a la ruina a miles de pequeñas empresas. Ha destruido millones de puestos de trabajo y ha puesto en dificultades vitales a millones de familias colombianas.

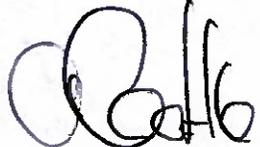
Para hacerle frente a esta situación hemos adoptado las medidas que las circunstancias aconsejan, muchas de las cuales se recogen en este proyecto. Con los recursos disponibles hemos buscado que cada peso gastado se destine a cubrir necesidades prioritarias. Hemos focalizado la asignación de los recursos, de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre la calidad de vida de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal en estos difíciles momentos.

Nuestro objetivo es poner nuevamente en marcha al país para retomar la hoja de ruta que le habíamos propuesto a los colombianos en el PND 2018-2022 y en la cual, por su importancia global, se buscaba avanzar también en el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de los ODS, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

Este es un presupuesto comprometido con el crecimiento económico y con la equidad social, en el marco de la legalidad. Busca impulsar la generación de empleo y crear condiciones propicias para erradicar la pobreza de nuestro país. Es una misión con la cual todos debemos comprometernos para construir un país más próspero y solidario para todos los colombianos. Le solicitamos respetuosamente a los honorables miembros del Honorable Congreso de la República se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, y lo acoja favorablemente.



IVÁN DUQUE
Presidente de la República



ALBERTO CARRASQUILLA
Ministro de Hacienda y Crédito Público



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



www.minhacienda.gov.co



Carrera 8 No. 6C-38
Bogotá D.C., Colombia
Código Postal 11711



(57) (1) 381 1700
01-8000-910071



atencioncliente@minhacienda.gov.co

Síguenos en nuestras redes



@minhacienda



Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Ministerio de Hacienda y Crédito Público



@minhacienda



Ministerio de Hacienda y Crédito Público

