

Documento CONPES

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



3962

META DE BALANCE PRIMARIO Y NIVEL DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) PARA 2020

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 12 de junio de 2019

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco
Ministra de Justicia y del Derecho

Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra de Trabajo

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Gloria Amparo Alonso Másmela
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Rafael Puyana Martínez-Villalba
Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña
Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la aprobación de la meta de superávit primario y nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) de 2020. Esta meta será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, consistente con el programa macroeconómico y las metas indicativas para los superávits primarios de las diez vigencias fiscales siguientes. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003¹, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

Clasificación: E60, E61.

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

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

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

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. CONSIDERACIONES GENERALES	7
2.1. Fundamentales de la economía	8
2.1.1. Estrategia de elevación del ahorro.....	9
3. CONTEXTO MACROECONÓMICO	14
3.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional.....	22
4. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2018-2019.....	24
4.1. Balance estructural del GNC 2018.....	24
4.2. Perspectivas fiscales para 2019	26
5. ESTRATEGIA FISCAL	32
5.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2020-2030	32
5.2. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2019-2030	35
5.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo.....	40
5.2.2. Proyección de gastos de mediano plazo	41
5.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad.....	43
5.4. Límites anuales de autorización para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociaciones público-privadas (APP).....	45
6. RECOMENDACIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	48

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Crecimiento promedio 2010-2019	21
Tabla 2. Balance estructural GNC, 2018.....	26
Tabla 3. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por sectores	28
Tabla 4. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por conceptos	29
Tabla 5. Balance estructural GNC, 2019.....	31
Tabla 6. Principales supuestos de proyección	38
Tabla 7. Balance fiscal del GNC, 2018-2030.....	39
Tabla 8. Proyección de gastos para 2020	43

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Senda de déficit total definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)	16
Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera	18
Gráfico 3. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años	19
Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana según el índice acumulado de crecimiento	20
Gráfico 5. Tasas de inversión	21
Gráfico 6. Deuda pública neta del Gobierno general en Latinoamérica	23
Gráfico 7. Balance fiscal del Gobierno general en Latinoamérica.....	24
Gráfico 8. Precio <i>spot</i> diario del petróleo de referencia Brent, 2019	30
Gráfico 9. Balance fiscal del SPC.....	33
Gráfico 10. Balance fiscal del Gobierno General	34
Gráfico 11. Deuda neta y balance primario del SPNF.....	35
Gráfico 12. Balance total del GNC, 2018-2030	36
Gráfico 13. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo	37
Gráfico 14. Ingresos del GNC, mediano plazo	40
Gráfico 15. Gastos del GNC, mediano plazo	41
Gráfico 16. Composición de la deuda neta del GNC	44
Gráfico 17. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía	45

Siglas y abreviaciones

APP	Asociación público privada
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CUN	Cuenta Única Nacional
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno nacional central
kbpd	Producción de petróleo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SPC	Sector público consolidado
SPF	Sector público financiero
SPNF	Sector público no financiero
USD	Dólares

1. INTRODUCCIÓN

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

El objetivo de este documento es presentar al CONPES la meta de superávit primario de mediano plazo de 2020, que será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2019.

El presente documento está compuesto por seis secciones principales, siendo esta introducción la primera de ellas. En la segunda sección se presentan las consideraciones generales para las proyecciones fiscales. En la tercera sección se presenta el contexto macroeconómico y la responsabilidad fiscal en un contexto internacional. En la cuarta sección se analizan los resultados fiscales para el Gobierno nacional central (GNC) en 2018 y 2019. En la quinta sección se presentan las estrategias fiscales del SPNF y del GNC. Finalmente, en la sexta sección se presentan las recomendaciones para el CONPES.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

Este programa plurianual refleja los resultados esperados del comportamiento de los fundamentales macroeconómicos y fiscales para el período 2019-2030. En este marco, el diseño de la estrategia fiscal tiene como objetivo la sostenibilidad de la deuda pública, así como las estrategias, objetivos y metas en materia de crecimiento, generación de empleo y reducción de la pobreza señalados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia pacto por la equidad*. El cumplimiento de estas disposiciones, los objetivos y metas del PND, cimentarán los pilares para lograr mayores niveles de inversión, crecimiento, empleo y equidad en condiciones de responsabilidad de las finanzas públicas

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

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

y así mantener la confianza de la comunidad nacional e internacional para continuar con el acceso a la financiación del mercado doméstico e internacional en condiciones favorables para el país.

La economía colombiana, al igual que la mayoría de las economías emergentes, aún siente los efectos de la caída en los precios de las materias primas. La caída en los precios del petróleo a partir de 2014, a pesar de periodos de recuperación, ha generado incertidumbre en las decisiones de inversión, el aplazamiento en el logro de las metas fiscales inicialmente previstas y un fuerte impacto sobre la cuenta corriente. Este evento se combinó con el impacto sobre la cuenta corriente, cuyo déficit aumentó de -3,3 % del PIB en 2013 a -5,2 % del PIB en 2014 y a -6,3 % del PIB en 2015. Esto implicó un ajuste gradual hasta alcanzar un déficit de -3,3% del PIB en 2017 y de -3,8% en 2018. Del mismo modo, en el frente fiscal, la reducción en los ingresos tributarios y de capital conllevaron a que el déficit aumentara de -2,4 % del PIB en 2014 a -3,0 % en 2015, a -4,0% en 2016, para posteriormente reducirse a -3,6% en 2017 y a -3,1% en 2018.

La corrección en los balances aún continúa, de tal manera que la proyección del déficit en la cuenta corriente se estima para 2019 en 4,1% y el déficit del Gobierno en 2,4%. Este ajuste ha estado acompañado del debilitamiento del peso, el cual se encontraba sobrevaluado como consecuencia del boom petrolero y con serios efectos sobre los sectores transables como la industria y la agricultura. La tasa de cambio se depreció en promedio en términos nominales en 10,5% anual desde 2014, y en términos reales 7,5% por año. La manera como se adelantó la transición del ajuste evitó que la economía entrara en recesión o en una contracción severa. A pesar de la magnitud del choque en los términos de intercambio, la economía creció 3,0 % en 2015, 2,1 % en 2016, 1,4 % en 2017 y 2,8 % en 2018. Para 2019, se estima un crecimiento de 3,6 %. Esta cifra está en línea con las estimaciones de agencias internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual muestra la consolidación de la recuperación.

2.1. Fundamentales de la economía

La propuesta del PND 2018-2022 es elevar el potencial de crecimiento de la economía a 4,0 % (actualmente es de 3,3 %). Esto permitirá la generación de 1,6 millones de empleos y sacar de la pobreza a 3 millones de personas. También, está alineada con la estrategia de elevar la inversión y aumentar la productividad de 0,67 % a 1,1 %.

Las metas establecidas serán el producto de una estrategia que combina el fortalecimiento del ahorro macroeconómico con la reducción de los costos de usar capital, la mejora en la regulación, la expansión y aprovechamiento de la revolución digital y una gestión pública eficiente. El énfasis de impulsar el crecimiento, fortaleciendo la inversión y la

capacidad productiva, será la base para culminar el proceso de ajuste. Esta estrategia va acompañada de un mayor emprendimiento, el despegue y consolidación de sectores nuevos, así como la mayor diversificación de la estructura productiva y las exportaciones.

2.1.1.Estrategia de elevación del ahorro

Fortalecimiento de los ingresos fiscales

La estrategia de fortalecimiento de los ingresos se alinea con los pilares de la legalidad, el emprendimiento y la equidad (Ley 1943 de 2018⁴). Dicha estrategia tiene como objetivo lograr una estructura tributaria más simple y amigable con la inversión, que a su vez cumpla con el propósito de garantizar los recursos necesarios para que el Estado brinde los bienes y servicios públicos para la población más pobre o en condiciones de vulnerabilidad. La Ley 1943 de 2018 permite el fortalecimiento de los mecanismos de administración tributaria para combatir y minimizar las prácticas de evasión, elusión y abuso tributario, que tanto afectan al fisco y a la sociedad.

La estrategia de fortalecimiento de los ingresos también contempla aspectos de armonización de la carga tributaria entre contribuyentes, en particular la de balancear las cargas entre personas naturales y jurídicas, dado que históricamente ha recaído principalmente sobre las empresas generadoras de empleo y de riqueza. De esta forma, la Ley 1943 de 2018 logra establecer un marco normativo para proveer las condiciones adecuadas para que las empresas nacionales se encuentren en mejores condiciones de fortalecimiento de la inversión y la productividad, para hacer frente a la competencia de un mercado mundial crecientemente integrado y altamente innovador. Adicionalmente, esta medida tiene como propósito garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo e impulsar el crecimiento económico, no obstante, ello deberá ir acompañado de medidas de contención del gasto y racionalización de este. Por esto, no basta con hacer solo el esfuerzo para solucionar cuellos de botella del sistema tributario, sino que se requiere de medidas para focalizar los subsidios en quienes realmente lo requieren. En este sentido, la Ley 1943 de 2018 y el PND 2018-2022, en su desarrollo, harán que los esfuerzos por mejorar la equidad y reducción de la pobreza sean el centro de las decisiones de gasto del Gobierno nacional.

De acuerdo con lo anterior, la equidad tributaria entre personas naturales y jurídicas y entre la carga tributaria impuesta por los diferentes niveles de la administración pública a las empresas, será la base para el emprendimiento y la legalidad para hacer de Colombia un país más productivo, más competitivo y con mayores niveles de formalización. También, para

⁴ Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

la creación de nuevas fuentes de generación de riqueza, como la "economía naranja", y para el aprovechamiento del potencial productivo del país en el campo, a través del impulso y diversificación de la agroindustria. El Gobierno nacional ha venido trabajando en la mejora del sistema tributario, para hacerlo, como lo señaló la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, un sistema más "equitativo horizontalmente, progresivo verticalmente y que promueva, en lugar de restringir, la inversión, el empleo y la competitividad empresarial".

En cumplimiento del pacto de equidad, con la expedición de la Ley 1943 de 2018 y las acciones que de allí se derivan en materia de la lucha contra la evasión y la elusión, se dispone de los recursos para asegurar el financiamiento necesario para cumplir con las metas sociales y de reducción de la pobreza señaladas en el PND 2018-2022.

Finalmente, adicional a las fuentes de ingreso tributario, el Gobierno nacional contará con una estrategia de optimización del manejo de los activos y empresas que son propiedad del Estado, con el fin de lograr la mayor rentabilidad de estos activos, para complementar los esfuerzos de mayores recaudos que generará la Ley 1943 de 2018. La destinación de una proporción de estos ingresos a proyectos de alta rentabilidad social y desarrollo fortalecerá la provisión de equidad de oportunidades para los colombianos.

Revisión, priorización y efectividad del gasto

La estrategia de ajuste del gasto público y de modernización de la administración pública como parte de la política de elevación del ahorro público, comprende los aspectos de: (i) racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y del sector productivo, financiados con recursos del presupuesto nacional; (ii) fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado, para reducir el impacto fiscal de las demandas contra el mismo; (iii) adopción de una política de reducción de los gastos de funcionamiento, ajenos a la misión de las entidades públicas, para lo cual el presidente de la República hará uso de las facultades específicas otorgadas por el Congreso en el plan de desarrollo para este fin; y (iv) promoción de medidas para garantizar un gasto público efectivo.

(i) Mejor asignación del gasto para los hogares y del sector productivo

El Gobierno hará esfuerzos para mejorar la regulación de la política y los procedimientos para la asignación del gasto para los hogares y el sector productivo, de manera tal que se tengan en cuenta los principios de pertinencia y prioridad de este.

El procedimiento para el otorgamiento de la asignación del gasto para los hogares y el sector productivo hará uso de la trazabilidad de la información de registros de los usuarios

que devengan apoyos del Estado en cualquiera de sus modalidades, y propenderá por una focalización adecuada de estos gastos.

Así mismo, se buscará fortalecer la asignación de recursos del Estado hacia los hogares y el sector productivo, enfocándolo en las personas o sectores que verdaderamente lo requieren y por el tiempo que lo necesiten, fijando criterios objetivos y superando las fallas del mercado en la definición del acceso y temporalidad de este. De esta forma, se propenderá por establecer un marco jurídico a la intervención del Estado en lo referente a transferencias de los recursos públicos hacia personas jurídicas o naturales, bajo los principios de equidad, solidaridad y eficiencia establecidos en la Constitución Política.

(ii) Fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado

El Estado ha registrado altos montos por concepto de contingencias debido a demandas de los particulares contra el Estado, las cuales se vuelven altamente onerosas por los costos de los intereses de mora e incentiva a que los litigios registren demoras más altas de lo normal. Estas contingencias se concentran en los temas laborales, de pensiones, demandas contra la fuerza pública, entre otras.

En este contexto, se requiere diseñar una estrategia que pondere la respuesta del Estado en función de su pertinencia y de su incidencia fiscal, y que promueva a que los procesos se adelanten con la debida agilidad y la debida coordinación con los entes de justicia y los órganos de control. Así mismo, emprender acciones para minimizar el costo fiscal de las tasas de interés del pasivo por sentencias y conciliaciones, a través de hacerlos explícitos, valorarlos y honrarlos con los mismos parámetros y tasas a los cuales el tesoro cumple con las obligaciones de la deuda pública. Las obligaciones adeudadas al sector de la salud, el magisterio y otras sentencias a cargo del Estado se harán explícitas y verificadas, según procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual, les garantizará a los proveedores la liquidez requerida para su operación, y al Estado le permitirá conocer la verdadera magnitud de dichas obligaciones.

(iii) Austeridad del gasto y modernización de la administración pública

La estrategia de racionalizar y modernizar la administración pública tiene como instrumento el ajuste de las contrataciones y gastos de personal que soportan áreas misionales. Existen algunas duplicidades y excesos de trámites que afectan la productividad y la competitividad de la economía, por lo que se requiere de la adopción de una estrategia que promueva las sinergias en las entidades del Estado, para aumentar su eficiencia y mejorar la atención al ciudadano. Dado lo anterior, se puede ahorrar en trámites que no son necesarios para el desempeño de las funciones esenciales del Estado, lo cual conllevará a

obtener ahorros y, en el mejor de los casos, a atender buena parte de estas demandas y solicitudes de los ciudadanos por la vía digital y automática. Estos ahorros, sumados a otras eficiencias, deberán ascender a los 1,2 billones de pesos por año durante el período 2019-2022.

Así mismo, el Gobierno se asegurará de que los objetivos para el cual son diseñadas las políticas públicas sean alcanzados al mínimo costo. Para conseguirlo, se implementarán metodologías que permitan asociar los costos incurridos y objetos de gasto de cada una de las políticas y programas con su resultado esperado. Este debe ser medible y permitir evaluar el éxito en la ejecución.

(iv) Promoción de medidas para garantizar un gasto público efectivo

Sistema integrado de gestión de riesgos fiscales

La experiencia muestra que los riesgos fiscales generan grandes diferencias entre la posición fiscal proyectada por el Gobierno y la real. Esas diferencias pueden derivar de (i) un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del Gobierno; (ii) choques exógenos de las finanzas públicas; o (iii) cambios endógenos en la configuración de la política fiscal (FMI, 2012). La adecuada gestión de riesgos fiscales permite prever mejor las implicaciones sobre la posición fiscal (la solvencia del Gobierno, la liquidez y las necesidades financieras) de la posible materialización de pasivos.

Colombia ha realizado múltiples esfuerzos en pro de la gestión de los riesgos fiscales. Sin embargo, en la actualidad esta no ha sido concebida como un sistema integrado de riesgos. Para tal fin, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos para la definición, operación y evaluación de un sistema de gestión de riesgos fiscales, que permita hacer una evaluación más completa e integrada de los posibles choques a las finanzas del Gobierno, y ampliar las herramientas disponibles para transferir, compartir o prever adecuadamente los riesgos.

Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia

Para consolidar la efectividad en el uso de recursos públicos, el Gobierno fortalecerá los mecanismos de transparencia económica. En el marco de estas acciones, se creó el Portal Central de Transparencia Económica⁵, el cual presentó avances significativos en la disponibilidad de informes a la ciudadanía de manera diaria y pormenorizada, sobre la ejecución del Presupuesto General de la Nación, permitiendo el acceso a los contratos y su

⁵ Disponible en <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

estado de ejecución. Incluso, se incorporó la información financiera del presupuesto del Sistema General de Regalías.

Gracias a este instrumento se logrará integrar gran parte de la información de la inversión pública, la cual, si bien está disponible, no está integrada, por lo que se requiere que estos sistemas sean interoperables para que la información pueda ser consultada y verificada por los usuarios. Esto supone la necesidad de la integración de los sistemas, que va más allá de los sistemas integrados de información financiera con que cuenta el sector público.

Reingeniería de la gestión de las finanzas publicas

El problema de la Hacienda Pública se ha entendido alrededor de los ingresos y gastos del Gobierno y el nivel de deuda. Ahora, las diferentes crisis han hecho necesaria la integración de los diferentes componentes de las finanzas públicas, teniendo en cuenta, además de las transacciones, las valorizaciones y los saldos, así como las operaciones de la deuda pública, que requieren del seguimiento a todas las entidades del Estado, y no solo aquellas donde el Gobierno tiene mayor responsabilidad. Así mismo, además de esta integración, se hará uso de las soluciones informáticas para generar información consistente, en línea y en tiempo real, sobre la gestión del Gobierno, disminuyendo costos de generación de datos.

Presupuesto orientado a resultados

Para ampliar la programación limitada hoy por fuente de financiación e insumos, el Gobierno nacional transitará hacia una presupuestación por programas para todos los tipos de gasto. Así mismo, se debe consolidar la implementación del clasificador por objeto de gasto, para mejorar la identificación económico-financiera del origen y uso de los recursos del presupuesto.

Modernización del tesoro publico

La administración eficiente de los recursos públicos se ha considerado una política pública por parte del Estado, apoyado en el principio presupuestal de unidad de caja. Bajo esta estrategia, el Gobierno nacional se ha comprometido con estructurar la administración de las operaciones de tesorería y de deuda, bajo el modelo de administración integral de activos y pasivos financieros. Gran parte de esta labor se ha desarrollado con el actual esquema de administración de Cuenta Única Nacional (CUN), liderado por el Tesoro Nacional. En este, las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación disponen de sus saldos de caja en la CUN para ejecutar su presupuesto, de tal forma que

todos los dineros recaudados son transferidos a la CUN en el Banco de la República y, en forma análoga, los egresos se transfieren desde esta cuenta hacia su beneficiario, conforme a las instrucciones de giro que los órganos ejecutores hayan dispuesto.

El modelo de CUN, diseñado para el manejo de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ha tenido grandes ahorros fiscales por cuenta de menores costos financieros, derivados de una menor contratación de deuda pública. Sumado a esto, los saldos disponibles se remuneran a tasas de mercado, con lo cual se genera un ingreso fiscal para la Nación, garantizando además el cubrimiento del costo de oportunidad del uso de esta liquidez transitoria para los casos en que este fondeo tenga que remunerarse a favor, como son los provenientes de recursos de la seguridad social y recaudos parafiscales.

Con el fin de avanzar en la administración eficiente de recursos públicos, se fortalecerá el modelo de negocio de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, iniciando por retomar su mandato constitucional de administrador del Tesoro Nacional, incrementando su cobertura y capacidad tecnológica. Para el efecto, se plantea adelantar las siguientes acciones:

1. Asignar al Tesoro Nacional la administración de todos los activos y pasivos financieros de la Nación de forma directa, y los activos financieros de los demás entes públicos por delegación de las entidades respectivas, convirtiéndose en un prestador de Servicios Financieros para el manejo de recursos públicos.
2. Reorganizar la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional bajo el concepto global de Tesoro Nacional, para ampliar sus funciones de administrador de activos y pasivos financieros de la Nación y de la prestación de servicios financieros a los órganos públicos de cualquier naturaleza. Para el efecto, se dotará a la Dirección de una estructura organizativa y tecnológica acorde con las necesidades del Sistema de Gestión Financiera.
3. Formulación de una Estrategia de Gestión Integral de mediano plazo de activos y pasivos financieros. Se establecerán los mecanismos institucionales adecuados para garantizar su aplicación.

3. CONTEXTO MACROECONÓMICO

De acuerdo con los principios y fundamentos para el manejo de las finanzas públicas señalados anteriormente, la estrategia fiscal diseñada para los próximos años se sustenta en los pilares de la responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las metas señaladas por la ley y los compromisos adquiridos en el PND 2018-2022. Los resultados proyectados para los próximos años contienen los estímulos a la inversión privada, un manejo óptimo de

los activos públicos y el compromiso con las metas sociales establecidas por Gobierno. Esto será la base para acentuar la confianza de los inversionistas y la comunidad internacional.

Como se señaló anteriormente, la economía pasó por una fuerte desaceleración entre 2014 y 2017, año en el cual se registró el crecimiento más bajo desde 2009: 1,4 %, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Sin embargo, en los últimos trimestres la economía se ha venido recuperando, de tal manera que el crecimiento de 2018 fue de 2,6 % y en el primer semestre del año en curso registró un crecimiento de 3,1 %. Las proyecciones de crecimiento para el año 2019 se estiman entre 3,3 % y 3,5 %, según agencias internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La meta del Gobierno señala que la economía deberá crecer 3,6 %.

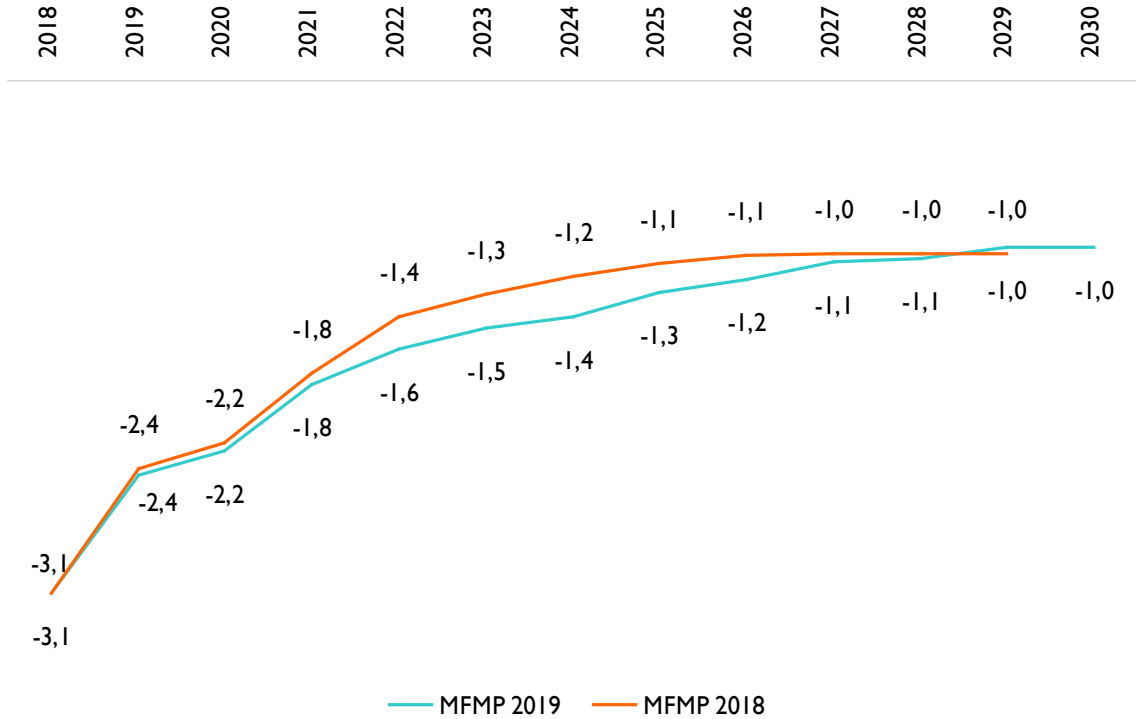
Estos pronósticos registran una recuperación de la confianza de los inversionistas y consumidores. El índice de confianza industrial se mantiene en niveles altos a pesar de que se redujo de 55,7 a 45,9 entre junio de 2018 y junio de 2019; así mismo, el índice de confianza comercial pasó de 30,7 a 27,8 en el mismo período. Según el informe *Evolución de la balanza de pagos y posición de inversión internacional* del primer trimestre del año en curso, presentado por el Banco de la República, la inversión extranjera directa (IED) aumentó de USD 5.847 millones a USD 7.273 millones en comparación con el primer trimestre de 2018. Los diferentes registros señalan la consolidación de la recuperación de la economía colombiana en los últimos trimestres.

En cuanto a los riesgos que enfrenta la economía colombiana, se identifican, en gran medida, los mismos que enfrentan las distintas economías del mundo, asociados con la profundización de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, y las decisiones de la Reserva Federal en cuanto a la modificación de las tasas de interés, dada la desaceleración en algunos índices, como el de crecimiento industrial. No obstante, existe un riesgo que puede afectar más economías como la colombiana, el cual tiene que ver con la volatilidad que vienen presentando los precios del petróleo y de las materias primas, así como el desempeño de las economías de América Latina, cuyo pronóstico ha sido recortado por las agencias internacionales.

A pesar de los avances logrados en los indicadores sociales a lo largo del presente siglo (entre los que se pueden citar la reducción pobreza y la desigualdad, la reducción del desempleo desde niveles de 15 % en 2001 a 10,1 % en el trimestre abril-junio de 2019), se requiere de un mayor compromiso por parte del Estado para consolidar y superar estos registros, y así continuar mejorando el bienestar de los colombianos. Esto implica un gran esfuerzo financiero y fiscal para financiar el gasto social y la inversión que, a su vez, requiere de esfuerzos en priorización y focalización para lograr mayor equidad y eficiencia en la

asignación y ejecución del gasto público. A pesar de las restricciones y la poca holgura fiscal en la coyuntura actual, el Gobierno está comprometido con los programas de primera infancia, mejoramiento de la educación y el mejoramiento de la calidad y del acceso a la salud en el régimen subsidiado, en línea con el cumplimiento de las metas fiscales de manera responsable.

Gráfico 1. Senda de déficit total definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (% del PIB)



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

El cumplimiento de las metas fiscales de manera responsable por parte del Gobierno ha sido valorada por las calificadoras de riesgo, las cuales han ratificado el grado de inversión de la economía colombiana, aunque, como es normal, han señalado factores de alerta asociados a la necesidad de mantener el impulso al crecimiento alcanzado en los últimos trimestres; a los requerimientos de modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para fortalecer el recaudo tributario, y la urgencia de mayores esfuerzos en la reducción del gasto público, principalmente en lo relacionado con subsidios que no han sido bien asignados y que deben ser focalizados de manera más eficiente para lograr un mayor impacto sobre la equidad. En este sentido, *Moody's* y *Fitch* mantuvieron la calificación dos escalones por encima del grado de inversión, mientras que, *S&P* la redujo de BBB a BBB-. Sin embargo, mientras que *Fitch* redujo la perspectiva de estable a negativa

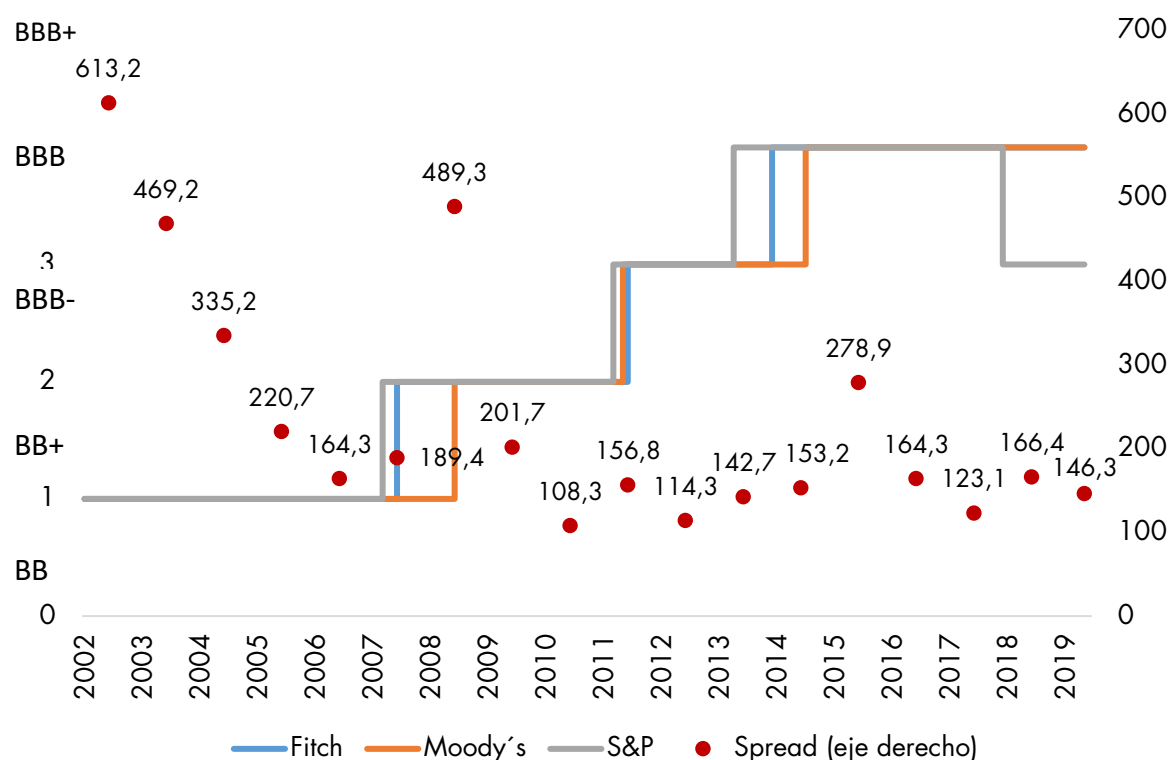
manteniendo la calificación en BBB en mayo de 2019, *Moody's* mejoró su perspectiva a estable en el mismo mes (Gráfico 2).

En este contexto, *Moody's* argumentó que la economía colombiana está bien posicionada para una recuperación sostenida en los próximos dos años, lo cual implicará una recuperación positiva en términos crediticios para el Gobierno de Colombia y las principales ciudades del país. La mayor demanda doméstica impulsará la actividad económica, respaldada por una mayor inversión privada y consumo, que compensará una menor contribución de gasto público ya que el Gobierno central avanza en la consolidación fiscal.

Por su parte, *Standard and Poor's* concluyó que la perspectiva estable refleja la expectativa de un fortalecimiento gradual de los perfiles fiscal y externo del país, y la expectativa de que la administración del presidente del nuevo Gobierno impulsará con éxito políticas necesarias para alcanzar un crecimiento económico más sólido. Con la Ley de Financiamiento, y con los ingresos adicionales generados por los mayores precios del petróleo, se podrá continuar con el proceso de estabilización de los niveles de deuda pública.

Finalmente, *Fitch* anotó que reconoció los esfuerzos y la seriedad de las instituciones colombianas, no obstante, prevé riesgos para la consolidación fiscal y la trayectoria de la deuda pública, así como el aumento del riesgo de desequilibrios externos. La calificadora espera que la reducción de los ingresos fiscales del Gobierno a partir de 2020, junto con los rígidos compromisos de gasto, dificulten el ajuste fiscal adicional necesario para estabilizar y luego reducir gradualmente la deuda como proporción del PIB.

Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera



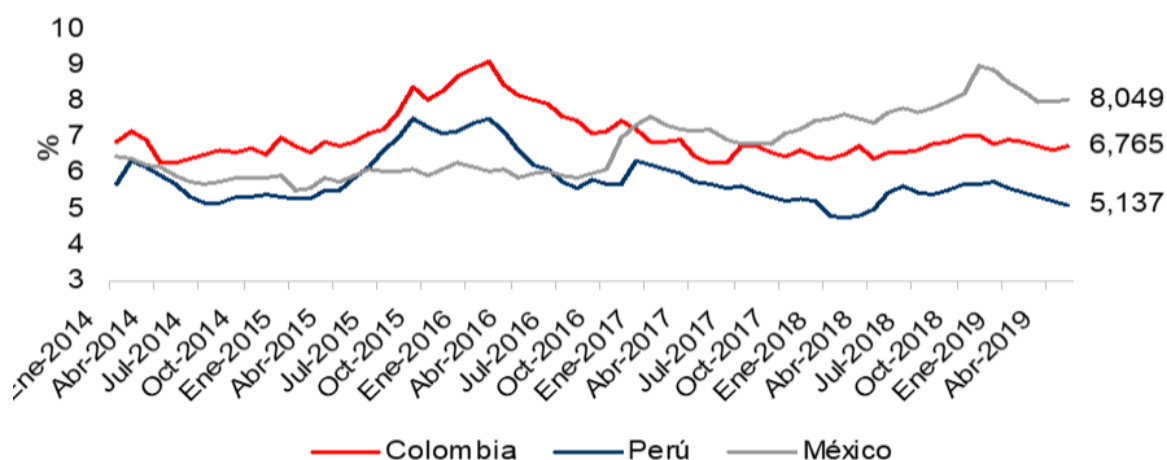
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

El Gráfico 2 muestra que desde 2002 la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua, pasando de BB a BBB entre 2002 y 2014. Esta calificación se mantuvo hasta 2017 por parte de *Standard and Poor's* y la bajó en diciembre de 2017 de BBB a BBB-; en tanto que *Fitch* y *Moody's* la mantuvieron. Gracias a esto, el costo del financiamiento se mantiene en niveles relativamente bajos. El *spread* de los títulos de deuda pública externa colombiana se ha venido reduciendo. En particular, para un bono de diez años, el *spread* disminuyó en 236 puntos básicos en los últimos años, al pasar de 895 puntos básicos en diciembre de 2015 a 660 puntos básicos en junio de 2019.

De esta forma, no solo las agencias, sino que también los inversionistas confían en el desempeño de la economía colombiana y sus instituciones. Esto se refleja en el descenso sistemático de las tasas de interés a las cuales se coloca la deuda colombiana en los mercados internacionales (Gráfico 3). Unos y otros reconocen la seriedad y responsabilidad de las instituciones fiscales y macroeconómicas, y confían en la recuperación del crecimiento

y en la capacidad de las autoridades para continuar con el ajuste fiscal. Como premio a esa credibilidad, a que Colombia ha mantenido una senda de ajuste fiscal responsable y a que el crecimiento de la economía sigue consolidándose, lo cual es vital para ayudar a consolidar el ajuste fiscal, las calificadoras continúan dando un concepto favorable sobre las instituciones y la economía colombiana.

Gráfico 3. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años



Fuente: DGPM a partir de información de *Bloomberg* (2019).

Como consecuencia de la caída en los precios del petróleo, la economía ha crecido por debajo de su nivel potencial, lo cual se reflejó en los balances de cuenta corriente y fiscal. Con el fin de no incurrir en una mayor desaceleración de la economía, las autoridades optaron en su momento por distribuir el ajuste entre reducción de gasto, fortalecimiento de los ingresos no petroleros y mayor endeudamiento por cuenta del mayor déficit autorizado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal. Esta manera de distribuir el ajuste permitió lograr que el crecimiento de la economía siempre fuera positivo, lo cual evitó que el mercado de trabajo fuera impactado de manera significativa.

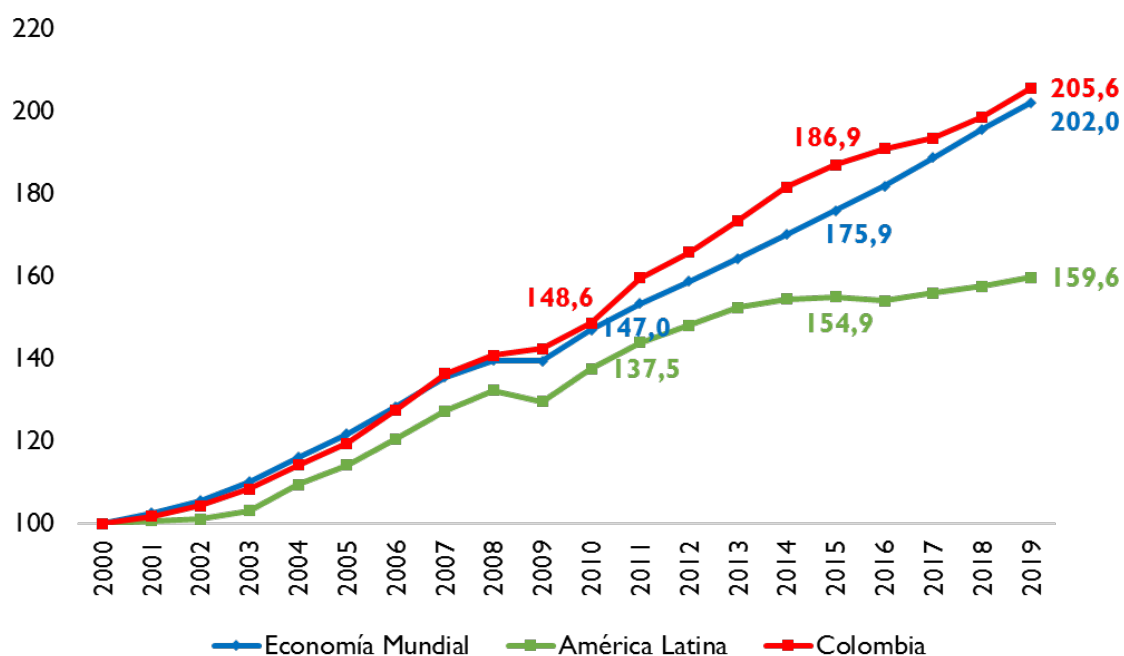
A pesar del intento de promover una mayor diversificación de la economía, impulsada por un mayor crecimiento de la industria y la agricultura y algunos servicios, este solo comienza a consolidarse con la aprobación de la Ley de Financiamiento, que como se señaló anteriormente, redujo el costo de uso del capital y generó estímulos directos para impulsar a sectores de la *economía naranja* y la agroindustria.

Si bien la economía colombiana redujo su crecimiento del 4,7 % en 2014, a 3,0 % en 2015, a 2,1 % en 2016 y a 1,4 % en 2017, el crecimiento acumulado desde el año 2000

da cuenta de que la economía colombiana ha crecido en promedio más que la economía mundial y que la latinoamericana (Gráfico 4).

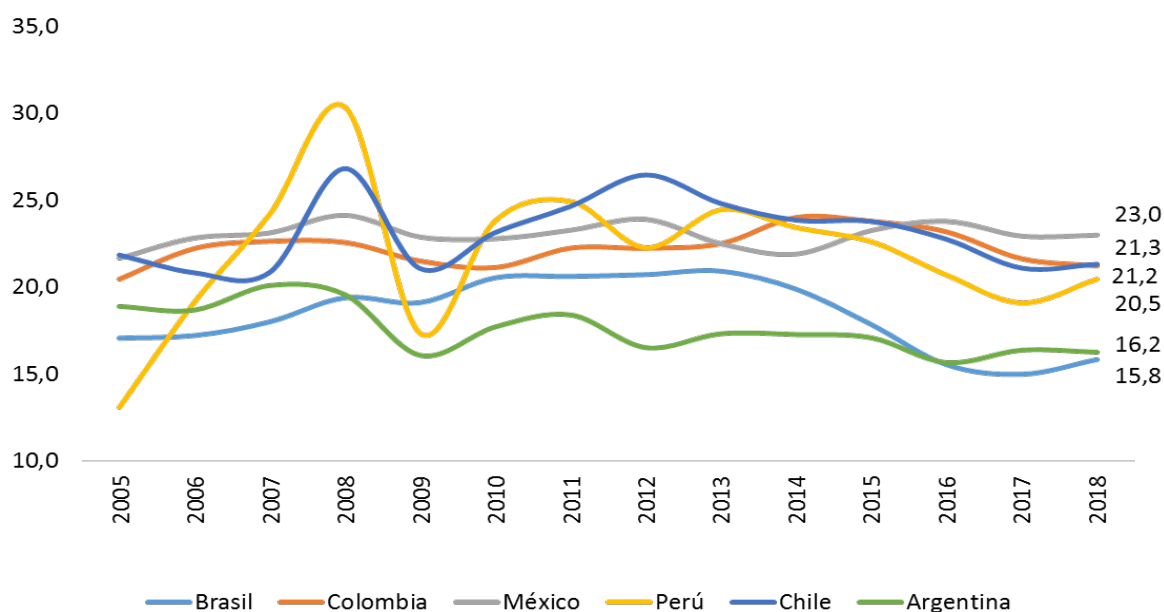
Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana según el índice acumulado de crecimiento

(variación acumulada del PIB real. Año base 2000=100)



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

Gráfico 5. Tasas de inversión
(porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de información de Institutos de Estadística del FMI (2019).

Por otra parte, la economía colombiana cuenta con el segundo mayor crecimiento promedio de la región para el período 2010-2019 (incluyendo la última proyección del FMI) después de Perú. Así mismo, durante este período, el crecimiento de la economía fue el segundo más estable después de México, dados los resultados de la desviación estándar (Tabla 1).

Tabla 1. Crecimiento promedio 2010-2019

País	Crecimiento promedio del PIB (%)	Crecimiento promedio del PIB per cápita (%)	Desviación estándar del crecimiento
Argentina	1,5	0,3	4,18
Brasil	1,4	0,6	3,28
Chile	3,6	2,5	1,79
Colombia	3,8	2,6	1,67
México	2,8	1,7	1,14
Perú	4,7	3,5	1,94

Fuente: FMI (2019).

La gestión fiscal, después del choque de los precios del petróleo, tuvo como ejes la reducción del gasto público, tanto en inversión como en funcionamiento (principalmente en servicios personales que decrecieron en -0,1 % del PIB), y la inversión, que se redujo de 3,2 % del PIB en 2013 a 1,5 % del PIB en 2018. No obstante, el ajuste en la tasa de cambio mencionado anteriormente, junto con un incremento en el déficit fiscal en aplicación del ajuste cíclico de la regla fiscal, dio lugar a que la deuda pública neta a cargo del Gobierno Nacional Central (GNC) aumentara de 34,6 % a 48,0 % del PIB entre 2013 y 2018.

Esta estrategia, si bien le permitió al Gobierno nacional generar el espacio fiscal para que el ajuste en los balances no indujera una mayor desaceleración de la economía, y le permitiera financiar los programas de gasto social e inversión, dejó en evidencia la necesidad de continuar el ajuste por la vía de estimular el crecimiento de la economía con mayor inversión y productividad, complementado con un ajuste en el gasto público. La fortaleza de continuar de esta forma el ajuste es su efectividad en lograr reducir más rápido la deuda como proporción del PIB, como consecuencia del mayor crecimiento de la economía, con el apoyo de la iniciativa del sector privado. No obstante, se requiere de un ajuste en el gasto de funcionamiento a través de la modernización de la administración pública, de mejores criterios para priorizar la inversión, de la mejora en la asignación de los subsidios a cargo del presupuesto nacional y de la mejor asignación y ejecución de los recursos de regalías.

De esta manera, el Gobierno proyecta consolidar de manera estructural las cuentas fiscales de la Nación para los próximos años. En este esfuerzo, se incorporan los recursos petroleros, producto del nuevo escenario de precios y producción, los mayores ingresos no petroleros, aprobados por el Congreso de la República en la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento) y los menores pagos de intereses, producto del menor crecimiento de la deuda.

3.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

De acuerdo con la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de América Latina y el Caribe en 2018 se situó en 1,0 %. Este resultado es el más bajo de todas las regiones, dado que las economías avanzadas crecieron 2,2 % y la economía mundial creció 3,6 %, impulsada, al igual que en las últimas décadas, por el crecimiento de las economías emergentes como China e India, que alcanzaron niveles de 6,6 % y 7,1 %, respectivamente. El bajo crecimiento de América Latina estuvo acompañado de una alta polarización política y mayores presiones fiscales que se han traducido en mayores niveles de deuda (mayor déficit), y elevación del desempleo y la pobreza.

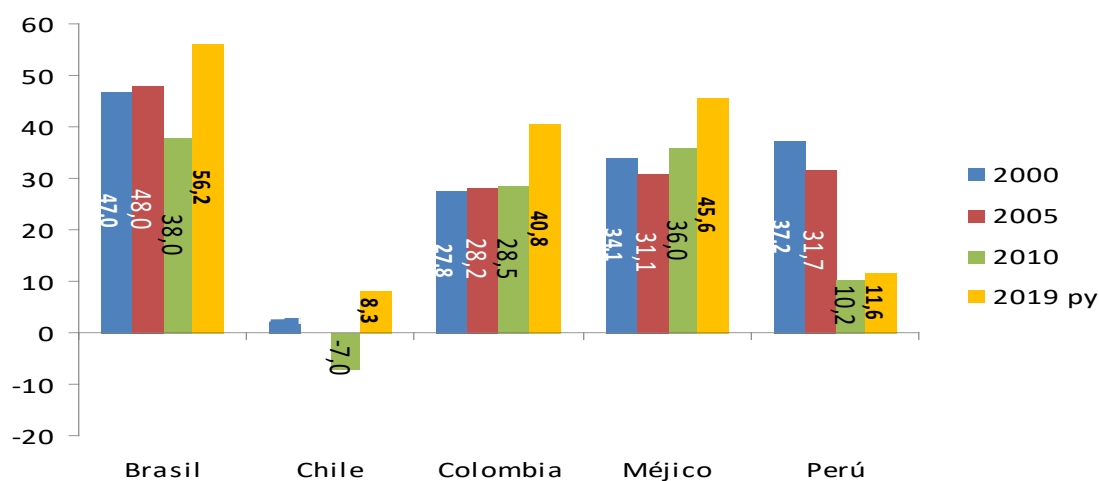
El mayor costo de la deuda implicó menores niveles de inversión y ajustes en tasas de cambio, en respuesta a los choques externos. Según la Comisión Económica para América

Latina y el Caribe (Cepal), los niveles de pobreza y pobreza extrema siguen en aumento, por cuenta del bajo crecimiento en el ingreso y la débil respuesta del estatal, debido a la estrechez fiscal y la lentitud de los ajustes en las finanzas públicas. En 2014, el 28,5 % de la población de la región estaba en situación de pobreza (164 millones de personas), porcentaje que ascendió a 30,7 % en 2016 (184 millones de personas), y en 2018 se situó en 29,6 % (equivalente a 182 millones de personas), nivel en el cual se mantuvo estable. La pobreza extrema, aumentó del 8,2 % en 2014 al 10,2 % en 2018, lo que significó un aumento de 17 millones de personas en extrema pobreza, al pasar de 46 a 63 millones de personas.

Colombia no fue la excepción. La deuda neta del GNC aumentó de 34,6 % del PIB en 2013 a 51,5 % en 2019. Este aumento de la deuda se explica en un 21,0 % por la depreciación del peso frente al dólar en 2014, en un 57 % en 2016 y en un 23,8 % en 2019. El nivel de deuda de Colombia fue inferior al de Brasil y México, pero superior al de Chile y Perú.

El desempeño fiscal de Colombia se puede considerar como satisfactorio, teniendo en cuenta los incrementos de la deuda en Brasil, Chile, Perú y México (Gráfico 6). Las mayores presiones fiscales, expresadas en mayores niveles de deuda y de déficit fiscal, muestran que la posición de Colombia estuvo alrededor del promedio de la región, siendo inferior a los niveles exhibidos por Brasil y México, pero superior a los de Chile y Perú, de manera consistente con los *spreads* de la deuda pública.

Gráfico 6. Deuda pública neta del Gobierno general en Latinoamérica
(porcentaje del PIB)

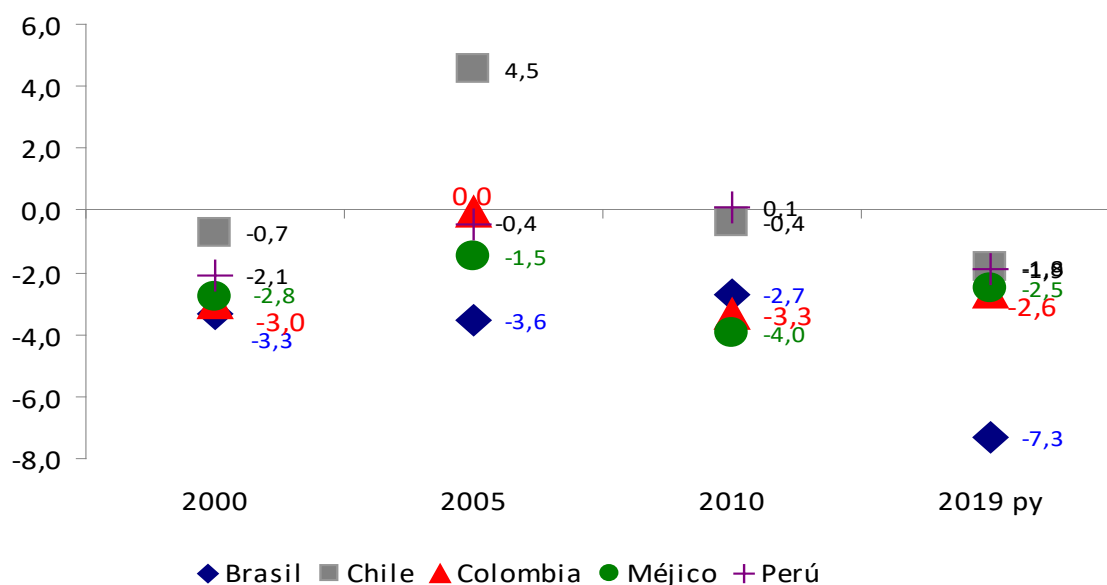


Fuente: FMI a partir de información de *World Economic Outlook* (2018).

Nota: La información presentada para el año 2019 corresponde a proyecciones del FMI.

El déficit en 2019, según proyecciones del FMI de los países en mención, indica que Colombia tiene un desbalance inferior al de Brasil, similar al de México y Perú, pero superior al de Chile. De esta forma, Colombia, presentó un buen desempeño, teniendo en cuenta que su déficit converge a la mediana mundial (Gráfico 7).

Gráfico 7. Balance fiscal del Gobierno general en Latinoamérica
(porcentaje del PIB)



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

Nota: La información presentada para el año 2019 corresponde a proyecciones del FMI.

4. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2018-2019

4.1. Balance estructural del GNC 2018

Al cierre de 2018, el déficit estructural mantuvo la senda decreciente definida por la ley y se ubicó en 1,9 % del PIB, inferior al déficit estructural observado el año 2017. El balance total se ubicó en -3,1 % del PIB (30.316 mil millones de pesos), como resultado de un balance cíclico de -1,2 % del PIB (19.017 mil millones de pesos). Este balance total se calcula como la diferencia entre los gastos totales y el recaudo total de ingresos (Tabla 2). Dentro de este resultado, para la vigencia de 2018, no se contemplaron programas contra cíclicos de gasto⁶.

⁶ De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1473 de 2011:

En 2018, el resultado del balance cíclico correspondió a las brechas de ingresos producto de la diferencia entre el nivel del PIB potencial y el nivel del PIB observado estimado para 2018, así como la diferencia entre el precio promedio del petróleo Brent y la proyección de largo plazo en 2017⁷.

De esta forma, el componente cíclico negativo del ingreso fue equivalente a 11.299 mil millones de pesos (-1,2 % del PIB), derivado de un PIB real inferior al potencial en ese año y un diferencial observado entre el precio promedio observado para el petróleo Brent y la proyección de largo plazo para 2017. La brecha del producto fue de -3,9 %⁸ en ese año, mientras que la diferencia observada en los precios del petróleo spot y largo plazo fue igual a USD -15,1 en 2017. Esta diferencia dio lugar a un ingreso cíclico total de -11.299 mil millones de pesos, lo cual produjo que el ingreso total efectivo de 149.292 mil millones de pesos fuera inferior al ingreso estructural de 160.591 mil millones de pesos (16,5 % del PIB).

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos de 15.761 mil millones de pesos (1,6 % del PIB), los cuales se obtendrían en ausencia de ciclos de precios del petróleo, y de ingresos no energéticos de 144.830 mil millones de pesos (14,8 % del PIB), que se recibirían si el PIB se encontrara en su nivel potencial. Este último incluye fuentes tributarias no petroleras, ingresos no tributarios, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol.

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

⁷ Para la estimación del balance cíclico asociado al sector petrolero, se tienen en cuenta sus variables observadas y proyectadas en la vigencia anterior.

⁸ Esta estimación de la brecha del producto es consistente con el PIB potencial estimado por el Grupo Técnico de PIB Potencial en 2018 y con el nivel del PIB observado de 2018 estimado por el DANE en febrero 2019.

Tabla 2. Balance estructural GNC, 2018

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
1. Ingresos totales	149.292	15,3
1.1. Ingresos estructurales	160.591	16,5
1.1.1. No energéticos	144.830	14,8
1.1.2. Energéticos	15.761	1,6
1.2 Ingresos cíclicos	-11.299	-1,2
1.2.1 No energéticos	-5.047	-0,5
1.2.2. Energéticos	-6.251	-0,6
2. Gastos totales^(a)	179.608	18,4
2.1. Gasto estructural	179.608	18,4
2.2. Gasto contra cíclico	0	0,0
Déficit total (1 - 2)	-30.316	-3,1
Déficit estructural (1.1 - 2.1)	-19.017	-1,9
Déficit cíclico (1.2 - 2.2)	-11.299	-1,2

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

Notas: ^(a) Valores proyectados.

De acuerdo con lo anterior, el déficit estructural de -1,9 % del PIB se obtiene como la diferencia entre los ingresos y los gastos estructurales. Con ello se resalta que el déficit estructural observado al cierre de 2018 fue menor al reportado en 2017 y cumple la meta puntual estipulada en la Ley 1473 de 2011, con lo cual se da estricto cumplimiento a la regla fiscal.

Dentro de las principales contingencias que afectaron los resultados fiscales y el desempeño de la economía en 2018, se destacan la recuperación de los precios del petróleo registrada especialmente en el segundo semestre del año 2018, el mayor crecimiento del consumo (3,9 %), y la recuperación de la inversión (3,5 % al finalizar el cuarto trimestre del año).

4.2. Perspectivas fiscales para 2019

Para la vigencia de 2019, se proyecta un crecimiento de la economía de 3,6 %; superior al registrado en 2018, cuando fue 2,6 %. Esta consolidación de la recuperación es consistente con una proyección de inflación de 3,2 %, en línea con la meta señalada por el Banco de la República. En el primer trimestre del año, la economía creció en 2,8 %, explicado por el buen desempeño de sectores como minas y canteras que después de un desempeño negativo durante varios años, creció en 5,3 %; actividades financieras y de seguros (5,5 %);

industria manufacturera (2,9 %); comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida, que registró un crecimiento de 4,0 %; información y comunicaciones (3,9 %); actividades profesionales y científicas (3,0 %); y administración pública y defensa (3,3 %). Solamente registraron un crecimiento inferior al 2,8 % registrado para el total de la economía, los sectores agricultura (1,4 %), principalmente por las caídas en la producción de café (2 % al pasar de 3,4 millones de sacos entre enero y marzo de 2018 a 3,3 millones de sacos en el mismo periodo de 2019); en segundo lugar actividades artísticas y de entretenimiento (2,1 %); en tanto que el único sector donde se presentó un crecimiento negativo fue el de construcción de edificaciones (-8,8 %) y los servicios asociados a este sector (-5,9 %); por el contrario la construcción de obras civiles y de infraestructura registraron un crecimiento de 8,5 %.

El desempeño fiscal para 2019 se caracteriza por un mayor dinamismo de los ingresos tributarios y de capital debido al mayor crecimiento previsto para la economía; a la entrada en vigor de la Ley de Financiamiento y a los mayores ingresos de capital, gracias a los mayores dividendos generados por Ecopetrol debido a la recuperación de los precios del petróleo en la segunda parte del año 2018 y el plan de enajenaciones que adelantará el Gobierno. En lo corrido del año, el precio promedio del petróleo ha sido de USD 66,46⁹, referencia Brent. Adicionalmente, se destacan los siguientes hechos en esta fase de recuperación de la economía (i) por el lado de la demanda, el crecimiento en el primer trimestre de 2019 estuvo impulsado por la demanda interna con un crecimiento de 3,2 %, donde el consumo de los hogares fue de 4,0 % y el consumo público del 2,6 %. Por su parte, la inversión creció 2,8 %; las exportaciones 3,6 % en términos reales, mientras las importaciones se expandieron en 13,7 %; (ii) la inflación a mayo fue 3,31 %, en línea con la meta del Banco de la República para el presente año y (iii) no obstante, el desempleo aún registra una tasa anualizada a abril de 10,0 %, superior en 0,6 puntos a la registrada un año atrás.

El mayor dinamismo de la economía hace prever que el crecimiento para 2019 será de 3,6 %, como se señaló anteriormente estimulado principalmente por los sectores de minas y canteras, servicios financieros e industria y el comercio y construcción de las obras civiles, impulsadas por la ejecución de los recursos de regalías (Tabla 3).

⁹ Con corte al 11 de junio de 2019.

Tabla 3. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por sectores

Sector	Variación anual (%)		Participación (%)	Contribución (pp)
	2018	2019^(a)		
Agropecuario	2,1	2,4	6,3	0,2
Minería	-0,2	3,4	5,7	0,2
Industria manufacturera	1,8	3,2	11,2	0,4
Suministro de electricidad, gas y agua	2,7	4,0	3,3	0,1
Construcción	0,8	-0,1	6,5	0,0
Comercio, transporte y hoteles	3,3	4,4	17,7	0,8
Información y comunicaciones	3,0	4,3	2,9	0,1
Actividades financieras	3,3	6,1	4,3	0,3
Actividades inmobiliarias	2,0	3,3	8,7	0,3
Actividades profesionales	5,0	4,3	6,9	0,3
Administración pública	4,2	4,0	14,9	0,6
Arte, entretenimiento y recreación	1,7	3,5	2,4	0,1
Impuestos	2,3	3,3	9,3	0,3
PIB total	2,6	3,6	100	3,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2018).

pp: puntos porcentuales.

Nota: ^(a) Valores proyectados.

Por el lado de la demanda, el principal motor en 2019 será el consumo, cuyo crecimiento se estima en 4,3 %, jalonado por el consumo de los hogares cuyo crecimiento será de 4,3 % y el crecimiento del consumo del Gobierno, el cual se estima en 4,2 %. La formación bruta de capital tendrá un crecimiento de 6,3 %, debido al mayor crecimiento de las obras civiles, maquinaria y equipo (Tabla 4).

Tabla 4. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por conceptos

Concepto	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (pp)
	2018	2019 ^(a)		
PIB	2,6	3,6	100,0	3,6
Consumo total	4,0	4,3	83,7	3,6
Hogares	3,6	4,3	68,5	3,0
Gobierno	5,6	4,2	15,2	0,6
Formación bruta de capital	3,5	6,3	21,2	1,3
Demanda final interna	3,9	5,0	104,9	5,2
Exportaciones	3,9	4,0	15,9	0,6
Importaciones	7,9	9,5	20,8	-2,0

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

pp: puntos porcentuales.

Nota: ^(a) Valores proyectados.

En el frente externo, la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha venido dando argumentos para que las agencias internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE entre otras, reduzcan los pronósticos de crecimiento para este y el próximo año. La postura de la Reserva Federal luego de los últimos datos económicos hace prever que decidan reducir las tasas de interés de intervención entre 25 y 50 puntos básicos. La proyección de crecimiento para la economía mundial según el último reporte del FMI para este año es de 3,3 %; para las grandes economías 1,8 %; para los Estados Unidos 2,3 % y para la zona del Euro 1,3 %. Por su parte, estiman que China e India tendrán un crecimiento de 6,3 % y 7,3 % respectivamente. América Latina, según el informe, solo crecerá 1,4 %, donde Brasil y México solo se expandirán 2,1 % y 1,6 %, haciendo la salvedad de que la proyección de Brasil seguramente será recortada en virtud de que en el primer trimestre solo creció 0,5 %. Colombia, Perú y Chile cuentan con los mayores pronósticos para el año en curso en la región, ya que según esta entidad se esperan crecimientos de 3,5 %, 3,9 % y 3,4 %, respectivamente.

Como resultado del comportamiento de los precios del petróleo durante el 2019, se observa un diferencial de USD 1 por barril entre el precio observado en lo corrido del año¹⁰ y la proyección para 2019, USD 66,5 por barril y USD 65,5 por barril, respectivamente (Gráfico 8). De acuerdo con el comportamiento observado en 2019, el precio promedio

¹⁰ Con corte del 11 de junio de 2019.

mínimo para el resto del año debe ser de USD 64,7 por barril para que el supuesto del MFMP sea válido.

Gráfico 8. Precio *spot* diario del petróleo de referencia Brent, 2019



Fuente: Dirección de Estudios Económicos del DNP (2019), a partir de información de EIA (2019).

La recuperación de los precios del crudo en 2018, en términos del balance fiscal, se traduce en un ciclo energético positivo de 0,1 % del PIB en 2019. Este ciclo se explica por un diferencial de USD 5,7 entre el precio de largo plazo y el observado, superior al proyectado en el MFMP 2018¹¹. Por otro lado, a pesar de la aceleración de la economía, esta aún se encuentra creciendo por debajo de su potencial, por lo que aún se presenta un ciclo negativo -3.886 mil millones de pesos (-0,4 % del PIB), producto de 1,5 billones por efecto de recuperación de los precios del petróleo, un componente negativo de -5.292 miles de millones, -0,5 % del PIB, por cuenta de la pérdida de ingresos tributarios debido a que la economía crece por debajo de su potencial (Tabla 5).

¹¹ Estimado en 0,06 % del PIB.

Tabla 5. Balance estructural GNC, 2019

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
1. Ingresos totales	172.570	16,6
1.1. Ingresos estructurales	176.376	16,9
1.1.1. No energéticos	166.315	16,0
1.1.2. Energéticos	10.061	1,0
1.2. Ingresos cíclicos	-3.806	-0,4
1.2.1. No energéticos	-5.292	-0,5
1.2.2. Energéticos	1.486	0,1
2. Gastos totales	197.505	19,0
2.1. Gasto estructural	192.297	18,5
2.2. Gasto contra cíclico	0	0,0
2.3. Choque migratorio	5.208	0,5
Balance total (1 - 2)	-24.935	-2,4
Balance estructural (1.1 - 2.1)	-15.921	-1,5
Balance cíclico (1.2 - 2.2)	-3.806	-0,4
Choque migratorio	-5.208	-0,5

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

En la Tabla 5 se muestra el balance estructural del GNC estimado para 2019. Se resaltan los siguientes resultados que son consistentes con el estricto cumplimiento de la regla fiscal, y con las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal en lo relativo al balance cíclico y el ajuste en el déficit recomendado debido a los efectos del choque migratorio: (i) el nivel de gasto de 197.505 mil millones de pesos (19,0 % del PIB), proporcionalmente superior al observado en 2018 (18,4 % del PIB); (ii) los ingresos totales por 172.570 mil millones de pesos (16,6 % del PIB); (iii) el déficit total se reducirá a 2,4 % del PIB, correspondiente a 24.935 mil millones de pesos (inferior en 0,7 puntos porcentuales del PIB al observado en 2018); (iv) el ciclo negativo de 3.806 mil millones (-0,4 % del PIB); (v) el incremento en el déficit en 0,5 % del PIB basado en los efectos fiscales del choque migratorio de Venezuela; y (vi) el déficit estructural de 15.291 mil millones de pesos (1,5 % del PIB).

El diseño de la regla fiscal facilitó una transición del ajuste macroeconómico en Colombia luego del choque en los precios del petróleo y del deterioro de los términos de intercambio durante el período 2014-2018. Con el aumento del déficit permitido por dicha regla, se pudo apoyar la actividad económica, proteger el empleo y atender el gasto social, no obstante la deuda neta del GNC aumentó de 34,6 % del PIB en 2013 a 48,0 % del PIB

en 2018. Lo anterior implicó cambiar la estrategia del ajuste, la cual estimula la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía acompañado de un ajuste en gasto y en los subsidios en particular, para hacer menos onerosa esta carga y lograr una corrección en los balances de cuenta corriente y fiscal en los próximos años.

La estrategia que se adopta esta soportada en la Ley de Financiamiento y en el PND 2018-2022, gracias a esta propuesta el país podrá de manera continuar reduciendo la pobreza de manera sostenible, elevar el potencial de crecimiento de 3,3 % a 4,1 %, y elevar sus tasas de inversión, aumentar el crecimiento de la productividad de 0,67 a 1,1. Estas metas harán que la pobreza se reduzca a niveles del 22 %; sacar 2 millones de personas de la pobreza extrema y generar 1,6 millones de empleos.

Esta estrategia que se promueve combina los estímulos al crecimiento con un ajuste fiscal responsable para generar un círculo virtuoso entre crecimiento, generación de empleo, reducción de la pobreza y reducción de la deuda pública a niveles del 37,2 % del PIB.

5. ESTRATEGIA FISCAL

5.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2020-2030

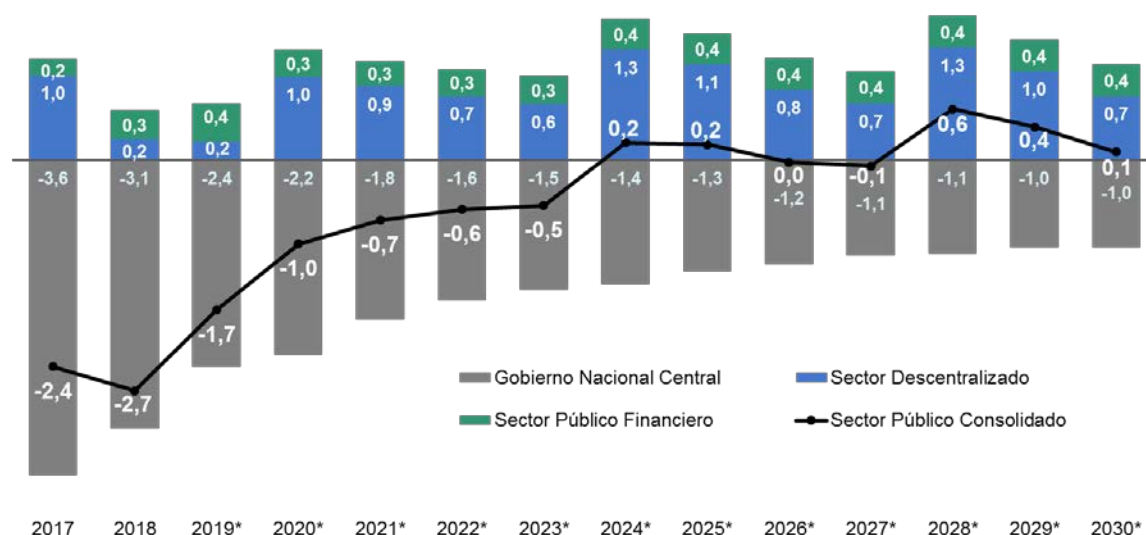
El sector público consolidado (SPC) abarca el SPNF y el Sector Público Financiero (SPF). El SPNF incluye el GNC y el sector descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Por su parte, el SPF está conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).

De esta forma, el déficit del SPC pasará de -2,7 % del PIB en 2018 a -1,7 % del PIB en 2019 y a -1,0% del PIB en 2020. Dado lo anterior, se registra una recuperación sostenida hasta lograr un superávit de 0,2 % del PIB en el año 2024. Este superávit alcanzará su valor de 0,6 % del PIB en 2028 y cerrará en 0,1 % del PIB al finalizar el año 2030 (Gráfico 9).

Se estima que el balance del SPC en 2024 sea superavitario, doce años después del último superávit registrado de 0,3 % del PIB en 2012, primer año de las administraciones regionales y previo a la caída en los precios del petróleo.

El resultado del balance del SPC en 2019 (-1,7 % del PIB), se explica por un déficit de 2,4 % del PIB en el GNC, un superávit de 0,2 % del PIB del sector descentralizado, lo cual, da como resultado un déficit de -2,2 % del PIB en el SPNF. Así mismo, el SPF arrojará un superávit de 0,4 % del PIB (Gráfico 9), lo que consolidará la reducción del déficit fiscal del SPC en 0,9 puntos porcentuales del PIB entre 2018 y 2019.

Gráfico 9. Balance fiscal del SPC
(porcentaje del PIB)

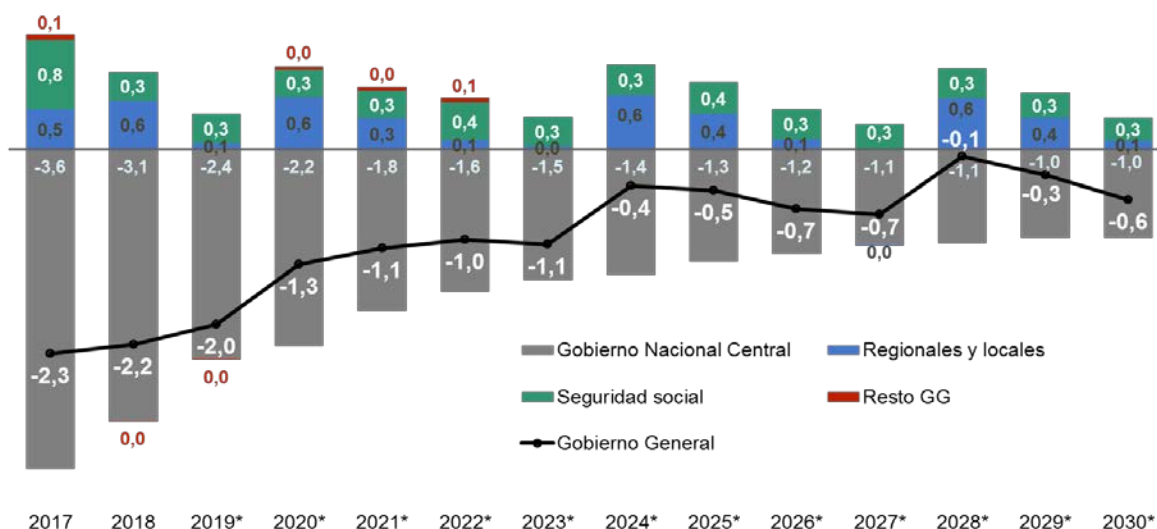


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

En la vigencia de 2019, el balance del SPC presentará una mejora de 0,9 puntos porcentuales del PIB respecto a 2018, por cuenta del menor déficit en el balance del GNC de 0,7 puntos porcentuales del PIB, fundamentalmente. Los balances de la seguridad social y del sector descentralizado se mantienen en 0,3 % y 0,2 % del PIB respectivamente, con respecto al resultado de 2018 (Gráfico 9 y Gráfico 10). En el sector de seguridad social se mantiene el proceso de desacumulación de recursos para ser utilizado en proyectos de inversión del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) para aquellas entidades territoriales que ya cuentan con ahorros equivalentes al 125 % de su cálculo actuarial para cumplir con sus obligaciones pensionales. Sin embargo, se espera que dichos retiros disminuyan en función de menores giros a las entidades de salud y menores solicitudes de los fondos de educación.

El desempeño del balance del SPC contiene hacia adelante el ciclo político de las administraciones regionales. De esta forma, para los años 2020, 2024 y 2028 se registran superávits de 0,6 % del PIB en el sector de regionales y locales, pues esos son los años en los cuales se inician los nuevos períodos de gobierno en estas entidades (Gráfico 10). En contraste, en los años 2019, 2023 y 2027 se presentan deterioros de los balances como consecuencia del fin del periodo del mandato constitucional de dichas administraciones (Gráfico 10), lo que trae típicamente como consecuencia una aceleración considerable de la inversión, deteriorando el balance fiscal.

Gráfico 10. Balance fiscal del Gobierno General
(porcentaje del PIB)



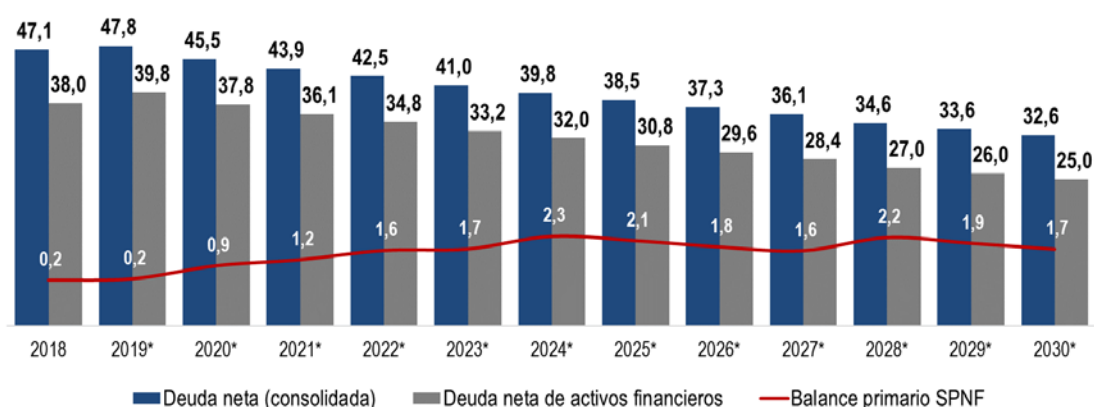
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

En este sentido, la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá la reducción de la deuda neta (consolidada) del SPNF desde un nivel de 47,8 % del PIB en 2019, a 32,6 % del PIB en 2030 (Gráfico 11). La deuda neta del SPNF presenta una reducción sostenida a partir de la vigencia 2019, gracias a que el superávit primario de 2019 es de 0,2 % del PIB, en 2020 aumenta a 0,9 % del PIB. A partir del próximo año, este superávit oscila entre 1,2 % y 2,3 % del PIB.

En la vigencia 2020, el nivel de deuda neta (consolidada) del SPNF proyectado es de 45,5 % del PIB y es consistente con una meta de superávit primario de 0,9 % del PIB. Este nivel es inferior al 47,8 % del PIB registrado en 2019 y se explica por el menor déficit del GNC, principalmente.

Es importante destacar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF es producto del mayor crecimiento de la economía, gracias al impulso que tendrá la inversión por cuenta de los estímulos de la Ley de Financiamiento, los recursos sostenibles para inversión impulsados por el Sistema General de Regalías (SGR), los esfuerzos del Gobierno Nacional en la reducción del gasto y la adopción de acciones para modernizar la administración pública.

Gráfico 11. Deuda neta y balance primario del SPNF
(porcentaje del PIB)



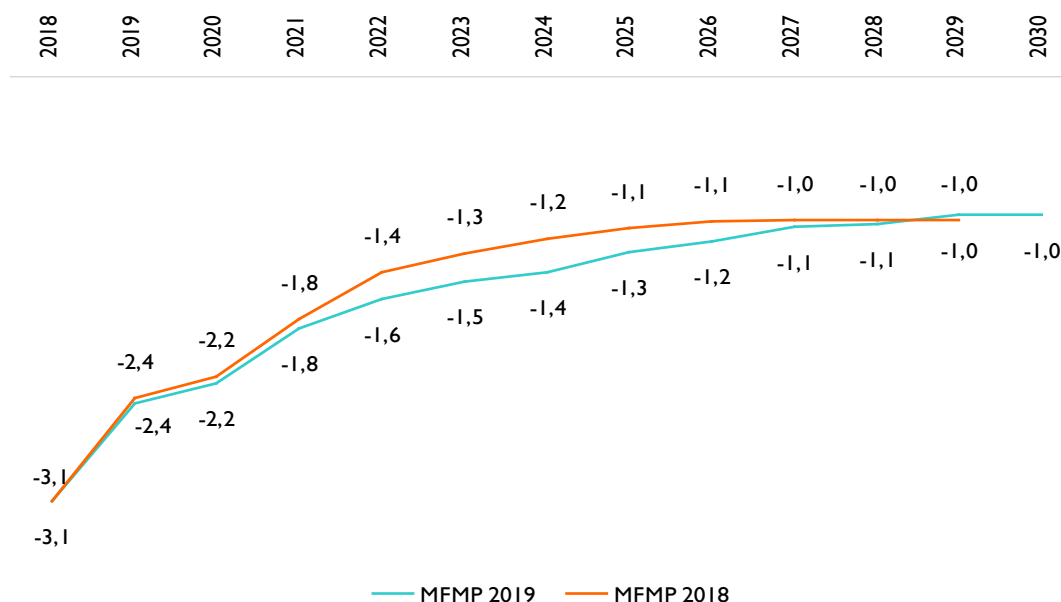
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

5.2. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central, 2019-2030

La estrategia de mediano plazo del GNC para los próximos diez años está alineada con los supuestos macroeconómicos proyectados en este documento, los cuales reflejan el desempeño de la economía nacional, las proyecciones del comportamiento de la economía mundial, así como la dinámica de los precios del petróleo, la inflación y el tipo de cambio. La estrategia es consistente con un descenso gradual tanto del déficit total como de la deuda pública, que en el caso del déficit converge a -1,0 % del PIB en 2029 y en el caso de la deuda alcanza en 2030 niveles similares a los observados en 2013, antes de la caída en los precios del petróleo.

Como se muestra en el Gráfico 12, la senda de déficit total definida para la vigencia de 2019 presenta una reducción de 0,7 puntos porcentuales del PIB respecto a 2018, y de 0,2 puntos porcentuales del PIB en 2020 respecto a 2019; posteriormente se presentan ajustes graduales hasta lograr un déficit de -1,0 % del PIB en 2029.

Gráfico 12. Balance total del GNC, 2018-2030
(porcentaje del PIB)

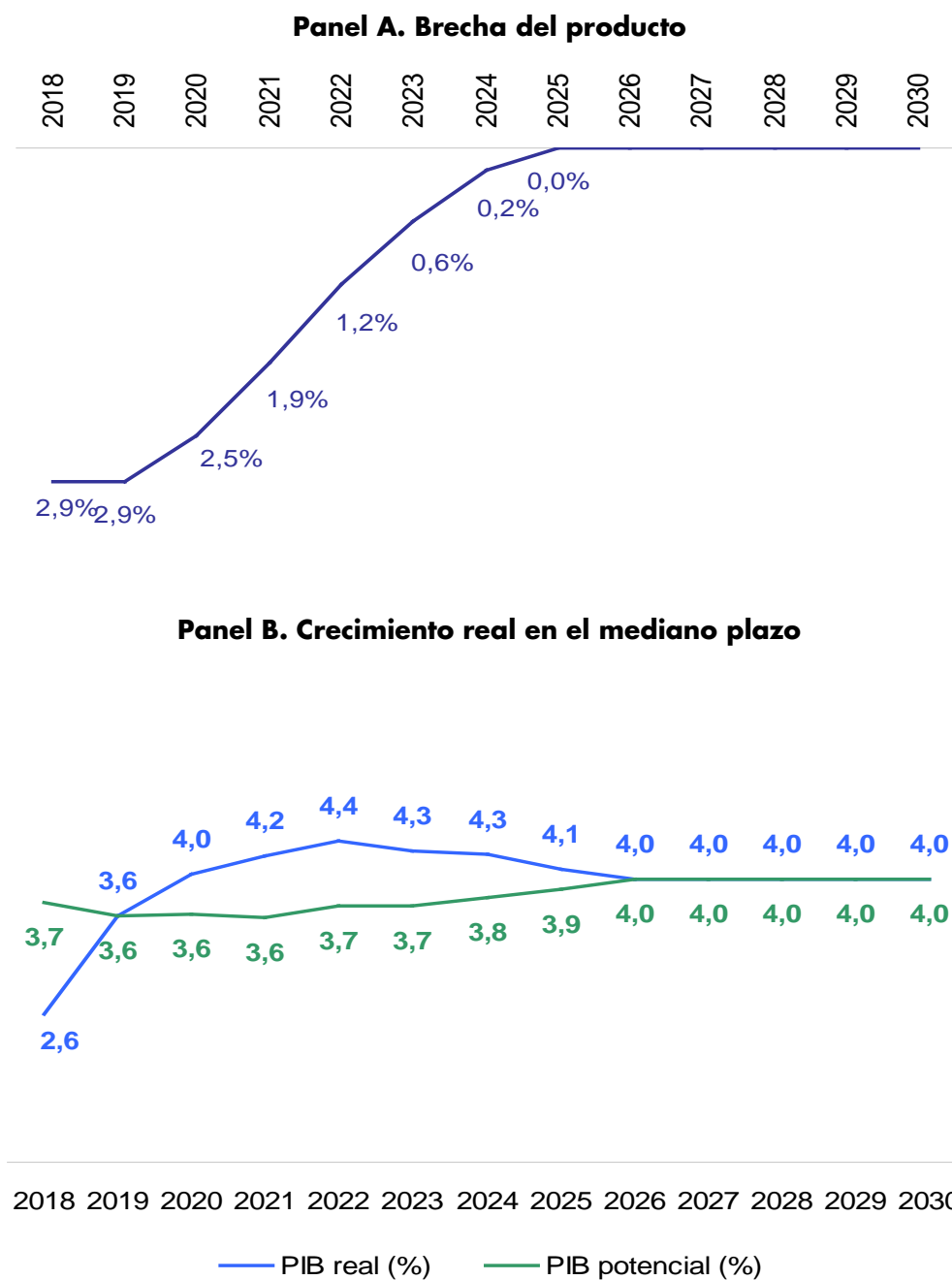


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

El balance proyectado parte de un crecimiento real de la economía de 2,6 % para 2018 y 3,6 % para 2019, aumentando sistemáticamente hasta el año 2022, cuando el crecimiento máximo sea de 4,4 %. Esta tasa luego se desacelera ligeramente hasta alcanzar el crecimiento potencial o de largo plazo fijado en 4,0 % a partir del año 2026, estimado por el Gobierno en el PND.

De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 13, y considerando que se estima que en 2018 la economía tenía una brecha del producto de -2,9 %, la diferencia entre el crecimiento proyectado y el crecimiento potencial da lugar a un progresivo cierre de esta brecha a partir de 2020, en la medida en la que el crecimiento observado es mayor al potencial. Posteriormente, se estima que el crecimiento potencial de la economía es similar al crecimiento observado y la brecha igual a cero.

Gráfico 13. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo



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

En el frente externo, se espera un incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones en dólares para el mediano plazo, consistente con: (i) el crecimiento real esperado de la economía, y (ii) una leve apreciación en el año 2020 de 1,3 %, debido a los

mayores precios del petróleo. Posteriormente se prevé una depreciación de 1,6 % anual hasta el año 2030, un nivel relativamente estable en línea con el desempeño de los precios del petróleo, los cuales se asumen para la referencia Brent en USD 70 por barril.

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 6, el precio para la referencia Brent se estima en USD 65,5 por barril en 2019, USD 67,5 para 2020 y USD 70 a partir de 2021. Esta senda supone que en 2019 el precio del crudo de la canasta colombiana alcanzará los USD 58,4 por barril, aumentará a USD 60,4 por barril en 2020, para ascender hasta USD 62,9 por barril hasta 2030.

Para la producción de crudo, se fija una senda moderadamente decreciente para el mediano plazo. La estimación se basa en los supuestos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y pasa de 880 kbpd en 2019 a 862 kbpd en 2020, para finalizar en 618 kbpd en 2030.

Tabla 6. Principales supuestos de proyección

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio spot (Brent USD)	Precio spot (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2016	2,1	4,0	(11,6)	(16,9)	45,1	35,7	886
2017	1,4	3,2	16,4	2,3	54,7	47,4	854
2018	2,6	3,7	11,7	12,2	71,7	63,5	865
2019	3,6	3,6	0,4	6,0	65,5	58,4	880
2020	4,0	3,6	6,0	6,5	67,5	60,4	862
2021	4,2	3,6	5,6	5,0	70,0	62,9	855
2022	4,4	3,7	4,5	4,8	70,0	62,9	857
2023	4,3	3,7	3,8	4,5	70,0	62,9	843
2024	4,3	3,8	2,8	4,4	70,0	62,9	813
2025	4,1	3,9	3,6	4,3	70,0	62,9	798
2026	4,0	4,0	2,2	4,1	70,0	62,9	727
2027	4,0	4,0	3,4	4,1	70,0	62,9	690
2028	4,0	4,0	3,8	4,0	70,0	62,9	656
2029	4,0	4,0	4,8	4,0	70,0	62,9	645
2030	4,0	4,0	4,8	4,1	70,0	62,9	618

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

La estrategia fiscal de mediano plazo del Gobierno se basa en un ajuste progresivo de las finanzas públicas, que busca que, a partir de 2019, el Gobierno obtenga un superávit primario y así logre reducir la deuda pública para asegurar la sostenibilidad fiscal. En particular, la programación fiscal del GNC se basa en alcanzar un superávit primario permanente de 1,0 % del PIB a partir de 2021. De esta manera, el superávit primario alcanzaría 0,6 % del PIB en 2019, 0,7 % del PIB en 2020 y 1,0 % del PIB a partir de 2021 (Tabla 7).

En este escenario, los niveles de ingresos proyectados son consistentes con su comportamiento inercial, así como con los efectos de las políticas implementadas por el Gobierno con el fin de aumentar sus ingresos. Dentro de estos, se destacan principalmente los diversos efectos de la Ley de Financiamiento sobre los ingresos tributarios en el mediano plazo, la implementación de la factura electrónica y el plan de enajenaciones que se adelantará entre 2019 y 2022. Finalmente, de manera consistente con las metas de déficit y el nivel de ingresos proyectados, se obtiene la senda de gasto, dado el espacio fiscal disponible, que tiene implícita una reducción gradual del mismo durante la próxima década, consistente con los efectos de la estrategia adelantada por el Gobierno de reducir el tamaño del Estado, volver el gasto más eficiente y focalizarlo mejor.

Tabla 7. Balance fiscal del GNC, 2018-2030

(porcentaje del PIB)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ingreso Total	15,3	16,6	16,5	16,5	16,4	16,3	16,2	16,0	16,0	15,9	15,8	15,8	15,7
Tributarios	13,9	14,3	14,2	14,3	14,7	14,8	14,7	14,6	14,6	14,6	14,5	14,5	14,5
DIAN	13,8	14,2	14,2	14,2	14,6	14,7	14,7	14,6	14,5	14,5	14,4	14,4	14,4
No DIAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
No tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de capital	1,2	2,1	2,0	2,0	1,6	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Gasto Total	18,4	19,0	18,7	18,4	18,1	17,8	17,6	17,3	17,2	17,0	16,9	16,8	16,7
Intereses	2,8	3,0	3,0	2,8	2,7	2,5	2,5	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Funcionamiento + inversión	15,6	16,0	15,7	15,5	15,4	15,2	15,1	15,0	14,9	14,9	14,8	14,7	14,7
Préstamo Neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	-0,3	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Balance Total	-3,1	-2,4	-2,2	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0

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

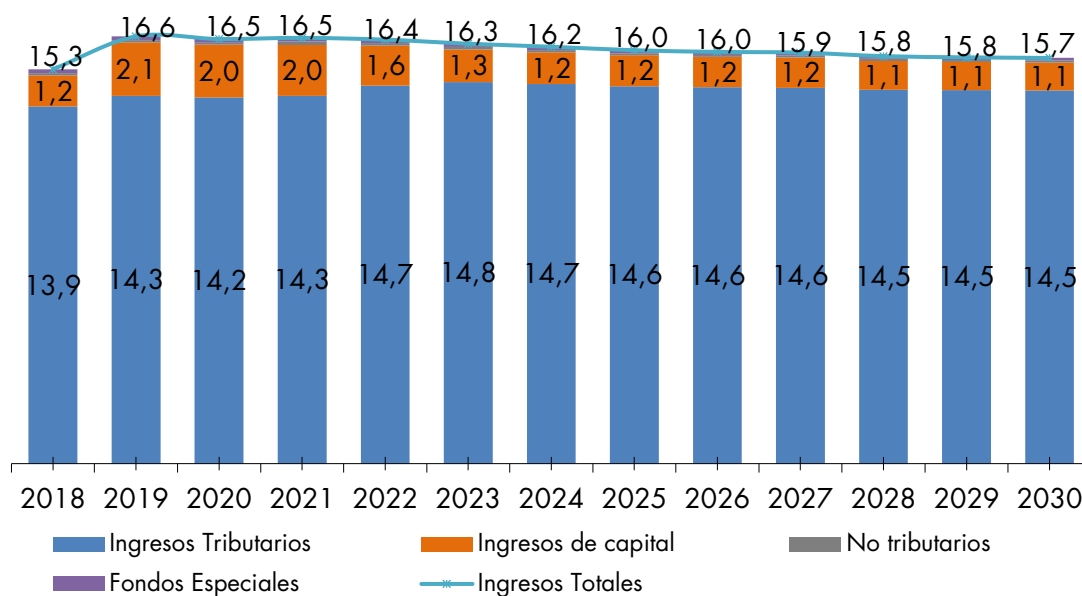
Notas: se supone préstamo neto igual a cero pesos a partir de 2019.

5.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo

Para el período 2019-2030, la proyección de los ingresos de la Nación se inicia con una participación de 16,6 % del PIB en 2019; desciende ligeramente a 16,5 % en 2020 y se mantiene en este nivel hasta 2021. A partir de allí, desciende hasta 16,0 % del PIB en 2026, y termina en 15,7 % en 2030. Este comportamiento se explica por una parte por el mayor crecimiento de la economía impulsada por los estímulos a la inversión otorgados por la Ley de Financiamiento, no obstante, su efecto comienza a moderarse después de 2023 hasta alcanzar el 4,0 % a partir del año 2026. En segundo lugar, porque los ingresos de capital descienden gradualmente hasta llegar a 1,1 % en el 2030, por cuenta del descenso en la producción petrolera según los supuestos de producción y precios del petróleo incorporados en el escenario (Gráfico 14). Adicionalmente, para el periodo 2019-2022, los recursos de capital incorporan los ingresos obtenidos por medio del plan de enajenaciones que adelantará el Gobierno.

Por otro lado, en las proyecciones de los ingresos tributarios internos no petroleros, se contemplan los efectos de los beneficios para impulsar los nuevos sectores de economía naranja y agroecológicos; la menor tarifa de renta que tendrán que pagar las empresas gracias a la expedición de la Ley de Financiamiento, el impacto de las medidas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y los efectos en mayor recaudo por cuenta de la modernización de la DIAN y la implementación de la factura electrónica.

**Gráfico 14. Ingresos del GNC, mediano plazo
(porcentaje del PIB)**



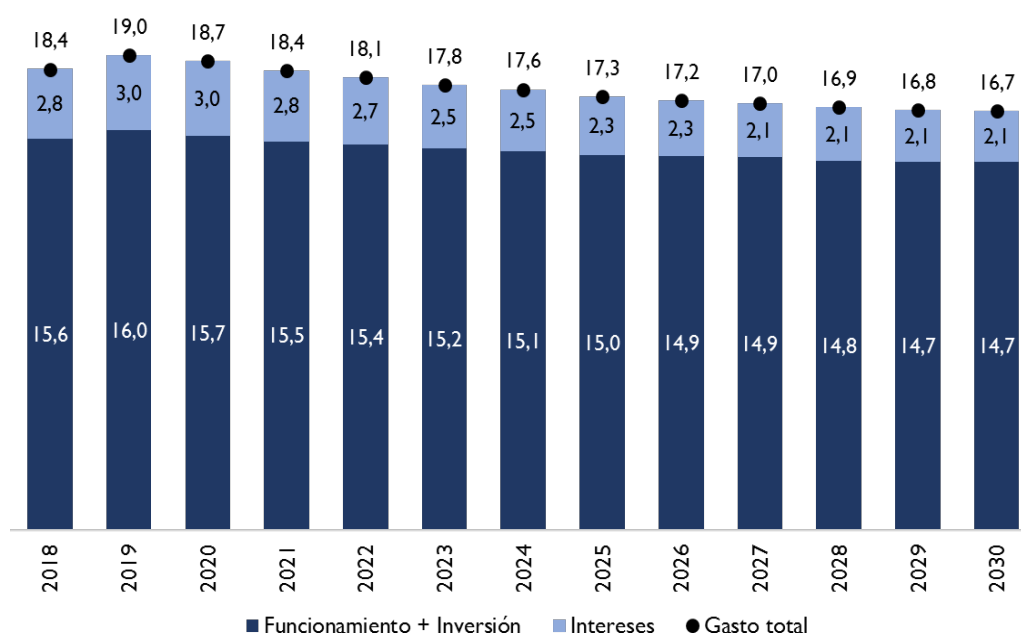
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

Con este nivel de ingresos, se proyecta financiar un gasto de funcionamiento e inversión, que presenta una reducción gradual desde 15,7 % del PIB en 2020 hasta 14,7 % en 2030 (Gráfico 15). Este nivel de gasto es consistente con la meta de gasto que se ha fijado el Gobierno nacional, el cual tendrá una senda gradualmente descendente desde -2,2 % del PIB en 2020 hasta -1,0 % del PIB en 2029.

5.2.2. Proyección de gastos de mediano plazo

Las proyecciones de gasto del mediano plazo indican que el gasto total en 2020 será de 18,7 % del PIB y tendrá una tendencia levemente decreciente hasta 2030, cuando alcanzará una tasa de 16,7 % del PIB. El descenso en el gasto se explica por el menor pago de intereses, el cual disminuye desde 3,0 % del PIB en 2020 hasta 2,1 % del PIB en 2030, cuya senda es consistente con la reducción de la deuda del GNC. Como se señaló anteriormente, el gasto de funcionamiento e inversión se reduce desde 15,7 % del PIB hasta 14,7 % en el 2030, por cuenta del plan de modernización de la administración pública previsto por el Gobierno en el PND (Gráfico 15). Este plan se complementará con la mejora en la eficiencia y la mejor focalización de los subsidios a cargo del Estado.

Gráfico 15. Gastos del GNC, mediano plazo
(porcentaje del PIB)



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

El gasto comprende la financiación de las necesidades y obligaciones principales del Gobierno nacional, tales como el gasto en intereses, servicios personales, adquisición de bienes y servicios, transferencias y los compromisos de inversión. Las proyecciones de servicios personales suponen aumentos salariales austeros, muy cercanos a la inflación y congelación de las nóminas de personal. A futuro, la adquisición de bienes y servicios debe contemplar el rediseño de entidades, y procesos en las entidades del Gobierno. La estimación de mediano plazo del gasto en transferencias incluye una mejor focalización de los subsidios a cargo del Gobierno, como es el caso en particular del régimen subsidiado en salud, en el cual se contemplan subsidios parciales a las personas con capacidad de pago.

Los gastos de inversión contemplan las vigencias futuras aprobadas, al igual que la presupuestación de los recursos propios que recaudan las entidades y además, criterios para mejorar la priorización y focalización de los diferentes programas de mayor incidencia en las metas sociales establecidas en el PND.

A pesar de las restricciones, la senda de gasto acá proyectada contempla la financiación de los compromisos de gasto social, aquellos asociados a los acuerdos de paz, incluyendo las víctimas, al tiempo en que se confieren recursos para la descentralización en los sectores de salud, educación y agua potable estipulados en la Constitución Política de Colombia. Así mismo, se cumple con la totalidad de los compromisos de pensiones reconocidos por Colpensiones, Fuerza Pública, Magisterio, Fondo de Pensiones Públicas, entre otros y se incluye el apoyo al programa de adulto mayor.

La senda de gasto proyectada cumple con el pago de las novedades que se presentan en el pago de sentencias y conciliaciones para la Nación, al igual que las obligaciones corrientes de salud, infancia y los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Se cumple con los programas de financiación a los jóvenes con altos puntajes que ingresan a la educación superior y los compromisos asumidos por el presente Gobierno con los estudiantes de las universidades públicas.

En síntesis, el desempeño de los ingresos y la gestión de los gastos en el GNC darán lugar a un déficit de -2,2 % del PIB en el año 2020, el cual es consistente con un superávit primario de 0,7 % del PIB. Este superávit primario es un logro importante, puesto que significa consolidar el resultado de 0,6 % previsto para 2019. Además, este escenario es consistente con una reducción gradual del déficit fiscal total, a -1,0 % del PIB en 2029, el cual está alineado con un superávit primario de 1,0 % del PIB a partir de 2021.

Tabla 8. Proyección de gastos para 2020

Concepto	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	cierre	MFMP ^(a)	MFMP ^(a)	cierre	MFMP ^(a)	MFMP ^(a)
	(Miles de millones de pesos)			(Porcentaje del PIB)		
Gasto total	179.608	197.505	208.875	18,4	19,0	18,7
Intereses	27.474	31.104	33.414	2,8	3,0	3,0
Funcionamiento + Inversión	152.401	166.401	175.461	15,6	16,0	15,7
Préstamo neto	-267	0	0	0,0	0,0	0,0

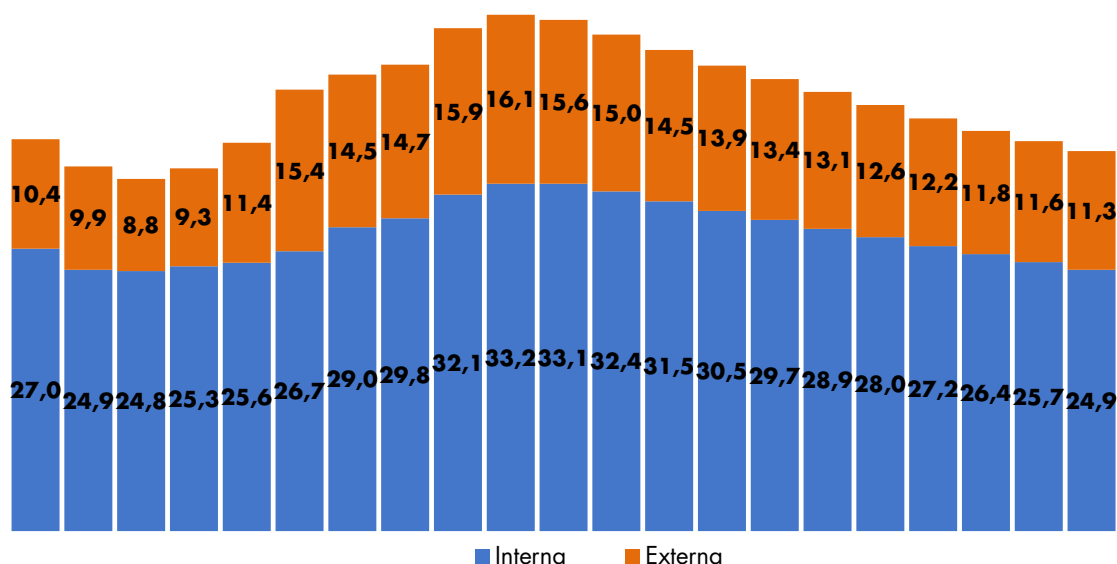
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

Nota: ^(a) Cifras proyectadas.

5.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad

La evolución de la senda de la deuda del GNC se aproxima al balance entre ingresos y gastos en el mediano plazo. La obtención de superávits primarios por parte del GNC a partir de 2019, junto con la estabilidad proyectada en las distintas variables macroeconómicas, son fundamentales en permitir que se obtenga una senda sostenida de reducción de la deuda pública en el mediano plazo, que asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas. De acuerdo con la senda del balance fiscal total y primario del GNC, la deuda bruta se reduce entre 2019 y 2020 de 51,5 % a 49,9 % del PIB. Este nivel de deuda se reduce gradualmente hasta el año 2030 cuando llegará a representar el 37,2 % del PIB, un nivel similar al observado en 2013, antes de la caída en los precios del petróleo. Se proyecta que se observará una reducción similar en la deuda neta de activos financieros. Al analizar la composición por tipo de moneda de la deuda neta, se observa que la deuda externa a cargo del GNC se reducirá a partir de 2020 de 15,6 % a 11,3 % del PIB en el 2030 (Gráfico 16).

Gráfico 16. Composición de la deuda neta del GNC
(Porcentaje del PIB)

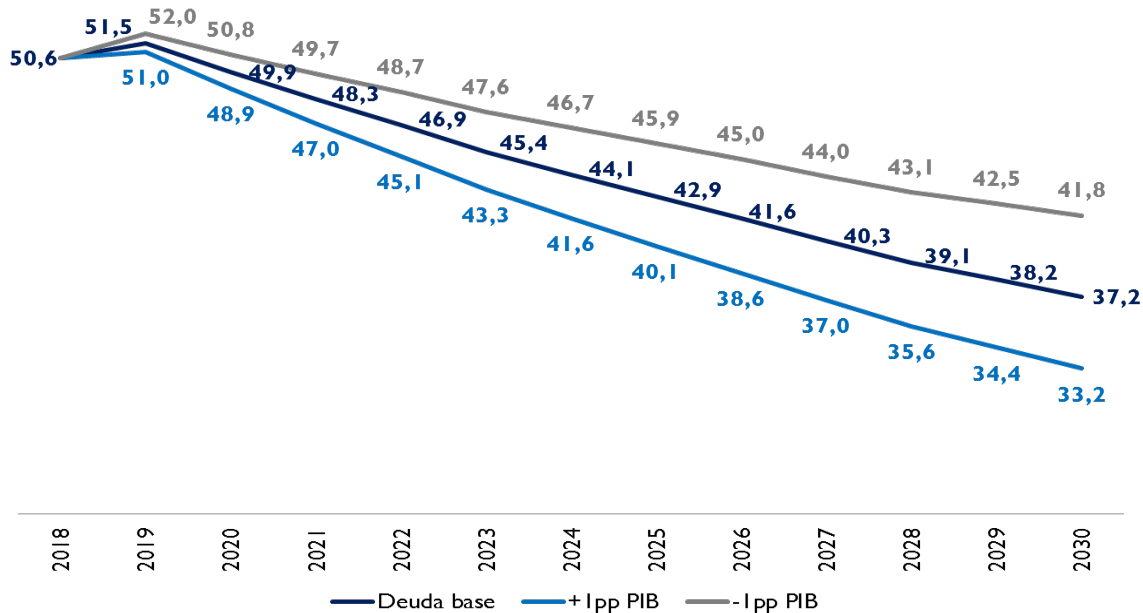


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

Para medir la sostenibilidad de la deuda pública, se hace un cálculo del indicador bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, tomando como escenario central el descrito anteriormente y simulando el balance fiscal total consistente. El resultado se muestra en el Gráfico 17. Allí se muestra cuál sería la razón de deuda a PIB que se observaría si la economía presentara un crecimiento real un punto porcentual por encima o por debajo de lo esperado en cada año. Con ello, por ejemplo, si el crecimiento se redujera a 2,6 % en 2019 y a 3,0 % en 2020, la deuda bruta aumentaría a 52,0 % del PIB en 2019 y 50,8 % del PIB en 2020, y la senda terminaría con una razón de 41,8 % en 2030.

En conclusión, en el caso en el cual entre 2019 y 2030 en todos los años se observe un crecimiento del PIB un punto porcentual por debajo de lo proyectado en el escenario base, la senda completa de la deuda bruta se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente cuatro puntos porcentuales del PIB. Si por el contrario el crecimiento se situara un punto porcentual por encima del escenario base en toda la senda de 2019 a 2030 la deuda sería 51,0 % del PIB en 2019, 48,9 % del PIB en 2020 y en el último año equivaldría a 33,2 % del PIB. Ello significa que la senda de deuda resultante se ubicaría aproximadamente 4 puntos del PIB por debajo de la correspondiente al escenario central.

Gráfico 17. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía
(Porcentaje del PIB)



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

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

5.4. Límites anuales de autorización para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociaciones público-privadas (APP)

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012¹², el Confis, previo concepto favorable del ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de asociación público-privada (APP)¹³.

¹² Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

¹³ El Confis definirá un escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto y realizará la evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos.

En la misma línea, según el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015¹⁴, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuirá la cuantía máxima anual entre cada uno de ellos.

Adicionalmente, el inciso 2 del artículo 14 de la Ley 86 de 1989¹⁵, modificado por el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015¹⁶, establece que el Confis podrá autorizar vigencias futuras para la cofinanciación de sistemas de metro dentro del límite anual de autorizaciones que serán comprometidas, según lo establecido para esquemas de APP.

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

Teniendo en cuenta el nuevo escenario fiscal y macroeconómico, y lo mencionado anteriormente frente a los proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP, se ha considerado mantener el límite anual del cupo, el cual mantiene los valores aprobados el año pasado, incluyendo un año adicional así: 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; y de 0,4 % del PIB en cada año para el periodo 2020-2050.

Previamente se deberá contar con la no objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, propuestas por la entidad estatal competente. El aval fiscal que emita al Confis para la ejecución de un proyecto de asociación público-privada en el que el contrato no esté debidamente perfeccionado, no podrá ser objeto de reconsideración del Confis cuando se exceda el 10 % del valor inicialmente aprobado.

Las vigencias futuras para amparar proyectos de APP de la nación no son operaciones de crédito público, se presupuestarán como gastos de inversión.

Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o la prestación de los servicios públicos en desarrollo de proyectos de APP, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato.

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

¹⁵ Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

¹⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

6. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar la meta de balance primario de 0,9 % del Producto Interno Bruto (PIB) del sector público no financiero para el año 2020 consistente con un nivel de deuda neta consolidada de 45,9 % del PIB.
2. Aprobar los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociación público privada (APP) (dentro del cual se incluyen las autorizaciones de vigencias futuras para cofinanciación de sistemas de metro), de acuerdo con la senda señalada en este documento de 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; y de 0,4 % del PIB en cada año para el periodo 2020-2050.
3. Distribuir los cupos sectoriales, según lo establecido en las metas del escenario fiscal definido en este documento. Hasta tanto se conozca la distribución sectorial y su impacto fiscal, el Consejo Superior de Política Fiscal suspende el estudio de nuevas solicitudes de autorización o modificación de vigencias futuras para proyectos de APP.

BIBLIOGRAFÍA

Fondo Monetario Internacional. (2012). Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal.