

# Documento CONPES

---

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



3965

## **MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2020-2023**

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 14 de julio 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 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 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**  
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Rafael Puyana Martínez-Villalba**  
Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**  
Subdirectora General Territorial

## **Resumen ejecutivo**

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual.

Con base en este marco normativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el MGMP para el periodo 2020-2023, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Este documento da cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011, por la cual se establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales, el Decreto 1068 de 2015 y el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, estableciendo que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

**Clasificación:** W131.

**Palabras clave:** Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), presupuesto, restricciones presupuestales, finanzas públicas.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>2. ANTECEDENTES .....</b>	<b>8</b>
<b>3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO .....</b>	<b>9</b>
3.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2019 - 2022 .....	14
<b>4. CONTEXTO MACROECONÓMICO .....</b>	<b>17</b>
<b>5. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA 2019 .....</b>	<b>21</b>
<b>6. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2020-2023 .....</b>	<b>22</b>
<b>7. DESEMPEÑO FISCAL EN 2019.....</b>	<b>25</b>
7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2020-2030 .....	27
<b>8. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP .....</b>	<b>31</b>
<b>9. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2020-2023 .....</b>	<b>33</b>
<b>10. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>37</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>38</b>
Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2020-2023 .....	38

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Crecimiento promedio 2010-2019 .....	19
Tabla 2. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por sectores .....	21
Tabla 3. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por conceptos .....	22
Tabla 4. Principales supuestos de proyección .....	24
Tabla 5. Balance estructural GNC, 2019 .....	26
Tabla 6. Balances fiscales para el periodo 2019-2030 .....	28
Tabla 7. Inversión por sectores 2020 .....	32
Tabla 8. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023 .....	35
Tabla 9. Techos de gasto sectorial 2020-2023 .....	36

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal <sup>(a)</sup> .....	11
Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera .....	12
Gráfico 3. Tasas de interés-bonos del Gobierno 10 años .....	13
Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana según el índice acumulado de crecimiento .....	18
Gráfico 5. Tasas de inversión .....	19
Gráfico 6. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo .....	23
Gráfico 7. Balance total del GNC, 2018-2023 .....	25
Gráfico 8. Balance fiscal del Gobierno general .....	29

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

CCRF	Comité Consultivo para la Regla Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FBK	Formación Bruta de Capital
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno Nacional Central
IED	Inversión Extranjera Directa
kbpd	Mil barriles de petróleo por día
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SGP	Sistema General de Participaciones
SPC	Sector Público Consolidado
SPF	Sistema Público Financiero
SPNF	Sector Público no Financiero
USD	Dólares estadounidenses

## 1. INTRODUCCIÓN

En este documento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2020-2023, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Dentro de los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de asociación público privadas que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2019.

De acuerdo con estas metas, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de inversión y funcionamiento bajo esta modalidad. De esta manera, los proyectos de importancia estratégica que se prevea desarrollar mediante esta figura deberán estar contemplados dentro del techo delimitado en este MGMP para el respectivo sector.

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011<sup>1</sup> y el Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup>, los cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año<sup>3</sup>.

Así mismo, este documento atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>4</sup> que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y que debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, contenida en el MFMP<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.

<sup>4</sup> Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

<sup>5</sup> Artículo 4 de la Ley 1473 de 2011: 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 Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De acuerdo con lo señalado por la regla fiscal, el Gobierno nacional debe continuar disminuyendo los niveles de déficit y de deuda y de esta manera mantener el fortalecimiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Para lograr este objetivo, se ha propuesto en el MFMP una meta de déficit de – 2,2 % del Producto Interno Bruto (PIB) para 2020. Esta es la meta con la cual el Gobierno Nacional Central (GNC) formulará el PGN para la próxima vigencia, la cual a su vez es consistente con un déficit de -1,0 % del PIB en el Sector Público Consolidado (SPC).

La reducción en el déficit permitirá que la deuda neta de activos financieros del GNC disminuya de 50,2 % a 48,9 % del PIB entre 2019 y 2020, la cual, de acuerdo con las proyecciones del MFMP 2020-2030, deberá disminuir hasta alcanzar un nivel de 44,4 % del PIB en el año 2023 y a 36,3 % del PIB en el año 2030.

Así mismo, estas metas serán consistentes con la reducción de la deuda neta de activos financieros del sector público no financiero (SPNF) de 39,8 % del PIB en 2019 a 38,1 % en 2020, a 33,1 % del PIB en 2023, y a 25,2 % del PIB en el año 2030.

## **2. ANTECEDENTES**

Desde su concepción, el MGMP se ha definido como una estrategia para definir una programación presupuestal anual, con metas medibles, la cual estará enmarcada por un ejercicio fiscal de mediano plazo, el cual cumple con las metas de la Regla Fiscal, las metas de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y la programación macroeconómica de mediano plazo.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005<sup>6</sup>. Desde entonces, la programación del presupuesto cuenta con escenarios más predecibles, con metas alcanzables por los sectores, con criterios de mejor focalización, con mayor participación privada efectiva y en general con reglas que promueven la disciplina fiscal en la asignación de los recursos públicos. Esta estrategia hace explícitos los efectos y restricciones fiscales de la toma de decisiones del gasto público por parte de las diferentes instancias del Estado.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003<sup>7</sup> de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política. De acuerdo con esta

---

<sup>6</sup> Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



secuencia, antes del 15 de junio se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el MGMP con las propuestas de gasto y el proyecto de ley de PGN para la vigencia siguiente, que en este caso corresponde a la vigencia 2020.

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, y dispuso que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la expedición de la Ley 1473 de 2011, que definió la adopción de una regla fiscal para el GNC, la cual confirió explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, ordenando su revisión con una periodicidad anual<sup>8</sup>. Así mismo, se dispuso que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con las metas de la regla fiscal contenida en el MFMP de cada año.

Así, dada la restricción de la regla fiscal para el GNC y el marco fiscal, se define la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN; y por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial señalados en el MGMP. Estas instituciones y el contexto macroeconómico determinan hacia adelante una programación estratégica de los recursos, de metas de gasto y el seguimiento de estas, bajo el criterio de sostenibilidad de la deuda, lo cual hace un llamado a las entidades para que prioricen sus necesidades de gasto, para que evalúen bien sus decisiones de inversión, de tal manera que hagan un gasto eficiente y efectivo para los próximos cuatro años.

### **3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO**

Además de la institucionalidad señalada anteriormente para definir la estrategia fiscal y presupuestal en el mediano plazo, el contexto macroeconómico doméstico y mundial exige responsabilidad y disciplina y una adecuada coordinación del conjunto de instrumentos de política para alcanzar las metas de crecimiento y empleo, así como las metas sociales y de inversión en condiciones de eficiencia, responsabilidad, transparencia y credibilidad. Ello deberá ser consistente con las metas del balance fiscal, las cuales contemplarán las obligaciones, legales y de los programas sociales para las próximas vigencias.

A pesar de los beneficios que se han recibido en materia de recaudo gracias a la Ley de Financiamiento<sup>9</sup> por cuenta de los estímulos al crecimiento, a la inversión y la

---

<sup>8</sup> Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

<sup>9</sup> Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

productividad, en el presente año, el entorno macroeconómico presenta un panorama de gran incertidumbre por la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China que ha afectado directa o indirectamente las economías latinoamericanas. Así mismo, la alta volatilidad en los precios del petróleo y el entorno político de América Latina hace necesario el uso de medidas de precaución en la ejecución del gasto público. Si bien la economía viene consolidando la recuperación iniciada en la segunda parte del año 2018, es necesario mantener el espíritu de responsabilidad en la programación y ejecución de los recursos financiados con el presupuesto nacional en los próximos meses y en los años venideros.

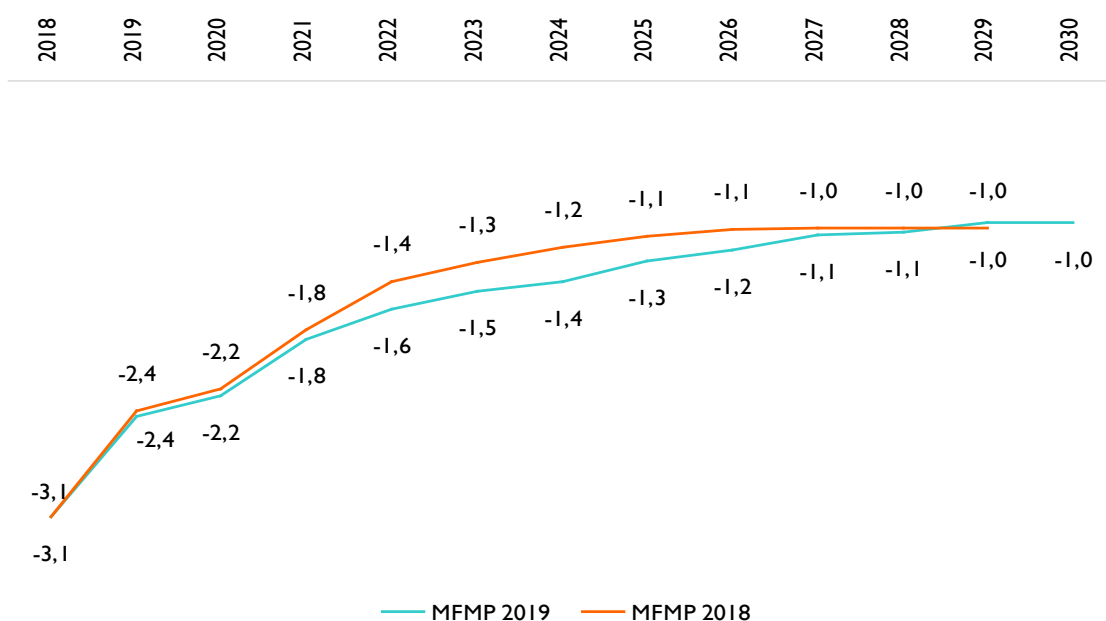
Por consiguiente, para cumplir con la meta de déficit del -2,4 % del PIB prevista para la presente vigencia, se requiere de un gran esfuerzo de priorización, pertinencia y calidad, tanto en la programación como en la ejecución del gasto.

En el MFMP de 2019, el Gobierno nacional, en cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal, definió unas nuevas metas a partir del año 2020, las cuales incluyen en sus fuentes, los efectos de la Ley de Financiamiento expedida a finales de 2018, los supuestos macroeconómicos de crecimiento, inflación, tasa de cambio y precio del petróleo, así como los resultados esperados de la estrategia de gestión óptima de los activos propiedad de la nación.

El MFMP de 2019 también contempla los lineamientos en materia de crecimiento del gasto público, tanto de inversión como de funcionamiento, los cuales contribuirán a alcanzar en 2020 la meta de déficit de -2,2 % del PIB y del nivel de deuda neta en el GNC de 48,9 % del PIB, inferior al 50,2 % registrado en la presente vigencia, que computa las deudas a cargo de la Nación del sector salud y el registro explícito de la deuda a cargo del Estado en lo referente a sentencias y conciliaciones. Esta medida en el manejo de la deuda, como fue delineada en las bases del PND, permitirá ahorros superiores a los tres billones de pesos.

Este panorama de fuentes reales y uso responsable en la programación del gasto incluye el que deberá asumir la Nación para atender el costo fiscal de la creciente migración venezolana, que, de acuerdo con el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), significa una nueva senda de déficit a partir de 2020, la cual convergirá a la meta de déficit estructural a partir de 2029 (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal<sup>(a)</sup>**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ajuste acordado en la senda de déficit (Gráfico 1) contempla contingencias como los gastos de atención a la crisis humanitaria de la migración venezolana, el nuevo manejo de la deuda no bancaria y la estrategia de financiamiento para los próximos años. Con ello, se hace más creíble y viable el escenario fiscal ante la comunidad internacional

El cumplimiento de las metas fiscales ha sido valorado por las calificadoras de riesgo, quienes han ratificado el grado de inversión de la economía colombiana, aunque, no obstante, han enfatizado en la necesidad de cumplir con la agenda de propuestas consignadas en el PND 2018-2022 y en el MFMP. Entre las cuales se pueden citar: la necesidad de mantener el impulso de la recuperación de la economía; la continuidad del proceso de modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para fortalecer el recaudo tributario, y la urgencia de reducir el gasto público, principalmente en lo relacionado con subsidios a servicios públicos domiciliarios y a otros programas sociales que no tienen una focalización adecuada. 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-. No obstante, mientras que *Fitch* redujo la perspectiva de estable a negativa, manteniendo la calificación en BBB en mayo de 2019, *Moody's* por su parte, mejoró su perspectiva a estable en el mismo mes (Gráfico 2).

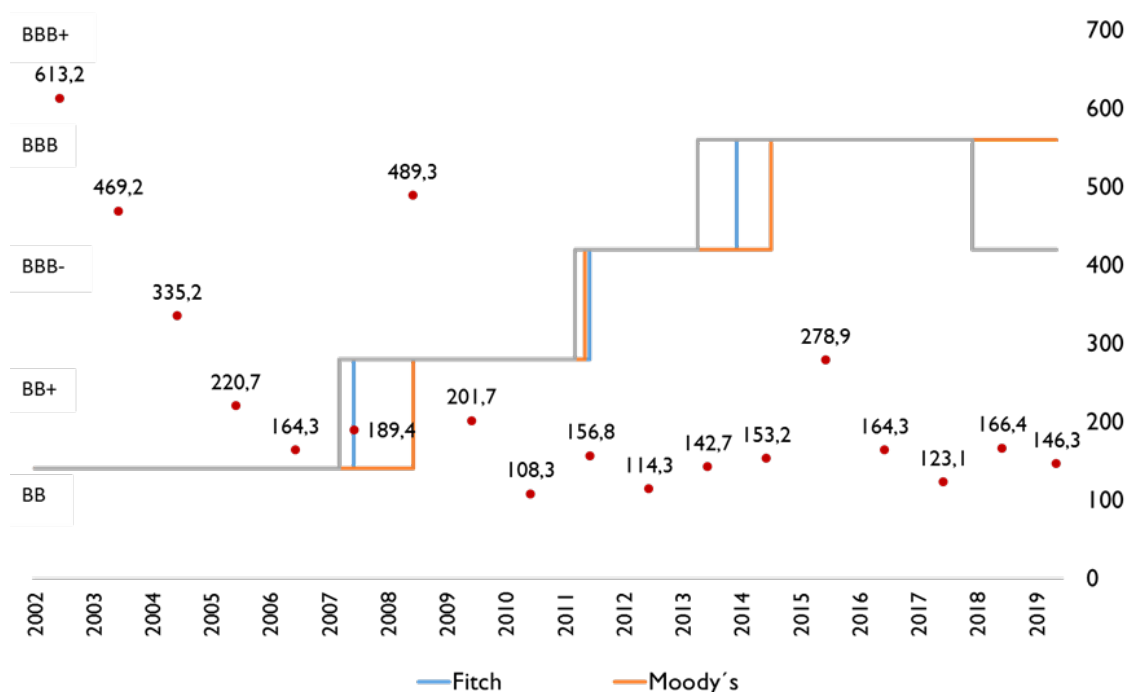
El cambio de *Moody's* se hizo bajo el argumento de que la economía colombiana está bien posicionada para una recuperación sostenida en los próximos dos años, lo cual implicará una recuperación positiva en términos crediticios para el Gobierno de Colombia

y las principales ciudades del país. La mayor demanda doméstica será el motor de la actividad económica, gracias a la recuperación de la inversión privada por cuenta de la Ley de Financiamiento.

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 Iván Duque impulsará con éxito políticas necesarias para alcanzar un crecimiento económico más sólido. Confían en que, con la Ley de Financiamiento y con los ingresos adicionales generados por los mayores precios del petróleo, se logrará estabilizar el nivel de la deuda pública.

Finalmente, *Fitch* reconoció los esfuerzos y la seriedad de las instituciones colombianas, no obstante, prevé riesgos para la consolidación fiscal por cuenta del aumento del riesgo de desequilibrios externos. La calificadora, aunque prevé una reducción de los ingresos fiscales del Gobierno en el corto plazo, junto con los rígidos compromisos de gasto, confía en la institucionalidad colombiana y en la capacidad para hacer un esfuerzo adicional para estabilizar y luego reducir gradualmente la deuda pública.

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



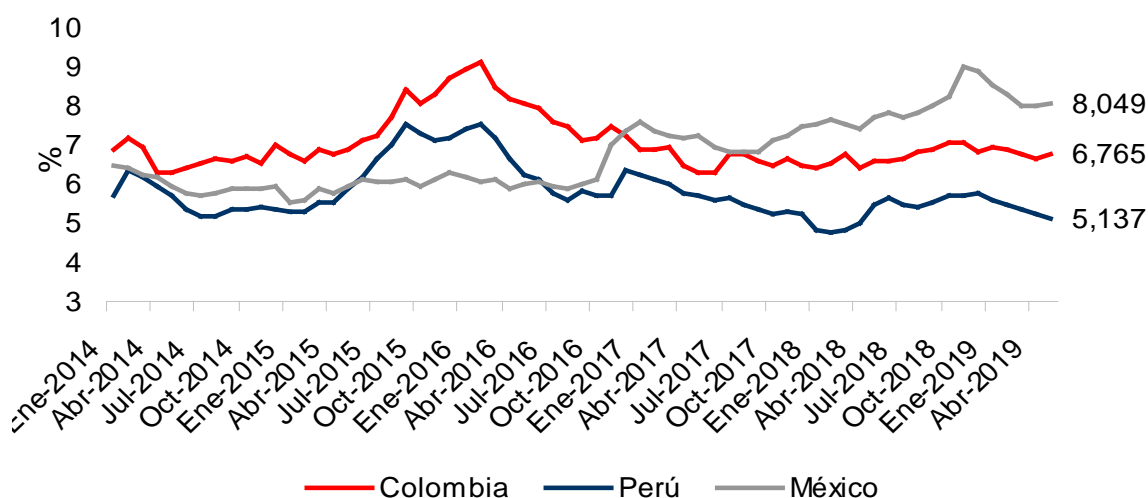
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019).

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 para los casos de *Moody's* y *Standard and Poor's* y se mantiene aún en el caso de *Fitch y Moody's*. Gracias a esto, el costo del financiamiento se mantiene en niveles relativamente bajos.

Gracias a que la economía mantiene el grado de inversión, 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 218 puntos básicos en los últimos años, al pasar de 895 puntos básicos en febrero de 2016 a 677 puntos básicos en junio de 2019.

Gracias a este reconocimiento y a la manera como se ordenó el ajuste fiscal, los desequilibrios macroeconómicos se mantuvieron controlados después del choque de los precios del petróleo. Por otra parte, se ha reconocido el avance en materia tributaria, el cual, como se señaló anteriormente, es un esfuerzo por incentivar la inversión y la productividad; a ello hay que agregarse el logro en la reducción de la inflación, lo cual hacer prever que la deuda (de Colombia) no sólo se estabilizará en los próximos años, sino que continuará reduciéndose. Este voto de confianza de las calificadoras hará que las contrataciones de deuda colombiana continúen lográndose a precios moderados, como hasta ahora ha venido sucediendo, como se evidencia en el Gráfico 3.

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



Fuente: *Bloomberg*. Cálculos DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Política Macroeconómica.

Se debe aclarar que los supuestos macroeconómicos para definir la programación presupuestal y fiscal en el mediano plazo fueron definidos en conjunto con el CCRF.

### **3.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2019 - 2022**

La propuesta del PND 2018-2022 es elevar el potencial de crecimiento de la economía a 4,1 % (actualmente es de 3,3 %). Esto permitirá la generación de 1,6 millones de empleos y sacar de la pobreza a cerca de 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.

En materia fiscal, la estrategia consiste el fortalecer el ahorro público a partir del fortalecimiento de los ingresos tributarios por cuenta de las medidas contempladas en la Ley de Financiamiento, como la reducción de la carga tributaria a las empresas y la modernización de la DIAN. Esta estrategia de mejora en el recaudo tributario estará acompañada de un manejo eficiente de los activos de la nación.

La estrategia de fortalecimiento de los ingresos se alinea con los pilares de la legalidad, el emprendimiento y la equidad del PND 2018-2022 y la Ley 1943 de 2018<sup>10</sup>. 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.

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

---

<sup>10</sup> Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

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.

El fortalecimiento de los ingresos se complementa con la reducción del gasto de funcionamiento más inversión, el cual deberá reducirse gradualmente en cerca de 1 % del PIB en los próximos 10 años. Para lograr este propósito, se adelantarán acciones como: (i) racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y el 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.

### **Revisión, priorización y efectividad del gasto**

La revisión, priorización y efectividad del gasto contiene, en primer lugar, acciones relacionadas con una mejor asignación del gasto para los hogares y el sector productivo. Para ello, 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.

En segundo lugar, con el fin de reducir las contingencias litigiosas contra el Estado, se adelantarán acciones de fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del 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, y 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 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, se deberá 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 tales obligaciones.

En tercer lugar, se adelantará un programa de moderación y ajuste de la administración pública, el cual se enfocará en 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 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.

En cuarto lugar, se requiere aplicar medidas para lograr un gasto público efectivo. La experiencia ha mostrado 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<sup>11</sup>. 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.

---

<sup>11</sup> Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal (FMI, 2012).



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.

En quinto lugar, se fortalecerán los mecanismos de transparencia, con el fin de consolidar la efectividad en el uso de recursos públicos. En el marco de estas acciones, se ha creado el Portal Central de Transparencia Económica<sup>12</sup>, el cual presentó avances significativos en la disponibilidad de informes a la ciudadanía de manera diaria y pormenorizada, sobre la ejecución del PGN, permitiendo el acceso a los contratos y su 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.

En sexto lugar, se adelantará toda una reingeniería de las finanzas públicas, a partir de la implementación de soluciones informáticas para generar información consistente, en línea y en tiempo real, sobre la gestión del Gobierno, disminuyendo costos de generación de datos. Ello permitirá integrar 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.

Finalmente, la programación presupuestal debe estar concebida como un presupuesto orientado a resultados. Ello requiere de una presupuestación por programas para todos los tipos de gasto. Así mismo, se deberá consolidar la implementación del clasificador por objeto de gasto, para mejorar la identificación económico-financiera del origen y uso de los recursos del presupuesto.

#### **4. CONTEXTO MACROECONÓMICO**

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

---

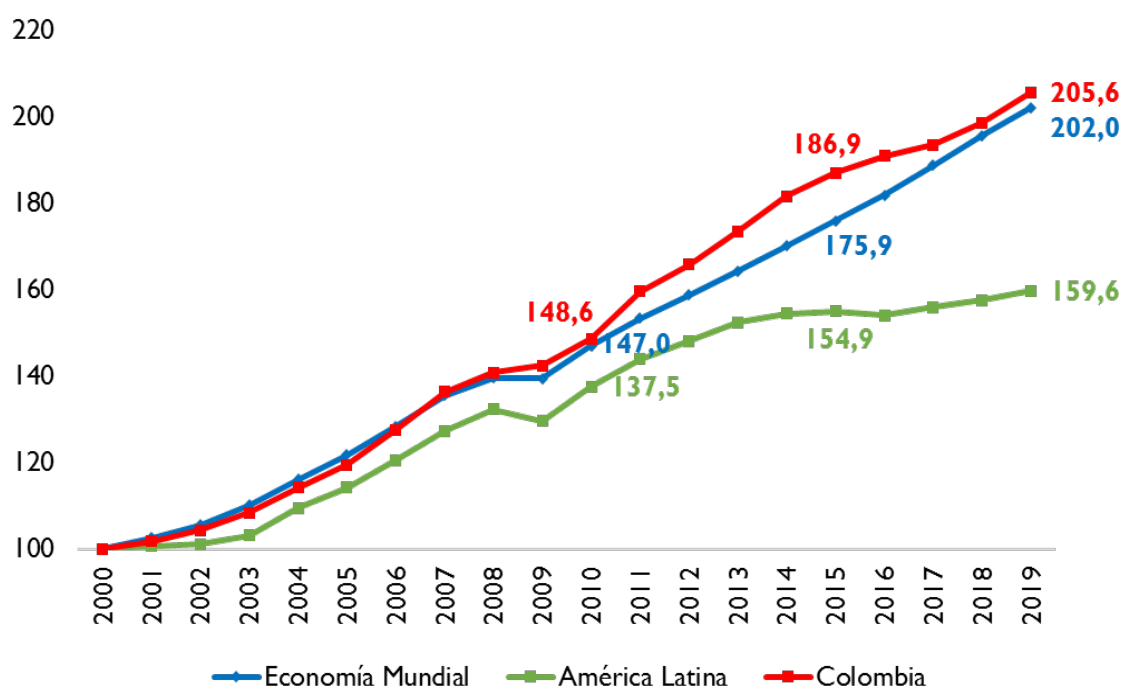
<sup>12</sup> Disponible en <http://www.ptc.gov.co/WebsitePTE/>

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 CCRF. 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, el comercio y la agricultura y algunos servicios, esto solo se hará efectivo cuando la Ley de Financiamiento consolide los beneficios al sector productivo. La reducción del costo de uso del capital y la generación de estímulos directos para impulsar a sectores de la economía naranja y la agroindustria se traducirán en crecimiento de la economía y en la generación del empleo.

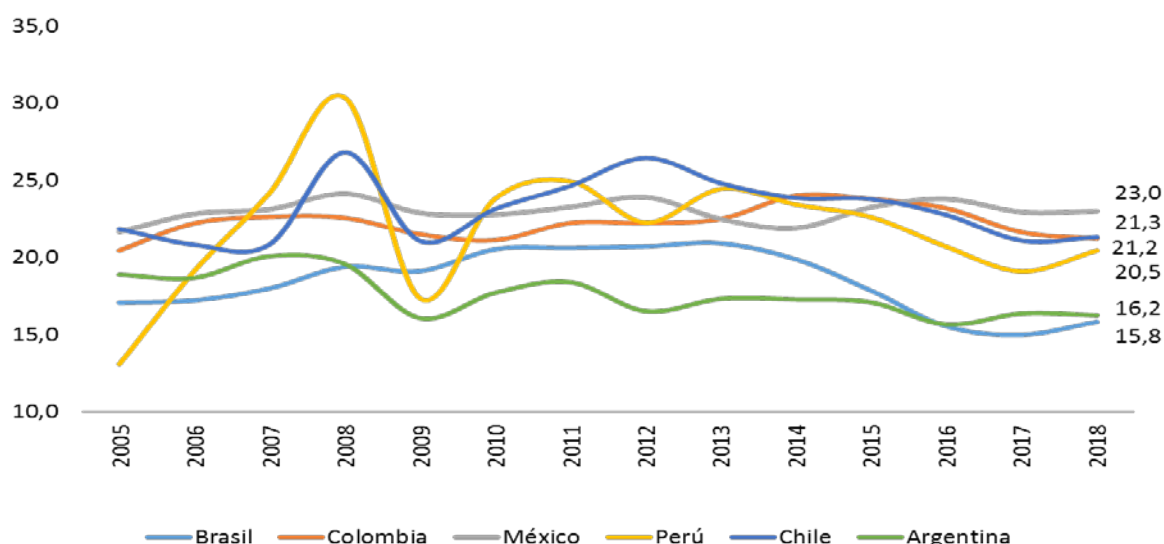
Como se observa en el Gráfico 4, a pesar del impacto en los términos de intercambio, la economía colombiana desde 2010, ha crecido más que la economía mundial y que el conjunto de Latinoamérica. Es una economía que en los últimos años ha tenido una de las tasas de inversión más altas dentro del grupo de las economías más grandes de América Latina (Gráfico 5).

**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 (2018).

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 Fondo Monetario Internacional (FMI)) después de Perú. 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**

<b>País</b>	<b>Crecimiento promedio del PIB (%)</b>	<b>Crecimiento promedio del PIB per cápita (%)</b>	<b>Desviación estándar del crecimiento</b>
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 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 trimestre del año en curso se registró un crecimiento de 2,8 %. 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 empresarial de Fedesarrollo aumentó de 2,0 a 4,4 entre abril de 2018 y abril de 2019; así mismo, el índice de confianza comercial aumentó de 28,7 a 29,7 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 1.980 millones a USD 3.335 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 10,5 % en mayo 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.

## 5. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA 2019

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 según el DANE 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, impulsados por la ejecución de los recursos de regalías (Tabla 2).

**Tabla 2. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por sectores**

Sector	Variación anual (%)		Participación (%)	Contribución (pp)
	2018	2019 <sup>(a)</sup>		
Agropecuaria	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
<b>PIB total</b>	<b>2,6</b>	<b>3,6</b>	<b>100</b>	<b>3,6</b>

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

pp: puntos porcentuales.

Nota: <sup>(a)</sup> 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 3).

**Tabla 3. Crecimiento del PIB 2018 y proyección 2019 por conceptos**

Concepto	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (pp)
	2018	2019 <sup>(a)</sup>		
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: <sup>(a)</sup> Valores proyectados.

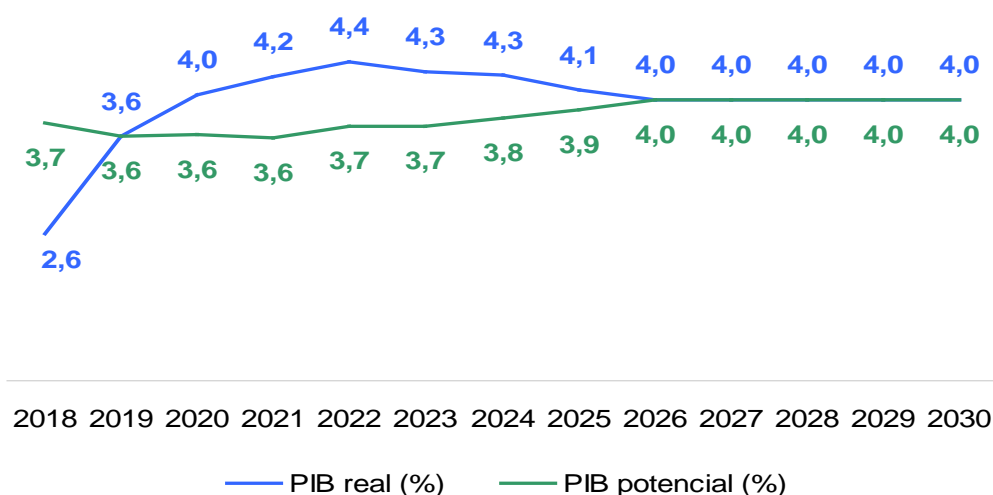
En el frente externo, la guerra comercial entre Estados Unidos y China ha venido dando argumentos para que las agencias internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE entre otras, reduzcan los pronósticos de crecimiento para este y el próximo año. La postura de la Reserva Federal luego de los últimos datos económicos hace prever que decida reducir las tasas de interés de intervención. La proyección de crecimiento para la economía mundial según el último reporte (abril) 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, sólo crecerá 1,4 %, donde Brasil y México solo se expandirán 2,1 % y 1,6 %, respectivamente, 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.

## 6. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2020-2023

De acuerdo con el comportamiento que se describe en el Gráfico 6, 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 aprecia que el crecimiento potencial de la economía es similar al crecimiento observado y la brecha igual a cero.

**Gráfico 6. 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 de la tasa de cambio 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 2023, 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 4, 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 2023.

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 843 kbpd en 2023.

**Tabla 4. Principales supuestos de proyección**

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
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

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

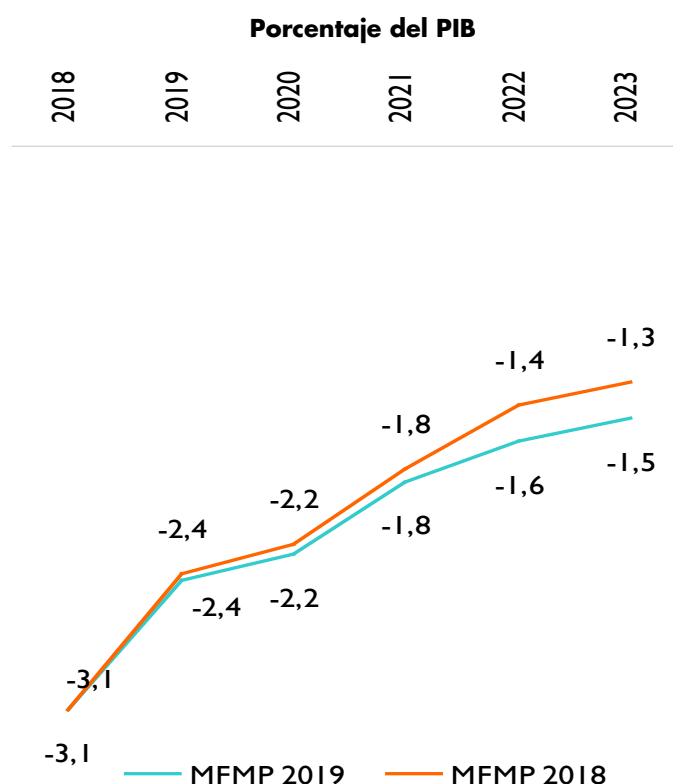
La estrategia de mediano plazo del GNC para los próximos diez años está alineada con los demás supuestos macroeconómicos proyectados en la Tabla 4, los cuales reflejan el desempeño de la economía nacional y el posible comportamiento de la economía mundial, así como la dinámica de los precios del petróleo, la inflación y el tipo de cambio. La estrategia es consistente con la nueva senda definida entre el Gobierno y el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Los supuestos de crecimiento de la economía, del precio del petróleo y la producción de hidrocarburos para el período 2018-2023, han permitido definir las metas del déficit total para los próximos cuatro años de acuerdo y que se constituyen en el ancla para la definición del PGN y del MGMP para los próximos años.

Según estas metas, el déficit en 2019 es de -2,4 % del PIB y en 2020 será de -2,2 % del PIB. El déficit será descendiente hasta llegar a -1,5 % en 2023 (Gráfico 7).



**Gráfico 7. Balance total del GNC, 2018-2023**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 7. DESEMPEÑO FISCAL EN 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 2018<sup>13</sup>. 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).

<sup>13</sup> Estimado en 0,06 % del PIB.

**Tabla 5. Balance estructural GNC, 2019**

<b>Concepto</b>	<b>Miles de millones de pesos</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>172.570</b>	<b>16,6</b>
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
<b>2. Gastos totales</b>	<b>197.505</b>	<b>19,0</b>
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 cumplimiento de la Regla Fiscal, y con las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla 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 continuar reduciendo la pobreza de manera sostenible, elevar el potencial de crecimiento de 3,3 % a 4,1 %, elevar sus tasas de inversión y aumentar el crecimiento de la productividad de 0,67 a 1,1. Estas metas harán que la pobreza se reduzca a niveles del 22 %, permitirán que dos millones de personas salgan de la pobreza extrema y generarán 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 45,4 % del PIB en 2023 y a 37,2 % del PIB en el año 2030.

### **7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2020-2030<sup>14</sup>**

Adicionalmente, la estrategia fiscal prevista en el MFMP tiene como objetivo reducir la deuda tanto del GNC como del SPNF a niveles 38,1 % y 25,0 % del PIB, respectivamente a 2030. Esta estrategia parte del principio de que, para lograr este propósito, es necesario estimular el crecimiento de la economía, elevando el crecimiento de la inversión y la productividad. Para ello, la Ley de Financiamiento y el PND 2018-2022 han diseñado medidas para reducir el costo de uso del capital en la economía, mejorar la regulación y reducir la carga tributaria de las empresas quienes son las grandes generadoras de empleo.

De esta forma, el déficit del SPC pasará de -1,7 % del PIB en 2019 a -1,0 % del PIB en 2020 y a -0,5 % del PIB en 2023. A partir del 2024, el balance del SPC comenzará a registrar un equilibrio y superávits que oscilan entre 0,2 % y el 0,6 % del PIB (Tabla 6).

De esta manera, en el año 2024 después de una década, el balance del SPC volverá a registrar un superávit (0,2 % del PIB), dado que el último superávit registrado fue en 2014 (1,5 % del PIB). Lo anterior, es producto de un déficit de -0,2 % del PIB del SPNF y un superávit de 0,4 % del PIB del Sector Público Financiero (SPF).

---

<sup>14</sup> El Sector Público Consolidado (SPC) comprende el GNC y el Gobierno descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Al SPNF, que incorpora el GNC y el Gobierno descentralizado, se agrega el Sector Público Financiero (SPF) conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, conformando así el SPC.

**Tabla 6. Balances fiscales para el periodo 2019-2030**

**Porcentajes del PIB**

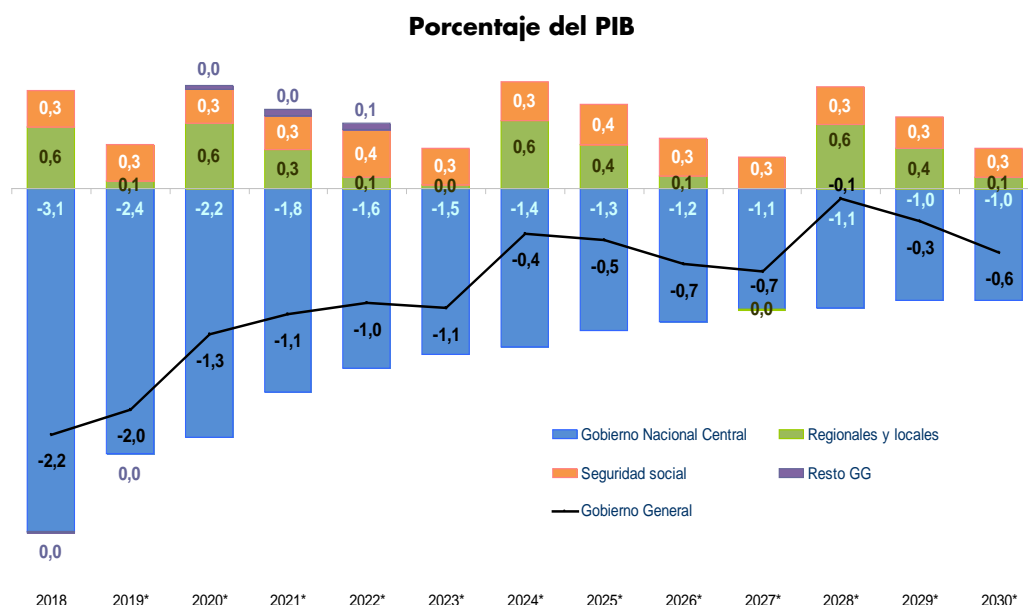
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Balance fiscal total</b>												
SPC	-1,7	-1,0	-0,7	-0,6	-0,5	0,2	0,2	-0,0	-0,1	0,6	0,4	0,1
SPNF	-2,2	-1,3	-1,0	-0,9	-0,9	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	0,2	0,0	-0,3
GNC	-2,4	-2,2	-1,8	-1,6	-1,5	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0
<b>Balance primario</b>												
SPNF	1,0	1,9	2,0	2,0	1,9	2,5	2,3	2,0	1,8	2,5	2,2	1,9
GNC	0,6	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Deuda neta de activos<sup>(a)</sup></b>												
SPNF	39,8	37,8	36,1	34,8	33,2	31,9	30,8	29,6	28,4	27,0	26,0	25,0
GNC	47,8	45,5	43,9	42,5	41,0	39,8	38,5	37,3	36,1	34,6	33,6	32,6
<b>Tasa de crecimiento real (%)</b>												
PIB	3,6	4,0	4,2	4,4	4,3	4,3	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público.

Nota: <sup>(a)</sup> La deuda neta es la deuda bruta menos la suma de las deudas que tiene el GNC con el SPNF, las deudas de entidades públicas del SPNF con el GNC, los pagarés y los acuerdos de pago al interior del sector público, los créditos presupuestales, etc. (Confis, 2002). Este indicador de deuda corresponde entonces a la deuda consolidada del sector.

En la vigencia de 2019, el balance del SPC presentará una mejora de 1,0 puntos del PIB respecto a 2018, por cuenta del menor déficit en el balance del GNC de 0,7 % del PIB. Los balances de la seguridad social y del sector descentralizado se mantienen en 0,3 % y 0,2 % del PIB, con respecto a los resultados de 2018. En el sector de seguridad social se mantiene el proceso de desacumulación de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), para aquellas entidades territoriales que ya cuentan o superan los ahorros equivalentes al 125 % de su cálculo actuarial para cumplir con sus obligaciones pensionales.

## Gráfico 8. Balance fiscal del Gobierno general



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el balance del SPC, contiene hacia adelante el ciclo político de las administraciones regionales, por esta razón, para los años 2020, 2024 y 2028 se registran superávits de 0,6 % del PIB, correspondiente a los años en los cuales se inician los nuevos períodos de gobierno en los municipios y departamentos. En contraste, los años 2022, 2026 y 2030, se presentan deterioros de los balances como consecuencia de la finalización de los periodos del mandato constitucional de dichas administraciones (Gráfico 8).

La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá la reducción de la deuda neta de activos financieros del SPNF desde un nivel de 39,8 % del PIB en 2019, a 37,8 % del PIB en 2020, para alcanzar un nivel de 33,2 % del PIB para la vigencia 2023 y a 25,0 % del PIB en 2030 (Tabla 6). La deuda neta del SPNF presenta una reducción sostenida a partir de la vigencia 2019, gracias a los superávits primarios de los próximos años, los cuales oscilan entre 1,0 % del PIB y 2,5 % del PIB (Tabla 6).

En lo que respecta a la vigencia de 2020, el nivel de deuda neta de activos financieros proyectado para el GNC es de 48,9 % del PIB y es consistente con una meta de superávit primario de 0,7 % del PIB. Este nivel es superior al 50,2 % del PIB registrado en 2019 y se explica por el menor déficit en el GNC, que reduce su déficit de -2,4 % a -2,2 % del PIB de acuerdo con lo establecido en la Regla Fiscal.

Cabe señalar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF contempla la mejora en los ingresos fiscales debido a la Ley de Financiamiento, a la estrategia de un manejo óptimo de los activos de los cuales son propiedad de la Nación, combinado con

los esfuerzos del Gobierno en reducción del gasto propio, la recuperación del crecimiento económico, la senda de precios y la de producción de petróleo establecidas en este documento.

La mejora en los ingresos de las administraciones, departamentos y municipios se debe al aumento en los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR) debido a los mejores precios del petróleo y a los mayores ingresos propios por la mejora en el recaudo tributario de la nación, el cual es base para el Sistema General de Participaciones (SGP), teniendo en cuenta se calculan con base en el promedio móvil de los últimos cuatro años del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación.

Las proyecciones macroeconómicas consignadas en el MFMP de 2019, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio, que constituyen la base para la formulación de este MGMP, estiman un crecimiento potencial promedio en el largo plazo de 4,0 % anual para el período 2019-2030. Las previsiones del MFMP estiman un crecimiento de la economía del 3,6 % para 2019 y de 4,0 % para 2020, similar del nivel potencial de largo plazo.

El principal compromiso del Gobierno nacional es el de reducir sistemáticamente el déficit fiscal y los niveles de la deuda pública de acuerdo con lo señalado en la regla fiscal, sin dejar de lado los compromisos de inversión social, acordados para atender a las víctimas, a la niñez y a los jóvenes, así como los compromisos contractuales para atender las necesidades en otros frentes del Estado. En materia de inversión social se mantienen los compromisos con el ICBF, el SENA y el sector salud, en lo concerniente a las obligaciones a cargo del Estado. Estos compromisos son vitales para continuar avanzando, en los indicadores sociales, en el cierre de brechas regionales y en la reducción de la pobreza.

El proyecto de presupuesto de 2020 que se desprende de este MGMP, que se presentará a consideración del Congreso en los próximos días, mantiene el compromiso de hacer sostenibles las finanzas del Estado y la reducción de la deuda neta, gracias al fortalecimiento de los ingresos y a la reducción en el gasto, lo cual, se constituye en el pilar de la confianza de los agentes económicos. Este presupuesto, además de cumplir con las metas fiscales señaladas en el MFMP y en la regla fiscal, tiene como objetivo proteger la inversión privada y pública, y la generación de empleo, para el cumplimiento de las metas sociales señaladas en el PND 2018-2022.

El Gobierno nacional considera que la programación del presupuesto para 2020 y la formulación del MGMP para el período 2020-2023 es el punto de referencia para que las entidades y el Gobierno nacional puedan definir sus compromisos de inversión social. Dado el panorama expuesto anteriormente, se requiere del compromiso de priorizar el gasto en función de la urgencia de los compromisos contractuales y de asignar los recursos

a quienes realmente lo requieren: población en condición de pobreza, las víctimas, la niñez y los jóvenes.

## **8. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP**

Para la formulación de MGMP se efectuó un cuidadoso proceso de priorización y focalización del gasto en consonancia con las disponibilidades fiscales, privilegiando el gasto social como lo ordena la Constitución Política, protegiendo la inversión pública y garantizando el funcionamiento de los órganos públicos.

Se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social y se contemplan compromisos para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia. En la formulación del MGMP de 2020-2023 se mantiene el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Se incluyen los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1607 de 2012 y las demás leyes que los refrendan. Se mantienen los compromisos en materia de gasto tributario señalados en la Ley de Financiamiento<sup>15</sup>, los cuales serán vitales para estimular la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

Para la programación del presupuesto de la vigencia de 2020, se deberá hacer un enorme esfuerzo de priorización y focalización de los recursos para atender a las víctimas, para atender los compromisos adquiridos en el gasto dirigido a educación, continuar con los esfuerzos de pago de deudas del sector salud; continuar con las obras de infraestructura para incrementar la competitividad y la productividad, y para fortalecer la atención integral de la primera infancia.

En este MGMP, para el próximo año el Gobierno destinará recursos para inversión por sectores de acuerdo con la Tabla 7.

---

<sup>15</sup> Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

**Tabla 7. Inversión por sectores 2020****(cifras en miles de millones de pesos)**

<b>Sector</b>	<b>Total inversión</b>
Inclusión social y reconciliación	9.746
Transporte	6.567
Trabajo	5.179
Educación	3.634
Hacienda	1.882
Vivienda, ciudad y territorio	1.871
Minas y energía	1.728
Comunicaciones	1.229
Agropecuario	1.221
Defensa y policía	1011
Salud y protección social	524
Justicia y del derecho	475
Deporte y recreación	464
Comercio, industria y turismo	458
Empleo público	444
Rama judicial	437
Planeación	368
Ambiente y desarrollo sostenible	366
Ciencia y tecnología	308
Información estadística	281
Presidencia de la República	236
Interior	185
Justicia Especial para la Paz	184
Organismos de control	178
Fiscalía	164
Cultura	160
Registraduría	103
Relaciones exteriores	73
Congreso de la República	14
Inteligencia	8
<b>Total general</b>	<b>39.498</b>

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas del DNP.



Las proyecciones de gasto de mediano plazo que se presentan para el periodo 2020-2023 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP de 2019 y las metas fiscales para 2020-2023, las cuales acatan la normatividad vigente, los compromisos contractuales y atienden las inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las altas cortes<sup>16</sup>.

Además, la programación presupuestal tiene como objetivo mejorar la eficiencia de la gestión pública, focalizar y adelantar reasignaciones estratégicas del gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de la pobreza, de acuerdo con las metas establecidas en el PND. La formulación del MGMP ha sido una labor coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP.

Estos órganos comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2019-2022. Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015, se convocó un Comité Sectorial de Gasto<sup>17</sup>. En este, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus propuestas de gastos de mediano plazo las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias, en aras de cumplir las metas previstas en el MFMP vigente.

El techo correspondiente al primer año fija los montos con los cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2020, como lo exige el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1473 de 2011, los techos indicativos establecidos para los años siguientes coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

## **9. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2020-2023**

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el PND 2018-2022 y las proyecciones presentadas en sus proyecciones de mediano plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN,

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008 y autos de seguimiento.

<sup>17</sup> Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, que lo modifica, reglamentarios del estatuto orgánico del presupuesto fueron compilados en el Decreto 1068 de 2015, que es un Decreto Único Reglamentario para el sector de Hacienda y Crédito Público, y Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público número 1946 de 2017.

el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2020-2023, con la distribución que se detalla en la .

Para la elaboración de esta propuesta se tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2019 con las metas para el período 2020-2023.

Con este propósito se definieron los siguientes criterios para la programación del MGMP 2020-2023:

### **Gastos de personal**

- Cero nombramientos, ni reclasificaciones y modificaciones de planta que impliquen mayores costos a los que están programados.
- Por efecto de los concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente se podrán proveer cargos que están siendo desempeñados por funcionarios en provisionalidad. Ningún concurso puede proveer vacantes.

### **Adquisición de bienes y servicios**

- Se mantienen en términos nominales.

### **Transferencias**

- Las transferencias se programan dentro de la restricción fiscal, buscando en lo posible cumplir los criterios de índole legal.
- SGP: de acuerdo con Acto Legislativo 04 de 2007, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.
- Pensiones: inflación esperada para cada vigencia más crecimiento vegetativo.
- Recursos para el sistema general de seguridad social en salud de acuerdo con la ley.
- Universidades: Ley 30 de 1992: inflación esperada para cada vigencia y los compromisos adquiridos hasta la disponibilidad.
- Las sentencias judiciales ejecutoriadas, hasta la disponibilidad de recursos.
- El resto de las transferencias de acuerdo con la ley que las autoriza y la disponibilidad de recursos.

- Establecimientos públicos, fondos especiales y rentas parafiscales se les programa la totalidad de sus ingresos corrientes y en algunos casos sus portafolios.

## Inversión

La programación de los recursos de inversión atenderá prioritariamente los rubros inflexibles como vigencias futuras; víctimas; fondos especiales; programas sociales. El componente flexible se presupuestará entre las entidades para atender sus necesidades estrictamente prioritarias y los recursos propios se programan de acuerdo con sus ingresos recaudados.

En consecuencia, la suma de los gastos de inversión más funcionamiento en el 2020 asciende a 211,9 billones de pesos, que representan un crecimiento de 6 % frente al presupuesto de la vigencia 2019. Para los años 2020, 2021, 2022 y 2023, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá variaciones de -1,8 %, 6,1 % y 5,7 %, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 8.

**Tabla 8. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2020-2023**  
Miles de millones de pesos

	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2020	2021	2022	2023	2020-21	2022-21	2023-22
<b>Total</b>	<b>211.881</b>	<b>208.028</b>	<b>220.660</b>	<b>233.272</b>	<b>(1,8)</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>
Nación	194.722	192.905	205.235	217.539	(0,9)	6,4	6,0
Propios	17.160	15.123	15.426	15.732	(11,9)	2,0	2,0
<b>Funcionamiento</b>	<b>172.384</b>	<b>175.718</b>	<b>187.854</b>	<b>199.044</b>	<b>1,9</b>	<b>6,9</b>	<b>6,0</b>
Nación	164.226	168.874	180.785	191.732	2,8	7,1	6,1
Propios	8.157	6.844	7.070	7.311	(16,1)	3,3	3,4
<b>Inversión</b>	<b>39.498</b>	<b>32.310</b>	<b>32.806</b>	<b>34.228</b>	<b>(18,0)</b>	<b>1,5</b>	<b>4,3</b>
Nación	30.495	24.031	24.450	25.807	(20,9)	1,7	5,6
Propios	9.002	8.279	8.356	8.421	(8,0)	0,9	0,8

Fuente: Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los techos sectoriales de gasto para el año 2020 se detallan en la Tabla 9, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la Nación y propios) como se muestra en el Anexo A.

**Tabla 9. Techos de gasto sectorial 2020-2023**

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2020	2021	2022	2023	2021-20	2022-21	2023-22
Agropecuario	1.804	1.456	1.484	1.538	(19,3)	1,9	3,6
Ambiente y desarrollo sostenible	706	623	638	658	(11,8)	2,4	3,1
Ciencia y tecnología	334	256	260	270	(23,4)	1,6	3,8
Comercio, industria y turismo	1.066	906	909	939	(15,0)	0,3	3,3
Comunicaciones	1.543	1.702	1.731	1.759	10,3	1,7	1,6
Congreso de la República	584	554	575	598	(5,1)	3,8	4,0
Cultura	416	291	298	309	(30,0)	2,4	3,7
Defensa y policía	36.048	34.768	36.370	38.013	(3,6)	4,6	4,5
Deporte y recreación	504	201	204	213	(60,1)	1,5	4,4
Educación	42.845	46.002	49.441	53.545	7,4	7,5	8,3
Empleo público	543	502	509	517	(7,6)	1,4	1,6
Fiscalía	4.179	4.057	4.211	4.374	(2,9)	3,8	3,9
Hacienda	15.812	13.112	13.855	14.803	(17,0)	5,7	6,8
Inclusión social y reconciliación	11.370	8.994	9.118	9.421	(20,9)	1,4	3,3
Información estadística	448	387	396	410	(13,6)	2,3	3,5
Inteligencia	104	101	104	108	(2,9)	3,0	3,8
Interior	1.552	1.034	1.064	1.099	(33,4)	2,9	3,3
Justicia Especial para la Paz	532	436	449	466	(18,0)	3,0	3,8
Justicia y del derecho	3.257	2.405	2.483	2.571	(26,2)	3,2	3,5
Minas y energía	2.958	2.083	2.120	2.190	(29,6)	1,8	3,3
Organismos de control	2.073	1.863	1.931	2.004	(10,1)	3,7	3,8
Planeación	1.046	487	497	515	(53,4)	2,1	3,6
Presidencia de la República	700	513	526	544	(26,7)	2,5	3,4
Rama judicial	4.854	4.662	4.835	5.025	(4,0)	3,7	3,9
Registraduría	921	903	1.163	953	(2,0)	28,8	(18,1)
Relaciones exteriores	1.058	968	1.002	1.037	(8,5)	3,5	3,5
Salud y protección social	31.989	35.579	40.089	43.412	11,2	12,7	8,3
Trabajo	30.773	31.569	32.313	33.006	2,6	2,4	2,1
Transporte	7.654	7.618	7.873	8.449	(0,5)	3,3	7,3
Vivienda, ciudad y territorio	4.208	3.996	4.212	4.526	(5,0)	5,4	7,5
<b>Total funcionamiento e inversión</b>	<b>211.881</b>	<b>208.028</b>	<b>220.660</b>	<b>233.272</b>	<b>(1,8)</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **10. RECOMENDACIONES**

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

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2020 a 2023 contenidas en este documento consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2019.
2. Instruir a los diferentes órganos del Presupuesto General de la Nación enfatizando que los nuevos proyectos, las modificaciones de los existentes y las solicitudes de vigencias futuras deben consultar el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente.
3. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
4. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el Gobierno Nacional Central en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ajusten los techos correspondientes.

## ANEXOS

### Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2020-2023

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2020	2021	2022	2023	2021-20	2022-21	2023-22
<b>Agropecuario</b>	<b>1.804</b>	<b>1.456</b>	<b>1.484</b>	<b>1.538</b>	<b>(19,3)</b>	<b>1,9</b>	<b>3,7</b>
Nación	1.703	1.364	1.391	1.445	(19,9)	2,0	3,9
Propios	101	91	92	93	(9,4)	1,2	1,0
<b>Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>	<b>706</b>	<b>623</b>	<b>638</b>	<b>658</b>	<b>(11,8)</b>	<b>2,3</b>	<b>3,2</b>
Nación	539	465	478	496	(13,6)	2,7	3,8
Propios	167	158	160	162	(5,4)	1,4	1,2
<b>Ciencia y Tecnología</b>	<b>334</b>	<b>256</b>	<b>260</b>	<b>270</b>	<b>(23,4)</b>	<b>1,6</b>	<b>3,8</b>
Nación	334	256	260	270	(23,4)	1,6	3,8
<b>Comercio, Industria y Turismo</b>	<b>1.066</b>	<b>906</b>	<b>909</b>	<b>939</b>	<b>(15,0)</b>	<b>0,3</b>	<b>3,3</b>
Nación	670	508	521	541	(24,2)	2,5	4,0
Propios	396	398	388	398	0,5	(2,5)	2,4
<b>Comunicaciones</b>	<b>1.543</b>	<b>1.702</b>	<b>1.731</b>	<b>1.759</b>	<b>10,3</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>
Nación	110	88	91	94	(20,2)	3,4	3,9
Propios	1.433	1.614	1.640	1.665	12,7	1,6	1,5
<b>Congreso de la República</b>	<b>584</b>	<b>554</b>	<b>575</b>	<b>598</b>	<b>(5,1)</b>	<b>3,8</b>	<b>4,0</b>
Nación	584	554	575	598	(5,1)	3,8	4,0
<b>Cultura</b>	<b>416</b>	<b>291</b>	<b>298</b>	<b>309</b>	<b>(30,0)</b>	<b>2,4</b>	<b>3,7</b>
Nación	400	279	285	296	(30,3)	2,4	3,6
Propios	16	13	13	13	(21,5)	1,5	1,4
<b>Defensa y policía</b>	<b>36.048</b>	<b>34.768</b>	<b>36.370</b>	<b>38.013</b>	<b>(3,6)</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>
Nación	33.048	32.462	33.967	35.515	(1,8)	4,6	4,6
Propios	3.000	2.306	2.403	2.499	(23,1)	4,2	4,0
<b>Deporte y recreación</b>	<b>504</b>	<b>201</b>	<b>204</b>	<b>213</b>	<b>(60,0)</b>	<b>1,5</b>	<b>4,4</b>
Nación	504	201	204	213	(60,0)	1,5	4,4
<b>Educación</b>							

	<b>42.845</b>	<b>46.002</b>	<b>49.441</b>	<b>53.545</b>	<b>7,4</b>	<b>7,5</b>	<b>8,3</b>
Nación	42.816	45.974	49.413	53.516	7,4	7,5	8,3
Propios	29	27	28	29	(6,5)	2,3	2,2
<b>Empleo público</b>	<b>543</b>	<b>502</b>	<b>509</b>	<b>517</b>	<b>(7,6)</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>
Nación	40	35	36	38	(11,7)	3,1	3,9
Propios	504	467	473	479	(7,3)	1,3	1,2
<b>Fiscalía</b>	<b>4.179</b>	<b>4.057</b>	<b>4.211</b>	<b>4.374</b>	<b>(2,9)</b>	<b>3,8</b>	<b>3,9</b>
Nación	4.123	4.003	4.157	4.318	(2,9)	3,8	3,9
Propios	56	54	55	55	(3,9)	1,4	1,3
<b>Hacienda</b>	<b>15.812</b>	<b>13.112</b>	<b>13.855</b>	<b>14.803</b>	<b>(17,1)</b>	<b>5,7</b>	<b>6,8</b>
Nación	15.503	12.822	13.556	14.494	(17,3)	5,7	6,9
Propios	309	289	299	309	(6,4)	3,3	3,3
<b>Inclusión social y reconciliación</b>	<b>11.370</b>	<b>8.994</b>	<b>9.118</b>	<b>9.421</b>	<b>(20,9)</b>	<b>1,4</b>	<b>3,3</b>
Nación	8.585	6.386	6.466	6.726	(25,6)	1,3	4,0
Propios	2.784	2.607	2.652	2.695	(6,4)	1,7	1,6
<b>Información estadística</b>	<b>448</b>	<b>387</b>	<b>396</b>	<b>410</b>	<b>(13,6)</b>	<b>2,3</b>	<b>3,5</b>
Nación	390	339	347	361	(13,2)	2,4	4,0
Propios	58	49	49	50	(16,1)	1,1	1,0
<b>Inteligencia</b>	<b>104</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>108</b>	<b>(2,9)</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>
Nación	104	101	104	108	(2,9)	3,0	3,8
<b>Interior</b>	<b>1.552</b>	<b>1.034</b>	<b>1.064</b>	<b>1.099</b>	<b>(33,4)</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>
Nación	1.458	950	977	1.010	(34,9)	2,9	3,3
Propios	94	84	87	89	(10,6)	3,0	3,0
<b>Justicia Especial para la Paz</b>	<b>532</b>	<b>436</b>	<b>449</b>	<b>466</b>	<b>(18,0)</b>	<b>3,0</b>	<b>3,8</b>
Nación	532	436	449	466	(18,0)	3,0	3,8
<b>Justicia y Derecho</b>	<b>3.257</b>	<b>2.405</b>	<b>2.483</b>	<b>2.571</b>	<b>(26,2)</b>	<b>3,2</b>	<b>3,5</b>
Nación	2.768	1.929	1.992	2.065	(30,3)	3,3	3,7
Propios	489	477	491	506	(2,5)	3,1	3,0
<b>Minas y Energía</b>	<b>2.958</b>	<b>2.083</b>	<b>2.120</b>	<b>2.190</b>	<b>(29,6)</b>	<b>1,8</b>	<b>3,3</b>

Nación	1.590	1.213	1.230	1.279	(23,7)	1,4	4,0
Propios	1.368	870	891	911	(36,4)	2,4	2,3
<b>Organismos de control</b>	<b>2.073</b>	<b>1.863</b>	<b>1.931</b>	<b>2.004</b>	<b>(10,1)</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>
Nación	2.052	1.841	1.908	1.981	(10,3)	3,7	3,8
Propios	21	22	23	23	3,0	3,0	3,0
<b>Planeación</b>	<b>1.046</b>	<b>487</b>	<b>497</b>	<b>515</b>	<b>(53,4)</b>	<b>2,1</b>	<b>3,6</b>
Nación	426	340	345	359	(20,3)	1,6	4,0
Propios	620	147	152	156	(76,2)	3,0	2,9
<b>Presidencia de la República</b>	<b>700</b>	<b>513</b>	<b>526</b>	<b>544</b>	<b>(26,7)</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>
Nación	634	451	464	481	(28,8)	2,8	3,7
Propios	67	62	62	63	(8,0)	0,9	0,8
<b>Rama judicial</b>	<b>4.854</b>	<b>4.662</b>	<b>4.835</b>	<b>5.025</b>	<b>(4,0)</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>
Nación	4.854	4.662	4.835	5.025	(4,0)	3,7	3,9
<b>Registraduría</b>	<b>921</b>	<b>903</b>	<b>1.163</b>	<b>953</b>	<b>(2,0)</b>	<b>28,8</b>	<b>(18,1)</b>
Nación	827	814	1.072	860	(1,5)	31,7	(19,8)
Propios	95	89	91	93	(5,8)	2,1	2,0
<b>Relaciones exteriores</b>	<b>1.058</b>	<b>968</b>	<b>1.002</b>	<b>1.037</b>	<b>(8,5)</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
Nación	840	731	757	786	(13,0)	3,6	3,8
Propios	218	238	245	252	9,1	2,9	2,9
<b>Salud y protección social</b>	<b>31.989</b>	<b>35.579</b>	<b>40.089</b>	<b>43.412</b>	<b>11,2</b>	<b>12,7</b>	<b>8,3</b>
Nación	31.462	35.088	39.584	42.892	11,5	12,8	8,4
Propios	527	491	506	520	(6,7)	2,9	2,8
<b>Trabajo</b>	<b>30.773</b>	<b>31.569</b>	<b>32.313</b>	<b>33.006</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>
Nación	29.100	30.021	30.749	31.427	3,2	2,4	2,2
Propios	1.673	1.547	1.564	1.579	(7,5)	1,1	1,0
<b>Transporte</b>	<b>7.654</b>	<b>7.618</b>	<b>7.873</b>	<b>8.449</b>	<b>(0,5)</b>	<b>3,3</b>	<b>7,3</b>
Nación	4.521	4.596	4.811	5.355	1,6	4,7	11,3
Propios	3.134	3.022	3.062	3.094	(3,6)	1,3	1,0
<b>Vivienda, ciudad y territorio</b>							



	<b>4.208</b>	<b>3.996</b>	<b>4.212</b>	<b>4.526</b>	<b>(5,0)</b>	<b>5,4</b>	<b>7,5</b>
Nación	4.208	3.996	4.212	4.526	(5,0)	5,4	7,5
<b>Total funcionamiento e inversión</b>	<b>211.881</b>	<b>208.028</b>	<b>220.660</b>	<b>233.272</b>	<b>(1,8)</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>

Fuente: DNP, con datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.