

# Documento **CONPES**

---

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

3929

## **META DE BALANCE PRIMARIO Y NIVEL DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) PARA 2019**

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 14 de junio de 2018**

## **CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES**

**Juan Manuel Santos Calderón**  
Presidente de la República

**General (R) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo**  
Vicepresidente de la República

**Guillermo Abel Rivera Flórez**  
Ministro del Interior

**María Ángela Holguín Cuéllar**  
Ministra de Relaciones Exteriores

**Mauricio Cárdenas Santamaría**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Enrique de Jesús Gil Botero**  
Ministro de Justicia y del Derecho

**Luis Carlos Villegas Echeverri**  
Ministro de Defensa Nacional

**Juan Guillermo Zuluaga Cardona**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Griselda Janeth Restrepo Gallego**  
Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**  
Ministro de Minas y Energía

**María Lorena Gutiérrez Botero**  
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Giha Tovar**  
Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Camilo Armando Sánchez Ortega**  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Juan Sebastian Roza Rengifo**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (E)

**Germán Cardona Gutierrez**  
Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**  
Ministra de Cultura

**Luis Fernando Mejía Alzate**  
Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Alejandra Corchuelo Marmolejo**  
Subdirectora General Sectorial

**Santiago Matallana Méndez**  
Subdirector 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 2019. Esta meta será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, 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 2003<sup>1</sup>, 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).

---

<sup>1</sup> 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

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>2. CONSIDERACIONES GENERALES .....</b>	<b>7</b>
2.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional.....	17
<b>3. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2017-2018.....</b>	<b>19</b>
3.1. Balance estructural del GNC 2017 .....	19
3.2. Perspectivas fiscales para 2018 .....	20
<b>4. ESTRATEGIA FISCAL .....</b>	<b>25</b>
4.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2019-2029 .....	25
4.2. Estrategia fiscal del Gobierno nacional central, 2018-2029 .....	28
4.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo.....	34
4.2.2. Proyección de gastos de mediano plazo .....	35
4.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad.....	37
4.4. Límites anuales de autorización para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociaciones público-privadas (APP).....	39
<b>5. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>42</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Magnitud del choque externo en tres períodos críticos de la economía colombiana .....	14
Tabla 2. Crecimiento promedio 2010-2017 .....	16
Tabla 3. Balance estructural GNC, 2017 .....	20
Tabla 4. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018 por sectores .....	21
Tabla 5. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018 por conceptos .....	22
Tabla 6. Balance estructural GNC, 2018 .....	24
Tabla 7. Principales supuestos de proyección .....	31
Tabla 8. Balance fiscal del GNC, 2017-2029 .....	33
Tabla 9. Proyección de gastos para 2019 .....	37

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal .....	10
Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera .....	11
Gráfico 3. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años .....	12
Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana según el índice acumulado de crecimiento .....	15
Gráfico 5. Tasas de inversión .....	15
Gráfico 6. Deuda pública bruta del Gobierno General en Latinoamérica .....	18
Gráfico 7. Balance fiscal del Gobierno General en Latinoamérica .....	18
Gráfico 8. Precio <i>spot</i> diario del petróleo de referencia Brent, 2017-2018 .....	23
Gráfico 9. Balance fiscal del SPC .....	26
Gráfico 10. Balance fiscal del Gobierno General .....	27
Gráfico 11. Deuda neta y balance primario del SPNF .....	28
Gráfico 12. Balance total y estructural del GNC, 2014-2029 .....	29
Gráfico 13. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo .....	30
Gráfico 14. Ingresos del GNC, mediano plazo .....	35
Gráfico 15. Gastos del GNC, mediano plazo .....	36
Gráfico 16. Composición de la deuda neta del GNC .....	38
Gráfico 17. Sensibilidad de la deuda neta del GNC al crecimiento de la economía .....	39
Gráfico 18. Comportamiento de la regla fiscal ante ciclos negativos y positivos .....	44

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Choque fiscal y su ajuste como valor porcentual del PIB, 2013-2016 y 2017-2022 .....	14
Figura 2. Estructura de la regla fiscal .....	43

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

APP	Asociación público privada
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Contribución para la Equidad y el Empleo
CUN	Cuenta Única del Tesoro
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
PIB	Producto Interno Bruto
SGP	Sistema General de Participaciones
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 2003<sup>2</sup>), 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. El objetivo de este documento es presentar al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la meta de superávit primario de mediano plazo de 2019 que será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 (MFMP 2018).

El presente documento está compuesto por cinco secciones principales, siendo esta breve introducción la primera de ellas. En la segunda, se presentan las consideraciones generales para las proyecciones fiscales. En la tercera, se analizan los resultados fiscales para el Gobierno nacional central (GNC) en 2017 y 2018. En la cuarta sección, se presentan las estrategias fiscales del SPNF y del GNC. En la quinta sección, se presentan las recomendaciones para el CONPES. En el Anexo A se presenta la operatividad de la regla fiscal.

## **2. CONSIDERACIONES GENERALES**

Este programa plurianual refleja los resultados esperados del comportamiento de los fundamentales macroeconómicos y fiscales para el período 2019-2029. En este marco, el diseño de la estrategia fiscal tiene como objetivo la sostenibilidad de la deuda pública, dando cumplimiento con la Ley 1473 de 2011<sup>3</sup> y las recomendaciones del Comité Consultivo de la regla fiscal y los Subcomités de PIB potencial y minero-energético. El cumplimiento de esta ley es vital para lograr mayores niveles de inversión, crecimiento y empleo, así como para mantener la confianza de las agencias internacionales y lograr el acceso a la financiación del mercado doméstico e internacional a costos más bajos.

El logro de los objetivos fiscales ha implicado grandes esfuerzos en materia de gestión de gasto y de fortalecimiento de ingresos, debido al fuerte choque que enfrentaron la economía y las finanzas públicas por efecto de la caída de los precios del petróleo a partir de 2014. Al respecto, es preciso mencionar que, este choque tuvo un impacto sobre el balance fiscal de 23 billones de pesos en 2016 y que la reducción de los ingresos de capital del GNC conllevó a que el déficit aumentara de 2,3 % del PIB en 2014 a -3,0 % en 2015 y

---

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

<sup>3</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

a -4,0 % en 2016. 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.

Desde entonces, la economía ha tenido que enfrentar un fuerte ajuste, donde el déficit en la cuenta corriente se redujo de -4,3 % del PIB en 2016 a -3,3 % en 2017, mientras que, en el frente fiscal, el déficit se redujo a -3,6 % en 2017 y se espera que cierre 2018 en -3,1 %, siguiendo la transición permitida por la regla fiscal.

Este descenso, tanto en el déficit de cuenta corriente como en el desbalance del GNC, muestran la manera responsable cómo se adelantó el ajuste en la economía en este período. De hecho, si bien la economía creció a un ritmo mucho más lento, esta no sufrió un estrangulamiento gracias a las bondades de la regla fiscal, que permitió la suavización del ajuste. Con ello, el crecimiento que fue de 4,7 % en 2014, bajó a 3,0 % en 2015, fue del 2,0 % en 2016 y cerró en 1,8 % en 2017. Para 2018, se proyecta que el crecimiento de la economía sea de 2,7 %, gracias al restablecimiento de la confianza y a la recuperación de los precios del petróleo, y de allí en adelante se prevé la economía vuelva a expandirse de manera sostenida hasta alcanzar su crecimiento potencial.

La estrategia de la política fiscal para los próximos años, al igual que en el período reciente, se sustenta en los principios de responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las metas señaladas por la ley. Los resultados proyectados para los próximos años deberán ser sólidos para continuar manteniendo la confianza de los inversionistas y de la sociedad en general.

En este orden de ideas, las metas de los balances macroeconómicos y fiscales deberán reflejar de manera realista el desempeño de la economía, lo establecido por la ley, los compromisos adquiridos en el frente social y el cumplimiento de los acuerdos aprobados por el Congreso y las Cortes en lo que se refiere a la reparación de las víctimas, así como los demás compromisos contractuales adquiridos con el sector público y privado. Igualmente, la estrategia fiscal debe contemplar los impactos que tendrán variables nominales y reales, así como las restricciones legales y regulatorias en las variables fiscales, tanto a corto como a mediano plazo.

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. La fuerte desaceleración conllevó a una caída de cerca de 3,0 % del PIB en los ingresos totales de la nación, la cual ha sido parcialmente compensada con la aprobación de la reforma tributaria



(Ley 1819 de 2016<sup>4</sup>) y por la reciente recuperación de los precios del crudo. Con la expedición de la reforma tributaria, se buscó promover una mayor competitividad de la economía, estimulando los sectores transables como la agricultura y la industria, con el fin de contar con un crecimiento balanceado y con mejor capacidad de respuesta ante choques en los términos de intercambio. Este, es el contexto en el cual fue diseñada la política fiscal en los últimos dos años y su diseño deberá continuar fortaleciéndose en los próximos años, para lograr mayor certidumbre en las proyecciones de gasto y de ingresos, para cumplir con las metas de la regla fiscal. De otro lado, la estrategia de los próximos años contempla los esfuerzos continuados en la reducción del gasto y la búsqueda de mayor eficiencia en el uso de los recursos. Todo ello aunado a la mejor focalización de los programas sociales y de los proyectos de inversión.

La proyección del escenario de mediano plazo contempla las decisiones de política de la Reserva Federal y los movimientos en materia de política comercial de los Estados Unidos, la evolución de los precios del petróleo y de las materias primas, y el posible desempeño de las economías de América Latina. En el contexto de la estrategia fiscal y macroeconómica, se prevé la respuesta de las economías de Europa a la normalización de la política monetaria del Banco Central Europeo, así como al crecimiento y reconversión de las economías de China y del Sudeste Asiático.

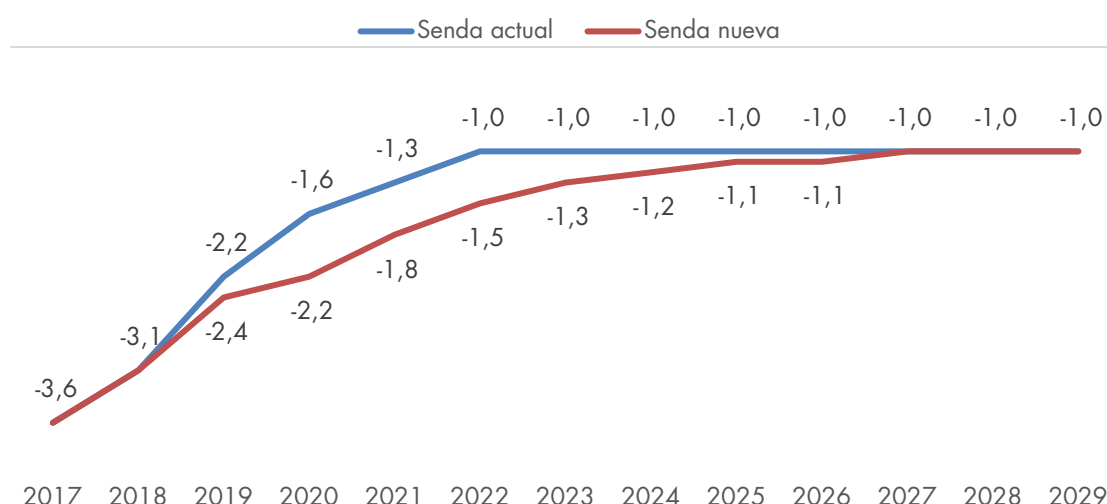
Los avances en los indicadores sociales logrados en los últimos años, los cuales se han traducido en menor pobreza y desigualdad, requieren de esfuerzos continuados toda vez que los desafíos aún son muy grandes. La pobreza, según el último registro del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se situó en 26,9 % en 2017 y la pobreza extrema en 7,4 %. Si bien, en los últimos ocho años han salido de la pobreza 3,6 millones de personas y cerca de 2 millones de personas de la pobreza extrema, el país aún tiene 12,9 millones de personas pobres y 3,5 millones en pobreza extrema. Este, es un gran desafío en materia de gasto social e inversión que exige grandes esfuerzos en focalización y eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos. En esta coyuntura, el Gobierno deberá cumplir con sus compromisos en materia de gasto social, primera infancia, educación y mejoramiento de la calidad y del acceso a la salud en el régimen subsidiado, siguiendo las metas fiscales de manera responsable, bajo los principios y criterios constitucionales de responsabilidad y sostenibilidad, y cumpliendo con las metas señaladas por la regla fiscal. Lo anterior exige un gran esfuerzo por parte del Gobierno para la optimización de los recursos.

---

<sup>4</sup> Por medio de la cual se adopta una Reforma Tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

La regla fiscal, aprobada por la Ley 1473 de 2011, determinó una reducción en la senda de déficit estructural para el mediano plazo. Sin embargo, esta permite un ajuste temporal del déficit ante choques en los precios del petróleo y menores ingresos no petroleros debido a que la economía crece por debajo de su potencial. Por otra parte, de manera responsable el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (instancia máxima de la regla fiscal), en cumplimiento de la ley, definió unas nuevas metas a partir del año 2019, en aras de generar mayor certidumbre y credibilidad sobre las metas futuras de déficit fiscal. Estas metas, fueron bien recibidas por las calificadoras de riesgo y por la comunidad internacional.

**Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal**



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

Nota: senda de déficit definidas según acta del año 2018 del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

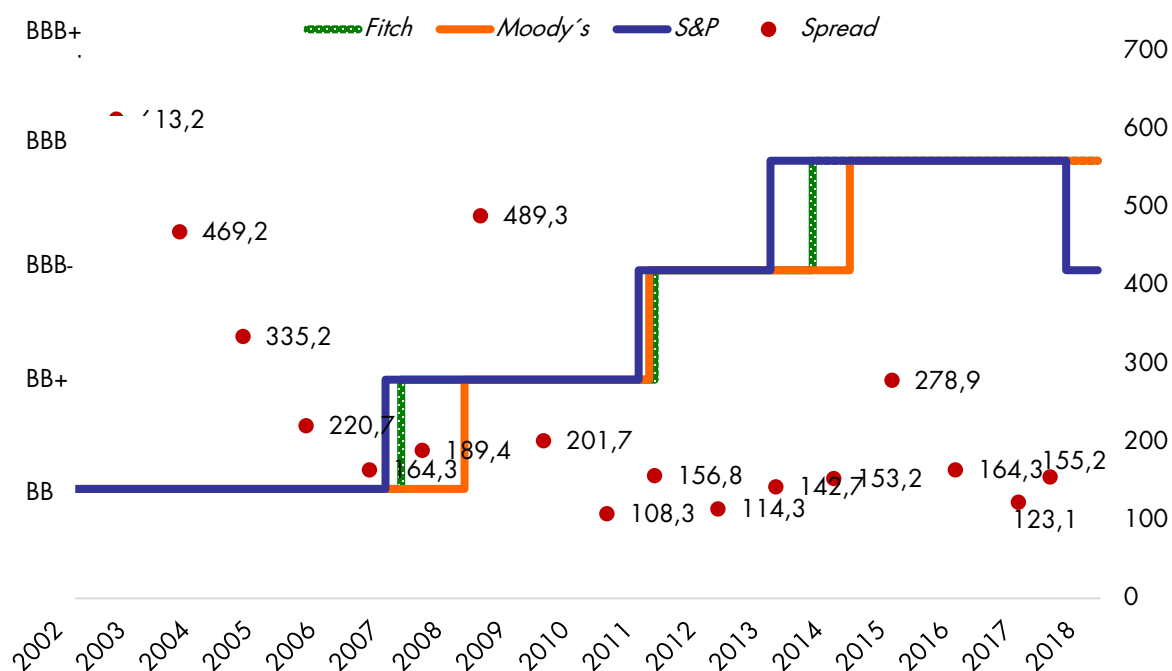
La postura responsable en el ajuste en la senda de déficit, además de contribuir a la mejora en la credibilidad de las metas, fue apreciada por las calificadoras que se mostraron tendientes a ratificar el grado de inversión de la economía colombiana, señalando factores de alerta en materia de crecimiento y la necesidad de mayores esfuerzos en la racionalización del gasto público. En este sentido, *Moody's* y *Fitch* mantuvieron sus calificaciones (en Baa2 y BBB, respectivamente) aunque *Moody's* redujo la perspectiva de estable a negativa, mientras que *Standard and Poor's* la redujo desde BBB a -BBB en diciembre de 2017.

En este contexto, *Standard and Poor's* argumentó que Colombia mantiene una institucionalidad fuerte en materia económica y que los diferentes eventos que viene enfrentando la economía no hacen prever cambios en la estabilidad macroeconómica ni en

la institucionalidad. Por su parte, *Moody's* concluyó que pese a la lentitud en la consolidación fiscal (debido al menor crecimiento) y a la dificultad que ello implica y pese a su perspectiva de la economía, las posibles presiones están balanceadas frente a la fortaleza de Colombia en su perfil crediticio; esto tiene en consideración la solidez económica e institucional y la vulnerabilidad externa relativamente baja debido a la existencia de una tasa de cambio flexible, un nivel de reservas estable y un crecimiento sólido de los activos líquidos del Gobierno.

Finalmente, *Fitch* reconoció que gracias a la respuesta y al ajuste ordenado de la política fiscal y económica, los desequilibrios macroeconómicos se mantuvieron controlados después del choque de los precios del petróleo. Además, reconoció los esfuerzos en materia tributaria y en la reducción de la inflación, y espera que la deuda de Colombia se estabilice, dado el ritmo gradual de consolidación fiscal y la modesta apreciación del peso, a pesar de que la deuda se mantenga transitoriamente por encima de la mediana de BBB durante algunos años.

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

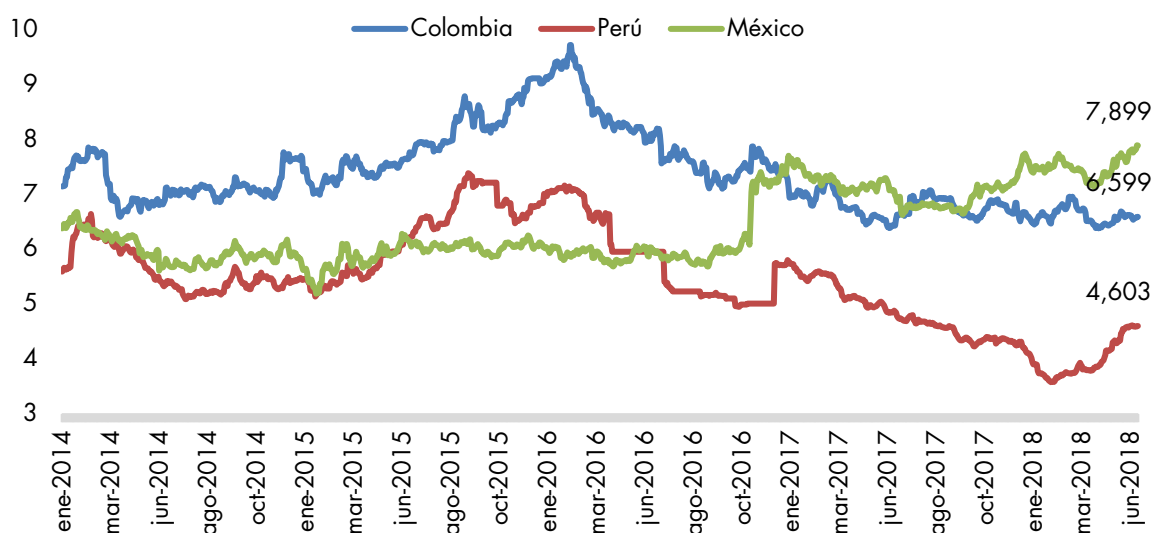


Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

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 el caso de *Moody's* y de *Standard and Poor's* y se mantiene aún en el caso de *Fitch*. 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, al pasar de 895 puntos básicos en diciembre de 2015 a 660 puntos básicos en junio de 2018.

En síntesis, las agencias 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 cumpliendo la senda de reducción del déficit fiscal, aunque han hecho advertencias en cuanto al fortalecimiento de la consolidación fiscal. Como premio a esa credibilidad y a que Colombia ha mantenido la regla fiscal a pesar de las dificultades mencionadas, se ha logrado financiar el déficit y los compromisos sociales a un costo relativamente bajo en términos de impacto sobre la deuda del Gobierno y del sector público no financiero (Gráfico 3).

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



Fuente: DGPM (2018), a partir de información de *Bloomberg*.

Como se señaló anteriormente, el Gobierno nacional realizó un ajuste en la senda del déficit como respuesta al choque que ha enfrentado la economía debido a la caída en los precios del petróleo y a menores ingresos no petroleros puesto que la economía crece por debajo de su potencial. Con el objetivo de no ralentizar la economía, el ajuste permitido por la regla fiscal se distribuyó en dos etapas:

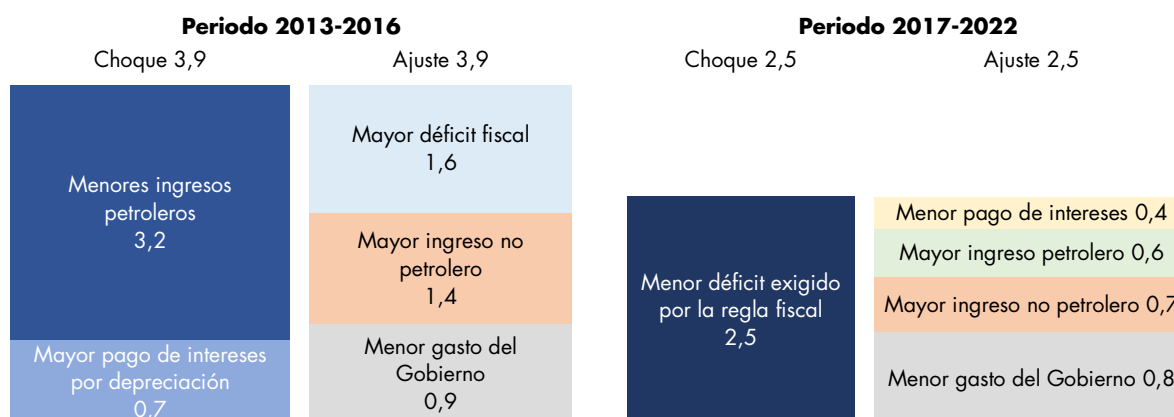
- (i) En el período 2013-2016, la magnitud del choque fue de 3,9 % del PIB, donde 3,2 % obedeció a la pérdida directa de ingresos petroleros y 0,7 % a mayores pagos de intereses por cuenta de la mayor depreciación. Este choque se enfrentó con un ajuste en gastos de funcionamiento e inversión en 0,9 % del PIB, con mayores ingresos no petroleros en 1,6 % y con un mayor déficit en 1,4 %. Lo anterior permitido por la regla fiscal.
- (ii) Para el período 2017-2022, el ajuste requerido por la regla fiscal es de 2,5 % del PIB, el cual se financiará de la siguiente manera: 0,6 % del PIB con mayor ingreso petrolero, 0,4 % con menores pagos de intereses, 0,8 % con menor gasto de funcionamiento e inversión y 0,7 % con mayores ingresos no petroleros.

Esta manera de repartir el ajuste en entre menores gastos, mayores ingresos no petroleros, un mayor déficit en el primer período y un menor déficit en el segundo atendiendo las metas señaladas por la regla fiscal y las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, se denominó Austeridad Inteligente. Como resultado, se ha llevado un proceso de ajuste ordenado que ha permitido reducir el déficit en la cuenta corriente desde -6,3 % a -3,0 % del PIB entre 2015 y 2018; el déficit fiscal desde -4,0 % en 2016 a -3,1 % del PIB en 2018, ha tenido el mérito de lograr un crecimiento de la economía cercano al 2,0 %, mantener el empleo y reducir la pobreza. Todo ello, con un crecimiento impulsado por una mezcla entre sectores transables como la agricultura y no transables como los servicios y la construcción de obras civiles.

En línea con el propósito de hacer una economía menos dependiente del sector de hidrocarburos y más orientada por otros sectores transables como la agricultura, la industria y los servicios de alto valor agregado, el Gobierno en los últimos ocho años ha creado las condiciones para la generación de empleo e inversión, gracias a la firma de la paz y a la adopción de nuevas condiciones tributarias. Por ejemplo, la tarifa del impuesto al patrimonio que durante el período 2011-2014 se situó en 1,5 %, se redujo a 1,2 % en 2015, a 1,0 % en 2016, a 0,4 % en 2017 y a 0 % en 2018. En esa misma línea, los impuestos que incrementaban los costos sobre la nómina se redujeron de 29,5 % a 16,2 %, mediante la eliminación de las cargas que tenían que pagar las empresas por Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las contribuciones patronales a salud. Estas mejoras fueron complementadas con la reducción del impuesto a la renta más la Contribución para la Equidad y el Empleo (CREE), cuya tarifa fue de 40 % en 2017, 37 % en 2018 y 33 % a partir de 2019. Todas estas mejoras han permitido disminuir la informalidad laboral en más de 5 puntos porcentuales y contribuyeron a que la pobreza multidimensional se redujera de 30,4 % a 17,0 % entre 2010 y 2017. Lo anterior, se dio en un marco de reducción del costo país, el cual es fundamental para el surgimiento de nuevos

sectores en la economía y para el desarrollo de algunas regiones del país, las cuales no han podido desplegar su potencial de crecimiento debido al conflicto armado.

**Figura 1. Choque fiscal y su ajuste como valor porcentual del PIB, 2013-2016 y 2017-2022**



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

En la historia del país, el choque que ha enfrentado la economía en los últimos cuatro años es únicamente comparable con el que recibió en la Guerra de los Mil Días y en la Gran Depresión de los años 30 (ocupando el tercer puesto), con efectos sobre el balance externo y el tipo de cambio, el cual terminó por afectar los términos de intercambio y el comercio intrafronterizo (Tabla 1).

**Tabla 1. Magnitud del choque externo en tres periodos críticos de la economía colombiana**

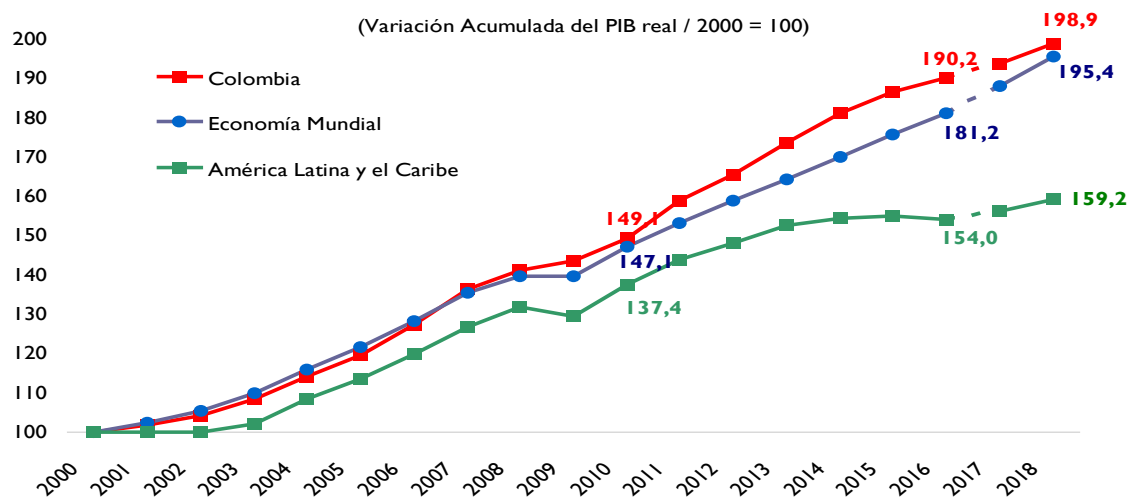
Guerra de los Mil Días (1898-1902)			Gran Depresión (1928-1932)			Período reciente (2012-2017)		
Año	USD (millones)	Variación	Año	USD (millones)	Variación	Año	USD (millones)	Variación
1898	17		1928	130		2012	61.604	
1902	9	-47,1 %	1932	65	-50,0 %	2017	39.474	-35,9 %

Fuente: Fedesarrollo (2018), a partir de información del DANE, Greco, Torres García (1945), Urrutia (2016), McGreevey (1975) y Junguito (2017).

Si bien la economía colombiana redujo su crecimiento de 4,4 % en 2014, a 3,1 % en 2015, a 2,0 % en 2016 y a 1,8 % en 2017, el crecimiento acumulado desde el año 2000 da cuenta que la economía colombiana ha crecido en promedio más que la economía mundial y que la latinoamericana (Gráfico 4). Lo anterior es producto de las políticas de promoción de la inversión, de las reformas que fortalecieron la institucionalidad fiscal y de las reformas para fortalecer los ingresos y estimular la competitividad. En consecuencia, se

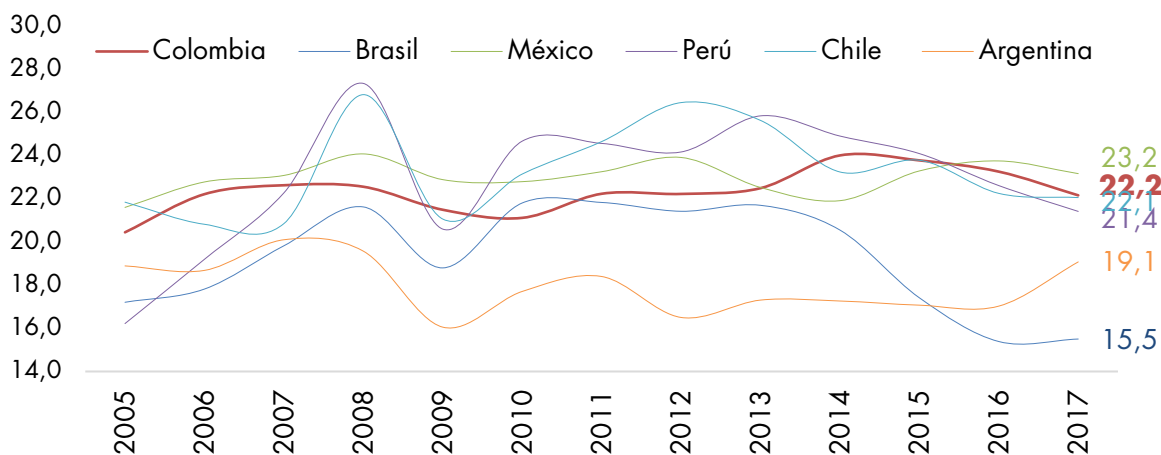
alcanzaron tasas de inversión superiores al promedio de América Latina, se redujo el desempleo y se lograron elevadas metas sociales en educación, en salud y en atención a la primera infancia, con lo cual se logró reducir la pobreza extrema a menos de la mitad entre 2010 y 2018.

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



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), a partir de información de *World Economic Outlook* (2017).

**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.

Por otra parte, la economía colombiana cuenta con el segundo mayor crecimiento promedio de la economía y del PIB per cápita para el período 2010-2017 después de Perú

(Tabla 2). 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 2).

**Tabla 2. Crecimiento promedio 2010-2017**

<b>País</b>	<b>Crecimiento promedio del PIB (%)</b>	<b>Crecimiento promedio del PIB per cápita (%)</b>	<b>Desviación estándar del crecimiento</b>
Argentina	2,3	1,1	4,25
Brasil	1,4	0,5	3,71
Chile	3,5	2,4	2,06
Colombia	4	2,8	1,79
México	3,1	1,9	1,13
Perú	4,9	3,7	2,15

Fuente: FMI (2018).

En resumen, la gestión del choque fiscal de más de 3,9 % del PIB por medio del uso de las tres herramientas de política fiscal disponibles que se ha descrito anteriormente, le permitió al Gobierno nacional generar suficiente espacio fiscal para que la desaceleración de la economía se produjera de forma ordenada, en un contexto de sostenibilidad fiscal y sin sacrificar los importantes programas de gasto social e inversión. En el mediano plazo se busca seguir con esta estrategia, dado que integra las herramientas disponibles de la política fiscal del Gobierno al hacer uso del fortalecimiento de ingresos, de la reducción de gastos de funcionamiento y de una mejor focalización y priorización de la inversión pública.

Sin embargo, de 2017 en adelante la regla fiscal del Gobierno tiene la obligación de: (i) reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2027 (-1,0 % del PIB), y (ii) reducir el déficit estructural hasta -1,0 % del PIB en el año 2022. Este resultado es producto de la reducción del ciclo permitido, el cual obligó la incorporación de la nueva realidad macroeconómica en el balance del Gobierno, en atención a las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Igualmente, 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 1819 de 2016 y los menores pagos de intereses producto del menor crecimiento de la deuda.

De esta forma, el Gobierno continuará cumpliendo con las nuevas metas de la regla fiscal, incorporando las recomendaciones de los expertos del Comité Consultivo de la Regla



Fiscal y atendiendo las recomendaciones de la Comisión del Gasto Público, las cuales fueron presentadas recientemente al Presidente de la República y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

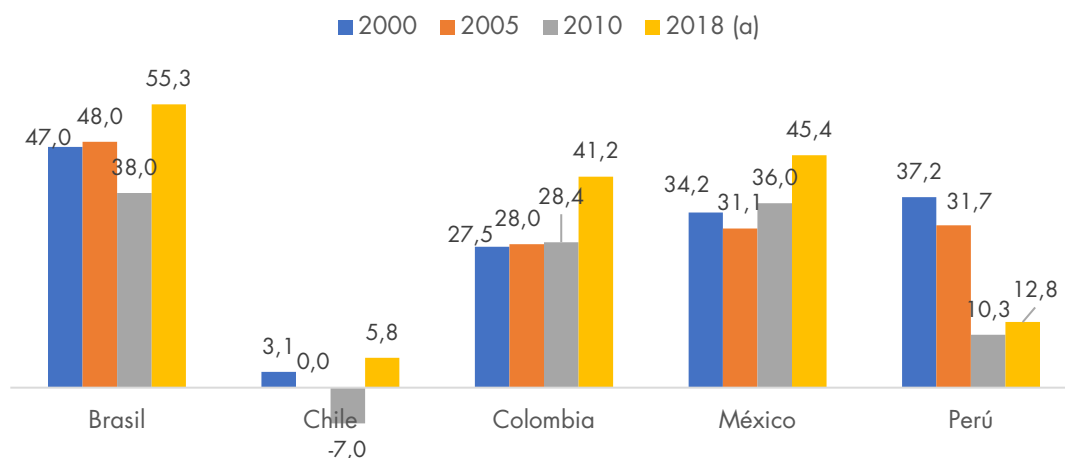
## **2.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional**

De acuerdo con la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), el crecimiento de América Latina y el Caribe en 2017 se situó en 1,3 %. Este resultado es el más bajo de todas las regiones, dado que las economías avanzadas crecieron 2,3 % y la economía mundial creció 3,8 %, impulsada al igual que en las últimas décadas, por el crecimiento de las economías emergentes. El bajo crecimiento de América Latina ha estado acompañado de mayores presiones fiscales que se han traducido en mayores niveles de deuda (mayor déficit) y elevación del desempleo. A su vez, 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 aumentaron en América Latina como promedio regional en 2015 y 2017, después de más de una década de reducción en la mayoría de los países. En 2014, el 28,5 % de la población de la región estaba en situación de pobreza (168 millones de personas), porcentaje que se incrementó a 29,8 % en 2015 (178 millones) y a 30,7 % en 2016 (186 millones de personas), nivel en el cual se mantuvo estable. La pobreza extrema, aumentó del 8,2 % en 2014 al 10 % en 2017 (lo que significó un aumento de 13 millones de personas en extrema pobreza, al pasar de 48 a 61 millones de personas).

Colombia no fue la excepción. La deuda neta del GNC aumentó de 32,5 % del PIB en 2013 a 41,2 % en 2018. Este aumento de la deuda se explica en un 21 % por la depreciación del peso frente al dólar en 2014, en un 57 % en 2016 y en un 23,6 % en 2017. Sin embargo, 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 bruta del Gobierno General en Latinoamérica**  
(Porcentaje del PIB)

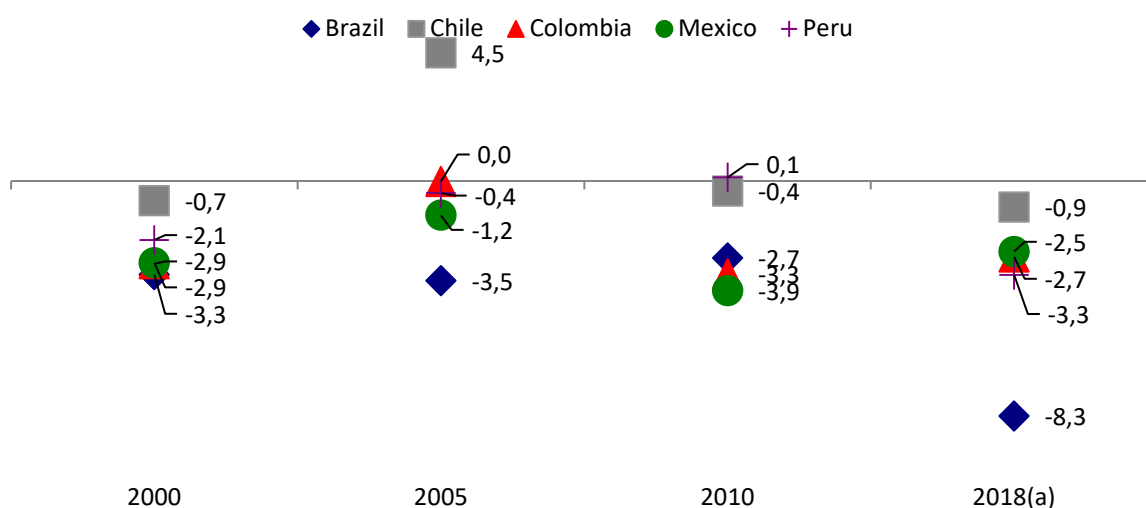


Fuente: FMI (2018), a partir de información de *World Economic Outlook*.

Nota: <sup>(a)</sup> La información presentada para el año 2018 corresponde a proyecciones del FMI.

El déficit en 2018, según proyecciones del FMI de los países en mención, indica que Colombia tiene un desbalance inferior al 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 (2018), a partir de información de *World Economic Outlook*.

Nota: <sup>(a)</sup> La información presentada para el año 2018 corresponde a proyecciones del FMI.

### 3. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2017-2018

#### 3.1. Balance estructural del GNC 2017

Al cierre de 2017, el déficit estructural mantuvo la senda decreciente definida por la ley y se ubicó en 1,9 % del PIB, es decir, 0,2 % por debajo del déficit estructural observado el año 2016. El balance total se ubicó en -3,6 % del PIB (33.636 mil millones de pesos), como resultado de un balance cíclico de -1,7 % del PIB (15.680 mil millones de pesos). Este balance total se calcula como la diferencia entre los gastos totales y el recaudo total de ingresos (Tabla 3). Dentro de este resultado, para la vigencia de 2017, no se contemplaron programas contra cíclicos de gasto<sup>5</sup>.

En 2017, el resultado del balance cíclico correspondió a las brechas de ingresos producto de la diferencia entre el crecimiento del PIB potencial y el crecimiento del PIB observado, así como la diferencia entre el precio promedio observado de la canasta colombiana de crudos y la proyección de largo plazo en 2017.

De esta forma, el componente cíclico negativo del ingreso fue equivalente a 15.680 mil millones de pesos (-1,7 % del PIB), derivado de un PIB real inferior al potencial y un diferencial observado entre el precio promedio observado para la canasta colombiana de crudos y la proyección de largo plazo para 2017. La brecha de producto fue de -1,7 %, mientras que la diferencia observada en los precios del petróleo de corto y largo plazo fue igual a USD 6,5 en 2017. Esta diferencia dio lugar a un recaudo total de 15.680 mil millones de pesos, lo cual produjo que el ingreso total efectivo de 144.062 mil millones de pesos fuera inferior al ingreso estructural de 159.742 mil millones de pesos (17,2 % del PIB).

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, 2.608 mil millones de pesos (0,3 % del PIB) y 157.134 mil millones de pesos (16,9 % del PIB) respectivamente. Este último, incluye fuentes tributarias no petroleras, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol.

---

<sup>5</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1473 de 2011:

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.

**Tabla 3. Balance estructural GNC, 2017**

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>144.062</b>	<b>15,5</b>
1.1. Ingresos estructurales	159.742	17,2
1.1.1. No energéticos	157.134	16,9
1.1.2. Energéticos	2.608	0,3
1.2 Ingresos cíclicos	-15.680	-1,7
1.2.1 Tributarios sin minería	-4.240	-0,5
1.2.2. Energéticos	-11.440	-1,2
<b>2. Gastos totales<sup>(a)</sup></b>	<b>177.698</b>	<b>19,1</b>
2.1. Gasto estructural	177.698	19,1
2.2. Gasto contra cíclico	0	0,0
Déficit total (1 - 2)	-33.636	-3,6
Déficit estructural (1.1 - 2.1)	-17.956	-1,9
Déficit cíclico (1.2 - 2.2)	-15.680	-1,7

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

Nota: <sup>(a)</sup> En la vigencia de 2017 se incluyó gasto por 0,3 % del PIB correspondiente a la vigencia de 2018.

En cuanto a los ingresos estructurales, se componen de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, 2.608 mil millones de pesos (0,3 % del PIB) y 157.134 mil millones de pesos (16,9 % del PIB) respectivamente. Este último, incluye fuentes tributarias no petroleras, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol. 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 2017 resultó inferior al 2,1 % del PIB reportado en 2016.

Dentro de las principales contingencias que afectaron los resultados fiscales y el desempeño de la economía en 2017, se destacan la caída de los precios del petróleo registrada especialmente en el primer semestre del año 2017, el bajo crecimiento del consumo, el lento crecimiento de la inversión (0,6 %) y la caída en la construcción (-1,8 %).

### **3.2. Perspectivas fiscales para 2018**

El desempeño fiscal de 2018 se caracteriza por un mayor dinamismo de los ingresos producto del mejor desempeño de la economía, donde (i) el PIB creció 2,2 % en el primer trimestre del año, frente al 1,8 % de 2017; (ii) la inflación se redujo (3,16 %), impulsando el crecimiento del consumo, el cual creció en el primer trimestre 3,2 %, para así constituirse en el motor de la demanda interna, y (iii) la recuperación del precio del petróleo con un

promedio superior a las previsiones del Gobierno y los analistas. En el MFMP presentado en junio de 2017, se estimaba un precio del Brent de USD 67 y en lo corrido del año se sitúa en USD 74,4, debido principalmente al mayor crecimiento de la demanda mundial.

El mayor dinamismo de la economía hace prever que el crecimiento para 2018 será de 2,7 %, estimulado por los sectores de servicios sociales, servicios financieros e inmobiliarios y el comercio principalmente como se ve en la Tabla 4.

**Tabla 4. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018 por sectores**

Sector	Variación anual (%)		Participación (%)	Contribución (pp)
	2017	2018 <sup>(a)</sup>		
Agropecuario	5,6	2,3	6,2	0,1
Minería	-4,3	-1,4	5,3	-0,1
Industria manufacturera	-2	1,7	12	0,2
Suministro de electricidad, gas y agua	0,8	1,5	3	0
Construcción	-2	-3,4	7	-0,2
Comercio, transporte y hoteles	1,2	3,8	16,7	0,6
Información y comunicaciones	-0,1	3,5	2,8	0,1
Actividades financieras	6,9	6,1	4,7	0,3
Actividades inmobiliarias	2,8	2,9	8,9	0,3
Actividades profesionales	3,5	5,3	6,9	0,4
Administración pública	3,8	3,4	14,4	0,5
Arte, entretenimiento y recreación	3,9	3,5	2,5	0,1
Impuestos	4,3	3,5	9,4	0,3
<b>PIB total</b>	<b>1,8</b>	<b>2,7</b>	<b>100</b>	<b>2,7</b>

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

Notas: <sup>(a)</sup> Valores proyectados.

Por el lado de la demanda, el principal motor en 2018 será el consumo, cuyo crecimiento se estima en 3,0 %, jalonado por el consumo de los hogares cuyo crecimiento será de 2,9 % y el crecimiento del consumo del Gobierno, el cual se estima en 3,6 %. la formación bruta de capital tendrá un crecimiento de 0,7 %, debido al menor crecimiento de las edificaciones (Tabla 5).

**Tabla 5. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018 por conceptos**

Concepto	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (pp)
	2017	2018 <sup>(a)</sup>		
PIB	1,8	2,7	100	2,7
Consumo total	2,2	3,0	83,2	2,5
Hogares	1,8	2,9	68,1	2
Gobierno	4,0	3,6	15,1	0,5
Formación bruta de capital	0,6	0,7	23,1	0,2
Demanda final interna	1,9	2,5	106,3	2,6
Exportaciones	-0,7	1,4	14,8	0,2
Importaciones	0,3	1,1	21,1	-0,2

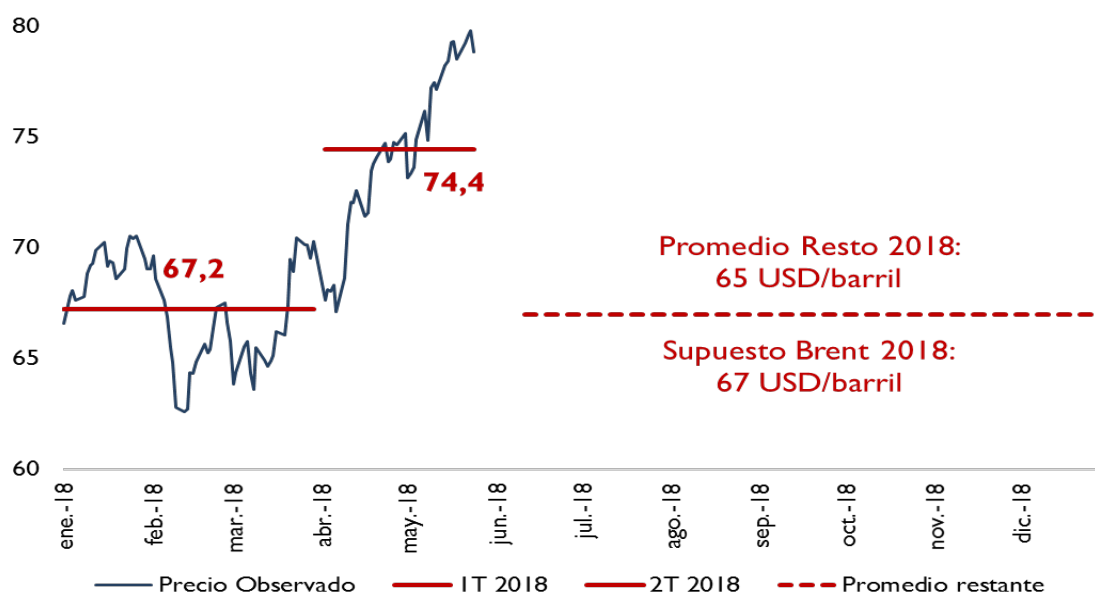
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2018).

Notas: <sup>(a)</sup> Valores proyectados.

En el frente externo, las decisiones de política monetaria en Estados Unidos van en línea con lo esperado por el mercado: el desempeño de la economía de la Unión Europea continúa mejorando (2,4 % esperado para 2018 frente a 2,3 % en 2017 y 1,8 % en 2016) y se presenta una menor desaceleración de China (crecimiento esperado de 6,6 % para 2018 y 6,9 % en 2017). Por el lado de las economías de América Latina, el crecimiento se ha acelerado (2,0 % frente a 1,3 % en 2017) por cuenta de la recuperación del crecimiento en Brasil (2,3 %) y un buen desempeño de México (2,3 %). En línea con este desempeño, el crecimiento en Colombia en el primer trimestre fue de 2,2 % impulsado por el consumo público y privado.

Como resultado del comportamiento de los precios del crudo de la canasta colombiana durante el 2018, se observa un diferencial de USD 7,4 por barril entre el precio observado y el precio de largo plazo establecido para 2018 en el MFMP 2017, USD 67,0 por barril y USD 74,4 por barril respectivamente (Gráfico 8). De acuerdo con el comportamiento observado en 2018, el precio promedio mínimo para el resto del año debe ser de USD 65 por barril para que el supuesto de USD 67,0 por barril del MFMP 2017 sea válido.

**Gráfico 8. Precio *spot* diario del petróleo de referencia Brent, 2017-2018**



Fuente: Dirección de Estudios Económicos del DNP (2018), a partir de información de EIA (2018).

A pesar de la recuperación de los precios del crudo, en términos del balance fiscal este efecto se traduce en un ciclo energético negativo de -0,6 % del PIB. Los USD 9,1 de diferencial entre el precio de largo plazo y el observado causan un ciclo que alcanza los -6.250 mil millones de pesos (-0,6 % del PIB), inferior en 0,6 puntos del PIB al proyectado en el MFMP 2017<sup>6</sup>. Por otro lado, la desaceleración esperada en la economía causa un ciclo negativo proyectado de 4.800 mil millones de pesos (-0,5 % del PIB), superior en cerca de 800 mil millones de pesos al que se proyectó en el MFMP 2017<sup>7</sup>. Como consecuencia de la recuperación de la economía y los precios del petróleo, el ciclo total representa en 2018, 1,1 % del PIB, 11,0 billones de pesos, inferior en 4,7 billones de pesos (*i.e.* 0,6 % del PIB) al registrado en 2017 (Tabla 6).

<sup>6</sup> Estimado en 11.440 mil millones de pesos equivalente al 1,2 % del PIB.

<sup>7</sup> El valor proyectado en el MFMP 2017 fue de 4.031 miles de millones de pesos.

**Tabla 6. Balance estructural GNC, 2018**

<b>Concepto</b>	<b>Miles de millones de pesos</b>	<b>Porcentaje del PIB</b>
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>150.241</b>	<b>15,1</b>
1.1. Ingresos estructurales	161.291	16,2
1.1.1. No energéticos	155.024	15,6
1.1.2. Energéticos	6.267	0,6
1.2. Ingresos cíclicos	-11.050	-1,1
1.2.1. Tributarios sin minería	-4.800	-0,5
1.2.2. Energéticos	-6.250	-0,6
<b>2. Gastos totales</b>	<b>180.595</b>	<b>18,1</b>
2.1. Gasto estructural	180.595	18,1
2.2. Gasto contra cíclico	0	0,0
Balance total (1 - 2)	-30.354	-3,10
Balance estructural (1.1 - 2.1)	-19.304	-1,94
Balance cíclico (1.2 - 2.2)	-11.050	-1,11

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

En la Tabla 6 se muestra en balance estructural del GNC estimado para 2018. Se resaltan los siguientes resultados que son consistentes con lo establecido en la regla fiscal y con las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla: (i) el nivel de gasto de 180.595 mil millones de pesos (18,1% del PIB), proporcionalmente inferior al observado en 2017 (19,1 % del PIB); (ii) los ingresos totales por 150.241 mil millones de pesos (15,1% del PIB); (iii) el déficit total ascenderá a 3,1 % del PIB, correspondiente a 30.354 mil millones de pesos (inferior en 0,5% del PIB de 2017); (iv) el ciclo negativo de 11.050 mil millones (1,11 % del PIB), y (v) el déficit estructural de 19.304 mil millones de pesos (1,94 % del PIB).

El diseño de la regla fiscal facilitó una transición ordenada del ajuste macroeconómico causado por la caída 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 y en particular proteger el empleo, el ingreso de los sectores más vulnerables y el gasto social, y mantener la inversión en sectores estratégicos de infraestructura. Lo anterior contribuyó a mitigar el fuerte impacto de la caída en el sector externo y el tipo de cambio.

Si el ajuste hubiera sido de la misma intensidad que el ajuste en la cuenta corriente, lo más probable es que la economía se hubiera visto avocada a sufrir una severa contracción con grandes consecuencias para el empleo y la pobreza.



Por otro lado, la estrategia que se adoptó gracias al diseño de la regla fiscal ha permitido distribuir el costo del ajuste entre los diferentes instrumentos disponibles como es el caso del fortalecimiento de los ingresos tributarios<sup>8</sup>, el ajuste en el gasto público y el mayor endeudamiento. Esta estrategia se enmarca en los principios de responsabilidad y seriedad en el manejo fiscal. De ninguna manera se han sacrificado las metas de déficit y de menor deuda como proporción del PIB en el largo plazo, ya que la estrategia adoptada obligó a desplazar el cumplimiento de las metas para poderlas cumplir en un mayor plazo, mientras la economía retoma su ritmo de crecimiento. En este orden de ideas, para cumplir la meta de déficit en 2018, el Gobierno aplicó un recorte de dos billones de pesos en los gastos de funcionamiento e inversión, sin sacrificar el gasto social ni la atención a las víctimas o las obligaciones derivadas de los acuerdos de paz.

## **4. ESTRATEGIA FISCAL**

### **4.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2019-2029**

El sector público consolidado (SPC) abarca el GNC y el Gobierno descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Al sector público no financiero (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 (Fogafín), conformando así el SPC.

De esta forma, el déficit del SPC pasará de -3,6 % del PIB en 2017 a -2,2 % del PIB en 2018 y a -2,1 % del PIB en 2019. Así, se registra una recuperación sostenida a partir del presente año hasta lograr el equilibrio en el año 2024 y posteriormente un superávit de 0,4 % del PIB. A partir de ese año, el balance del SPC es superavitario, oscilando entre 0,1 % y 0,6 % del PIB<sup>9</sup> (Gráfico 9).

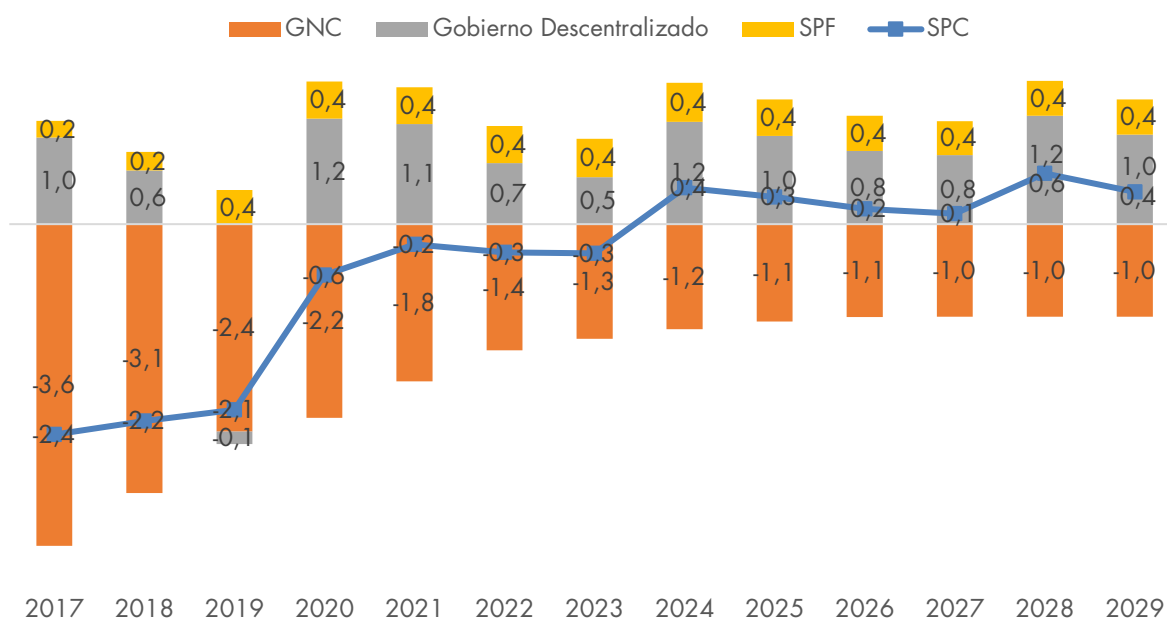
Se estima que, en 2024 nuevamente, el balance del SPC sea superavitario, diez años después del último superávit registrado en 2014 (1,5 % del PIB). Lo anterior, como resultado de un déficit de -1,2 % del PIB del Gobierno Central, un superávit de 1,2 % del PIB del sector descentralizado y un superávit de 0,4 % del PIB del Sector Público Financiero.

---

<sup>8</sup> con este fin se expidió la Ley 1819 de 2016.

<sup>9</sup> En el resultado de 2018, se contempla el crecimiento de los rendimientos de las operaciones de liquidez y de las reservas internacionales; además, no se consideran colocaciones de TES de control monetario adicionales a las ya realizadas en el mercado.

**Gráfico 9. Balance fiscal del SPC**  
(Porcentaje del PIB)

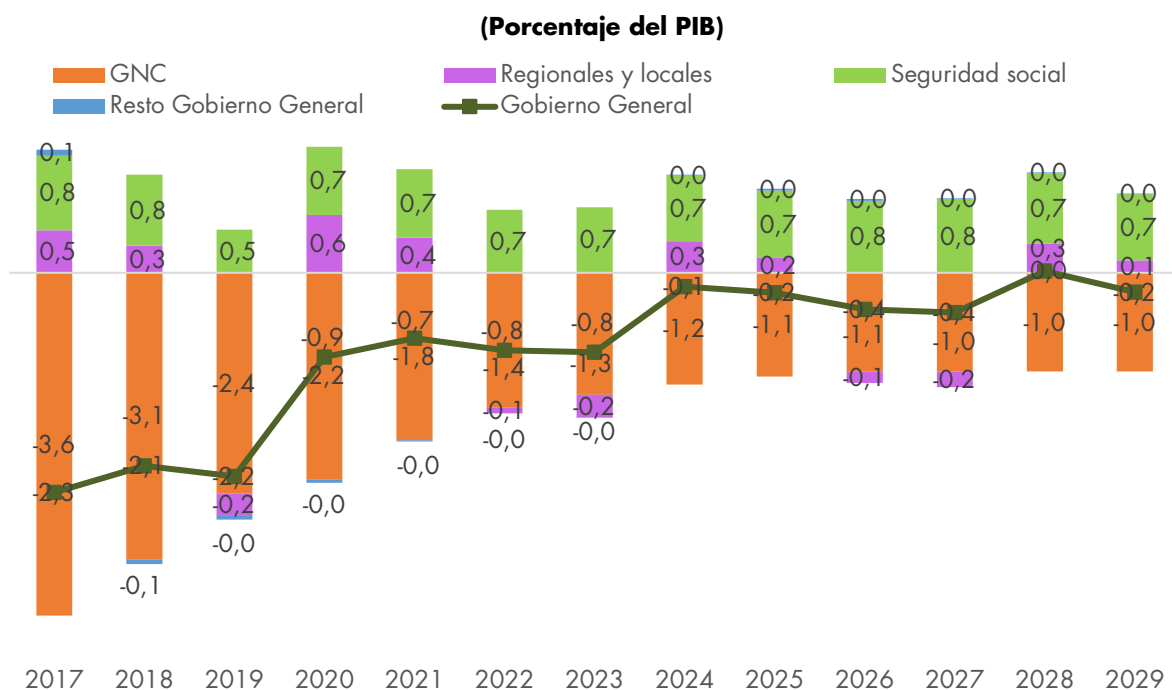


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

En la vigencia de 2018, el balance del SPC presentará una mejora de 0,5 puntos del PIB respecto a 2017, por cuenta del menor déficit en el balance del GNC de 0,5 % del PIB. Los balances de la seguridad social y del sector descentralizado se mantienen en 0,6 % y 0,4 % del PIB, frente a los resultados de 2017. 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 con ahorros equivalentes al 125 % de su cálculo actuarial para cumplir con sus obligaciones pensionales.

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 0,3 % del PIB, que son los años en los cuales se inician los nuevos períodos de gobierno en estas entidades. En contraste, 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).

**Gráfico 10. Balance fiscal del Gobierno General**



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

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 33,4 % del PIB en 2018, a 32,5 % del PIB en 2019, para alcanzar un nivel de 22,4 % del PIB en la vigencia 2029 (Gráfico 11). 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 2,0 % del PIB y 2,6 % del PIB.

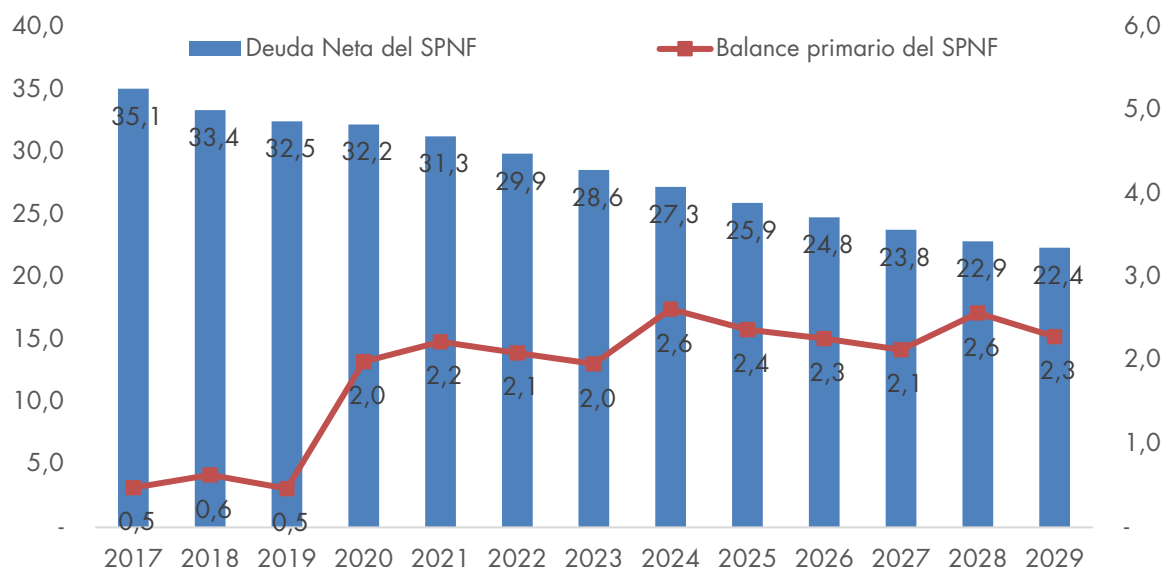
En la vigencia 2019, el nivel de deuda proyectado es de 32,5 % del PIB y es consistente con una meta de superávit primario de 0,5 % del PIB. Este nivel es inferior al 33,4 % del PIB registrado en 2018 y se explica por el menor déficit en el GNC, que reduce su déficit de -3,1 % a -2,4% de acuerdo con lo establecido en la regla fiscal y Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

Cabe señalar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF contempla los esfuerzos del Gobierno en la 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 por cuenta de los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR), los mayores ingresos propios debido a la entrada en vigor de la fórmula para el Sistema General de

Participaciones (SGP) se calculan con base en el promedio móvil de los últimos cuatro años del crecimiento de los ingresos corrientes de nación.

**Gráfico 11. Deuda neta y balance primario del SPNF**

(Porcentaje del PIB)



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

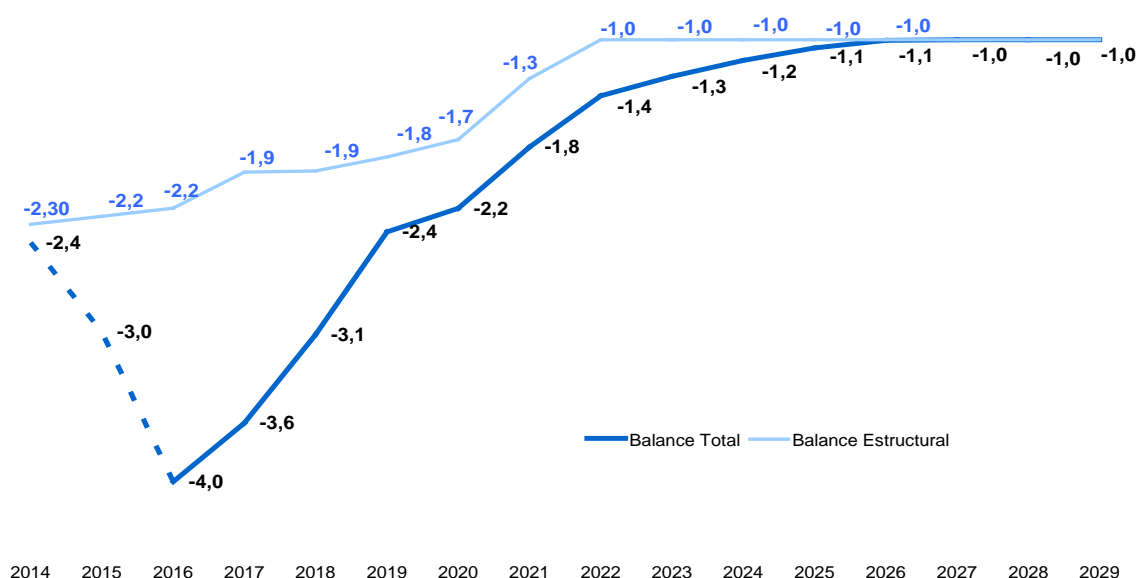
#### 4.2. Estrategia fiscal del Gobierno nacional central, 2018-2029

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 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 por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que se caracteriza por un descenso gradual tanto del déficit total como del déficit estructural, los cuales convergen a partir del año 2027.

Como se muestra en el Gráfico 12, la senda de déficit total definida para la vigencia de 2018 presenta un ajuste de 0,5 % del PIB respecto a 2017, y de 0,7 % del PIB en 2019 respecto a 2018; posteriormente se presentan ajustes graduales hasta lograr la meta de déficit estructural de -1,0 % del PIB en 2027. En cuanto al déficit estructural, en 2018 y 2019 será -1,9 % del PIB y posteriormente irá descendiendo hasta llegar a -1,0 % del PIB en el año 2022, donde permanecerá estable hasta se equipararse con el déficit total en el año 2027.

**Gráfico 12. Balance total y estructural del GNC, 2014-2029**

(Porcentaje del PIB)



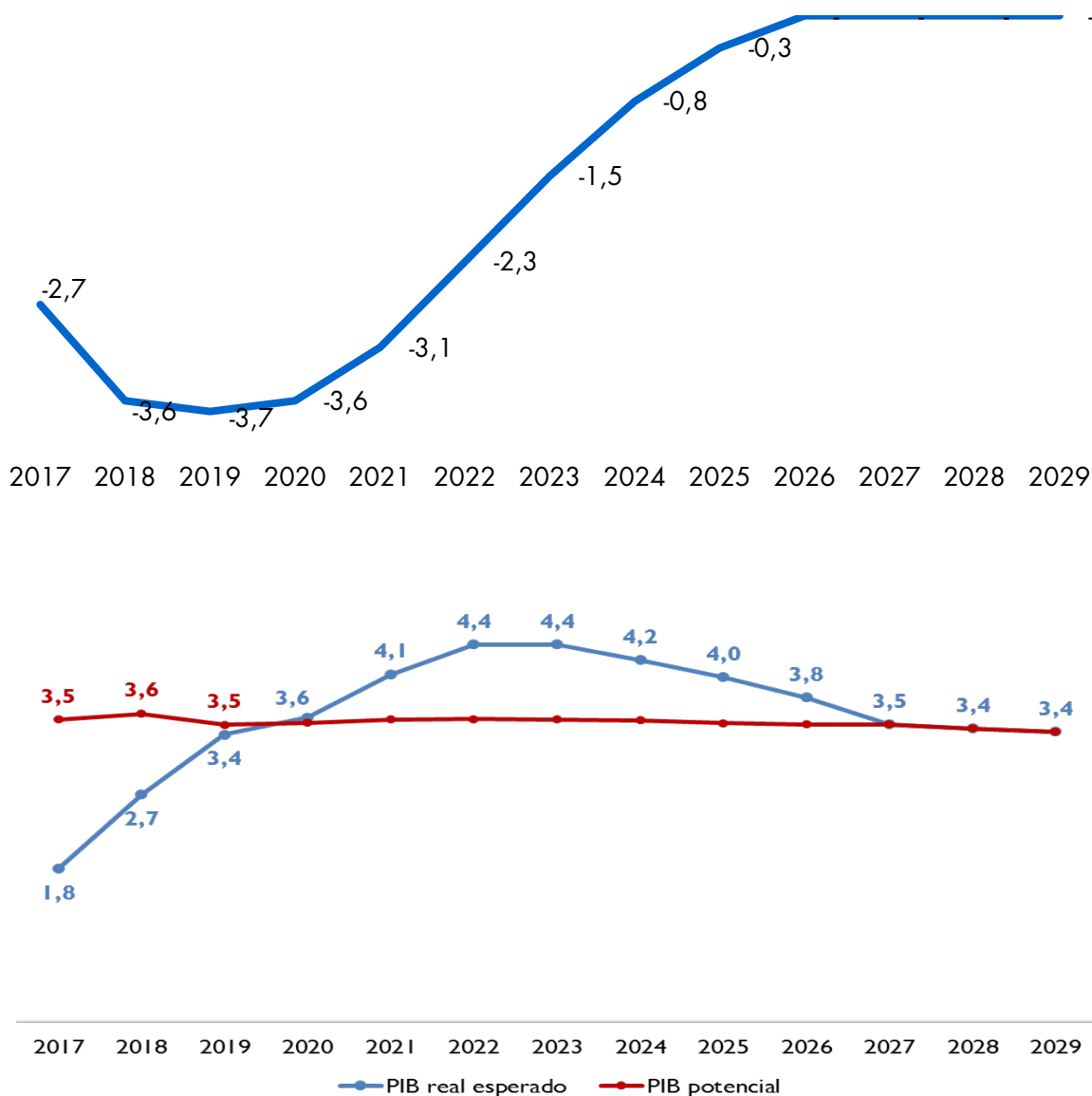
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Nota: la línea punteada corresponde a niveles observados.

El balance proyectado parte de un crecimiento real de la economía de 2,0 % para 2016, 1,8 % para 2017, 2,7 % para 2018 y 3,4 % para 2019, aumentando sistemáticamente hasta el año 2023, cuando el crecimiento máximo sea de 4,4 %. Esta tasa luego se desacelera hasta alcanzar el crecimiento potencial o de largo plazo fijado en 3,4 % por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 13, la diferencia entre el crecimiento proyectado y el crecimiento potencial da lugar a brechas negativas hasta 2020 cuando el crecimiento real de la economía es inferior al potencial. Posteriormente, hasta el año 2027 el crecimiento real será superior y se generará una brecha positiva. Desde el año 2027 el crecimiento potencial y el crecimiento real serán iguales y la brecha igual a cero.

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



Fuente: Subcomité de Expertos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Nota: corresponde al promedio simple de las proyecciones sobre el PIB potencial en niveles enviados por los expertos miembros del Grupo Técnico.

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 los años 2018-2020, debido a los mayores precios del petróleo. No obstante, en el largo plazo, el tipo de cambio se estabiliza en línea con la relativa estabilidad de los precios del petróleo, los cuales oscilan entre USD 66 y USD 68 por barril Brent.

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 7, el precio de largo plazo para el crudo nacional de referencia Brent, que fue calculado a partir de los criterios del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, muestra una relativa estabilidad a partir del año 2022, cuando después de la recuperación en 2018, se estima una caída a USD 65 por barril en 2019. Luego, el precio se mantiene en USD 65 en 2020 y se estabiliza hacia 2022 en USD 68 por barril, mostrando un leve descenso después de 2026 hasta terminar en USD 66 en 2029. Esta senda supone que en 2018 el precio del crudo de la canasta colombiana alcanzará los USD 59,1 por barril y se reducirá a USD 57 por barril en 2019, para ascender hasta USD 58,9 por barril en 2022 y mantenerse en este precio hasta 2025. A partir de allí, habría un descenso continuado hasta los USD 56,8 por barril en 2029<sup>10</sup>.

Finalmente, en términos de producción de crudo, se fija una senda moderadamente decreciente para el mediano plazo. Su estimación se basa en los supuestos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y pasa de 844 kbpd en 2018 a 872 kbpd en 2019, para finalizar en 614 kbpd en 2029. Este volumen de producción es menor al proyectado en el MFMP de 2017.

**Tabla 7. Principales supuestos de proyección**

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio de largo plazo (Brent USD)	Precio spot (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2016	2	3,5	-11,6	-16,9	74	36	886
2017	1,8	3,5	15,9	2,3	55	48,2	854
2018	2,7	3,6	14	5,1	67	59,1	844
2019	3,4	3,5	2,8	3,2	65	57	872
2020	3,6	3,5	3,5	4	65	55,5	936
2021	4,1	3,5	1,2	4,9	67	57,5	797
2022	4,4	3,5	3,8	5,5	68	58,9	756
2023	4,4	3,5	4,6	5,1	68	58,9	803
2024	4,2	3,5	3	4,6	68	58,9	769
2025	4	3,5	2,9	4,5	68	58,9	711
2026	3,8	3,5	4,4	4,4	67	58,4	717
2027	3,5	3,5	3,1	4,2	67	57,9	652
2028	3,4	3,5	3,5	4,1	66	57,3	614
2029	3,4	3,5	3	4	66	56,8	614

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

<sup>10</sup> El precio de largo plazo, establecido por el Comité Minero-Energético utiliza la metodología de cálculo de media móvil, de orden nueve, centrada en el año de análisis, es decir, toma el promedio de los cuatro años anteriores observados, el año de análisis y los cuatro años siguientes para calcular el precio de largo plazo del petróleo

La regla fiscal se ha constituido como el *ancla* de la política fiscal y es la guía para orientar las decisiones que en el mediano plazo se deberán tomar para garantizar unas finanzas públicas sanas, sostenibles y consistentes con la política macroeconómica. Para los años 2018 y 2019 el Comité Consultivo para la Regla Fiscal estableció metas puntuales para el déficit del GNC de -3,1 % y -2,4 % del PIB, respectivamente. Estas metas, están basadas en la dinámica los ciclos económico y energético resultantes, tienen en cuenta la viabilidad del financiamiento del déficit por los mercados y son consistentes con el déficit de la cuenta corriente previsto para estos años. Así mismo, se destaca el hecho de que el balance primario en el año 2018 es de -0,2 % del PIB, es decir, técnicamente en equilibrio, que es un logro que no se registraba desde 2013 cuando hubo un resultado similar de 0 % del PIB.

A partir de 2019, el balance primario del GNC registra un superávit de 0,4 % del PIB y aumenta hasta 1,2 % del PIB en el año 2022, manteniendo este porcentaje hasta 2024. Desde este punto desciende hasta 1,2 % del PIB en 2025, se eleva a 1,3 % el PIB en 2026 y posteriormente se reduce sistemáticamente hasta 1,1 % del PIB en el año 2029 (Tabla 8).

El Comité Consultivo de Regla Fiscal determinó que, a partir de 2026, se deberá retomar la metodología habitual de la Regla Fiscal, teniendo en cuenta que en ese entonces ya no habrá ciclo energético negativo. De acuerdo con la nueva senda de la regla, en el año 2027 se espera que el balance total del Gobierno nacional converja al balance estructural.



**Tabla 8. Balance fiscal del GNC, 2017-2029**  
(Porcentaje del PIB)

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Ingreso Total</b>	<b>15,1</b>	<b>15,6</b>	<b>15,8</b>	<b>16,1</b>	<b>16,4</b>	<b>16,4</b>	<b>16,4</b>	<b>16,3</b>	<b>16,4</b>	<b>16,3</b>	<b>16,3</b>	<b>16,3</b>
Tributarios	13,6	13,5	13,8	13,9	14,0	14,2	14,2	14,3	14,4	14,5	14,6	14,7
DIAN	13,6	13,5	13,8	13,8	14,0	14,1	14,2	14,3	14,4	14,4	14,5	14,7
No DIAN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
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
Fondos especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de capital	1,2	1,8	1,6	1,9	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5	1,3
<b>Gasto Total</b>	<b>18,1</b>	<b>18,0</b>	<b>17,9</b>	<b>17,8</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>	<b>17,6</b>	<b>17,5</b>	<b>17,5</b>	<b>17,4</b>	<b>17,4</b>	<b>17,3</b>
Intereses	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
Funcionamiento + inversión	15,3	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2	15,2
<b>Balance Primario</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>
Ciclo económico	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo energético	-0,6	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ciclo Total</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Balance estructural	-1,9	-1,8	-1,7	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0

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

Notas: <sup>(a)</sup> Se supone préstamo neto igual a cero pesos. <sup>(b)</sup> El nivel de gasto de 2017 incluye gasto anticipado de 2018 por 0,3 % del PIB.

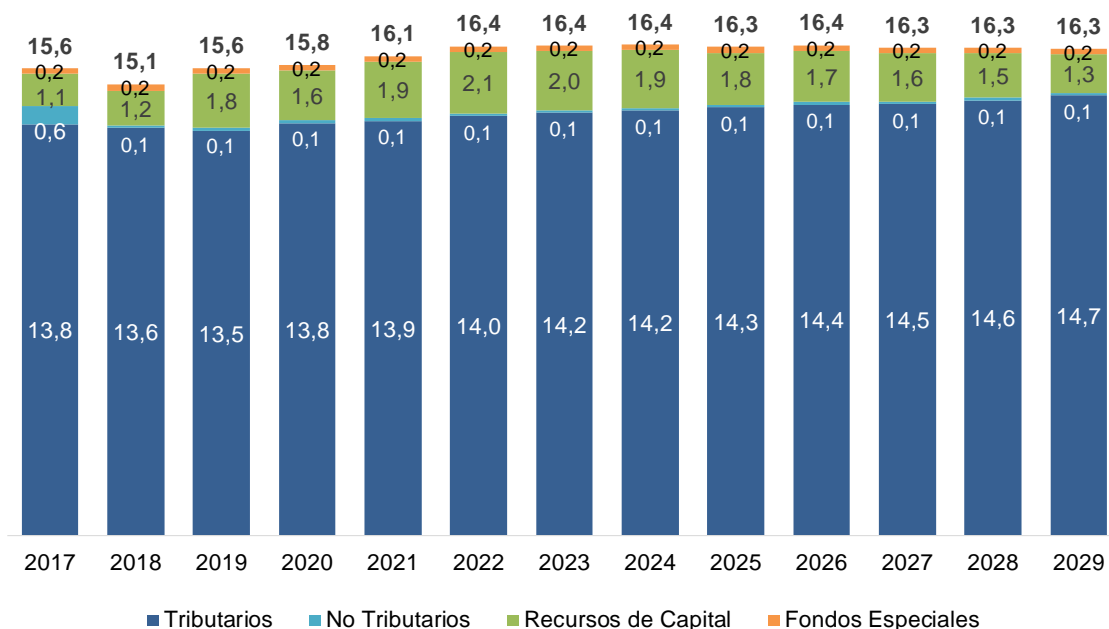
#### **4.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo**

Para el período 2018-2029, la composición de los ingresos de la nación se mantiene más o menos estable (Gráfico 14). En 2018, los ingresos totales representan el 15,1 % del PIB, donde los ingresos tributarios son el principal componente, estos equivalen a 13,6 % del PIB, presentan una tendencia de crecimiento en línea con el comportamiento de la economía y llegarían a representar el 14,8 % del PIB en 2029. Es importante señalar que los ingresos tributarios desde 2019 incluyen un ajuste tributario equivalente a 1,0 % del PIB, el cual crece lentamente hasta llegar a 1,3 % del PIB en 2029. Así mismo, los ingresos no tributarios representan el 0,1 % del PIB durante todo el período. Por su parte, los ingresos de capital dentro los cuales se contemplan los excedentes de las empresas y dentro de los cuales el aporte más importante corresponde a las utilidades que Ecopetrol le transfiere a la nación, representan 0,3 % del PIB en 2018, aumentan a 0,6 % en 2019 y crecen a 0,7 % del PIB en este nivel hasta 2027 y finalmente en 2029 se reducen ligeramente a 0,6 % del PIB. Todo ello, es consistente con la senda de producción y precios del petróleo definida por el Comité Minero-energético de la Regla Fiscal. No obstante, y de acuerdo con los supuestos tanto de producción como de precios, en el mediano plazo los ingresos estructurales petroleros son inferiores a los registrados al comienzo de la década, cuando superaron el 3,0 % del PIB.

Por otro lado, en las proyecciones de los ingresos tributarios internos no petroleros, se contempla la desaparición de la sobretasa del CREE a partir de 2019 y la menor tarifa de renta que tendrán que pagar las empresas. No obstante, en esta proyección se considera la reposición de estos ingresos gracias a los ajustes a los gravámenes como el IVA, cuya tarifa aumentó de 16 % a 19 %, aprobado por la Ley 1819 de 2016 y a la gestión antievasión de la DIAN.

Por otra parte, los ingresos tributarios provenientes de la actividad interna y externa, excluyendo los ingresos petroleros, presentan un decrecimiento en 2018 y 2019 debido a la desaparición del impuesto a la riqueza, pero a partir de 2020, aumentan como proporción del PIB de 13,5 % hasta 13,8 %. A partir de 2020 se recuperarán gradualmente hasta 2029 cuando representarán el 14,7 % del PIB (Gráfico 14).

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



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

Nota: incluye Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y sobretasa.

Este comportamiento de los ingresos también contempla, además del desempeño de la economía y la recuperación de los precios del petróleo de acuerdo con lo señalado en este documento y la gestión de la DIAN, que incluye el plan de modernización tecnológica que se implementará por parte de la entidad en los próximos años.

Con este nivel de ingresos, se proyecta financiar el nivel de gasto entre funcionamiento e inversión de 15,2 % del PIB para el período 2019-2029, cumplir con el déficit aprobado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal de -2,4 % del PIB para el 2019 y alcanzar un superávit primario de 0,4 % del PIB en el año 2019.

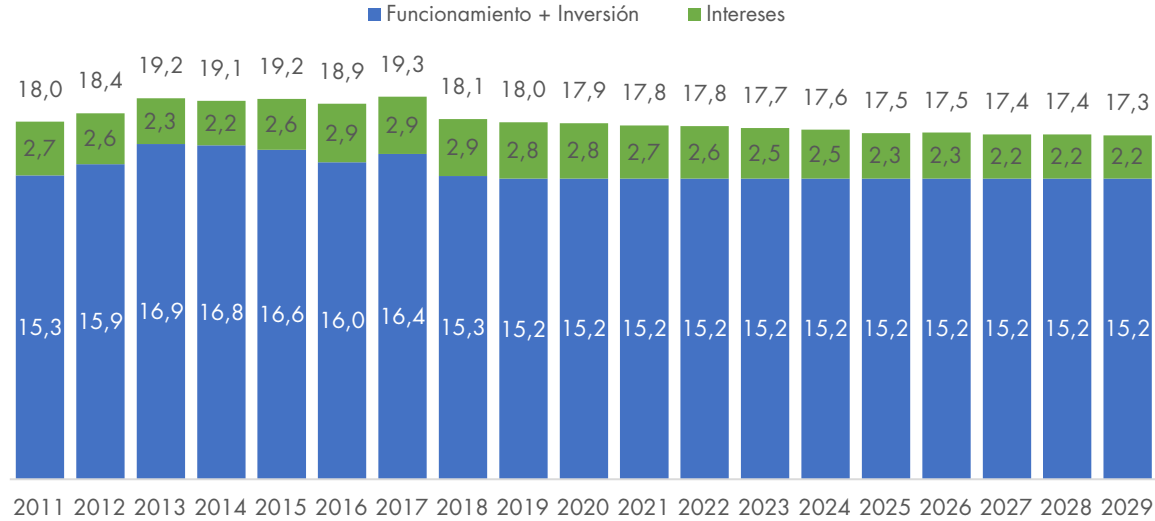
Adicionalmente, el Gobierno recibió recientemente el informe de la Comisión de Gasto Público con las recomendaciones para orientar los ajustes y focalización del gasto en los próximos años.

#### 4.2.2. Proyección de gastos de mediano plazo

Las proyecciones de gasto del mediano plazo indican que el gasto total en 2019 será de 18,0 % del PIB y tendrá una tendencia levemente decreciente hasta 2029, cuando alcanzará una tasa de 17,3 % del PIB. El descenso en el gasto se explica por el menor pago de intereses, el cual disminuye desde 2,8 % del PIB en 2019 hasta 2,2 % del PIB en 2029,

siguiendo la reducción de la deuda del GNC. Como se señaló anteriormente, el gasto de funcionamiento más inversión se mantiene en 15,2 % del PIB para todo el periodo de este Marco Fiscal de Mediano Plazo (Gráfico 15). Ello, implica hacer más esfuerzos de austeridad, mejorar la eficiencia y la focalización de los subsidios a cargo del presupuesto nacional.

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



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

El gasto comprende la financiación de las necesidades y obligaciones principales del Gobierno nacional, tales como el pago de los servicios personales, gastos generales y transferencias y las necesidades de inversión prioritarias. Las proyecciones de gasto para los próximos años asumen aumentos salariales austeros, muy ajustados a la inflación, congelación de las nóminas de personal y de gastos generales. En materia de inversión, se están adoptando aplicativos y criterios para mejorar la priorización y focalización de los diferentes programas, tratando al máximo de que respondan a las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante, el nivel de gasto contempla la financiación de los compromisos de gasto social, los compromisos con las víctimas y con el posconflicto, al tiempo en que se confieren más recursos para la descentralización y se cumple con los compromisos de pensiones a Colpensiones, Fuerza Pública, Magisterio, entre otros.

La senda de gasto proyectada asume cierta estabilidad en las transferencias, pese a las novedades que se presentan en el pago de pensiones por cuenta de la jurisprudencia y

de los vacíos de información. Se mantienen los programas como Ser Pilo Paga, el apoyo a los adultos mayores, las obligaciones con la reparación a las víctimas, las transferencias a universidades, al SGP y al pago de subsidios eléctricos. Así mismo, se contemplan las obligaciones derivadas de la firma de los acuerdos del proceso de paz y las inversiones sociales derivadas de los compromisos del posconflicto.

En síntesis, el desempeño de los ingresos y la gestión de los gastos en el GNC darán lugar a un déficit de -2,4 % del PIB en el año 2019, el cual es consistente con un déficit estructural de -1,8 % del PIB y con un superávit primario de 0,4 % del PIB. Este superávit primario es un logro importante, puesto que no se conseguía desde antes de la caída de los precios del petróleo en 2014.

**Tabla 9. Proyección de gastos para 2019**

Concepto	2017 cierre	2018 MFMP <sup>(a)</sup>	2019 MFMP <sup>(a)</sup>	2017 cierre	2018 MFMP <sup>(a)</sup>	2019 MFMP <sup>(a)</sup>
	(Miles de millones de pesos)			(Porcentaje del PIB)		
<b>Gasto total</b>	<b>177.698</b>	<b>180.595</b>	<b>190.673</b>	<b>19,3</b>	<b>18,1</b>	<b>18,0</b>
Gastos corrientes	160.587	163.969	168.429	17,3	16,5	15,9
Intereses	26.617	28.550	30.138	2,9	2,9	2,8
Funcionamiento	133.112	135.419	138.291	14,4	13,6	13,1
Inversión	17.970	16.626	22.244	1,9	1,7	2,1
Préstamo neto	0	0	0	0,0	0,0	0,0

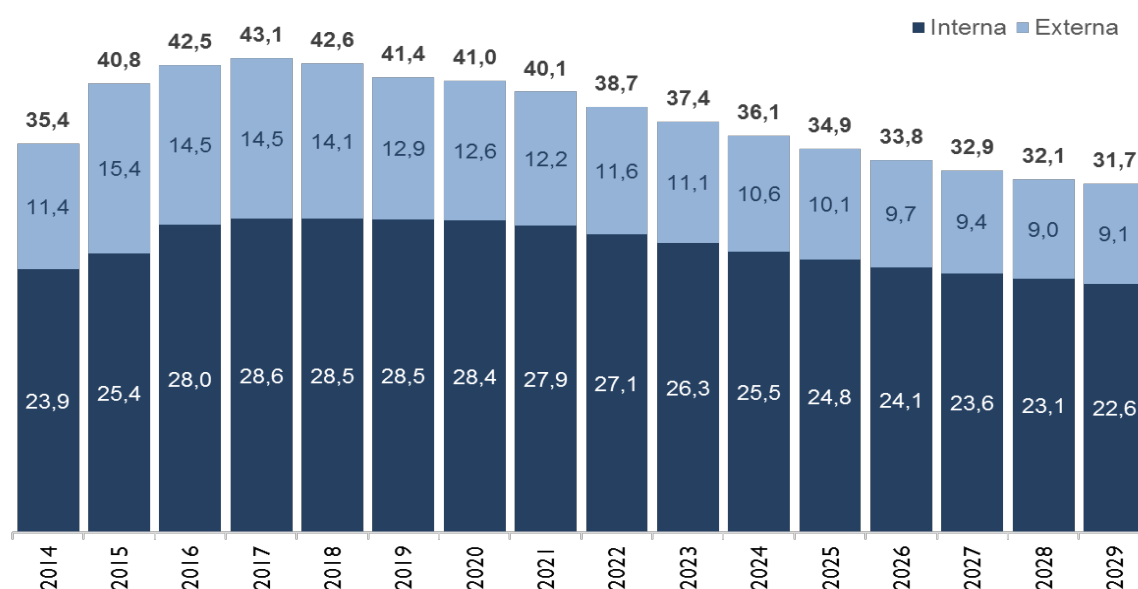
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Nota: <sup>(a)</sup> Cifras preliminares.

#### 4.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad

La senda de la deuda del GNC es el resultado del balance entre ingresos y gastos. Como se señaló anteriormente, con la redefinición de la regla fiscal por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, el déficit de los próximos años converge a -1,0 % del PIB en 2027, en tanto que el déficit estructural será de -1,0 % del PIB a partir de 2022. Con el cierre del ciclo económico en 2026, los ahorros primarios permiten la estabilización y posterior reducción de la deuda bruta, la cual se daría a partir de 2019. De acuerdo con esta senda del balance fiscal del GNC, la deuda neta de activos financieros se reduce entre 2018 y 2019 de 42,6 % a 41,4 % del PIB. Este nivel de deuda se reduce gradualmente hasta el año 2029 cuando llegará a representar el 31,7 % del PIB. Por su parte, la deuda externa a cargo del GNC se reducirá a partir de 2019 de 12,9 % a 9,1 % del PIB en el 2029 (Gráfico 16).

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

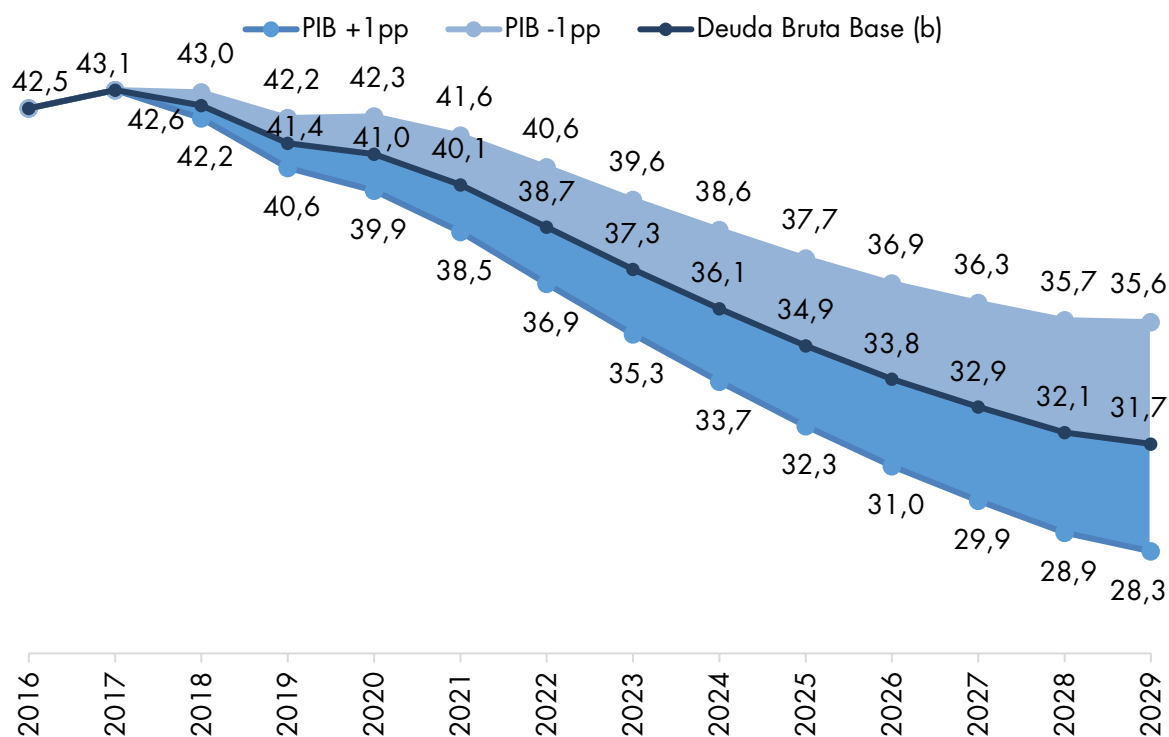


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

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 las bandas de color, ubicadas a lado y lado del resultado para el escenario central, muestran 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 2,4 % del PIB en 2019 la deuda aumentaría a 42,2 % del PIB y la senda terminaría con una razón deuda/PIB de 35,6 % del PIB en 2029.

En conclusión, la senda completa se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente cuatro puntos porcentuales del PIB. Si por el contrario el crecimiento fuera de 4,4 %, el máximo de la deuda sería 40,6 % del PIB en 2019 y en el último año equivaldría a 28,3 % del PIB. Ello significa que la senda de deuda resultante se ubicaría aproximadamente 3,4 puntos del PIB por debajo de la correspondiente al escenario central. En este sentido, vale la pena mencionar que los choques del PIB se aplican para toda la senda (Gráfico 17).

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



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

Nota: <sup>(a)</sup> No incluye cuentas por pagar ni Cuenta Única el Tesoro (CUN). <sup>(b)</sup> Los valores reportados de deuda bruta equivalen a deuda financiera solamente, incluyendo CUN y excluyendo cuentas por pagar. Para las proyecciones se asume que el saldo de los pagarés y activos observados al cierre de 2017 permanecen constantes hacia adelante.

#### 4.4. 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 2012<sup>11</sup>, 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

<sup>11</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de asociación público-privada (APP)<sup>12</sup>.

En la misma línea, según el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>13</sup>, 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 1989<sup>14</sup>, modificado por el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015<sup>15</sup>, 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 2020-2049.

---

<sup>12</sup> 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.

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.

<sup>13</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

<sup>15</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.



## **5. 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 0,5 % del PIB del sector público no financiero para el año 2019 consistente con un nivel de deuda de 32,5 % del PIB.
2. Aprobar los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de 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 2020-2049.
3. Distribuir los cupos sectoriales, de acuerdo con las metas del escenario fiscal definido en este documento. Hasta tanto se conozca la distribución sectorial, el Consejo Superior de Política Fiscal suspende el estudio de nuevas solicitudes de autorización o modificación de vigencias futuras para proyectos de APP.

## ANEXOS

### Anexo A. Operatividad de la regla fiscal

En el pasado reciente, el país adoptó una serie de reglas fiscales entendidas como límites cuantitativos a un determinado indicador presupuestal, fiscal o financiero, con la finalidad de garantizar la disciplina y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cabe mencionar como ejemplos: (i) la Ley 358 de 1997<sup>16</sup> (Ley de Semáforos), que limita el endeudamiento de las entidades territoriales al cumplimiento de criterios de capacidad de pago; (ii) la Ley 617 de 2000<sup>17</sup>, que limita el crecimiento de los gastos de funcionamiento en las entidades territoriales a una proporción fija de sus ingresos corrientes de libre destinación, la cual varía según su categoría, y (iii) la Ley 819 de 2003, que crea el MFMP y ordena la formulación de una meta indicativa de superávit primario para la sostenibilidad de la deuda del SPNF.

Todas estas normas tienen el objetivo de dar obligatoriedad a la disciplina fiscal. Buscan que no se programen gastos más allá de las capacidades de pago, recaudo o financiamiento, tanto en las entidades territoriales como en el SPNF. El último desarrollo normativo en la materia es la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se adopta una regla fiscal para Colombia. Esta ley desarrolla el precepto constitucional de sostenibilidad fiscal, incorporado en la Constitución mediante el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>18</sup>.

Con esta reforma, se reemplazó el principio de homeóstasis presupuestal<sup>19</sup>, el cual obligaba una dinámica presupuestal alineada (en magnitud y sentido) con el crecimiento de la economía, por la noción de consistencia. Esta noción, reconoce la estabilidad macroeconómica como el elemento aglutinante entre planes de gasto, programación financiera y regla fiscal y significa que la política fiscal debe emplearse, en un marco de sostenibilidad, como variable instrumental para la estabilización de la economía.

Instituciones como la regla fiscal cobran especial validez y sentido en coyunturas como la presente, en la que se conjugan desaceleración económica y contracción de los ingresos fiscales. En la práctica, la regla fiscal opera como estabilizador automático, permitiendo que

---

<sup>16</sup> Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

<sup>17</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

<sup>18</sup> Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

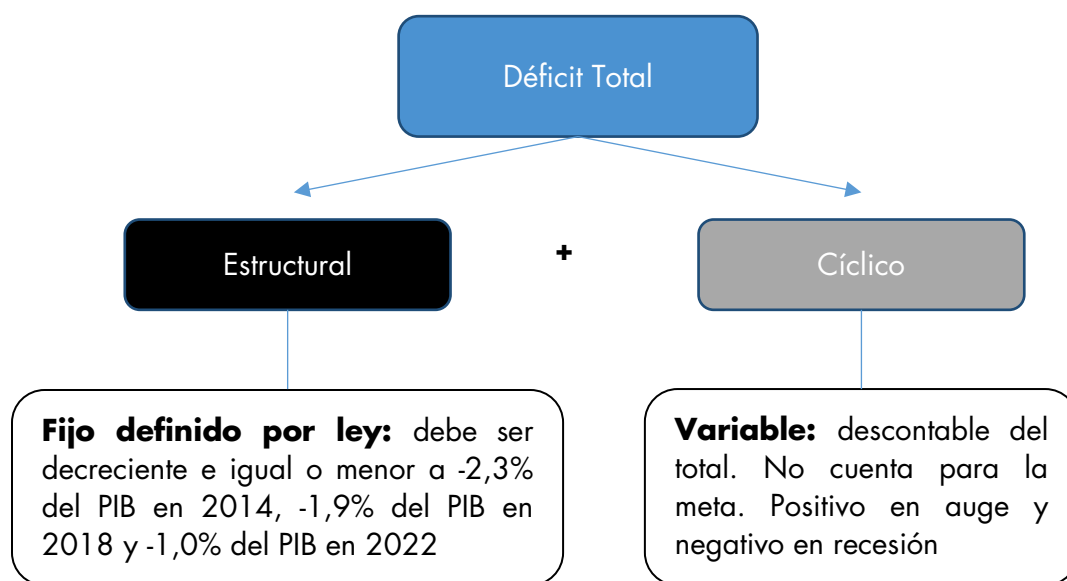
<sup>19</sup> El crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Artículo 21 Decreto 111 de 1996.

se mantenga un nivel de gasto público coherente con los ingresos de largo plazo. Así, se promueve el ahorro durante las bonanzas y se mantiene el impulso fiscal en las desaceleraciones, favoreciendo la estabilidad de la economía y facilitando un tránsito suave a través del ciclo económico.

### ¿Cómo funciona la regla fiscal?

La regla fiscal se aplica para el GNC y obliga a las autoridades económicas del orden nacional a determinar la fracción cíclica del déficit total (observado o proyectado) en una vigencia fiscal cualquiera. La restricción al déficit se formula sobre el componente estructural, el cual debe ser decreciente hasta 2022 y observar metas puntuales para los años 2014, 2018 y 2022 (Figura 2). Por su parte, el componente cíclico no se valora en el cálculo del cumplimiento de la meta estipulada en la ley. Los ciclos negativos amplían el espacio fiscal permitiendo déficits totales mayores, mientras que los positivos contraen el espacio fiscal siendo consistentes con déficits totales menores. Gracias este mecanismo, las finanzas del GNC se hacen sostenibles a la vez que se facilita al Gobierno nacional un mecanismo automático de estabilización para gastar cuando la economía se desacelera y ahorrar cuando entra en auge.

**Figura 2. Estructura de la regla fiscal**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

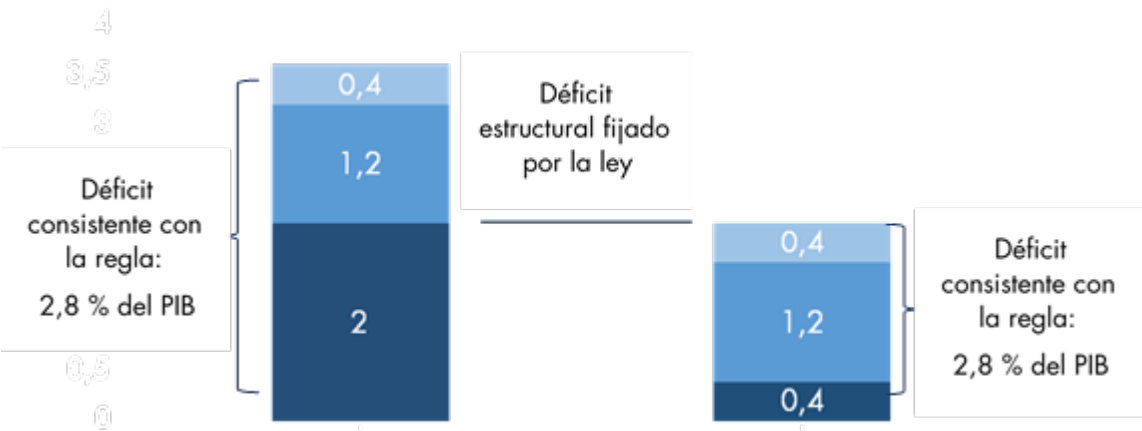
El componente cíclico se determina tomando como referentes el precio de largo plazo del petróleo colombiano y el PIB potencial. En el caso del petróleo, si el precio observado del petróleo colombiano difiere del de largo plazo, habrá un ciclo positivo o negativo. Así

mismo, cuando el PIB real se ubique en un nivel superior o inferior al potencial esperado habrá un ciclo positivo o negativo de orden económico.

En el caso del ciclo negativo, la regla permitirá que el déficit total sea mayor al estipulado para ese año y en consecuencia habrá más espacio fiscal y capacidad contracíclica y estabilizadora. Por el contrario, si el ciclo se presenta positivo, se reduce el déficit total permitido y así mismo el espacio fiscal. En esa situación el ajuste resultante del gasto representa el ahorro que se reserva para impulsar la economía durante el próximo ciclo negativo.

El Gráfico 18 ilustra la explicación precedente. Supóngase que el déficit estructural fijado como meta para el año en curso es -2,0 % del PIB. Dada esta meta, si se presentaran ciclos negativos de índole energética y económica de 0,3 % y 0,5 % del PIB, respectivamente, el déficit total podría llegar a ser hasta de -2,8 % del PIB. En cambio, si estos ciclos fueran positivos, habría que restarle el 0,8% al valor meta para encontrar el déficit total permitido por la regla fiscal, que en ese caso sería de -1,2 % del PIB. En la primera situación, el ciclo negativo permite un impulso fiscal de 0,8 % del PIB, mientras que en la segunda el ciclo positivo obliga a un ajuste de esa misma proporción, lo que reduce el déficit total consistente con la regla fiscal.

**Gráfico 18. Comportamiento de la regla fiscal ante ciclos negativos y positivos**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### ¿Cómo se garantiza la objetividad y transparencia en el marco de la regla fiscal?

Para evitar posibles conflictos de interés en la aplicación de la regla fiscal, la ley previó que los parámetros de referencia para el cálculo de los ciclos fueran aportados por grupos

técnicos independientes conformados por expertos de cada sector y que fueran avalados, junto con las metodologías necesarias para su procesamiento, por un comité consultivo integrado por figuras independientes de la academia y de la investigación.

Los grupos técnicos están integrados por cinco expertos consultores y especialistas en el área petrolera y de prospectiva económica, que son quienes se encargan de proponer el precio de largo plazo del petróleo y la tasa de crecimiento potencial para la economía colombiana. En el comité consultivo tienen asiento los presidentes de las comisiones económicas de Senado y Cámara, tres decanos de las universidades con los más altos puntajes en las Pruebas Saber Pro en el área de economía y cuatro investigadores y consultores de reconocida trayectoria, independencia y experticia. De esta manera, se evita que el propio Gobierno nacional fije los métodos y parámetros con los que se define el nivel de déficit que se observará en los años siguientes.