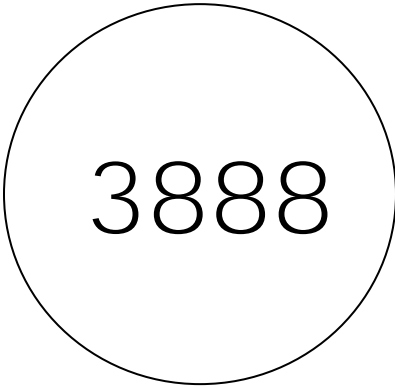


# Documento CONPES

---

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



3888

## META DE BALANCE PRIMARIO Y NIVEL DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) PARA 2018

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de junio de 2017

## 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

**Aurelio Iragorri Valencia**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Alejandro Gaviria Uribe**

Ministro de Salud y Protección Social

**Griselda Janeth Restrepo**

Ministra de Trabajo

**Germán Arce Zapata**

Ministro de Minas y Energía

**María Claudia Lacouture Pinedo**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**Yaneth Giha Tovar**

Ministra de Educación Nacional

**Luis Gilberto Murillo Urrutia**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Elsa Noguera De la Espriella**

Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**David Luna Sánchez**

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Jorge Eduardo Rojas Giraldo**

Ministro de Transporte

**Mariana Garcés Córdoba**

Ministra de Cultura

**Luis Fernando Mejía Alzate**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Alejandra Corchuelo Marmolejo**

Subdirector Sectorial (E)

**Juan Felipe Quintero Villa**

Subdirector Territorial y de Inversión Pública (E)

## 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 2018. Esta meta será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017, 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.....	14
<b>3. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2016-2017 .....</b>	<b>16</b>
3.1. Balance estructural del GNC 2016.....	16
3.2. Perspectivas fiscales para 2017 .....	18
<b>4. ESTRATEGIA FISCAL .....</b>	<b>21</b>
4.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2018-2028 .....	21
4.2. Estrategia fiscal del Gobierno nacional central, 2018-2028.....	23
4.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo.....	29
4.2.2. Proyección de gastos de mediano plazo .....	30
4.3. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad.....	32
4.4. Límites anuales de autorización para comprometer vigencias futuras para proyectos de asociaciones público-privadas (APP).....	33
<b>5. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>36</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>37</b>
Anexo A. Operatividad de la regla fiscal.....	37

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Balance estructural GNC, 2016.....	17
Tabla 2. Balance estructural GNC, 2017.....	20
Tabla 3. Principales supuestos de proyección .....	26
Tabla 4. Balance fiscal del GNC, 2018-2028.....	28
Tabla 5. Proyección de gastos para 2018 .....	32

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasas de Interés - Bonos del Gobierno 10 años.....	9
Gráfico 2. Calificaciones de Riesgo Crediticio y Tasa de.....	10
Gráfico 3. Choque fiscal y su ajuste, 2013-2016 .....	11
Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana y tasas de inversión.....	12
Gráfico 5. Ajuste Fiscal en el período, 2017-2022 .....	13
Gráfico 6. Deuda pública bruta del Gobierno general .....	15
Gráfico 7. Balance fiscal del Gobierno general .....	16
Gráfico 8. Precio <i>spot</i> diario del petróleo de referencia Brent, 2014-2017.....	19
Gráfico 9. Balance fiscal del SPC.....	22
Gráfico 10. Deuda neta y balance primario del SPNF.....	23
Gráfico 11. Balance total y estructural del GNC, 2014-2028 .....	24
Gráfico 12. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo .....	25
Gráfico 13. Ingresos del GNC, mediano plazo .....	30
Gráfico 14. Gastos del GNC, mediano plazo .....	31
Gráfico 15. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía .....	33
Gráfico 16. Comportamiento de la regla fiscal ante ciclos negativos y positivos .....	39

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estructura de la regla fiscal.....	38
--	----

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

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
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno nacional central
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
SPC	Sector público consolidado
SPF	Sector público financiero
SPNF	Sector público no financiero

## 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 para 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 2018 que será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017 (MFMP 2017).

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 2016 y 2017. 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. Al final, en el Anexo A, se presenta la operatividad de la regla fiscal.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

Este programa plurianual refleja los resultados del comportamiento esperado de los fundamentales macroeconómicos y fiscales para el período 2018-2028. En este marco, el diseño de la política fiscal refleja la estrategia de mantener el nivel de la deuda en condiciones de sostenibilidad y garantizar los niveles de inversión acordes con las necesidades de crecimiento y bienestar. A pesar del contexto externo adverso que ha venido enfrentando la economía colombiana por cuenta de la caída en los precios del petróleo, la política fiscal ha sido responsable, cumpliendo con las metas señaladas por la regla fiscal. Esto ha sido reconocido y refrendado por las agencias multilaterales como Fondo Monetario Internacional (FMI) y las calificadoras en forma reiterada desde 2010.

La estrategia de la política fiscal se basa en el principio de responsabilidad y transparencia en el cumplimiento señalado por la Ley, con el fin de hacer creíbles las metas de los próximos años, y los resultados logrados en esta década ante los inversionistas, el sector público y la sociedad en general. Por ello, los logros de las metas buscan consolidar los diferentes balances macroeconómicos y fiscales reflejando objetivamente la realidad económica doméstica, los mandatos de la ley, los compromisos sociales y contractuales con los sectores público y privado. En este contexto, la formulación de esta contempla el análisis del impacto de las diferentes variables nominales y reales, así como de las restricciones

---

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

legales sobre los resultados fiscales, con el fin de señalar los ajustes fiscales en el corto y en el mediano plazo.

El escenario macroeconómico en los últimos tres años ha sido adverso, con la economía colombiana enfrentando menores precios del petróleo, una depreciación nominal y real elevada y un menor crecimiento de la economía. Lo anterior significó una caída en cerca de 3% del PIB los ingresos de la Nación y se prevé que este efecto se mantenga en los próximos años. Ante este escenario, el Gobierno presentó ante el Congreso de la República la reforma tributaria aprobada a finales de 2016 y que se convirtió en la Ley 1819 de 2016. Esta reforma busca promover la competitividad de la economía, ahora sustentada en los sectores transables y con ello reemplazar los ingresos obtenidos durante el boom petrolero. Este escenario, define el diseño de la política fiscal del Gobierno tanto por el lado del gasto como de los ingresos en los próximos años, el cual señala la responsabilidad del Gobierno con el cumplimiento de las metas definidas por la regla fiscal; la continuidad de los esfuerzos en la reducción de gasto público, tanto por el lado del funcionamiento complementada con la priorización y focalización de los programas y proyectos de inversión.

Así mismo, este esfuerzo para los próximos años estará orientado por las consideraciones y conclusiones de la Comisión del Gasto Público y las recomendaciones de los Comités de la Regla Fiscal.

De igual forma, para el escenario de mediano plazo se supone que la Reserva Federal de Estados Unidos continuará con el proceso alza de tasas de interés; el precio del petróleo presentará trayectorias moderadamente optimistas frente a los niveles actuales y un desempeño lento en el crecimiento económico de Latinoamérica, Europa y Estados Unidos.

Es indudable que Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública. No obstante, el Gobierno continuará honrando sus compromisos en materia de gasto social, en pensiones y contractuales de acuerdo con la Ley y la Constitución, cumpliendo las metas en el marco de los principios y criterios constitucionales de responsabilidad y sostenibilidad; es decir según los límites estipulados por la Regla Fiscal y la capacidad de financiamiento de los mercados.

La Regla Fiscal, aprobada por la Ley 1473 de 2011<sup>3</sup>, determinó una reducción en la senda de déficit estructural para el mediano plazo, sin embargo, permite un ajuste temporal de las finanzas públicas ante choques en los precios del petróleo y menores ingresos no petroleros como consecuencia de que la economía se encuentre creciendo por debajo de su nivel potencial. Es así como el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, instancia máxima de la Regla creada por la Ley, incorpora estas consideraciones al momento de establecer los límites de déficit total para el Gobierno nacional.

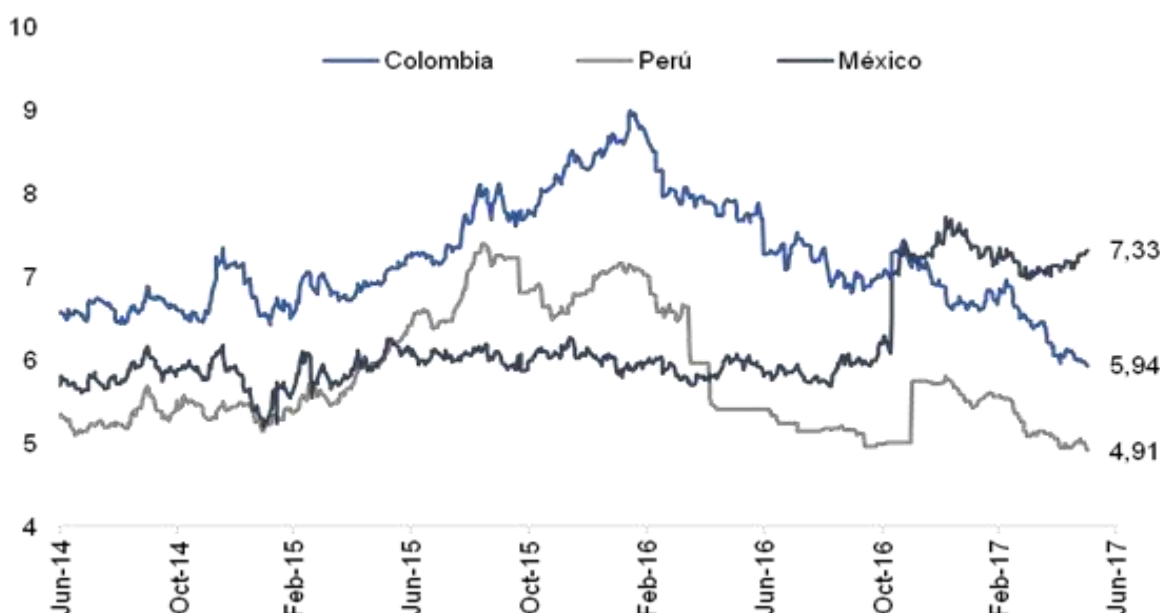
---

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



Gracias a la seriedad y responsabilidad en materia fiscal, la comunidad internacional y las calificadoras de riesgo han reconocido este esfuerzo, el cual se ha reflejado en menores spread para la deuda pública, manteniendo el grado de inversión en momentos en los cuales la economía ha recibido el choque más fuerte en toda su historia económica y el mayor de todas las economías en la región. Gracias a la estabilidad en el grado de inversión se ha logrado financiar el déficit y los compromisos sociales con menores tasas de interés y un menor impacto sobre la deuda del Gobierno y del Sector Público No Financiero (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasas de Interés - Bonos del Gobierno 10 años

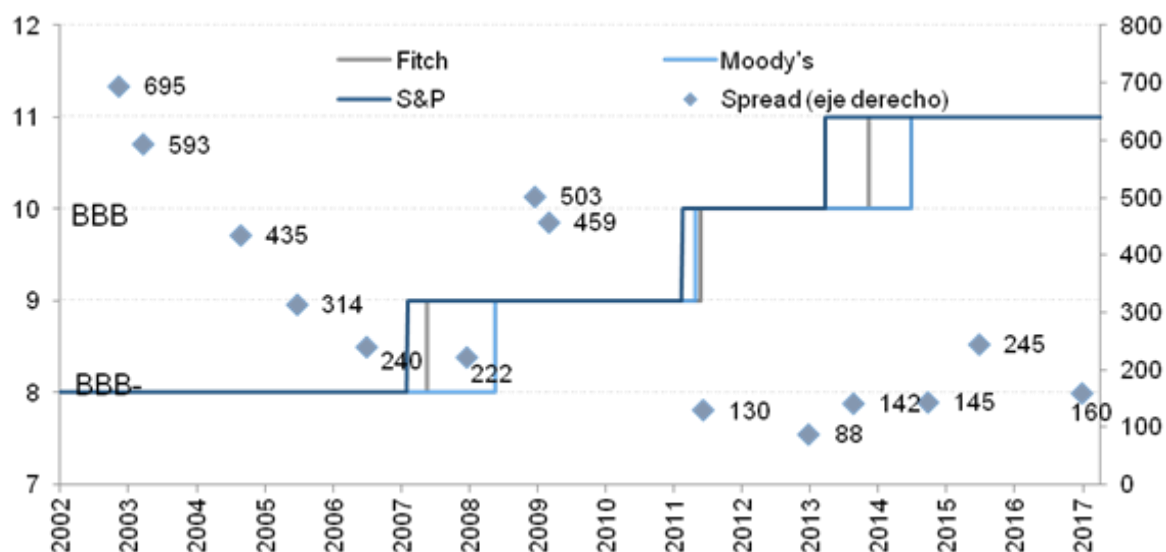


Fuente: Bloomberg. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM.

El Gráfico 2 muestra que, desde 2002, la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua. Pasó de BB a BBB entre 2002 y 2014, situación que se mantiene en la actualidad para todas las agencias calificadoras de riesgo. Gracias a esto el costo de financiamiento ha venido reduciéndose. Además, desde 2016 hasta la fecha 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 301 puntos básicos, al pasar de 895 puntos básicos en febrero 17 de 2016 a 594 pb en 2017.

Este reconocimiento, es producto de los esfuerzos del gobierno para reducir el déficit fiscal, acompañado de esfuerzos de reducción en el gasto y de fortalecimiento de sus ingresos, promoviendo la competitividad y la generación de empleo en esta transición de la evolución de una economía con una alta dependencia del sector minero-energético, a una economía basada en los sectores transables de la industria, la agricultura y los servicios de alto valor agregado.

Gráfico 2. Calificaciones de Riesgo Crediticio y Tasa de Largo Plazo para los Bonos Moneda Extranjera



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM.

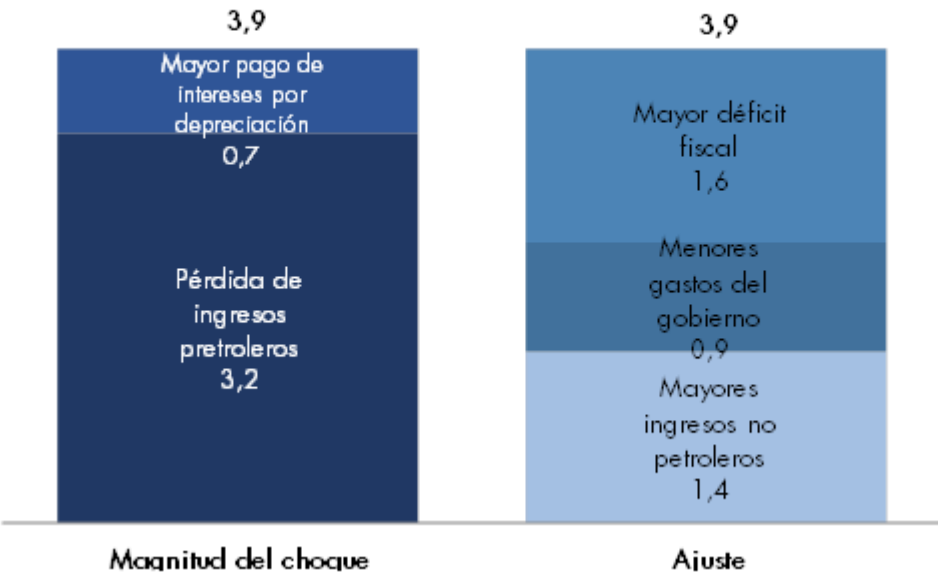
En respuesta a ello al choque petrolero, el Gobierno nacional ha venido desarrollando la política denominada Austeridad Inteligente, el cual se caracteriza por repartir el ajuste entre, la consecución de mayores ingresos, mayor espacio en gasto social permitido por la regla fiscal y austeridad en gastos de funcionamiento. Dicha estrategia distribuye la carga del ajuste fiscal sin sobrecargar ninguno de los frentes. De esta forma se ha logrado un ajuste ordenado en el tiempo sin estrangular el crecimiento de la economía, la generación de empleo y las metas en la reducción de la pobreza. Este ajuste ordenado ha permitido reducir el déficit en la cuenta corriente de 6,4 % en 2015, a 4,4 % en 2016 y se prevé que en 2017 se reduzca a 3,6 % del PIB. Este ajuste ordenado, permite el paso de la economía de Colombia hacia la Nueva Economía cuyo motor principal sean los sectores transables de la industria, el agro, y el turismo, entre otros.

Consistente con este propósito, durante los últimos años, el Gobierno ha creado las condiciones tributarias para la generación de empleo y la inversión, atado a una mejora en los fundamentales de la economía para hacerla más competitiva. 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, 1,0 % en 2016, 0,4 % en 2017 y 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 del SENA, ICBF y salud. Estas mejoras fueron complementadas con la reducción del impuesto a la renta + CREE, cuya tarifa está en 40 % en 2017 y se reduce a 37 % en 2018 y a 33 % a partir de 2019. Todas estas mejoras, han permitido reducir la informalidad laboral en más de 5 pp y lograr que la

pobreza multidimensional se redujera de 30,4 % a 17,2 % entre 2010 y 2016, gracias a la reducción del costo país, el cual es fundamental en la transición hacia la nueva economía.

En el período 2013-2016 el choque de los menores precios de petróleo derivó en una presión fiscal adicional de 3,9 % del PIB sobre el balance del Gobierno nacional central. Por un lado, los ingresos petroleros, que se constituyen con el recaudo de los impuestos de Renta y CREE del sector petrolero y los dividendos pagados por Ecopetrol, cayeron 3,0 puntos del PIB. Por otro lado, el mayor gasto en intereses, de 0,9 puntos del PIB responde al encarecimiento de la deuda por la mayor depreciación nominal. Dado el nivel de déficit permitido por la Regla Fiscal para el año 2016, el ajuste se logró mediante un mayor déficit de 1,6 % del PIB, una reducción en los gastos de 0,9 % del PIB y un aumento en los ingresos no petroleros de 1,4 % del PIB en 2016 respecto a 2013.

**Gráfico 3. Choque fiscal y su ajuste, 2013-2016**  
**Porcentaje del PIB**

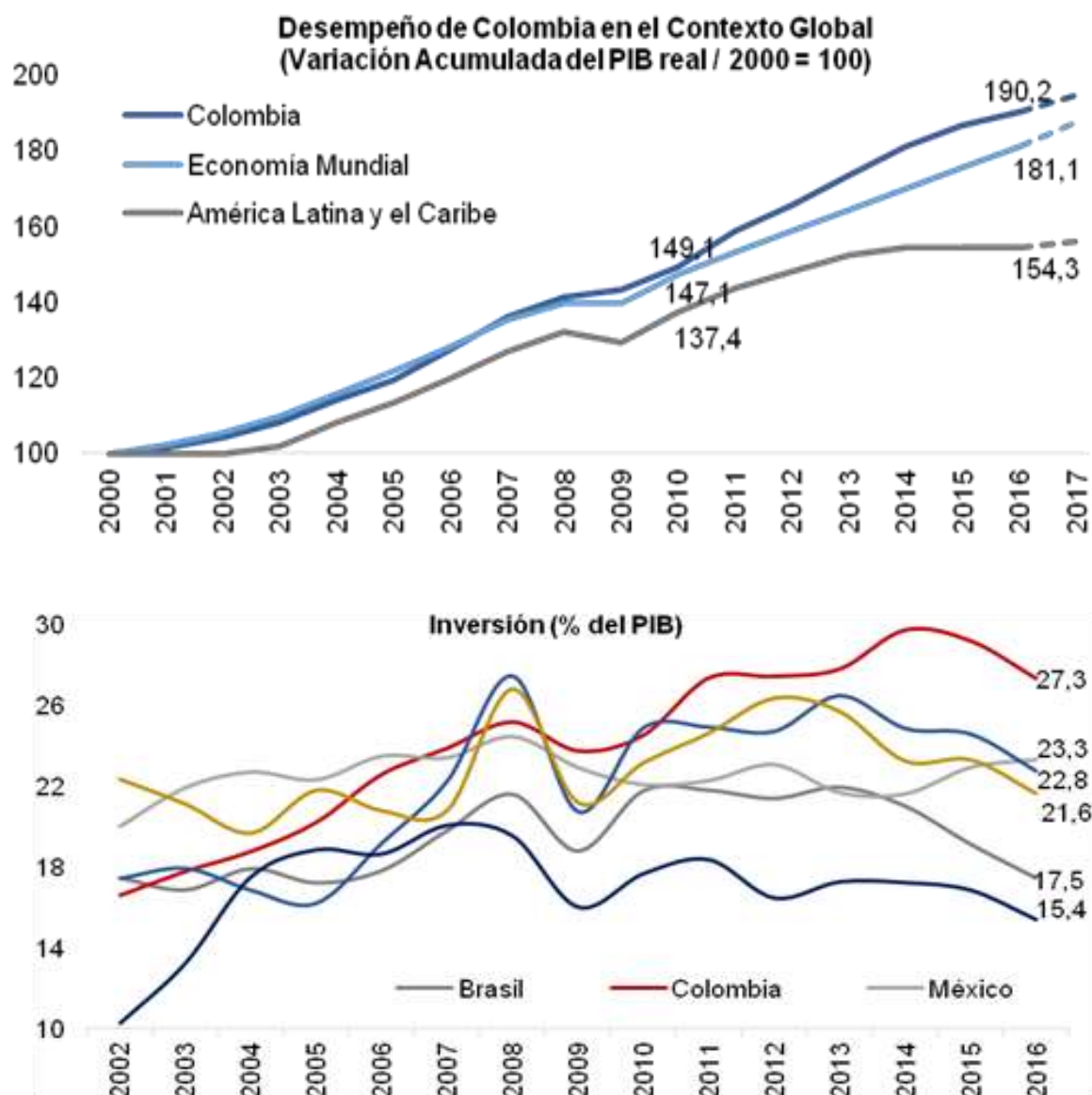


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se mencionó anteriormente, en los últimos tres años el país se vio afectado por más choques que cualquier economía del mundo: choque de precios del petróleo, choque en el tipo de cambio, fenómeno y deterioro en los términos de intercambio de los países vecinos que afectó el comercio intrafronterizo. En la historia del país este período es sólo comparable con el que recibió la economía por efecto de la guerra de los mil días y el causado por la gran depresión de los años 30. Si bien la economía colombiana redujo su crecimiento de 4,4 % en 2014, a 3,1 % en 2015 y a 2,0 % en 2016, si se toma como referencia el

desempeño desde el año 2000, la economía colombiana ha crecido más que la economía mundial y que la latinoamericana. Lo anterior se reflejó en varios logros: cumplimiento de las metas fiscales, mantener altas tasas de inversión, reducción de la tasa de desempleo, reducir el déficit en cuenta corriente de 6,4 % del PIB en 2015 a 4,4 % del PIB en 2016 y, se prevé que cerrará en 3,6 % del PIB en 2017.

Gráfico 4. Desempeño de la economía colombiana y tasas de Inversión



Fuente: Instituto de Estadística, FMI. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Haber tenido la posibilidad de gestionar de la forma descrita el choque fiscal de más de 3,9 puntos del PIB, en tres años, utilizando las tres herramientas de política fiscal

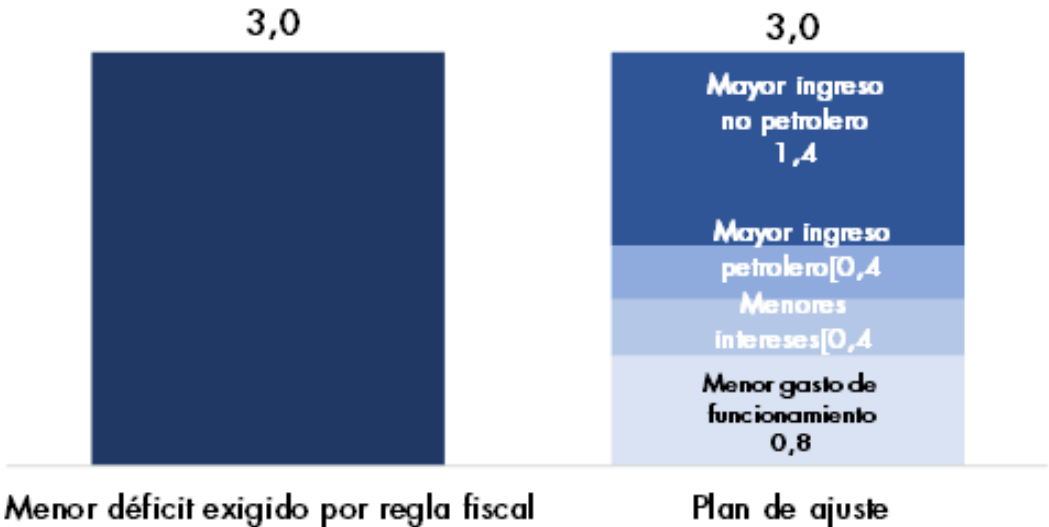
disponibles, le permitió al Gobierno continuar generando suficiente espacio para que la desaceleración de la economía se produjera de forma ordenada, en un contexto de sostenibilidad fiscal y sin sacrificar los importantes programas de gasto social e inversión.

Para el mediano plazo se busca seguir con esta estrategia, que integra las herramientas disponibles de la política fiscal del Gobierno de fortalecimiento de ingresos, la reducción de los gastos de funcionamiento y una mejor focalización y priorización de la inversión pública.

Sin embargo, de 2018 en adelante la Regla Fiscal obliga al Gobierno a reducir el déficit total hasta coincidir con el estructural en 2022 (1,0 % del PIB). Esto resulta de la reducción absoluta del ciclo permitido, es decir de incorporación de la nueva realidad macroeconómica en el balance del Gobierno. Para lograr este propósito, el Gobierno consolidará de manera estructural las cuentas fiscales de la Nación con lo cual la programación y los ajustes en el gasto irán de la mano del incremento paulatino de los ingresos totales.

Para el período 2016-2022, el ajuste previsto se establece de la siguiente manera: reducción del déficit por exigencia de la regla fiscal (3,0 % del PIB), al pasar de 3,9 % del PIB en 2016 a 1,0 % del PIB en 2022. Esta reducción se explica por el aumento en los ingresos no petroleros (1,4 % del PIB), mayor ingreso petrolero (0,4 % del PIB), menores intereses de la deuda 0,4 % del PIB y una reducción del gasto de funcionamiento de 0,8 % del PIB.

Gráfico 5. Ajuste Fiscal en el período, 2017-2022



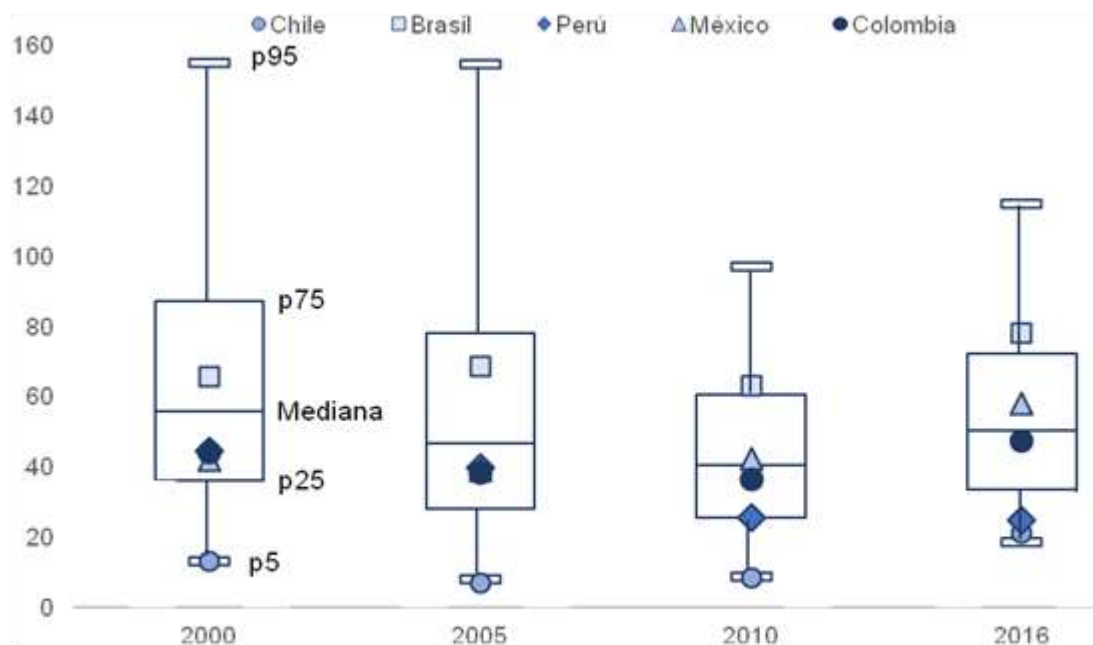
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Gobierno siempre ha cumplido con las metas de acuerdo con las recomendaciones de los expertos del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, y seguirá cumpliendo las metas en la próxima vigencia de 2018; no obstante, su cumplimiento para los próximos años estará nutrida de las recomendaciones de la Comisión del Gasto Público, creada por la Ley 1819 de 2016 y conformada por el Gobierno a comienzos de este año, por los esfuerzos continuados del Gobierno de reducción del gasto para cumplir con las metas y por las evaluaciones y estudios técnicos de los expertos del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

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

En el año 2016 el desempeño de América Latina estuvo por debajo del crecimiento de la economía mundial. Según el FMI, el crecimiento de la región fue de -1,0 %, mientras que la economía mundial creció 3,1 %, liderada por las economías emergentes (4,1 %) y las economías avanzadas 1,7 %. Este resultado vino acompañado de mayores presiones fiscales que se han traducido en mayores niveles de deuda, mayores tasas de desempleo y en algunos casos menores avances en los indicadores sociales (Gráfico 3). Las mayores presiones fiscales por cuenta del menor crecimiento, implicó menores niveles de inversión y las correcciones en los tipos de cambio en respuesta a los choques externos, lo que terminó por aumentar aún más los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB. En el caso colombiano, el aumento en el saldo de la deuda bruta del GNC entre el 2013 y 2014 se explica en un 21 % por la depreciación del peso frente al dólar, y entre 2014 y 2015 se explica en un 57 % por este mismo efecto. Entre 2015 y 2016, el efecto de la depreciación en el cambio de la deuda bruta del GNC fue de 24 %, sin embargo, el nivel de deuda fue inferior al de Brasil y México, pero superior al de Chile y Perú.

Gráfico 6. Deuda pública bruta del Gobierno general  
Porcentaje del PIB



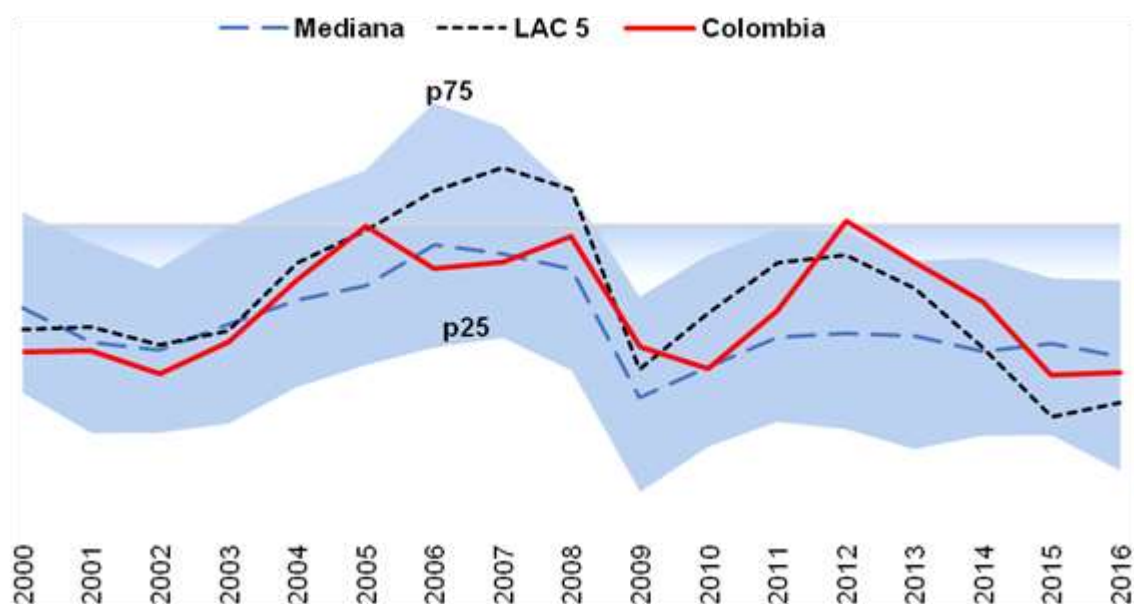
Fuente: World Economic Outlook, FMI.

Nota: Los datos de 2016 son proyectados para todas las economías, adicionalmente el dato de 2015 es proyectado para Colombia y Brasil.

De esta forma, el desempeño fiscal de Colombia comparado con otras economías de la región se puede considerar como satisfactorio. Los mayores niveles de endeudamiento y de déficit derivados de las presiones fiscales señaladas en los países de Brasil y México, Chile, Colombia y Perú, indican que Colombia ha estado muy cerca del promedio de la región, inferior a los niveles exhibidos por Brasil y México, pero superior a los de Chile y Perú, consistentes con los spreads de la deuda pública (Gráfico 4).

En el caso del déficit, tanto Colombia como las cinco economías relacionadas muestran que éste indicador fue inferior al de la mediana mundial, pero en 2016, se registró un déficit superior al de la mediana mundial. Colombia por su parte, presentó un mejor desempeño, teniendo en cuenta que su déficit convergió más hacia la mediana.

Gráfico 7. Balance fiscal del Gobierno general  
Porcentaje del PIB



Fuente: World Economic Outlook, FMI.

### 3. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2016-2017

#### 3.1. Balance estructural del GNC 2016

Al cierre de 2016 el déficit estructural mantuvo la senda decreciente definida por la Ley y se ubicó en 2,1 % del PIB, 0,1 % del PIB por debajo del déficit estructural observado el año anterior. El balance total se ubicó en 4,0 % del PIB siendo, en consecuencia, el balance cíclico equivalente a -1,9 % del PIB (15.893 mil millones de pesos).

El balance total presentó un déficit de 34.019 mil millones de pesos (4,0 % del PIB), y se calcula obteniendo la diferencia entre los gastos totales que ascendieron a 162.390 mil millones de pesos (19,0 % del PIB) y el recaudo total de ingresos que alcanzó 128.371 mil millones de pesos (15,0 % del PIB). Considerando que durante la vigencia no se dieron las condiciones necesarias para la ejecución de programas contra cíclicos de gasto, este se computó en su totalidad como estructural<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> De conformidad con lo decretado 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". Resaltado fuera del texto.



Por su parte, el ingreso sí presentó un componente cíclico negativo, equivalente a 15.893 mil millones de pesos (-1,9 % 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 2016. 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 30 que produjo un recaudo total 15.083 mil millones de pesos y que se ubicó por debajo del ingreso estructural de 144.264 mil millones de pesos (16,9 % del PIB), valor observable de no haberse presentado los efectos cíclicos descritos (Tabla 1).

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, 12.922 mil millones de pesos (1,6 % del PIB) y 129.923 mil millones de pesos (15,3 % del PIB) respectivamente (Tabla 1). El último incluye fuentes tributarias no petroleras, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol.

**Tabla 1. Balance estructural GNC, 2016**

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>128.371</b>	<b>15,0</b>
1.1. Ingresos estructurales	144.264	16,9
1.1.1. No energéticos	129.923	15,3
1.1.2. Energéticos	12.922	1,6
1.2 Ingresos cíclicos	-15.083	-1,9
1.2.1 Tributarios sin minería	-4.357	-0,5
1.2.2. Energéticos	-11.536	-1,4
<b>2. Gastos totales</b>	<b>162.390</b>	<b>19,0</b>
2.1. Gasto estructural	162.390	19,0
2.2. Gasto contracíclico	0	0,0
Déficit total (1 - 2)	-34.019	-4,0
Déficit estructural (1.1 - 2.1)	-18.127	-2,1
Déficit cíclico (1.2 - 2.2)	-15.083	-1,9

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, el déficit estructural de -2,1 % del PIB se obtiene como la diferencia entre los ingresos y los gastos estructurales. Se concluye que el déficit estructural observado al cierre de 2016 resultó inferior al reportado en 2015 registrado en 2,2 % del PIB.

Dentro de las principales contingencias que afectaron los resultados fiscales y el desempeño de la economía en 2016, se destacan la mayor caída de los precios del petróleo registrada especialmente en el primer semestre del año 2016, la depreciación del peso

colombiano frente al dólar de 11,2 % y la tasa de inflación de 5,75 %, la cual se ubicó por encima del rango meta definido por el Banco de la República, explicada por la fuerte sequía y el paro camionero en el mes de julio.

### 3.2. Perspectivas fiscales para 2017

El desempeño fiscal de 2017 ha estado afectado por las contingencias heredadas en los últimos años, sin embargo, en lo corrido de éste año algunos de estos factores han cambiado de tendencia: el precio del petróleo observado a la fecha ha mejorado con respecto al promedio de 2016, la inflación se desaceleró desde finales de 2016 y en la actualidad (mayo) es de 4,37 % mientras que hace un año era de 8,2 %, y la Junta del Banco de la República redujo las tasas de interés en lo corrido del año en 125 puntos.

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 (2,0 % esperado para 2017 frente a 1,7 % en 2016, una menor desaceleración prevista en China (crecimiento de 6,75 % en 2016 a 6,6 % esperado para 2017). Por el lado de las economías de América Latina, el crecimiento se ha acelerado por una menor desaceleración en Brasil (-0,4 %) y un buen desempeño de México (2,8 %). A pesar de éste mejor contexto externo, el crecimiento en Colombia en el primer trimestre fue de 1,1 % afectado principalmente por las expectativas de corto plazo sobre el desempeño económico del país, no obstante, la economía continúa generando cerca de 500 mil empleos al año y los indicadores sociales como la pobreza multidimensional ha continuado reduciéndose.

Como resultado del comportamiento de los precios del crudo de la canasta colombiana durante el 2017, se observa un diferencial de USD 15 por barril entre el precio de largo plazo establecido para 2017 en el MFMP 2016, USD 68,5 por barril, y el precio promedio observado para ese año, USD 53,4 por barril Gráfico 8.

Gráfico 8. Precio *spot* diario del petróleo de referencia Brent, 2014-2017



Fuente: Bloomberg, cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En términos del balance fiscal este efecto se traduce en un ciclo energético negativo. Los 18 dólares de diferencial entre el precio de largo plazo y el observado causan un ciclo que alcanza los -11.440 miles de millones de pesos (-1,2 % del PIB), inferior en 0,2 puntos del PIB al proyectado en el MFMP 2016<sup>5</sup>.

Por otro lado, la desaceleración esperada en la economía causa un ciclo negativo proyectado de 4.031 miles de millones de pesos (-0,4 % del PIB), similar al que se proyectó en el MFMP 2016. Este mayor ciclo es producto del menor crecimiento económico del 2017 que aumentó la brecha del producto en el inicio del presente año y la actualización en las proyecciones por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) del crecimiento de 2017, tanto del PIB potencial como del PIB real, llevan a una mayor brecha estimada para el año corriente<sup>6</sup>. Como consecuencia el ciclo total representa en 2017, 1,7 % del PIB, 15,5 billones de pesos, inferior en 0,2 % del PIB al registrado en 2016 cuando fue de 1,9 % del PIB (Tabla 2).

<sup>5</sup> Estimado en 1,1 % del PIB.

<sup>6</sup> Para más información al respecto consultar Acta No. 007 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal que está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 2. Balance estructural GNC, 2017

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
<b>1. Ingresos totales</b>	<b>140.701</b>	<b>15,3</b>
1.1. Ingresos estructurales	156.172	17,0
1.1.1. No energéticos	144.562	15,7
1.1.2. Energéticos	11.610	1,3
1.2. Ingresos cíclicos	-15.471	-1,7
1.2.1. Tributarios sin minería	-4.031	-0,4
1.2.2. Energéticos	-11.440	-1,2
<b>2. Gastos totales</b>	<b>174.043</b>	<b>19,0</b>
2.1. Gasto estructural	174.043	19,0
2.2. Gasto contracíclico	0	0,0
Balance total (1 - 2)	-33.442	-3,6
Balance estructural (1.1 - 2.1)	-17.971	-2,0
Balance cíclico (1.2 - 2.2)	-15.471	-1,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La bondad de la regla fiscal es que este mayor incremento del ciclo amplía el espacio fiscal en la medida en que permite un mayor déficit total consistente con la meta de déficit estructural fijada por Regla Fiscal. Lo cual contribuye al logro de la meta de crecimiento de la economía en esta vigencia. Esta propiedad en su diseño ha facilitado un ajuste más ordenado a los nuevos niveles estructurales de precio del petróleo y la transición hacia nuevas fuentes de crecimiento sin afectar de manera abrupta la generación de empleo y las metas sociales.

Este nivel del déficit le permite al Gobierno mantener mayor un nivel de gasto, el cual viene complementándose con el mayor gasto de las entidades territoriales y del Sistema General de Regalías-SGR, para mitigar la desaceleración de la economía causada por los menores precios del petróleo. En ausencia de este mecanismo se haría necesario un ajuste automático que hubiera conllevado a una severa contracción del aparato productivo con graves consecuencias sobre el empleo y el deterioro de los logros sociales alcanzados en los últimos años.

Es así como el gasto ascenderá a 174.043 miles de millones de pesos (19,0 % del PIB). Considerando que se esperan ingresos totales por 140.701 miles de millones de pesos (15,3 % del PIB), el déficit total ascenderá a 3,6 % del PIB, correspondiente a 33.442 miles de millones de pesos. Descontando del balance total el ciclo negativo de 15.471 miles de millones de pesos (1,7 % del PIB), se obtiene un déficit estructural de 17.971 miles de millones

de pesos (2,0 % del PIB). Cifra que, siendo inferior a la reportada para 2016, satisface la condición central de la Regla Fiscal.

Esta estrategia ha logrado luego del choque petrolero un ajuste ordenado tanto en el balance fiscal como en la cuenta corriente, para darle tiempo al fortalecimiento de los sectores de la industria, la agricultura, los servicios con mayor valor agregado y el turismo; que permita mantener el nivel de empleo, la innovación y el crecimiento económico en el mediano plazo. Esta estrategia distribuye el costo del ajuste entre los diferentes instrumentos disponibles: ingresos, gasto público y endeudamiento, en un ambiente de responsabilidad y cumpliendo de lo señalado por la regla fiscal.

De esta manera, se ha buscado exitosamente aumentar los ingresos tributarios no petroleros y se ha reducido el gasto propio del Gobierno, cumpliendo con los compromisos sociales, con las víctimas del conflicto, los mandatos legal y contractual. En el año 2016, se aprobó por parte del Congreso la Ley 1819 de Reforma Tributaria, la cual permitió adicionar al presupuesto nacional de la presente vigencia 6,1 billones de pesos y 2,4 billones de pesos de recursos propios también al presupuesto, destinados a la inversión social en los sectores Agropecuario, Minas y Energía, Educación, Inclusión Social, Salud y el Postconflicto en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este ajuste al presupuesto se logra gracias a los mayores recursos aportados por la reforma tributaria y al mayor esfuerzo por conseguir mayores recursos propios de las entidades.

## **4. ESTRATEGIA FISCAL**

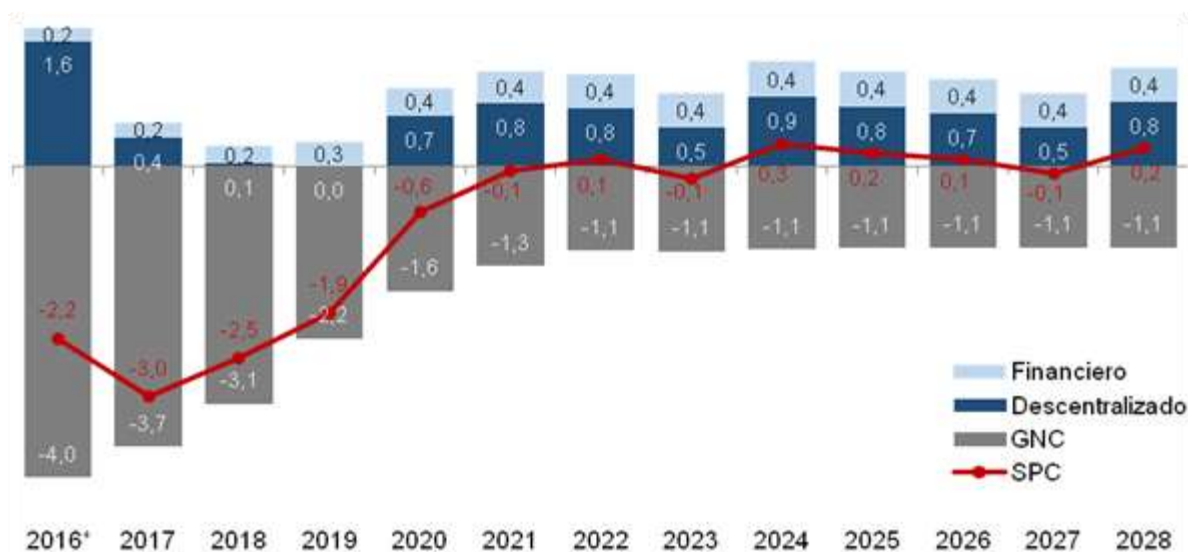
### **4.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2018-2028**

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 SPNF, que incorpora el GNC y el Gobierno descentralizado, se agrega el sector público financiero (SPF) conformado por el Banco de la República y Fogafín, conformando así el SPC.

En la vigencia de 2017 el GNC presentará un deterioro de 0,9 puntos del PIB respecto a 2016, por la reducción del superávit del sector descentralizado en 1,2 % del PIB, debido a que el superávit de la seguridad social se redujo en 1,6 billones de pesos, debido a la desacumulación de los recursos del FONPET; por la caída en el superávit de 1,7 billones de pesos de los gobiernos de las entidades regionales y locales y, al mayor déficit en el FEPC por 1,0 billones de pesos. A ello también contribuyó a que en 2016 se contabilizó fiscalmente la enajenación de ISAGEN a través de las cuentas especiales.

De esta forma, el déficit del SPC pasará de -2,2 % del PIB en 2016 a -3,0 % del PIB en 2017, y se registra una recuperación sostenida a partir de 2018, cuando se reduce a 2,5 % del PIB y se consolida hasta el equilibrio después de 2022 (Gráfico 9).

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se estima que, en 2022 nuevamente, el balance del SPC será superavitario, nueve años después del último superávit registrado en 2014 (1,5 % del PIB), como resultado de un déficit de 1,2 % del PIB del Gobierno Central, un superávit de 1,1 % del PIB del sector descentralizado y un superávit de 0,5 % del PIB del Sector Público Financiero. En el resultado de 2017, 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.

El desempeño del balance del SPC, hacia adelante contiene 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, año en el cual se inician los nuevos períodos de gobierno en estas entidades, en contraste los años 2019, 2023 y 2027, se presenta el mayor deterioro de su balance como consecuencia del fin del periodo del mandato constitucional de dichas administraciones.

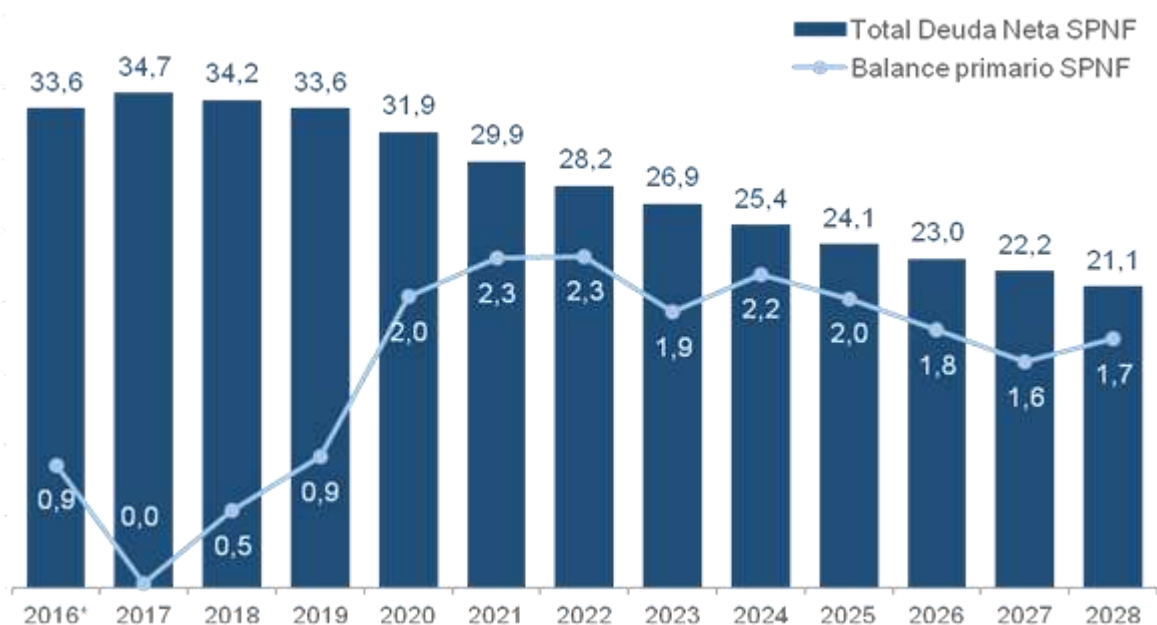
La estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años permitirá la reducción de la deuda neta de activos financieros del SPNF desde un nivel de 34,7 % del PIB en 2017, a 31,9 % del PIB en 2020, para alcanzar un nivel de 21,1 % del PIB para la vigencia 2028 (Gráfico 10). La reducción de la deuda neta del SPNF se reduce

sostenidamente a partir de la vigencia 2020 donde se esperan balances primarios superiores a 2,0 % hasta 2,3 % del PIB en 2022 y luego de 1,7 % del PIB al finalizar el periodo.

En lo que respecta a la vigencia de 2018, que el nivel de deuda proyectado es de 34,2 % del PIB y es consistente con una meta de superávit primario de 0,5 % del PIB.

Cabe señalar que la senda de reducción de la deuda neta del SPNF se sustenta en el compromiso del Gobierno de continuar con las acciones de reducción del gasto propio, la acogida de las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público; la mejora en los ingresos de las administraciones regionales gracias al buen desempeño esperado de la economía en los años venideros por cuenta de la construcción de los proyectos de 4G y los dividendos del proceso de paz<sup>7</sup>.

**Gráfico 10. Deuda neta y balance primario del SPNF**  
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

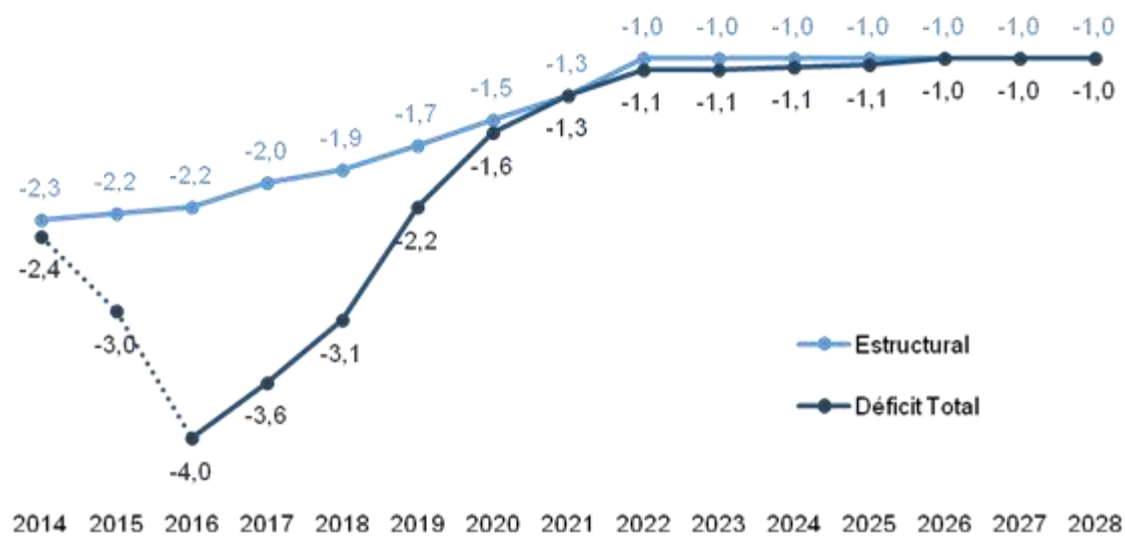
#### 4.2. Estrategia fiscal del Gobierno nacional central, 2018-2028

La estrategia de mediano plazo del Gobierno nacional central es consistente con supuestos macroeconómicos proyectados y que reflejan la visión actual sobre la situación de la economía nacional e internacional y las expectativas del mercado petrolero. Asimismo, es consistente con la senda de déficit total permitida por la Regla Fiscal, que establece un nivel máximo de déficit en 2016. Lo anterior obligó a un ajuste de 0,5 % del PIB en el año 2017,

<sup>7</sup> El SGP de los próximos años se calculará con base en el promedio móvil de los últimos cuatro años del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación.

0,5 % del PIB en 2018 y así gradualmente para lograr la meta de déficit estructural de 1,0 % del PIB en 2022, lo que implica un ajuste gradual de 2,1 % del PIB, cuando el balance total debe equipararse al estructural en su nivel mínimo señalado por la Ley (Gráfico 11).

Gráfico 11. Balance total y estructural del GNC, 2014-2028  
Porcentaje del PIB

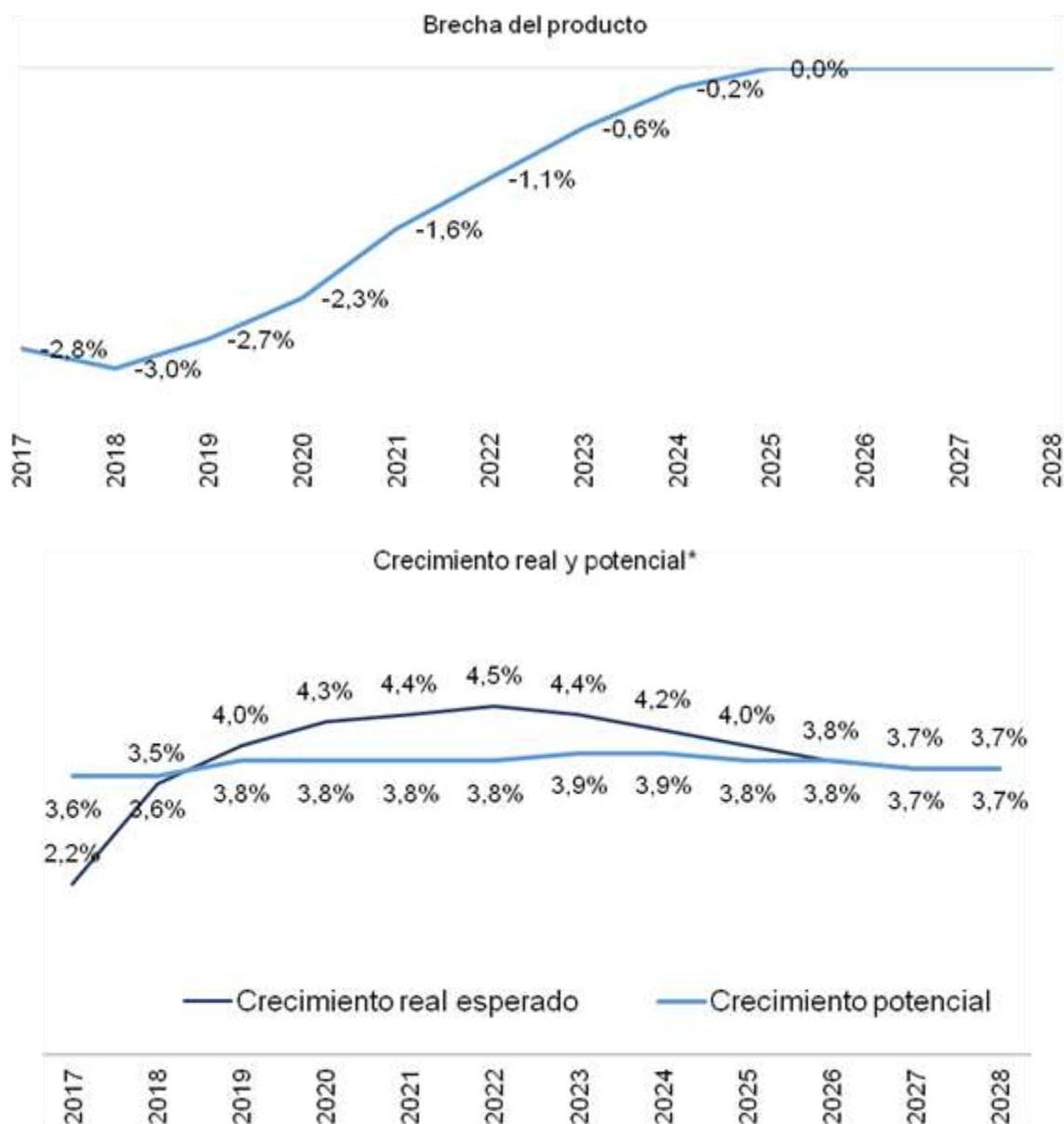


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
Nota: El punteado corresponde a niveles observados.

El balance proyectado parte del supuesto de un crecimiento real de la economía de 2,0 % para 2016, 2,3 % en 2017, y de 3,5 % en 2018, aumentando sistemáticamente hasta el año 2023, cuando el crecimiento máximo sea de 4,5 %, tasa que luego se desacelera hasta alcanzar la tasa de crecimiento potencial o de largo plazo fijado en 3,7 % por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal.



Gráfico 12. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo



Fuente: Subcomité de Expertos y cálculos Ministerio de Hacienda.

\*Corresponde al promedio simple de las proyecciones sobre el PIB Potencial en niveles enviadas por los expertos miembros del Grupo Técnico.

El comportamiento proyectado supone un crecimiento que da lugar a brechas negativas de producto, nivel de PIB real por debajo del potencial, hasta 2020 año en que, gracias a tasas reales de crecimiento serán superiores a al crecimiento potencial; luego en los siguientes años el crecimiento real converge a crecimiento potencial de la economía.

En el frente externo se espera un incremento de las importaciones en dólares para el mediano plazo consistente con el crecimiento real esperado y una leve apreciación en los

años 2017-2020 que se explica porque la senda de precios del petróleo en el mediano plazo converge a USD 70/barril BRENT, y porque se prevé elevaciones ordenadas de las tasas de interés en Estados Unidos y más adelante de las economías que conforman la Unión Europea (Tabla 3).

**Tabla 3. Principales supuestos de proyección**

Año	Supuestos Macroeconómicos			Supuestos Petroleros		
	Crecimiento Real	Crecimiento Potencial	Crecimiento Importaciones	Precio de largo plazo (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Producción de Petróleo (KBPD)
2016	2,0	3,6	-0,4	74	42	921
2017	2,3	3,6	3,3	70	51	840
2018	3,5	3,7	3,5	65	60	840
2019	3,5	3,8	4,8	61	65	834
2020	4,0	3,8	4,5	63	70	830
2021	4,3	3,8	7,4	66	70	826
2022	4,4	3,9	5,9	68	70	822
2023	4,5	3,9	6,6	70	70	818
2024	4,4	3,8	6,3	70	70	813
2025	4,2	3,8	6,1	70	70	809
2026	4,0	3,8	5,7	70	70	805
2027	4,0	3,7	5,7	70	70	805
2028	3,7	3,7	5,7	70	70	805

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el frente petrolero, el precio de largo plazo para la referencia BRENT de crudo nacional, calculado a partir de la metodología del Comité Consultivo de la Regla Fiscal debe estabilizarse en 70 dólares por barril en 2023, tras una caída inicial que lo lleva de 74 dólares en 2016 a 70 dólares en 2017 y a 61 dólares en 2019, año a partir del cual comienza a crecer hasta los 70 dólares. Esta senda supone que en 2017 el precio del crudo BRENT alcanzará los USD 53/barril y que observará una recuperación progresiva hasta situarse en USD 70/barril en el mediano plazo. Vale la pena aclarar que, para el cálculo del precio de largo plazo, el Comité Minero-Energético continúa utilizando una 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.

Finalmente, en términos de producción de crudo, se fija una senda moderadamente decreciente estimada para el mediano plazo que pasa por 840 kbpd en 2017, 840 kbpd

en 2018, para finalizar en 805 kppd en 2028. Este volumen de producción es menor al proyectado en el MFMP de 2016.

En el mediano plazo las finanzas públicas del GNC deben seguir siendo sanas y sostenibles y servir, adicionalmente, al propósito de la estabilización macroeconómica en el marco de la Regla Fiscal. Para los años 2017 y 2018 el Comité Consultivo para la Regla Fiscal estableció metas puntuales para el déficit del Gobierno nacional central de 3,6 % y 3,1 % del PIB, respectivamente, debido a que consideró que los ciclos económico y energético resultantes permitían un déficit financiable por los mercados y consistente con el ajuste que se ha venido registrando en el déficit de la cuenta corriente. Así mismo se destaca el hecho de que el balance primario en el año 2018 es de -0,1 % del PIB, técnicamente en equilibrio lo cual no se registraba un resultado similar desde 2013, cuando fue de 0 % del PIB.

Tabla 4. Balance fiscal del GNC, 2018-2028

Porcentaje del PIB

Concepto	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Ingreso Total</b>	<b>15,4</b>	<b>15,6</b>	<b>16,0</b>	<b>16,1</b>	<b>16,1</b>	<b>16,1</b>	<b>16,0</b>	<b>16,0</b>	<b>15,9</b>	<b>15,9</b>	<b>15,8</b>
Tributarios	<b>14,2</b>	<b>14,5</b>	<b>15,0</b>	<b>15,1</b>	<b>15,1</b>	<b>15,1</b>	<b>15,1</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>14,9</b>	<b>14,9</b>
DIAN	14,2	14,5	15,0	15,0	15,1	15,1	15,0	15,0	14,9	14,9	14,9
Petróleo	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Ajuste Tributario	0,1	0,6	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
No DIAN	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
Fondos Especiales	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	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ecopetrol	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
<b>Gasto Total</b>	<b>18,5</b>	<b>17,8</b>	<b>17,6</b>	<b>17,3</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>17,1</b>	<b>17,0</b>	<b>17,0</b>	<b>16,9</b>	<b>16,8</b>
Intereses	3,0	2,9	2,8	2,6	2,5	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	1,9
Funcionamiento + inversión	15,5	15,0	14,8	14,8	14,8	14,8	14,9	14,9	15,0	15,0	15,0
<b>Balance Primario</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,1</b>
Ciclo Económico	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Energético	-0,7	-0,2	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ciclo Total Permitido</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Balance Estructural	-1,9	-1,7	-1,5	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: Se supone préstamo neto igual a cero pesos.

El balance primario en el GNC, a partir de 2019 registra un superávit de 0,6 % del PIB y aumenta hasta 1,4 % del PIB en el año 2022, a partir de allí descende hasta 1,2 % y 1,1 % del PIB en el período 2023-2025, y a niveles de 0,9 % del PIB en los años siguientes hasta 2028 (Tabla 4).

El Comité Consultivo de Regla Fiscal determinó que, a partir de 2021, se retome la metodología habitual de la Regla Fiscal. En dicho año en el que el ciclo energético negativo llega a su fin y se convierte en positivo a partir del año siguiente. En el año 2021 se espera que el balance total del Gobierno nacional sea similar al balance estructural.

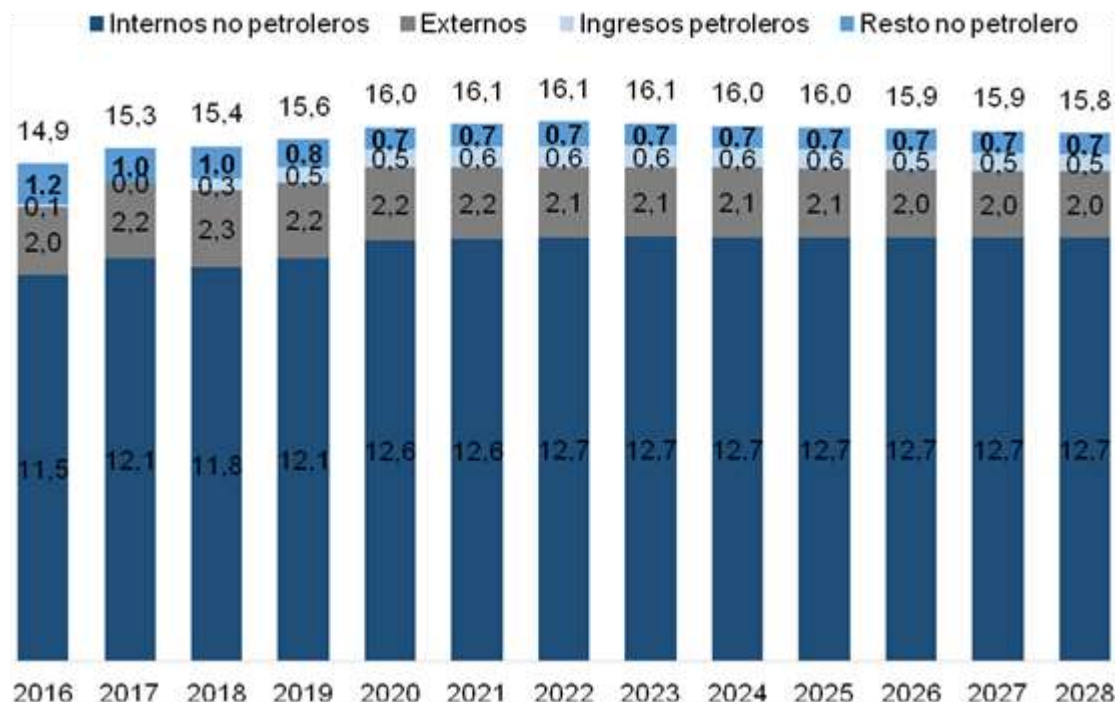
#### **4.2.1. Proyección de ingresos de mediano plazo**

En la composición del ingreso se puede notar que los ingresos no tributarios, los fondos especiales y los recursos de capital no petrolero mantienen su aporte en el mediano plazo en 0,7 % del PIB. Asimismo, los ingresos petroleros se aumentan su participación de 0,3 % del PIB en 2018 a 0,5 % del PIB a partir de 2019 y se espera mantengan en dicho nivel en el mediano plazo de acuerdo con las proyecciones de precios y cantidades de petróleo. Como se ha comentado a lo largo de este documento en el mediano plazo los ingresos estructurales petroleros son inferiores a los registrados en los años de comienzos de la década.

Adicionalmente, los ingresos tributarios provenientes de la actividad interna y externa presentan un leve decrecimiento en 2018 debido a la desaparición del impuesto a la riqueza, pero a partir de 2019 se mantienen como proporción del PIB en 12,7 % hasta 2028 (Gráfico 13). Este comportamiento contempla el desempeño de la economía, y la gestión de la DIAN gracias al plan de modernización tecnológica que se implementará por parte de la entidad en los próximos años.

Por otro lado, en las proyecciones de los ingresos tributarios internos no petroleros se contemplan 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 que aumentó de 16 % a 19 %, aprobados por la Ley 1819 de 2016 y a la gestión anti-evasión de la DIAN (Gráfico 13).

Gráfico 13. Ingresos del GNC, mediano plazo  
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: \*Incluye Gravamen a los Movimientos Financieros y sobretasa.

Con este nivel de ingresos se proyecta financiar el nivel de gasto entre funcionamiento e inversión de 15,5 % del PIB, cumplir con el déficit aprobado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal de 3,1 % del PIB para el 2018 y alcanzar el equilibrio en el balance primario en el año 2018. La reforma tributaria estructural, aprobada a finales del año 2016, ha tenido como objetivo financiar los compromisos sociales, financiar el postconflicto y promover la competitividad en los sectores transables de la economía.

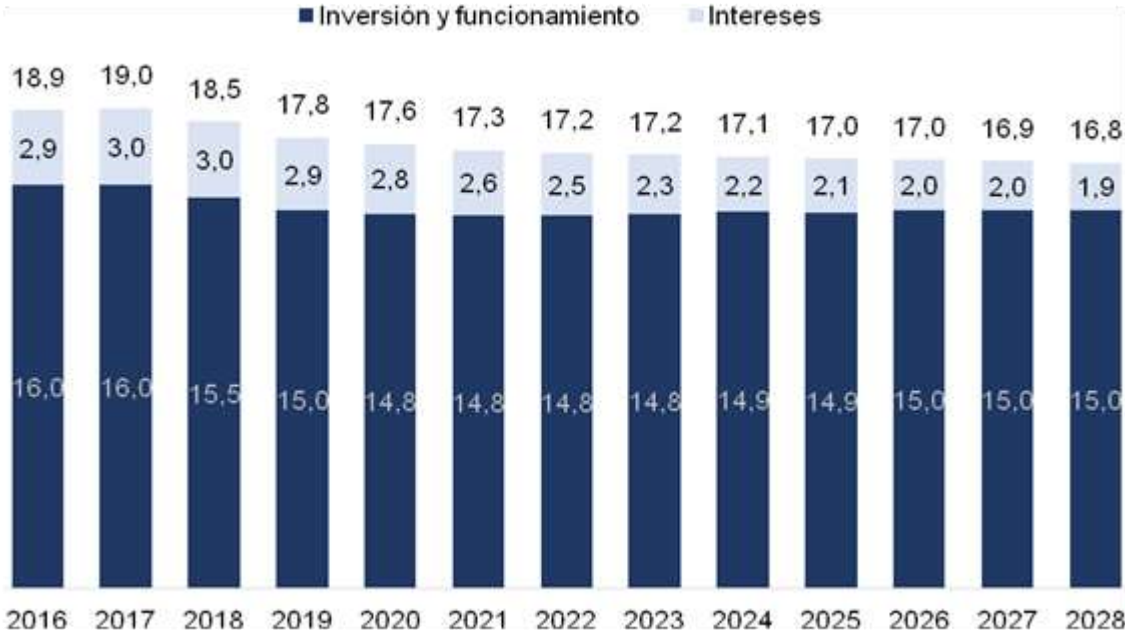
Adicionalmente, el Gobierno creó la comisión de gasto público con el fin de obtener recomendaciones para lograr reducir, focalizar y hacer más eficiente el uso de los recursos en los diferentes programas y proyectos. Estas recomendaciones serán el complemento a las decisiones de política que se han adoptado en los últimos para reducir el gasto en el GNC en los últimos años.

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

Para el mediano plazo se establece una senda de gasto proveniente de las obligaciones legales y contractuales del Gobierno nacional. El pago de intereses del mediano plazo responde a la proyección de la deuda pública, la cual desciende de manera progresiva con

la reducción del déficit fiscal que obliga la Regla Fiscal. Como se puede observar, el pago de intereses aumenta cerca de 0,1 % del PIB entre 2016 y 2017, en 2018 se mantiene en 3,0 % del PIB, y a partir de allí hasta el año 2028 se reducen sistemáticamente con la reducción de la deuda, hasta llegar a representar el 1,9 % del PIB (Gráfico 14).

Gráfico 14. Gastos del GNC, mediano plazo  
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, el nivel de gasto en funcionamiento más inversión presenta una caída de 0,5 puntos del PIB al pasar de 16,0 % del PIB en 2017 a 15,5 % del PIB en 2018. Este nuevo nivel contempla la financiación de los compromisos de gasto social, los compromisos con las víctimas, con el posconflicto, al tiempo que se le entregan más recursos a la descentralización.

El gasto contempla la financiación de las necesidades y obligaciones principales del Gobierno nacional 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 en línea con las proyecciones de la economía y la inflación, racionalización de las nóminas de personal y los gastos generales. En materia de inversión se están adoptando aplicativos para lograr una mejor priorización y focalización de los diferentes programas que se atienden con recursos públicos.

Se estima que las transferencias se estabilicen a pesar de las rigideces que varios de los rubros exhiben como es el caso del pago de pensiones, transferencias a universidades, transferencias al Sistema General de Participaciones, y otros rubros como los destinados al régimen subsidiado en salud y al pago de subsidios eléctricos, entre otras.

Se espera que, en los próximos años, los gastos de intereses y de funcionamiento disminuyan como proporción del PIB, lo cual permitirá abrir espacio para la inversión social y los compromisos del posconflicto.

En síntesis, el desempeño de ingresos y la gestión de gastos en el GNC dará lugar a un déficit de 3,1% del PIB en el año 2018, consistente con un déficit estructural de 1,9% del PIB y con el equilibrio en el balance primario, lo cual es muy importante, porque dicho resultado no se lograba desde 2013, es decir desde antes de la caída en los precios del petróleo.

**Tabla 5. Proyección de gastos para 2018**

Concepto	2016	2017	2018	2016	2017	2018
	cierre	MFMP <sup>(a)</sup>	MFMP <sup>(a)</sup>	cierre	MFMP <sup>(a)</sup>	MFMP <sup>(a)</sup>
	(Miles de millones de pesos)			(Porcentaje del PIB)		
<b>Gasto total</b>	<b>163.293</b>	<b>174.143</b>	<b>180.623</b>	<b>18,9</b>	<b>19,0</b>	<b>18,5</b>
<b>Gastos corrientes</b>	<b>145.746</b>	<b>156.243</b>	<b>167.417</b>	<b>16,9</b>	<b>17,0</b>	<b>17,1</b>
<b>Intereses</b>	<b>25.382</b>	<b>27.512</b>	<b>29.601</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
<b>Funcionamiento</b>	<b>120.364</b>	<b>128.731</b>	<b>137.816</b>	<b>14,0</b>	<b>14,0</b>	<b>14,1</b>
Servicios personales	19.743	21.959	23.608	2,3	2,4	2,4
Transferencias	94.445	101.156	108.287	10,9	11,0	11,1
Gastos generales	6.176	5.615	5.921	0,7	0,6	0,6
<b>Inversión</b>	<b>17.641</b>	<b>17.900</b>	<b>13.206</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,4</b>
<b>Préstamo neto</b>	<b>-95</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

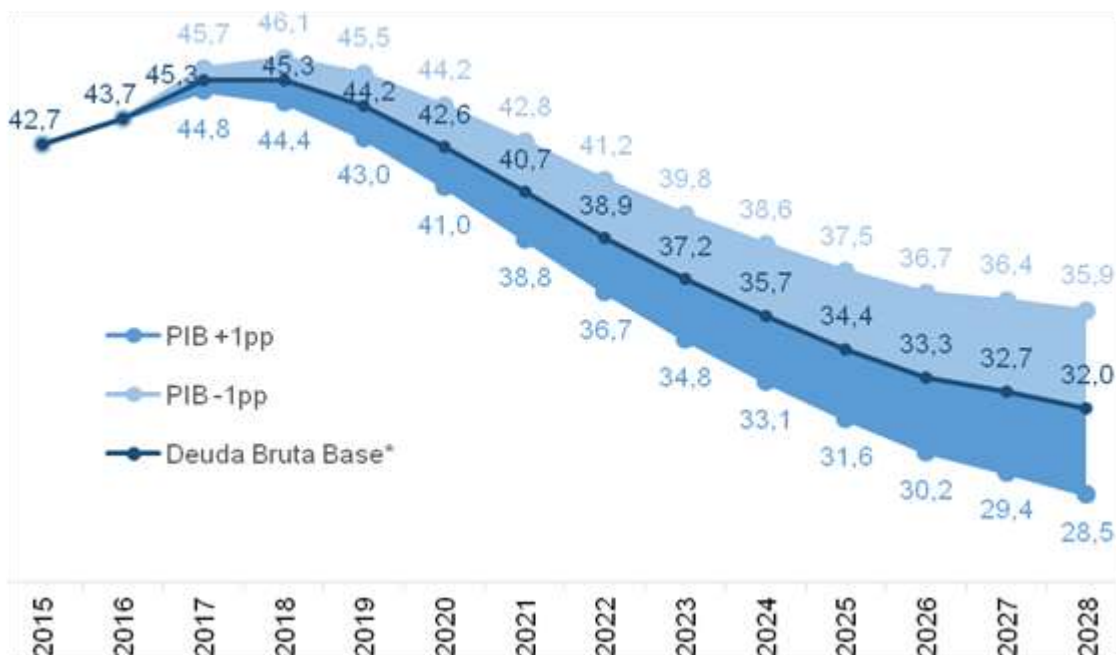
Nota: <sup>(a)</sup> Cifras preliminares.

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

Con el cierre del ciclo se espera que el resultado fiscal permita ahorros primarios que juegan a favor de la estabilización y posterior reducción de la deuda pública bruta del GNC. En el escenario central, base de este documento, la deuda bruta del GNC aumentaría levemente en 2018, al alcanzar 45,3 % del PIB para luego empezar a descender sistemáticamente hasta quedar en 32 % del PIB en 2028. Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se calcula el indicador bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, simulando en ese caso el balance fiscal total consistente y obteniendo la deuda pública resultante (Gráfico 15).



Gráfico 15. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía  
Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota: No incluye cuentas por pagar ni Cuenta Única el Tesoro (CUN).

El resultado se muestra en el mismo Gráfico 15, allí las bandas de color ubicadas a lado y lado del resultado de deuda del escenario central muestran cuál sería la razón de deuda a PIB que se observaría si la economía presentara un crecimiento real por encima o por debajo de lo esperado en +1 % +1 % en cada año. Si el crecimiento se redujera a 2,5 % del PIB en 2018 la deuda aumentaría a 46,1 % del PIB y la senda terminaría con una razón deuda/PIB de 35,9 % del PIB en 2028; en conclusión, la senda completa se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente tres puntos porcentuales de PIB.

Si por el contrario el crecimiento fuera de 4,5 %, el máximo de la deuda sería 44,4 % del PIB en 2018 y en el último año equivaldría a 28,5 % del PIB, lo que significa que la senda de deuda resultante se ubicaría aproximadamente 3,5 puntos del PIB por debajo de la correspondiente al escenario central. Vale mencionar que los choques del PIB se aplican para toda la senda.

#### 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>8</sup> el Confis, previo concepto favorable del Ministerio del ramo, del Departamento Nacional de Planeación y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN, podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras, hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de APP<sup>9</sup>.

En la misma línea, según el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>10</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>11</sup>, modificado por el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015<sup>12</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 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

---

<sup>8</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las asociaciones público-privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</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 Asociación Público-Privada 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 Asociación Público-Privada, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato"

<sup>10</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>11</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>12</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

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 2020-2048.

## 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 para el año 2018 para el SPNF consistente con un nivel de deuda de 34,2 % 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 2020-2047.
3. Evaluar la distribución de los cupos sectoriales, de acuerdo con el nuevo escenario fiscal y de ser necesario se presentará una nueva propuesta en una próxima sesión del Confis. Hasta tanto se conozca la distribución sectorial, el Confis 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: la Ley 358 de 1997<sup>13</sup> (Ley de Semáforos), que limita el endeudamiento de las entidades territoriales al cumplimiento de criterios de capacidad de pago; la Ley 617 de 2000<sup>14</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, que varía según su categoría y; 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 por objetivo la obligatoriedad de la disciplina fiscal. Buscan que no se programe gasto 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>15</sup>.

Con esta reforma se reemplazó el principio de homeóstasis presupuestal<sup>16</sup>, que obligaba a una dinámica presupuestal alineada, en magnitud y sentido, con el crecimiento de la economía, por la noción de consistencia, que reconoce en la estabilidad macroeconómica el elemento aglutinante entre planes de gasto, programación financiera y regla fiscal. Esto significa que la política fiscal se emplea, 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 actual 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 se mantenga un nivel de gasto público coherente con los ingresos de largo plazo. Así, se

---

<sup>13</sup> Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

<sup>14</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>15</sup> Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

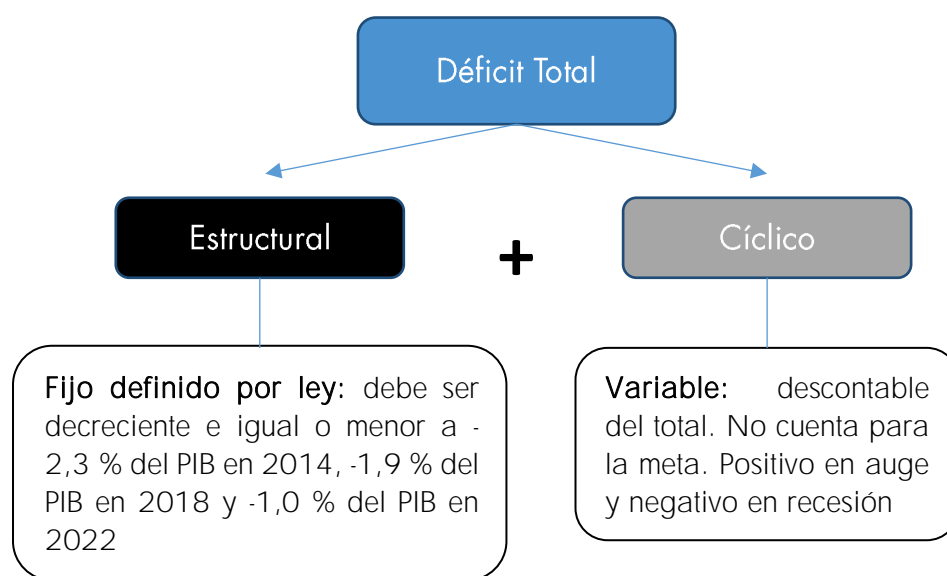
<sup>16</sup> El crecimiento real del presupuesto de rentas incluída la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Artículo 21 Decreto 111 de 1996.

promueve el ahorro durante las bonanzas y se mantiene el impulso fiscal en las desaceleraciones, promoviendo la estabilidad de la economía y 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 1). 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.

Figura 1. Estructura de la regla fiscal



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gracias al mecanismo descrito, 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.

El componente cíclico se determina tomando como referentes el precio de largo plazo del petróleo colombiano y el PIB potencial. Si el precio observado del petróleo colombiano difiere del de largo plazo habrá un ciclo positivo o negativo. Para este cálculo el precio que cuenta es el del año inmediatamente anterior, dado que los ingresos petroleros provienen de la renta, el CREE y los dividendos de Ecopetrol, que varían en función de las utilidades observadas por las empresas en el año anterior. Así mismo, cuando el PIB real se ubique en

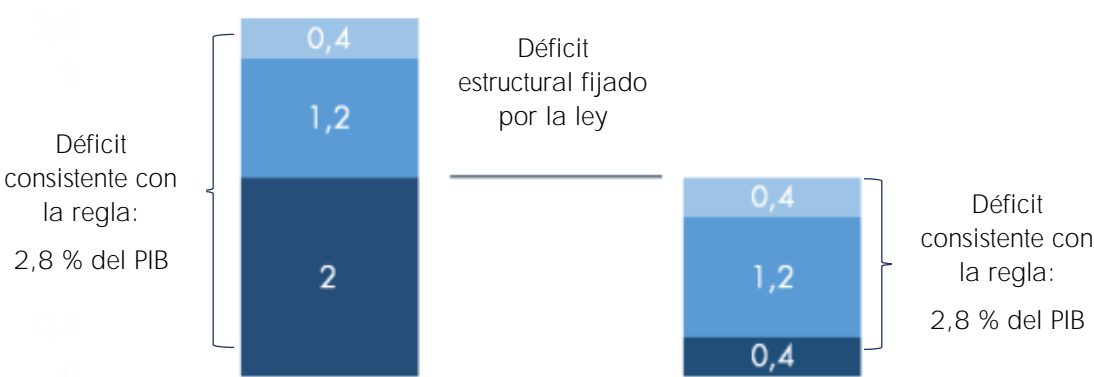
un nivel superior o inferior al potencial esperado habrá un ciclo positivo o negativo de orden económico.

Si, por ejemplo, en un año cualquiera se espera un PIB real inferior al PIB potencial y se observó, al cierre del año anterior, un precio del petróleo menor al de largo plazo, se computará un ciclo negativo. Este ciclo sumado a la meta estipulada por regla hará mayor el déficit total permitido en ese año. En consecuencia, habrá más espacio fiscal, así como capacidad contra cíclica y estabilizadora. Por contraste, en un año en que esas mismas variables se comporten en el sentido contrario, el signo del ciclo será positivo y se reducirá el déficit total y el espacio fiscal consistente con la Regla. 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 16 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, a la meta de déficit estructural de -2,0 % del PIB deberían restársele los ciclos para encontrar el déficit total permitido por la regla fiscal, que sería en ese caso de -1,2 % del PIB.

En la primera situación, el ciclo negativo permite un impulso fiscal de 1,8 % 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 16. 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 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. Por esa vía se evita que sea el propio Gobierno nacional el que fije los métodos y parámetros con los que se define el nivel de déficit que se observará en los años siguientes.