

Documento **CONPES**

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

3938

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2019-2022

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 13 de julio 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 Rozo 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

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

Con base en este marco normativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el MGMP para el periodo 2019-2022, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

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

Clasificación: W131.

Palabras clave: Marco de Gasto de Mediano Plazo, Marco Fiscal de Mediano Plazo, presupuesto, restricciones presupuestales, finanzas públicas.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	8
3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO	9
3.1. Balance estructural del GNC 2017	18
3.2. Balance estructural del GNC 2018.....	19
3.3. Estrategia fiscal del sector público consolidado, 2019-2029	21
4. LOS PROPÓSITO DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP	25
5. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2019-2022	28
6. RECOMENDACIONES.....	32
ANEXOS	33
Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2019.....	33

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principales supuestos de proyección	13
Tabla 2. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018	15
Tabla 3. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018	16
Tabla 4. Balance estructural GNC, 2017	19
Tabla 5. Balance estructural GNC, 2018	20
Tabla 6. Balances fiscales para el periodo 2018-2029	22
Tabla 7. Inversión por sectores 2019	26
Tabla 8. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2019-2022	29
Tabla 9. Techos de gasto sectorial 2019	30
Tabla 10. Detalle del techo de gasto sectorial 2019	33

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal ^(a)	10
Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera	11
Gráfico 3. Tasas de interés-bonos del Gobierno 10 años	12
Gráfico 4. Balances total y estructural del GNC, 2017-2022	14
Gráfico 5. Balance fiscal del Gobierno general	23

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FBK	Formación Bruta de Capital
FMI	Fondo Monetario Internacional
GNC	Gobierno nacional central
IED	Inversión Extranjera Directa
kbpd	Mil barriles de petróleo por día
MFMP	Marco fiscal de mediano plazo
MGMP	Marco de gasto de mediano plazo
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Presupuesto General de la Nación
SPC	Sector público consolidado
SPNF	Sector público no financiero

1. INTRODUCCIÓN

En este documento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2019-2022, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Dentro de los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de asociación público privadas que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2018.

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

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011¹ y el Decreto 1068 de 2015², los cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año³.

Así mismo, este documento atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011⁴ que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y que debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, contenida en el MFMP⁵.

De acuerdo con lo señalado por la regla fiscal, el Gobierno nacional debe disminuir los niveles de déficit y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano

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

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

³ Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.

⁴ Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

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

plazo. Con este fin, se ha propuesto en el MFMP una meta de déficit estructural de 1,8 % (PIB) para 2019, consistente con un déficit efectivo de -2,4 % del Producto Interno Bruto (PIB). Estas metas del Gobierno nacional central (GNC), con las cuales se formulará el PGN para la próxima vigencia, son a su vez consistentes con un déficit de -2,1 % del PIB en el sector público consolidado (SPC).

La reducción en el déficit permitirá que la deuda neta de activos financieros del GNC disminuya de 42,6 % a 41,4 % del PIB entre 2018 y 2019, la cual, a su vez deberá reducirse a 31,7 % del PIB en el año 2029.

Así mismo, estas metas serán consistentes con la reducción de la deuda neta del sector público no financiero (SPNF) de 33,4 % del PIB en 2018 a 32,5 % en 2019, y a 22,4 % del PIB en el año 2029.

2. ANTECEDENTES

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

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005⁶. Desde entonces, la programación del presupuesto cuenta con escenarios más predecibles, con metas alcanzables por los sectores y con reglas que promueven la disciplina fiscal en la asignación de los recursos públicos. Esta estrategia hace explícitos los efectos y restricciones fiscales de la toma de decisiones en materia de gasto público por parte de las diferentes instancias del Estado.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003⁷ de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política. De acuerdo con esta secuencia, antes del 15 de junio se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el MGMP con las propuestas de gasto y el proyecto de ley de PGN para la vigencia siguiente, que en este caso corresponde a la vigencia 2018.

⁶ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Compilado en el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

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

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, y dispuso que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la expedición de la Ley 1473 de 2011, que dispuso la adopción de una regla fiscal para el GNC, la cual confirió explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, ordenando su revisión con una periodicidad anual⁸. Así mismo, se dispuso que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con las metas de la regla fiscal contenida en el MFMP.

Así, dada la restricción de la regla fiscal para el GNC, el marco fiscal establece la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN. Y, por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial que se definen en el MGMP. Estas instituciones permiten determinar hacia adelante una programación estratégica de los recursos, de las metas y el seguimiento de estas, en un marco de responsabilidad fiscal, con importantes beneficios en términos de la eficiencia y la efectividad de las asignaciones de gasto en el conjunto de la administración del Estado.

3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

De acuerdo con la institucionalidad señalada anteriormente para definir la estrategia fiscal y presupuestal en el mediano plazo, con principios de responsabilidad, transparencia y credibilidad, se establecen las metas del balance fiscal considerando las restricciones económicas, los compromisos contractuales, legales y las metas de los programas sociales para las próximas vigencias.

En la presente vigencia entre los eventos más importantes a nivel macroeconómico que vienen afectando el balance fiscal se destacan los siguientes: la recuperación de los precios del petróleo, la menor inflación en lo corrido del año, el mayor crecimiento de la economía mundial y la recuperación del crecimiento de la mayoría de las economías de América Latina con excepción de Venezuela. A pesar de este contexto, el cual mejorará el crecimiento de la economía colombiana en la presente y las próximas vigencias, la definición de las metas fiscales y presupuestales requieren de grandes esfuerzos para mejorar la eficiencia en la contratación y ejecución del gasto público para ajustar su dinamismo al crecimiento de los ingresos, el cual se proyecta de acuerdo con los ajustes en los impuestos de IVA y renta establecidos en la Ley 1819 de 2016, de reforma tributaria⁹. Por consiguiente, para cumplir con las metas de déficit estructural señaladas en la Ley 1473 de 2011 y su redefinición por

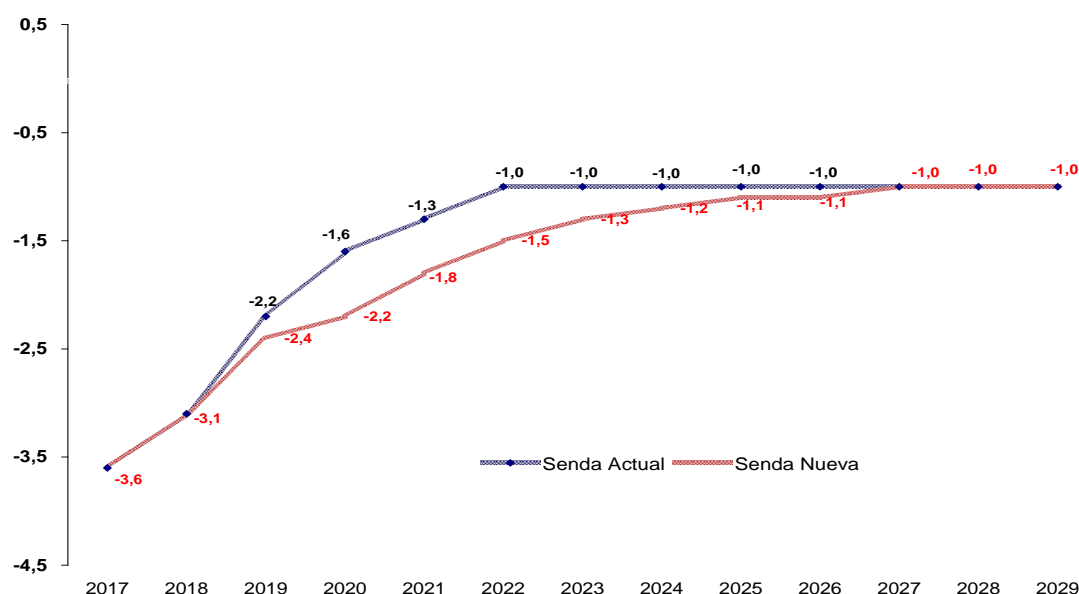
⁸ Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

⁹ 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.

parte del Comité Consultivo de la Regla Fiscal se requiere de un gran esfuerzo de priorización, pertinencia y calidad tanto en la programación como en la ejecución del gasto público.

En el MFMP de 2018, el Gobierno nacional, con base en las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, (instancia máxima de la Regla), 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, fueron de buen recibo por las calificadoras de riesgo y por la comunidad internacional.

Gráfico 1. Senda de déficit definidas por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal^(a)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

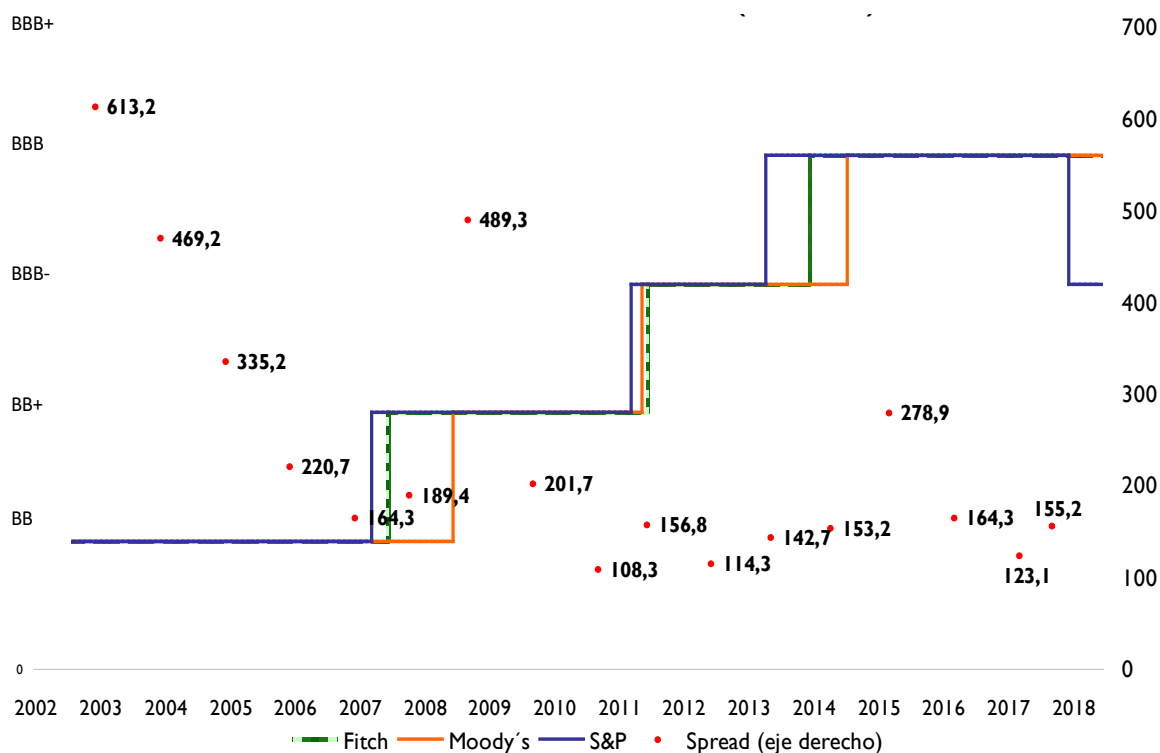
Nota: ^(a) Según Acta 010 del 16 de abril de 2018 del Comité Consultivo de la Regla Fiscal.

El ajuste en la senda de déficit (Gráfico 1), además de contribuir a la mejora en la credibilidad de las metas, asume una postura responsable, la cual fue apreciada por las calificadoras, quienes ratificaron el grado de inversión de la economía colombiana, señalando algunos factores de alerta en materia de crecimiento y en la necesidad de adelantar mayores esfuerzos en la definición de las metas y ejecución de gasto público.

Las calificadoras de riesgo (Gráfico 2), 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 por la caída en los precios del petróleo, 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 SPNF.

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Política Macroeconómica.

Así mismo, las agencias han reconocido que, gracias al ajuste ordenado de la política fiscal y económica, los desequilibrios macroeconómicos se mantuvieron controlados después del choque de los precios del petróleo. Además, reconocieron los esfuerzos en materia tributaria y en la reducción de la inflación y se prevé que la deuda (de Colombia) se estabilizará en los próximos años. De acuerdo con ese voto de confianza las calificaciones de la deuda colombiana, el Gobierno tiene el compromiso de aunar esfuerzos para continuar racionalizando el gasto público en los próximos años, con el fin de que las contrataciones de deuda colombiana continúen lográndose a precios moderados como hasta ahora se ha venido haciendo, tal como consta en el Gráfico 3.

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



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

Los supuestos macroeconómicos para definir la programación presupuestal y fiscal en el mediano plazo fueron definidos conjuntamente con el Comité Consultivo de la Regla fiscal. De acuerdo con el Comité Minero Energético de la Regla Fiscal, el precio de largo plazo para el crudo nacional de referencia Brent, muestra una relativa estabilidad a partir del año 2022, cuando después de la recuperación en 2018, se estima una caída a 65 dólares por barril en 2019. Luego, el precio se mantiene en 65 dólares en 2020 y se estabiliza hacia 2022 en 68 dólares por barril, mostrando un leve descenso después de 2026 hasta terminar en 66 dólares en 2029. Esta senda supone que en 2018 el precio del crudo de la canasta colombiana alcanzará los 59,1 dólares por barril y se reducirá a 57 dólares por barril en 2019, para ascender hasta 58,9 dólares por barril en 2022 y mantenerse en este precio hasta 2025. A partir de allí, habría un descenso continuado hasta los 56,8 dólares por barril en 2029¹⁰(Tabla 1).

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

¹⁰ 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.

Hidrocarburos y pasa de 844 mil barriles por día (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 1).

Tabla 1. 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 Col USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2016	2,0	3,5	-11,6	-16,9	74	36,0	886
2017	1,8	3,5	15,9	2,3	55	48,2	854
2018	2,7	3,6	14,0	5,1	67	59,1	844
2019	3,4	3,5	2,8	3,2	65	57,0	872
2020	3,6	3,5	3,5	4,0	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	3,0	4,6	68	58,9	769
2025	4,0	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	3,0	4,0	66	56,8	614

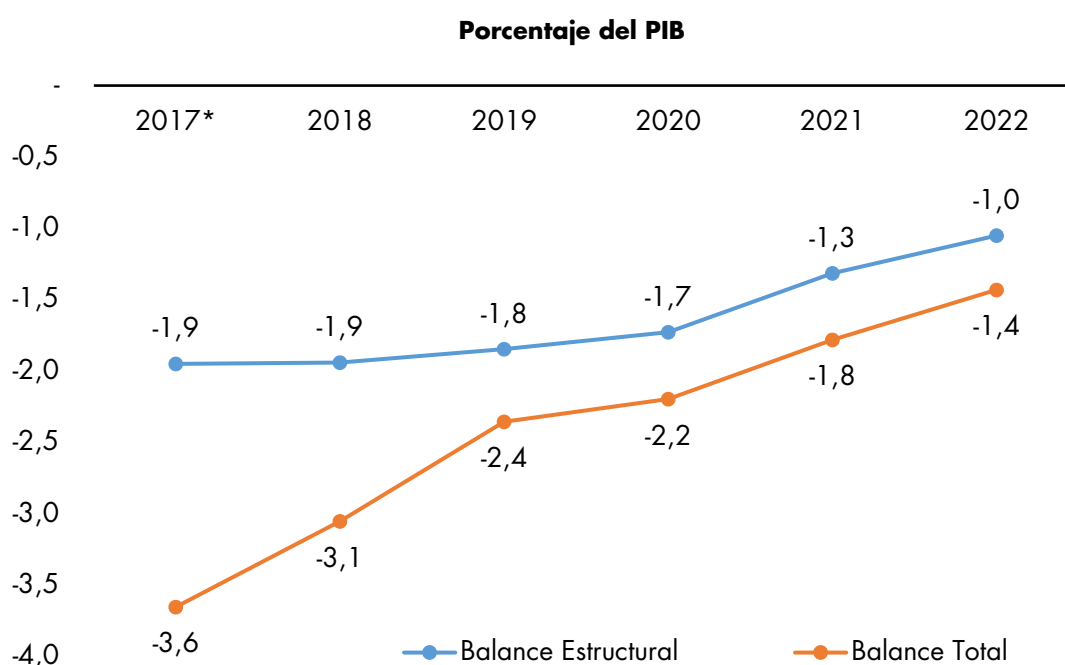
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estrategia de mediano plazo del GNC para los próximos diez años está alineada con los demás supuestos macroeconómicos proyectados en la Tabla 1, 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.

El balance proyectado parte del supuesto de un crecimiento real de la economía de 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.

Los supuestos de crecimiento de la economía, del precio del petróleo y la producción de hidrocarburos para el período 2018-2029, han permitido definir las metas tanto del déficit total como del déficit estructural, para los próximos diez años de acuerdo a lo establecido por el Comité de la Regla Fiscal y que se constituyen en el ancla para la definición del Presupuesto General de la Nación y del Marco de Gasto para los próximos años. Según estas metas, el déficit estructural en 2018 es de -1,9 % del PIB y en 2019 será de -1,8 % del PIB. El déficit estructural irá descendiendo a -1,7 % en 2020 y así sucesivamente hasta llegar a -1,0 % del PIB en el año 2022 (Gráfico 4). Este se equiparará con el déficit total en el año 2027.

Gráfico 4. Balances total y estructural del GNC, 2017-2022



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* Observado.

Por su parte, 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, fueron definidas en el Documento CONPES 3929 *Meta de balance primario, nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) para 2018*, aprobado el 14 de junio de 2018, y están basadas en la dinámica de 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 -0,6 % 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.

Bajo esta realidad definida en la senda del balance fiscal en los próximos años, Colombia continúa siendo un país con múltiples necesidades de gasto social, las cuales incluyen la atención del posconflicto, los compromisos contractuales de infraestructura, los compromisos de deuda y de inversión pública, en este contexto, el Gobierno deberá continuar diseñando y ejecutando el gasto público para atender dichos compromisos con mayor eficiencia para cumplir con los principios y criterios constitucionales de responsabilidad fiscal y sostenibilidad.

Es importante señalar que la regla fiscal determina una senda decreciente de déficit estructural para el mediano plazo. No obstante, esta regla permite un ajuste temporal de las finanzas públicas ante choques en los precios del petróleo o de menor nivel de la economía frente a su potencial. La realidad económica considera la posibilidad de conseguir, a tasas de interés competitivas, financiamiento suficiente para el déficit previsto. Dentro de esta consideración se encuentran variables como el déficit de cuenta corriente, el cual se ha venido corrigiendo de acuerdo con las proyecciones del MFMP 2018; la evolución de los flujos de capitales internacionales; y los niveles relativos de *spread* en las tasas de interés ofrecidas por el mercado.

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 a (3,2 % en junio), impulsando el crecimiento del consumo, el cual creció en el primer trimestre 3,2 % constituyéndose en el principal motor de la demanda interna, y (iii) la recuperación del precio del petróleo, cuyo promedio ha sido superior a las previsiones del Gobierno y los analistas¹¹.

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 evidencia en la Tabla 2.

Tabla 2. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018

Componentes	Variación anual (%)		Participación contribución	
	2017	2018 (p)	(%)	(pp)
Agropecuaria	5,6	2,3	6,2	0,1

¹¹ En el MFMP presentado en junio de 2017, se estimaba un precio del Brent de 67 dólares y en lo corrido del año se sitúa en 74,4 dólares, debido principalmente al mayor crecimiento de la demanda mundial.

Componentes	Variación anual (%)		Participación contribución	
	2017	2018 (p)	(%)	(pp)
Minería	-4,3	-1,4	5,3	-0,1
Industria manufacturera	-2,0	1,7	12,0	0,2
Suministro de electricidad, gas y agua	0,8	1,5	3,0	0,0
Construcción	-2,0	-3,4	7,0	-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
PIB total	1,8	2,7	100	2,7

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DNP.

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 como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3. Crecimiento del PIB 2017 y proyección 2018

Concepto	Crecimiento anual		Participación Contribución	
	2017	2018 (p)	(%)	(pp)
PIB	1,8	2,7	100	2,7
Consumo total	2,2	3	83,2	2,5
Hogares	1,8	2,9	68,1	2
Gobierno	4	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: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DNP.

Las mejores perspectivas de crecimiento estarán estimuladas, por el mayor crecimiento de la economía mundial que creció en 2017 a una tasa del 3,8 % y se prevé que en 2018 su expansión sea de 3,9 %, según la revisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril. El comportamiento de 2017 se debió a que las economías avanzadas crecieron 2,3 % y las economías emergentes lo hicieron a un ritmo de 4,8 %. Dentro del primer grupo, se destaca el crecimiento de la economía de los Estados Unidos con 2,3 %, similar al de la zona del euro con 2,3 %. Respecto al crecimiento de las economías emergentes, se destaca el de China (6,9 %), India (6,7 %) y el de los países de ASEAN¹² (5,6 %). Este buen desempeño contrasta con el lento crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe de 1,3 %.

Por su parte, el crecimiento de la economía colombiana en 2017 fue de 1,8 %, explicado principalmente por la demanda pública, cuya contribución fue del 1,4 %, en tanto que la demanda privada aportó 0,5 % y la demanda externa tuvo un aporte negativo de 0,1 %. En cuanto a su dinámica, podemos señalar que el crecimiento del primer semestre mantuvo la desaceleración de la última parte de 2016, con un resultado de 1,6 %, en tanto que en la segunda parte del año, el crecimiento se aceleró a una tasa del 1,9 %.

Por el lado de la oferta, el crecimiento de 2017 se explicó fundamentalmente por el desempeño de los sectores de Agricultura, caza y pesca, cuyo crecimiento fue de 4,9 %, los Servicios financieros (3,8 %), las Obras civiles (7,1 %) y los Servicios sociales (3,4 %). No obstante, también hubo caídas notables en los sectores de Minas y petróleo (-3,6 %), Edificaciones (-6,2 %), Café (-1,2 %) e Industria manufacturera (-1,0 %).

Por el lado de la demanda, el principal impulso provino del consumo total con un crecimiento de 2,2 %, que fue superior al desempeño del PIB total. Este incremento en el consumo estuvo jalonado por el consumo público, cuyo aumento fue del 4,0 %, aunque se destaca que la dinámica del consumo privado estuvo en línea con el crecimiento de la economía, con un resultado de 1,7 %. Por su parte, la Formación Bruta de Capital (FBK), registró un crecimiento de 0,1 % debido a la caída de -11,3 % en la inversión de edificaciones, la cual fue compensada parcialmente por el crecimiento de 7,1 % en las obras civiles y en maquinaria y equipo de 3,6 %. No obstante, la inversión en equipo de transporte también presentó una caída de 5,0 %.

Este resultado va en línea con el ajuste ordenado en el déficit de cuenta corriente, el cual se redujo de -5,2 % en 2014 a -6,4 % del PIB en 2015, -4,3 % en 2016 y -3,3 % del PIB en 2017. Este proceso de ajuste también se expresó en las cuentas públicas, donde el déficit del GNC pasó de 3,4 % del PIB en 2015 a 2,2 % del PIB en 2016 y a 3,6 % en 2017. Esta transición es reflejo de una economía que se encuentra realizando una

¹² Corresponde al crecimiento de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam.

transformación de su perfil productivo donde el mayor dinamismo recae sobre sectores como la construcción de obras civiles, el turismo y la agricultura. Con esta transformación se alcanzará un crecimiento mejor balanceado y más sostenible en el mediano plazo.

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 % del PIB por debajo del déficit estructural observado el año 2016. El balance total se ubicó en 3,6 % del PIB, como resultado de un balance cíclico de -1,7 % del PIB (15.770 mil millones de pesos).

El balance total presentó un déficit de 33.636 mil millones de pesos (3,6 % del PIB) y se calcula obteniendo la diferencia entre los gastos totales que ascendieron a 177.698 mil millones de pesos (19,3 % del PIB) y el recaudo total de ingresos que alcanzó 144.063 mil millones de pesos (15,6 % del PIB). Dentro de este resultado, para la vigencia de 2017, no se contemplaron programas contra cíclicos de gasto¹³. 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 por la diferencia entre los ingresos petroleros de la canasta colombiana que se obtendrían con el precio de largo plazo vs los ingresos derivados del precio observado 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 6,5 dólares en 2017. Esta diferencia dio lugar a un recaudo total de 15.680 miles de millones de pesos, lo cual produjo que el ingreso total efectivo de 144.063 miles de millones de pesos fuera inferior al ingreso estructural de 159.742 mil millones de pesos (17,3 % del PIB), el cual hubiere sido el valor de no haberse descontado la pérdida de ingresos por efecto del ciclo señalado anteriormente (Tabla 4).

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, 14.048 mil millones de pesos (1,5 % del PIB) y 145.695 mil millones de pesos (15,8 % del PIB) respectivamente. Este último, incluye fuentes tributarias no

¹³ 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.

petroleras, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol.

Tabla 4. Balance estructural GNC, 2017

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
1. Ingresos totales	144.063	15,6
1.1. Ingresos estructurales	159.742	17,3
1.1.1. No energéticos	145.695	15,8
1.1.2. Energéticos	14.048	1,5
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
2. Gastos totales^(a)	177.698	19,3
2.1. Gasto estructural ^(b)	177.698	19,3
2.2. Gasto contracíclico	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.

Nota: ^(a) En la vigencia de 2017, se incluyó gasto por 0,3 % del PIB correspondiente a la vigencia de 2018. ^(b) De los cuales 3.179 miles de millones de pesos, (0,3 % del PIB), corresponden a gasto anticipado de la vigencia 2018.

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 reportado en 2016 registrado en 2,1 % del PIB.

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. Balance estructural del GNC 2018

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 4,6 billones de pesos (*i.e.* 0,6 % del PIB) al registrado en 2017 (Tabla 5).

Tabla 5. Balance estructural GNC, 2018

Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje del PIB
1. Ingresos totales	150.241	15,1
1.1. Ingresos estructurales	161.291	16,2
1.1.1. No energéticos	148.351	14,9
1.1.2. Energéticos	12.940	1,3
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
2. Gastos totales	180.595	18,1
2.1. Gasto estructural	180.595	18,1
2.2. Gasto contracíclico	0	0,0
Balance total (1 - 2)	-30.354	-3,1
Balance estructural (1.1 - 2.1)	-19.304	-1,9
Balance cíclico (1.2 - 2.2)	-11.050	-1,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gracias al diseño de la Regla Fiscal se facilitó la transición del ajuste macroeconómico durante el período 2014-2018, permitiendo un ajuste viable y ordenado, con bajo impacto sobre el empleo y con un gran efecto sobre la reducción de la pobreza. La ampliación del ciclo en los momentos de mayor impacto sobre la economía y sobre las finanzas públicas de la caída en los precios del petróleo y del deterioro de los términos de intercambio, permitió aumentos del déficit para apoyar la actividad económica y en particular para proteger el empleo, el ingreso de los sectores más vulnerables y el gasto social.

Esta estrategia permitió mantener tanto el gasto social, así como la inversión en sectores estratégicos de infraestructura (complementada con la inversión con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), contribuyó a mitigar el fuerte impacto de la caída en el sector externo y en 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.

En la Tabla 5 se registra un nivel de gasto para 2018 de 180.595 miles de millones de pesos (18,1 % del PIB), el cual es inferior como proporción del PIB al observado en 2017, cuando fue de 19,3 % del PIB. Se estiman ingresos totales por 150.241 miles de millones de pesos (15,1 % del PIB), con lo cual el déficit total ascenderá a 3,1 % del PIB, correspondiente a 30.354 miles de millones de pesos (inferior en 0,5 % del PIB al de 2017). Descontando

del balance total el ciclo negativo de 11.050 miles de millones (1,1 % del PIB), se obtiene un déficit estructural de 19.304 miles de millones de pesos (1,9 % del PIB). Estos resultados son consistentes con lo establecido en la Regla Fiscal y con las recomendaciones del Comité Consultivo de la Regla.

La estrategia que se adoptó gracias a 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 (con este fin se expidió la Ley 1819 de 2016¹⁴), 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 2,0 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.

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

De esta forma, el déficit del SPC pasará de -2,4 % 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 PIB¹⁵ (Tabla 6).

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

de un déficit de -0,8 % del PIB del SPNF y un superávit de 0,4 % del PIB del Sector Público Financiero.

Tabla 6. Balances fiscales para el periodo 2018-2029
Porcentajes del PIB

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Balance fiscal total												
SPNF	-2,4	-2,5	-1,0	-0,6	-0,7	-0,8	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,2	0,0
SPC	-2,2	-2,1	-0,6	-0,2	-0,3	-0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,6	0,4
GNC	-3,1	-2,4	-2,2	-1,8	-1,4	-1,3	-1,2	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0
Balance primario												
SPNF	0,6	0,5	2,0	2,2	2,1	2,0	2,6	2,4	2,3	2,1	2,6	2,3
GNC	-0,2	0,5	0,6	0,9	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Deuda neta de activos^(a)												
SPNF	33,4	32,5	32,2	31,3	29,9	28,6	27,2	25,9	24,8	23,8	22,9	22,4
GNC	42,6	41,4	41,0	40,1	38,7	37,3	36,1	34,9	33,8	32,9	32,1	31,7
Tasa de crecimiento real (%)												
PIB	2,7	3,4	3,6	4,1	4,4	4,4	4,2	4,0	3,8	3,5	3,4	3,4

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público.

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 generación de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales para aquellas entidades territoriales que ya cuentan con ahorros equivalentes al 125 % de su cálculo actuarial para cumplir con sus obligaciones pensionales.

Gráfico 5. Balance fiscal del Gobierno general

Porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el balance del SPC, contiene hacia adelante el ciclo político de las administraciones regionales, por esta razón, para los años 2020, 2024 y 2028 se registran superávits de 0,3 % del PIB, correspondiente a los años en los cuales se inician los nuevos períodos de gobierno en los municipios y departamentos. En contraste, los años 2019, 2023 y 2027, se presentan deterioros de los balances como consecuencia del fin del periodo del mandato constitucional de dichas administraciones (Gráfico 5).

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 para la vigencia 2029 (Tabla 6). La deuda neta del SPNF presenta una reducción sostenida a partir de la vigencia 2019, gracias a los superávits primarios de los próximos años, los cuales oscilan entre 2,0 % del PIB y 2,6 % del PIB (Tabla 6).

En lo que respecta a la vigencia de 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 de 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 y a los mayores ingresos propios por la entrada en vigor de la fórmula para el Sistema General de Participaciones, se calculan con base en el promedio móvil de los últimos cuatro años del crecimiento de los ingresos corrientes de nación, cuyo último cálculo contempla el efecto de la reforma tributaria aprobada por la Ley 1819 de 2016.

En este contexto, concurren varios elementos a favor de un mayor crecimiento de la economía, tales como la institucionalidad construida en la última década, la terminación del ajuste cambiario y la definición de una senda de déficit fiscal más creíble; así mismo, a ello concurre la firma del acuerdo de paz, el cual se presenta como una gran oportunidad para el desarrollo y el mayor crecimiento de sectores como el turismo, la agricultura, la industria y los servicios con alto valor agregado. Existe un gran potencial para que la industria consolide su crecimiento, al igual que la agricultura, los servicios de hotelería, restaurantes y turismo. Es la mejor ocasión para consolidar los grandes sectores generadores de empleo, y para consolidar la institucionalidad adoptada, la cual ha contribuido a incrementar la confianza de inversionistas y de la comunidad internacional.

Las proyecciones macroeconómicas consignadas en el MFMP 2018, presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 14 de junio, que constituyen la base para la formulación de este MGMP, estiman un crecimiento potencial promedio en el largo plazo de 3,7 % anual para el período 2018-2029. Las previsiones del MFMP estiman un crecimiento de la economía del 2,7 % para 2018 y de 3,4 % para 2019, por debajo del nivel potencial, el cual se encuentra entre 3,7 % y 4,0 %.

En consecuencia, de acuerdo con las previsiones del MFMP, se estima que las condiciones de la economía colombiana (*i.e.* cumplimiento de las metas fiscales de acuerdo con la Ley, inflación de acuerdo con las metas de largo plazo, una economía generando empleo y reduciendo la pobreza en todas sus definiciones y el impulso de las nuevas obras de infraestructura de cuarta generación y la mayor inversión en el sector de hidrocarburos) permitirán que en los siguientes años se logren las metas de crecimiento consignadas en este documento.

El principal compromiso del Gobierno nacional es el de reducir sistemáticamente el déficit fiscal y los niveles de la deuda pública de acuerdo con lo señalado en la regla fiscal, sin dejar de lado los compromisos de inversión social, acordados para atender el posconflicto y las víctimas, así como los compromisos contractuales para atender las necesidades en otros frentes del Estado. En materia de inversión social se mantienen los compromisos con el ICBF, el SENA y la salud, según lo señalado en la Ley 1607 de 2012 y la Ley 1819 de 2016 de reforma tributaria. Estos compromisos son vitales para continuar avanzando, de acuerdo con

las posibilidades fiscales, en los indicadores sociales y cierre de brechas, las mejoras en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.

El proyecto de presupuesto de 2019 que se desprende de este MGMP, que se presentará a consideración del Congreso en los próximos días, mantiene el principio de responsabilidad fiscal como el garante de la confianza de los agentes económicos, por lo que resulta esencial mantener una senda sostenible de gasto. Este presupuesto, además de cumplir con las metas fiscales señaladas en el MFMP y en la regla fiscal, protege a la economía, y permite el cumplimiento de las metas sociales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Gobierno nacional considera que la programación del presupuesto para 2019 y la formulación del MGMP para el período 2019-2022, es el punto de referencia para materializar los compromisos de inversión social y priorización del gasto en función de la calidad y el impacto sobre el crecimiento de la economía y las mejoras en el bienestar social.

4. LOS PROPÓSITO DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP

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

Se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social y se contemplan compromisos para atender el posconflicto y se da cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia. En la formulación del MGMP de 2019-2022 se mantiene el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Se incluyen los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1607 de 2012 y la Ley 1819 de 2016, de reforma tributaria, los cuales serán el principal estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas y a la atención de la salud en condiciones fiscalmente sostenibles.

Constituye un punto central del MGMP el apoyo al cumplimiento de las propuestas y metas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el PND 2014-2018, *Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación*.

De esta forma, se deberá hacer un enorme esfuerzo de priorización y focalización de los recursos para mejorar la educación en toda su dimensión, continuar con los esfuerzos de

cobertura y calidad en la salud; continuar con las obras de infraestructura para incrementar la competitividad y la productividad, y para fortalecer la atención integral de la primera infancia.

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

Tabla 7. Inversión por sectores 2019

Programa	Millones de pesos
Inclusión Social y Reconciliación	9.014.590
Transporte	5.900.334
Trabajo	4.941.871
Hacienda	2.126.507
Minas y Energía	2.063.069
Educación	2.058.200
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.586.094
Agropecuario	1.478.200
Comunicaciones	1.187.354
Defensa y Policía	802.633
Salud y Protección Social	530.706
Empleo Público	425.184
Justicia y del Derecho	422.548
Rama Judicial	351.230
Comercio, Industria y Turismo	320.560
Planeación	287.473
Deporte y Recreación	282.000
Ambiente y Desarrollo Sostenible	234.845
Ciencia y Tecnología	202.740
Información Estadística	180.117
Presidencia de la República	179.302
Justicia Especial para la Paz	170.807
Fiscalía	166.521
Organismos de Control	126.853
Cultura	98.534
Registraduría	93.812
Interior	91.743

Programa	Millones de pesos
Relaciones Exteriores	42.526
Inteligencia	7.241
Total	35.373.593

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas del DNP.

Las proyecciones de gasto de mediano plazo que se presentan para el periodo 2019-2022 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP de 2018 y las metas fiscales para 2019-2029, las cuales acatan la normatividad vigente, los compromisos contractuales y atienden las inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las altas cortes¹⁶.

La programación presupuestal tiene como objetivo, además, mejorar la eficiencia de la gestión pública, focalizar y adelantar reasignaciones estratégicas del gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y las brechas sociales, como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo. La formulación del MGMP ha sido una labor coordinada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP.

Estos órganos comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2019-2022. Además, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015, se convocó un Comité Sectorial de Gasto¹⁷. En este, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus propuestas de gastos de mediano plazo (PMP), las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias en aras de cumplir las metas previstas en el MFMP vigente.

El techo correspondiente al primer año fija los montos con los cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2019, como lo exige el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1473 de 2011, los techos indicativos establecidos para los años siguientes coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de

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

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

carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

5. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2019-2022

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un Nuevo País*, y las proyecciones presentadas en sus Proyecciones de Mediano Plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2019-2022, con la distribución que se detalla en la Tabla 7.

Para la elaboración de esta propuesta se tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2018 con las metas para el período 2019 - 2022.

Con este propósito se definieron los siguientes criterios para la programación del MGMP 2019-2022:

Gastos de personal

- Programados atendiendo lo señalado en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000. Se exceptúan las entidades que por norma han sido autorizadas.
- Cero nombramientos, reclasificaciones y modificaciones de planta que impliquen mayores costos a los que están programados.
- Por efecto de los concursos de la Comisión Nacional del Servicio Civil únicamente se podrán proveer cargos que están siendo desempeñados por funcionarios en provisionalidad. Ningún concurso puede proveer vacantes.

Adquisición de bienes y servicios

- Se mantienen en términos nominales.

Transferencias

- Las transferencias se programan dentro de la restricción fiscal, buscando en lo posible cumplir los criterios de índole legal.

- SGP: de acuerdo con Acto Legislativo 04 de 2007, la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.
- Pensiones: inflación esperada para cada vigencia más crecimiento vegetativo.
- Recursos para el sistema general de seguridad social en salud de acuerdo con la ley.
- Universidades: Ley 30 de 1992: inflación esperada para cada vigencia.
- Las sentencias judiciales ejecutoriadas, hasta la disponibilidad de recursos.
- El resto de las transferencias de acuerdo con la ley que las autoriza y la disponibilidad de recursos.
- Establecimientos públicos, fondos especiales y rentas parafiscales se les programa la totalidad de sus ingresos corrientes y en algunos casos sus portafolios.

Inversión

La programación de los recursos de inversión atenderá prioritariamente los rubros inflexibles como vigencias futuras; víctimas; Ley 1819 de 2016 (reforma tributaria); fondos especiales; programas sociales. El componente flexible se presupuestará entre las entidades para atender sus necesidades estrictamente prioritarias y los recursos propios se programan de acuerdo con sus ingresos recaudados.

En consecuencia, la suma de los gastos de inversión más funcionamiento en el 2019 asciende a 192,6 billones de pesos, que representan un crecimiento de 3,2 % frente al presupuesto de la vigencia 2018. Para los años 2019, 2020, 2021 y 2022, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá aumentos de 3,3 %, 6,3 % y 6,6 %, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2019-2022

Miles de millones de pesos

	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2019	2020	2021	2022	2019-20	2020-21	2021-22
Total	192.562	198.911	211.460	225.401	3,3	6,3	6,6
Nación	176.530	183.196	195.231	208.601	3,8	6,6	6,8
Propios	16.032	15.715	16.229	16.800	(2,0)	3,3	3,5
Funcionamiento	157.189	165.939	176.537	187.767	5,6	6,4	6,4
Nación	149.779	158.626	168.983	179.940	5,9	6,5	6,5
Propios	7.410	7.313	7.554	7.827	(1,3)	3,3	3,6

	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2019	2020	2021	2022	2019-20	2020-21	2021-22
Inversión	35.374	32.972	34.923	37.634	(6,8)	5,9	7,8
Nación	26.752	24.570	26.248	28.661	(8,2)	6,8	9,2
Propios	8.622	8.402	8.675	8.973	(2,5)	3,2	3,4

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

Los techos sectoriales de gasto para el año 2019 se detallan en la Tabla 9, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la Nación y propios), en el Anexo A.

Tabla 9. Techos de gasto sectorial 2019

Programa	Miles de millones de pesos
Agropecuario	2.091
Ambiente y Desarrollo Sostenible	565
Ciencia y Tecnología	227
Comercio, Industria y Turismo	913
Comunicaciones	1.733
Congreso de la República	519
Cultura	336
Defensa y Policía	33.658
Deporte y Recreación	320
Educación	38.781
Empleo Público	517
Fiscalía	3.944
Hacienda	13.615
Inclusión Social y Reconciliación	10.528
Información Estadística	340
Inteligencia	100
Interior	1.201
Justicia Especial para la Paz	467
Justicia y del Derecho	2.738
Minas y Energía	2.794
Organismos de Control	1.844
Planeación	492
Presidencia de la República	584

Programa	Miles de millones de pesos
Rama Judicial	4.438
Registraduría	1.257
Relaciones Exteriores	949
Salud y Protección Social	28.483
Trabajo	28.373
Transporte	6.974
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.781
Total funcionamiento e inversión	192.562

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

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las metas de gasto agregadas para los años 2019 a 2022 (Tabla 8) y el detalle por sector que se presenta para la vigencia 2019 en la Tabla 9 y el Anexo A contenidas en este documento consistentes con las metas de balance primario establecidas en el MFMP 2018.
2. Instruir a los diferentes órganos del PGN enfatizando que los nuevos proyectos, las modificaciones de los existentes y las solicitudes de vigencias futuras deben consultar el MGMP vigente.
3. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
4. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP, ajusten los techos correspondientes.

ANEXOS

Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2019

Tabla 10. Detalle del techo de gasto sectorial 2019

Sector	Miles de millones de pesos
Agropecuario	2.091
Nación	2.018
Propios	73
Ambiente y Desarrollo Sostenible	565
Nación	421
Propios	144
Ciencia y Tecnología	227
Nación	227
Comercio, Industria y Turismo	913
Nación	521
Propios	393
Comunicaciones	1.733
Nación	86
Propios	1.647
Congreso de la República	519
Nación	519
Cultura	336
Nación	326
Propios	11
Defensa y Policía	33.658
Nación	30.736
Propios	2.923
Deporte y Recreación	320
Nación	320
Educación	38.781
Nación	38.755
Propios	26
Empleo Público	517

Sector	Miles de millones de pesos
Nación	35
Propios	482
Fiscalía	3.944
Nación	3.873
Propios	71
Hacienda	13.615
Nación	13.350
Propios	265
Inclusión Social y Reconciliación	10.528
Nación	7.825
Propios	2.702
Información Estadística	340
Nación	296
Propios	44
Inteligencia	100
Nación	100
Interior	1.201
Nación	1.121
Propios	79
Justicia Especial para la Paz	467
Nación	467
Justicia y del Derecho	2.738
Nación	2.286
Propios	452
Minas y Energía	2.794
Nación	1.945
Propios	849
Organismos de Control	1.844
Nación	1.823
Propios	21
Planeación	492
Nación	346
Propios	146

Sector	Miles de millones de pesos
Presidencia de la República	584
Nación	493
Propios	91
Rama judicial	4.438
Nación	4.438
Registraduría	1.257
Nación	1.158
Propios	99
Relaciones Exteriores	949
Nación	709
Propios	241
Salud y Protección Social	28.483
Nación	27.895
Propios	588
Trabajo	28.373
Nación	26.715
Propios	1.658
Transporte	6.974
Nación	3.946
Propios	3.028
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.781
Nación	3.781
Total funcionamiento e inversión	192.562

Fuente: DNP, con datos de la Dirección General de Presupuesto Público.