

Documento CONPES

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



3997

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2021-2024

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de julio de 2020

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Alicia Victoria Arango Olmos

Ministra del Interior

Claudia Blum de Barberi

Ministro de Relaciones Exteriores

Alberto Carrasquilla Barrera

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Margarita Leonor Cabello Blanco

Ministra de Justicia y del Derecho

Carlos Holmes Trujillo García

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Ricardo José Lozano Picón

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Sylvia Cristina Constaín Rengifo

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Carmen Inés Vásquez Camacho

Ministra de Cultura

Ernesto Lucena Barrero

Ministro del Deporte

Mabel Gisela Torres Torres

Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación

Luis Alberto Rodríguez Ospino

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Daniel Gómez Gaviria

Subdirector General Sectorial

Amparo García Montaña

Subdirectora General Territorial

Resumen ejecutivo

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual. 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 2021-2024, 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 2011¹ que establece el Marco de Gasto de Mediano Plazo y la Ley 819 de 2003², Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por la cual se establece un Marco Fiscal de Mediano Plazo para el manejo de las finanzas públicas nacionales, el Decreto 1068 de 2015³ y el Acto Legislativo 03 de 2011⁴, 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.

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

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

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

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

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 7 |
| 2. ANTECEDENTES | 9 |
| 3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO | 11 |
| 4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19 | 13 |
| 4.1. Impacto en las finanzas nacionales..... | 13 |
| 4.2. Impacto en las finanzas territoriales. | 16 |
| 4.3. Medidas para enfrentar la pandemia..... | 18 |
| 5. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL | 19 |
| 5.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2018-2022 | 23 |
| 6. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2020 | 24 |
| 7. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2021-2024 | 27 |
| 7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2021-2031 | 30 |
| 7.2. Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP | 34 |
| 8. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2021-2024 | 37 |
| Gastos de comercialización y producción | 38 |
| Adquisición de activos financieros..... | 38 |
| Disminución de pasivos..... | 38 |
| Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora..... | 38 |
| 9. PLAN DE REACTIVACIÓN | 40 |
| RECOMENDACIONES..... | 42 |
| ANEXOS | 43 |
| Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2021-2024 | 43 |
| BIBLIOGRAFÍA | 47 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario actual | 15 |
| Tabla 2. Principales supuestos de proyección | 28 |
| Tabla 3. Balances fiscales para el periodo 2020-2031 | 31 |
| Tabla 4. Inversión por sectores 2021 | 35 |
| Tabla 5. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021-2024 | 38 |
| Tabla 6. Techos de gasto sectorial 2021-2024 | 39 |
| Tabla 7. Plan de inversiones para la reactivación de la economía, 2021-2024 | 41 |
| Tabla 8. Detalle del techo de gasto sectorial 2021-2024 | 43 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Senda de déficit total definidas por el Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (porcentaje del PIB) | 21 |
| Gráfico 2. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera | 22 |
| Gráfico 3. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años | 23 |
| Gráfico 4. Ajuste en balance fiscal de 2020 | 25 |
| Gráfico 5. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo | 27 |
| Gráfico 6. Balance total y primario del GNC, 2019-2024 | 30 |
| Gráfico 7. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2031 (% del PIB) | 32 |
| Gráfico 8. Balance fiscal del Gobierno General | 33 |

SIGLAS Y ABREVIACIONES

| | |
|--------|---|
| CCRF | Comité Consultivo para la Regla Fiscal |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DANE | Departamento Administrativo Nacional de Estadística |
| DIAN | Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| FBK | Formación Bruta de Capital |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| GNC | Gobierno nacional central |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| kbpd | Mil barriles de petróleo por día |
| MFMP | Marco fiscal de mediano plazo |
| MGMP | Marco de gasto de mediano plazo |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| 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 2021-2024, 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 2020.

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

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en las normas vigentes, especialmente el Decreto 4730 de 2005⁵, la Ley 1473 de 2011⁶, la Ley 819 de 2003⁷ y el Decreto 1068 de 2015⁸, los cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año⁹. Así mismo, este documento atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011¹⁰ 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 el MFMP¹¹.

⁵ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Compilado en el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

⁶ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

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

⁸ Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁹ Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.

¹⁰ Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

¹¹ 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.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), en su la sesión del día 15 de junio de 2020, dio concepto favorable por unanimidad, para aprobar la suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias 2020 y 2021. Este concepto responde a la solicitud realizada por el Gobierno nacional, dada la necesidad de contar con mayor flexibilidad para afrontar la magnitud del choque macroeconómico que experimenta la economía nacional. Este choque, que se vive tanto en Colombia como a nivel internacional, ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas nacionales, tanto por la parte del recaudo tributario como por la parte del gasto, dada la demanda de recursos para la atención directa de la pandemia generada por el COVID-19 y las acciones para mitigar el impacto en el empleo, en el sistema de salud, en la liquidez de las empresas y en el ingreso de las familias vulnerables.

Si bien, el cálculo del espacio fiscal tiene en cuenta componentes cíclicos, la extraordinaria magnitud de los choques, hacen que el mayor espacio fiscal que se abre sea insuficiente para atender las distintas demandas, lo cual motivó la aplicación de la cláusula de suspensión señalada en las *excepciones* contempladas en el artículo 11o de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011)¹².

Finalmente, la decisión tomada por el CCRF (2020), tiene fundamento en las siguientes consideraciones:

(...) el compromiso del Gobierno nacional de ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la Regla Fiscal a partir del año 2022. Para ello, el Gobierno nacional se compromete a incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los lineamientos fundamentales de la estrategia fiscal requerida a lo largo de los próximos años.

En opinión del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, estos lineamientos deben incluir una revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijar niveles agregados de gasto consistentes con los ingresos y con la senda de actividad económica. Asimismo, consideró que el incremento previsto en el nivel de endeudamiento va a requerir a mediano plazo un esfuerzo mayor de la sociedad en términos de generación de Ingresos tributarios.

Dada la importancia de asegurar la sostenibilidad fiscal y la relevancia de hacerlo de manera transparente, el Gobierno le solicitó al Comité Consultivo ejercer el papel de

¹² Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

Comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal¹³. (p.1).

De acuerdo con lo señalado por el MFMP presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República para el período 2021-2031, el Gobierno nacional mantiene el compromiso de continuar la reducción del déficit y de deuda pública. En cumplimiento de este objetivo, se ha propuesto en el MFMP una meta de déficit de -8,2 % del Producto Interno Bruto (PIB) para 2020, el cual se reduce a -5,1 % del PIB en 2021. Esta es la meta con la cual el Gobierno nacional central (GNC) formulará el PGN para la próxima vigencia, que a su vez es consistente con un déficit de -9,4 % del PIB en el sector público consolidado (SPC) para la vigencia de 2020 y de -5,3 % del PIB en el 2021.

La reducción en el déficit permitirá que la deuda neta de activos financieros del GNC disminuya de 63,8 % a 59,8 % del PIB entre 2020 y 2021, la cual, de acuerdo con las proyecciones del MFMP 2021-2031, deberá disminuir a 57,6 % del PIB en el año 2022 y a 42,2 % del PIB en el año 2031. Así mismo, estas metas serán consistentes con la reducción de la deuda neta de activos financieros del sector público no financiero (SPNF) de 55,6 % del PIB en 2020 a 51,0 % en 2021, a 48,7 % del PIB en 2022, y a 31,7 % del PIB en el año 2031.

El presente documento está compuesto por nueve secciones principales, siendo la introducción la primera de ellas. En la segunda, se presentan las consideraciones generales; la tercera, la evolución de la economía durante la pandemia; la cuarta, el impacto fiscal de la pandemia; la quinta, la economía colombiana en el contexto internacional y perspectivas para 2020; la sexta presenta el contexto macroeconómico y perspectivas económicas para 2020; la séptima, los supuestos macroeconómicos 2021-2024; la octava, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y la novena, recomendaciones para el CONPES.

2. ANTECEDENTES

Desde su concepción¹⁴, 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, que cumple con las metas fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2031, las metas de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional

¹³ Se estipuló que para que la materialización de dicho Comité quede dentro del marco jurídico, el Gobierno propondrá al Congreso de la República un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación. Gobierno entregará informes trimestrales con información detallada sobre los agregados fiscales, sobre los cuales el Comité se pronunciará públicamente.

¹⁴ Decreto 4730 de 2011 Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y la programación macroeconómica de mediano plazo.

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

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003¹⁵ 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 de cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional 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 2021.

Con la expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 se modificaron los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política y se 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 anual¹⁶. Así mismo, se dispuso que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con las metas de la regla fiscal contenida en el MFMP de cada año. A pesar de que el CCRF aprobó por unanimidad la suspensión de la regla fiscal para las vigencias de 2020 y 2021, en el MFMP, el Gobierno se compromete a reducir el déficit del GNC de -8,2 % del PIB en 2020 a -5,1 % del PIB en 2021 y a -2,5 % del PIB en 2022; de esta forma, el Gobierno nacional se obliga a ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la Regla Fiscal a partir del año 2022.

Así mismo, también es compromiso del Gobierno la revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijar niveles agregados de gasto consistentes con los ingresos y con la senda de actividad económica. En este orden de ideas, se estipuló que el *Comité Consultivo de la Regla Fiscal*, ejercerá el papel de Comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal, y que para su

¹⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

materialización, en la jurisprudencia del Estado, el Gobierno propondrá al Congreso de la República un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación en el cual se le otorgue esta facultad al CCRF (CCRF, 2020) ¹⁷.

De acuerdo con los compromisos y metas establecidas en el MFMP para el período 2021-2031, se definirá la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN, con lo cual se tiene el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial señalados en el MGMP. Estas instituciones y el contexto macroeconómico determinarán en los próximos cuatro años una programación estratégica de los recursos, de metas de gasto y su seguimiento, con el fin de promover la priorización de las necesidades de gasto entre las entidades, así como el adecuado diseño y evaluación de sus decisiones de inversión, de acuerdo con estándares de eficiencia y calidad.

3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

Además de la institucionalidad señalada anteriormente para definir la estrategia fiscal y presupuestal en el mediano plazo, el diseño de la estrategia fiscal, macro y presupuestal, a diferencia de los presentados en los años precedentes, contiene los efectos macroeconómicos y fiscales del COVID-19. La pandemia generada por esta enfermedad ha impactado directamente a la economía nacional debido a las acciones necesarias de aislamiento para proteger la salud de las personas e indirectamente por la contracción de la economía mundial, que ha conllevado a la caída en los precios del petróleo y en general de los términos de intercambio.

Si bien el contexto macroeconómico doméstico y mundial exige gran responsabilidad, disciplina y una adecuada coordinación del conjunto de instrumentos de política para alcanzar las metas de crecimiento, empleo, sociales y de inversión, las intervenciones del Gobierno y los gobiernos locales derivadas de la pandemia, han dado lugar a excepciones, como la suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias 2020-2021, debido a la necesidad de contar con mayor flexibilidad para afrontar la magnitud del choque macroeconómico que experimenta la economía nacional. Este choque, experimentado en Colombia y a nivel internacional, ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas nacionales, tanto por el lado del recaudo tributario como por el lado del gasto, debido a la demanda de recursos para la atención directa de la pandemia y las acciones para mitigar el impacto en el empleo, en la liquidez de las empresas y en el ingreso de las familias vulnerables.

¹⁷ Gobierno entregará informes trimestrales con información detallada sobre los agregados fiscales, sobre los cuales el Comité se pronunciará públicamente.

Si bien, el cálculo del espacio fiscal tiene en cuenta componentes cíclicos, la extraordinaria magnitud de los choques hace que el mayor espacio fiscal sea insuficiente para atender las distintas demandas, lo cual motivó la aplicación de la cláusula de suspensión señalada en las *excepciones* contempladas en el artículo 11o de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011)¹⁸.

A pesar de los beneficios que se han recibido en materia de recaudo gracias a la Ley de Financiamiento¹⁹ y la Ley de Crecimiento Económico por cuenta de los estímulos al crecimiento, a la inversión y la productividad, en el presente año, el entorno macroeconómico presenta un panorama de gran incertidumbre por el efecto de la pandemia, lo cual hace aún más urgente el uso de medidas de precaución en la ejecución del gasto público. Hoy más que nunca se debe mantener el espíritu de responsabilidad en la presupuestación y ejecución de los recursos financiados con el presupuesto nacional.

En este contexto, las diferentes agencias internacionales, han proyectado una recesión a nivel global en el año 2020 debido a la pandemia generada por el COVID-19. El análisis de la gravedad de la situación se ha venido entregando paulatinamente por los diferentes organismos en la medida en que el virus se expande por todo el mundo. Por ejemplo, en enero, el FMI proyectaba un crecimiento de 3,3 % para la economía mundial; de 1,6 %, para América Latina, y de 3,4 % para Colombia. Más tarde, en la revisión de abril, el estimativo de crecimiento bajó a -3,0 % para la economía mundial, a -5,2 % para América Latina y a -2,4 % para Colombia. Posteriormente, en la última revisión (24 de junio), las proyecciones se redujeron de nuevo, previendo una recuperación más gradual. Estas nuevas estimaciones indican una caída de -4,9 % para la economía mundial, de -9,4 % para América Latina y el Caribe y de -7,8 % para Colombia. Para 2021, el FMI señaló que la economía mundial podría registrar una recuperación de 5,4 %, de forma que en ese año se recuperaría el nivel del PIB mundial pre-pandemia.

Se espera que en el tercer y cuarto trimestres la economía vaya retomando su actividad de manera paulatina, de la mano de la recuperación de las economías del mundo, de menor incertidumbre en el ámbito internacional y de mejores precios del petróleo. En este orden de ideas se espera una recuperación en lo que queda de 2020, y se estima una caída de 5,5 % del PIB en el año completo.

Las estimaciones indican que la contracción económica de 5,5 % en el año en curso, implicará una reducción de 1,7 millones de ocupados en 2020 y un aumento de 5,1 % en

¹⁸ Artículo 11. Excepciones. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

¹⁹ Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

la pobreza²⁰. De esta forma, las estimaciones por medio de un modelo de equilibrio general computable arrojan un aumento de 27 % (última información del DANE) a 32,1 % para la tasa de pobreza en 2020²¹

4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19

4.1. Impacto en las finanzas nacionales.

Como se expone en la Tabla 1, a la fecha se estima una contracción de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) por un valor de 27.450 miles de millones (mm) de pesos, frente al escenario fiscal contemplado en la actualización de Plan Financiero 2020, presentado en febrero del presente año.

A lo largo del primer semestre del año 2020, las finanzas públicas del Gobierno nacional sufrieron dos choques importantes tras la expansión del COVID-19 en el país y la sustancial caída de los precios del petróleo. El primero de estos choques correspondió a un incremento del gasto público requerido, mientras el segundo responde a la materialización de una fuerte caída de los ingresos esperados en el año. Respecto a este último, la reducción de la actividad económica, requerida para aplanar la curva de contagios en el país, ha tenido unas fuertes implicaciones en la recaudación de la gran mayoría de impuestos nacionales y otros ingresos. En particular, se estima que la economía colombiana se contraerá 5,5 % en 2020, lo cual tiene consecuencias grandes sobre los ingresos corrientes de la Nación esperados para el año.

En efecto, las restricciones de movilidad y la contracción estimada del consumo privado y de la inversión afectarán de forma importante el recaudo de impuestos, cuya base gravable depende directamente de estas variables. En la misma línea, se espera que el recaudo de los otros impuestos, distintos a los administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), también sufra una caída importante, al depender del turismo y del transporte aéreo internacional. Además, como resultado de la menor demanda de bienes importados, el recaudo de impuestos externos se contraerá frente al año anterior, y la caída del precio del petróleo afectará los ingresos tributarios asociados al sector petrolero, principalmente al componente de retenciones de renta. Por último, los ingresos no tributarios,

²⁰ La población en condición de pobreza monetaria hace referencia a la población perteneciente a hogares cuyos ingresos per cápita están por debajo de la línea de pobreza. La línea de pobreza mide el valor de una canasta básica que incluye un componente alimentario y un componente no alimentario. En el caso de Colombia, el valor de la línea de pobreza para el año 2018 fue de 257.433 pesos, por lo que un hogar con ingreso per cápita inferior a dicho valor se considera pobre

²¹ Esto corresponde a un incremento de 5,1 puntos porcentuales con respecto al dato de 2018 (el más reciente disponible).

correspondientes a otras tasas, multas y contribuciones, mayoritariamente, se verán igualmente afectados negativamente a lo largo de 2020, como resultado de la importante reducción de la dinámica productiva. Con lo anterior, se estima una caída en los ingresos tributarios para el año 2020 de 23.531 mm de pesos (2,3 % del PIB) y de los no tributarios en 200 mm de pesos (0,02 % del PIB), con lo cual la reducción total de los ingresos corrientes estimados para el año es de 23.731 mm de pesos.

Por su parte, la modificación realizada a la distribución de los recursos de la sobretasa al ACPM²² genera una revisión a la baja de los recursos de los fondos especiales. En particular, dado que dicha sobretasa ya no será distribuida en un 50 % para los departamentos y el Distrito Capital, y 50 % para Invías, cuyos recursos se registraban en este rubro, sino que el 100 % de los recursos serán destinados para el primero. En este sentido, se proyecta una reducción de 200 mm de pesos en 2020.

Por último, se estima una reducción de 3.519 mm de pesos en los recursos de capital del 2020, como resultado de una recomposición en el interior de sus componentes. Dadas las condiciones del mercado actual, no se proyectan ingresos por enajenación de activos en el año, los cuales ascendían a 6.395 mm de pesos en el Plan Financiero. Asimismo, dadas las mayores necesidades de financiamiento, se proyecta una disponibilidad de caja inferior, por lo que los rendimientos financieros esperados en el año se proyectan ahora inferiores en 768 mm de pesos. La caída de estos ingresos es compensada por: (i) un mayor ingreso de excedentes financieros en 388 mm de pesos, correspondiente a mayores utilidades giradas de empresas del sector eléctrico frente a lo previsto y (ii) otros ingresos de capital por 3.250 mm de pesos adicionales, como resultado de la descapitalización de varias entidades y fondos públicos, cuya destinación es la capitalización del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

Como se mencionó previamente, otro de los choques generados por el COVID-19 ha sido la necesidad de realizar un mayor gasto público para enfrentar la emergencia sanitaria y económica actual. En este sentido, el incremento del gasto total del GNC responde, principalmente, a las mayores necesidades generadas para la atención de la emergencia. En efecto, en el marco de la emergencia sanitaria y económica, el Gobierno nacional expidió el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020²³, mediante el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y se dictaron otras disposiciones en materia de recursos, con el fin

²² Decreto 678 del 2020, por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

²³ Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

de atender las demandas de gasto generadas a raíz del COVID-19 en la atención de la emergencia sanitaria en el sistema de salud, las transferencias dirigidas a la población vulnerable y protección del empleo, y la reactivación económica, y de esta manera aliviar los efectos económicos negativos de esta coyuntura. En total, se estiman a la fecha mayores gastos para la atención de la emergencia por 2,5 % del PIB.

Tabla 1. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario actual

| Concepto | 2019 | 2020 | | |
|-----------------------------|---------|--------------|-----------------|------------------|
| | Actual | P F 2020 (1) | Actualizado (2) | Diferencia (2-1) |
| Ingreso total | 171.861 | 185.113 | 157.664 | -27.450 |
| Tributarios | 148.418 | 158.548 | 135.017 | -23.531 |
| DIAN | 147.884 | 157.984 | 134.718 | -23.266 |
| No DIAN | 534 | 565 | 300 | -265 |
| No tributarios | 1.477 | 1.576 | 1.376 | -200 |
| Fondos especializados | 1.481 | 1.648 | 1.448 | -200 |
| Recursos de capital | 20.485 | 23.341 | 19.822 | -3.519 |
| Rendimientos financieros | 4.094 | 1.550 | 782 | -768 |
| Excedentes financieros | 14.958 | 15.102 | 15.490 | 388 |
| Reintegros y otros recursos | 1.433 | 6.689 | 3.550 | -3.139 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Hasta la fecha, los usos de los recursos del FOME han tenido como principal destinación las medidas para el fortalecimiento del sistema de salud, el Programa Apoyo Empleo Formal (PAEF) y las transferencias monetarias a hogares vulnerables. En efecto, se han apropiado 8.243 mm de pesos para la atención en salud; 5.221 mm de pesos en distintos apoyos a la nómina, como el programa PAEF, subsidio a la prima y apoyo a trabajadores con contrato suspendido; 4.231 mm de pesos en asistencia humanitaria²⁴, y se tienen otros recursos por un monto total de 7.675 mm de pesos²⁵. En total, los recursos apropiados en el

²⁴ Los recursos que se incluyen en este rubro se distribuyen de la siguiente manera: 1.466 mm de pesos de tres giros del Programa de Ingreso Solidario, tres giros extraordinarios de programas sociales distribuidos en 1.187 mm de pesos de Familias en Acción, 417 mm de pesos de Colombia Mayor y 305 mm de pesos de Jóvenes en Acción, 400 mm de pesos de compensación de IVA y otras medidas para la atención de la población vulnerable por 516 mm de pesos, que incluyen apoyo a la financiación de los beneficios económicos del mecanismo de protección al cesante, lista de espera Colombia Mayor, asistencia colombianos en el exterior y asistencia humanitaria alimentaria.

²⁵ Recursos solicitados, pendientes por afectación.

Presupuesto General de la Nación alcanzan los 25.370 mm de pesos. El FOME contempla adicionalmente recursos por 6.326 mm de pesos que no corresponden a transacciones de gasto fiscal, pero sí de usos para atender la emergencia²⁶.

Frente a la última actualización del plan financiero de 2020, previamente publicado a comienzos del presente año, es importante destacar tres cambios, todos relacionados con la emergencia sanitaria y económica actual:

- (i). El balance fiscal estimado del GNC se deterioraría en 6,0 p.p. (de 2,2 % a 8,2 %), de los cuales 5,8 p.p. corresponden a un resultado de menores ingresos y mayor gasto por las razones descritas, frente a lo proyectado, y 0,2 p.p. correspondieron al efecto denominador del menor PIB nominal proyectado, frente a las proyecciones a inicio de año.
- (ii). A comienzos de año se estimaba que el GNC tendría un superávit primario de 0,6 % del PIB en 2020, mientras actualmente se espera que cierre con un déficit primario de 5,0 % del PIB.
- (iii). Actualmente se contemplan menores recursos de capital, debido a que no se proyectan recursos por ventas de activos en 2020, y en enero se estimaban 0,6 % del PIB por este concepto.

4.2. Impacto en las finanzas territoriales.

Al igual que lo sucedido con las finanzas del GNC, las entidades territoriales han visto afectadas sus finanzas por cuenta del menor crecimiento de la economía. En efecto, los ingresos por concepto de industria y comercio se han afectado por la menor demanda; igual sucede con los impuestos de los departamentos, los cuales principalmente dependen del consumo de los hogares. A ello se suman los alivios que han tenido que otorgar las administraciones territoriales a las personas y a las empresas en términos de mayores plazos para pagos de los tributos y los relacionados con reconexiones sin pago y la eliminación de castigos por no pago de los servicios públicos.

Por el lado del gasto, las entidades territoriales han venido enfrentando una mayor presión de gasto público en las áreas de salud, ayudas para atender a la población pobre y vulnerable, y mayores gastos de personal para atender la emergencia. Adicionalmente, según la Dirección General de Apoyo Fiscal (DGAF), bajo diferentes escenarios de posibles impactos sobre las finanzas territoriales, la capacidad de financiar proyectos adicionales de

²⁶ Estos corresponden al financiamiento de servicios públicos domiciliarios para estratos del 1 al 4, y medidas para la reactivación económica por medio de Bancóldex y Findeter, principalmente. Todas estas transacciones corresponden a la adquisición de activos financieros por parte del GNC.

inversión por la vía del endeudamiento, estaría mermada debido a que la capacidad de acceder a nuevos recursos de crédito sería menor, en razón a que ellos están condicionados al desempeño de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación. Estos factores, sumados a la alta incertidumbre sobre el impacto en las finanzas públicas de la pandemia, justificaron la expedición del Decreto 637 de 2020²⁷.

La expedición de este decreto tenía como objetivo mejorar la liquidez en los años 2020, 2021 y 2022, a través de créditos de tesorería, el uso de los recursos del balance o la reorientación de algunos gastos financiados con ingresos corrientes de libre destinación. Es indudable, según la DGAF²⁸, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la caída en los ingresos y las mayores obligaciones podrían conllevar al incumplimiento de las normas de responsabilidad y disciplina fiscal emanadas de la Ley 617 de 2000²⁹ y la Ley 358 de 1997³⁰. Razón por la cual el mencionado decreto flexibilizó el cumplimiento de dichos indicadores para favorecer el financiamiento de las entidades territoriales y suspendió algunas de las medidas que se tomarían debido al incumplimiento de las normas mencionadas.

En línea con lo anterior, en 2020, se estima que en conjunto las administraciones centrales de las entidades territoriales³¹ y el Sistema General de Regalías (SGR) presenten un resultado fiscal deficitario del orden de 0,9 % del PIB, producido por un doble choque en ingreso y gasto, tras la emergencia actual. Puntualmente, se estima en el escenario central una caída de los ingresos tributarios del 17 %, como consecuencia de la caída de la actividad económica y las posibles reducciones en tarifas y diferimientos de impuestos territoriales, facultadas por los Decretos 461 de 2020³² y el Decreto 678 de 2020³³. La caída de los

²⁷ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

²⁸ Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Implicaciones presupuestales y fiscales derivadas de la pandemia del Covid-19 para las entidades territoriales". Bogotá, mayo 18 de 2020.

²⁹ 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.

³⁰ Por la cual se reglamenta el artículo [364](#) de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

³¹ Corresponde a una muestra de entidades territoriales compuesta por las alcaldías capitales y gobernaciones.

³² Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

³³ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. El Decreto Legislativo 678 de 2020 también incluye facultades para las autoridades locales para conceder beneficios para recuperación de cartera de impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago. Esto de materializarse podría presentar efectivos positivos en el recaudo en 2020 y 2021.

ingresos tributarios sería mayor de no haber sido por la mencionada cesión del 100 % del recaudo de la sobretasa de ACPM durante la mitad de 2020, y 2021³⁴. En el gasto, si bien se estima una contracción en los gastos de capital frente a 2019, producto de que es el primer año de las administraciones territoriales actuales, se proyecta una caída menor a la típicamente observada. En cuanto al SGR, se proyecta una caída del recaudo de regalías del 28 % frente a 2019, y un nivel de gasto ligeramente menor al de 2019, lo cual redunda en un déficit del SGR de 332 mm de pesos. Con base en todo lo anterior, frente al plan financiero publicado a principio de año, el sector de regionales y locales presentaría un desvío de 1,3 p.p. del PIB en su déficit fiscal, según su ampliación.

4.3. Medidas para enfrentar la pandemia

Con el objetivo de proteger la vida de los colombianos y disminuir la propagación del COVID-19 en Colombia, con la expedición del Decreto 417 de 2020, se declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y desde el 25 de marzo de 2020 se decretó el aislamiento preventivo a nivel nacional. Los efectos socioeconómicos adversos que se derivan de la pandemia y las medidas de contención, demandaron la formulación de políticas públicas para mitigar su alcance. En efecto, el choque macroeconómico que enfrenta el país supone una amenaza importante sobre aspectos determinantes del bienestar de los colombianos, como lo son el empleo, los ingresos, la salud, la seguridad alimentaria, entre otros. La política diseñada por el Gobierno nacional, para enfrentar la emergencia económica y sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha tenido como propósito fundamental fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud y contrarrestar la afectación del aparato productivo y del bienestar de los hogares, sobre todo de aquellos más vulnerables.

En este sentido, se diseñó un conjunto de medidas focalizadas, que han girado en torno a ejes centrales: (i) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta; (ii) ayuda y asistencia social a la población en condición vulnerable, y (iii) la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo. En su conjunto, dichas medidas permitirán suavizar el impacto del choque macroeconómico, limitando su magnitud y duración favoreciendo un rápido retorno a la dinámica productiva. En particular, es importante resaltar que, en la medida en que el efecto colateral de las medidas de aislamiento se limite a una restricción de liquidez temporal, y no evolucione hacia un problema de

³⁴ A partir del período gravable junio de 2020, y hasta el período gravable diciembre de 2021, la sobretasa al ACPM que hasta el momento por disposición de la Ley 488 de 1998, se distribuye cincuenta por ciento (50 %) para los Departamentos y el Distrito Capital y cincuenta por ciento (50 %) para Inviás, será distribuida en un cien por ciento (100 %) para los departamentos y el Distrito Capital (Decreto Legislativo 678 de 2020).

solvencia de la economía en su conjunto, se estima que la crisis actual se superará en los próximos trimestres³⁵.

5. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La atención de la emergencia sanitaria y el impacto que ha tenido la caída de la demanda mundial implicarán mayores déficits transitorios y mayor endeudamiento. La caída de la demanda mundial ha significado una caída general de los términos de intercambio y de los precios del petróleo con serias consecuencias sobre el crecimiento, el empleo, la pobreza y las finanzas públicas en general. Los mayores déficits transitorios y el mayor endeudamiento obligan a enfatizar en la necesidad de implementar medidas austeras y efectivas en la programación y asignación del gasto público.

En este contexto, y de acuerdo con los principios y fundamentos para el manejo de las finanzas públicas, la estrategia fiscal diseñada para los próximos años se sustenta en los pilares de la responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia pacto por la equidad*, con los ajustes necesarios a la nueva realidad. Las proyecciones de crecimiento y empleo para los próximos años contienen los estímulos a la inversión privada y los nuevos esfuerzos en materia de inversión pública para apoyar el impulso al crecimiento y el empleo. Este propósito se complementa con una administración óptima de los activos públicos y el compromiso con la responsabilidad fiscal.

Como se mencionó anteriormente, el impacto de la pandemia se evidenció desde la segunda quincena de marzo de 2020, cuando el crecimiento esperado para el primer trimestre era de alrededor de 3,6 % y solo fue de 1,1 % según lo reportado por el DANE. Por su parte, el informe de *Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional* del primer trimestre del año 2020, presentado por el Banco de la República (2020), indica que el déficit en la cuenta corriente se redujo de -4,5 % a -3,7 %, a pesar del deterioro de las ventas externas que se redujeron en USD 1,621 millones, ya que las importaciones se contrajeron en -USD 2,439 millones debido a la desaceleración de la economía. No obstante, en el mismo informe se destaca que la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó de USD 3.385 millones a USD 3.589 millones comparado con el primer trimestre de 2019. Aunque ello puede sonar paradójico, lo que se observa es que a pesar del gran deterioro de las economías y la fuerte contracción que se registra en el segundo

³⁵ El detalle de estas medias se encuentra en el Documento CONPES 3994 *Meta de balance primario y nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) para 2021*.

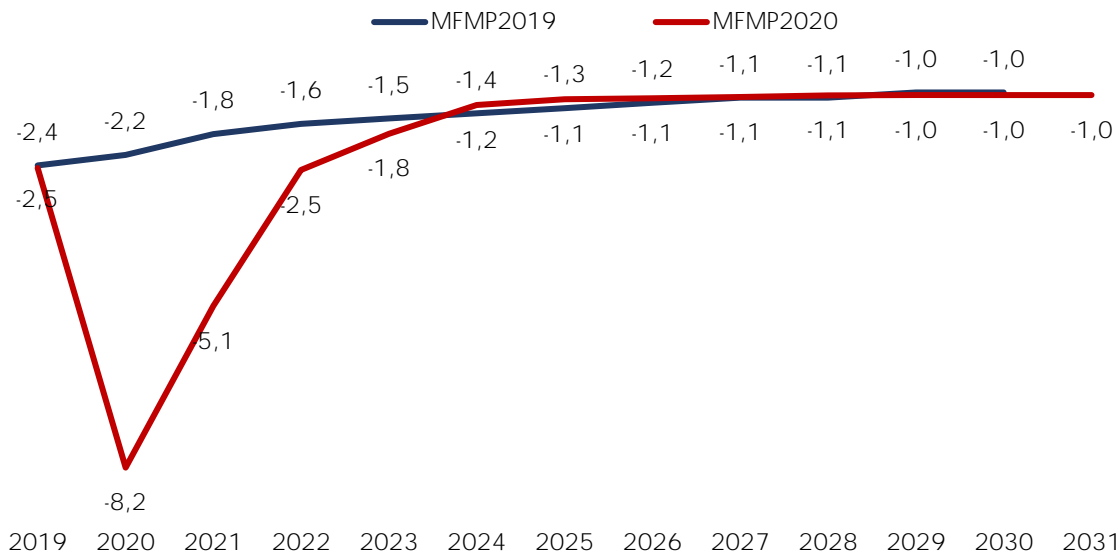
trimestre de este año, no se ve una gran salida de capitales y continúa creciendo la IED en Colombia.

Después de abril, los indicadores líderes como el consumo de gasolina y la compras con tarjeta de crédito y débito indican una mejoría y en el caso de la demanda de energía se ve cómo la variación de la demanda total pasó -10,8 % en abril a un dato menos negativo de -7,5 % en mayo. Por su parte, la demanda de energía no regulada (más asociada a la actividad industrial) pasó de caer un 24,5 % en abril, a bajar un 18,5 % en mayo. Igualmente, las exportaciones han tenido resultados menos negativos, pasando de una caída de 52,3 % en abril a 40,6 % en mayo.

Si bien se observan progresos en los indicadores líderes, en el consolidado del año el FMI prevé una contracción de 7,8 %, la OECD vislumbra una caída en un rango de -6,1 % y -7,9 % y las proyecciones del Gobierno nacional prevén una caída de 5,5 %. Todas las proyecciones indicarían que el punto bajo habría estado en el segundo trimestre del año y que a partir de mayo la tendencia sería positiva, consolidándose a partir del año 2021.

A pesar de las restricciones fiscales, el crecimiento de las obligaciones de deuda por cuenta de la atención de la emergencia sanitaria y los menores ingresos fiscales de 2020, las prioridades del Gobierno se concentrarán en la atención de la primera infancia, en el sostenimiento de las coberturas de educación y salud, la atención de los compromisos con las víctimas y en la atención de los compromisos contractuales ya consolidados y que cuentan con vigencias futuras. Estos compromisos serán atendidos y guiados por el principio de la responsabilidad, honrando la confianza que le entregó el CCRF y la respuesta positiva de los mercados financieros (nacionales e internacionales), aún bajo la suspensión de la Regla Fiscal para 2020 y 2021.

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

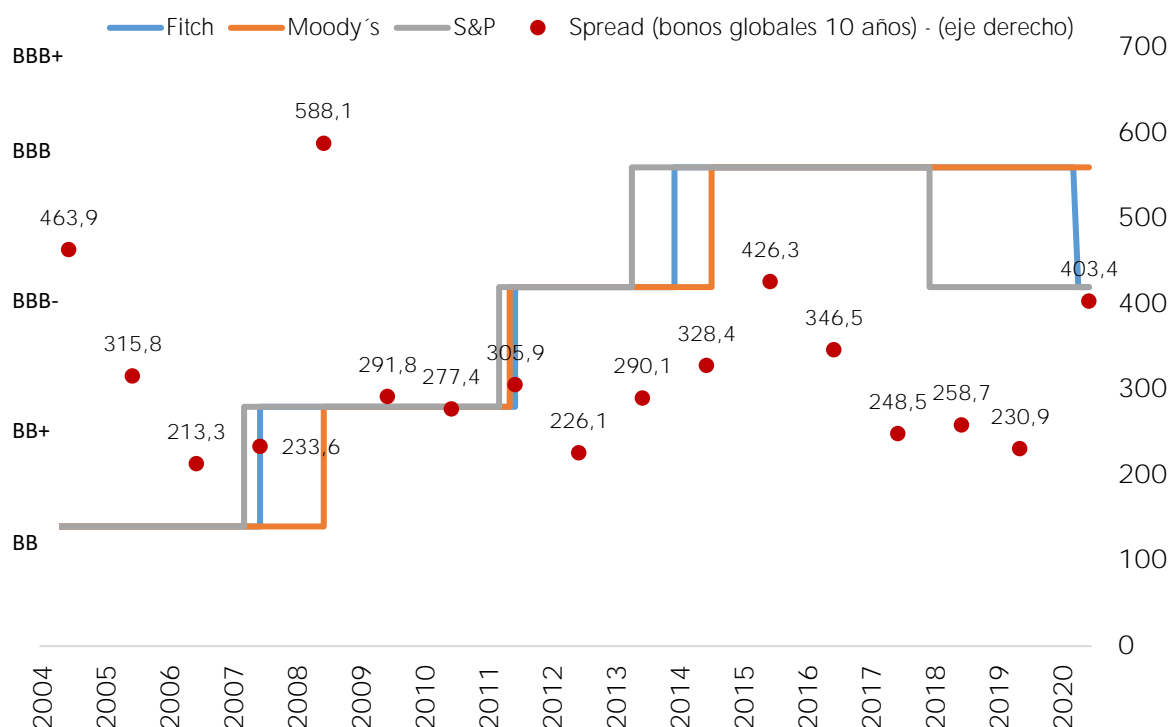


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2020).

Es indudable que los esfuerzos de recuperación y el cumplimiento de las nuevas metas fiscales, serán valorados por las calificadoras de riesgo, las cuales continúan confiando en Colombia, ratificando el grado de inversión de la economía colombiana. A futuro, el voto de confianza de las calificadoras va a depender en gran parte de la consolidación de los avances en el crecimiento, de la continuidad en las reformas para mejorar la eficiencia el gasto público y reducirlo, en la consolidación de los logros sociales, los esfuerzos por reducir la informalidad laboral y los avances en el acceso a los beneficios del sistema de pensiones, el cual padece grandes problemas de eficiencia y equidad.

La consolidación de la recuperación en los próximos trimestres será una tarea de todos, la contribución en materia tributaria y en las exigencias al Estado requieren de la conciencia y responsabilidad de todos los ciudadanos. De parte del Estado, será vital contar con una DIAN moderna y eficiente para fortalecer el recaudo tributario. También es labor del Gobierno, hacer mayores esfuerzos para la mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público, principalmente en lo relacionado con subsidios asignados a quienes no los requieren. En este sentido, la calificación de riesgo crediticio del país aún se mantiene por encima del grado de inversión a pesar de la reducción efectuada por *Fitch*. Por su parte, *Standard and Poor's (S&P)* mantuvo los niveles del grado de inversión, pero revisó su perspectiva de estable a negativa. *Moody's* no ha revisado su calificación para Colombia. (Gráfico 2).

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



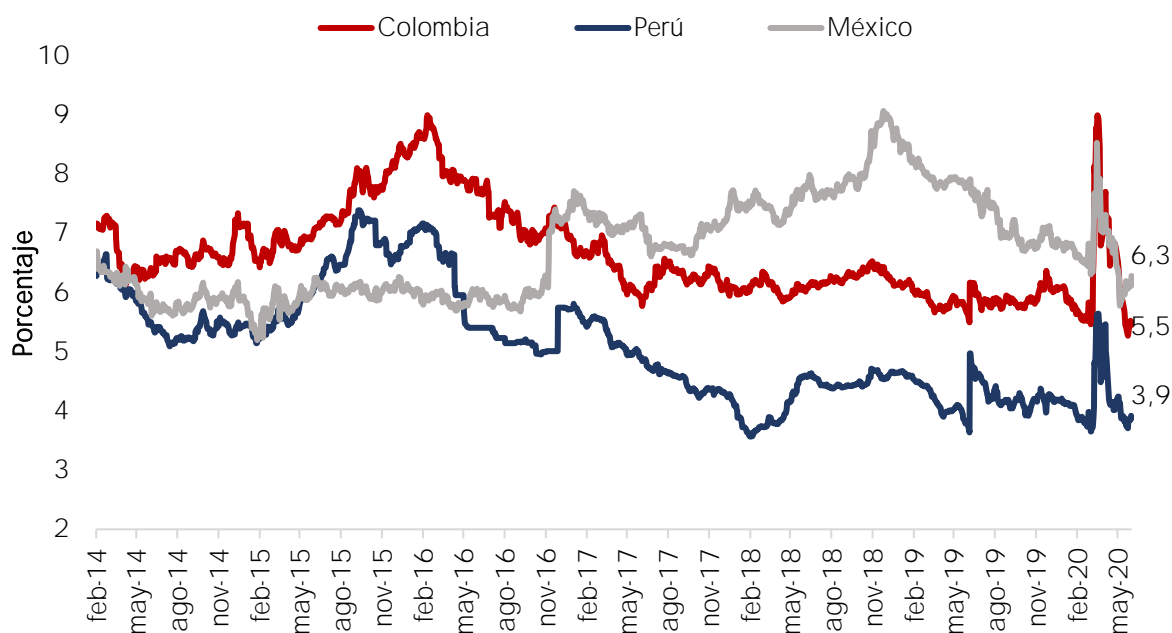
Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

El Gráfico 2 muestra que desde 2004 la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua, pasando de BB a BBB entre 2002 y 2014. Esta calificación se mantuvo hasta 2017 en todas las calificadoras principales. En 2018 hubo una reducción por parte de *S&P* y recientemente se ha reducido a BBB- en el caso de *Fitch* por cuenta de los riesgos de un mayor endeudamiento debido a las acciones fiscales para enfrentar la pandemia y a los bajos precios del petróleo. A pesar de ello, en las circunstancias actuales el costo del financiamiento se mantiene en niveles relativamente bajos y en condiciones de acceso favorables. El *spread* de los títulos de deuda pública externa colombiana se ha venido reduciendo en los meses de mayo y junio, frente a lo observado en marzo y abril (momentos de mayor incertidumbre global por la pandemia y las tensiones geopolíticas entre Rusia y Arabia Saudita que repercutieron en el precio internacional del petróleo).

Si bien el impacto de la pandemia en la economía colombiana y los bajos precios del petróleo han generado gran incertidumbre en los mercados, se debe tener en cuenta que esta es una situación que se puede considerar generalizada en todos los países. Colombia ha

tenido en su historial crediticio una reputación en el cumplimiento de sus obligaciones y si bien, ha habido una salida de capitales de las economías emergentes, en Colombia de acuerdo con el reporte trimestral de la balanza de pagos, la IED creció con relación al primer trimestre de 2019. Es indudable que no solo las agencias, sino que también los inversionistas continúan manteniendo la confianza en el desempeño de la economía colombiana y sus instituciones. Ello se refleja en el descenso sistemático de las tasas de interés a las cuales se coloca la deuda colombiana en los mercados internacionales y los niveles que aún exhiben en el contexto de la coyuntura actual (Gráfico 3).

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



Fuente: DGPM (2020), a partir de información de *Bloomberg*.

5.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2018-2022

En materia fiscal, la estrategia consiste el fortalecer el ahorro público a partir del fortalecimiento de los ingresos tributarios por cuenta de las medidas contempladas en el MFMP 2021-2031, en el cual se contempla una reforma tributaria integral a partir de 2022, con el fin de hacer sostenibles las finanzas públicas en el mediano plazo y poder garantizar los gastos esenciales a cargo del Estado, así como financiar una renta básica para los sectores más vulnerables de la sociedad.

La estrategia de fortalecimiento de los ingresos se alinea con los pilares de la legalidad, el emprendimiento y la equidad del PND 2018-2022, la Ley 1943 de 2018³⁶ y la Ley 2010 de 2019, de Crecimiento Económico, adicionada con un compromiso de mayor esfuerzo de contribución tributaria de todos los colombianos, con el fin de cumplir de manera responsable y sostenible los compromisos sociales del Estado.

Adicional a las fuentes de ingreso tributario, el Gobierno nacional pondrá en marcha una estrategia de optimización del manejo de los activos y empresas que son propiedad del Estado, con el fin de lograr su mayor rentabilidad. De esta forma, en las proyecciones fiscales de mediano plazo se plantea alcanzar los objetivos fiscales previstos en el MFMP 2021-2031.

Para el fortalecimiento de los ingresos se complementa la reducción del gasto de funcionamiento más inversión en cerca de 1 % del PIB en los próximos años, privilegiando la inversión como fuente de apalancamiento para el desarrollo y la iniciativa privada. Para lograr este propósito, se adelantarán acciones como (i) la racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y el sector productivo, financiados con recursos del presupuesto nacional; (ii) el fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado, para reducir el impacto fiscal de las demandas contra este, y (iii) la promoción de medidas para garantizar un gasto público efectivo.

6. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2020

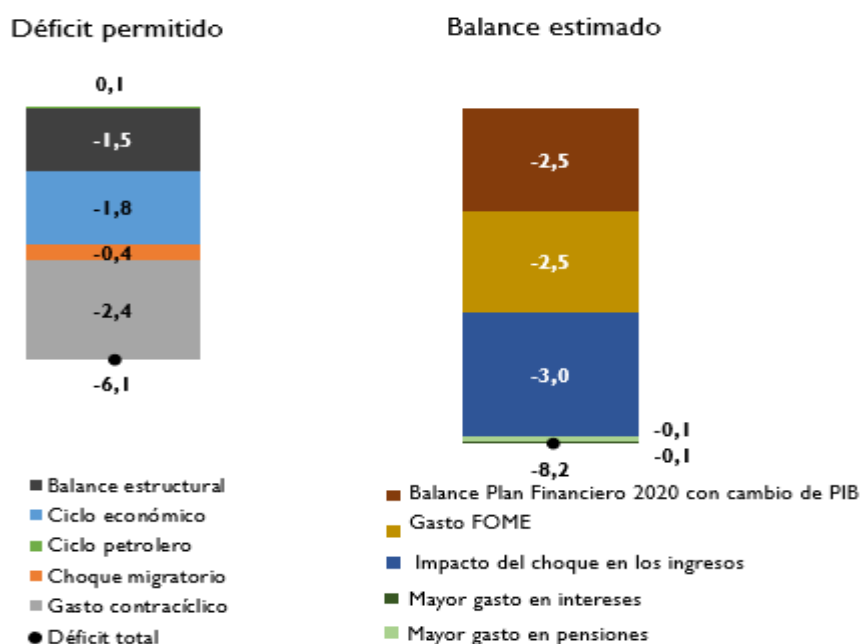
Para la vigencia de 2020, se proyecta un crecimiento de la economía de -5,5 % teniendo en cuenta el impacto interno de la pandemia por las medidas de aislamiento y por el contexto externo, que ha venido afectando a la economía colombiana por el canal de menores ventas al exterior y los menores precios del petróleo. El crecimiento estimado inicialmente por el Gobierno y por las agencias internacionales se proyectaba entre 3,4 % y 3,7 %; de igual manera, el Índice de Seguimiento a la Economía (ISE) del mes de enero indicaba un crecimiento de 3,7 % y el de febrero de 4,8 %. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo y las medidas de aislamiento preventivo, hicieron que el crecimiento del primer trimestre se situará en 1,1 %, por debajo de lo inicialmente proyectado (3,7 %) según el reporte del DANE³⁷.

³⁶ Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

³⁷ La proyección de los precios del petróleo para 2020 es de USD 36,8 por barril. De acuerdo con el comportamiento observado en 2020, el precio promedio mínimo para el resto del año debe ser de USD 32,27 por barril para que el supuesto del MFMP sea válido.

En lo corrido de 2020, las finanzas públicas no solo se han visto afectadas por los menores ingresos derivados de la menor actividad interna, por el aplazamiento de las obligaciones de las personas y empresas con el Estado, por la menor demanda externa y la caída en las cotizaciones del petróleo; sino por el aumento del gasto público para atender directamente la pandemia, para asistir a las familias de bajos ingresos y por la puesta en marcha de mecanismos de liquidez y de crédito para salvar las empresas y proteger el empleo.

Gráfico 4. Ajuste en balance fiscal de 2020



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En este contexto el CCRF, como se señaló anteriormente, emitió un concepto favorable para la suspensión de la Regla Fiscal durante las vigencias de 2020 y 2021. En este sentido, el déficit fiscal que se observaría para 2020 sería de -8,2 % del PIB y de -5,1 % del PIB en 2021. La suspensión de la Regla Fiscal para estas dos vigencias fue necesaria, dada la magnitud del choque macroeconómico y debido a que el espacio fiscal otorgado por el ciclo económico no es suficiente para atender las necesidades de gasto que ello demanda. Si se hubiere optado por mantener dicho criterio, el déficit hubiera sido de -6,1 % del PIB, producto de la suma del déficit estructural de -1,5 % del PIB, -0,4 % del choque migratorio, -1,8 % del ciclo económico y -2,4 % de gasto contracíclico.

Ahora bien, tomando en consideración que los gastos de la emergencia corresponde a alrededor de 2,5 %, a lo que se suman las mayores transferencias para pensiones debido a la reducción temporal voluntaria de esas contribuciones sociales, y el mayor costo de los intereses por la mayor deuda; como resultado se tendría el mayor gasto de 2,7 % del PIB, y, considerando que la caída en los ingresos fue de 3,0 % del PIB, el impacto total de la pandemia en las finanzas del GNC sería de 5,7 % del PIB. Se suma el espacio adicional que ocuparía como porcentaje del PIB el mismo déficit en pesos del plan financiero de principios de año, se dimensiona que el costo estimado actual de la pandemia fue una ampliación del déficit de 6,0 p.p. del PIB. Por esta razón, dada esta diferencia y la magnitud del choque, el CCRF de manera unánime conceptuó de manera positiva en que la Regla Fiscal debía ser suspendida durante los años 2020 y 2021. Lo anterior bajo el compromiso que el Gobierno nacional continúe realizando la programación presupuestal durante 2020 y 2021 bajo los principios de sostenibilidad fiscal. En segundo lugar, a partir de 2022 el Gobierno nacional retomará la senda de déficit fiscal definida paramétricamente por la Regla Fiscal, garantizando la disminución de la deuda en el mediano plazo.

De esta forma, el Gobierno nacional tiene el compromiso de que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentará los lineamientos principales que guiarán el ajuste en los próximos años. Durante el periodo de suspensión, el Gobierno nacional solicitó al Comité ejercer el de monitoreo de los agregados fiscales, para lo cual se comprometió a proponer al Congreso de la República un artículo en la Ley de Presupuesto General de la Nación que reglamente su funcionamiento.

El diseño de la Regla Fiscal facilitó una transición del ajuste macroeconómico en Colombia luego del choque en los precios del petróleo y del deterioro de los términos de intercambio durante el período 2014-2018. No obstante, en esta ocasión, con motivo de un choque más profundo sobre el empleo y el crecimiento mundial, y su impacto en la economía, el Gobierno nacional optó por la suspensión de la Regla Fiscal. Es indudable que la institucionalidad fiscal y macroeconómica construida durante las últimas dos décadas, incluida la Regla Fiscal, ha permitido una deuda pública sostenible, no obstante, en esta ocasión, las circunstancias, hacen que este mecanismo se suspenda en 2020 y 2021, pero por parte del Gobierno seguirá existiendo el compromiso de mantener la disciplina y la responsabilidad fiscal, para garantizar una deuda pública sostenible.

De esta forma, los esfuerzos para mantener el empleo, evitar el menor número de quiebras empresariales y los esfuerzos por fortalecer el sistema de salud, las coberturas en educación y otros programas sociales, cumplirles a las víctimas y la conservación del medio ambiente de acuerdo con lo propuesto en el PND 2018-2022. Este contexto conllevará a un aumento de la deuda neta del GNC de 48,6 % del PIB en 2019 a 63,8 % del PIB en 2020.

Esto implica diseñar una estrategia de ajuste para continuar estimulado la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía acompañado de una mayor eficiencia en el gasto público, en el cual los subsidios, serán vitales para corregir la desigualdad y mejorar la equidad social.

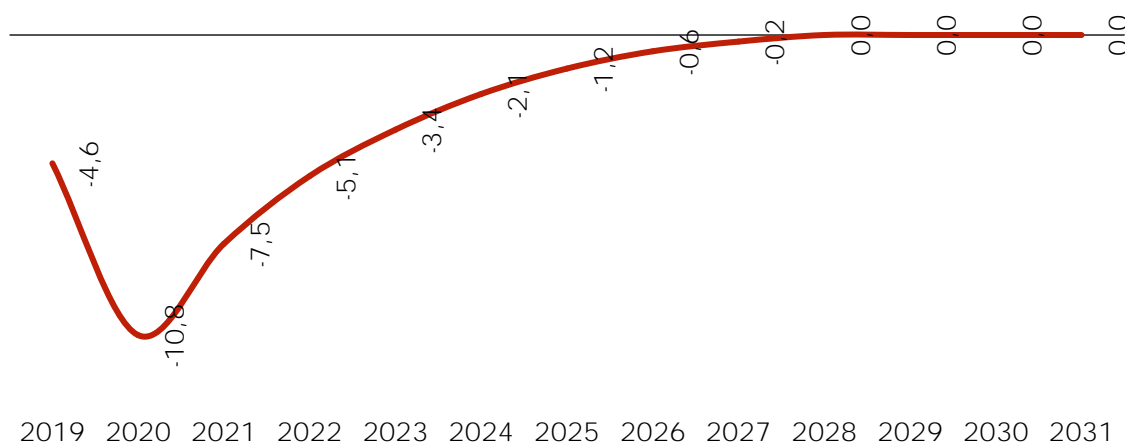
Esta desviación, no hará que la política fiscal y macroeconómica se aparte del objetivo de aumentar el crecimiento y la inversión. La estrategia que se inició con la expedición de la Ley de Financiamiento, posteriormente con la Ley de Crecimiento y el PND 2018-2022, será la base para estabilizar la deuda pública y elevar las tasas de inversión en el mediano plazo como mecanismo para continuar reduciendo la pobreza. Esto deberá complementarse con la respuesta del sector empresarial en lo referente a la innovación y modernización de procesos, a la necesidad de contribuir más con el Estado por parte de todos los ciudadanos y a contar con una administración pública más eficiente.

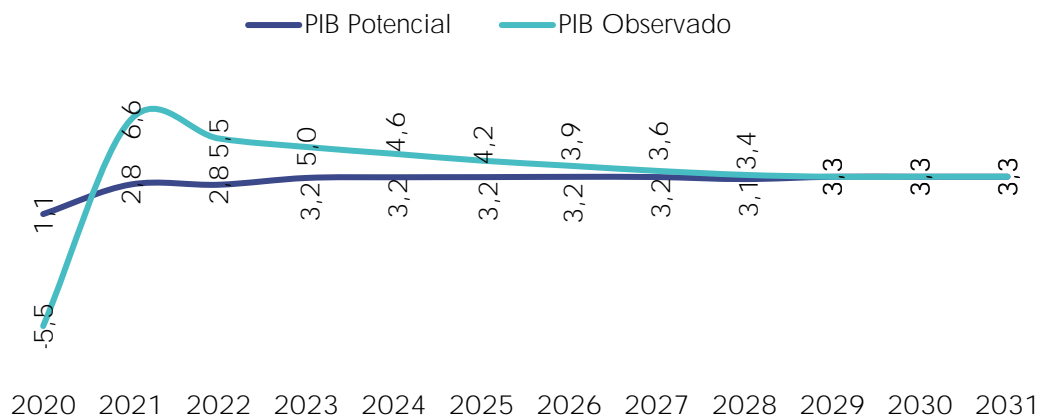
7. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2021-2024

El balance proyectado parte de un crecimiento real de la economía de -5,5 % para 2020 y de 6,6 % para 2021. Posteriormente, el crecimiento se reduce sistemáticamente hasta el año 2023, cuando se prevé un resultado de 5,0 %; y posteriormente, sigue convergiendo hasta 3,3 % en el año 2031.

De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 5, se estima que la economía tendrá una brecha del producto de -10,8 % en 2020. Luego, la diferencia entre el crecimiento proyectado y el crecimiento potencial da lugar a un cierre progresivo de la brecha llegando hasta cero en 2028.

Gráfico 5. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo





Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020)

En el frente externo, se espera un incremento en el mediano plazo tanto de las exportaciones como de las importaciones (en dólares), consistente con: (i) el crecimiento real esperado de la economía, y (ii) una depreciación fuerte en el año 2020 de 20,6 %, debido a la desaceleración mundial y a la caída en los precios del petróleo. Posteriormente se prevé una apreciación de 5,4 % en 2021 y posteriormente una apreciación que oscila entre 1,7 % y 1,9 %, anual hasta el año 2031.

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 2, el precio para la referencia Brent se estima en USD 36,8 por barril en 2020, USD 50,2 para 2021 y en USD 58,8, USD 64,8 y USD 64,1 para los años subsiguientes. Esta senda supone que en 2020 el precio del crudo de la canasta colombiana alcanzará los USD 27,6 por barril y aumentará a USD 41,0 por barril en 2020 y a USD 49,6 en 2022.

Para la producción de crudo, se realiza una estimación basada en los supuestos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con una producción que cae de 878 mil barriles de petróleo por día (kbpd) en 2020 a 839 kbpd en 2021 y a 813 kbpd en 2022, para volver a subir en 2023 y 2024.

Tabla 2. Principales supuestos de proyección

| Año | Supuestos macroeconómicos | | | | Supuestos petroleros | | |
|------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|
| | Crecimiento real | Crecimiento potencial | Crecimiento exportaciones | Crecimiento importaciones | Precio <i>spot</i> (Brent USD) | Precio <i>spot</i> (canasta colombiana a USD) | Producción de petróleo (kbpd) |
| 2020 | -5,5 | 1,1 | -32,4 | -27,8 | 36,8 | 27,6 | 878 |
| 2021 | 6,6 | 2,8 | 27,6 | 13,1 | 50,2 | 41,0 | 839 |

| Año | Supuestos macroeconómicos | | | | Supuestos petroleros | | |
|------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|---|-------------------------------|
| | Crecimiento real | Crecimiento potencial | Crecimiento exportaciones | Crecimiento importaciones | Precio <i>spot</i> (Brent USD) | Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD) | Producción de petróleo (kbpd) |
| 2022 | 5,5 | 2,8 | 11,4 | 7,8 | 58,8 | 49,6 | 813 |
| 2023 | 5,0 | 3,2 | 10,6 | 6,7 | 64,8 | 55,6 | 878 |
| 2024 | 4,6 | 3,2 | 2,4 | 5,8 | 64,1 | 54,9 | 864 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

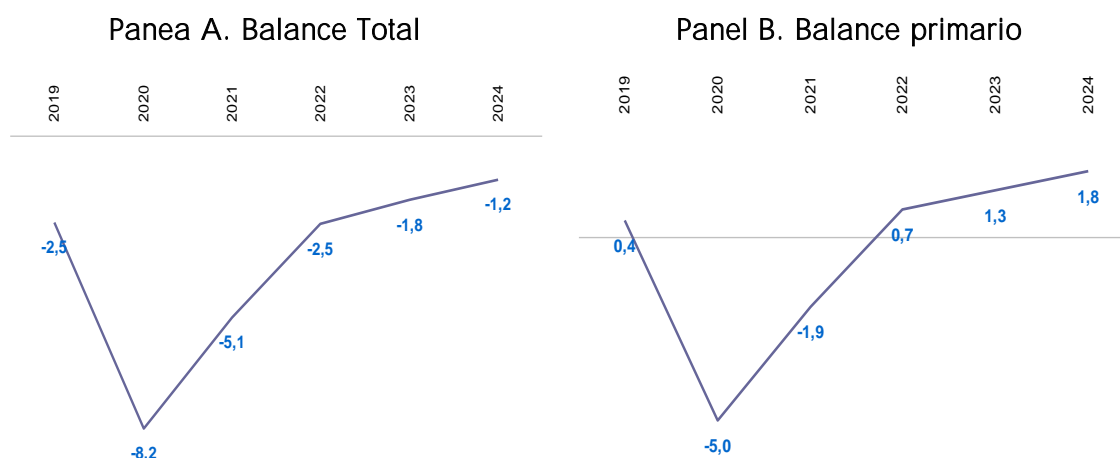
La estrategia fiscal del GNC para los próximos cuatro años es la misma que se definió en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República para el período 2021-2031. En ella, se ha registrado una reducción progresiva y permanente tanto del déficit fiscal como de la deuda del GNC y del SPNF. Esta estrategia va de la mano con la recuperación de la economía, la cual como se aprecia en el Gráfico 5, luego de proyectar una caída de -5,5 % en el crecimiento de 2020, se presenta un crecimiento de 6,6 % en 2021, de 5,5 % en 2022, 5,0 % en 2023 y 4,6 % en 2024.

Adicionalmente, la estrategia es consistente con la nueva senda definida entre el Gobierno y el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y contempla los compromisos para 2020 y 2021, años en que se suspende la Regla. Del mismo modo, la estrategia contempla las acciones para fortalecer los ingresos tributarios a partir de 2022 (lo cual permitirá estabilizar las finanzas públicas), los compromisos de mejoras en la calidad y focalización del gasto público, de una DIAN moderna y eficiente, así como de contar con mejores reglas de transparencia y buen gobierno en el manejo de la información fiscal.

Los supuestos de crecimiento de la economía, del precio del petróleo y la producción de hidrocarburos para el período 2021-2024, son la base para definir las metas del déficit total para los próximos cuatro años, las cuales serán la guía para la definición del Presupuesto General de la Nación y del Marco de Gasto que se presenta a los miembros del CONPES.

Según estas metas, el déficit en 2020 es de -8,2 % del PIB y en 2021 será de -5,1 % del PIB. Este déficit es consistente con un balance primario de -5,0 % del PIB en 2020 y de -1,9 % en 2021 (Gráfico 6).

Gráfico 6. Balance total y primario del GNC, 2019-2024
(porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A partir de 2022 cuando se vuelve a adoptar de manera obligatoria la Regla Fiscal, el déficit del GNC es de 2,5 %, acompañado de un superávit primario de 0,7 % del PIB. En 2023 y 2024, el déficit total se reduce a -1,8 % y -1,2 % del PIB, respectivamente. Sin embargo, es importante aclarar que el logro de esta reducción es producto de un mayor esfuerzo de los colombianos de contribuir a la financiación de los gastos del Estado, para recuperar las sendas de reducción de la pobreza, la financiación de una renta mínima garantizada, de mantener las coberturas de salud y educación y de atención a las víctimas y a los adultos mayores.

7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2021-2031³⁸

La estrategia fiscal prevista en el MFMP tiene como objetivo consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas después del 2022, bajo un conjunto de reformas diseñadas y aprobadas en el período 2020-2021, en que se suspende la Regla Fiscal para el GNC. Esta estrategia comprende un plan de reactivación de la economía tanto a corto como a mediano plazo, mediante el cual se extienden los apoyos tanto al sector empresarial, como a las entidades territoriales y las ayudas a las familias vulnerables a través de los programas de Ingreso Solidario y devolución del IVA. Las acciones de reactivación serán apoyadas por la ampliación del cupo de vigencias futuras en 30 billones de pesos, de los cuales 20 billones

³⁸ El sector público consolidado (SPC) comprende el GNC y el Gobierno descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Al SPNF, que incorpora el GNC y el Gobierno descentralizado, se agrega el sector público financiero (SPF) conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, conformando así el SPC.

se destinarán durante el periodo 2021-2028 y 10 billones en el período 2029-2033. Estos montos se generan con la ampliación del cupo autorizado por la Ley 1753 de 2015³⁹, de 0,4 % a 0,55 % en el período 2021-2028, y de 0,4 % a 0,5 % en el período 2029-2033, de acuerdo con el Documento CONPES 3994 de 2020.

Las acciones de reactivación irán acompañadas del fortalecimiento de los ingresos tributarios, de un plan de gestión de activos públicos y de un ajuste en los gastos del Gobierno, el cual contendrá acciones de mejora en calidad del gasto, mejoras en la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión, de una mayor focalización de los subsidios que se vienen entregando por parte del Estado. Este conjunto de acciones serán la base para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo y serán la forma honrar la confianza otorgada por las calificadoras de riesgo, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y la comunidad financiera nacional e internacional.

En efecto, el déficit del SPC pasará de -9,5 % del PIB en 2020 a -5,7 % del PIB en 2021; a -2,0 % en 2022 y a -1,2 % del PIB en 2023. A partir del 2024, el balance del SPC comenzará a registrar un superávit de 0,1 % del PIB que se mantiene hasta 2025, y a partir de allí se registrarán periodos de déficit entre -0,2 % y -0,7 % del PIB en 2026-2027; un superávit de 0,5 % y 0,1 % del PIB en los años 2028 y 2029, y de nuevo un déficit de -0,2 % y -0,8 % del PIB en el periodo 2030-2031. Estas oscilaciones en buena parte son el resultado del ciclo político de los gobiernos regionales (Tabla 3).

Los resultados del balance del SPC son el resultado de un déficit de -9,4 % del PIB en 2020 en el SPNF; de un déficit de -5,3 % del PIB en 2021; -2,1 % del PIB en 2022 y de un equilibrio fiscal en 2024 (Tabla 3).

Tabla 3. Balances fiscales para el periodo 2020-2031

(porcentajes del PIB)

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Balance fiscal total | | | | | | | | | | | | |
| SPC | -9,5 | -5,7 | -2,0 | -1,2 | 0,1 | 0,1 | -0,2 | -0,7 | 0,5 | 0,1 | -0,2 | -0,8 |
| SPNF | -9,4 | -5,3 | -2,1 | -1,4 | -0,0 | -0,0 | -0,3 | -0,8 | 0,4 | -0,1 | -0,3 | -0,9 |
| GNC | -8,2 | -5,1 | -2,5 | -1,8 | -1,2 | -1,1 | -1,1 | -1,1 | -1,1 | -1,0 | -1,0 | -1,0 |
| Balance primario | | | | | | | | | | | | |
| SPNF | -6,0 | -1,8 | 1,3 | 1,8 | 3,2 | 3,0 | 2,6 | 2,0 | 3,1 | 2,6 | 2,4 | 1,6 |
| GNC | -5,0 | -1,9 | 0,7 | 1,3 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,3 |

³⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

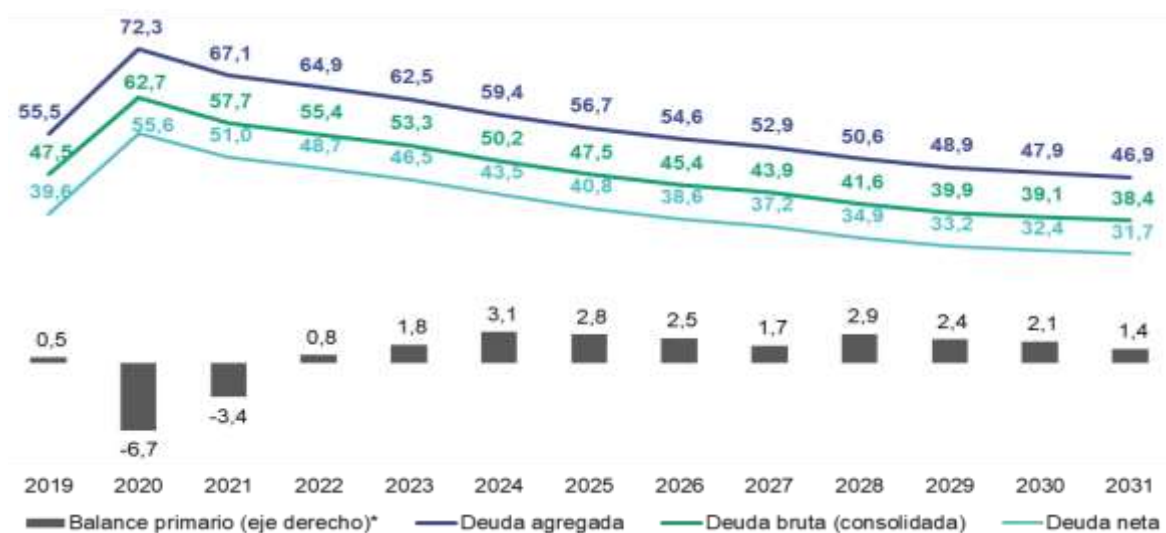
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Deuda neta de activos^(a) | | | | | | | | | | | | |
| SPNF | 55,6 | 51,0 | 48,7 | 46,5 | 43,5 | 40,8 | 38,6 | 37,2 | 34,9 | 33,2 | 32,4 | 31,7 |
| GNC | 63,8 | 59,8 | 57,6 | 55,2 | 52,8 | 50,5 | 48,6 | 46,9 | 45,4 | 44,0 | 43,1 | 42,2 |
| Tasa de crecimiento real (%) | | | | | | | | | | | | |
| PIB | -5,5 | 6,8 | 5,5 | 5,0 | 4,6 | 4,2 | 3,9 | 3,6 | 3,4 | 3,3 | 3,3 | 3,3 |

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público (2020).

Se estima que durante 2020 y 2021 el sector descentralizado del SPNF (compuesto por el Gobierno General diferente de GNC y el sector empresas, tendrá un déficit de -9,4 % y -5,3 % del PIB. Al igual que lo sucedido con el balance del Gobierno, en 2022, el déficit se reduce a -2,1 % del PIB, y de ahí en adelante se el déficit se reduce a -1,8 % del PIB en 2023 y a -1,2 % del PIB en 2024.

El balance primario y la deuda del SPNF también presentarían una importante mejora en el periodo proyectado. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, en el Gráfico 7, se presentan las estimaciones de balance primario del SPNF y los niveles de deuda consistentes con estos. En este sentido, la deuda en niveles agregados se reduciría hasta niveles de 47 % del PIB, mientras que para niveles consolidados y netos llegarían a 38 % y 32 % del PIB.

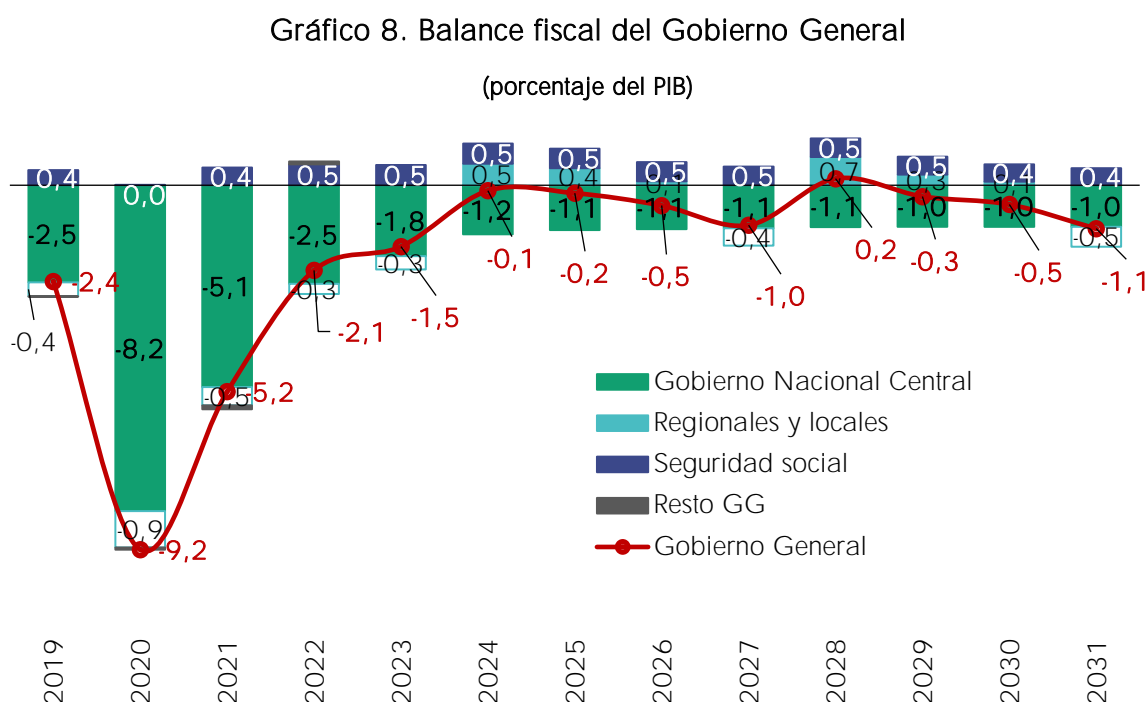
Gráfico 7. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2031 (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Notas: ^(a)El balance primario excluye recursos por privatizaciones y utilidades del Banco de la República, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

En cuanto a la senda de déficit fiscal del Gobierno General (GG), esta presentaría un ajuste significativo desde 2021, jalonado principalmente por la reducción de las necesidades de financiamiento del GNC, y en menor medida de regionales y locales. Entre 2020 y 2022 (año que se restablecerán las reglas fiscales del GNC y las entidades territoriales) el déficit fiscal del GG se contraería 7,1 p.p. del PIB. Alrededor del 80 % del ajuste para esos años estaría a cargo del GNC, mientras que el restante 20 % recaería en el sector de regionales y locales, seguridad social, y otros, en ese orden. Superada esa etapa, se proyecta que el balance total del GG en promedio anual para el periodo 2023-2031 sea de -0,6 % del PIB, sustancialmente menor al -2,1 % del PIB en el que se situó el promedio del periodo 2010 - 2019. Esto fundamentalmente relacionado con un ajuste significativo por parte del GNC, que, a partir de 2022, presentaría déficits estructurales de máximo 1 % del PIB, según lo definido en la regla fiscal para ese agregado. Esto supone un esfuerzo fiscal significativo. Paralelamente a esto, se observarían, como se comentó previamente, superávits fiscales en promedio por parte de los subsectores del GG diferentes a GNC.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

En línea con un menor déficit fiscal, superávits primarios y condiciones macroeconómicas estables, los distintos indicadores de deuda del GG presentarían su máximo nivel en 2020 y se reduciría en alrededor de 22 p.p. durante la próxima década. Como se ha descrito en los capítulos anteriores, la deuda pública en general en el mundo presentaría incrementos significativos en 2020. Para el caso particular del GG colombiano,

en 2020 la deuda agregada⁴⁰ alcanzaría niveles de 68,2 % del PIB, mientras que la consolidada y neta se situarían alrededor de 59,1 % y 52,9 % del PIB, respectivamente. En 2021, a pesar de registrarse un déficit primario, se proyecta que principalmente la apreciación de la tasa de cambio y el mayor crecimiento del PIB nominal favorezcan la reducción de la relación deuda/PIB. En adelante, se estima que además de condiciones macroeconómicas estables, se generen importantes superávits primarios que, en promedio, para el periodo 2023-2031 corresponderían a 2,2 % del PIB. Estos factores en conjunto permitirían una reducción de la deuda agregada hasta niveles del 45 % del PIB al final de la década.

7.2 Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP

Para la formulación de MGMP se efectuó un cuidadoso proceso de priorización y focalización del gasto en consonancia con las disponibilidades fiscales, privilegiando el gasto público social como lo ordena la Constitución Política en el artículo 350, protegiendo la inversión pública y garantizando el funcionamiento de los órganos públicos.

Se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social y se contemplan compromisos para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia. En la formulación del MGMP de 2021-2024 se mantiene el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Se incluyen los compromisos de financiación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el ICBF y los aportes a salud, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1607 de 2012 y las demás leyes que los refrendan. Se mantienen los compromisos en materia de gasto tributario señalados en la Ley de Financiamiento⁴¹, los cuales serán vitales para estimular la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

Para la programación del presupuesto de la vigencia de 2021, se deberá hacer un enorme esfuerzo de priorización y focalización de los recursos para atender a las víctimas, para atender los compromisos adquiridos en el gasto dirigido a educación, continuar con los esfuerzos de pago de deudas del sector salud; continuar con las obras de infraestructura para incrementar la competitividad y la productividad, y para fortalecer la atención integral de la

⁴⁰ La deuda agregada corresponde a la sumatoria de todas las deudas que registra cada subsector, dentro del sector de reporte. La deuda consolidada le resta a la deuda agregada todas las deudas intragubernamentales del sector de reporte. La deuda neta se estima a partir de restarle a la deuda consolidada, los activos financieros líquidos del sector de reporte.

⁴¹ Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

primera infancia. En este MGMP, para el próximo año el Gobierno nacional destinará recursos para inversión por sectores de acuerdo con la Tabla 4.

Tabla 4. Inversión por sectores 2021
(cifras en miles de millones de pesos)

| Sector | 2021 |
|--|--------|
| Inclusión social y reconciliación | 13.362 |
| Transporte | 9.646 |
| Minas y energía | 4.543 |
| Trabajo | 3.938 |
| Educación | 3.653 |
| Vivienda, ciudad y territorio | 2.316 |
| Hacienda | 5.374 |
| Tecnologías de la información y las comunicaciones | 1.449 |
| Defensa y policía | 1.286 |
| Agricultura y desarrollo rural | 1.161 |
| Salud y protección social | 745 |
| Planeación | 709 |
| Justicia y del derecho | 509 |
| Rama judicial | 448 |
| Comercio, industria y turismo | 398 |
| Información estadística | 387 |
| Deporte y recreación | 383 |
| Empleo público | 337 |
| Ambiente y desarrollo sostenible | 334 |
| Presidencia de la república | 286 |
| Interior | 280 |
| Organismos de control | 254 |
| Ciencia, tecnología e innovación | 246 |
| Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición | 214 |
| Fiscalía | 170 |
| Cultura | 146 |
| Registraduría | 120 |
| Relaciones exteriores | 68 |
| Congreso de la república | 59 |
| Inteligencia | 8 |

| Sector | 2021 |
|------------------------|---------------|
| Total inversión | 52.829 |

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas del DNP (2020).

Las proyecciones de gasto de mediano plazo que se presentan para el periodo 2021-2024 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 2020 y las metas fiscales para 2021-2024, 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 cortes⁴².

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

Estos órganos comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2021-2024. Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015, se convocó un Comité Sectorial de Gasto⁴³. 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 gasto 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 2021, como lo exige el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1473 de 2011, los techos indicativos establecidos para los años siguientes coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

⁴² 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.

⁴³ 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 4295 de 2019.

8. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2021-2024

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el PND 2018-2022 y las proyecciones presentadas en sus proyecciones de mediano plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2021-2024, con la distribución que se detalla en la Tabla 6.

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 y los pronunciamientos de las Altas Cortes, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2020 con las metas para el período 2021-2024.

Con este propósito se definieron los siguientes criterios para la programación del MGMP 2021-2024:

Gastos de personal

- Estimación de nómina se hizo con base a la certificada a 29 de febrero de la vigencia 2020.
- Incremento de los gastos de personal: base inflación esperada 2020 (2,4 %).
- Para el resto de las vigencias, crecimiento del IPC (3 %)

Adquisición de bienes y servicios

- Sin incremento y sin los gastos extraordinarios que se puedan haber dado en 2020.
- Para el resto de las vigencias, crecimiento del IPC (3 %).

Transferencias

- SGP: de acuerdo con el artículo 357 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2001 y el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007.
- Pensiones: inflación esperada para la vigencia anterior más crecimiento vegetativo.
- Recursos para el sistema general de seguridad social en salud de acuerdo con las normas aplicables.
- IESP: de acuerdo con las normas aplicable.
- Las sentencias judiciales ejecutoriadas.
- Las demás de acuerdo con la ley que las autoriza de manera previa.

Gastos de comercialización y producción

- Soportes de costos de producción y comercialización y metas de ingresos asociados.

Adquisición de activos financieros

- Soporte financiero de liquidez que los soporta y contar con el ingreso respectivo de los rendimientos que genera.

Disminución de pasivos

- Exclusivo de los órganos del PGN que administran sus propios fondos de seguridad social para el pago de cesantías, establecimientos públicos que administran ahorros a sus servidores públicos o que capten y restituyan depósitos en prenda.

Gastos por tributos, multas, sanciones e Intereses de mora

- Soportes de tarifa, tasa, base gravable, pactado o demás criterios previamente evaluados y autorizados.

Inversión

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

En consecuencia, la suma de los gastos de inversión más funcionamiento en el 2021 asciende a 237,8 billones de pesos, que representan un crecimiento de 13,3 % frente al presupuesto de la vigencia 2020. Para los años 2022, 2023 y 2024, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá aumentos de -0,5 %, 3,5 % y 6,4 %, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 5.

Tabla 5. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2021-2024

| Concepto | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|----------|----------------------------|---------|---------|---------|----------------------|-----------|-----------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022/2021 | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Total | 237.822 | 236.552 | 244.739 | 260.391 | (0,5) | 3,5 | 6,4 |
| Nación | 219.162 | 217.406 | 225.475 | 240.651 | (0,8) | 3,7 | 6,7 |
| Propios | 18.660 | 19.146 | 19.264 | 19.740 | 2,6 | 0,6 | 2,5 |

| Concepto | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|-----------------------|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|--------------|------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022/2021 | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Funcionamiento | 184.993 | 192.352 | 204.482 | 216.456 | 4,0 | 6,3 | 5,9 |
| Nación | 176.053 | 183.023 | 195.330 | 207.123 | 4,0 | 6,7 | 6,0 |
| Propios | 8.940 | 9.329 | 9.152 | 9.333 | 4,4 | (1,9) | 2,0 |
| Inversión | 52.829 | 44.200 | 40.257 | 43.935 | (16,3) | (8,9) | 9,1 |
| Nación | 43.109 | 34.382 | 30.145 | 33.527 | (20,2) | (12,3) | 11,2 |
| Propios | 9.719 | 9.818 | 10.112 | 10.407 | 1,0 | 3,0 | 2,9 |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Los techos sectoriales de gasto para el año 2021 se detallan en la Tabla 6, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la Nación y propios), en el Anexo A.

Tabla 6. Techos de gasto sectorial 2021-2024

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|-----------------------------------|----------------------------|--------|--------|--------|----------------------|-----------|-----------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022/2021 | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Agricultura y desarrollo rural | 1.774 | 1.590 | 1.409 | 1.536 | (10,4) | (11,4) | 9,0 |
| Ambiente y desarrollo sostenible | 741 | 763 | 734 | 774 | 3,0 | (3,8) | 5,4 |
| Ciencia, tecnología e innovación | 273 | 234 | 183 | 203 | (14,3) | (21,8) | 10,9 |
| Comercio, industria y turismo | 1.074 | 958 | 959 | 1.024 | (10,8) | 0,1 | 6,8 |
| Congreso de la república | 662 | 652 | 663 | 692 | (1,5) | 1,7 | 4,4 |
| Cultura | 349 | 302 | 293 | 322 | (13,5) | (3,0) | 9,9 |
| Defensa y policía | 39.271 | 38.883 | 40.720 | 43.495 | (1,0) | 4,7 | 6,8 |
| Deporte y recreación | 423 | 355 | 278 | 310 | (16,1) | (21,7) | 11,5 |
| Educación | 46.651 | 48.327 | 50.815 | 53.588 | 3,6 | 5,1 | 5,5 |
| Empleo público | 447 | 449 | 458 | 473 | 0,4 | 2,0 | 3,3 |
| Fiscalía | 4.509 | 4.669 | 4.822 | 5.017 | 3,5 | 3,3 | 4,0 |
| Hacienda | 20.654 | 14.575 | 14.644 | 15.586 | (29,4) | 0,5 | 6,4 |
| Inclusión social y reconciliación | 14.996 | 11.521 | 12.055 | 12.835 | (23,2) | 4,6 | 6,5 |
| Información estadística | 564 | 526 | 476 | 509 | (6,7) | (9,5) | 6,9 |
| Inteligencia | 108 | 111 | 113 | 118 | 2,8 | 1,8 | 4,4 |
| Interior | 1.750 | 1.597 | 1.623 | 1.728 | (8,7) | 1,6 | 6,5 |
| Justicia y del derecho | 3.487 | 3.397 | 3.528 | 3.780 | (2,6) | 3,9 | 7,1 |

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|--|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|------------|------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022/2021 | 2023/2022 | 2024/2023 |
| Minas y energía | 5.801 | 4.806 | 4.108 | 4.334 | (17,2) | (14,5) | 5,5 |
| Organismos de control | 2.757 | 2.937 | 3.023 | 3.152 | 6,5 | 2,9 | 4,3 |
| Planeación | 1.641 | 1.579 | 979 | 1.084 | (3,8) | (38,0) | 10,7 |
| Presidencia de la República | 893 | 752 | 772 | 830 | (15,8) | 2,7 | 7,5 |
| Rama judicial | 5.368 | 5.674 | 5.870 | 6.073 | 5,7 | 3,5 | 3,5 |
| Registraduría | 1.168 | 1.762 | 1.388 | 769 | 50,9 | (21,2) | (44,6) |
| Relaciones exteriores | 1.194 | 1.156 | 1.191 | 1.247 | (3,2) | 3,0 | 4,7 |
| Salud y protección social | 35.791 | 36.974 | 39.457 | 42.181 | 3,3 | 6,7 | 6,9 |
| Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición | 588 | 574 | 595 | 617 | (2,4) | 3,7 | 3,7 |
| Tecnologías de la información y las comunicaciones | 2.304 | 2.165 | 2.232 | 2.301 | (6,0) | 3,1 | 3,1 |
| Trabajo | 27.036 | 33.439 | 36.717 | 40.212 | 23,7 | 9,8 | 9,5 |
| Transporte | 10.663 | 11.063 | 9.631 | 10.087 | 3,8 | (12,9) | 4,7 |
| Vivienda, ciudad y territorio | 4.888 | 4.765 | 5.003 | 5.518 | (2,5) | 5,0 | 10,3 |
| Total funcionamiento e inversión | 237.822 | 236.552 | 244.739 | 260.391 | (0,5) | 3,5 | 6,4 |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

9. PLAN DE REACTIVACIÓN

Las proyecciones para 2020 y 2021 muestran que la economía colombiana en 2020 registrará una contracción de 5,5 %, seguida de una recuperación de 6,6 % en 2021. Esta recuperación requiere del acompañamiento al proceso de reapertura tanto sectorial como a nivel regional a fin de garantizar la reactivación de la economía. Esta estrategia ha venido siendo aplicada para mitigar el costo de la pandemia por las medidas de aislamiento la cual ha sido necesaria proteger la salud de las personas.

Este plan de reapertura por ahora gradual ha sido complementado con las medidas aún vigentes de apoyo al empleo, alivios y diferimientos en las obligaciones con el Estado, apoyo al financiamiento y la liquidez a las empresas y reducción de costos de logística y de comercio exterior. No obstante, el Gobierno nacional ha previsto el fortalecimiento de estas acciones con la implementación de un plan de inversiones de impacto en la generación de PIB e intensivas en mano de obra, a través de la financiación de proyectos de infraestructura, vivienda y del CERT de hidrocarburos. Estos proyectos tienen una asignación de 4,7 billones

de pesos en 2021, 3,9 billones de pesos en 2022, 2,2 billones de pesos en 2023 y 2,3 billones de pesos en 2024 (Tabla 7).

Tabla 7. Plan de inversiones para la reactivación de la economía, 2021-2024

| Cuentas | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | % PIB 2021 | % PIB 2022 | % PIB 2023 | % PIB 2024 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Funcionamiento | 500 | 500 | | | 0,0 | 0,0 | | |
| Hacienda | 500 | 500 | | | 0,0 | 0,0 | | |
| Inversión | 4.254 | 3.421 | 2.163 | 2.310 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Transporte ^(a) | 2.528 | 2.967 | 1.503 | 1.647 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| Hacienda | 1.226 | 453 | 560 | 560 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Vivienda (agua) | 300 | | 101 | 104 | 0,0 | | 0,0 | 0,0 |
| Inclusión social | 200 | | | | 0,0 | | | |
| Total | 4.754 | 3.921 | 2.163 | 2.310 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |

Fuente: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Nota: ^(a) Incluye aportes al fondo de contingencias.

RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2021 a 2024 contenidas en este documento consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2020.
2. Instruir a los diferentes órganos del Presupuesto General de la Nación enfatizando que los nuevos proyectos, las modificaciones de los existentes y las solicitudes de vigencias futuras deben consultar el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente.
3. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
4. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el Gobierno nacional central en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ajusten los techos correspondientes.

ANEXOS

Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2021-2024

Tabla 8. Detalle del techo de gasto sectorial 2021-2024

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|---|----------------------------|------------|------------|------------|----------------------|---------------|-------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 /21 | 2023 /22 | 2024 /23 |
| Agricultura y desarrollo rural | 1.773,637 | 1.589,943 | 1.408,642 | 1.535,629 | (10,4) | (11,4) | 9,0 |
| Nación | 1.682,458 | 1.496,488 | 1.312,384 | 1.436,550 | (11,1) | (12,3) | 9,5 |
| Propios | 91,180 | 93,455 | 96,258 | 99,080 | 2,5 | 3,0 | 2,9 |
| Ambiente y desarrollo sostenible | 740,728 | 763,080 | 733,950 | 773,573 | 3,0 | (3,8) | 5,4 |
| Nación | 545,459 | 539,196 | 509,775 | 542,236 | (1,1) | (5,5) | 6,4 |
| Propios | 195,270 | 223,884 | 224,175 | 231,337 | 14,7 | 0,1 | 3,2 |
| Ciencia, tecnología e innovación | 272,562 | 233,657 | 183,245 | 203,262 | (14,3) | (21,6) | 10,9 |
| Nación | 272,562 | 233,657 | 183,245 | 203,262 | (14,3) | (21,6) | 10,9 |
| Comercio, industria y turismo | 1.073,587 | 957,928 | 958,895 | 1.024,464 | (10,8) | 0,1 | 6,8 |
| Nación | 671,366 | 544,320 | 531,286 | 582,514 | (18,9) | (2,4) | 9,6 |
| Propios | 402,222 | 413,608 | 427,609 | 441,950 | 2,8 | 3,4 | 3,4 |
| Congreso de La República | 662,094 | 651,656 | 662,749 | 691,564 | (1,6) | 1,7 | 4,3 |
| Nación | 662,094 | 651,656 | 662,749 | 691,564 | (1,6) | 1,7 | 4,3 |
| Cultura | 349,015 | 301,648 | 292,844 | 321,871 | (13,6) | (2,9) | 9,9 |
| Nación | 332,609 | 282,431 | 273,050 | 301,492 | (15,1) | (3,3) | 10,4 |
| Propios | 16,406 | 19,217 | 19,794 | 20,379 | 17,1 | 3,0 | 3,0 |
| Defensa y policía | 39.271,394 | 38.883,483 | 40.719,994 | 43.494,568 | (1,0) | 4,7 | 6,8 |
| Nación | 36.344,647 | 35.620,526 | 37.338,348 | 39.981,721 | (2,0) | 4,8 | 7,1 |
| Propios | 2.926,747 | 3.262,957 | 3.381,647 | 3.512,847 | 11,5 | 3,6 | 3,9 |
| Deporte y recreación | 423,022 | 354,795 | 277,578 | 309,608 | (16,1) | (21,8) | 11,5 |
| Nación | 423,022 | 354,795 | 277,578 | 309,608 | (16,1) | (21,8) | 11,5 |
| Educación | 46.650,606 | 48.326,554 | 50.814,724 | 53.587,561 | 3,6 | 5,1 | 5,5 |
| Nación | 46.623,832 | 48.298,118 | 50.785,390 | 53.557,307 | 3,6 | 5,1 | 5,5 |
| Propios | 26,774 | 28,435 | 29,334 | 30,253 | 6,2 | 3,2 | 3,1 |

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|--|----------------------------|------------|------------|------------|----------------------|---------------|-------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 /21 | 2023 /22 | 2024 /23 |
| Empleo público | 446,894 | 448,810 | 457,577 | 473,079 | 0,4 | 2,0 | 3,4 |
| Nación | 50,357 | 46,888 | 43,165 | 46,051 | (6,9) | (7,9) | 6,7 |
| Propios | 396,537 | 401,922 | 414,412 | 427,027 | 1,4 | 3,1 | 3,0 |
| Fiscalía | 4.508,625 | 4.669,306 | 4.821,761 | 5.016,646 | 3,6 | 3,3 | 4,0 |
| Nación | 4.444,930 | 4.603,189 | 4.753,661 | 4.946,540 | 3,6 | 3,3 | 4,1 |
| Propios | 63,694 | 66,117 | 68,100 | 70,105 | 3,8 | 3,0 | 2,9 |
| Hacienda | 20.654,345 | 14.574,806 | 14.643,960 | 15.585,592 | (29,4) | (0,5) | 6,4 |
| Nación | 20.308,170 | 14.213,421 | 14.269,541 | 15.197,723 | (30,0) | (0,4) | 6,5 |
| Propios | 346,175 | 361,386 | 374,420 | 387,869 | 4,4 | 3,6 | 3,6 |
| Inclusión social y reconciliación | 14.996,183 | 11.520,519 | 12.054,756 | 12.835,340 | (23,2) | 4,6 | 6,5 |
| Nación | 12.152,789 | 8.572,934 | 9.013,039 | 9.698,231 | (29,5) | 5,1 | 7,6 |
| Propios | 2.843,394 | 2.947,585 | 3.041,717 | 3.137,108 | 3,7 | 3,2 | 3,1 |
| Información estadística | 563,583 | 525,697 | 476,126 | 508,681 | (6,7) | (9,4) | 6,8 |
| Nación | 453,593 | 413,546 | 360,611 | 389,785 | (8,8) | (12,8) | 8,1 |
| Propios | 109,989 | 112,151 | 115,515 | 118,895 | 2,0 | 3,0 | 2,9 |
| Inteligencia | 107,721 | 110,823 | 113,129 | 117,824 | 2,9 | 2,1 | 4,2 |
| Nación | 107,721 | 110,823 | 113,129 | 117,824 | 2,9 | 2,1 | 4,2 |
| Interior | 1.749,566 | 1.596,989 | 1.623,133 | 1.727,529 | (8,7) | 1,6 | 6,4 |
| Nación | 1.635,563 | 1.479,566 | 1.502,188 | 1.602,955 | (9,5) | 1,5 | 6,7 |
| Propios | 114,003 | 117,423 | 120,946 | 124,574 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| Justicia y del derecho | 3.486,870 | 3.397,103 | 3.528,369 | 3.780,457 | (2,6) | 3,9 | 7,1 |
| Nación | 2.957,406 | 2.831,162 | 2.943,573 | 3.176,223 | (4,3) | 4,0 | 7,9 |
| Propios | 529,465 | 565,941 | 584,797 | 604,234 | 6,9 | 3,3 | 3,3 |
| Minas y energía | 5.801,354 | 4.805,571 | 4.108,301 | 4.334,229 | (17,2) | (14,5) | 5,5 |
| Nación | 4.383,176 | 3.667,935 | 2.809,099 | 3.142,770 | (16,3) | (23,4) | 11,9 |
| Propios | 1.418,178 | 1.137,635 | 1.299,202 | 1.191,458 | (19,8) | 14,2 | (8,3) |
| Organismos de control | 2.756,873 | 2.936,590 | 3.023,032 | 3.152,226 | 6,5 | 2,9 | 4,3 |
| Nación | 2.735,940 | 2.904,606 | 2.990,089 | 3.118,294 | 6,2 | 2,9 | 4,3 |
| Propios | 20,933 | 31,984 | 32,943 | 33,931 | 52,8 | 3,0 | 3,0 |
| Planeación | 1.640,841 | 1.578,541 | 979,229 | 1.083,512 | (3,8) | 38,0 | 10,6 |
| Nación | 915,115 | 836,414 | 835,115 | 934,566 | (8,6) | (0,2) | 11,9 |

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|---|----------------------------|------------|------------|------------|----------------------|---------------|---------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 /21 | 2023 /22 | 2024 /23 |
| Propios | 725,727 | 742,127 | 144,115 | 148,945 | 2,3 | (80,6) | 3,4 |
| Presidencia de La República | 893,198 | 751,931 | 772,297 | 830,191 | (15,8) | 2,7 | 7,5 |
| Nación | 732,966 | 588,128 | 603,580 | 656,549 | (19,8) | 2,6 | 8,8 |
| Propios | 160,232 | 163,803 | 168,717 | 173,643 | 2,2 | 3,0 | 2,9 |
| Rama Judicial | 5.368,204 | 5.674,206 | 5.869,893 | 6.073,492 | 5,7 | 3,4 | 3,5 |
| Nación | 5.368,204 | 5.674,206 | 5.869,893 | 6.073,492 | 5,7 | 3,4 | 3,5 |
| Registraduría | 1.167,873 | 1.762,419 | 1.387,891 | 768,685 | 50,9 | (21,3) | (44,6) |
| Nación | 1.059,434 | 1.628,391 | 1.249,842 | 626,541 | 53,7 | (23,2) | (49,9) |
| Propios | 108,439 | 134,028 | 138,049 | 142,144 | 23,6 | 3,0 | 3,0 |
| Relaciones exteriores | 1.194,142 | 1.155,991 | 1.191,314 | 1.246,526 | (3,2) | 3,1 | 4,6 |
| Nación | 966,840 | 935,156 | 963,854 | 1.012,243 | (3,3) | 3,1 | 5,0 |
| Propios | 227,302 | 220,835 | 227,460 | 234,283 | (2,8) | 3,0 | 3,0 |
| Salud y protección social | 35.790,894 | 36.973,761 | 39.457,220 | 42.180,597 | 3,3 | 6,7 | 6,9 |
| Nación | 35.241,310 | 36.400,079 | 38.864,327 | 41.567,959 | 3,3 | 6,8 | 7,0 |
| Propios | 549,585 | 573,682 | 592,894 | 612,639 | 4,4 | 3,3 | 3,3 |
| Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición | 587,681 | 574,455 | 595,258 | 616,798 | (2,3) | 3,6 | 3,6 |
| Nación | 587,681 | 574,455 | 595,258 | 616,798 | (2,3) | 3,6 | 3,6 |
| Tecnologías de la información y las comunicaciones | 2.304,301 | 2.165,006 | 2.232,445 | 2.300,829 | (6,0) | 3,1 | 3,1 |
| Nación | 83,196 | 65,593 | 68,255 | 71,012 | (21,2) | 4,1 | 4,0 |
| Propios | 2.221,105 | 2.099,413 | 2.164,189 | 2.229,817 | (5,5) | 3,1 | 3,0 |
| Trabajo | 27.035,525 | 33.439,097 | 36.716,991 | 40.212,442 | 23,7 | 9,8 | 9,5 |
| Nación | 25.329,757 | 31.678,621 | 34.903,066 | 38.344,814 | 25,1 | 10,2 | 9,9 |
| Propios | 1.705,768 | 1.760,477 | 1.813,925 | 1.867,628 | 3,2 | 3,0 | 3,0 |
| Transporte | 10.662,878 | 11.062,877 | 9.630,506 | 10.086,518 | 3,8 | (12,9) | 4,7 |
| Nación | 7.202,220 | 7.394,554 | 5.847,007 | 6.186,428 | 2,7 | (20,9) | 5,8 |
| Propios | 3.460,658 | 3.668,323 | 3.783,500 | 3.900,089 | 6,0 | 3,1 | 3,1 |
| Vivienda, ciudad y territorio | 4.887,690 | 4.764,951 | 5.003,014 | 5.517,670 | (2,5) | 5,0 | 10,3 |
| Nación | 4.887,690 | 4.764,951 | 5.003,014 | 5.517,670 | (2,5) | 5,0 | 10,3 |

| Sector | Miles de millones de pesos | | | | Variación porcentual | | |
|---|----------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|-------------|-------------|
| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2022 /21 | 2023 /22 | 2024 /23 |
| Total funcionamiento e inversión | 237.821,889 | 236.552,193 | 244.738,826 | 260.390,962 | (0,5) | 3,5 | 6,4 |

Fuente: DNP, con datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

BIBLIOGRAFÍA

Banco de la República. (2020). Evolución de la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional del primer trimestre del año 2020. Bogotá.

Comité Consultivo de la Regla Fiscal. (2020). Comunicado Oficial del junio 15 de 2020. Bogotá.