

# Documento CONPES

---

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



4033

## META DE BALANCE PRIMARIO Y NIVEL DE DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (SPNF) PARA 2022

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 13 de junio de 2021

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**

Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Vicepresidenta de la República

**Daniel Andrés Palacios Martínez**

Ministro del Interior

**Francisco Javier Echeverri Lara**

Ministro de Relaciones Exteriores (E)

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruíz Orejuela**

Ministro de Justicia y del Derecho

**Diego Andrés Molano Aponte**

Ministro de Defensa Nacional

**Rodolfo Enrique Zea Navarro**

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Fernando Ruiz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Baés**

Ministra de Trabajo

**María Fernanda Suárez Londoño**

Ministra de Minas y Energía

**María Ximena Lombana Villalba**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**

Ministra de Educación Nacional

**Carlos Eduardo Correa Scaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Abudinen Abuchalbe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Angélica María Mayolo Obregón**

Ministra de Cultura

**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

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la aprobación de la meta de superávit primario y nivel de deuda del sector público no financiero (SPNF) de 2022. Esta meta será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, consistente con el programa macroeconómico y las metas indicativas para los superávits primarios de las diez vigencias fiscales siguientes. Lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

**Clasificación:** E60, E61.

**Palabras clave:** superávit primario, deuda pública, sector público no financiero, regla fiscal, asociaciones público-privadas (APP).

---

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. **De acuerdo con este artículo:** (...) las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda. La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República (...).

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. CONSIDERACIONES GENERALES .....	7
3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA .....	9
4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19.....	11
4.1. Impacto en las finanzas nacionales.....	11
4.2. Impacto en las finanzas territoriales .....	14
5. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL .....	16
5.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional.....	21
6. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2020 .....	24
6.1. Balance Fiscal del GNC 2020 .....	25
6.1.1. Perspectivas fiscales para 2021 .....	26
6.2. Estrategia de reactivación de la economía en 2021 y 2022 .....	31
7. ESTRATEGIA FISCAL .....	33
7.1. Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2022-2032.....	33
7.1.1. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2020-2032 .....	35
7.1.2. Proyección de ingresos, gastos, déficit y deuda de mediano plazo .....	41
7.2. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad.....	48
8. LÍMITES ANUALES DE AUTORIZACIÓN PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS PARA PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP).....	52
9. RECOMENDACIONES.....	54
BIBLIOGRAFÍA .....	55

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variación de la demanda .....	17
Gráfico 2. Senda de balance primario del Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.....	18
Gráfico 3. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera .....	20
Gráfico 4. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años .....	21
Gráfico 5. Deuda pública Bruta y Déficit del Gobierno General en Latinoamérica y Asia <sup>(a)</sup> .....	22
Gráfico 6. Balance fiscal del Gobierno General en Latinoamérica .....	23
Gráfico 7 . Desempeño de Colombia en el Contexto Global .....	27
Gráfico 8. Precio del petróleo Brent y promedio móvil a 3 meses .....	30
Gráfico 9. Balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) .....	34
Gráfico 10. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2032 .....	35
Gráfico 11. Balance total del GNC, 2019-2032 .....	36
Gráfico 12. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo .....	37
Gráfico 13. Ingresos tributarios del GNC con el estatuto tributario actual .....	42
Gráfico 14. Ingresos del GNC diferentes a tributarios DIAN .....	44
Gráfico 15. Ingresos totales del GNC .....	45
Gráfico 16. Gastos del GNC .....	46
Gráfico 17. Balance primario del GNC 2018-2032 .....	48
Gráfico 18. Proyección de deuda bruta y neta del GNC .....	48
Gráfico 19. Composición de la deuda neta del GNC .....	49
Gráfico 20. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía .....	50
Gráfico 21. Fan chart de la deuda bruta del GNC .....	51

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Proyecciones de la economía mundial .....	11
Tabla 2. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario de cierre.....	13
Tabla 3. Balance Fiscal del GNC 2020.....	25
Tabla 4. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por sectores .....	28
Tabla 5. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por conceptos .....	29
Tabla 6. Principales supuestos de proyección .....	38
Tabla 7. Balance fiscal del GNC, 2019-2032 <sup>(a)</sup> .....	40

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACPM	Aceite combustible para motores
APP	Asociación público privada
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
Confis	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Contribución para la Equidad y el Empleo
CUN	Cuenta Única del Tesoro
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
GNC	Gobierno nacional central
Invías	Instituto Nacional de Vías
kbpd	Producción de petróleo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
PIB	Producto Interno Bruto
p.p.	Puntos porcentuales
SGP	Sistema General de Participaciones
SPC	Sector público consolidado
SPF	Sector público financiero
SPNF	Sector público no financiero
USD	Dólares

## 1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, el Gobierno nacional debe fijar anualmente una meta de superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF) para la siguiente vigencia fiscal. De igual forma, debe presentar metas indicativas de los balances primarios de las siguientes diez vigencias fiscales y la trayectoria de deuda pública consistente con dichos flujos. Finalmente, de acuerdo con la Ley 1508 de 2012<sup>3</sup>, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el SPNF consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de Asociación público privada (APP).

El objetivo de este documento es presentar al CONPES la meta de superávit primario de mediano plazo de 2022, que será anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2021.

El presente documento está compuesto por nueve secciones principales, siendo esta breve introducción la primera de ellas. En la segunda, se presentan las consideraciones generales; mientras que la tercera sección presenta la evolución de la economía durante la pandemia; la cuarta, el impacto de la pandemia en las finanzas nacionales y territoriales; la quinta presenta la economía colombiana en el contexto internacional; la sexta, el desempeño fiscal y cumplimiento de la meta en 2020; la séptima, la estrategia fiscal; la octava define los límites para compromisos de vigencias futuras, y; novena presenta las recomendaciones para el CONPES.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

Este programa plurianual refleja los resultados esperados del comportamiento de los fundamentales macroeconómicos y fiscales para el período 2021-2032. En este marco, el diseño de la estrategia fiscal no solo contempla los impactos del COVID-19 en la economía, sino también la manera en que se han venido recuperando el empleo, la confianza y el crecimiento por cuenta del avance en el plan de vacunación. Si bien, este impulso ha venido de la mano de la recuperación de la economía mundial, del aumento en los precios del petróleo y de las materias primas en general, también se observan los efectos de la

---

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

<sup>3</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

incertidumbre en el ámbito social y político en América Latina y en Colombia, que se vienen presentando por cuenta de los bloqueos y movilizaciones que han afectado a varias regiones del país.

Un segundo elemento para tener en cuenta para esta vigencia es el de la suspensión de la Regla Fiscal, la cual recibió el concepto favorable del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), por unanimidad, en su sesión del día 15 de junio de 2020. Esta suspensión fue solicitada por el Gobierno al CCRF, con el fin de contar con mayor flexibilidad para poder afrontar la magnitud del choque macroeconómico experimentado por la economía nacional<sup>4</sup>.

La aplicación de la cláusula de suspensión, señalada en las excepciones contempladas en el artículo 11 de la Ley de Regla Fiscal, Ley 1473 de 2011<sup>5</sup>, fue motivada por la insuficiencia del espacio fiscal otorgado por los ciclos de actividad económica y petrolero, para atender las demandas sociales y de protección al empleo, así como para salvaguardar el tejido empresarial, tanto en 2020, cuando el déficit del Gobierno Central fue de 7,8 % del Producto Interno Bruto (PIB), como en esta vigencia, en la cual se prevé será de 8,6 % del PIB<sup>6</sup>.

En 2021, la pandemia se ha mantenido por segundo año a pesar de todos los esfuerzos de contención adelantados en el mundo y en Colombia. Durante el año en curso, incluso han aparecido nuevas cepas del virus y se han presentado nuevos picos de contagio mientras se avanza en la implementación de los planes de vacunación. Para Colombia, lo anterior ha significado la extensión de los programas de ayuda a población vulnerable, con las transferencias del Programa Ingreso Solidario, las ayudas a las empresas a través del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), los cuales complementan los esfuerzos de reactivación, que comprenden el aumento en la

---

<sup>4</sup> La decisión tomada por el CCRF se basa *en 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.* Estos lineamientos deberán 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.

De esta forma, 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.

<sup>5</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. El artículo 11 de excepciones, de la Ley en mención señala que: 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.

<sup>6</sup> La estimación presentada incluye el registro de venta de acciones y participaciones señalada por el MEFP 1986, que consiste en clasificar en el balance una recuperación del préstamo neto (mejorando el balance fiscal por encima de la línea) cuando se realiza con fines de política. Lo anterior es consistente con la metodología utilizada para la programación de mediano plazo presentada en el MFMP 2019 y 2020.



inversión del Gobierno nacional central (GNC) en programas de infraestructura, vivienda, agricultura, hidrocarburos y educación, entre otros.

### **3. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA DURANTE LA PANDEMIA**

Según el Informe Perspectivas de la economía mundial publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril, el impacto del COVID-19 continúa causando una gran preocupación en todos los países a pesar de los avances en los planes de vacunación y al mejor manejo de la pandemia por parte de los gobiernos (FMI, 2021). De acuerdo con el informe, el panorama de la economía mundial es de gran incertidumbre, por cuenta de la aparición de nuevas cepas, las cuales han dado lugar a nuevos picos de contagio, que han derivado en nuevos aislamientos y restricciones de viaje en muchos países.

En este contexto, la economía mundial se contrajo en 3,3 % en 2020, donde la actividad económica de las grandes economías se contrajo en 4,7 %, mientras que la actividad de las economías en desarrollo se redujo en solo 2,2 %, gracias a que la economía de China logró una expansión de 2,3 % y a que las economías emergentes de Europa tuvieron una caída menor (-2,0 %). La economía colombiana por su parte se contrajo 6,8 %, que es un resultado ligeramente mejor al 7,0 % que pronosticaban los analistas. Esta contracción generalizada no tiene precedentes y según los estudios del FMI y el Banco Mundial la contracción pudo haber sido tres veces más aguda de no haber sido por las medidas de mitigación del contagio que se adoptaron en los países, y por las políticas de apoyo por parte de los gobiernos tanto a las familias y como a las empresas.

Como se mencionó anteriormente, la economía colombiana se contrajo en 6,8 % en 2020, siendo el sector agropecuario, ganadería, caza y pesca el de mejor desempeño con un crecimiento de 2,6 %; seguido por las actividades financieras con un 2,1 %; actividades inmobiliarias con un 1,9 % y la administración pública con un 0,7 %. No obstante, sectores como el de electricidad, gas y agua, registraron una caída de 2,6 %; el de información y comunicaciones una de 2,6 %; las actividades profesionales una de 4,3 %; la industria manufacturera una de 7,7 %; actividades artísticas una de 11,5 %; el comercio, restaurantes y hoteles una de 15,2 %; explotación de minas y canteras una de 16,0 % y la construcción una de 25,8 % siendo el sector de peor desempeño. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021)

Por el lado de la demanda, la reducción del PIB durante el año 2020 estuvo explicada por el decrecimiento de 7,2 % de la demanda interna, donde el consumo de los hogares decreció 5,6 % mientras que el consumo público registró un crecimiento del 3,7 %. Por su parte, la inversión tuvo una variación negativa de 20,3; las exportaciones cayeron 18,3 % y las importaciones se disminuyeron en 17,3 %.

El menor crecimiento de 2020 se tradujo en una pérdida de empleos, que en términos anualizados alcanzó la cifra de 2,4 millones de empleos<sup>7</sup>. Con ello, la tasa de desempleo se elevó de 10,5 % en 2019 a 15,9 % en 2020. Esta pérdida de empleos implicó a su vez un aumento de la pobreza, la cual pasó de 35,7 % en 2019 a 42,5 % en 2020, y la de pobreza extrema que pasó de 9,6 % a 15,1 % en los mismos años (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2021).

En 2021, la economía mundial comenzó con repuntes importantes en la gran mayoría de economías. Según el informe del FMI de abril de Perspectivas de la economía mundial se espera una expansión de 6,0 % para 2021 y de 4,4 % en 2022 (Tabla 1) (FMI, 2021). Esta proyección refleja la mejora que vienen experimentando las economías desde la segunda parte del año 2020, la cual se ha consolidado en el primer trimestre del presente año, gracias a las medidas de desconfinamiento y al avance de los procesos de vacunación. De esta forma, el FMI mejoró las previsiones que tenía en octubre, aumentando en 0,8 % su previsión para 2021 y en 0,2 % su previsión para 2022.

A pesar de ello, se percibe cierto grado de incertidumbre por el desempeño negativo de las economías de la Unión Europea en el primer trimestre del año, donde se registró una contracción trimestral de 0,6 %. Las únicas economías que presentaron un registro positivo fueron la de Francia 0,4 % y Suecia; 1,1 % en tanto que la de Alemania se contrajo en 1,7 % (interanual -3,0 %), la de Italia en 0,4 % (interanual -1,4 %) y la de España en 0,5 % (interanual -4,3 %). En contraste, la economía de los Estados Unidos tuvo una expansión de 6,4 % en el primer trimestre y la economía de China una de 18,3 %. A nivel de América Latina, México registró una contracción interanual de 2,9 %; Brasil presentó un crecimiento de 1,0 % y Chile un crecimiento de 0,3 %. El mayor repunte de las grandes economías de América Latina lo registró Perú con una expansión de 3,8 %.

---

<sup>7</sup> La variación en el número de ocupados se calcula como la diferencia entre el mes de referencia y el mismo mes del año anterior.

Tabla 1. Proyecciones de la economía mundial

Economía		2020	2021	2022
<b>Economía Mundial</b>	-	<b>3,3</b>	<b>6,0</b>	<b>4,4</b>
<b>Economías Avanzadas</b>	-	<b>4,7</b>	<b>5,1</b>	<b>3,6</b>
Estados Unidos	-	3,5	6,4	3,5
Zona del Euro	-	6,6	4,4	3,8
Alemania	-	4,9	3,6	3,4
Francia	-	8,2	5,8	4,2
Italia	-	8,9	4,2	3,6
España	-	11,0	6,4	4,7
Japón	-	4,8	3,3	2,5
Reino Unido	-	9,9	5,3	5,1
Canadá	-	5,4	5,0	4,7
Otras economías avanzadas	-	2,1	4,4	3,4
<b>Economías Emergentes y en Desarrollo</b>	-	<b>2,2</b>	<b>6,7</b>	<b>5,0</b>
Economías Emergentes de Asia	-	1,0	8,6	6,0
China	-	2,3	8,4	5,6
India	-	8,0	12,5	6,9
Economías Emergentes de Europa	-	2,0	4,4	6,1
Rusia	-	3,1	3,8	3,8
Latinoamérica y el Caribe	-	7,0	4,6	3,1
Brasil	-	4,1	3,7	2,6
México	-	8,2	5,0	3,0
Colombia	-	6,8	5,1	3,6

Fuente: FMI – World Economic Outlook abril (2021).

Finalmente, y según el mismo informe, en el mediano plazo se prevé una moderación del crecimiento a 3,3 % como consecuencia del daño proyectado al potencial de oferta y de fuerzas anteriores a la pandemia, incluida la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral en las economías avanzadas y algunas economías de mercados emergentes debido al envejecimiento de la población (FMI, 2021).

## 4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19

### 4.1. Impacto en las finanzas nacionales

Como se expone en la Tabla 2 a inicios de 2020 se proyectaban ingresos por parte del Gobierno de 185,1 billones de pesos equivalentes a 16,4 % del PIB. Los ingresos tributarios que se proyectaban ascendían a 158,5 billones de pesos (14,0 % del PIB). Por el lado del gasto, se proyectaban 210 billones de pesos (18,6 % del PIB), de los cuales la suma de funcionamiento más inversión ascendía a 178,04 billones de pesos (15,8 % del PIB). Estos montos eran consistentes con un déficit de 24,9 billones de pesos (2,2 % del PIB). Al cierre del año, los ingresos totales fueron 15,2 % del PIB y los tributarios fueron 13,0 % del PIB. Es

decir, que se registró una caída en los ingresos totales de 1,2 % del PIB y en los tributarios de 1,0 % del PIB. En contraste, los gastos aumentaron a 23,0 % del PIB y la suma de inversión más funcionamiento a 20,2 % del PIB. De esta forma, el déficit en el GNC creció de 2,5 % a 7,8 % del PIB entre 2019 y 2020.

El aumento del déficit en 52,9 billones de pesos frente a lo previsto inicialmente cuando la economía crecía al 3,3 % en 2019, fue el resultado de una contracción económica de 6,8 % y de un aumento del gasto público primario de alrededor de 24 billones de pesos. Este incremento en el gasto fue requerido para: (i) fortalecer el sistema de salud y poder enfrentar la pandemia del COVID-19; (ii) para proteger el empleo y el tejido empresarial; (iii) para atender a 3,5 millones de familias que cayeron en la pobreza luego de estar en condiciones de clase media vulnerable, y; (iv) para atender a 2,8 millones de familias que cayeron en la pobreza extrema. En 2020, de acuerdo con los registros del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se perdieron 2,4 millones de empleos con las cifras anualizadas.

En efecto, las restricciones de movilidad y la contracción estimada del consumo privado y de la inversión, afectaron de forma importante el recaudo de impuestos, cuya base gravable depende directamente de estas variables. En la misma línea, el recaudo de los otros impuestos distintos a los administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) también registraron caídas importantes al depender del comercio, el turismo y del transporte aéreo internacional.

Por su parte, la modificación realizada a la distribución de los recursos de la sobretasa al Aceite Combustible Para Motores (ACPM)<sup>8</sup> generó una revisión a la baja, entre otros, de los recursos de los Fondos Especiales, con lo cual se registró una reducción en este rubro de 234 miles de millones de pesos en 2020. En particular, esta situación se debe a que dicha sobretasa dejó de distribuirse en un 50 % para el Instituto Nacional de Vías (Invías) (cuyos recursos se registraban en este rubro de Fondos Especiales) y en un 50 % para los Departamentos y el Distrito Capital, para pasar a destinarse en un 100 % a este último.

Por último, se registró una reducción de 4.613 miles de millones de pesos en los recursos de capital del 2020, como resultado de una recomposición al interior de sus componentes. Dadas las condiciones del mercado actual, no hubo ingresos por optimización de activos en el año, los cuales se estimaban en 6.395 miles de millones de pesos en el Plan Financiero.

---

<sup>8</sup> Esta modificación se adoptó por 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.

Tabla 2. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario de cierre

Concepto	2019 Cierre	2020		
		PF - 2020	Cierre	Diferencia
<b>Ingreso Total</b>	<b>171.861</b>	<b>185.113</b>	<b>152.568</b>	<b>- 32.545</b>
Tributarios	148.418	158.548	130.763	- 27.785
DIAN	147.884	157.984	130.517	- 27.467
No DIAN	534	565	246	- 319
No Tributarios	1.477	1.576	1.658	82
Fondos Especiales	1.481	1.648	1.414	- 234
Recursos de Capital	20.485	23.341	18.733	- 4.608
Rendimientos Financieros	4.094	1.550	1.030	- 520
Excedentes Financieros	14.958	15.102	15.627	525
Reintegros y Otros Recursos	1.433	6.689	2.076	- 4.613

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

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 respondió 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 de 2020<sup>9</sup> mediante el cual se creó el FOME con el fin de atender las demandas de gasto generadas a raíz del COVID-19 no solo en la atención de la emergencia sanitaria en el sistema de salud, sino también para aliviar los efectos económicos negativos, mediante las transferencias dirigidas a la población vulnerable, la protección del empleo y la reactivación económica. Inicialmente, se proyectó 2,5 % del PIB para los gastos asociados a la atención de la emergencia en el MFMP 2020, no obstante, finalmente se ejecutó 1,8 % del PIB (incluyendo la capitalización del del Fondo Nacional de Garantías [FNG]).

En 2020, los recursos del FOME ascendieron a 1,7 % del PIB y tuvieron como principal destinación la ayuda social a población vulnerable con una contribución del 0,8 % del PIB, seguido por la atención a la emergencia sanitaria y la protección del empleo, así como a la reactivación económica con 0,5 % del PIB respectivamente. Es importante resaltar que el gasto bruto del FOME era 1,9 %; sin embargo, se descuenta 0,2 % del PIB por cuenta del

<sup>9</sup> 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.

ajuste de causación por saldos no ejecutados en fiducias. Esto junto a 0,1 % del PIB destinado a la capitalización del FNG suma el 1,8 % del PIB reseñado en el párrafo anterior.

En síntesis, la ampliación de déficit fiscal del GNC en 2020 fue el resultado del choque macroeconómico generado por el COVID-19 y las medidas requeridas para afrontarlo. Por un lado, la contracción de 6,8 % de la economía, derivada de las medidas de aislamiento preventivo decretadas, tuvo un impacto significativo en los ingresos tributarios del GNC. Por otro lado, las mayores demandas de gasto para el sector salud, los programas sociales y las medidas de protección al mercado laboral y la reactivación económica, para mitigar el impacto social y económico de la emergencia acarrearón un incremento del gasto público, pese a la reasignación de partidas presupuestarias y priorización del gasto público.

Frente al plan financiero de 2020, se destacan tres cambios relacionados con la emergencia sanitaria y económica:

- (i) El balance fiscal del GNC se deterioró en 5,5 puntos porcentuales (p.p.) (de 2,2 % a 7,8 %), de los cuales 5,3 p.p. corresponden a los menores ingresos y mayor gasto por las razones descritas, frente a lo proyectado; y 0,3 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 pero en el cierre se registró un déficit primario de 4,9 % del PIB.
- (iii) Se proyectaron menores recursos de capital por 0,4 % del PIB debido a que no se registraron recursos por ventas de activos en 2020.

#### **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 (ICA) se han afectado por la menor demanda; igual sucedió 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 tuvieron 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. La expedición del Decreto 637 de 2020<sup>10</sup>, le permitió a las entidades territoriales una mayor capacidad de acceso a nuevos recursos de crédito sobre la base del 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 2020.

Si bien las entidades territoriales en Colombia tienen niveles de endeudamiento muy bajos, la capacidad de endeudamiento adicional en los términos señalados por la Ley 358 de 1997<sup>11</sup> se vería afatada y por ende los niveles de inversión en el futuro por el mayor peso de los intereses en los ingresos. La erosión de la capacidad de endeudamiento territorial redujo la capacidad de maniobra financiera para solventar la presión de gastos en el periodo 2020 y 2021 debido en gran parte a la extensión de las medidas de aislamiento por cuenta del menor crecimiento de las economías regionales y locales. Puntualmente, se registró una caída en el año 2020 de los ingresos tributarios del 5,8 % frente a 2019, 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<sup>12</sup> y 678<sup>13</sup> de 2020. La caída de los ingresos tributarios pudo haber sido por la cesión del 100 % del recaudo de la sobretasa de ACPM durante la mitad de 2020 y 2021<sup>14</sup>. En el gasto, si bien se registró una contracción en los gastos de capital frente a 2019, producto de la caída en los ingresos propios de estas entidades, principalmente de ICA y otros impuestos al consumo. En cuanto al Sistema General de Regalías, se registró una caída del recaudo de regalías del 33 % frente a 2019.

---

<sup>10</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. El Decreto, tiene 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.

<sup>11</sup> *Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.*

<sup>12</sup> *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.*

<sup>13</sup> *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.

<sup>14</sup> 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 50 % para los departamentos y el Distrito Capital y 50 % para Invias, será distribuida en un 100 % para los departamentos y el Distrito Capital (Decreto Legislativo 678 de 2020).

## 5. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El impacto de la caída de la demanda mundial, sumado al deterioro en los términos de intercambio y de los precios del petróleo, trajo serias consecuencias en el crecimiento y a su vez en el empleo, cuya pérdida anualizada, ascendió a 2,4 millones de ocupados, así como en la pobreza, la cual aumentó de 35,7 % en 2019 a 42,5 % en 2020, equivalente a 3,5 millones de personas. El mayor déficit, que pasó de 2,5 % del PIB en 2019 a 7,8 % del PIB en 2020 y el aumento en la deuda neta a 60,5 % del PIB, ha obligado a una mayor austeridad y efectividad en la asignación del gasto público.

La estrategia fiscal para los próximos años descansa sobre los pilares de la responsabilidad, la calidad y la transparencia en el cumplimiento de las metas de reactivación del empleo, reducción de la pobreza y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las proyecciones de crecimiento y empleo para los próximos años contienen los estímulos a la inversión privada, como el impulso de la inversión pública de la mano principalmente de los sectores de vivienda, infraestructura, educación, agricultura, entre otros.

Como se mencionó anteriormente, en 2020, la economía se contrajo en 6,8 %. 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 0,6 % según lo reportado por el DANE. En el segundo trimestre dicho impacto se profundizó, observándose una caída del 15,7 % y en el tercer trimestre comenzó la recuperación, con una moderación de la caída a 8,4 %. Finalmente, en el cuarto trimestre la contracción fue de 3,6 %. Por otro lado, el déficit en la cuenta corriente entre 2019 y 2020, sufrió un ajuste de USD 5,182 millones, equivalente al 1,1 % del PIB (en dólares), al pasar de un déficit de 4,5 % al 3,4 % del PIB entre 2019 y 2020. Ello es consistente con una caída en la inversión extranjera directa (IED) bruta de USD 6.214 millones y de USD 4.805 millones en términos netos.

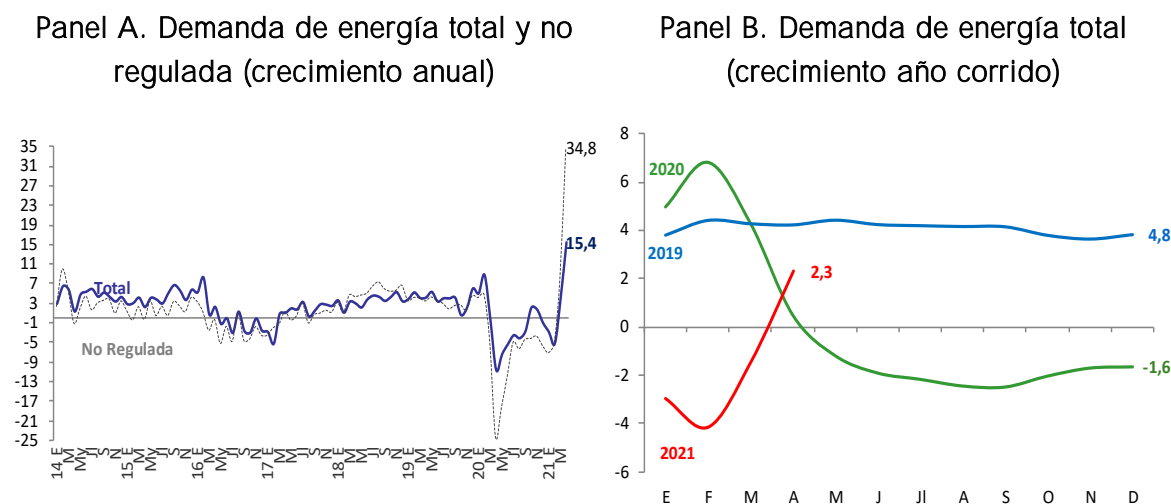
En 2021, el PIB del primer trimestre mostró una recuperación de 1,1 %, cuando el promedio de analistas esperaba una caída de 0,5 %. Por su parte, los flujos de IED bruta, de acuerdo con los datos de Balanza de Pagos, se ubicaron en USD 2.703 millones en el primer trimestre de 2021. Si bien estos flujos representan una reducción respecto a lo observado en el mismo trimestre de 2020 (USD 3.440 millones), muestran un aumento de USD 422 millones respecto a lo observado en el trimestre anterior, y completan dos trimestres consecutivos de crecimiento positivo.

Las exportaciones para el mes de abril presentaron un crecimiento de 56,3 % por cuenta del crecimiento de los bienes combustibles que tuvieron un crecimiento de 63,4 %, seguido por el grupo de los bienes manufactureros con uno de 58,1 % y los bienes



agropecuarios con otro de 36,7 %. En abril, la demanda de energía creció en 15,4 % frente al mismo mes de 2020. De esta forma, la demanda de energía ha crecido en 2,3 % en lo corrido del año y la no regulada en 5,5 % (Gráfico 1).

Gráfico 1. Variación de la demanda



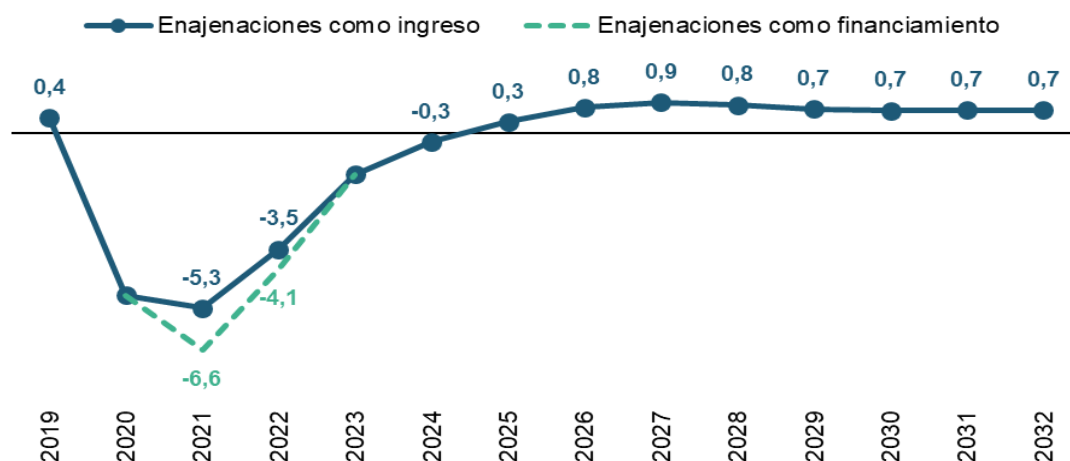
Fuente: XM, cálculos Dirección de Estudios Económicos, DNP (2021).

De acuerdo con el reporte del FMI *Perspectivas de la economía mundial* de abril, se prevé una expansión de 5,1 % para 2021 y de 3,6 % para 2022. Esta proyección refleja la consolidación de la recuperación que se inició en la segunda parte de 2020, gracias a las medias de desconfinamiento en la mayoría de las ciudades y al avance de los procesos de vacunación.

A pesar de las restricciones fiscales y el crecimiento de las obligaciones de deuda por cuenta de la atención de la emergencia sanitaria, las prioridades del Gobierno se concentran en la reactivación de la economía, en la ejecución del Programa de Compromiso por Colombia, en la recuperación del empleo y en atender a cerca de 3,5 millones de familias que por efectos de la pandemia cayeron en la pobreza. Todos estos compromisos serán atendidos y guiados por el principio de la responsabilidad fiscal, tomando en cuenta el voto de confianza que le entregó el CCRF y la respuesta positiva de los mercados financieros local e internacionales. La reciente pérdida del grado de inversión por parte de una de las calificadoras hace prioritario el compromiso de hacer creíble nuestras finanzas públicas, como pieza fundamental de la estabilidad macroeconómica del país (Gráfico 2).

Gráfico 2. Senda de balance primario del Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2021).

A pesar del recorte en la calificación por parte de la calificadora de *Standard and Poor's*, la cual implicó la pérdida del grado de inversión, luego de la retirada del proyecto de reforma tributaria, la perspectiva es estable. Si bien, técnicamente, Colombia mantiene el grado de inversión, de todas maneras, el voto de confianza de las calificadoras dependerá, en gran parte, de la consolidación de los avances en el crecimiento, de la continuidad de la presentación y de la aprobación del proyecto de consolidación social con sostenibilidad fiscal, el cual tiene como objetivo financiar las ayudas sociales y dejar las líneas para terminar dicha tarea en los años venideros.

La consolidación de la recuperación de los indicadores sociales, si bien, ocupará buena parte de la agenda del Gobierno en los próximos trimestres, también deberá contar con la contribución en materia tributaria de más ciudadanos para hacer viable el proyecto social. La consolidación de la reactivación de la economía es crítica para poder fortalecer la creación de empleo, principalmente de los grupos más golpeados durante la pandemia como fue el caso de las mujeres y los jóvenes.

De parte del Estado, será vital consolidar la modernización de DIAN para mejorar la gestión y la lucha contra la evasión. Así mismo, estos esfuerzos en el recaudo deberán ir acompañados de la mejora en la calidad del gasto público, estableciendo parámetros que ayuden a definir prioridades y costos reales de la contratación pública y mejoras en la asignación de subsidios, para que estos lleguen a quienes verdaderamente los necesitan.

En este sentido, si bien *Fitch* redujo la calificación, ésta aún se mantiene por encima del grado de inversión, mientras que *Standard and Poor's* redujo el grado de inversión pero mantuvo la perspectiva estable. Por su parte, *Moody's* no ha revisado su calificación para Colombia, con lo cual su calificación corresponde a grado de inversión (Gráfico 3).

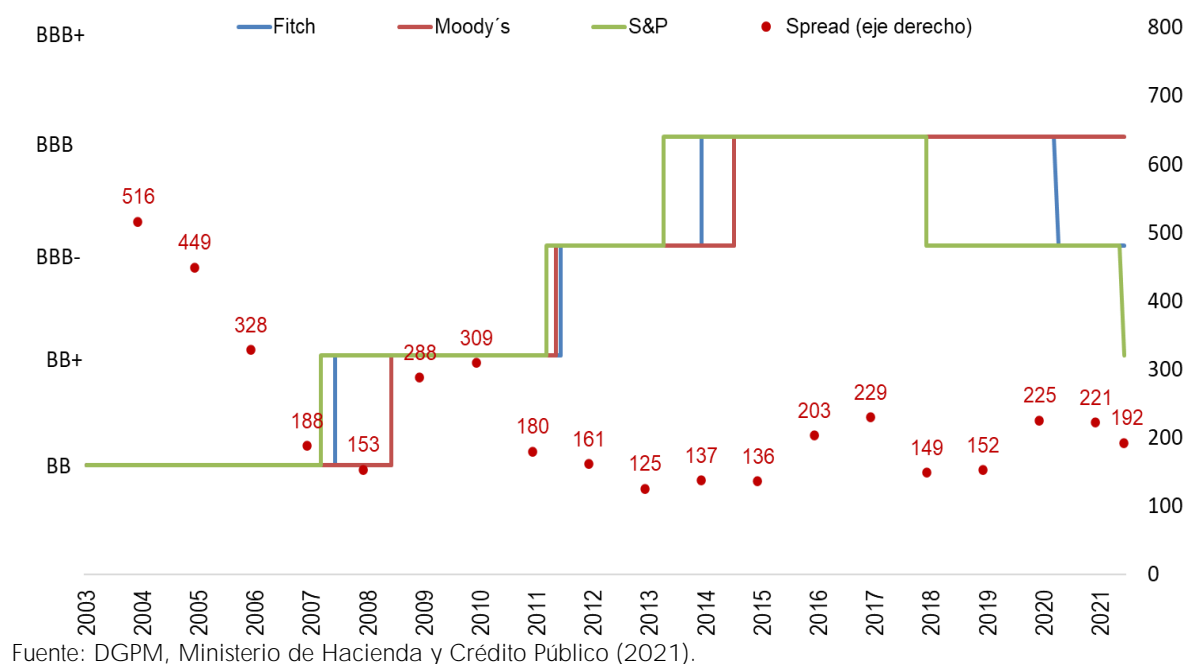
*Moody's*, al igual *Fitch Ratings*, aún no han efectuado una revisión de la calificación de la deuda colombiana, dado que esperan la implementación de reformas estructurales que estabilicen las cuentas fiscales y la recuperación de la economía. Estas calificadoras de riesgo mantienen la perspectiva negativa por el incremento de deuda y las tensiones sociales que vive Colombia. *Moody's* ha argumentado que, a pesar de que los niveles de deuda, se mantendrán ampliamente en línea con lo sucedido en otros países<sup>15</sup>. La calificadora también destacó el manejo prudente de parte de las autoridades económicas, al dar una respuesta oportuna a la emergencia sanitaria, la flexibilidad monetaria y del tipo de cambio, lo cual ha permitido mitigar el impacto de los choques externos tanto de los precios del petróleo como de la caída de la demanda mundial.

El Gráfico 3 muestra que desde 2003 la calificación de riesgo soberano presentó una mejora continua, pasando de BB a BBB entre 2002 y 2014. Esta calificación se mantuvo hasta 2018 en todas las calificadoras principales. En 2018 hubo una reducción por parte de *Standard and Poor's* 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 ha venido aumentando, y lo ha hecho aún más debido a la pérdida del grado de inversión por parte de *Standard and Poor's* y a que en general los *Spreads* para muchos países también se han elevado ante los mayores niveles de endeudamiento y a la incertidumbre que existe por cuenta de las protestas y el descontento social.

---

<sup>15</sup> La agencia calificadora de riesgo Moody's, mantuvo la perspectiva negativa para el sistema bancario en Colombia. Según esta firma, gracias al fortalecimiento de las amplias reservas para insolvencias, compensarán el impacto de la pandemia, aunque seguramente requerirán del aumento de éstas en 2021.

Gráfico 3. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera

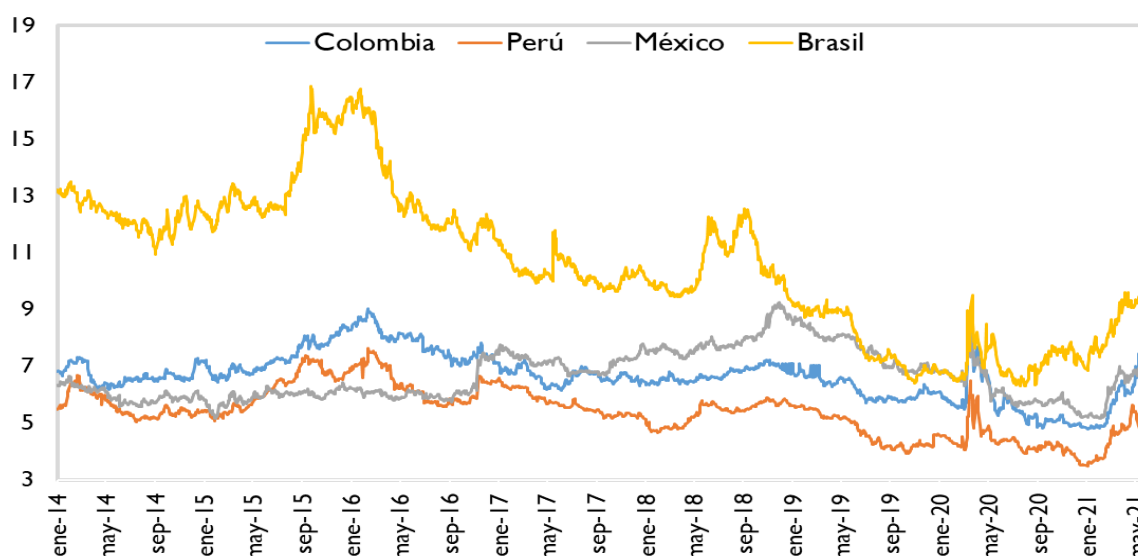


Es cierto que desde marzo los bonos de deuda colombiana han presentado una reducción en su precio en los mercados internacionales, lo cual que se agudizó luego del 15 de mayo del presente año, luego del recorte en la calificación por parte de *Standard and Poor's* (Gráfico 4). Sin embargo, las demandas de deuda de Colombia en el mercado interno de las últimas semanas sobrepasan en 2,5 veces los montos adjudicados en la deuda de mediano y largo plazo. En este sentido, a pesar de las dificultades, los agentes internacionales reconocen la voluntad, seriedad y responsabilidad de las autoridades colombianas en los compromisos de recuperación del crecimiento y manejo de las finanzas en los próximos años.

Tradicionalmente, Colombia ha contado con una alta reputación en el cumplimiento de sus obligaciones y si bien las entradas de IED en lo corrido del año han sido inferiores a las de 2020 y las tensiones sociales han creado un clima de preocupación, las perspectivas de crecimiento para 2021 son alentadoras, y se espera que la IED hacia el país siga recuperándose a lo largo del año. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) proyecta un crecimiento de 7,6 % y el FMI de 5,1 %. Al respecto, el Gobierno tiene un estimado de 6,0 %, por cuenta de una recuperación de la inversión y la productividad laboral.

Es indudable el impacto que han tenido la pandemia y los menores precios del petróleo en el mercado laboral y en los indicadores de pobreza a pesar de la recuperación iniciada en el segundo semestre de 2020. No obstante, la recuperación de los precios del petróleo a niveles equivalentes a la pre-pandemia, la recuperación de las exportaciones, las mayores ventas de vivienda y el comercio, así como la alta variación positiva de la producción industrial, hacen prever un crecimiento con mayor diversificación de la economía, la cual se beneficiará por los estímulos para impulsar la agroindustria y los servicios culturales otorgados por la Ley de crecimiento de la economía.

**Gráfico 4. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años**



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

### 5.1. Responsabilidad fiscal en un contexto internacional

En los últimos años, el crecimiento de América Latina ha sido inferior al crecimiento mundial. Por ejemplo, en 2019, la expansión de la región apenas fue de 0,2 % mientras que el crecimiento de las economías avanzadas fue de 1,6 % y el de la economía mundial fue de 2,8 %. En 2020, la contracción para América Latina fue de 7,0 %, en tanto que la economía mundial solo se contrajo en 3,3 %. En las economías avanzadas, la reducción fue de 4,7 %, en las economías emergentes de Asia de 1,0 % y en las de Europa del Este de 2,0 %. En 2020, México se contrajo en 8,2 %, Brasil 4,1 % y Colombia 6,8 %, siendo la región con menor impulso. Este año tampoco es la excepción. El crecimiento proyectado para la economía mundial es de 6,0 %, mientras que el de América Latina es de 4,6 %, siendo inferior al de las economías avanzadas donde se espera una expansión de 5,1 %. Para las economías emergentes se espera un crecimiento de 6,7 %, impulsado por las economías de

Asia, para las cuales se proyecta un crecimiento de 8,6 %. Es indudable que en los países de la región se requiere mejorar la productividad y dar continuidad a las reformas en el frente institucional y tributario. Además, la región también enfrenta grandes tensiones sociales y polarización política, lo cual aumenta la incertidumbre fiscal y macroeconómica, las cuales se suman a la alta volatilidad en los tipos de cambio y de los precios de las materias primas.

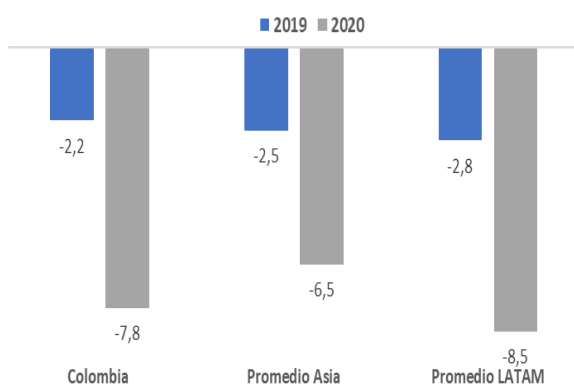
La lentitud del ajuste en muchos países, la llegada de la pandemia, el choque de oferta y la caída en los términos de intercambio, conllevaron a una contracción más severa. La vulnerabilidad en este contexto ha conllevado a un aumento en los niveles de deuda bruta del Gobierno General de 57,3 % del PIB en 2019 a 69,2 % del PIB en 2020 para América Latina, los cuales son superiores a los registrados en las economías de Asia donde pasaron del 43,0 % a 50,3 % del PIB, en los mismos años. En el caso de Colombia este aumento fue de 14,4 % del PIB, aumentando de 52,2 % a 66,7 % del PIB, en el mismo periodo de tiempo.

Estos cambios en los niveles de deuda son producto de los aumentos en el déficit del Gobierno General derivados de la caída en los ingresos y del aumento del gasto público para atender la emergencia sanitaria y para dar protección al ingreso de las familias y apoyos al sector empresarial, en aras de proteger el empleo. Los déficits en promedio aumentaron de 2,8 % del PIB en 2019 a 8,5 % del PIB en 2020 en América Latina; en Asia se elevaron en promedio desde 2,5 % a 6,5 % del PIB y en Colombia de 2,6 % a 7,0 % del PIB, en los mismos años (Gráfico 5).

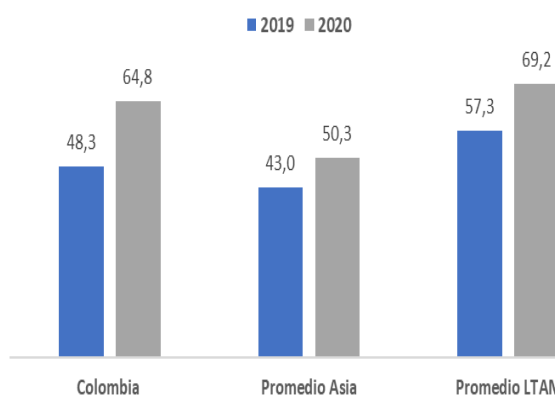
**Gráfico 5. Deuda pública Bruta y Déficit del Gobierno General en Latinoamérica y Asia<sup>(a)</sup>**

(Porcentaje del PIB)

**Panel A. Colombia exhibe un menor déficit del promedio de América latina**



**Panel B. Colombia exhibe un nivel de deuda bruta inferior al promedio de América latina**



Fuente: FMI y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

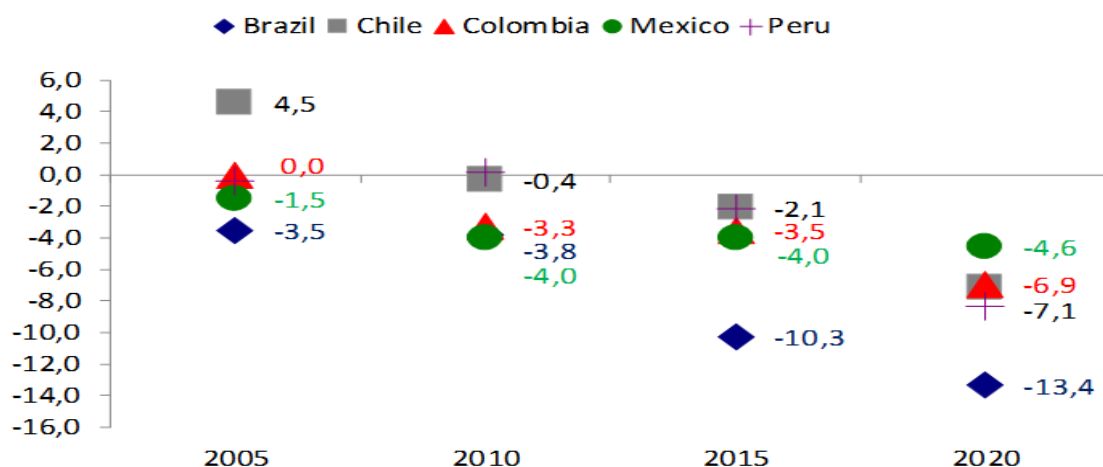
Notas: (a) Para el promedio de Asia se tuvo en cuenta información para países emergentes (Bangladesh, Bután, Brunéi, Camboya, China, Fiji, India, Indonesia, Malasia, Islas Marshall, Myanmar, Nauru, Nepal, Papua, Nueva Guinea, Filipinas, Samoa, Islas Salomón, Sri Lanka, Tailandia, Tonga, Timor Oriental y Vietnam) . Para el promedio de LATAM se tuvo en cuenta información para Argentina, Aruba, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Las mayores presiones fiscales, expresadas en mayores niveles de deuda y de déficit fiscal, muestran que la posición de Colombia ha estado por debajo del promedio de la región, siendo inferior a los niveles exhibidos por Brasil y México, pero superior a los de Chile y Perú, de manera consistente con los *spreads* de la deuda pública.

El déficit proyectado para 2020, según el FMI, indica que Colombia tiene un desbalance inferior al promedio de los países de América Latina desde antes de 2020, e incluso tal año (Gráfico 6)

**Gráfico 6. Balance fiscal del Gobierno General en Latinoamérica**

(Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (2021), a partir de información de *World Economic Outlook*.

Nota: <sup>(a)</sup> La información presentada para el año 2020 corresponde a proyecciones del FMI.

Los aumentos de la deuda han ido acompañados del mayor costo de la misma, limitando la inversión y debilitando las monedas por cuenta de los choques externos. El nuevo escenario plantea grandes desafíos, toda vez que las cadenas de valor exigen mayores niveles de calificación de la mano de obra y mayor conocimiento de las tecnologías de la información, por lo que a nivel interno se requieren políticas para integrar a las regiones más atrasadas y a los trabajadores menos calificados en áreas como los servicios o la agroindustria. De esta forma, en el mediano plazo se vislumbran serios desafíos en lo relacionado con fuentes de crecimiento y cambios institucionales que ayuden a estabilizar y

a reducir la deuda, dados los ya elevados niveles de la misma. Para ello es necesario un consenso para elevar los ingresos tributarios sin afectar la competitividad y la generación de empleo, así como adelantar las reformas para mejorar la cobertura de la protección a la vejez, el mayor acceso a la educación superior y tecnológica y la primera infancia.

En Colombia, los diferentes choques han conllevado a aumentos acumulados en los niveles de deuda, producto de la inercia en gran parte del gasto público y de la lenta recuperación de los ingresos. Primero fue el choque de precios del petróleo que elevó la deuda neta de 34,2 % del PIB en 2013 a 48,3 % en 2019; para luego elevarse desde este nivel hasta el 63,5 % en 2021, por efectos de la caída en la demanda mundial, los términos de intercambio y el mayor gasto público y un mayor costo de la deuda. Este aumento de la deuda se explica fundamentalmente por las contribuciones de los déficits primarios acumulados durante esos años, salvo en 2019 donde se observó un superávit primario de 0,4 % del PIB.

En general, esta es una situación a la cual han venido convergiendo los diferentes países de la región y que resulta en un acceso al financiamiento cada vez más restringido, que atrae menos inversión y menos crecimiento. Para crecer es necesario romper este “circulo vicioso”, con lo cual se requiere la construcción de consensos para avanzar en la consolidación de la sostenibilidad fiscal, como un primer paso para lograr mayor acceso a la financiación externa e interna, y con ello la elevación de las tasas de inversión, una mayor diversificación productiva para contar con una base más amplia de exportaciones competitivas.

## **6. DESEMPEÑO FISCAL Y CUMPLIMIENTO DE LA META FISCAL EN 2020**

Debido al impacto económico y social de la pandemia del COVID-19, los efectos que generó sobre las finanzas públicas y la respuesta de política requerida para contrarrestarla, el Gobierno nacional tomó la determinación de suspender la Regla Fiscal durante los años 2020 y 2021, establecido en el concepto favorable del Confis<sup>16</sup> y apoyado por unanimidad por el CCRF. La utilización de este mecanismo, contenido en el Artículo 11 de la Ley de la Regla Fiscal, Ley 1473 de 2011, se debió a la magnitud del choque asociado a la pandemia, la incertidumbre asociada a su evolución, a la respuesta de política requerida y al riesgo sobre la estabilidad macroeconómica que se habría podido generar de haberse limitado el margen de maniobra fiscal del Gobierno en estas circunstancias.

La suspensión de la regla fiscal ocurre dentro del marco jurídico contenido en la Ley 1473 de 2011. El impacto de esta coyuntura sobre los ingresos y gastos fiscales supera

---

<sup>16</sup> Consejo Superior de Política Fiscal.



aquel contemplado en los mecanismos de ajuste cíclico de la regla fiscal, generando la necesidad de flexibilizar las metas fiscales. Este choque ha requerido de un esfuerzo sin precedentes por parte del Gobierno para mitigar sus efectos sobre el sistema de salud, el tejido socioeconómico y la actividad productiva. En ese contexto, la política fiscal ha sido un instrumento esencial para moderar los efectos de la pandemia sobre el bienestar de la población, promover la recuperación económica en el corto plazo y garantizar la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

Dado lo anterior, en esta ocasión no se presenta el respectivo informe de cumplimiento de la Regla Fiscal, de que trata el Artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, al haberse suspendido su funcionamiento. En este sentido, el MFMP que se adjunta a esta comunicación, contiene una descripción de los resultados fiscales de la vigencia 2020, en particular en relación con la respuesta de política implementada para contrarrestar los efectos de la pandemia y los efectos de esta sobre el balance fiscal y la deuda pública.

De acuerdo con el compromiso del Gobierno nacional, fijado en el artículo 86 de la Ley 2063 de 2020<sup>17</sup>, se han venido presentando informes trimestrales al CCRF sobre la evolución de las finanzas públicas durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, junto con la estrategia fiscal de mediano plazo presentada en el MFMP 2021. Lo anterior, en aras de monitorear de forma transparente el estado de las finanzas públicas durante este periodo de suspensión.

## 6.1. Balance Fiscal del GNC 2020

Al cierre de 2020 se registró un déficit total del GNC de -7,8 % del PIB, consistente con un balance primario de -4,9 % del PIB como se muestra en la Tabla 3. Este resultado es producto del recaudo y la gestión de ingresos totales por un monto de 152.568 miles de millones de pesos (15,2 % del PIB), y un monto de gastos que ascendió a 233,5 billones de pesos, equivalentes al 23,3 % del PIB.

**Tabla 3. Balance Fiscal del GNC 2020**

	Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje PIB <sup>(a)</sup>
1	Ingresos Totales	152.568	15,2
1.1	Ingresos Corrientes	132.421	13,2
1.1.1	Ingresos tributarios	130.763	13,0
1.1.2	ingresos no tributarios	1.658	0,2
1.2	Fondos Especiales	1.414	0,1

<sup>17</sup> Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.

	Concepto	Miles de millones de pesos	Porcentaje PIB <sup>(a)</sup>
1.3	Ingresos de Capital	18.733	1,9
1.3.1	Excedentes Financieros	15.627	1,6
1.3.2	Otros	3.106	0,3
2	Gastos Totales	233.484	23,3
2.1	Intereses	26.598	2,7
2.2	Gasto Funcionamiento	184.443	18,4
2.3	Gasto en inversión	22.443	2,2
= (1) – (2)	Balance Total	-80.916	-8,1
3.1	Préstamo Neto	-94	-0,0
3.2	Gastos Causados	1.739	0,2
3.3	Deuda Flotante	-4.797	-0,5
	Balance Total	-77.763	-7,8
	Balance primario	-49.427	-4,9

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Nota <sup>(a)</sup> Como porcentaje del PIB nominal publicado por el DANE en febrero de 2021.

En 2020, el GNC obtuvo ingresos corrientes por 132,4 billones de pesos (13,2 % del PIB); de los cuales, 130,8 billones de pesos corresponden a ingresos tributarios y 1,7 billones de pesos a ingresos no tributarios. Asimismo, se recaudaron recursos derivados de Fondos Especiales por 1,4 billones de pesos y hubo ingresos de capital por 18,7 billones de pesos, de cuales 15,6 billones de pesos correspondieron a Excedentes Financieros (siendo los más importantes las utilidades del Banco de la República por cerca de 7 billones de pesos y 6,5 billones de pesos provenientes de utilidades de Ecopetrol).

Por su parte, los gastos totales ascendieron a 233,5 billones de pesos (23,3 % del PIB). De este monto, corresponden a pagos de intereses 26,6 billones de pesos (2,7% del PIB), a gastos de funcionamiento 184,4 billones de pesos (18,4 % del PIB) y a gastos de inversión 22,4 billones de pesos (2,2 % del PIB). Así mismo, se registró un préstamo neto por -94 mil millones de pesos; gastos causados por 1,7 billones de pesos y una deuda flotante por 4,8 billones de pesos (0,5 % del PIB).

De esta forma, el balance total, descontada la deuda flotante, los gastos causados y el préstamo neto, arroja un déficit total del GNC en 2020 de -77,8 billones de pesos, equivalente a 7,8 % del PIB. Este balance es consistente con un balance primario de 49,4 billones (4,9 % del PIB).

### 6.1.1. Perspectivas fiscales para 2021

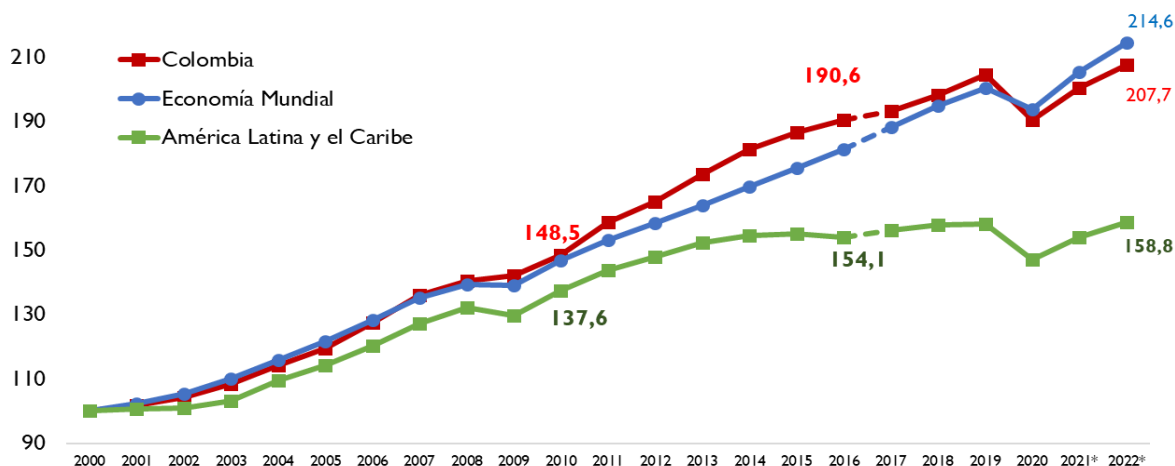
Para la vigencia de 2021, se proyecta un crecimiento de la economía de 6,0 %, impulsado por el crecimiento de la demanda interna (consumo e inversión pública y privada). En segundo lugar, las exportaciones aportarán positivamente al crecimiento, gracias a la recuperación de los precios del petróleo, que se encuentran a niveles similares a los que se tenían antes de la pandemia. La proyección comprende un crecimiento del consumo de 6,2 % y de la inversión total de 18,8 %. De esta forma, se consolida la recuperación iniciada en el segundo semestre de 2020, cuyo crecimiento en el primer trimestre fue de 1,1 %.

Teniendo en cuenta que, en 2021, la pandemia continúa, es necesario mantener los esfuerzos en materia de apoyo a los hogares más vulnerables a través del Programa de Ingreso Solidario, dado que más de 3,5 millones de personas cayeron en la pobreza y 2,8 millones se volvieron pobres extremos. Además, es importante continuar apoyando con recursos del FOME y PAEF, a las microempresas y pequeñas empresas para proteger el empleo. Finalmente, con el fin de lograr una normalidad completa en el segundo semestre del año, en 2021 se han fortalecido los esfuerzos en la compra de vacunas y en la aceleración del plan de vacunación.

El costo asociado a las protestas iniciadas el 28 de abril ha tenido un fuerte impacto, aunque transitorio, en la aceleración de la inflación y un costo diario que oscila entre 250 mil millones de pesos y 484 mil millones de pesos. No obstante, las cifras de exportaciones del mes de abril registran un crecimiento de 56,3 %, debido al crecimiento en las exportaciones tradicionales (58,3 %) y de las no tradicionales que presentaron un crecimiento de 54,6 %. Asimismo, el Indicador de Seguimiento a la Economía del mes de marzo, reportó un crecimiento de 11,8 % con respecto al mismo mes de 2020. Sin embargo, la economía aún se encuentra por debajo de su nivel potencial.

**Gráfico 7 . Desempeño de Colombia en el Contexto Global**

(Variación acumulada del PIB real / 2000 = 100)



Fuente: FMI (2021). Cálculos DNP – Dirección de Estudios Económicos.

En lo corrido de 2021, los ingresos tributarios se han recuperado por cuenta de los mayores precios del petróleo y de la reactivación de la economía. A pesar de las presiones de gasto anunciadas por cuenta de la atención a pandemia, muchas de las ayudas extendidas hasta 2022 permiten proyectar un déficit fiscal del GNC de -8,6 % del PIB, el cual es consistente con un nivel de endeudamiento de 63,5 % del PIB en términos netos para 2021. La suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias de 2020 y 2021 fue necesaria dada la magnitud del choque macroeconómico y debido a que el espacio fiscal otorgado por el ciclo económico no era suficiente para atender las necesidades de gasto que ello ha demandado.

De esta forma, el Gobierno tiene el compromiso de presentar en el MFMP para 2021, los lineamientos principales que guiarán el ajuste y sus etapas en los próximos años. Durante el periodo de suspensión, el Gobierno solicitó al Comité ejercer el papel de monitoreo de los agregados fiscales, el cual ha sido reglamentado por la Ley de Presupuesto General de la Nación, Ley 2063 de 2020, que rige en la actualidad.

El dinamismo que viene registrando la economía en los últimos meses hace prever que el crecimiento para 2021 será de 6,0 %, donde el principal dinamizador de la actividad económica es el sector de actividades y entrenamiento con un crecimiento de 17,5 %, seguido del comercio, los servicios de transporte y hotelería (12,0 %), construcción (11,1 %) e industria con (10,6 %). Otros sectores con un crecimiento menor son los de actividades financieras y actividades profesionales con 3,8 %, energía, gas y agua (2,7 %) y administración pública (3,0 %). Por su parte, el sector de agricultura, silvicultura y pesca crecería 1,8 % y el de minas y canteras no tendría mayor crecimiento (0,0 %) (Tabla 4).

**Tabla 4. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por sectores**

Sector	Variación anual (%)		Participación Contribución	
	2020	2021 <sup>(a)</sup>	(%)	(p.p.)
Agropecuario	2,6	1,8	7,7	0,1
Minería	-16,0	0,0	4,1	0,0
Industria manufacturera	-7,7	10,6	11,0	1,2
Suministro de electricidad, gas y agua	-2,6	2,7	3,6	0,1
Construcción	-25,8	11,1	5,0	0,6
Comercio, transporte y hoteles	-15,2	12,0	16,0	2,0
Información y comunicaciones	-2,6	2,2	2,9	0,1
Actividades financieras	2,1	3,8	4,9	0,2

Sector	Variación anual (%)		Participación	Contribución
	2020	2021 <sup>(a)</sup>	(%)	(p.p.)
Actividades inmobiliarias	1,9	1,7	9,6	0,2
Actividades profesionales	-4,3	3,8	7,1	0,3
Administración pública	0,7	3,0	16,5	0,5
Arte, entretenimiento y recreación	-11,5	17,5	2,4	0,4
Impuestos	-6,0	5,3	8,8	0,5
<b>PIB total</b>	<b>-6,8</b>	<b>6,0</b>	<b>100</b>	<b>6,0</b>

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

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

Por el lado de la demanda, el principal motor en 2021 será la demanda interna que tendrá un crecimiento de 8,2 %, donde para el consumo total se espera una expansión de 6,0 %, explicado por un aumento en el consumo privado de 6,2 % y el consumo público 5,0 %. La Formación Bruta de Capital por su parte, tendrá un crecimiento de 18,8 %, producto de la mayor inversión en edificaciones e inversión en maquinaria y equipo de transporte. En términos de demanda externa, se prevé un crecimiento en las ventas externas por 7,0 % y un aumento en las importaciones de 17,5 %. (Tabla 5)

**Tabla 5. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por conceptos**

Concepto	Crecimiento anual		Participación (%)	Contribución (p.p.)
	2020	2021 <sup>(a)</sup>		
PIB	-6,8	6,0	100,0	6,0
Consumo total	-3,9	6,0	87,6	5,2
Hogares	-5,6	6,2	69,9	4,3
Gobierno	3,7	5,0	17,7	0,9
Formación bruta de capital	-20,6	18,8	19,0	3,6
Demanda final interna	-7,2	8,2	106,5	8,7
Exportaciones	-18,3	7,0	13,5	0,9
Importaciones	-17,3	17,5	20,1	-3,5

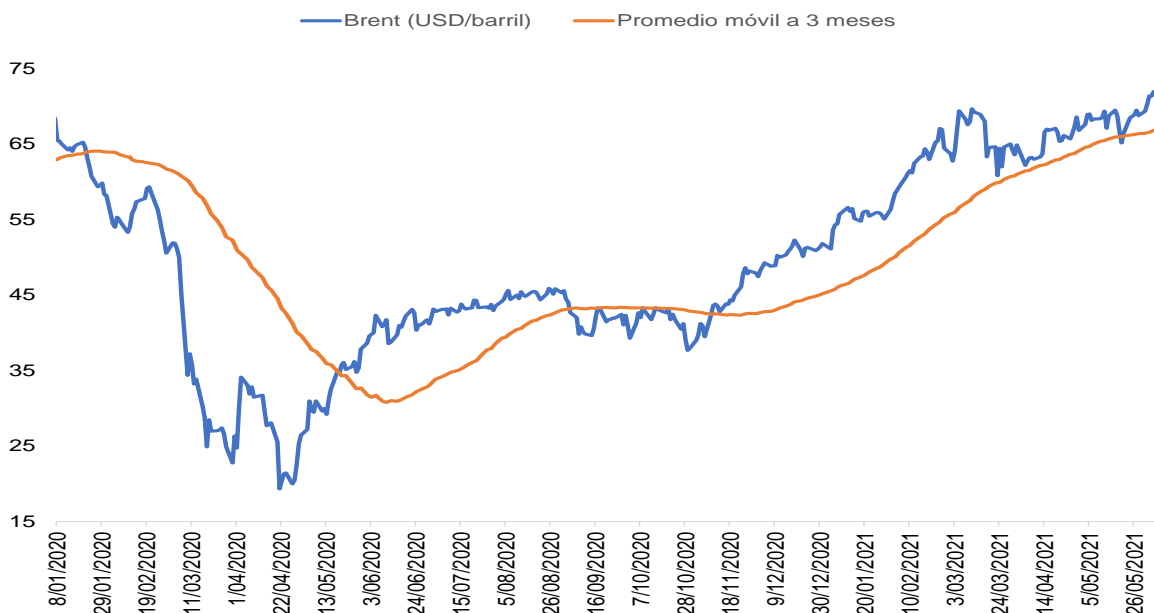
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2021).

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

Con respecto al comportamiento de los precios del petróleo, la proyección para 2021 es de USD 63,0 por barril (Gráfico 8). De acuerdo con el comportamiento observado en

2021, el precio promedio mínimo para el resto del año debe ser de USD 62,0<sup>18</sup> por barril, para que el supuesto del MFMP sea válido.

Gráfico 8. Precio del petróleo Brent (USD/barril) y promedio móvil Brent a 3 meses



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Es indudable que la institucionalidad fiscal y macroeconómica construida durante las últimas dos décadas, incluida la Regla Fiscal, ha permitido guiar la política fiscal durante los últimos diez años y ha facilitado el manejo macro-fiscal frente a los choques externos como el que se vivió entre 2014 – 2017, por cuenta de la caída en los precios del petróleo. No obstante, en esta ocasión, las circunstancias han dado lugar a que este mecanismo se suspenda en 2020 y 2021, con el compromiso por parte del Gobierno de mantener la disciplina fiscal, de alcanzar la estabilidad de la deuda y luego reducirla haciendo esfuerzos de ajuste en el gasto público, aumentos de manera permanente y temporal de los ingresos tributarios y un mejor manejo de los activos propiedad de la nación. Estos esfuerzos de ajuste fiscal conllevan la transición hacia la consolidación de la recuperación de la economía, el empleo y la reducción de la pobreza.

De esta forma, la reducción de la pobreza, la consolidación de las empresas y los esfuerzos por fortalecer el sistema de salud, así como la extensión del Programa de Ingreso Solidario y la atención a las víctimas, implican esfuerzos de todos para estabilizar la deuda bruta en el período 2021 – 2022, la cual aumentará de 66,8% a 68,6% del PIB; y luego

<sup>18</sup> Información con corte a 11 de junio de 2021.

con una nueva agenda de esfuerzos, reducirla para garantizar su sostenibilidad en el mediano plazo. Ello implica, diseñar una estrategia de ajuste, que estimule la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía, lo cual requiere elevar la eficiencia y la calidad del gasto público y el fortalecimiento del recaudo de los impuestos.

## **6.2. Estrategia de reactivación de la economía en 2021 y 2022**

El plan de reactivación económica diseñado e implementado por el Gobierno Nacional se puede resumir en dos grandes frentes: el plan Un Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia y los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Garantías para empresas de distintos sectores y tamaños.

Dentro del Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia, se encuentran contemplados proyectos de reactivación agrupados en cinco pilares:

1. Generación de Empleo: contempla 292 proyectos en total, enfocados en la generación de empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas a través de incentivos a proyectos culturales y artísticos, así como la aceleración de proyectos de infraestructura clasificados dentro de grandes ejes relacionados con la aceleración de vías terciarias del programa Concluir, el programa Vías para la Legalidad y la Reactivación Visión 2030, la modernización de aeropuertos, la habilitación de acceso a ciudades y la financiación de obras de integración regional. Además, se creó el PAEF el cual, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), busca apoyar y proteger el empleo formal a través de un subsidio directo al pago de la nómina de los trabajadores dependientes. Este programa se ha venido ejecutando desde mayo de 2020 y hasta marzo de 2021 acumuló una inversión de 6,8 billones de pesos. También se creó el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios (PAP), con cargo a los recursos del FOME, con el objetivo de subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020 y que al término de su duración se desembolsaron 287 mil millones de pesos.
2. Crecimiento limpio: contempla 32 proyectos enfocados en energías renovables, además del fortalecimiento en el acceso a la información ambiental. En particular, se destacan dos enfoques, por un lado, la promoción de fuentes de energía renovable en línea con el ODS<sup>19</sup> número 7 (i.e. energía asequible y no contaminante), y la restauración y protección del medio ambiente por medio de la siembra de árboles. Se espera la creación de 114 mil empleos bajo este pilar.

---

<sup>19</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: Energía asequible y no contaminante, Documento CONPES 3918.

3. Apoyo a los más pobres y vulnerables: contempla 142 proyectos enfocados en las transferencias monetarias, acceso a servicios públicos, vivienda digna, entre otros ítems. Cabe destacar el fortalecimiento del Programa Ingreso Solidario, que se seguirá entregando por lo menos hasta junio de 2021, y el programa Generación E, el cual garantiza educación terciaria para la población más vulnerable. Otra de las iniciativas bajo este pilar, es el compromiso en el mejoramiento de las condiciones de agua potable, alcantarillado y aseo, donde se han concretado más de 100 proyectos de inversión. Se espera la creación de 281 mil empleos bajo este pilar. En adición a lo anterior, se destacan las siguientes medidas para proteger el ingreso de la población más vulnerable: (i) los giros extraordinarios en programas sociales del Estado (i.e. Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), (ii) el programa de Compensación de IVA, (iii) apoyo a adultos mayores en lista de espera para el programa Colombia Mayor, (iv) programa de Protección al Cesante, (v) subsidios a servicios públicos domiciliarios, y (vi) la creación del Fondo Solidario para la Educación.
4. Campo y paz con legalidad: contempla 77 proyectos, donde una de las grandes apuestas es el mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales y municipios PDET<sup>20</sup>. Uno de los proyectos es el Fortalecimiento para el Desarrollo de Infraestructura Social y Hábitat para la Inclusión Social a Nivel Nacional. Adicionalmente, se espera la aceleración de programas ya existentes, como el de Catastro Multipropósito, con el ánimo de continuar con la modernización del sector rural. Bajo este pilar se espera la creación de 487 mil empleos.
5. Compromiso con la salud de los colombianos: contempla 7 proyectos que buscan fortalecer la atención en salud durante la emergencia sanitaria. Bajo estos proyectos se harán inversiones para prevenir y mitigar los contagios a través de la adquisición de pruebas rápidas y puesta en marcha de campañas de comunicación del riesgo asociado a la Covid-19.

En un segundo frente, el Decreto Legislativo 492 de 2020, dispuso el fortalecimiento patrimonial del FNG, con el fin de respaldar garantías focalizadas en sectores, productos o segmentos, para dar acceso al crédito a personas naturales y jurídicas, que se hayan visto afectadas por los efectos adversos de la pandemia del COVID-19. El valor de los créditos garantizados durante 2020 cerró en 19,7 billones de pesos, registrando un aumento de 31,3 % con respecto a 2019 (15 billones de pesos). En este mismo año, el 58,5 % de los desembolsos correspondieron al programa Unidos por Colombia. Durante 2020, el 89,5 %

---

<sup>20</sup> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.



del valor de los créditos garantizados se dirigieron a las micro, pequeñas y medianas empresas, estando a su vez concentrados en microempresas. Los créditos garantizados han llegado a los 32 departamentos del país, con fuerte presencia en Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca. El sector comercio ha sido el que más garantías públicas ha utilizado, seguido del sector de industria manufacturera. Los sectores más afectados también han utilizado las garantías públicas.

## **7. ESTRATEGIA FISCAL**

### **7.1. Estrategia fiscal del Sector Público No Financiero 2022-2032**

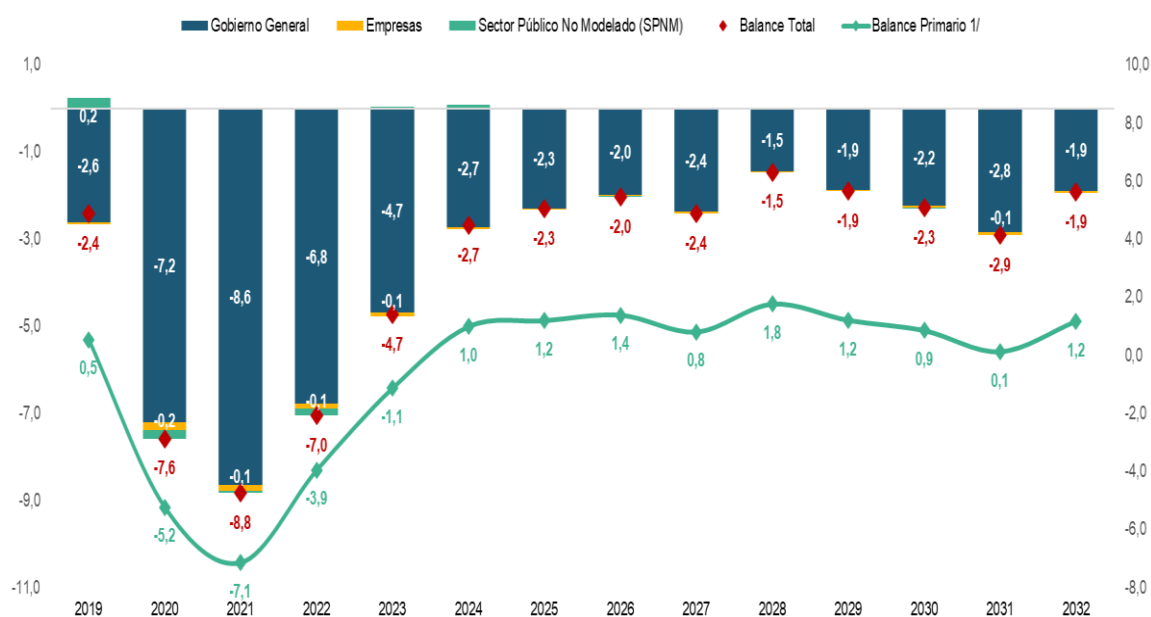
El Sector Público No Financiero (SPNF) abarca el Gobierno General, las empresas, y el sector público no modelado. El Gobierno General incluye el GNC, el nivel central de los Gobiernos territoriales y la Seguridad Social<sup>21</sup>.

Se proyecta que el resultado del SPNF registre déficit desde 2022 hasta el año 2032. No obstante, este déficit decrece desde 8,8 % del PIB en el año 2021, hasta 7,0 % del PIB en 2022, y posteriormente, continúa en esa senda hasta reducirse a 1,9 % del PIB en el año 2032. De esta forma, se identifica un proceso de ajuste en el GNC, mediante el fortalecimiento de los ingresos y la reducción de los gastos a lo largo del período, tal como se presenta en el Gráfico 9.

---

<sup>21</sup> Se excluye a partir de este documento el Sector Público Consolidado (SPC), donde se incluía además del SPNF, el SPF, que está conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín).

Gráfico 9. Balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF)  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Notas: (a) Las diferencias entre el balance del SPC y la sumatoria de los sectores presentados corresponde a los ajustes para el neteo de la transferencia de utilidades del Banco de la República al GNC y son registrados como ingresos de este, con el propósito de eliminar duplicidades.

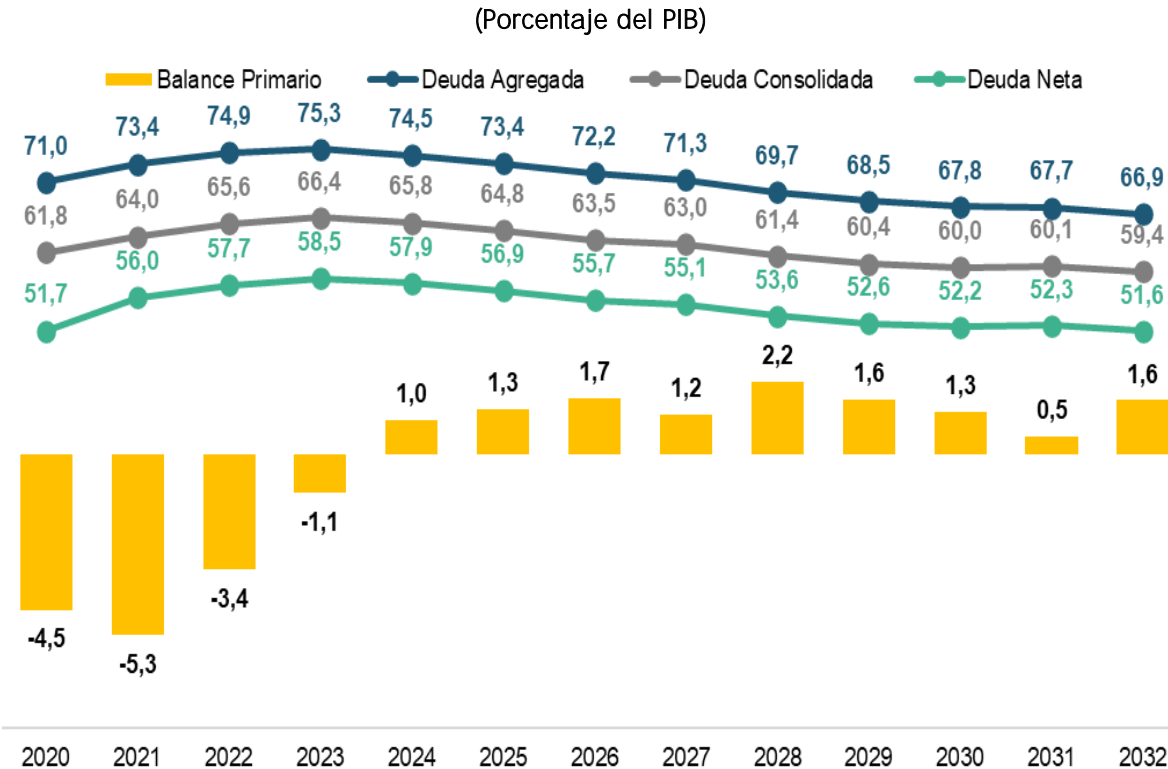
El balance primario y la deuda del SPNF también presentarían una importante mejora en el periodo proyectado. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, en el Gráfico 10, se presentan las estimaciones de balance primario del SPNF y los niveles de deuda consistentes con estos. En este sentido, la deuda en niveles agregados se reduciría desde 74,9 % del PIB hasta niveles de 66,9 % del PIB entre 2022 y 2032, mientras que para niveles consolidados y netos llegarían a 59,4 % y 51,6 % del PIB en 2032.

El balance primario del SPNF consistente con esta deuda, es de -3,4 % del PIB en 2022 y se convierte en un superávit en el año 2024, el cual es equivalente al 1 % del PIB. En el año 2026, se eleva a 1,7 % del PIB y luego se reduce a 1,2 % del PIB en 2027, coincidiendo con el último año de las administraciones territoriales. En 2028, el balance primario aumenta de nuevo a 2,2 % del PIB (primer año de mandatarios regionales) y luego termina en 1,6 % del PIB en el año 2032.

En 2022, a pesar de la reducción del déficit de 8,8 % a 7,0 % del PIB y de la mejora en el balance primario, se proyecta un aumento de la deuda consolidada desde 56,0 % a 57,7 % del PIB con respecto a 2021, por cuenta de la depreciación de la tasa de cambio,

el mayor costo de la deuda por cuenta de la retirada del grado de inversión por *Standard and Poor's* y la acumulación de deuda en los años 2020 y 2021. A partir del 2024, se estima que gracias a la consolidación del proceso de ajuste y de unas condiciones macroeconómicas más estables, los balances primarios tendrán superávit más elevados que, para el periodo 2025-2032, oscilan entre 0,5 % y 2,2 % del PIB. Estos factores en conjunto permitirían una reducción de la deuda consolidada hasta niveles del 59,4 % del PIB al final del periodo.

Gráfico 10. Deuda del Sector Público No Financiero 2019-2032



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).  
 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.

7.1.1. Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2020-2032

En línea con los compromisos adquiridos tras la suspensión transitoria de la regla fiscal durante 2020 y 2021, a partir de 2022 el GNC retornará al cálculo paramétrico del balance fiscal, que, de acuerdo con los supuestos macroeconómicos actuales acá expuestos, es equivalente a un déficit de 7,0 % del PIB en el próximo año (Gráfico 11), lo cual es consistente con un balance primario de -3,5 % del PIB. A partir de allí, el balance convergerá gradualmente hacia 2,7 % del PIB en el mediano plazo, generando nuevamente superávits

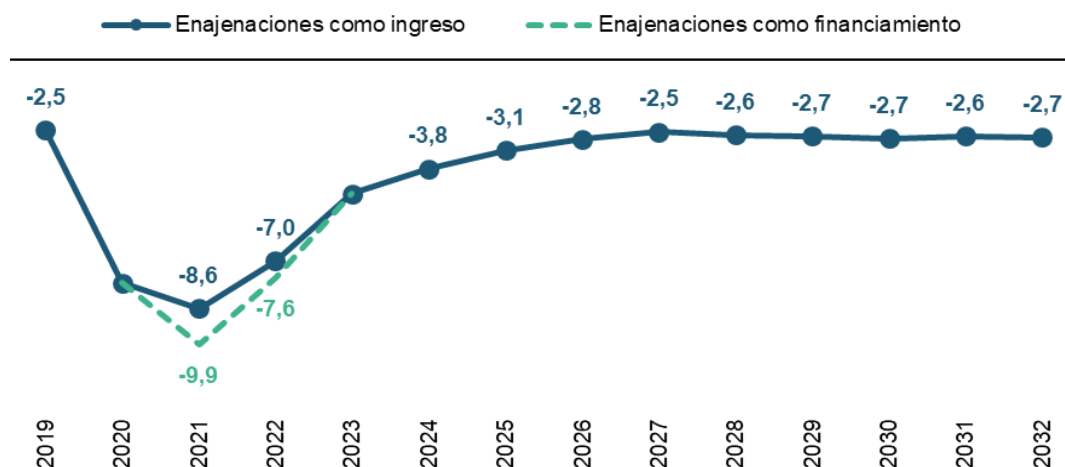
primarios, que oscilan entre 0,3 % y 0,9 % del PIB, que darán como resultado una deuda pública decreciente a lo largo del período. Lo anterior será posible en el marco de una recuperación de los ingresos tributarios y de un ajuste del gasto primario, que gradualmente permitirá estabilizar la inversión en los promedios históricos. De esta forma, el balance primario resultante permitirá una reducción de 4,0 p.p. en la deuda neta del GNC entre 2021 y 2032, ubicándola en 61,1 % del PIB al final de la década.

El Gobierno nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de reducción de déficit a partir de 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la intención de generar un incremento permanente del ingreso tributario, que, junto con una priorización y focalización de los gastos corrientes, permitan abrir gradualmente espacio para la inversión pública.

La intención del Gobierno en 2021 es la de tramitar en el Congreso de la República, una reforma de estabilidad social con responsabilidad, con el objetivo de aumentar los ingresos tributarios a partir de 2022 y continuar atendiendo a los hogares más pobres con la transferencia de Ingreso Solidario, programas de reactivación y de empleo, buscando una mejor focalización y efectividad del gasto social. De acuerdo con el análisis técnico, Colombia tiene un alto potencial para mejorar la estructura tributaria, aumentar la progresividad del sistema y elevar el nivel de ingresos, haciendo que quien gana más deba contribuir más con la financiación del Estado.

**Gráfico 11. Balance total del GNC, 2019-2032**

(Porcentaje del PIB)



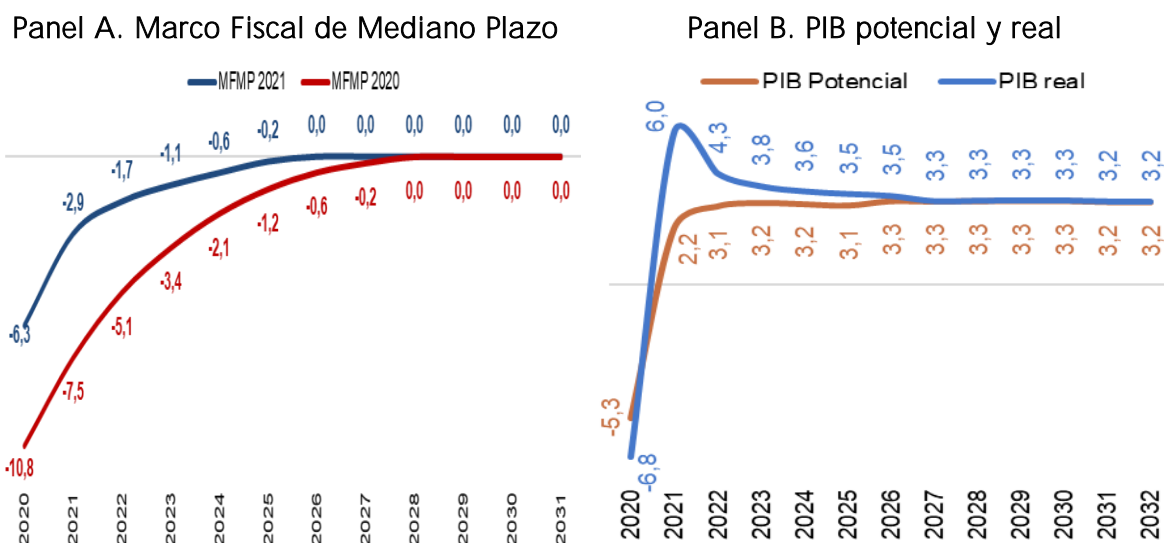
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Nota: (a) La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020

El balance proyectado parte de un crecimiento real de la economía de 6,0 % para 2021 y de 4,3 % para 2022, año en que la economía consolida la recuperación de su potencial de crecimiento, luego de superar tanto la pandemia, como la caída en los precios del petróleo. Posteriormente, el crecimiento de la economía se reduce sistemáticamente hasta el año 2023, cuando el crecimiento sea de 3,8 %, para seguir convergiendo hasta 3,2 % en el año 2032.

De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 12 y considerando que se estima que en 2020 la economía haya tenido una brecha del producto de -6,3 %, se tiene que, en 2021, la brecha se reduce a -2,9 % y en 2022 a -1,7 %. De esta forma, el crecimiento potencial da lugar a un cierre progresivo de esta brecha a partir de 2026, en la medida en la que el crecimiento observado es mayor al potencial.

Gráfico 12. 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 tanto de las exportaciones como de las importaciones en dólares para el mediano plazo, consistente con el crecimiento real esperado de la economía y con una apreciación en el año 2021 de 0,7 %. Posteriormente, se prevé una depreciación de 2,1 % en 2022, la cual se mantiene hasta el año 2032.

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 6, el precio para la referencia Brent se estima en USD 63,0 por barril en 2021 y 2022 y un aumento sistemático de ahí en adelante, hasta terminar en USD 76,32 en 2032. Para la producción de crudo, se fija una senda

decreciente para el mediano plazo. La estimación se basa en los supuestos de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y pasa de 777 kbpd en 2021 a 816 kbpd en 2022, para finalizar en 591 kbpd en 2032.

**Tabla 6. Principales supuestos de proyección**

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2020	-6,8	-5,3	-20,9	-18,6	43,25	34,45	782
2021	6,0	2,2	22,0	15,9	63,00	58,20	777
2022	4,3	3,1	9,0	5,8	63,00	55,92	816
2023	3,8	3,2	5,8	4,8	62,96	54,55	872
2024	3,6	3,2	4,8	4,5	63,40	54,85	867
2025	3,5	3,1	4,2	4,3	64,29	55,56	838
2026	3,5	3,3	6,6	4,2	66,26	57,32	861
2027	3,3	3,3	4,2	3,9	66,82	57,66	829
2028	3,3	3,3	3,2	3,9	69,04	59,64	740
2029	3,3	3,3	3,7	3,9	70,86	61,21	666
2030	3,3	3,3	4,9	3,9	72,69	62,79	624
2031	3,2	3,2	5,3	3,8	74,52	64,37	591
2032	3,2	3,2	6,4	3,8	76,32	65,93	591

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

A lo largo de la próxima década, el balance fiscal del GNC presentará un ajuste importante, que se evidenciará mayoritariamente durante el período 2021-2024. En efecto, tras la reducción estimada de 1,7 p.p. en el déficit fiscal del GNC en 2022 y de 2,3 p.p. entre 2022 y 2024, el balance fiscal es explicado principalmente por un aumento en los ingresos tributarios y una reducción sustancial del gasto público, el cual deberá consolidarse después del año 2024. La disminución en el déficit fiscal en los años subsiguientes es consistente con el acelerado crecimiento económico que se proyecta y el incremento pronosticado en el precio del petróleo.

Los ingresos totales del GNC tendrán un crecimiento estimado de 1,3 p.p. del PIB entre 2021 y 2027, jalonados principalmente por un aumento de 2,2 p.p. de los ingresos tributarios, que más que compensará la reducción de los recursos de capital debido a las menores utilidades del Banco de la República en el período 2021-2025. En particular, se

estima que el recaudo tributario se ubicará en 15,5 % del PIB al final de la década, acercándose de esta manera a estándares internacionales y al promedio de ingreso tributario de la región.

Para ello, el Gobierno nacional tiene estipulado radicar en el Congreso de la República una reforma de estabilidad social integral, la cual contiene, en una primera etapa, medidas para estabilizar la deuda y terminar de atender los gastos derivados de la pandemia. Por otro lado, la segunda etapa, se orientará principalmente a reducir la deuda a niveles sostenibles para garantizar la financiación a niveles sostenibles.

Finalmente, los recursos de capital a 2032 se reducirían en 0,6 p.p. frente a 2022, principalmente como resultado del efecto transitorio de las optimizaciones de recurso esperadas durante los años 2021 y 2022. Por último, la suma de ingresos no tributarios y de fondos especiales se mantendrán estables como proporción del PIB, representando en su conjunto un 0,2 % del PIB en el mediano plazo.

Tabla 7. Balance fiscal del GNC, 2019-2032<sup>(a)</sup>

(Porcentaje del PIB)

CONCEPTO <sup>(b)</sup>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Ingresos Totales	16,2	15,2	16,2	16,2	17,0	17,1	17,3	17,2	17,4	17,3	17,1	17,0	16,9	16,9
Tributarios	14,0	13,0	13,6	14,2	15,8	15,8	15,9	15,7	15,8	15,7	15,6	15,6	15,6	15,5
No Tributarios	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	1,9	1,9	2,3	1,7	1,0	1,0	1,2	1,2	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
<i>de los cuales,</i>														
Optimización de Activos	0,0	0,0	1,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gastos Totales	18,7	23,0	24,8	23,2	21,7	20,9	20,4	20,0	19,9	19,9	19,8	19,7	19,6	19,6
Intereses	2,9	2,8	3,3	3,5	3,4	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,3	3,4
Funcionamiento (c)	14,0	16,3	18,8	17,1	16,8	15,9	15,5	15,0	15,0	15,0	15,0	14,9	14,8	14,7
Inversión (c)	1,7	2,0	2,7	2,1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Préstamo Neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Total	-2,5	-7,8	-8,6	-7,0	-4,7	-3,8	-3,1	-2,8	-2,5	-2,6	-2,7	-2,7	-2,6	-2,7
Balance Primario	0,4	-4,9	-5,3	-3,5	-1,3	-0,3	0,3	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7

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

Notas: (a) Se supone préstamo neto igual a cero pesos a partir de 2020 (b) La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020. (c) Incluye pagos y deuda flotante.



### 7.1.2. Proyección de ingresos, gastos, déficit y deuda de mediano plazo

Se proyecta que los ingresos tributarios tengan una tendencia creciente entre 2021 y 2025, al aumentar de 13,6 % a 15,9 % del PIB, para posteriormente permanecer relativamente estables en niveles promedio de 15,5 % del PIB en 2032 (Gráfico 13). El crecimiento en el recaudo proyectado hasta 2025 se explica, principalmente, por los ingresos adicionales que se derivarán tanto de la implementación de las medidas contempladas en la Ley de Inversión Social en materia tributaria, como por la mayor gestión y fiscalización de la DIAN<sup>22</sup>. Lo anterior estará acompañado de un incremento en el recaudo petrolero, gracias a la senda de precios señalada en este documento. A partir de 2025, todos los componentes del recaudo tendrán un comportamiento relativamente estable.

Entre los años 2021 y 2023, los ingresos tributarios (incluyendo inerciales no petroleros, petroleros, modernización DIAN y Ley de Inversión Social) tendrán un comportamiento consistente con la dinámica esperada en el componente de cuotas de renta. En efecto, entre 2021 y 2025 se proyecta que el recaudo se aumente en 2,2 p.p. del PIB, debido a que: (i) el impuesto al patrimonio se mantiene, (ii) la tarifa del impuesto de renta para personas jurídicas se mantendrá en 33 %<sup>23</sup>, (iii) a partir de 2022, el descuento del impuesto de industria y comercio de la base de renta se mantiene en 50 %, tal como está en la actualidad y (iv) se adoptará una sobretasa en el impuesto de renta a las utilidades de las entidades del sector financiero. A partir de 2025, el recaudo presentará un comportamiento relativamente estable, con una leve tendencia a la baja hasta 2032, resultante de la aceleración del crecimiento económico, y una posterior reducción marginal, debido a que se prevé un crecimiento nominal de las importaciones inferior al PIB, lo que disminuiría el recaudo de impuestos externos. En particular, la proyección creciente de los ingresos tributarios hasta 2026 es consistente con el cierre de la brecha de producto, que incrementa el recaudo debido a que la elasticidad de recaudo a PIB es mayor a 1<sup>24</sup>.

Entre 2023 y 2032, los ingresos tributarios asociados a la extracción de crudo se ubicarán en promedio entre 0,6 % y 0,3 % del PIB, presentando una recuperación gradual, en línea con el incremento esperado del precio del petróleo. Posteriormente, se prevé que los tributos del sector petrolero descendan hasta 0,3 % del PIB en el periodo 2027-2032, en

---

<sup>22</sup> El plan de modernización de la entidad permitirá aumentos en el recaudo desde 0,3 % del PIB en 2021 a 0,8 % a partir de 2022 (aumento de 0,5 p.p.).

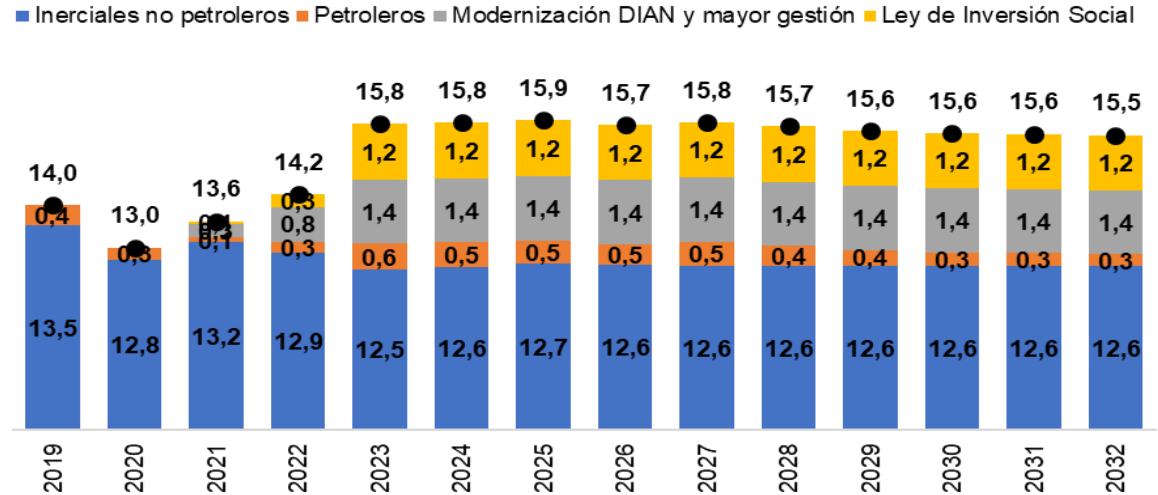
<sup>23</sup> Estas estimaciones reflejan el hecho de que la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas afecta el recaudo con un año de rezago, debido a la temporalidad de la presentación de la declaración del impuesto.

<sup>24</sup> En la proyección de ingresos tributarios se usa una elasticidad de 1,151, consistente con la usada para el cálculo del ciclo económico en el marco de la regla fiscal.

línea con el descenso en la producción, que se ubicaría en promedio en 673,5 kbpd<sup>25</sup> en dichos años, presentando una reducción de 22 % frente al promedio de producción esperado del periodo 2023-2032 (747,9 kbpd), lo cual no alcanza a ser compensado por el incremento del precio corriente promedio del Brent de 68,7 USD/Barril.

En 2022, se comenzaría a ver el efecto de la extensión de la factura electrónica en el incremento en el recaudo tributario y, con mayor gradualidad, del proceso de modernización de la DIAN, la cual fue aprobada por parte del CONPES en junio de 2020 en el marco del programa de modernización de la DIAN. Se espera que este proceso consiga gradualmente las ganancias de recaudo derivadas de estas políticas. Este efecto será marginalmente creciente hasta 2024, en la medida en la que estas políticas fortalecen progresivamente la capacidad de fiscalización de la DIAN, y se logran reducciones permanentes en la evasión. En 2023, este efecto alcanzaría su nivel máximo esperado, estabilizándose posteriormente. Como se observa en el Gráfico 13, las ganancias de recaudo derivadas de estas políticas ascienden a 0,3 % del PIB en 2021, 0,8 % en 2022 y 1,4 % a partir de 2023.

**Gráfico 13. Ingresos tributarios del GNC con el estatuto tributario actual**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Por su parte, los ingresos del GNC diferentes a los tributarios DIAN, se estabilizarán a partir de 2022, teniendo en cuenta que hasta 2025 se proyecta un aumento de los dividendos de Ecopetrol hasta 0,6 % del PIB, gracias al aumento en los precios del petróleo y a que la producción presentaría un descenso relativamente leve. Este aumento en los dividendos

<sup>25</sup> Miles de barriles por días. Fuente: UPME.

compensaría las pérdidas del Banco de la República para los años 2022 y 2023<sup>26</sup>. A partir del año 2026, como consecuencia de un descenso más fuerte en la producción petrolera, los dividendos de Ecopetrol bajan a 0,3 % del PIB hasta finalizar el año 2032. No obstante, esta caída sería compensada en gran parte por las utilidades del Banco de la República (Gráfico 14).

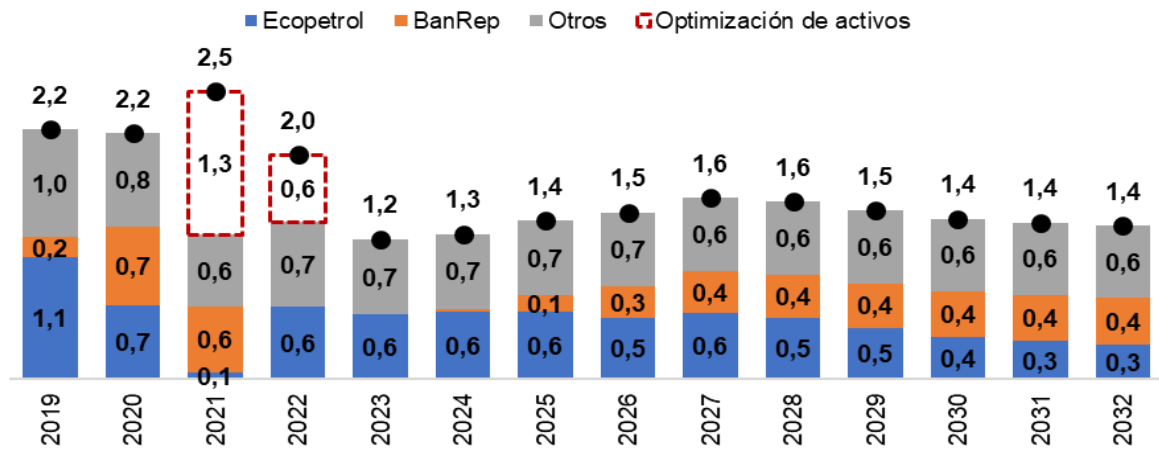
Por su parte, las utilidades del Banco de la República se ubicarían en 0,4 % del PIB en promedio en el periodo 2026 - 2032, evidenciando una recuperación gradual frente a los resultados esperados en el periodo 2024 - 2025 (0,1 p.p.). En efecto, se espera que en el mediano plazo las utilidades del banco central se ubiquen en su promedio histórico, como consecuencia de un impacto neto positivo en el rendimiento del portafolio de las reservas internacionales, derivado de un aumento gradual y moderado de las tasas de interés externas, tras experimentar dos años en que se espera que las utilidades del Banco de la República sean cercanas a 0. Antes de eso, y como resultado de los bajos rendimientos del portafolio RIN, el balance del Banco de la República reportaría un déficit en el periodo 2021 - 2022, que se traduciría en la ausencia de dichas utilidades giradas al GNC para el periodo 2022 - 2023. A partir de 2025, la transferencia de utilidades regresaría a terreno positivo y aumentaría gradualmente hasta estabilizarse en el 2027 en 0,4 % del PIB. Lo anterior se dará como resultado de un mejor panorama económico mundial, que se traducirá en un aumento gradual de las tasas de interés externas, lo cual impactará positivamente el portafolio RIN.

Así, la proyección de los ingresos del GNC, diferentes a los tributarios DIAN, presenta una relativa disminución a partir de 2022. Después de presentar una disminución de 2,0 % a 1,2 % del PIB en 2023, estos recursos comienzan a aumentar hasta 2027, y en 2028 equivalen a 1,6 % del PIB y luego descienden a 1,4 % del PIB al finalizar el año 2032.

---

<sup>26</sup> Estas pérdidas no serán compensadas por el GNC, es razón a que será financiadas con la reserva estatutaria del Banco de la República.

Gráfico 14. Ingresos del GNC diferentes a tributarios DIAN  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

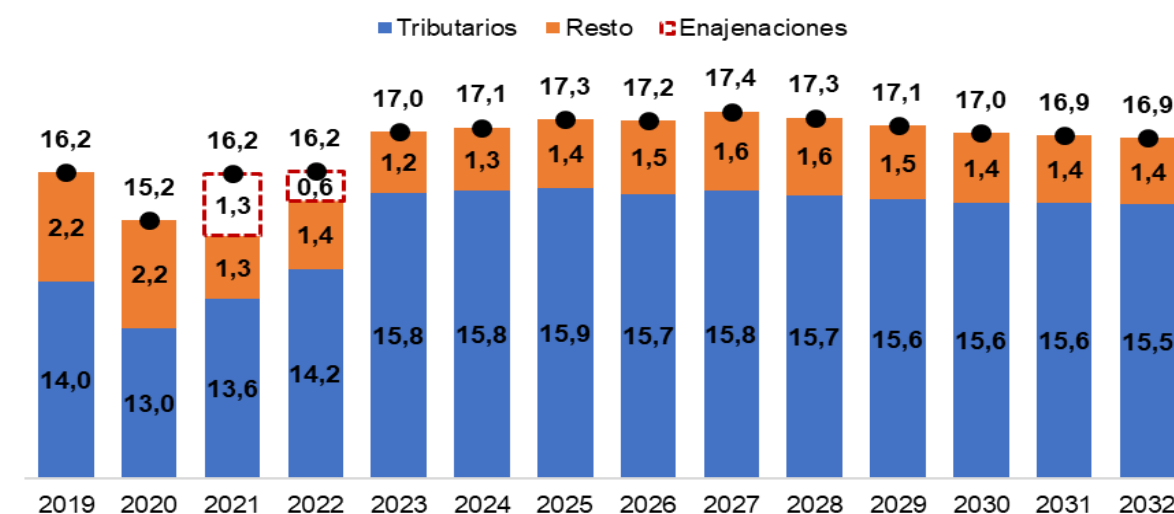
En ausencia de nuevos ajustes a los ingresos totales del GNC, los mismos se situarían en un promedio de 17,0 % del PIB, para el período 2022 - 2032 (Gráfico 15). Sin embargo en el escenario central, el Gobierno prevé un aumento permanente de estos recursos, como estrategia para consolidar el descenso de la deuda del GNC a niveles sostenibles. La política de ajuste del gasto primario prevista por el Gobierno busca complementarse con un incremento permanente en los ingresos tributarios, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la convergencia de la deuda a niveles prudenciales. Además de los beneficios en términos de ingreso, es importante resaltar que las medidas cuantificadas allí promoverían un sistema tributario más progresivo, simple y competitivo.

La puesta en marcha de acciones de política, dirigidas a contener las presiones de gasto del GNC, son fundamentales para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el nivel proyectado de ingresos fiscales. Lo anterior se deriva principalmente de la importancia que tienen estas políticas para lograr materializar la senda decreciente de gasto de funcionamiento. Para este fin se deben contemplar no solo decisiones que dependen por completo del Gobierno, sino también medidas legislativas que moderen las obligaciones en términos de gastos que asume el Gobierno nacional. De forma complementaria, se deben adoptar medidas orientadas a aumentar la eficiencia en el funcionamiento del Estado, de tal forma que se evalúe la estructura de las entidades que hacen parte de ella, para así reducir los gastos destinados a funcionamiento. Finalmente, se deben analizar con detenimiento las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en 2017, con el fin de determinar las medidas de política que se pueden adoptar para reducir las presiones de gasto que enfrenta el GNC.

Así mismo, el Gobierno fortalecerá los programas sociales, como el de Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, la gratuidad en la matrícula para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que estudien en las universidades públicas y el fortalecimiento de las transferencias para el programa de adulto mayor. Por otra parte, mantiene los compromisos para atender a las víctimas, con la primera infancia y con la educación y la salud.

La estrategia conjunta de ingresos y gastos contemplada en el escenario central del Gobierno tendría efectos positivos en la reducción de la desigualdad. No obstante, en ambos frentes existe un amplio espectro de alternativas posibles, que se espera sean discutidas detalladamente en el debate público.

**Gráfico 15. Ingresos totales del GNC**  
(Porcentaje del PIB)

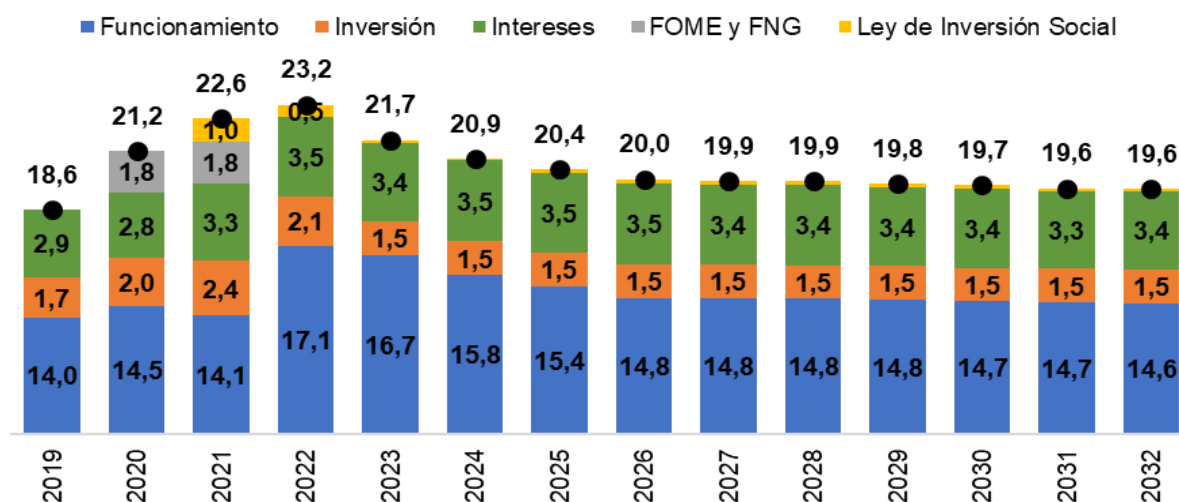


Fuente: Cálculos DGPM – MHCP

Por otra parte, se proyecta que el gasto total del GNC tenga una senda decreciente en el mediano plazo, reduciéndose desde 23,2 % del PIB en 2021 a 19,6 % en 2032. Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento y en intereses, los cuales se reducirán en desde 17,1 % a 14,6 % del PIB entre 2022 y 2032 (Gráfico 16). En contraste, si bien la inversión inicialmente en 2021 se elevó a 2,4% del PIB (en términos fiscales) por cuenta de los gastos para atender la pandemia, de la inversión en la reactivación de la economía y del fortalecimiento del sistema de salud, está se reduce en 2022 a 2,1 % del PIB. Si se contempla la transferencia para el gasto del Programa de Ingreso Solidario, esta aumentaría a 2,6 % del PIB. A partir de 2023, el gasto de inversión será de 1,5 % del PIB, y el logro de tasas de inversión pública más elevadas en el mediano plazo estará sujeto a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Gráfico 16. Gastos del GNC

(Porcentaje del PIB)



Nota: Incluye pagos y deuda flotante. Fuente: DGPM – MHCP.

La reducción de los gastos en funcionamiento se explica por la reducción transversal de todos sus componentes, principalmente las transferencias. Esta disminución se explica por las medidas anotadas anteriormente y que están contempladas en la Ley de Inversión Social, y también por el hecho de que el PIB nominal tendrá una tasa de crecimiento superior a los determinantes de la dinámica del gasto. Lo anterior refleja la relevancia de obtener un alto crecimiento económico para las finanzas públicas, ya que ello contribuye de manera importante en la disminución de las presiones de gasto.

Adicionalmente, en los primeros años de la siguiente década, desaparecerán las presiones de gasto cíclicas, derivadas de la recesión experimentada en 2020, lo que contribuirá a que disminuyan estas transferencias. Específicamente, el efecto rezagado del fuerte choque sobre el mercado laboral durante el 2020, que incrementa los recursos requeridos en el sistema de seguridad social en el 2021. La reducción en el gasto de funcionamiento entre 2021 y 2032 estará impulsada principalmente por las transferencias distintas a SGP como es el caso de los gastos de personal (-0,3 p.p.) y la adquisición de bienes y servicios (-0,2 p.p.).

Por su parte, la inversión reclasificada que se proyecta es resultado de las necesidades de estabilizar la deuda, de la disponibilidad de ingresos, de la atención de compromisos inflexibles en el funcionamiento, como son los gastos de SGP, pensiones, servicios personales, entre otros y las metas de déficit fiscal. En línea con lo anterior, la inversión tendrá un comportamiento decreciente entre 2021 y 2022, teniendo en cuenta que, en la presente

vigencia, el presupuesto de inversión se elevó en 1,2 % del PIB con el fin de impulsar la reactivación, pero para 2022, se reduce a 2,6 % del PIB, contemplando el Programa de Ingreso Solidario hasta el fin de dicha vigencia. Es importante resaltar, que la inversión ha sido más elevada cuando hubo ingresos extraordinarios por cuenta de la mejora en los términos de intercambio o por cuenta de nuevos hallazgos mineros y de hidrocarburos. Por esta razón, es indispensable mencionar que solo será posible alcanzar los niveles de inversión previstos para el mediano plazo, si se presentan aumentos en los ingresos fiscales en los próximos años.

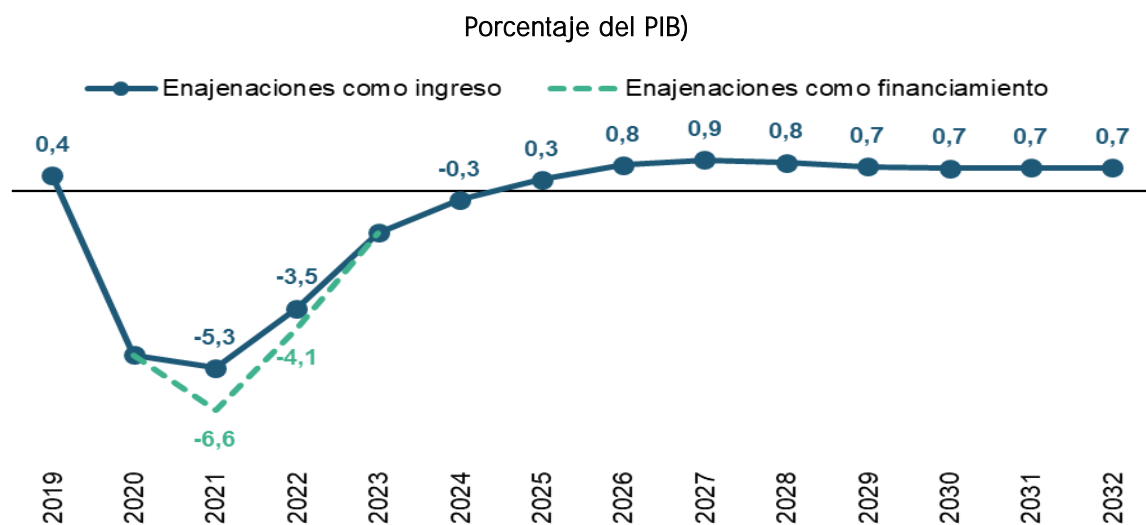
En el mediano plazo, el gasto en intereses será relativamente estable, entre 3,3 % y 3,5 % del PIB, por cuenta del mayor endeudamiento, a mayor costo, debido a la pérdida del grado de inversión por parte de Standard and Poor's. Sin embargo, una vez se comienzan a estabilizar las finanzas públicas, por el menor déficit fiscal y la consecución de superávits primarios, el pago de intereses tenderá a disminuir en el mediano plazo.

Las anteriores proyecciones de ingresos y gastos son consistentes con un balance primario superavitario de 0,3 % del PIB a partir de 2025 (Gráfico 17). Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues esto permitirá reducir el endeudamiento, de tal forma que a futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar frente a choques adversos. En particular, el superávit primario en GNC promedio estimado a partir de 2026, sería siempre superior a 0,7 % del PIB, y oscilará entre un 0,7 % y un 0,9 % del PIB a lo largo del período. Este balance primario es consistente con la reducción de la deuda del GNC a un nivel de 62,8 % del PIB en términos brutos en 2032.

Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, la deuda bruta del GNC se reducirá de 68,6 % del PIB en 2022 a 62,8 % en 2032 (Gráfico 18). A partir de 2023, el principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC es el crecimiento económico y en segundo lugar los superávits primarios, que se prevén superiores a 0,7 % del PIB a partir de 2026. En efecto, este esfuerzo desde las cuentas fiscales se complementará con un crecimiento económico real promedio de 3,5 %, y una senda estable de la tasa de cambio.

Debido al comportamiento estable proyectado en los activos financieros de la Nación, y de forma consistente con el comportamiento de la deuda bruta, la deuda neta disminuirá de 67,0 % del PIB en 2022 a 61,1 % en 2032.

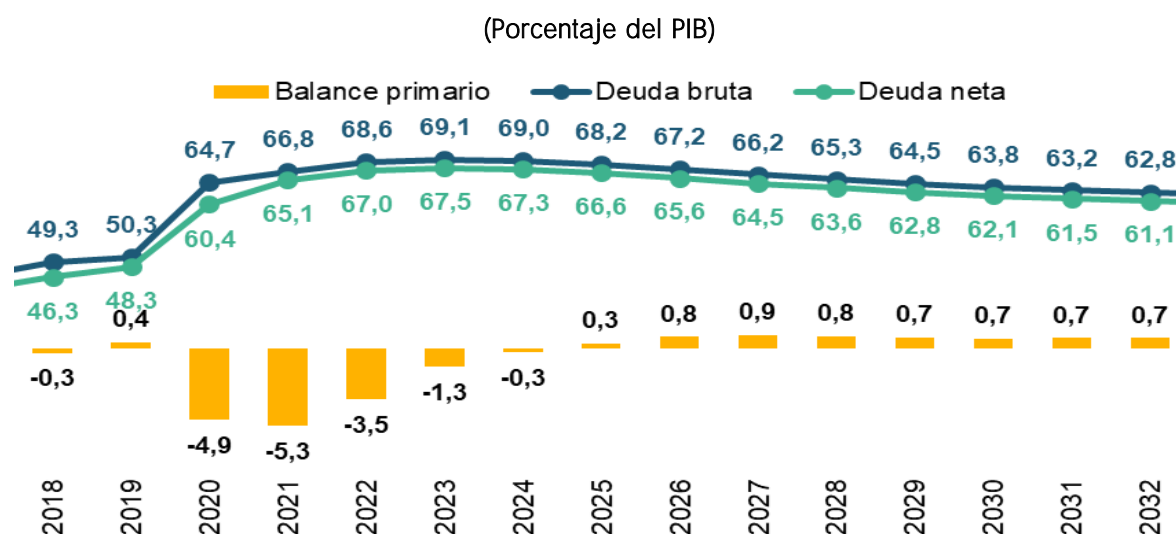
Gráfico 17. Balance primario del GNC 2018-2032



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), con información de los cálculos DGPM.

Nota: la estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

Gráfico 18. Proyección de deuda bruta y neta del GNC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), con información de los cálculos DGPM.

Nota: la estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

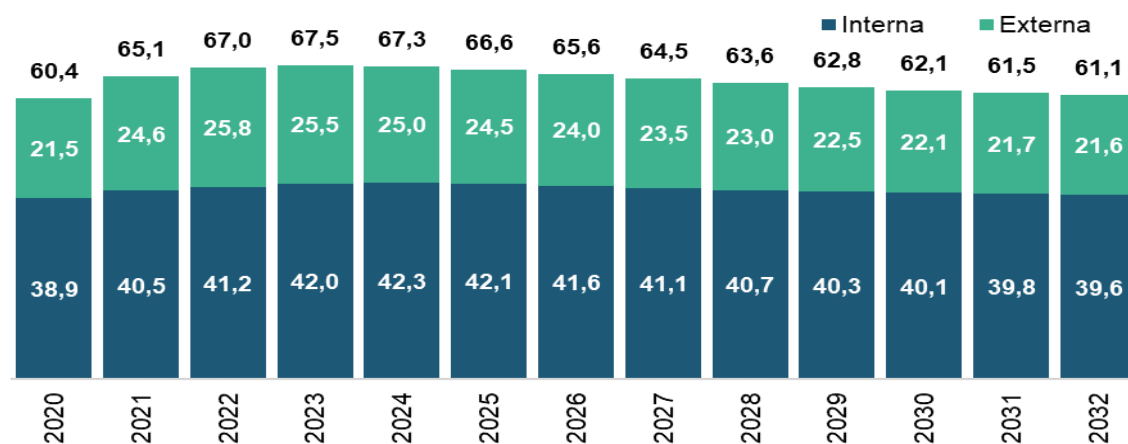
## 7.2. Sostenibilidad de la deuda pública: análisis de sensibilidad



La evolución de la senda de la deuda del GNC sintetiza el resultado del balance entre ingresos y gastos en el mediano plazo. La obtención del superávit primario por parte del GNC a partir de 2025, junto con el comportamiento proyectado de las distintas variables macroeconómicas, es lo que permite obtener una senda sostenida de reducción de la deuda pública en el mediano plazo, que asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas, tal como el Gobierno se compromete ante el Congreso de la República, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y la comunidad financiera internacional. De acuerdo con la senda del balance fiscal total y primario del GNC, la deuda bruta se reduce entre 2023 y 2032 de 69,1 % a 62,8 % del PIB. Este nivel de deuda en el año 2032 es un nivel elevado si se compara con los niveles de antes de la pandemia. Lo anterior, indica la necesidad de la construcción de una agenda fiscal para llevar la deuda a niveles sostenibles y comparables a los demás países que mantienen el grado de inversión. Ello, aumentará el nivel de la confianza inversionista en Colombia y nos permitirá continuar promoviendo e impulsando la inversión y el crecimiento de la economía. Al analizar la composición de la deuda neta por tipo de moneda, se observa que la deuda externa a cargo del GNC se reducirá a partir de 2022 de 25,8 % a 21,6 % del PIB en el 2032. De igual manera, la deuda interna se reducirá de 41,2 % del PIB en 2022 a 39,6 % del PIB en 2032.

**Gráfico 19. Composición de la deuda neta del GNC**

(Porcentaje del PIB)



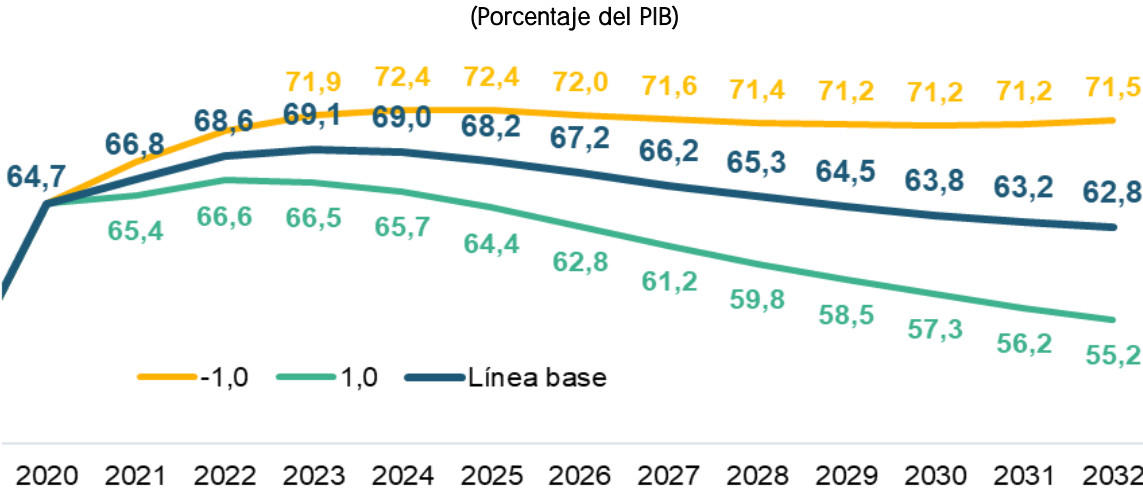
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se hace un cálculo del indicador bajo diversos supuestos de crecimiento del PIB, tomando como escenario central el descrito anteriormente y simulando el balance fiscal total consistente. El resultado se muestra en el Gráfico 19. Allí se presenta cuál sería la razón de deuda a PIB que se observaría si la economía registrara un crecimiento real un punto porcentual por encima o por debajo de lo

esperado en cada año. Con ello, por ejemplo, si el crecimiento se redujera de 4,3 % a 3,3 % en 2022, la deuda bruta aumentaría de 68,6 % a 70,7 % del PIB. Por el contrario, si el crecimiento de la economía en lugar de ser 4,3 %, se aumenta a 5,3 %, la deuda bruta se reducirá de 68,6 % a 66,6 % del PIB. Si hacemos la proyección a 2032, vemos que en el primer caso, la deuda pasaría de 62,8 % a 71,5 % del PIB, mientras que en el segundo se reduciría de 62,8 % a 55,2 % del PIB ().

En conclusión, si en todos los años que comprenden el período 2022–2032 se da el escenario en el cual el crecimiento del PIB sea de punto porcentual por debajo de lo proyectado en el escenario base, la senda completa de la deuda bruta se desplazaría hacia arriba y hacia afuera en aproximadamente cinco puntos porcentuales del PIB al finalizar el 2032. Si, por el contrario, el crecimiento fuera de un punto porcentual por encima del escenario base en toda la senda de 2020 a 2032 la deuda sería menor en cerca de 4,5 del PIB.

Gráfico 20. Sensibilidad de la deuda bruta del GNC al crecimiento de la economía



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

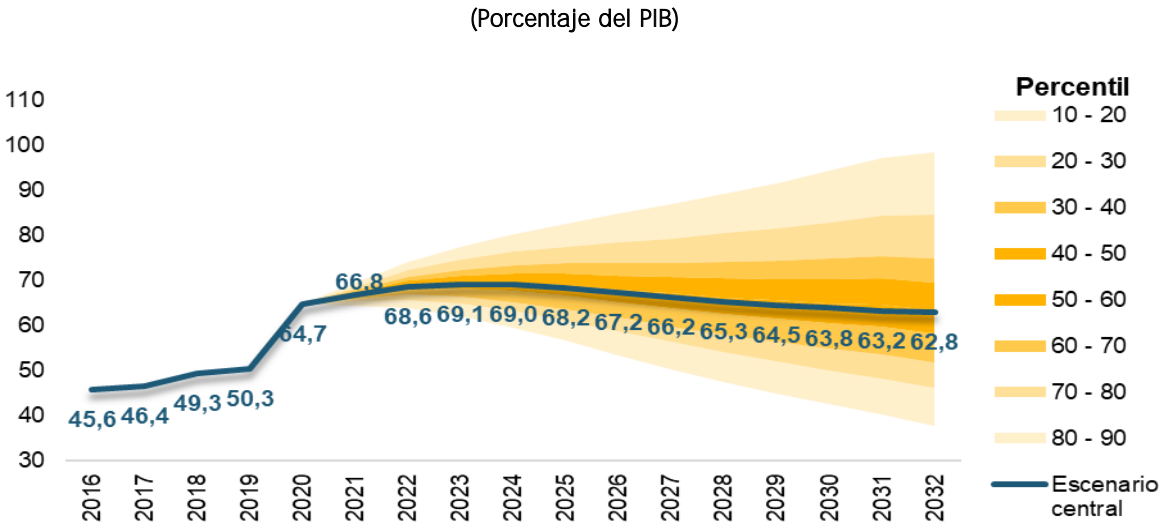
Nota: incluye cuentas por pagar, Cuenta Única el Tesoro (CUN) y la emisión de deuda para el pago de las obligaciones de deuda del sector salud y de sentencias y conciliaciones contra la Nación.

Por último, se presenta un ejercicio de proyección de deuda del GNC en el que concurren eventos aleatorios y simultáneos para cuatro agregados macroeconómicos. En efecto, como se muestra en el siguiente *fan chart*<sup>27</sup> de deuda, el escenario central muestra

<sup>27</sup> El fan chart es un gráfico de probabilidades de valores futuros distribuidos en rangos junto con una línea central que muestra el valor más probable de estos resultados (percentil 50). A medida que las predicciones se vuelven cada vez más inciertas, estos intervalos de pronóstico se dispersan.

una corrección del orden de 5,8 p.p. entre 2022 y 2032. Esta senda es la más probable si no se contemplan nuevos ingresos y esfuerzos de ajuste y dado el desempeño de la economía mundial. En este escenario, se estima que la trayectoria de la deuda bruta del GNC convergerá en línea con el escenario central señalado anteriormente. No obstante, las distintas interacciones entre las simulaciones realizadas para las sendas futuras del PIB, las tasas de interés, el balance primario y la tasa de cambio, podrían desviar la trayectoria de su escenario más probable (definido en este contexto), pero como lo muestra el gráfico, su probabilidad de impacto de la deuda disminuye entre más atípico sea el dato (Gráfico 21).

Gráfico 21. Fan chart de la deuda bruta del GNC



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

En general, la sostenibilidad de la deuda para el período del MFMP de 2022–2032 requerirá de la aprobación por parte del Congreso de la propuesta presentada por el Gobierno para estabilizar la deuda en los próximos años. Adicionalmente, para reducir la deuda y llevarla a niveles sostenibles se requiere de la construcción y presentación de una agenda fiscal en la cual se fortalezcan los ingresos tributarios, se mejore la calidad y la eficiencia del gasto público y se continúe con los esfuerzos de optimización en la explotación de los activos públicos. En ese sentido, el Gobierno procurará una senda de ajuste fiscal consistente con superávits primarios para lograr este objetivo.

## 8. LÍMITES ANUALES DE AUTORIZACIÓN PARA COMPROMETER VIGENCIAS FUTURAS PARA PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP)

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012<sup>28</sup>, el Confis, previo concepto favorable del Ministerio del Ramo, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), podrá autorizar la asunción de compromisos de vigencias futuras hasta por el tiempo de duración del proyecto. Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para proyectos de APP<sup>29</sup>.

En la misma línea, según el artículo 2.2.2.1.11.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>30</sup>, el CONPES, previo concepto del Confis, definirá los sectores a los que se podrán otorgar dichas autorizaciones y distribuirá la cuantía máxima anual entre cada uno de ellos.

Adicionalmente, el inciso 2 del artículo 14 de la Ley 86 de 1989<sup>31</sup>, modificado por el artículo 31 de la Ley 1753 de 2015<sup>32</sup>, establece que el Confis podrá autorizar vigencias futuras para la cofinanciación de sistemas de metro dentro del límite anual de autorizaciones que serán comprometidas, según lo establecido para esquemas de APP.

Cabe resaltar que los proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP: (i) no son operaciones de crédito; (ii) deberán ser presupuestados como gastos de inversión; (iii) constituyen un instrumento para aumentar la capacidad de inversión pública con la

---

<sup>28</sup> Por la cual se establece el régimen jurídico de las APP, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

<sup>29</sup> El Confis definirá un escenario de consistencia fiscal acorde con la naturaleza de cada proyecto y realizará la evaluación del aporte presupuestal y disposición de recursos públicos. Previamente se deberá contar con la no objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, propuestas por la entidad estatal competente. El aval fiscal que emita al Confis para la ejecución de un proyecto de asociación público-privada en el que el contrato no esté debidamente perfeccionado, no podrá ser objeto de reconsideración del Confis cuando se exceda el 10 % del valor inicialmente aprobado. Las vigencias futuras para amparar proyectos de APP de la nación no son operaciones de crédito público, se presupuestarán como gastos de inversión. Los recursos que se generen por la explotación de la infraestructura o la prestación de los servicios públicos en desarrollo de proyectos de APP, no se contabilizarán en el Presupuesto General de la Nación, durante la ejecución del contrato.

<sup>30</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.

<sup>31</sup> Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.

<sup>32</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un Nuevo País*.

participación del sector privado, y (iv) se espera que tengan un impacto importante en términos de crecimiento económico y productividad.

Teniendo en cuenta el nuevo escenario fiscal y macroeconómico, y lo mencionado anteriormente frente a los proyectos ejecutados bajo la modalidad de APP, se ha considerado mantener el límite anual del cupo, el cual mantiene los valores aprobados el año pasado, incluyendo un año adicional así: 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; 0,55 % del PIB para el período 2022-2028; 0,50 % del PIB para el período 2029-2033, y de 0,4 % del PIB en cada año para el período 2034-2052.

## 9. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar la meta de balance primario de -3,4 % del PIB del sector público no financiero para el año 2022, consistente con un nivel de deuda neta de activos financieros de 57,7 % del PIB.
2. Aprobar los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP (dentro del cual se incluyen las autorizaciones de vigencias futuras para cofinanciación de sistemas de metro), de acuerdo con la senda señalada en este documento de 0,35 % del PIB anual para el período 2017-2019; 0,55 % del PIB para el período 2022-2028; 0,50 % del PIB para el período 2029-2033, y de 0,4 % del PIB en cada año para el período 2034-2052.
3. Distribuir los cupos sectoriales según lo establecido en las metas del escenario fiscal definido en este documento. Hasta tanto se conozca la distribución sectorial y su impacto fiscal, el Consejo Superior de Política Fiscal suspende el estudio de nuevas solicitudes de autorización o modificación de vigencias futuras para proyectos de APP.

## BIBLIOGRAFÍA

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Cuentas Nacionales*. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2021). *Pobreza*. Bogotá.

FMI. (Abril de 2021). *Perspectivas de la Economía Mundial*.