

# Documento CONPES

---

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



4035

## MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2022-2025

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de julio 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 Palacios Martínez**

Ministro del Interior

**Marta Lucía Ramírez Blanco**

Ministra de Relaciones Exteriores

**José Manuel Restrepo Abondano**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Wilson Ruiz 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 Ruíz Gómez**

Ministro de Salud y Protección Social

**Ángel Custodio Cabrera Báez**

Ministro del Trabajo

**Diego Mesa Puyo**

Ministro 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 Escaf**

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Tybalt Malagón González**

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Karen Cecilia Abudinen Abuchaibe**

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**

Ministra de Transporte

**Angélica María Mayolo Obregón**

Ministra de Cultura

**Lina María Barrera Rueda**

Ministra del Deporte (E)

**Tito José Crissien Borrero**

Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Luis Alberto Rodríguez Ospino**

Director General del Departamento Nacional de Planeación

**Daniel Gómez Gaviria**

Subdirector General Sectorial

**Amparo García Montaña**

Subdirectora General Territorial

## Resumen ejecutivo

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

Con base en este marco normativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el MGMP para el periodo 2022-2025, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Este documento da cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011<sup>1</sup> que establece el MGMP y la Ley 819 de 2003<sup>2</sup>, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por la cual se establece un Marco Fiscal de Mediano Plazo para el manejo de las finanzas públicas nacionales, el Decreto 1068 de 2015<sup>3</sup> y el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>4</sup>, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, estableciendo que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

El presente documento está compuesto por nueve secciones principales, siendo la introducción la primera de ellas. La segunda presenta las consideraciones generales; la tercera, la evolución de la economía durante la pandemia; la cuarta, el impacto fiscal de la pandemia; la quinta, la economía colombiana en el contexto internacional y perspectivas para 2021; la sexta presenta el contexto macroeconómico y perspectivas económicas para 2021; la séptima, los supuestos macroeconómicos 2022-2025; la octava, el MGMP y la novena, recomendaciones para el CONPES.

**Clasificación:** W131.

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

---

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

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

<sup>4</sup> Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	7
2. ANTECEDENTES .....	9
3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO .....	11
4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19 .....	14
4.1. Impacto en las finanzas nacionales.....	14
4.2. Impacto en las finanzas territoriales .....	16
4.3. Medidas para enfrentar la pandemia.....	18
5. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL .....	19
5.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2022 - 2032 .....	24
6. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2021 .....	24
6.1. Estrategia de reactivación de la economía en 2021 y 2022 .....	29
7. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2022-2025 .....	31
7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2022-2032 .....	35
7.2. Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP .....	39
8. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2022-2025 .....	42
8.1.1. Recursos de inversión .....	44
9. RECOMENDACIONES.....	47
ANEXOS .....	48
Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2022-2025 .....	48

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cambio en los ingresos del GNC del 2020, comparación Plan Financiero vs. Escenario de cierre .....	15
Tabla 2. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por sectores .....	27
Tabla 3. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por conceptos .....	28
Tabla 4. Principales supuestos de proyección .....	32
Tabla 5. Balances fiscales para el periodo 2020-2032 .....	36
Tabla 6. Inversión por sectores 2022 .....	40
Tabla 7. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2022-2025 .....	44
Tabla 8. Techos de gasto sectorial 2022-2025 .....	45

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variación de la demanda de energía .....	20
Gráfico 2. Senda de balance primario del Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo .....	21
Gráfico 3. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera .....	23
Gráfico 4. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años .....	24
Gráfico 5. Desempeño de Colombia en el Contexto Global .....	26
Gráfico 6. Precio del petróleo Brent (USD/barril) y promedio móvil Brent a 3 meses .....	29
Gráfico 7. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo .....	32
Gráfico 8. Balance total y primario del GNC, 2019-2025 .....	34
Gráfico 9. Deuda del Sector Público No Financiero 2020-2032 .....	37
Gráfico 10. Balance fiscal del SPNF y Gobierno General 2019 - 2032 .....	38

## SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACPM	Aceite Combustible Para Motores
CCRF	Comité Consultivo para la Regla Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FBK	Formación Bruta de Capital
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
GNC	Gobierno nacional central
IED	Inversión Extranjera Directa
Kbpd	Mil barriles de petróleo por día
MFMP	Marco fiscal de mediano plazo
MGMP	Marco de gasto de mediano plazo
PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
SPC	Sector público consolidado
SPNF	Sector público no financiero

## 1. INTRODUCCIÓN

En este documento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2022-2025, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Dentro de los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de asociaciones público-privadas que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2021.

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

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011<sup>5</sup> y la Ley 819 de 2003<sup>6</sup> y el Decreto 1068 de 2015<sup>7</sup>, los cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año<sup>8</sup>.

Asimismo, este documento atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>9</sup> que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura y que debe ser consistente con el MFMP<sup>10</sup>.

Adicionalmente, se tiene en cuenta que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), en su la sesión del día 15 de junio de 2020, dio concepto favorable por unanimidad, para

---

<sup>5</sup> Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>8</sup> Artículo 1 de la Ley 819 de 2003 y Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.

<sup>9</sup> Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal.

<sup>10</sup> Artículo 4 de la Ley 1473 de 2011: coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, El Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

aprobar la suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias 2020 y 2021. Este concepto responde a la solicitud realizada por el Gobierno nacional, dada la necesidad de contar con mayor flexibilidad para afrontar la magnitud del choque macroeconómico que ha experimentado la economía nacional. Este choque, que se vive tanto en Colombia como a nivel internacional, ha tenido un fuerte impacto sobre las finanzas públicas nacionales, tanto en el recaudo tributario como en el gasto, por cuenta de las necesidades de recursos para atender directamente la pandemia y las acciones para proteger el impacto en el empleo, liquidez de las empresas y el ingreso de las familias vulnerables.

La Regla Fiscal define el espacio fiscal adicional sobre la base de los componentes tanto del petróleo como de la actividad económica, pero debido a la extraordinaria magnitud de los choques ocasionó que el espacio fiscal adicional permitido por los ciclos fuera insuficiente para atender las demandas enunciadas anteriormente. Esta situación motivó la aplicación de la cláusula de suspensión señalada en las *excepciones* contempladas en el artículo 11o de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011)<sup>11</sup>.

Finalmente, la decisión tomada por el CCRF se basó

(...) 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.

En opinión del CCRF,

(...) 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. Asimismo, considera que el incremento previsto en el nivel de endeudamiento va a requerir a mediano plazo un esfuerzo mayor de la sociedad en términos de generación de ingresos tributarios<sup>12</sup>.

El CCRF “ejercerá el papel de Comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal”<sup>13</sup>.

---

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

<sup>12</sup> Comité Consultivo de la Regla Fiscal. “Comunicado Oficial”, junio 15 de 2020, Bogotá, Colombia.

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



De acuerdo con lo señalado por el MFMP presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República para el período 2022-2032 el pasado 14 de junio, el Gobierno nacional mantiene el compromiso de continuar la reducción del déficit y de deuda pública. En cumplimiento de este objetivo, se ha propuesto en el MFMP una meta de déficit de -8,6 % del Producto Interno Bruto (PIB) para 2021, el cual se reduce a -7,0 % del PIB en 2022. Esta es la meta con la cual el Gobierno nacional central (GNC) formulará el PGN para la próxima vigencia, la cual a su vez es consistente con un déficit de -8,8 % del PIB en el sector público consolidado (SPC) para la vigencia de 2021 y de -7,0 % del PIB en el 2022.

De forma consistente con el comportamiento del déficit, la deuda neta de activos financieros del GNC pasará de 65,1 % a 67,0 % del PIB entre 2021 y 2022; la cual, de acuerdo con las proyecciones del MFMP 2022-2032, luego del ajuste fiscal en ingresos y gastos, deberá disminuir a 67,0 % del PIB en el año 2022 y a 61,1 % del PIB en el año 2032. Asimismo, estas metas serán consistentes con la reducción del balance primario del GNC de -4,9 % del PIB en 2022 a -3,5 % en 2022; y de este valor a 0,3 % del PIB en el año 2025 y a 0,7 % del PIB en 2032.

El presente documento está compuesto por nueve secciones principales, siendo la introducción la primera de ellas. En la segunda, se presentan los antecedentes y las consideraciones generales; la tercera, la evolución de la economía durante la pandemia; la cuarta, el impacto fiscal de la pandemia; la quinta, la economía colombiana en el contexto internacional y la estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2022 - 2032; la sexta presenta el contexto macroeconómico y perspectivas económicas para 2022; la séptima, los supuestos macroeconómicos 2022-2025; la octava, el Marco de Gasto de Mediano Plazo para 2022-2025, y la novena, recomendaciones para el CONPES.

## 2. ANTECEDENTES

Desde su concepción<sup>14</sup>, el MGMP se ha definido como una estrategia para definir una programación presupuestal anual, con metas medibles, la cual estará enmarcada por un ejercicio fiscal de mediano plazo, el cual cumple con las metas fiscales del MFMP 2022-2032, las metas de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y la programación macroeconómica de mediano plazo.

---

<sup>14</sup> Decreto 4730 de 2005. Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005<sup>15</sup>. Desde entonces, la programación del presupuesto cuenta con escenarios más predecibles, con metas alcanzables por los sectores, con criterios de mejor focalización, con mayor participación privada efectiva y en general con reglas que promueven la disciplina fiscal en la asignación de los recursos públicos. Esta estrategia hace explícitos los efectos y restricciones fiscales de la toma de decisiones del gasto público por parte de las diferentes instancias del Estado.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política. De acuerdo con esta secuencia, antes del 15 de junio se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el MGMP con las propuestas de gasto y el proyecto de ley de PGN para la vigencia siguiente, que en este caso corresponde a la vigencia 2022.

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política y dispuso que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la expedición de la Ley 1473 de 2011, que dispuso la adopción de una regla fiscal para el GNC, la cual confirió explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, ordenando su revisión con una periodicidad anual<sup>16</sup>. Asimismo, se dispuso que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con las metas de la regla fiscal contenida en el MFMP de cada año. A pesar de que el CCRF aprobó por unanimidad la suspensión de la regla fiscal para las vigencias de 2020 y 2021, en el MFMP, el Gobierno se comprometió a reducir el déficit para hacer sostenible la deuda en el mediano plazo mediante ajustes en el gasto y en los ingresos, pero sobre la base de impulsar la reactivación de la economía y la atención de la política social. De esta forma, el Gobierno nacional se obliga a ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la Regla Fiscal a partir del año 2022.

Asimismo, también es compromiso del Gobierno la revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijando los niveles de gasto consistentes con los ingresos en línea con la reactivación de la economía y la atención de la población vulnerable mediante programas de gasto social, como Ingreso Solidario, Compensación del IVA, Familias en Acción y transferencias para atender a los adultos mayores. En este orden de ideas, se estipuló que el CCRF ejercerá el papel de Comité independiente para el monitoreo de las

---

<sup>15</sup> Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. Compilado en el Decreto único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015.

<sup>16</sup> Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal, y que, para su materialización, en la jurisprudencia del Estado, el Gobierno propondrá al Congreso de la República un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación en el cual se le otorgue esta facultad al CCRF<sup>17</sup>.

De acuerdo con los compromisos y metas establecidas en el MFMP para el período 2022-2032, se definió la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN, con lo cual se tiene el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial señalados en el MGMP. Esta definición, conjuntamente con las necesidades de impulso a la reactivación y la continuación de la política social adoptada desde el inicio de la pandemia, y el contexto macroeconómico determinarán para los próximos cuatro años una programación estratégica de los recursos, de metas de gasto y el seguimiento de estas, con lo cual se hace un llamado a las entidades para que prioricen sus necesidades de gasto, para que diseñen y evalúen bien sus decisiones de inversión, siguiendo estándares de eficiencia y calidad del mismo.

### 3. RESTRICCIONES FISCALES DE MEDIANO PLAZO

Además de la institucionalidad señalada anteriormente para definir la estrategia fiscal y presupuestal en el mediano plazo, el diseño de la estrategia fiscal, macro y presupuestal contiene los efectos macroeconómicos y fiscales del COVID-19 para esta vigencia. Si bien el contexto macroeconómico invita a la adopción de una estrategia responsable en la asunción de los compromisos de gasto, así como de una adecuada coordinación de los instrumentos de política para lograr las metas sociales, de reactivación de la economía y de inversión; serán vitales en el logro de este propósito las intervenciones del Gobierno y las acciones que en esta dirección desarrollen los gobiernos locales y departamentales.

Es indudable que el contexto actual es bastante particular debido a la magnitud del choque macroeconómico teniendo en cuenta aspectos como la suspensión de la Regla Fiscal para los años 2020-2021, el impacto que ha tenido sobre las finanzas nacionales y territoriales, las necesidades de inversión para impulsar la reactivación y empleo, los compromisos del Gobierno para atender las demandas sociales como son la extensión de los programas de Ingreso Solidario, Programa de Atención al Empleo Formal –(PAEF), compensación del IVA a las familias más pobres, y exige el compromiso de los diferentes gestores de la administración mayor responsabilidad y disciplina en la ejecución de los recursos públicos.

---

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

Si bien el cálculo del espacio fiscal tiene en cuenta componentes cíclicos como el ciclo petrolero y de actividad económica, la extraordinaria magnitud de los choques hizo que el espacio fiscal permitido por los ciclos fuera insuficiente para atender las distintas demandas sociales y de reactivación, lo cual motivó la aplicación de la cláusula de suspensión señalada en las *excepciones* contempladas en el artículo 11o de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011)<sup>18</sup>.

En esta misma línea, el Informe Perspectivas de la economía mundial publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril, sostiene que 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.

La economía mundial se contrajo en 3,3 % en 2020. 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 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, pudo haber sido tres veces más aguda de no haber sido por las medidas de mitigación del contagio que se adoptaron, y por las políticas de apoyo por parte de los gobiernos tanto a las familias 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 [DANE], 2021).

---

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

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 se contrajo 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 disminuyeron 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 puestos de trabajo<sup>19</sup>. Con ello, la tasa de desempleo se elevó de 10,5 % en 2019 a 15,9 % en 2020. Esta pérdida de empleos implicó 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 (DANE, 2021).

Durante el comienzo de 2021 la gran mayoría de economías experimentaron repuntes. Según el informe del FMI de abril sobre Perspectivas de la economía mundial, se espera una expansión de 6,0 % para 2021 y de 4,4 % en 2022 (FMI, 2021). Esta proyección refleja la mejora que vienen experimentando las economías desde la segunda parte del año 2020 que 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 %, Colombia 1,1 %, Chile un crecimiento de 0,3 % y Perú 3,8%, siendo la economía con mayor expansión.

Para el año 2021 se espera que la economía tenga una expansión entre el 6 % y el 7 % de la mano de la recuperación de los socios comerciales, de la consolidación de los actuales precios del petróleo y de la aprobación de la ley de Inversión Social por parte del Congreso, la cual permitirá la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo y despejar buena parte de la incertidumbre ante los mercados financieros. Para el año 2022, se espera

---

<sup>19</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.

un crecimiento de 4,3%, que permitirá recuperar los niveles de crecimiento potencial del PIB existentes antes de la pandemia, al igual que la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

## 4. IMPACTO FISCAL DEL COVID-19

### 4.1. Impacto en las finanzas nacionales

Como se expone en la Tabla 1, 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, 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 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 renta e IVA al reducir sus bases gravables. En la misma línea, el recaudo de los otros impuestos también registró 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>20</sup> generó una revisión a la baja, entre otros, de

---

<sup>20</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.

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 (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 estos últimos.

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.

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

(Miles de millones de pesos)

Concepto	2019	2020		
	Cierre	PF – 2020 (1)	Cierre (2)	Diferencia (2-1)
Ingreso Total	171.861	185.113	152.568	-32.545
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 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>21</sup> mediante el cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con el fin de atender

<sup>21</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.

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 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 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 5,6 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; y (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>22</sup>, les 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>23</sup> se vería afectada 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>24</sup> y 678<sup>25</sup> de 2020. La caída de los ingresos tributarios se moderó gracias a la cesión del 100 % del recaudo de la sobretasa de ACPM durante la mitad de 2020 y 2021<sup>26</sup>. En el gasto, si bien se registró una contracción

---

<sup>22</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>23</sup> Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

<sup>24</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>25</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>26</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

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 34 % frente a 2019, al pasar de 8,95 billones de pesos a 5,91 billones de pesos.

#### 4.3. Medidas para enfrentar la pandemia

La política diseñada por el Gobierno nacional para enfrentar la emergencia económica y sanitaria ocasionada por el COVID-19 tuvo como propósito fundamental fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud y contrarrestar la afectación del aparato productivo y del bienestar de los hogares, sobre todo de aquellos más vulnerables.

En línea con estos objetivos, las medidas giraron en torno a tres ejes centrales: (i) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta; (ii) ayuda social a la población en condición vulnerable a través de los programas como Ingreso Solidario, en el que se destinaron 15 giros por 160 mil pesos a 3 millones de hogares y Familias en Acción, en el que hicieron 10 giros de 140 mil pesos a 2,6 millones de familias. También se realizaron 15 giros de 80 mil pesos para 1,6 millones de adultos mayores en condición de extrema pobreza y 356 mil millones para atender a 290 mil jóvenes a través del Programa Jóvenes en Acción; (iii) la protección del empleo y mitigación de la afectación sobre el aparato productivo a través del PAEF, en el cual se destinaron 6,8 billones de pesos para proteger 4,15 millones de empleados; (iv) el Programa de Apoyo a la Prima (PAP), mediante el cual se destinaron 363 mil millones de pesos y se protegió el ingreso de un millón de trabajadores. Así mismo, se destinaron 3,5 billones de pesos para capitalizar las empresas, y a través del FNG se apoyaron a las grandes, mediana y pequeñas empresas con crédito por 24,4 billones.

En su conjunto, dichas medidas permitieron mitigar el impacto del choque macroeconómico, limitando su magnitud y duración, y el retorno a la actividad productiva. Estas medidas, evitaron problemas de solvencia sistémica en las empresas y el sector financiero, imitando sus efectos a la restricción de liquidez, tal como se expuso en el Documento CONPES 3994<sup>27</sup> *Meta de Balance Primario y Nivel de Deuda del Sector Público No Financiero (SPNF) Para 2021*, publicado el 26 de julio de 2020.

---

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).

<sup>27</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3994.pdf>.

## 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 fiscal, 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.

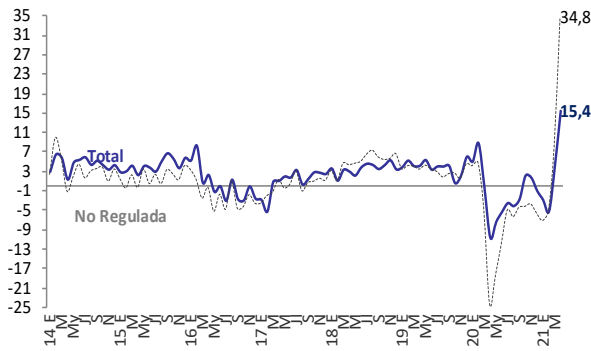
Como se mencionó anteriormente, en 2020, la economía se contrajo en -6,8 %. El impacto de la pandemia se evidenció desde la segunda quincena de marzo de 2020, cuando el crecimiento esperado para el primer trimestre era de alrededor de 3,6 % y solo fue de 0,6 % según lo reportado por el DANE. En el segundo 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.

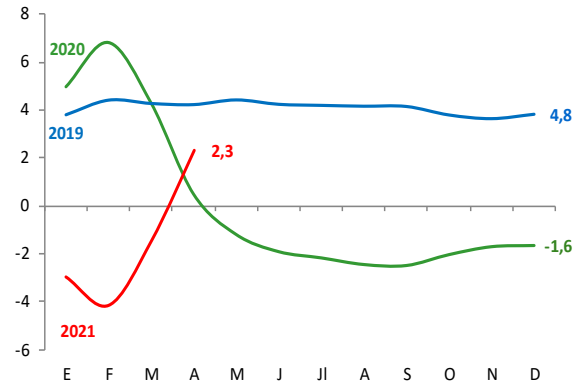
Las exportaciones para el mes de abril presentaron un crecimiento de 56,3 % por cuenta del crecimiento de los bienes combustibles que tuvieron un crecimiento de 63,4 %, seguido por el grupo de los bienes manufactureros con uno de 58,1 % y los bienes agropecuarios con otro de 36,7 %. En abril, la demanda 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 de energía

Panel A. Demanda de energía total y no regulada (crecimiento anual)



Panel B. Demanda de energía total (crecimiento año corrido)



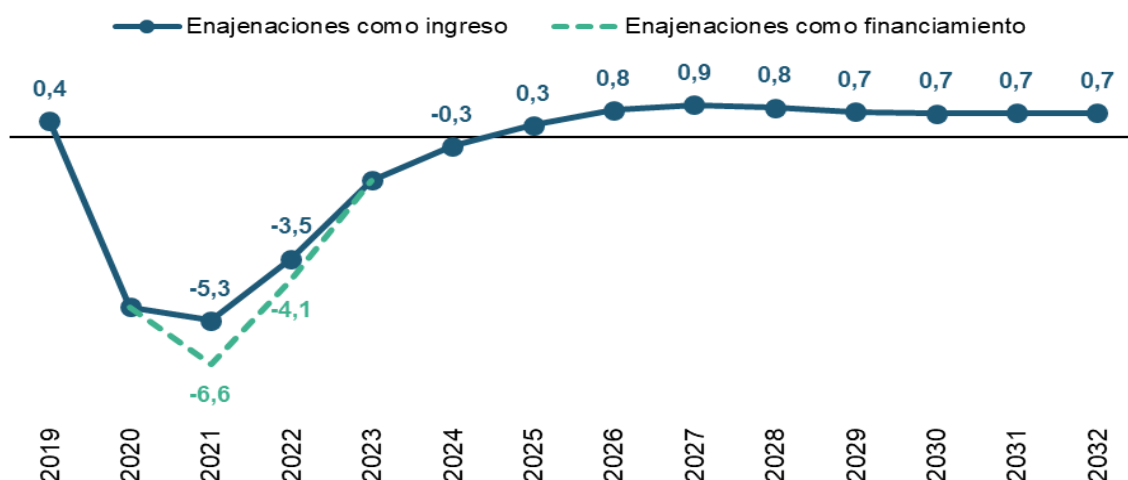
Fuente: XM, cálculos Dirección de Estudios Económicos, DNP (2021).

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 medidas 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 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 las calificadoras de *Standard and Poor's* y de *Fitch*, la cual implicó la pérdida del grado de inversión, luego de la retirada del proyecto de reforma tributaria, la perspectiva es estable. La obtención de recursos frescos de financiación depende, en gran medida, de asegurar el voto de confianza de los mercados financieros, en gran parte, mediante la consolidación de los avances en el crecimiento, de la continuidad de la presentación y de la aprobación del proyecto de Ley de Inversión Social y las reformas futuras.

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 estar acompañada de ajustes en materia tributaria 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. La estrategia fiscal y el mayor crecimiento económico contribuirán a generar un círculo virtuoso entre lo social, lo económico y lo fiscal.

De parte del Estado, será vital consolidar la modernización de la 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 de BBB- a BB+ *sólido*, con lo cual se pierde el grado de inversión, *Standard and Poor's* redujo el grado de inversión, pero mantuvo la perspectiva estable (Gráfico 3). Las dos calificadoras tomaron esta decisión sobre la base de que los niveles de deuda y de déficit que registra la economía colombiana corresponden a países que no tienen aún grado de inversión. Las dos entidades tienen buen pronóstico sobre el crecimiento de este año y el próximo, no obstante, advierten la incertidumbre en lo relacionado con la aprobación de las reformas necesarias para reducir y estabilizar la deuda en el mediano plazo<sup>28</sup>.

*Moody's*, aún no ha 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. Esta calificadora de riesgo mantiene 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>29</sup>. La calificadora 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 BB+ 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 debido a una mayor percepción de riesgo hacia mercados emergentes y el aumento de los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos que son usados como referentes en el mercado global de deuda pública<sup>30</sup>.

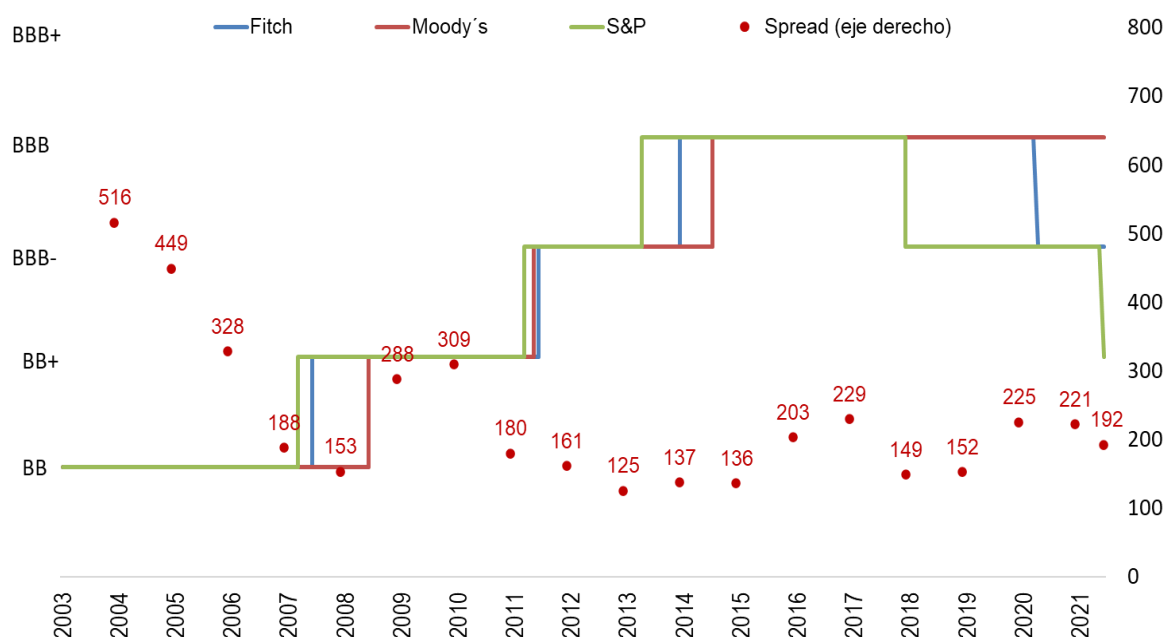
---

<sup>28</sup> Según *Portafolio de julio 1 de 2021* "La rebaja refleja el deterioro de las finanzas públicas con grandes déficits fiscales en 2020-2022, un nivel de deuda pública en aumento y una menor confianza en la capacidad del Gobierno para colocar de manera creíble la deuda en una trayectoria descendente en los próximos años. Más adelante **sostiene** "Según *Fitch*, se pronostica que la deuda del país podría alcanzar el 60,8 %del PIB al finalizar 2021, más del doble (30 %) de cuando "actualizamos la categoría de Colombia a BBB en el 2011" y, aseguró, llegaría a 64,4 % para 2023

<sup>29</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.

<sup>30</sup> La tasa de interés promedio mensual de los TES a 10 años subió de 5,71% en diciembre de 2020 a 7,45% en marzo de 2021. En el primer trimestre de 2021 la tasa de interés de los bonos de deuda del tesoro de los

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

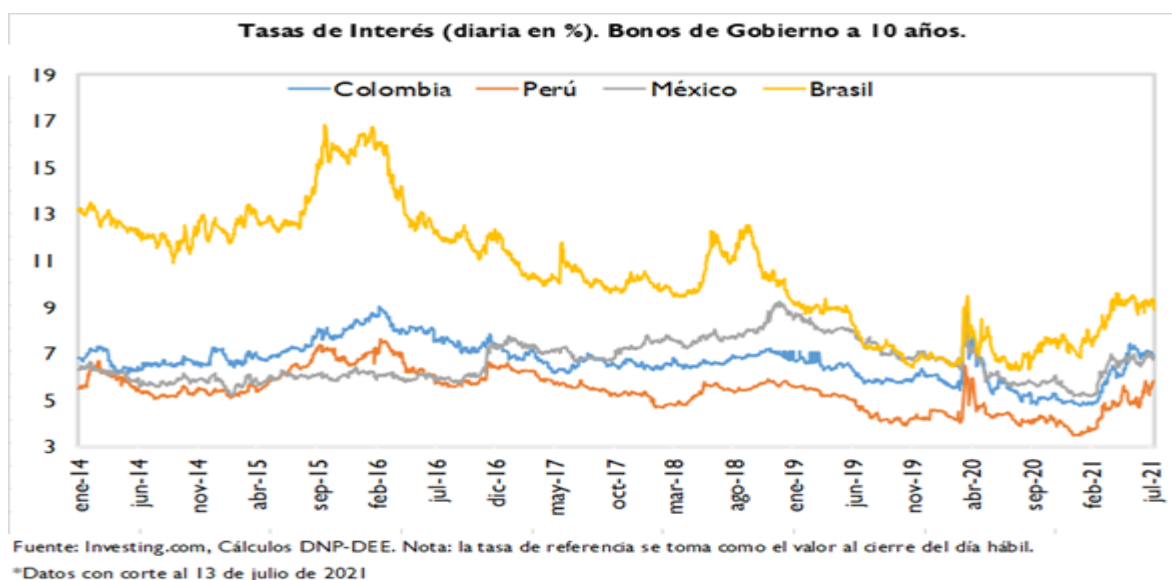


Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

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, posterior al 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.

Estados Unidos aumentó alrededor de 83 puntos base. Comportamiento marcado por un entorno de alta incertidumbre sobre la evolución de las economías de los países emergentes, y de mayores expectativas de inflación y de crecimiento económico en E.E.U.U. debido al avance de los programas de vacunación contra el Covid-19 y un fuerte estímulo fiscal (USD 1,9 billones). Ver, Banco de la República, **Informe de Política Monetaria 04/2021**, Bogotá mayo de 2022, p 21.

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



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

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 estimativo inicial de 6,0 %, por cuenta de una recuperación de la inversión y la productividad laboral.

### 5.1. Estrategia de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal y macroeconómica para el período 2022 - 2032

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 ocurrió 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 materia fiscal, la estrategia consiste en robustecer el ahorro público a partir del fortalecimiento de los ingresos tributarios por cuenta de las medidas contempladas en el MFMP 2022-2032, en el cual se contempla la aprobación de la Ley de Inversión Social por parte del Congreso en la segunda parte de esta vigencia. En lo que resta de 2021, la estrategia de política fiscal se enfoca en la protección de los hogares más vulnerables y de la reactivación económica. En 2022 se inicia un proceso de ajuste fiscal gradual y ordenado, hasta alcanzar superávits primarios suficientes para reducir la deuda neta a 61 % del PIB.

Esta estrategia permitirá cumplir con los esfuerzos de financiar de forma responsable los programas sociales de Ingreso Solidario, PAEF y compensación del IVA, así como, impulsar la reactivación de la economía y, consolidar la estrategia de sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Como parte de las medidas de consolidación fiscal, el Gobierno nacional pondrá en marcha una estrategia de reducción del gasto público en el GNC, equivalente a 1.8 billones de pesos por año; reducirá la evasión y la elusión fiscal mediante el fortalecimiento de la DIAN, y buscará optimizar el manejo de los activos y empresas. De esta forma, en las proyecciones fiscales de mediano plazo, se plantea alcanzar los objetivos fiscales previstos en el MFMP 2022-2032.

El fortalecimiento de los ingresos se complementa con un ajuste del gasto de funcionamiento más inversión, el cual deberá reducirse gradualmente en cerca de 1 % del PIB en los próximos años, considerando la inercia del gasto y los objetivos prioritarios de política pública en materia de protección social y recuperación económica. Para lograr este propósito, se adelantarán acciones como: (i) racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y el sector productivo, financiados con recursos del presupuesto nacional; (ii) fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado, para reducir el impacto fiscal de las demandas contra el mismo; y (iii) promoción de medidas para garantizar un gasto público efectivo.

Así mismo, la consolidación de la reactivación económica en el mediano plazo requiere de 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. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS PARA 2021**

Para la vigencia de 2021, se proyecta inicialmente un crecimiento de la economía de 6,0 %, impulsado por el crecimiento de la demanda interna (consumo e inversión pública y

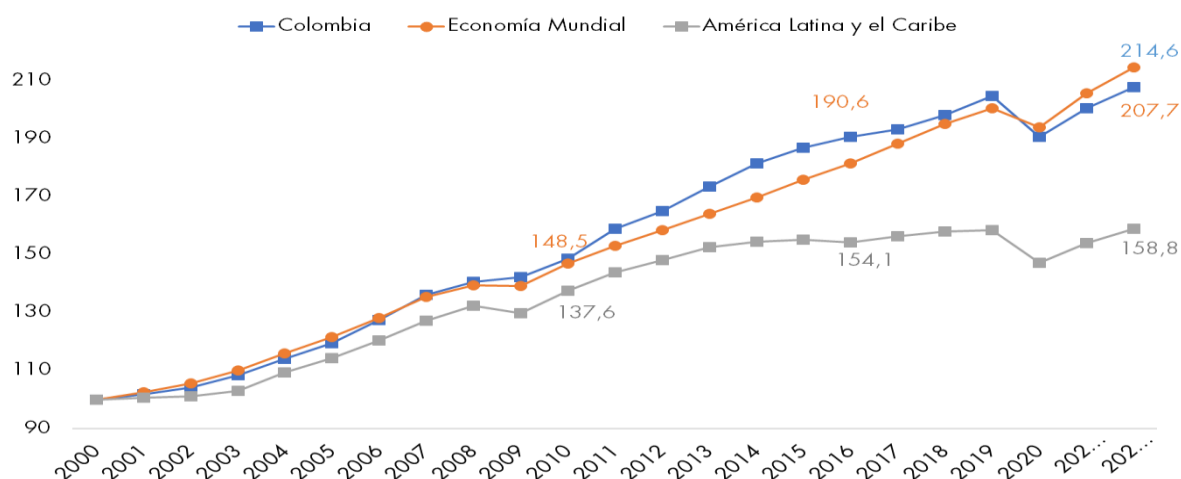
privada). En segundo lugar, las exportaciones aportarán positivamente al crecimiento, gracias a la recuperación de los precios del petróleo, que se encuentran a niveles similares a los que se tenían antes de la pandemia. La proyección comprende un crecimiento del consumo de 6,2 % y de la inversión total 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 objetivo 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.

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 %; la industria creció el 63,7 % y el comercio lo hizo en 70,5 %, alcanzando los niveles previos de la pandemia según los registros del DANE. Las licencias de construcción crecieron 376,3 %, superando los niveles previos a la pandemia. Asimismo, el Indicador de Seguimiento a la Economía del mes de abril reportó un crecimiento de 28,7 % con respecto al mismo mes de 2020. Sin embargo, la economía aún se encuentra por debajo de su nivel potencial (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Desempeño de Colombia en el Contexto Global**

(Variación acumulada del PIB real / 2000 = 100)



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. Con corte a mayo de este año el recaudo tributario neto aumentó 11 % y acumuló 68 billones de pesos. Esto representa 6 billones de pesos más que el mismo periodo de 2020. 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.

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 2).

**Tabla 2. Crecimiento del PIB 2020 y proyección 2021 por sectores**

Sector	Variación anual (%)		Participación (%)	Contribución (p.p.)
	2020	2021 <sup>(a)</sup>		
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
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 3).

**Tabla 3. 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

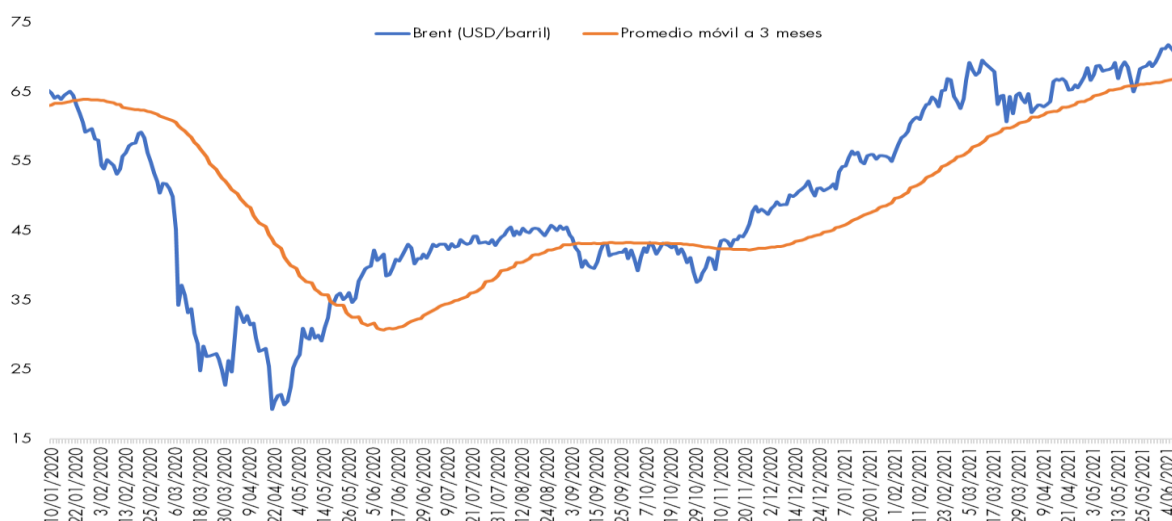
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DANE y DNP (2021).

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 6). De acuerdo con el comportamiento observado en 2021, el precio promedio mínimo para el resto del año debe ser de USD 62,0<sup>31</sup> por barril, para que el supuesto del MFMP sea válido.

<sup>31</sup> Información con corte a 11 de junio de 2021.

Gráfico 6. 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.

Los esfuerzos para continuar reduciendo la pobreza en los próximos años, 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 el concurso de todos los agentes. La estabilización de la deuda bruta 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.

### 6.1. 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 FNG 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:

- (i) 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 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.

- (ii) 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 número 7<sup>32</sup> (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.
- (iii) 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.
- (iv) 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

---

<sup>32</sup> Objetivo de Desarrollo Sostenible 7: Energía asequible y no contaminante, Documento CONPES 3918.

PDET<sup>33</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.

- (v) 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 al COVID-19.

En un segundo frente, el Decreto Legislativo 492 de 2020<sup>34</sup> 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 % 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. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2022-2025

De acuerdo con el MFMP 2022 – 2032, el crecimiento proyectado de la economía para 2021 es 6,0 % para 2021 y de 4,3 % para 2022, año en que la economía consolida la recuperación de su potencial de crecimiento. Según el comportamiento descrito en el Gráfico 7 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 -

---

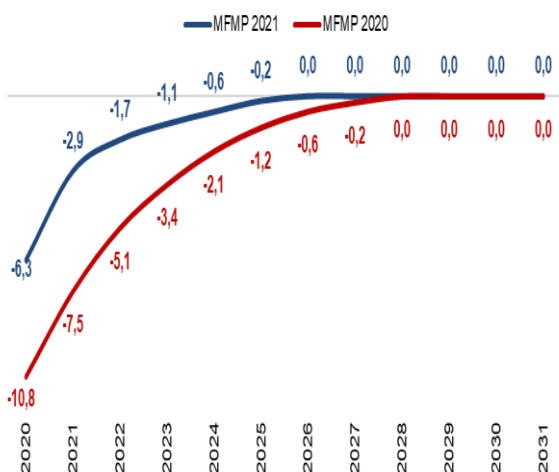
<sup>33</sup> Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

<sup>34</sup> Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento\_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

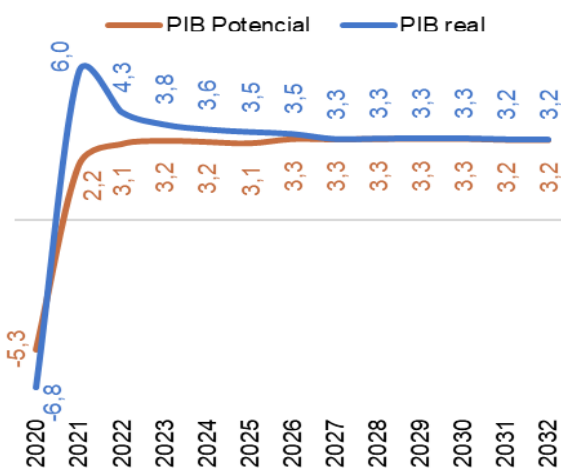
1,7 %. De esta forma, el crecimiento potencial da lugar a un cierre progresivo de esta brecha a partir de 2026, en la medida en la que el crecimiento observado es mayor al potencial.

Gráfico 7. Brecha del producto y crecimiento real en el mediano plazo

Panel A. Marco Fiscal de Mediano Plazo



Panel B. PIB potencial y real



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 4, 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 realiza una estimación basada en los supuestos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con una producción de 777 kbpd en 2021, la cual aumenta a 816 kbpd en 2022, hasta llegar a 838 kbpd en 2025 (Tabla 4).

Tabla 4. Principales supuestos de proyección

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio spot (Brent USD)	Precio spot (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



Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2022	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

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

La estrategia fiscal del GNC para los próximos cuatro años es la misma que se definió en el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República para el período 2022-2032. En ella se ha registrado una reducción progresiva y permanente tanto del déficit fiscal como de la deuda del GNC y del SPNF. Esta estrategia está sustentada en tres grandes desafíos; en primer lugar, la reducción de la pobreza y la pobreza extrema; en segundo lugar, la recuperación de la economía y el empleo; y la consolidación de la sostenibilidad fiscal.

La solución a estos desafíos implica contar con un marco en el cual todos ellos interactúan, de tal manera que la solución de cada uno de ellos afecta el resultado de los demás. Por ejemplo, la sostenibilidad fiscal es la base para garantizar la sostenibilidad del gasto social. Las finanzas públicas sostenibles son la garantía para la reactivación debido a que ello se traduce en menores tasas de interés las cuales son uno de los incentivos más fuertes para promover la inversión y el crecimiento. La recuperación de la economía es una de las fuentes de sostenibilidad de la deuda pública. A su vez, la recuperación de la economía es la fuente de la generación de empleo y de ingresos para los hogares. Así mismo, la generación de ingresos es la base de la estabilidad social y, un ambiente social estable, es la base para el crecimiento de la economía. Todo ello en conjunto contribuye a la elevación del bienestar social.

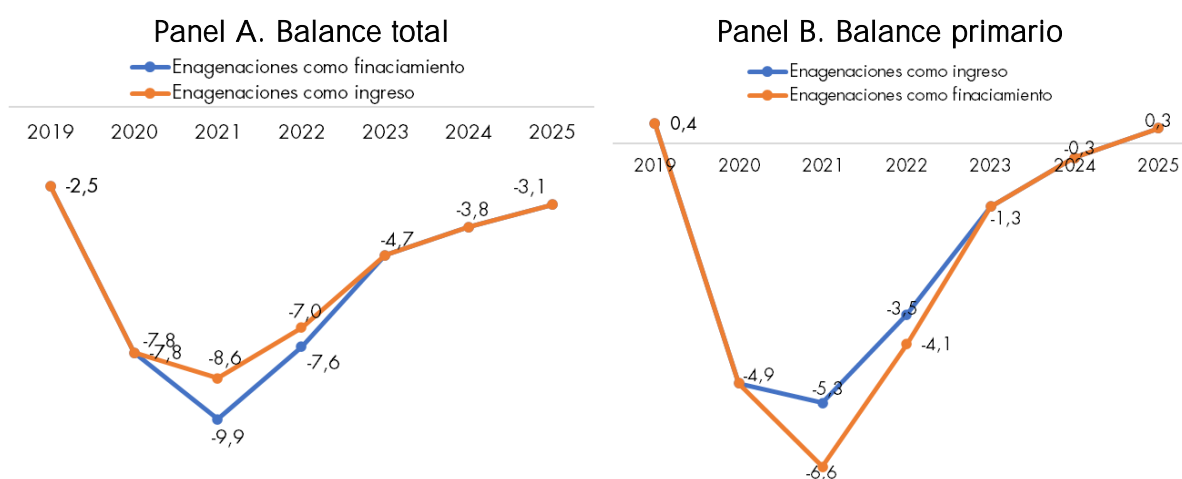
Así mismo, esta estrategia fiscal es consistente con la senda definida por el Gobierno para 2020 y 2021, la cual ha sido expuesta al Comité Consultivo de la Regla Fiscal aún en estos años, en los cuales la Regla Fiscal fue suspendida. Como se mencionó anteriormente, la estrategia contempla las acciones para iniciar un ajuste fiscal gradual a partir de 2022 (lo cual permitirá estabilizar las finanzas públicas), los compromisos de mejoras en la calidad y focalización del gasto público, de una DIAN moderna y eficiente, incluyendo la adopción de mejores reglas de transparencia y buen gobierno en el manejo de la información fiscal.

Los supuestos de crecimiento de la economía, del precio del petróleo y la producción de hidrocarburos para el período 2022-2025, son la base para definir las metas del déficit total para los próximos cuatro años, las cuales serán la guía para la definición del Presupuesto General de la Nación y del Marco de Gasto que se presenta a los miembros del CONPES.

Según estas metas, el déficit para el GNC en 2021 es de -8,6 % del PIB y en 2022 será de -7,0 % del PIB. Este déficit es consistente con un balance primario de -5,3 % del PIB en 2021 y de -3,5 % en 2022<sup>35</sup> (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Balance total y primario del GNC, 2019-2025**

(Porcentaje del PIB)



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

A partir de 2022 cuando se vuelve a adoptar de manera obligatoria la Regla Fiscal, el déficit del GNC es de -7,0 %, acompañado de un superávit primario de -3,5 % del PIB. En 2023 y 2025, el déficit total se reduce a -4,7 %, a -3,8 y -3,1 % del PIB. El logro de esta reducción del desbalance en las finanzas del GNC es esencial para garantizar la sostenibilidad de los gastos en reducción de la pobreza, a través de programas como Ingreso Solidario, Compensación del IVA, Familias en Acción y Jóvenes en Acción; en la financiación de la gratuidad de la matrícula para los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 para mantener las coberturas de salud y educación; para continuar atendiendo a las víctimas y a los adultos mayores.

<sup>35</sup> Incluyendo las enajenaciones como ingreso.

## 7.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2022-2032<sup>36</sup>

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 Inversión Social, 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.

Las acciones de reactivación serán apoyadas por la ampliación del cupo de vigencias futuras en 30 billones de pesos, de los cuales 20 billones se destinarán durante el periodo 2021-2028 y 10 billones en el período 2029-2033. Estos montos se generan con la ampliación del cupo autorizado por la Ley 1753 de 2015<sup>37</sup>, de 0,4 % a 0,55 % en el período 2021-2028, y de 0,4 % a 0,5 % en el período 2029-2033 (Documento CONPES 3994, publicado en 2020).

A lo largo de la próxima década, el balance fiscal del GNC presentará un ajuste importante, que se evidenciará mayoritariamente durante el período 2022-2024. 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.

---

<sup>36</sup> El sector público consolidado (SPC) comprende el GNC y el Gobierno descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Al SPNF, que incorpora el GNC y el Gobierno descentralizado, se agrega el sector público financiero (SPF) conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, conformando así el SPC.

<sup>37</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

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 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 Inversión Social, 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 recursos 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. Este conjunto de acciones serán la base para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo y serán la forma honrar la confianza otorgada por las calificadoras de riesgo, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal y la comunidad financiera nacional e internacional.

Se estima que durante 2021 y 2022 el sector descentralizado del SPNF (compuesto por el Gobierno General diferente de GNC y el sector empresas, tendrá un déficit de -8,8 % y -7,0 % del PIB. Al igual a lo sucedido con el balance del Gobierno, en 2022, el déficit se reduce de -8,6 % del PIB a -7,0 % del PIB, y de ahí en adelante se el déficit se mantiene esta reducción hasta llegar a -4,7 % del PIB en 2023; a -3,8 % del PIB en 2024, y a -3,1 % del PIB en 2025 (Tabla 5).

**Tabla 5. Balances fiscales para el periodo 2020-2032**

(Porcentaje del PIB)

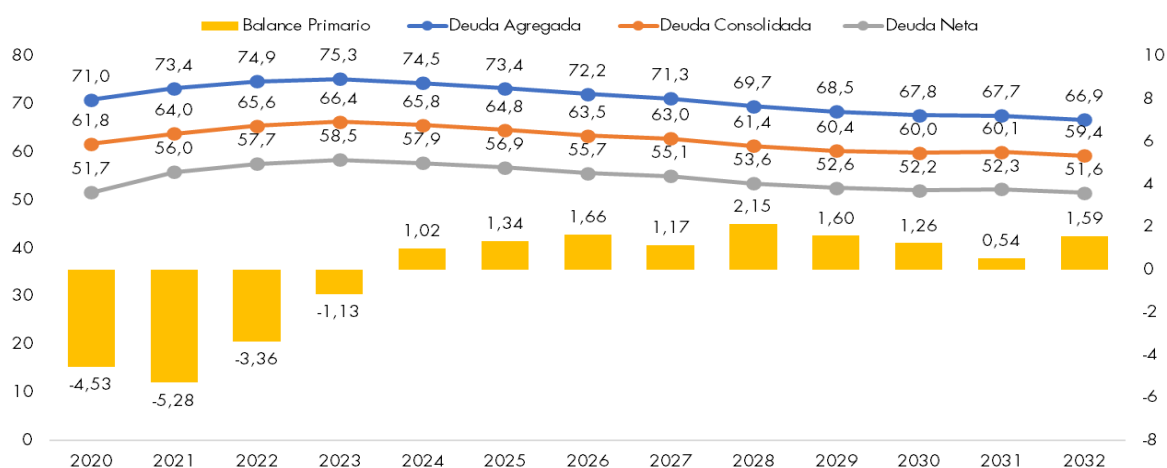
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<b>Balance fiscal total</b>													
SPNF	-7,6	-8,8	-7,0	-4,7	-2,7	-2,3	-2,0	-2,4	-1,5	-1,9	-2,3	-2,9	-1,9
GG	-7,2	-8,6	-6,8	-4,7	-2,7	-2,3	-2,0	-2,4	-1,5	-1,9	-2,2	-2,8	-1,9
GNC	-7,8	-8,6	-7,0	-4,7	-3,8	-3,1	-2,8	-2,5	-2,6	-2,7	-2,7	-2,6	-2,7
<b>Balance primario</b>													
SPNF	-4,5	-5,3	-3,4	-1,1	1,0	1,3	1,7	1,2	2,2	1,6	1,3	0,5	1,6

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
GNC	-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
<b>Deuda neta de activos</b>													
SPNF	51,7	56,0	57,7	58,5	57,9	56,9	55,7	55,1	53,6	52,6	52,2	52,3	51,6
GNC	60,4	65,1	67,0	67,5	67,3	66,6	65,6	64,5	63,6	62,8	62,1	61,5	61,1
<b>Tasa de crecimiento real (%)</b>													
PIB	-6,8	6,0	4,3	3,8	3,6	3,5	3,5	3,3	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público (2021).

El balance primario y la deuda del SPNF también se mejora en el periodo proyectado al reducir el déficit de -5,3 % del PIB en 2021 a -3,4 % del PIB en 2022, a -1,1 % del PIB en 2023, y a generar un superávit en 2024 de 1,0 % del PIB y de 1,3 % del PIB en 2025. Conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, en el Gráfico 9 se presentan las estimaciones de balance primario del SPNF y los niveles de deuda consistentes entre sí. 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 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 51,6 % del PIB al final del periodo.

**Gráfico 9. Deuda del Sector Público No Financiero 2020-2032**  
(Porcentaje del PIB)



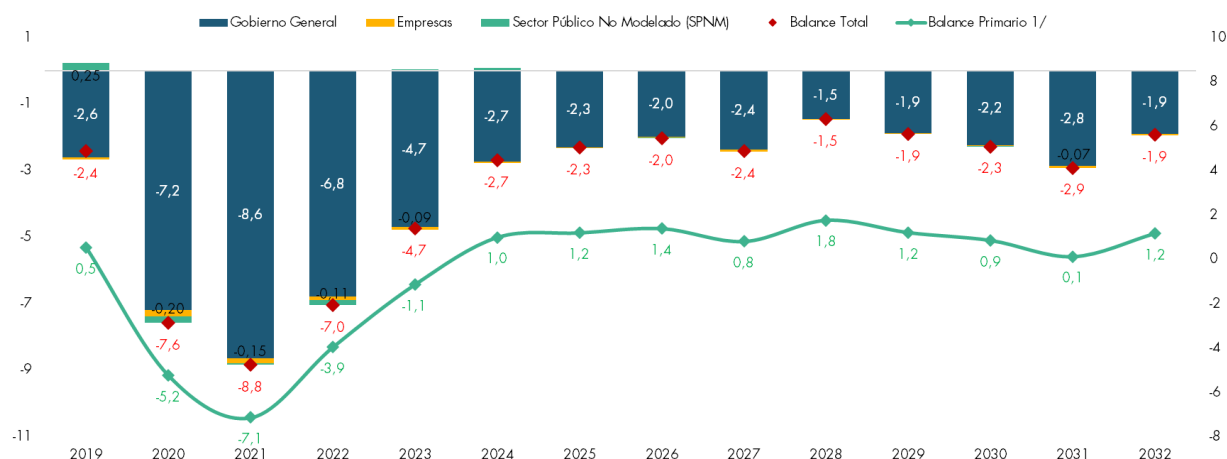
Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Notas: el balance primario excluye recursos por privatizaciones y utilidades del Banco de la República, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

En cuanto a la senda de déficit fiscal del Gobierno General (GG), esta presentaría un ajuste significativo desde 2022, el cual pasaría de -8,6 % a -6,8 % del PIB jalonado principalmente por la mejora en los balances del GNC y de regionales y locales. Superada esa etapa, se proyecta que el balance total del GG en promedio anual para el periodo 2023-2032 se reduce de manera similar al balance del SPNF, el cual llega se proyecta en -2,3 % del PIB en 2025 y a -1,9 % en el año 2032. Este ajuste es reflejo del ajuste adelantado en el GNC y en el comportamiento de las finanzas públicas tanto en las empresas, la seguridad social y las entidades regionales y locales.

**Gráfico 10. Balance fiscal del SPNF y Gobierno General 2019 - 2032**

(Porcentaje del PIB)



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

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, 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.

## **7.2. Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP**

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

Se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social y se contemplan compromisos para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011<sup>38</sup>, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia. En la formulación del MGMP de 2022-2025 se mantiene el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Se incluyen los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1607 de 2012<sup>39</sup> y las demás leyes que los refrendan. Se mantienen los compromisos en materia de gasto tributario señalados en la Ley de

---

<sup>38</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

<sup>39</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Financiamiento<sup>40</sup>, los cuales serán vitales para estimular la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

Para la programación del presupuesto de la vigencia de 2022, se deberá hacer un enorme esfuerzo de priorización y focalización de los recursos para atender los programas sociales como Ingreso Solidario, Compensación del IVA a los hogares de ingresos más bajos, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, adultos mayores, gratuidad en la matrícula para los jóvenes de estratos bajos en las universidades públicas, los compromisos con las víctimas, así como los gastos que financia el Estado en educación, sector salud, justicia, defensa entre otros. También se incorpora todo el gasto orientado a impulsar la reactivación de la economía y el empleo, que son la principal fuente de reducción de la pobreza.

En este MGMP para el próximo año el Gobierno destinará recursos para inversión por sectores de acuerdo con la Tabla 6.

**Tabla 6. Inversión por sectores 2022**  
(Cifras en miles de millones de pesos)

Sector	2022
Inclusión social y reconciliación	12.767
Transporte	10.330
Educación	5.260
Trabajo	4.192
Minas y energía	3.068
Hacienda	2.365
Vivienda, ciudad y territorio	2.309
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1.591
Defensa y policía	1.345
Agricultura y desarrollo rural	1.250
Planeación	1.171
Salud y protección social	1.070
Justicia y del derecho	537
Rama judicial	526
Ambiente y desarrollo sostenible	464
Comercio, industria y turismo	456
Interior	430

<sup>40</sup> Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.



Sector	2022
Deporte y recreación	403
Presidencia de la República	398
Información estadística	369
Organismos de control	328
Empleo público	324
Ciencia, tecnología e innovación	303
Cultura	213
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	190
Fiscalía	155
Registraduría	129
Congreso de la República	85
Relaciones exteriores	79
Inteligencia	8
<b>Total inversión</b>	<b>52.114</b>

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas del DNP (2021).

Las proyecciones de gasto de mediano plazo que se presentan para el periodo 2022-2025 concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP de 2021 y las metas fiscales para 2022-2025, las cuales acatan la normatividad vigente, los compromisos contractuales y atienden las inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las altas cortes<sup>41</sup>.

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

El DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2022-2025. Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015, se

<sup>41</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008 y autos de seguimiento.

convocó un Comité Sectorial de Gasto<sup>42</sup>. En este, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus propuestas de gasto de mediano plazo (PMP) las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias, en aras de cumplir las metas previstas en el MFMP vigente.

El techo correspondiente al primer año fija los montos con los cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2022, como lo exige el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1473 de 2011, los techos indicativos establecidos para los años siguientes coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

## **8. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2022-2025**

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el PND 2018-2022 y las proyecciones de mediano plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2022-2025, con la distribución que se detalla en la Tabla 8.

Para la elaboración de esta propuesta se tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2021 con las metas para el periodo 2022-2025. Con este propósito se definieron los siguientes criterios para la programación del MGMP 2022-2025.

- Enfoque de la programación: fortalecer la salud pública y situación sanitaria, el empleo y la generación de ingresos para los sectores más vulnerables.

---

<sup>42</sup>Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, que lo modifica, reglamentarios del estatuto orgánico del presupuesto fueron compilados en el Decreto 1068 de 2015, que es un Decreto Único Reglamentario para el sector de Hacienda y Crédito Público, y Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público número 4295 de 2019.

- Marco de Gasto de Mediano Plazo: responder al compromiso con la política fiscal de disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas. Se proyecta una reducción en los gastos de 1,8 billones de pesos.
- Consistencia: cumplir con el escenario fiscal establecido en el MFMP entregado al Congreso de la República el pasado 15 de junio y ser consistente con las metas fijadas.
- Techos de gasto: para cada sector se analizaron los gastos autorizados por leyes preexistentes, en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los gastos prioritarios y las vigencias futuras autorizadas.
- Gastos de personal: la estimación de nómina se hizo con base a la certificada a 28 de febrero de la vigencia 2021; el incremento de los gastos de personal con base inflación esperada 2021 del 3,0%, y para el resto de las vigencias consistente con el espacio fiscal determinado en el MFMP 2021.
- Adquisición de bienes y servicios: sin incremento y sin los gastos extraordinarios que se puedan haber dado en 2020, y para el resto de las vigencias consistente con el espacio fiscal determinado en el MFMP 2021.
- Transferencias: se liquidan de conformidad con las respectivas normas que las han creado.
  - SGP: De acuerdo con Artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política.
  - Pensiones: inflación esperada para vigencia anterior, más crecimiento vegetativo.
  - Recursos para el SGSSS de acuerdo con la ley.
  - IESP de acuerdo con lo señalado en la normatividad vigente.
  - Las sentencias judiciales ejecutoriadas.
  - Las demás transferencias de acuerdo con la ley que las autoriza
  - SGP: De acuerdo con Artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política.
  - Pensiones: inflación esperada para la vigencia anterior más crecimiento vegetativo.
- Gastos de comercialización y producción: soportes de costos de producción y comercialización y metas de ingresos asociados.
- Adquisición de activos financieros: soporte financiero de liquidez que los soporta y contar con el ingreso respectivo de los rendimientos que genera.

- Disminución de pasivos: exclusivo de los órganos del PGN que administran sus propios fondos de seguridad social para el pago de cesantías, establecimientos públicos que administran ahorros a sus servidores públicos o que capten y restituyan depósitos en prenda
- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora: soportes de tarifa, tasa, base gravable, pactado o demás criterios previamente evaluados y autorizados.
- Servicio de la Deuda Pública Interna: se incluye los acuerdos marco de retribución señalados en el artículo 16 del Decreto 642 de 2020<sup>43</sup>.

### 8.1.1. Recursos de inversión

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

En consecuencia, la suma de los gastos de inversión más funcionamiento en el 2022 asciende a 263,9 billones de pesos, que representan un crecimiento de 13,9 % frente al presupuesto de la vigencia 2021. Para los años 2023, 2024 y 2025, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá variaciones de -1,4 %, 2,0 % y 3,6 %, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2022-2025

Concepto	Miles de millones de pesos				Variación porcentual			Como porcentaje del PIB			
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024	20 22	20 23	20 24	20 25
<b>TOTAL</b>	<b>263.864</b>	<b>260.124</b>	<b>265.316</b>	<b>274.884</b>	<b>(1,4)</b>	<b>2,0</b>	<b>3,6</b>	<b>22,0</b>	<b>20,3</b>	<b>19,4</b>	<b>18,9</b>
Nación	244.926	241.130	245.693	254.642	(1,5)	1,9	3,6	20,5	18,8	18,0	17,5
Propios	18.938	18.995	19.623	20.243	0,3	3,3	3,2	1,6	1,5	1,4	1,4
<b>Funcionamiento</b>	<b>210.237</b>	<b>214.645</b>	<b>217.302</b>	<b>224.570</b>	<b>2,1</b>	<b>1,2</b>	<b>3,3</b>	<b>17,6</b>	<b>16,8</b>	<b>15,9</b>	<b>15,4</b>
Nación	201.176	206.410	208.760	215.741	2,6	1,1	3,3	16,8	16,1	15,3	14,8
Propios	9.061	8.235	8.542	8.829	(9,1)	3,7	3,4	0,8	0,6	0,6	0,6

<sup>43</sup> El artículo 16 *Incorporación presupuestal* establece:

De acuerdo con la proyección de pagos contemplada en el acuerdo marco de retribución, la cual deberá contar con el concepto previo favorable de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, la Entidad Estatal deberá incorporar anualmente, en su correspondiente anteproyecto de presupuesto, las contraprestaciones con cargo a su espacio de gasto previsto en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, por concepto del reconocimiento como deuda pública y el pago de las obligaciones originadas en Providencias y los intereses derivados de las mismas de que trata el presente decreto.

Concepto	Miles de millones de pesos				Variación porcentual			Como porcentaje del PIB			
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024	20 22	20 23	20 24	20 25
<b>Servicio de la deuda pública<sup>(a)</sup></b>	<b>1.514</b>	<b>1.740</b>	<b>1.635</b>	<b>1.590</b>	<b>14,9</b>	<b>(6,1)</b>	<b>(2,7)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Nación	1.513	1.739	1.633	1.589	15,0	(6,1)	(2,7)	0,1	0,1	0,1	0,1
Propios	1	1	1	1	0,2	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Inversión</b>	<b>52.114</b>	<b>43.739</b>	<b>46.379</b>	<b>48.724</b>	<b>(16,1)</b>	<b>6,0</b>	<b>5,1</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>
Nación	42.238	32.981	35.299	37.312	(21,9)	7,0	5,7	3,5	2,6	2,6	2,6
Propios	9.876	10.758	11.080	11.412	8,9	3,0	3,0	0,8	0,8	0,8	0,8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Nota: <sup>(a)</sup>Artículo 16 del Decreto 642 de 2020.

Teniendo en cuenta la necesidad de dar continuidad a los programas de gasto social durante 2022, el Gobierno nacional viene estructurando un proyecto de ley de inversión social que tendrá un rol crucial en la protección de la capacidad adquisitiva de los hogares, la continuidad de las políticas de reactivación y desarrollo productivo, y la sostenibilidad de las finanzas públicas (MFMP, 2021). Este escenario de MGMP no contempla los efectos de la referida iniciativa legislativa, que se estima en 6.348 miles de millones de pesos y se incluirán en el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación 2022.

Los techos sectoriales de gasto para el año 2022 se detallan en la Tabla 8, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la Nación y propios), en el Anexo A.

**Tabla 8. Techos de gasto sectorial 2022-2025**

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024
Agricultura y desarrollo rural	1.964	1.609	1.645	1.682	(17,7)	2,2	2,2
Ambiente y desarrollo sostenible	917	821	840	854	(7,8)	2,4	1,6
Ciencia, tecnología e innovación	331	259	268	274	(21,6)	3,3	2,2
Comercio, industria y turismo	1.119	1.058	1.083	1.126	(2,7)	2,4	3,9
Congreso de la República	744	714	723	712	(3,9)	1,2	(1,5)
Cultura	404	326	332	345	(19,2)	1,8	3,9
Defensa y policía	42.609	43.039	44.499	45.096	1,1	3,4	1,3
Deporte y recreación	446	321	331	340	(27,7)	3,2	2,5
Educación	49.959	51.936	54.081	57.355	4,0	4,1	6,1
Empleo público	497	543	560	576	9,2	3,1	2,9
Fiscalía	5.252	5.616	5.728	5.616	6,9	2,0	(2,0)
Hacienda	23.220	18.182	15.557	16.937	(21,7)	(14,4)	8,9
Inclusión social y reconciliación	14.443	11.996	12.365	12.792	(17,3)	3,1	3,5
Información Estadística	571	516	530	536	(9,3)	2,6	1,2
Inteligencia	110	115	116	114	4,5	1,0	(1,7)

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024
Interior	2.281	2.098	2.114	2.128	(4,9)	0,8	0,7
Justicia y del derecho	3.759	3.644	3.669	3.738	(3,1)	0,7	1,9
Minas y energía	4.024	2.847	2.935	3.018	(29,2)	3,1	2,8
Organismos de control	3.068	2.876	2.913	2.904	(6,2)	1,3	(0,3)
Planeación	1.992	1.497	1.547	1.585	(28,8)	3,4	2,5
Presidencia de la República	906	851	858	874	(5,7)	0,8	1,9
Rama Judicial	5.664	6.390	6.420	6.327	12,8	0,5	(1,4)
Registraduría	2.316	2.167	1.525	1.640	(6,4)	(29,6)	7,5
Relaciones exteriores	1.377	1.273	1.288	1.298	(7,6)	1,2	0,8
Salud y protección social	41.139	44.047	45.621	47.380	7,1	3,6	3,9
Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	506	492	501	499	(2,8)	1,8	(0,4)
Tecnologías de la información Y las comunicaciones	2.519	2.453	2.525	2.596	(2,6)	2,9	2,8
Trabajo	35.176	36.903	38.187	38.802	4,9	3,5	1,6
Transporte	11.591	10.541	11.063	11.969	(9,1)	5,0	8,2
Vivienda, ciudad y territorio	4.962	4.996	5.493	5.771	0,7	9,9	5,1
<b>Total funcionamiento e Inversión</b>	<b>263,864</b>	<b>260,124</b>	<b>265,316</b>	<b>274,884</b>	<b>(1,4)</b>	<b>2,0</b>	<b>3,6</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

## 9. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2022 a 2025 contenidas en este documento consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2021.
2. Instruir a los diferentes órganos del Presupuesto General de la Nación enfatizando que los nuevos proyectos, las modificaciones de los existentes y las solicitudes de vigencias futuras deben consultar el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente.
3. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
4. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el Gobierno nacional central en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ajusten los techos correspondientes.

## ANEXOS

### Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2022-2025

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024
Agricultura y desarrollo rural	1,964	1,609	1,645	1,682	(18,0)	2,2	2,2
Nación	1,887	1,524	1,557	1,591	(19,2)	2,2	2,2
Propios	0,077	0,085	0,088	0,090	10,5	3,0	3,0
Ambiente y desarrollo sostenible	0,917	0,821	0,840	0,854	(10,5)	2,4	1,6
Nación	0,686	0,568	0,580	0,586	(17,1)	2,1	1,0
Propios	0,232	0,253	0,260	0,268	9,0	3,0	3,0
Ciencia, tecnología e innovación	0,331	0,259	0,268	0,274	(21,6)	3,3	2,2
Nación	0,331	0,259	0,268	0,274	(21,6)	3,3	2,2
Comercio, industria y turismo	1,119	1,058	1,083	1,126	(5,4)	2,4	3,9
Nación	0,677	0,545	0,553	0,578	(19,5)	1,5	4,5
Propios	0,442	0,513	0,531	0,548	16,1	3,3	3,3
Congreso de la República	0,744	0,714	0,723	0,712	(3,9)	1,2	(1,5)
Nación	0,744	0,714	0,723	0,712	(3,9)	1,2	(1,5)
Cultura	0,404	0,326	0,332	0,345	(19,4)	1,8	3,9
Nación	0,380	0,299	0,304	0,316	(21,4)	1,7	4,0
Propios	0,024	0,027	0,028	0,028	13,1	3,0	3,0
Defensa y policía	42,609	43,039	44,499	45,096	1,0	3,4	1,3
Nación	39,322	40,640	42,027	42,548	3,4	3,4	1,2
Propios	3,286	2,399	2,472	2,548	(27,0)	3,1	3,1
Deporte y recreación	0,446	0,321	0,331	0,340	(28,0)	3,2	2,5
Nación	0,446	0,321	0,331	0,340	(28,0)	3,2	2,5
Educación	49,959	51,936	54,081	57,355	4,0	4,1	6,1
Nación	49,926	51,901	54,046	57,319	4,0	4,1	6,1
Propios	0,033	0,034	0,035	0,036	5,1	3,2	3,2
Empleo público	0,497	0,543	0,560	0,576	9,2	3,1	2,9
Nación	0,053	0,050	0,051	0,051	(5,0)	1,8	(0,4)
Propios	0,445	0,493	0,509	0,525	10,9	3,2	3,2
Fiscalía	5,252	5,616	5,728	5,616	6,9	2,0	(2,0)
Nación	5,208	5,572	5,683	5,568	7,0	2,0	(2,0)
Propios	0,044	0,045	0,046	0,047	1,6	3,0	3,0
Hacienda	23,220	18,182	15,557	16,937	(21,7)	(14,4)	8,9
Nación	22,858	17,800	15,162	16,526	(22,1)	(14,8)	9,0
Propios	0,362	0,382	0,396	0,410	5,6	3,7	3,7
Inclusión social y reconciliación	14,443	11,996	12,365	12,792	(16,9)	3,1	3,5
Nación	11,386	8,637	8,898	9,215	(24,1)	3,0	3,6
Propios	3,057	3,359	3,467	3,577	9,9	3,2	3,2



Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024
Información estadística	0,571	0,516	0,530	0,536	(9,6)	2,6	1,2
Nación	0,484	0,421	0,431	0,435	(13,1)	2,5	0,8
Propios	0,087	0,096	0,099	0,101	10,1	3,0	3,0
Inteligencia	0,110	0,115	0,116	0,114	4,5	1,0	(1,7)
Nación	0,110	0,115	0,116	0,114	4,5	1,0	(1,7)
Interior	2,281	2,098	2,114	2,128	(8,0)	0,8	0,7
Nación	2,143	1,956	1,967	1,977	(8,7)	0,6	0,5
Propios	0,138	0,142	0,146	0,151	3,0	3,0	3,0
Justicia y del derecho	3,759	3,644	3,669	3,738	(3,1)	0,7	1,9
Nación	3,202	3,086	3,093	3,143	(3,6)	0,2	1,6
Propios	0,558	0,557	0,576	0,595	(0,0)	3,4	3,4
Minas y energía	4,024	2,847	2,935	3,018	(29,3)	3,1	2,8
Nación	3,007	1,756	1,812	1,860	(41,6)	3,2	2,6
Propios	1,018	1,090	1,124	1,158	7,1	3,1	3,1
Organismos de control	3,068	2,876	2,913	2,904	(6,3)	1,3	(0,3)
Nación	3,048	2,854	2,890	2,880	(6,3)	1,2	(0,3)
Propios	0,021	0,022	0,023	0,024	7,9	3,0	3,0
Planeación	1,992	1,497	1,547	1,585	(24,9)	3,4	2,5
Nación	1,488	1,303	1,347	1,378	(12,5)	3,4	2,3
Propios	0,504	0,194	0,201	0,208	(61,5)	3,5	3,5
Presidencia de la República	0,906	0,851	0,858	0,874	(6,0)	0,8	1,9
Nación	0,758	0,687	0,688	0,699	(9,4)	0,3	1,6
Propios	0,148	0,164	0,169	0,174	11,4	3,0	3,0
Rama Judicial	5,664	6,390	6,420	6,327	12,8	0,5	(1,4)
Nación	5,664	6,390	6,420	6,327	12,8	0,5	(1,4)
Registraduría	2,316	2,167	1,525	1,640	(6,4)	(29,6)	7,5
Nación	2,199	2,040	1,394	1,505	(7,2)	(31,7)	7,9
Propios	0,117	0,128	0,131	0,135	9,2	3,0	3,0
Relaciones exteriores	1,377	1,273	1,288	1,298	(7,6)	1,2	0,8
Nación	1,173	1,062	1,071	1,075	(9,5)	0,8	0,4
Propios	0,203	0,210	0,217	0,223	3,4	3,0	3,0
Salud y protección social	41,139	44,047	45,621	47,380	7,1	3,6	3,9
Nación	40,549	43,400	44,952	46,688	7,0	3,6	3,9
Propios	0,590	0,647	0,669	0,692	9,6	3,5	3,5
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación Y no Repetición	0,506	0,492	0,501	0,499	(2,8)	1,8	(0,4)
Nación	0,506	0,492	0,501	0,499	(2,8)	1,8	(0,4)
Tecnologías de la información y Las comunicaciones	2,519	2,453	2,525	2,596	(2,6)	2,9	2,8
Nación	0,107	0,087	0,088	0,086	(18,5)	1,0	(1,9)
Propios	2,412	2,366	2,437	2,510	(1,9)	3,0	3,0

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2022	2023	2024	2025	2023/ 2022	2024/ 2023	2025/ 2024
Trabajo	35,176	36,903	38,187	38,802	4,9	3,5	1,6
Nación	33,416	34,946	36,171	36,724	4,6	3,5	1,5
Propios	1,760	1,957	2,016	2,077	11,2	3,0	3,0
Transporte	11,591	10,541	11,063	11,969	(9,1)	5,0	8,2
Nación	8,209	6,709	7,078	7,856	(18,3)	5,5	11,0
Propios	3,382	3,832	3,985	4,114	13,3	4,0	3,2
Vivienda, ciudad y Territorio	4,962	4,996	5,493	5,771	0,7	9,9	5,1
Nación	4,962	4,996	5,493	5,771	0,7	9,9	5,1
<b>Total funcionamiento e Inversión</b>	<b>263,864</b>	<b>260,124</b>	<b>265,316</b>	<b>274,884</b>	<b>(1.4)</b>	<b>2.0</b>	<b>3.6</b>

Fuente: DNP (2021), con datos de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.