

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

MENSAJE PRESIDENCIAL

ANEXO AL MENSAJE PRESIDENCIAL

- I. *EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2020*

ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2020

- I. *RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2019*
- II. *CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2020*
- III. *CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2020*
- IV. *RESUMEN HOMOLOGADO DEL PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2020*
- V. *INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA FISCAL 2018*
- VI. *INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2019 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE*
- VII. *EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA - RDE.*
- VIII. *GASTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) Y OTROS IMPUESTOS NACIONALES – AÑO GRAVABLE 2018*
- IX. *ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2020*

SEGUNDA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

ANEXO GASTO SOCIAL PGN 2020

ANEXO GASTO CONSTRUCCIÓN DE PAZ PGN 2020

DETALLE DE LA COMPOSICIÓN DE INGRESOS PGN 2020

**MENSAJE PRESIDENCIAL
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
2020**

MENSAJE PRESIDENCIAL

PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2020¹. Esta es una de las iniciativas más importantes que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos, pues, es a través del presupuesto que se materializa la mayoría de las iniciativas de política pública.

Este proyecto cumple con la normatividad vigente y es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 (MFMP 2019). Se ha formulado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), y demás normas presupuestales vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC); la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (PND).

El de 2020 es el primer proyecto de ley de presupuesto que esta administración presenta al órgano legislativo. Ascende a \$271,7 billones, de los cuales \$254,4 billones se financian con ingresos de la Nación y \$17,3 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran y la atención de las obligaciones a cargo de la Nación, y ha sido formulado bajo estrictos criterios de austeridad, en consonancia con la disponibilidad de recursos.

Este proyecto incluye las apropiaciones definidas en el plan operativo anual de inversiones públicas (POAI) y las autorizadas mediante el mecanismo de vigencias futuras; atiende la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable; acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes; honra los compromisos de la Nación con sus servidores y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones. Con esta misma orientación, hemos asignado los recursos para atender el

¹ Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020".

cumplimiento de acuerdos internacionales suscritos por la Nación, en especial el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (COP21)² y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, que define la Agenda de Desarrollo Global hasta el año 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad³, y para el cumplimiento del Acuerdo para una Paz Estable y Duradera.

Hemos priorizado la asignación de los recursos disponibles de manera que este sea un presupuesto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente, que cumpla estrictamente con las metas de la regla fiscal y atienda el mandato constitucional de incrementar el gasto social, para satisfacer las necesidades básicas de nuestros compatriotas más vulnerables, así como las de la población venezolana que ha migrado al país. Con este proyecto de ley honramos nuestro compromiso de apoyar el crecimiento económico y generar las condiciones para reducir el desempleo y erradicar la pobreza, para que los frutos del progreso los reciban los más necesitados.

No obstante, queremos llamar la atención sobre un asunto respecto al cual hemos expresado ya nuestra preocupación, y que tendremos que abordar con diligencia. Se trata de las rigideces que caracterizan nuestra estructura presupuestal. Con solo revisar la enumeración hecha en los párrafos anteriores, resalta que una parte significativa del presupuesto de rentas y de gastos se encuentra amarrado a compromisos que normas de muy diversa índole han determinado que deben incluirse obligatoriamente en la ley de presupuesto, muchas veces sin evaluar previamente su pertinencia y eficacia. Sean rentas de destinación específica o porcentajes mínimos de apropiaciones de gasto con asignación específica, coinciden en que todos reducen la discrecionalidad del Gobierno para determinar el gasto más eficiente. Esto ha sido analizado exhaustivamente por las comisiones de gasto nombradas en los últimos cincuenta años y creemos que ha llegado el momento de abordar con seriedad este asunto, y promover los cambios que se requieran para devolverle a la política fiscal su capacidad de orientar los recursos del Estado hacia los mejores fines y a la obtención de los resultados más eficientes. Estamos dando los primeros pasos en esa dirección, como parte del proceso de modernización de las instituciones públicas. Sobre este tema serán importantes las recomendaciones que hizo la Comisión del Gasto y la Inversión Pública.

² Aprobado por la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

³ Esta Agenda fue aprobada por todos los países miembros de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015. En su cumplimiento, Colombia muestra ya resultados importantes.

A pesar de las restricciones que hemos encontrado, este es un presupuesto construido para impulsar decididamente el crecimiento económico del país. Están dadas las condiciones para hacerlo y, a pesar de que el ambiente económico internacional presenta riesgos a la baja, todas las proyecciones de las entidades multilaterales, de las agencias internacionales y de los diversos analistas coinciden en que Colombia crecerá en los próximos años por encima de la media global.

Contamos con los instrumentos de política macroeconómica para que así sea. Con el apoyo del Congreso de la República tramitamos con éxito una ley de financiamiento que será la base para estimular la productividad y competitividad del país, reduciendo la dependencia del petróleo. La iniciativa y talento de nuestra gente y la participación de la inversión privada, constituyen el motor de crecimiento de nuestra economía.

Desde el primer día, hemos sido enfáticos en manifestar nuestro compromiso con una política social moderna, en donde la educación y la salud ocupen un lugar central, como también la generación de empleo, la legalidad y la seguridad. Queremos construir una Colombia más próspera y con mayor bienestar, con menos desigualdad y con más equidad de oportunidades; un país con mayores ingresos y mejores condiciones de vida de la población, conseguidas sobre la base de la legalidad y por medio de la generación de empleo, la formalización y un tejido empresarial fuerte, en donde la economía naranja sea un motor de crecimiento.

Desde esta perspectiva no es extraño que nuestro plan de desarrollo, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, contemple estrategias y acciones cruciales en materia social, entre ellas, aquella que se materializa en el presupuesto para la educación que, en 2020, será el más alto en la historia del país. Hemos priorizado la educación como eje principal para el desarrollo del país, y esto se reflejará en las cifras del presupuesto, porque consideramos que el gasto en educación, en todos los niveles, es fundamental para propiciar la movilidad social en el país. En particular, esta asignación de gasto contribuirá a reducir la pobreza, en todas las formas como esta se mida, y aumentar el empleo y la calidad del mismo.

La educación ha sido el sector que más recursos ha recibido de la Nación en años recientes. El presupuesto para educación pasó de \$20,8 billones en 2010 a \$40,4 billones en el presupuesto que estamos ejecutando y será de \$43,1 billones en 2020, el más alto de la historia, superior en

6,7% al de la actual vigencia fiscal, siendo nuestro propósito mantener esta trayectoria en los próximos años.

Y así como la educación continuará siendo el receptor más importante de los recursos de la Nación, porque es el punto central de nuestra estrategia de crecimiento, también le daremos especial apoyo presupuestal a sectores claves para el país como la salud, y a otros programas sociales dirigidos a los sectores más necesitados, en línea con nuestra propuesta económica basada en la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Será muy importante el apoyo que le brindemos a sectores como cultura y deporte, ciencia y tecnología, y protección ambiental, que si bien no es todo el que quisiéramos dadas las restricciones e inflexibilidades fiscales que atan la programación presupuestal, sí es significativamente mayor al que estos sectores que recibido en años recientes.

Emprendimiento y equidad seguirán yendo de la mano, sin descuidar la seguridad y la legalidad, fundamentales para garantizar los dos primeros. El gasto en defensa y seguridad no es un objetivo deseable por sí mismo, pero sí necesario cuando se trata de garantizar el imperio de la paz y la legalidad para todos nuestros conciudadanos.

1. SOSTENIBILIDAD Y RESPONSABILIDAD FISCALES

1.1 Recuperación del potencial de crecimiento de la economía y el emprendimiento

El principal objetivo de este Gobierno es la recuperación del potencial de crecimiento de la economía, para poder construir un país más equitativo, con menos pobreza, con más generación de empleo formal y de calidad y para hacer sostenibles las finanzas públicas en el mediano plazo. Como consecuencia de la caída en los términos de intercambio, la economía colombiana vio aumentar el desbalance en la cuenta corriente, el cual pasó de 3,3% en 2013 a 5,2% del PIB en 2014 y a 6,3% del PIB en 2015. Esto dio lugar a que en el año 2016 se iniciara un proceso de ajuste en el balance ahorro-inversión del sector privado, que conllevó a que el déficit en las cuentas externas se redujera a 4,2% del PIB en 2016, a 3,3% en 2017, para ascender posteriormente en 2018 a 4 % del PIB, por las mejores expectativas que en materia de inversión despertó la discusión de la Ley de Financiamiento.

A medida que la economía se vaya acelerando y los precios del petróleo se acerquen a sus niveles de mediano plazo, deberá reducirse el déficit fiscal originado por el efecto de la actividad

petrolera y el ciclo económico. Además, el cumplimiento de la misma regla fiscal exige, particularmente entre 2018 y 2022, que se reduzca de forma significativa el déficit estructural, lo cual implica que en los años venideros tendremos que afrontar un ajuste fiscal.

Para que sea creíble, este ajuste se ha iniciado con el fortalecimiento de los ingresos tributarios, que incluye mejoras en la gestión de la DIAN. En este sentido podemos considerar la Ley de Financiamiento como un mecanismo fundamental para aumentar la inversión y la productividad de la economía, y para estimular el emprendimiento en nuevos sectores generadores de empleo. Los incentivos otorgados por la Ley tienen por objeto apoyar la modernización y la diversificación de la economía. Esta estrategia irá acompañada de un plan de manejo óptimo de los activos públicos, para que contribuyan a mejorar la capacidad de inversión del Gobierno Nacional.

El fortalecimiento de los ingresos se complementará con una mayor responsabilidad y disciplina en el manejo del gasto, promoverá una mayor eficiencia en la administración pública, mejorará la focalización de los subsidios sociales y modernizará la gestión en la concurrencia entre los recursos públicos de los gobiernos territoriales y el Gobierno nacional, para cumplir con las metas sociales propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El círculo virtuoso de estimular la inversión y el emprendimiento privado llevará a una mayor productividad, a más crecimiento económico y será una fuente de mayores recaudos para financiar las metas sociales con las que nos hemos comprometido en el Plan de Desarrollo. Un uso más eficiente de los recursos públicos nos permitirá construir un país más equitativo, con más empleo y menos pobreza. Con una economía más diversificada y menos dependiente del petróleo. La tarea de ser más disciplinados, que se extenderá por todo este período de Gobierno, contribuirá a cumplir con las metas fiscales y a alcanzar el equilibrio macroeconómico, por medio de una aceleración del crecimiento, una reducción del déficit fiscal y una disminución del desbalance externo de la economía. Lo anterior será la base para una economía sana y estable, en un contexto en el cual el Gobierno no desprotegerá el gasto público social ni los compromisos con las víctimas, el ambiente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni mucho menos aquellos otros que hemos suscrito con diversos sectores sociales y para la construcción de la paz entre los colombianos.

Es importante mencionar que en este Presupuesto General de la Nación se incluyen las apropiaciones para el cumplimiento de los 533 compromisos protocolizados con los grupos

étnicos en la consulta del Plan Nacional de Desarrollo, a saber 216 con los Pueblos Indígenas y 239 con las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), además de las 78 acciones de política con el Pueblo Rrom. Dichos recursos se orientan a la ejecución de acciones diferenciadas que generen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar positivamente en la inclusión social, cultural y económica de manera progresiva y sostenible en coordinación con las entidades territoriales.

1.2 Sostenibilidad y transparencia fiscal

Una preocupación creciente de los gobiernos durante los pasados veinte años ha sido la de mejorar la eficiencia del gasto público. Se ha adquirido consciencia sobre la importancia de proteger la sostenibilidad y la transparencia fiscales, en el entendido de que constituyen componentes de primer orden para hacer más eficiente y responsable la gestión de los recursos públicos y el buen uso de los mismos.

En este sentido, existe el convencimiento de que una gestión presupuestal eficiente, que canalice el uso de los recursos escasos hacia la satisfacción de las necesidades más urgentes y prioritarias de la población, es un instrumento importante para combatir la corrupción, apoyar el crecimiento económico y la generación de empleo⁴, y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Esta convicción ha derivado en la creación y desarrollo de una nueva institucionalidad macroeconómica, financiera y fiscal, para lo cual ha sido muy importante el apoyo del Congreso de la República y de las entidades multilaterales. Este fortalecimiento institucional ha mejorado la capacidad de las autoridades económicas para enfrentar con éxito choques internos y externos de diferente tipo, y mantener el crecimiento económico en números positivos a lo largo del presente siglo. En el fondo, este avance se ha logrado gracias a la responsabilidad con que los diferentes gobiernos, independientemente de su orientación partidista, han gestionado las finanzas públicas.

En la práctica, este instrumental de política ha mostrado su pertinencia y capacidad para acomodar con éxito la política fiscal a situaciones económicas favorables, como ocurrió durante la primera mitad de este decenio; o desfavorables, como aconteció con la crisis económica y

⁴ Las cifras del DANE (www.dane.gov.co/), disponibles desde el año 2000, muestran que esta ha sido una estrategia relativamente exitosa, como lo han reconocido expertos y gobiernos, instituciones multilaterales y agencias calificadoras de riesgo.

financiera mundial de 2008 y más recientemente con el colapso, a mediados de 2014, de los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo o, como ocurre en la actualidad, con el choque fiscal inesperado que ha significado la creciente migración de ciudadanos venezolanos que, de acuerdo con las estimaciones y estudios de expertos, tendrá un alto costo fiscal para el país en los próximos años⁵. La ocurrencia de todos estos eventos nos ha encontrado preparados con los instrumentos más adecuados, en materia de políticas macro, financiera y fiscal, para enfrentar situaciones como las mencionadas.

Este gobierno ha expresado su compromiso con la defensa de la sostenibilidad fiscal, y ha manifestado su decisión de adoptar las medidas que sean necesarias para fortalecerla y para profundizar el proceso de modernización de la administración y de las finanzas públicas.

Si alguna experiencia nos dejó el colapso de los precios del petróleo a mediados de 2014 fue la del peligro que significa para la estabilidad fiscal del país que la generación de sus rentas fiscales dependa significativamente de un solo sector, como el minero energético. Su impacto sobre la actividad económica condujo a una reducción significativa de los recursos del presupuesto nacional y de las regalías para las entidades regionales, parcialmente compensada por el Fondo de Ahorro previsto en el Sistema General de Regalías, e impuso importantes retos a la política fiscal del país, que también debió hacer frente a un aumento en el costo de la deuda del Gobierno nacional como consecuencia principalmente de la depreciación del peso. Por fortuna, la oportuna reacción de política permitió absorber el choque externo, pero, dicho evento prendió alarmas para tomar medidas encaminadas a blindar a la economía de este tipo de episodios en el futuro. El Gobierno es consciente de que debido a la misma estructura tributaria del país existen inflexibilidades que dificultan el crecimiento de los ingresos de la Nación más allá de los niveles que se han alcanzado.

Como parte de la solución, desde el punto de vista de los ingresos, la administración anterior tramitó ante el Congreso de la República varias reformas tributarias (Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014 y Ley 1819 de 2016). Con estas se buscó aumentar el recaudo y modernizar el estatuto tributario para reducir la evasión y elusión tributarias, y también para estimular la inversión y la creación de empleo formal por parte del sector productivo. Más recientemente, al inicio de esta administración tramitamos ante el Congreso una Ley de Financiamiento, que consideramos

⁵ Véase Acta del Comité Consultivo para la Regla Fiscal del 27 de marzo de 2019

absolutamente necesaria, cuando hicimos evidente que programas estratégicos de gasto social, que hacían parte del PGN para la vigencia fiscal de 2019⁶, se encontraban desfinanciados.

Programas tan importantes como Familias en Acción, atención integral a la primera infancia, alimentación escolar, adulto mayor, subsidios para servicios públicos domiciliarios y otros programas sociales no hubieran podido atenderse adecuadamente en esta vigencia por falta de recursos para hacerlo. Ante esta situación, solicitamos al Congreso la aprobación de la correspondiente Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), en los términos previstos en el artículo 347 constitucional, ley que introduce nuevos instrumentos para la consolidación de los ingresos fiscales de la Nación, el fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera, especialmente, el estímulo a la inversión productiva, y la formalización.

Para avanzar en la ejecución del PGN de 2019 ha sido necesario realizar ajustes presupuestales en el marco de una estrategia que ha combinado el apoyo al crecimiento, a la generación de empleo, y a la reducción de las desigualdades sociales, en la búsqueda del cumplimiento de las metas fiscales sin afectar el gasto público social ni la operación de las entidades. De todas formas, hacia el futuro será indispensable una gestión más estricta de los recursos públicos, a fin de alcanzar la mayor eficiencia posible. Este será el punto central de la estrategia que apliquemos para la formulación del presupuesto de 2020, como se explica más adelante.

Aunque la aprobación de las reformas en mención ha fortalecido la credibilidad del país ante los inversionistas internacionales, al mostrar su decisión de enfrentar las dificultades que le plantea un entorno internacional indudablemente adverso⁷, es claro para todos que la mayoría de las medidas adoptadas, si bien son importantes para la estabilización fiscal, no son suficientes si no se actúa también sobre el gasto público. Las actuales erogaciones de funcionamiento, inversión y de pago del servicio de la deuda, dados los ingresos fiscales esperados y las dificultades de financiación que pueden presentarse si los inversionistas locales y externos perciben un ambiente de inestabilidad macroeconómica deben ajustarse si queremos cumplir, como lo hemos prometido, con las metas de déficit que impone la regla fiscal, que incluyen el costo fiscal que implica la masiva inmigración venezolana.

⁶ El PGN para 2019, aprobado por la Ley 1940 del 26 de noviembre de 2018, asciende a \$259 billones, de los cuales \$160,2 billones se destinan a funcionamiento, \$46,8 billones a inversión y \$52 billones a servicio de la deuda.

⁷ Se estima que los precios del petróleo no volverán a los niveles de largo plazo pronosticados años atrás, sino que se mantendrán en niveles similares a los proyectados en el MFMP 2019, así: Precio Brent: USD 65,5 barril en 2019; USD 67,5 barril en 2020 y USD 70 barril a partir de 2021.

Por esta razón, hemos afirmado nuestro propósito de perseverar en la reducción del gasto para cumplir con las metas fiscales. Sin embargo, el esfuerzo necesario para llevar el gasto de funcionamiento e inversión a los niveles que se requieren, en el marco de la implementación de los acuerdos de paz y del cumplimiento de otras obligaciones de la Nación, abre un debate sobre los compromisos recurrentes y las coberturas mínimas que debe asegurar el GNC en el mediano y largo plazo, y la eficacia y racionalidad con que se han asignado los recursos públicos hasta ahora.

En consecuencia, se requiere fortalecer el diseño de políticas que permitan aumentar en el mediano plazo los ingresos fiscales de forma sostenible, a la vez que se ajusta el gasto público sin afectar el crecimiento económico ni el gasto social, para así disminuir el déficit fiscal y asegurar una reducción paulatina del nivel de deuda del GNC como porcentaje del PIB. La conjunción de estos elementos ayudará sin duda alguna a asegurar la sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas públicas. Razón por la que hemos sido muy cuidadosos al formular este proyecto de presupuesto.

No se trata de realizar ajustes con vista exclusiva a la siguiente vigencia; se requiere de un esfuerzo de mayor aliento, que permita consolidar el proceso de estabilización fiscal en el mediano y largo plazo. Para esto, la estrategia fiscal de esta administración se ha elaborado sobre la base de alcanzar un ajuste gradual en el déficit fiscal a lo largo de la próxima década, con el objetivo de avanzar hacia la consolidación de las finanzas públicas y reducir los niveles de endeudamiento. En línea con lo anterior, la programación fiscal del GNC busca alcanzar un superávit primario permanente de 1,0% del PIB a partir de 2021 en el horizonte de tiempo cubierto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, que contribuirá a la sana corrección de los niveles de deuda hacia niveles similares a los observados antes del colapso en los precios del petróleo.

1.2.1 Políticas para aumentar ingresos

En este escenario, es importante el papel que juegan las recientes políticas implementadas por esta administración para aumentar los ingresos, entre las cuales se destacan: (i) efectos de la Ley de Financiamiento sobre la inversión y el crecimiento con su correspondiente impacto en los ingresos tributarios en el mediano plazo, (ii) implementación de la factura electrónica y (iii) plan de enajenaciones, que se adelantará entre 2019 y 2022.

- Los efectos de la Ley de Financiamiento. Los efectos de esta ley sobre el balance fiscal del GNC se materializarán principalmente a través de tres canales: i) mayor crecimiento económico, que incremente los ingresos tributarios y contribuya a la consolidación fiscal, ii) reducción de la evasión por medio de las iniciativas implementadas para fortalecer y modernizar la DIAN, y iii) impacto directo de los cambios de tarifas de los distintos impuestos sobre el recaudo⁸.

Al agregar los diferentes efectos, en el MFMP 2019 se calcula que la Ley de Financiamiento tiene un efecto neto positivo sobre el recaudo tributario, en todo el horizonte de política, y se convertirá en una fuente de financiación sostenible de las operaciones del Gobierno, principalmente del gasto social y la inversión pública. El efecto más grande se materializaría en 2019, cuando la ganancia de recaudo ascienda a 0,7% del PIB, debido a los cambios en los impuestos que aumentan el recaudo⁹. Para el periodo 2020 - 2023 se contempla una disminución en este efecto -aunque siempre permanece positivo-, y a partir de 2024 se estima un incremento en el recaudo neto, gracias al mayor crecimiento en el mediano plazo.

- Implementación de la factura electrónica. Se espera que esta entre en vigencia al 100% en el 2020 y que tenga un efecto importante y estructural en el recaudo tributario del país. El principal será la reducción de la evasión tributaria, que se calcula en niveles cercanos al 30% del recaudo total actualmente. Además, la factura tiene un efecto agregado, adicional a la formalización del IVA, ya que permitirá el monitoreo de los demás impuestos por parte de la DIAN y, por lo mismo, le facilitará a esta entidad la identificación y penalización de cualquier evasión por parte de los contribuyentes sobre el resto de sus obligaciones tributarias. De esta manera, la factura electrónica simplificará las obligaciones fiscales, facilitará la fiscalización y será un instrumento eficiente para combatir la evasión.

- Plan de enajenación de activos. Respecto a los ingresos del GNC diferentes a los tributarios, el escenario fiscal contempla un plan de privatizaciones en el periodo 2019-2022, en el cual el valor de la venta de activos se reducirá como porcentaje del PIB a partir de 2021. Debido a esto, el valor de los otros ingresos asciende a 2,3% del PIB entre 2019 y 2021, y se desacelera gradualmente hasta 1,5% del PIB en 2023.

⁸ La ley de financiamiento otorga una notable reducción en la carga tributaria empresarial, ya que aprueba, entre otras, una reducción gradual de la tarifa nominal de renta, que va del 33% en el año gravable 2019 a 30% en 2022; descuento del 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) en el impuesto de renta en los años gravables 2019-2021, y del 100% a partir de 2022, y descuento del 100% del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos.

⁹ En particular, corresponden al IVA plurifásico para cerveza y gaseosa, el impuesto al consumo de bienes inmuebles, la unificación de cédulas y el incremento en las tarifas marginales en el impuesto de renta para personas naturales, mayores impuestos a los dividendos, impuesto al patrimonio y mayores impuestos a la remisión de utilidades al exterior.

1.2.2 Políticas para reducir gastos

De acuerdo con las metas de déficit y deuda, y el nivel de ingresos proyectados, que el Gobierno considera factibles y responsables, se obtiene la senda de gasto, dado el espacio fiscal disponible, que tiene implícita una reducción gradual del mismo durante la próxima década, consistente con los efectos de la estrategia adelantada por el Gobierno de reducir el tamaño del Estado, volver el gasto más eficiente y focalizarlo mejor.

En efecto, en el MFMP 2019 **se estima un ajuste gradual y moderado en el gasto conjunto de funcionamiento e inversión** en el mediano plazo, que pasaría de 16,0% del PIB en 2019 a 14,7% en 2030, con ajustes que a partir de 2021 no exceden 0,2pp del PIB entre dos años consecutivos. Una gran proporción del ajuste se concentraría en los próximos cuatro años, en función de las medidas y herramientas adoptadas en el PND. Este ajuste está soportado en una mayor eficiencia en la asignación del gasto, gracias a mejores herramientas para la focalización de subsidios, como la implementación del SISBEN IV, una reducción del tamaño del Estado, menores costos financieros para la Nación por cuenta de la sustitución de pasivos costosos, entre otros.

Así mismo, se espera que el gasto de intereses, como porcentaje del PIB, siga una senda decreciente en el mediano plazo, de forma consistente con la reducción gradual que se proyecta para la deuda pública y en consonancia con la generación de superávits primarios del GNC a partir de 2019. De esta manera, se estima que el gasto en intereses se reduzca de 3,0% del PIB en 2019 y 2020 a 2,1% del PIB en 2030.

En síntesis, para los próximos diez años, se proyecta un ajuste del gasto total del GNC de 2,2pp del PIB, el cual pasaría de 19,0% del PIB en 2019 a 16,7% del PIB en 2030, impulsado por una disminución de 1,3pp del PIB en el gasto de funcionamiento e inversión, y una caída de 0,9pp del PIB en el gasto en intereses.

La obtención permanente de superávits primarios en la magnitud calculada año a año (1,0% del PIB a partir de 2021) permitirá obtener una senda decreciente de la deuda pública, hasta alcanzar un nivel de 37,2% del PIB en 2030 para la deuda bruta, cercano al observado en el 2013, año previo al choque petrolero que golpeó al país.

Por esta razón, en el presupuesto que traemos a consideración del Congreso para 2020, está implícito que el gasto del GNC, diferente a intereses, pase de 15,6% del PIB en 2018, a 16,0% en 2019, y a 15,7% del PIB en 2020, para estabilizarse en 14,7% del PIB a finales de 2030, como quedó en el MFMP 2019.

El siguiente cuadro muestra el balance fiscal del GNC proyectado en el MFMP 2019, que es la base para realizar la proyección de las cifras contenidas en este proyecto de presupuesto. En esta proyección aparece la ruta que debe seguir dicho balance como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste del gasto e incremento en los ingresos durante el periodo 2019 – 2030.

Cuadro 1 Balance fiscal del Gobierno Nacional Central Como porcentaje del PIB

| CONCEPTO | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingreso Total | 15,3 | 16,6 | 16,5 | 16,5 | 16,4 | 16,3 | 16,2 | 16,0 | 16,0 | 15,9 | 15,8 | 15,8 | 15,7 |
| Tributarios | 13,9 | 14,3 | 14,2 | 14,3 | 14,7 | 14,8 | 14,7 | 14,6 | 14,6 | 14,6 | 14,5 | 14,5 | 14,5 |
| DIAN | 13,8 | 14,2 | 14,2 | 14,2 | 14,6 | 14,7 | 14,7 | 14,6 | 14,5 | 14,5 | 14,4 | 14,4 | 14,4 |
| No DIAN | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| No Tributarios | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Fondos Especiales | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Recursos de Capital | 1,2 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,6 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 |
| Gasto Total | 18,4 | 19,0 | 18,7 | 18,4 | 18,1 | 17,8 | 17,6 | 17,3 | 17,2 | 17,0 | 16,9 | 16,8 | 16,7 |
| Intereses | 2,8 | 3,0 | 3,0 | 2,8 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 2,3 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| Funcionamiento + Inversión | 15,6 | 16,0 | 15,7 | 15,5 | 15,4 | 15,2 | 15,1 | 15,0 | 14,9 | 14,9 | 14,8 | 14,7 | 14,7 |
| Balance Primario | -0,3 | 0,6 | 0,7 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Balance Total | -3,1 | -2,4 | -2,2 | -1,8 | -1,6 | -1,5 | -1,4 | -1,3 | -1,2 | -1,1 | -1,1 | -1,0 | -1,0 |

Fuente: Cuadro 5.2 MFMP 2019

1.3 La estrategia para el ajuste del gasto público

Esta es parte fundamental de la estrategia fiscal y macroeconómica, establecida en las bases del plan de desarrollo vigente y tiene como principal premisa que mejore la productividad del país y sea el motor que permita al país avanzar con un mayor crecimiento económico y mejores condiciones de vida para la población.

Aunque se ha avanzado en el ajuste de las finanzas públicas, después del choque petrolero de mediados de decenio, el Gobierno nacional enfrenta el difícil reto de incrementar continuamente los ingresos, en un contexto en el que no se desestime la inversión privada ni el consumo, se promueva el crecimiento económico y se reduzca la pobreza y la desigualdad.

Así, en vez de la alternativa expuesta anteriormente, es preferible hacer una revisión del gasto, a partir de una recomposición y reducción paulatina, que privilegie e incentive la inversión. Este

ajuste del gasto público necesariamente se debe enmarcar en un diseño que permita continuar con los objetivos de política pública, como son: 1) eficiencia en la asignación del gasto público, 2) priorización en la distribución del gasto y, 3) impacto en la economía (multiplicador de crecimiento).

Sin embargo, la estrategia integral del gobierno va más allá del solo ajuste del gasto público. También está asociada a la búsqueda de la eficiencia para no afectar la prestación de los servicios y para poner al día a la administración pública en el aprovechamiento de las ventajas que brinda la tecnología en materia informática y de gestión.

En este sentido, la Estrategia Fiscal y Macroeconómica del Plan hizo un diagnóstico del sector público, y puso en evidencia que existe espacio para el ajuste del gasto público en aras de lograr mayor efectividad. Esto requiere de una transformación profunda de la administración pública, que permita superar las barreras institucionales que hoy existen y que impiden mejorar la productividad del sector y elevar el ahorro público.

El PND establece en sus bases las prioridades dirigidas a cumplir con este objetivo, así:

1. Racionalización, priorización y responsabilidad del gasto para los hogares y el sector productivo, financiado con recursos del presupuesto nacional;
2. Fortalecimiento de la estrategia de defensa jurídica del Estado, para reducir el impacto fiscal de las demandas contra la Nación;
3. Adopción de una política de reducción en los gastos de funcionamiento, ajenos a la misión de las entidades, bajo pilares de racionalización y modernización de la administración pública;
4. Impulsar medidas que permitan garantizar un gasto público efectivo;
5. Lograr una institucionalidad pública efectiva y mejorar el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia, que permita eliminar las duplicidades y la colisión de funciones y competencias, favorezca la coordinación y reformule el rol del Estado como agente regulador;
6. Optimizar la productividad del servidor público y consolidar la profesionalización del empleo, la formación en asuntos públicos y el sentido de pertenencia y orgullo hacia lo público;
7. Con la mejora en la institucionalidad se accederá a la simplificación y mejora de la contratación pública, y la optimización de la administración del patrimonio del Estado y sus activos como generadores de valor;

8. Impulsar las asociaciones público-privadas, en aquellas inversiones en donde se determine un beneficio neto para el Estado, y
9. Finalmente, revisión de aquellos pagos de pensiones que fueron otorgadas con reglas diferentes al equilibrio entre lo aportado y lo reconocido por las entidades¹⁰.

La efectividad de los objetivos comprende estrategias administrativas y de gasto que se pueden presentar según sea su relación con la situación financiera, así:

- i) Estrategias relacionadas con el manejo de los activos del Estado y con la defensa jurídica del Estado;
- ii) las que afectan el gasto de la administración pública, y
- iii) las destinadas al gasto público desde el presupuesto.

1.3.1 Estrategia de sustitución de pasivos y obligaciones

Uno de los principales costos para las entidades del orden nacional es el relacionado con la actividad litigiosa que se traduce con frecuencia en sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones generadas en procesos judiciales en contra de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, cuyas tasas de interés son mucho más altas que las de los instrumentos financieros de deuda pública. Estos pasivos son los siguientes:

- i) Sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones generadas en procesos judiciales en contra de las entidades que conforman el PGN (el 36% del total),
- ii) Faltantes del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud (43%),
- iii) Sanciones de mora por cesantías adeudadas a los maestros a través del FOMAG (5%),
y
- iv) Bonos pensionales de los ex afiliados al Instituto de Seguros Sociales y de empleados del gobierno, que se trasladaron al Sistema de Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), (15%).

El MFMP 2019 estima el valor total de los pasivos reconocidos en \$24,4 billones (2,3% del PIB), que incluyen los correspondientes intereses de mora. De este total, los pasivos del sistema de salud junto con las sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones representan el 81%

¹⁰ Ver Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. Ley 1955 del 25 de mayo de 2019

del total de los pasivos identificados. Es claro que mantener los pasivos como cuentas por pagar tiene un impacto negativo sobre el pago de intereses en los años siguientes, dado que la tasa de interés promedio ponderado estimada de dichos pasivos es de 28,9% E.A. Lo anterior se traduce en un gasto por intereses de esos pasivos que ascendería a 1,4% del PIB, transcurrido un periodo de tres años. En contraste, un instrumento financiero, como los títulos de deuda TES, tiene una tasa promedio muy inferior que representa un costo financiero estimado en 0,3% del PIB, que se traduce en un ahorro de 1,1% del PIB en el mismo periodo.

Estos pasivos se han acumulado de vigencias anteriores, debido a limitaciones metodológicas y de información hasta ahora no se habían podido incluir como deuda. Sin embargo, por el costo financiero que representan se considera indispensable sustituirlos por instrumentos de deuda menos costosos, en concordancia con el objetivo de promover la sostenibilidad fiscal. Inicialmente esta sustitución se hizo con base en el artículo 99 de la Ley 1940 de 2018, ley anual de presupuesto de la vigencia 2019, que autorizó al Gobierno nacional para atender y reconocer la deuda enunciada anteriormente. Ahora, con mayor fortaleza legal, la decisión de sustitución de los pasivos encuentra soporte para su ejecución en los artículos 53, 57, 237 y 238 de la Ley 1955 de 2019, mediante la cual se decreta el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En estos se autoriza al Gobierno Nacional a incluir los pasivos en mención como parte del cálculo de la deuda bruta a partir de 2019, y a que proceda a la atención y reconocimiento de la misma.

De acuerdo con esta autorización, la estimación del balance total de obligaciones y/o pasivos por actividad litigiosa y de seguridad social se atenderá a través de la operación de sustitución de los mismos con Títulos de Tesorería TES clase B, mediante los cuales se reconocerán las deudas acumuladas a la fecha y se incorporarán el capital y los intereses por mora reconocidos hasta el momento.

En cumplimiento de esta autorización, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha realizado los cálculos para la atención responsable de estas operaciones y ha determinado aquellas que son realizables en esta misma vigencia fiscal, así como las que se efectuarían en la vigencia de 2020, que se incluyen en el presente proyecto de ley como parte del servicio de la deuda pública del presupuesto general de la Nación 2020. El Plan Financiero 2020, con el que es coherente este proyecto de presupuesto, contempla los siguientes conceptos:

Cuadro 2
Operaciones sustitución de pasivos PND en PGN 2020
Miles de millones de pesos

| Concepto | Monto |
|--|--------------|
| Acuerdos de Pago | 6.996 |
| Sentencias en mora | 1.896 |
| Seguridad Social en Salud Contributivo | 5.100 |

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

Esta estrategia de sustitución de los pasivos se refleja en las apropiaciones presupuestales, en particular cuando estas se comparan entre los años 2019 y 2020, como se evidencia en el cuadro que sigue.

Cuadro 3
Apropiación Servicio de la Deuda Pública PGN
Miles de millones de pesos

| Concepto | 2019 | 2020 | Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1) | Diferencia absoluta 20-19 (4)=(2-1) |
|---|---------------|---------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| | (1) | Proyecto (2) | | |
| Servicio de la Deuda Pública Externa | 18.721 | 14.285 | (23,7) | (4.436) |
| Principal | 10.705 | 5.644 | (47,3) | (5.062) |
| Intereses | 7.863 | 8.526 | 8,4 | 663 |
| Comisiones y Otros Gastos | 152 | 115 | (24,3) | (37) |
| Servicio de la Deuda Pública Interna | 30.213 | 38.016 | 25,8 | 7.803 |
| Principal | 8.382 | 15.716 | 87,5 | 7.334 |
| Intereses | 21.236 | 21.380 | 0,7 | 144 |
| Comisiones y Otros Gastos | 101 | 146 | 44,7 | 45 |
| Fondo de contingencias | 493 | 773 | 56,7 | 280 |
| SERVICIO DE LA DEUDA sin PND | 48.933 | 52.301 | 6,9 | 3.367 |
| Sustitución pasivos PND | 3.000 | 6.996 | N.C. | 3.996 |
| TOTAL SERVICIO DE LA DEUDA | 51.933 | 59.296 | 14,2 | 7.363 |

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

El cuadro anterior muestra que la variación nominal de las apropiaciones presupuestales para servicio de la deuda pública entre 2019 y 2020 es de \$3,4 billones, como resultado de pasar de \$48,9 billones a \$52,3 billones, entre estos dos años, lo cual equivale a un incremento de 6,9%. Al incluir las apropiaciones para atender la sustitución de pasivos autorizada por el PND, cuyo valor, como ya se vio, fue estimado por el Ministerio de Hacienda en \$7 billones para 2020, como aparece en el Plan Financiero que hace parte del MFMP 2019, el servicio de la deuda entre tales

años pasará de \$51,9 billones a \$59,3 billones. Es importante resaltar que el costo del servicio de la deuda que se tendría que reconocer por hacer uso de la autorización mencionada es a todas luces inferior al que resultaría si se atendieran tales pasivos mediante los mecanismos tradicionales, que implicarían un altísimo costo financiero para la Nación.

Podemos decir que presupuestalmente esta medida no crea necesariamente más espacio de gasto, sino que les da a las entidades del PGN la capacidad de cubrir en lo posible sus obligaciones en la misma vigencia que se requiera, y por esa vía, reducir el gasto adicional generado por los intereses de las mismas. Esta operación de sustitución, además de diferir en el tiempo estas asignaciones presupuestales a la vida media de los vencimientos de deuda, reduce el costo promedio de las obligaciones que, en varios de los casos, reconoce tasas de mora de usura o superiores¹¹, pasándolas finalmente a una tasa homogénea equivalente a la del costo promedio de la deuda pública interna, la cual en lo corrido del 2019 se ha ubicado en el rango de 7,5% -8% E.A. Esta operación presupuestalmente va en línea con uno de los objetivos de la acción pública, lograr la eficiencia en la asignación del gasto público y generar un efecto multiplicador sobre el producto y el crecimiento económico.

Más importante aún, la aplicación de esta estrategia nos permitirá poner punto final a una situación que, de no enfrentarse oportuna y responsablemente, terminaría por poner en peligro la sostenibilidad fiscal del país, echando por la borda todo el esfuerzo que hacemos para impulsar el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales.

1.3.2 Estrategia de modernización y eficiencia en la asignación del gasto público

Las bases del PND trazaron varios objetivos encaminados a adoptar estrategias dentro de la administración pública, para superar las barreras institucionales existentes, que impiden mejorar la productividad del sector público y los sobrecostos que su actual estructura acarrea. En una labor conjunta de la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública, actualmente se realiza una evaluación integral de esta estrategia que, si bien es una revisión organizacional y administrativa, se espera tenga un reflejo presupuestal.

Por otra parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha definido unas directrices que buscan regular el gasto público, las cuales se encuentran normativamente autorizadas, de cara

¹¹ De acuerdo con la Superintendencia Financiera, la tasa de usura en el mes de junio de 2019 se sitúa en 28,95%

a los esfuerzos que el Gobierno y las entidades del orden central deben realizar para ajustar los gastos, en ejercicio del principio de austeridad, que pueden resumirse así:

- **En relación con la nómina y prestación de servicios.** La ley anual del PGN 2019, Ley 1940 de 2018, así como otras anteriores, ordenaron medidas para la optimización y eficiencia de las plantas de personal, con el propósito de restringir o limitar la celebración de contratos de prestación de servicios, en los casos en que exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se planea contratar por esta modalidad.

Asimismo, la norma mantiene las medidas de austeridad del gasto fijadas para la administración pública, a través de la Directiva Presidencial 09 de 2018 en lo relacionado con “... *modificación de plantas de personal, estructuras administrativas y gastos de personal...*”.

Se estima que este rubro de gasto pase de representar 2,3% del PIB en 2020 a 1,8% del PIB en el 2030. Es decir, se proyecta una reducción progresiva de los gastos de personal de 0,5pp del PIB en el mediano plazo.

Aunque el PND derogó expresamente el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, estableció restricciones sobre los gastos del PGN¹² y de las entidades públicas nacionales¹³, los cuales no podrán superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el plan macroeconómico, y deberán ser consistentes con el MFMP, el MGMP y la regla fiscal, sin afectar los programas y servicios esenciales de las entidades. En este caso, la austeridad se convierte a partir de ahora en un instrumento de política pública y no en un artículo de la ley anual de presupuesto, como se refleja en el proyecto de presupuesto para 2020.

- **En materia de Gestión Pública.** Las entidades deberán cumplir con las directrices que establezca la Presidencia de la República mediante Directiva presidencial, como lo ha hecho durante la presente vigencia. Dichas directrices consultarán la realidad administrativa de las entidades, las cuales, en todo caso, deberán reducir gastos y generar ahorros que permitan dedicar a la inversión.

¹² Artículo 336 Vigencia y derogatorias. El artículo 92 establecía que los gastos de personal no debían variar anualmente en términos reales.

¹³ Artículo 5. Recursos financieros, presupuestos plurianuales y consistencia fiscal del plan nacional de inversiones públicas y Artículo 51 de la Ley 1955 de 2019 PND 2018-2022.

La estrategia de modernización y eficiencia del gasto no implica únicamente una renovación de estos, sino que propende por una transformación digital del Estado que genere una disminución en sus costos. En efecto, de acuerdo con las previsiones del MFMP 2019, los procesos de reestructuración del Estado y eficiencia en la asignación del gasto público deberán garantizar un ahorro que permita alcanzar el compromiso común de la administración de ajustar el gasto en funcionamiento. Esto implica una responsabilidad para todas las entidades que conforman el PGN de avanzar en su diseño e implementación, en reconocimiento de la limitación fiscal que las debe guiar. Cada órgano tiene que asumir el compromiso de promover el uso más eficiente de los recursos que se le presupuestan.

1.3.3 Estrategia de focalización efectiva del gasto

Uno de los principales objetivos de la política pública es la reducción de la pobreza y la pobreza extrema y la mejora en la calidad de vida de los hogares. No podemos negar que en el curso de las últimas dos décadas se ha producido un gran avance en materia de reducción de la pobreza, en todos los indicadores que se emplean para su medición. Estas mejores condiciones y beneficios para la sociedad permiten pensar en una revisión de la focalización de recursos en programas de inversión, que lleguen a la población en estado de pobreza y pobreza extrema, que potencien los resultados obtenidos hasta hoy y promuevan la productividad del país.

Los estudios realizados sobre la forma en que se determinan y distribuyen los subsidios públicos domiciliarios (energía, acueducto y alcantarillado y gas natural), los subsidios a programas sociales (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Adulto Mayor, etc.) y los apoyos a la actividad agropecuaria (siembra y comercialización de fibra de algodón, almacenamiento de arroz, ingreso cafetero, entre otros) muestran que existe margen para replantear el costo presupuestal asociado al actual esquema de focalización de los recursos. Tenemos que mejorar la calidad del gasto, para que cada peso gastado incremente el bienestar de la sociedad y genere equidad y justicia social.

- **Servicios públicos domiciliarios subsidiados.** En ningún caso las contribuciones cubren completamente el gasto de los subsidios. Para subsanar el faltante debe recurrirse al presupuesto de la Nación, por lo que el sistema de subsidios cuenta con un déficit que se acumula anualmente, producto de la desproporción entre subsidios y contribuciones. Es un problema que surge del esquema vigente de focalización, basado en la estratificación socioeconómica de la población como base de la metodología para medir la capacidad

económica de cada usuario, y determinar quién es contribuyente y quién beneficiario del subsidio (esquema de subsidios cruzados). Por esto, la estratificación socioeconómica es un mecanismo inflexible, que no logra capturar de forma eficiente las necesidades de la población y, por ende, conlleva problemas en el mecanismo de focalización.

Pese a que el sistema está diseñado para que la población de mayor ingreso cubra en su totalidad los subsidios de la población más vulnerable, actualmente estas ayudas estatales no se encuentran correctamente focalizadas y benefician a un porcentaje de la población de mayor ingreso. Asimismo, las contribuciones no logran saldar completamente el pago de subsidios, y la Nación se ve obligada a comprometer recursos de su presupuesto para saldar el déficit que sostiene el sistema, lo cual genera ineficiencias en el gasto social destinado a este rubro.

Debido a esto, se requieren reformas en el sistema para focalizar mejor el gasto y disminuir el monto de los aportes que debe realizar la Nación para sostenerlo, lo cual estará apoyado en la transición prevista entre el SISBÉN III y el SISBÉN IV. Este cambio permitirá redirigir los recursos a la población objetivo y gestionar el cobro de las contribuciones a los segmentos de mayores recursos.

- Subsidios a programas sociales. Por otra parte, los gastos en programas de impacto social son herramientas de política pública, que se han implementado en el curso de los diferentes gobiernos con el propósito de acelerar el desarrollo social, redistribuir los recursos entre la población menos favorecida y garantizar el cubrimiento de necesidades básicas y mínimos vitales para la sociedad. Sin embargo, por diversos motivos han tendido a permanecer, a pesar de que hayan desaparecido o se hayan reducido las causas que los originaron.

Debería ser claro que en la medida que la economía se desarrolla, estos subsidios a programas sociales deberían reconsiderarse bajo principios de focalización y redistribución de recursos, y deberían tender a reducirse en el tiempo, y asignarse siempre a la población en condiciones de pobreza claramente identificada, sin incurrir en ineficiencias, de forma que permitan a los gobiernos reorientar los recursos más eficientemente hacia la cobertura de otras necesidades, si fuere necesario. Esto no se ha hecho y es nuestro propósito llevarlo a cabo.

Por esta razón, es urgente redefinir el esquema de focalización de la actual oferta social a la población que se encuentre en situación de pobreza monetaria, pobreza monetaria extrema y

pobreza multidimensional, para lo cual será fundamental la implementación del SISBÉN IV. De esta manera se podrá llegar con mayor precisión a aquellas familias que aún se encuentran en condiciones desfavorables y no están cubiertas actualmente. Se espera que este ajuste se traduzca en una mayor eficiencia en la asignación de recursos, que redunde en cobertura y en calidad de los programas. Si bien no se estima un ahorro directo en las asignaciones de recursos del presupuesto, si se proyecta una reducción de las presiones sociales sobre el mismo, lo cual se reflejará en mayor efectividad del gasto público, al asignarse el presupuesto a aquellos grupos que realmente lo necesitan.

- Apoyos a la productividad agropecuaria. Por lo general, la focalización actual de los recursos sobre el agro ha dado como resultado una distribución inequitativa debido a que los giros presupuestales en materia de subsidios productivos (Garantía de Precio Mínimo) se han concentrado en algunas áreas específicas del campo colombiano, con especial énfasis en el apoyo a los caficultores. Esta administración buscará corregir las fallas en la focalización y reestructurar los subsidios al sector agrícola en el país, para evitar que sigan estas distorsiones. Para ello, se crearán mecanismos que promuevan de manera homogénea la entrega de apoyos agrícolas y que, más que asegurar un precio, promuevan la asistencia técnica, el financiamiento e incentivo a la capitalización rural, que sean ejes para la tecnificación, producción y mejor desarrollo del sector. Esto se llevará a cabo mediante un fondo común, que racionalice la entrega de recursos a los diferentes productores agropecuarios del país.

Hemos señalado la importancia de mejorar los procesos de revisión, priorización y efectividad de las erogaciones presupuestales destinadas a los hogares y al sector productivo. Con este fin se buscará cualificar la regulación de la política y los procedimientos de asignación del gasto, de manera que se tengan en cuenta los principios de pertinencia y prioridad de este. Para ello haremos uso de la **trazabilidad** de la información de registros de los usuarios que se benefician de los apoyos del Estado en cualquiera de sus modalidades.

Haremos más eficiente los procedimientos de asignación de recursos del Estado hacia los hogares y el sector productivo, para enfocarlos en las personas o sectores que verdaderamente los requieran y por el tiempo que los necesiten, mediante criterios objetivos y que superen las fallas del mercado en la definición del acceso y temporalidad de este. De esta forma, buscaremos establecer un marco jurídico a la intervención del Estado en lo referente a transferencias de los

recursos públicos hacia personas jurídicas o naturales, bajo los principios de equidad, solidaridad y eficiencia establecidos en la Constitución Política.

Así mismo, fortaleceremos los mecanismos de transparencia, con el fin de consolidar la efectividad en el uso de recursos públicos. En el marco de estas acciones, se potenciará el Portal Central de Transparencia Económica¹⁴, que ha mostrado avances significativos en la disponibilidad diaria y pormenorizada de informes a la ciudadanía sobre la ejecución del PGN, que ha facilitado el acceso al avance de la ejecución presupuestal y el estado de ejecución de la contratación pública. Recientemente se incorporó la información financiera del presupuesto del Sistema General de Regalías.

Gracias a este instrumento se podrá integrar gran parte de la información de la inversión pública, la cual, si bien está disponible, no está integrada, por lo que se requiere que estos sistemas sean interoperables para que la información pueda ser consultada y verificada por los usuarios.

Con las medidas que hemos adoptado en materia de focalización del gasto, se hace un gran esfuerzo para eliminar la opacidad que ha caracterizado la información sobre las cuentas fiscales y presupuestales del Estado, que ha llevado a situaciones donde la asignación de los recursos no se hace con la claridad que reclama la ciudadanía. No se trata de reducir el gasto público social, por el contrario, buscamos potenciarlo para que las asignaciones del presupuesto lleguen a los beneficiarios que realmente las necesitan, para que cada peso se gaste eficientemente en la satisfacción de las necesidades de la población más vulnerable. Solo de esta manera podremos estar seguros de que las propuestas – metas del PND se cumplan para beneficio de todos los colombianos.

2. GESTIÓN PRESUPUESTAL Y PLAN DE DESARROLLO

2.1 Aspectos destacados del PND

En 2020 se inicia en firme la ejecución plena del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por lo que la programación presupuestal deberá considerar esta situación. Los proyectos de presupuesto para cada una de las próximas vigencias recogerán y materializarán las políticas públicas que surjan

¹⁴ Disponible en <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/>

de este plan, en lo que concierne a las actividades que son responsabilidad del Gobierno nacional, razón por la cual estas se han formulado con la misma orientación y los mismos criterios empleados para el diseño de la actual política fiscal. Esto quiere decir que la ejecución del plan será consistente con la estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central plasmada en el Marco Fiscal Mediano Plazo, con la cual se observarán reducciones significativas en el déficit fiscal y la deuda pública, asegurando la sostenibilidad de las finanzas del Estado. Es más, este será el Gobierno que en el año 2022 le muestre a Colombia que alcanzó el menor déficit desde 1994. Es en este marco de referencia fiscal donde hemos enmarcado la ejecución del PND.

Esta decisión se refleja en la construcción del nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Este es un plan realista y fiscalmente responsable, formulado bajo estrictos criterios de austeridad, que preserva la sostenibilidad fiscal del país. En este sentido, puede afirmarse que es un plan congruente con la situación fiscal, que se orienta, en lo fundamental, a mejorar las condiciones de vida de nuestros compatriotas, además de que, a diferencia de otros planes, se ha comprometido con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, el Acuerdo sobre Cambio Climático y el Acuerdo de Paz.

El Plan tiene como premisa la reactivación de la economía colombiana. Incorpora estrategias y herramientas para que las decisiones de políticas locales, regionales y nacionales se orienten a la reducción de la pobreza, la generación de empleo, a estimular el crecimiento económico y a propiciar oportunidades a todos los colombianos para cerrar brechas sociales. No es un plan promesero, sino que va de la mano con las metas fiscales del país.

El plan ha sido diseñado en armonía con el propósito de mostrar un país con responsabilidad fiscal, con seriedad en el manejo de los recursos, transparencia, aumento del recaudo y mejor focalización del gasto, para que los subsidios lleguen a las personas que realmente los necesitan y no se pierdan en el camino.

En este contexto, la propuesta de PGN para 2020, de cada una de las entidades que hacen parte del mismo, se ha construido sobre la base de que esta debe entenderse como parte integral de la programación de mediano plazo, para cumplir las acciones previstas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2020-2023 y, muy especialmente, en el Plan Nacional de Desarrollo. Su ejecución deberá hacerse en consonancia con la situación por la que atraviesan las finanzas públicas.

La formulación del PND se basa en tres pilares fundamentales, que son objetivos de política pública: Pacto por la legalidad, Pacto por el emprendimiento y Pacto por la equidad¹⁵. Este último es el gran objetivo de la propuesta de este gobierno y debe conducir a la reducción de la pobreza, la obtención de mayores ingresos para nuestros ciudadanos y la generación de empleo formal y de calidad. Es decir, un crecimiento inclusivo con oportunidades para todos los que residan en nuestro país.

El costo del plan se ha estimado en \$1.096 billones, de los cuales \$510,1 billones corresponden al Pacto por la Equidad, \$111,1 billones al Pacto por la legalidad y los restantes \$468,9 billones al Pacto por el emprendimiento y productividad, y a otros pactos que forman parte del plan. En la distribución de inversiones prioritarias del PND sobresale la destinación de más de \$216,8 billones para educación, y \$157,8 billones para salud y protección social.

El PND 2018 – 2022 es el plan que más recursos le ha destinado a la justicia social desde que existen en Colombia los planes de desarrollo. Busca que los colombianos, en el año del bicentenario, nos unamos y trabajemos todos por esta gran agenda de justicia social, para cerrar las brechas sociales en nuestro país.

- **El Pacto por la Legalidad:** Va de la mano de la seguridad efectiva y el acceso a la justicia eficaz para garantizar la convivencia, que permita a los colombianos vivir con libertad y en democracia.
- **El Pacto por el Emprendimiento:** Hará posible la transformación productiva del país y aumentará la formalización laboral y empresarial, para avanzar a una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos los talentos.
- **El Pacto por la Equidad:** Se ampara en una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, que busca garantizar igualdad de oportunidades.

Para alcanzar las metas propuestas se requiere de un estricto control del gasto, para que la programación presupuestal de 2020 sea consistente con el cumplimiento de las metas de reducción del gasto público previstas en el PND y con la distribución que se haga del mismo, con

¹⁵ El Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad incluye, además, un conjunto de pactos transversales que operan como habilitadores, conectores y espacios de coordinación que hacen posible el logro de una mayor equidad de oportunidades para todos. También son dinamizadores del desarrollo y ayudan a enfrentar los riesgos que se pueden presentar en nuestra apuesta por la equidad de oportunidades. Desemboca finalmente en Pactos regionales y territoriales: conectar territorios gobiernos y poblaciones. Estos pactos incluyen los proyectos estratégicos identificados en múltiples espacios de diálogo y concertación con las regiones, que permitirán dinamizar las economías regionales según su vocación y potencial y fomentar el desarrollo social y la equidad de oportunidades. El texto del PND puede consultarse en la página web del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

lo cual se busca su mayor efectividad. Para lograrlo, se requiere efectuar una rigurosa priorización de las asignaciones y mejorar la calidad de la ejecución del gasto.

Es nuestro propósito obtener la máxima rentabilidad social de los recursos con que cuenta la Nación, lo cual implica maximizar la eficiencia de la gestión del gasto y programar el gasto estrictamente necesario y ejecutable en cada vigencia, y ejecutarlo con la mayor probidad. Con este criterio hemos programado el proyecto de ley de PGN para 2020, con este comienza a materializarse el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

Algunas metas del PND, necesarias para hacer la transformación social del país se resumen a continuación.

- Aumentar el PIB potencial del 3,3% al 4,1%;
- Sacar a casi 3 millones de colombianos de la pobreza monetaria, a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema y a 2,5 millones de personas de la pobreza multidimensional;
- Alcanzar una mayor productividad;
- Crear 1,6 millones de empleos adicionales;
- Reducir la tasa de desocupación al 7,9%, la más baja desde los años 90;
- Llevar la inversión de la economía a niveles del 22% actual a 26,1% del PIB para 2022, e
- Implementar el SISBEN IV en 2020 y fortalecer la clase media del país.

Las 20 metas del Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

- 1 Llegar a 2 millones de **niños con educación inicial**: un aumento del 67% al **pasar en el PAE** de 5,3 millones de niños a 7 millones.
- 2 Duplicar el número de **estudiantes en jornada única** en colegios oficiales: de 900 mil a 1,8 millones.
- 3 **Fortalecimiento de las 61 IES públicas**. Avance gradual en gratuidad para 320.000 jóvenes, reconocimiento a la excelencia. Aumento de cobertura de 53% al 60%.
- 4 Multiplicar más de cuatro veces **Jóvenes en Acción**, llegando a 500 mil cupos.
- 5 Llegar a 600 mil hogares beneficiados con mejoramiento de **vivienda y 520 mil VIS iniciadas**.
- 6 Saneamiento de deuda por recobros del **régimen contributivo de salud** a 31 de diciembre de 2019. Elevar el índice de desempeño de los 922 hospitales públicos para ofrecer servicios de mejor calidad.
- 7 **550 mil productores** con asistencia técnica agropecuaria y **300 mil con agricultura** por contrato.

Las 20 metas del Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

- 8 Lograr el 60% de **actualización catastral**, frente al 5,6% de hoy. Casi duplicar la velocidad de titulación.
- 9 Apoyar a **4.000 empresas** con fábricas de productividad, frente a 200 actuales.
- 10 Crear 1,6 millones de empleos y **reducir el desempleo de 9,4% a 7,9%**, el más bajo desde los años 90.
- 11 Erradicar **280 mil hectáreas de cultivos ilícitos**.
- 12 **Reducir la deforestación en un 30%** con respecto al escenario actual.
- 13 Llevar la **tasa de homicidios** a su menor nivel en 27 años: 23,2 por cada 100 mil habitantes.
- 14 Lograr que 11,8 millones de hogares (70%) estén **conectados a internet**: hoy lo están 7,4 millones (50%). 34 trámites de alto impacto ciudadano, transformados digitalmente.
- 15 Mayor dinámica de los **sectores de economía naranja**: crecimiento real de 2,9% a 5,1% en cuatro años. La economía naranja será un motor de crecimiento económico.
- 16 Duplicar la inversión pública y privada en **ciencia y tecnología** a 1,5% del PIB.
- 17 Aumentar en más del doble la **red férrea en operación comercial**: llegar a 1.077 Km.
- 18 Aumentar capacidad de **generación con energías limpias** en 1.500 MW, frente a 22,4 MW hoy.
- 19 Sacar a **1,5 millones de personas de la pobreza extrema** monetaria.
- 20 Sacar a **2,9 millones de personas de la pobreza monetaria**.

Fuente: DNP

Para tener resultados en Equidad, se requiere avanzar en Legalidad y Emprendimiento.

- En Legalidad vemos la seguridad como ese detonante de la Legalidad, donde entra el matrimonio con la justicia, la meta para 2022 es que Colombia tenga la menor tasa de homicidios de los últimos 30 años. Es necesario desarticular a los grupos armados ilegales, profundizar la lucha contra el narcotráfico y liberar al país de la presencia de cultivos ilícitos.
- Respecto al Emprendimiento, este Gobierno y este Plan de Desarrollo le apuntan a la micro, a la pequeña, a la mediana y a la gran empresa como transformadores de la sociedad, que generen empleos de calidad. El Plan quiere ver a Colombia posicionada en la Cuarta Revolución Industrial.
- En el Pacto por el Emprendimiento, las metas en el sector del agro le apuntan a prestar asistencia técnica a 550 mil productores, y a otros 300 mil con el programa Agricultura por Contrato.
- También se busca elevar para el 2022 del 20% al 60% la actualización de la base catastral, y duplicar la velocidad de titulación de predios.

- Otros objetivos son dinamizar los sectores de Economía Naranja para alcanzar un crecimiento real que permita pasar del 2,9% al 5,1% del PIB en cuatro años; duplicar la inversión pública y privada en ciencia y tecnología para llegar a 1,5% del PIB, y conectar al 70% de los hogares a internet. Lo hemos dicho varias veces: la economía naranja debe ser un motor de crecimiento en los próximos años.
- Es un Plan histórico para los grupos étnicos: las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom, pues, aunque el proceso de consulta previa se realiza desde hace varios planes de desarrollo, esta es la primera vez que se logra, por consenso, un capítulo específico para cada uno de los grupos étnicos, cumpliendo el compromiso del Presidente con esta población.
- En el caso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras se identificaron acciones y montos dedicados a estos pueblos. En el Espacio Nacional de Consulta Previa se concertaron un total de 239 acuerdos distribuidos en 19 dimensiones.
- En la línea de los indígenas, se desarrollaron los escenarios de Consulta Previa de la Mesa Permanente de Concertación. En esta mesa, se alcanzaron un total de 216 acuerdos en los 6 ejes propuestos.
- Con el Pueblo Rrom se acordaron 78 propuestas que se dividen en nueve líneas convenidas con ellos en el marco de la concertación técnica.
- Así mismo este es el primer Plan de Desarrollo que cuenta con el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz que asciende a \$37,1 billones. Los recursos serán focalizados en las víctimas, el proceso de reincorporación y sustitución de cultivos ilícitos, así como en la población y territorios con mayores índices de pobreza extrema, economías ilegales, debilidad institucional y violencia, especialmente en los 170 municipios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

2.2 Evaluación y seguimiento presupuestal del PND

Este Plan tiene más de 540 metas que vamos a seguir minuciosamente, emplearemos todas las herramientas informáticas y de comunicaciones que la tecnología nos proporciona. Por su importancia, algunos grupos destinatarios de recursos públicos contarán con un seguimiento especial. En efecto, como parte del arsenal que se ha construido en años recientes para el seguimiento y evaluación de los resultados de las políticas que se ejecuten, el PND introduce ahora el concepto de **marcadores o trazadores presupuestales**, entendidos estos como marcas o huellas de las apropiaciones, de su financiación y ejecución que permitirán identificarlas

expresamente. En la práctica generamos nuevos clasificadores auxiliares de la información presupuestal con fines de política pública. Los grupos específicos seleccionados para ser identificados de esta manera se pueden sintetizar, así:

- i) Pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueras y Rrom;
- ii) Implementación del Acuerdo de Paz, y
- iii) Equidad de la mujer

Así, el artículo 219 de la ley del plan establece el trazador presupuestal como “*un marcador presupuestal especial, (para) las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom...*”; el artículo 220 determina un trazador presupuestal para la paz denominado “*Construcción de paz*” que incluye las partidas presupuestales de funcionamiento e inversión destinadas a cumplir con la implementación del Acuerdo de Paz, y el artículo 221 ordena un tercer trazador presupuestal para la Equidad de la mujer.

En el caso de las asignaciones para los grupos étnicos y para Equidad de la mujer las entidades estatales del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán preparar anualmente un informe de los recursos y de los resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior y los recursos apropiados para la vigencia en curso, el cual deberá presentarse a más tardar en el mes de abril de cada año, a las instancias definidas en la misma ley.

En el caso del trazador presupuestal para la paz, este se denominará *-Construcción de Paz-* e identificará las partidas presupuestales de funcionamiento y de inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz. Esta información deberá conformar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación que se presente al Congreso anualmente, durante el tiempo de ejecución del Plan Marco de Implementación, PMI, como un anexo denominado **Anexo Gasto Construcción de Paz PGN**. El proyecto de presupuesto presentará las partidas de inversión y funcionamiento destinadas a la implementación del Acuerdo de Paz a través de un trazador presupuestal. Los montos y partidas identificados por las entidades del orden nacional vincularán los proyectos de inversión administrados por el DNP a este nuevo trazador en el Plan Operativo Anual de Inversiones y garantizará que los proyectos formulados para implementar las acciones con ocasión al PMI se encuentren alineados con la implementación de la Hoja de Ruta y que se identifiquen también con la denominación *Construcción de Paz*. Las Entidades Estatales del

orden nacional conforme a sus competencias deberán reportar periódicamente el avance de los indicadores estipulados en el PMI en el Sistema de Información Integral para el Posconflicto (SIIPO), o en el que disponga el Gobierno nacional. En cualquier caso, y en virtud del principio de transparencia esta información deberá ser pública desde el momento mismo de su identificación.

La gran conclusión es que este es un **Plan de desarrollo incluyente**, donde ni un solo colombiano se queda atrás. Es un plan comprensivo, que tiene objetivos concretos y respeta las metas fiscales, y se encuentra alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la búsqueda de la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas en términos económicos, sociales y ambientales, así como con el Plan Marco de Implementación para la Paz (PMI), entre otros.

3. CONSOLIDACIÓN FISCAL: CUMPLIMIENTO CON RESPONSABILIDAD

La comunidad internacional coincide en que el país ha hecho bien la tarea en materia de aplicación de los instrumentos de política fiscal con que cuenta. Esta administración ha considerado prudente mantenerse en esta misma línea y lo ha hecho con dedicación y responsabilidad, lo que le ha permitido cosechar excelentes resultados. Así nos lo han expresado recientemente diversos organismos multilaterales y agencias internacionales. Para no ir muy lejos, el pasado 19 de abril el Fondo Monetario Internacional - FMI hizo un alto elogio de la economía colombiana. En el informe de la Misión, realizado en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, se felicitó al país y a sus autoridades económicas por la forma como se ha manejado una situación internacional compleja y adversa, que incluye el choque fiscal de la creciente migración venezolana, mediante la adopción de un sólido marco de política económica y la ejecución adecuada de políticas de ajuste, que han sido cruciales para hacer frente a estos choques¹⁶. En su revisión del 23 de julio, el Fondo estima para Colombia un crecimiento del 3,4% en 2019 y del 3,7% en 2020, similar al previsto en abril.

En la misma dirección, un informe de la OCDE sobre Colombia, del pasado 21 de mayo, resalta la gestión que se ha hecho de los recursos públicos y pronostica una aceleración del crecimiento de la economía colombiana este año y siguientes, gracias al impulso de las inversiones y a los bajos niveles de inflación, aunque recomienda un mayor esfuerzo en exportaciones para mejorar

¹⁶ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/05/01/pr19132-colombia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-colombia>

el registro de déficit comercial que considera muy alto frente a países de similar desarrollo. Esta también es una preocupación para nosotros que estamos en camino de solucionar. La OCDE estima que el incremento del PIB evolucionará hasta el 3,4% en 2019 y el 3,6% en 2020, seis y tres décimas más de lo que había pronosticado varios meses atrás, respectivamente.

El Banco Mundial, en su informe de junio¹⁷, también mejoró sus previsiones sobre el desempeño de la economía colombiana. A diferencia del resto de países, Colombia es uno de los pocos que se espera mejore su comportamiento económico en 2019 respecto a lo previsto antes. Por ejemplo, el Banco prevé una “sólida expansión” del PIB del país de 3,5%, en lugar del 3,3% estimado antes. No sobra decir que, en su informe, “el Banco Mundial recortó sus pronósticos para la economía global en 2019 por las tensiones comerciales, la inquietud en los mercados financieros y una desaceleración más marcada de lo previsto en varias economías avanzadas, una rebaja de la cual no está exenta Latinoamérica”. Al desglosar el informe, el crecimiento de la economía colombiana estaría este año casi un punto por encima del resto del mundo, 2,6%, y se destacaría también en Latinoamérica, pues el Banco prevé que el crecimiento de la región sea apenas de 1,7%.

El Banco subrayó que los datos recientes de la economía colombiana “indican una gradual expansión” y espera que el crecimiento en Colombia siga fortaleciéndose. “Las reformas a los impuestos corporativos, junto a la implementación de proyectos de infraestructura vial a gran escala sustentarán una recuperación en el crecimiento de la inversión”. Para 2020 y 2021, el organismo cree que el PIB del país podría crecer un 3,7% durante ambos periodos.

En resumen, somos vistos como un país responsable en materia de manejo de las políticas públicas, lo cual genera tranquilidad y optimismo. Esto exige mantener la responsabilidad con que, en general, desde comienzos de siglo se ha manejado la política económica y afianzar la coordinación que han mostrado los responsables de su gestión. En el área de la política fiscal este Gobierno aprovechará el proceso de cambio institucional que se ha logrado con las reformas aprobadas, cuya aplicación ha contribuido al fortalecimiento de la confianza de inversionistas, productores y consumidores, y buscará la forma de fortalecerlo mucho más para avanzar en la consolidación de lo logrado. Para esto hará uso de las autorizaciones que nos ha concedido el Congreso de la República en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Nos complace haber

¹⁷ Banco Mundial, Global Economic Prospects: Heightened Tensions, Subdued Investment (Perspectivas económicas mundiales: mayores tensiones, escasas inversiones), junio de 2019.

mantenido el grado de inversión otorgado por las principales calificadoras de riesgo desde 2011 y el acceso a la OCDE como miembro pleno, con los beneficios en términos de calidad de políticas públicas aparejados a esta membresía.

4. LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020

En el contexto anterior, para la formulación del presupuesto de 2020 hemos hecho los ajustes más convenientes, en cumplimiento de nuestro compromiso de proteger la situación fiscal del país, con realismo, transparencia y responsabilidad. La elaboración del presupuesto se ha efectuado con base en el escenario macroeconómico que se describe en el próximo punto, caracterizado, en lo externo, por un contexto global que, en el corto plazo, muestra señales de crecimiento de las economías avanzadas, en especial la de Estados Unidos, y de algunas emergentes, como China e India, pero en medio de un ambiente donde predominan los riesgos a la baja. Y, en lo interno, por un proceso de ajuste macro y fiscal exitoso, como ha sido reconocido en diversos ámbitos, que permitirá que la economía crezca en los próximos años, jalonada especialmente por la demanda interna.

En lo macroeconómico, consideramos conveniente mantener el esfuerzo para proyectar al país como una economía menos dependiente de los productos minero-energéticos, y más vinculada con los sectores con amplio potencial como el turismo, la agricultura y la industria, y los servicios financieros, fundamentales para el crecimiento.

En lo fiscal, para la formulación del presupuesto mantenemos vigente la estrategia de austeridad y de focalización de recursos. Esto implica mantener un estricto control del gasto público para garantizar que la programación presupuestal de 2020 sea consistente con las metas definidas en la regla fiscal¹⁸.

Reunión del Comité Consultivo para la Regla Fiscal - CCRF el 27 de marzo de 2019. En su reunión ordinaria el pasado 27 de marzo, después de analizar las cifras del cierre fiscal para 2018, y la descomposición del balance fiscal observado entre sus componentes estructural y

¹⁸ El Artículo 9º de la Ley 1473 de 2011 establece que "El literal d) del artículo: 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así: d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

cíclico, de acuerdo con la metodología establecida para tal fin, el CCRF¹⁹ concluyó que el Gobierno nacional cumplió con la Regla Fiscal durante esa vigencia. Lo anterior es consecuencia de que el déficit estructural se ubicó en la meta puntual definida en la Ley 1473 de 2011 (1,9% del PIB) y fue decreciente frente a la vigencia anterior.

Así mismo, el CCRF analizó el balance cíclico estimado del Gobierno Nacional Central para las vigencias 2019-2030. El cálculo de este ajuste cíclico se deriva de los insumos técnicos entregados por los Grupos Técnicos y los supuestos macroeconómicos vigentes para ese momento. Dentro de este análisis, en particular se proyectó que el espacio cíclico de déficit ascenderá a -0,4% del PIB para 2019 y -0,3% del PIB para 2020. Este balance cíclico para estos años se compone de un ciclo energético de 0,1% del PIB para ambos años, debido a que se proyecta que los precios del petróleo serán superiores a sus niveles de largo plazo, y de un ciclo económico de -0,5% del PIB para 2019 y -0,4% del PIB para 2020, en línea con la proyección de que la economía tendrá una brecha negativa de producto, que se irá cerrando en la medida en la que el crecimiento se acelere durante estos años.

Adicional a la evaluación del espacio cíclico de déficit, el CCRF también evaluó el impacto fiscal de la creciente migración venezolana, la cual ha producido en los últimos años un choque fiscal inesperado. En particular, el CCRF consideró necesario tener en cuenta en el espacio de déficit sugerido para el GNC los efectos de este choque. La creciente magnitud de este choque se refleja en las cifras de la población venezolana residente en el país, tal y como lo evidencian los datos de Migración Colombia, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) – censo realizado entre abril y mayo de 2018– de migrantes irregulares, y la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Por otra parte, informes de la OECD, Banco Mundial, FMI y Fedesarrollo coinciden en que la gran afluencia de migrantes representa un choque fiscal considerable para Colombia en el corto plazo.

Estos estudios fueron analizados por parte del Ministerio de Hacienda y el CCRF, y se tuvieron en cuenta para definir la estimación del costo fiscal de la migración que se propondría usar en el marco de la Regla Fiscal. El CCRF concluyó que el choque migratorio genera costos fiscales

¹⁹ La Ley 1473 de 2011 creó un comité de carácter técnico independiente encargado, entre otras funciones, de pronunciarse sobre la metodología y definición de los parámetros básicos requeridos para la operación de la Regla Fiscal y de elaborar el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República. Este Comité está conformado por representantes de los decanos de las facultades de economía de diferentes universidades del país (3), por miembros de centros de investigación (2), por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad (2) y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República (2). El Comité Consultivo cuenta con dos grupos técnicos externos de trabajo: Grupo Técnico del Producto Interno Bruto Potencial y Grupo Técnico Minero-Energético, cuyas opiniones no son de obligatorio acatamiento. Se reglamentó mediante el Decreto 1790 de 2012.

transitorios de gran cuantía en el corto plazo –en línea con lo sugerido por los análisis técnicos de organismos multilaterales y de expertos independientes-, pero con efectos positivos sobre productividad, crecimiento y recaudo tributario en el largo plazo, como concluyen recientes estudios de la OCDE y el FMI. Los dividendos económicos de la migración se materializarán gradualmente en el mediano plazo en la medida en que la población venezolana se integre a la actividad económica e ingrese, sobre todo, a la formalidad.

Así, el Comité llegó a la conclusión de que el tamaño del choque fiscal que representa la migración es finito tanto en años como en magnitud. En este orden de ideas y teniendo en cuenta el conjunto de estimativos que se han desarrollado sobre el costo fiscal del choque migratorio, el Comité decidió sugerirle al Gobierno nacional que el espacio adicional de déficit en respuesta al choque migratorio no supere 0,5% del PIB en cada vigencia. Así mismo, consistente con la naturaleza del choque fiscal, se recomendó que este espacio adicional sea transitorio. Se sugirió que el espacio sea decreciente en el tiempo, empezando en 0,5% del PIB en 2019, 0,4% del PIB en 2020, posteriormente reduciéndose en 0,1pp del PIB cada año, hasta desaparecer en 2024. Esta disposición fue evaluada como particularmente relevante, ya que asegura una trayectoria descendente tanto del déficit fiscal como de la deuda pública como porcentaje del PIB.

Con las medidas fiscales que se han adoptado, dentro de las cuales se incluye esta recomendación del CCRF de tener un espacio de déficit adicional en respuesta al choque migratorio y su aceptación por parte del Gobierno, se busca garantizar la absorción del choque fiscal transitorio originado por este fenómeno. No sobra recordar que esta es una población altamente vulnerable, más aún por su mismo carácter de migrante, que requiere atención urgente en materia de educación, salud, y seguridad, además de otros gastos básicos de asistencia social, entre otros derechos fundamentales, que, como todos sabemos, son también derechos universales, que deben cobijar a todas las personas, independientemente de su nacionalidad, especialmente cuando se encuentran en condiciones de vida como las que afectan a los hermanos venezolanos.

Al tener en consideración el balance cíclico estimado por el CCRF, el espacio adicional de déficit recomendado en respuesta a los efectos fiscales del choque migratorio venezolano, y el déficit estructural proyectado, se obtiene el déficit total del GNC. En particular, para 2019 y 2020, al momento de la reunión ordinaria del CCRF, se proyectaba que el déficit estructural del Gobierno

fuera 1,8% del PIB para 2019 y 1,6% del PIB para 2020, con lo cual se obtenía un déficit total de 2,7% y 2,3% del PIB, respectivamente.

Sin embargo, el Gobierno consideró deseable establecer metas más restrictivas de déficit fiscal para 2019 y 2020. La motivación de esto fue garantizar la sostenibilidad de la deuda en el corto y mediano plazo, fortalecer la credibilidad de la política fiscal y la alta incertidumbre en torno al costo fiscal efectivo que tendrá la migración venezolana, lo cual redundará en su conjunto en la necesidad de promover la estabilidad macroeconómica y fiscal. En línea con lo anterior, el Gobierno decidió reducir su meta de déficit estructural de 2019 y 2020 a 1,5% del PIB, con lo cual las proyecciones de déficit total se reducían a 2,4% y 2,2% del PIB, respectivamente. Estas metas son 0,3pp del PIB inferior para 2019 y 0,1pp menor para 2020, frente a las sugeridas por el Comité.

Debe quedar claro que, dadas las circunstancias fiscales descritas, la gestión del presupuesto para los próximos años deberá adelantarse bajo principios de priorización del gasto y máxima austeridad. Hacia el futuro, deberá mantenerse un manejo estricto de las finanzas públicas, si se quiere alcanzar el equilibrio fiscal en el mediano plazo. Sobre esta base, se mantendrá una gestión responsable de las finanzas públicas, que permita avanzar hacia el equilibrio fiscal en los próximos años. Desde esta perspectiva, para 2020 nos hemos comprometido con un déficit estructural del Gobierno Nacional Central, GNC, de 1,5% del PIB, nivel que nos permitirá garantizar la sostenibilidad fiscal de las cuentas públicas²⁰ y el cumplimiento de la Ley 1473 de 2011²¹.

A pesar de que se prevé una mejoría en la situación económica del país, en la formulación del proyecto de presupuesto hemos sido prudentes y hemos priorizado la asignación de los recursos para atender el gasto social y apoyar el crecimiento y la generación de empleo, sin olvidar que durante la próxima década debemos contar con espacio fiscal suficiente para dar cumplimiento a diversos compromisos de la Nación, como mencionamos antes, entre ellos el de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, el Acuerdo de Paz y el costo fiscal de la migración venezolana.

²⁰ Ley 1473 de 2011. "Artículo 9º El literal d) del artículo: 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así: d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

²¹ "ARTÍCULO 5. REGLA FISCAL. (... PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022."

En síntesis, la programación presupuestal para 2020 se ha guiado por las siguientes líneas básicas de acción:

- Cumplir la meta de déficit establecida por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano plazo, que implica una disminución del déficit en 0,2pp del PIB respecto a 2019;
- Programar el presupuesto de 2020 con la mayor austeridad fiscal posible. Que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y a la generación de empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Mantener una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, que cumpla las decisiones de la Corte Constitucional y los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos;
- Mantener un control estricto en materia de adquisición de bienes y servicios, especialmente en la contratación de servicios indirectos de personal. Con este fin creemos conveniente mantener la política de austeridad para lo cual propondremos la inclusión de un artículo.
- Focalizar el gasto público en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la generación de empleo, que mejoren la competitividad y productividad del país;
- Priorizar la inversión en programas con mayor impacto en los indicadores sociales y económicos, con base en el Sistema de Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO) y SISBEN IV;
- Permitir un mayor espacio a la inversión privada, sobre todo, pero no exclusivamente, en proyectos de infraestructura, como se ha hecho mediante el mecanismo de Asociación Público Privada (APP);
- Avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.
- Preservar el espacio fiscal para atender las responsabilidades del gobierno en el marco del Acuerdo de Paz;
- Mantener la senda descendente del déficit fiscal, de forma que contribuya a consolidar una economía moderna y sostenible, más diversificada y más resistente a los choques externos, para consolidar el crecimiento económico y mantener el grado de inversión del país.

Con las acciones que nos hemos propuesto, además de impulsar el crecimiento económico, emprendemos el camino para corregir profundas desigualdades sociales y regionales en materia de creación de empleo, con empleo de calidad, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad, en el marco de los pactos de legalidad, emprendimiento y equidad establecidos en el PND.

5. PANORAMA MACROECONÓMICO DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL 2020²²

5.1 Contexto macroeconómico

La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2020, como se mencionó previamente, se realiza en un contexto global que en lo económico muestra signos de debilitamiento, respecto de lo que la mayoría de los analistas estimaba inicialmente. El crecimiento mundial pasó de casi el 4% en 2017 al 3,6% en 2018 y se calcula que para 2019 y 2020 sea apenas del 3,3% y 3,6% respectivamente²³.

De acuerdo con el FMI, se puede esperar que la expansión mundial se afiance en 2020, pero a un ritmo más lento que el previsto en octubre de 2018. El análisis de riesgos muestra que estos siguen inclinados a la baja. Entre estos, el FMI resalta el temor al cambio tecnológico y su efecto sobre el empleo; la pérdida de productividad, la agudización de los desequilibrios y las tensiones comerciales y tecnológicas entre países, como acontece entre China y Estados Unidos, la probable salida del Reino Unido de la Unión Europea, sin alcanzar un acuerdo satisfactorio, así como el cambio climático, la ciberseguridad y las tensiones geopolíticas en diferentes zonas del planeta, especialmente entre EEUU e Irán.

Estos riesgos se han visto acompañados de un aumento en la volatilidad de los mercados financieros internacionales, salidas de flujos de capitales desde los mercados emergentes y un proceso sostenido de apreciación del dólar y niveles de endeudamiento históricamente altos. Todos estos eventos, en conjunto, siembran dudas sobre la fortaleza que pueda llegar a alcanzar la recuperación económica global. Según el FMI, si alguno de los riesgos a la baja se materializa,

²² La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, proviene del PND 2018-2022, MFMP 2019, MGMP 2020-2023, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

²³ FMI, *World Economic Outlook (WEO)* (Actualización de Perspectivas de la economía mundial), abril 2019. En su actualización del 23 de julio, el FMI redujo su previsión de crecimiento global a 3,2% en 2019 y 3,5% en 2020.

será difícil que el crecimiento global regrese a los niveles de 3,6% previstos para 2020 y años siguientes.

Respecto de América Latina y el Caribe, se espera que esta región continúe recuperándose del colapso del precio internacional de las materias primas sufrido entre 2014 y 2016, cuando el agregado regional registró una fuerte reducción del PIB. En el periodo reciente se ha producido un cambio favorable, por lo que el Fondo prevé que el crecimiento pase de 1,0% en 2018 a 1,4% en 2019 y 2,4% en 2020, que son, no obstante, niveles poco satisfactorios de crecimiento, si se considera la velocidad con que avanzan las economías de otras regiones del planeta, en especial las economías emergentes y en desarrollo de Asia.

Como ha ocurrido en años anteriores, los resultados de los países que conforman la zona de América Latina y el Caribe son bastante heterogéneos. En términos de desempeño económico, Perú mostró muy buenos registros durante 2018 (4,0%), fuertemente impulsado por el sector minero. Por su parte, Colombia y México crecieron al 2,7% y 2,0%, respectivamente, ubicándose por encima del promedio regional.

En sus estimaciones más recientes, el FMI señala que el crecimiento de esta región²⁴ será liderado por Perú, Chile, Colombia y México²⁵. Este organismo considera que Brasil volverá a crecer. Después de una profunda recesión en 2015–2016 (-3,5%, -3,3%), la economía brasileña retomó el crecimiento en 2017 (1,1%), y se prevé que mejore a 2,1% en 2019 y 2,5% en 2020, propulsada por un mayor dinamismo del consumo privado y la inversión, siempre y cuando la situación política por la que atraviesa no se convierta en un obstáculo a su recuperación, como parece estar ocurriendo.

Para el caso de México, ahora se proyecta que el crecimiento se mantenga por debajo de 2% en 2019 - 2020, una revisión a la baja cercana a 1 punto porcentual en ambos años con relación a lo señalado en octubre de 2018. Estos cambios reflejan en parte variaciones en las percepciones sobre la dirección de las políticas en los nuevos gobiernos de ambos países.

²⁴ FMI. WEO, abril de 2019. En su actualización del 23 de julio, el FMI redujo su previsión de crecimiento para América Latina a 0,6% en 2019 y 2,3% en 2020.

²⁵ El Fondo proyecta en WEO los siguientes crecimientos para 2019 y 2020, así: Perú (3,9% y 4,0%); Chile (3,4% y 3,2%); Colombia (3,5% y 3,6%), y México (1,6% y 1,9%), en su orden, respectivamente. En la revisión de julio el Fondo ha revisado a la baja sus previsiones para Brasil (0,8% y 2,4%), México (0,9% y 1,9%), Argentina y levemente las de Chile y Colombia (3,4% y 3,7%).

Tampoco son buenas las expectativas para Argentina, que desde diciembre de 2017 ha experimentado una notable salida de capitales. La caída de la credibilidad en la política económica, la mayor aversión al riesgo de los inversionistas internacionales y las crecientes tasas de interés en las economías avanzadas han llevado a la depreciación del peso y a un acuerdo con el FMI por cerca de USD 50.000 millones como apoyo al gobierno. A pesar de esto, se espera que la economía de Argentina se contraiga en el primer semestre de 2019 a medida que las políticas más restrictivas con las que se busca reducir los desequilibrios frenen la demanda interna, previéndose un retorno al crecimiento en el segundo semestre del año debido a la recuperación del ingreso disponible real y al repunte de la producción agrícola tras la sequía del año pasado.

Respecto de la economía de Venezuela se prevé que esta se contraiga en un cuarto en 2019 y otro 10% en 2020, un colapso mayor que el proyectado en el informe WEO de octubre de 2018 y que impone un freno considerable al crecimiento proyectado para la región y para el grupo de economías de mercados emergentes y en desarrollo en ambos años.

Respecto de Colombia, el Gobierno nacional estima que se ha entrado en un proceso de consolidación de la aceleración de la economía que inició el año pasado. En esta misma línea, el Gobierno Nacional espera que a partir de 2019 se presente una aceleración del PIB, al pasar de un crecimiento del 2,6% en 2018 a 3,6% en 2019 y 4,0% en 2020, que contribuya a cerrar la brecha de producto.

De acuerdo con la información del DANE, el crecimiento del PIB en Colombia fue de 2,6% en 2018, casi el doble del insatisfactorio nivel alcanzado en 2017, 1,4%, pero muy lejos aún de su potencial que, según las estimaciones del Gobierno presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, actualmente se encuentra en alrededor de 3,5%, y se proyecta se incremente a 4,0% a mediados de la próxima década. Desde el punto de vista de los sectores económicos, este crecimiento fue el resultado, entre otros factores, del buen comportamiento de sectores como administración pública y defensa (que creció 4,2% con una contribución a la variación del PIB total de 0,7pp), comercio al por mayor y al por menor (3,3% y 0,6 pp), y actividades científicas y profesionales (5,0% y 0,4 pp).

El desempeño del sector agropecuario del 2,1% no fue tan satisfactorio como el que mostró un año atrás, 5,5%, en buena parte debido a la reducción de la producción de café y de otros cultivos

distintos del café, debido a que las condiciones climáticas afectaron la cosecha en el segundo semestre.

La minería tuvo otro año en cifras negativas (-0,2% en 2018), pero los resultados fueron mejores que los de 2017 (-5,7%), gracias al inicio de la recuperación del sector, en especial en la producción de petróleo y carbón, y en la inversión en el sector, estimulada por la tendencia alcista de los precios internacionales de las materias primas. En términos de producción, se espera una recuperación de estos dos productos en 2019. En el caso del petróleo, en el MFMP 2019 se proyecta una senda moderadamente decreciente para el mediano plazo. Se estima que pasará de una producción promedio de 880 KBPD en 2019, a una de 862 KBPD en 2020, para finalizar en 843 KBPD en 2023, en tanto que el precio para la referencia Brent se calcula en USD 65,5 por barril en 2019, USD 67,5 para 2020 y USD 70 a partir de 2021.

No fue destacado el crecimiento de la construcción, aunque logró registrar un aumento del 0,8% en 2018, sin duda mucho mejor que el -2,0% en 2017, jalonado por la construcción de edificaciones. El comportamiento de las obras civiles tampoco fue el mejor, pasó de un crecimiento del 6,5% en 2017 a un descenso del 0,4% en 2018. No obstante, debe resaltar el repunte de este rubro al final del último trimestre, cerca del 6%, lo que permite esperar que 2019 muestre mejores resultados para las obras civiles, en especial por la mayor inversión regional con recursos provenientes de las regalías, gracias al efecto del ciclo político de las entidades subnacionales, que hace prever una mejor ejecución en el último año de mandato de las autoridades regionales y locales.

La industria manufacturera mostró una recuperación importante en 2018, al crecer 1,8%, que se compara favorablemente con la contracción del 1,8% mostrada en 2017.

El comercio presentó un comportamiento superior al de 2017 (3,3% frente a 1,9%), posiblemente apoyado por la reducción en las tasas de interés, que contribuyó al aumento de la demanda de crédito. Además, pudo ser importante la transmisión a la banca comercial de la reducción de la tasa de interés de política que efectuó el Banco de la República. Desde finales de 2016, la Junta Directiva del Banco Central redujo gradualmente la tasa de interés desde el 7,75% en diciembre de ese año hasta alcanzar el 4,75% en diciembre de 2017 y el 4,25% en abril de 2018, nivel que se ha mantenido constante desde entonces. Se puede decir, por otra parte, que la inflación está bajo control, y se ha estabilizado en el rango establecido por la Junta, lo cual ha favorecido el

poder adquisitivo de los consumidores, a pesar del aumento de la tarifa general de IVA implementado por la Ley 1819 de 2016, cuyo efecto ya fue absorbido por los agentes económicos.

Para 2019, desde el punto de vista de los sectores económicos, se proyecta una recuperación importante de la actividad productiva nacional, que registraría un crecimiento cercano al 3,6%. Este repunte se explica por las mejores perspectivas de crecimiento en distintos sectores, en especial los de comercio, minas y canteras, industria y servicios profesionales. Por su parte, la construcción se vería impulsada por dos frentes: i) mayor ejecución de proyectos de infraestructura de los gobiernos regionales y locales, apoyada en el ciclo político, y ii) aceleración en la construcción de obras de proyectos 4G.

Se estima que la industria crezca al 3,2% respecto a 2018, debido a una mayor producción de bienes de capital y una expansión en los subsectores de refinación y alimentos, sobre todo en la elaboración de bebidas. Es de destacar que se espera que la minería alcance cifras de crecimiento positivas por cuenta de la consolidación en la producción de petróleo y una mayor producción de carbón, siguiendo la tendencia evidenciada en el primer trimestre del año.

Por otra parte, la gran rama del comercio, transporte y servicios de alojamiento se acelerará por la mejora en la confianza de los consumidores –que se cree retorne a terreno positivo– y la recuperación del crédito de consumo, sobre todo el asociado con tarjetas de crédito. Esto último sería consistente con la aceleración de la demanda interna, sobre todo la que representan los hogares y las entidades sin ánimo de lucro, que equivale casi al 70% del valor agregado de la economía. La recuperación de la demanda agregada también impulsaría el dinamismo de actividades profesionales, que, aunque mostrarán una desaceleración respecto a 2018 (5,0%), mantendrá su crecimiento por encima del PIB (4,3%).

Desde el punto de vista de la demanda, la interna fue el principal factor de crecimiento en 2018, en especial explicado por el consumo, tanto de los hogares como del Gobierno general, con un repunte en el segundo semestre del año de la formación bruta de capital. La evolución del consumo y la inversión llevó a que la demanda interna mostrara un crecimiento de 3,9% en 2018, por encima del 1,2% registrado en 2017 y muy superior al del PIB, 2,6%, que muestra la contribución negativa de la demanda externa neta al crecimiento del producto.

El consumo total registró una tasa de expansión anual de 4,0%, lo cual implica una aceleración de 1,6pp respecto al año anterior. Este resultado se explica en primer lugar por el crecimiento en el consumo de los hogares (3,6%), que mostró un mejor dinamismo frente a lo observado en 2017 y contribuyó con 2,5pp al crecimiento total de la economía, y, en segundo lugar, por el buen desempeño del consumo público (5,6%), impulsado principalmente por la mayor ejecución de recursos por parte de los gobiernos subnacionales.

Varios factores apoyaron el crecimiento del consumo de los hogares en 2018. En este año no solo desapareció el efecto del incremento en los impuestos indirectos implementado por la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016) del aumento de la tarifa general de IVA del 16% al 19%, sino que el proceso de convergencia de la inflación a su meta y el manejo de la política monetaria permitió reducir la tasa de interés y aumentar el crédito de consumo, contribuyendo, en conjunto, al mejor desempeño del consumo, como se explicó antes.

Respecto del comportamiento de la inflación, esta fue del 3,18% en 2018, ubicándose dentro del rango meta fijado por las autoridades monetarias. La mayoría de los componentes de la inflación mostraron reducciones, con excepción de los regulados que no contribuyeron al descenso de la inflación. La información para los primeros meses de 2019 muestra que esta tendencia se mantiene, como también se reducen las expectativas de inflación por lo que el equipo técnico del Banco de la República ha estimado que la inflación seguirá acercándose a la meta de 3,0%.

El incremento del salario mínimo y de los salarios de los empleados públicos, ambos a tasas por encima de la inflación, son factores favorecedores del crecimiento de la demanda interna. No obstante, se debe vigilar con cuidado el efecto sobre los precios que pueda derivarse de la depreciación registrada en los últimos meses, a raíz de la guerra comercial y tecnológica entre EEUU y China, como también, en lo interno, el efecto que pueda tener sobre el índice de precios al consumidor el cierre de la vía Bogotá – Villavicencio y de otras vías cerradas por desastres ambientales, al afectarse los canales de distribución de productos.

La inversión total, por su parte, presentó en 2018 una expansión más moderada, 3,5%, que representa 6,7pp respecto a 2017, lo cual es reflejo de la contracción de la construcción y un incremento en las importaciones de bienes de capital. Este crecimiento depende exclusivamente del repunte observado en el nivel de existencias, compuestas por los inventarios registrados de café, ganado, oro, carbón, industria, comercio y petróleo.

A pesar del leve crecimiento de la formación bruta de capital en 2018, la tasa de inversión como porcentaje del PIB se mantuvo en niveles relativamente altos, sobre todo al comparar las cifras con las observadas en otros países de la región. En efecto, Colombia registró en 2018 la segunda tasa de inversión²⁶ más alta entre las seis economías más grandes de Latinoamérica y el Caribe (22,2%). Esto es especialmente destacable al considerar que el país enfrentó un contexto de desaceleración económica similar al observado en México y Perú, que mostraron tasas de inversión del orden del 23,2% y 21,1%, respectivamente. Más aún, los países que experimentaron aceleraciones en sus tasas de crecimiento entre 2016 y 2017 (Argentina, Brasil y Chile) registraron tasas todavía más bajas. Con estos resultados, Colombia se consolida como uno de los países de la región con una participación de la formación bruta de capital en el PIB por encima de 22%.

Finalmente, la contribución al crecimiento de la demanda externa neta en 2018 fue negativa. Las exportaciones evidenciaron un aumento de 3,9% en términos reales al cierre del año pasado, en tanto que las importaciones registraron una expansión real de 7,9%. El crecimiento de las compras externas estuvo asociado, en su mayor parte, a la expansión de las importaciones de bienes de capital (11,4%) y materias primas para la industria y la agricultura (11,5%).

Para **2019**, se estima que el crecimiento económico continúe impulsado por la demanda interna. De manera más específica, el consumo, con un ritmo de expansión de 4,3%, será el componente de gasto que jalone el crecimiento del PIB. En particular, el consumo privado crecerá a la misma tasa, 4,3% anual, 0,7pp más que el año anterior. Las mejores condiciones de la economía, con un entorno macroeconómico de inflación en el rango meta del emisor y mayor demanda de crédito, se reflejarán en un ciclo expansivo de confianza del consumidor, que permanecerá durante todo 2019 y contribuirá de manera favorable a la compra de bienes y servicios por parte de los hogares.

En contraste con lo anterior, el gasto del gobierno tendrá una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 5,6% en 2018 a 4,2% en el año en curso. Con el ajuste fiscal programado por parte del Gobierno Nacional Central, se proyecta una reducción de los gastos de funcionamiento, lo cual disminuirá el dinamismo del consumo gubernamental en 2019. Se prevé

²⁶ Participación de la inversión en el PIB a precios corrientes.

que esta reducción se materialice a pesar de los efectos positivos que pueda traer consigo el ciclo electoral en el gasto gubernamental descentralizado.

Por otra parte, se espera que la inversión se acelere en términos reales, al pasar de crecer al 3,5% en 2018 a 6,3% en 2019. Los distintos estímulos al sector privado creados por el Gobierno generarán un ambiente más propicio para la expansión de la inversión. En particular, la disminución en la carga tributaria empresarial, por medio de una menor carga impositiva tanto con la reducción en la tarifa general como en la sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas, contribuirá al mayor crecimiento de la inversión. Otros beneficios tributarios provistos por la Ley de Financiamiento²⁷ (e.g. descuento del IVA a los bienes de capital, así como el descuento del 50% del pago del Impuesto de Industria y Comercio sobre el impuesto a la renta) se traducirán en incentivos para aumentar la inversión de los empresarios y contribuirán a aumentar su productividad y competitividad. En efecto, las tasas generales del impuesto a la renta, que pasarán de 37% en 2018 (incluyendo la sobretasa de 4pp) a 33% en 2019, y los beneficios tributarios adicionales disminuirán en conjunto el costo de uso del capital, con impactos positivos sobre la formación bruta de capital fijo.

Estos mayores niveles de inversión en maquinaria y equipo estarán acompañados de un mejor desempeño de la construcción de obras civiles. Las obras civiles tendrán un ritmo positivo que puede superar el 8,0% de crecimiento en 2019. Este desempeño en la construcción de infraestructura está asociado al mayor ritmo de ejecución que se espera del gobierno descentralizado.

La demanda externa neta, por su parte, tampoco contribuirá significativamente en 2019 al crecimiento. Dentro de los rubros que componen la balanza comercial, se estima que las exportaciones crezcan al 4,0%, con lo que no se espera mayor variación respecto a lo observado en el año 2018 (3,9%). Esta variación en las ventas externas se explica por una mayor depreciación de la tasa de cambio, que se contrarrestará con una desaceleración de los principales socios comerciales del país. Por el lado de las compras externas, se prevé un mayor ritmo de crecimiento respecto a 2018, 9,5%, consistente con el incremento en el consumo privado y la inversión en bienes de capital. Las mayores compras de bienes de capital, por cuenta de la eliminación del IVA a estos bienes en la Ley de Financiamiento, se ha traducido en un factor de

²⁷ Ley 1943 de 2018.

impulso a la inversión y a la productividad. El componente de formación bruta de capital fijo en maquinaria y equipo al primer trimestre del año en curso registra un crecimiento de 17,4%, siendo el componente más dinámico dentro de la inversión de la economía.

En síntesis, las estimaciones del MFMP 2019 indican que la demanda interna será la fuente de crecimiento más importante en 2019, la cual crecerá un 5,0% anual, 1,1pp por encima de lo registrado en 2018.

Así las cosas, en el corto plazo la economía colombiana podría fluctuar alrededor de su nivel potencial y, en el mediano y largo plazo, sería igual a él en ausencia de choques que desvíen su trayectoria. De acuerdo con los cálculos del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre crecimiento real y potencial del PIB para el periodo 2019-2030, en los que se incorporan los efectos de la inmigración venezolana²⁸ y la Ley de Financiamiento²⁹, se prevé un crecimiento real de la actividad productiva igual a la variación de su nivel potencial en 2019 (3,6%). Con esto se estima que este año la brecha del producto se mantenga constante frente a la observada un año atrás (2,9%), por lo que este será el máximo punto negativo de su senda de mediano plazo.

Entre 2020 y 2025, se estima que el crecimiento del PIB real será superior al de su potencial, con lo cual gradualmente se cerrará la brecha del producto, proceso que se completaría al final de ese periodo. La expansión real de la economía será en promedio 4,2% durante estos años, mientras que el crecimiento potencial será de 3,7%. A partir de 2026, se calcula que, en ausencia de choques, el producto crecerá al mismo ritmo que su potencial, esto es, 4,0%.

Se espera que la aceleración de la actividad productiva entre 2019 y 2025 se fundamente en los beneficios económicos enmarcados en la Ley de Financiamiento. En Colombia, la carga tributaria que han enfrentado históricamente las empresas, ha sido muy elevada. Según el *Doing Business* del Banco Mundial, la tasa efectiva de tributación de una empresa en Colombia ha sido alrededor del 72% de sus utilidades, lo que afecta la competitividad y la acumulación de capital, y se traduce en bajos niveles de productividad. La Ley de Financiamiento reduce significativamente esta tasa

²⁸ La llegada de migrantes venezolanos a Colombia, si bien trae retos económicos y sociales importantes, puede generar efectos positivos en la producción nacional, vía incrementos en la demanda interna (consumo e inversión). De igual forma, se espera un aumento en el número de empleos de la economía, con el cual se puede responder a la mayor demanda generada por la población migrante.

²⁹ La disminución de parte de la carga tributaria empresarial por cuenta de la reducción en la tarifa general de renta y la sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas (del 33% en 2019 al 30% en 2022) y otros beneficios tributarios provistos por la Ley de Financiamiento, Ley 1943 de 2018 (e.g. descuento del IVA a los bienes de capital, así como el descuento del 50% del pago del Impuesto de Industria y Comercio sobre el impuesto a la renta), podrían generar mayores incentivos a los esperados sobre la inversión de los empresarios, y contribuirían a aumentar su productividad y competitividad.

efectiva de tributación al reducir la carga impositiva sobre la renta, al descontar el IVA que las empresas pagan por la adquisición de bienes de capital, al descontar parcialmente el ICA del impuesto a cargo de renta y al desmontar gradualmente la renta presuntiva.

El efecto conjunto de la Ley de Financiamiento sobre el costo de capital y, consecuentemente, su impacto sobre el crecimiento de la formación bruta de capital fijo fue incorporado en la proyección del crecimiento real del producto. Como consecuencia, la actividad productiva se expandiría significativamente en el corto plazo, hasta llegar a un máximo de 4,4% en 2022. A partir de 2023, el ritmo de expansión del PIB se reducirá paulatinamente, en la medida que los efectos positivos de la Ley de Financiamiento se disipen.

Por otra parte, la aceleración gradual del PIB potencial obedece a una conjunción de factores: i) la incorporación del efecto positivo de la migración proveniente de Venezuela en la población económicamente activa, ii) las ganancias en el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) por cuenta de la disminución en la tasa efectiva de tributación a las empresas y de las inversiones en capital humano adicionales que resultan de tener empresas más productivas³⁰, y iii) los avances económicos esperados por la ejecución del PND, el cual contempla mejoras regulatorias que aumentan la eficiencia de los procesos productivos y mayores inversiones en ciencia, tecnología e innovación.

En resumen, hacia el mediano plazo se espera una aceleración del crecimiento económico (por encima de 4% en promedio) que estaría apalancada por un mayor dinamismo de la inversión, que llevaría la tasa de inversión de la economía a niveles del 22,2% del PIB entre 2020 y 2030, en promedio.

Se considera que la participación del sector público y privado en la inversión total se mantendrá relativamente estable, 6,6% del PIB el primero y 15,6% del PIB el segundo. Las variaciones en la participación del sector público estarían asociadas a las dinámicas del ciclo político de los gobiernos regionales en las entidades territoriales fundamentalmente. El financiamiento de esta inversión recaería, principalmente, en financiamiento interno, que se ubicaría cerca de 19% del

³⁰ Para consultar los efectos de una disminución de la tasa impositiva a las empresas sobre la PTF, ver Arnold & Schwellnus (2008) y Galindo & Pombo (2011). A su vez, el impacto positivo del capital humano provisto por la migración internacional sobre la productividad se puede consultar en Peri (2009) y Aleksynska & Tritah (2014).

PIB. Por otro lado, el financiamiento externo mostraría una corrección paulatina desde 4,1% del PIB en 2019 hasta 2,7% del PIB en 2030.

5.2. Mercado laboral, indicadores de pobreza y PND 2018-2022

A pesar de la aceleración económica, en 2018 los indicadores del mercado laboral no presentaron la mejoría que se esperaba, por lo que la tasa de desempleo se ubicó en 9,7%, 0,3pp por encima del nivel del año anterior. Sin embargo, es destacable que el país haya podido consolidar seis años consecutivos con tasas de desempleo de un dígito en un contexto adverso.

Ese aumento en la tasa de desempleo se debe a la disminución en la tasa de ocupación (TO), que fue levemente compensada por la disminución en la tasa global de participación (TGP). Ambos indicadores se han reducido desde 2015, año en el cual alcanzaron su nivel máximo en los últimos 14 años. La tasa de ocupación pasó de 58,4% en 2017 a 57,8% en 2018, mientras que la tasa global de participación cayó de 64,4% a 64,0%, en el mismo lapso.

En las 13 principales áreas metropolitanas³¹ también se evidenció un deterioro en los indicadores del mercado laboral. La tasa global de participación para las 13 áreas se ubicó en 66,4%, esto es, disminuyó 0,6pp respecto al año anterior. Asimismo, la tasa de ocupación se redujo 0,6pp, para alcanzar 59,2%.

El Gobierno nacional confía en que la disminución de la carga tributaria empresarial que resulte de la implementación de la Ley de Financiamiento impactará positivamente el mercado laboral y generará incrementos importantes en la creación de empleo y en la reducción de la informalidad. El Plan Nacional de Desarrollo se ha propuesto como metas generar 1,6 millones de empleos en el cuatrienio, llegar a una tasa de desempleo de 7,9% en 2022, y disminuir la tasa de informalidad del total nacional a 58,8%. Para alcanzar estas metas se disminuirá tanto la carga impositiva como la carga regulatoria que afecta a las empresas y se reforzarán las medidas que contribuyan al crecimiento y la generación de empleo.

Respecto de la pobreza en sus diferentes formas de medición, en 2018 la tasa de pobreza monetaria fue 27,0% y la tasa de pobreza monetaria extrema, 7,2%. Aunque el país ha reducido de manera continuada, desde 2010, las tasas de pobreza, al cierre del año se detuvo la caída.

³¹ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla AM, Cali AM, Medellín AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pasto, Pereira AM, Cúcuta AM, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio

Este ha sido un fenómeno común a otros países suramericanos, que muestran también una desaceleración en la caída de la incidencia de la pobreza, lo que de ninguna manera puede ser una excusa para abandonar los esfuerzos para revertir esta situación³².

Cuando se comparan los registros sobre incidencia de la pobreza de Colombia con los de otros países de la región, Colombia tiene el índice de incidencia de la pobreza más alto dentro de una muestra de 7 países suramericanos (Colombia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Bolivia). Para hacer frente a esta situación, el Gobierno, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, contempla acciones de política para acelerar la reducción de la pobreza y mejorar los resultados y la eficiencia del gasto social. Estas acciones están concentradas en: i) aumentar el crecimiento económico de mediano plazo y ii) mejorar la focalización de los programas sociales, a través de la actualización del Sisbén (SISBEN IV), y el rediseño de programas de transferencias monetarias y subsidios sociales.

En línea con los resultados en pobreza monetaria, la distribución del ingreso medida a través del coeficiente de Gini –donde cero equivale a una “equidad absoluta” y uno a “inequidad total”– aumentó de 0,508 en 2017 a 0,517 en 2018, con lo que rompió la tendencia de reducción de la desigualdad del ingreso de los últimos cuatro años. La mejora en la distribución del ingreso entre 2014 y 2017 había contribuido a disminuir la incidencia de la pobreza. Esta contribución se revirtió a partir de 2018, cuando el aumento en la desigualdad del ingreso contribuyó con 1,1pp al aumento de la pobreza. Este factor, junto al aumento de la línea de pobreza (+1,1pp), fue casi completamente contrarrestado por las ganancias por cuenta del crecimiento económico.

El desempeño moderado, en términos de pobreza y desigualdad del ingreso, estuvo acompañado por un aumento en la pobreza medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta es una medida mucho más amplia de las condiciones de vida de la población, al no centrarse únicamente en los ingresos sino también en un concepto más integral de bienestar. El IPM tiene en cuenta para la definición de la pobreza cinco dimensiones: i) condiciones educativas del hogar, ii) condiciones de la niñez y la juventud, iii) acceso al servicio de salud, iv) condiciones de trabajo, y v) acceso a los servicios públicos domiciliarios y

³² Con la finalidad de hacer comparables las mediciones de pobreza de cada país, el Banco Mundial estandariza la medición de pobreza bajo una misma metodología. Por esto, las cifras del DANE y el Banco Mundial son distintas: el DANE determina la incidencia de la pobreza a partir de una línea de pobreza calculada a partir de la encuesta de ingresos y gastos 2006-2007, mientras el Banco Mundial usa una línea de pobreza de USD 5,50 por día (USD de 2011, ajustado por paridad de poder adquisitivo).

condiciones de la vivienda. Un hogar es pobre bajo esta metodología si presenta privaciones en al menos una tercera parte de los indicadores mencionados (tres indicadores por dimensión).

En 2018, la incidencia de la pobreza multidimensional fue de 19,6%, es decir, aumentó 1,8pp respecto a 2016³³. Este incremento es explicado por el aumento en las privaciones relacionadas con las condiciones de la vivienda y el acceso a los servicios públicos. En concreto, la inadecuada eliminación de excretas aumentó 2,4pp, la inaccesibilidad a fuentes de agua mejorada aumentó 1,9 pp y el material inadecuado de pisos aumentó 1,6pp. Por otro lado, los indicadores relacionados con las condiciones educativas del hogar y las condiciones de trabajo contrarrestaron parcialmente el aumento de la pobreza multidimensional.

A pesar de los avances logrados en los indicadores sociales a lo largo del presente siglo (entre los que se pueden citar la reducción de la pobreza y la desigualdad, la reducción del desempleo desde niveles de 15 % en 2001 a 10,5 % en mayo de 2019), se requiere de un mayor compromiso por parte del Estado para consolidar y superar estos registros, y mejorar el bienestar de los colombianos. Esto implica un gran esfuerzo financiero y fiscal, para financiar el gasto social y la inversión, como también en priorización y focalización, para lograr mayor equidad y eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público.

Por esta razón, a pesar de las restricciones y de la poca holgura fiscal en la coyuntura actual, en este Gobierno nos hemos comprometido con los programas de primera infancia, mejoramiento de la educación y mejoramiento de la calidad y del acceso a la salud y, en general, con el gasto social para los sectores más vulnerables de la población, en línea con el cumplimiento responsable de las metas fiscales y el Pacto por la Equidad de nuestro plan de desarrollo.

Nos hemos comprometido con el crecimiento económico y la generación de empleo, a que la tasa de desempleo sea inferior al 8%, a que millones de colombianos salgan de la situación de la pobreza y de la pobreza extrema que los aflige y que nunca más vuelvan a ella. Es nuestro propósito hacer de este país, un país con una clase media fuerte y pujante, comprometida con el desarrollo social.

³³Se realiza la comparación de los datos del IPM entre 2018 y 2016 por decisión del DANE, quien acató la recomendación del Comité de Expertos en Pobreza de excluir los datos del dominio Total Nacional para 2017.

6. LINEAMIENTOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PGN 2020

6.1 Programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2020

Tal como se ha indicado a lo largo de este documento, la formulación del presupuesto se ha efectuado en un contexto global que en lo económico muestra signos de debilitamiento, que siembra dudas hacia el mediano plazo sobre la fortaleza de la recuperación económica global y la sostenibilidad del precio internacional de las materias primas.

En lo interno, el Gobierno nacional considera que la economía colombiana ha entrado en una fase de consolidación. Con esta conclusión están de acuerdo diferentes organismos y analistas que estiman que 2019 marcará el comienzo de un proceso de expansión que lleve al PIB a su nivel potencial, jalonado por el sector privado gracias a los estímulos de la Ley de Financiamiento. Al mejorar la dinámica económica, como se espera que ocurra, se abren perspectivas favorables para avanzar hacia el ajuste fiscal, el cual no podrá estar basado exclusivamente en el crecimiento de las rentas fiscales. En Colombia, se ha creado el consenso de que así mejoren las rentas petroleras, u otras de origen impositivo, el país no puede mantener su dependencia de ellas, la experiencia ha mostrado lo costoso que esto puede resultar en materia económica y fiscal. Por esta razón, tenemos la convicción de que la reducción del gasto público debe desempeñar en el futuro un importantísimo papel como variable de ajuste fiscal, sin sacrificar la atención de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad.

Es el momento de aprovechar las condiciones favorables para avanzar hacia el equilibrio fiscal, basados en el sólido marco institucional con que cuenta el país en materia fiscal y macroeconómica. Con fundamento en las facultades que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo le ha conferido al Gobierno Nacional, creemos que ha llegado el momento de aprovecharlas para avanzar decididamente en el proceso de modernización de la administración pública, que incluye el aprovechamiento de los avances tecnológicos de última generación para gestionar los recursos públicos con la máxima eficiencia y probidad. El cumplimiento de las metas de la regla fiscal, en un contexto de crecimiento económico, exige una mayor reducción del gasto y el desarrollo de mecanismos para eliminar las inflexibilidades que caracterizan la actual estructura presupuestal, como lo señalamos al comienzo.

Como se espera que los ingresos totales del Gobierno se mantengan relativamente estables en los próximos años, la reducción del déficit requerirá esfuerzos por el lado del gasto. En efecto, el MFMP 2019 prevé una reducción del déficit del GNC de 3,1% del PIB en 2018 a 2,4% del PIB en 2019 y a 2,2% del PIB en 2020.

Así las cosas, en el MFMP 2019 se ha diseñado una estrategia de ajuste del gasto público que es parte fundamental de la estrategia fiscal y macroeconómica establecida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, a la que hicimos mención en la primera parte de este documento. La estrategia tiene como principal premisa elevar el ahorro macroeconómico para aumentar la inversión pública y privada, lo cual, junto con la mejora en la productividad del país, será el motor que le permita avanzar en un mayor crecimiento económico.

El proyecto de presupuesto que ahora presentamos refleja cabalmente este compromiso. Para cumplirlo debe hacerse un gran esfuerzo en todos los frentes, tanto en la adquisición de bienes y servicios como en la vinculación de personal en todas las entidades estatales.

Hemos procurado que el presupuesto de apropiaciones contribuya al cumplimiento de las metas del MFMP 2019 y de las obligaciones que le impone al Gobierno la Constitución Política en materia de gasto público social³⁴. Su contenido se ha definido con base en un estricto y cuidadoso proceso de priorización, que atiende la disponibilidad de recursos, como lo dispone el EOP.

En consonancia con lo anterior, la programación presupuestal mantiene el control sobre las apropiaciones para funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, ni los compromisos con las víctimas, ni el Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP). Atiende el pago oportuno del servicio de la deuda y asigna los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, sin incrementos significativos en los gastos de administración.

En materia salarial se cumple el mandato de la Corte Constitucional, así como los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con las organizaciones obreras y los sindicatos y organizaciones de servidores públicos, además de otros compromisos puntuales que se han suscrito con diferentes organizaciones de empleados públicos, como magisterio y DIAN, entre

³⁴ El Gasto Público Social representa el 69,66% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2020.

otros. En términos generales, para 2020 se supone un aumento salarial para los funcionarios públicos del 3,2%, el mismo de la inflación esperada para 2019 medida por el índice de precios al consumidor (IPC), más un 1,32pp acordado con las organizaciones sindicales del sector público con asiento en la Mesa de negociación estatal.

Respecto a la adquisición de bienes y servicios, esta se ha estimado sin incremento respecto a 2019 (según su monto al cierre del mes de junio). Cuando ha sido factible, se ha utilizado este mismo criterio para cuantificar las transferencias y las demás cuentas presupuestales.

En materia de inversión, el monto previsto para 2020 (\$40,4 billones), inferior al presupuestado para 2019, está en concordancia con la capacidad financiera de la Nación y su disponibilidad de recursos y con la decisión de política de mantener al país en la senda del cumplimiento de las metas fiscales.

Es de resaltar que el presupuesto de inversión se caracteriza por la presencia de numerosos gastos ordenados por la ley que son de ineludible cumplimiento. Entre estas restricciones sobresalen la obligación de garantizar los recursos para las vigencias fiscales futuras; proveer los recursos para atender los compromisos con las víctimas de la violencia y víctimas de desplazamiento forzado, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional; incluir los Fondos especiales y aquellos otros que por ley gozan de protección especial y constituyen apropiaciones con destinación específica; cumplir los compromisos surgidos en el marco del acuerdo de paz, y los relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

También es importante señalar que, muchos de los programas incorporados en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (como Familias en Acción, atención integral a la primera infancia, Adulto mayor, etc.), son actualmente políticas de Estado, con un alto contenido social y muy inflexible en términos de costos. El Gobierno Nacional ha emprendido una revisión de la metodología y los procedimientos, para lo cual ahora se contará con el SISBEN IV, que se utilizará para asignar los subsidios a servicios públicos domiciliarios y a otros programas sociales. Esta revisión nos permitirá racionalizar y focalizar la asignación de los recursos entre la población que realmente necesite los subsidios y reducir el costo presupuestal de los mismos.

Se puede afirmar que el proyecto de presupuesto de inversión que se presenta a consideración del Congreso de la República y de los ciudadanos tiene en cuenta la disponibilidad de recursos, las restricciones existentes para una libre asignación de los mismos y el compromiso del Gobierno de cumplir estrictamente las metas fiscales. Ello implicará, la coordinación de esfuerzos entre las entidades del Gobierno nacional, las entidades territoriales y los recursos de regalías presupuestados para alcanzar las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este es el primer proyecto de ley de presupuesto que presenta la actual administración y con este se inicia la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Adicional a las líneas de acción mencionadas en este documento, este proyecto de presupuesto, con el fin de asegurar un crecimiento económico con responsabilidad fiscal y equidad, persigue entre otros, los siguientes objetivos:

- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía;
- Programar una inversión pública eficiente y de calidad;
- Mantener el esfuerzo para disminuir el número de colombianos en condiciones de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema, y de pobreza multidimensional;
- Proporcionar más y mejor educación y salud de calidad;
- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo para continuar la consolidación en niveles de un dígito;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno, sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, ni los acuerdos suscritos con las organizaciones que los representan;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz;
- Cumplir lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;
- Cumplir los acuerdos establecidos con la Minga social, poblaciones negras y afrocolombianas, indígenas y campesinos, organizaciones sindicales del sector público, Mesa de Diálogo del Movimiento Universitario e instituciones de educación superior públicas y otras organizaciones sociales.

Este proyecto cumple a cabalidad con los principios presupuestales y demás normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Su programación tiene en cuenta los siguientes criterios, consideraciones y supuestos:

- El gasto de funcionamiento será el requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN;
- Se mantiene el control sobre las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos. Se controlan, y en los casos en que sea factible se reducen, los gastos relacionados con la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios;
- En transferencias se reducen o se mantienen constantes, cuando sea legalmente factible, las asignaciones de otras cuentas, diferentes de las relacionadas con el SGP, pensiones y recursos para las universidades públicas.

7. RESUMEN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

El presupuesto de 2020 asciende a \$271,7 billones. De estos, \$33,4 billones (12,3%) corresponden a gastos de personal, \$8,7 billones (3,2%) a adquisición de bienes y servicios, \$126,2 billones (46,4%) a transferencias de ley, \$2,5 billones (0,9%) a comercialización y producción, \$59,3 billones (21,8%) al pago del servicio de la deuda, \$40,4 billones (14,9%) a inversión, y \$1,2 billones (0,4%) a otras cuentas (Cuadro 5). El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 9% respecto al vigente para 2019, y solo 7,7%, si no se incluye.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 2,8%, al pasar de \$41 billones en 2019 a \$42,2 billones en 2020. Las transferencias de ley se incrementan en 11,7%, al pasar de \$112,9 billones en 2019 a \$126,2 billones en 2020.

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$43,8 billones.
- Pensiones: \$43,3 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
- Aseguramiento en salud: \$19,3 billones.

- Otras transferencias para educación (Instituciones de Educación Superior Públicas, FOMAG): \$6 billones.

Cuadro 4
Composición Presupuesto General de la Nación 2019-2020
Miles de millones de pesos

| Concepto | 2019* | 2020 Proyecto | Variación | Diferencia | Porcentaje | |
|---|----------------|------------------|--------------|---------------|-------------|-------------|
| | | | porcentual | absoluta | del PIB | |
| | | | 20/19 | 20-19 | 2019 | 2020 |
| FUNCIONAMIENTO | 156.558 | 172.063 | 9,9 | 15.505 | 15,0 | 15,4 |
| Gastos de personal | 31.828 | 33.433 | 5,0 | 1.604 | 3,1 | 3,0 |
| Adquisición de Bienes y Servicios | 9.183 | 8.739 | (4,8) | (444) | 0,9 | 0,8 |
| Transferencias | 112.942 | 126.158 | 11,7 | 13.215 | 10,8 | 11,3 |
| SGP | 41.257 | 43.847 | 6,3 | 2.590 | 4,0 | 3,9 |
| Pago de Mesadas Pensionales | 38.524 | 43.290 | 12,4 | 4.766 | 3,7 | 3,9 |
| Aseguramiento en Salud | 16.913 | 19.343 | 14,4 | 2.431 | 1,6 | 1,7 |
| Instituciones de Educación Superior Públicas sin pensiones | 3.354 | 3.605 | 7,5 | 251 | 0,3 | 0,3 |
| Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones | 2.131 | 2.391 | 12,2 | 260 | 0,2 | 0,2 |
| Resto de transferencias | 10.763 | 13.680 | 27,1 | 2.917 | 1,0 | 1,2 |
| Gastos de Comercialización y Producción | 1.513 | 2.531 | 67,3 | 1.018 | 0,1 | 0,2 |
| Adquisición de Activos Financieros | 322 | 378 | 17,3 | 56 | 0,0 | 0,0 |
| Disminución de Pasivos | 238 | 235 | (1,2) | (3) | 0,0 | 0,0 |
| Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora | 532 | 590 | 11,0 | 58 | 0,1 | 0,1 |
| DEUDA | 51.935 | 59.296 | 14,2 | 7.361 | 5,0 | 5,3 |
| INVERSIÓN | 40.741 | 40.354 | (0,9) | (386) | 3,9 | 3,6 |
| TOTAL | 249.234 | 271.714 | 9,0 | 22.480 | 23,9 | 24,3 |
| TOTAL SIN DEUDA | 197.299 | 212.418 | 7,7 | 15.119 | 18,9 | 19,0 |

Nota: 2019* apropiación vigente a 30 de junio menos suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Honorables Congresistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

Este es el primer proyecto de presupuesto que formula esta administración. Es un presupuesto fiscalmente responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista. Con él empieza a materializarse el "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que constituye la hoja de ruta que le hemos propuesto a los colombianos en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2018-2022 y con el cual, por su importancia global, se busca avanzar también en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, y con el Acuerdo de París sobre Cambio Climático.

Este es un presupuesto comprometido con el crecimiento económico y con la equidad social, en el marco de la legalidad. Busca impulsar la generación de empleo y crear condiciones propicias para erradicar la pobreza de nuestro país. Es una misión con la cual todos debemos comprometernos para construir un país más próspero y solidario para todos los colombianos.

Dada la disponibilidad de recursos y la importancia de atender las necesidades más urgentes de nuestros compatriotas hemos priorizado la asignación de los recursos, de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre la calidad de vida de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal.

Le solicitamos respetuosamente a los honorables miembros del Congreso de la República se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, y lo acoja favorablemente.



IVÁN DUQUE
Presidente de la República



ALBERTO CARRASQUILLA
Ministro de Hacienda y Crédito Público