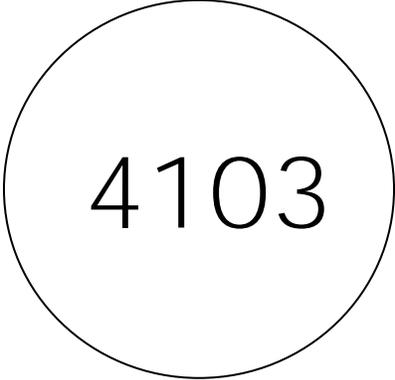


Documento CONPES

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



4103

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2023-2026

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de julio de 2022

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez
Ministro del Interior

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Diego Andrés Molano Aponte
Ministro de Defensa Nacional

Fernando Ruíz Gómez
Ministro de Salud y Protección Social

Diego Mesa Puyo
Ministro de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Susana Correa Borrero
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Guillermo Antonio Herrera Castaño
Ministro del Deporte

Marta Lucía Ramírez Blanco
Ministra de Relaciones Exteriores

Wilson Ruíz Orejuela
Ministro de Justicia y del Derecho

Rodolfo Enrique Zea Navarro
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Ángel Custodio Cabrera Báez
Ministro del Trabajo

María Ximena Lombana Villalba
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Carlos Eduardo Correa Escaf
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Carmen Ligia Valderrama Rojas
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Angélica María Mayolo Obregón
Ministra de Cultura

Tito José Crissien Borrero
Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado
Subdirectora General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional (E)

Yesid Parra Vera
Subdirector General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación (E)

Amparo García Montaña
Subdirectora General del Sistema General de
Regalías

Lorena Garnica De La Espriella
Subdirectora General de Descentralización y
Desarrollo Territorial

Resumen ejecutivo

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) está diseñado para articular los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas, la programación macroeconómica y la programación presupuestal dentro de una perspectiva plurianual de mediano plazo.

Con base en el marco normativo que regula el sistema presupuestal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el MGMP del periodo 2023-2026, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Este documento da cumplimiento a lo dispuesto en las normas de responsabilidad fiscal vigentes, especialmente las leyes 1473 de 2011¹, que establece el MGMP, y 819 de 2003², de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, por la cual se institucionaliza un Marco Fiscal de Mediano Plazo para el manejo de las finanzas públicas nacionales, el Decreto 1068 de 2015³ y el Acto Legislativo 03 de 2011⁴, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, al señalar que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

El presente documento está compuesto por nueve secciones principales, siendo la introducción la primera de ellas. La segunda presenta los antecedentes; la tercera, el contexto económico internacional; la cuarta, desempeño de la economía colombiana en 2021 y 2022; la quinta, la responsabilidad fiscal en Colombia y perspectivas económicas; la sexta, supuestos macroeconómicos 2023 - 2026; la séptima, Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026; y la octava, recomendaciones a consideración del CONPES.

Clasificación: W131.

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

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

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

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

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

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	7
2. ANTECEDENTES	9
3. CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL	11
4. DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN 2021 Y 2022	13
4.1. Crecimiento económico en el 2021	13
4.2. Crecimiento económico en el 2022	14
4.3. Inflación y política monetaria	18
4.4. Balance de los principales riesgos	20
5. LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS	21
5.1. Perspectivas económicas para 2023.....	25
5.1.1. Contexto internacional	25
5.1.2. Perspectivas del mercado laboral	28
5.1.3. Política monetaria e inflación	30
5.1.4. Balance de riesgos.....	31
6. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2023-2026	32
6.1 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2022-2033	34
6.1.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2023-2033	39
6.2. Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP	42
7. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2023-2026	45
7.1.1. Recursos de inversión	48
8. RECOMENDACIONES	52
ANEXOS	53
Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2023-2026	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Crecimiento del Producto Interno Bruto por el enfoque del gasto	27
Tabla 2. Principales supuestos de proyección	33
Tabla 3. Balance fiscal del GNC, 2019-2033.....	35
Tabla 4. Balances fiscales para el periodo 2020-2032	40
Tabla 5. Inversión por sectores 2023	43
Tabla 6. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026.....	49
Tabla 7. Techos de gasto sectorial 2023-2026.....	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Nivel del PIB real por grupo de países (Base 2019=100)	13
Gráfico 2. Recuperación acumulada de la tasa de desempleo (%).....	15
Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria en 2021	17
Gráfico 4. Senda de balance primario del Gobierno Nacional Central en el Marco Fiscal de Mediano Plazo	21
Gráfico 5. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera	22
Gráfico 6. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años	24
Gráfico 7. Brecha entre el PIB observado y el contrafactual ^(a)	26
Gráfico 8. Tasa de desempleo (Total nacional, %)	28
Gráfico 9. Evolución del déficit de la cuenta corriente, % del PIB y pp del PIB.....	30
Gráfico 10. Contribución a la caída de la inflación por componente (porcentaje y puntos porcentuales)	30
Gráfico 11. Brecha del producto y del crecimiento real en el mediano plazo.....	32
Gráfico 12. Gastos del GNC	36
Gráfico 13. Balance primario del GNC 2018-2032	38
Gráfico 14. Proyección de deuda bruta y neta del GNC	39
Gráfico 15. Balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF)	40

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACPM	Aceite Combustible Para Motores
AEAP	Programa de Apoyo a Empresas Afectadas por el Paro Nacional
CARF	Comité Autónomo de Regla Fiscal
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FBK	Formación Bruta de Capital
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
GNC	Gobierno nacional central
IED	Inversión Extranjera Directa
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JDBR	Junta Directiva del Banco de la Republica
MFMP	Marco fiscal de mediano plazo
MGMP	Marco de gasto de mediano plazo
PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
pb	Puntos básicos
PIB	Producto Interno Bruto
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pp	Puntos porcentuales
SPC	Sector público consolidado
SPNF	Sector público no financiero

1. INTRODUCCIÓN

En este documento el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2023-2026, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Gobierno Nacional Central (GNC).

En los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para la solicitud de contratos de asociación público privadas que requieran autorización de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES, el cual se señala en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2022⁵.

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

Este documento se presenta para dar cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente la Ley 1473 de 2011⁶, la Ley 819 de 2003⁷ y el Decreto 1068 de 2015⁸, los cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año⁹.

Asimismo, este documento atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011¹⁰ que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del

⁵ Ley 1508 de 2012 “Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”. Artículo 26. (...). Cada año, al momento de aprobarse la meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, previo concepto del Consejo de Política Fiscal CONFIS, definirá el límite anual de autorizaciones para comprometer estas vigencias futuras para Proyectos de Asociación Público Privada.”

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

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

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

⁹ Artículo 1 de la Ley 819 de 2003 y Artículo 2.8.1.3.4. del Decreto 1068 de 2015.

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

Congreso de la República al inicio de cada legislatura y que debe ser consistente con el MFMP¹¹.

De acuerdo con lo señalado por el MFMP presentado por el Gobierno nacional a las comisiones económicas del Congreso de la República para el período 2023-2033 el pasado 14 de junio, el Gobierno nacional reitera su compromiso de llevar a cabo una reducción ordenada del déficit fiscal y la deuda pública, acorde con los parámetros de la regla fiscal previstos en el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021¹², que modificó la Ley 1473 de 2011¹³. En cumplimiento de este objetivo, el MFMP 2021 propuso una meta de déficit fiscal del GNC de 8,6 % del Producto Interno Bruto (PIB) para 2021. Sin embargo, gracias al repunte de los ingresos tributarios, derivado del dinamismo de la actividad económica y las mejoras en eficiencia de la DIAN, este déficit se redujo a 7,0 % del PIB al cierre 2021. Para 2022 el MFMP 2021 proyectó el déficit del GNC 2022 en 7,0 % del PIB; no obstante, debido al impulso que mantiene el recaudo tributario y a los mayores dividendos provenientes de Ecopetrol, el MFMP 2022 estima que al finalizar 2022 este déficit baje a 5,6 % del PIB, en línea con un déficit primario de 1,6 % del PIB.

En línea con una reducción ordenada del déficit, el MFMP 2022 proyecta que al cierre 2023 el déficit fiscal del GNC descienda a 3,6 % del PIB y se contabilice, por primera vez desde 2019, un superávit primario de 0,1 %, cercano al 0,4 % del PIB registrado antes del inicio de la pandemia del Covid-19. Con fundamento en esta meta se programará el proyecto de Ley del PGN 2023; la cual, para la misma vigencia, es consistente con un déficit fiscal de 2,7 % del PIB para el Gobierno General y un superávit primario de 1.1 % del PIB.

De forma coherente con la disminución del déficit, la deuda neta de activos financieros del GNC se reducirá de 60,8% a 56,5% del PIB entre 2021 y 2022; y de 56,5 % a 56,2 % del PIB entre 2022 y 2023. Este esfuerzo de ajuste se proyecta en el MFMP para el período 2023-2033, situando esta deuda en 54 % del PIB a partir de 2025, que es un nivel inferior al piso del ancla establecido por la Regla Fiscal de 55 % del PIB.

El presente documento se compone de nueve secciones principales, siendo esta introducción la primera de ellas. La segunda presenta los antecedentes; la tercera, las restricciones fiscales de mediano plazo; la cuarta, desempeño de la economía colombiana

¹¹ Ley 1473 de 2011 “Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones” **Artículo 4. Coherencia.** La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, El Plan Operativo Anual de Inversiones y el proyecto de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

¹² Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

en 2021 y 2022; la quinta, la responsabilidad fiscal en Colombia y perspectivas económicas; la sexta, supuestos macroeconómicos 2023 - 2026; la séptima, Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026; la octava, recomendaciones a consideración del CONPES.

2. ANTECEDENTES

Desde su concepción¹⁴, el MGMP se ha concebido como una estrategia para definir una programación presupuestal anual, con metas medibles, que, en este caso, se enmarcan en un ejercicio fiscal de mediano plazo que cumple las metas fiscales del MFMP 2022 y culmina las metas de política pública definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* y en la programación macroeconómica de mediano plazo.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005¹⁵. Desde entonces, la programación del presupuesto cuenta con escenarios más predecibles, con metas alcanzables por los sectores, con criterios de mejor focalización, con mayor participación privada efectiva y en general con reglas que promueven la disciplina fiscal en la asignación de los recursos públicos. Esta estrategia hace explícitos los efectos y restricciones fiscales inherentes a la toma de decisiones del gasto público por parte de las diferentes instancias del Estado.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003 de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política fiscal. De acuerdo con esta secuencia, antes del 15 de junio se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el MGMP con las propuestas de gasto del cuatrienio siguiente y el proyecto de ley de PGN para la vigencia siguiente, que en este caso corresponde a 2023.

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política y dispuso que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la expedición de la Ley 1473 de 2011, que dispuso la adopción de una regla fiscal para el GNC, que confirió explícitamente al MGMP el carácter de norma

¹⁴ Decreto 4730 de 2005 "Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto", compilado en el Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

¹⁵ "Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto" Compilado en el Decreto 1068 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

orgánica del presupuesto, ordenando su revisión con una periodicidad anual¹⁶. Asimismo, se dispuso que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con las metas de la regla fiscal contenida en el MFMP de cada año.

Más recientemente, la Ley 2155 de 2021 modificó la Ley 1473 con el propósito de ajustar la regla fiscal, incorporándole un nivel de deuda pública. La nueva definición de este instrumento se consideró, además del efecto cíclico de la economía y el petróleo, las transacciones de única vez y los rendimientos financieros en el nuevo indicador de balance primario neto estructural a cumplir por parte del Gobierno Nacional Central a partir del 2022, y se refuerza la institucionalidad fiscal mediante la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal como ente independiente.

En cumplimiento de lo dispuesto por el anterior Comité Consultivo de la Regla Fiscal en su comunicación sobre la suspensión de la Regla Fiscal para las vigencias de 2020 y 2021, el Gobierno nacional debía obligarse a ejecutar una política fiscal que le permitiese retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la Regla Fiscal a partir del año 2022. En efecto, como se señaló antes, el Gobierno reducirá el déficit de 7,1 % en 2021, a 5,6 % en 2022 y a 3,6 % del PIB en 2023 y se compromete con la reducción de la deuda neta desde niveles de 60,8 % del PIB en 2021 a 56,5% en 2022 y a 56,2 % del PIB en 2023.

Asimismo, ha sido compromiso del Gobierno la revisión detallada del gasto público para ajustar sus prioridades y fijar niveles de gasto consistentes con los ingresos, en línea con la reactivación de la economía y la atención de la población vulnerable mediante programas de gasto social, como las transferencias monetarias, entre otros.

De acuerdo con los compromisos y metas establecidas en el MFMP para el período 2023-2033, se definió la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN, con lo cual se tiene el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial señalados en el MGMP. El diseño de estas metas considera la necesidad de darle continuidad a la política social de transferencias, adoptada durante la pandemia, para proteger el ingreso de las familias más pobres y vulnerables, dado que aún tenemos un nivel de pobreza monetaria del 39,3 % y de pobreza extrema de 12,2 %, superior a los registros de 2019. En este contexto, las proyecciones macroeconómicas prevén para los próximos cuatro años una programación estratégica de los recursos, de metas de gasto y el seguimiento de estas,

¹⁶ Ley 1473 de 2011: “**ARTÍCULO 8o. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO.** El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará **anualmente**. (...)”

con lo cual se hace un llamado a las entidades para que prioricen sus necesidades de gasto, de tal modo que diseñen y evalúen bien sus decisiones de gasto, siguiendo estándares de eficiencia y calidad.

3. CONTEXTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

Además de la institucionalidad señalada anteriormente para definir la estrategia fiscal y presupuestal en el mediano plazo, el diseño de la estrategia fiscal, macro y presupuestal se enmarca en los supuestos macroeconómicos definidos en el MFMP 2022. Si bien el contexto macroeconómico muestra resultados muy positivos en materia de recuperación del crecimiento de la economía, en los términos de intercambio, y una gran fortaleza de las exportaciones y la demanda interna, también exhibe retos en el frente inflacionario debido a la crisis de suministros y alimentos desencadenada por la invasión de Rusia a Ucrania, lo cual ha minado los esfuerzos para reducir la pobreza y la pobreza extrema. En este campo es crucial adoptar una estrategia de asunción de compromisos de gasto público, cuidadosamente coordinada con los instrumentos de política fiscal nacional y territorial, que permita alcanzar las metas sociales.

Luego de la contracción de 3,1 % de 2020, la economía mundial se expandió a un ritmo de 6,1 % en 2021 de acuerdo con el Informe *Perspectivas de la economía mundial*, publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en abril de 2022. Si bien, la recuperación económica de 2021 se registró a diferentes ritmos, los distintos gobiernos continuaron sus programas de ayuda a las familias vulnerables y en extrema pobreza, formularon importantes planes de inversión en infraestructura para reactivar las economías y mantuvieron una política monetaria y fiscal expansiva para estimular el consumo y la inversión. Pese a ello el empleo no se recuperó al mismo ritmo y aun presenta algunos rezagos.

La expansión económica de 2021 fue liderada por el crecimiento de las economías de Estados Unidos (5,7 %), la Zona euro (5,3 %) y otras economías avanzadas, cuyo crecimiento fue de 5,0 %. Igualmente, se destacó el aumento del PIB de las economías de Reino Unido, Francia e Italia con aumentos de 7,4 %, 7,0% y 6,6 %, respectivamente. Por su parte, el crecimiento de las economías emergentes también fue destacado en 2021, alcanzando una expansión de 6,8 %, liderada por las economías de China (8,1 %) e India (8,9 %). De igual forma, las economías países emergentes de Europa del Este tuvieron un alto crecimiento de 6,7 % y las de América Latina y el Caribe uno de 6,8 %, donde sobresale el resultado de Colombia con 10,7 %, mientras que Brasil y México crecieron al 4,6 % y 4,8 %, respectivamente. Por su parte, los socios comerciales de Colombia tuvieron un aumento en su

actividad económica de 6,3 % en 2021, mostrando un nivel del PIB 1,7 % mayor al registrado en 2019, al superar el crecimiento mundial y el 6 % previsto en el MFMP de 2021.

La fuerte recuperación de la demanda a nivel global se dio en un contexto de disrupciones en las cadenas de suministro y de transporte, que afectaron la recuperación de la oferta y generaron presiones al alza en la inflación mundial. La aparición de nuevos brotes y cepas de Covid-19 durante 2021, ralentizó la recuperación de la producción a nivel global y generó problemas logísticos que incrementaron los costos de transporte. Las disrupciones en las cadenas globales de suministro fueron prolongadas y generaron escasez en los insumos de producción. Lo anterior, se tradujo en una desaceleración de la oferta mundial, lo que, en un contexto de reactivación de la demanda por la normalización de la movilidad y el aumento del ahorro de los hogares en 2020, presionó los precios de los bienes y servicios al alza, resultando en niveles elevados de inflación a nivel global.

Las altas presiones inflacionarias y el avance hacia el cierre de las brechas del producto llevaron a una aceleración en el ritmo de normalización de la política monetaria en las economías avanzadas. Allí, las autoridades monetarias han optado por un rápido retiro de los estímulos monetarios por lo que han incrementado las tasas de interés de referencia. Lo anterior, junto con las mayores presiones inflacionarias y una recuperación económica más acelerada de lo esperado, ha llevado a que los bancos centrales de los principales países de América Latina y de otras economías emergentes también inicien un ciclo de incrementos de la tasa de interés de política. Medidas que se han tomado en un contexto de mayor percepción de riesgo en las economías emergentes, asociada a la incertidumbre frente al desarrollo e impactos económicos de la pandemia.

En 2022 han surgido varios acontecimientos que han hecho variar las proyecciones de los diferentes organismos mundiales, incluyendo al FMI. Entre estos acontecimientos se destacan la intensidad en el contagio de la variante ómicron a finales de 2021 y comienzos de este año; la aceleración de la inflación por cuenta de la crisis de suministros, a lo cual los bancos centrales han respondido con aumentos en sus tasas de referencia; el mayor endeudamiento de los hogares y las empresas; los desafíos de las cadenas globales de valor y, recientemente, la guerra por cuenta de la invasión de Rusia a Ucrania. Ello se refleja en la línea de tiempo de las proyecciones del FMI. Por ejemplo, en octubre de 2021, este organismo proyectaba que el crecimiento de la economía mundial sería de 4,9 % en 2022; en enero el pronóstico se había reducido a 4,4 % para 2022 debido a la intensidad de la variante de ómicron y la mayor inflación que se proyectaba por los problemas de suministros.

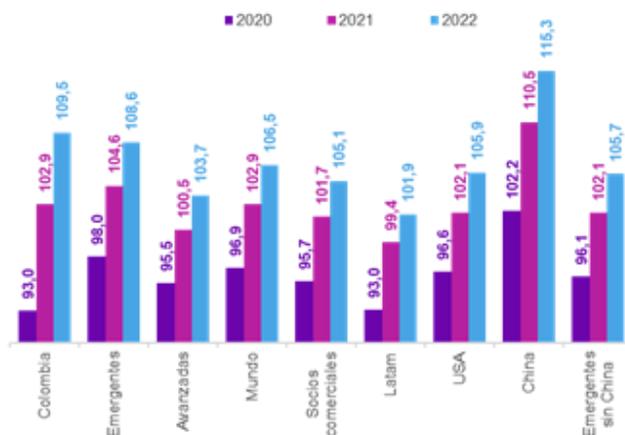
Ahora, en la publicación de *Perspectivas de la economía mundial* del mes de abril (FMI, 2022), el pronóstico se redujo sustancialmente a 3,6 % en 2022 y en 2023¹⁷.

4. DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN 2021 Y 2022

4.1. Crecimiento económico en el 2021

El crecimiento de la economía colombiana en 2021 fue 10,7 %, por encima de lo anticipado en el MFMP 2021 (6,0 %), lo que permitió consolidar una recuperación más dinámica en comparación con países pares y crisis económicas previas. El crecimiento entre 2021 y 2019 de la economía colombiana fue 2,9 % (Gráfico 1), en línea con el observado a nivel mundial (2,9 %), ubicándose en el puesto 18 en una muestra de 57 países.

Gráfico 1. Nivel del PIB real por grupo de países (Base 2019=100)



Desde la perspectiva de la oferta, el crecimiento estuvo liderado por el comercio y la industria manufacturera, mientras que por el lado de la demanda estuvo impulsado por el consumo. El consumo privado mostró un crecimiento anual de 14,8 % y bienal¹⁸ de 9,1%, siendo el segundo más alto entre los países de la región¹⁹; y el consumo público creció 10,3

¹⁷ FMI – World Economic Outlook Abril (2022)

¹⁸ Corresponde al crecimiento entre 2019 y 2021.

¹⁹ El crecimiento bienal más alto de la región fue el de Chile (10,6 %).

%, asociado, principalmente, al esfuerzo del Gobierno nacional en la atención de la pandemia²⁰.

La reactivación obedeció principalmente a los sólidos fundamentales de la economía colombiana, a la puesta en marcha del *Plan nacional de vacunación* y a la estrategia coordinada de estímulo fiscal y monetario adoptada por el Gobierno nacional y el Banco de la República²¹.

4.2. Crecimiento económico en el 2022

En 2022, se espera que la economía colombiana crezca 6,5 %, todavía impulsada por el dinamismo de la actividad comercial (rama de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida) y la industria manufacturera, consolidando al país como uno de los líderes de reactivación económica a nivel mundial. El nivel del PIB en 2022 se ubicaría 9,5 % por encima del observado en 2019, alcanzando la décima posición en materia de reactivación, en la muestra mencionada de 57 países²².

Por componentes de gasto, se espera que la inversión y las exportaciones jalonen el crecimiento. La continuación del dinamismo de la inversión en maquinaria y equipo, la solución de los cuellos de botella en la ejecución de obras viales observados en 2021, el avance de obra en los proyectos 4G y un mayor dinamismo de la ejecución de la inversión de los gobiernos regionales y locales, llevarían a que la inversión crezca 13,6% en 2022.

La demanda externa también dinamizaría el crecimiento: las exportaciones aumentarían 12,0 %, en línea con aumentos en las cantidades exportadas de petróleo y carbón (13,1 %, 6,0 %, respectivamente); y el valor en dólares estadounidenses de las exportaciones no tradicionales crecería 12,1 %, acorde con una mayor demanda de nuestros socios comerciales.

²⁰ DANE, Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2021, Bogotá, febrero 15 de 2022, consultado en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>

²¹ El estímulo fiscal se enfocó en proteger el tejido social y empresarial mediante transferencias monetarias con programas de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) e Ingreso Solidario; los cuales fueron complementados con incentivos a la actividad productiva, mediante beneficios tributarios a hoteles y restaurantes, y los días sin IVA. Coordinadamente, la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) redujo la tasa de interés a mínimos históricos, lo que, junto con la acumulación del ahorro en 2020 por parte de los hogares potenció el consumo privado en 2021.

²² Esta muestra de 57 países incluye los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (38), otros países no OCDE de la región (7) y las restantes economías emergentes según el FMI (12).

Mercado laboral²³

En 2021, dada la recuperación económica, la tasa de desempleo a nivel nacional se ubicó en 13,8 %, registrando una caída de 1,9pp respecto a 2020. La menor tasa de desempleo estuvo explicada por la recuperación productiva. Las ramas de actividad que más contribuyeron a dicho aumento fueron actividades profesionales, administración pública y construcción, con contribuciones de 1,9pp, 1,1pp y 0,8pp, respectivamente.

Si bien la recuperación del mercado laboral ha estado rezagada en comparación a la registrada en el PIB, la misma ha sido más acelerada que la observada después de la crisis de final de siglo y que la registrada en otros países como Brasil, México y Perú. En efecto, mientras la recuperación acumulada de la tasa de desempleo dos años después del inicio de la crisis de 1999 era solo de 26 %, al cierre de 2022 se espera que sea del 73 % (Gráfico 2).

Gráfico 2. Recuperación acumulada de la tasa de desempleo (%)



Fuente: DANE. Cálculos: DGPM - MHCP.

Los programas de protección y creación de empleo implementados por el Gobierno nacional por medio de la Ley de Inversión Social han sido fundamentales para la reducción de la tasa de desempleo. Con la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) para micro y pequeños empleadores se protegieron las nóminas de cerca de 50 mil empleadores, asociados a 452 mil empleados. Adicionalmente, el Programa de Apoyo a Empresas Afectadas por el Paro Nacional (AEAP), benefició a más de 12 mil empleadores, lo que se tradujo en la protección de 442 mil puestos de trabajo en todo el país. Entre tanto, con el programa de incentivos a la creación de nuevos empleos, se ha logrado crear cerca

²³ Los datos reportados y analizados en esta sección se basan en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2005 y fueron expandidos con el Censo de 2018.

de 223 mil puestos de trabajo, de los cuales 166 mil (75 %) corresponden a jóvenes entre 18 y 28 años, 32 mil (14 %) a mujeres mayores de 28 años, y 24 mil (11 %) a hombres mayores de 28 años²⁴. Finalmente, se logró crear más de 78 mil empleos para jóvenes entre 18 y 28 años con la *Estrategia Sacúdete*²⁵, cuya continuación se dio a través de la Ley de Inversión Social mediante el programa de generación de nuevos empleos, el cual estará vigente hasta agosto de 2023.

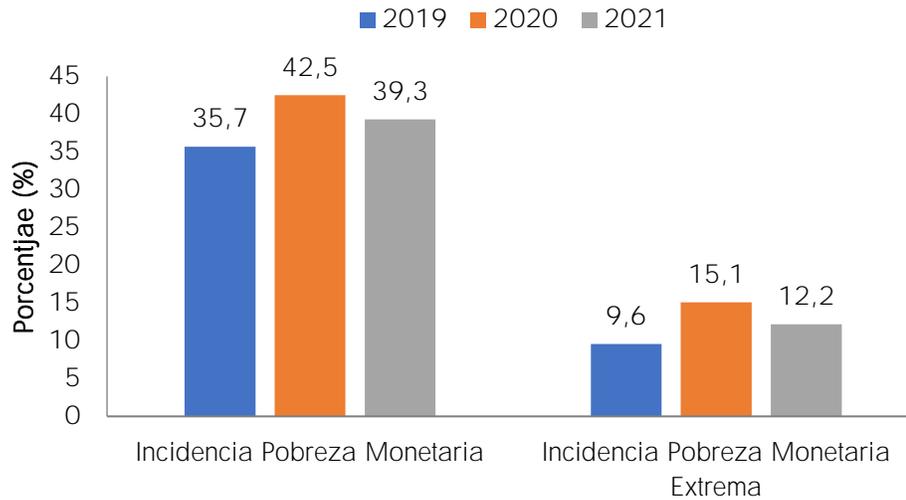
En 2021, la pobreza monetaria a nivel nacional fue de 39,3 %, luego de un descenso de 3,2pp frente a la registrada en 2020, cuando esta fue de 42,5 %. Sin embargo, el indicador continúa ubicándose 3,6pp por encima del nivel de 2019 (35,7 %). Este resultado es consistente con la salida de 1,4 millones de personas en situación de pobreza durante 2021, dejando un total de 19,6 millones de personas en condición de pobreza a nivel nacional (Gráfico 3).

Por su parte, la pobreza monetaria extrema a nivel nacional fue de 12,2 % en 2021, 2,9pp por debajo de la reportada el año anterior (15,1 %), pero todavía 2,6pp por encima de la registrada en 2019 (9,6 %). Este descenso se atribuye a la salida de 1,4 millones de personas de pobreza extrema, ubicando en 6,1 millones a la población en condición de pobreza extrema a nivel nacional (Gráfico 3).

²⁴ Información con base en los boletines consolidados publicados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales: (i) PAEF micro y pequeños empleadores: Boletín consolidado nóminas de abril-agosto 2021; (ii) Programa de apoyo a empresas afectadas por el paro nacional: Boletín consolidado nóminas de mayo-junio 2021; y (iii) Programa de generación de nuevo empleo: Boletín consolidado nóminas de septiembre-diciembre 2021.

²⁵ Los más de 78 mil empleos creados para jóvenes obedecen a la Estrategia Sacúdete, la cual fue ejecutada entre agosto y septiembre de 2021 con base en lo dispuesto en el Decreto Legislativo 688 de 2021 y a la Resolución 1405 de 2021 y sus modificaciones.

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria en 2021



Fuente: DANE (2022).

En 2022, el mercado laboral continuaría en su senda de recuperación con una tasa de desempleo proyectada de 11,2 % (4.3 pp por debajo de lo observado en 2021). Esta reducción estaría apalancada en la continuación de los programas sociales y el crecimiento económico. La continuación del programa de generación de empleo seguirá incentivando la recuperación de los empleos perdidos durante la pandemia, en especial de los jóvenes y las mujeres, segmentos del mercado laboral que se vieron afectados en mayor medida por la pandemia.

Sector Externo

Un reto importante del escenario macroeconómico colombiano está asociado al alto desbalance externo, que en 2021 estuvo fuertemente influenciado por factores internacionales que encarecieron el precio de las importaciones y por el proceso de reactivación económica. En efecto, el déficit de cuenta corriente se ubicó en 5,7 % del PIB en 2021, 2,3pp superior al observado en 2020 (3,4 %) y 1,6pp más alto que el correspondiente a la última década.

El ingente aumento anual en las importaciones de bienes (37,7 %) y servicios (39,9 %) ocurrió en un contexto de recuperación de la actividad productiva, que coincidió con un aumento atípico en el precio de materias primas y fletes. De hecho, estimaciones del equipo técnico sugieren que las presiones alcistas en precios podrían haber aportado 1,7pp del PIB al déficit de la cuenta corriente en 2021. Otros factores que contribuyeron al desbalance externo incluyen la mayor remisión de utilidades al exterior y la presencia de cuellos de botella en las exportaciones de petróleo y carbón.

Al igual que en 2020, los flujos de capitales al sector público fueron la principal fuente de financiamiento del déficit externo en 2021, mientras que los flujos al sector privado mostraron una recuperación frente a lo observado un año atrás. Los flujos de inversión de portafolio y de otra inversión del sector público mostraron un crecimiento de 11,0 % en 2021, registrando una entrada neta de USD 19.417 millones (equivalente a 6,2 % del PIB). Por otro lado, la Inversión Extranjera Directa (IED) neta incrementó 4,1 % en 2021 y se ubicó en USD 6.041 millones, siendo consistente con un crecimiento de 26,1% en la IED bruta, la cual se ubicó en USD 9.402 millones.

Para 2022 se espera una importante corrección del déficit de cuenta corriente, explicada, principalmente, por el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios. El déficit de cuenta corriente se ubicaría en 4,5 % del PIB (USD 15.558 millones), disminuyendo 1,2pp respecto a 2021. El repunte en los precios de las materias primas, especialmente del petróleo, y unas exportaciones no tradicionales que mantendrían su buen dinamismo (creciendo 12,1 %), generarían un crecimiento de 40,8 % de las exportaciones de bienes totales, contribuyendo a la disminución del déficit comercial.

Por su parte, las exportaciones de servicios crecerían 36,4 %, impulsadas por la reactivación del sector de turismo, que todavía tiene margen para retornar a los niveles observados antes de la pandemia. Lo anterior, sería parcialmente mitigado por una corrección de las remesas, un crecimiento dinámico de las importaciones de bienes (18,5 %) por cuenta de la persistencia de los choques alcistas en precios, el dinamismo de la demanda interna y un déficit de renta factorial que crecería 64,7 % debido a las mayores utilidades que remitirán las empresas de los sectores de petróleo y carbón.

En 2022 se prevé que los flujos al sector privado, liderados por la IED, ganen relevancia en el financiamiento externo y que los flujos al sector público se mantengan dinámicos, pero muestren una corrección frente a los años anteriores.

Pese a la corrección del déficit de la cuenta corriente, la tasa de cambio seguiría con su senda alcista en 2022, debido a la incertidumbre usual de los años electorales y el aumento global de la aversión del riesgo. Para 2022, se espera que la tasa de cambio (USD/COP) registre una devaluación promedio de 4,7 % por encima de la observada en 2021 aunque en las últimas semanas ante los temores a una recesión mundial y a la incertidumbre por la expectativa de la senda de ajuste de la política monetaria por parte de la FED, la devaluación a nivel mundial y en Colombia supera el 10.8 %, no obstante, se espera que haya una corrección en la segunda parte del año.

4.3. Inflación y política monetaria

El 2021 estuvo marcado por un incremento sostenido en la inflación que la ubicó en 5,6 %, aumentando 4,0pp frente al registro de 2020 (1,6 %) y 2,6pp frente a la proyección de MFMP 2021. Este aumento estuvo explicado tanto por choques externos como internos que presionaron al alza el nivel de precios. Las presiones externas que impulsaron la inflación al alza estuvieron asociadas a las disrupciones en las cadenas globales de suministro y los problemas logísticos, los cuales incrementaron los costos de transporte de mercancías y resultaron en una escasez y encarecimiento de los insumos de producción. Asimismo, el país enfrentó choques internos que redujeron la oferta local de algunos bienes, asociados principalmente a factores climáticos, que afectaron el ciclo productivo agrícola y a disrupciones persistentes en algunas cadenas de producción de alimentos por cuenta de los problemas de orden público en el segundo trimestre de 2021. Adicionalmente, la reactivación de la demanda interna, como resultado del aumento del ahorro de los hogares en 2020 y el cierre en la brecha del producto, contribuyó a un incremento en el nivel de precios de la economía.

Con el fin de anclar las expectativas inflacionarias, el Banco de la República inició a finales de 2021 el desmonte gradual del estímulo monetario implementado durante la pandemia, a través de incrementos en la tasa de interés de política. Así, entre septiembre y diciembre de 2021, la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) incrementó la tasa de interés de intervención en 125 puntos básicos (pb). Estas decisiones de política monetaria contribuyeron a mantener la credibilidad del banco central del país y permitieron mantener las expectativas de inflación en el mediano plazo dentro del rango meta.

Se espera que en 2022 las presiones sobre los precios se mantengan, llevando a la inflación anual a ubicarse en 8,5 % al finalizar el año. La persistencia de choques externos, como el encarecimiento en los insumos de producción por cuenta de la continuación en las disrupciones de las cadenas globales de suministro y la invasión de Rusia a Ucrania, que afectan el comercio de materias primas y reducen su oferta, incrementarían las presiones inflacionarias a nivel global y local durante 2022, especialmente en las divisiones de alimentos y regulados.

Si bien la inflación es la principal fuente de riesgo sobre el escenario macroeconómico, tanto el Banco de la República como el Gobierno nacional seguirán implementando medidas de forma coordinada, con el objetivo de mantener ancladas las expectativas de inflación. Se espera que el Banco de la República continúe su proceso de retiro del estímulo monetario a través de incrementos en la tasa de interés de intervención, en un contexto de cierre de brecha del producto. Por otro lado, el Gobierno nacional ha implementado algunas medidas para contribuir a la reducción en los precios de la economía colombiana. Estas medidas han estado dirigidas especialmente hacia la disminución del precio de diferentes insumos de

producción que inciden en los precios de la canasta de consumo de los hogares vulnerables, por medio de la reducción de la carga tributaria externa²⁶.

4.4. Balance de los principales riesgos

Los factores que podrían afectar positivamente el escenario macroeconómico, aumentando el crecimiento económico o reduciendo la vulnerabilidad externa, son los siguientes:

- La producción de petróleo y carbón podría ser mayor a la anticipada en un contexto de precios internacionales más altos.
- Un mejor dinamismo de la rama de comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, por una reactivación más rápida del turismo o mayores impactos a los anticipados por los días sin Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- Resultados más favorables a los anticipados de los programas de creación de empleo.
- Mayor dinamismo de la industria manufacturera asociado al desempeño superior a lo previsto de las exportaciones no tradicionales y las expectativas favorables de producción en el sector.
- Un repunte mayor al esperado en la actividad edificadora, principalmente en viviendas No VIS, por cuenta del agotamiento de los inventarios y la reactivación económica.
- Mayor crecimiento del sector de actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, por el dinamismo observado en los juegos de azar y los eventos culturales y deportivos que se darían en la segunda mitad del año.

Los riesgos macroeconómicos que podrían reducir el crecimiento económico y generar presiones adversas sobre la sostenibilidad externa son los siguientes:

- Mayor persistencia de la inflación, que afectaría el ingreso real de las familias y encarecería los insumos para los productores.
- Una transmisión más rápida del aumento de las tasas de interés al costo de los créditos comerciales y de consumo, que afecte el dinamismo de las actividades financieras.
- Persistencia de los cuellos de botella en los sectores de minería y construcción, que postergarían la recuperación de estos sectores.
- Una mayor aversión al riesgo y un menor crecimiento de los socios comerciales del país, por cuenta del recrudecimiento de la invasión rusa a Ucrania, que desincentivaría los

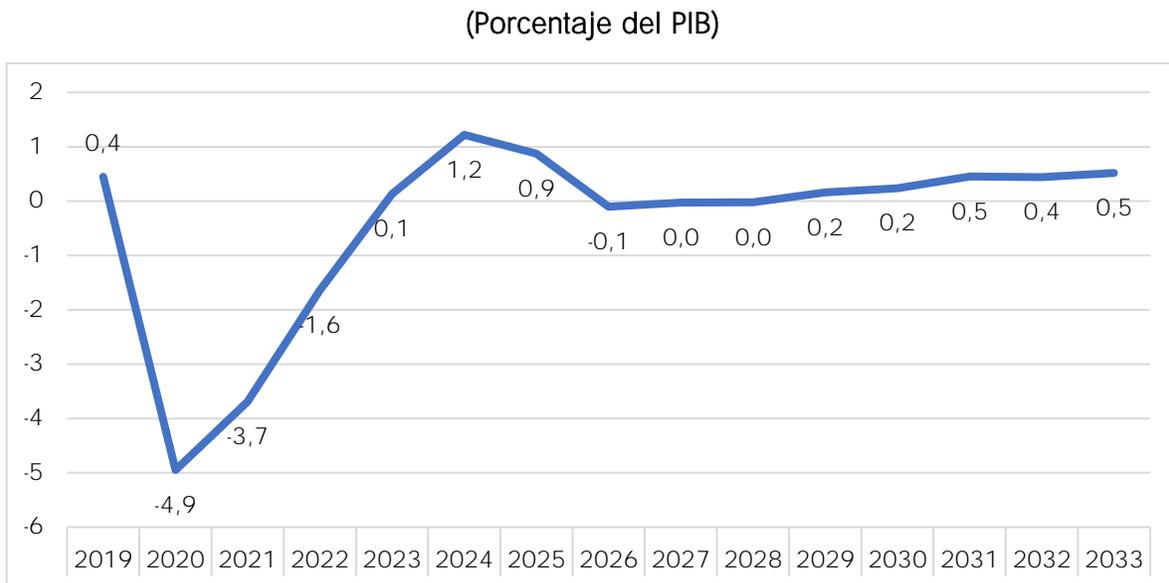
²⁶ Para más información ver los Decretos 307, 504 de 2022.

flujos de inversión hacia economías emergentes y afectaría el dinamismo de las exportaciones.

5. LA RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA Y PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

La estrategia fiscal para los próximos años continúa siendo soportada sobre los pilares de responsabilidad, calidad y transparencia, tanto en el cumplimiento de las metas de déficit fiscal y deuda, como en lo relacionado con los objetivos de mayor crecimiento, más empleo y menos pobreza, de acuerdo con lo señalado en este documento.

Gráfico 4. Senda de balance primario del Gobierno Nacional Central en el Marco Fiscal de Mediano Plazo



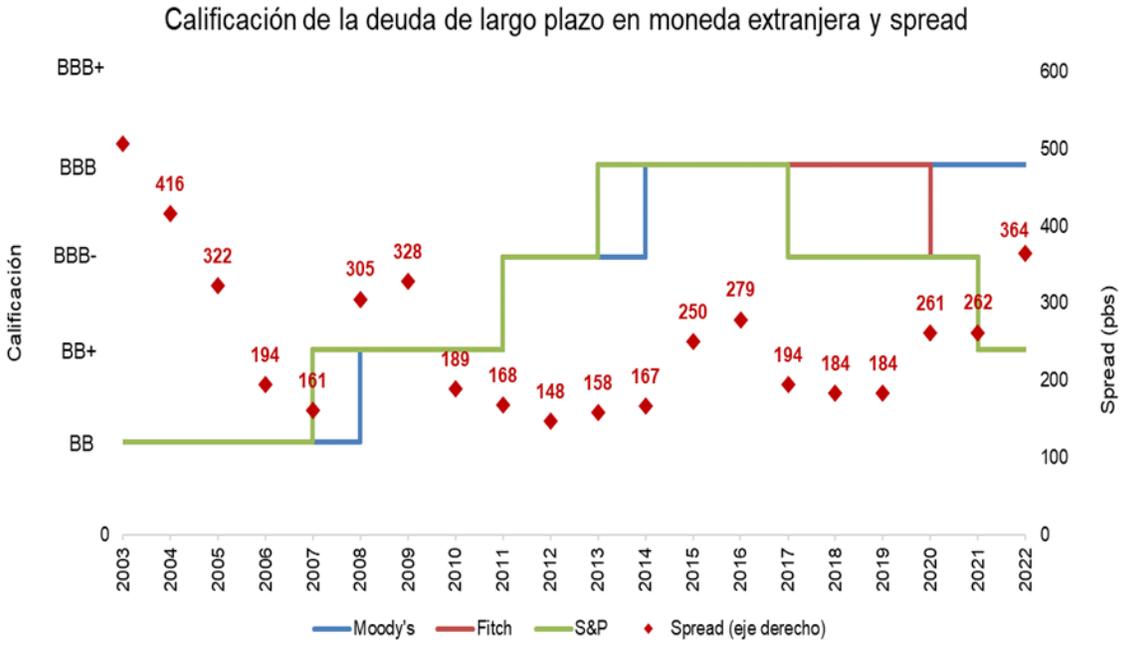
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019 y 2022).

En 2021, dos agencias calificadoras redujeron la calificación de la deuda de Colombia por debajo del grado de inversión luego de la retirada del proyecto de reforma tributaria, de las dificultades para reducir el déficit fiscal y el menor crecimiento esperado de la economía. Específicamente, *Standard and Poor's* redujo su calificación de BBB- a BB+ con perspectiva estable y *Fitch*, la redujo de BBB a BB. No obstante, en su momento *Fitch* elevó el estimativo de crecimiento de la economía colombiana de 4,9 % a 6,3 % en 2021 y a 3,8 % en 2022. Por otro lado, la calificadora *Moody's*, mantuvo la calificación un escalón arriba del grado de inversión, manteniendo el grado Baa2 y mejoró la perspectiva de negativa a estable, en razón a la aprobación de la Ley de Inversión Social, Ley 2155 de 2021, que, si

bien aún no resuelve muchos de los problemas de las finanzas públicas, fue un paso hacia el logro de una mayor estabilidad fiscal. No obstante, se requiere continuar avanzando en el fortalecimiento de los ingresos, en una reforma de pensiones y en la reducción de las rigideces del gasto público.

El Gráfico 5, muestra que desde 2003 la calificación de riesgo soberano presentó una mejora continua, pasando de BB a BBB entre 2002 y 2014. Esta calificación se mantuvo hasta 2018 en todas las calificadoras principales, hasta 2018 cuando hubo una primera reducción por parte de *Standard and Poor's*, a la cual se sumaron las reducciones recientes de *Standard and Poor's* y *Fitch*, por cuenta de los riesgos de un mayor endeudamiento debido a las acciones fiscales para enfrentar la pandemia. Con esta pérdida en el grado de inversión, el costo del financiamiento, que ya venía aumentando, se eleva aún más. No obstante, el aumento del costo del financiamiento también se debe a que los *Spreads* para muchos países se han elevado por los mayores niveles de endeudamiento, la incertidumbre reinante en los mercados financieros globales y la aceleración de la inflación.

Gráfico 5. Calificaciones de riesgo crediticio y tasa de largo plazo para los bonos moneda extranjera



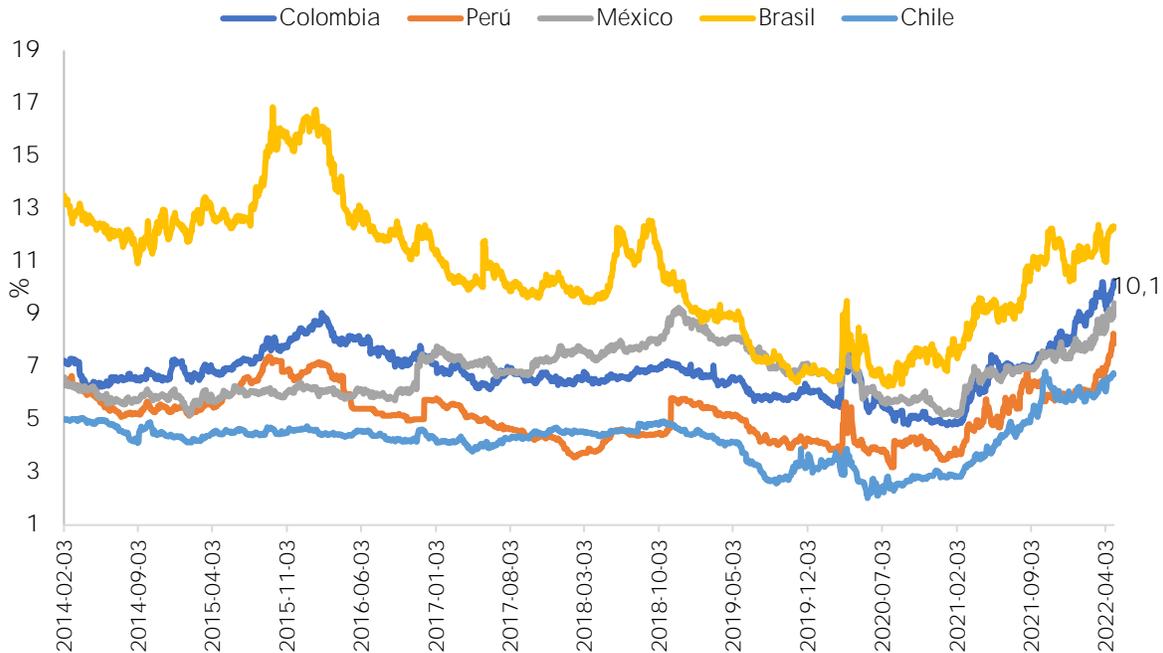
Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

Por su parte, *Moody's* ha indicado que los niveles de deuda se mantendrán ampliamente en línea con lo sucedido en otros países²⁷ y valoró el manejo prudente de parte de las autoridades económicas, al dar una respuesta oportuna a la emergencia sanitaria, la flexibilidad monetaria y del tipo de cambio, lo cual ha permitido mitigar el impacto de los choques externos tanto de los precios del petróleo como de la caída de la demanda mundial en el momento de la pandemia.

Es indudable que los bonos de deuda colombiana han presentado una reducción en su precio en los mercados internacionales al igual que lo sucedido con los bonos de Chile y México, lo cual se ha agudizado después de la invasión de Rusia a Ucrania y de la subida de tasa de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos para frenar las presiones inflacionarias debido a la crisis de suministros (Gráfico 6). Sin embargo, las demandas de deuda de Colombia en el mercado interno sobrepasan en 2,5 veces los montos adjudicados en la deuda de mediano y largo plazo. Lo anterior, indica que los agentes internacionales reconocen la voluntad, seriedad y responsabilidad de las autoridades colombianas en los compromisos de recuperación del crecimiento y manejo de las finanzas en los próximos años y reconocen la alta reputación que tiene Colombia en el cumplimiento de sus obligaciones.

²⁷ La agencia calificadora de riesgo Moody's, dio una perspectiva positiva a la deuda, pero mantuvo la perspectiva negativa para el sistema bancario en Colombia. Según esta firma, gracias al fortalecimiento de las amplias reservas para insolvencias, compensarán el impacto de la pandemia, aunque seguramente requerirán del aumento de éstas en 2021.

Gráfico 6. Tasas de interés de bonos del Gobierno de 10 años



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

Para 2022 la aceleración de la inflación ha obligado a una respuesta consistente por parte de la JDBR. Aunque existe un ambiente de incertidumbre mundial por la invasión de Rusia a Ucrania, las perspectivas de crecimiento son buenas, por lo que los organismos internacionales esperan que Colombia sea una de las economías de mayor expansión en 2022. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos estima un crecimiento de 6,1 % y el FMI uno de 5,8 %. Por su parte, el Gobierno nacional ha calculado un crecimiento del 6,5 %, por cuenta del impulso de la inversión y el aumento de la productividad.

Pese a estas buenas perspectivas en términos de crecimiento, a la fuerte alza de los precios del petróleo, con niveles que superan los USD100 por barril y al mejor desempeño fiscal frente a lo proyectado en el MFMP de 2021, y, aunque la deuda bruta del GNC se redujo de 63,8 % a 59,1 % del PIB entre 2021 y 2022, para asegurar la sostenibilidad fiscal del país en los próximos años se requiere consolidar el esfuerzo de ajuste iniciado con la expedición de la Ley 2155 de 2021.

También es evidente que la pobreza y el desempleo se encuentran aún por encima de los niveles existentes antes del inicio de la pandemia, y que la superación de esta situación

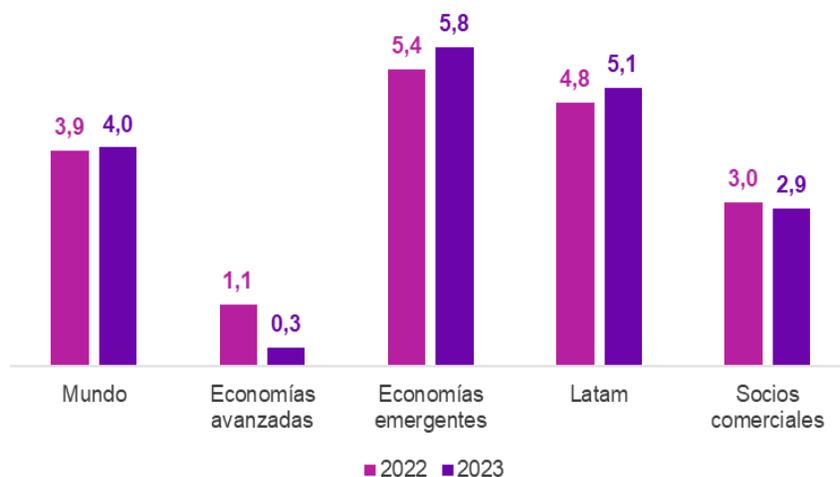
demanda una decidida acción del Estado. Corresponde, por tanto, a futuras administraciones fortalecer el recaudo tributario, eliminando varios de los tratamientos preferenciales no justificados en los impuestos de IVA y renta, dando lugar a un sistema tributario más progresivo, equitativo y eficiente que el actual. Por ahora, el Gobierno mantiene los apoyos a las familias vulnerables a través de transferencias como Ingreso Solidario (cuyo monto por familia se elevó de 160 mil pesos a 200 mil pesos), Familias en Acción, Jóvenes en Acción, adulto mayor, Compensación del IVA, la gratuidad en la matrícula para los estudiantes provenientes de familias pobres en las universidades públicas, así como los apoyos a través del PAEF. Estos esfuerzos han sido acompañados del proceso de vacunación, el cual llegó al 70 %.

5.1. Perspectivas económicas para 2023

5.1.1. Contexto internacional

Para 2023, el crecimiento económico mundial se ubicaría en el mismo nivel de 2022, por los efectos favorables asociados a la disipación de la pandemia y otros choques que han afectado el crecimiento de 2022, como las disrupciones de las cadenas globales de suministro. De acuerdo con las proyecciones del World Economic Outlook (WEO), el crecimiento mundial para 2023 se situaría en 3,6 %, manteniéndose estable respecto a lo proyectado para 2022 (3,6 %).

Gráfico 7. Brecha entre el PIB observado y el contrafactual ^(a)



Fuente: WEO octubre 2019 y abril 2022. Cálculos DGPM-MHCP.

Nota: ^(a) Contrafactual calculado como el nivel de PIB estimado para esos años en el WEO de octubre 2019.

El dinamismo en la actividad económica exhibido en 2021 se vería mitigado por la normalización en la política monetaria para hacer frente a los choques inflacionarios. Lo anterior llevaría a que la brecha del PIB mundial frente al que se hubiera observado en ausencia de la pandemia aumente ligeramente a 4 % en 2023 (Gráfico 7), en donde los emergentes y los países latinoamericanos presentarían el mayor margen de recuperación.

El crecimiento mundial de 2023 presenta un panorama de riesgos, asociados principalmente a una prolongación o intensificación del conflicto entre Rusia y Ucrania y la persistencia de los confinamientos en China como resultado de la política de cero-COVID-19, resultando en presiones inflacionarias mayores y más persistentes de lo anticipado. En efecto, la Reserva Federal (FED) proyecta que la inflación de EE.UU. se ubique en 2,7 % al cierre de 2023, 0,7 pp por encima de la meta (2 %), al igual que el Banco Central Europeo, que espera que la inflación de 2023 se ubique en 2,1 %, superior a su meta en 0,1 pp, consistente con la expectativa de una política monetaria más restrictiva frente a 2022.

Perspectivas de la economía colombiana en 2023

Las medidas económicas implementadas por el Gobierno nacional en la Ley de Inversión Social establecen las bases para un crecimiento sostenido, el cual se reflejaría en

un crecimiento del 3,2 % en 2023, similar a su nivel tendencial; lo que permitiría cerrar la brecha del PIB este año.²⁸

Los componentes de gasto que más contribuirían al crecimiento de 3,2 % en 2023 serían la formación bruta de capital y la demanda externa, en línea con una normalización del consumo de los hogares y del gobierno (Tabla 1). Las exportaciones mantendrían su dinamismo al crecer 10 % en medio de un contexto externo más favorable, mientras las importaciones crecerían 3,2 %. Las exportaciones tradicionales se verán impulsadas por una mayor producción de petróleo y carbón, mientras que las no tradicionales seguirían dinámicas por la demanda de los socios comerciales, quienes habrían consolidado su recuperación y mostrarían un crecimiento en promedio de 2,9 %. La formación bruta de capital se mantendría dinámica, mostrando un crecimiento de 4,7 % y un aumento en la tasa de inversión de 0,3 pp, ubicándose en 20,6 % del PIB²⁹.

En contraste, se prevé que el consumo de los hogares presente un crecimiento de 1,7 %, explicado por un menor ahorro derivado de la buena dinámica del consumo de 2021 y por el impacto de la normalización de la política monetaria en 2022. Finalmente, el consumo del gobierno crecería 2,7%, por debajo del crecimiento total de la economía, en línea con el ajuste fiscal previsto y la normalización de la operación de servicios de salud y retorno a instituciones públicas.

Tabla 1. Crecimiento del Producto Interno Bruto por el enfoque del gasto

	Part. (%)	2022*	2023*	Contribución (pp)
Demanda Interna	110,1	6,8	2,3	2,5
Gasto de consumo final	91,0	5,4	1,9	1,7
Gasto de consumo de los hogares	73,8	5,2	1,7	1,3
Gasto de consumo del gobierno general	17,2	5,8	2,7	0,5
Formación bruta de capital	19,0	13,6	4,7	0,9
Exportaciones Netas	-9,7	13,1	6,0	0,6
Exportaciones	13,1	12,0	10,0	1,3
Importaciones	22,8	12,5	3,2	-0,7
PIB	100,0	6,5	3,2	3,2

Fuente: DANE

²⁸ Para esta estimación, el PIB que se habría observado en ausencia del choque de la pandemia corresponde al proyectado por un modelo de filtro multivariado incluyendo información hasta 2019.

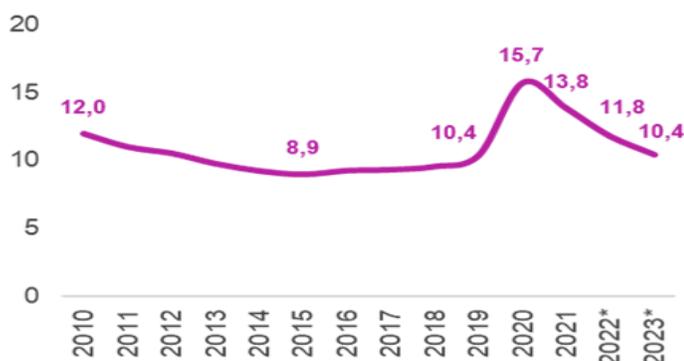
²⁹ Este resultado estaría impulsado, principalmente, por un repunte esperado de las obras civiles (dado el inicio de la construcción de proyectos 5G y la solución de cuellos de botella que han limitado la construcción de vías) y a una adquisición de maquinaria y equipo que se mantendría dinámica, asociada al comportamiento de la industria.

Nota: *Cifras proyectadas

5.1.2. Perspectivas del mercado laboral³⁰

Para 2023, se espera que la dinámica en la recuperación del mercado laboral se mantenga, lo que llevaría a una tasa de desempleo a nivel nacional de 10,4 %, bajando 1,4 pp respecto al resultado de 11,8 % esperado para 2022 (Gráfico 8). Este avance sería consistente con un incremento de 3,7 % en los ocupados, superando su tasa de crecimiento histórica (2,2 %), que se explicaría principalmente por: (i) el incentivo a la generación de empleos que creó el Gobierno a través de la Ley de Inversión Social (vigente hasta agosto de 2023), que estaría impulsando las contrataciones a un ritmo similar al observado durante lo corrido del programa; y (ii) el dinamismo de la actividad económica, que incentivaría la contratación de personal como resultado de la normalización de la demanda. Así, en 2023, la tasa de desempleo habría alcanzado el nivel prepandemia (10,4 % en 2019), habiendo disminuido los 5,3 pp en los que se incrementó entre 2019 y 2020, cuando alcanzó 15,7 %.

Gráfico 8. Tasa de desempleo (Total nacional, %)



Fuente: DANE

Sector Externo

En 2023, la disipación de los choques inflacionarios a nivel global y el gran dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de servicios contribuirían a la reducción en el déficit de cuenta corriente (DCC), el cual se ubicaría en 3,7 % del PIB (USD 13.326 millones), disminuyendo 0,8 pp respecto a lo proyectado para 2022 (4,5 % del PIB). La disipación de las presiones inflacionarias a nivel global asociada a la normalización en la operación de las cadenas globales de producción y suministro generaría una corrección parcial de los

³⁰ En esta sección se analizan los datos reportados con base en la GEIH 2005 y expandidos con el Censo de 2018.

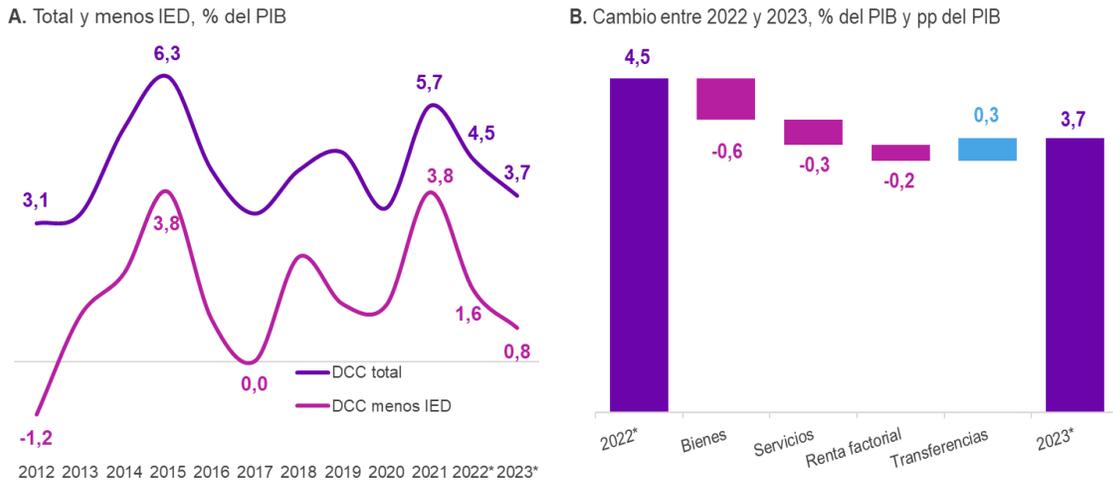
precios internacionales de algunos bienes, lo que se reflejaría en una reducción en el nivel de las importaciones de bienes en dólares, las cuales decrecerían 3,0 %, y una desaceleración en las importaciones de servicios, por cuenta de unos menores precios de fletes, que pasarían de crecer 17,4 % en 2022 a 7,5 % en 2023.

Por su parte, se espera que las exportaciones no tradicionales continúen con su buen dinamismo, creciendo el 7,7 % frente a 2022, ubicándose en 41,3 % por encima del valor prepandemia y ganando relevancia dentro de las exportaciones. Lo anterior, estaría asociado a la consolidación del crecimiento de los socios comerciales y al proceso de diversificación de la canasta exportadora, mediante la promoción de las exportaciones no minero energéticas y la apertura de nuevos mercados para estos productos.

Adicionalmente, en 2023 las exportaciones de turismo continuarían recuperándose y alcanzarían los niveles observados antes de la pandemia, contribuyendo a la disminución del déficit comercial de servicios. En términos de la cuenta financiera, se espera que los flujos al sector privado continúen mostrando una importante recuperación y la IED aumente su participación en el financiamiento, reduciendo la vulnerabilidad externa del país. En la medida en que se disipen los riesgos globales y en línea con las mejores perspectivas del contexto internacional, se espera que la entrada neta de inversión de portafolio y otra inversión al sector privado se dinamice y alcance un valor de USD 1.615 millones (0,4% del PIB) en 2023, ubicándose en terreno positivo por primera vez desde lo observado antes de la pandemia (1,1% del PIB en 2019), aunque en un nivel menor. En cuanto a la IED neta, esta se mantendría constante como porcentaje del PIB frente a 2022 (2,9%), al crecer a un ritmo similar al del PIB en dólares. Dado lo anterior, el indicador de déficit de cuenta corriente menos la IED neta se ubicaría en 0,8%, siendo el registro más bajo desde 2017³¹. En cuanto al financiamiento externo al sector público, teniendo en cuenta el proceso de consolidación fiscal y las menores necesidades de financiamiento proyectadas, se observarían unas entradas netas de 0,6% del PIB en 2023, 2,3pps menos que lo esperado para 2022.

³¹ Lo anterior implica una reducción en la exposición de la economía a choques que puedan afectar el financiamiento externo, dada la menor dependencia en los otros tipos de flujos de capitales (portafolio y otra inversión), los cuales tienden a ser más volátiles.

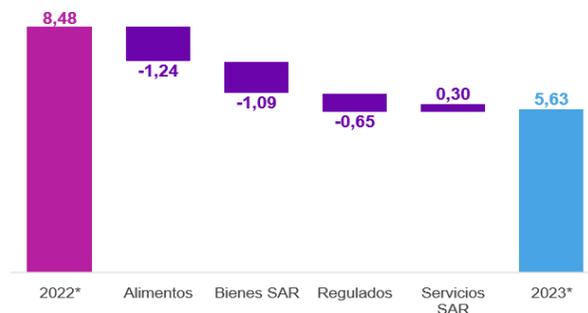
Gráfico 9. Evolución del déficit de la cuenta corriente, % del PIB y pp del PIB



5.1.3. Política monetaria e inflación

Para 2023, se proyecta que la inflación se reduzca frente al pronóstico de 2022, ubicándose en 5,6 %, en línea con la disipación de algunos de los choques observados durante el año anterior. No obstante, la persistencia de algunas presiones alcistas mantendría la inflación ligeramente por encima del límite superior del rango meta del Banco de la República. La reducción en la inflación estaría asociada al mejoramiento del funcionamiento de las cadenas globales de suministro, la normalización de los precios de las materias primas y de los alimentos. No obstante, la inflación se mantendría por encima del rango meta por cuenta de una mayor indexación de algunos bienes y servicios en 2023 a la inflación de cierre de 2022.

Gráfico 10. Contribución a la caída de la inflación por componente (porcentaje y puntos porcentuales)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP. *Pronóstico.

Nota: las contribuciones se calculan con los ponderadores del IPC, por lo que la suma de estas no es exacta.

En línea con las menores presiones inflacionarias esperadas respecto a 2022, los mercados esperan una reducción en la tasa de interés de política del Banco de la República en 2023. Según la encuesta de expectativas del Banco de la República de mayo, los analistas del mercado esperan que la tasa de política empiece a reducirse gradualmente a partir del segundo trimestre del año, cerrando en 6,5 %, 175 pb por debajo del 8,25 % esperado para el cierre de 2022. Lo anterior, está alineado con lo previsto por los analistas del Latin Consensus Forecast de mayo de 2022, en el que la media del pronóstico de la tasa de política en 2023 es 6,21 %.

5.1.4. Balance de riesgos

Los factores que podrían aumentar el crecimiento económico y reducir las presiones sobre el escenario externo son los siguientes:

- Un repunte más dinámico en la producción de carbón por la adjudicación total de los títulos mineros, cuya operación se suspendió por la llegada del Covid-19 y que estaban a cargo de una de las compañías productoras de carbón más grandes del país.
- Una aceleración mayor a la esperada en obras civiles por la solución de los cuellos de botella que han frenado el dinamismo de las carreteras y una ejecución de inversión regional más dinámica.
- Un repunte mayor al esperado en la actividad edificadora, principalmente en viviendas No VIS, por cuenta del agotamiento de los inventarios y la reactivación económica.
- Mayores flujos de divisas asociados a la exportación de servicios, principalmente turismo, por cuenta de la normalización total de la movilidad entre países por el fin de la pandemia.

Los riesgos que podrían afectar negativamente el escenario macroeconómico son los siguientes:

- Mayor corrección de los precios del carbón y del petróleo, que reduciría el valor de las exportaciones tradicionales y totales.
- Mayor impacto de la normalización de política monetaria local en 2022 sobre la inversión y el consumo privado de 2023.
- Una corrección más lenta de la inflación local asociada a un mayor grado de indexación de los precios a la inflación de cierre de 2022.
- Mayor persistencia de los choques en fletes y precios de las importaciones, que llevarían a un desbalance externo más alto y a una persistencia mayor de las presiones inflacionarias a nivel global y local.

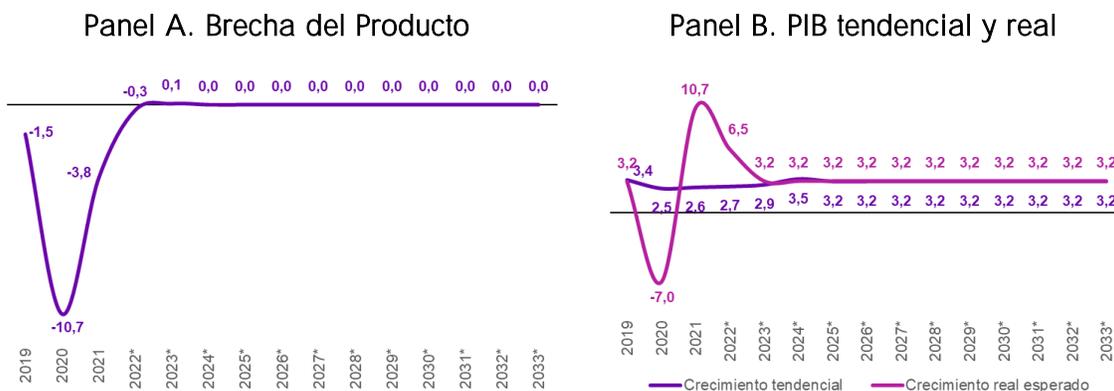
- Persistencia de la inflación a nivel global en niveles superiores a sus metas, lo cual podría derivar en incrementos en las tasas de interés de política en el mundo y generar presiones a la baja sobre el crecimiento económico tanto de los socios comerciales como del país.

6. SUPUESTOS MACROECONÓMICOS 2023-2026

De acuerdo con el MFMP 2023–2033, el crecimiento proyectado de la economía para 2022 es de 6,5 % y de 3,2% para 2023, año en que la economía crece a su potencial. De acuerdo con el comportamiento descrito en el Gráfico 11, y considerando que se estima que en 2022 la economía haya tenido una brecha del producto de -0,3 %, se tiene que, a partir de 2023, la brecha prácticamente se cierra y se mantiene así en el mediano plazo.

Un mayor crecimiento de la economía colombiana en el mediano plazo es posible en la medida en que se continúen profundizando las medidas estructurales promovidas por el Gobierno nacional, con el fin de aumentar el crecimiento tendencial del producto. En adición a las medidas mencionadas previamente, orientadas al aumento del stock de capital, la creación sostenida de puestos de trabajo y el aumento de la productividad y competitividad, el Gobierno nacional lideró el desarrollo de las Misiones de Empleo y de Internacionalización.

Gráfico 11. Brecha del producto y del crecimiento real en el mediano plazo



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

En el mediano plazo, el déficit de cuenta corriente mantendría una senda decreciente por cuenta de un menor déficit comercial de bienes y servicios. En 2024, el déficit se ubicaría en 3,8 % del PIB y convergería a 2,6 % en 2033. Esta reducción obedecería a un déficit comercial de bienes que disminuiría desde el 4,5 % del PIB en 2021 al 1,7 % del PIB en 2033, en línea con un crecimiento sostenido de las exportaciones no tradicionales, la disipación de los choques alcistas en precios que han elevado las importaciones como

porcentaje del PIB, y una depreciación nominal promedio de 2,1 %. Adicionalmente, el déficit comercial de servicios convergería a 1,0 % del PIB en el mediano plazo, luego de alcanzar un nivel de 2,1 % en 2021, por el buen dinamismo que exhibirían las exportaciones de servicios de turismo.

Las exportaciones de bienes y servicios crecerían un 3,1 % y un 8,0 % en promedio, respectivamente, para el periodo 2024-2033, jalonadas por las exportaciones no tradicionales de bienes y los servicios de turismo. Por su parte, las exportaciones tradicionales crecerían un 0,9 % (promedio para 2024-2033), dada la reducción esperada de la producción de petróleo en el mediano plazo, en línea con el proceso de transición energética que atravesará la economía.

De otra parte, las importaciones de bienes y el déficit de renta factorial, como porcentaje del PIB, mostrarían una disminución en el mediano plazo, lo que contribuiría al menor desbalance externo. En efecto, el crecimiento promedio anual de las importaciones de bienes en el mediano plazo (2024-2033) sería 3,6 %, lo que sería consistente con la disipación de los choques alcistas en sus precios, y una tasa de depreciación promedio de 2,1 %.

Por su parte, como se evidencia en la Tabla 2, el precio para la referencia Brent se estima en USD 100,0 por barril para 2022 y de USD 94,2 por barril para 2023; de ahí en adelante el precio estará entre USD 78,4 y USD 94,6 por barril hasta el año 2033. La producción de petróleo pasaría de 855 KBPD en 2024 a 710 KBPD en 2033.

Tabla 2. Principales supuestos de proyección

Año	Supuestos macroeconómicos				Supuestos petroleros		
	Crecimiento real	Crecimiento potencial	Crecimiento exportaciones	Crecimiento importaciones	Precio <i>spot</i> (Brent USD)	Precio <i>spot</i> (canasta colombiana USD)	Producción de petróleo (kbpd)
2021	10,7	2,6	32,3	37,7	70,9	66,8	782
2022	6,5	2,7	40,8	18,5	100,0	93,1	755
2023	3,2	2,9	-0,5	-3,0	94,2	87,0	810
2024	3,2	3,5	-1,6	2,2	84,5	77,5	855
2025	3,2	3,2	0,2	2,7	78,4	71,4	802
2026	3,2	3,2	1,0	3,6	80,3	73,3	710

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

En el mediano plazo, la principal fuente de financiamiento externo sería la IED neta, y en menor medida, los flujos de IEP y otra inversión al sector privado. Para el periodo 2024-

2033, la IED neta como porcentaje del PIB se ubicaría, en promedio, en 3,0 %. Esto implicaría que estos flujos de IED, los cuales son menos volátiles que otro tipo de inversión, serían la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente, representando, en promedio, el 86,5 % del desbalance externo durante estos años. Adicionalmente, la IED bruta mostraría una importante recomposición, disminuyendo la participación de la IED del sector petrolero desde un promedio de 28,1 % en el periodo 2010-2019 a 7,6 % en 2033, reflejando el proceso de diversificación productiva.

6.1 Estrategia fiscal del Gobierno Nacional Central 2022-2033

A lo largo de la próxima década, el balance fiscal del GNC presentará un ajuste importante, que se evidenciará mayoritariamente durante el período 2022-2024. Lo anterior, tras la reducción estimada de 1,5 p.p. en el déficit fiscal del GNC entre 2022 y 2023, y de 2,0 p.p. entre 2023 y 2024, la reducción del balance fiscal es explicada principalmente por un aumento en los ingresos tributarios de 2,0 % y 0,4 % respectivamente y una disminución sustancial del gasto público de 1,2 % entre 2023 y 2024, la cual se consolida hasta el 2033, permitiendo una reducción de este de niveles de 22,7 % en 2023 a 21 % del PIB en 2033. La senda de déficit fiscal en los años subsiguientes es consistente con el crecimiento económico que se proyecta y el incremento pronosticado en el precio del petróleo.

Los ingresos totales del GNC tendrán un crecimiento estimado de 2,4 p.p. del PIB entre 2022 y 2023, jalonados principalmente por un aumento de 2,0 p.p. de los ingresos tributarios. En particular, se estima que el recaudo tributario aumentará de 14,9 % del PIB a 16,8 % del PIB entre 2022 y 2023. Este nivel subirá a 17,2 % en 2024 por la mayor renta petrolera que se causa en 2023. Para el período 2025–2033, el recaudo tributario será en promedio de 16,4 % del PIB, consistente con un nivel de 18,3 % en los ingresos totales, acercándose de esta manera a estándares internacionales y al promedio de ingreso tributario de la región.

Los recursos de capital a 2032 por su parte se proyectan sobre una senda entre 1,9 % del PIB en 2023, 1,9 % del PIB en 2024 y 2025, y luego en 1,6 % para los años que siguen hasta 2033. Por último, la suma de ingresos no tributarios y de fondos especiales se mantendrán estables como proporción del PIB, representando en su conjunto un 0,2 % del PIB en el mediano plazo.

Tabla 3. Balance fiscal del GNC, 2019-2033

(% del PIB)

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Ingreso Total	16,2	15,3	16,3	16,7	19,1	19,5	18,8	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,3	18,3
Tributarios	14,0	13,1	13,8	14,9	16,8	17,2	16,6	16,3	16,3	16,4	16,4	16,4	16,4	16,4	16,4
DIAN	14,0	13,1	13,7	14,8	16,8	17,2	16,6	16,2	16,3	16,3	16,4	16,4	16,4	16,4	16,4
No DIAN	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Recursos de Capital	1,9	1,9	2,2	1,5	1,9	1,9	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Gasto Total	18,7	23,1	23,4	22,3	22,7	21,5	21,1	21,5	21,3	21,3	21,2	21,2	21,0	21,1	21,0
Intereses	2,9	2,8	3,4	3,9	3,7	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Funcionamiento más inv	15,8	20,2	20,0	18,4	19,0	18,2	18,0	18,3	18,2	18,2	18,1	18,0	17,8	17,8	17,8
Funcionamiento	14,0	18,2	17,8	15,4	16,8	16,5	16,1	16,4	16,3	16,1	15,9	15,9	15,8	15,7	15,7
Inversión	1,75	2,0	2,19	2,98	2,19	1,75	1,81	1,91	1,93	2,13	2,13	2,06	1,98	2,14	2,16
Préstamo neto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	0,4	-4,9	-3,7	-1,6	0,1	1,2	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5
Balance Total	-2,5	-7,8	-7,1	-5,6	-3,6	-2,0	-2,3	-3,3	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7

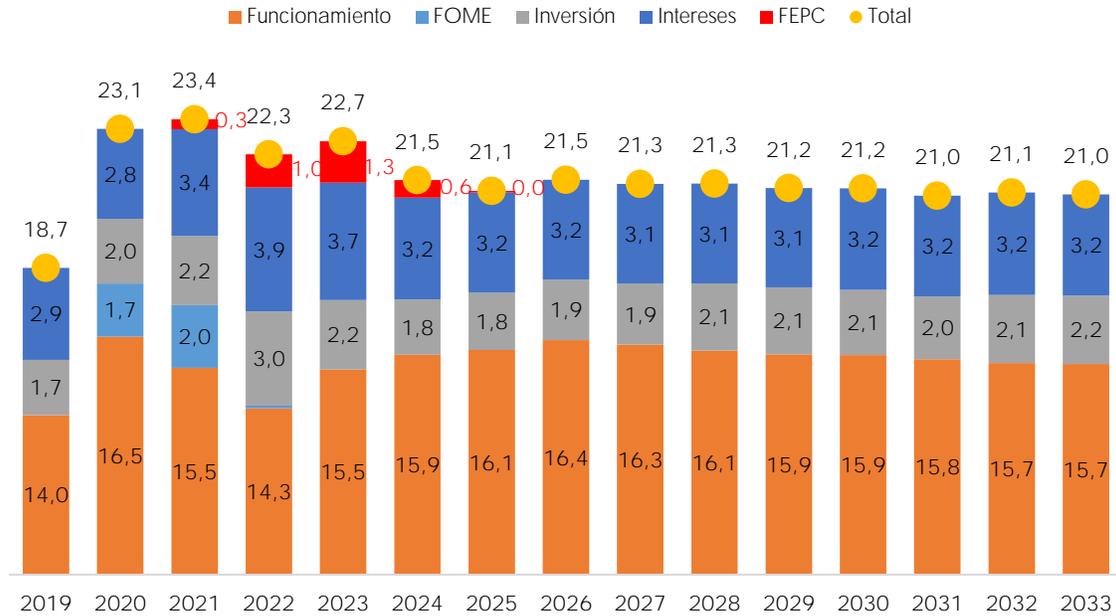
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

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

Por otra parte, se proyecta que el gasto total del GNC tenga una senda decreciente en el mediano plazo, reduciéndose desde 23,4% del PIB en 2021 a 21,0% en 2033. Esta disminución estará principalmente impulsada por el gasto en funcionamiento y en intereses, los cuales se reducirán desde 19,3% a 18,8% del PIB entre 2022 y 2033 (Gráfico 12). En contraste, la inversión se elevó en 2022 a 3,0% del PIB (en términos fiscales) por cuenta de los gastos para atender la pandemia, de la inversión en la reactivación de la economía y del fortalecimiento del sistema de salud, está se reduce en 2023 a 2,2% del PIB. A partir de 2024, el gasto de inversión se ubicaría alrededor de 2% del PIB que es su promedio histórico. El logro de tasas de inversión pública más elevadas en el mediano plazo estaría sujeto a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Gráfico 12. Gastos del GNC

(Porcentaje del PIB)



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

El aumento en los gastos totales 2022 y 2023 principalmente se debe a los subsidios a los combustibles con cargo al FEPC, estos representan el 1,0 % del PIB en 2022 y el 1,3 % en el 2023. Para 2024 se proyecta una reducción al 0,6 % y a cero en 2025, en línea con los supuestos de precio del petróleo y de la política de ajuste de precios de los combustibles adoptada por parte del Ministerio de Minas.

En el mediano plazo se registra un descenso gradual de los gastos totales desde el 21,5 % del PIB en 2024 hasta el 21,0 % del PIB en 2033. Esta senda contempla un descenso en los gastos de funcionamiento de 16,5 % en 2024 a 15,7 % del PIB a pesar de las inflexibilidades en los gastos de nómina, mayores transferencias al SGP para departamentos y municipios, debido al mayor crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, a las inflexibilidades de las otras transferencias y a los mayores gastos por cuenta de la gratuidad de la matrícula para los estratos 1, 2 y 3 en las universidades públicas; sin embargo, la moderación en los gastos de pensiones debido a la reducción en los costos del régimen de transición pensional y a una política salarial justa pero responsable, explican este desempeño.

Asimismo, esta disminución se explica por las medidas anotadas anteriormente y que están contempladas en la Ley de Inversión Social, y también por el hecho de que el PIB

nominal tendrá una tasa de crecimiento superior a los determinantes de la dinámica del gasto. Lo anterior, refleja la relevancia de obtener un alto crecimiento económico para las finanzas públicas, toda vez que ello contribuye a una estabilización sostenible de las presiones de gasto.

Por su parte, la inversión reclasificada que se proyecta de 2,0 % del PIB en promedio, está alineada con las necesidades de inversión a cargo del GNC y en línea con los compromisos de recursos de los grandes proyectos de inversión bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APPs), las reglas para otorgamiento de cupos establecidas en este documento en cuanto al monto total a comprometer y los límites en cuanto a gasto de inversión reclasificada. Esta senda de inversión es resultado de las necesidades de estabilizar la deuda, la disponibilidad de ingresos, la atención de compromisos inflexibles en el funcionamiento, como son los gastos de SGP, pensiones, servicios personales, entre otros y las metas de déficit fiscal.

En línea con lo anterior, la inversión tendrá un comportamiento decreciente en 2023 respecto a 2022 teniendo en cuenta que el impulso fiscal para reactivar la economía no es necesario por cuanto la economía estará creciendo a su potencial. No obstante, en la proyección para 2023 se incluyen recursos que permiten fortalecer las transferencias monetarias en el programa de Familias en Acción y para adulto mayor, toda vez que la pobreza monetaria se sitúa en el 39,3 % y que el repunte de la inflación afecta en mayor medida a la población vulnerable. Por su parte, en los cupos de APPs se contemplan los proyectos de inversión de la troncal de la calle 13 y la segunda línea del metro para Bogotá³².

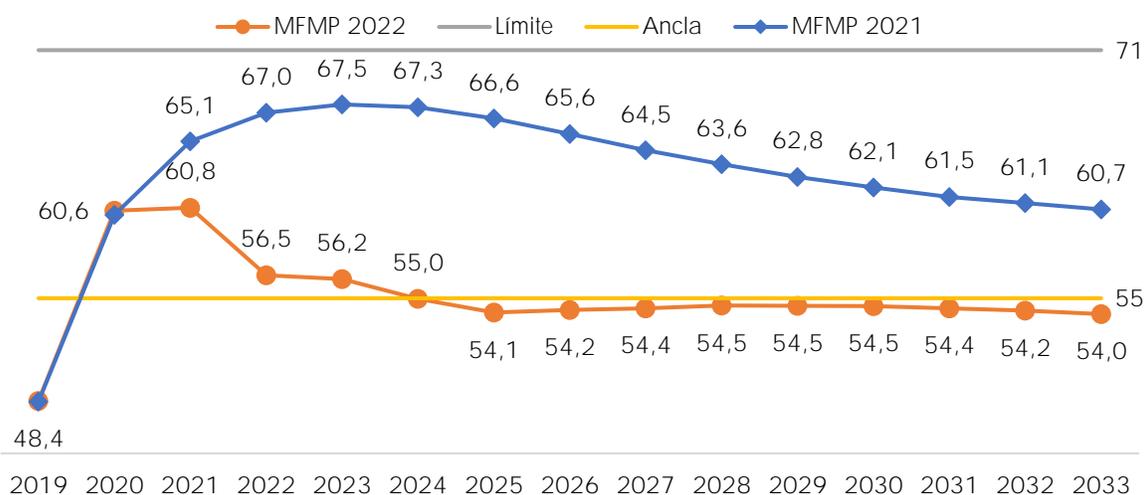
En el mediano plazo, el gasto en intereses luego de llegar a representar 3,9 % del PIB en 2022 y 3,7 % en 2023, se estabilizarán en el mediano plazo entre 3,1 % y 3,2 % del PIB, gracias al menor déficit fiscal y la consecución de superávits primarios.

Las anteriores proyecciones de ingresos y gastos son consistentes con un balance primario superavitario de 1,2 % y 0,9 % del PIB en 2024 y 2025 (Gráfico 13). A partir del año 2027 el balance primario siempre será positivo, aunque oscilando entre 0,0 % y 0,5 % del PIB. Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues ello permitirá reducir el endeudamiento, de tal forma que a futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar frente a choques adversos.

³² Es importante resaltar, que la inversión ha sido más elevada cuando hubo ingresos extraordinarios por cuenta de la mejora en los términos de intercambio o por cuenta de nuevos hallazgos mineros y de hidrocarburos. Por esta razón, es indispensable mencionar que solo será posible elevar los niveles de inversión previstos para el mediano plazo mediante aumentos en los ingresos fiscales.

Gráfico 13. Balance primario del GNC 2018-2032

(Porcentaje del PIB)



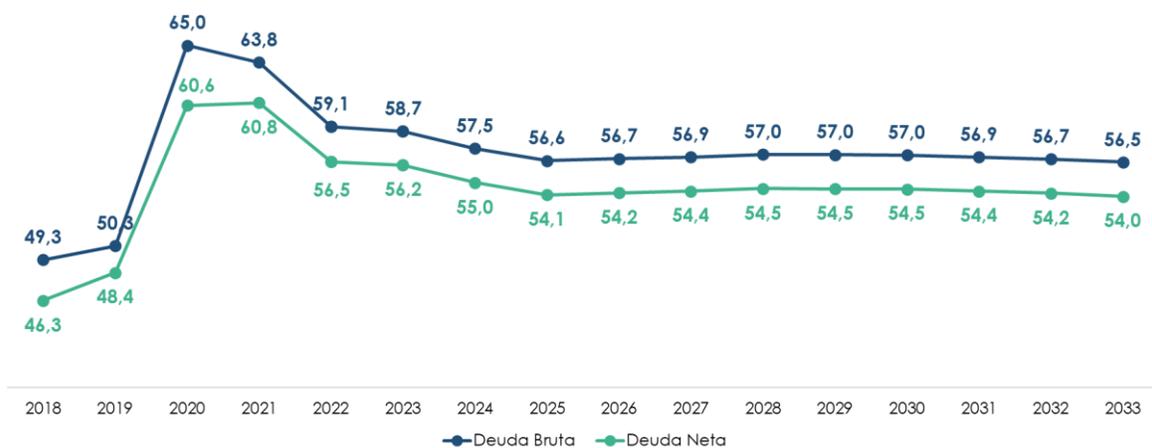
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021), con información de los cálculos DGPM.

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

Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, la deuda bruta del GNC se reducirá de 59,1 % del PIB en 2022 a 58,7 % en 2023 y convergerá a 56,5 % del PIB en 2033 (Gráfico 14). El principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC además del ajuste propuesto acá es el crecimiento económico sostenido en línea con potencial de crecimiento de la economía.

Debido al comportamiento estable proyectado en los activos financieros de la Nación, y de forma consistente con el comportamiento de la deuda bruta, la deuda neta disminuirá de 56,2 % del PIB en 2023 a 54,0 % en 2033.

Gráfico 14. Proyección de deuda bruta y neta del GNC
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), con información de los cálculos DGPM.

Nota: la estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2020 y 2021.

6.1.1. Estrategia fiscal del sector público consolidado 2023-2033³³

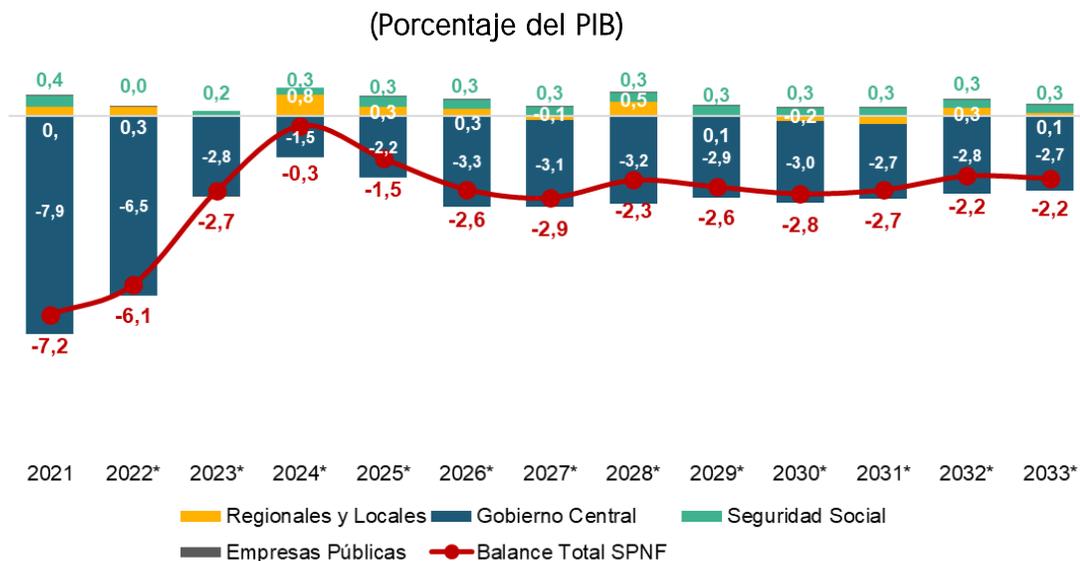
El Gobierno nacional dispone de un conjunto de alternativas para retornar a la senda de reducción de déficit a partir de 2022, que combina incrementos en los ingresos y reducciones en los gastos. El escenario central del Gobierno se fundamenta en la intención de generar un incremento permanente del ingreso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

En el Sector público no financiero (SPNF), se proyecta un déficit decreciente para el período 2022 (-6,1 % del PIB) hasta el año 2024 cuando representa el -0,3% del PIB. A partir de 2025 el déficit aumenta a 1,5 % del PIB, y continúa aumentando por efectos de la moderación en la producción de petróleo que reduce la renta petrolera, para luego continuar oscilando entre -2,8 % y 2,2 % del PIB de ahí en adelante hasta el año 2033. De esta forma,

³³ El sector público consolidado (SPC) comprende el GNC y el Gobierno descentralizado. Este último incluye las entidades territoriales, las empresas del orden nacional y regional y la seguridad social. Al SPNF, que incorpora el GNC y el Gobierno descentralizado, se agrega el sector público financiero (SPF) conformado por el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, conformando así el SPC.

se identifica un proceso de ajuste en el GNC, mediante el fortalecimiento de los ingresos y la reducción de los gastos a lo largo del período, tal como se presenta en el Gráfico 15.

Gráfico 15. Balance fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF)



Fuente: DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

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

El balance primario y la deuda del SPNF también presentarían una importante mejora en el período proyectado. De esta forma, el déficit descrito anteriormente para el SPNF es consistente con una mejora en el balance primario, que pasaría de -2,0 % en 2022 a la generación de un balance positivo de 1,2 % del PIB en 2023, aumentado a 3,0 % del PIB en 2024, para luego estabilizarse entre 0,3 % y 1,8 % del PIB.

Esta senda de balance primario a su vez da lugar a una trayectoria de la deuda neta de activos financieros, la cual desciende desde 49,2 % del PIB en 2022, a 48,2 % en 2023 y continuando este desempeño hasta 2033, cuando se sitúa en 45,3 % del PIB.

Tabla 4. Balances fiscales para el periodo 2020-2032

(Porcentaje del PIB)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Balance fiscal total													

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
SPNF	-7,2	-6,1	-2,7	-0,3	-1,5	-2,6	-2,95	-2,3	-2,55	-2,8	-2,7	-2,2	-2,3
GG	-7,1	-6,1	-2,7	-0,4	-1,5	-2,7	-3,0	-2,3	-2,6	-2,8	-2,7	-2,2	-2,3
GNC	-7,1	-5,6	-3,6	-2,0	-2,3	-3,3	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7
Balance primario													
SPNF	-3,6	-2,0	1,2	3,0	1,8	0,7	0,3	1,0	0,7	0,5	0,6	1,2	1,1
GNC	-3,7	-1,6	0,1	1,2	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5
Deuda neta de activos^(a)													
SPNF	53,3	49,2	48,2	45,9	44,7	44,6	45,2	45,0	45,0	45,2	45,6	45,2	45,3
GNC	60,8	56,5	56,2	55,0	54,1	54,2	54,4	54,5	54,5	54,5	54,4	54,2	54,0
Tasa de crecimiento real (%)													
PIB	10,7	6,5	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2

Fuente: Ministerio Hacienda y Crédito Público.

Nota: ^(a) Es el valor nominal de todas aquellas deudas del Gobierno Nacional Central que están en manos de agentes privados y/o públicos dentro y fuera del país, descontando todos aquellos activos financieros (cuentas corrientes, CDTs, bonos, fondos públicos, portafolios en el exterior) que posee.

Se estima que durante 2022 y 2023 el Gobierno General, tendrá un déficit de -6,1 % y de -2,7 % del PIB. Al igual a lo sucedido con el balance del Gobierno nacional, el déficit se reduce de -2,7 % del PIB en 2023 a -0,4 % del PIB en 2024, y de ahí en adelante el déficit oscila entre -1,5 % en 2025 y -2,8 % del PIB en 2030, terminado en 2,3 % del PIB en 2033 (Tabla 4).

La puesta en marcha de acciones de política, dirigidas a fortalecer los ingresos como vimos anteriormente y aquellas orientadas a contener las presiones de gasto del GNC, han sido fundamentales para el logro de los resultados presentados hasta 2022. A partir de 2023 será necesario consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Lo anterior, se deriva principalmente de la importancia que tienen estas políticas para lograr materializar la senda decreciente de gasto de funcionamiento. Para este fin se deben contemplar no solo decisiones que dependen por completo del Gobierno, sino también medidas legislativas que moderen las obligaciones en términos de gastos que asume el Gobierno nacional. De manera complementaria, se deben adoptar medidas orientadas a aumentar la eficiencia en el funcionamiento del Estado, de tal forma que se evalúe la estructura de las entidades que hacen parte de ella, para así reducir los gastos destinados a funcionamiento.

Así mismo, con el fin de continuar profundizando la política social se asignan recursos para transferencias monetarias, programas de gratuidad en la matrícula para los estudiantes

de estratos 1, 2 y 3 que estudien en las universidades públicas, el fortalecimiento de las transferencias para el programa de adulto mayor, familias en acción, jóvenes en acción, primera infancia, educación y salud entre otros; y, así mismo, se mantiene los compromisos para atender a las víctimas.

6.2. Los propósitos del Gobierno nacional y el MGMP

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

Se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social y se contemplan compromisos para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011³⁴, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia. En la formulación del MGMP de 2023-2026 se mantiene el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Se incluyen los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, de acuerdo con lo señalado en la Ley 1607 de 2012³⁵ y las demás leyes que los refrendan. Se mantienen los compromisos en materia de gasto tributario señalados en la Ley de Financiamiento³⁶, los cuales serán vitales para estimular la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

La programación del presupuesto de la vigencia de 2023 hace un esfuerzo de priorización y focalización de los recursos dirigido a atender los programas sociales como transferencias monetarias para el programa de *Familias en Acción*, gratuidad en la matrícula para los jóvenes de estratos bajos en las universidades públicas. Así mismo, se incluyen gastos dirigidos a dar cumplimiento a la Atención y Reparación de las víctimas, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011³⁷, así como los destinados a cumplir la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, los correspondientes a los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rom, la equidad de la mujer, educación, sector salud, justicia, defensa entre otros.

³⁴ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

³⁵ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

³⁶ Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018. Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

³⁷ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Es importante tener en cuenta que en el PND se establece que las entidades que integran el PGN deberán identificar en su presupuesto, mediante un marcador presupuestal.

En línea con lo anterior, la programación presupuestal propuesta debe dar cumplimiento al artículo 19 de la Ley 2155 de 2021. Esta norma, también conocida como Ley de Inversión Social, ordena al Gobierno nacional adoptar un plan de austeridad del gasto que busque obtener durante el periodo 2022-2032, gradualmente, un ahorro promedio anual de 1,9 billones de pesos a precios de 2022.

La meta de austeridad del gasto forma parte de las herramientas contenidas en la reforma a la regla fiscal, realizada mediante la norma antes citada, para propiciar la recomposición del PGN en favor de la inversión; de tal modo que su monto global guarde coherencia con las posibilidades reales de financiación y las políticas de desarrollo del país en los próximos años.

En este MGMP para el próximo año el Gobierno destinará recursos para inversión por sectores de acuerdo con la Tabla 5.

Tabla 5. Inversión por sectores 2023

(Cifras en miles de millones de pesos)

Sector	2023
Inclusión social y reconciliación	15.927
Transporte	9.978
Hacienda	6.894
Educación*	5.218
Trabajo	4.619
Minas y energía	4.310
Vivienda, ciudad y territorio	2.328
Defensa y policía	2.013
Planeación	1.468
Agricultura y desarrollo rural	1.320
Tecnologías de la información y las comunicaciones	1.218
Salud y protección social	1.152
Rama judicial	715
Justicia y del derecho	714
Ambiente y desarrollo sostenible	702
Deporte y recreación	592

Sector	2023
Presidencia de la república	500
Comercio, industria y turismo	478
Organismos de control	457
Información estadística	410
Empleo público	361
Interior	301
Ciencia, tecnología e innovación	273
Cultura	259
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	229
Fiscalía	219
Registraduría	165
Relaciones exteriores	108
Congreso de la República	105
Inteligencia	9
Total inversión	63.042

Fuente: Dirección de Inversión y Finanzas Públicas del DNP (2022).

Las proyecciones de gasto de mediano plazo que se presentan para el periodo 2023-2026 concretan un esfuerzo institucional de focalizar los recursos hacia las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP de 2022 y las metas fiscales para 2023-2026, las cuales acatan la normatividad vigente, los compromisos contractuales y atienden las inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras autorizadas y las decisiones de las altas cortes³⁸.

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

El DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2023-2026.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009 - Atención a la población desplazada. Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 2008 y autos de seguimiento.

Adicionalmente, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 1068 de 2015, se convocó un Comité Sectorial de Gasto³⁹. En este, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus propuestas de gasto de mediano plazo (PMP) las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias, en aras de cumplir las metas previstas de ajuste fiscal en los siguientes años contenidas en el MFMP vigente, así como las metas de austeridad previstas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.

Igualmente, se enfatizó en la necesidad de efectuar una programación de mediano plazo que permita culminar las metas previstas en el MGMP 2022-2025 y facilitar los ajustes que proponga la administración entrante, especialmente en el contexto de las propuestas de política que puedan entrar a formar parte del nuevo PND que se formule para el periodo 2022-2026. Circunstancias que resaltan, para efectos de programación presupuestal, la importancia de asignar recursos hacia los gastos de mayor rentabilidad social y de mayor aporte a la productividad y el crecimiento económico.

El techo correspondiente al primer año fija los montos con los cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2023, como lo exige el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1473 de 2011. Los techos indicativos establecidos para los años siguientes deberán coincidir con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios imprevisibles de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

7. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2023-2026

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política pública y las proyecciones de mediano plazo por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2023-2026, con la distribución que se detalla en la Tabla 6.

Para la elaboración de esta propuesta se tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han

³⁹ Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, que lo modifica, reglamentarios del estatuto orgánico del presupuesto fueron compilados en el Decreto 1068 de 2015, que es un Decreto Único Reglamentario para el sector de Hacienda y Crédito Público, y Resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público número 4295 de 2019.

establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2022 con las metas para el período 2023-2026. Con este propósito, se definieron los siguientes criterios para la programación del MGMP 2023-2026.

- Enfoque de la programación: fortalecer la salud pública, la inversión social, el empleo y los ingresos para los sectores más pobres y vulnerables.
- Marco de Gasto de Mediano Plazo: mantener una política social activa, con las víctimas, con la inversión en infraestructura, manteniendo la disciplina y el compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- Consistencia: cumplir con el escenario fiscal establecido en el MFMP, por lo cual deberá ser consistente con las metas fijadas.
- Techos de gasto: para cada sector se analizaron los gastos autorizados por leyes preexistentes, en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los gastos prioritarios, las vigencias futuras autorizadas y las metas de ahorro en gasto de funcionamiento contempladas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.
- Los límites anuales de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP (dentro del cual se incluyen las autorizaciones de vigencias futuras para cofinanciación de la troncal de la calle 13 y los sistemas de metro de Bogotá primera y segunda línea), se definieron de acuerdo con lo establecido en el MFMP 2022.
- La distribución de los cupos sectoriales se efectuará respetando las metas del escenario fiscal, y hasta tanto se conozca la distribución sectorial y su impacto fiscal.
- Gastos de personal: la estimación de nómina se hizo con base a la certificada a 28 de febrero de la vigencia 2022; el incremento de los gastos de personal para 2023 se hace con base en la inflación proyectada para 2022 (8,5 %) y para 2024 con base en la inflación proyectada para 2023 (5,6 %); y para el resto de las vigencias consistente con el espacio fiscal determinado en el MFMP 2022 para evitar la pérdida de valor adquisitivo de los salarios del sector público por cuenta de la inflación.

En todo caso, la programación de los gastos de personal contempla el cumplimiento de las siguientes normas: (i) el artículo 2º de la Ley 4 de 1992⁴⁰, de acuerdo con el

⁴⁰ Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional

cual, en la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, el Gobierno nacional debe respetar los derechos adquiridos y en ningún caso podrá desmejorar sus salarios y prestaciones sociales; (ii) la Ley 2179 de 2021, por la cual se crea la categoría de patrulleros de policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la policía nacional, y se fortalece la profesionalización para el servicio público de policía y se dictan otras disposiciones; (iii) Ley 2094 de 2021, que atribuye a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; y (iv) Decreto Ley 267 de 2020, que dicta normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, establece su estructura orgánica, fija las funciones de sus dependencias y dicta otras disposiciones con fundamento en el Acto Legislativo 4 de 2019, que implican un aumento de los gastos de personal de esta entidad.

- Adquisición de bienes y servicios: para 2023 y el resto de las vigencias consistente se programan de acuerdo con el espacio fiscal determinado en el MFMP 2022 y las metas de ahorro fijadas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.
- Transferencias: se liquidan de conformidad con las respectivas normas que las han creado y las metas de ahorro fijadas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.
 - SGP: De acuerdo con artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política.
 - Pensiones: inflación esperada para la vigencia anterior, más crecimiento vegetativo.
 - Recursos para el SGSSS de acuerdo con la ley.
 - IESP de acuerdo con lo señalado en la normatividad vigente.
 - Las sentencias judiciales ejecutoriadas.
 - Las demás transferencias de acuerdo con la ley que las autoriza.
 - SGP: De acuerdo con artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política.

Cabe destacar que el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 establece que, en el rubro de transferencias corrientes el ahorro no puede ser inferior al 5 % anual, durante los próximos 5 años; con excepción de las de rango constitucional, las correspondientes

y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones

al Sistema General de Participaciones (SGP), así como las destinadas al pago del Sistema de Seguridad Social, los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y el cumplimiento de fallos judiciales.

Por lo anterior, el margen de maniobra legal para reducir las transferencias corrientes es escaso: las excepciones previstas en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 representan alrededor del 96 % del total de este rubro. En vista de ello, el esfuerzo de ahorro en este rubro debe reflejarse en la programación de las entidades.

- Gastos de comercialización y producción: soportes de costos de producción y comercialización y metas de ingresos asociados.
- Adquisición de activos financieros: soporte financiero de liquidez que los soporta y contar con el ingreso respectivo de los rendimientos que genera.
- Disminución de pasivos: exclusivo de los órganos del PGN que administran sus propios fondos de seguridad social para el pago de cesantías, establecimientos públicos que administran ahorros a sus servidores públicos o que captan y restituyan depósitos en prenda
- Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora: soportes de tarifa, tasa, base gravable, pactado o demás criterios previamente evaluados y autorizados.
- Servicio de la Deuda Pública Interna: se incluye los acuerdos marco de retribución señalados en el artículo 16 del Decreto 642 de 2020⁴¹.

7.1.1. Recursos de inversión

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

En consecuencia, la suma de los gastos de inversión más funcionamiento en el 2023 asciende a 315,9 billones de pesos, que representan un crecimiento de 13,9 % frente al

⁴¹ El artículo 16 *Incorporación presupuestal* establece:

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

presupuesto de la vigencia 2022⁴². Para los años 2023, 2024, 2025 y 2026, el presupuesto de inversión, servicio a la deuda y funcionamiento tendrá variaciones de 0,7 %, 4,5 % y 7,9 %, respectivamente, tal como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026

Concepto	Miles de millones de pesos				Variación porcentual			Como porcentaje del PIB			
	2023	2024	2025	2026	2024/ 2023	2025/ 2024	2026/ 2025	2023	2024	2025	2026
Total	315.967	318.240	332.715	359.013	0,7	4,5	7,9	21,8	20,6	20,3	20,6
Nación	295.603	297.059	311.610	337.271	0,5	4,9	8,2	20,4	19,3	19,0	19,3
Propios	20.364	21.181	21.105	21.742	4,0	(0,4)	3,0	1,4	1,4	1,3	1,2
Funcionamiento^(a)	250.865	258.557	270.318	292.502	3,1	4,5	8,2	17,3	16,8	16,5	16,8
Nación	240.876	247.807	259.956	281.825	2,9	4,9	8,4	16,6	16,1	15,8	16,2
Propios	9.989	10.751	10.362	10.677	7,6	(3,6)	3,0	0,7	0,7	0,6	0,6
Servicio de la deuda pública^(b)	2.060	1.920	1.839	1.759	(6,8)	(4,2)	(4,3)	0,1	0,1	0,1	0,1
Nación	2.060	1.920	1.839	1.759	(6,8)	(4,2)	(4,3)	0,1	0,1	0,1	0,1
Propios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversión^(a)	63.042	57.763	60.558	64.752	(8,4)	4,8	6,9	4,3	3,7	3,7	3,7
Nación	52.667	47.333	49.815	53.686	(10,1)	5,2	7,8	3,6	3,1	3,0	3,1
Propios	10.375	10.430	10.743	11.065	0,5	3,0	3,0	0,7	0,7	0,7	0,6

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

Nota (a): Contempla los recursos definidos en la sentencia C-346 de 2021.

Nota (b): Artículo 5 Decreto 960 de 2021.

Los techos sectoriales de gasto para el año 2023 se detallan en la Tabla 7, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la Nación y propios), en el Anexo A.

Tabla 7. Techos de gasto sectorial 2023-2026

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/ 2023	2025/ 2024	2026/ 2025
Agricultura y desarrollo rural	2.081	1.881	1.983	2.230	(9,6)	5,4	12,5

⁴² El escenario del MFMP 2022, aprobado por el CONFIS el 28 de mayo pasado, proyectó para 2023 un gasto primario (funcionamiento + inversión) con FEPEC de 275,4 billones de pesos y de 256,3 billones de pesos sin FEPEC.

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/ 2023	2025/ 2024	2026/ 2025
Ambiente y desarrollo sostenible	1.191	1.124	1.174	1.288	(5,6)	4,5	9,7
Ciencia, tecnología e innovación	301	257	273	322	(14,6)	6,3	17,6
Comercio, industria y turismo	1.207	1.232	1.278	1.355	2,1	3,7	6,0
Congreso de la república	886	848	895	952	(4,2)	5,5	6,4
Cultura	495	461	483	533	(6,9)	4,7	10,5
Defensa y policía	48.678	53.552	56.188	58.910	10,0	4,9	4,8
Deporte y recreación	649	550	585	690	(15,2)	6,4	17,8
Educación ^(a)	53.520	60.489	67.468	75.797	13,0	11,5	12,3
Empleo público	543	549	566	585	1,0	3,1	3,5
Fiscalía	6.011	6.219	6.379	6.565	3,5	2,6	2,9
Hacienda	43.574	27.807	22.916	24.740	(36,2)	(17,6)	8,0
Inclusión social y reconciliación	17.820	15.608	16.491	18.934	(12,4)	5,7	14,8
Información estadística	639	592	621	687	(7,4)	4,9	10,8
Inteligencia	132	118	122	129	(10,8)	3,7	6,0
Interior	2.696	2.265	2.400	2.566	(16,0)	6,0	6,9
Justicia y del derecho	4.403	4.343	4.565	4.850	(1,4)	5,1	6,2
Minas y energía	6.070	6.183	5.670	5.847	1,9	(8,3)	3,1
Organismos de control	3.615	3.800	3.947	4.149	5,1	3,9	5,1
Planeación	2.179	2.283	2.342	2.468	4,7	2,6	5,4
Presidencia de la república	1.615	2.083	1.800	1.952	29,0	(13,6)	8,5
Rama judicial	7.198	6.854	7.221	7.650	(4,8)	5,3	5,9
Registraduría	2.343	988	1.500	2.923	(57,8)	51,8	94,8
Relaciones exteriores	1.510	1.654	1.707	1.771	9,5	3,2	3,7
Salud y protección social	48.953	54.475	58.733	63.506	11,3	7,8	8,1
Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición	694	604	651	723	(13,0)	7,8	11,0
Tecnologías de la información y las comunicaciones	2.231	2.094	2.157	2.222	(6,1)	3,0	3,0
Trabajo	37.904	41.470	43.714	46.198	9,4	5,4	5,7
Transporte	11.561	11.882	12.535	12.438	2,8	5,5	(0,8)

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/ 2023	2025/ 2024	2026/ 2025
Vivienda, ciudad y territorio	5.266	5.975	6.352	6.033	13,5	6,3	(5,0)
Total funcionamiento, deuda^(b) e inversión	315.967	318.240	332.715	359.013	0,7	4,5	7,9

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

Nota (a): Contempla los recursos definidos en la sentencia C-346 de 2021.

Nota (b): Artículo 5 Decreto 960 de 2021.

8. RECOMENDACIONES

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

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2023 a 2026 contenidas en este documento, las cuales son consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2022.
2. Instruir a los diferentes órganos del Presupuesto General de la Nación enfatizando que los nuevos proyectos, las modificaciones de los existentes y las solicitudes de vigencias futuras deben consultar el Marco de Gasto de Mediano Plazo vigente.
3. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el MFMP.
4. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el Gobierno nacional central en el MFMP, ajusten los techos correspondientes.

ANEXOS

Anexo A. Detalle del techo de gasto sectorial 2023-2026

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Agricultura y desarrollo rural	2.080,793	1.881,352	1.982,506	2.230,238	(9,6)	5,4	12,5
Nación	1.999,354	1.798,983	1.897,665	2.142,850	(10,0)	5,5	12,9
Propios	81,439	82,369	84,841	87,387	1,1	3,0	3,0
Ambiente y desarrollo sostenible	1.191,196	1.123,972	1.174,349	1.287,770	(5,6)	4,5	9,7
Nación	939,907	869,724	912,474	1.018,039	(7,5)	4,9	11,6
Propios	251,289	254,248	261,875	269,731	1,2	3,0	3,0
Ciencia, tecnología e innovación	301,265	257,203	273,431	321,590	(14,6)	6,3	17,6
Nación	301,265	257,203	273,431	321,590	(14,6)	6,3	17,6
Comercio, industria y turismo	1.206,870	1.232,448	1.277,865	1.355,120	2,1	3,7	6,0
Nación	728,362	670,153	698,595	758,361	(8,0)	4,2	8,6
Propios	478,508	562,295	579,270	596,758	17,5	3,0	3,0
Congreso de la República	885,524	848,387	894,795	952,105	(4,2)	5,5	6,4
Nación	885,524	848,387	894,795	952,105	(4,2)	5,5	6,4
Cultura	495,110	460,976	482,534	533,312	(6,9)	4,7	10,5

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Nación	480,127	445,766	466,867	517,176	(7,2)	4,7	10,8
Propios	14,984	15,210	15,666	16,136	1,5	3,0	3,0
Defensa y policía	48.678,067	53.551,689	56.187,586	58.909,793	10,0	4,9	4,8
Nación	45.911,157	49.699,396	52.219,726	54.822,897	8,3	5,1	5,0
Propios	2.766,910	3.852,293	3.967,861	4.086,896	39,2	3,0	3,0
Deporte y recreación	648,739	550,339	585,327	689,616	(15,2)	6,4	17,8
Nación	648,739	550,339	585,327	689,616	(15,2)	6,4	17,8
Educación*	53.519,839	60.489,333	67.467,665	75.796,576	13,0	11,5	12,3
Nación	53.480,275	60.448,714	67.425,827	75.753,483	13,0	11,5	12,4
Propios	39,564	40,619	41,838	43,093	2,7	3,0	3,0
Empleo público	542,958	548,539	565,609	585,475	1,0	3,1	3,5
Nación	56,258	54,267	56,509	61,103	(3,5)	4,1	8,1
Propios	486,700	494,272	509,100	524,372	1,6	3,0	3,0
Fiscalía	6.011,022	6.218,554	6.379,000	6.565,371	3,5	2,6	2,9
Nación	5.951,706	6.159,002	6.317,661	6.502,192	3,5	2,6	2,9
Propios	59,316	59,552	61,339	63,179	0,4	3,0	3,0

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Hacienda	43.574,214	27.807,177	22.916,163	24.740,080	(36,2)	(17,6)	8,0
Nación	43.179,390	27.396,858	22.493,273	24.304,232	(36,6)	(17,9)	8,1
Propios	394,824	410,319	422,890	435,848	3,9	3,1	3,1
Inclusión social y reconciliación	17.820,489	15.607,828	16.491,194	18.934,177	(12,4)	5,7	14,8
Nación	14.347,551	12.096,627	12.874,658	15.209,144	(15,7)	6,4	18,1
Propios	3.472,938	3.511,201	3.616,536	3.725,032	1,1	3,0	3,0
Información estadística	639,090	591,769	620,542	687,398	(7,4)	4,9	10,8
Nación	542,217	494,035	519,876	583,712	(8,9)	5,2	12,3
Propios	96,874	97,734	100,666	103,685	0,9	3,0	3,0
Inteligencia	132,059	117,820	122,129	129,472	(10,8)	3,7	6,0
Nación	132,059	117,820	122,129	129,472	(10,8)	3,7	6,0
Interior	2.696,108	2.265,458	2.400,473	2.566,048	(16,0)	6,0	6,9
Nación	2.551,434	2.116,444	2.246,988	2.407,958	(17,0)	6,2	7,2
Propios	144,674	149,014	153,485	158,089	3,0	3,0	3,0
Justicia y del derecho	4.402,924	4.342,743	4.565,246	4.849,827	(1,4)	5,1	6,2
Nación	3.668,491	3.580,319	3.779,786	4.040,633	(2,4)	5,6	6,9

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Propios	734,434	762,423	785,460	809,194	3,8	3,0	3,0
Minas y energía	6.070,010	6.183,129	5.670,395	5.847,265	1,9	(8,3)	3,1
Nación	4.056,435	4.200,798	4.342,186	4.477,893	3,6	3,4	3,1
Propios	2.013,575	1.982,331	1.328,209	1.369,373	(1,6)	(33,0)	3,1
Organismos de control	3.615,097	3.799,799	3.947,269	4.149,202	5,1	3,9	5,1
Nación	3.565,282	3.749,198	3.895,150	4.095,520	5,2	3,9	5,1
Propios	49,815	50,601	52,119	53,682	1,6	3,0	3,0
Planeación	2.179,264	2.282,553	2.341,690	2.467,605	4,7	2,6	5,4
Nación	1.789,782	2.082,737	2.135,880	2.255,621	16,4	2,6	5,6
Propios	389,482	199,816	205,810	211,985	(48,7)	3,0	3,0
Presidencia de la República	1.614,999	2.083,148	1.799,749	1.952,372	29,0	(13,6)	8,5
Nación	1.509,430	1.977,059	1.690,477	1.839,822	31,0	(14,5)	8,8
Propios	105,569	106,089	109,272	112,550	0,5	3,0	3,0
Rama Judicial	7.198,305	6.854,330	7.220,877	7.649,811	(4,8)	5,3	5,9
Nación	7.198,305	6.854,330	7.220,877	7.649,811	(4,8)	5,3	5,9
Registraduría	2.342,808	988,118	1.500,270	2.922,848	(57,8)	51,8	94,8

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Nación	2.171,540	813,056	1.319,956	2.737,124	(62,6)	62,3	107,4
Propios	171,268	175,063	180,314	185,724	2,2	3,0	3,0
Relaciones exteriores	1.510,473	1.653,778	1.706,980	1.770,578	9,5	3,2	3,7
Nación	1.266,115	1.406,009	1.451,778	1.507,720	11,0	3,3	3,9
Propios	244,358	247,769	255,202	262,858	1,4	3,0	3,0
Salud y protección social	48.953,278	54.474,974	58.732,949	63.505,710	11,3	7,8	8,1
Nación	48.219,223	53.745,416	57.981,313	62.731,305	11,5	7,9	8,2
Propios	734,055	729,558	751,636	774,405	(0,6)	3,0	3,0
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación Y no Repetición	694,320	603,725	650,836	722,713	(13,0)	7,8	11,0
Nación	694,320	603,725	650,836	722,713	(13,0)	7,8	11,0
Tecnologías de la información y Las comunicaciones	2.230,529	2.093,992	2.156,872	2.221,652	(6,1)	3,0	3,0
Nación	121,114	116,652	120,212	123,892	(3,7)	3,1	3,1
Propios	2.109,414	1.977,340	2.036,660	2.097,760	(6,3)	3,0	3,0
Trabajo	37.904,130	41.470,230	43.713,949	46.198,432	9,4	5,4	5,7
Nación	36.085,610	39.639,223	41.826,423	44.252,455	9,8	5,5	5,8
Propios	1.818,519	1.831,007	1.887,527	1.945,976	0,7	3,1	3,1

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2023	2024	2025	2026	2024/2023	2025/2024	2026/2025
Transporte	11.560,798	11.881,875	12.535,052	12.437,961	2,8	5,5	(0,8)
Nación	7.855,796	8.292,039	8.837,521	8.629,504	5,6	6,6	(2,4)
Propios	3.705,002	3.589,836	3.697,531	3.808,457	(3,1)	3,0	3,0
Vivienda, ciudad y Territorio	5.266,448	5.975,121	6.352,086	6.032,823	13,5	6,3	(5,0)
Nación	5.266,448	5.975,121	6.352,086	6.032,823	13,5	6,3	(5,0)
Total funcionamiento, servicio a la deuda** e inversión	315.967	318.240	332.715	359.013	0,7	4,5	7,9

* Contempla los recursos definidos en la sentencia C-346 de 2021

**Artículo 5 Decreto 960 de 2021

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