



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



Presupuesto General de la Nación 2022

Mensaje Presidencial

29 DE JULIO

Tabla de Contenido

Mensaje Presidencial.....	3
Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2022	3
1. Recuperación Económica y Social con sostenibilidad fiscal.....	3
2. Contexto del proyecto de PGN 2022	12
3. Programación del presupuesto y retos de la política fiscal en Colombia.....	15
4. Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad.....	20
5. Líneas de Acción de la programación presupuestal 2022	23
6. Construir consensos para crecer	25
7. Regla Fiscal y Sostenibilidad fiscal.....	33
8. Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2022.....	37
a. Contexto macroeconómico	38
b. Estrategias macro y fiscal de mediano plazo.....	45
c. Mercado laboral, pobreza y COVID - 19	49
9. Criterios generales para la programación del PGN 2022	52
10. Resumen del Presupuesto General de la Nación 2022	59

Mensaje Presidencial

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2022

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal 2022¹. Esta es una de las iniciativas más importantes que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos, pues, es a través del presupuesto que se materializa la mayoría de las acciones de política pública. Este proyecto cumple con la normatividad vigente y es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2021).

Esta propuesta se ha formulado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), y demás normas presupuestales vigentes, como las Leyes 819 de 2003 (Ley de responsabilidad y transparencia fiscal); 1473 de 2011 (que establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central), y 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*). Es un presupuesto especial, formulado en el segundo año de una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes en nuestra historia como país. Y, es también el último presupuesto que esta administración ejecutará directamente para dar cumplimiento a la propuesta que hicimos a los colombianos de construir entre todos un país en paz con legalidad.

1. Recuperación Económica y Social con sostenibilidad fiscal

Colombia atraviesa el segundo año de la aparición y propagación del COVID-19, declarada pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020. La expansión viral, con sus diversos picos y variantes, ha tenido efectos adversos en materia sanitaria, económica y ecológica que ha afectado el tejido social y el aparato productivo de

¹ Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022".

casi todos los países del mundo, y ha llevado a la mayoría de las economías a una situación de recesión, de la cual apenas se empieza a salir.

La propagación global de la enfermedad ha estado acompañada de incrementos en los niveles de pobreza y desempleo y de crecientes desigualdades en el ingreso a nivel mundial. En un escenario marcado por la incertidumbre, se estima que solo en América Latina durante 2020 cerca de 20 millones de personas cayeron en una situación de pobreza². Hasta junio de 2021, aproximadamente 36 millones de personas fueron infectadas y cerca de 1,3 millones murió por efecto de la pandemia³. A nivel global se calcula que a finales de julio habrá casi 200 millones de contagios y más de 4 millones de fallecimientos⁴, cifras que probablemente están subvaloradas, según la misma OMS.

Colombia no ha sido ajena a esta situación (al terminar el mes de julio se estima que contaremos con casi 5 millones de contagios y cerca de 125 mil fallecidos), agravada por el efecto adicional que sobre la economía y las finanzas públicas ha traído el desasosiego social traducido en grandes movilizaciones y afectaciones a la propiedad privada y a la infraestructura pública, que es de todos los colombianos. La crisis económica, social y sanitaria provocada por la pandemia nos llevó en 2020 a una recesión sin antecedentes (en 2020 se redujo el PIB en un 6,8%), provocando pérdida de millones de empleos, quiebra de miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas, aumentando la pobreza monetaria a millones de colombianos y un aumento sin antecedentes en el nivel de la deuda pública.

Hemos intervenido activamente en aras de mitigar los efectos de la pandemia desde que esta fue declarada como tal por la OMS. Esta administración, en coordinación con el Banco de la República, ha hecho uso de todas las herramientas de política a su disposición, a la

² Cepal, Informe Especial No 11 Covid-19 Respuesta, Santiago de Chile, julio 8 de 2021, p.20. Disponible en <https://www.cepal.org>

³ Congressional Research Service, Latin American and the Caribbean: Impact of Covid-19, update June 24 2021. disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11581.pdf>

⁴ Trading Economics, World Coronavirus COVID-19 Deaths, Consultado el 14 de julio de 2021 en <https://tradingeconomics.com/world/coronavirus-deaths>

vez que ha desarrollado otras nuevas. El Ministerio de Salud y Protección Social, por su parte, declaró el Estado de Emergencia Sanitaria, que ha mantenido en vigor desde entonces. La expansión del Covid-19 y la caída en los precios internacionales del petróleo llevaron al gobierno a buscar formas de financiación diferentes a los habituales esquemas de recaudo de ingresos corrientes y recursos de capital con los que se atendía la operación del Estado, el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y la atención de otras obligaciones de la Nación.

Cuando se hizo evidente que las medidas adoptadas eran insuficientes para enfrentar la crisis social y económica provocada por la enfermedad invocamos, en dos ocasiones, el artículo 215 constitucional para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020), que nos permitió conjurar con decisión la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Con base en esta declaratoria adoptamos medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social para hacer frente a la crisis; poner en marcha programas gubernamentales en materia de vacunación, salud pública, apoyo a la población vulnerable, preservación del tejido empresarial y del empleo, y reactivación económica. La persistencia del contagio hizo necesario adoptar políticas fiscales y monetarias expansivas con acciones coordinadas del Gobierno nacional, los gobiernos territoriales y el Banco de la República.

El uso de los instrumentos de política monetaria y financiera ha sido importante para combatir el choque generado por la pandemia. Pero, la gravedad de la crisis convirtió a la política fiscal en el eje central de la lucha contra el Covid-19 y sus efectos más indeseables. Por esto, hemos gestionado una política fiscal excepcionalmente activa para responder a los retos de la pandemia en términos de salud pública, atender debidamente nuestra población más vulnerable y minimizar el impacto de las restricciones propias de la enfermedad sobre la producción y el empleo⁵.

⁵ Países de todo el mundo adoptaron presupuestos de emergencia para hacer frente a las repercusiones de la pandemia por COVID - 19. Colombia no fue la excepción. Un informe de la programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de emergencia por Covid - 19 se presenta en un anexo a este Mensaje. El detalle de las normas que sustentan la gestión presupuestal de la emergencia sanitaria se encuentra publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el siguiente enlace:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogrlnacion/presemerCOVID19

El detalle de la ejecución de los recursos del presupuesto de emergencia se encuentra publicada en el siguiente enlace: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/MedidasCOVID19/pages_medidas-covid19

En respuesta a las restricciones derivadas de la pandemia, con el concepto favorable y unánime del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF)⁶ y la aprobación previa del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), suspendimos transitoriamente el cumplimiento de la regla fiscal, con el fin de tener mayor flexibilidad para responder apropiadamente a la magnitud del choque macroeconómico experimentado por la economía nacional. Esta suspensión se adoptó para las vigencias de 2020 y 2021⁷, con base en las autorizaciones previstas en los artículos 11 y 14 d) de la Ley 1473 de 2011. Decisión que se tomó en línea con las recomendaciones de diversas entidades multilaterales y la experiencia de más de 20 países.

Esta decisión nos permitió elevar el gasto público en los tres niveles de gobierno y compensar con mayor endeudamiento la caída del recaudo tributario causada por el declive de la actividad económica. El soporte dado a la economía a través del aumento en el gasto público evitó una contracción más profunda. El consumo final del gobierno general creció 3,7% en términos reales frente a 2019; lo cual mitigó una caída de 5,8% registrada en el consumo final de los hogares⁸. En 2021 el gasto público seguirá apoyando la economía nacional. El MFMP proyecta un crecimiento anual del consumo público de 5,0%; que sumado al repunte del consumo privado (6,2%) aportaría cerca del 87% del crecimiento total del PIB en 2021.

Una expansión del gasto público financiada con deuda no puede sostenerse de forma indefinida. Al suspender la operación de la regla fiscal, nos comprometimos a retomar la senda de déficit de mediano plazo a partir de 2022. Este compromiso con la sostenibilidad fiscal se mantiene y a partir de 2022 se inicia una reducción gradual y ordenada del déficit

Puede consultarse también El Libro Blanco del FOME, en la página web del Ministerio de Hacienda.

⁶ Ley 1473 de 2011. ARTÍCULO 14. COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL. El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas: (...)

d) La suspensión de la regla fiscal de que trata el artículo 11 de la presente ley. (...)

⁷ Ley 1473 de 2011. Artículo 11. EXCEPCIONES. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

⁸ El consumo público del gobierno general es calculado por el DANE con base en metodologías internacionales de cuentas nacionales y además el GNC cubre las administraciones departamentales y municipales. Ver, DANE, Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020, Bogotá, febrero 15 de 2021, consultado en www.dane.gov.co.

fiscal, que marca el inicio de una senda de balance primario compatible con la disminución de la deuda pública respecto al PIB en el mediano plazo.

El proyecto de Ley de PGN armoniza la necesidad de estabilizar las finanzas públicas con la prioridad nacional de robustecer la inversión social, reactivar la economía y generar empleo. La estrategia fiscal con la cual está programado se enfoca en la protección de los grupos más vulnerables de la población y en la reactivación económica sobre bases financieras sólidas. En cumplimiento de este objetivo, el MFMP estableció una meta de déficit fiscal para el GNC de 7,0%. De este modo, para 2022 se proyecta reducir en 1,7% del PIB el déficit fiscal del GNC frente a la meta de 8,6% del PIB proyectada para el cierre de 2021.

En línea con la disminución del déficit fiscal, el PGN 2022 marca el inicio de un proceso gradual de mejora del balance primario del GNC: pasará de -5,3% del PIB en 2021 a -3,6% del PIB en 2022, para transitar hacia un superávit de 0,6% del PIB en 2032. El cumplimiento de estas metas de balance primario permitirá estabilizar la deuda pública en el mediano plazo: como porcentaje del PIB la deuda bruta del GNC pasará de 68,7% en 2022 a 63,5% en 2032. Estas metas son realistas, fijadas para equilibrar la recuperación social y económica del país con la preservación de la sostenibilidad fiscal.

Mantener una trayectoria creciente de déficit fiscal y deuda pública pone en riesgo la estabilidad macroeconómica del país en el mediano plazo. Para garantizar la sostenibilidad fiscal es necesario controlar el crecimiento de la deuda pública, reducir el déficit fiscal y generar de manera recurrente, por parte del GNC, superávits primarios compatibles con un ancla fiscal robusta, apoyada en el fortalecimiento de los ingresos permanentes.

El primer paso para estabilizar las finanzas públicas a partir de 2022 es la aprobación en esta legislatura del proyecto de ley que hemos denominado **Ley de Inversión Social**. Este proyecto combina instrumentos fiscales diseñados para reducir las brechas sociales de pobreza e inequidad e impulsar la recuperación económica de forma responsable. Se

fundamenta en esfuerzos de recaudo tributario, racionalización del gasto público, y fortalecimiento del marco institucional de responsabilidad fiscal (regla fiscal).

Las fuentes de financiación de esta iniciativa son la austeridad en el gasto público, la lucha contra la evasión y las elusiones fiscales, así como la obtención de nuevos ingresos tributarios provenientes de recaudos adicionales derivados principalmente de un mayor aporte solidario por parte de las empresas. El proyecto marca una de transición de los traumatismos de la pandemia hacia la consolidación de una recuperación social y económica sostenible.

El proyecto aporta las fuentes de financiación necesarias para atender las demandas ciudadanas de forma eficiente y oportuna en materia social y económica. No se elevará la carga tributaria de las familias. Tampoco se ampliará la base de contribuyentes del impuesto de renta. Se aumentará la carga tributaria de las personas jurídicas para financiar nuevo gasto público sin debilitar el ingreso disponible de los hogares, y para lograr el ajuste fiscal necesario para estabilizar y posteriormente reducir el endeudamiento. De este modo se protege la recuperación económica, tal como lo prevé la estrategia macroeconómica consagrada en el MFMP. Y, como lo prometimos, no afectaremos a la clase media ni a los pensionados.

Los nuevos recursos permitirán poner en marcha una expansión de la inversión social fiscalmente responsable, con énfasis en los siguientes programas: a) extender el programa de Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022 aumentando su cobertura de 3,1 a 4,1 millones de hogares a partir de abril 2022, junto con la implementación de un rediseño del programa en julio 2022 para mejorar su focalización, con un costo de \$3,3 billones en 2021 y \$7,2 billones en 2022; b) otorgar a jóvenes entre 18 y 28 años un subsidio equivalente a 25% de un salario mínimo, hasta agosto de 2023, para cubrir el pago de sus aportes a la seguridad social, el cual se complementará con un subsidio de 10% de un salario mínimo para incentivar el empleo en los demás grupos poblacionales cuyos ingresos no superen 3 salarios mínimos, con un costo total de \$1,3 billones (\$158 mil millones-mm en 2021 y \$897 mm en 2022 y \$253 mm en 2023); c) destinar \$700 mm al año, de forma permanente, al

programa de 'Matrícula Cero' en educación superior, con el fin de beneficiar a 695 mil estudiantes de pregrado que viven en condiciones de vulnerabilidad; d) extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta diciembre de este año, con un costo estimado en \$1,1 billones⁹.

En aras de la recuperación productiva, otro pilar del proyecto de Ley de Inversión Social es impulsar la reactivación económica a través de los siguientes programas: a) financiar hasta 50% del déficit operacional de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de las principales ciudades del país; por un costo de \$1,0 billón; b) implementar tres días sin IVA al año; c) flexibilizar los límites legales para que los gobiernos territoriales expandan la inversión pública en sus jurisdicciones con recursos de crédito, mediante la extensión de algunas medidas contempladas para tal fin en el Decreto 678 de 2020; y d) extender para 2022 las exenciones de IVA para los servicios de hotelería y turismo, y para la sobretasa de energía para los establecimientos de hospedaje, establecidos en la Ley 2068 de 2020.

En los próximos años el país afrontará el reto de asegurar que la financiación de su gasto estatal se cubra sin generar una trayectoria explosiva de la deuda pública. La volatilidad de los mercados financieros emergentes hace prioritario el compromiso del Gobierno nacional de reforzar la protección social y acelerar la recuperación económica en el marco de una trayectoria creíble de sostenibilidad de mediano plazo de nuestras finanzas públicas, como pieza fundamental de la estabilidad macroeconómica del país.

En línea con este compromiso, el proyecto de ley de Inversión Social está acompañado de un cambio institucional dirigido principalmente a fortalecer la Regla Fiscal en los siguientes aspectos: fijar un ancla o límite máximo que acote el crecimiento de la deuda pública, y de un ancla que la lleve a niveles prudenciales; institucionalizar ajustes automáticos del balance primario y de las metas fiscales para evitar que se supere el límite de la deuda ante los choques que experimente esa variable que la lleven a aumentar, y fortalecer la independencia institucional y la capacidad técnica del Comité de la Regla Fiscal.

⁹ En el proyecto de Ley de Inversión Social se prevén las operaciones presupuestales necesarias para completar la financiación en el PGN de 2021 de los programas de Ingreso Solidario y PAEF hasta diciembre de 2021. Véase más adelante, sección 6.

En un contexto de oportunidades y retos, el PGN 2022 se caracteriza por estar ajustado a las posibilidades reales de financiación del país y marcar el inicio de una trayectoria de sostenibilidad social y fiscal. En las actuales circunstancias que vive el país, es imperativo construir consensos nacionales que nos permitan armonizar las obligaciones nacionales de gasto emanadas de la Constitución Política y sus leyes reglamentarias, con la expansión de la inversión requerida para superar las secuelas sociales y económicas que ha dejado la pandemia.

No tenemos duda de que, para sacar de la pobreza a los millones de colombianos que han caído en ella, es inaplazable atender cuanto antes el estado de las finanzas públicas y garantizar la sostenibilidad fiscal del país, con base en un amplio consenso nacional. Por esta razón, el pasado 20 de julio, presentamos el proyecto de inversión social que busca garantizar los recursos para atender las necesidades básicas que la pandemia a dejado insatisfechas en un amplio sector de nuestra población y sentar las bases para volver a reducir la pobreza en todas sus manifestaciones y estimular la reactivación económica, a la vez que se generan los ingresos necesarios para estabilizar y posteriormente comenzar a reducir la deuda pública. En línea con estos objetivos, este proyecto de Ley también propone modificaciones en nuestro marco institucional de responsabilidad fiscal que fortalezcan su credibilidad y capacidad para afectar positivamente el crecimiento y la generación de empleo y fortalecer la confianza inversionista.

En este escenario, los desafíos en el futuro cercano son: afianzar la eficiencia y calidad del gasto, en un contexto de austeridad de partidas no indispensables, y avanzar en la implementación de políticas que permitan generar círculos virtuosos de activación económica, aumento del recaudo tributario y reducción de la deuda pública. No hacerlo pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país; tal como ha sido destacado por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), los organismos multilaterales y las calificadoras internacionales de riesgo crediticio.

La situación creada por la propagación del virus ha modificado por completo el panorama económico y fiscal esperado para los próximos años. El contenido y distribución del

presupuesto, la planeación financiera y presupuestal que se presenta en el MFMP 2021 y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2022-2025), que sirven de base para la programación de este proyecto de presupuesto han sido formulados, como se hizo para el presupuesto vigente, en medio de una situación de imprevisibilidad e incertidumbre, a pesar de los avances logrados en la vacunación y en el tratamiento médico de la enfermedad. La frecuencia con que se han revisado en el último año las proyecciones económicas evidencia la dimensión de la incertidumbre existente a nivel global, que desafía los modelos empleados por los expertos para capturar adecuadamente los efectos de la pandemia sobre el comportamiento económico.

Las medidas adoptadas han contribuido a mitigar los choques sobre la economía y han permitido la reactivación de las actividades. La mayoría de los países han comenzado a mostrar cifras positivas en materia de crecimiento y generación de empleo. Las proyecciones, tanto a nivel mundial como para Colombia, han dejado de marcar en rojo y se revisan al alza por parte de la mayoría de las entidades y organismos responsables.

Mientras que a inicios de enero el Fondo Monetario Internacional (FMI) esperaba para la economía mundial un crecimiento de 5,5% para 2021 y del 4,2% para 2022, en su informe de abril este organismo calculaba un 6% y un 4,4%, para cada año, respectivamente, las cuales superan las cifras del informe WEO de octubre de 2020. Para el caso de la economía colombiana, el pronóstico del FMI también cambió: en enero proyectó un crecimiento de 4,6% para 2021 y 3,7% para 2022, y en abril, fue de 5,2% y 3,6% para cada uno de estos años¹⁰. En ambos casos las estimaciones están entre las tasas más altas de la región.

Por otra parte, en el escenario base del MFMP 2021 se supone una recuperación importante de nuestra economía a partir de este mismo año impulsada por la demanda interna con un crecimiento del consumo de 6,2% y de la inversión total de 18,8%. Esta proyección refleja la consolidación de la recuperación que se inició en la segunda parte de 2020, gracias a las medidas de desconfinamiento en la mayoría de las ciudades y al avance de los procesos de vacunación, pero no está exenta de riesgos. En mayo de 2021 la producción de

¹⁰ Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

manufacturas y las ventas del comercio minorista disminuyeron 22,1% y 5,3% respectivamente frente a abril de 2021; debido al prologando tercer pico de la pandemia, así como a las manifestaciones, bloqueos y afectaciones de orden público en todo el territorio nacional que han terminado por afectar a todo el aparato productivo.

En este contexto es importante la dinámica que, a corto y mediano plazo, le pueda imprimir la inversión pública a la reactivación económica. De allí la pertinencia del Plan para la Reactivación de la Economía, **Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia**, aprobado por el CONPES (Documento CONPES 4023). Como se ha explicado, este plan tendrá un gran componente de inversión en infraestructura de transporte, construcción de vivienda, telecomunicaciones, agua potable y saneamiento básico, entre otros sectores, en los que la generación de empleo será su principal objetivo.

A pesar del grado de incertidumbre que existe, creemos haber superado el tercer pico de la pandemia, que estuvo agravado por el efecto que pudo haber tenido sobre el número de contagios y decesos la movilización social, ocurrida especialmente durante los meses de mayo y junio; estimamos que el choque del COVID - 19 se mitigará en los próximos meses, a medida que se avance en la campaña de vacunación y en el tratamiento de la enfermedad; lo que no significa que se deban abandonar las medidas de bio-protección ni dejar de lado la disciplina social, más necesaria que nunca.

Somos conscientes de que la pandemia no ha sido derrotada: los casos de contagios y fallecimientos seguirán registrándose y seguirán existiendo retos en materia de desigualdad e incidencia de la pobreza. En estas circunstancias, este proyecto de ley de presupuesto mantendrá su enfoque en la mitigación y reversión de los efectos económicos, sociales y humanitarios originados por la pandemia, especialmente sobre los sectores más vulnerables de la población. Lo lograremos con la participación solidaria y el trabajo mancomunado de todos los colombianos.

2. Contexto del proyecto de PGN 2022

El estado de incertidumbre fiscal producido por la pandemia modificó la gestión de los recursos públicos, que han tenido que reorientarse a cubrir gastos no previstos inicialmente y cuyo costo tendremos que asumir hasta que se obtengan los efectos esperados de la vacunación y de las demás medidas adoptadas para contener el avance del contagio viral, cuya duración a nivel global, por múltiples razones, ha sido mayor de lo previsto.

Se ha buscado que los programas de gasto que se incluyen en este proyecto se formulen como parte del marco general de las actividades dirigidas a mitigar y erradicar el COVID - 19 y a restablecer el tejido social que la pandemia ha destruido. En este sentido son acciones que se reforzarán entre sí para no perder el esfuerzo que durante más de 20 años hemos hecho los colombianos para asegurar el crecimiento económico del país y reducir la pobreza y la desigualdad.

De acá la importancia del proyecto de Ley de Inversión Social. Por esto mismo, lo hemos presentado con mensaje de urgencia a fin de que las comisiones económicas y las plenarias de Cámara de Representantes y Senado de la República puedan sesionar y decidir de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 constitucional y en la Ley 5 de 1992 (Artículos 169 y 191).

Como parte de la misma estrategia de fortalecimiento de las finanzas públicas del país, el proyecto de ley de PGN 2022, que ahora presentamos a su ilustrada consideración, es un proyecto que no solo es consistente con las metas fiscales previstas en el MFMP 2021, sino que, además, incorpora los efectos presupuestales que se esperan de la aprobación de la Ley de Inversión Social. Por este motivo, en el caso de que esta no fuera aprobada por el Legislativo, el Gobierno nacional, en el curso de alguna de las etapas de análisis y debate del presupuesto general de la Nación para 2022, propondrá los ajustes correspondientes.

En el contexto descrito, el proyecto de ley de presupuesto que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República asciende a \$350,4 billones.

El proyecto de PGN incorpora los recursos para garantizar la operación de los órganos que lo integran, las transferencias territoriales y la atención de las obligaciones a cargo de la

Nación, y ha sido formulado bajo estrictos criterios de austeridad, en consonancia con la disponibilidad de recursos y la situación de emergencia sanitaria por la que atraviesa el país. Es un proyecto consistente con los niveles de deuda pública estipulados en el MFMP 2021, que cumple con el Principio de Coherencia establecido por la Ley 1473 de 2011¹¹.

Contempla las apropiaciones definidas en el Plan Operativo Anual de Inversiones Públicas (POAI) aprobado por el CONPES, entre ellas las que hacen parte del Plan para la Reactivación de la Economía y las autorizadas mediante el mecanismo de vigencias futuras; asegura la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable; acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes; honra los compromisos de la Nación con sus servidores, las Instituciones de Educación Superior Públicas y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones.

Así mismo, se asignan los recursos para atender los acuerdos internacionales suscritos por la Nación, en especial el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (COP21)¹² y el de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que define la Agenda de Desarrollo Global hasta el año 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad¹³. También contempla los recursos para atender el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Este proyecto de presupuesto incluye las apropiaciones para cumplir los compromisos protocolizados con los grupos étnicos en la consulta del PND, como los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con el Pueblo Rrom y con otros sectores sociales con los que se han suscrito compromisos. Y, más recientemente, los acordados en las mesas de diálogo regional, en lo que concierne exclusivamente a compromisos de la Nación. Los recursos se dirigirán a la ejecución de

¹¹ Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 4o. 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 Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

¹² Aprobado por la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

¹³ Esta Agenda fue aprobada por todos los países miembros de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015.

acciones diferenciadas que generen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar positivamente en la inclusión social, cultural y económica de manera progresiva y sostenible en coordinación con las entidades territoriales.

En ejercicio del principio de transparencia, adicional a las ya habituales clasificaciones del presupuesto, se presentan los trazadores de gasto denominados Anexo Gasto construcción de paz PGN y Anexo Gasto presupuestal para la equidad de la mujer, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 220 y 221 del PND. Esta información permitirá identificar con claridad el monto y la destinación de los recursos de la Nación que se asignan para promover la equidad de género y la construcción de la paz entre los colombianos.

Con este fin, se ha priorizado y focalizado la asignación de los recursos disponibles de manera que este sea un presupuesto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente, y atienda el mandato constitucional de incrementar el gasto público social para satisfacer las necesidades básicas de nuestros compatriotas más vulnerables, así como las de la población venezolana que ha migrado a nuestro país, en el marco del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos que expedimos recientemente (Decreto 216 del 1 de marzo de 2021).

3. Programación del presupuesto y retos de la política fiscal en Colombia

Es satisfactorio constatar que a pesar de los sacrificios y dificultades por las que atravesamos como país, hemos afrontado con relativo éxito la crisis sanitaria, económica y social que llegó con el Coronavirus y que tantas vidas de compatriotas ha costado. La propagación de la pandemia nos ha dejado muchas enseñanzas sobre cómo enfrentar eventos como estos. Las herramientas de política utilizadas han sido útiles para mitigar efectos negativos de la pandemia, sin embargo, su aplicación ha puesto en evidencia su fragilidad e insuficiencia, así como la urgencia de fortalecerlas para salvaguardar la estabilidad fiscal del país.

Para alcanzar este objetivo tendremos que esforzarnos por mejorar simultáneamente nuestra estructura tributaria y priorizar el gasto público social, en el marco de un sólido crecimiento económico, lo que denominamos una Triada de Soluciones¹⁴. La estrategia de política fiscal del Gobierno tiene como su principal objetivo la implementación de esta Triada de Soluciones. Esta estrategia contempla mantener el estímulo fiscal que requiere la superación de la emergencia en el corto plazo, adoptar una postura fiscal consistente con la reducción del endeudamiento en el mediano plazo, una transición gradual entre estas dos etapas, y el establecimiento de un ancla de política fiscal que a futuro guíe el endeudamiento a niveles prudenciales.

No hacerlo pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país; como lo han destacado, en diferentes momentos, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), la Comisión del Gasto y la Inversión Pública y la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, entre otros, cuyas recomendaciones son un referente importante para avanzar en la modernización y fortalecimiento de nuestras instituciones fiscales.

Para 2022 formulamos un presupuesto en consonancia con la situación fiscal del país, con realismo, transparencia y responsabilidad. La programación presupuestal mantiene vigente la estrategia de máxima austeridad en gasto no indispensable y focalización de recursos hacia donde su uso sea más eficiente. Es fundamental orientar el gasto público para que privilegie la atención de las necesidades vitales más urgentes de la población.

A pesar del enorme esfuerzo realizado en diferentes zonas del mundo para crear y desarrollar en el menor tiempo posible vacunas eficaces que contrarresten el contagio, y a pesar del éxito alcanzado, la pandemia se ha mantenido durante más tiempo de lo esperado. Esto nos ha obligado a redoblar esfuerzos para erradicarla y a asignar recursos para atender los crecientes costos en materia sanitaria.

¹⁴ Consultar MFMP 2021, Página 26 ss: La Triada de Soluciones y la estrategia fiscal para enfrentarla. La coyuntura que atravesamos en la actualidad ha generado la necesidad de proveer, simultáneamente, soluciones en tres frentes: social, económico y fiscal. La interacción de estos antídotos la hemos bautizado la Triada de Soluciones, en el sentido de que el remedio para cada frente depende de mejoras en los otros dos.

La vacunación, planteada como una campaña a nivel global, no ha sido suficiente para crear niveles de protección que permitan pensar que se llegó al punto de inmunidad de rebaño. La desigualdad en materia de acceso a las vacunas, acaparadas por unos pocos países como bien lo han denunciado la OMS y las Naciones Unidas¹⁵, la desconfianza a las vacunas de un porcentaje importante de la población y la indisciplina social explican buena parte de la lentitud en los resultados. Mientras tanto, el avance del contagio incrementa el costo social y económico sobre la población más desprotegida y aumenta los riesgos por la aparición de nuevas variantes cada vez más resistentes y letales.

Para hacer frente a esta situación es preciso mantener los esfuerzos de política económica que apoyen la recuperación económica y la generación de empleo y atiendan las necesidades cada vez más apremiantes de la población y de las pequeñas empresas. Las acciones en esta dirección serán esenciales para contrarrestar el creciente estado de desigualdad social generado por la pandemia, como la han empezado a registrar las cifras del DANE. El gobierno requerirá en un corto plazo ampliar su margen de maniobra fiscal con el fin de sostener el costo de las políticas públicas contra cíclicas que impulsamos y las orientadas a satisfacer los requerimientos de la población en materia de gasto social. De acá la importancia de aprobar con celeridad el proyecto de Ley de Inversión Social.

La elaboración del presupuesto para 2022 tiene como punto de referencia el escenario macroeconómico que se describe más adelante. Este se caracteriza, en lo externo, por un contexto global que, en el corto plazo, comienza a entrar en una fase de expansión económica en la mayoría de los países, matizada por un ambiente donde todavía predominan riesgos a la baja y mucha incertidumbre, especialmente por la continuidad del contagio viral. En lo interno, el escenario contiene un proceso de repunte económico que requiere ser consolidado para retomar el proceso de crecimiento sostenible que mostró la economía hasta comienzos de 2020 y que se perdió por el choque de la pandemia.

Para analizar la situación por la que atravesamos celebramos varias reuniones con los miembros del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), en búsqueda de las mejores

¹⁵ Consultar: United Nations, Economic and Social Council, Unequal Vaccine Distribution, April 2021, consultados en <https://www.un.org/press/en/2021/ecosoc7039.doc.htm>

alternativas para salvaguardar la estabilidad fiscal del país. Su apoyo fue importante cuando decidimos suspender la Regla Fiscal en 2020 y 2021 con la aprobación previa del CONFIS. Esta decisión nos ha permitido desarrollar una política fiscal activa para hacer frente a las difíciles consecuencias económicas, sanitarias y sociales de la expansión del Covid – 19. La decisión adoptada nos permitió movilizar cuantiosos recursos para apoyar el crecimiento y la generación de empleo y para paliar las dificultades en las que se encuentran la mayoría de los colombianos.

Somos conscientes de que esta estrategia no podrá mantenerse indefinidamente, por los efectos que pueda tener sobre el nivel y el costo de la deuda pública y sobre la decisión de algunas calificadoras internacionales, como ocurrió recientemente con *Standard & Poor's* y *Fitch Ratings*. Por tal razón, como parte del compromiso que adquirimos en el marco de la suspensión de la Regla Fiscal, el pasado 11 de marzo de 2021 se reunió el Comité Consultivo de la Regla Fiscal con el fin de analizar las cifras que le presentó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, relacionadas con el cierre fiscal de 2020 y las del Plan Financiero para 2021.

La información muestra que la respuesta gubernamental para atender la crisis creada por la pandemia llevó el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central a niveles históricamente sin precedentes. En efecto, en 2020 este llegó a 7,8% del PIB y se proyecta que alcance el 8,6% del PIB en 2021, proyección que se mantuvo en la versión más reciente del Marco Fiscal de Mediano Plazo. De acuerdo con la explicación del ministerio, la dinámica del déficit programado se debe al aplazamiento de algunos gastos de la emergencia de 2020 que ahora se ejecutarían en 2021, a la prolongación e intensificación de la pandemia más allá de lo pensado y a la decisión de implementar un programa para estimular la reactivación económica y la generación de empleo.

El Comité consideró razonable la explicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en línea con la estrategia que han adoptado numerosos países a nivel mundial. No obstante, es claro que la capacidad de endeudamiento adicional de la Nación se ha reducido sustancialmente por los requerimientos exigidos en la lucha contra la pandemia. Por esta razón, el CCRF advirtió sobre la importancia de salvaguardar la sostenibilidad de las

finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, lo que hace imprescindible iniciar un proceso gradual y ordenado de estabilización fiscal a partir de 2022. Esto significa que demandas adicionales de gasto tendrán que venir acompañadas de nuevos ingresos tributarios que las sustenten.

Esta posición se reafirmó el pasado 3 de junio en reunión celebrada nuevamente con el CCRF para analizar el escenario fiscal preliminar de las próximas vigencias de cara a la presentación del MFMP 2021 y para atender a la exposición del ministro sobre los principales elementos de consenso que ha liderado en consulta con diversos actores sociales, empresariales y políticos, en el marco de la construcción del proyecto de Ley de Inversión Social, como se resume más adelante. El Comité llamó la atención sobre la delicada situación de las finanzas públicas y la imperiosa necesidad de modificar la estructura tributaria del país que genere a la Nación, a partir de 2022 y 2023, mayores ingresos permanentes adicionales de alrededor de 1% del PIB dada la débil situación económica y social actual en el marco del complejo balance que se debe sortear en esta coyuntura para mantener simultáneamente los apoyos a la población más afectada por la pandemia (sostenibilidad social), impulsar la reactivación económica (sostenibilidad económica) y proteger la sostenibilidad fiscal.

El Comité considera que este esfuerzo debería complementarse con medidas adicionales en el mediano plazo, de lo contrario la deuda pública se ubicaría en niveles que no serían compatibles con un entorno macroeconómico y de tasas de interés favorables al consumo de los hogares, y la recuperación del empleo y la actividad productiva. Además, el CCRF consideró que el proyecto de ley debe incorporar un ancla de deuda pública en el marco de la regla fiscal, que consolide la confianza de la sociedad en este instrumento.

Así mismo, reiteró que es indispensable contar con el compromiso de todos los actores de la sociedad para asegurar la coherencia entre las demandas al Estado y la suficiencia de recursos que los distintos grupos de la sociedad deben aportar. Esta coherencia no existe en la actualidad y las nuevas demandas surgidas de la pandemia han ahondado la brecha. Lograr esta coherencia, requerirá un mayor esfuerzo futuro de todos, incluidos grupos de la sociedad que históricamente han aportado por debajo de sus posibilidades.

En el proceso de construcción del proyecto de Ley de Inversión Social acogimos positivamente las recomendaciones del Comité. Como lo expresamos antes, el desarrollo de esta estrategia, en conjunto, exige consistencia con la recuperación económica, aumento en la eficiencia del gasto público, mediante una mejor focalización de los subsidios, ejecución de un decidido plan de austeridad en gastos no indispensables y extensión y fortalecimiento de la red de protección social, al tiempo que se garantiza la movilización de recursos tributarios adicionales.

Coincidimos con el Comité en que alcanzar los objetivos propuestos necesita del compromiso de todos los actores de la sociedad que asegure la coherencia entre las demandas al Estado y la suficiencia de recursos que la sociedad esté dispuesta a aportar. La sostenibilidad fiscal requiere que el efecto conjunto de las medidas que se propongan genere un superávit primario del Gobierno Nacional Central, cercano al menos a 0,8 puntos porcentuales (pp) del PIB, entre 2026 y 2032.

4. Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad

En la misma línea de lo expuesto antes, la comunidad internacional coincide en que, a pesar de las dificultades que el país tuvo que afrontar durante 2020, Colombia ha hecho un buen uso de los instrumentos de política fiscal de que dispone para gestionar la crisis. Así lo han reconocido diversos organismos multilaterales y agencias internacionales.

A mediados de febrero, casi un año después de declarada la pandemia por la OMS, el FMI hizo un elogio de la economía colombiana. En el informe del Grupo Técnico del FMI, acogido por el Directorio Ejecutivo, realizado en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo¹⁶, se felicitó al país y a sus autoridades económicas por la forma como ha manejado una situación internacional compleja y adversa, mediante la adopción de un sólido paquete de política económica y la ejecución adecuada de políticas, que han

¹⁶ <https://www.banrep.gov.co/es/el-fondo-monetario-internacional-fmi-concluye-consulta-del-articulo-iv-sobre-colombia>; <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/03/23/pr2178-colombia-imf-executive-board-concludes-2021-article-iv-consultation>

sido cruciales para hacer frente a eventos que incluyen el choque petrolero, originado por las desavenencias al interior de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP+), los efectos de la pandemia por COVID – 19 y el choque fiscal de la migración venezolana.

En particular, el Grupo Técnico del Fondo resaltó que la respuesta de política fiscal y monetaria de Colombia ha sido adecuada y oportuna para hacer frente a las dificultades económicas generadas por la pandemia, que ha llevado a un deterioro económico de tal magnitud que afectó a una cuarta parte de los empleos en 2020 en los meses más arduos de la pandemia. El marco de política pública de que dispone el país, creado desde comienzos de siglo, ha mostrado su pertinencia en esta emergencia y ha contribuido a la recuperación de la economía, empero, esta todavía es frágil por el nivel de incertidumbre que existe ante la aparición de nuevos picos de la pandemia y la propagación del virus, en sus diferentes variantes, que es aún muy intensa. Ante esta situación, el FMI espera una recuperación económica gradual del PIB de 5,1% en 2021¹⁷. Empero, se considera que solo hasta finales de 2022 el nivel de actividad volverá a los niveles observados antes de la pandemia.

Así las cosas, en el marco de la recuperación en curso, el equipo técnico del FMI señaló, como lo ha hecho en distintos foros a nivel mundial, la pertinencia de evitar un retiro abrupto del estímulo fiscal adoptado para afrontar la pandemia, pues ello podría dar lugar a un ajuste desproporcionado capaz de frenar el proceso de recuperación. De allí la conveniencia de poner en marcha un **plan de consolidación fiscal** más gradual y ordenado que asegure la sostenibilidad y la credibilidad de las finanzas públicas con el fin de restablecer la regla fiscal y el cumplimiento de sus metas en el mediano plazo. Este es un punto de coincidencia con nuestro proyecto de Ley de Inversión Social, el cual establece dentro de las modificaciones propuestas a la regla fiscal, un régimen de transición para que haya una convergencia gradual al cumplimiento de las metas prudenciales de déficit y deuda durante el periodo 2022 - 2025.

¹⁷ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

Vale la pena resaltar, por otra parte, que en mayo de 2020 Colombia renovó la Línea de Crédito Flexible (LCF) del FMI para hacer frente a la pandemia. La LCF está diseñada para prevenir crisis, pues ofrece la flexibilidad de utilizar la línea de crédito en cualquier momento. Los desembolsos no se escalonan ni están condicionados al cumplimiento de metas de política económica. Es una especie de seguro macroeconómico que permite afianzar la confianza de los mercados en el país frente a la volatilidad financiera internacional, especialmente la relacionada con los mercados emergentes¹⁸. Somos un país con fundamentos económicos sólidos y ello nos permitió renovar esta línea de crédito, la cual mantenemos desde 2009. Es así como, el 25 de septiembre de 2020, el directorio ejecutivo del FMI aprobó ampliar esta línea de crédito en aproximadamente USD 6.500 millones, a un total de USD 17.200 millones¹⁹.

Este acuerdo estará vigente hasta el 30 de abril de 2022. De este total, hicimos un desembolso parcial de la LCF por cerca de USD 5.300 millones para apoyo presupuestario en respuesta a la pandemia, en el marco del plan financiero de la vigencia 2020. El monto restante, es decir, aproximadamente USD 12.000 millones lo mantendremos, como en el pasado, con un carácter precautorio.

La LCF es una opción financieramente favorable y complementa las fuentes de financiamiento existentes para respaldar la respuesta de política pública a la pandemia y sus efectos en la economía. En línea con lo expresado en ocasiones anteriores, es nuestra intención disminuir el acceso a la LCF una vez la situación excepcional de la economía mundial mejore y se evidencie una reducción de los riesgos externos que afectan la economía.

Un punto final que queremos remarcar es que, para consolidar un proceso de recuperación económica fiscalmente sostenible, el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, recomiendan hacer un ajuste fiscal gradual y ordenado luego de un choque internacional que obligó a la mayoría

¹⁸ Una detención súbita o “sudden stop” de los flujos de capitales hacia las economías emergentes puede ocasionar serias afectaciones en el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica, tal como lo ilustran diversos estudios sobre el tema.

¹⁹ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/09/25/na092520-expanded-flexible-credit-line-will-help-colombia-cope-with-covid-19>

de los países del orbe a elevar sus déficits fiscales y su endeudamiento en 2020 y 2021. En línea con esas recomendaciones consideramos que el Proyecto de Ley de Inversión Social apoya un proceso de crecimiento económico inclusivo y sostenible, que le permitirá al país reducir la relación entre la deuda pública y el PIB y recuperar el grado de inversión.

5. Líneas de Acción de la programación presupuestal 2022

En comparación con los insatisfactorios resultados alcanzados en 2020, las estimaciones para 2021 y 2022 prevén una mejoría en la situación económica del país que, al final de 2022, podría acercar el nivel de actividad económica real al alcanzado en 2019, y situarlo de nuevo en la senda del crecimiento económico. Para fortalecer este proceso priorizamos la asignación de los recursos en gasto público social, apoyo al crecimiento y generación de empleo, y erradicación de la pobreza, lo cual constituye un objetivo fundamental de la política pública.

No olvidamos que durante este tercer decenio del siglo XXI tendremos que disponer de un espacio fiscal para atender compromisos importantes de la Nación, entre otros, el cumplimiento de los ODS, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Establece y Duradera, el Acuerdo de París sobre cambio climático, fortalecido con la decisión del gobierno estadounidense de participar activamente en su implementación, y el costo fiscal de la migración venezolana, amparada ahora por el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos con una vigencia de 10 años, que refleja nuestro compromiso con la protección de los derechos humanos. Satisfacer las demandas sociales que enfrenta la Nación solo será posible mediante una gestión sostenible y fiscalmente responsable de los recursos.

En este contexto, la programación presupuestal para 2022 se ha guiado por algunas líneas básicas de acción, como las siguientes:

- Cumplir la meta de déficit establecida por el Gobierno nacional en el MFMP 2021, no superior al 7,0% del PIB en 2022;

- Avanzar en la implementación y ejecución de la Ley de Inversión Social, si esta es aprobada por el Congreso de la República;
- Programar el presupuesto de 2022 de forma que los recursos públicos contribuyan a superar la crisis sanitaria por la que atraviesa el país y se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde más se requieren, con prioridad en el gasto social y de inversión y en programas que sean una fuente de crecimiento y generación de empleo que contribuyan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales que ha causado la propagación del COVID - 19;
- Mantener una política salarial y un control estricto de las nóminas de personal en el sector público, con cumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional y de los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos;
- Cumplir con lo dispuesto en la Ley 2088 de 2021, por la cual se regula el Trabajo en Casa, como un instrumento de empleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, en el entendido de que esta figura, dadas las circunstancias por las que atraviesan los trabajadores en el país, tras la llegada del COVID - 19, es ocasional, excepcional y especial, y ha sido creada para proteger jurídicamente a los trabajadores, garantizándoles el respeto a sus derechos, entre ellos el de la desconexión laboral;
- Mantener un control estricto en materia de adquisición de bienes y servicios, especialmente en la contratación de servicios indirectos de personal, en el marco de la política de austeridad adoptada por el Gobierno nacional;
- Fortalecer la adopción de buenas prácticas presupuestales y gestionar un gasto más eficiente, que prioriza en las entidades que hacen parte del PGN la ejecución de aquellos programas de inversión con mayor impacto en indicadores sociales y económicos;
- Determinar el cumplimiento de las metas de los proyectos (en términos físicos y financieros) con base en el Sistema de Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO) y SISBEN IV.
- Fortalecer y difundir el empleo de los avances tecnológicos que han sido fundamentales para agilizar el proceso de transferencias monetarias y en especie en favor de los sectores más vulnerables afectados por la pandemia;

- Permitir un mayor espacio a la inversión privada, adicional a la que se viene presentando, en proyectos de infraestructura, como se ha hecho mediante el mecanismo de Asociación Público-Privada (APP);
- Avanzar en el cumplimiento de los ODS y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático;
- Preservar el espacio fiscal para atender las responsabilidades del Gobierno en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;
- Apoyar la implementación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

En el área de la política fiscal, aprovecharemos el fortalecimiento institucional alcanzado con las reformas aprobadas en esta primera parte del siglo XXI, especialmente las relacionadas con la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal.

6. Construir consensos para crecer

La prolongación de la pandemia, más allá de lo inicialmente previsto, hace necesario construir amplios consensos nacionales que nos permitan superar sus repercusiones sociales y económicas, sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica del país.

Pensando en ello, elaboramos una propuesta construida de consensos con diferentes sectores de la sociedad con el fin de preparar un proyecto de ley que garantice la continuidad de los programas sociales que más urgen a los colombianos en estos momentos de crisis, y que permita definir fuentes apropiadas para financiar esos gastos. Este ejercicio fue enriquecedor porque nos ayudó a identificar amplias zonas de acuerdo para construir una propuesta incluyente que atienda las necesidades sociales de una manera financieramente responsable. Las consultas las hicimos en dos fases o etapas: la primera, mediante foros virtuales; la segunda, en consulta con diversos actores sociales y políticos en diferentes regiones de nuestro país.

Como resultado de las conversaciones, el pasado 20 de julio presentamos un nuevo proyecto que denominamos **Ley de Inversión Social**. Su texto recoge muchas de las propuestas que resultaron del intercambio de ideas con diferentes fuentes, nacionales e internacionales, entre ellas con los equipos técnicos del FMI, de la OCDE y del Banco Mundial; los integrantes del CCRF, la academia y centros de investigación y expertos nacionales e internacionales que nos asesoraron en estos temas, para mencionar solo unos pocos. Pero, además, y con esto queremos destacar especialmente la participación, amplia y democrática, de numerosos sectores sociales, económicos y empresariales de nuestro país, de la más diversa procedencia. Nos reunimos con expertos en asuntos fiscales y económicos, dirigentes gremiales, sindicales, estudiantiles, empresariales y políticos, miembros de la academia, alcaldes y gobernadores, indígenas, campesinos, miembros del Comité Nacional del Paro, jóvenes en representación de asociaciones independientes y universitarias, exministros y exmagistrados, representantes de la iglesia católica y de otras iglesias, consejeros indígenas, ciudadanos en las regiones y muchos más que nos compartieron sus ideas y dudas, todas propositivas, en búsqueda de una propuesta común que nos ayudara a reconstruir un país devastado por la pandemia, que ha arrojado a millones de colombianos a la pobreza y al desempleo.

Así, desde el pasado 25 mayo iniciamos la primera fase de construcción de consensos con diversos integrantes de la sociedad civil. Fueron cuatro foros virtuales, intensos y productivos, para construir el nuevo proyecto. Ante los buenos resultados obtenidos con estos foros, realizamos una segunda fase de consultas para recibir más ideas que aportaran a este proyecto desde las regiones. Estas jornadas las realizamos desde el 17 de junio hasta la primera semana de julio, por seis ciudades representativas de sus regiones: en la Costa Caribe (Barranquilla), Antioquia y Eje Cafetero (Medellín), Tolima y Huila (Ibagué), Nororiente (Cúcuta), Amazonía y Orinoquía (Villavicencio), y Suroccidente (Cali), con el objetivo de escuchar la mayor cantidad de voces posibles que quisieran ser parte de esta construcción colectiva.

El balance, al final de las conversaciones, nos permitió definir cuatro puntos básicos para perfilar el nuevo proyecto de inversión social. De estos, el punto central fue el de estabilidad social. Puntos o pilares que podemos resumir así: i) protección de los más vulnerables; ii)

reactivación económica iii) obtención de recursos: austeridad, lucha contra la evasión y solidaridad empresarial, y iv) estabilidad fiscal.

Este proceso de formación de consensos nos ayudó a reconocer, en primer lugar, la importancia o mejor, la urgencia, de prorrogar los programas sociales creados en el marco de la emergencia sanitaria, los cuales deben continuar hasta que las condiciones económicas del país se estabilicen²⁰. Es imperioso mantener estos programas que tienen como fin combatir la expansión de la pobreza, garantizar la educación de los estudiantes de hogares vulnerables, y generar mecanismos para proteger y crear nuevos empleos, así como acompañar a los micro y pequeños empresarios.

Fue amplia la recomendación de proteger a los más vulnerables a través de programas sociales que garanticen un ingreso mínimo y generen empleo. Los foros destacaron la necesidad de mantener programas sociales como el Ingreso Solidario, o que estén dirigidos a proteger a la población vulnerable, y el Subsidio a la Nómina para proteger la actividad empresarial. Para su financiación se recomendó que se acudiese a los más pudientes y a quienes con sentido solidario pidieron ayudar a financiar este propósito: proteger y no afectar a los más vulnerables.

Un segundo punto de coincidencia destacó la importancia de reactivar la economía a través del apoyo al empleo, especialmente para jóvenes, a quienes también se les debe dar oportunidades de educación. Se recomendó, así mismo, facilitarles la vida a las empresas, especialmente a las micro, pequeñas y a los emprendedores, que generan el grueso del empleo en el país, por lo que se solicitó mantener el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Como lo bien lo expresó la representante de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (Acrees), al referirse a la reactivación económica, esta es esencial para “*garantizar los derechos que hoy tanto estamos reclamando en las calles*”.

²⁰ Yamid Amat, “La nueva reforma no tocará a la clase media”, entrevista al ministro de Hacienda, El Tiempo, 30 de mayo

En los foros, además de las coincidencias en puntos como los que mencionamos, se debe destacar el consenso sobre la necesidad inaplazable de presentar cuanto antes el proyecto de Ley de Inversión Social. La mayoría de los participantes recomendó que esto se hiciese a la mayor brevedad, porque es indispensable. Y así lo hicimos.

En la construcción de consensos hubo una voz en común y es que las fuentes que se propongan para financiar los programas sociales no afecten la clase media. En consonancia con esta solicitud, el nuevo proyecto de ley no modifica la estructura del IVA, no contempla incrementos de la base de contribuyentes del impuesto de renta de personas naturales ni aumenta los gravámenes a los pensionados. Las fuentes están dirigidas a que aquellos con una mayor capacidad de contribuir en este momento sean los que aporten para alcanzar los objetivos del proyecto de ley de inversión social.

Esta propuesta aumentará la tarifa de renta a las empresas al 35%; creará una sobretasa temporal del 3% al sector financiero, hasta 2025, y revisará el descuento del ICA, que será del 50% de forma permanente (el mismo nivel que ha tenido entre 2019 y 2021) y no del 100% como se había aprobado en la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019). No obstante, mantendremos algunos beneficios de esta ley, como aquellos de contratación de jóvenes, Economía Naranja, renta exenta de 0% para el sector agroindustrial y las inversiones en hoteles y parques. Como dijimos antes: acudimos a la solidaridad empresarial para contribuir al bolsillo del más vulnerable, sin tocar a la clase media de Colombia.

La iniciativa tributaria descargará la mayor parte de la generación de ingresos sobre los empresarios que harán un aporte cercano al 69 % de los \$15,2 billones de las fuentes netas permanentes que se estima generar con este proyecto. El 31% restante provendrá del esfuerzo que haga la Nación para gestionar mejor su gasto, luchar contra la evasión y no despilfarrar los recursos en gastos improductivos y poco eficientes.

Esta propuesta reconoce la importancia de emprender un agresivo plan de austeridad y racionalización en el gasto del Estado. Con este propósito emprenderemos a fondo un plan de reducción del tamaño del Gobierno, así como la eliminación de gastos innecesarios del Estado con el fin de alcanzar esta meta. Es de advertir que existe un elemento que debemos

mantener como contexto: el 80% del gasto público es inflexible a la baja porque tiene rango constitucional o porque se refiere a la deuda pública.

Para enfrentar esta situación adoptaremos medidas complementarias de austeridad en el gasto para focalizarlo más eficientemente en favor de los más necesitados. Para esto aprovecharemos algunas flexibilidades que han surgido con la pandemia que nos ayudarán a frenar el crecimiento de la burocracia, cuando sea posible hacerlo, y a reducir gastos que se han vuelto innecesarios, en algunos casos por la mayor utilización de trabajo en casa, en otros, por las inmensas facilidades que nos ofrece la actual revolución tecnológica para comunicarnos: foros, reuniones virtuales y mil formas más de interacciones tecnológicas.

La propuesta con la que nos comprometimos contempla un esfuerzo de austeridad en el gasto público cercano a los \$1,9 billones anuales, en promedio para el periodo 2022-2032, que sería uno de los ahorros más importantes que ha realizado el Gobierno nacional en los últimos años.

De manera complementaria, en el proyecto se propone el fortalecimiento de la DIAN para que ejecute el plan de lucha contra la evasión mediante la implementación de diferentes medidas que vayan a la raíz de este flagelo. Impulsaremos la modernización de la entidad, la universalización de la factura electrónica y el fortalecimiento del *Big data*. Así mismo, consideraremos nuevos instrumentos como la facturación de renta, la facturación compulsiva, georreferenciación en venta con valor real de los bienes e inspección de beneficiario final, con los que esperamos potenciar los resultados de la DIAN. En corrido del año al mes de mayo, por ejemplo, el recaudo neto de la DIAN superó en 5,7% las metas que se habían previsto. El fortalecimiento y modernización de la DIAN derivados de las acciones contempladas en este proyecto de ley es un proceso que puede generar ingresos hasta por \$2,7 billones anuales.

Un punto adicional de consenso resaltó la importancia de estabilizar las finanzas públicas. La lucha contra la pandemia ha llevado al déficit fiscal y a la deuda pública a niveles insostenibles en el mediano plazo cuya solución debe abordarse cuanto antes. En 2021 se proyecta que lleguemos a un déficit fiscal del GNC del orden del 8,6 % como proporción del

PIB y esto no se cambia de la noche a la mañana. Por esto, en el proyecto de ley proponemos modificar la estructura de la regla fiscal, que tenga en su marco de análisis y establecimiento de metas fiscales el stock de la deuda. De forma complementaria, se fortalece la independencia operacional y legal del Comité de la Regla Fiscal, de tal forma que se mejora el proceso de elaboración de la planeación financiera de la Nación y el análisis de política fiscal.

Los participantes en los foros coincidieron en recomendar que la propuesta que surja tenga como meta recaudar en 2022 entre \$10 billones a \$15 billones y que no sea un articulado extenso, sino corto y conciso; punto que hemos reiterado: No más de 35 artículos.

El aumento en los ingresos que produzca esta propuesta deberá complementarse con mayor responsabilidad y disciplina en la gestión del gasto que contribuya a incrementar la eficiencia en la administración pública, mejorar la focalización de los subsidios y programas sociales y modernizar la gestión en la concurrencia entre los recursos públicos de los gobiernos territoriales y el Gobierno nacional, para cumplir con las metas sociales propuestas en el PND, que, ahora en nuestra lucha contra el COVID – 19, se hace más obligante, y para honrar nuestro compromiso de retomar la senda fiscal en un marco de sostenibilidad.

Al evaluar los resultados de los foros virtuales y de los encuentros regionales nos satisface destacar que fue posible encontrar numerosos puntos de consenso en lo que podríamos denominar una construcción empática de sociedad. De estos eventos nos quedó claro que hay dos necesidades que atender: las sociales y las económicas y se deben atender con la mayor urgencia, pues quienes necesitan más del Estado, no dan espera y no se deben abandonar. Nos parece sensata la propuesta de un proyecto de ley que recaude alrededor de \$15 billones; estos recursos se deben obtener de los más pudientes si acogemos propuestas como la de la ANDI, si revisamos beneficios que se entregaron en la Ley de Crecimiento, si adoptamos un plan de austeridad ambicioso y si emprendemos una lucha frontal contra esa forma de corrupción que es la evasión y elusión.

El proyecto de Ley de Inversión Social incluye medidas para proteger el empleo y generar oportunidades de trabajo. Con este fin vamos a ampliar el PAEF desde julio hasta diciembre de 2021; vamos a promover la generación de empleo para los jóvenes y para la población de todas las edades con ingresos de hasta 3 SMLMV²¹ mediante un subsidio a los aportes en seguridad social.

Además de la protección al empleo, vamos a incrementar los recursos hasta cubrir el 100% de la matrícula a estudiantes en condición de vulnerabilidad en instituciones de educación superior públicas y se garantizará la continuidad del programa de Ingreso Solidario, hasta diciembre de 2022, a los hogares que se beneficiaron durante la pandemia. Con la propuesta que hemos presentado buscamos atender la emergencia social, contribuir a la reactivación económica, estabilizar las finanzas públicas y enviar un mensaje de tranquilidad a los mercados internacionales.

Es importante recordar que las medidas tributarias propuestas en el proyecto de ley, en caso de ser aprobadas, solo entrarán en vigencia a partir de 2022. Por esta razón, precisamos completar la financiación de los programas de gasto en mención para garantizar su ejecución en 2021 y el cumplimiento de las obligaciones de gasto y seguridad sociales que contribuyan a la reactivación económica y apoyen a las familias más vulnerables.

En estas circunstancias, en el proyecto de Ley de Inversión Social se propone modificar el PGN de 2021 con el fin de incluir operaciones presupuestales necesarias, en primer lugar, para ajustar el presupuesto de rentas de la actual vigencia fiscal, de manera que este sea concordante con los nuevos estimativos de recaudo para 2021 que, en el caso de los ingresos corrientes, será inferior al previsto inicialmente, por lo cual se sustituirán por Otros recursos de capital, como ha resultado de la revisión más reciente efectuada por el CONFIS al Plan Financiero 2021 (10 de junio de 2021).

En segundo lugar, en consonancia con la política gubernamental, también se necesita ajustar el monto y contenido de las apropiaciones del PGN de 2021 para completar la

²¹ Salario mínimo legal mensual vigente

financiación de programas de gasto social durante el resto de la actual vigencia fiscal. En efecto, se requiere mantener la continuidad de ciertos gastos sociales (por ejemplo, darle continuidad al Programa de Ingreso Solidario, giros extraordinarios de los programas de transferencias económicas, extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal y el fortalecimiento de la protección social, entre otros), así como implementar de manera inmediata nuevas herramientas en aras del apoyo al crecimiento y la reactivación de la economía (por ejemplo, la implementación de mecanismos para incentivar la contratación de jóvenes y de nuevos trabajadores, el fortalecimiento de la protección de la población migrante, soporte financiero a los sistemas de transporte masivo, entre otros).

Por las razones expuestas, dado que muchos de los gastos sociales planteados deben iniciarse de manera inmediata, o no pueden eliminarse, resulta indispensable adicionar el PGN de 2021, pues se trata de medidas de política pública cuya ejecución no admite espera hasta 2022, dada la actual coyuntura económica y social. Con estas consideraciones propusimos en el proyecto de ley adicionar el PGN para la vigencia fiscal de 2021 en un monto neto de \$10,5 billones de pesos.

Cabe precisar que la propuesta de modificación se incorporará como una adición en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que los recursos se distribuyan posteriormente durante la etapa de ejecución mediante el mecanismo de distribución presupuestal, de forma tal que se asignen a las entidades competentes para el desarrollo y ejecución de los programas y rubros de gasto referidos, una vez se focalicen los programas y medidas de política mencionados atrás.

Al respecto, es importante resaltar que el mecanismo de distribución presupuestal constituye una herramienta de gestión que ha sido avalada por la Honorable Corte Constitucional. Esta herramienta le permite al Gobierno nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigor la ley de presupuesto.

7. Regla Fiscal y Sostenibilidad fiscal

En el desarrollo de los foros y encuentros regionales también pudimos validar el diagnóstico que ya habíamos hecho con comités de expertos en asuntos fiscales. En unos y otros se resaltó la importancia de estabilizar las finanzas públicas de forma gradual y ordenada e introducir cambios en la estructura de la regla fiscal para mejorar su eficacia y credibilidad. Hubo consenso en que, para hacer esto, se debe definir una nueva hoja de ruta para la sostenibilidad fiscal, que respete el espíritu de la Regla Fiscal vigente, pero fortaleciéndola como instrumento para limitar el excesivo apalancamiento del Gobierno.

La pandemia y las medidas adoptadas para contenerla tuvieron un profundo impacto en la actividad económica; afectaron directamente los ingresos fiscales y produjeron un incremento sustancial en los gastos transitorios realizados para contener sus efectos y preservar la capacidad productiva y el bienestar de la población. La combinación de estos eventos afectó el balance público y produjo un sustancial incremento en el nivel de la deuda neta del GNC, que llegó a 60,4% del PIB en 2020 y se espera que ascienda a 65,1% este año y a 67% el próximo.

Para dar respuesta a la coyuntura económica generada por la pandemia, y la respuesta de política fiscal requerida para contrarrestar sus efectos suspendimos la aplicación de la regla fiscal durante 2020 y 2021 y nos comprometimos a retomarla a partir de 2022. Este compromiso se mantiene, mediante la adopción de una estrategia de ajuste fiscal gradual en el mediano plazo. Realizar un ajuste rápido iría en contra de la recuperación social y económica que requiere con urgencia el país. El cálculo paramétrico de la regla actual, como lo ha estimado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), exigiría un ajuste de 7,1pp del PIB entre 2021 y 2022, más de cuatro veces el ajuste fiscal de mayor magnitud observado en los últimos 25 años (entre 1999 y 2000).

La estrategia de ajuste fiscal gradual estará acompañada de una modificación en la regla fiscal diseñada para mejorar su eficacia para estabilizar la deuda pública a lo largo del ciclo económico. La meta operativa (**balance estructural**) actual no consulta el nivel de la deuda

y su cálculo esté sujeto a ajustes derivados del comportamiento de variables no observables, lo que limita la capacidad de la regla fiscal actual para garantizar la estabilidad de los pasivos del gobierno.

Un análisis retrospectivo efectuado por el MHCP permite concluir que, pese a que la regla fiscal se ha cumplido en todas las vigencias, la deuda ha aumentado de forma ininterrumpida desde 2013²². La conjunción de un mayor déficit fiscal asociado a la pérdida de ingresos y el encarecimiento de la deuda externa impulsaron la deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) desde niveles de 36,7% del PIB en 2014 hasta 48,3% en 2019 y 60,4% en 2020. No obstante, desde 2016 se inició una senda de reducción del déficit, que se intensificó en 2019 cuando obtuvimos el primer superávit del balance primario desde 2012, y un déficit del balance total de 2,5% del PIB, el más bajo desde 2014. Sin embargo, este esfuerzo no ha sido suficiente para estabilizar el coeficiente de deuda neta a PIB.

La nueva versión está más alineada con la realidad y magnitud de un choque como el que se está enfrentando por lo que es importante que las metas fiscales internalicen la dinámica que siguen los pasivos del Gobierno, como aspecto fundamental de una política que propenda por la solvencia del Estado. Para cerrar la brecha entre metas y pasivos, el pasivo del gobierno deberá oscilar alrededor de niveles prudenciales (**Ancla de deuda**), suficientemente inferiores al **nivel límite (Máximo)** de la deuda²³, para asegurar de esta manera que se minimice la probabilidad de que el pasivo público siga una senda ascendente insostenible.

Así, el aspecto de mejora más importante que tiene la Regla es incorporar en sus metas un mecanismo que tenga explícitamente en cuenta el nivel de endeudamiento, e internalice los

²² Esto fue particularmente cierto para el periodo 2016-2019, en el cual el GNC experimentó un aumento de 1,5pp del PIB en su balance total, que estuvo acompañado de un incremento de 5,2pp del PIB en la deuda neta. Durante la segunda mitad del decenio anterior, desde el desplome de los precios del petróleo que tuvo lugar en 2014, el país experimentó una serie de choques macroeconómicos adversos que deterioraron la posición de las finanzas públicas y se reflejaron en un notable incremento en el endeudamiento público, que terminó en una fuerte depreciación del peso y una profunda desaceleración económica.

²³ Límite de deuda se refiere al valor del pasivo del gobierno que llega a un nivel tal que el costo del servicio de su deuda excede su capacidad de pago. Evitar alcanzar este umbral es un propósito central (angular) de la política fiscal. Dicho de otra manera, es el nivel de endeudamiento a partir del cual se empiezan a generar riesgos sustanciales sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, y por lo tanto aumenta el riesgo de que la deuda pública entre en una senda explosiva que derive en un episodio de cesación de pagos.

cambios que experimente esta variable. Hemos propuesto que la variable sea el **balance primario neto**²⁴, que es una variable observable relevante para determinar la dinámica del endeudamiento neto, que considera la evolución de los activos financieros líquidos.

La revisión de las mejores prácticas a nivel internacional y la experiencia de nuestros países pares muestran que existe espacio para mejorar el instrumental disponible para gestionar la política fiscal. Creemos que se debe aprovechar el trámite del Proyecto de Ley de Inversión Social para efectuar las modificaciones en la CCRF para mantener las fortalezas que exhibe actualmente en la formulación de la política fiscal, y potenciar sus puntos de mejora, mediante la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (**CARF**) como un consejo fiscal independiente, con un equipo técnico propio, e independencia operativa y legal frente al Gobierno.

Los valores del límite de deuda, el ancla de deuda y el margen prudencial que se establecen en el Proyecto de Ley de Inversión Social dentro del marco de la Regla Fiscal, para guiar el establecimiento de las metas fiscales, son los siguientes:

- Límite de deuda neta: 71% del PIB
- Margen prudencial de deuda neta: 16pp del PIB
- Ancla de deuda neta: 55% del PIB
- Balance primario neto que estabiliza la deuda neta en el ancla: 0,2% del PIB

En este proyecto de ley, también se establece que las metas de la regla fiscal se establecerán sobre el balance primario neto estructural, el cual corresponde al balance primario neto, después de descontar el ciclo petrolero, el ciclo económico y las transacciones de única vez. Los valores que tomará el balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central se determinarán de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$BPNE (\% \text{ del PIB}) = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55) & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8 & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$

²⁴ El Balance Primario Neto equivale al balance fiscal y excluye el gasto en intereses y los ingresos por rendimientos financieros.

Donde:

BPNE: Balance primario neto estructural

DN_{t-1} : Deuda neta de la vigencia anterior

Adicionalmente, en el proyecto de ley se define la metodología que se seguirá para la estimación del ciclo petrolero. En el caso del ciclo económico, se establecen los principios generales que deberá seguir su estimación, pero que se definirán en detalle en la reglamentación. De igual forma, en el proyecto de ley se establecen los principios que se seguirán para la definición de las transacciones de única vez.

Finalmente, si atendemos los efectos experimentados sobre las finanzas públicas derivados de la pandemia de Covid-19, estas modificaciones a la regla fiscal establecerían un **régimen de transición** para el periodo 2022-2025. Con esto se garantiza que la política fiscal tenga una convergencia gradual hacia una postura consistente con la convergencia de la deuda pública a su ancla, sin que se ponga en riesgo el proceso de reactivación económica. De esta manera no se forzará la implementación de ajustes drásticos en las finanzas del Estado, que vayan en contra de la estabilidad macroeconómica.

La Ley de Inversión Social, de ser aprobada, no solucionará todos los problemas que afrontamos los colombianos, pero será un paso en esa dirección. Como quedó dicho en el documento del MFMP 2021, su aprobación nos permitirá cubrir las dos terceras partes del trabajo estructural que debe realizarse para llevar el déficit y la deuda a niveles fiscalmente prudentes. El tercio restante será una tarea que deberá atender el próximo gobierno.

Creemos firmemente que, cuando se presenten las condiciones adecuadas para un debate sensato y razonado, será posible avanzar en la reestructuración que requiere el sistema tributario que permita incrementar el recaudo del gobierno central (y de los gobiernos regionales y locales), de manera gradual, pero duradera.

8. Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2022²⁵

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) registró una contracción del PIB de Colombia del 6,8% en 2020, la mayor en la historia del país²⁶. Este ha sido el peor año que se recuerde desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Esta caída pudo haber sido peor si no es por la intervención oportuna y decidida del banco central y del Gobierno nacional que adoptaron políticas novedosas que movilizaron cuantiosos recursos para reanimar la actividad económica luego del desplome que se produjo en el segundo trimestre, que solo se pudo empezar a revertir a partir del tercer trimestre de 2020.

Durante 2020 y en lo corrido de 2021 hemos hecho uso de todos los instrumentos de política a nuestra disposición y hemos desarrollado otros para enfrentar la crisis, salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. En esto, la política fiscal, con el apoyo de las políticas monetaria y financiera, ha jugado un papel destacado para contrarrestar la crisis económica y estimular la recuperación con la mayor rapidez posible. El resultado dependerá de la evolución de la pandemia y de la velocidad de expansión del virus, de la capacidad de respuesta del sistema de salud pública para hacerle frente y de la disciplina social, que se ha convertido en un importante elemento de regulación de la expansión viral.

Así las cosas, la programación del presupuesto para 2022 se ha efectuado en un contexto global de reactivación económica, con un alto grado de incertidumbre debido a la aparición de nuevas variedades del virus, los avances en los planes de vacunación, la volatilidad de las monedas y, las consecuencias de las diferentes medidas que vienen tomando los gobiernos para enfrentarlas y reactivar las economías. El colapso económico y social suscitado por la pandemia del Covid-19 y el previsible efecto rebote, por la baja probabilidad que existe de que ocurra una caída más fuerte que la experimentada en 2020, el

²⁵ La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, se ha tomado del MFMP 2021, PND 2018-2022, MGMP 2022-2025, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

²⁶ <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion>

aprendizaje de los agentes económicos en la contención de los riesgos sanitarios, los avances médicos (en vacunas y tratamientos retrovirales) y las medidas estatales de estímulo fiscal y monetario son factores que, en conjunto, permiten augurar perspectivas positivas de crecimiento económico en 2021 y en los años siguientes, aunque no con la fortaleza que sería deseable. Por esta razón, el Gobierno nacional considera razonable mantener como punto de referencia de la programación una política de austeridad en el gasto público no indispensable, como lo ha hecho en años anteriores.

A continuación, se presenta el panorama macroeconómico a nivel del contexto utilizado como base para la formulación de este proyecto de ley, así como la estrategia macroeconómica y fiscal, de mediano y largo plazo, adoptada por el Gobierno en el MFMP 2021. La propagación del COVID - 19 ha afectado enormemente la actividad productiva y la situación del mercado laboral y ha llevado los índices de desempleo y pobreza a niveles similares a los registrados a comienzos de siglo, por lo que es urgente revertir esta situación.

a. Contexto macroeconómico

La economía global muestra señales que favorecen el crecimiento a pesar de la presencia de numerosos riesgos a la baja, la mayoría de estos asociados a la continuidad de la pandemia. Esta percepción se refleja en las proyecciones de entidades multilaterales y otras agencias internacionales. El repunte que se dé en la actividad económica estará favorecido por factores como flexibilización de las medidas de aislamiento social impuestas para contener la pandemia; disponibilidad de vacunas; repunte de los precios internacionales de las materias primas, y prevalencia de bajas tasas de interés, propiciada por altos niveles de liquidez en los mercados financieros. Aun así, el pronóstico de crecimiento es muy desigual entre países²⁷.

²⁷ Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales, junio de 2021, consultado en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

En su más reciente informe, el FMI²⁸ estima que en 2020 se produjo una caída del PIB mundial de 3,3% y pronóstica para los próximos años repuntes importantes en la gran mayoría de economías con un crecimiento global del 6,0% en 2021 y del 4,4% para 2022. Se trata de un pronóstico más optimista que el emitido por este mismo organismo en su informe del mes de enero de 2021 cuando proyectó un crecimiento de la economía mundial de 5,5% para 2021 y de 4,2% para 2022.

Las mejores perspectivas obedecen al surgimiento de nuevas modalidades de trabajo que impulsan la actividad productiva pese a las restricciones a la movilidad que aún pueda exigir el control de la pandemia; el avance de la vacunación, especialmente en los países más desarrollados; el mantenimiento del estímulo monetario; y nuevos estímulos fiscales, principalmente el adoptado en Estados Unidos por USD 1,9 billones²⁹.

Como es de esperar, el ritmo de la recuperación será diferente entre regiones y países y dependerá críticamente de la gestión institucional que se haga para mejorar la capacidad de respuesta de los sistemas de salud frente al riesgo de rebrotes, mantener políticas macroeconómicas activas, reducir las vulnerabilidades fiscales, preservar la solvencia de los sistemas financieros y avanzar en una reconversión productiva, acorde con la tendencia mundial de disminuir la dependencia energética de los combustibles fósiles.

Así, en un escenario marcado por la incertidumbre, la situación económica y social para América Latina se mantendrá desigual e insuficiente. En su informe de abril pasado el FMI elevó, respecto a enero pasado, su proyección del PIB regional para 2021 de 4,1% a 4,6% y de 2,9% a 3,1% para 2022, luego de una caída estimada en 7,0% durante 2020³⁰. En el primer semestre de 2021 el crecimiento económico regional se ha visto favorecido por el repunte de los precios internacionales de las materias primas y el mayor flujo de remesas; factores que han compensado parcialmente los cierres causados por los rebrotes del Covid-

²⁸ FMI, *Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes*, Washington, D.C. USA, Abril de 2021, Consultado en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

²⁹ En sus reportes de perspectivas económicas mundiales más recientes la OCDE y el Banco Mundial también revisaron al alza sus pronósticos de crecimiento del PIB mundial respecto a sus proyecciones de enero del presente año. La OCDE, en su informe de perspectivas económicas 2021 de mayo pasado, elevó su previsión de crecimiento del PIB mundial de 5,6% a 5,8% para 2021 y de 4% a 4,4% en 2022. Y el Banco Mundial, en su informe de Perspectivas Económicas Globales de junio pasado, aumentó este pronóstico de 4% a 5,6% % para 2021 y de 3,8% a 4,3% para 2022.

³⁰ FMI, *Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes*, Op.Cit.

19 y la elevación de los costos del endeudamiento, esto último debido a una mayor percepción de riesgo hacia mercados emergentes y el aumento de los rendimientos de los bonos del Tesoro de Estados Unidos que son usados como referentes en el mercado global de deuda pública³¹.

El pronóstico de crecimiento económico y social en esta región sigue siendo desigual entre países e insuficiente para retornar este año a los niveles previos al estallido de la pandemia. Las perspectivas de crecimiento de los países con mayor capacidad exportadora de la región mejoraron, y se redujo para los países con alta dependencia de los ingresos por turismo. El FMI estima que en Brasil, México y Argentina en 2021 el PIB crecerá 3,7%, 5%, y 5,8%, respectivamente; y que, en el mismo año, en los países de las Islas del Caribe y Panamá, dependientes mayoritariamente del turismo, en 2021 este crecimiento alcance apenas 2,4%³².

Para Colombia, el FMI ha estimado un crecimiento del 5,1% para 2021 y 3,6% para 2022. Otros analistas coinciden en que el país retomará su ritmo de crecimiento, por encima de la media global y regional, y esperan que los precios del petróleo se recuperen por encima de los valores observados en el año anterior, como muestran las cifras. Es amplio el consenso sobre la baja probabilidad de que se vuelva a presentar el doble choque que experimentaron Colombia y otros países de la región en 2020 (pandemia y desplome de los precios internacionales del petróleo).

Durante 2020 el sector agropecuario fue el de mejor desempeño, con un crecimiento de 2,6%, seguido por las actividades financieras con un 2,1%, actividades inmobiliarias con un 1,9% y la administración pública con un 0,7%. Por el contrario, sectores como el de electricidad, gas y agua, información y comunicaciones, actividades profesionales e industria manufacturera decrecieron sensiblemente, especialmente el comercio,

³¹ Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales, junio de 2021, consultado en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

³² FMI, *Perspectivas de la economía mundial: manejar recuperaciones divergentes*, Washington, D.C. USA, Abril de 2021, Consultado en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

restaurantes y hoteles; explotación de minas y canteras y la construcción, que se redujo un 25,8%, el sector de peor desempeño (DANE).

Por el lado de la demanda, la reducción del PIB durante 2020 se explica por el decrecimiento de 7,2% de la demanda interna, donde el consumo de los hogares cayó 5,6%, mientras que el consumo público creció el 3,7%. La inversión, por su parte, cayó un 20,3%; en tanto que las exportaciones se redujeron un 18,3% y las importaciones un 17,3%.

El menor crecimiento de 2020 se tradujo en una pérdida de empleos, que en términos anualizados equivalen a 2,4 millones de puestos de trabajo³³. Este comportamiento llevó la tasa de desempleo del 10,5% en 2019 a 15,9% en 2020. Esta pérdida de empleos empujó un aumento de la pobreza, del 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, y de la pobreza extrema del 9,6% a 15,1% en los mismos años (DANE), que llevó al país a registros similares a los de comienzo de siglo.

Por otra parte, el Gobierno nacional espera para 2021 una subida del PIB del 6% y del 4,3% para 2022. La mayoría de los pronósticos de organismos y analistas coincide en que la reactivación de 2021 no tendrá la fuerza para llevar la economía a niveles similares a los que mostraba en 2019³⁴. Solamente en años posteriores, el PIB retornará a un nivel similar al alcanzado en ese año³⁵. Con base en el dinamismo que ha registrado la economía en meses recientes, en el MFMP 2021 se estima que el principal dinamizador de la actividad económica para el año 2021 será el sector de comercio, transporte y hoteles, creciendo 12,0% y contribuyendo 2,0pp, seguido de la industria manufacturera, que crecería 10,6% y aporta 1,2pp al crecimiento total. Por su parte, el sector de agricultura, silvicultura y pesca crecería 1,8% y el de minas y canteras no tendría mayor crecimiento (0,0%)

Por el lado de la demanda, el principal motor en 2021 será la demanda interna que tendrá un crecimiento de 8,2%, donde se espera una expansión de 6,0% para el consumo total, explicado por un aumento en el consumo privado de 6,2% y el consumo público 5,0%. La

³³ La variación en el número de ocupados se calcula como la diferencia entre el mes de referencia y el mismo mes del año anterior.

³⁴ A pesar de que la mayoría de ellos pronostican crecimientos entre el 6% y el 7,5%.

³⁵ En este aspecto coinciden el FMI, la Cepal, el Banco Mundial, la OCDE, el Banco de la República y Fedesarrollo.

Formación Bruta de Capital por su parte, tendrá un crecimiento de 18,8%, producto de la mayor inversión en edificaciones e inversión en maquinaria y equipo de transporte. En términos de demanda externa, se prevé un crecimiento en las ventas externas por 7,0% y un aumento en las importaciones de 17,5%.

En todo caso, la reactivación no estará exenta de riesgos, entre los cuales sobresalen: retrasos en la distribución de las vacunas que dificulten la contención de la pandemia; acceso limitado y más costoso a financiamiento externo, por la mayor percepción de riesgos fiscales y financieros o pérdidas de confianza por parte de los mercados financieros, pérdidas imprevistas de tejido social y empresarial que eleven el costo de restaurar la capacidad productiva; resurgimiento de las tensiones y movilizaciones sociales, como ocurrió en mayo pasado que desaceleraron el ritmo de la reactivación económica, en un escenario donde persistan altas tasas de desempleo, pobreza y desigualdad; y la ocurrencia de eventos adversos vinculados con el cambio climático y los desastres naturales. Ante la ocurrencia de alguno de estos casos, los recursos públicos deberán respaldar el proceso de reactivación³⁶.

De acuerdo con los estimativos en el MFMP 2021, en Colombia, la implementación de medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social, y el avance en la ejecución del plan nacional de vacunación, en un contexto internacional todavía dominado por la incertidumbre global, han permitido revisar varias veces el pronóstico de crecimiento del PIB en sentido positivo.

A pesar de que las medidas de confinamiento no solo restringen las posibilidades de producción, al generar presiones sobre la oferta de bienes y servicios, sino que también reducen la demanda agregada, ya que los hogares quedan limitados en su capacidad de consumir; que el paro nacional, por más de un mes, acompañado de intensos bloqueos a la movilidad, afectarán la oferta y la demanda y aunque los efectos sean temporales dejarán su marca sobre la actividad; el resultado será una reducción de ingresos de todos los agentes económicos y el efecto neto se espera sea la expansión de 6,0% en 2021 esté

³⁶ Cepal, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, febrero de 2021, consultado en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46501/1/S2000990_es.pdf

acompañada por una inflación de 3,0% (2,8% en 2022), lo cual permitirá mantener una política monetaria que apoye la recuperación de la actividad económica. En su reunión de junio, la Junta Directiva del Banco de la República mantuvo la tasa de política en 1,75%.

En el MFMP 2021 se estima para 2022 un crecimiento de la economía colombiana del 4,3%, que continúa la senda de recuperación emprendida en 2021. Este aumento sería impulsado principalmente por el consumo privado y la inversión, así como por un crecimiento moderado del consumo del gobierno. En efecto, se estima que la normalización económica, fruto de los avances en el plan nacional de vacunación y de los programas de reactivación económica, haga que el PIB retorne a sus niveles prepandemia en el segundo trimestre de 2022.

El consumo de los hogares crecería 3,7%, impulsado por la recuperación de las actividades económicas con alta dependencia de mano de obra presencial, lo que aumentaría su ingreso y mejoraría la confianza de los consumidores. La recuperación del mercado laboral, el retorno de la inflación al rango meta y la aceleración de la cartera de consumo serán determinantes para materializar la proyección en el consumo privado, el cual tendría la mayor contribución al crecimiento en 2022.

El consumo del gobierno mantendría un buen ritmo de crecimiento, expandiéndose a una tasa de 3,5%. Este rubro se vería estimulado por gastos asociados a las elecciones presidenciales. Sin embargo, el consumo público presentaría una desaceleración frente a lo observado el año anterior por cuenta de menores gastos dirigidos a la emergencia sanitaria.

La formación bruta de capital crecería 7,5%, impulsada tanto por inversiones privadas como por estímulos del Gobierno nacional. Específicamente, se espera un buen desempeño del sector de edificaciones residenciales y obras civiles, en línea con la ejecución de proyectos contenidos en el programa Nuevo Compromiso por Colombia, el suministro de subsidios a la compra de vivienda VIS (programa Mi Casa Ya) y No VIS (FRECH) y tasas de crédito hipotecario en niveles bajos respecto a su promedio histórico. Por otro lado, la adquisición en maquinaria y equipo continuaría con su buen dinamismo, asistido por las medidas pro-

inversión del gobierno, como el descuento de IVA a compras de bienes de capital, y la recuperación prevista de las importaciones. Las exportaciones netas restarían al crecimiento en 2022.

El crecimiento de 4,3% en 2022 estará impulsado por el mayor dinamismo de la formación bruta de capital, con lo que se espera que la tasa de inversión alcance el 20,6% del PIB, un 0,5pp superior a su valor de 20,1% del PIB en 2021. Tras el menor estímulo fiscal por parte del gobierno, la formación de capital estaría jalonada por sus fuentes privadas, las cuales se encontrarían en niveles más cercanos a prepandemia (17,7% del PIB), y por los recursos del Sistema General de Regalías que se recuperarían, en línea con el repunte de los precios internacionales del petróleo y la mayor autonomía que les entrega a los gobiernos territoriales la aprobación del nuevo SGR (Acto Legislativo 05 de 2019 y Ley 2056 de 2020).

Desde esta perspectiva, en el marco de la programación presupuestal para 2022, mantendremos un manejo responsable de las finanzas públicas que permita impulsar la reactivación productiva del país sobre bases financieras sólidas. La última revisión de las metas fiscales realizada por el CONFIS indica que el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) pasará de 2,5% del PIB en 2019 a 7,8% del PIB en 2020, a 8,6% en 2021 para descender a 7,0% en 2022. Entre estos dos años se calcula que el saldo de la deuda bruta del GNC pase de 50,3% en 2019 a 68,7% del PIB en 2022 (Esta estimación en el MFMP supone que la optimización de activos hace parte de los ingresos fiscales, de acuerdo con la metodología oficial).

El aumento del déficit fiscal es coherente con la mayor flexibilidad fiscal que ha demandado la atención de la emergencia sanitaria y económica por la que atraviesa el país. Sin embargo, esos niveles de déficit y de deuda previstos no pueden ser permanentes. El incremento del gasto público financiado con crédito es una apuesta del Gobierno nacional por la reactivación económica, pero que es imposible mantener en el mediano plazo. Esta situación implica que se debe contener el ritmo de crecimiento de las apropiaciones presupuestales frente a la dinámica que evidenció en 2020 y que mantiene todavía en 2021 por la permanencia de la crisis sanitaria.

Para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública se necesita reducir el déficit fiscal y generar superávit primario por parte del GNC de forma gradual en el mediano plazo, en la medida en la que se vaya materializando la recuperación del aparato productivo y del tejido socioeconómico. Los desafíos son afianzar la eficiencia y calidad del gasto, así como avanzar en la transformación institucional que alejen el riesgo sobre las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.

b. Estrategias macro y fiscal de mediano plazo

De acuerdo con los cálculos del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre crecimiento real y potencial del PIB, el crecimiento económico durante el periodo 2021-2032 tendrá un impulso adicional por cuenta de los proyectos de inversión contenidos en el plan de reactivación económica *Nuevo compromiso por el futuro de Colombia* y por los efectos de la migración sobre la fuerza laboral y el consumo privado. Estos dos elementos propiciarán el repunte del crecimiento real y potencial en el mediano plazo, al acelerar la acumulación de capital físico y humano, y de las ganancias en productividad. Esta visión en el MFMP para el periodo 2021-2032 podría resumirse así:

- **Se estima que la expansión real de la economía alcance un promedio de 3,7%** durante el periodo.
- **Se espera que en el decenio analizado la economía converja a su nivel potencial** y se presente una reactivación del tejido socioeconómico que lleve la actividad económica a los niveles prepandemia. Esto significa que a la contracción económica observada en 2020 le seguirán años de alto crecimiento que permitirán cerrar la brecha del producto, al hacer que el PIB converja a su potencial. Este se verá impulsado por el plan de reactivación, que complementará la acumulación de capital físico y humano por parte del sector privado y por una mayor participación de los migrantes dentro del aparato económico, gracias a la aplicación del Estatuto de Protección al Migrante.
- **El plan de reactivación contempla una inversión por cerca de \$140 billones a 10 años.** Iniciaremos la ejecución de la mayor parte de las inversiones en 2021 y 2022, lo cual permitirá recuperar el producto perdido por la pandemia. Se estima que la ejecución

del plan genere un aumento del crecimiento en el corto y mediano plazo, al propiciar un efecto acumulado de 3% sobre el nivel del PIB en 2030 y un efecto importante sobre el nivel de empleo.

- **La regularización a través del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos** (una población cercana a 2,8 millones de personas) favorecería la entrada de esta población en el mercado laboral y su acceso a labores acordes a su calificación que, en promedio es superior a la de la población nativa en términos de nivel educativo y escolaridad, con lo cual se favorece la formalidad laboral.
- **El PIB potencial tendrá un crecimiento sostenido que, al finalizar la década, sería ligeramente superior al 3,0%**, fruto de la acumulación de capital humano y físico, y de ganancias en productividad. El crecimiento económico de mediano y largo plazo no solo está sustentado en la acumulación de capital, también lo está en el progreso tecnológico y la disminución de la desigualdad.
- **Entre 2021 y 2026, el PIB real crecerá por encima de su potencial** y permitirá cerrar la brecha del producto que dejó la crisis económica resultante de la pandemia. La brecha entre el PIB real y potencial sería de -2,9% en el 2021, con un cierre gradual que culminaría en el año 2026.
- **Consistentemente, el crecimiento real estará por encima del crecimiento potencial** durante los primeros 5 años de la senda, para luego converger al ritmo de crecimiento potencial. En ausencia de choques, a partir de 2027 la economía colombiana se expandirá a un ritmo promedio de 3,3% anual.
- **Se prevé un déficit de cuenta corriente promedio de 3,0% del PIB**, financiado principalmente por flujos de inversión extranjera directa. En 2023 el déficit de cuenta corriente se ubicaría en 3,4% del PIB y convergería a 2,1% en 2032.
- **La IED se mantendrá como la principal fuente de financiamiento del déficit de cuenta corriente**, impulsada por un crecimiento económico estable y la confianza inversionista con la que cuenta el país. A medida que avance la consolidación fiscal, los flujos netos de Inversión de Portafolio y Otra inversión al sector público se reducirían, y se favorecería la entrada de capitales al sector privado.
- **La inversión como porcentaje del PIB** pasará del 19% del PIB en 2020 (la menor inversión como porcentaje del PIB en la última década,) a 22,2% en 2032.

- **Los pronósticos presentados en el MFMP 2021 son consistentes** con un incremento paulatino de la inversión como proporción del PIB que se estabilizaría alrededor de 22,2% a PIB a partir de 2026, año en el que el producto convergería a su nivel de largo plazo.
- **El ahorro total de la economía iría en aumento** en la medida que se reduce el déficit fiscal y se fortalece el ahorro privado, y convergería después de 2026 hacia niveles prepandemia. Su valor promedio pasaría de niveles altos en 2021-2022 a valores cercanos al 18,0% del PIB entre 2023 y 2032.

El país enfrenta la necesidad de disminuir la incidencia de la pobreza, impulsar el crecimiento económico y tomar medidas de política fiscal que aseguren la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Estos tres frentes se retroalimentan, y para su solución se requieren acciones articuladas de política pública que busquen resolverlas de forma simultánea. Este es el eje central que guía la formulación de la **estrategia fiscal del Gobierno nacional**.

- Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo **se requiere un ajuste fiscal** derivado de ingresos permanentes adicionales y menores gastos.
- La primera parte del ajuste se materializaría a través del Proyecto de Ley de Inversión Social. Con esta iniciativa, se proyecta generar de forma permanente fuentes netas que mejoran el balance fiscal del GNC en 1,0pp del PIB, en promedio a partir de 2023.
- **Los ingresos fiscales experimentarían un incremento** frente a 2022 (para situarse en 16,2% del PIB), y a partir de 2023 se mantendrían relativamente estables en alrededor del 17,1% del PIB, en promedio. De esta forma se podría materializar cerca de dos terceras partes del ajuste requerido en el balance de la Nación, con el objetivo de reducir la deuda pública a niveles prudenciales en el mediano plazo.
- Por otra parte, **el escenario fiscal del GNC contempla que la suma del gasto de funcionamiento e inversión tenga una senda decreciente** en el mediano plazo.
- **La materialización de esta senda decreciente de gasto tiene un rol fundamental** en la necesaria reducción del déficit fiscal de tal manera que se estabilice y reduzca la deuda pública. En caso de que se decida implementar una senda de gasto público

superior a la contemplada en el escenario propuesto en el MFMP 2021, sería necesario que estos mayores gastos vayan de la mano con un incremento en los ingresos que los financie, para así no comprometer la sostenibilidad de la deuda pública.

- **Dada la proyección de ingresos y gastos del GNC**, y la necesidad de guiar la deuda neta a niveles prudenciales, **se hace evidente la necesidad de recursos adicionales** (más allá del Proyecto de Inversión Social) **a partir de 2023**.
- **Este ajuste adicional requerido asciende a 0,6% del PIB para el periodo 2023-2026**, y garantiza que en 2032 la deuda neta del GNC converja a niveles cercanos al ancla propuesta en la reforma a la Regla Fiscal.
- **Las anteriores proyecciones de ingresos y gastos son consistentes con un balance primario superavitario a partir de 2025**. Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues permitirá estabilizar y posteriormente reducir el endeudamiento, de tal forma que a futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar frente a choques adversos. En particular, el superávit primario promedio estimado a partir de 2024 promediaría 0,4% del PIB, con un máximo de 0,9% del PIB en 2027.
- Como consecuencia de los superávits primarios generados y del crecimiento económico proyectado, **la deuda neta del GNC se reducirá de 67,0% del PIB en 2022 a 61,9% en 2032**. A partir de 2022, el principal factor que impulsará a la baja el endeudamiento del GNC es el crecimiento económico y el segundo, los superávits primarios que se prevén.
- Este ajuste, irá acompañado por modificaciones requeridas a las metas de la actual Regla Fiscal, que el Gobierno contempla incluir en la Ley de Inversión Social, asegurará la convergencia de la deuda pública a niveles prudenciales en el mediano plazo, así como la financiación sostenible del gasto social.
- De esta forma, **a partir de 2022 comenzará a materializarse el ajuste fiscal del GNC**, lo que supone un mensaje claro de compromiso fiscal por parte de este Gobierno a los mercados. No obstante, queda pendiente una tarea de mayor compromiso para continuar consolidando las finanzas públicas con el fin reducir a la deuda a los niveles acorde con el “ancla” de la Regla Fiscal.

En suma, la estrategia fiscal propuesta en la programación fiscal 2022 es consistente con una senda decreciente de gasto de funcionamiento de la Nación, que, para materializarse, requiere la implementación de acciones de política. En este sentido, el Gobierno y el Congreso de la República deben contemplar la puesta en marcha de políticas destinadas a contener las presiones de gasto que enfrenta el Gobierno nacional. La puesta en marcha de estas acciones es fundamental para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado el nivel proyectado de ingresos fiscales. En esta situación sería importante analizar con detenimiento las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública en 2017, con el fin de determinar las medidas de política que se puedan adoptar para reducir esas presiones de gasto.

c. Mercado laboral, pobreza y COVID - 19

Los resultados del mercado laboral están lejos de ser satisfactorios. En 2019 la tasa de desempleo en Colombia se encontraba en un nivel de dos dígitos, cercano a 10,5% (0,8pp superior a la de 2018). Ante este escenario, redoblamos los esfuerzos para reducir la tasa de desempleo y cumplir la meta, fijada en el PND, de situarlo por debajo del 8%. Sin embargo, al finalizar 2020 los indicadores del mercado laboral mostraron el desastre que fue para los registros de empleo el efecto del COVID - 19. La tasa de desempleo, en el total nacional, subió al 15,9% en el promedio del 2020, con un pico del 21,4% a finales de mayo de 2020, la más alta en la historia desde cuando se llevan registros de empleo y el doble de la cifra de un año atrás, 10,5%. A mayo de 2021 (en el tercer pico de la pandemia y primer mes de paro nacional) se registró una TD del 15,6%, inferior en 5,7 pp a la registrada en el mismo mes un año atrás. Con esta dinámica, a finales de mayo encontramos un total de 20,5 millones de personas ocupadas y 3,8 millones de desocupados donde la mayor parte de esta pérdida de empleos correspondió al empleo de las mujeres y los jóvenes.

Por otra parte, la Tasa de Ocupación (TO) en el total nacional pasó de 56,4% a mayo de 2019 a 43,4% a mayo 2020 y a 50,8% a mayo de 2021, mientras que la Tasa Global de Participación (TGP) mostró niveles de 63,1%, 55,2% y 60,2% en esos mismos años. Por su

parte, en las 13 principales áreas metropolitanas³⁷ también se evidenció una baja en los indicadores del mercado laboral, en especial respecto a 2019. La TGP para las 13 áreas pasó de 66,3% en mayo de 2019 a 59,6% en mayo de 2020 y a 63,6% a mayo de 2021. Asimismo, la tasa de ocupación disminuyó para pasar de 58,8% en mayo 2019, a 45,0% en mayo 2020 y a 53,1% en mayo 2021, mientras que la tasa de desempleo pasó del 11,2% a 24,5% y a 16,6% en cada uno de esos años, respectivamente. Por lo anterior, debemos redoblar nuestros esfuerzos para estimular el crecimiento y generar empleo en el menor tiempo posible.

La mayor parte de los avances logrados en los indicadores sociales a lo largo del actual siglo (entre los que se encuentra la disminución de los niveles de pobreza y de desigualdad) se han perdido por cuenta del Covid-19. Un informe del DANE del 19 de mayo pasado señalaba que en Colombia la pobreza monetaria fue de 42,5% en 2020 (un año atrás era el 35,7%)³⁸ y la pobreza monetaria extrema, de 15,1%. Esto quiere decir que a finales de 2020 casi 21 millones de personas estaban en situación de pobreza y, de ellas, 7,5 millones, en pobreza extrema³⁹. En otras palabras, ese año, un total de 3,6 millones de personas, el equivalente a la población total de Cundinamarca, entraron a la pobreza en todo el país.

Además de aumentar la pobreza, la crisis derivada de la pandemia elevó la desigualdad económica. El coeficiente de Gini nacional, indicador que mide la desigualdad de ingresos entre la población, subió de 52,6 en 2019 a 54,4 en 2020⁴⁰.

Estas cifras, que ponen de presente como se empobreció Colombia en un año, a un ritmo acelerado frente a lo sucedido en años anteriores, muestran, además, la urgencia de revertir los terribles efectos que ha causado la pandemia. Tendremos que hacer un esfuerzo

³⁷ Las 13 áreas metropolitanas son: Bogotá, Barranquilla AM, Cali AM, Medellín AM, Bucaramanga AM, Manizales AM, Pasto, Pereira AM, Cúcuta AM, Ibagué, Montería, Cartagena y Villavicencio.

³⁸ Además de ese 42,5% de la población del país en condición de pobreza, hay un 30,4% en situación de vulnerabilidad, un 25,4% pertenece a la clase media y solo el 1,7% está en la clase alta (DANE).

³⁹ Para el DANE, a nivel nacional, se está en situación de pobreza monetaria cuando, al sumar los ingresos, el dinero para los gastos de cada integrante de una familia está por debajo de \$331.688. Además, se está en esta condición extrema cuando ese monto no llega a los \$ 145.004. Pero esto no es constante en todo el país. Variables como el costo de la canasta familiar básica, las particularidades económicas de cada región y el comportamiento de los costos de vivienda, entre otras, hacen que cada ciudad tenga un nivel de pobreza diferente. En Bogotá, por ejemplo, se está en condición de pobreza monetaria cuando el dinero por cada integrante es inferior a los \$455.030 y se entra a pobreza extrema cuando la cifra no alcanza los \$178.607.

⁴⁰ Ver, DANE, Pobreza Monetaria en Colombia Resultados 2020, Bogotá, abril 29 de 2021, disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf

gigantesco para financiar el gasto social y la inversión, como también en priorización y focalización, para lograr mayor equidad y eficiencia en la asignación y ejecución del gasto público. En esto estamos comprometidos con la seguridad de que saldremos adelante.

Revertir los registros actuales hasta los niveles que nos habíamos propuesto inicialmente con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es una tarea monumental que ocupará los esfuerzos de este y de los próximos gobiernos. En lo que nos concierne, asumiremos este desafío y trabajaremos para retomar el camino que la pandemia nos hizo perder. No hacerlo implicaría perder los 20 años de esfuerzo de los colombianos por salir de la pobreza y por erradicar la desigualdad social. Con este propósito insistiremos en fortalecer las acciones de política pública que propusimos en el plan de desarrollo para acelerar la reducción de la pobreza y mejorar los resultados y la eficiencia del gasto social.

En el contexto de impredecibilidad e incertidumbre por el que atravesamos, este Gobierno ha procurado sostener el nivel de ingreso y el empleo de los sectores sociales más desfavorecidos y se ha comprometido en hacer todos los esfuerzos para protegerlos. Con este fin se han transferido recursos para pagos adicionales de los programas Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, compensación del IVA e Ingreso Solidario, para atender con este las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional que no sean beneficiarios de los programas anteriormente mencionados; se ha respaldado el financiamiento temporal de servicios públicos (energía, gas y alcantarillado, acueducto y aseo) de los estratos más pobres de la población, y se mantiene el apoyo a las acciones para proteger el empleo y los contratos laborales, al aparato productivo, sobre todo a las MiPymes, trabajadores independientes, capital de trabajo de MiPymes y microfinancieras (formales e informales). Potenciaremos el Plan de reactivación económica que debe traducirse en generación de empleo y mayores ingresos para los colombianos.

Se ha proyectado que en el corto plazo será necesario un mayor gasto público que permita a los hogares cubrir sus necesidades básicas, lo cual demandará mayores recursos para financiarlo. En el proyecto de Ley de Inversión Social propondremos la aprobación de recursos adicionales para extender los pagos del programa ingreso solidario para que junto

a los demás programas sociales se conforme un ingreso básico dirigido a cubrir la universalidad de la población vulnerable en cumplimiento de nuestros objetivos de equidad y justicia social.

En estas circunstancias, una gestión presupuestal eficiente, que canalice el uso de los recursos escasos hacia la satisfacción de las necesidades más urgentes y prioritarias de la población es, hoy más que nunca, una necesidad inaplazable en estos tiempos de pandemia.

9. Criterios generales para la programación del PGN 2022

Esta sección presenta los lineamientos que de manera general se han adoptado para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para 2022, algunos de los cuales se expusieron anteriormente.

La formulación del presupuesto se ha efectuado en un contexto global de recuperación económica, a pesar de que la pandemia por Covid-19 aun muestra mucha capacidad de daño sobre el tejido social, la actividad económica y la población. Las proyecciones del MFMP para los próximos dos años muestran que la economía colombiana en 2021 aumentará un 6,0%, y un 4,3% en 2022.

Lograr esta recuperación, después del resultado en 2020, requiere del acompañamiento al proceso de reapertura de la economía, sectorial y regionalmente, lo cual precisa de una intervención más activa de la política fiscal. Para cumplir este propósito, sin desbordar el nivel de endeudamiento del país, mantendremos una política de máxima austeridad en erogaciones no indispensables y apoyo decidido al gasto más eficiente en materia de resultados.

La estrategia fiscal para el periodo 2021-2032 se detalla en el documento del MFMP 2021 presentado al Congreso de la República el pasado 14 de junio. Busca consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas a partir de 2022, después de dos años de flexibilidad

fiscal en el marco de la aplicación de la cláusula de escape prevista en la Ley 1473 de 2011, que permitió suspender temporalmente la operación de la regla fiscal para el GNC.

Esta estrategia persigue mitigar el costo de la pandemia por las medidas de aislamiento adoptadas para proteger la salud de las personas y se complementará con un replanteamiento de las prioridades en materia de gasto de capital, en donde la creación de empleo permanece como una política fundamental de esta Administración, con una intensificación del Plan Nacional de Vacunación. En este contexto, la propuesta incluida en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2022-2025), aprobado por el CONPES el pasado 14 de julio, que es el referente para la programación del presupuesto de 2022, destaca la importancia de avanzar en la ejecución de proyectos que apoyen el empleo y el crecimiento económico.

Las inversiones incluidas en el PGN 2022 contemplan obras que requerirán recursos públicos y privados. La participación del sector privado será fundamental para impulsar el proceso de recuperación de nuestra economía, en el entendido de que este sector es el que debe liderar el proceso de expansión económica.

Además, con apropiaciones que se han dispuesto en el PGN 2022 esta administración buscará dinamizar la economía de nuestras regiones, apuntándole a generar empleo que reactive los encadenamientos productivos en todo el territorio nacional, y que produzca los efectos multiplicadores que esperamos.

Pero, no se trata solo de mayor gasto, estas acciones deberán ir acompañadas del fortalecimiento de los ingresos tributarios, de un plan de gestión de activos públicos y de un programa de austeridad en gastos no prioritarios del Gobierno, que incluye la liberación de recursos que se logre mediante mejoramientos en la calidad y en la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión, y en la focalización de los subsidios que entrega el Estado, así como los que resulten de la aprobación del proyecto de Ley de Inversión Social, si así lo decide el Honorable Congreso de la República.

En consonancia con lo anterior, la programación presupuestal para 2022 mantendrá el control sobre el monto de las apropiaciones para gastos de funcionamiento sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, los compromisos con las víctimas, ni las transferencias para el Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP). Se atenderá el pago oportuno del servicio de la deuda pública y se asignarán los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, sin incrementos significativos en los gastos de administración. Igualmente se tiene previsto el gasto para la realización de los comicios electorales a realizarse en la próxima vigencia.

En materia salarial se cumplirá el mandato de la Honorable Corte Constitucional, así como los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con las organizaciones obreras y los sindicatos y organizaciones de servidores públicos, además de otros compromisos puntuales que se han suscrito con diferentes organizaciones de empleados públicos y organizaciones sociales. Para 2022 se ha previsto un aumento salarial para los funcionarios públicos del 3,0%, (inflación esperada para 2021) más 1,64%.

La adquisición de bienes y servicios se ha estimado sin incremento respecto a 2021 (según su valor al cierre del mes de junio). Cuando ha sido factible, se ha mantenido este mismo criterio para cuantificar las transferencias y las demás cuentas presupuestales.

El presupuesto de inversión se caracteriza por la presencia de numerosos gastos ordenados por la ley que son de ineludible cumplimiento. Entre estas restricciones, sobresalen las siguientes obligaciones: garantizar la apropiación de los recursos para las vigencias fiscales futuras autorizadas; proveer los recursos para atender los compromisos con las víctimas de la violencia y víctimas de desplazamiento forzado, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional; incluir los Fondos Especiales y aquellos otros que por ley gozan de protección especial y constituyen apropiaciones con destinación específica; cumplir los compromisos surgidos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y los relacionados con los ODS y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

El presupuesto de inversión tendrá un aumento en sectores claves para la reactivación, que generen empleo y que contribuyan al crecimiento. Haremos un esfuerzo importante para financiar programas sociales que, adicionalmente, generen inversión del sector privado, que será el dinamizador de nuestra economía. Buscaremos potenciar la coordinación de esfuerzos entre las entidades del Gobierno nacional y las entidades territoriales para que la asignación de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías se haga en concordancia con las metas previstas en el PND y en los planes territoriales de desarrollo, y en cumplimiento de las metas fiscales del MFMP 2021.

Muchos de los programas incorporados en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, atención integral a la primera infancia, Adulto mayor, Ingreso Solidario, Compensación de IVA son actualmente políticas de Estado, con un alto contenido social y muy inflexibles en términos de costos. Aprovecharemos los avances metodológicos y de procedimientos logrados con el desarrollo del SISBEN IV como herramienta de gestión para asignar los subsidios a servicios públicos domiciliarios y a otros programas sociales.

La experiencia acumulada en la lucha contra el COVID - 19 será valiosa para potenciar la búsqueda y selección de beneficiarios y la distribución de las transferencias. Esta revisión nos permitirá racionalizar y focalizar la asignación de los recursos entre la población que realmente necesite los subsidios, aprovechar los avances tecnológicos logrados para transferir los recursos⁴¹ y reducir su costo presupuestal, cuando sea factible.

Es de advertir que en el proyecto de ley de presupuesto para 2022 existe un faltante en la financiación que sería necesaria para cubrir el costo por concepto de inversión, en infraestructura y gasto social para los más vulnerables, que el CONFIS ha estimado en cerca de \$2 billones respecto a los recursos aforados.

⁴¹ Los avances tecnológicos permiten: 1) Contar con la posibilidad de cruzar bases de datos disponibles, la identificación de los beneficiarios y el llenado de los requisitos para acceder al beneficio y 2) Facilita la bancarización de los beneficiarios, lo cual disminuye su riesgo, reduce trámites y costos, y mejora el seguimiento y la evaluación de la ejecución del gasto.

Adicional a las líneas de acción mencionadas en este documento, este proyecto de presupuesto persigue, entre otros, los siguientes objetivos:

- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la comunidad;
- Programar una inversión pública eficiente y de calidad;
- Disminuir el número de colombianos en condiciones de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema, y de pobreza multidimensional, fortaleciendo, entre otras medidas, el conjunto de transferencias monetarias, con el objetivo de mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares generados por la pandemia;
- Proporcionar más y mejor educación, avanzar con el programa Matrícula Cero y ampliar el uso y disponibilidad de los medios tecnológicos para estudiantes y profesores;
- Fortalecer el sistema de salud para ofrecer un servicio de calidad y mantener la lucha contra el Covid – 19;
- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo hasta lograr su consolidación en niveles de un dígito;
- Apoyar la creación de empleo, en particular para los jóvenes, mediante la reducción temporal de costos de vinculación laboral, para las empresas más afectadas durante la pandemia;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno (en el marco del Decreto **371** de 2021, o del que lo sustituya para 2022, y de la Ley de Inversión Social), sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, ni los acuerdos suscritos con las organizaciones que los representan;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;
- Cumplir lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;
- Cumplir los acuerdos establecidos con las organizaciones sindicales del sector público y otras organizaciones sociales.

- Financiar los procesos electorales para la elección democrática de Congreso y Presidente de la República.

La elaboración de este proyecto de presupuesto tuvo en cuenta, en todos los casos, las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2021 con las metas para el período 2022-2025. Con este propósito se definieron los siguientes criterios para programar el MGMP 2022-2025 que, como se dijo, es la base de la formulación del PGN 2022:

- Enfoque de la programación: fortalecer la salud pública y la situación sanitaria, el empleo y la generación de ingresos para los sectores más vulnerables.
 - Consistencia: cumplir con el escenario fiscal establecido en el MFMP entregado al Congreso de la República el pasado 14 de junio y ser consistente con las metas fijadas.
 - Techos de gasto: para cada sector se analizaron los gastos autorizados por leyes preexistentes, en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los gastos prioritarios y las vigencias futuras autorizadas.
 - Gastos de personal: la estimación de nómina se hizo con base en la certificada a 28 de febrero de la vigencia 2021; el incremento de los gastos de personal con base en la inflación esperada para 2021 (3,0% + 1,64%).
 - Adquisición de bienes y servicios: sin incremento y sin los gastos extraordinarios que se puedan haber dado en 2020.
 - Transferencias: se liquidan de conformidad con las respectivas normas que las han creado y a la disponibilidad de recursos
- Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP): De acuerdo con Artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política.

- Pensiones: inflación esperada para vigencia anterior, más crecimiento vegetativo.
 - Recursos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de acuerdo con la ley.
 - Instituciones de Educación Superior Públicas (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 y la disponibilidad de recursos.
- Gastos de comercialización y producción: de acuerdo con los soportes de costos de producción y comercialización y metas de ingresos asociados.
 - Adquisición de activos financieros: de acuerdo con el soporte financiero de liquidez que los soporta y contar con el ingreso respectivo de los rendimientos que genera.
 - Disminución de pasivos: exclusivo de los órganos del PGN que administran sus propios fondos de seguridad social para el pago de cesantías, establecimientos públicos que administran ahorros a sus servidores públicos o que capten y restituyan depósitos en prenda
 - Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora: de acuerdo con los soportes de tarifa, tasa, base gravable, pactado o demás criterios previamente evaluados y autorizados.
 - Servicio de la Deuda Pública. Se dará estricto cumplimiento a las obligaciones de la Nación con sus acreedores, tanto internos como externos. Se incluye la deuda solicitada por las entidades y validada con la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN).
- En el Servicio de la Deuda Pública Interna se incluyen los acuerdos marco de retribución señalados en el Decreto 642 de 2020⁴²:

⁴² Artículo 16. Incorporación presupuestal. "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

- 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.

10. Resumen del Presupuesto General de la Nación 2022

El presupuesto de 2022 asciende a \$350,4 billones.

Cuadro 1. Composición Presupuesto General de la Nación 2021-2022
Miles de millones de pesos

Concepto	2021*	2022 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2021 (4)	2022 (5)
FUNCIONAMIENTO	203.742	210.136	3,1	18,4	17,6
Gastos de personal	35.976	37.873	5,3	3,2	3,2
Adquisición de Bienes y Servicios	9.979	9.921	(0,6)	0,9	0,8
Transferencias	154.451	157.621	2,1	13,9	13,2
SGP	47.675	49.565	4,0	4,3	4,1
Pago de Mesadas Pensionales	43.411	51.916	19,6	3,9	4,3
Aseguramiento en Salud	22.011	26.456	20,2	2,0	2,2
Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	18.496	-	(100,0)	1,7	-
Instituciones de Educación Superior Públicas	4.013	4.361	8,7	0,4	0,4
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	3.061	2.764	(9,7)	0,3	0,2
Fondo de Estabilización de Combustibles	-	2.724	-	-	0,2
Procesos Electorales	444	1.603	261,3	0,0	0,1
Sentencias y Conciliaciones	1.078	1.565	45,2	0,1	0,1
Resto de transferencias	14.262	16.667	16,9	1,3	1,4
Gastos de Comercialización y Producción	1.731	2.701	56,0	0,2	0,2
Adquisición de Activos Financieros	515	491	(4,7)	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	448	411	(8,2)	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	643	1.118	73,8	0,1	0,1
DEUDA	70.520	78.013	10,6	6,4	6,5
Principal	34.970	38.026	8,7	3,2	3,2
Acuerdos Marco de Retribución**	-	1.542	-	-	0,1
Resto Principal	34.970	36.484	4,3	3,2	3,0
Intereses	34.294	38.220	11,4	3,1	3,2
Comisiones y Otros Gastos	421	515	22,5	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	834	1.252	50,0	0,1	0,1
INVERSIÓN	58.625	62.249	6,2	5,3	5,2
TOTAL	332.887	350.398	5,3	30,0	29,3
TOTAL SIN DEUDA	262.367	272.384	3,8	23,7	22,7

*Apropiación vigente a 30 de junio y estimaciones de cierre vigencia 2021

**Artículo 16 Decreto 642 de 2020

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

deuda pública y el pago de las obligaciones originadas en Providencias y los intereses derivados de las mismas de que trata el presente decreto”.

De estos, \$37,9 billones (10,8%) corresponden a gastos de personal, \$9,9 billones (2,8%) a adquisición de bienes y servicios, \$157,6 billones (45%) a transferencias de ley, \$2,7 billones (0,8%) a gastos de comercialización y producción, \$1,1 billones (0,3%) a gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, \$491 mm (0,1%) a adquisición de activos financieros, \$411 mm (0,1%) a disminución de pasivos, \$78 billones (22,3%) al pago del servicio de la deuda, \$62,2 billones (17,8%) a inversión (Cuadro 1). El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 5,3% respecto al vigente para 2021, y 3,8%, si no se incluye.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 4%, al pasar de \$46 billones en 2021 a \$47,8 billones en 2022. Las transferencias de ley se incrementan en 2,1%, al pasar de \$154,5 billones en 2021 a \$157,6 billones en 2022.

Información detallada sobre el valor y composición de los ingresos y gastos que conforman este proyecto de ley se encuentran en Anexo a este documento. En síntesis, las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$49,6 billones;
- Pensiones: \$51,1 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Aseguramiento en salud: \$26,5 billones;
- Otras transferencias para educación (Instituciones de Educación Superior Públicas, FOMAG): \$7,1 billones.
- Fondo de Estabilización de combustibles (FEPC): \$2,7 billones
- Procesos electorales: \$1,6 billones
- Sentencias y conciliaciones: \$1,6 billones

Honorables Congresistas:

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el EOP, somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

Este es un presupuesto formulado en momentos difíciles para el país. Estamos en el segundo año de una pandemia que ha sembrado el dolor entre todos los colombianos y ha afectado las condiciones de vida de nuestros conciudadanos, especialmente de los más afectados por el COVID - 19, y la capacidad productiva de nuestras empresas.

Para hacerle frente a esta situación hemos adoptado las medidas que las circunstancias aconsejan, muchas de las cuales se recogen en este proyecto. Nuestro objetivo es poner nuevamente en marcha al país para retornar a la hoja de ruta que le propusimos a los colombianos en el PND 2018-2022. La información que hemos puesto a disposición del HH. Congreso de la República muestra que estamos en camino de retomar la senda de crecimiento que nos permitirá crear condiciones propicias para generar empleo y erradicar la pobreza de nuestro país.

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



IVÁN DUQUE
Presidente de la República



JOSÉ MANUEL RESTREPO
Ministro de Hacienda y Crédito Público



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Presupuesto General de la Nación 2022

Mensaje Presidencial

Síguenos en nuestras
redes sociales:



Ministerio de Hacienda



@MinHacienda



Ministerio de Hacienda



@minhacienda



MINISTERIO DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

 Carrera 8 No. 6 C 38
Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711

 Conmutador
(57 1) 381 1700
Fuera de Bogotá
01-8000-910071

 atencioncliente
@minhacienda.gov.co

 www.minhacienda.gov.co