



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda



MENSAJE PRESIDENCIAL

.....

PRESUPUESTO GENERAL de la **20** **NACIÓN** **23**

Dirección General
del **Presupuesto**
Público Nacional



Contenido

Mensaje Presidencial	3
Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023	3
1. Recuperación Económica y Social con sostenibilidad fiscal	4
2. Rediseño de la Regla Fiscal y fortalecimiento institucional	9
3. Contexto del proyecto de PGN 2023	16
4. Líneas de Acción de la programación presupuestal 2023	20
5. Colombia: cumplimiento con responsabilidad	23
6. Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2023	27
a. Contexto macroeconómico para la programación 2023	28
b. Estrategias macro y fiscal de mediano plazo	37
c. Mercado laboral, pobreza y COVID - 19	42
7. Criterios generales para la programación del PGN 2023	46
8. Resumen del Presupuesto General de la Nación 2023	53

Mensaje Presidencial

Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2023¹, el cual es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2022). Esta es la iniciativa más importante que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos, pues, es a través del presupuesto como se materializa la mayoría de las acciones de política pública.

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 se dictan otras disposiciones), 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*), y 2155 de 2021 que reformó la regla fiscal (Ley de Inversión Social). Es un presupuesto formulado al final del tercer año de una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes en nuestra historia como país. Y, es, también, el último presupuesto que esta administración presentará a consideración del Legislativo, para ser ejecutado por el Gobierno entrante, con los ajustes que considere pertinentes.

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 2023".

1. Recuperación Económica y Social con sostenibilidad fiscal

La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2023 se ha efectuado en un contexto internacional que tras la crisis suscitada por la pandemia de Covid-19 en 2020 exhibe señales de recuperación en materia de crecimiento económico, flujos de comercio global, términos de intercambio y flujos financieros; pero también afronta retos inflacionarios y contraccionistas debido a disrupciones en las cadenas de valor y de transporte, la crisis de suministros y alimentos desencadenada por la invasión de Rusia a Ucrania, los confinamientos adoptados en China y el retiro de los estímulos fiscales y monetarios a nivel global.

En este contexto, en su informe de junio sobre Perspectivas Económicas Mundiales 2022 el Banco Mundial prevé que el crecimiento económico global pase de 5,7% en 2021 a 2,9% en 2022, y se mantenga al mismo ritmo en 2023. Se trata de una proyección corregida a la baja respecto a enero de 2022 cuando se vislumbraba un crecimiento económico de 4,1% para 2022.

De igual manera, para Colombia el MFMP 2022 prevé que en 2023 el crecimiento real del PIB se desacelere: pasaría de 10,7% en 2021 hacia 6,5% en 2022 y alrededor de 3,2% en 2023, que es su tendencia estructural de mediano plazo, de acuerdo con estimaciones realizadas por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal².

En un escenario global complejo, en 2022 el crecimiento de la economía colombiana consolidará al país como uno de los líderes de la reactivación económica a nivel mundial.

² CARF, Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República, Bogotá, abril de 2022, disponible en https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-193868%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

El nivel del PIB en 2022 se ubicaría 9,5% por encima del observado en 2019, y su crecimiento anual sería el más elevado entre los países que conforman la OCDE³. Por componentes de gasto, se espera que la inversión y las exportaciones impulsen el crecimiento. La superación de cuellos de botella en la ejecución de obras viales observados en 2021, el repunte de la inversión en maquinaria y equipo, el avance de obra en los proyectos 4G y la aceleración de la ejecución de la inversión de los gobiernos regionales y locales, llevarían a que la inversión crezca 13,6% en 2022.

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

A juicio del CARF el crecimiento económico proyectado por el Gobierno nacional en el MFMP 2022 es realista, ayudará a cumplir la regla fiscal, y a enfrentar retos importantes en 2023, toda vez que aún se apoya en posturas fiscales y monetarias expansivas. Esto debido a que el gasto público crece a un ritmo superior al observado antes de la pandemia, lo cual genera un efecto multiplicador al aumentar el ingreso de los hogares y su correspondiente gasto; y la tasa de interés de referencia del Banco de la República, a pesar de que se elevó a 7,5% al finalizar junio pasado, se mantiene negativa en términos reales⁴, después de descontar la inflación.

En un entorno de crecimiento económico cercano a su tendencia de mediano plazo, la inflación y la volatilidad de los mercados financieros internacionales serían las principales fuentes de riesgo sobre el escenario macroeconómico para 2023. Se espera que el Banco de la República continúe su proceso de retiro del estímulo monetario a través de incrementos en la tasa de interés de intervención, en un contexto de cierre de brecha del producto. Ante este panorama, la programación presupuestal afronta el reto de mantener

³ OCDE, Perspectivas Económicas, junio 9 de 2022, disponible en www.oecd.org.com

⁴ CARF, Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, Bogotá, julio 5 de 2022, disponible en <https://www.carf.gov.co>

una gestión responsable, que permita apoyar el desarrollo productivo, la generación de empleo y la reducción de la pobreza y la desigualdad sobre bases financieras sólidas, alineadas con la senda de consolidación fiscal trazada por la regla fiscal.

En materia de empleo, el dinamismo económico y los programas gubernamentales han permitido cerrar brechas respecto a los niveles observados en 2019, antes del inicio de la pandemia. Sin embargo, es necesario consolidar esfuerzos estatales para fortalecer la generación de empleo y continuar avanzando en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en todas sus mediciones. En 2021, impulsada por la recuperación económica, la tasa de desempleo a nivel nacional se ubicó en 13,8%, registrando una caída de 1,9 puntos porcentuales (pp) respecto a 2020. En 2022 continuó el descenso del desempleo, al punto que, en mayo de 2022, la tasa de desempleo desestacionalizada se ubicó en 10,6%, 4,5pp menos que la tasa registrada en el mismo mes de 2021, pero todavía 0,3pp superior a la registrada en mayo de 2019 (10,3%).

Sostener el crecimiento económico e impulsar la generación de empleo seguirá siendo crucial en la lucha contra la pobreza. La pobreza multidimensional pasó del 18,1% en 2020 al 16,0% en 2021: una disminución de 2,1 puntos porcentuales en su tasa de incidencia a nivel nacional. Por su parte, la pobreza monetaria nacional bajó de 42,5% en 2020 a 39,3% en 2021, y se situó 3,6pp por encima del evidenciado en 2019 (35,7%). Al tiempo que la pobreza monetaria extrema bajó de 15,1% en 2020 a 12,2% en 2021, para ubicarse 2,6pp por encima de 2019 (9,6%). Estas cifras revelan que alrededor de 19,6 millones de colombianos se encuentran en condición de pobreza, 6,1 millones en condición de pobreza extrema y cerca de 8 millones en pobreza multidimensional. La superación de esta situación requiere una decidida intervención estatal, en un marco fiscalmente responsable.

En un contexto económico y social de crisis atípica, para enfrentar las restricciones propias de la política fiscal, que se mueve en un ambiente de presión del gasto frente a una situación de insuficiencia de recursos corrientes, en 2020 y 2021 se decretó la suspensión transitoria

de la regla fiscal⁵, con base en las autorizaciones previstas en los artículos 11 y 14 d) de la Ley 1473 de 2011. Esta decisión permitió incrementar el gasto público y compensar con mayor endeudamiento la caída del recaudo tributario que produjo el declive de la actividad económica. La estrategia de financiar gasto con deuda es insostenible. Por ello asumimos el compromiso de retomar una senda gradual y ordenada de reducción del déficit a partir de 2022⁶, compatible con la disminución de la deuda pública respecto al PIB en el mediano plazo, en cumplimiento de la regla fiscal **como mecanismo de sostenibilidad de las finanzas públicas** de que trata el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021⁷, apoyada en el repunte del PIB y el fortalecimiento de los ingresos permanentes.

Ahora podemos decir que hemos emprendido el camino para reducir el gasto de emergencia, pero afrontamos la necesidad de mantener el gasto social y en infraestructura. De esta manera, la estrategia fiscal con la cual hemos programado este proyecto de Ley de PGN tiene como punto de referencia la protección de los grupos más vulnerables de la población y el apoyo a la productividad económica sobre bases fiscales sostenibles. Este proyecto armoniza la necesidad de estabilizar las finanzas públicas con la prioridad nacional de impulsar el desarrollo productivo, generar empleo y robustecer el gasto social.

Para cumplir con este objetivo, el MFMP 2022 estableció como meta que el déficit fiscal para el GNC en 2022 sea 5,6% de forma que para 2023 se pueda reducir el déficit fiscal del GNC en 2pp del PIB; esto es, situarlo en 3,6% del PIB frente a la meta proyectada en el MFMP para el cierre de 2022. Ello implica adoptar una estrategia fiscal soportada sobre los pilares de la responsabilidad, la austeridad operacional, la calidad y transparencia del gasto, el cumplimiento de las metas de recaudo tributario, balance fiscal y deuda, y un apoyo institucional que permita alcanzar los objetivos de desarrollo económico, generación de empleo productivo y reducción de la pobreza y la desigualdad.

⁵ 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".

⁶ El Plan financiero revisado el pasado 28 de mayo establece que en el 2022 el déficit del gobierno nacional central será de 5,6% del PIB luego del 7,1% del PIB registrado en 2021. Con esto, el nivel de endeudamiento neto se ubicará en 56,5% del PIB, que es 4.3 puntos inferior al registrado en 2021 de 60,2% del PIB y cercano al nivel mínimo de 55% del PIB establecido en la regla fiscal.

⁷ "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"

Con estos objetivos en mente, el PGN 2023 marca el inicio de un proceso gradual de mejora del balance primario del GNC, que pasará de un déficit de 1,6% del PIB en 2022 a un superávit de 0,1% del PIB en 2023, para transitar hacia un superávit de 0,5% del PIB en 2033. 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 pasaría de 59,1% en 2022 a 58,7% en 2023 y 56,5% en 2033. En los mismos años, la deuda neta del GNC pasaría de 56,5% a 56,2% y 54%, respectivamente. Estas metas son realistas, fijadas para equilibrar la recuperación social y económica del país con la preservación de la sostenibilidad fiscal.

El CARF considera que la senda de ajuste fiscal propuesta en el MFMP 2022 es adecuada dados los supuestos de crecimiento del PIB nominal, pero que con niveles menores de crecimiento sería necesario aumentar el ajuste fiscal para cumplir la regla fiscal⁸.

⁸ CARF, Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, Op.cit.

2. Rediseño de la Regla Fiscal y fortalecimiento institucional

Las metas arriba mencionadas están alineadas con el cumplimiento de la regla fiscal, cuyos parámetros están definidos en el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. Para alcanzar estas metas la Ley de Inversión Social ha jugado un papel de gran importancia. Su aprobación abre el camino para consolidar el proceso de estabilización de las finanzas públicas. Esta Ley combina instrumentos fiscales diseñados para reducir las brechas sociales de pobreza e inequidad e impulsar al mismo tiempo la recuperación económica con responsabilidad. Se fundamenta en mayores esfuerzos de recaudo tributario, racionalización del gasto público, y fortalecimiento del marco institucional de responsabilidad fiscal (modificación de la regla fiscal y creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF), que podríamos resumir así:

1). Financiación: austeridad, solidaridad empresarial y lucha contra la evasión. Las fuentes de financiación de esta iniciativa son la austeridad en el gasto público, la lucha contra la evasión y la elusión fiscales, y la obtención de nuevos ingresos tributarios provenientes de recaudos adicionales, derivados principalmente de un mayor aporte solidario por parte de las empresas. La ley marca un punto de transición de los traumatismos causados por la pandemia a la consolidación de una recuperación social y económica sostenible.

La Ley provee las fuentes de financiación necesarias para atender las demandas ciudadanas en materia social y económica de forma eficiente y oportuna. No eleva la carga tributaria de las familias. Tampoco amplía la base de contribuyentes del impuesto de renta. Si aumenta la carga tributaria de las personas jurídicas para financiar la senda proyectada de 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 afecta a la clase media ni a los pensionados.

Respecto a la austeridad en el gasto público, el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 facultó al Gobierno nacional por los próximos 10 años para expedir anualmente un decreto con el Plan de Austeridad y Eficiencia en el Gasto Público. por medio del cual, se busca generar ahorro mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, la racionalización de los gastos de funcionamiento, entre otros aspectos.

En el marco de esta prerrogativa, el Gobierno nacional expidió el Decreto 397 de 2022 – *“Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”*, el cual busca concretar las medidas de austeridad en el gasto y coadyuvar a la financiación de las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2023.

Es importante destacar que el artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1° del Acto Legislativo 3 de 2011, dispuso que el Estado intervendrá en la economía para asegurar el bienestar de todos los colombianos, y que dicho bienestar se consolida mediante una sostenibilidad fiscal que funja como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, donde el gasto social es prevalente.

2). Gasto social: protección de los más vulnerables. Esta administración considera fundamental mantener, hasta que las condiciones económicas del país se estabilicen, los programas sociales creados en el marco de la emergencia sanitaria. Creemos necesario conservarlos, por ser programas diseñados para combatir la expansión de la pobreza y la

desigualdad, 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.

Los nuevos recursos, junto con las operaciones presupuestales autorizadas por el Congreso para completar la financiación de algunos programas sociales en el PGN de la actual vigencia⁹ (Ver artículos 62 al 64 de la Ley 2155 de 2021), permitirán aumentar la inversión social, con énfasis en los siguientes programas: a) extender el programa de Ingreso Solidario hasta el cierre de 2022 y aumentar su cobertura de 3 a 4 millones de hogares, con un costo estimado de \$2,9 billones en 2021 y \$7,2 billones en 2022; b) otorgar a los empleadores un subsidio para financiar los costos laborales, hasta agosto de 2023, por cada empleo adicional generen, equivalente a 25% de un salario mínimo por cada joven entre 18 y 28 años que contraten, a 15% por cada mujer mayor de 28 años que devengue hasta tres salarios mínimos y a 10% del salario mínimo por cada hombre mayor de 28 años que devengue hasta tres salarios mínimos, con un costo total estimado de \$1.310 mm (\$159 mm en 2021, \$897 mm en 2022 y \$254 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 el cierre de 2021, con opción de prórroga hasta diciembre de 2022, otorgando un subsidio de 40% de un salario mínimo para los hombres y de 50% de un salario mínimo para las mujeres o empleados en el sector turístico, hotelero, gastronomía, artísticas, entretenimiento y recreación.

Muchos de los programas irán hasta culminar 2022. Creemos que los resultados han sido positivos, razón por la cual le hemos recomendado al gobierno entrante mantenerlos. La

⁹ Comoquiera que las medidas tributarias propuestas en la ley solo entrarán en vigor a partir de 2023, se le solicitó al Congreso la aprobación de las operaciones presupuestales correspondientes para garantizar la ejecución completa de los mencionados programas de gasto, que incluye el cumplimiento de las obligaciones de gasto y seguridad social para la reactivación económica y otras que apoyan a las familias más vulnerables. Por tratarse de medidas de política pública cuya ejecución no admitía espera hasta 2023, dada la actual coyuntura económica y social, el Congreso aprobó adicionar el PGN 2022 del Ministerio de Hacienda en un monto neto de \$10,5 billones. Los recursos se han asignado a las entidades competentes durante la fase de ejecución mediante el mecanismo de distribución presupuestal con el fin de financiar el desarrollo y ejecución de las apropiaciones.

decisión sobre este asunto dependerá de la evaluación que efectúe el nuevo gobierno cuando formule su Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

3) Impulso al crecimiento y a la generación de empleo. En aras de la recuperación productiva, otro pilar de la Ley de Inversión Social busca impulsar la reactivación económica a través de programas como los siguientes: a) financiar hasta 50% del déficit operacional de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de las principales ciudades del país; b) aumentar los ingresos de los gobiernos territoriales para inversión en educación, salud y agua potable, a través del Sistema General de Participaciones (SGP). Estas iniciativas serán complementadas con la celebración de hasta tres días sin IVA al año, para incentivar el comercio electrónico, y la flexibilización de 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.

Es imperiosa la necesidad de crear empleo, especialmente dirigido a los jóvenes, a quienes también se les debe ofrecer oportunidades de educación, así como facilitarles la vida a las empresas, especialmente a las micro, pequeñas y medianas, y a los emprendedores que generan el grueso del empleo en el país. Como en el punto anterior, creemos conveniente mantener o extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Así mismo, incrementar la inversión en infraestructura vial y en construcción de vivienda es vital por los efectos multiplicadores que estos sectores tienen sobre la productividad, la generación de empleo y la competitividad del país. A pesar de los buenos resultados que se empiezan a ver en materia de empleo, se necesita seguir avanzando hacia la meta propuesta de alcanzar una tasa de desempleo por debajo del 8%.

4). Endeudamiento y sostenibilidad fiscal. 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 que el Gobierno nacional se comprometa a 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.

a) Estabilidad fiscal y rediseño de la Regla Fiscal. En línea con este compromiso, los artículos 60 y 61 de la Ley de Inversión Social (que modifican los artículos 5 y 4 de la Ley 1473 de 2011, respectivamente) han rediseñado y fortalecido la Regla Fiscal en los siguientes aspectos:

- i) fija el límite máximo que acota el crecimiento de la deuda neta, y el ancla que la lleva a niveles prudenciales;
- ii) institucionaliza ajustes automáticos del balance primario neto estructural y de las metas fiscales para evitar que se supere el límite de la deuda ante choques que experimente esa variable que la haga aumentar, y
- iii) fortalece la independencia institucional y la capacidad técnica del Comité Fiscal con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), que reemplaza el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF).

De conformidad con lo anterior, la nueva regla fiscal incluye en su estructura de metas el stock de la deuda, con lo cual se mejora su eficacia para estabilizar la deuda pública a lo largo del ciclo económico. De igual manera se fortalece la independencia operacional y legal del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), que sustituye al anterior Comité. Esto mejorará el proceso de elaboración de la planeación financiera de la Nación y el análisis de la política fiscal.

Los valores del límite y ancla de la deuda neta y el margen prudencial que se establecen en la Ley de Inversión Social, para guiar 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 PIB¹⁰

La Ley señala que las metas de la regla fiscal se establecerán sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE), 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:

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

Donde:

BPNE: Balance primario neto estructural

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

Por otra parte, el párrafo transitorio primero del artículo 60 de la ley en mención fija las restricciones del balance primario neto estructural para el periodo 2022-2025:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO PRIMERO. *El balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022¹¹, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe”.*

La misma Ley define la metodología que se seguirá para estimar el ciclo petrolero. La metodología para el cálculo del ingreso petrolero, para efectos del funcionamiento del ciclo petrolero, fue definido por el CONFIS en su sesión del 26 de abril de 2022, de forma consistente con lo establecido en el literal d) del Parágrafo 1 del Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. En el caso del ciclo económico, se establecen los principios generales que deberá seguir su estimación, los cuales se definieron en detalle en el Decreto 1717 de 2021, que

¹⁰ Artículo 60 de la ley 2155 de 2021

¹¹ Este año se presentará un sobrecumplimiento de 2,5 % del PIB en esta meta, en la medida que el balance total consistente con un BPNE de -4,7% del PIB es de -8,1% del PIB y el plan financiero del MFMP 2022, estima que se cerrará el 2022 en 5,6% del PIB.

reglamentó la materia. De igual forma, la Ley establece los principios a seguir para la definición de las transacciones de única vez, sobre los cuales el CONFIS se pronunció en mayor detalle en su sesión del 26 de abril de 2022.

b) El CARF como un nuevo órgano robustecido para la gestión de la política fiscal.

La Ley 1473 de 2011 creó inicialmente el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) como un organismo de carácter técnico e independiente encargado de velar por el adecuado cumplimiento de la Regla Fiscal. Su creación contribuyó a fortalecer la discusión fiscal en torno a la formulación de esta política, a generar conciencia sobre la importancia de la sostenibilidad fiscal, y a aumentar la confianza en la institucionalidad fiscal.

En atención a las mejores prácticas internacionales, se consideró conveniente reemplazar el CCRF por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), un órgano más robusto, con un carácter técnico e independiente fortalecido mediante la ampliación de sus funciones. Esto permitió el nombramiento de un equipo técnico remunerado y la contratación de estudios especializados sobre asuntos fiscales (Ver artículo 61 de la Ley de Inversión Social, que modifica el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011).

Se espera que el CARF tenga un rol más activo en el seguimiento a la planeación, presupuestación y ejecución financiera del Gobierno nacional. Este organismo deberá pronunciarse, entre otros, sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal, y las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal.

Asimismo, el CARF rendirá opiniones sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales del GNC, las estimaciones de los ciclos económico y petrolero de la Regla Fiscal, la definición de las transacciones de única vez que haga el CONFIS en cada vigencia y deberá pronunciarse y hacer seguimiento en caso de activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal¹². En síntesis, se confía que con

¹² El CARF ya ha efectuado varios de estos pronunciamientos que se pueden consultar en <https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutomodeReglaFiscal>

esta modificación aprobada por la Ley de Inversión Social¹³ se fortalezca aún más la institucionalidad fiscal del país.

En ejercicio de estas funciones, el pasado 28 de junio el CARF se pronunció sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, documento publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que se reporta el manejo de las finanzas públicas en los años 2021 y 2022, y presenta la hoja de ruta para la política fiscal entre el cierre de este año y hasta 2033¹⁴. Al respecto, el CARF manifestó que si bien el MFMP muestra una senda decreciente del déficit fiscal, que es consistente con lo exigido por la transición de la regla fiscal, no se debe perder de vista que los déficits observados son muy altos todavía, a pesar de que el país ha contado con políticas monetarias y fiscales expansivas que, en el balance final, han sido muy positivas.

3. Contexto del proyecto de PGN 2023

El proyecto que ahora presentamos a consideración del H. Congreso de la República asciende a \$391,4 billones. Este presupuesto es consistente con los niveles de deuda pública y con las metas fiscales previstas en el MFMP 2022, cumple con el Principio de Coherencia establecido por la Ley 1473 de 2011 e incorpora los efectos presupuestales y las modificaciones hechas a la regla fiscal por la Ley de Inversión Social¹⁵.

Como parte de la estrategia de recuperación de la sostenibilidad fiscal del país el proyecto de ley de PGN para 2023 busca que los programas de gasto previamente iniciados no queden inconclusos y se cumpla con los compromisos para los cuales fueron apropiados.

En este proyecto hemos incluido los recursos para garantizar la operación de los órganos

¹³ Reglamentada por medio de los Decretos 1717 de 2021 y 1737 de 2021.

¹⁴ Pronunciamiento No. 3 del CARF sobre el MFMP 2022.

¹⁵ 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.*

que lo integran, las transferencias derivadas del cumplimiento de mandatos constitucionales, dentro de las cuales sobresale el Sistema General de Participaciones, y la atención de las obligaciones a cargo de la Nación, y ha sido formulado bajo estrictos criterios de austeridad operacional, en consonancia con la disponibilidad de recursos y la superación de las secuelas económicas y sociales dejadas por la pandemia.

Se ha buscado que los programas de gasto se formen en el marco general de las actividades dirigidas a proteger la salud pública, considerando que la lucha contra el COVID - 19 no ha culminado y atravesamos actualmente por un quinto pico de la enfermedad.

Es importante tener en cuenta que el próximo año será el primer año de gestión de un nuevo periodo de Gobierno. En consecuencia, la programación presupuestal deberá considerar responsablemente esta situación y facilitar los ajustes que proponga la administración entrante, especialmente en el contexto de las iniciativas de política que puedan formar parte del nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2022-2026.

Sin ser exhaustivos, y con las observaciones anteriores, el proyecto de PGN previsto en la programación presupuestal 2023 deberá atender, entre otros, los siguientes ítems:

- i) necesidades de funcionamiento del sector público;
- ii) cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes;
- iii) atención de los créditos firmados y de las vigencias futuras, cuyos cupos hayan sido debidamente autorizados;
- iv) acatamiento de los compromisos de la Ley de Víctimas del conflicto armado interno y del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo de paz);

- v) acuerdos con organizaciones sociales, como los grupos étnicos, entre otros, los mandatos de las altas cortes, especialmente la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y sus autos de seguimiento;
- vi) prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes y en las normas y/o sentencias, respectivas (poblaciones indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y afrodescendientes y población Rrom);
- vii) cumplimiento de la Sentencia C-346 de 2021 de la Corte Constitucional, de acuerdo con la cual el PGN debe reflejar los aportes de la Nación a las Universidades Públicas que las normas vigentes señalan¹⁶ en forma global, tanto en funcionamiento como en inversión, en una sección independiente;
- viii) providencias relacionadas con la salud y la población víctima del conflicto;
- ix) cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos por la Nación, en especial el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (COP21)¹⁷ 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 prosperidad¹⁸, y en general, todas aquellas obligaciones provenientes de órdenes judiciales. Incluye los aportes al Fondo de Contingencias de las entidades estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en su contra.
- x) Incorpora pagos al Fondo Estabilización de Precio de los Combustibles (FEPC) hasta el primer trimestre de 2022, de acuerdo con las proyecciones contempladas en el MFMP 2022.

En la elaboración de este proyecto, en ejercicio del principio de transparencia, se identifican por medio de trazadores presupuestales¹⁹ los recursos que se destinarán para atender los

¹⁶ Artículos 86 y 87 Ley 30 de 1992, Artículo 142 Ley 1819 de 2016, Artículo 1° Ley 2019 de 2020, Leyes 1371 de 2009 y 1697 de 2013.

¹⁷ Aprobado por la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

¹⁸ Esta Agenda fue aprobada por todos los países miembros de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015.

¹⁹ La información de los trazadores presupuestales mencionados es de seguimiento especial por parte de las autoridades presupuestales dentro del esquema denominado seguimiento a políticas transversales, dado que impactan a diversos sectores sociales y buscan el cumplimiento de diferentes pactos definidos en el PND, de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda de las Naciones Unidas y compromisos con otros organismos internacionales.

compromisos con los Pueblos Indígenas, Comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueros y Rrom, así como para la implementación del Acuerdo de Paz y para la equidad de la mujer²⁰.

Esta información es un insumo importante para identificar presupuestalmente el monto y destino de los recursos asignados a aquellos grupos que hacen parte del Anexo - Gasto Construcción de Paz PGN y el Anexo - Gasto presupuestal para la equidad de la mujer²¹, y a aquellos sectores sociales con los que se han suscrito compromisos. Los recursos se dirigirán a la ejecución de acciones diferenciadas que generen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar positivamente en la inclusión social, cultural y económica de manera progresiva y sostenible en coordinación con las entidades territoriales.

Con este fin, hemos 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.

La pandemia nos ha dejado muchas enseñanzas sobre cómo afrontar choques adversos. Las herramientas de política utilizadas han sido útiles para mitigar efectos económicos y sociales que atentan contra el bienestar ciudadano. Sin embargo, su aplicación ha puesto en evidencia la urgencia de fortalecerlas para salvaguardar la estabilidad fiscal y macroeconómica del país.

²⁰ Artículos 219, 220 y 221 del Plan Nacional de Desarrollo y el Artículo 83 de la Ley 2159 de 2021 del Presupuesto General de la Nación.

²¹ La información de los trazadores presupuestales mencionados es de seguimiento especial por parte de las autoridades presupuestales dentro del esquema denominado seguimiento a políticas transversales, dado que impactan a diversos sectores sociales y buscan el cumplimiento de diferentes pactos definidos en el PND, de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la agenda de las Nacionales Unidas y compromisos con otros organismos internacionales.

4. Líneas de Acción de la programación presupuestal 2023

El país ha adquirido compromisos muy importantes que deberá cumplir en el curso de este tercer decenio del siglo XXI y para lo cual requerirá disponer en el presupuesto de la Nación de un espacio fiscal suficiente para atenderlos, entre otros, el cumplimiento de los ODS, el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Establece y Duradera, 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 el compromiso del Estado colombiano con la protección de los derechos humanos (Decreto 216 del 1 de marzo de 2021).

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 2023 se ha guiado por algunas líneas básicas de acción, como las siguientes:

- Avanzar en la implementación y ejecución de la Ley de Inversión Social;
- Cumplir la meta de déficit establecida por el Gobierno nacional en el MFMP 2022, no superior al -3,6% del PIB en 2023;
- Programar el presupuesto de 2023 de forma que los recursos públicos contribuyan a superar las secuelas dejadas por la pandemia por COVID - 19 en materia de salud, así como de bienestar económico y social;
- Procurar que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde más se requieren, con prioridad en gasto social, inversión en infraestructura 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, en todas sus mediciones, cuyos niveles se agudizaron por la propagación del COVID;

- Mantener una política salarial y un control estricto de las nóminas de personal en el sector público, en cumplimiento de las decisiones de la Corte Constitucional y de los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos;
- Aprovechar las tecnologías de la información y los avances alcanzados en materia de digitalización de procesos y procedimientos para generar ahorros operacionales y elevar la eficiencia del Estado, en línea con el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 2088 de 2022 “*Por la cual se regula el Trabajo en Casa y se dictan otras disposiciones*”;
- Mantener un control estricto en materia de adquisición de bienes y servicios, especialmente en la contratación de servicios indirectos de personal, en el marco del Plan de austeridad adoptado por el Gobierno nacional (Artículo 19 de la Ley 2155 de 2021)²²;
- Fortalecer la adopción de buenas prácticas presupuestales y gestionar un gasto más eficiente, que priorice la ejecución de 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 los avances tecnológicos que han sido fundamentales para agilizar y mejorar la focalización del proceso de transferencias monetarias y en especie en favor de los sectores más vulnerables afectados por la pandemia;
- Generar más espacio para la inversión privada, adicional a la que existe, en proyectos de infraestructura, a través de mecanismos como el 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.

²² En este artículo la norma ordena al GNC adoptar un plan de austeridad del gasto que permita obtener para el periodo 2022-2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1,9 billones a precios de 2022.

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 constitucional de sostenibilidad fiscal.

5. Colombia: cumplimiento con responsabilidad

La elaboración del presupuesto para 2023 tiene como punto de referencia el escenario macroeconómico del MFMP 2022 que se describe más adelante. Este se caracteriza, como se mencionó antes, en lo externo, por un contexto global que, en el corto plazo, se encuentra en una fase de lento crecimiento, matizado por un ambiente donde todavía predominan riesgos a la baja y mucha incertidumbre, especialmente por la continuidad del contagio viral y los efectos de la guerra en Ucrania. En lo interno, el escenario muestra un proceso de repunte económico en 2022, que supera a un número importante de economías de desarrollo similar y una convergencia del crecimiento del PIB hacia su tendencia de mediano plazo; proceso que requiere consolidarse para asegurar la reducción del desempleo y la pobreza, así como el cumplimiento de las metas fiscales.

La comunidad internacional ha coincidido en que, a pesar de las dificultades afrontadas en los dos años anteriores, Colombia ha hecho un buen uso de los instrumentos de política (fiscal, monetaria y financiera) que ha tenido a su disposición para gestionar la crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia del coronavirus del Covid – 19 y sus variantes.

En el informe del Grupo Técnico del FMI, acogido por el Directorio Ejecutivo el pasado 25 de marzo, dos años después de que la OMS declarara la pandemia por el Covid - 19, y realizado en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo²³, se felicitó al país y a sus autoridades económicas por la forma como han 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 sido cruciales para enfrentar los choques externos e internos y promover el crecimiento económico.

²³ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/02/15/colombia-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mision> y <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/28/pr2296-imf-executive-board-concludes-2022-article-iv-consultation-with-colombia> (Fuentes Banco de la República y FMI).

El directorio ejecutivo del FMI destacó la recuperación económica de Colombia en 2021 como una de las más rápidas de la región, impulsada por el sólido consumo de los hogares, la recuperación de la inversión y de las exportaciones. Impulso que continuará en 2022 y se espera continúe en los siguientes años. Este organismo prevé un cierre de la brecha de producto en el primer semestre de 2022 (como efectivamente lo hemos logrado, de acuerdo con las cifras disponibles), a pesar de la permanencia de la pandemia y la propagación del virus, en sus diferentes variantes, que es aún muy intensa.

El grupo técnico del Fondo estima que el aumento proyectado en el precio de las exportaciones de productos básicos, como consecuencia de la guerra en Ucrania, podría conducir a una reducción en el déficit de cuenta corriente, de 5,7% del PIB en 2021 a 3,3% y 3,4% del PIB en 2022 y 2023, respectivamente, que podría inducir un proceso gradual de recuperación económica, con un PIB que crece al menos en 5,8% en 2022²⁴ y 3,6% en 2023; los registros más altos de la región²⁵.

Así las cosas, en el marco de la recuperación en curso, el equipo técnico del FMI consideró que la solidez de las instituciones que hemos creado durante esta primera parte de siglo han sido un aporte significativo que le ha permitido al país enfrentar con éxito los choques externos e internos, promover el crecimiento económico y brindar una respuesta coordinada y oportuna para mitigar el impacto de los precios y mantener la inflación bajo control.

Coincidimos con el FMI en que la inflación, que es ahora un fenómeno global, responde especialmente a choques de oferta en un contexto de fuerte crecimiento del consumo. En esta situación, es de esperar que la inflación continúe en aumento y probablemente permanezca por encima del límite superior del rango meta (4%) durante 2022, con riesgos al alza. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recientemente hemos estimado que para finales de 2022 la inflación rondará el 8,5%, en 2023 se reduciría a 5,6% y a partir de 2024 convergería hacia el nivel objetivo de política monetaria de mediano plazo de 3,0%.

²⁴ <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/03/23/world-economic-outlook-april-2022>

²⁵ [El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Colombia correspondiente a 2022 \(imf.org\)](#)

Por su parte, el directorio ejecutivo expresó que consideraba razonable y apropiado el ajuste monetario que ha realizado el banco central en los últimos meses para controlar el aumento de los precios al consumidor y evitar choques adicionales.

A pesar de las perspectivas favorables que muestra la economía colombiana los riesgos se mantienen a la baja. Tanto los externos como los internos. En estas circunstancias, los directores recomendaron acelerar el endurecimiento de la política monetaria para aliviar las presiones inflacionarias y proteger la credibilidad del marco de política monetaria; mantener un tipo de cambio flexible para contribuir a absorber el impacto de los choques mundiales, como los que provocan las fluctuaciones de los precios de las materias primas y la elevación de las tasa de interés por parte de la FED en Estados Unidos, y alentaron la acumulación de reservas internacionales para mantenerse al resguardo de riesgos de liquidez externa. Señalaron que la Línea de Crédito Flexible, **LCF**, ofrece una protección adicional y afianza la confianza de los mercados, línea que Colombia renovó el pasado 29 de abril, como se explica a continuación.

Los directores felicitaron a las autoridades por la mejora de las finanzas públicas y por el firme compromiso de mantener la credibilidad fiscal. Reconocieron que la Ley de Inversión Social, que incluye una nueva ancla de deuda, constituye un paso importante para reforzar el marco de política macro prudencial del país. Recalaron que la profundización de las reformas fiscales encaminadas a obtener nuevas fuentes de ingreso público y mejorar la eficiencia del gasto salvaguardaría programas sociales críticos y la inversión pública, al tiempo que recortaría más la deuda.

Convinieron en la necesidad de recalibrar cuidadosamente las políticas para sustentar el ímpetu del crecimiento, controlar la inflación, afianzar más las finanzas públicas y reducir los desequilibrios externos. Finalmente, recalcaron la importancia de ahondar las reformas estructurales para estimular la productividad, la competitividad externa y un crecimiento incluyente más verde, y felicitaron a las autoridades por los esfuerzos que realizan a fin de integrar a migrantes venezolanos a la economía.

Respecto a lo expresado en el punto anterior sobre la Línea de Crédito Flexible (LCF), vale la pena resaltar que el pasado 29 de abril Colombia renovó esta línea del FMI para hacer frente a riesgos externos. 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 emergentes²⁶.

Colombia es considerado como un país con fundamentos económicos sólidos, lo que le ha permitido renovar esta línea de crédito, que se mantiene desde 2009 y estará vigente por dos años más, por un monto en Derechos Especiales de Giro (DEG) de 7.155,7 millones (350% de la cuota de Colombia en el organismo) que equivale a cerca de USD 9.800 millones. Este acuerdo reemplazará al anterior, aprobado en 2020, y será considerado por las autoridades económicas como una línea de financiación de carácter precautorio contra los riesgos externos que permitirá mantener la confianza de los agentes en la economía colombiana y complementar la disponibilidad de liquidez externa del país.

Los riesgos externos asociados con un alto nivel de incertidumbre por cuenta de factores geopolíticos y por el endurecimiento de las condiciones financieras internacionales resaltan la importancia de mantener unos niveles adecuados de liquidez externa. 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, salvo que el gobierno entrante crea conveniente modificar esta línea de política.

El FMI considera que Colombia cumple los criterios para acceder a esta línea de crédito y resaltó la solidez de su marco institucional de política, particularmente un sistema de inflación objetivo con alta credibilidad, la existencia de un marco de política fiscal anclado

²⁶ [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.](#)

en la sostenibilidad de la deuda pública, así como la presencia de una supervisión y regulación financiera eficaces. Este nuevo acuerdo de la LCF constituye un voto de confianza del FMI en el país y en sus autoridades económicas.

6. Panorama macroeconómico de la programación presupuestal 2023²⁷

El 2020, con una contracción del PIB de 7,0%, ha sido el peor año que se recuerde en Colombia desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. El desplome de la actividad económica a partir del segundo trimestre de 2020 solo empezó a revertirse en el tercer trimestre de 2021. Durante estos años, con la participación del Banco de la República, hemos hecho uso de los instrumentos disponibles de política para enfrentar la crisis viral, salvar vidas y salvaguardar la actividad económica²⁸.

La caída pudo haber sido peor si no hubiéramos adoptado políticas novedosas para movilizar cuantiosos recursos y reanimar la actividad económica. En esto, la política fiscal, con el apoyo de las políticas monetaria y financiera, jugó un papel destacado para contrarrestar la crisis económica y estimular la recuperación con la mayor rapidez posible.

La propagación global del coronavirus afectó enormemente la actividad productiva y llevó los índices de desempleo y pobreza a niveles similares a los registrados a comienzos de siglo. Volver a la situación que teníamos a finales de 2019 ha implicado un enorme esfuerzo financiero para movilizar recursos destinados a atender la situación. Este esfuerzo deberá

27 La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, se ha tomado del MFMP 2022, PND 2018-2022, MGMP 2023-2026, 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. CEPAL y FMI.

²⁸ Al finalizar 2020 la economía colombiana atravesaba una situación de recesión, con un PIB que registró una caída del 6,8% respecto a 2019, el mayor desplome de la actividad económica en toda nuestra historia. Gracias a las medidas adoptadas, en 2021 logramos un rebote en la actividad que nos permitió un nivel de crecimiento del PIB del 10,7% con relación a 2020. Aunque todavía no igualamos el nivel de 2019, hemos creado las condiciones para lograrlo en el curso del presente año, como lo registran las cifras más recientes del DANE.

continuarlo la próxima administración, en el entendido de que, si bien se ha reducido la mortalidad del virus sus riesgos para la salud pública no han desaparecido.

Las medidas estatales de consolidación fiscal y ajuste monetario, gestionadas con responsabilidad, nos permiten augurar perspectivas positivas para el crecimiento económico en 2022 y en retornar a los niveles de crecimiento del PIB potencial a partir de 2023. Este Gobierno considera razonable que se mantenga una política de austeridad en el gasto público no indispensable, como lo hemos hecho durante este cuatrienio y como se refleja en la elaboración de este proyecto para la próxima vigencia fiscal.

A continuación, se presenta el contexto macroeconómico utilizado como punto de referencia para la formulación de este proyecto de ley, así como la estrategia macroeconómica y fiscal, de mediano y largo plazo, adoptada en el MFMP 2022.

a. Contexto macroeconómico para la programación 2023

La economía global ha mostrado en los últimos meses señales de desaceleración por la presencia de numerosos riesgos a la baja, la mayoría de estos originados, entre otros factores, por la continuidad de la pandemia, el conflicto en Ucrania, la evolución de la economía China y la respuesta de los bancos centrales a las presiones inflacionarias que han aparecido en el contexto global. Esta percepción se ha reflejado en las proyecciones de las entidades multilaterales y de otras agencias internacionales. Razones que explican la variabilidad en los pronósticos²⁹.

²⁹ Banco Mundial. Perspectivas económicas mundiales, junio de 2022, consultado en <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>.

Así las cosas, la programación del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2023 se ha efectuado en un contexto global de incertidumbre, desaceleración del crecimiento económico, elevación de los costos financieros y presiones inflacionarias.

A comienzos de 2022 se creía que la pandemia había quedado atrás e iniciábamos una senda de recuperación. Sin embargo, el impacto de los choques mencionados antes ha alterado todas las expectativas: el crecimiento económico se ha desacelerado y el choque inflacionario ha afectado con especial dureza a las poblaciones más vulnerables en los países de bajo ingreso, e incluso a las de países desarrollados, como el Reino Unido y los miembros de la Unión Europea.

En este escenario, el Fondo Monetario Internacional (FMI)³⁰, en su informe de abril pasado, revisó sus proyecciones a corto y mediano plazo y estimó a la baja el crecimiento del PIB mundial, a 3,6%, tanto para 2022 como para 2023; esto equivale a 0,8 y 0,2 puntos porcentuales en 2022 y 2023 menos que lo previsto a finales de enero. Más allá de 2023, se espera que el crecimiento mundial disminuiría a un promedio de 3,3% en el mediano plazo. En general, se trata de un escenario más pesimista que el emitido por este mismo organismo en su informe de revisión del mes de enero de 2022 cuando proyectó un crecimiento de la economía mundial de 4,4% para 2022 y de 3,8% para 2023.

El Fondo ha destacado que un gran reto de la política económica en 2022 será contener las expectativas inflacionarias, sin que ello signifique dejar de adoptar medidas tendientes a reducir los estragos sociales y económicos ocasionados por la pandemia. El encarecimiento de las materias primas y de los alimentos debido a la guerra en Ucrania y a las medidas de confinamiento en algunas ciudades chinas se ha traducido en una inflación proyectada para 2022 de 5,7% en las economías avanzadas y de 8,7% en las economías de mercados emergentes y en desarrollo; o sea, 1,8 y 2,8 puntos porcentuales más que lo proyectado en enero³¹. Existe el temor de que la respuesta de la FED para controlar la

³⁰ FMI, *Perspectivas de la economía mundial: La guerra retrasa la recuperación*, Washington, D.C. USA, abril de 2022, Consultado en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022#Chapters>

³¹ La inflación permanecerá elevada por mucho más tiempo. En Estados Unidos y algunos países de Europa ha alcanzado máximos inéditos en más de 40 años, en medio de escasez de mano de obra.

inflación podría llevar a la economía norteamericana a un estado de recesión y de rebote arrastrar a otras más a la misma situación.

Respecto a América Latina y el Caribe, hay consenso en que la región enfrentará un escenario que podría debilitar el ritmo de recuperación económica previsto en enero de 2022. Se estima que esta región tenga el menor crecimiento económico del mundo en 2022: las proyecciones más recientes lo ubican entre 1,8% (Cepal)³², 2,3% (Banco Mundial)³³ y 2,5% (FMI)³⁴. Entre tanto, la Cepal pronóstica que, además de pausado, el crecimiento de la región sería muy desigual entre países. América del Sur crecería 1,5%, mientras que Centroamérica y México crecerían 2,3%, y el Caribe (sin incluir Guyana) crecería 4,7%.

Los tres organismos multilaterales identifican más riesgos para la recuperación económica regional que a comienzos del presente año por cuenta de factores como: expectativas de menor crecimiento de los principales socios comerciales de la región (EEUU, China y la Unión Europea)³⁵; endurecimiento de la política monetaria para ponerle freno a las expectativas de inflación; menor disponibilidad y mayor costo del financiamiento externo en un contexto global de reducción de la liquidez, elevado endeudamiento y alta volatilidad; y aumento de la probabilidad de inestabilidad institucional y social derivada de las presiones inflacionarias y las secuelas dejadas por la pandemia en materia de empleo, pobreza y distribución del ingreso.

Como ya se dijo, **2021** estuvo marcado por una importante reactivación de la economía a nivel global, asociada al avance en los procesos de vacunación contra el Covid-19 que además de reducir restricciones de movilidad, contribuyó al repunte tanto de la actividad productiva como de la demanda. En este contexto, la economía colombiana creció un 10,7%, lo cual le permitió

³² Cepal, *Nuevas Proyecciones Económicas para América Latina y el Caribe 2022*, Santiago de Chile, 27 de abril de 2022, disponible en: <https://cepal.org/es/comunicados/se-profundiza-la-desaceleracion-america-latina-caribe-2022-se-espere-un-crecimiento>

³³ El Banco Mundial revisó a la baja en un 0,4% su proyección de crecimiento del PIB para América Latina en 2022 tras el estallido del conflicto bélico en Ucrania. Ver, *Banco Mundial, Panorama General de América Latina*, abril 6 de 2022, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview#1>

³⁴ FMI, *Perspectivas de la economía mundial: La guerra retrasa la recuperación*, Op.cit <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

³⁵ Respecto a las proyecciones de enero, el crecimiento económico proyectado pasaría de 2,8% a 1,6% en E.E.U.U.; 5,7% a 5% en China y de 4,2% a 2,8% en la Unión Europea. Ver Cepal, *Nuevas Proyecciones Económicas para América Latina y el Caribe 2022*, Op.Cit.

consolidar rápidamente la recuperación del país, más que otras economías regionales de desarrollo similar.

En buena medida esta dinámica obedeció, principalmente, a los sólidos fundamentales de la economía colombiana, a la estrategia de reactivación inclusiva implementada y a la postura expansiva de la política monetaria³⁶. Además de esto, fue de crucial importancia el éxito de las vacunas producidas por las empresas farmacéuticas multinacionales y la rapidez con que se desarrolló en el país el plan de vacunación contra el Covid-19, a diferencia de lo acontecido en otros países que, por diversos motivos, no pudieron acceder con la misma facilidad a las vacunas. El avance del plan de vacunación permitió, sin duda, el retiro gradual de las restricciones implementadas para contener la propagación del virus y contribuyó a la normalización de la actividad productiva, de vuelta a niveles cercanos a los que existían en 2019.

Desde el punto de vista **sectorial**, el dinamismo de la gran rama de comercio y la industria manufacturera jalonó, por el lado de la oferta, la mayor parte del crecimiento en 2021, en tanto que el consumo privado lo hizo por el lado de la demanda³⁷.

Estos dos sectores, industria y comercio, con crecimientos de 16,4% y 20,9%, respectivamente, superaron en 2021 su nivel previo a la pandemia y explicaron cerca de la mitad del crecimiento. En contraste, minería y construcción fueron los únicos sectores que, al cierre de 2021, aún no habían recuperado su nivel previo a la pandemia, tras enfrentar cuellos de botella de naturaleza transitoria que afectaron el dinamismo de las obras civiles y la producción de petróleo y carbón.

La demanda interna, por su parte, creció 13,6% en 2021, por cuenta de las mejoras en los niveles de empleo y confianza, la reactivación de compras represadas y el impacto de las medidas implementadas por este gobierno para promover la recuperación económica. En

³⁶ Sin embargo, desde septiembre de 2021 la Junta Directiva del Banco de la República ha aumentado la tasa de interés de referencia en 575 puntos básicos hasta ponerla desde junio 30 de 2022 en 7,5%. Se estima que esta tasa podría aumentar más en los próximos meses. En buena parte la decisión de la Junta Directiva del Banco Central de normalizar la política monetaria es una respuesta a las medidas adoptadas por la FED que, de no adoptarse, podría provocar un recalentamiento de nuestra economía.

³⁷ Esta sección con base en el MFMP 2022: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/Minhacienda>

particular, en 2021, el consumo de los hogares mostró un crecimiento anual de 14,8% y bional³⁸ de 9,1%, el segundo más alto entre los países de la región³⁹. Asimismo, la formación bruta de capital mostró un crecimiento de 12,2%, impulsada, principalmente, por los subsectores de vivienda (22,6%) y maquinaria y equipo (19,1%). Por otra parte, el consumo del gobierno general creció 10,3%, asociado, principalmente, al esfuerzo del Gobierno nacional en la atención de la pandemia.

La respuesta fiscal del Gobierno nacional, como ocurrió en muchos otros países, fue muy importante para restablecer las condiciones de crecimiento, la recuperación del tejido social y la generación de empleo. Suspender la regla fiscal como lo hicimos en 2021 y 2022 fue decisivo para alcanzar estos logros. Las medidas fiscales no solo se centraron en solucionar el aspecto sanitario de los efectos del contagio, también procuraron reducir el impacto de las medidas de confinamiento sobre las familias y empresas colombianas, mediante la protección del empleo⁴⁰ y la asignación de mayores transferencias monetarias a los hogares más vulnerables⁴¹.

Con este fin aplicamos todo el arsenal de medidas disponibles a través de programas como el de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) e Ingreso Solidario, además de los incentivos diseñados para apoyar la actividad productiva, como los beneficios tributarios a hoteles y restaurantes, y los días sin IVA, los cuales impulsaron la reactivación en algunos de los sectores más afectados por la pandemia. Adicionalmente, se facilitó la canalización de liquidez al sector empresarial a través de créditos garantizados por el Gobierno, con tarifa de comisión subsidiada. Es para resaltar que la mayoría de estas medidas son de carácter temporal, de manera que su permanencia o la ampliación de su cobertura y valor será una decisión que debe tomar la administración entrante.

La Junta Directiva del Banco de la República (JDBR), por su parte, redujo la tasa de interés de referencia a mínimos históricos y redujo permanentemente los encajes bancarios en

³⁸ Corresponde al crecimiento entre 2019 y 2021.

³⁹ El crecimiento bional más alto de la región fue el de Chile (10,6%).

⁴⁰ Para más detalle, ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..

⁴¹ Para más detalle, ver ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia..

2020, que, junto con la acumulación del ahorro en 2020 por parte de los hogares, potenció el consumo privado en 2021.

Respecto a las perspectivas para el cierre **2022**, el MFMP estima que la economía colombiana crecerá en 6,5%, impulsada nuevamente por el dinamismo de la gran rama de comercio y la industria manufacturera. Con esto se consolida el país como uno de los líderes de la reactivación económica a nivel mundial. Estos dos sectores crecerían 8,6%, en línea con el impacto de las medidas adoptadas para mantener la reactivación, como los días sin IVA y la recuperación prevista del mercado laboral. De esta manera, el nivel del PIB en 2022 cerraría 9,5% por encima de lo observado en 2019.

Por **componentes de gasto**, se espera que la inversión y las exportaciones jalonen el crecimiento económico en 2022. La continuación del dinamismo de la inversión de maquinaria y equipo, coincidente con la disminución del costo de uso del capital de la última década, la solución de los cuellos de botella en la ejecución de obras viales observados en 2021, el avance de los proyectos 4G y un mayor dinamismo de la ejecución de la inversión de los gobiernos regionales y locales, así como del sector de hidrocarburos, llevarían a que la inversión crezca 13,6% en 2022. Lo anterior es consistente con un aumento de la tasa de inversión de 1,3pp, con lo cual se alcanzaría un nivel de 20,3% del PIB, muy cerca al nivel observado en la prepandemia.

En cuanto a la demanda externa se destaca el crecimiento de las exportaciones (12%), en línea con aumentos en las cantidades exportadas de petróleo y carbón (13,1% y 6,0%, respectivamente) y un crecimiento de 12,1% del valor en dólares de las exportaciones no tradicionales asociado al alto crecimiento de los socios comerciales (3,3%, 0,3pp por encima del promedio 2001-2019).

En contraste, pese a los impactos favorables de los días sin IVA y de la recuperación del mercado laboral, el **crecimiento del consumo privado** estaría por debajo del crecimiento total (al pasar de 14,8% en 2021 a 5,2% en 2022), al tener en cuenta el menor nivel de ahorro de los hogares en 2021, una mayor inflación -buena parte de la cual se asocia a productos importados- y un crecimiento más moderado de las remesas.

Tras un proceso de reactivación exitoso, cimentado, entre otros factores, en las medidas implementadas en la Ley de Inversión Social, se espera que **2023** sea un año de rebalanceo económico, que permitiría sentar las bases de un crecimiento sostenido. En efecto, se estima que el PIB crezca 3,2% en 2023, impulsado, principalmente, por la dinámica de la inversión y la demanda externa, y parcialmente mitigado por la normalización de la política monetaria que el Banco Central inició desde 2022⁴². Consistente lo anterior con una brecha decreciente del producto cuyo cierre se espera que ocurra a partir de 2023.

Los componentes de gasto que impulsarían el crecimiento en 2023 serían la formación bruta de capital y la demanda externa, de la mano de una normalización del consumo de los hogares y del gobierno, asociada, principalmente, a las políticas monetaria y fiscal.

Las exportaciones evidenciarían un dinamismo significativo al crecer 10% en medio de un aumento en las cantidades producidas de hidrocarburos, un crecimiento de los socios comerciales (2,9%), superior al de su tendencia de largo plazo (2,6%), y un comportamiento favorable de las ventas externas de servicios, con las exportaciones de turismo en sus niveles prepandemia que superan completamente las afectaciones derivadas de las restricciones de aforo que operaron hasta 2021.

La formación bruta de capital se mantendría dinámica, con un crecimiento superior al del PIB de 4,7%, consistente con un aumento en la tasa de inversión de 0,3pp frente a 2022 hasta ubicarse en 20,6% del PIB, y acercándose gradualmente al nivel observado en 2019 (21,9%). Este comportamiento estaría impulsado, principalmente, por el repunte esperado de las obras civiles en el marco de los proyectos 5G y la solución de cuellos de botella que han limitado la construcción de vías, y al incremento de la inversión en maquinaria y equipo, en línea con el bajo costo de uso del capital y el desempeño favorable de la industria.

⁴² Según cálculos del MFMP 2022, este resultado sería aún más favorable si se excluye la política monetaria implementada en 2022 para anclar las expectativas inflacionarias, que restaría 0,8pp de crecimiento de 2023.

En contraste, se prevé que el consumo de los hogares se desacelere y presente un crecimiento de 1,7%, debido al impacto del aumento de tasas de interés por parte del banco central durante 2022, lo que llevaría las tasas de ahorro a acercarse gradualmente a sus niveles prepandemia, luego de alcanzar un mínimo en 2021. Finalmente, el consumo del gobierno crecería 2,7%, por debajo del crecimiento total de la economía, en línea con el ajuste fiscal previsto para 2023.

El crecimiento **sectorial** en 2023 seguiría impulsado por la gran rama de comercio, la administración pública y la industria, aunque con una menor contribución que en los años anteriores. Estos tres sectores aportarían el 38% del crecimiento total, por debajo de la contribución conjunta del 60% del total observada en 2021 y del 50% prevista para 2022. Lo anterior refleja una senda de crecimiento balanceado y sostenido a partir de 2023, en donde todos los sectores presentan crecimientos positivos y contribuciones al crecimiento cada vez más uniformes frente a lo observado en años anteriores.

La minería y la construcción presentarían los crecimientos más altos en 2023, de 6,5% y 5,1% respectivamente, cuando se tiene en cuenta su margen de recuperación y se considera el rezago que han mostrado frente a los niveles prepandemia. El crecimiento de la minería estaría apalancado en las mejores perspectivas de producción de carbón por el reinicio de la operación de algunas minas de carbón en 2022, y en un incremento de la producción de petróleo, asociado tanto al aumento de la inversión esperada en exploración y producción en 2022, como a unas mejores perspectivas de precios que viabilizarían la explotación de pozos cuyos costos de operación son más elevados.

El repunte del sector de la construcción ocurriría en un contexto en el que las obras civiles se expandirían alrededor de 8,7% en 2023. En particular, el inicio de obra de la primera ola de los proyectos de infraestructura 5G, cuya licitación se daría en el segundo semestre de 2022, impulsaría el comportamiento de este sector.

Asimismo, el dinamismo de las obras en vías regionales por cuenta de la superación de los cuellos de botella en 2022 también impulsaría el sector de construcción al coincidir con el

cuarto año de las actuales administraciones regionales, en el que típicamente la ejecución de las inversiones públicas es mayor (ciclo político). En contraste, la industria manufacturera pasaría de crecer 8,6% en 2022 a 2,1% en 2023, en línea con una estabilización de la actividad en niveles altos y consistente con las tasas de crecimiento históricas de este sector.

Con una perspectiva de más largo plazo, se espera que la economía colombiana se ubique alrededor de sus niveles de PIB tendencial a partir de 2023, y crezca a ese ritmo de allí en adelante (3,2% anual); jalado por la inversión en maquinaria y equipo, la infraestructura intermodal y sostenible⁴³ que impulse el crecimiento del capital físico y contribuya a la creación de empleo en el mediano plazo⁴⁴ y las exportaciones no tradicionales y de servicios, en el marco del proceso de transformación productiva.

Las cifras observadas en esta primera parte de 2022 muestran que los resultados podrían ser mejores que los previstos en el mismo MFMP 2022. Se puede esperar que este mismo año el PIB retorne a un nivel similar al alcanzado en 2019⁴⁵ y cierre la brecha dejada por la pandemia.

La más reciente revisión de las **metas fiscales** realizada en el **MFMP 2022** indica que el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) pasó de 2,5% del PIB en 2019 a 7,8% del PIB en 2020, y 7,1% en 2021, mientras que descendería a 3,6% en 2023 y a 2,7% en 2033. En términos de balance primario el recorrido sería de 0,4%, -4,9%, -3,7%, 0,1% y 0,5% en cada uno de esos años.

⁴³ Documento CONPES 4023. Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: **Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia**.

⁴⁴ De acuerdo con el MFMP 2022, la construcción de la primera ola del programa 5G incluye 14 proyectos, que según la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), equivalen a una inversión estimada de \$21,1 billones de pesos, cuya implementación generaría cerca de 615 mil empleos directos, indirectos e inducidos. Algunos de los principales proyectos son: el nuevo aeropuerto de Cartagena, la malla vial Santuario–Caño Alegre (ruta del agua), la vía Buga- Buenaventura, y la navegabilidad del Canal del Dique. Adicional al programa 5G, en los próximos años se daría otro impulso a la infraestructura por medio del fortalecimiento de los sistemas de transporte masivo urbanos, en los que se destacan el metro de Bogotá y el tranvía de la 80 en Medellín. Finalmente, proyectos como los planes maestros ferroviario y fluvial, los CONPES orientados a desarrollar de manera sostenible sistemas de transporte de pasajeros y de carga por medios férreos y fluviales (CONPES 4047, 4028 y 4060 de 2021) y la Política Nacional Logística (CONPES 3982 de 2020), tienen el objetivo de fortalecer la intermodalidad y sostenibilidad de los medios de transporte en el país.

⁴⁵ En este aspecto coinciden el FMI, la Cepal, el Banco Mundial, la OCDE, el Banco de la República y Fedesarrollo.

Entre estos dos años extremos se calcula que el saldo de la deuda neta del GNC pase de 48,4% en 2019 a 56,2% del PIB en 2023 y a 54% en 2033, para alcanzar el ancla de 55% en 2024 y permanecer por debajo de este nivel a partir de ese año. Por su parte, la deuda bruta pasaría de 50,3% en 2019 a 58,7% en 2023 y a 56,5% en 2033.

b. Estrategias macro y fiscal de mediano plazo

Acorde con el MFMP 2022, la programación presupuestal para 2023 estará asociada con un manejo responsable de las finanzas públicas que impulse el desarrollo productivo del país sobre bases financieras sólidas. Con este fin se deberá afianzar la eficiencia y calidad del gasto, así como avanzar en la transformación institucional que aleje el riesgo sobre las finanzas públicas y asegure la estabilidad macroeconómica del país.

De acuerdo con los cálculos del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre crecimiento real del PIB, el crecimiento económico para el periodo 2022-2033 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 en el mediano plazo, al acelerar la acumulación de capital físico y humano, y las ganancias en productividad. Esta visión en el MFMP para el periodo 2023-2033, que podría considerarse como el eje central del documento que ha guiado la formulación de la **estrategia macroeconómica del Gobierno nacional** en el mediano plazo, puede resumirse así:

- Se prevé que a la contracción económica observada en 2020 le seguirán años de alto crecimiento que permitirán cerrar la brecha del producto, al propiciar que el PIB converja a su potencial y lleve la actividad económica a los niveles de prepandemia.
- En ausencia de choques, a partir de 2023 la economía colombiana se expandirá a un ritmo promedio de 3,2% anual, jalonada por la inversión en maquinaria y equipo, por la infraestructura y por las exportaciones no tradicionales y de servicios, en el marco del proceso de transformación productiva.

- El PIB tendencial tendrá un crecimiento sostenido, similar al PIB real a partir de 2023 (3,2%), fruto de la acumulación de capital humano y físico, y de ganancias en productividad.
- El crecimiento económico de mediano y largo plazo no solo se sustentará en la acumulación de capital, también lo hará en el progreso tecnológico y en la disminución de la desigualdad.
- Junto a estos factores, se prevé que las actividades no tradicionales, principalmente la industria manufacturera y el turismo, contribuyan a impulsar el crecimiento de la próxima década, en concordancia con los compromisos que asumió el país en materia de crecimiento verde y diversificación del aparato productivo. En efecto, siguiendo lo acordado en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁴⁶, la senda de crecimiento en el mediano plazo incorpora una estrategia de transición a escenarios de producción baja en carbono, lo que implica una menor participación de los sectores intensivos en emisiones, incluyendo al sector minero.
- La senda de crecimiento en el mediano plazo incorpora una estrategia de transición a escenarios de producción baja en carbono, que implica una menor participación de los sectores intensivos en emisiones, entre estos el minero.
- Las perspectivas económicas de mediano plazo del país, favorecidas por la exitosa reactivación económica en 2021 y su proyectada consolidación en 2022 y 2023, muestran que ha sido posible mitigar gran parte de los efectos persistentes de la pandemia.
- También ilustran sobre la importancia que han tenido las medidas de política fiscal y monetaria, así como la resiliencia del sistema financiero producto de una regulación y vigilancia cautelosa, en el proceso de reactivación económica sostenida.
- En otras palabras, los resultados muestran la relevancia de la política contracíclica en los frentes fiscal, monetario y financiero, entre otros factores, para mitigar los efectos persistentes de la pandemia.

⁴⁶ Colombia se comprometió con una disminución de emisiones Gases de Efecto Invernadero (GEI) de 51% respecto a un escenario de referencia en 2030, equivalente a una reducción de 176,4 MtCO₂eq, y a lograr la carbono-neutralidad de la economía a 2050.

- Entre 2023 y 2033 se prevé un déficit de cuenta corriente promedio de 3,5% del PIB, financiado principalmente por flujos de inversión extranjera directa (IED).
- En 2024 el déficit de cuenta corriente se ubicaría en 3,8% del PIB y convergería a 2,6% en 2033.
- 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, mientras que la entrada de capitales al sector privado ganaría relevancia en el financiamiento externo.
- La inversión, como porcentaje del PIB, pasará del 21,9% del PIB en 2019 a un poco menos del 20% en 2020 (la menor inversión como porcentaje del PIB en la última década,) para luego situarse en 20,3% en 2021 y 20,6% en 2022, acercándose gradualmente al nivel observado en 2019.
- 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 2023 a niveles prepandemia. Su valor promedio pasaría de niveles bajos en 2021-2022 a valores cercanos al 18,2% del PIB en promedio entre 2023 y 2033.
- Para 2023, el equipo técnico del MHCP proyecta que la inflación se reducirá frente a 2022, desde 8,5% a 5,6%, en línea con la disipación de algunos de los choques observados durante el año anterior.
- No obstante, la persistencia de algunas presiones alcistas mantendría la inflación por encima del límite superior del rango meta del Banco de la República.
- La reducción en la inflación estaría asociada al mejoramiento del funcionamiento de las cadenas globales de suministro, la normalización de los precios de las materias primas y de los alimentos. No obstante, la inflación se mantendría por encima del rango meta por cuenta de una mayor indexación de algunos bienes y servicios en 2023 respecto a la inflación de cierre de 2022.
- En línea con las menores presiones inflacionarias esperadas respecto a 2022, los mercados esperan una reducción en la tasa de interés de política del Banco de la República en 2023. Según la encuesta de expectativas del Banco de la República de

mayo, los analistas del mercado esperan que la tasa de política empiece a reducirse gradualmente a partir del segundo trimestre del año y cierre en 6,5%, 175pb por debajo del 8,25% esperado para finales de 2022.

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 del MFMP 2022 que ha guiado la formulación de la **estrategia fiscal del Gobierno nacional** para alcanzar la estabilidad fiscal.

- El escenario central de mediano plazo cumple a cabalidad las metas operativas que estipula la Regla Fiscal, sin necesidad de implementar medidas adicionales a las previstas en el MFMP 2022, de ajuste fiscal adicionales a las previstas en el MFMP 2022, dentro de las cuales se encuentra la senda propuesta de incrementos en los precios de los combustibles líquidos, con el fin de reducir el diferencial de compensación causado por el FEPC.
- Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo se acudió a un ajuste fiscal combinado de ingresos permanentes adicionales, menores gastos y fortalecimiento de la capacidad de gestión de la política fiscal.
- Para lograrlo ha sido fundamental la aprobación de la Ley de Inversión Social. Esta iniciativa proyecta generar de forma permanente fuentes fiscales netas que mejoren el balance fiscal del GNC en 1,0pp del PIB, en promedio, a partir de 2023.
- Se estima que con la aplicación del Plan de austeridad del gasto previsto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021 y con el incremento en la eficiencia con que se asignen los recursos, el gasto podría tener reducciones significativas, frente al escenario en el cual no se adoptaban estas medidas, en el mediano plazo.
- Los ingresos fiscales del GNC pasarían de 16,7% en 2022 a 19,1% del PIB en 2023 y 19,5% en 2024. A partir de 2026 se mantendrían entre 18,2% y 18,3% del PIB.

- El escenario fiscal del GNC contempla que la suma del gasto de funcionamiento e inversión (gasto primario) tenga una senda decreciente en el mediano plazo desde 19% del PIB en 2023 hacia alrededor de 18% a partir de 2025.
- En 2022 el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) llegará a 5,6% del PIB desde 7,1% en 2021, siendo el ajuste fiscal más grande desde 1993; al tiempo que se saldan las obligaciones contraídas con el FEPC con corte al primer trimestre de 2022.
- Esta estrategia fiscal es congruente con un balance primario superavitario de 1,2 % y 0,9% del PIB en 2024 y 2025, que a partir del año 2027 siempre sea positivo, aunque oscilando entre 0,0 % y 0,5 % del PIB.
- La reducción del déficit fiscal y primario del GNC implica una convergencia de la deuda al ancla fijada en la reforma hecha a la regla fiscal a partir de 2024, nivel que en el MFMP 2021 no lograría alcanzar sino hasta la próxima década. En el MFMP 2022 se alcanzará en 2024. En este escenario, la deuda neta se ubicará en 55% del PIB en 2024 y, luego, entre 2025 y 2033 sería 0,7pp inferior al ancla, en promedio.
- Este ajuste garantiza que en 2033 la deuda neta del GNC converja a inferiores al ancla aprobada en el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 (55% del PIB), a través del cual se reformó la Regla Fiscal.
- Alcanzar un superávit primario es un objetivo fundamental de la estrategia fiscal del GNC en el mediano plazo, pues esto permitirá reducir y estabilizar el endeudamiento, de tal forma que en el futuro la política fiscal cuente con un margen de maniobra suficiente para reaccionar ante choques adversos.
- A partir de 2023, 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, cuando se considera el incremento extraordinario que experimentarán los ingresos petroleros en estos años.
- De esta forma, hemos empezado a materializar el ajuste fiscal del GNC, lo cual supone un mensaje claro de compromiso fiscal por parte de este Gobierno a los mercados.
- Esta consolidación fiscal le abre un espacio fiscal importante a la administración entrante para empezar su obra de gobierno al contar con el respaldo de unas finanzas públicas fuertes; y, además, contribuirá a abrir el espacio necesario para la inversión

del sector privado, que es la que, en el futuro, deberá jalonar el proceso de expansión de la economía.

- En el mediano plazo, la consolidación fiscal permitirá disminuir gradualmente el desbalance externo; y los hogares podrán elevar paulatinamente su ahorro, todo lo cual apoyará el financiamiento de la inversión privada.
- La inversión privada registraría un crecimiento real de 4,8% durante todo el mediano plazo, por encima del crecimiento esperado del PIB real (3,2%), asociado a la ejecución de programas 5G y a un bajo costo de uso del capital.
- Para el mediano plazo, la estrategia de consolidación fiscal llevaría al desahorro neto público a ubicarse en promedio en 3,5% del PIB, por debajo de los niveles prepandemia con una dinámica estacional asociada a los ciclos políticos de los niveles regionales.
- Esta mejora en la posición fiscal se verá reflejada en menores necesidades de financiamiento. En particular, se espera que para 2022 este sea 8,2% del PIB, con lo cual el Gobierno nacional retornaría a niveles de esta variable consistentes con lo observado en promedio en los cinco años previos a la pandemia.

c. Mercado laboral, pobreza y COVID - 19

En 2021 la tasa de desempleo en Colombia se encontraba en un nivel de dos dígitos, cercano a 13,8% (1,9pp inferior a la de 2020: 15,7%). Hemos redoblado los esfuerzos para reducir este nivel y cumplir la meta fijada en el PND de situarlo cerca del 8%. Podemos decir que los resultados han sido relativamente buenos pues van en la dirección correcta, por lo que confiamos que la administración entrante pueda alcanzar la meta que nos propusimos. En mayo de este año la tasa de desempleo, en el total nacional (serie original), fue 10,6%, inferior en 4,6pp a la registrada en el mismo mes un año atrás, 15,2%. Con esta dinámica, al culminar el quinto mes del año encontramos un total de 22,2 millones de personas ocupadas y 2,6 millones de desocupados. Por sexo, en mayo hubo un aumento de 1,2 millones de mujeres ocupadas y de 1,1 millones de hombres⁴⁷.

⁴⁷ Ver, DANE, Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) mayo de 2022, Bogotá 30 de junio de 2022, consultado en www.dane.gov.co

Gracias a los resultados alcanzados podríamos afirmar que hemos recuperado la tasa de empleo de la prepandemia y que a medida que avanza la reactivación, incluyendo el regreso a clases presenciales, las mujeres han podido dejar actividades no remuneradas y reintegrarse al mercado laboral. En todo caso, persiste el reto de la informalidad. En mayo de 2022 la tasa de informalidad para las trece principales ciudades paso de 45,4% a 43,1% en el mismo mes de 2021, lo que se explica por la creación de 777 mil puestos formales⁴⁸.

Por otra parte, la Tasa de Ocupación (TO) en el total nacional (serie original) pasó de 52,1% en mayo 2021 a 57% en mayo de 2022, mientras que la Tasa Global de Participación (TGP) mostró niveles de 61,4% a 63,8% en esos mismos meses. Por su parte, en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas⁴⁹ también se evidenció un mejoramiento en los indicadores del mercado laboral. La TGP, para estas 13 áreas, pasó de 63,7% en mayo de 2021 y a 65,1% a mayo de 2022. Asimismo, la TO aumentó al pasar de 53,2% en mayo 2021 a 57,9% en mayo 2022, mientras que la tasa de desempleo pasó del 16,5% a 11% en cada uno de esos años, respectivamente. Lo anterior es una invitación a redoblar los esfuerzos para estimular el crecimiento y generar más y mejor empleo en el menor tiempo posible. Esta es la mejor forma de avanzar en la reconstrucción de nuestro tejido social.

A pesar de que se ha recuperado parte del empleo perdido, una parte sustancial de los logros alcanzados en materia de indicadores sociales en este 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 había alcanzado el 42,5% en 2020 (un año atrás fue del 35,7%)⁵⁰ y la pobreza monetaria extrema, el 15,1%. Esto quiere decir que, a finales de 2020, más de 21 millones de personas estaban en situación de pobreza y, de ellas, 7,5 millones

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ 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. Ver, Dane, Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH, Op.Cit.

⁵⁰ 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).

en pobreza extrema⁵¹. En otras palabras, ese año, un total de 3,9 millones de personas, el equivalente a la población de Cundinamarca (excluyendo Bogotá), 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 2020⁵², para descender a 52,3 en 2021.

En el contexto de impredecibilidad e incertidumbre por el que atravesamos, hemos procurado sostener el nivel de ingreso y el empleo de los sectores sociales más desfavorecidos y nos hemos comprometido en hacer todos los esfuerzos para protegerlos.

Con este fin se han transferido recursos para financiar programas como Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Familias en Acción y compensación del IVA, y atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional. Se respaldará el financiamiento de parte de la tarifa de servicios públicos de acuerdo con los mandatos legales y las acciones para apoyar la protección del empleo, así como potenciar y diversificar el aparato productivo. La Ley 2155 de 2021 permitirá, por otra parte, garantizar la financiación de algunos de los programas mencionados por el resto de 2022 y en otros casos hasta 2023.

Hemos realizado una política de contención muy fuerte. La movilización intensa de recursos públicos hacia el gasto social y en apoyo al empleo nos ha permitido revertir parcial y significativamente estas cifras. Así, para finales de 2021, los niveles de pobreza monetaria y de pobreza monetaria extrema se habían reducido a 39,3% y 12,2%, respectivamente. Mientras que la pobreza multidimensional hacía otro tanto, descendiendo a 16,0%. De

⁵¹ 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 monetaria diferente. En Bogotá, por ejemplo, en 2020 se estaba en condición de pobreza monetaria cuando el dinero por cada integrante es inferior a los \$455.030 y se entraba a pobreza extrema cuando la cifra no alcanzaba los \$178.607.

⁵² Ver, DANE, Pobreza Monetaria en Colombia Resultados 2021, Bogotá, abril 26 de 2022, disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Presentacion-pobreza-monetaria_2021.pdf

acuerdo con el DANE, las transferencias monetarias, destinadas a los hogares de menores ingresos, ayudaron a reducir la pobreza monetaria en 3,6pp, la pobreza extrema en 4pp a nivel nacional y la multidimensional, en 2,1%. Sin estas transferencias la pobreza monetaria no habría sido 39,3% sino 42,9% y la pobreza extrema no habría sido 12,2% sino 16,2%. De la misma manera, los registros de pobreza multidimensional muestran mejoras significativas. De un 17,5% en 2019, pasó a 18,1% en 2020 para descender a 16,0% en 2021. Nos alienta mucho la tendencia que muestran las cifras, sin embargo, son muy altas todavía, por lo que se debe insistir en la aplicación de medidas de política social en favor de la población más vulnerable, con mayor razón ahora que la inflación, que afecta siempre a los más pobres⁵³, ha empezado a mostrar niveles cada vez más altos: por encima del 9% anual en los últimos meses.

Estas cifras ponen de presente la urgencia de revertir los efectos de la pandemia. Tendremos que hacer un esfuerzo muy grande para financiar el gasto social y la inversión, como también en priorizar y focalizar el gasto, para lograr mayor equidad y eficiencia en la asignación y ejecución de este.

Asumir esta tarea ocupará parte importante del esfuerzo del próximo gobierno. 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. Acelerar la reducción de la pobreza y mejorar los resultados y la eficiencia del gasto social es una tarea que no espera.

⁵³ Según el DANE, a junio de 2022 la variación anual del IPC por nivel de ingresos fue: Pobres (11,3%), Vulnerables (11,14%), Clase media (9,82%), Ingresos altos (8,26%) y Total nivel de ingresos (9,67%). Ver, Boletín Técnico Índice de Precios al consumidor IPC, junio de 2022, Bogotá 5 de junio de 2022. P.8. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_jun22.pdf

7. Criterios generales para la programación del PGN 2023

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 2023, algunos de los cuales se expusieron anteriormente.

La estrategia fiscal para el periodo 2022-2033 se detalla en el documento del MFMP 2022 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.

La formulación del presupuesto se ha efectuado en un contexto global de lenta recuperación económica, afectado por un ambiente de incertidumbre ante la presencia de numerosos factores negativos, ya enumerados antes en este documento, que pueden incidir negativamente sobre la economía y las condiciones de vida de amplios sectores de la población todavía muy vulnerables. Aun así, se espera que la economía colombiana crezca en 2022 un 6,5%, y 3,2% en 2023.

La propuesta incluida en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2023-2026), aprobado por el CONPES el pasado 14 de julio, que es el referente para la programación del presupuesto de 2023, destaca la importancia de avanzar en la ejecución de proyectos que apoyen el empleo y el crecimiento económico.

Las inversiones incluidas en el PGN 2023 contemplan obras que requerirán recursos públicos y privados. La participación del sector privado será fundamental para impulsar el proceso de desarrollo económico, en el entendido de que este sector es el que debe liderar el proceso de expansión e innovación.

Además, con apropiaciones que se han dispuesto en el PGN 2023 se busca 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.

No se trata solo de mayor gasto. Estas acciones deberán ir acompañadas del fortalecimiento de los ingresos tributarios, de un mayor esfuerzo en el control de la evasión y elusión tributarias, de un plan de austeridad en gastos no prioritarios del Gobierno y una más eficiente asignación de los recursos que favorezca el mejoramiento 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, que incluye los aprobados en la Ley de Inversión Social.

En consonancia con lo anterior, la programación presupuestal para 2023 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 la administración.

En materia salarial con los servidores públicos se cumplirá los mandatos de la Corte Constitucional, y los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con los sindicatos y organizaciones de los agrupan, además de otros compromisos puntuales con diferentes organizaciones sociales. Para 2023 se ha previsto un aumento salarial para los funcionarios públicos del 8,5% (inflación esperada para 2022).

La adquisición de bienes y servicios se ha estimado sin incrementos respecto a 2022 (según su valor al cierre del mes de junio). Cuando ha sido factible, se ha mantenido este mismo criterio para cuantificar las transferencias corrientes diferentes a las correspondientes al

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

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 obligaciones como las siguientes: 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.

Sabemos de la necesidad de potenciar el presupuesto de inversión en sectores que generen empleo y que contribuyan al crecimiento. Sin embargo, en respeto a la nueva administración será esta la que analice y proponga los ajustes en el presupuesto que considere pertinentes, en concordancia con su plan de gobierno, base para la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

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, Compensación de IVA son actualmente políticas de Estado, con un alto contenido social. Otros, como ingreso solidario y PAEF han mostrado ser muy importantes para enfrentar los efectos sociales de la pandemia. Sin embargo, su vigencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley de Inversión Social, llega hasta el próximo diciembre por lo que será el gobierno entrante el que decida sobre su modificación o permanencia. Mientras se asegura esta viabilidad jurídica estos recursos se programan en el Ministerio de Hacienda.

La experiencia acumulada en la lucha contra el COVID - 19 ha demostrado ser muy valiosa para potenciar la búsqueda y selección de beneficiarios y la distribución de las

transferencias. Esto nos ha permitido racionalizar y focalizar la asignación de los recursos entre la población que realmente necesita los subsidios, aprovechar los avances tecnológicos logrados para transferir los recursos⁵⁴ y reducir su costo cuando ha sido factible. Así mismo, nos ha permitido aprovechar 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.

Adicional a las líneas de acción mencionadas en otro lugar, presentamos a continuación algunos de los criterios utilizados en la formulación de este proyecto. Información más detallada se encuentra en Anexo a este documento.

- Ejecutar en la vigencia de 2023 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 acumular rezago presupuestal y/o 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, pobreza monetaria extrema y pobreza multidimensional, y ajustar, entre otras medidas, el monto de transferencias monetarias en favor de los hogares afectados 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 y sus variantes;
- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo hasta consolidarla en niveles de un dígito;
- Apoyar la creación de empleo, en particular para mujeres y jóvenes;

⁵⁴ Los avances tecnológicos permiten: 1) Contar con la posibilidad de cruzar bases de datos disponibles, la identificación de los beneficiarios y el lleno 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.

- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno en el marco de la Ley de Inversión Social;
- 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, y
- Cumplir los acuerdos establecidos con las organizaciones sindicales del sector público y otras organizaciones sociales.

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, y ajusta sus requerimientos al escenario de restricción fiscal (funcionamiento + inversión) definido en el MFMP de 2022. Con este propósito se definieron los siguientes criterios para programar el MGMP 2023-2026 que, como se dijo, es la base de la formulación del PGN 2023.

- 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 guardar consistencia 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 2022; el incremento de los gastos de personal con base en la inflación esperada para 2022 (8,5%)
- Adquisición de bienes y servicios: sin incremento y sin los gastos extraordinarios que se puedan haber dado en 2022, y

- Transferencias: se liquidan de conformidad con las respectivas normas que las han creado y a la disponibilidad de recursos:
 - Sistema General de Participaciones (SGP): De acuerdo con Artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007. Artículo 357 Constitución Política;
 - Pensiones: inflación esperada para la vigencia anterior, más crecimiento vegetativo;
 - Recursos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de acuerdo con lo dispuesto en la ley;
 - Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) de acuerdo con lo señalado en la normatividad vigente y lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-346 de 2021 sobre Autonomía Universitaria;
 - Las sentencias judiciales ejecutoriadas, y
 - 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 captan 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 2021⁵⁵ y los aportes al Fondo de Contingencias de las entidades estatales por concepto de los procesos judiciales que se adelantan en su contra.

- 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 y, como es de esperar, estará sujeta a las decisiones que adopte el gobierno entrante.

⁵⁵ “**Artículo 16. Incorporación presupuestal.** La proyección de pagos contemplada en el acuerdo marco de retribución, cuya extensión no podrá ser superior a la establecida en el artículo 2° de la Ley 819 de 2003, deberá contar con el concepto favorable de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. La Entidad Estatal incorporará anualmente, en su correspondiente anteproyecto de presupuesto, en el servicio de la deuda interna, las contraprestaciones por concepto del reconocimiento como deuda pública y el pago de las obligaciones originadas en providencias y los intereses derivados de las mismas de que trata el presente Decreto.”

8. Resumen del Presupuesto General de la Nación 2023

El presupuesto para la vigencia fiscal de 2023 asciende a \$391,4 billones.

Cuadro 1. Composición Presupuesto General de la Nación 2022-2023

Miles de millones de pesos

Concepto	2022*	2023 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	2022* (4)	2023 (5)
FUNCIONAMIENTO	211.118	250.643	18,7	15,5	17,3
Gastos de personal	40.199	44.185	9,9	3,0	3,0
Adquisición de Bienes y Servicios	11.994	11.564	(3,6)	0,9	0,8
Transferencias	155.255	190.663	22,8	11,4	13,1
SGP	49.565	54.936	10,8	3,6	3,8
Pago de Mesadas Pensionales	50.737	55.975	10,3	3,7	3,9
Aseguramiento en Salud	26.882	32.684	21,6	2,0	2,3
Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME	1.620	-	(100,0)	0,1	-
Instituciones de Educación Superior Públicas	4.569	4.945	8,2	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.764	3.079	11,4	0,2	0,2
Fondo de Estabilización de Combustibles	-	19.060	-	-	1,3
Procesos Electorales	1.603	1.491	(7,0)	0,1	0,1
Sentencias y Conciliaciones	1.546	1.500	(3,0)	0,1	0,1
Resto de transferencias	15.968	16.993	6,4	1,2	1,2
Gastos de Comercialización y Producción	1.594	2.032	27,5	0,1	0,1
Adquisición de Activos Financieros	550	656	19,2	0,0	0,0
Disminución de Pasivos	431	418	(3,0)	0,0	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	1.095	1.126	2,8	0,1	0,1
DEUDA	71.665	77.998	8,8	5,3	5,4
Principal	31.677	31.942	0,8	2,3	2,2
Acuerdos Marco de Retribución**	1.860	2.060	10,7	0,1	0,1
Resto Principal	29.817	29.883	0,2	2,2	2,1
Intereses	38.220	42.134	10,2	2,8	2,9
Comisiones y Otros Gastos	515	409	(20,7)	0,0	0,0
Fondo de Contingencias	1.252	3.513	180,7	0,1	0,2
INVERSIÓN	69.626	62.792	(9,8)	5,1	4,3
TOTAL	352.408	391.433	11,1	25,9	27,0
TOTAL SIN DEUDA	280.744	313.435	11,6	20,6	21,6

*Apropiación vigente a 30 de junio y estimaciones de cierre vigencia 2022

**Artículo 5 Decreto 960 de 2021

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

De estos, \$44,2 billones (11,3%) corresponden a gastos de personal, \$11,6 billones (3%) a adquisición de bienes y servicios, \$190,7 billones (48,7%) a transferencias de ley, \$2 billones (0,5%) a gastos de comercialización y producción, \$1,1 billones (0,3%) a gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, \$656 mm (0,2%) a adquisición de activos financieros, \$418 mm (0,1%) a disminución de pasivos, \$78 billones (19,9%) al pago del servicio de la deuda, \$62,8 billones (16%) a inversión **(Cuadro 1)**. El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 11,1% respecto al vigente para 2022, y 11,6%, si no se incluye.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del %6,8, al pasar de \$52,2 billones en 2022 a \$55,7 billones en 2023. Las transferencias de ley se incrementan en 22,8%, al pasar de \$155,3 billones en 2022 a \$190,7 billones en 2023.

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: \$54,9 billones;
- Pensiones: \$56 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación;
- Aseguramiento en salud: \$32,7 billones;
- Otras transferencias para educación (Instituciones de Educación Superior Públicas, IESP, y FOMAG): \$8 billones.
- Fondo de Estabilización de combustibles (FEPC): \$19,1 billones
- Procesos electorales: \$1,5 billones
- Sentencias y conciliaciones: \$1,5 billones

Honorables Congressistas:

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 2023.

Este es el último proyecto de presupuesto que formula esta Administración. Ha sido programado en el marco de la Ley de Inversión Social, la cual constituye un hito en el propósito de este gobierno de fortalecer la sostenibilidad fiscal del país. Ley aprobada gracias a la diligencia y responsabilidad que ha mostrado siempre el Congreso de la República en momentos difíciles para las finanzas públicas de la Nación, como los que hemos atravesado en tiempos recientes.

Queremos expresar nuestro agradecimiento por el apoyo que le ha dado esa alta corporación a las iniciativas de ley que le presentamos durante el cuatrienio que ahora termina. Estamos seguros de que los HH. congresistas que inician una nueva legislatura actuarán con la misma responsabilidad y patriotismo.

En este contexto, les 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.



IVAN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República



JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDADO
Ministro de Hacienda y Crédito Público