

Bogotá D.C., 11 de marzo de 2024.

**Honorable Magistrado Sustanciador
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Honorable Magistrada Sustanciadora
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Honorable Magistradas y Magistrados
SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
E. S. D.**

REFERENCIA:	Expediente D-15097.
ACCIONANTES:	Carlos Edward Osorio Aguiar.
ASUNTO:	Sustentación incidente de impacto fiscal sobre la Sentencia C-489 de 2023.

Yo, **RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 19.103.063, actuando en calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público según lo dispuesto en el Decreto 672 de 2023, de manera atenta me permito sustentar el incidente de impacto fiscal sobre la Sentencia C-489 de 2023, en los siguientes términos:

I. LEGITIMACIÓN

En desarrollo de lo establecido en el artículo 334 Superior, la Ley 1695 de 2013¹ establece que "(...) el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia (...) por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio"².

En este sentido, el artículo 4 de la referida Ley dispone que "[h]arán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal", entre otros, "[e]l solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno".

¹ Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
² Artículo 1° de la Ley 1695 de 2013, "Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

Dado que el suscrito actúa en su condición de Ministro de Hacienda y Crédito Público, se acredita la legitimación en la causa para presentar este escrito de sustentación.

II. OPORTUNIDAD

Según el artículo 5 de la Ley 1695 de 2013, “[e]l incidente se sustentará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda. (...)”.

En línea con aquella disposición, mediante Auto 003 de 2024, notificado el pasado 29 de enero³, la Sala Plena de la Corte Constitucional otorgó “(...) al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, para que sustente el incidente de impacto fiscal. (...)”⁴.

En consecuencia, el término para sustentar este incidente vence el 11 de marzo de 2024 (inclusive). Al respecto y según se aclaró en la página web de la Corte Constitucional, “(...) el término para la sustentación del incidente de impacto fiscal dentro del presente trámite vence el 11 DE MARZO DE 2024 y no el 8 de marzo de 2024 como se indicó en anotación precedente. (...)”⁵. Por tanto, este escrito se presenta oportunamente.

III. CONSECUENCIAS DE LA SENTENCIA C-489 DE 2023 EN LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Y CONDICIONES QUE EXPLICAN DICHS EFECTOS

Los efectos de la inexecutable del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 establecida en la Sentencia C-489 de 2023, representan un impacto

³ Cfr. Estado 012 de enero 29 de 2024 y oficio remitido SGC-116 de la misma fecha.

⁴ Auto 003 del 19 de diciembre de 2024, p. 4.

⁵ Disponible en:

https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&ate3=1992-01-01&date4=2024-03-07&todos=%25&palabra=15097

fiscal significativo. Por tanto, si aquellos efectos no son modulados, diferidos o modificados se altera seriamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Así las cosas, el Gobierno nacional considera indispensable que se ajusten los efectos fiscales de la referida Sentencia, de forma tal que se tenga en cuenta la planeación financiera del Estado y se preserve la sostenibilidad de las finanzas públicas, evitando graves efectos sobre la financiación del gasto social y la inversión pública.

Lo anterior, pues, como se indicó, la inexecutable del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 tiene un alto costo fiscal para el Estado. En particular, para el 2024, el efecto de la sentencia asciende a **SEIS BILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL MILLONES DE PESOS** ⁶ **(\$6.656.000.000.000)**⁷ en el flujo de caja de la Nación. Por su parte, en el mediano plazo implica una menor disponibilidad de recursos que corresponde a **DOS BILLONES OCHOCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS** **(\$2.800.000.000.000) promedio por año entre 2025 y 2034, equivalentes a 0,12% del PIB,** razón por la que resulta necesaria la modulación de los efectos del referido fallo.

Para sustentar lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en primer lugar, expondrá el costo fiscal de la referida inexecutable. Luego, se referirá a las posibilidades que el marco presupuestal y fiscal vigente ofrece para contrarrestarlo, explicando las razones por las cuales estas alternativas revisten complejidades técnicas que las tornan improcedentes o generan efectos indeseados en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Posteriormente y como consecuencia de lo anterior, expondrá los planes concretos que se proponen para dar cumplimiento a la referida Sentencia en un marco de sostenibilidad fiscal. Por último, realizará algunas consideraciones

⁶ En adelante, esta cifra se aproximará a 6,7 billones de pesos por corresponder a la aproximación matemática más exacta.

⁷ Esta suma es tan **exageradamente cuantiosa**, que, por ejemplo, equivale al 73% de los recursos destinados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de este año para el sistema de transferencias monetarias que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; a 1,1 veces el valor total de los subsidios de energía y gas para estratos 1, 2 y 3 pagados desde el PGN; o a 2,3 veces los recursos destinados para la política de gratuidad de la educación superior pública.

adicionales en relación con la importancia del incidente de impacto fiscal como herramienta de dialogo interinstitucional.

Como anexo a este documento se adjuntan el Plan Financiero de 2024 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que sustentan las cifras y consideraciones aquí relacionadas.

1. Efecto directo de la sentencia en el corto plazo – costo fiscal 2024

1.1. En 2024 se acumulan los efectos correspondientes a dos vigencias (2023 y 2024). Dicho de otro modo, en la caja de un solo año (2024) se acumulan los efectos de dos vigencias fiscales (2023 y 2024), cuyo impacto negativo, como se indicó, asciende a **\$6,7 billones⁸**. Esto ocurre por las siguientes razones:

A) Mediante el Decreto 261 del 24 de febrero de 2023 se modificaron las tarifas de autorretención y retención en la fuente del impuesto de renta para las personas jurídicas con el fin de alinearlas con la tarifa efectiva de tributación del impuesto de renta que resultó de aplicar las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario vigente para el año 2023, como por ejemplo, la limitación de la deducibilidad de las regalías.

En ese sentido, la tarifa de autorretención comprendida en el Decreto 261 del 24 de febrero de 2023 para los sectores de hidrocarburos y minería aumentó para capturar el impacto de la deducibilidad de las regalías y de las otras disposiciones que impactan su carga tributaria, incluyendo aquellas contenidas en la Ley 2155 de 2021 y en la Ley 2277 de 2022⁹. Como consecuencia de lo mencionado, el recaudo de la Nación por retenciones aumentó 24% durante 2023.

Así, aunque las retenciones aumentaron por los motivos expuestos, la inexecutableidad provoca que en la determinación del impuesto de renta del año gravable 2023 —que se declara y paga en 2024— se permita la deducción de las regalías, lo que reduce la renta líquida gravable y, por consiguiente, el impuesto a cargo de las empresas de los sectores de hidrocarburos y minería.

En consecuencia, se genera una diferencia entre los recursos recaudados a través de retenciones en 2023 y el impuesto a cargo de las compañías de dichos sectores para ese año gravable. Esta diferencia provocaría saldos a

⁸ Como se indicó, este monto corresponde a SEIS BILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL MILLONES DE PESOS (\$6.656.000.000.000) aproximado a la cifra matemática mas cercana.

⁹ Es particularmente relevante destacar que la modificación de las tarifas de autorretención buscó capturar, además de la no deducibilidad de regalías, el incremento en la tarifa general del impuesto de renta para las personas jurídicas contenida en la Ley 2155 de 2021, junto con las sobretasas sobre el impuesto de renta, y la eliminación o reducción de algunos beneficios tributarios contenidos en la Ley 2277 de 2022. No es posible discriminar con exactitud qué parte de la tarifa de autorretención y retención en la fuente corresponde a cada una de las medidas, dadas las diferencias tributarias que pueden presentarse entre empresas.

favor de dichas empresas que, de ser solicitados en devolución o compensación durante 2024¹⁰, **derivarían en un impacto fiscal negativo de \$3,4 billones de pesos** asociado específicamente a la declaratoria de inexequibilidad del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, producto de un menor impuesto a cargo en la declaración del año gravable 2023 que se presenta en 2024.

De forma complementaria, la solicitud de los saldos a favor que se derivaría del descalce entre las retenciones pagadas durante 2023 y el impuesto a cargo de ese año gravable, que será declarado y pagado en 2024, supone costos de transacción para los contribuyentes y para la administración por la necesidad de llevar a cabo el proceso de devolución de impuestos.

B) Por otra parte, mediante el Decreto 242 del 29 de febrero de 2024 se redujeron las tarifas de autorretención y retención en la fuente para los sectores de hidrocarburos y minería. Entre otras cosas, esto ocurrió como consecuencia de la inexequibilidad declarada en la Sentencia C-489 de 2023, pues resulta inadecuado mantener indefinidamente el descalce entre las tarifas de retención y autorretención, y el impuesto a cargo.

El efecto estimado de la reducción en las tarifas de autorretención asociada a la deducibilidad de regalías asciende entonces a \$3,3 billones para el año 2024, adicional al impacto señalado en el literal **A**).

De este modo, para 2024 la Sentencia C-489 de 2023 tiene un efecto doble en el flujo de recursos de la Nación, lo que da como resultado un impacto estimado de **\$6,7 BILLONES** de pesos. En otras palabras, **el efecto fiscal total para el 2024 derivado de la referida providencia corresponde a la suma de: (i) los saldos a favor que serían devueltos a los contribuyentes (3,4 billones); y (ii) las menores retenciones que se obtendrán durante este año (3,3 billones).**

Este costo tiene un mayor impacto en las finanzas públicas si se tiene en cuenta el marco presupuestal y fiscal vigente, pues para la fecha de aprobación del Presupuesto General de la Nación no se había proferido la referida decisión¹¹. Por este motivo, los recursos asociados a la no deducibilidad de regalías fueron

¹⁰ El escenario más probable es que, en efecto, estos saldos a favor se soliciten en devolución o compensación debido: (i) al alivio de liquidez que ello ofrecería a los contribuyentes; (ii) a que las tarifas de autorretención y retención en la fuente sobre el impuesto de renta siguen siendo mayores que las vigentes durante 2022; y (iii) a la Sentencia C-489 de 2023, pues la inexequibilidad en sí misma sirve de fundamento para que los contribuyentes formulen una solicitud en ese sentido.

¹¹ Al respecto, cabe recordar: (i) que el artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorga al Congreso de la República plazo para expedir el Presupuesto General de la Nación hasta "(...) antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo (...)", so pena de que rija el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate; (ii) que el alto Tribunal decidió la inexequibilidad de la norma ya señalada mediante sentencia C-489 de 2023 proferida el 16 de noviembre de 2023; y (iii) que dicha providencia se notificó a través de edicto fijado el 11 de diciembre de 2023.

allí incorporados, lo que limita de manera importante el margen de acción del Estado.

Ahora bien, para dotar de contexto y perspectiva la cuantía del referido efecto fiscal, se puede afirmar que dicha pérdida estimada para la vigencia 2024 (\$6,7 billones), que acumula en un solo año los dos efectos explicados, equivale, por ejemplo, al 73% de los recursos destinados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de este año para el sistema de transferencias monetarias que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual incluye los programas Colombia Mayor¹² y Renta Ciudadana¹³, enfocados en la población pobre, pobre extrema y vulnerable del país.

Así mismo, equivale a 1,1 veces el valor total de los subsidios de energía y gas para estratos 1, 2 y 3 pagados desde el PGN¹⁴ y a 2,3 veces los recursos destinados para la política de gratuidad de la educación superior pública, componente fundamental para permitir la movilidad social.

Esto refleja la alta incidencia de la Sentencia sobre las finanzas públicas, en la medida que genera presiones de gasto y reducciones sustanciales en el recaudo tributario que financia el PGN de la vigencia 2024, presupuesto que está en ejecución y se formuló sin considerar dicha pérdida de recaudo.

¹² El programa de protección social al adulto mayor (Colombia Mayor) otorga una transferencia monetaria mensual de \$80.000 a adultos mayores colombianos que no cuentan con una pensión y se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad, de acuerdo con su clasificación en SISBÉN. En particular, este programa focaliza beneficiarios que se encuentren en los grupos A, B o C1 de la clasificación del SISBÉN IV. Este programa se enmarca en el sistema de seguridad social y se ha constituido como uno de los principales mecanismos de protección para los adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que no cuentan con una pensión. Durante 2023, el programa atendió a 1,7 millones de beneficiarios. A partir del mes de mayo 2024, la transferencia de este programa que recibirán los adultos mayores de 80 años de edad, o más, aumentará a \$225.000 mensuales.

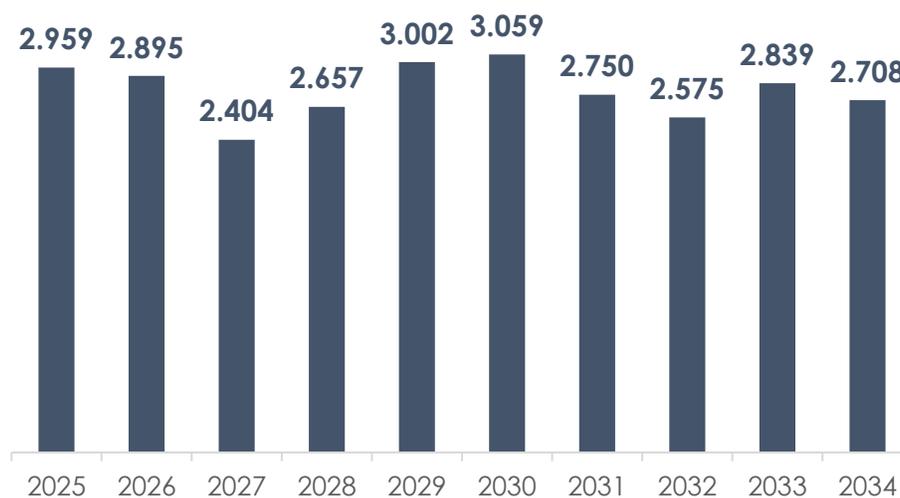
¹³ El programa Renta Ciudadana, creado por el Gobierno nacional en 2024, tiene como objetivo proporcionar un ingreso digno a familias vulnerables, con el fin de reducir la pobreza y promover la movilidad social. Este programa cuenta con cuatro líneas de intervención: i) valoración del cuidado, en donde se proveen transferencias monetarias a los hogares con mayor pobreza; ii) atención de emergencias, como recursos orientados a mitigar riesgos en crisis económicas, sociales y ecológicas; iii) Colombia sin hambre, que garantiza transferencias que cubren el costo de la canasta calórica para los hogares en pobreza extrema que no están en la valoración de cuidado; y iv) fortalecimiento de capacidades, que busca fomentar el desarrollo de habilidades que permitan la salida de la pobreza a través de la inserción al mercado laboral y formación de capital humano.

¹⁴ Los recursos apropiados dentro del Presupuesto General de la Nación para la financiación de estos subsidios de energía eléctrica y gas combustible para estratos 1, 2 y 3, corresponden al costo de estos subsidios que no alcanza a ser cubierto con el recaudo de contribuciones pagadas por los estratos 5 y 6 residenciales, y por los usuarios comerciales, industriales y especiales.

2. Efecto directo de la sentencia en el mediano plazo

Además del efecto negativo sobre la vigencia 2024 la inexecutable del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 también disminuye el recaudo esperado en los años subsecuentes. Como se observa en la Gráfica 1, existirá una menor disponibilidad de ingresos de alrededor de \$3 billones en 2025 y de \$2,9 billones en 2026, que equivalen a 0,2% del PIB anuales. **En una visión de mediano plazo, la menor disponibilidad de ingresos sería de \$2,8 billones en promedio por año entre 2025 y 2034, lo que equivale a 0,12% del PIB**, reducción que genera fuertes efectos en materia de crecimiento e inversión.

Gráfica 1. Pérdida de ingresos estimada por la inexecutable de la limitación a la deducibilidad de regalías (2025 – 2034), \$ Miles de millones de pesos



*Datos proyectados

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Si bien aquella menor disponibilidad de ingresos debe ser incorporada en el proceso de planeación presupuestal del Estado y reflejarse en los presupuestos de 2025 y 2026, los cuales aún no se han puesto a consideración del Congreso de la República, esto aumenta la brecha entre ingresos y gastos proyectados para dichas vigencias en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en un escenario de desaceleración económica y de importantes presiones de gasto en, por ejemplo, rubros que, como se verá más adelante, son inflexibles.

Este aumento de la brecha entre ingresos y gastos puede poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que dificulta el cumplimiento de las

metas sobre el balance que dicta la regla fiscal, así como el hecho de que la deuda pública tenga una senda estable y sostenible a mediano plazo¹⁵.

3. Herramientas de política fiscal y de planeación presupuestal para contrarrestar el impacto de la Sentencia C-489 de 2023. Complejidades técnicas y efectos generales en materia económica

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente centrar la solicitud de este incidente en las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal en el corto plazo, pues el margen de maniobra para contrarrestar el impacto en las finanzas públicas es reducido en 2024.

Lo anterior, no solamente por el impacto doble que se genera en la caja de este año, ya que se acumulan los efectos correspondientes a dos vigencias (2023 y 2024), sino también considerando que el Presupuesto General de la Nación de 2024 se encuentra en ejecución y su programación y definición fue realizada sin considerar esta pérdida de recaudo, pues la Sentencia fue proferida con posterioridad a su aprobación por el Congreso de la República.

En consecuencia, el Gobierno nacional debe tomar medidas que permitan cumplir la Regla Fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin dejar de priorizar la necesidad de dar un impulso a la actividad económica a través de gasto público, considerando la coyuntura económica actual.

En este sentido, resulta relevante resaltar que el país enfrenta una coyuntura macroeconómica retadora, y que requiere de parte del Estado un rol activo para

¹⁵Sin perjuicio de las consideraciones que se invocarán más adelante, esta afirmación se fundamenta principalmente en los incrementos del gasto en rubros de funcionamiento inflexibles que se prevén a futuro, especialmente en los casos del Sistema General de Participaciones, de las pensiones y del gasto en salud. // Por el lado del Sistema General de Participaciones, el artículo 358 Superior define el incremento porcentual de la transferencia de la Nación por este concepto como el promedio del incremento porcentual de los ingresos corrientes de la Nación de los cuatro (4) años anteriores. Dada la implementación de las reformas tributarias recientes, junto con los efectos sobre los ingresos de las ganancias obtenidas por la DIAN en la lucha contra la evasión y la elusión, y los efectos del alto crecimiento económico de 2021 y 2022, que incrementaron significativamente los ingresos corrientes de la Nación, este rubro tendrá un aumento considerable que se materializará gradualmente en los próximos años. // También deben considerarse los costos generados por razones demográficas, particularmente la progresiva inversión de la pirámide poblacional por cuenta de la ralentización de la tasa de nacimientos y las ganancias en longevidad // Al combinar estas crecientes presiones de gasto, las cuales el Estado tiene el mandato constitucional y legal de garantizar, con la caída en los ingresos derivada de la inexequibilidad en cuestión, la brecha entre ingresos y gastos incrementaría, en ausencia de una política de ajuste que compense los efectos de la Sentencia C-489 de 2023. Esta mayor brecha entre ingresos y gastos se traduciría en mayores déficits fiscales, que alejarían al Estado de las metas sobre esta variable definidas por la Regla Fiscal y aumentarían la deuda pública.

impulsar la reactivación de la actividad económica. **En 2023, la economía colombiana registró un crecimiento anual de 0,6%¹⁶.**

La teoría económica y la evidencia empírica muestran que, ante situaciones de desaceleración del crecimiento económico, o incluso de contracciones de la actividad económica, el Estado debe asumir un rol protagónico para impulsar su reactivación, principalmente por medio de una ampliación del gasto público y la inversión pública.

El desarrollo de estas teorías tuvo como uno de sus protagonistas al economista británico John Maynard Keynes, en la década de 1930¹⁷, y a partir de ese momento han tenido un rol protagónico en la política económica. Esta teoría se ha puesto en práctica en múltiples ocasiones, en donde se ha usado la política fiscal para impulsar el crecimiento económico ante coyunturas de desaceleración o contracción de este. Recientemente, esa teoría explica por qué los gobiernos a nivel mundial realizaron incrementos tan significativos en el gasto público para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 y la pandemia de Covid-19.

Ahora bien, para alcanzar estos propósitos, esto es, el cumplimiento de la Regla Fiscal, la sostenibilidad de las finanzas públicas, la priorización del gasto social y la necesidad de dar un impulso a la actividad económica, en el marco presupuestal y fiscal vigente, se presentan las siguientes posibilidades: *a)* obtener más ingresos; *b)* aumentar el déficit fiscal; o *c)* reducir el gasto para la vigencia 2024. Alternativas que, para compensar el efecto de la Sentencia, deben generar el mismo monto del impacto estimado sobre los ingresos ocasionado por la referida inexequibilidad (\$6,7 billones).

¹⁶ Excluyendo la pandemia de Covid-19, este resultado representa el menor dato de crecimiento económico observado en el siglo XXI. El bajo desempeño de la economía colombiana en 2023 estuvo explicado por el comportamiento desfavorable de las principales actividades económicas, entre las que se encuentran el sector de construcción, industria manufacturera y comercio, que decrecieron 4,2%, 3,5% y 2,8%, respectivamente. Adicionalmente, la inversión fija registró un decrecimiento de 8,9%, principalmente por una disminución de 16,2% en la inversión en maquinaria y equipo, mientras que la inversión total, que no solo incluye la inversión fija sino la variación de existencias, también mostró una fuerte caída (-24,8%).

¹⁷ En su texto "Teoría general del empleo, el interés y el dinero", Keynes abogó por una intervención activa del gobierno en la economía para estabilizar la producción y el empleo. Propuso medidas de política fiscal, como el gasto público y la tributación, para impulsar la demanda agregada y contrarrestar las fluctuaciones económicas, sobre todo en momentos de desaceleración o contracción.

No obstante, enseguida se explicarán los motivos por los cuales estas posibilidades revisten complejidades técnicas que las tornan improcedentes o generan efectos indeseados en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Sobre el particular, cabe precisar que los ajustes que se pueden implementar para el año 2024 están condicionados por el siguiente hecho: la Ley del Presupuesto General de la Nación de esta vigencia fiscal ya fue aprobada por el Congreso de la República, se está ejecutando y, además, en la programación y definición de dicho presupuesto se incluyeron aquellos recursos (\$6,7 billones), pues a la fecha de la discusión legislativa aún no se conocía la decisión de la Corte Constitucional sobre el particular.

3.1. Sobre la posibilidad de generar más ingresos

El Estado podría considerar un trámite legislativo que le permita incrementar los ingresos disponibles¹⁸. Sin embargo, esta alternativa resulta improcedente, por las siguientes razones:

3.1.1. Esta vigencia fiscal se encuentra en curso y cualquier modificación al impuesto sobre la renta, o a los demás impuestos cuyo periodo de causación sea anual, solo tendría impacto en la generación de mayores ingresos para 2025, en virtud de lo dispuesto en el último inciso del artículo 338 Superior¹⁹.

3.1.2. Lo anterior, reduce el campo de acción del Estado a los impuestos de causación instantánea, como el Gravamen a los Movimientos Financieros, el IVA, el impuesto al consumo y al carbono, entre otros. Sin embargo, este camino también es inviable debido: (i) al tiempo limitado con el que se contaría para

¹⁸ En este punto se hace referencia a los ingresos corrientes, que incluyen principalmente los derivados del recaudo de impuestos, ya que estos son los que se pueden incrementar por medio de acciones de política fiscal por parte del Estado. En este análisis no se consideran los recursos que obtiene la Nación a través de los desembolsos de deuda, ya que estos no corresponden a ingresos corrientes sino a financiamiento de recursos faltantes.

Estos recursos de financiamiento hacen parte de los ingresos incluidos en la programación del Presupuesto General de la Nación, al ser recursos que financian el presupuesto, pero no se contabilizan dentro de los ingresos fiscales utilizados para evaluar el desempeño de las finanzas públicas y determinar el déficit o superávit fiscal. Lo anterior, dado que estos últimos solo incluyen las transacciones que aumenten o reduzcan el patrimonio de la Nación, y dado que los desembolsos de deuda son operaciones que aumentan los pasivos (son una cuenta por pagar) y activos (efectivo) de la Nación de forma simultánea, y por lo tanto no afectan su patrimonio.

¹⁹ Constitución Política de Colombia, artículo 338. "(...) Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

cursar el proceso legislativo y los tiempos que toma éste; (ii) a la incertidumbre misma sobre el resultado final del trámite en el Congreso de la República fruto del debate democrático, cuya importancia es mayor en estas materias; y (iii) a la magnitud de los ajustes que serían necesarios en la estructura de estos impuestos para suplir el menor recaudo asociado a la inexequibilidad de la no deducibilidad de regalías.

Por un lado, sería necesario que el legislador apruebe una reforma antes de que finalice el primer semestre del año, de manera que las disposiciones permitan obtener un recaudo adicional durante el remanente de la vigencia, lo que luce altamente optimista, considerando los tiempos propios del trámite legislativo.

Por otro lado, incluso si se lograra expedir una ley antes de que finalice el primer semestre del año, sería necesario incrementar el recaudo tributario derivado de los impuestos indirectos a través de un aumento drástico y desproporcionado de las tarifas de estos impuestos. Lo anterior, pues para lograr compensar el efecto de la Sentencia (\$6,7 billones) resultaría necesario considerar un incremento que logre aumentar el recaudo de estos impuestos en 5,1% durante el segundo semestre del 2024²⁰. Este incremento acelerado resultaría desfavorable en materia de bienestar social por su eventual carácter regresivo y sus efectos sobre variables macroeconómicas sensibles, como la inflación y el crecimiento económico.

Así las cosas, aunque el aumento de los ingresos podría ser una opción para estabilizar las finanzas públicas en el mediano plazo, el margen para cubrir el desfinanciamiento de la vigencia 2024 con cambios en la disponibilidad de ingresos de la Nación es prácticamente nulo.

3.2. Sobre la posibilidad de aumentar el déficit fiscal

Es relevante advertir que el incremento del déficit fiscal para compensar la pérdida de ingresos asociada a la Sentencia C-489 de 2023 implicaría un riesgo significativo para la sostenibilidad fiscal. Esto se puede evidenciar en el escenario

²⁰ Además de lo expuesto, existen algunas restricciones en instrumentos internacionales en relación con las tarifas de impuestos al consumo, donde se destaca el Artículo 19 de la Decisión 599 de la Comunidad Andina. "Tasas. Los impuestos tipo valor agregado tendrán una tasa general, la cual no podrá ser superior al 19% con inclusión de toda sobretasa o recargo distinto de los impuestos selectivos al consumo".

proyectado en el Plan Financiero del año 2024 publicado en febrero de 2024²¹, pues el déficit fiscal aumentará 1,1 puntos porcentuales (pp) durante este año, hasta 5,3% del PIB, frente al nivel de 2023 (4,2% del PIB).

Asimismo, el déficit fiscal de 2024 está aumentando en 1,0pp del PIB frente al nivel proyectado en la anterior versión del Plan Financiero (4,4% del PIB), considerando los diversos choques macroeconómicos y las contingencias adversas que se han presentado sobre las finanzas del Gobierno nacional²².

En consecuencia, dado que el impacto de la inexequibilidad asciende a 0,4% del PIB (\$6,7 billones), su ajuste vía mayor déficit, más allá de lo que se contempló en el Plan Financiero, generaría una presión significativa sobre el financiamiento de la Nación, los mercados financieros y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

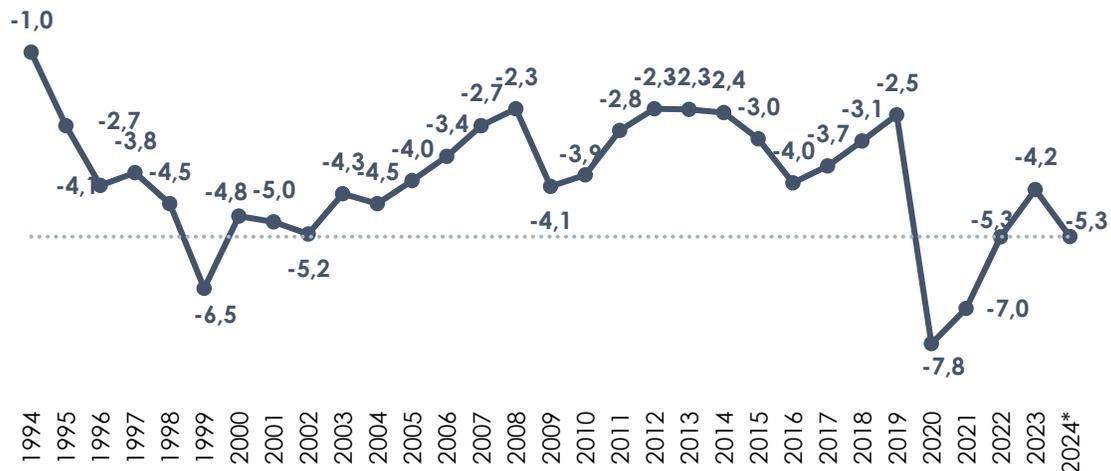
Para sustentar lo anterior, se debe señalar que el déficit proyectado para 2024 representa la primera interrupción en el ajuste fiscal continuo después de la pandemia de Covid-19 (Gráfica 2). Igualmente, es un nivel de déficit fiscal históricamente alto, siendo igual al de 2022 y el más alto desde 1999. Esto, sin tener en cuenta los niveles de déficit observados entre 2020 y 2022, cuando las finanzas públicas fueron afectadas por la pandemia de Covid-19.

²¹ Documento disponible en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-238250%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

²² Dentro de estos choques y eventos adversos se destacan la sorpresa negativa en el crecimiento de la economía durante 2023, que se esperaba ascendiera a 1,8% y efectivamente fue 0,6%. Esto afecta la base de recaudo con la que se proyectan los ingresos para 2024, sumado al impacto de mayores devoluciones de impuestos por la sentencia del Consejo de Estado 2022CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022 relacionada con el término y corrección de la declaración de impuestos.

Gráfica 2. Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (2018 – 2024), % del PIB



*Datos proyectados, de forma consistente con la última actualización del Plan Financiero 2024.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

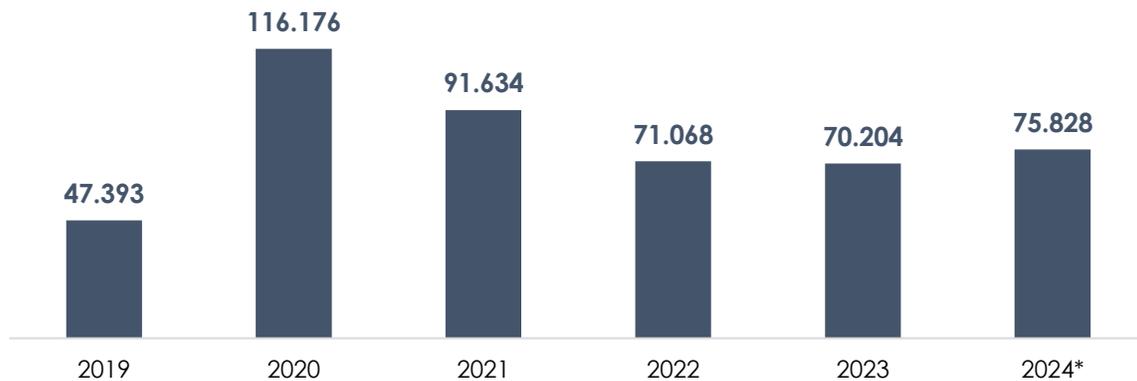
Así mismo, el Fondo Monetario Internacional señaló que “los aumentos previstos del déficit y de la deuda para este año representan riesgos fiscales”²³, mientras que calificadoras de riesgo, como Moody’s, aseguran que Colombia cuenta con un margen de maniobra muy reducido en caso de enfrentar menores ingresos fiscales²⁴. Esto muestra que las posibilidades de incrementar el déficit fiscal para compensar la caída de ingresos generada por la inexequibilidad del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, son pocas.

Como se puede observar en el Plan Financiero, en 2024 se proyectan desembolsos de deuda, entre interna y externa, por \$75,8 billones. Este monto excede en más de \$4,5 billones los desembolsos registrados en 2022 y 2023. También representa cerca de \$30 billones por encima de los niveles registrados en 2019, antes de la llegada de la pandemia de Covid-19 (Gráfica 3).

²³ Informe del FMI disponible en: [Colombia: Declaración Final del equipo técnico del FMI al término de la Consulta del Artículo IV de 2024 \(imf.org\)](https://www.imf.org/external/press/pr/2024/04/colombia)

²⁴ Detalles del análisis de la calificadora de riesgo Moody’s disponibles en: [Moody’s alertó que el Gobierno Nacional está llevando la regla fiscal “muy” al límite \(larepublica.co\)](https://www.larepublica.co/actualidad/colombia/2024/04/01/moody-alerto-que-el-gobierno-nacional-esta-llevando-la-regla-fiscal-muy-al-limite)

Gráfica 3. Desembolsos deuda externa e interna (2019 – 2024), \$ Miles de millones de pesos



*Datos proyectados

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los desembolsos estimados incorporan mayores necesidades de financiamiento relacionadas con la ampliación del déficit fiscal, en medio de la fuerte desaceleración que experimenta la economía colombiana. Esta desaceleración llevó a que el año 2023 cerrara con un crecimiento económico de 0,6%, por debajo del crecimiento económico esperado al momento de la programación del Presupuesto General de la Nación (1,8%). Así mismo, se proyecta que este crecimiento en 2024 sea del 1,5%, un valor inferior a la tendencia de mediano plazo estimada para la economía colombiana, que se calcula en 3,2% por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal²⁵.

Finalmente, el nivel de desembolsos de deuda requerido en 2024 para financiar el déficit fiscal y las necesidades de caja se ve mitigado por el hecho de que la Nación contempla usar una desacumulación de \$13,7 billones en su disponibilidad de caja, entre pesos y moneda extranjera, para cubrir sus necesidades de financiamiento. De lo contrario, los desembolsos de deuda que se requerirían para poder financiar las necesidades de caja que tiene la Nación en 2024 serían aún mayores (Tabla 1).

²⁵ Documento disponible en: [ShowProperty \(carf.gov.co\)](https://carf.gov.co)

Tabla 1. Fuentes y usos del financiamiento del Gobierno Nacional Central 2024, \$ Miles de millones de pesos

FUENTES	US\$ Act	Act	USOS	US\$ Act	Act
		131.062			131.062
Desembolsos		75.828	Déficit a Financiar		89.345
Externos	(US\$ 5.500 mill.)	22.391	De los cuales:		
Internos		53.437	Intereses Internos		56.975
			Intereses Externos	(US\$ 4.160 mill.)	18.034
Operaciones de Tesorería		7.772	Amortizaciones		30.344
Utilidades Banco de la República		3	Externas	(US\$ 4.380 mill.)	18.991
			Internas		11.353
Ajustes por Causación		25.913	Pago Obligaciones con Servicio Deuda		2.800
			Pago de Obligaciones con TES		750
Disponibilidad Inicial		21.546	Disponibilidad Final		7.823

Nota: Datos proyectados
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

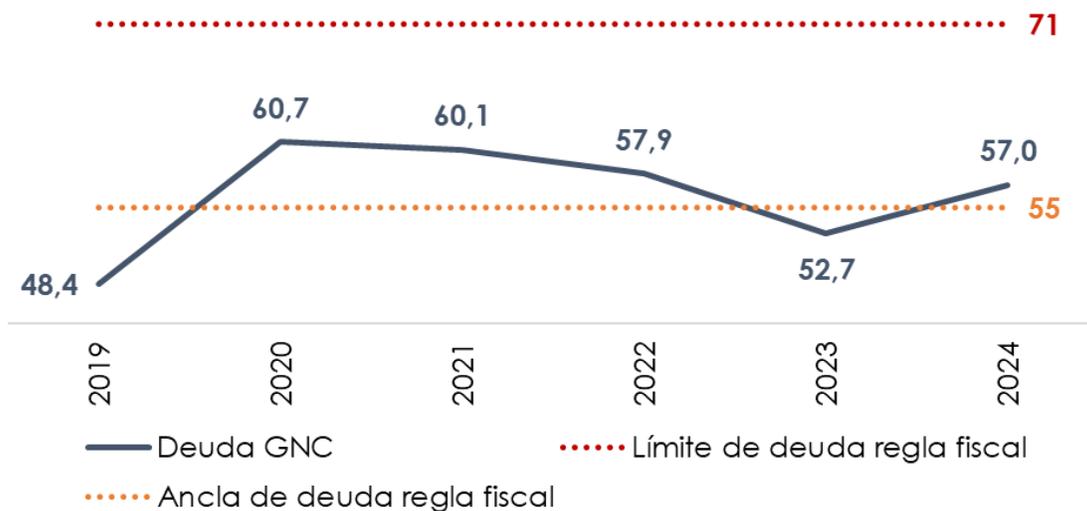
La Tabla 1 presenta las fuentes y los usos proyectados para el Gobierno Nacional Central para la vigencia 2024. Este cuadro muestra cómo la Nación piensa usar el efectivo que tiene disponible para cubrir todas sus necesidades de liquidez. En la parte izquierda de la tabla se encuentran las fuentes, que corresponden a todos los rubros de los cuales la Nación puede obtener efectivo durante el año. Estas corresponden principalmente a los desembolsos de deuda y a la disponibilidad inicial de efectivo, que es el monto de recursos con el que se finalizó la vigencia anterior.

La parte derecha de la tabla corresponde a los usos, que son aquellos rubros que consumen efectivo. Dentro de estos rubros, los más significativos corresponden al déficit fiscal, las amortizaciones de deuda, y la disponibilidad final, siendo esta última el efectivo que se deja para el final de la vigencia, y que servirá como fuente de recursos para periodos posteriores. Así, en este cuadro se puede observar cómo la Nación proyecta cubrir sus necesidades financieras del año. Además, se pueden verificar los desembolsos proyectados de deuda, así como el uso de recursos de disponibilidad para cubrir las necesidades de financiamiento de la vigencia.

Todo lo anterior se traduce en que, para 2024, se prevé un incremento significativo en la deuda pública considerando el alto nivel de déficit fiscal que se proyecta y la desaceleración económica. Con este escenario, la deuda

alcanzaría niveles significativamente superiores a los observados antes de la pandemia de Covid-19, lo cual generará presiones fiscales en el gasto de intereses a futuro, y reduce el margen de maniobra para incrementar el déficit fiscal ante las distintas contingencias que se presenten sobre las finanzas públicas. Así, es altamente inconveniente incrementar el déficit fiscal, más allá de los niveles proyectados en el Plan Financiero, puesto que esto generaría una carga financiera elevada para la Nación en los siguientes años, poniendo en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Gráfica 4. Deuda neta del Gobierno Nacional Central, 2018-2024, % del PIB



Nota: Datos proyectados para 2023 y 2024
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Considerando estos factores, no resulta viable que la pérdida de recaudo derivada de la Sentencia C-489 de 2023 se ajuste en las finanzas públicas incrementando el déficit fiscal. Como se expone en las cifras presentadas, el déficit está fuertemente presionado por las condiciones macroeconómicas actuales, y se encuentra en niveles históricamente elevados que están presionando al alza la deuda pública. Además, la capacidad de financiamiento de la Nación está saturada. De este modo, la deuda pública se encuentra en niveles históricamente elevados.

Lo anterior exige que se implemente una estrategia para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y mitigar los efectos de este elevado endeudamiento sobre el gasto en intereses. Esto supone la ausencia de margen

de maniobra para realizar incrementos adicionales en el endeudamiento para absorber el impacto fiscal de las contingencias negativas que se presenten sobre las finanzas públicas producto de la referida Sentencia.

3.3. Sobre la posibilidad de reducir el gasto

Así, para 2024 la última alternativa que faltaría por analizar es la reducción del gasto público. Sin embargo, una medida de esta índole se materializaría en momentos en los que se requiere aplicar una política contracíclica que permita aumentar el gasto público para hacer frente a la desaceleración de la economía colombiana. Esto se logra a partir del gasto social y la inversión pública, cuya necesidad se evidencia con los resultados y proyecciones de crecimiento económico mencionados.

El artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que el Presupuesto de Gastos debe distinguir entre *a)* gastos de funcionamiento, *b)* servicio de la deuda pública y *c)* gastos de inversión. De esta forma, la desagregación²⁶ del gasto público corresponde en un 71,7% a gastos de funcionamiento, el 16,9% se destina a intereses y el 11,3% a inversión.

Ante este panorama, en principio se podría contemplar una reducción de algunos de los rubros de funcionamiento como alternativa para compensar el impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023, pues son los más altos del gasto público y, en comparación con los gastos de inversión, suelen impulsar en menor medida la actividad económica y la capacidad productiva futura.

Con todo, teniendo en cuenta la anterior distribución, los gastos de funcionamiento se consideran altamente inflexibles, pues incorporan, entre otros, el gasto de personal, los gastos operativos y administrativos, los relativos al Sistema General de Participaciones²⁷ y al pago del Sistema de Seguridad

²⁶ Esta desagregación de gasto se realiza sobre las cifras de gasto fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC), que se usan para el cálculo de su déficit fiscal. Por lo tanto, estas cifras difieren de la composición de las erogaciones contenidas en el Presupuesto General de la Nación. Una explicación detallada de las diferencias metodológicas que presentan ambos conjuntos de cifras, y de la consistencia entre ellas, se encuentra en la Sección 2.2 del Anexo del Mensaje Presidencial, del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2024 radicado ante el Congreso de la República. Este texto se puede encontrar en:

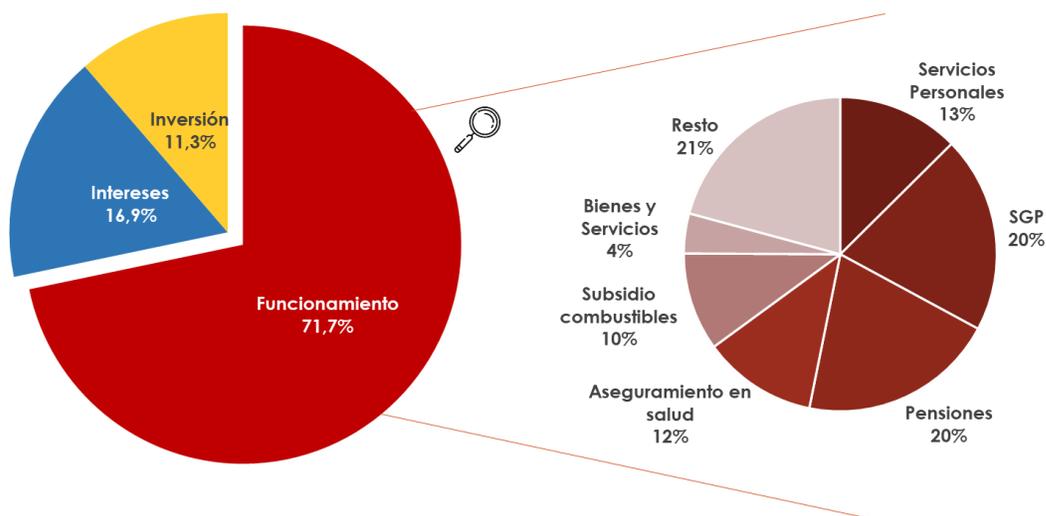
https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTE R-226998%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

²⁷ Sobre el particular, la inflexibilidad para modificar o reducir este gasto está dada porque incluso es la Ley la que reglamenta los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos,

Social Integral²⁸, así como la disminución de pasivos y los gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora.

La Gráfica 5 muestra la desagregación del rubro de funcionamiento, según los principales aspectos que financia: (i) el Sistema General de Participaciones, que representa el 20%; (ii) el gasto en pensiones que representa un monto similar; y (iii) la asignación para el aseguramiento en salud, que alcanza el 12% de los recursos²⁹. Esto ilustra de mejor forma la rigidez de los gastos que componen el referido rubro y, además, prácticamente anula la capacidad para evitar impactos negativos sobre la actividad económica local a la hora de implementar estas reducciones de gasto.

Gráfica 5. Descomposición del gasto público total y funcionamiento 2023, % del gasto total



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades. Igualmente, la Ley es la que incorpora principios sobre distribución que deben tener en cuenta los criterios mencionados en el artículo 357 Superior. // Además, la propia Constitución Política, en su artículo 358, es la que dispone que “[e]l Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”.

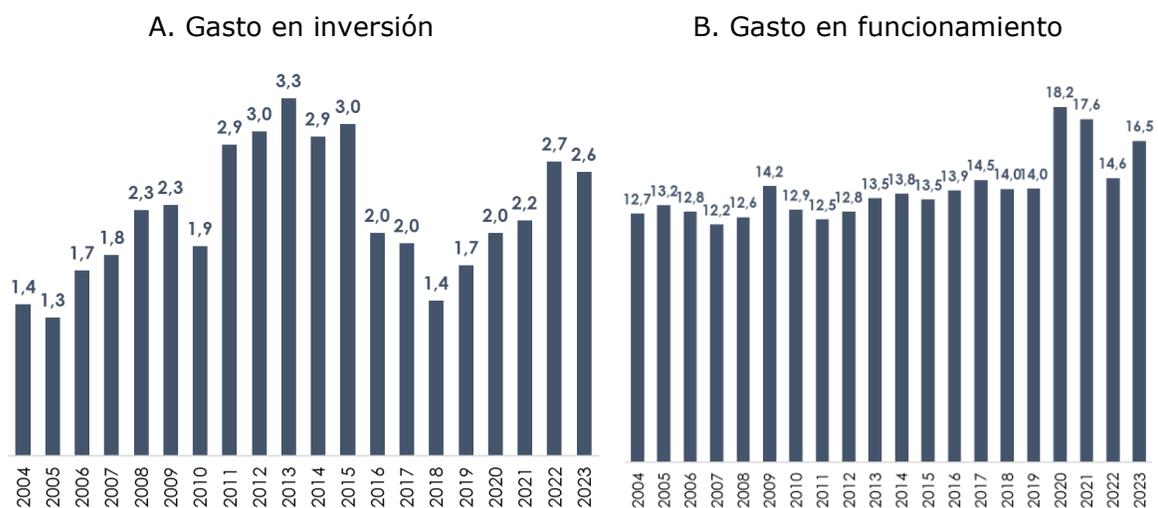
²⁸ Cabe aclarar que incluso el Estado, con la participación de los particulares, debe ampliar “(...) progresivamente la cobertura de la seguridad social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determina la ley” (artículo 48 Superior).

²⁹ Con relación al rubro denominado “Resto” incluido en la Gráfica 5, se indica que este agrupa recursos con baja participación en el total, aunque igualmente rígidos. En particular, se incluye la transferencia al ICBF y SENA que fue definida como una destinación específica del impuesto sobre la renta de personas jurídicas en la Ley 1819 de 2016. De igual manera incorpora la transferencia a universidades públicas establecida por la Ley 30 de 1992, junto con el pago de bonos pensionales y los pagos de cesantías y salud del fondo del magisterio.

En consecuencia, producto de la inflexibilidad mencionada, el gasto en funcionamiento se mantiene relativamente estable y con una tendencia creciente que deja en evidencia el poco margen de ajuste que tiene el Estado para hacer reducciones en este rubro³⁰.

Por su parte, “(...) [e]n el caso de la inversión, existen menos rigideces y en consecuencia el Gobierno tiene mayor autonomía para programar el gasto” (Melo-Becerra, Ramos-Forero, & Gómez en 2022³¹), por lo que suele ser la variable de ajuste en periodos de dificultades económicas y fiscales. Como lo enseña la Gráfica 6, el gasto en inversión, comparado con el gasto en funcionamiento, cuenta con una mayor volatilidad en su serie histórica, lo que muestra sus posibilidades de ajuste según la disponibilidad de recursos del Estado.

Gráfica 6. Gasto en funcionamiento e inversión (2004 – 2023), % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este contexto, dado el aumento acelerado de gasto inflexible³² y las menores expectativas de ingresos que se prevén producto de la Sentencia C-489 de 2023³³, el Gobierno nacional se vería forzado a reducir los recursos disponibles

³⁰ Ello, sin perjuicio de los ejercicios de disciplina fiscal que se materializan, entre otros, en los Decretos de austeridad del gasto. En este sentido, recientemente el Gobierno nacional expidió el Decreto 199 de 2024 “Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”

³¹ Artículo disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/dys/article/view/6790/7096>

³² En relación con este asunto, ver los pies de página 27 al 29 de este escrito, así como las consideraciones que los suscitaron.

³³ Como se señaló, la inexequibilidad del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 tiene un alto costo fiscal para el Estado. En particular, para el 2024, el efecto de la sentencia asciende a \$6,7 billones en el flujo

para gasto de inversión por la inflexibilidad de los gastos en funcionamiento. En pocas palabras, la alternativa consistente en reducir gastos tendría que materializarse en los rubros del presupuesto de inversión.

Sin embargo, esta posibilidad generaría afectaciones sobre el desempeño de la actividad económica. Es decir, si se afecta el rubro de inversión se provocarían consecuencias económicas adversas que también deben ser consideradas. En concreto, si se tiene presente la desagregación del presupuesto de inversión con fuente Nación que se presenta en la Tabla 2, los sectores que se verían afectados con esta reducción son aquellos con el mayor monto de recursos apropiados, es decir, inclusión social y reconciliación, transporte, educación, agricultura y desarrollo rural, minas y energía, o igualdad y equidad. Esto, ya que son los únicos sectores con un presupuesto de inversión que supera el impacto fiscal de la Sentencia, por lo menos en el 2024.

Tabla 2. Apropriación vigente presupuesto de inversión 2024 con fuente Nación, \$Miles de millones de pesos

Sector	Apropiación Vigente (\$mm)	%
Inclusión Social Y Reconciliación	12.935	15,0
Transporte	10.796	12,5
Educación	8.369	9,7
Agricultura Y Desarrollo Rural	7.887	9,1
Minas Y Energía	7.486	8,7
Igualdad Y Equidad	6.730	7,8
Vivienda, Ciudad Y Territorio	5.989	6,9
Hacienda	5.470	6,3
Trabajo	3.717	4,3
Defensa Y Policía	3.117	3,6
Salud Y Protección Social	1.932	2,2
Otros	12.064	13,9
Total	86.491	100

*Otros agrupa 20 sectores con presupuesto de inversión de \$603mm en promedio.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para dar mayor contexto a dicha información, vale la pena resaltar que, por ejemplo, el gasto de inversión en inclusión social y reconciliación incluye las transferencias sociales a hogares en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema a través de Renta Ciudadana que llega a 2,5 millones de

de caja de la Nación. Por su parte, en el mediano plazo implica una menor disponibilidad de recursos cercanos a los \$2,8 billones promedio por año entre 2025 y 2034.

personas y de Colombia Mayor que cubre 1,7 millones de adultos. Así mismo, estos recursos cubren la reparación de víctimas del conflicto armado.

Por su parte, el rubro de transporte incorpora la inversión en proyectos de infraestructura vial, incluyendo sistemas de transporte masivo. Dichos proyectos son altamente intensivos en mano de obra y fuertes dinamizadoras de la actividad económica. En particular, autores como Betancur, Libos y Ortiz (2020)³⁴ señalan que la inversión en transporte cuenta con el mayor multiplicador sobre la actividad económica, lo que indica que el gasto público en este tipo de proyectos dinamiza más la actividad económica que otro tipo de inversiones, siendo necesaria la destinación de recursos a estos proyectos en coyunturas de bajo crecimiento, como la actual.

Finalmente, dentro de los recursos de educación se incluye el programa de alimentación escolar (PAE) que benefició durante 2023 a 5,9 millones de estudiantes, así como el programa de gratuidad de la educación superior pública que ha beneficiado a cerca de 660 mil estudiantes de las instituciones de educación superior pública.

Adicionalmente, si el Estado se viera forzado a reducir la inversión para ajustar las finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyecta que una eventual disminución de la inversión, de forma acumulada entre los años 2024 y 2026, tendría un impacto negativo sobre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), que en 2026 lo llevarían a ubicarse 1,5% por debajo del nivel que tendría en presencia de dichas inversiones. Asimismo, una eventual reducción de la inversión pública en \$6,7 billones (0,4% del PIB) durante 2024 disminuiría el crecimiento del Producto Interno Bruto en 0,2pp, lo que equivale a una tercera parte del crecimiento económico observado en 2023 (0,6%).

De igual manera, se afectaría la financiación de los niveles de gasto público social e inversión pública que fueron aprobados por el Congreso de la República en el Presupuesto General de la Nación de 2024, con el consecuente: a) desconocimiento del mandato contenido en el artículo 334 Superior, según el

³⁴ Documento disponible en: [Co_Eco_Diciembre_2020_Betancur_Libos_y_Ortiz.pdf \(fedesarrollo.org.co\)](https://fedesarrollo.org.co/Co_Eco_Diciembre_2020_Betancur_Libos_y_Ortiz.pdf)

cual “(...) [e]n cualquier caso el gasto público social será prioritario”³⁵; y b) impacto negativo sobre el crecimiento económico al que se aludió, en una coyuntura de desaceleración como la referida.

Sobre lo anterior, cabe precisar, respectivamente, que: (i) la afectación al financiamiento de los programas de inclusión social y reconciliación podría acarrear serios impactos sociales negativos, pues se afectaría potencialmente la implementación de programas como Renta Ciudadana, que tienen una alta incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad; y (ii) en un periodo de desaceleración económica el rol de la inversión pública es vital para impulsar la reactivación y mitigar los efectos perjudiciales sobre el consumo de la población.

En este orden de ideas, dado que el gasto público social es prioritario en cualquier evento³⁶ y, además, la sostenibilidad fiscal es un principio que debe regir la actuación de las distintas ramas del poder³⁷, las consecuencias de la Sentencia C-489 de 2023 en las finanzas públicas deben ser atendidas a través de la modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la providencia para evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, así como los impactos sociales expuestos.

Como se explicó, la inexecutable del Parágrafo 1 del Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 representa un impacto fiscal significativo. Igualmente, se evidenció que no resulta viable emplear herramientas para aumentar los ingresos, ni el déficit fiscal. También se explicaron las dificultades y efectos económicos que se derivarían de reducir el gasto. Por tanto, si los efectos de la Sentencia no son modulados, diferidos o modificados, se altera seriamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En consecuencia, el Gobierno nacional considera indispensable que se ajusten los efectos fiscales de la referida decisión, de forma tal que se tenga en cuenta la planeación financiera del Estado y que se preserve la sostenibilidad de las finanzas públicas, sin causar una afectación alta sobre la financiación del gasto social y la inversión pública.

³⁵ Artículo 334 de la Constitución Política.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem.

IV. PLANES CONCRETOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, EN UN MARCO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

A continuación, se exponen cuatro planes concretos que el Gobierno nacional propone para cumplir la Sentencia C-489 de 2023, respetando el sentido de la decisión adoptada. Cabe aclarar que son cuatro alternativas distintas, cuya diferencia radica en el alcance de cada una de las medidas propuestas para mitigar las consecuencias de dicha providencia en las finanzas públicas y evitar las mencionadas alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal.

a. Diferimiento de los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2025

Diferir la inexecutableidad de la Sentencia C-489 de 2023 al 1 de enero de 2025. Esto implica que las regalías tengan el carácter de no deducibles en el impuesto sobre la renta durante los años gravables 2023 y 2024. Esta alternativa permitiría: (i) que los ingresos que la Nación obtuvo vía retenciones durante la vigencia 2023, asociados a la no deducibilidad de las regalías, no deban ser devueltos a los contribuyentes; y (ii) que los recursos que se esperaba recaudar en la vigencia 2024 se materialicen.

Con esta solicitud, se mitigaría el impacto de \$6,7 billones explicado en el capítulo II *supra*. Por tanto, no se afectarían los ingresos que ya están programados en el Presupuesto General de la Nación que se aprobó para 2024 y que se encuentra en ejecución.

Esta decisión no elimina los efectos de mediano plazo de la Sentencia, pero otorga un margen de maniobra suficiente al Gobierno nacional para adelantar acciones encaminadas a mitigar de una manera fiscalmente responsable los efectos sobre las finanzas públicas. En otras palabras, el Gobierno tendría tiempo suficiente para implementar las estrategias legislativas necesarias para reponer, a partir de 2025, la reducción de ingresos que provocó la inexecutableidad, o para presupuestar un menor gasto de inversión, considerando la existencia de un ambiente macroeconómico diferente.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el escenario macroeconómico de 2025, en adelante, luce más favorable que el de corto plazo, lo cual se refleja en el hecho de que entidades como el Fondo Monetario Internacional esperan que el crecimiento económico retorne a niveles cercanos al 3,0%³⁸. Esto reduciría la necesidad de gasto por parte del Estado para impulsar la recuperación de la actividad económica, en la medida que la actividad económica retornaría a sus niveles de mediano plazo, mientras que las presiones sobre las fuentes de financiamiento que actualmente se experimentan se verían reducidas, dado que el mejor desempeño económico se traduce en mayores ingresos de la Nación y a su vez en menores niveles de déficit y deuda.

b. Diferimiento de los efectos del fallo a partir del 1 de enero de 2024

Diferir la inexecutable de la Sentencia C-489 de 2023 al 1 de enero de 2024. Esto implica que las regalías tengan el carácter de no deducibles en el impuesto sobre la renta para el año gravable 2023, que se declarará durante el 2024. Dicha alternativa permite mitigar el efecto fiscal de la Sentencia relacionado con la devolución de los saldos a favor asociados con la no deducibilidad de regalías que las empresas acumularían durante el año 2023.

En este sentido, el impacto fiscal asociado a la inexecutable se reduciría de \$6,7 billones a \$3,3 billones en la vigencia 2024. Para poner en contexto esta reducción en términos del programa de inversión del sistema de transferencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la pérdida de recaudo que se materializaría pasaría de representar el 73% de los recursos apropiados para el programa, al 36%.

Esta alternativa reduciría en un 49% el impacto fiscal de corto plazo en 2024, asociado a la inexecutable de la limitación en la deducibilidad de las regalías, sin moderar su impacto fiscal de mediano plazo. No obstante, a corto plazo sí se elimina el efecto que combina la pérdida de ingresos correspondientes a dos vigencias fiscales, y se permitiría que la reducción de gasto no tenga un impacto macroeconómico y social de magnitud tan significativa como se expuso en el

³⁸ Pronóstico disponible en el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional realizado en octubre de 2023. Ver: [Report for Selected Countries and Subjects \(imf.org\)](https://www.imf.org/)

acápites anteriores. Igualmente, conforme se señaló en la anterior solicitud, a mediano plazo se otorga un mayor margen de maniobra a la Nación para implementar las medidas necesarias con el fin de ajustar la reducción de ingresos que provocó la Sentencia, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

c. Modular los efectos del fallo de tal forma que durante 2023 y 2024 las regalías no sean deducibles del impuesto sobre la renta y el mayor valor del impuesto por este concepto se reconozca como descuento en cuotas iguales en los años gravables 2024, 2025, 2026, 2027 y 2028

Esta alternativa no elimina el impacto fiscal negativo derivado de la declaratoria de inexecutable, permite distribuirlo en múltiples vigencias, favoreciendo la disponibilidad de caja de corto plazo de la Nación y atendiendo el limitado margen de maniobra que existe sobre la vigencia 2024. Permitir el descuento del mayor valor del impuesto o el menor saldo a favor por concepto de la no deducción de las regalías pagadas en el año gravable 2023, elimina el impacto en caja para la vigencia 2024 para la Nación y lo distribuye en los años gravables 2024, 2025, 2026 y 2027.

La operatividad de la medida se describe a continuación:

1. En la declaración del impuesto de renta del año gravable 2023, que se realizará durante 2024, las compañías que pagaron regalías en dinero o en especie aplicarían lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 2277 de 2022; es decir, no deducirían dicho gasto. Esto genera un mayor valor del impuesto o un menor saldo a favor equivalente al valor de las regalías pagadas, multiplicadas por la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a cada contribuyente. Este valor se denomina "descuento por incidente de impacto fiscal del año gravable 2023 – DIIF23".
2. El DIIF23 corresponde al impacto fiscal del año 2023 de la Sentencia C-489 de 2023 que debe ser reconocido como descuento en el impuesto sobre la renta en cuatro cuotas iguales en los años gravables 2024, 2025, 2026 y 2027. Así, en cada año gravable se debe reconocer el 25% del DIIF23 hasta que se agote.

3. En la declaración del impuesto de renta del año gravable 2024, que se presentará durante 2025, las compañías que pagan regalías en dinero o en especie aplicarían lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley 2277 de 2022 en relación con la no deducibilidad de regalías, siguiendo la lógica aplicada para el año 2023, desarrollada en los numerales 1 y 2. Esto genera un mayor valor del impuesto o un menor saldo a favor equivalente al valor de las regalías pagadas, multiplicadas por la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a cada contribuyente. Este valor se denomina “descuento por incidente de impacto fiscal del año gravable 2024 – DIIF24”.
4. El DIIF24 corresponde al impacto fiscal del año 2024 de la Sentencia C-489 de 2023 que debe ser reconocido como descuento en el impuesto sobre la renta en cuatro cuotas iguales en los años gravables 2025, 2026, 2027 y 2028. Así, en cada año gravable se debe reconocer el 25% del DIIF24 hasta que se agote.

Dicha decisión amplía el margen de acción para mitigar los impactos fiscales de la referida Sentencia. Esta alternativa considera el hecho de que la actividad económica se encuentra fuertemente desacelerada en el corto plazo, y permite que la reducción necesaria en el gasto público sea menor reduciendo el efecto sobre la actividad económica.

Esta medida implicaría que en 2024 no haya un menor recaudo, sin perjuicio de la afectación sobre las vigencias 2025, 2026, 2027 y 2028. No obstante, para aquellas vigencias se proyecta que la actividad económica cuente con un mejor desempeño, con un pronóstico de crecimiento por parte del Fondo Monetario Internacional de 3,2%³⁹ en promedio para dichos años, siendo este un valor superior al 0,6% y 1,5% de crecimiento anual observado y proyectado, respectivamente, para 2023 y 2024. En este sentido, para esos años se reduce la necesidad de aumentar el gasto público como medida para potenciar el crecimiento económico.

³⁹ Pronóstico disponible en el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional realizado en octubre de 2023. Ver: [Report for Selected Countries and Subjects \(imf.org\)](https://www.imf.org/publications/rota/eng/summary.aspx?sk=SD&sk=SD)

d. Modular los efectos del fallo de tal forma que durante 2023 las regalías no sean deducibles del impuesto sobre la renta y el mayor valor del impuesto por este concepto se reconozca como descuento en cuotas iguales en los años gravables 2024, 2025 y 2026

Esta alternativa, al igual que la desarrollada en el literal c., no altera el impacto fiscal negativo derivado de la declaratoria de inexequibilidad, pero permite distribuirlo en múltiples vigencias, favoreciendo la disponibilidad de caja de la Nación por el año 2024. Como es posible ver, esta alternativa corresponde a los numerales 1 y 2 del literal c. anterior, solo que el DIIF23 se distribuye en tres cuotas iguales por los años gravables 2024, 2025 y 2026.

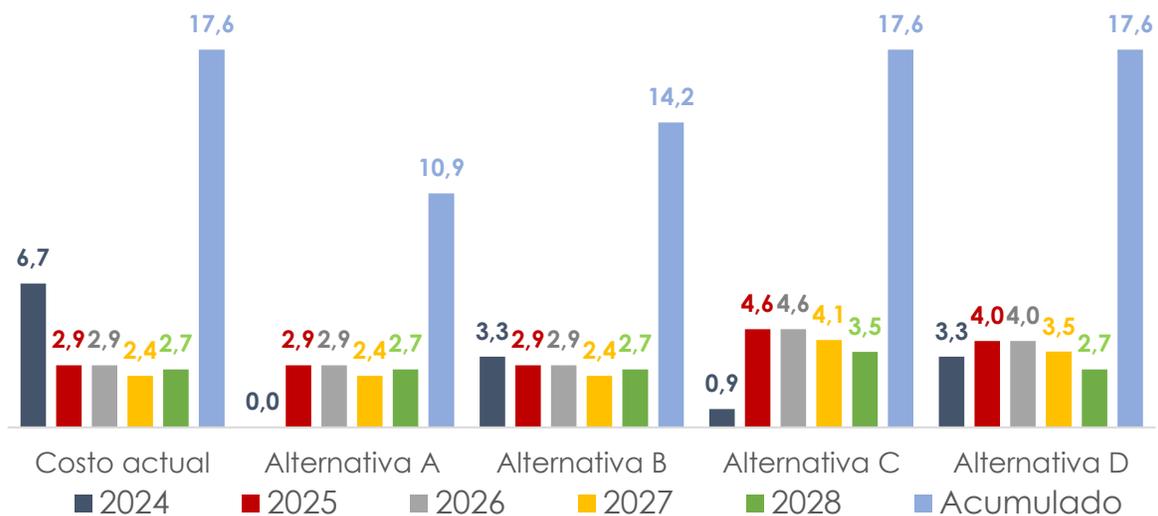
Con esto se amplía el margen de acción para establecer alternativas que puedan mitigar los impactos fiscales de la decisión. Esta propuesta considera el hecho de que la actividad económica se encuentra fuertemente desacelerada en el corto plazo, y permite que la reducción necesaria en el gasto público para el año 2024 sea menor en \$3,3 billones, reduciendo el efecto sobre la actividad económica.

Esta medida generaría que los \$3,3 billones de menor recaudo que no se materializan en 2024 aumenten la afectación de las vigencias 2025, 2026 y 2027. Sin embargo, se proyecta que para aquellas vigencias la actividad económica contará con un mejor desempeño, con un pronóstico de crecimiento por parte del Fondo Monetario Internacional de 3,2%⁴⁰ en promedio para dichos años, siendo este un valor superior al 0,6% y 1,5% de crecimiento anual observado y proyectado, respectivamente, para 2023 y 2024. En este sentido, para esos años se reduce la necesidad de aumentar el gasto público como medida para potenciar el crecimiento económico.

A continuación, en la Gráfica 7, se resume el efecto que generaría cada una de las alternativas presentadas en términos de impacto fiscal.

⁴⁰ Pronóstico disponible en el *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional realizado en octubre de 2023. Ver: [Report for Selected Countries and Subjects \(imf.org\)](https://www.imf.org/publications/Report-for-Selected-Countries-and-Subjects)

Gráfica 7. Impacto fiscal estimado de cada alternativa, \$ billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE EL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL

La Sentencia C-489 de 2023 afecta de forma sustancial la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta situación conlleva a una disminución significativa en el recaudo tributario estimado en \$6,7 billones para el año fiscal 2024, así como a una reducción del 0,12% del PIB en el mediano plazo (2025 – 2034).

Lo anterior compromete de manera grave la asignación de recursos para los programas esenciales que el Estado debe cubrir. A manera de ejemplo, se señalaron los impactos que podrían presentarse sobre la inclusión social, educación, y desarrollo rural, así como la inversión pública.

La reducción proyectada en los ingresos del Estado no solo pone en riesgo la ejecución de políticas públicas prioritarias y el cumplimiento de objetivos de bienestar social, sino que también amenaza con agravar la pobreza y la desigualdad en el país, afectando adversamente el desarrollo económico y social.

Por ende, se enfatiza la urgencia de modular, modificar o diferir los efectos del fallo con base en cualquiera de los cuatro planes propuestos. Estos permiten disminuir el impacto fiscal de la Sentencia, sin comprometer la prioridad constitucional del gasto público social y la necesidad de asegurar un marco de sostenibilidad fiscal.

En este sentido, fueron propuestas diversas alternativas que proporcionarían al Gobierno nacional un margen de maniobra suficiente para implementar acciones fiscalmente responsables que atiendan los efectos adversos de la Sentencia sobre las finanzas públicas del Estado, sin desatender los compromisos sociales y económicos.

Sin lugar a duda, el incidente de impacto fiscal, incorporado en el artículo 334 Superior y desarrollado por la Ley 1965 de 2013, se constituye como un espacio de diálogo interinstitucional que brinda una excelente oportunidad para recordar que la sostenibilidad fiscal es un principio constitucional, y una temática que compromete a todas las ramas del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica (artículo 113 Superior).

La separación de poderes no solo implica derechos, sino también deberes y responsabilidades de todas las instituciones del Estado para aplicar un enfoque colaborativo entre el poder ejecutivo, el Congreso de la República y la Rama Judicial para encontrar soluciones viables y equilibradas que respeten los mandatos constitucionales y legales, garantizando así la sostenibilidad fiscal y la prioridad del gasto público social.

Esta colaboración es esencial para asegurar la estabilidad macroeconómica del país y promover un desarrollo inclusivo y sostenible. Holmes y Sunstein⁴¹ señalan la importancia de unas finanzas sanas que requieren una operación activa y proactiva por parte del Estado para su implementación efectiva. En este contexto, las finanzas sanas son esenciales para proteger los derechos porque permiten su implementación efectiva, facilitan la igualdad y la equidad, así como garantizan su sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

VI. ANEXOS

1. Copia simple del Decreto 672 de 2023.
2. Copia simple del acta de posesión 309 de 1 de mayo de 2023.
3. Plan Financiero del año 2024.

⁴¹ Al respecto, ver: The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes.

4. Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De los honorables magistrados ponentes y de las demás honorables magistradas y magistrados de la honorable Corte Constitucional, con el debido respeto.



RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público



Libertad y Orden

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA JURÍDICA	
Revisó	URS
Aprobó	X

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO 0672 DE 2023

(1 MAY 2023)

“Por el cual se acepta una renuncia y se efectúa un nombramiento ordinario”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 1º del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 2.2.5.1.1 y 2.2.11.1.3 del Decreto 1083 de 2015, y,

CONSIDERANDO

Que el doctor **JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA** presentó renuncia al empleo de Ministro de Hacienda y Crédito Público.

DECRETA

Artículo 1º. Aceptación de renuncia. Aceptar, a partir de la fecha, la renuncia presentada por el doctor **JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.987.899, al empleo de Ministro, Código 0005, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 2º. Nombramiento. Nombrar, a partir de la fecha, con carácter ordinario al doctor **RICARDO BONILLA GONZÁLEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.103.063, en el empleo de Ministro, Código 0005, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3º. Comunicación. Comunicar el presente Acto Administrativo a través de la Subdirección de Gestión del Talento Humano del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4º. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

1 MAY 2023



República de Colombia

Presidencia

Acto de Posesión No. 309

En Bogotá, D.C., hoy primero, 1º, de Mayo
del año dos mil veintitres, 2023, se hizo presente en el Despacho del señor Presidente
de la República el Sr. Ricardo Bailla González
con el propósito de tomar posesión del empleo de Ministro, cód. 0005, del Ministerio
de Hacienda y Crédito Público.

para el cual fue designado mediante Decreto N° 672
de fecha 1º de Mayo de 2023, con el carácter de Propiedad.

El señor Presidente le tomó el juramento de rigor, por cuya gravedad el compareciente prometió cumplir y hacer
cumplir la Constitución Política y las leyes de la República y desempeñar fielmente los deberes del cargo.

El posesionado presentó los siguientes documentos:

Cédula de Ciudadanía No. 19.103.063 expedida en _____

Certificado Judicial No. _____

Libreta Militar No. _____ del Distrito Militar No. _____

Para constancia se firma la presente acta por quienes intervinieron en la diligencia.

El Posicionado

El Secretario



Plan **2024** ***Financiero***



Plan **2024** Financiero



Ministro de Hacienda y Crédito Público
Ricardo Bonilla Gonzalez

Viceministro General
Diego Alejandro Guevara

Viceministra Técnica
María Fernanda Valdes

Director de la Dirección General de Política Macroeconómica
Daniel Esteban Osorio Rodríguez

Subdirector de Política Fiscal
Sammy Libos Zúñiga

Subdirector de Programación Macroeconómica (E)
Cristhian Fabián Osorio

Subdirección de Política Fiscal
Estadísticas fiscales caja modificada
Asesores y Contratistas

Dino F. Córdoba Lache
Cristian A. Cruz Moreno
Daniel Felipe Díaz Casas
Juan Camilo Forero Buitrago
Nicolás García Díaz
Tatiana García Hernández
Gabriela Navarro Moscarella
Sebastián Pérez Carrillo
Tomás Ramírez Tobon

Subdirección de Política Fiscal
Estadísticas fiscales base devengado
Asesores y Contratistas

Paulina Alejandra Baquero
Duván Felipe Guerrero
Laura Juliana Malagón
Deybi Stip Pinilla
Henry Nicolás Prado
Sonia Esperanza Sanabria
Diana Paola Vargas

Subdirección de Programación Macroeconómica
Escenario Macroeconómico
Asesores y Contratistas

Manuel A. Alvarado Pinzón
Sandra Marcela Díaz Rojas
Andrea Ríos Serna
Valeria Rivera Cañón
Diana Yineth Rivera Reyes
Santiago Rivera Vaca
Ana María Ruiz Vega
Juan Guillermo Salazar Duque
Juan Camilo Santaella Carillo

Pasantes Segundo Semestre 2023 de la Dirección General de Política Macroeconómica

Esteban Mauricio Cuesta Mora
Juan Pablo Galindo Camacho
Daniel Garzón Hernández
Andrea Viviana Jiménez Mahecha
Nicolás Muñoz Sochimilca
Phoebe Mariana Lara Reina
Sergio Alejandro Sánchez Martínez
Diana Lucía Sánchez Ruiz

Participaron en la elaboración de este documento:
Dirección General de Crédito Público y de Tesoro Nacional
Dirección Nacional de Presupuesto Público Nacional
Dirección General de Participaciones Estatales
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
Oficina Asesora de Comunicaciones

Febrero 2024



Tabla de Contenido

1. Introducción.....	6
2. Escenario macroeconómico	8
2.1. Escenario externo	8
2.1.1. Producción y precio del petróleo	8
2.1.2. Prima de riesgo y diferencial de tasas de interés.....	9
2.1.1. Tasa de cambio nominal	10
2.2. Inflación y política monetaria	10
2.3. Actividad económica	11
2.4. Balanza de pagos	13
3. Cierre preliminar 2023 y actualización plan financiero 2024	14
3.1. Gobierno Nacional Central (GNC)	14
3.2. Ingresos del GNC	19
3.3. Gastos del GNC.....	26
3.4. Regla Fiscal del GNC.....	28
3.5. Financiamiento del GNC	31
3.6. Deuda del GNC	33
3.7. Gobierno General (GG)	34
3.8. Sector Público No Financiero (SPNF)	39
3.9. Sector Público Financiero (SPF).....	41
3.10. Estadísticas de base devengado del Gobierno Central Presupuestario.....	42
4. Balance ahorro-inversión	46

Resumen ejecutivo y mensajes principales

- » Para 2024 se contempla un escenario macroeconómico enmarcado en un proceso de sano y necesario ajuste macroeconómico, que se evidenciaría principalmente en una reducción de la inflación y un bajo déficit de cuenta corriente.
- » En 2023, la tasa de cambio promedio mostró una apreciación de 1,7% frente a 2022, en línea con una mejora en las condiciones de financiamiento externo y con la reducción de la prima de riesgo a nivel local. Para 2024, se espera que la tasa de cambio se ubique en un promedio de USDCOP 4.317, lo que representaría una apreciación de 0,3% frente al año anterior.
- » El año 2023 estuvo marcado por una corrección gradual de la inflación, que la llevó a cerrar el año en 9,3%. En 2024 se espera que la inflación continúe reduciéndose, hasta llegar a 6,0%, principalmente por cuenta de la disipación de los choques de oferta y de los efectos rezagados de la política monetaria.
- » Tras registrar un alto crecimiento en 2021 y 2022, para 2023 se estima que la economía colombiana crecería 1,2%. Este crecimiento estaría impulsado por los sectores de administración pública, actividades artísticas y actividades financieras, así como por el dinamismo de la demanda externa.
- » Pese a la desaceleración económica observada en 2023, el mercado laboral mantuvo un desempeño favorable, reflejado en una tasa de desempleo de 10,2% para el total nacional, la más baja desde 2019.
- » En 2024 la economía colombiana crecería 1,5%, marcando el inicio de una senda sostenida de recuperación económica. Este pronóstico se daría en un contexto marcado por un entorno internacional desafiante, una política monetaria menos restrictiva y una corrección gradual de la inflación local.
- » El déficit de cuenta corriente habría mostrado una importante reducción en 2023, cerrando en 2,5% del PIB, en línea con el proceso de ajuste macroeconómico y un favorable comportamiento de las exportaciones no tradicionales y de servicios. Para 2024, este déficit, como porcentaje del PIB, se mantendría inalterado, principalmente en línea con un crecimiento económico que seguiría siendo moderado.
- » Se proyecta que en 2023 el Gobierno Nacional Central (GNC) habría cerrado la vigencia con un déficit fiscal de 4,2% del PIB, y con un déficit primario de 0,3%. De esta manera, habría continuado con el proceso de consolidación fiscal

experimentado en 2022, consistente con la normalización de los niveles de déficit fiscal después de la pandemia de Covid-19.

- » La reducción en el déficit observada en el GNC en 2023 se explica por el fuerte crecimiento del recaudo tributario, que simultáneamente permitió reducir el déficit fiscal y aumentar el gasto público, en línea con el plan de gobierno.
- » El escenario fiscal de 2024 del GNC luce retador, dado el contexto de desaceleración económica y reducción de los términos de intercambio, y en medio de la materialización de contingencias significativas sobre los ingresos proyectados para la elaboración del Presupuesto General de la Nación. En línea con lo anterior, el déficit del GNC se ampliaría a 5,3% del PIB, y el déficit primario a 0,9% del PIB. Esta ampliación del déficit es plenamente consistente con el cumplimiento de la regla fiscal, que otorga flexibilidad para enfrentar esta caída en los ingresos, y permitiría que el Gobierno adopte una política fiscal que impulse la reactivación económica.
- » Sin embargo, para alcanzar este nivel de déficit proyectado, el GNC deberá recurrir a un ajuste de gasto para compensar los menores ingresos asociados a la inexecutable de la no deducibilidad de regalías, al tiempo que se implementan medidas condicionales para un manejo prudente de la liquidez.
- » La deuda neta del GNC habría cerrado 2023 en 52,8% del PIB, por debajo del ancla de la regla fiscal, gracias a la apreciación del peso y al crecimiento del PIB nominal. Sin embargo, para 2024, se proyecta que este indicador ascienda a 57,0% del PIB, debido a la ampliación del déficit fiscal, el bajo crecimiento económico y la depreciación esperada del peso. Sin embargo, de mantenerse estable la tasa de cambio, la deuda permanecería por debajo del ancla de la regla fiscal.
- » En 2023, el déficit del Gobierno General tendría un ajuste sustancial, de 6,5% del PIB en 2022 a 2,5% en 2023, gracias al ajuste simultáneo que se presentaría en el GNC, el FEPC y la Seguridad Social. Sin embargo, en 2024 el déficit del Gobierno General se ampliaría levemente, hasta 3,3% del PIB, debido principalmente al comportamiento del GNC y la Seguridad Social, y a pesar del ajuste que experimentarán el FEPC y los gobiernos subnacionales.

1. Introducción

Este documento presenta la actualización que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al Plan Financiero para el año 2024. El documento contiene la actualización del escenario macroeconómico proyectado por el equipo técnico para 2023 y 2024, el resumen del cierre fiscal preliminar proyectado para 2023¹ y el Plan Financiero de 2024, comparando los pronósticos actualizados tanto con las cifras de 2022, como con el último escenario disponible de proyecciones para 2023 y 2024.

En esta actualización se contempla un escenario caracterizado por la continuación del proceso de necesario y sano ajuste macroeconómico, enmarcado en un contexto internacional que continuaría siendo retador, y reflejado en una reducción de la inflación y un bajo déficit de cuenta corriente. En línea con las proyecciones del equipo técnico del MHCP, tras crecer 1,2% en 2023, la economía colombiana registraría un crecimiento de 1,5% en 2024, empezando una senda de recuperación sostenida, alineada principalmente con una política monetaria menos contractiva, que impactaría la evolución de los componentes de la demanda interna, y con una reducción de la inflación. El principal motor de crecimiento en 2024 continuaría siendo las exportaciones, principalmente de bienes no tradicionales y servicios, lo que seguiría contribuyendo al menor déficit externo y a la diversificación de la estructura productiva del país. Adicionalmente, la inversión registraría una recuperación en sus niveles, consistente con variaciones trimestrales positivas. Por su parte, la inflación seguiría reduciéndose gradualmente, cayendo al 6% al final de 2024, lo que favorecería el relajamiento de la política monetaria, sentando condiciones favorables para un crecimiento económico sostenido en los siguientes años.

En 2023 el Gobierno Nacional Central continuó el proceso de consolidación fiscal experimentado en 2022, que permitió una gradual normalización del déficit fiscal después del fuerte incremento que experimentó a raíz de la pandemia de Covid-19. En este proceso, el déficit fiscal fue reduciéndose hacia niveles más consistentes con la estabilización y gradual reducción de la deuda pública, en línea con el compromiso del Gobierno se asegurar la sostenibilidad fiscal. El principal motor de esta reducción del déficit fue el incremento de los ingresos tributarios, gracias a las dos últimas reformas que ha adoptado el país, en 2021 y

¹ Si bien la vigencia 2023 ya finalizó, todavía no se cuenta con un cierre fiscal definitivo para el Sector Público. Considerando el tiempo que toma la consolidación y conciliación de la información que se usa como insumo para la construcción del cierre fiscal, el cierre definitivo del GNC se elabora con un rezago aproximado de 2 meses, y el del resto del sector público, con uno de 4 meses.

2022. Este incremento en los ingresos, que fue complementado por el fuerte crecimiento económico y el incremento de los términos de intercambio de 2022, permitió que simultáneamente se realizara una reducción del déficit fiscal, y un incremento en los niveles de gasto público. Este mayor gasto respondió a la financiación requerida por muchos rubros inflexibles de gasto social, pero también se alineó con la implementación de las iniciativas que hacen parte del plan de gobierno.

El escenario fiscal del Gobierno Nacional Central para 2024 es retador, al enmarcarse en un contexto de desaceleración y ajuste de desbalances macroeconómicos, y en medio de la materialización de contingencias significativas de ingresos frente a los niveles esperados.

Frente a este contexto, el Gobierno ha optado por una estrategia en donde se amplía el nivel de déficit fiscal para hacer frente a estas contingencias de ingresos, mientras que simultáneamente se adoptan medidas condicionales para un manejo prudente de la liquidez, ante los menores ingresos disponibles. Esta estrategia es plenamente consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, ya que esta amplía el déficit permitido, dadas la mayor desaceleración de la economía, los menores ingresos petroleros, y las contingencias materializadas en los ingresos que son ajenas al control del gobierno, como aquellas asociadas a decisiones judiciales. Además, esto permite que el Gobierno Nacional Central adopte una postura contracíclica, que apoye la reactivación económica, y que contrarreste el ajuste fiscal que experimentarán otros niveles de gobierno.

Para el Gobierno General, se evidencia un ajuste fiscal muy significativo en 2023, que se reverza levemente en 2024, en línea principalmente con el comportamiento del Gobierno Nacional Central y el superávit de caja del sistema de Seguridad Social.

Lo anterior permitió que el déficit del Gobierno General retornara en 2023 a niveles similares a los que tenía antes de 2020, y se dejaron de observar los niveles extraordinarios de déficit que se observaron hasta 2022 en varios subsectores de gobierno, como la Seguridad Social y el FEPC. Así, en 2023 el Gobierno General tuvo una reducción en su déficit de 4,0pp del PIB, gracias a ajustes en el Gobierno Nacional Central, el FEPC y la Seguridad Social, principalmente. De esta manera, la política fiscal contribuyó en este año al necesario proceso de ajuste macroeconómico que experimentó la economía. Para 2024, el déficit del Gobierno General va a tener una leve ampliación, dado el incremento proyectado en el gasto del GNC y los menores rendimientos financieros de la Seguridad Social, el cual se contrarrestará parcialmente por una mejora en el balance del FEPC, y un mayor superávit de los gobiernos regionales y locales.

2. Escenario macroeconómico

La Tabla 1 presenta un resumen de las principales variables macroeconómicas que componen el escenario de cierre preliminar de 2023 y el Plan Financiero de 2024, comparando el escenario actual con las cifras observadas de 2022 y con lo proyectado en el MFMP 2023². En las siguientes subsecciones se presenta el análisis y las consideraciones técnicas que se tuvieron en cuenta en el diseño de cada uno de los componentes de la actualización del escenario.

Tabla 1. Supuestos macroeconómicos 2023-2024

Variable	2022	2023		2024	
		MFMP 2023	PF 2024	Ley PGN** 2023	PF 2024
PIB real (crecimiento, %)	7,3	1,8	1,2	1,5	1,5
PIB nominal (crecimiento, %)	22,6	9,8	8,2	5,6	6,2
Inflación (fin de periodo, %)*	13,1	9,2	9,3	5,7	6,0
Inflación promedio (%)*	10,2	11,9	11,8	6,5	7,3
Tasa de cambio promedio (COP/USD)*	4.256	4.640	4.328	4.603	4.317
Depreciación promedio (%)*	13,6	9,0	1,7	-0,8	-0,3
Tasa de cambio fin de periodo (USD/COP)*	4.810	4.676	3.822	4.603	4.425
Precio del petróleo promedio (Brent, USD/Barril)*	99,1	78,6	82,4	74,5	78,0
Producción de petróleo (KBPD)	754	769	775	788	749
Importaciones (USD, Crecimiento %)	26,2	-15,1	-18,1	0,5	0,2
Balance de Cuenta Corriente (% PIB)	-6,2	-4,0	-2,5	-3,5	-2,5

*Datos observados para 2023.

**Proyecciones macroeconómicas correspondientes a las presentadas en el MFMP 2023.

Fuente: Proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1. Escenario externo

2.1.1. Producción y precio del petróleo

La producción de petróleo para la vigencia 2023 ascendió a 775 mil barriles por día (KBPD), con un incremento de 2,9% en la producción nacional de crudo, mientras que para 2024 se espera una reducción de 3,4% en la producción nacional hasta 749 KBPD. Este comportamiento responde a la actualización del plan de inversiones del Grupo Ecopetrol, en donde se puede evidenciar un incremento en la producción total del grupo, pero una reducción de la participación de la producción local en medio de mejores resultados para la producción costa afuera. De igual manera, la proyección reconoce la corrección en el precio del crudo desde los niveles observados en 2022.

² Las proyecciones macroeconómicas presentadas en la Ley de Presupuesto de 2023 son consistentes con las publicadas en el MFMP de 2023.

Después de alcanzar niveles cercanos a los USD 100 por barril en 2022, el precio del crudo promedió USD 82,4 por barril en 2023. Para la vigencia 2024 se espera que el precio se reduzca hasta niveles cercanos a los USD 78,0 dólares por barril. La proyección del precio para 2024 considera la senda proyectada por la Administración de Información de Energía de EE.UU. (EIA), quienes en el reporte publicado en enero de 2024 anticipaban un precio promedio de USD 82,5 dólares por barril, en línea con una oferta restringida por parte de la OPEP y un crecimiento de la demanda por parte de China e India, factores que en su conjunto favorecerían un comportamiento estable de los precios. Sin embargo, bajo un enfoque prudencial, y considerando la alta volatilidad del precio durante el cierre de 2023, se mantuvo un margen de USD 4,5 dólares frente a la proyección de la EIA, lo cual representa una reducción de esta misma proporción en el nivel de precio durante el año 2024. Lo anterior principalmente corresponde a los riesgos a la baja que se observan en el crecimiento proyectado de la demanda, dada la desaceleración económica que experimenta la economía mundial, junto con el potencial crecimiento en la oferta de los países que no hacen parte de la OPEP.

2.1.2. Prima de riesgo y diferencial de tasas de interés

En 2024 se extendería la corrección de la prima de riesgo del país observada en 2023, ante un contexto externo más favorable. Si bien en 2023 la política monetaria mantuvo una postura contractiva a nivel global, la disipación de algunos choques de oferta permitió la desaceleración de la inflación y favoreció las condiciones de financiamiento externo para las economías emergentes, lo que se reflejó en una reducción de la prima de riesgo para Colombia de 47,6 puntos básicos (pbs) entre el cierre de 2022 y el cierre de 2023. Para 2024 se espera que la prima de riesgo continúe corrigiéndose, por cuenta de una postura de política monetaria menos contractiva ante la desaceleración de la inflación a nivel global.

Por su parte, en 2024 el diferencial de tasas de interés entre Colombia y EE.UU. disminuiría, dada una reducción esperada más acelerada de la tasa de interés del Banco de la República frente a la anticipada para la Reserva Federal (FED). En particular, consistente con una senda decreciente de la inflación para 2024, los analistas encuestados por el Banco de la República esperan una reducción progresiva en la tasa de interés de política monetaria a lo largo de todo el año³. Por otro lado, los analistas del mercado no esperan incrementos adicionales en

³ Según la Encuesta mensual de expectativas de analistas económicos (EME) del Banco de la República para el mes de enero de 2024, la tasa de interés de referencia presentaría una reducción de 4,7pp a lo largo de 2024, pasando de 13,0% en diciembre de 2023 a 8,25% en diciembre de 2024.

la tasa de interés de la FED para 2024⁴, y suponen una reducción en la tasa de interés de referencia menos acelerada que la esperada para Colombia. En línea con lo anterior, se espera una caída en el diferencial entre las tasas de interés de ambos países para 2024.

2.1.1. Tasa de cambio nominal

La tasa de cambio nominal registró una fuerte corrección a lo largo de 2023, cerrando el año en USDCOP 3.822, lo que representa una apreciación de 20,5% frente al nivel de fin de periodo de 2022 (USDCOP 4.810). En 2023, las mejores condiciones financieras internacionales, reflejadas en la disminución de la prima de riesgo, favorecieron el fortalecimiento de las divisas de economías emergentes, como el peso colombiano. No obstante, la tasa de cambio (USD/COP) promedio para 2023 registró un valor de USDCOP 4.328, lo que representó una depreciación anual de 1,7% frente al promedio registrado en 2022 (USDCOP 4.256). Esto respondió a que la tasa de cambio inició en 2023 en niveles elevados, los cuales explican un promedio superior al registrado el año anterior.

Para 2024, el equipo técnico del MHCP espera que la tasa de cambio (USD/COP) se ubique en un promedio de USDCOP 4.317, lo que representaría una apreciación anual de 0,3% frente al año anterior. No obstante, en línea con una reducción del diferencial de tasas de interés entre Colombia y Estados Unidos, la tasa de cambio presentaría una depreciación a lo largo de 2024. En particular, se espera que la tasa de cambio cierre 2024 en USDCOP 4.425, lo que representaría una variación anual de 15,8% frente al cierre de 2023. Según el FocusEconomics Consensus Forecast del mes de enero de 2024, los analistas esperan una tasa de cambio para cierre de este año de USDCOP 4.129.

2.2. Inflación y política monetaria

El año 2023 estuvo marcado por una corrección gradual de la inflación, que la llevó a cerrar el año en 9,3%, 0,1pp por encima de lo proyectado en el MFMP 2023. La corrección de la inflación durante 2023 estuvo explicada, principalmente, por la disipación de choques externos que habían presionado al alza los costos de transporte de mercancías y de los insumos de producción desde finales de 2021. Asimismo, las acciones de política monetaria tomadas por el Banco de la República para hacer frente a las presiones inflacionarias, reflejadas en un incremento sostenido de la tasa de interés de intervención, y el cierre de la brecha del producto

⁴ Con corte al 5 de febrero de 2024, los analistas encuestados por CME Group anticipan que la tasa de interés de política de la FED pase de un rango de entre 5,25% y 5,50% en enero de 2024, a un rango de entre 4,00% y 4,25% en diciembre de 2024, lo que representaría una disminución de 1,25pp.

contribuyeron a la desaceleración de los precios en ese año. Finalmente, la apreciación de la tasa de cambio registrada en 2023 resultó en menores presiones inflacionarias en ese año.

El equipo técnico del MHCP estima que la inflación de cierre de 2024 se ubique en 6,0%, reduciéndose 3,3pp frente a lo observado en 2023 y siendo 0,3pp superior a lo proyectado en el MFMP 2023 (5,7%). La corrección en la inflación respondería a las expectativas de una disipación total de los choques externos, que presionaron al alza el nivel de precios de la economía durante los últimos años, especialmente de la división de alimentos y bienes, y a los efectos rezagados de la política monetaria sobre la demanda agregada. A pesar de la corrección de los choques, la inflación se mantendría por encima del rango meta, por cuenta de una mayor indexación de algunos bienes y servicios en 2024 al salario mínimo y a la inflación de cierre de 2023, la continuación de la política de estabilización de precios de los combustibles y las presiones asociadas al fenómeno de El Niño sobre la inflación de alimentos.

2.3. Actividad económica

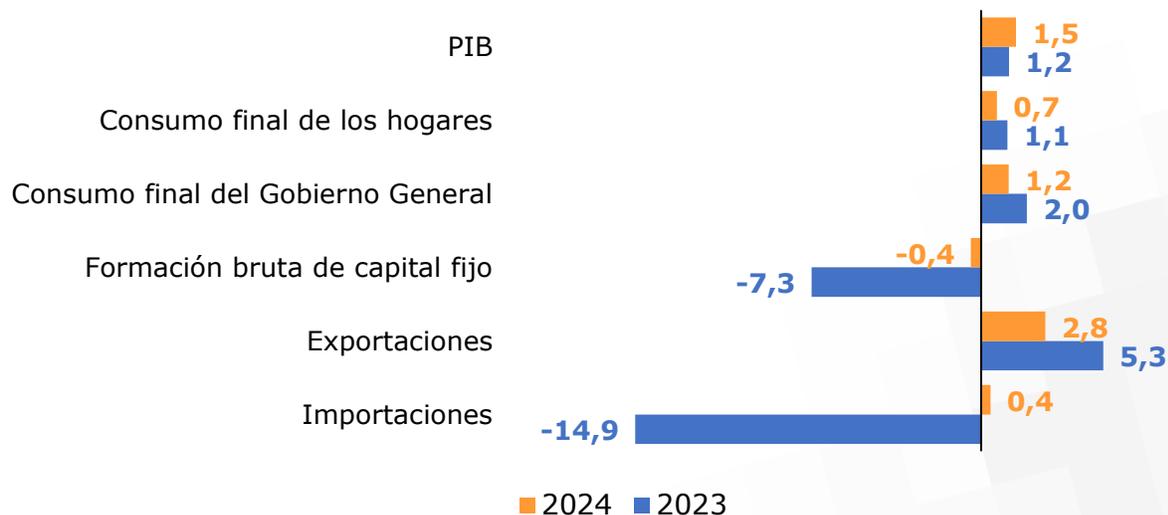
El equipo técnico del MHCP prevé un crecimiento de 1,2% para 2023, 0,6pp por debajo del pronosticado en el MFMP 2023 (1,8%) y 6,1pp inferior al registro de 2022 (7,3%). La desaceleración del crecimiento de 2023 corresponde al inicio de un proceso de sano y necesario ajuste macroeconómico, tras dos años de alto crecimiento económico, y elevados niveles de inflación y de déficit de cuenta corriente. Este escenario es consistente con un crecimiento observado con corte al tercer trimestre de 2023 de 1,0%, y con una variación anual proyectada del PIB de 1,7% para el cuarto trimestre de 2023. Por el lado de la producción, el crecimiento de 2023 estaría explicado por el comportamiento de los sectores de administración pública, actividades artísticas y actividades financieras, los cuales han mostrado un comportamiento dinámico en lo corrido de 2023 y aportarían con 1,5pp al crecimiento económico total del año. Por el contrario, los sectores de industria manufacturera, construcción y la gran rama de comercio aportarían negativamente al crecimiento económico (-1,0pp). Por componentes de gasto, el crecimiento estaría explicado por un dinamismo de las exportaciones (5,3%) y por una corrección de las importaciones (-14,9%), mientras la demanda interna caería 3,3%, principalmente asociado a una caída de la inversión fija (-7,3%).

Pese a la desaceleración económica observada en 2023, el mercado laboral mantuvo un desempeño favorable. Esto se vio reflejado en una tasa de desempleo más baja y en un crecimiento de los ocupados por encima de su promedio histórico. En efecto, en 2023 la tasa de desempleo se ubicó en 10,2%, la más baja desde 2019 y 1pp por debajo de lo observado en 2022. Por su parte, en

2023 la población ocupada registró un crecimiento de 3,4%, 1,5pp superior al promedio histórico entre el 2002 y 2019 (1,9%).

El equipo técnico del MHCP estima que la economía colombiana crecería 1,5% en 2024, en línea con lo previsto en el MFMP 2023, enmarcado en un contexto caracterizado por un entorno internacional que se mantendría retador, una política monetaria menos contractiva y una corrección gradual de la inflación local, marcando el inicio de una senda sostenida de recuperación económica. La reducción de la percepción de riesgo generaría, para la segunda mitad del año, unas condiciones financieras menos restrictivas que, junto a la disminución prevista de las tasas de interés domésticas, impulsaría la recuperación de la demanda interna hacia el final del año, sentando las condiciones para la reactivación de este componente en 2025. Adicionalmente, después de cinco decrecimientos trimestrales consecutivos, en 2024 la inversión fija retornaría a variaciones trimestrales positivas. Por su parte, los socios comerciales presentarían un desempeño menos favorable, lo cual moderaría la demanda externa por bienes y servicios producidos por la economía colombiana.

Gráfico 1. Proyecciones económicas por el lado del gasto (Variación anual, %)



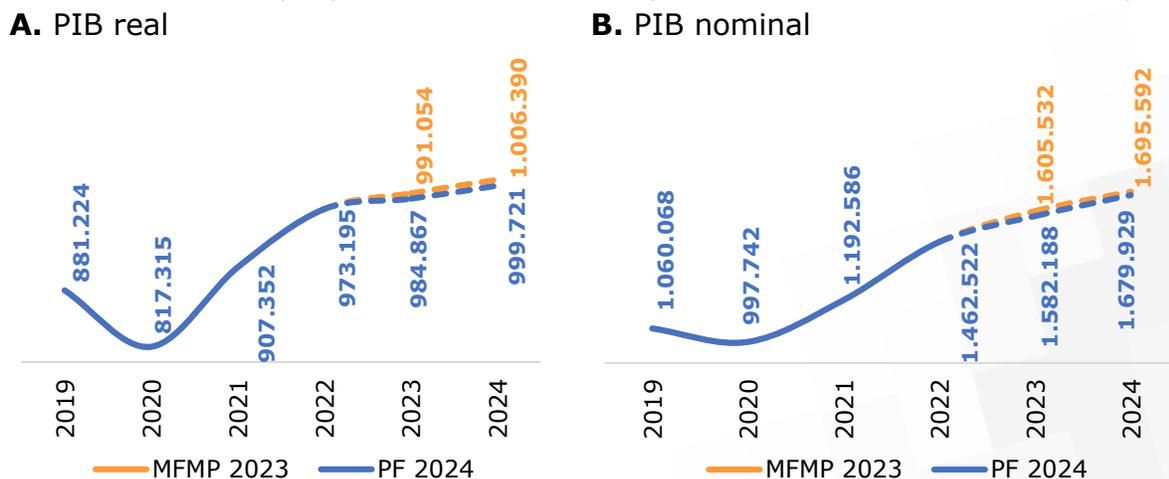
Fuente: DANE. **Cálculos:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La continuación del dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de servicios, junto con la aceleración de la inversión, impulsarían el crecimiento económico de 2024 (Gráfico 1). En primer lugar, se espera un crecimiento real de las exportaciones, especialmente las no tradicionales y de servicios, que consolidaría el buen desempeño que estas han mostrado tras la pandemia. En segunda instancia, se prevé que, con el inicio de la fase constructiva de varios proyectos 5G, en conjunto con una reducción de las tasas de interés que favorecerían los cierres financieros de

los proyectos en fase de adjudicación, la inversión fija presente una recuperación a lo largo del año. En efecto, si bien la inversión fija presentaría un decrecimiento de 0,4% en 2024, en el segundo semestre del año mostraría un crecimiento anual de 2,7%. En contraste, se espera una desaceleración del consumo privado, lo que contribuiría a mantener la recuperación del ahorro de los hogares y a consolidar la corrección del desbalance externo de la economía.

En comparación con el MFMP 2023, el crecimiento del PIB nominal para 2023 sería menor, principalmente por la disminución del precio de los productos exportados, mientras que para 2024 la variación del PIB nominal fue revisada al alza, por cuenta de una mayor inflación promedio esperada para dicho año (Gráfico 2, panel B). Para 2023, en línea con la revisión a la baja del crecimiento real y un menor aumento previsto del deflactor del PIB, el crecimiento del PIB nominal sería 8,2%, por debajo del 9,8% previsto en el MFMP 2023. Por otro lado, si bien para 2024 el supuesto de crecimiento real no varía respecto al MFMP 2023, el mayor deflactor asociado a una mayor inflación promedio resultaría en un crecimiento del PIB nominal de 6,2%, 0,6pp superior al supuesto incorporado en el escenario de MFMP 2023.

Gráfico 2. Niveles proyectados del PIB real y nominal, miles de millones de pesos.



Fuente: DANE. **Cálculos:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.4. Balanza de pagos

En lo corrido de 2023, el déficit de cuenta corriente ha presentado una importante corrección, en línea con la desaceleración económica local, el buen dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de servicios, y la corrección de las presiones inflacionarias a nivel internacional. En particular, año corrido al tercer trimestre de 2023, el déficit externo se ubicó en 2,7% del PIB, disminuyendo 3,6pp frente a lo registrado en el mismo periodo de 2022 (6,3%). La

reducción en este desbalance ha estado explicada, en buena medida, por la contracción de las importaciones de bienes (-17,5% año corrido a noviembre de 2023), derivada de la desaceleración en la demanda interna y la corrección en los precios internacionales de algunos de estos. El menor crecimiento local también ha explicado la corrección del déficit de renta factorial, por cuenta de unas menores utilidades remitidas por parte de empresas con Inversión Extranjera Directa (IED) en el país. Por otro lado, la resiliencia observada de las exportaciones no tradicionales⁵ (crecimiento de 1,5% en 2023) en un año de desaceleración económica global, y el buen comportamiento de las exportaciones de servicios (crecimiento año corrido al tercer trimestre de 2023 de 12,8%), ha hecho que estas se ubiquen en niveles máximos históricos, ayudando a la reducción del déficit comercial y favoreciendo el balance externo.

El equipo técnico del MHCP espera que el déficit de cuenta corriente haya cerrado en 2,5% del PIB en 2023, 3,7pp por debajo de lo observado en 2022 (6,2%) y 1,5pp inferior a lo proyectado en el MFMP 2023 (4,0%). La revisión a la baja en el pronóstico para 2023, respecto al MFMP 2023, responde, en parte, a una mayor contracción esperada en las importaciones de bienes (USDFOB), las cuales habrían decrecido 18,1% en 2023, 3,0pp superior a la reducción esperada en el MFMP 2023 (15,1%). Este desbalance externo sería financiado, principalmente, por la IED neta, la cual, año corrido al tercer trimestre de 2023, mostró un crecimiento de 19,0%, ubicándose en USD 12.225 millones, lo que representó el dato más alto de la historia para este periodo.

Para 2024, se espera que el déficit de cuenta corriente, como porcentaje del PIB, se mantenga inalterado frente a 2023 (2,5%), 1,0pp superior a lo proyectado en el MFMP 2023. Un crecimiento del PIB que se mantendría moderado, aunque mostrando una ligera aceleración frente a 2023, favorecería la estabilidad del déficit de cuenta corriente en 2024. En particular, se espera que el nivel de las importaciones de bienes (en USDFOB) registren un ligero crecimiento de 0,2%, 0,3pp inferior a lo anticipado en el MFMP 2023 (0,5%).

3. Cierre preliminar 2023 y actualización plan financiero 2024

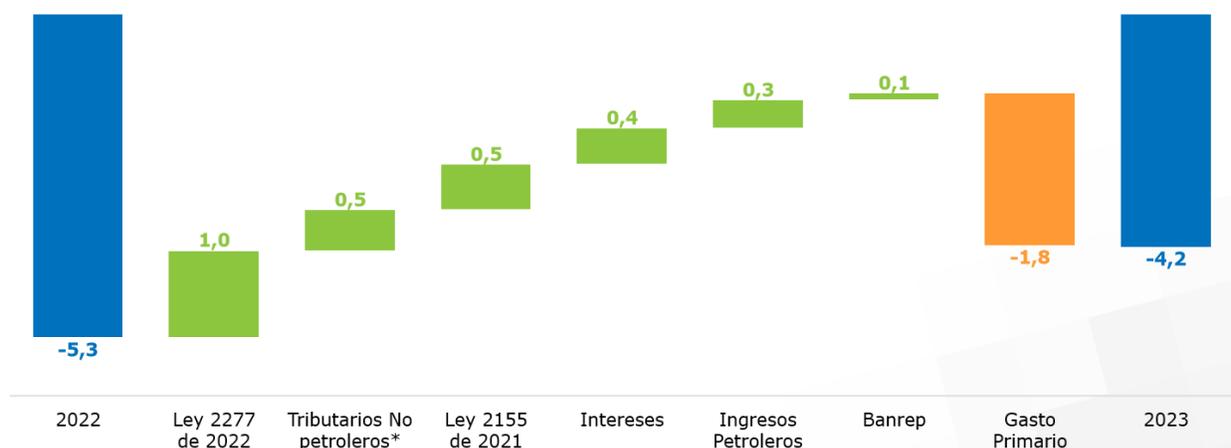
3.1. Gobierno Nacional Central (GNC)

Para el cierre de 2023 se prevé que el Gobierno Nacional Central (GNC) continúe la consolidación de las finanzas públicas que se materializó en 2022, alcanzando un déficit fiscal de 4,2% del PIB, consistente con un

⁵ Excluyendo petróleo y sus derivados, carbón, café y ferroníquel.

sobrecumplimiento de la meta establecida por la regla fiscal y con una corrección de 1,1pp del PIB frente al déficit de 2022 (5,3% del PIB). El ajuste fiscal respecto al año anterior es explicado por el incremento de 2,4pp en los ingresos totales, efecto que es parcialmente contrarrestado por el aumento de 1,4pp en los gastos totales. La dinámica de los ingresos se atribuye principalmente al aumento del recaudo tributario derivado de los efectos de las medidas contenidas en la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021) y la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (Ley 2277 de 2022), además del dinamismo de la economía colombiana durante 2022 y los favorables términos de intercambio observados en dicha vigencia. Por otra parte, el incremento observado en el gasto público está asociado a un aumento en el gasto primario, derivado de presiones en alza en algunos rubros de transferencias y al financiamiento del programa de gobierno, lo cual se compensa parcialmente por la disminución en el gasto en intereses.

Gráfico 3. Descomposición del cambio en el déficit del GNC 2022-2023, pp y % del PIB



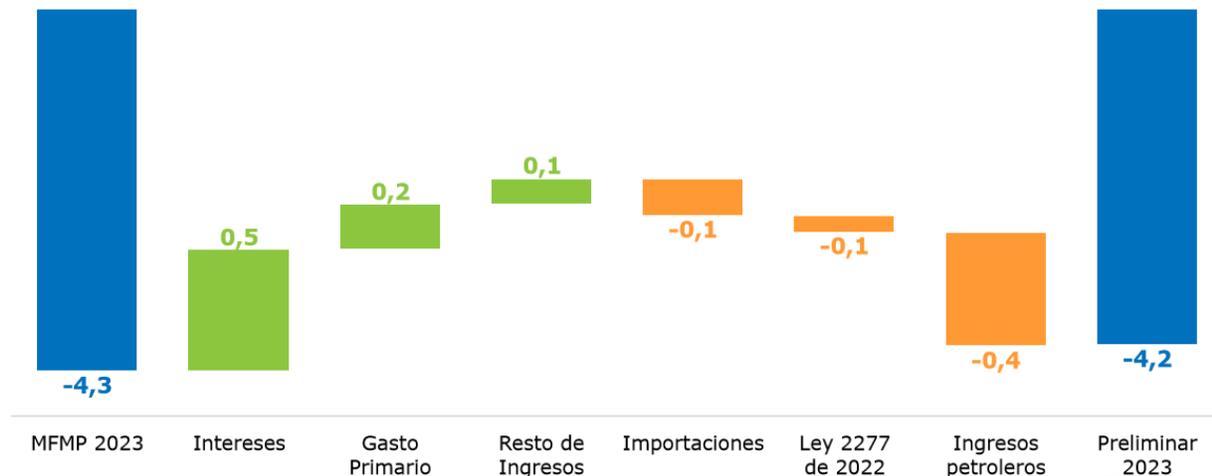
*Explicado por el impuesto a la renta (+0,5pp del PIB), modernización de la DIAN (+0,4pp del PIB), la eliminación de beneficios en IVA asociados al sector turismo (+0,2pp) y el menor recaudo en papeles (+0,1pp del PIB), que se contrarresta por la reducción en el recaudo de impuestos externos (-0,7pp del PIB).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Respecto al escenario proyectado en el MFMP de 2023, el balance primario presenta un deterioro de 0,3pp del PIB, mientras que el balance total evidencia una mejora de 0,2pp del PIB. El deterioro del balance primario se explica principalmente por la disminución de \$11,0bn en los ingresos tributarios y de \$2,6bn en los recursos de capital. Este resultado no alcanza a ser contrarrestado por la caída de \$7,8bn en el gasto primario, asociado principalmente a los rubros de pensiones, servicios de personal e inversión. En este último caso, la dinámica de ejecución de estos recursos durante 2023 llevó a que una porción significativa de estos se constituyera como reserva presupuestal, y por lo tanto se ejecuten en 2024, contribuyendo a la estrategia de impulso contracíclico y reactivación económica que

está implementando el Gobierno Nacional. Por su parte, el mejor desempeño en el balance total se atribuye a la caída de \$8,1bn en el gasto en intereses, como consecuencia de la reducción en las tasas de interés de mercado de los títulos de deuda pública y de la tasa de cambio frente al escenario proyectado, que disminuye los descuentos generados en la colocación de deuda y el pago de intereses externos.

Gráfico 4. Descomposición del cambio en el déficit del GNC 2023 MFMP versus cierre preliminar, pp y % del PIB



*Corresponde a fondos especiales y reintegros y otros recursos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para 2024 se proyecta un estricto cumplimiento de la meta establecida por la Regla Fiscal, consistente con un déficit fiscal de 5,3% del PIB, lo que implica un aumento de 1,1pp respecto al déficit de 2023 (4,2% del PIB). Este deterioro se explica principalmente por un incremento de 1,4pp en el gasto, que solo es contrarrestado parcialmente con un incremento de 0,3pp en los ingresos. En esta vigencia, se proyecta un incremento del déficit primario de 0,5pp hasta 0,9% del PIB, menor al aumento previsto en el déficit fiscal dada la contribución de 0,6pp del gasto en intereses a su incremento.

Tabla 2. Balance Fiscal del GNC 2022-2024

CONCEPTO	\$ Miles de Millones			% del PIB		
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*
Ingresos Totales	238.263	296.296	320.342	16,3	18,7	19,1
Tributarios	211.999	263.190	290.262	14,5	16,6	17,3
No Tributarios	1.304	1.212	1.287	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	3.630	4.405	3.933	0,2	0,3	0,2
Recursos de Capital	21.330	27.490	24.859	1,5	1,7	1,5
Gastos Totales	315.842	363.286	409.686	21,6	23,0	24,4
Intereses	63.165	61.468	75.009	4,3	3,9	4,5
Gasto Primario**	252.683	301.879	334.677	17,3	19,1	19,9
Préstamo Neto	-6	-61	0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	-14.415	-5.522	-14.336	-1,0	-0,3	-0,9
Balance Total	-77.579	-66.990	-89.345	-5,3	-4,2	-5,3
Excedente (+) / Faltante (-)	44.525	1.693	0	3,0	0,1	0,0
Regla Fiscal						

*Cifras Proyectadas

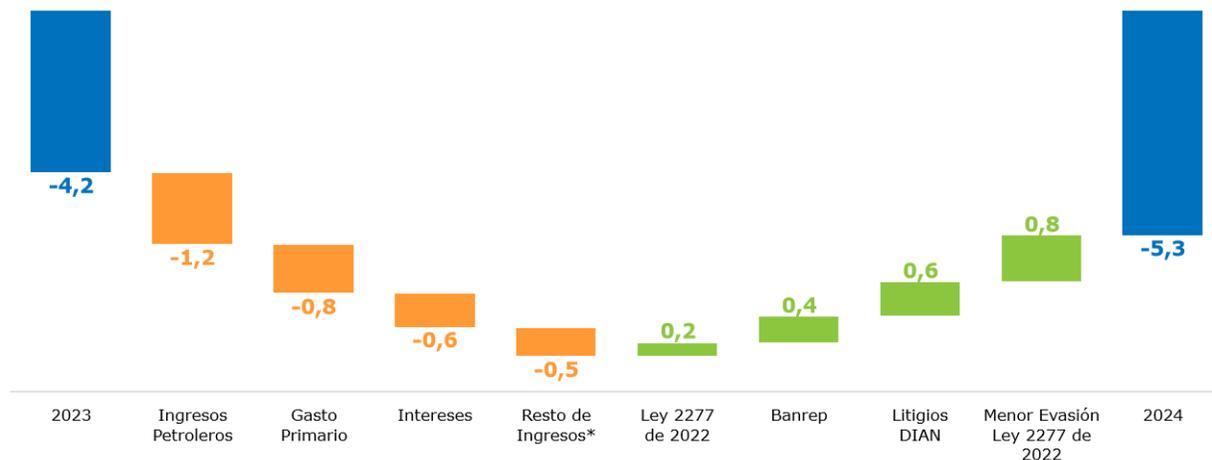
**Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El deterioro en el déficit estaría asociado principalmente a un entorno macroeconómico retador que requiere una estrategia fiscal orientada a impulsar el crecimiento económico, en un contexto en el que se materializarían contingencias significativas sobre los ingresos de la Nación.

En este sentido, el mayor gasto primario se sustenta por la implementación del plan de gobierno, con énfasis en programas orientados a la dinamización de la economía, así como por la transferencia del GNC a rubros inflexibles de gasto social. A su vez, el aumento del gasto en intereses sería resultado de unas condiciones de mercado que se mantienen retadoras, y que se abordan por medio de la estrategia de financiamiento y manejo de deuda que adelanta la Dirección de Crédito Público. Por su parte, los ingresos presentan un incremento gracias al recaudo proveniente de la lucha más eficaz de la DIAN contra la evasión, la estrategia normativa asociada al arbitramento de litigios de la DIAN que se implementará desde el primer semestre del año, la transferencia a la Nación de las utilidades del Banco de la República y el recaudo proveniente de las disposiciones tributarias de la Ley 2277 de 2022. Sin embargo, la caída de los ingresos petroleros, del recaudo tributario no petrolero y de los rendimientos financieros limitan de manera significativa las contribuciones de los anteriores rubros a impulsar el crecimiento de los ingresos.

Gráfico 5. Descomposición del cambio en el déficit del GNC 2023-2024, pp y % del PIB

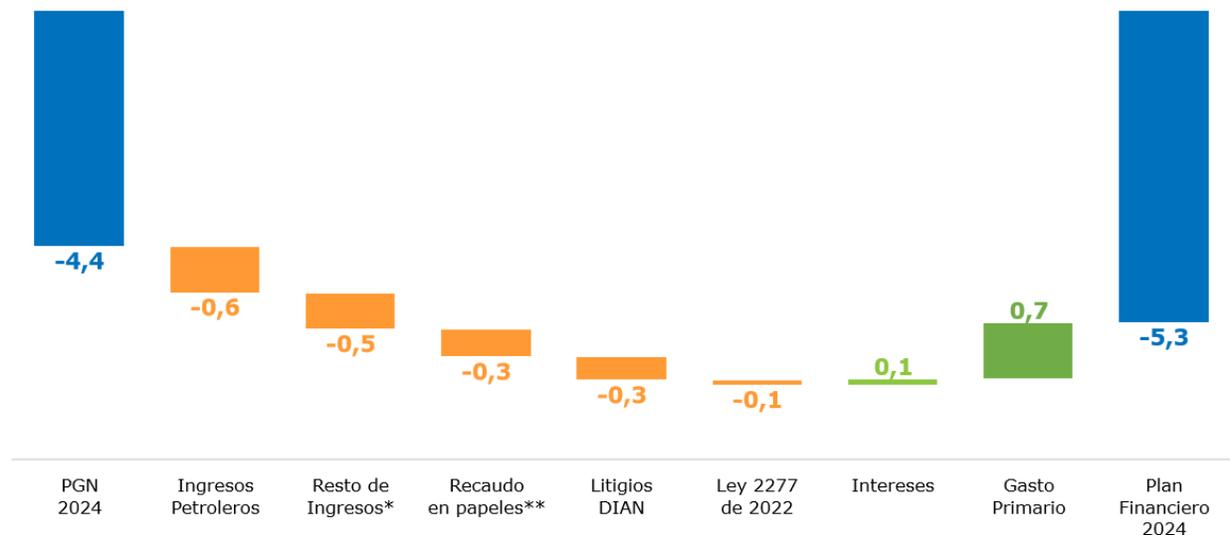


*Corresponde a impuestos externos (-0,3pp del PIB), mayor recaudo en papeles (-0,2pp) y rendimientos financieros (-0,1pp), que son parcialmente contrarrestados por mayores excedentes de la ANH (+0,2pp).

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Frente al escenario consistente con el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2024 que fue radicado por el Gobierno ante el Congreso de la República, el balance primario y fiscal presentan un deterioro de 1,0pp, como consecuencia de una caída de 1,7pp en los ingresos totales, que no alcanza a ser compensada por la contracción de 0,8pp en el gasto total. La reducción de los ingresos frente al escenario proyectado anteriormente se explica principalmente por condiciones macroeconómicas menos favorables, la materialización de contingencias asociadas a decisiones judiciales, una menor base de recaudo tributario de 2023 y una disminución de los recursos por concepto de arbitramento de litigios. Por su parte, la contracción del gasto primario se fundamenta por el ajuste previsto sobre algunos rubros del presupuesto derivado de la sentencia de la Corte Constitucional respecto a la deducibilidad de regalías, así como de otras medidas condicionales para un manejo prudente de liquidez y eficiencia del gasto público que serán implementadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Gráfico 6. Descomposición del cambio en el déficit del GNC 2024 PGN versus Actualización Plan Financiero, pp y % del PIB



* Corresponde a recaudo de impuestos externos (-0,3pp del PIB), retenciones no petroleras (-0,1pp del PIB) y rendimientos financieros (-0,1pp).

** Mayor recaudo en papeles derivado de decisiones judiciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2. Ingresos del GNC

En 2023 los ingresos del GNC alcanzaron un máximo histórico equivalente a 18,7% del PIB, lo que supone un incremento de 2,4pp respecto a 2022, como consecuencia de la materialización del recaudo proveniente de las reformas tributarias de 2021 y 2022, así como al ciclo de precios de las materias primas y al dinamismo de la economía colombiana durante 2022. En primer lugar, la implementación de la Ley 2277 de 2022 y la modificación del decreto de retenciones y autorretenciones de personas jurídicas de manera congruente con las disposiciones de dicha ley condujeron a un incremento de 1,0pp del PIB en los ingresos tributarios. Este incremento se justifica principalmente por: i) disposiciones asociadas a industrias extractivas, específicamente la sobretasa a los sectores de extracción de petróleo crudo y carbón (+0,3pp) y la no deducibilidad de las regalías (+0,2pp)⁶; ii) modificaciones al impuesto de renta de personas jurídicas, dentro de las cuales se destaca el cambio de un descuento de 50% a una deducción plena para los pagos de ICA, la ampliación en cobertura y tarifa de la sobretasa al sector

⁶ Si bien la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías mediante la sentencia C-489 de 2023, los ingresos asociados a esta disposición sí fueron recaudados mediante retenciones y autorretenciones en la fuente.

financiero⁷ y la eliminación y/o limitación de beneficios tributarios (+0,3pp); y iii) implementación del impuesto al patrimonio (+0,1pp). En segundo lugar, las disposiciones de la Ley 2155 de 2021 contribuyen a un incremento de 0,5pp del PIB en los ingresos, como resultado del incremento de 4pp de la tarifa nominal del impuesto de renta de personas jurídicas hasta 35% y la implementación de la sobretasa al sector financiero.

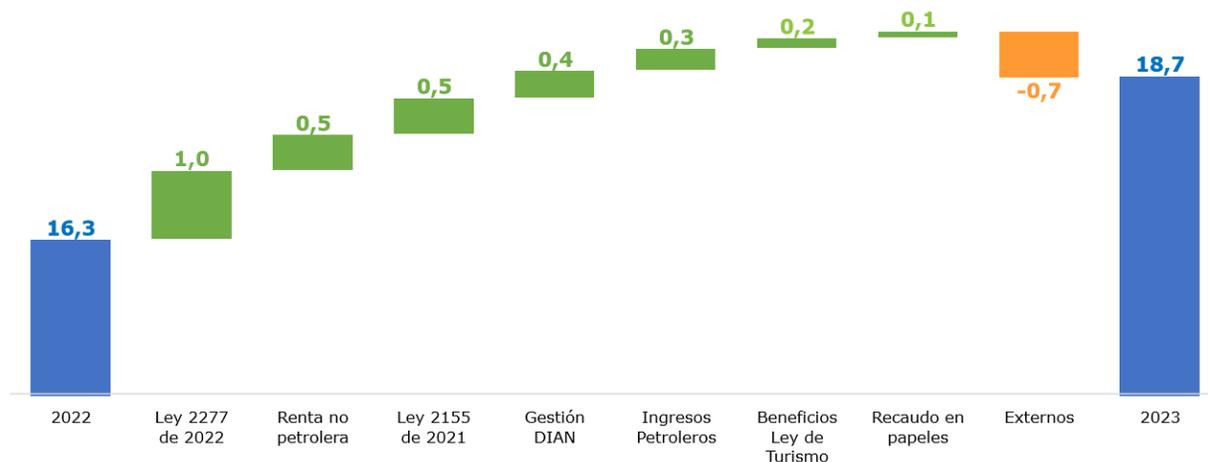
El impuesto de renta y los recursos provenientes del sector petrolero contribuyen a un incremento de los ingresos de 0,5pp y 0,3pp del PIB, respectivamente. Por una parte, los favorables términos de intercambio y la depreciación del peso observados durante 2022 aumentaron la contribución al recaudo tributario del sector minero no petrolero, a su vez que la robusta recuperación de la economía colombiana posterior a la pandemia condujo a un incremento importante en pago del impuesto, tanto de personas naturales como de empresas de sectores diferentes al minero-energético. Por otra parte, los mayores ingresos petroleros estuvieron asociados a la dinámica del precio del crudo observada durante 2022, que condujo a un incremento en el pago del impuesto de renta (+0,4pp del PIB) y de la distribución de dividendos del Grupo Ecopetrol a la Nación (+0,2pp), que se ve mitigada por la disminución en la retención en la fuente del sector⁸ (-0,3pp) como consecuencia del menor precio observado durante 2023 en comparación con 2022, y a las compensaciones de saldos a favor de IVA⁹ realizadas sobre este rubro.

⁷ La Ley 2155 de 2021 incorporó una sobretasa en el impuesto de renta de 3pp para las instituciones financieras. Por otra parte, la Ley 2277 de 2022 incrementó en 2pp esta sobretasa para un total de 5pp, además de incluir a otros agentes del sector financiero tales como entidades aseguradoras y reaseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa de valores, sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores.

⁸ Estas retenciones parten de un escenario base en el cual el incremento de las tarifas de retenciones y autorretenciones del Decreto 261 de 2023 hacen parte del recaudo de la reforma tributaria de 2022, y por lo tanto, no se incluyen en esta discriminación del recaudo de retención en la fuente del sector petrolero, para no contabilizar dos veces este efecto.

⁹ Las compensaciones de IVA del sector petrolero surgen a raíz de los saldos a favor ocasionados por la venta de combustibles líquidos (gasolina y ACPM) gravados con una tarifa reducida de 5% y por la exportación de petróleo crudo, el cual está exento de IVA, mientras que los insumos que hacen parte de la cadena de producción están gravados en su mayoría a la tarifa general (19%). En 2023, de forma contraria a lo ocurrido en años anteriores, las empresas del sector no solicitaron la devolución de estos saldos directamente, sino que los compensaron contra sus pagos mensuales de retención en la fuente. En promedio, durante 2022 y 2023, la acumulación de saldos a favor de IVA del sector petrolero ascendió a aproximadamente \$4,0bn anuales.

Gráfico 7. Descomposición del cambio en los ingresos totales del GNC 2022-2023, pp y % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el recaudo tributario diferente al sector petrolero y al impuesto de renta presenta dinámicas diversas, derivadas del incremento de la gestión de la DIAN (+0,4pp), la finalización de algunos beneficios tributarios (+0,2pp) y el menor recaudo en papeles (+0,1pp), que es compensado por la caída en el recaudo externo (-0,7pp). En este sentido, vale la pena resaltar el aumento en la gestión de la DIAN frente a 2022, consistente con la implementación del plan de modernización tecnológica de la entidad y con el fortalecimiento de su planta de personal que está en curso¹⁰. De esta manera, los ingresos derivados de la gestión antievasión continúan el crecimiento que han tenido desde 2020, consolidando la contribución de este rubro al incremento del recaudo tributario del Gobierno Nacional. Igualmente, es relevante destacar la contribución al incremento del recaudo derivada de la eliminación de los beneficios tributarios transitorios en IVA que tenía el sector turístico, en particular los relacionados con la exención de IVA para servicios de hotelería, y la reducción a 5% de la tarifa aplicable a los tiquetes aéreos. Desde mediados de 2020 y hasta 2022, estos beneficios tributarios estuvieron vigentes para contribuir a la recuperación del sector turístico, después de la afectación que este tuvo a raíz de la pandemia de Covid-19. Sin embargo, estos beneficios no se prorrogaron para 2023, dada la recuperación que ya se ha consolidado dentro de este sector, y atendiendo a su elevado costo fiscal. En contraste, la caída sustancial del recaudo externo es consistente con la disminución de las importaciones, resultado de la desaceleración experimentada por la demanda interna y con la reducción del déficit de cuenta corriente.

¹⁰ La gestión antievasión ascendió a \$34,8bn en 2023, presentando un notable incremento frente a 2022 (\$26,2bn)

Frente al escenario del MFMP 2023 los ingresos totales presentan una disminución de 0,5pp del PIB (\$12,8bn), explicado por una caída de 0,4pp en el recaudo tributario (\$11,0bn) y de 0,1pp en los recursos de capital (\$2,4bn). La contracción en los ingresos tributarios frente al escenario proyectado se sustenta en: i) una reducción del recaudo externo, explicado por la tasa de cambio más apreciada y el menor dinamismo de la demanda interna frente a lo proyectado previamente; ii) un menor recaudo petrolero debido a la mayor apreciación del peso y el incremento de las compensaciones de IVA, frente a lo esperado; y iii) la mayor desaceleración de la economía, que disminuye el recaudo de retenciones de renta no petrolera e IVA. Por otra parte, en los recursos de capital la contracción está explicada principalmente por la caída de 0,2pp en los dividendos que el Grupo Ecopetrol transfiere a la Nación, con el objetivo de fortalecer la posición de caja de la compañía y robustecer la financiación de su plan de inversiones, que es contrarrestada parcialmente por los mayores ingresos netos del Foncontin derivados de un menor pago de contingencias asociadas a proyectos de infraestructura.

Tabla 3. Ingresos del GNC 2022-2024

CONCEPTO	\$ Miles de Millones			% del PIB		
	2022	2023*	2024*	2021	2023*	2024*
Ingresos Totales	238.263	296.296	320.342	16,3	18,7	19,1
Ingresos Corrientes	213.303	264.402	291.549	14,6	16,7	17,4
Ingresos Tributarios	211.999	263.190	290.262	14,5	16,6	17,3
Tributarios sin Reforma	211.999	246.896	268.904	14,5	15,6	16,0
RT Igualdad y Justicia Social	0	16.294	21.358	0,0	1,0	1,3
Ingresos no Tributarios	1.304	1.212	1.287	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	3.630	4.405	3.933	0,2	0,3	0,2
Ingresos de Capital	21.330	27.490	24.859	1,5	1,7	1,5
Rendimientos financieros	1.540	809	0	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	18.337	25.393	24.859	1,3	1,6	1,5
ECOPETROL	16.300	21.576	11.338	1,1	1,4	0,7
Banco de la República	258	1.555	9.210	0,0	0,1	0,5
Resto	1.778	2.262	4.311	0,1	0,1	0,3
Otros ingresos de capital	1.454	1.287	0	0,1	0,1	0,0

*Cifras Proyectadas

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En 2024 el equipo técnico prevé que los ingresos totales del GNC alcancen un nuevo máximo histórico equivalente a 19,1% del PIB, consistente con un incremento de 0,3pp respecto al año anterior. Los ingresos tributarios aumentarían 0,6pp gracias al recaudo proveniente de una lucha más eficaz contra la evasión, el arbitramento de litigios y la reforma tributaria de 2022, compensando más que proporcionalmente la caída de los ingresos tributarios petroleros y no petroleros asociados a esta reforma. En contraste, los ingresos de capital disminuirán 0,3pp como consecuencia de la contracción de los dividendos que el Grupo Ecopetrol

transfiere a la Nación, la reducción de los rendimientos financieros y una menor acumulación neta de recursos del Foncontin, que no alcanzan a ser compensados por los mayores excedentes financieros que percibirá la Nación como resultado de las mayores utilidades del Banco de la República y los excedentes de la ANH.

El Gobierno nacional ha implementado una estrategia de fortalecimiento de la administración tributaria, a raíz de la cual que prevé aumentar el recaudo en 0,8pp del PIB en 2024 a través de una menor evasión. Esta estrategia está apalancada en el incremento de más de 10 mil funcionarios asignados a actividades misionales dentro de la entidad, con especial énfasis en el área de fiscalización, así como las disposiciones del título VI de la Ley 2277 de 2022, que brindan mayores herramientas contra la evasión y elusión tributaria. Este incremento en la planta de personal de la DIAN permitirá duplicarla, aumentando significativamente sus capacidades de fiscalización y recaudo.

Al mismo tiempo, se encuentra en trámite legislativo con mensaje de urgencia el proyecto de Ley de arbitramento de litigios, con el cual se prevé recaudar 0,6pp del PIB durante esta vigencia. En este sentido, el arbitraje para disputas tributarias, aduaneras o cambiarias entre los contribuyentes y la DIAN, agilizaría e incrementaría la eficiencia del proceso de resolución de estas disputas, permitiendo simultáneamente una materialización más rápida del recaudo asociado a estas por parte de la DIAN, junto con la asunción de menores costos administrativos y legales derivados de ellas por parte de los contribuyentes. Con corte al cierre de 2022, estos litigios ascienden a 7.113 procesos, equivalentes a \$27,3 billones de recaudo. Adicionalmente, dentro de las medidas incorporadas en este proyecto de ley, y que permitirán la materialización de mayores recaudos al aumentar la eficiencia de la administración tributaria, se encuentra un mecanismo para priorizar sus procesos y actuaciones, maximizando la probabilidad de recaudo en un periodo no mayor a 12 meses.

En cuanto a las medidas tributarias contenidas en la Ley 2277 de 2022, a pesar de la decisión de la Corte Constitucional respecto a la inexecutable de la no deducibilidad de regalías, el recaudo por esta reforma aumentaría 0,2pp del PIB durante 2024. Por una parte, los mayores ingresos se sustentan en las disposiciones que modifican el impuesto de renta de personas naturales e incrementan la contribución de las personas de mayores ingresos a partir del año gravable 2023 (+0,4pp), lo cual se materializará en un mayor recaudo en el segundo semestre de 2024, junto con la entrada en vigencia a partir de noviembre de 2023 de los impuestos saludables (+0,2pp). Por su parte, esta dinámica se ve parcialmente contrarrestada por la disminución de 0,4pp en el recaudo proveniente de las industrias extractivas. Lo anterior, como resultado de la decisión de la Corte Constitucional respecto a la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías que lleva a cero

este recaudo durante 2024 (-0,2pp), junto con la disminución en el precio del carbón y del petróleo, que reducen frente a 2023 el pago asociado a la sobretasa en el impuesto de renta para estos sectores.

En contraste, los ingresos tributarios petroleros presentan un deterioro de 0,5pp del PIB respecto al año anterior, como resultado de la decisión de la Corte Constitucional respecto a la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías y la caída experimentada por el precio del crudo en 2023 y 2024.

Así, en la medida en la que los ingresos provenientes de la no deducibilidad de las regalías fueron recaudados mediante un incremento de las tarifas de retención y autorretención en la fuente durante 2023, la sentencia de la Corte Constitucional sobre esta disposición de la reforma tributaria ocasiona que estos recursos deban ser devueltos a los contribuyentes en 2024, mediante una materialización de saldos a favor en las declaraciones del impuesto de renta de las empresas mineras y petroleras. Ante este panorama, desde el Ministerio de Hacienda se hace el supuesto de que la devolución de estos saldos se va a solicitar por parte de los contribuyentes, al ser lo más conveniente desde el punto de vista financiero. Por su parte, la reducción experimentada por el precio del petróleo en 2023 y 2024, disminuye el recaudo de impuesto de renta y retención en la fuente de las empresas del sector, frente a 2023.

En cuanto al resto de ingresos tributarios, estos presentarían una contracción de 0,5pp asociado a la materialización de contingencias judiciales (0,3pp) que incrementan la presión sobre el recaudo en TIDIS y devoluciones en efectivo, junto con la disminución del recaudo externo (0,2pp).

Una sentencia del Consejo de Estado¹¹ decidió unificar la jurisprudencia alrededor del plazo para corregir declaraciones tributarias en los casos en los que existan errores de imputación de saldos a favor y anticipos, por lo que los contribuyentes podrán presentar este tipo de modificaciones en cualquier momento y no con el límite de 1 año definido en el artículo 589 del Estatuto Tributario para las correcciones que reducen el valor a pagar o aumentan el saldo a favor. Se estima que esta sentencia aumentará en 0,2pp del PIB la presión sobre las devoluciones de saldos a favor, y por lo tanto sobre el recaudo en papeles para 2024. Si bien este impacto es de magnitud incierta, esta estimación de pérdida de recaudo neto se basa en las solicitudes de devolución que a la fecha se han presentado en las direcciones seccionales de la DIAN, asociadas a esta sentencia. Sin embargo, esta estimación se podrá perfeccionar en la medida en la que se cuente con mejor información sobre los impactos de esta sentencia. De manera similar, el impacto de la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías sobre el sector minero conduce a un incremento de 0,1pp en el recaudo en papeles, debido a los saldos a favor que presentarán las

¹¹ Sentencia 2022CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022 relacionada con el término y corrección de la declaración de impuestos en el marco del artículo 43. "Corrección de errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago" de la Ley 962 de 2005.

empresas del sector en consecuencia, los cuales se supone que serán solicitados para su devolución. Por último, la reducción proyectada del recaudo externo es consistente con el proceso de ajuste de los desbalances macroeconómicos que continuará durante 2024 y que conduce a un crecimiento de las importaciones a una tasa menor que el PIB nominal, incidiendo sobre la base gravable de los aranceles y el IVA externo.

Finalmente, la dinámica de los recursos de capital se explica por la disminución de 0,1pp en cada uno de los rubros que integran estos ingresos: rendimientos financieros, excedentes financieros y reintegros y otros recursos. La caída en los rendimientos financieros es consistente con unas condiciones de mercado aún ajustadas que se incorporan dentro de la estrategia de manejo de liquidez de la tesorería. Por su parte, la contracción de los excedentes financieros se sustenta en la reducción de 0,7pp del PIB en los dividendos que el Grupo Ecopetrol girará a la Nación, en línea con la menor utilidad obtenida por la compañía durante 2023, en comparación con los resultados históricamente altos de 2022. Lo anterior no alcanza a ser mitigado por el incremento de 0,4pp en las utilidades que el Banco de la República transferirá a la Nación, a raíz de la valorización del portafolio de las reservas internacionales y los mayores rendimientos asociados al pago de cupones sobre los activos que constituyen el portafolio de las reservas, junto con el aumento de 0,1pp en los excedentes que la ANH transferirá a la Nación, como resultado de los mayores ingresos percibidos por la entidad dos años atrás. Finalmente, la caída en el rubro de reintegros y otros recursos estaría asociada a un incremento en la proyección de pagos asociados a las garantías de tráfico de proyectos de 4G que asumiría el Foncontin.

Respecto al escenario proyectado en el Presupuesto General de la Nación 2024 los ingresos totales presentan una reducción de 1,7pp del PIB, explicado principalmente por una reducción de 1,4pp del recaudo tributario.

En este sentido, la reducción del recaudo tributario frente al escenario proyectado se explica por: i) la caída de los ingresos tributarios petroleros en línea con los saldos a favor generados por la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías y la mayor compensación de saldos a favor de IVA sobre el impuesto de renta de este sector (-0,3pp); ii) la materialización de contingencias judiciales asociadas a las sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional que aumentan la presión sobre el recaudo en TIDIS y las devoluciones en efectivo para los sectores no petroleros (-0,3pp); iii) la reducción en los ingresos por arbitramento de litigios en línea con el trámite proyectado de este Proyecto de Ley durante el primer semestre del año (-0,3pp); iv) la menor base de 2023 que afecta principalmente al recaudo de impuestos externos (-0,3pp); y v) la inexecutable de la no deducibilidad de las regalías que deteriora el recaudo de la Ley 2277 de 2022 para la vigencia de 2024 (-0,1pp). Por otra parte, la caída de 0,3pp en los recursos de capital se explica por la disminución de los rendimientos financieros y los dividendos que el Grupo Ecopetrol transferirá a

la Nación, este último, consistente con la priorización por parte del Gobierno Nacional de la liquidez de la compañía para la financiación óptima de su plan de inversiones.

3.3. Gastos del GNC

El equipo técnico proyecta para el cierre de 2023 que los gastos totales del GNC se hayan ubicado en 23,0% del PIB, consistente con un crecimiento nominal de 15,0% (+1,4pp del PIB) respecto al año anterior. Por una parte, el gasto primario presentó un incremento de 1,8pp hasta 19,1% del PIB, explicado principalmente por: i) las mayores presiones de gasto en pensiones y salud, asociadas en parte a la elevada inflación de cierre de 2022 y el crecimiento del salario mínimo (+0,8pp y +0,3pp, respectivamente); ii) la transferencia que realizó el GNC al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles destinada a saldar la cuenta por pagar originada por el diferencial de compensación causado hasta 2022 que estaba pendiente de pago (+0,4pp); iii) la financiación de programas de inversión y transferencias relacionadas con la implementación del plan de gobierno (+0,2pp); iv) el incremento en el precio de la energía que aumenta las presiones sobre los subsidios de energía y gas (+0,1pp); y v) el incremento de los ingresos corrientes que aumentan las transferencias al Sistema General de Participaciones (+0,1pp). Por otra parte, el gasto en intereses presentó una disminución de 0,4pp hasta 3,9% del PIB como resultado de la disminución de la tasa de interés de mercado de los títulos de deuda pública y la desaceleración de la inflación, que contribuye a una reducción de 0,4pp y 0,2pp en la colocación de bonos a descuento y la indexación de TES en UVR, respectivamente. En contraste, los intereses de deuda externa presentaron un leve incremento en línea con la mayor emisión de bonos globales como parte de la estrategia de prefinanciamiento de las amortizaciones de la Línea de Crédito Flexible (LCF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en un contexto en el cual la tasa de cambio promedio aumentó respecto a 2022.

Frente al escenario proyectado en el MFMP 2023 el gasto total presentaría una disminución de \$15,4bn (-0,6pp del PIB) asociado principalmente a una reducción en el gasto en intereses de \$8,1bn (-0,5pp) y en el gasto primario de \$7,2bn (-0,2pp del PIB). Por una parte, la caída en el gasto de intereses frente al previsto está asociado la disminución de las tasas de interés de mercado que limitan la colocación de deuda a descuento y el pago de intereses internos (\$4,1bn), junto con la reducción de la tasa de cambio promedio que disminuyen el pago de intereses externos (\$3,7bn). Por su parte, la revisión en la proyección del gasto primario se explica por un menor gasto en pensiones (-\$5,0bn) en línea con el incremento de los traslados del RAIS al RPM y la disponibilidad de caja de Colpensiones, menores gastos de personal (-\$2,8bn) e inversión (-\$3,2bn), este último rubro, asociado a recursos que fueron comprometidos, pero no obligados, por lo que se mantienen como reserva presupuestal para implementar una política de reactivación económica con impactos

sobre la inversión pública de 2024. Es necesario subrayar que el efecto denominador, derivado del menor PIB nominal respecto al proyectado en el MFMP 2023, contribuyó a aminorar la caída del gasto primario al medirse como porcentaje del PIB.

Tabla 4. Gastos del GNC 2022-2024

CONCEPTO	\$ Miles de Millones			% del PIB		
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*
Gastos Totales	315.842	363.286	409.686	21,6	23,0	24,4
Intereses	63.165	61.468	75.009	4,3	3,9	4,5
Intereses deuda externa	11.042	13.761	18.034	0,8	0,9	1,1
Intereses deuda interna	35.377	32.141	43.974	2,4	2,0	2,6
Indexación TES B (UVR)	16.746	15.566	13.001	1,1	1,0	0,8
Gasto Primario**	252.683	301.879	334.677	17,3	19,1	19,9
Préstamo Neto	-6	-61	0	0,0	0,0	0,0
Balance Total	-77.579	-66.990	-89.345	-5,3	-4,2	-5,3

*Cifras Proyectadas

**Incluye pagos y deuda flotante

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se prevé que en 2024 el gasto total aumente 1,4pp hasta 24,4% del PIB, consistente con un incremento de 0,8pp del gasto primario y un aumento de 0,6pp en el rubro de intereses. Por una parte, el aumento en el gasto primario es consistente con la implementación del programa de Gobierno, y está enfocado en programas con énfasis en la reactivación de la economía colombiana. Además, se incluyen medidas condicionales para un manejo prudente de liquidez, las cuales propenden por garantizar una mayor eficiencia del gasto público y la ejecución de proyectos con impacto directo sobre la actividad económica. Por otra parte, se prevé un incremento en las transferencias asociadas al gasto social, dentro de las que se destaca el Sistema General de Participaciones (SGP). En este caso particular, el crecimiento se explica por el fuerte incremento que han presentado los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años, en línea con las ganancias en eficiencia que ha presentado la administración tributaria, la reactivación económica posterior a la pandemia y los efectos sobre el recaudo de las reformas tributarias de 2021 y 2022. A su vez, se presentaría un incremento en la transferencia a salud y pensiones, toda vez que el cierre de la inflación de 2023, los incrementos proyectados en la Unidad de Pago por Capacitación (UPC), la gradual desaceleración esperada en los traslados al Régimen de Prima Media (RPM) desde el RAIS y el crecimiento proyectado en la población pensionada de este régimen aumentan la presión sobre estos rubros. Finalmente, es necesario mencionar la menor transferencia al FEPC gracias a la estrategia del Gobierno nacional de incrementos graduales en el precio de la gasolina que condujeron a cerrar este diferencial de participación.

El incremento de 0,6pp en el gasto en intereses hasta 4,5% del PIB sería resultado de unas condiciones de mercado que se mantienen ajustadas, y cuyo impacto fiscal se mitiga gracias a la estrategia de financiamiento y manejo de deuda que adelanta la Dirección de Crédito Público. El pago de

intereses de deuda externa presentaría un incremento de 0,2pp hasta 1,1% del PIB como resultado de la emisión de bonos globales que tienen como objetivo hacer frente a las amortizaciones previstas para 2024, en particular las asociadas a la LCF con el FMI. Esta operación incrementará el interés implícito de la deuda, considerando la baja carga de intereses asociada a este crédito con el FMI. Lo anterior, en un contexto en el que la tasa de cambio permanece prácticamente constante frente a 2023 y las condiciones del mercado internacional aún son ajustadas. Por otra parte, de manera similar, la mayor emisión de TES en el mercado interno impulsaría el gasto en intereses de deuda interna y su colocación a descuento, considerando los niveles esperados de tasas de interés. Esta es una proyección conservadora, ante la volatilidad reciente que han tenido los mercados, y que otorga un margen de maniobra al gobierno para hacer frente a diversas contingencias. En contraste, en línea con la desaceleración de la inflación prevista para 2024, se prevé que la indexación de los TES emitidos en UVR disminuya 0,2pp del PIB.

Frente al gasto total proyectado en el Presupuesto General de la Nación 2024, el Gobierno nacional actualiza a la baja su proyección de gasto total en 0,8pp del PIB, explicado casi en su totalidad por una disminución del gasto primario, el cual pondera la implementación de una política fiscal contracíclica y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta disminución en el gasto primario es consistente con un ajuste del gasto primario de \$6,5bn para compensar los menores ingresos que se derivan de la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con la inexecutable de la no deducibilidad de regalías, junto con un conjunto de medidas condicionales para un manejo prudente de liquidez y eficiencia del gasto público que serán implementadas activamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (\$8,3bn), considerando las contingencias que se han presentado y que afectan la proyección de ingresos.

3.4. Regla Fiscal del GNC

Al cierre preliminar de 2023 la regla fiscal permite un mayor espacio de déficit primario frente al MFMP, considerando la disminución de los ingresos petroleros y la desaceleración de la economía (Tabla 4). El periodo de transición establecido por la Ley 2155 de 2021 estipula que la meta para 2023 sobre el balance primario neto estructural (BPNE) debe ser -1,4% del PIB, que, al incorporar los componentes cíclicos y las transacciones de única vez, es consistente con una meta sobre el balance primario neto de -0,5% del PIB. Con respecto al ciclo económico, la desaceleración de la economía observada durante 2023 disminuyó la brecha positiva del producto respecto al escenario proyectado en el MFMP 2023, aumentando en 0,2pp el déficit permitido. En cuanto al ciclo petrolero, este incrementa en 0,3pp el déficit permitido a causa de la reducción de los ingresos petroleros frente al escenario proyectado. Lo anterior, como resultado de la disminución de la TRM promedio,

mayores devoluciones de IVA que afectan el recaudo del impuesto de renta de este sector, y la decisión de no distribuir un dividendo extraordinario del Grupo Ecopetrol, en línea con el objetivo de fortalecer la posición de caja de la compañía para la ejecución de su plan de inversiones. Por su parte, dentro de las transacciones de única vez se incluye el pago del componente no estructural del diferencial de compensación del FEPC¹² por \$7.277mm (0,5% del PIB). Después de incorporar los rendimientos financieros, equivalentes a 0,1% del PIB, se llega a un Balance Primario consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal de 0,5% del PIB, 0,5pp inferior al proyectado en el MFMP. Finalmente, al incluir el gasto en intereses de 3,9% del PIB, se obtiene que el déficit fiscal consistente con el cumplimiento de la regla fiscal para 2023 sería de 4,3% del PIB.

Tabla 5. Descomposición del balance consistente con el cumplimiento de la meta de la Regla Fiscal 2022-2024

Componentes Regla Fiscal	2022	2023*		2024*	
		MFMP	Plan Financiero	PGN	Plan Financiero
Balance Primario Neto Estructural**	-4,7	-1,4	-1,4	-0,2	-0,2
Ciclo económico	0,0	0,3	0,1	0,1	-0,1
Ciclo petrolero	0,7	1,6	1,3	0,1	-0,2
Transacciones de única vez	-0,1	-0,6	-0,5	-0,1	-0,3
Rendimientos financieros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Balance primario permitido por la RF	-4,0	0,0	-0,5	0,0	-0,9
Intereses	-4,3	-4,3	-3,9	-4,5	-4,5
Balance total permitido por la RF	-8,3	-4,3	-4,3	-4,5	-5,3
Balance Total	-5,3	-4,3	-4,2	-4,5	-5,3
Excedente(+)/Ajuste(-)	3,0	0,0	0,1	0,0	0,0

*Cifras Proyectadas

**Meta estipulada por la Ley 2155 de 2021 en el marco del periodo de transición.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los niveles de déficit primario y total con los que el GNC cerraría la vigencia 2023, constituirían un sobrecumplimiento de las metas de la regla fiscal.

Teniendo en consideración que el cierre preliminar de la vigencia 2023 tendría un déficit primario de -0,3% del PIB y un déficit total de 4,2% del PIB, se constituye un sobrecumplimiento de la Regla Fiscal de 0,1pp del PIB. Este resultado es muestra de un ajuste fiscal adicional al requerido, en línea con el compromiso del Gobierno nacional con el manejo responsable de las finanzas públicas.

Para el año 2024, el equipo técnico estima que los mecanismos automáticos de ajuste de la regla fiscal permitan un mayor déficit fiscal frente al escenario proyectado en el Presupuesto General de la Nación 2024. Lo anterior, debido a la materialización de diferentes contingencias judiciales,

¹² Para más detalle revisar el anexo metodológico que explica el cálculo del gasto no estructural del déficit del FEPC del MFMP 2023 (Capítulo 6, página 24).

los menores ingresos petroleros y la desaceleración de la economía (Tabla 4). La meta sobre el BPNE que estipula la regla fiscal para 2024 es de -0,2% del PIB. Frente al MFMP, se proyecta un menor crecimiento del PIB real que genera una brecha negativa del producto de 0,6%, consistente con un ciclo económico de -0,1pp del PIB, que permite un espacio adicional de déficit de 0,2pp en la meta de la regla fiscal. Los ingresos petroleros serían más bajos de lo esperado, producto de factores como i) la menor tasa de cambio; ii) la reducción de los dividendos que transferirá el Grupo Ecopetrol, considerando la financiación óptima del plan de inversiones de la compañía; iii) la disminución en las retenciones del impuesto de renta causado por la compensación de saldos a favor de IVA por parte de Ecopetrol; y iv) la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexecutable la no deducibilidad de regalías. De esa manera, el ciclo petrolero sería de -0,2% del PIB, 0,3pp menor al proyectado en el MFMP.

El escenario proyectado para 2024 contempla tres transacciones de única vez. En primer lugar, se incluye el pago del componente no estructural del diferencial de compensación del FEPC por \$1.273mm, en línea con la metodología adoptada en este sentido por el CONFIS en diciembre de 2022¹³. En segundo lugar, tras la declaratoria de inexecutable de la no deducibilidad de las regalías por parte de la Corte Constitucional, se generarían saldos a favor por \$1.485mm por las retenciones realizadas al sector minero no petrolero durante 2023, los cuales se espera sean solicitados en 2024 por las compañías. Es de mencionar que este efecto para el sector petrolero se ajusta a través del mecanismo de ciclo petrolero de la regla fiscal, y por tanto no se incluye como TUV. Por último, se incluye como TUV el impacto sobre las devoluciones en TIDIS, estimado en \$3.000mm, por la sentencia de unificación del Consejo de Estado que elimina el límite de tiempo para realizar correcciones a las declaraciones de renta que modifiquen el saldo neto a pagar o los saldos netos a favor. Previo a esta sentencia, aplicaba un límite de 3 años posterior al momento de la declaración para realizar correcciones que aumenten el impuesto o disminuyan el saldo a favor (Art. 588 del E.T.), y de 1 año para las correcciones que disminuyen el valor a pagar o aumentan el saldo a favor (Art. 589 del E.T.).

Después de incorporar los rendimientos financieros y el gasto en intereses, el déficit primario y el déficit fiscal permitidos por la regla fiscal, consistentes con las metas sobre el BPNE en 2024, serían de 0,9% y 5,3% del PIB, respectivamente. Frente a lo proyectado en el MFMP, las metas de la Regla Fiscal sobre el balance primario y el balance total permiten un déficit adicional, en reconocimiento de la materialización de diferentes contingencias económicas y

¹³ Para más detalle revisar el anexo metodológico que explica el cálculo del gasto no estructural del déficit del FEPC del MFMP 2023 (Capítulo 6, página 24).

judiciales que ajustaron los componentes cíclicos de la regla y las transacciones de única vez.

La planeación financiera de la Nación para el año 2024 es consistente con el cumplimiento de la regla fiscal y un compromiso por implementar políticas contracíclicas para impulsar el crecimiento económico. Dado que en 2024 el déficit fiscal estimado sería de 5,3% del PIB, se cumpliría satisfactoriamente la meta establecida por la regla fiscal. Este escenario demuestra la intención del Gobierno de, simultáneamente, cumplir con las restricciones que presenta la normatividad en materia de responsabilidad fiscal y utilizar el mayor espacio de déficit permitido para implementar una política de gasto contracíclica que contribuya a contrarrestar la desaceleración que experimenta el crecimiento económico.

3.5. Financiamiento del GNC

La estrategia de financiamiento durante 2023 contempló desembolsos por un total de \$70.204mm (4,4% del PIB), de los cuales \$27.443mm (1,7% del PIB) corresponden a desembolsos externos y \$42.760mm (2,7% del PIB) a desembolsos internos (Tabla 6). Del déficit a financiar que se programó para 2023 de \$66.990mm (4,2% del PIB), \$17.273mm (1,1% del PIB) corresponden a ajustes de causación, por lo cual no representan necesidades de financiamiento en efectivo, con lo cual no incrementan la presión sobre las fuentes de financiamiento.

Tabla 6. Fuentes y Usos del GNC en 2023, millones de USD y \$mm

FUENTES	MFMP		Rev		Dif	USOS	MFMP		Rev		Dif
	US\$ MFMP	122.673	US\$ Rev	115.964			-6.709	US\$ MFMP	122.673	US\$ Rev	
Desembolsos		70.698		70.204	-495	Déficit a Financiar		69.543		66.990	-2.553
Externos	(US\$ 5.920 mill.)	27.471	(US\$ 6.538 mill.)	27.443	-27	De los cuales:					
Internos		43.228		42.760	-468	Intereses Internos		52.186		47.708	-4.478
						Intereses Externos	(US\$ 3.665 mill.)	17.422	(US\$ 3.238 mill.)	13.761	-3.661
Operaciones de Tesorería		6.004		7.150	1.146	Amortizaciones		25.075		27.268	2.193
						Externas	(US\$ 2.393 mill.)	11.373	(US\$ 3.138 mill.)	13.581	2.208
Ajustes por Causación y Otros Recursos		24.687		17.327	-7.360	Internas		13.703		13.687	-15
						Pago Obligaciones		750		160	-590
Disponibilidad Inicial		21.284		21.284	0	Disponibilidad Final		27.305		21.546	-5.759

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De las fuentes externas, el 35% de los desembolsos corresponden a préstamos mediante organismos multilaterales y bilaterales, mientras que el restante 65% por medio del mercado internacional de capitales. La Nación recibió desembolsos externos en 2023 por US\$6.538 millones (\$27.443 mm, 1,7% del PIB), de los cuales \$18.760 mm (1,2% del PIB) se destinaron a financiar la vigencia 2023 y \$8.684 mm (0,5% del PIB) a prefinanciar la vigencia 2024, lo cual le permitió a la Nación prepararse para las amortizaciones de principios de año.

En el mercado de deuda interna, el Gobierno nacional realizó emisiones de Títulos de Tesorería TES por \$42.760mm (2,7% del PIB). Del total de emisiones

\$34.418mm (2,1% del PIB) fueron a través de subastas y sindicaciones, \$975mm (0,1% del PIB) a través de la emisión de TES Verdes en el mercado local y \$7.367mm (0,5% del PIB) por medio de colocaciones directas.

El Plan Financiero de 2024 contempla desembolsos por un total de \$75.828 (4,5% del PIB), de los cuales \$22.391mm (1,3% del PIB) corresponden a desembolsos externos y \$53.437mm (3,2% del PIB) a desembolsos internos (Tabla 7). Estos desembolsos implican un aumento de \$2.397mm frente a los desembolsos proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia 2024 (\$73.431mm). Del déficit a financiar que se proyecta para 2024 de \$89.345mm (5,3% del PIB), \$25.916 mm (1,5% del PIB) son causaciones, es decir, no representan egresos de caja, por lo cual no incrementan la presión sobre las fuentes de financiamiento.

Tabla 7. Fuentes y Usos del GNC en 2024*, millones de USD y \$mm

FUENTES	MFMP			Act	Dif	USOS	MFMP			Act	Dif
	US\$ MFMP	132.326	US\$ Act				131.062	US\$ Act	132.326		
Desembolsos		73.431		75.828	- 2.397	Déficit a Financiar			89.345	12.636	
Externos	(US\$ 5.959 mill.)	27.431	(US\$ 5.500 mill.)	22.391	- 5.040	De los cuales:					
Internos		46.000		53.437	7.437	Intereses Internos	56.527		56.975	448	
Operaciones de Tesorería		7.108		7.772	664	Intereses Externos (US\$ 4.124 mill.)	20.334	(US\$ 4.160 mill.)	18.034	-2.300	
Ajustes por Causación y Otros Recursos		24.482		25.916	1.434	Amortizaciones	45.732		30.344	-15.388	
Disponibilidad Inicial		27.305		21.546	- 5.759	Externas (US\$ 5.364 mill.)	26.452	(US\$ 4.380 mill.)	18.991	-7.461	
						Internas	19.280		11.353	-7.927	
						Pago Obligaciones	1.390		3.550	2.160	
						Disponibilidad Final	8.495		7.823	-672	

*Cifras Proyectadas

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De las fuentes externas se prevé que cerca del 55% provenga de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales, mientras que el restante 45% se obtenga del mercado internacional de capitales. La Nación prevé desembolsos externos en 2024 por US\$5.500 millones (\$22.391 mm, 1,3% del PIB), de los cuales US\$2.500 millones (\$10.178 mm, 0,6% del PIB) se estima que son bonos en el mercado internacional y US\$3.000 millones (\$12.213 mm, 0,7% del PIB) se estima que provengan de créditos con organismos multilaterales y bilaterales.

En el mercado de deuda interna, el Gobierno nacional contempla realizar emisiones de Títulos de Tesorería TES por \$53.437 mm (3,2% del PIB). Del total de emisiones se proyecta que \$37.000 mm (2,2% del PIB) se obtengan a través de subastas y sindicaciones, \$1.000 mm (0,1% del PIB) a través de la emisión de TES Verdes en el mercado local, \$5.000mm (0,3% del PIB) por medio de inversiones de entidades públicas, y \$10.437 mm (0,6% del PIB) a través de colocaciones directas.

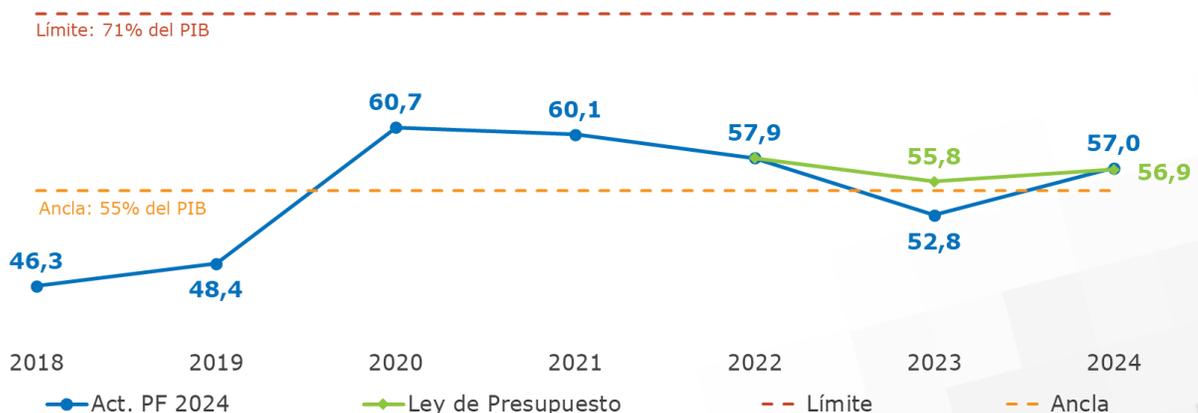
De esta forma, el financiamiento para la vigencia 2024 provendría en un 70% en moneda local y 30% en moneda extranjera, frente a un 61% y 39%

observado en la vigencia 2023, respectivamente. Lo anterior se encuentra alineado con la estrategia de deuda de mediano plazo, y permite aumentar la participación de la deuda interna en el saldo total de la deuda, reduciendo su exposición a la volatilidad de la tasa de cambio.

3.6. Deuda del GNC

La deuda neta del GNC habría cerrado la vigencia 2023 en 52,8% del PIB, siendo este un nivel inferior al ancla definida por la Regla Fiscal de 55% del PIB y ubicándose 3,0pp por debajo del nivel esperado en el MFMP 2023. Este resultado refleja el compromiso del Gobierno Nacional con la sostenibilidad de las finanzas públicas, y es resultado principalmente de la apreciación del peso colombiano, que contribuyó a disminuir sustancialmente la valoración en pesos de la deuda denominada en moneda extranjera y revertir los efectos negativos que la deuda había experimentado en 2022 con la depreciación del peso.

Gráfico 8. Deuda neta del GNC 2023-2024, % del PIB



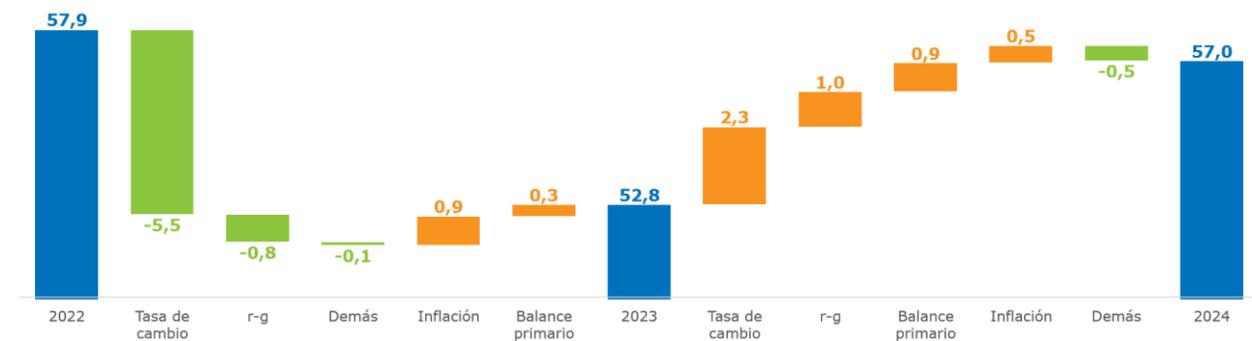
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, se proyecta un incremento de la deuda neta durante 2024 hasta 57% del PIB, nivel 0,1pp del PIB superior al esperado en el Presupuesto General de la Nación 2024. La proyección es levemente revisada al alza considerando la implementación de una política contracíclica que genera un incremento en el déficit primario proyectado para dicha vigencia, y a pesar de la expectativa de un mayor nivel de cierre para la tasa de cambio.

Al analizar la descomposición de las variaciones de la deuda neta del GNC, la tasa de cambio resalta como el factor más importante en la reducción de la deuda de 2023 y en su posterior incremento en 2024. En particular, la apreciación de la tasa de cambio en términos reales contribuyó con 5,5pp del PIB a la reducción en la deuda neta entre 2022 y 2023, mientras que el efecto de la inflación sobre la deuda denominada en UVR se compensa con la diferencia entre la tasa de

interés real y el crecimiento económico. En 2024, el crecimiento de la deuda está impulsado por varios factores, dentro de los que destacan la depreciación de la tasa de cambio, la relación entre las tasas de interés y el crecimiento económico, y el deterioro del balance primario.

Gráfico 9. Descomposición de la deuda neta del GNC, pp y % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de descomposición de la deuda deja en evidencia una postura conservadora para la proyección de la vigencia 2024. En particular, una tasa de cambio de cierre del año que se ubique en niveles similares a los reportados en la vigencia 2023 permitirían que la deuda neta del GNC se ubique en niveles inferiores al ancla de deuda definida en la Regla Fiscal de 55% del PIB. La postura conservadora de esta proyección se evidencia al considerar que el nivel de la tasa de cambio de fin de año proyectado para 2024 tiene una depreciación al compararse con el cierre de 2023, y con los niveles observados en enero 2024. Así, dada la volatilidad que ha tenido recientemente esta variable, y su alto impacto sobre el nivel de deuda pública proyectado, esta es una proyección conservadora, al incorporar una depreciación de fin de año.

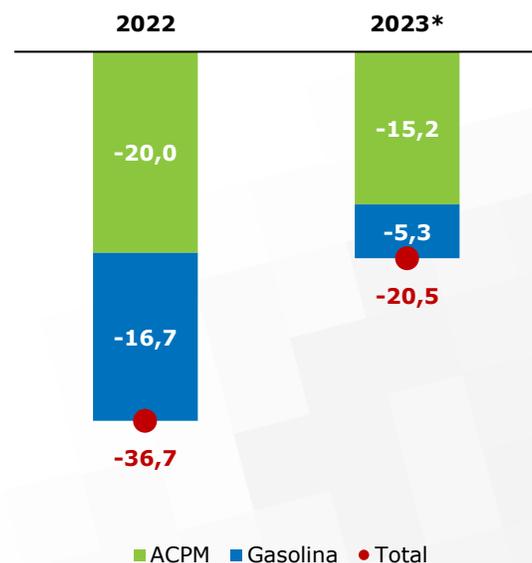
3.7. Gobierno General (GG)

Para el cierre de 2023 el equipo técnico del MHCP proyecta que el Gobierno General presente una mejora en el balance de 4,0pp del PIB, pasando de un déficit del 6,5% en 2022 a un déficit del 2,5% del PIB (Tabla 8). Esta dinámica estará marcada por la mejora conjunta de 4,2pp en los balances del gobierno central (conformado por el GNC y el resto del nivel central) y del sector de Seguridad Social, aunque estará parcialmente contrarrestada por un deterioro de 0,1pp en el balance de Regionales y Locales. En línea con estos resultados, se espera que el GG registre una mejora en su balance primario, pasando de un déficit del 2,1% del PIB en 2022 a un superávit del 1,6% en 2023. Este último resultado representaría el balance primario más alto registrado desde 2013, y el primero desde 2019.

El equipo técnico proyecta que el Gobierno Central experimentará una recuperación en su balance equivalente a 2,6pp del PIB, situándose al cierre de 2023 en un déficit de 3,7% del PIB. Esta mejora se atribuye a un aumento de 1,1pp y 1,5pp del PIB en los balances del GNC y del resto del nivel central, respectivamente. Particularmente, se estima que el FEPC contribuirá en mayor medida a la dinámica del resto del nivel central, con una mejora de 1,6pp en el balance. La mejora en las métricas del Fondo obedece principalmente a la reducción de la posición neta deficitaria, junto con el crecimiento que experimentaron las transferencias de la Nación al Fondo para saldar el diferencial de compensación causado en 2022 y que se encontraba pendiente de pago en 2023. Sin embargo, esta dinámica fue parcialmente contrarrestada por un deterioro conjunto de 0,1pp en el resto de las entidades y fondos que componen el resto del nivel central, principalmente explicada por una reducción en los extraordinarios excedentes que presentó la ANH en 2022.

Específicamente, para 2023 se proyecta que el FEPC haya alcanzado una posición neta de \$20,5 billones de pesos, lo cual representa una disminución de \$16,2 billones frente a 2022 (Gráfico 10). Esta reducción se explica por los incrementos en el precio de la gasolina en el mercado local, por la disminución de los precios internacionales de los combustibles y por la apreciación del peso colombiano. De igual manera, durante esta vigencia el Gobierno nacional pagó \$26,3 billones correspondientes a las obligaciones generadas y pendientes de pago por el FEPC durante el 2022. Este pago se efectuó utilizando la apropiación presupuestal destinada al FEPC, excedentes de apropiaciones no comprometidas del servicio de la deuda y el funcionamiento del sector Hacienda, y compensaciones de dividendos con el Grupo Ecopetrol.

Gráfico 10. Posición neta del FEPC 2022-2023, \$billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público con información de MME. Nota: * Corresponde a una estimación.

Se estima que el sector de Regionales y Locales registre al cierre de 2023 un superávit de 0,2% del PIB, disminuyendo 0,1pp en comparación con el año anterior. Esta reducción se atribuye principalmente a un menor superávit de caja del Sistema General de Regalías (SGR), mientras que las administraciones centrales del orden territorial mantendrían una relativa estabilidad en sus métricas fiscales. En específico, el menor superávit del SGR se explica por una mayor ejecución de gasto,

mientras que los ingresos se mantuvieron relativamente constantes. Por su parte, las entidades territoriales mantendrán un balance deficitario de 0,1% del PIB como consecuencia de una mayor ejecución en los recursos de inversión de este nivel de gobierno, los cuales se ubican en niveles máximos históricos (consistente con la reactivación económica y el ciclo presupuestal regional al ser el último año de gobierno, anticipándose a la Ley de Garantías Electorales Territoriales).

Tabla 8. Balance Fiscal del GG y SPNF 2022-2024

SECTORES	\$ MM			% PIB		
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*
A. Gobierno Central	-91.422	-58.528	-73.645	-6,3	-3,7	-4,4
Gobierno Nacional Central	-77.579	-67.051	-89.345	-5,3	-4,2	-5,3
Resto del Nivel Central	-13.842	8.523	15.700	-0,9	0,5	0,9
B. Regionales y locales	5.009	3.755	11.984	0,3	0,2	0,7
Administraciones Centrales	-1.928	-1.457	6.195	-0,1	-0,1	0,4
Resto del Nivel Regional y Local	6.936	5.212	5.789	0,5	0,3	0,3
C. Seguridad Social	-8.961	15.604	6.857	-0,6	1,0	0,4
Salud	-1.079	-1.795	-437	-0,1	-0,1	0,0
Pensiones	-7.882	17.399	7.294	-0,5	1,1	0,4
D. Balance Total GG (A + B + C)	-95.375	-39.169	-54.804	-6,5	-2,5	-3,3
<i>Balance primario GG</i>	<i>-30.789</i>	<i>25.115</i>	<i>23.098</i>	<i>-2,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,4</i>
E. Empresas Públicas	-324	-1.756	1.022	0,0	-0,1	0,1
Nivel Nacional	-1.044	668	756	-0,1	0,0	0,0
Nivel Local	720	-2.424	266	0,0	-0,2	0,0
F. SPNM	4.505	0	0	0,3	0,0	0,0
G. Balance Total SPNF (D + E + F)	-91.194	-40.925	-53.783	-6,2	-2,6	-3,2
<i>Balance primario SPNF**</i>	<i>-24.961</i>	<i>25.052</i>	<i>20.301</i>	<i>-1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>1,2</i>
<i>Balance primario SPNF</i>	<i>-24.703</i>	<i>26.607</i>	<i>29.511</i>	<i>-1,7</i>	<i>1,7</i>	<i>1,8</i>

*Cifras proyectadas

**De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuenta \$258mm, \$1.555mm y \$9.210mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2022, 2023 y 2024, respectivamente.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Para el cierre de 2023, se proyecta que el balance del sector de Seguridad Social se ubique en 1,0% del PIB, lo que representa una mejora de 1,6pp respecto al resultado registrado en la vigencia de 2022. Lo anterior se explica principalmente por el incremento en los ingresos totales del subsector de pensiones, asociados a la recuperación de los rendimientos financieros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)¹⁴, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) y el patrimonio autónomo pensional de Ecopetrol, dadas las condiciones favorables de los mercados financieros en 2023. Lo anterior se evidencia en el hecho de que los rendimientos financieros del subsector alcanzarían aproximadamente 1,0% del PIB del 2023. Este comportamiento favorable de los rendimientos financieros se acompaña de unas mayores transferencias destinadas al

¹⁴ El 48% del portafolio del Fonpet se encuentra actualmente invertido en instrumentos de deuda pública interna, cuyas tasas de interés durante los años 2022 y 2023 han permanecido por encima del promedio registrado en la última década.

pago de pensiones y al aseguramiento en salud, en línea con las crecientes presiones de gasto que enfrentan Colpensiones y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Lo anterior se ha reflejado en una presión al alza dentro de la transferencia que realiza el GNC a los sistemas de salud y pensiones para lograr su cierre financiero.

En línea con la mejora observada en el balance primario del GG, se proyecta que, al cierre del 2023, la deuda agregada del Gobierno General experimente una reducción significativa de 5,7pp del PIB, situándose en un 59,2% del PIB (Gráfico 12). Esta disminución se atribuye principalmente a una reducción de 5,1pp en la deuda bruta del GNC, impulsada por la apreciación de la tasa de cambio y la reducción en su déficit fiscal. Además, se suma la disminución conjunta de 0,6pp en la deuda de las administraciones centrales y del FEPC. Por otro lado, se estima que la deuda consolidada disminuya en 6,5pp del PIB, 0,7pp más que la deuda agregada, debido a un aumento en los pagarés del GNC. Consecuentemente, se proyecta que la deuda neta del GG se vea reducida 7,4pp del PIB, ubicándose al cierre de 2023 en 43,2% del PIB. Esta reducción es 1pp mayor que la reducción de la deuda consolidada, como resultado de un aumento en los activos financieros líquidos de este nivel de gobierno.

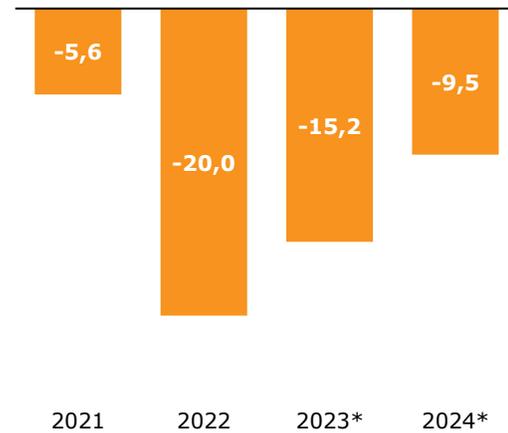
El déficit proyectado en 2024 para GG corresponde a 3,3% del PIB, lo cual representa un deterioro de 0,8pp del PIB frente al resultado estimado para 2023. Este comportamiento sería resultado de un deterioro de 0,7pp y 0,6pp en los balances fiscales del Gobierno central y del sector de Seguridad Social, lo cual estará parcialmente contrarrestado por una mejora de 0,5pp en el superávit del sector de Regionales y Locales. Estos resultados se traducirían en un superávit primario del GG en 2024 de 1,4% del PIB, consistente con un incremento proyectado en el gasto en intereses de 0,6pp, en línea con lo proyectado en el balance del GNC.

En cuanto al nivel central, el equipo técnico estima que habrá un deterioro en el déficit debido al aumento de 1,1pp del PIB en el déficit del GNC. Sin embargo, esto será parcialmente compensado por una mejora de 0,4pp en el balance del resto del nivel central. Esta última mejora se atribuirá a la corrección prevista en el balance de caja del FEPC (+0,6pp), dado el menor diferencial de compensación que registraría el Fondo, particularmente por ACPM. En relación con este combustible, el Gobierno nacional está trabajando en una mesa técnica con

representantes de los transportadores de carga y pasajeros, para llegar a una solución concertada para disminuir el subsidio que se otorga al ACPM a través del FEPC, y de esta manera reducir las presiones fiscales que ha venido generando el Fondo sobre el GNC.

El ajuste previsto en el FEPC se verá parcialmente contrarrestado por una reducción de 0,2pp del PIB en el balance de los establecimientos públicos del orden nacional. Esto se explica principalmente por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), dado el giro previsto que hará esta entidad a la Nación por los excedentes financieros generados en la vigencia fiscal 2022¹⁵.

Gráfico 11. Posición neta FEPC por ACPM 2023-2024, billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito público con información de MME. Nota: * Corresponde a una estimación.

Para 2024, se proyecta que el sector de Regionales y Locales experimente una mejora en su balance de 0,5pp del PIB, pasando de un superávit de 0,2% del PIB en 2023, a uno de 0,7% del PIB en 2024. Esta dinámica se explicará por un aumento en el balance de las administraciones centrales, las cuales registrarían un superávit de 0,4% del PIB, mientras que el SGR mantendría un resultado constante en 0,3% del PIB. La mejora en las administraciones centrales sería consistente con el ciclo político territorial, caracterizado por una menor ejecución de gasto al tratarse de primer año de los gobiernos subnacionales. Durante este año, dichos gobiernos están formulando sus respectivos planes de desarrollo y sus planes plurianuales de inversiones. Por otra parte, el SGR mantendría una posición superavitaria constante que se explica por unos menores ingresos que recibiría el Sistema dados los menores precios de crudo y carbón, aunado a la menor ejecución del sistema dado el primer año de gobierno de las Entidades Territoriales.

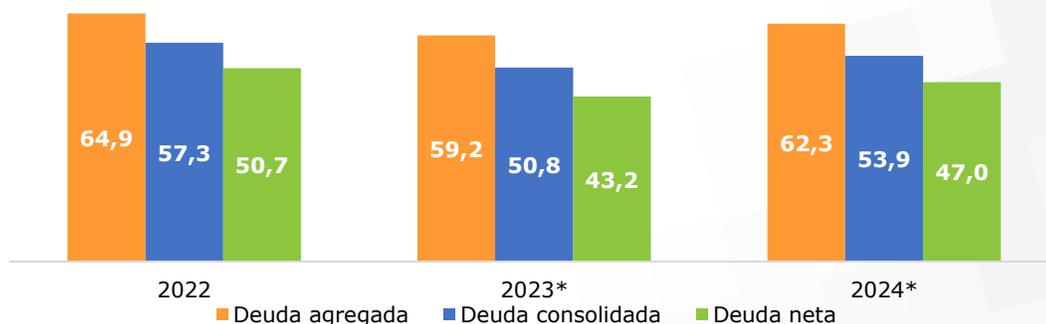
Para 2024, se espera que el balance del sector de Seguridad Social se ubique en 0,4% del PIB. Esto representaría un deterioro del balance de 0,6pp del PIB frente al resultado esperado para 2023, en línea con una normalización de los rendimientos financieros de los principales fondos que componen el subsector de pensiones. De forma puntual, se espera que los ingresos del subsector de pensiones se mantengan estables como porcentaje del PIB respecto al cierre proyectado de 2023, mientras el gasto total crezca 0,7pp como proporción del producto (18,4% nominalmente) fruto

¹⁵ Documento CONPES 4115: Distribución De Los Excedentes Financieros De Los Establecimientos Públicos Y De Las Empresas Industriales Y Comerciales Del Estado No Societarias Del Orden Nacional, al 31 de diciembre de 2022.

del efecto sobre el monto de las mesadas pensionales del incremento en el salario mínimo, junto con la dinámica creciente que se proyecta tendrá la población pensionada. Al excluir en estas cifras la normalización de los rendimientos financieros de los fondos públicos de pensiones, se observa un crecimiento a la par del ingreso y el gasto del subsector, que en el caso del ingreso va de la mano de una dinámica creciente de la transferencia de la Nación, para cubrir los mayores gastos proyectados por el sistema. Por su parte, el subsector de salud registraría un incremento de 0,4pp del PIB (13,5% nominalmente) en sus fuentes de ingresos, dadas las mayores transferencias de la Nación, mientras se espera que los gastos del sistema crezcan 0,3pp del PIB, consistente con el incremento de 12,01% en el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) decretado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Consistente con los resultados presentados anteriormente, se proyecta que la deuda agregada y consolidada del GG al cierre del 2024 presente un incremento de 3,0pp del PIB. Este deterioro en las métricas de deuda es menor a las observadas en el GNC (+4,3pp) dado el compromiso que ha adquirido el Gobierno nacional para reducir las presiones que genera el FEPC sobre las finanzas públicas, y al superávit proyectado en los gobiernos regionales y locales (-1,3pp). Por su parte, la deuda neta presentaría un incremento de 3,7pp del PIB, ubicándose al cierre de 2024 en 47% del PIB. Este incremento es mayor al que se observaría en la deuda agregada y consolidada, como consecuencia de una reducción en los activos financieros líquidos internos y externos de la Nación.

Gráfico 12. Deuda del Gobierno General 2022-2024, % del PIB



*Cifras proyectadas.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

3.8. Sector Público No Financiero (SPNF)

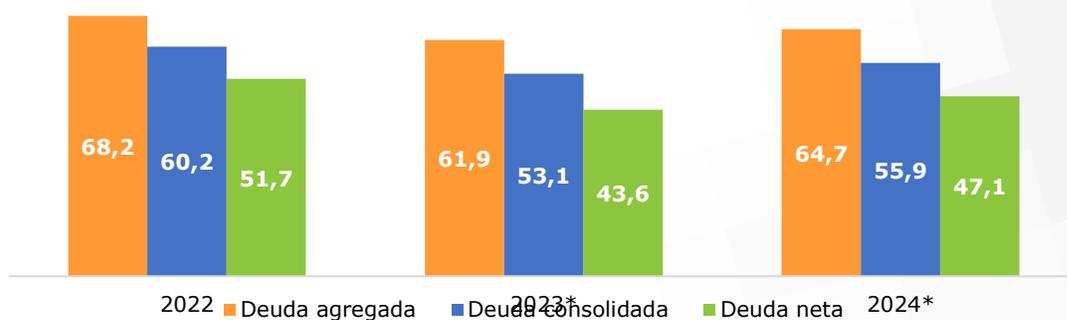
Por su parte, el equipo técnico del MHCP proyecta que el SPNF registró para 2023 una mejora de 3,7pp del PIB en su balance fiscal, pasando de un déficit del 6,2% del PIB en 2022 a uno del 2,6% del PIB (Tabla 8). Este resultado se explica por los resultados de Gobierno General (+4,0pp) los cuales fueron parcialmente contrarrestado por un deterioro conjunto de 0,3pp en las métricas

fiscales de las empresas públicas y el SPNM. Por su parte, se estima que el balance primario del SPNF registre una mejora de 3,4pp, ubicándose al cierre de 2023 en un superávit primario de 1,7% del PIB.

Para 2023, se estima que las empresas públicas presenten un déficit fiscal de 0,2% del PIB. Este resultado responde principalmente al deterioro en el balance de las Empresas Públicas de Medellín (EPM) dados los mayores gastos operativos que tendría que afrontar la empresa por la puesta en operación comercial de las turbinas 3 y 4 de generación del proyecto hidroeléctrico de Ituango, y el mayor pago de intereses que tendría que pagar la empresa como resultado del deterioro de su calificación crediticia que emitió Fitch Ratings sobre las emisiones de deuda de la empresa. Esto se verá parcialmente contrarrestado por un mejor comportamiento del sector eléctrico derivado del mayor precio en bolsa de energía eléctrica, que beneficia los ingresos de las generadoras térmicas, junto con los menores costos de generación que estas tienen por la reducción del precio del carbón.

Para 2024, el SPNF registraría un déficit de 3,2% del PIB, 0,6pp mayor al esperado para 2023. Lo anterior dado el comportamiento proyectado para el GG y parcialmente contrarrestado por la mejoría en el balance de las empresas públicas. Esto último a razón de los mayores ingresos que se prevé reciba EPM por la generación de energía de las turbinas 1 a 4 del proyecto hidroeléctrico de Ituango. Igualmente, las demás empresas públicas, exceptuando a EMCALI, tendrían una mejoría en su balance frente al año anterior, explicado por un incremento en los ingresos dado el retorno de sus inversiones, mientras que el sector eléctrico tendría un balance que se mantendría estable.

Gráfico 13. Deuda del Sector Público No Financiero 2022-2024, % del PIB



*Cifras proyectadas.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

De forma consistente con las métricas de deuda del GG y de GNC, se espera que la deuda agregada y consolidada del SPNF presenten un comportamiento similar (+2,8pp), ubicándose al cierre de 2024 en 64,7% y 55,9% del PIB, respectivamente (Ver Gráfico 13). La deuda neta del SPNF (+3,5pp) presentará

un incremento mayor que el de la deuda agregada y consolidada como resultado de la reducción que se registraría en los activos financieros líquidos de la Nación.

3.9. Sector Público Financiero (SPF)

El SPF cerró el 2023 con un superávit de 0,7% del PIB (\$9.226mm), lo que significa un incremento de 0,5pp (+\$7.720mm) con respecto al cierre de 2022 (+\$1.506mm). Este resultado se explicó por el buen comportamiento de los ingresos monetarios del Banco de la República, derivados principalmente de la recuperación de los rendimientos del portafolio de inversión de las reservas internacionales (RIN), que pasaron de \$-332mm en 2022 a \$8.702mm en 2023. Los mayores ingresos totales del Banco de la República más que compensaron el incremento del gasto por concepto de depósitos del tesoro nacional en las cuentas de la entidad y las operaciones de contracción. Por su parte, Fogafín mostró un comportamiento estable frente al 2022 cerrando el 2023 con un superávit de 0,1% del PIB (\$1.526mm), pese a que durante el tercer trimestre realizó la entrega del portafolio de garantías VIS al Fondo Nacional de Garantías por un valor de \$221mm, divididos en títulos y efectivo.

Tabla 9. Balance Fiscal del Sector Público Financiero (SPF) 2022-2024

SECTORES	\$ Miles de Millones			% del PIB		
	2022	2023	2024*	2022	2023	2024*
Banco de la República	1.506	9.226	10.345	0,1	0,6	0,6
Fogafín	1.494	1.526	1.837	0,1	0,1	0,1
DÉFICIT O SUPERÁVIT EFECTIVO	3.001	10.752	12.181	0,2	0,7	0,7

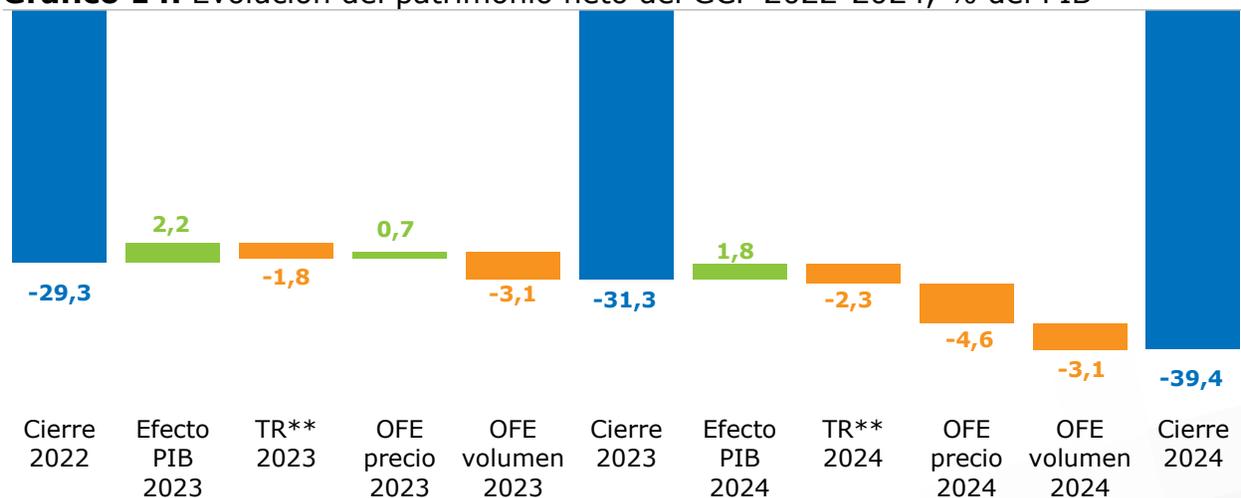
*Cifras proyectadas. **Fuente:** Banco de la República, Fogafín.

Para el año 2024, el equipo técnico del MHCP espera que el SPF cierre con un superávit de 0,7% del PIB (\$12.181mm), manteniendo el buen comportamiento observado durante 2023. Dada la reducción gradual de las tasas de interés externas que se prevén durante 2024, se espera que los rendimientos del portafolio de inversión de las RIN tengan ingresos superiores al 2023 en términos nominales, cerrando en \$9.711mm. Adicionalmente, frente al 2023 se espera un incremento leve en los ingresos por expansión monetaria a través de TES y una reducción en los pagos que realizaría el Banco de la República por los depósitos del gobierno y las operaciones de contracción, lo que llevaría a la entidad a cerrar el 2024 con un superávit de 0,6% del PIB (\$10.345mm). Por su parte, se espera que el balance del Fogafín muestre un comportamiento estable en sus ingresos por recaudo de seguros de depósitos y cierre en 0,1% del PIB (\$1.837mm).

3.10. Estadísticas de base devengado del Gobierno Central Presupuestario

En esta sección del documento se presenta una proyección del cierre preliminar de 2023 y el plan financiero de 2024 para el Gobierno Central Presupuestario (GCP), en línea con la metodología de registro devengado¹⁶. Con este propósito, se realizaron estimaciones a partir de la información proyectada bajo la metodología de caja modificada para los sectores GNC, Resto de nivel central y SGR, así como con base en el comportamiento histórico de la información compilada hasta ahora bajo la metodología de base devengado¹⁷.

Gráfico 14. Evolución del patrimonio neto del GCP 2022-2024, % del PIB



Nota: Cifras proyectadas para 2023 y 2024.

** TR: transacciones

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para el cierre de 2023 se espera que el patrimonio neto del GCP disminuya 2pp del PIB con respecto a lo observado en 2022 (-29,3% del PIB) y que al finalizar el 2024 se deteriore en 8,1pp del PIB más, hasta descender a -39,4% del PIB (Gráfico 14). La reducción en 2023 se explicaría principalmente por otros flujos económicos (OFE) netos de -2,4% del PIB y transacciones netas de -1,8% del PIB, revertidos parcialmente por el efecto denominador del PIB de 2,2pp. Para 2024 el efecto negativo de los OFE y las transacciones se incrementaría hasta llegar a -7,7% y -2,3% del PIB, respectivamente, mientras el efecto positivo del

¹⁶ Según los criterios de registro de operaciones y clasificación de entidades establecidos en el MEFP 2014. Detalles de esta metodología y el proceso de convergencia de las estadísticas de finanzas públicas a lo establecido en el MEFP 2014 se encuentran en el capítulo 11 del MFMP de 2019, el apéndice 2 del MFMP 2022 y el recuadro 1.2 del MFMP 2023.

¹⁷ La clasificación de las entidades abordadas en esta sección difiere de la sectorización institucional definida por el CONFIS para el seguimiento fiscal del GNC en base caja modificada (CM), presentado en la sección 3.1 de este documento. En particular, el GCP incluye información de las entidades que en CM hacen parte de los sectores GNC, Resto del nivel central (incluido el FEPC), y SGR (que en CM conforma el Resto del nivel regional y local).

denominador del PIB se reduciría levemente a 1,8pp. En general, el balance negativo del GCP sería consistente con la mayor acumulación que históricamente se ha registrado en los pasivos con respecto a los activos.

El balance negativo de los OFE estaría jalonado principalmente por las fluctuaciones en el tipo de cambio, la inflación, las tasas de interés, los precios internacionales del petróleo y la actualización del pasivo pensional al alza. Este último aspecto sería determinante en el incremento del saldo de los pasivos de 2023, lo cual se compensaría parcialmente por un efecto neto entre el aumento de la valoración de las reservas mineras y petroleras del país y la reducción en el valor de la participación que la Nación posee en Ecopetrol¹⁸, así como la desvalorización del fideicomiso FAE gestionado a través del SGR. En el caso de 2024, la combinación de efectos como la reducción esperada en los precios internacionales del crudo y en la inflación, el desempeño de la tasa de interés en comparación con el crecimiento económico, y la depreciación esperada para el peso colombiano en la tasa de cambio de fin de año, darían lugar a una reducción en la valoración de las reservas mineras y petroleras, y un incremento en el valor de mercado de los títulos de deuda interna y externa, así como de los títulos y préstamos denominados en moneda extranjera. Estos factores se acompañarían de una actualización al alza en el pasivo pensional que respondería, entre otros factores, al incremento en el salario mínimo legal.

Por otro lado, si bien para 2023 y 2024 se espera un efecto negativo de las transacciones, dado un mayor flujo de gastos que de ingresos, en ambos casos este efecto sería inferior a lo observado en 2022 (Tabla 10). Así, en 2023 el resultado operativo neto tendría una corrección de 2,5pp del PIB, derivado de un incremento de igual magnitud en los ingresos, que ascenderían a 22,3% de PIB, mientras los gastos se mantendrían constantes en 24% del PIB. El comportamiento de los ingresos se asociaría principalmente al incremento del recaudo tributario que se detalló en la sección 3.2, así como a aumentos en otros ingresos como dividendos, regalías y utilidades del Banco de la República. Por su parte, aunque el gasto de 2023 crecería por un mayor flujo de transferencias, se reduciría por la disminución de la compensación a refinadores e importadores de combustibles a través del FEPC y de los intereses de deuda interna y externa, impactados principalmente por las variaciones de la inflación y la tasa de cambio.

En contraste, para 2024 se estima que el crecimiento de los gastos (+1pp del PIB) duplique el de los ingresos y el resultado operativo neto se reduzca en 0,5pp del PIB. Aunque se proyectan mayores ingresos ante el incremento en el recaudo tributario, también se prevé una reducción importante en el flujo de dividendos provenientes del Grupo Ecopetrol, producto de la disminución en el precio

¹⁸ Atribuible a la distribución de dividendos basados en las ganancias de 2022 y el impacto de la reducción de los precios internacionales del crudo sobre la valoración de la empresa.

del crudo para 2023, que derivó en una reducción en la utilidad proyectada para esta compañía. Entre tanto, los gastos por transferencias continuarían una tendencia al alza, a lo cual se sumaría un incremento en los intereses de deuda, dadas las condiciones poco favorables del mercado. No obstante, tal incremento se contrarrestaría parcialmente por la reducción esperada en el diferencial de compensación del FEPC.

Tabla 10. Estado de Operaciones del Gobierno (EOG), GCP 2022-2024

Concepto	\$ Miles de Millones			% del PIB			Var pp del PIB	
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*	2023-2022	2024-2023
Ingresos (A)	289.194	352.728	382.462	19,8	22,3	22,8	2,5	0,5
Gastos (B)	350.898	379.421	419.573	24,0	24,0	25,0	0,0	1,0
Resultado operativo neto (C=A-B)	-61.704	-26.693	-37.111	-4,2	-1,7	-2,2	2,5	-0,5
Inversión neta en ANF (D)	14.068	14.931	13.421	1,0	0,9	0,8	0,0	-0,1
Endeudamiento neto (E=C-D)	-75.772	-41.624	-50.532	-5,2	-2,6	-3,0	2,6	-0,4
Adquisición neta de AF (F)	10.972	40.456	-4.907	0,8	2,6	-0,3	1,8	-2,8
Incurrimiento neto de pasivos (G)	87.669	83.524	47.120	6,0	5,3	2,8	-0,7	-2,5
Transacciones en AF y pasivos (H=F-G)	-76.697	-43.068	-52.027	-5,2	-2,7	-3,1	2,5	-0,4
Variación en el patrimonio neto debido a transacciones (D+F-G)	-62.629	-28.136	-38.606	-4,3	-1,8	-2,3	2,5	-0,5
Discrepancia estadística (E-H)	925	1.443	1.495	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0

* Cifras proyectadas

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, dada una dinámica relativamente estable en los flujos de inversión neta en activos no financieros, el endeudamiento neto presentaría una tendencia similar al resultado operativo neto. Este comportamiento sería consistente con lo estimado para el balance del Gobierno Central bajo la metodología de caja modificada, de manera que en 2023 se corregiría considerablemente el resultado (+2,6pp del PIB), mientras en 2024 tendría un leve deterioro (-0,4pp del PIB). De esta manera, el endeudamiento neto se corregiría de -5,2% del PIB en 2022, a -2,6% en 2023 y -3,0% en 2024.

Consistente con el endeudamiento neto esperado, el financiamiento del GCP representaría -2,7% del PIB en 2023 y -3,1% del PIB en 2024. Al cierre de 2023 las transacciones en activos financieros alcanzarían 2,6% del PIB, principalmente por el ingreso de recursos del FONPET al Tesoro Nacional¹⁹, representados en efectivo y certificados de depósito a término. Por otro lado, las

¹⁹ En 2023 el Tesoro Nacional asumió de manera temporal el encargo de los recursos del FONPET, que representan 3,4% del PIB, los cuales se encuentran invertidos principalmente en efectivo y en títulos. Una parte de estos recursos salió del Tesoro durante la vigencia 2023 y se espera que lo propio ocurra en 2024 con la parte restante.

transacciones en pasivos llegarían a 5,3% del PIB, asociadas en su mayoría a recursos del FONPET administrados por el Tesoro Nacional, cuentas por pagar principalmente del FEPC, y emisión de TES internos de largo plazo; no obstante, estas transacciones se reducirían parcialmente por la recompra de títulos del portafolio del FONPET por parte de la Nación y el pago de pasivos pensionales a través de la UGPP.

Así mismo, para 2024 se proyectan transacciones de -0,3% del PIB en los activos financieros y de 2,8% del PIB en los pasivos. El retiro previsto de los recursos del FONPET de las cuentas del Tesoro Nacional explicaría el valor negativo en las transacciones de activos financieros, así como la reducción de pasivos por recursos administrados y títulos. Adicionalmente, se esperan incrementos en las transacciones de pasivos por emisiones de TES internos de largo plazo y externos, préstamos con banca de fomento, gobiernos y organismos multilaterales y otras cuentas por pagar.

Finalmente, derivado de las transacciones y los OFE antes descritos, se espera que la deuda neta del GCP ascienda a 64,2% del PIB en 2023 y a 69,7% del PIB en 2024, en ambos casos con incrementos respecto a lo observado en 2022. Así mismo, la deuda bruta²⁰ se ubicaría en 72,2% y 76,5% del PIB, respectivamente. De acuerdo con la metodología de registro devengado, tanto los pasivos como los AF se clasifican en ocho categorías, de las cuales la metodología de caja modificada contempla principalmente títulos de deuda y préstamos. Si solo se consideran estos instrumentos, la deuda neta de 2023 se estimaría en 48,5% del PIB y la de 2024 en 54,5% del PIB (Tabla 11). Igualmente, es importante considerar que, con base en la adaptación de esta metodología, los títulos de deuda se valoran y presentan a precios de mercado. Por lo tanto, un factor fundamental que explica el incremento que experimentaría la deuda en 2023 y 2024 son las tasas de interés de mercado, ya que su reducción observada en 2023 y proyectada para 2024 contribuye a aumentar la valoración de los pasivos financieros de la Nación a precios de mercado.

²⁰ De acuerdo con el estándar internacional, la deuda pública no incluye los instrumentos Participaciones de capital y Derivados, puesto que no representan un monto fijo que se adeude a una contraparte, que demande la realización de amortizaciones de capital y la asunción de un costo de financiamiento, sino que comprenden pasivos residuales.

Tabla 11. Deuda del GCP 2022-2024, % del PIB

Instrumento	Saldo bruto			Saldo neto			Var pp del PIB	
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*	2023-2022	2024-2023
Títulos de deuda	35,5	37,6	41,1	33,9	35,2	39,6	1,2	4,4
Préstamos	17,4	14,0	15,7	16,6	13,3	14,9	-3,3	1,6
Pensiones	9,6	10,8	12,0	9,5	10,7	12,0	1,2	1,2
Cuentas por pagar	6,8	6,7	7,1	5,2	5,1	5,5	-0,1	0,4
Efectivo	0,5	3,1	0,6	-2,3	-0,2	-2,3	2,2	-2,1
Deuda pública	69,7	72,2	76,5	63,0	64,2	69,7	1,2	5,5
Participaciones	0,0	0,0	0,0	-9,5	-8,3	-8,4	1,2	-0,1
Derivados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pasivo total	69,7	72,2	76,5	53,5	55,9	61,3	2,4	5,4

* Cifras proyectadas

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Balance ahorro-inversión²¹

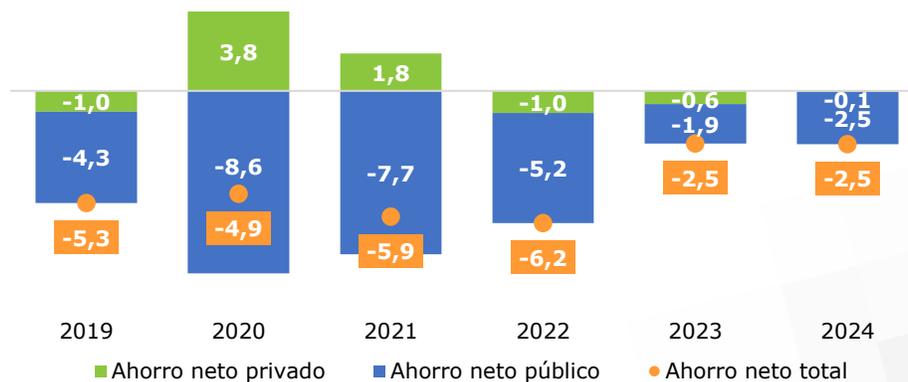
El balance ahorro e inversión de la economía colombiana en 2023 sería consistente con un ajuste del desahorro neto tanto público como privado, que resultaría en menores necesidades de financiamiento externo. La corrección del desahorro neto público respondería al ajuste fiscal generado por el proceso de consolidación que ha venido llevando a cabo el Gobierno nacional, así como al menor diferencial de compensación registrado por el FEPC y la corrección en las métricas del sector de Seguridad Social. Por su parte, la reducción de la inversión privada estimada para 2023 llevaría a un menor desahorro privado neto. Lo anterior habría permitido un ajuste del ahorro neto total de la economía, que apoyaría la corrección del desbalance externo que se habría observado durante 2023.

Para 2024, el balance macroeconómico de la economía colombiana se caracterizaría por un ligero incremento del desahorro neto público, que, al ser compensado por un menor desahorro neto privado, resultaría en un

²¹ La construcción del balance ahorro-inversión de la economía entre 2019 y 2021 presentada en esta sección se realiza con base en la información de las Cuentas Nacionales por Sector Institucional (CNSI) publicadas por el DANE. Las proyecciones de este balance, a partir de 2022, parten de los datos observados en las CNSI en 2021, y son consistentes con el escenario macroeconómico y fiscal descrito en este documento. No obstante, si bien el desahorro neto total del país refleja las necesidades de financiamiento externo de la economía, este no coincide con las cifras de déficit de cuenta corriente publicadas por el Banco de la República, debido a diferencias metodológicas entre el DANE y el Banco de la República, las cuales incluyen, entre otras, diferencias en las fuentes de información para estimar la balanza comercial. Del mismo modo, aunque el desahorro neto público refleja el déficit fiscal del Gobierno General, las cifras no coinciden con las del déficit de este nivel de gobierno reportado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considerando las diferencias metodológicas entre ambas entidades.

desahorro neto total estable (Gráfico 15). Para 2024, el equipo técnico del MHCP espera que las necesidades de financiamiento externo de la economía como porcentaje del PIB se mantengan constantes. Lo anterior sería resultado del aumento en el desahorro neto público, atribuido al deterioro fiscal que experimentaría el Gobierno nacional por cuenta de la expansión del gasto público destinado a la implementación de estrategias alineadas con las iniciativas del plan de Gobierno, que buscan en particular impulsar el crecimiento económico, al tiempo que se atienden presiones crecientes en rubros inflexibles de gasto social. No obstante, en este año también se estima que el desahorro neto privado de la economía se corrija, en un contexto de recuperación del ahorro de los hogares, asociado a una desaceleración del consumo privado, así como a la continuación del ajuste de los desbalances macroeconómicos y a los efectos rezagados de la política monetaria contractiva. Adicionalmente, aunque mostraría una dinámica trimestral favorable, la inversión privada presentaría un crecimiento anual negativo en 2024, lo que estaría acorde con una corrección del desbalance del sector privado.

Gráfico 15. Balance ahorro-inversión de la economía 2023-2024, % del PIB



Fuente: DANE. **Cálculos:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Plan **2024** Financiero

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

-  Carrera 8 No. 6 C 38
Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
-  Conmutador (601) 381 1700
Fuera de Bogotá 01-8000-910071

Síguenos en nuestras redes sociales:

-  Ministerio de Hacienda
-  @minhacienda
-  @minhacienda
-  @MinHacienda
-  Ministerio de Hacienda
-  Ministerio de Hacienda
y Crédito Público.





MARCO FISCAL

de Mediano Plazo **2023**

Estrategia sostenible para
la **transformación social y económica**
de Colombia



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Presidente de la República
Gustavo Petro Urrego

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Ricardo Bonilla González

Viceministra Técnica
Maria Fernanda Valdés Valencia

Viceministro General
Diego Alejandro Guevara Castañeda

Director de la Dirección General de Política Macroeconómica
Daniel Esteban Osorio Rodríguez

Subdirectora de Programación Macroeconómica
Sara María Ramírez Arias

Subdirector de Política Fiscal
Sammy Libos Zúñiga

Equipo de coordinación del MFMP
Cristhian Fabián Osorio Quintero
Maria Camila Gómez Fernandez

Subdirección de Programación Macroeconómica
Ana María Ruíz
Andrea Ríos Serna
Andrea Viviana Jiménez
Daniel Garzón Hernández
Diana Yineth Rivera
Fredy Alexander Castañeda
Juan Camilo Santaella
Juan Felipe Herrera
Juan Sebastián Llanes
Juan Guillermo Salazar
Sandra Marcela Díaz
Santiago Rivera
Simón Briceño Cardona
Valeria Rivera Cañón

Subdirección de Política Fiscal
Alejandra Gacha Mendoza
Carol Maureni Casas
Daniel Felipe Díaz
Deybi Stip Pinilla
Diana Paola Vargas
Dino Francisco Córdoba
Duván Felipe Guerrero
Gabriela Navarro Moscarella
Henry Nicolas Prado
Juan Camilo Forero
Johan Alexis Mendoza
Laura Juliana Malagón
Laura Melissa Naranjo
Lina María Quiroga
Nicolás García Díaz
Paulina Alejandra Baquero
Sebastián Pérez Carrillo
Sonia Esperanza Sanabria
Tatiana García Hernández
Tomás Ramírez Tobón
Zaira Alejandra García

Viceministerio Técnico
Daniela Saade Ortega, David Esteban Herrera, Laura Moreno Moreno

Dirección Nacional del Presupuesto Público Nacional

Dirección General del Crédito Público y del Tesoro Nacional
José Roberto Acosta, Francisco Lucero, Luís Alexander López, Johanna Eunice Murcia, Paola Molina, Esteban Velasco, Rafael Páez, Nubia Parra, Camilo Correa, Johanna Orjuela, Efraín Ortega, María Paula Salamanca, Susana Sierra, María Andrea Ovalle, Jeffrey Cruz, María Paula Vargas, Andrés Otalora, David Molina, Joan Sebastián Bentancourt

Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Dirección General de Apoyo Fiscal
Claudia Helena Otalora, Néstor Mario Urrea, Elsa Johanna Peñaloza, Fernando Olivera, Andrés Felipe Urrea, Mario David Chaves

Dirección General de Participaciones Estatales
Adriana Mazuera, Andrés Bravo

Comunicaciones
Edgar Laiton López, Diana Carolina Espitia, Daniela María Villalobos

Participación de las siguientes entidades en la elaboración de este documento:

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
Luis Carlos Reyes, Guillermo Sinisterra, Javier Deaza, David Suárez, Diana Parra, Gloria Yori Parra, Ivon Albarracín, Alba Clemencia Avendaño, Fabián Danilo Potosí, Julián López, Fabián Giovanni Sarmiento

Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Jorge Iván González, Gabriel Piraquive, Carolina Lozano, Diana Escobar, Martha Cecilia García

Fondo Nacional de Garantías
Javier Cuellar, Luis Enrique Ramírez, Camilo Jiménez, Jesús David Rincón

Tabla de contenido

Prólogo	5
Resumen Ejecutivo	8
Agenda para la transformación social y productiva en el marco de la sostenibilidad fiscal	16
Capítulo 1. Balance 2022 y perspectivas 2023	37
Capítulo 2. Plan Financiero 2024	90
Capítulo 3. Estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo	123
Capítulo 4. Análisis de riesgos, pasivos y de sostenibilidad de la deuda pública .	161
Apéndice 1. Detalle de las estimaciones del Sector Público	200
Apéndice 2. Gasto tributario.....	213
Apéndice 3. Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras	243
Apéndice 4. Costo de las leyes sancionadas en 2022	250
Apéndice 5. Actividades Cuasifiscales en 2022.....	253
Glosario	256
Abreviaturas.....	260

Índice de recuadros

Recuadro 1.1. Efectos de un incremento de la carga financiera de los hogares sobre la actividad productiva	49
Autores: Sandra Díaz, Valeria Rivera, Ana Maria Ruiz y Simón Briceño.	
Recuadro 1.2. Convergencia a mejores prácticas de contabilidad fiscal	73
Autores: Diana Vargas, Rafael Villareal y Sonia Sanabria.	
Recuadro 2.1. Unificación de programas de transferencias monetarias	99
Autores: Sebastián Pérez, Juan Camilo Forero, Gabriela Navarro y Melissa Naranjo	
Recuadro 2.2. Dinámica reciente del FEPC e implicaciones fiscales	109
Autores: Sebastián Pérez, Juan Camilo Forero, Gabriela Navarro, Melissa Naranjo y David Herrera.	
Recuadro 3.1. Efectos macroeconómicos de la implementación de medidas de la política de reindustrialización	131
Autores: Juan Guillermo Salazar y Juan Camilo Santaella.	
Recuadro 3.2. Análisis de la sostenibilidad externa como elemento central de la estrategia fiscal de mediano plazo del MFMP 2023	151
Autores: Juan Camilo Santaella y Sara Ramírez Arias.	
Recuadro 4.1. Estrategia de financiamiento para el cambio de climático	173
Autores: Laura Moreno y Daniela Saade.	

Prólogo

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta a la ciudadanía y a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes este Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia 2023 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003. En concordancia con los requisitos establecidos en la ley, este Marco presenta, entre otros aspectos, un informe de los resultados macroeconómicos y fiscales de 2022, el plan financiero actualizado para 2023 y 2024, y la estrategia macroeconómica y fiscal para el periodo comprendido entre 2023 y 2034 con las metas de superávit primario que la administración se propone alcanzar en línea con el objetivo de sostenibilidad de la deuda pública.

El Gobierno nacional tiene como objetivo adelantar la transformación social y económica del país a través de un conjunto de políticas y medidas estructurales alineado con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”. Ello incluye la transformación productiva de la economía y una agenda amplia de reformas económicas y sociales, que incluye la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, y las reformas pensional “Cambio por la Vejez”, laboral “Trabajo por el Cambio” y la Reforma Estructural al Sistema de Salud. Este Marco Fiscal de Mediano Plazo hace explícita la estrategia plurianual del Gobierno para alcanzar ese objetivo, y saldar así la deuda social histórica con la población vulnerable del país, preservando la estabilidad macroeconómica y fiscal.

La economía colombiana atraviesa actualmente un proceso de ajuste gradual. El elevado crecimiento de la economía en 2022, que permitió avances significativos en materia de desempleo y pobreza multidimensional, se desaceleraría a lo largo de 2023 y 2024 antes de converger a su tendencia de mediano plazo. Ello respondería a cambios en el entorno internacional que, entre otros elementos, llevarían a una caída en los precios del petróleo, el carbón y las materias primas. Al tiempo, los efectos rezagados de la política monetaria global y local, que han empezado a rendir frutos en la forma de una menor inflación, también contribuirían a la desaceleración. Aunque las proyecciones indican que la actividad económica se mantendría robusta a lo largo del horizonte del Marco, lo que permitiría mantener el nivel de empleo, el Gobierno tiene la claridad de estar enfrentando un contexto económico desafiante en el diseño de su estrategia de política en el futuro inmediato.

En respuesta a esos retos, la estrategia fiscal de corto plazo de esta administración sigue de cerca cuatro principios: i) la necesidad de financiar reformas y programas sociales y económicos para alcanzar una mayor justicia social; ii) la sostenibilidad de la deuda y de las finanzas públicas; iii) el cumplimiento estricto de la Regla Fiscal; y iv) la preservación de la estabilidad macroeconómica. Un logro esencial de esta administración en el cumplimiento de aquellos principios fue la aprobación de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (Ley 2277 de 2022), que permitió un aumento permanente del recaudo tributario y tendría (como se demuestra en el documento) efectos positivos sobre el crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad. El aumento permanente de los ingresos tributarios gracias a la reforma le permitiría al Gobierno financiar un incremento permanente del gasto primario en programas y reformas sociales de forma simultánea con el cumplimiento de los requerimientos de la regla fiscal y con la disminución de la deuda pública en el mediano plazo.

En estas condiciones, el Gobierno proyecta una reducción del déficit fiscal en 2023 de un punto porcentual del PIB (4,3% frente al 5,3% del cierre de 2022). Este ajuste sería consistente con el logro de un equilibrio primario por primera vez desde 2019, apalancado en el mayor recaudo tributario de la reforma y de la coyuntura de altos precios del petróleo: los ingresos totales del Gobierno Nacional Central alcanzarían un máximo histórico como porcentaje del PIB. De forma simultánea el Gobierno lograría en 2023 reducir el déficit fiscal y alcanzar un aumento de magnitud histórica (dos puntos porcentuales del PIB) en el gasto primario, en línea con el objetivo de alcanzar una mayor justicia social, con cumplimiento estricto del límite establecido por la regla fiscal.

En 2024 el Gobierno proyecta un ligero aumento del déficit fiscal a 4,5% del PIB. Si bien se espera un aumento del déficit frente a 2023, ello se debe exclusivamente a un incremento en el gasto en intereses que resultaría de las mayores necesidades de financiamiento de 2023 y 2024, y de las adversas condiciones de mercado. Al descontar el pago de intereses, es decir, al proyectar el balance primario, el resultado fiscal de 2024 se mantendría inalterado frente a 2023, nuevamente en estricto cumplimiento de la regla fiscal. En todo caso, en 2024 se mantendría un alto gasto primario en programas para alcanzar una mayor justicia social, financiado por un ingreso tributario que incluye el recaudo de la Ley 2277 de 2022 y un esfuerzo de lucha contra la evasión y de materialización del recaudo derivado del arbitramento de litigios tributarios por parte de la DIAN. El resultado fiscal proyectado para 2023 y 2024 refleja el objetivo del gobierno de preservar la estabilidad fiscal al tiempo que se pilotea un ajuste macroeconómico necesario. En ambos años, y hacia el mediano plazo, el Gobierno mantendría una estrategia diversificada de financiamiento orientada hacia una mayor participación de fuentes internas y de multilaterales, con un enfoque de minimización de riesgos.

Un aspecto fundamental de la estrategia fiscal de esta administración para 2023 y 2024 es el comportamiento del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), que se detalla en el Recuadro 2.2 de este documento. Si bien el gasto del gobierno en transferencias al FEPC sería históricamente elevado en 2023, el Gobierno nacional mantiene una estrategia dual frente al desafío que imponen los subsidios a los combustibles líquidos: por una parte, el Gobierno mantiene el compromiso de honrar las obligaciones acumuladas por el FEPC a más tardar durante la vigencia fiscal siguiente; por otra parte, el Gobierno avanzará gradual pero decididamente hacia la eliminación del diferencial de compensación tanto para la gasolina como para el diésel, mediante el aumento escalonado y paulatino de los precios domésticos de ambos combustibles. En este Marco Fiscal de Mediano Plazo el Gobierno proyecta que gracias a esta estrategia el déficit acumulado en el FEPC en 2024 sería cero, resolviendo así de forma definitiva el desafío que por años ha representado aquel Fondo para la estabilidad fiscal. Ello permitiría liberar recursos fiscales que podrían ser destinados al gasto en otros programas sociales más alineados con los objetivos del plan de gobierno de alcanzar una mayor justicia social y ambiental.

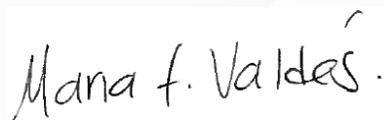
Hacia el mediano plazo se proyecta una recuperación del crecimiento económico hacia su tendencia de largo plazo en ausencia de perturbaciones adicionales (3,2%). En este contexto el Gobierno mantendría una estrategia de superávits primarios que permitirían simultáneamente que la deuda converja a su nivel ancla hacia el final del horizonte de este Marco y que se reduzcan los pasivos externos de la economía (ver el Recuadro 3.2). De esta manera, la estrategia fiscal

del Gobierno hacia el mediano plazo garantizaría un amplio gasto en programas sociales que va de la mano con la estabilidad fiscal y la sostenibilidad de las cuentas externas.

En el mediano plazo empezarían a jugar un rol estratégico los cambios que el gobierno propone en lo referente a la transformación productiva, la reindustrialización y la transición energética. En lo referente a la política de reindustrialización, el Gobierno implementaría medidas que busquen transitar de una economía extractivista a una del conocimiento, productiva y sostenible, al tiempo que perseguiría la internacionalización del tejido productivo en la búsqueda de una participación más balanceada, profunda y beneficiosa en la economía global. En materia de energía, el Gobierno nacional buscaría adelantar una transición energética sostenible y justa a través de la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático, al tiempo que se aseguraría la soberanía energética y se garantizaría la estabilidad macroeconómica y fiscal del país. En el Recuadro 3.1 de este documento se detallan los efectos positivos que implicarían la implementación de algunas de las medidas de la política de reindustrialización, principalmente en la forma de una mayor productividad, crecimiento económico y un menor desbalance externo.

En adición a los recuadros mencionados sobre el FEPC, la transformación productiva y la estabilización de los pasivos externos de la economía, la estrategia presentada en este Marco Fiscal de Mediano Plazo viene complementada por recuadros adicionales que analizan aspectos específicos de relevancia para su diseño. Entre ellos se incluye una cuantificación del impacto de aumentos en la carga financiera de los hogares sobre la actividad económica, dos estudios de los elementos esenciales en el diseño de programas de transferencias monetarias unificadas y en la financiación de inversiones verdes, y una presentación de la hoja de ruta en materia de modernización de las estadísticas de finanzas públicas, proyecto en el que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público viene trabajando hace algunos años con múltiples otras entidades del Estado colombiano.

Como es tradicional, este Marco Fiscal de Mediano Plazo ofrece un soporte técnico robusto a la estrategia macroeconómica y fiscal del Gobierno nacional en el corto y el mediano plazo, así como lineamientos estratégicos a la programación presupuestal de los años venideros. A través de este documento, el Gobierno nacional reafirma su compromiso tanto con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo como con los requerimientos que imponen la Regla Fiscal y el principio de responsabilidad en la administración de las finanzas públicas. En la medida en que la economía enfrente turbulencias no anticipadas en el futuro, aquel compromiso y aquellos requerimientos continuarán sirviendo de base al diseño de la estrategia fiscal.



María Fernanda Valdés Valencia

Viceministra Técnica

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resumen Ejecutivo

Agenda para la transformación social y productiva en el marco de la sostenibilidad fiscal

- » El Gobierno nacional desarrollará e implementará una agenda de políticas, medidas y reformas que permitan lograr la transformación social y económica del país, saldando la deuda histórica con la sociedad colombiana en el marco de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, dando pleno cumplimiento a la Regla Fiscal.
- » El Gobierno nacional consolidaría la implementación de una transformación productiva que incluya la política de reindustrialización y la transición energética justa, con el fin transitar de una economía extractivista a una del conocimiento, productiva y sostenible, a través del fortalecimiento de los sectores no minero energéticos, la diversificación de la oferta interna y exportable y una matriz energética más limpia.
- » El Gobierno nacional ha puesto en marcha una ambiciosa agenda de reformas económicas y sociales con el fin de mejorar el bienestar de la población desde diferentes perspectivas. Estas incluyen tanto la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, así como tres reformas que se encuentran actualmente en trámite en el Congreso de la República: Reforma Pensional “Cambio por la Vejez”, Reforma Laboral “Trabajo por el Cambio” y la Reforma Estructural al Sistema de Salud.
 - En la segunda mitad del 2022 se aprobó la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, que mejora la progresividad y equidad del sistema tributario, además de garantizar los ingresos suficientes para financiar sosteniblemente las medidas contenidas en el plan de Gobierno, en el cual se incluye la estrategia social.
 - La propuesta de Reforma Pensional “Cambio por la Vejez”, a través de la implementación de un esquema compuesto por cuatro pilares (solidario, semicontributivo, contributivo y componente de ahorro voluntario), aborda los diferentes retos que presenta el sistema actual de protección a la vejez en Colombia, asociados a la cobertura, equidad (tanto horizontal como vertical) y sostenibilidad.
 - La propuesta de Reforma Laboral “Trabajo por el Cambio” busca mejorar las condiciones de trabajo en términos de calidad y formalidad, a través del aumento de la cobertura de la seguridad social, la reducción de las barreras de entrada y permanencia en el empleo de los trabajadores extranjeros y la eliminación de la discriminación contra grupos poblacionales potencialmente vulnerables, priorizando el cierre de brechas de género.
 - La propuesta de Reforma a la Salud propende por el fortalecimiento del diseño actual del sistema, haciéndolo más eficiente, universal y equitativo, superando los retos actuales en materia de cobertura y calidad a través del fortalecimiento de las instancias de gobernabilidad y los mecanismos de manejo, control y ejecución de los recursos.

Capítulo 1: Balance 2022 y perspectivas 2023

- » El panorama global de 2022 se vio afectado por la invasión de Rusia a Ucrania y el rebrote del Covid-19 en China, lo que acentuó las presiones inflacionarias y motivó una política monetaria contractiva, resultando en una desaceleración económica, un endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo y un fortalecimiento del dólar. Para 2023 se espera que la postura monetaria contractiva se mantenga, lo que contribuiría a reducir el precio de las materias primas y a desacelerar la inflación, pero generaría impactos sobre el crecimiento económico global.
- » Tras haber registrado un crecimiento alto en 2021 (11,0%), la economía colombiana creció 7,3% en 2022, apalancada por el dinamismo de la demanda interna y la mejora de los términos de intercambio, y posicionando a Colombia como líder en materia de reactivación económica. La actividad económica estuvo impulsada por el crecimiento del consumo de los hogares (9,5%), la inversión (11,4%) y las exportaciones (14,8%).
- » Siguiendo lo que se observaría a nivel global, en 2023 el crecimiento de la economía colombiana se desaceleraría y llegaría a 1,8%, como resultado de un contexto externo desafiante, en el que se destaca el menor dinamismo de los socios comerciales del país, la disminución del precio del petróleo, la política monetaria contractiva y el endurecimiento de las condiciones financieras.
- » El mercado laboral colombiano exhibió una recuperación durante 2022, reflejada en una senda decreciente de la tasa de desempleo, que luego de ubicarse en 13,8% en 2021, se corrigió hasta 11,2% en 2022. Este resultado se vio reflejado en un nivel de ocupados que se ubicó 3,4% por encima del nivel prepandemia, en donde la creación de empleo fue jalonada por la industria manufacturera, el comercio y las actividades artísticas. Para 2023 se espera una ligera corrección de la tasa de desempleo, que se ubicaría, en promedio, en 11,1%.
- » En 2022, el déficit de cuenta corriente aumentó a 6,2% del PIB (vs. 5,6% en 2021), derivado del fortalecimiento de la demanda interna y las presiones inflacionarias a nivel global que impulsaron las importaciones de bienes y servicios, así como por unas mayores utilidades remitidas al exterior por parte de empresas con inversión extranjera directa (IED) en el país. Este desbalance fue financiado, principalmente, por los flujos de IED al país, los cuales alcanzaron los niveles más altos en la historia.
- » En 2023, se espera que el déficit de cuenta corriente se reduzca a 4,0% del PIB, impulsado por la disipación de las presiones alcistas sobre los precios internacionales y la desaceleración del crecimiento económico, que contribuiría a la reducción en las importaciones de bienes. Este déficit sería financiado principalmente por los flujos de IED.
- » En 2022 la inflación cerró en 13,1%, por cuenta de choques externos e internos y el dinamismo de la demanda interna. En respuesta, el Gobierno nacional implementó medidas enfocadas en contener las presiones inflacionarias, mientras el Banco de la República continuó con el proceso de normalización de política monetaria que inició a finales de 2021,

llevando la tasa de intervención a 13,25% en abril de 2023. En línea con la disipación de los choques y las medidas de las autoridades económicas, se espera que en 2023 la inflación cierre en 9,2%.

- » El dinamismo de la economía colombiana, los favorables términos de intercambio y la reducción de las presiones de gasto asociadas a la pandemia de Covid-19 impulsaron el ajuste de las finanzas públicas. En 2022 el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 5,3% del PIB, consistente con un sobrecumplimiento de 3,0pp de la meta establecida en la Regla Fiscal. Lo anterior implicó una corrección de 1,7pp frente al déficit de 2021 (7,0% del PIB) y se traduce en el ajuste fiscal más grande desde el año 2000. Igualmente, el balance primario se ajustó de -3,6% del PIB en 2021 a -1,0% del PIB en 2022, presentando el ajuste más grande desde que se tienen registros.
- » En 2023 el Gobierno nacional continuará el proceso de consolidación de las finanzas públicas, disminuyendo el déficit total hasta 4,3% del PIB y alcanzando un equilibrio primario, consistente con el cumplimiento de la meta establecida por la Regla Fiscal. La corrección del déficit es resultado del incremento de 3,0pp del PIB en los ingresos totales del GNC, producto de las reformas tributarias de 2021 y 2022 y los mayores ingresos petroleros, que son contrarrestados parcialmente por el aumento de 2,0pp en el gasto primario asociado a la implementación del plan de Gobierno, rubros inflexibles del gasto y las obligaciones de la Nación con el FEPC.
- » El menor ajuste de las finanzas públicas respecto al proyectado en la Actualización del Plan Financiero 2023 estaría asociado a la materialización de choques macroeconómicos adversos, en particular la caída del precio internacional del petróleo y la mayor contracción a la inicialmente esperada en las importaciones, junto con algunas contingencias que disminuyen los ingresos tributarios y los recursos de capital, respectivamente.
- » En 2023 la deuda del GNC mantendría la senda decreciente como resultado de la leve apreciación del tipo de cambio y el crecimiento económico neto de intereses. La deuda neta se ubicaría muy cerca del ancla en 55,8% del PIB, lo que implica una corrección de 2,1pp del PIB frente a 2022 (57,9% del PIB). Por su parte, se presentarían mayores necesidades de financiamiento frente a lo proyectado en la Actualización del Plan Financiero 2023 debido al incremento en los desembolsos destinados a prefinanciar las necesidades de recursos de 2024.
- » En cuanto a las estadísticas de base devengado, en 2022 el Gobierno General cerró con un patrimonio neto de 6,8% del PIB, lo cual representó un incremento de 5,5pp con respecto al dato de 2021. Esta variación resultó del efecto positivo de Otros Flujos Económicos (OFE) por 8,8% del PIB y transacciones por -3,1% del PIB. Estos resultados son consistentes con la obtención de un resultado operativo neto de -2,9% del PIB, y de un préstamo neto de -4,9%, una vez se considera la inversión neta en activos no financieros.
- » En 2023, el Gobierno Central Presupuestario (GCP) pasará de un patrimonio neto de -29,3% del PIB a uno de -35,0% del PIB, por OFE de -7% del PIB y transacciones de -1,3%. Estos resultados son consistentes con un resultado operativo neto de -1,4% del PIB y un préstamo neto de -1,9%. Estos resultados, en donde el préstamo neto y el resultado operativo neto

registran un ajuste frente a 2022, se explican por el efecto de los últimos cambios normativos sobre el recaudo tributario, la mayor gestión anti-evasión de la DIAN y el efecto positivo de los resultados de 2022 del Grupo Ecopetrol sobre el flujo de dividendos de 2023, entre otros.

Capítulo 2: Plan Financiero 2024

- » En 2024 se espera que las presiones inflacionarias continúen cediendo como resultado de la dilución de choques de oferta y de unos menores excesos de demanda. Esto permitiría conducir la política monetaria a un terreno menos contractivo, lo que favorecería un mejor desempeño económico a nivel mundial, una corrección de la percepción de riesgo global y menores presiones sobre las tasas de cambio de las economías emergentes.
- » El crecimiento anual de 2024 estaría impulsado por el dinamismo de las exportaciones y la recuperación de la inversión fija. Tras el ajuste que se observaría en 2023, el año 2024 marcaría el inicio de un proceso de convergencia de los componentes de actividad productiva hacia un balance como el que se observaba antes de la pandemia, reflejado en una corrección del consumo de los hogares y una balanza comercial menos deficitaria.
- » El déficit de cuenta corriente seguiría corrigiéndose en 2024, explicado por una reducción en el déficit comercial de bienes y un menor déficit de renta factorial, por cuenta de la desaceleración en el crecimiento del PIB y menores utilidades remitidas de los sectores minero-energéticos. Por su parte, la IED neta aumentaría en 2024, impulsada por los sectores no tradicionales, y financiaría el 80% del déficit externo.
- » Para 2024, se espera que la inflación continúe su proceso de convergencia hacia el rango meta, situándose en 5,7% al cierre del año, en línea con la disipación de algunos de los choques observados durante el año anterior. Esto permitiría que el Banco de la República continúe con su proceso de reducción de la tasa de interés de política en 2024.
- » En estricto cumplimiento de las metas establecidas en la Regla Fiscal el déficit total del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicará en 4,5% del PIB en 2024, consistente con un deterioro de 0,2pp del PIB respecto a 2023 que se explica por un mayor gasto en intereses. Así, se alcanzaría un equilibrio primario, al igual que en 2023.
- » Los ingresos totales del GNC alcanzarán un máximo histórico de 20,5% del PIB impulsado por los mayores ingresos tributarios. Este comportamiento se explicaría principalmente por el aumento en el recaudo resultado de la mayor eficiencia de la DIAN en relación con la obtención de recaudo derivado del arbitramento de litigios tributarios y una lucha más eficaz contra la evasión.
- » Si bien la transferencia al déficit del FEPC disminuirá en 2024, el gasto primario del GNC se incrementará a raíz de la implementación de los principales programas del Plan Nacional de Desarrollo y de las presiones de gasto derivadas de las inflexibilidades presupuestales destinadas a gasto social. La financiación de este mayor gasto, en el marco de sostenibilidad de las finanzas públicas, tendrá su contraparte en un aumento de los ingresos corrientes.

- » El reto más importante en materia de financiamiento para el año 2024 será el pago de las amortizaciones de deuda interna y externa. Para esto, se prevé el uso de la disponibilidad final de 2023 en el marco de la estrategia de prefinanciamiento, y nuevos desembolsos.
- » En 2024 la deuda neta y bruta del GNC interrumpirían momentáneamente su senda decreciente como resultado de la desacumulación de activos financieros que realizará la tesorería para hacer frente a las obligaciones de deuda, la desaceleración de la economía colombiana y la persistencia de la inflación.
- » En el corto plazo la política de combustibles del Gobierno nacional se centrará en cerrar de manera gradual la posición neta deficitaria del FEPC, e implementar estrategias que le permitan focalizar de mejor manera el subsidio implícito entregado al consumo de combustibles líquidos. De esta manera, la estrategia fiscal presentada contempla que al cierre de la vigencia 2024 dejen de causarse subsidios implícitos sobre el consumo de combustibles líquidos a través del FEPC. Lo anterior, le permitirá al Gobierno mejorar la progresividad y eficiencia del gasto, además de permitirle una mayor disponibilidad de recursos para poner a financiar el plan de Gobierno.

Capítulo 3: Estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo

- » Se espera que la economía colombiana se ubique alrededor de sus niveles tendenciales del PIB a partir de 2025, consistente con una brecha del producto cerrada y un crecimiento real de 3,2% desde 2026. La evolución de la actividad económica estaría jalonada por el proceso de transformación productiva, que recogería tanto las políticas de reindustrialización como el proceso de transición energética, lo que promovería el fortalecimiento de las actividades no tradicionales.
- » En el mediano plazo, el proceso de transformación productiva impulsaría el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y de servicios. Lo anterior favorecería la diversificación de la canasta exportadora del país y la corrección del déficit de cuenta corriente. Particularmente, el déficit externo convergería a un nivel que permitiría estabilizar los pasivos externos netos en el mediano plazo. Este déficit sería financiado, principalmente, por los flujos de IED al país, los cuales estarían concentrados en los sectores no minero energéticos.
- » El Gobierno nacional continuaría su proceso de consolidación de las finanzas públicas en el mediano plazo, lo que apoyaría el ajuste del desahorro neto total de la economía. Lo anterior generaría menores presiones sobre las necesidades de financiamiento externo, dando espacio al sector privado para acumular un desahorro neto similar al observado históricamente y apalancar el crecimiento económico de mediano plazo.
- » En el mediano plazo el Gobierno Nacional Central (GNC) garantizará la sostenibilidad de las finanzas públicas gracias a la obtención de superávits primarios continuos que permitirán retomar la tendencia decreciente del déficit fiscal y la deuda pública a partir de 2025, asegurando la convergencia de la deuda pública al ancla.

- » Mientras que en 2025 se presentaría un sobrecumplimiento de la meta de la Regla Fiscal como una medida prudencial en la programación fiscal, a partir de 2026 la estrategia fiscal contempla el estricto cumplimiento de las metas allí establecidas alcanzando superávits primarios de forma persistente.
- » En el mediano plazo los ingresos totales del GNC se caracterizarían por un retorno de los ingresos petroleros a sus niveles estructurales y la gradual disipación del recaudo de la DIAN derivado del arbitramento de litigios asociados a elusión y evasión fiscal. Por su parte, los gastos totales del GNC presentarían una importante corrección como resultado de la disipación de presiones de corto plazo asociadas al gasto en intereses y de las obligaciones adquiridas por parte del Gobierno nacional con el FEPC.
- » La deuda neta del GNC retornaría a su senda decreciente a partir de 2025 y convergería al ancla al final del periodo de proyección (54,9% del PIB en 2034) como consecuencia de los consistentes superávits primarios que tendría el GNC y el crecimiento real neto de intereses.

Capítulo 4: Análisis de riesgos, pasivos y de sostenibilidad de la deuda pública

- » En este documento se analizó la potencial materialización de posibles eventos económicos, positivos o negativos, como cambios en el crecimiento externo, variaciones en la inflación global, o una mayor intensidad del fenómeno de El Niño, así como sus implicaciones sobre el escenario macroeconómico y fiscal central. En suma, la materialización de estos choques no afectaría la estabilidad macroeconómica o fiscal del país.
- » La sostenibilidad de la deuda es fundamental para la construcción de la estrategia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, es por esto que se incluye un análisis de la senda de deuda neta del GNC en el escenario base, junto con la descomposición de los cambios y evaluación de escenarios que podrían llevar a una senda insostenible. Lo anterior permite concluir que la estrategia fiscal se fijó bajo criterios de sostenibilidad y que el cumplimiento de la Regla Fiscal será un garante del cumplimiento de este objetivo.
- » Así mismo, la administración de riesgos es relevante dentro de la estrategia fiscal, pues la sensibilidad de la deuda a variables relacionadas con el balance primario, el crecimiento económico y la tasa de cambio, que se evalúan en esta sección, son considerables y se deben plantear mecanismos de mitigación de los riesgos que afectarían el comportamiento decreciente y la convergencia al ancla que se proyecta para la deuda pública en el mediano plazo.
- » En cuanto a los pasivos no explícitos, se destaca que, el valor presente neto (VPN) del pasivo pensional – el cual es el pasivo no explícito más importante-, se ha reducido gradualmente en el tiempo y para 2023 se ubica en 99,4% del PIB. Por su parte, dentro de los pasivos contingentes, se destaca que el valor estimado del contingente por concesiones y otros proyectos de participación privada asciende a 1,3% del PIB para el periodo comprendido entre 2023 y 2034.

Recuadros

- » **Efectos de un incremento en la carga financiera de los hogares sobre la actividad productiva:** un incremento permanente y de una sola vez de 10pps sobre las tasas de interés de los hogares está asociado a una disminución de 0,51% en el ingreso total de la economía, por cuenta de una menor demanda de bienes y servicios por parte de los hogares, en donde las actividades económicas que se verían más afectadas estarían asociadas al sector de servicios. Por su parte, si el choque sobre las tasas de interés se materializa de manera gradual, este efecto se reduce a 0,25% del ingreso de la economía.
- » **Convergencia a mejores prácticas de contabilidad fiscal:** la metodología de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) bajo el marco conceptual y analítico del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014 – base devengado, permite obtener una visión más completa y precisa de la situación financiera del Gobierno. De igual manera, las EFP en base devengado permiten fortalecer las proyecciones fiscales de mediano plazo y los análisis de sostenibilidad fiscal. Este recuadro presenta de manera general los aspectos y mejoras relevantes de esta metodología, así como las medidas a implementar para armonizar y adoptar el marco metodológico del MEFP 2014 en el país.
- » **Unificación de programas de transferencias monetarias:** como parte de la estrategia de fortalecimiento del sistema de protección social del país, el Gobierno nacional ha promovido la implementación de un sistema unificado y armonizado de transferencias monetarias (TM), que mejore la progresividad del gasto público, así como, la operatividad y focalización de estos programas. El nuevo esquema de operación del sistema, además de mejorar los resultados de la política social en términos de pobreza y desigualdad, busca fortalecer la generación de capacidades y oportunidades en hogares de menores ingresos. El recuadro presenta una propuesta de los pilares que deberá contener el sistema unificado de transferencias, los cuales cubrirán las necesidades de los hogares en condición de pobreza según el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes.
- » **Dinámica reciente del FEPC e implicaciones fiscales:** reducir las presiones del FEPC es uno de los elementos centrales de la estrategia fiscal del país, dado que el gasto público asociado es altamente regresivo. La eliminación gradual del subsidio implícito que entrega el gobierno a través de este mecanismo mejora la eficiencia del gasto, fortalece la situación Fiscal de Ecopetrol S.A. y promueve la transición energética justa. Por lo anterior, el Gobierno nacional, ha venido implementando estrategias que permiten reducir de manera gradual el subsidio que se otorga a través del FEPC, las cuales se han complementado con esfuerzos fiscales significativos para atender las obligaciones causadas por el Fondo con refinadores e importadores de combustibles líquidos. En este documento se sintetizan las acciones que adelantará el Gobierno en el corto y mediano plazo para garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados en torno al FEPC.
- » **Efectos macroeconómicos de la implementación de medidas de la política de reindustrialización:** se estima que la puesta en marcha de medidas consignadas en esta política generaría un aumento permanente de la productividad total de los factores en 4,4%

en el mediano plazo, lo que aumentaría el crecimiento económico en 0,3pp y reduciría el déficit de cuenta corriente en 0,4pp, en promedio, para el periodo 2024-2034.

- » **Análisis de la sostenibilidad externa como elemento central de la estrategia fiscal de mediano plazo del MFMP 2023:** el escenario fiscal presentado en este documento permitiría que los pasivos externos netos como porcentaje del PIB, excluyendo la IED, se reduzcan en el mediano plazo. Lo anterior demuestra el compromiso de la política fiscal por garantizar la estabilidad macroeconómica del país, y se reflejaría en una reducción de la vulnerabilidad externa de la economía colombiana.
- » **Estrategia de financiamiento para el cambio climático:** el cambio climático y el declive global de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos representan un riesgo para el desarrollo, razón por la cual el país ha avanzado en el uso de herramientas innovadoras para ayudar a combatir este fenómeno. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha desarrollado un conjunto amplio de instrumentos y acciones que le permitirán al Gobierno nacional financiar la estrategia de cambio climático y ambiental. Dado que el cumplimiento de las metas solo será posible a través del compromiso y acción colectiva de todos los sectores de la economía y el diálogo concertado con la comunidad internacional, Colombia buscará atraer más recursos concesionales de fuentes internacionales para cumplir la estrategia de cambio climático del país.



**Agenda para la
transformación social y
productiva en el marco de
la sostenibilidad fiscal**

Agenda para la transformación social y productiva en el marco de la sostenibilidad fiscal

Uno de los objetivos centrales del plan de Gobierno es el desarrollo e implementación de una agenda de políticas, medidas y reformas que permitan lograr la transformación social y económica del país con el fin de saldar la deuda histórica con la sociedad colombiana¹. Esta agenda permitirá generar fuentes de ingreso para financiar la implementación de medidas encaminadas a lograr la transformación social y está alineada con los cinco ejes definidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida” (PND): i) ordenamiento del territorio alrededor del agua; ii) seguridad humana y justicia social; iii) derecho humano a la alimentación; iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática; y v) convergencia regional.

Para lograr este objetivo, el Gobierno nacional ha propuesto una serie de iniciativas organizadas en dos marcos, que incluyen la transformación productiva y la agenda de reformas económicas y sociales. En primer lugar, un marco de transformación productiva que llevará a cabo un proceso de reindustrialización y transición energética justa que sentará las bases para un crecimiento económico sostenible. En segunda instancia, el Gobierno nacional ha venido desarrollando e implementando una ambiciosa agenda de reformas económicas y sociales, que incluyen la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, presentada y aprobada por el Congreso de la República en el segundo semestre de 2022 mediante la Ley 2277 de 2022, y tres reformas que se encuentran actualmente en trámite en el Congreso de la República, que buscan mejorar el bienestar de la población desde diferentes perspectivas: pensional, laboral y de salud.

La combinación de estos dos marcos de política permitirá saldar la deuda social histórica con los más vulnerables en el marco de la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, dando pleno cumplimiento a la Regla Fiscal. A continuación, se presentan estos dos marcos de política en mayor detalle, señalando su estrategia, objetivos e impactos macroeconómicos, fiscales y sociales asociados a cada uno de ellos.

Transformación productiva

Una de las prioridades del Gobierno nacional en materia económica es consolidar la implementación de una transformación productiva que incluya la reindustrialización y la transición energética. Con este objetivo se busca superar algunas de las principales vulnerabilidades de la economía colombiana, como la alta dependencia en las exportaciones de materias primas², la desindustrialización³ y reprimarización de la economía que se ha observado

¹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2023. Departamento Nacional de Planeación. Link: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Bases-PND-2023.pdf>

² Las exportaciones de petróleo y carbón representaron el 54,6% del total en 2022.

³ La industria manufacturera pasó de tener una participación en el total de la economía de 20,5% en 1976 a 13,6% en 1997, para luego recuperarse y lograr una participación de 16,2% en 2007. Tras la crisis financiera internacional la industria volvió a perder participación en la economía, llegando a 10,9% en 2020, tendencia se empezó a revertir en 2021, alcanzando en 2022 un peso de 11,5%.

en las últimas décadas, y la baja productividad e inversión en ciencia y tecnología que limita el desarrollo de sectores que generan alto valor agregado. La continuación y consolidación de la transformación productiva impulsaría el crecimiento económico y la diversificación de la canasta exportadora, a través del fortalecimiento tanto de las actividades no tradicionales como de la economía popular, apoyado en la estrategia de inclusión crediticia e impulsando el desarrollo de las unidades económicas de baja escala, al tiempo que se cumple con el objetivo global de transitar hacia una matriz energética más limpia.

El Gobierno nacional busca adelantar una transición energética justa a través de la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático, al tiempo que se asegura la soberanía energética y se garantiza la estabilidad macroeconómica y fiscal del país. A través de distintas mesas técnicas intersectoriales y del diálogo social, bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, el Gobierno nacional se encuentra en la construcción de la Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa. Los ejes fundamentales de esta estrategia incluyen más inversión en energías limpias y descarbonización, mayor eficiencia energética, una sustitución progresiva de la demanda de combustibles fósiles y un proceso de reindustrialización de la economía colombiana que le permita al país prepararse ante posibles declives en la demanda y los precios internacionales del carbón y el petróleo. Con el propósito de lograr este proceso de transición energética, el Gobierno nacional busca estimular la diversificación de la canasta exportadora, con énfasis en 5 apuestas productivas: la agroindustria, el sector salud, el sector defensa, la transición energética y las apuestas territoriales. Adicionalmente, el Gobierno ha venido desmontando de manera gradual el subsidio implícito que se entrega al consumo de combustibles fósiles a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). A esto se sumará la exploración y explotación de minerales estratégicos para la transición energética, la seguridad alimentaria y la infraestructura pública como lo son el cobre, níquel, fosfatos, hierro y materiales de construcción. Por último, en reconocimiento de la importancia del sector minero-energético en la economía colombiana, la exploración y explotación de petróleo y gas vigente actualmente continuará, garantizando la autosuficiencia energética, así como la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.

El Gobierno nacional implementará también una política de reindustrialización, con medidas que busquen transitar de una economía extractivista a una del conocimiento, productiva y sostenible. El Gobierno busca potenciar el crecimiento de sectores no minero-energéticos, cerrando las brechas de productividad, fortaleciendo los encadenamientos productivos, diversificando la oferta interna y exportable, y profundizando la integración con América Latina y el Caribe. Para esto, en la política de reindustrialización se contempla una lista de instrumentos necesarios para reindustrializar el país, varios de ellos enfocados en incrementar la inversión en investigación y desarrollo y atraer Inversión Extranjera Directa (IED) a sectores no tradicionales, lo que fomentaría la transferencia de conocimiento y tecnología, y mejoraría la infraestructura a través de medidas como la construcción de una red de vías terciarias en el país.

En el Recuadro 3.1 se estiman los posibles impactos de algunas de las medidas contempladas en este marco de política a través de un incremento de la productividad de la economía, y sus respectivos impactos en el crecimiento económico y el desbalance externo hacia el mediano plazo.

El proceso de transformación productiva propenderá por la diversificación de la canasta exportadora. El impulso a los sectores no tradicionales, a través de incrementos en su productividad y de sofisticación del aparato productivo, representará una ganancia en competitividad para la economía colombiana, que impulsará el dinamismo de las exportaciones no tradicionales. En adición, el Gobierno nacional buscará la internacionalización de su tejido productivo para tener una participación más profunda y benéfica en la economía mundial. En esta línea, el Gobierno ha adelantado algunas medidas en su política comercial que buscan favorecer estas ventas de bienes y servicios a otros países, como la apuesta por el multilateralismo, la revisión de los acuerdos comerciales y de inversión y la reapertura del comercio con Venezuela, segundo destino principal de las exportaciones de bienes colombianos en 2009, y los incentivos tributarios a la exportación para empresas ubicadas en las Zonas Francas, establecidos en la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (Ley 2277 de 2022).

Reformas económicas y sociales

1. Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social – Ley 2277 de 2022

En su primer día de gobierno, la administración actual radicó ante el Congreso de la República una reforma tributaria con el objetivo de mejorar la progresividad y equidad del sistema tributario, además de garantizar los ingresos suficientes para financiar, bajo un criterio de sostenibilidad de las finanzas públicas, las medidas contenidas en el PND, en el que se incluye la estrategia social del Gobierno. Las disposiciones adoptadas en la Ley 2277 de 2022 buscan limitar el uso excesivo de beneficios tributarios que disminuyen la carga impositiva de los contribuyentes de mayores ingresos y generan distorsiones entre actividades económicas, internalizar externalidades negativas ambientales y de salud pública, y disminuir la evasión y elusión de impuestos. Por otra parte, como resultado del articulado aprobado, se prevé que los ingresos del Gobierno nacional aumenten 1,1% del PIB (\$17,5bn) en 2023 y 1,3% del PIB en promedio entre 2024 y 2034 por concepto de la reforma, permitiendo así subsanar la deuda social histórica con las personas de menores ingresos a través de la financiación sostenible de programas estratégicos para la superación de la pobreza y reducción de la desigualdad.

Con el objetivo de avanzar hacia un sistema tributario más justo, la reforma tributaria adoptó disposiciones que limitan la erosión de la base gravable y aumentan la progresividad del Impuesto de Renta de Personas Naturales (IRPN). En la cédula general, el menor tope nominal de las rentas exentas y deducciones disminuye la regresividad de estos beneficios, los cuales aumentan en términos nominales y como porcentaje de la renta líquida con el nivel de ingreso, reduciendo el pago de impuestos de las personas con mayor capacidad contributiva. Por otra parte, la integración de los ingresos por dividendos dentro de la base gravable de la cédula general mejora la equidad vertical⁴, toda vez que se incorporan tarifas marginales que aumentan con la renta por este concepto. Así mismo, el descuento marginal de 19% que fue creado garantiza que la Tarifa Efectiva de Tributación (TET) conjunta socio-

⁴ La equidad vertical hace parte del principio de progresividad del sistema tributario, y busca que la carga impositiva sobre los individuos aumente conforme lo hace su capacidad contributiva.

sociedad⁵ no sea sustancialmente elevada, evitando que se generen desincentivos a la inversión empresarial por parte de las personas naturales. Por último, el incremento del monto exento de algunas ganancias ocasionales, junto con el aumento de 5pp de la tarifa del impuesto aplicable a estas (excepto en el caso de los ingresos derivados de juegos de suerte y azar), eleva la carga tributaria únicamente a los contribuyentes con mayores rentas por este rubro.

El impuesto al patrimonio, que por primera vez es de carácter permanente, tiene un propósito redistributivo al aumentar la TET de los contribuyentes de mayores ingresos que históricamente han sido favorecidos por algunos beneficios tributarios. El diseño de tarifas marginales mejora la equidad vertical del impuesto dado que incrementa la contribución de los patrimonios de mayor valor, los cuales usualmente pertenecen a las personas naturales de mayores ingresos. A diferencia del impuesto al patrimonio que estuvo vigente entre 2019 y 2021 con un esquema de tarifa plana, el nuevo diseño minimiza las distorsiones sobre la estructura económica al no generar tantos incentivos para que los contribuyentes realicen una planeación tributaria que les permita disminuir su patrimonio y, de esta manera, no traspasar el umbral a partir del cual se comienza a tributar.

Las modificaciones en la tributación del sector extractivo tienen como objetivo: i) aumentar la carga tributaria de estos sectores en línea con su capacidad contributiva; ii) corregir externalidades negativas sobre el medio ambiente; y iii) contribuir a la transición energética y la transformación productiva. En este sentido, una sobretasa del impuesto de renta en función del ciclo de precios del petróleo y el carbón captura parte del incremento extraordinario de las utilidades de estos sectores, en línea con los *windfall taxes*⁶ que han implementado otros países. Por su parte, la no deducibilidad de regalías limita la erosión implícita de los ingresos de la Nación como contraprestación por la explotación de los recursos naturales no renovables, aumentando la carga impositiva sobre estos sectores bajo un principio de razonabilidad, e internalizando las externalidades negativas que generan sobre el medio ambiente sin poner en riesgo la viabilidad económica del sector.

En cuanto al Impuesto de Renta de Personas Jurídicas (IRPJ), las medidas adoptadas buscan aumentar la equidad horizontal⁷ y reducir las distorsiones sobre la estructura económica, además de impulsar la transición exportadora. En primer lugar, eliminar, reducir y limitar el uso de beneficios tributarios mejora la equidad horizontal del sistema, disminuyendo las asimetrías de la TET entre sectores y por tamaño de empresa. Por otra parte, la reforma propuso pasar el descuento del 50% del impuesto de Industria y Comercio (ICA) a una deducción del 100% del valor pagado por este impuesto, lo que reduciría la distorsión⁸ que causa. En tercer lugar, las sobretasas financieras y a la generación de energía hidroeléctrica tienen una naturaleza temporal y atienden el principio de capacidad contributiva, incrementando

⁵La tributación por dividendos en Colombia maneja un esquema de tributación conjunta socio-sociedad, en donde una parte del impuesto se paga en el impuesto de renta de personas jurídicas y la otra en el IRPN (Ávila, 2019).

⁶ Hace referencia a un impuesto que grava utilidades extraordinarias y percibidas, principalmente, debido a factores exógenos a su operación. Dentro de los países que están incorporando estos impuestos para el sector petrolero se encuentran Inglaterra, Italia, España, Grecia, Hungría, Rumania, Bélgica, República Checa y Portugal.

⁷ La equidad horizontal hace parte del principio de progresividad del sistema tributario, y busca que los contribuyentes con condiciones económicas similares tengan una carga tributaria parecida.

⁸ Este impuesto es distorsionante dado que grava los ingresos brutos y no las utilidades. Esta distorsión se transmite al impuesto de renta, disminuyendo su recaudo y generando incentivos a las entidades territoriales para incrementar las tarifas y, por consiguiente, sus ingresos en detrimento de los del Gobierno nacional

la tributación de actividades con baja TET o que presentaron utilidades extraordinarias como resultado de factores exógenos a su actividad. Finalmente, con el propósito de incrementar el potencial exportador no minero-energético, y a través de la exigencia de un plan de internacionalización, se pretende alinear los objetivos por los cuales fueron creadas las Zonas Francas con las compañías que usualmente hacen uso de sus beneficios tributarios.

Colombia contaba con una deuda histórica en la implementación de impuestos que permitieran compensar las externalidades negativas que generan algunos productos sobre la salud y el bienestar de la población. Bajo este criterio, se estableció un impuesto sobre los alimentos ultraprocesados y las bebidas azucaradas, haciendo partícipe a Colombia del grupo de países⁹ latinoamericanos con este tipo de tributos. El impuesto aplica una tarifa *ad-valorem* homogénea sobre el precio de los alimentos ultraprocesados¹⁰, mientras que para las bebidas azucaradas la tarifa aumenta a medida que lo hace la cantidad de gramos de azúcar en estos productos. Estas medidas pretenden reducir el consumo de estos alimentos y bebidas al aumentar el precio final para los consumidores, a la vez que se generan incentivos a los productores para la reformulación de sus productos. Así, se busca avanzar hacia canastas de consumo más saludables, mientras se compensan los gastos en salud que debe realizar el estado, como consecuencia de estos productos.

En cuanto a impuestos ambientales, la reforma tributaria introdujo el impuesto a los plásticos de un solo uso y modificó el impuesto al carbono para garantizar la internalización de las externalidades generadas por este tipo de actividades. La creación del impuesto a plásticos de un solo uso, con una tarifa que grava la cantidad de plástico que tiene cada producto, genera incentivos a la sustitución de su uso para productores y consumidores, permitiendo además una compensación de la externalidad mientras se completa el periodo de transición para la aplicación plena de la ley de prohibición de plásticos de un solo uso (Ley 2232 de 2022). Por otro lado, en línea con el PND y las metas de descarbonización eficaz y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la ampliación de la base gravable del impuesto al carbono para incluir el carbón térmico y la reducción del beneficio de no causación por la presentación del certificado de carbono neutro, permiten avanzar en este objetivo. Ahora bien, la Ley crea el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática (FONSUREC) con el que se administrarán los recursos del impuesto al carbono, destinando el 80% a programas ambientales y 20% para programas de sustitución de cultivos, garantizando la compensación ambiental.

La reforma tributaria adoptó disposiciones que incrementan las capacidades de fiscalización y lucha contra la evasión de la administración tributaria, las cuales, junto con el fortalecimiento institucional de la DIAN que se adelantará, se prevé que incrementen el recaudo de la entidad por una lucha más eficiente contra la evasión en 0,8pp del PIB en 2024 y 1,3pp del PIB a partir de 2025, frente a 2023. En primer lugar, la tributación por presencia económica significativa y la nueva contabilidad fiscal para los ingresos en especie, que afectan a personas jurídicas y naturales, reducen la elusión de impuestos por rentas que efectivamente son percibidas por el contribuyente. Por otra parte, el tope indicativo

⁹ Actualmente Barbados, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana cuentan con este tipo de impuestos.

¹⁰ La base gravable del impuesto a los alimentos ultraprocesados es el precio de fábrica, por lo cual el incremento en el precio final de estos bienes que genera el impuesto es menor a la tarifa impuesta.

en la depuración de costos del IRPN brinda a la DIAN las herramientas para fortalecer la fiscalización y disminuir la evasión de aquellas personas naturales que reducen artificialmente su base gravable. Adicionalmente, el fortalecimiento de la tipificación de los delitos de evasión tributaria que se adoptó en la reforma contribuye a disuadir la defraudación del fisco, y le da a las autoridades mayores herramientas para combatirla. Finalmente, el fortalecimiento institucional derivado de la creación de 6.200 nuevos empleos de planta en la DIAN aumenta el capital humano de la entidad, con impactos positivos en procesos de consolidación de una sólida gestión tributaria.

La Tabla 1 presenta el recaudo estimado de la Ley 2277 de 2022 desagregado por las principales medidas, sin incluir el derivado de una lucha más eficaz contra la evasión, en donde el recaudo proyectado asciende a 1,1% del PIB en 2023 y a 1,3% del PIB en promedio entre 2024 y 2034. Debido a que gran parte del recaudo proviene de modificaciones al impuesto de renta, el impacto pleno de estas medidas sobre los ingresos de la Nación se observaría a partir de 2024, cuando se declare este impuesto. Con el objetivo de anticipar el recaudo, pero velando por no generar mayores saldos a favor de los contribuyentes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) expidió el Decreto 261 del 24 de febrero de 2023, que modifica las tarifas de autorretención y retención en la fuente del IRPJ. Se prevé que a partir de 2024 los ingresos provenientes del sector extractivo presenten una caída que será compensada por un mayor recaudo del IRPN e impuestos saludables. Este comportamiento es consistente con la expectativa de una senda decreciente de precios de las materias primas. Al tiempo, se tienen mayores ingresos como resultado de la declaración del IRPN del año gravable 2023, y el pago de las cuotas derivadas de este impuesto, y la entrada en vigor de los impuestos saludables. Como resultado de lo anterior, la diferencia entre el recaudo de mediano plazo y el de 2023 asciende a 0,3pp del PIB.

El 17 de febrero el Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República una adición presupuestal¹¹ para la vigencia 2023 que a primer debate contempla un monto por \$16,9bn y brinda los recursos necesarios para la implementación de las medidas contenidas en el plan de gobierno durante esta vigencia. Por una parte, esta adición presupuestal atiende el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas, toda vez que es financiada en su totalidad por los mayores ingresos derivados de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Por otra parte, estos recursos se destinarán principalmente a programas relacionados con inversión social¹² (\$7,2bn), salud (\$2,0bn), transferencias a hogares vulnerables¹³ (\$1,6bn), reforma agraria (\$1,3bn), entre otros, los cuales cumplen un rol importante para el cumplimiento de las metas establecidas en el PND 2022-2026.

¹¹ Proyecto de Ley 342 de 2023 Cámara - 278 de 2023 Senado.

¹² En el marco del PND se encuentran programas sociales, de educación (revolución en infraestructura educativa y lucha contra el hambre), vivienda (Cambia Mi Casa y Mi Casa Ya), infraestructura, atención a primera infancia, capacitación a población campesina a través del Sena, inversión en infraestructura de salud, inversión en municipios PDET, centros de reindustrialización, programas de paz, inversión en soluciones tecnológicas territoriales, entre otros.

¹³ Se incluyen transferencias monetarias condicionadas, subsidios de energía y gas y reparación e indemnización de víctimas. No obstante, es necesario mencionar que otros programas de transferencias monetarias, como Renta Ciudadana, cuentan con otra fuente de financiamiento diferente a la adición presupuestal.

Tabla 1. Recaudo como porcentaje del PIB de la Ley 2277 de 2022

% del PIB	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Personas Naturales	0,2	0,4										
IRPN	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Patrimonio	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sector Extractivo	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Sobretasa minera y petrolera	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Petróleo	0,2	0,05	0,1	0,1	0,00	0,00	0,1	0,1	0,04	0,04	0,1	0,1
Carbón	0,1	0,1	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Deducción Regalías	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1							
Hidrocarburos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Minería	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03
Jurídicas	0,3	0,4										
ICA deducible	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rentas Exentas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ganancias Ocasionales	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Dividendos internos y extranjeros	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Tarifas Reducidas	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Otras sobretasas ¹	0,04	0,04	0,04	0,1	0,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Otros impuestos ²	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Impuesto mínimo (15%)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Límite beneficios tributarios (3%)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Zonas Francas	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Presencia Económica Significativa	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Saludables	0,00	0,2										
Bebidas Azucaradas	0,00	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ultra procesados	0,00	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ambientales	0,01	0,03	0,03	0,03	0,04							
Al carbono	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Plásticos de un solo uso	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Eliminación Día sin IVA	0,04											
Impuesto de Timbre	0,02											
Reducción tasa de interés moratoria	0,03	0,00										
Total Ley de IJS	1,1	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3

Fuente: MHCP – DGPM.

¹ Incluye sobretasa financiera y de generación de energía hidroeléctrica.

² Incluye capitalizaciones no gravadas, deducción por inversión Ciencia y Tecnología y determinación del costo de mano de obra en el cultivo de papa.

- **Impactos macroeconómicos y sociales de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social**

La reforma tributaria tendría impactos marginalmente positivos en el crecimiento económico, aumentaría el bienestar de los hogares de menores ingresos y reduciría la desigualdad. Los potenciales impactos macroeconómicos derivados de la mayor carga tributaria serían más que compensados por los efectos positivos del mayor gasto público asociado al incremento del recaudo, el cual estaría enfocado, principalmente, en inversión pública. A su vez, las mayores transferencias aumentarían el bienestar de los hogares más vulnerables, y contribuirían a la reducción de la desigualdad de ingresos.

La estimación del impacto macroeconómico¹⁴ de la reforma se llevó a cabo tomando como punto de partida las medidas tributarias implementadas, el incremento estimado en el recaudo tributario del Gobierno nacional por concepto de la reforma y el proyecto de ley de adición presupuestal. Los ingresos provenientes de la reforma se clasificaron en tres grupos de medidas (Tabla 2): i) una mayor tarifa efectiva de impuesto al trabajo para los hogares, capturando las medidas de impuesto de renta a personas naturales y el impuesto al patrimonio; ii) mayor recaudo proveniente de personas jurídicas incorporando el efecto de la eliminación de beneficios tributarios, las rentas al sector extractivo (sobretasa al sector minero-energético y no deducibilidad de regalías) y el aumento de la tarifa sobre las ganancias ocasionales a personas jurídicas; y iii) mayores impuestos al consumo, recogiendo la implementación de impuestos saludables y ambientales y la eliminación de los días sin IVA. Por su parte, la distribución del uso de estos recursos se basó en la adición presupuestal presentada ante el Congreso de la República: i) 43,4% del recaudo correspondería a inversión pública, que incrementaría la productividad de la economía, por cuenta de la mayor provisión de bienes públicos, ii) 40,4% de los recursos serían dirigidos a las necesidades inmediatas del sector público, lo cual incrementaría la demanda agregada del gobierno y iii) 16,1% del recaudo estaría destinado a aumentar la capacidad adquisitiva de los hogares de menores ingresos a través de transferencias monetarias.

Tabla 2. Medidas tributarias incluidas en la estimación de impactos macroeconómicos

Ingresos estimados de la reforma tributaria					
% del PIB	2023	2024	2025	2026	2027-2034 (Promedio)
Personas Naturales	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
Personas Jurídicas	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5
Impuestos al consumo	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
Total	1,1	1,3	1,4	1,4	1,3

Fuente: Cálculos DGPM - MHCP.

La implementación de la reforma tributaria aumentaría el crecimiento económico en 0,1pp en promedio entre 2023 y 2034, lo que se reflejaría en un nivel del PIB que hacia 2034 sería 0,8% mayor como resultado de la reforma. Las distorsiones derivadas de las mayores cargas efectivas de tributación sobre la inversión privada y el consumo de hogares de altos ingresos¹⁵ serían compensadas por los efectos positivos del uso del recaudo adicional en mayores transferencias a los hogares de bajos ingresos y en el aumento tanto del consumo como de la inversión pública. En detalle, a pesar de la mayor carga tributaria, en el mediano plazo los efectos serían neutrales sobre el consumo de los hogares de bajos y altos ingresos (Tabla 3). Adicionalmente, el aumento en la productividad total de los factores, producto

¹⁴ La estimación de los impactos macroeconómicos de la reforma se llevó a cabo haciendo uso de un modelo de equilibrio general de pequeña economía abierta calibrado para Colombia. El modelo cuenta con dos tipos de hogares, firma productora de bienes domésticos, firma productora de capital y una firma importadora, un banco central y un gobierno que sigue una regla fiscal sobre el déficit primario y con un objetivo de deuda.

¹⁵ En términos del modelo, los hogares altos ingresos son aquellos que reciben ingresos provenientes del salario, la renta de activos y dividendos de las firmas. Por su parte, los hogares de bajos ingresos reciben únicamente ingresos salariales.

de la mayor inversión pública, incentivaría la inversión total de la economía, la cual crecería 0,2pp adicionales en promedio de 2023 a 2034, impulsando el crecimiento económico de mediano plazo. En línea con lo anterior, en 2034 el nivel del PIB sería 0,8% mayor al que se observaría en un escenario sin reforma, y el efecto acumulado entre 2023 y 2034, traído a valor presente de 2023, sería equivalente a 6,0%¹⁶ del PIB real de 2022.

Tabla 3. Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento	
Promedio 2023 - 2034	
PIB real (%)	0,1
Consumo real (%)	0,0
Consumo altos ing. (%)	0,0
Consumo bajos ing. (%)	0,0
Inversión real (%)	0,2
Inversión privada (%)	0,0
Inversión pública (%)	2,3
Consumo público real (%)	0,3

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

Las mayores transferencias a los hogares de bajos ingresos aumentarían su bienestar a través de un mayor consumo (Tabla 4). El ingreso adicional a los hogares de bajos ingresos les permitiría incrementar su nivel de consumo y bienestar en los próximos años. En contraste, la carga tributaria sobre los hogares de altos ingresos disminuiría su nivel de bienestar, alineado con una caída en su ingreso y, por ende, un menor consumo.

Tabla 4. Efecto en el bienestar de los hogares

Efectos en el bienestar de 2023-2034 (en términos del consumo, %)	
Hogares de altos ingresos	-4,1
Hogares de bajos ingresos	0,9

Fuente: Cálculos DGPM - MHCP.

La Ley 2277 de 2022 contribuiría a la reducción de la elevada y persistente desigualdad de ingresos¹⁷. En particular, con la aprobación de la reforma tributaria se incrementaron los recursos disponibles para los programas de transferencias monetarias, como se evidencia en los esfuerzos que ha realizado el Gobierno nacional para implementar el programa Renta Ciudadana¹⁸. Considerando los criterios de focalización y priorización de este

¹⁶ Se calcula como la suma de las diferencias anuales del nivel del PIB en un escenario con reforma en contraste a un escenario sin reforma. La tasa de interés para el cálculo de valor presente es de 3%.

¹⁷ El Coeficiente de Gini se ha ubicado sistemáticamente por encima de 0,50, cifra que ubica al país en el 10% de países más desiguales del mundo.

¹⁸ El Gobierno nacional está realizando el tránsito a renta ciudadana a través de la plataforma legal y operativa del Programa Familias en Acción – Fase IV. Lo anterior, va en línea con las disposiciones incluidas en el artículo 66 del PND.

programa para la población en situación de pobreza monetaria y extrema¹⁹, la diferencia entre el Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias ascendería a 0,060 puntos, un 43% más de lo que ocurre actualmente. En ese sentido, con la reforma, el Gini después de impuestos y transferencias se reduciría en 0,018 puntos, lo cual representaría la máxima disminución en ese indicador desde que se tienen registros. De manera similar, se estima que las transferencias disminuirían 3,5% la población que se encuentra en condición de pobreza y 29,7% la que se encuentra en pobreza extrema. Estos resultados demuestran que esta reforma tiene el potencial de disminuir significativamente la pobreza y desigualdad de ingresos, dado que mientras los hogares de altos ingresos enfrentarían tasas de tributación más altas, los de menores ingresos recibirían mayores transferencias del Gobierno nacional.

2. Reforma Pensional: Cambio por la Vejez²⁰

El sistema actual de protección a la vejez en Colombia presenta una serie de retos que motivan la propuesta de reforma que presentó el Gobierno nacional ante el Congreso de la República, asociados a la cobertura, equidad (tanto horizontal como vertical), suficiencia y sostenibilidad. En primer lugar, en 2022 aproximadamente una de cada cuatro personas de la población en edad de jubilación (57 años o más en el caso de las mujeres y 62 años o más en el de los hombres) ha recibido una pensión y más de la mitad (51,2%) del total (3,6 millones de personas) no recibió ningún ingreso pensional, ni derivado de los programas sociales de protección a la vejez. En segunda instancia, dos personas con la misma historia laboral pueden tener requisitos y beneficios pensionales diferentes dependiendo del régimen al que pertenecen (inequidad horizontal). En tercer lugar, el 51% de los subsidios que actualmente entrega el sistema se concentran en el quintil más alto de la distribución de ingresos (inequidad vertical)²¹. En cuarta instancia, las altas pensiones subsidiadas contrastan con la baja suficiencia del monto de la transferencia de Colombia Mayor y las rentas vitalicias del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Por último, el envejecimiento de la población colombiana resultaría en un incremento del pasivo pensional²² en la medida en que la cantidad de cotizantes descendería en el tiempo mientras las obligaciones pensionales del régimen público aumentarían en línea con el cambio demográfico, poniendo en riesgo la sostenibilidad del sistema.

El proyecto de Reforma Pensional “Cambio por la Vejez” propone la implementación de un esquema compuesto por cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y componente de ahorro voluntario. Primero, el Pilar Solidario bajo el cual se otorgaría una transferencia monetaria equivalente al valor de la línea de pobreza extrema²³ para los adultos

¹⁹ Para estas estimaciones se tiene en cuenta los criterios de focalización y el esquema de montos determinados por el programa Familias en Acción (Fase IV) – Tránsito a Renta Ciudadana, lo cual garantiza que se entreguen montos de hasta \$500.000 mensuales. De igual manera, dada la limitación de información a nivel municipal en la GEIH, se pondera la transferencia entregada a nivel departamental de acuerdo con información de registros administrativos del DPS. Estos montos no son equivalentes al considerado en el choque del modelo estocástico, dado que no incluye subsidios a los servicios públicos, entre otros.

²⁰ Esta sección es consistente con el Proyecto de Ley (PL) radicado ante el Congreso de la República, sin embargo, no contiene información detallada de todos los aspectos incluidos en el PL. Para más información, remitirse a la exposición de motivos del PL 293 de 2023.

²¹ DNP (2015).

²² En 2022, el pasivo pensional de Colombia ascendió a 38,8% del PIB.

²³ Esta sería de aproximadamente \$225.000 en 2023.

mayores de 65 años o más que pertenezcan a la población pobre o vulnerable (personas con clasificación SISBEN desde A hasta C3²⁴) y que no cuente con ningún ingreso pensional, cubriendo a cerca de 2,5 millones de personas²⁵. Segundo, el Pilar Semicotributivo, en el cual las personas de 65 años o más que hayan cotizado al sistema pensional entre 150 y 1.000 semanas recibirían una renta vitalicia con base en el total de sus contribuciones²⁶. Este pilar no sería excluyente con el pilar solidario, para aquellos que cumplan con el requisito de semanas cotizadas, y tendría un subsidio en la renta vitalicia para aquellos que no hagan parte del Pilar Solidario. Tercero, el Pilar Contributivo, según el cual las contribuciones obligatorias estarían distribuidas de la siguiente manera: i) el Componente de Prima Media estaría integrado por todos los afiliados y recibiría las cotizaciones por la parte del Ingreso Base de Cotización (IBC) entre 1 y 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); y ii) el Componente Complementario de Ahorro Individual recibiría las cotizaciones por la parte del IBC que supere los 3 SMLMV y hasta un tope de 25 SMLMV²⁷. Finalmente, el cuarto pilar correspondería al Componente de Ahorro Voluntario, en el cual los cotizantes podrían realizar ahorros voluntarios a pensiones.

El proyecto de reforma abordaría adecuadamente los retos que enfrenta el sistema actual de protección a la vejez en materia de cobertura, equidad, suficiencia y sostenibilidad. En primer lugar, los adultos mayores de 65 años que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión recibirían un ingreso recurrente durante su vejez, ya sea a través de una transferencia del Gobierno o de una renta vitalicia subsidiada, mientras que medidas como la prestación anticipada, la pensión familiar, el bono por hijo nacido y el sistema de equivalencias elevarían la probabilidad de alcanzar una pensión, aumentando la cobertura. En segunda instancia, la eliminación de la competencia entre regímenes solucionaría la inequidad horizontal. En tercer lugar, el umbral para las contribuciones que se realizan al Componente de Prima Media limitaría los subsidios a las pensiones más altas, mitigando la inequidad vertical. En cuarta instancia, la reforma aumentaría la transferencia del programa social para la vejez en alrededor de tres veces, promoviendo una mayor suficiencia. Por último, se lograría mitigar los problemas de sostenibilidad del sistema, en la medida en que se fortalece el Componente de Prima Media a través de la creación de un fondo de ahorro que permitiría provisionar recursos para el pago de las obligaciones futuras derivadas de la reforma.

El proyecto de reforma impactaría positivamente los indicadores de pobreza, desigualdad e inequidad. En materia de pobreza, la implementación del Pilar Solidario reduciría la incidencia de la pobreza moderada y extrema tanto a nivel nacional como para la población elegible. En particular, se observaría una disminución aproximada de 54% en el número de adultos de 65 años o más que están en situación de pobreza monetaria y del 87%

²⁴ De acuerdo con la cuarta versión del SISBEN, los grupos de clasificación A y B corresponden a la población en condición de pobreza extrema y pobreza moderada, respectivamente, mientras el grupo C corresponde a la población vulnerable. Así, en esta propuesta, se incluye a la población que podría denominarse como "vulnerable de frontera" dentro de la población focalizada, que son aquellos que ante cambios en el ingreso tienen más riesgo de caer en condición de pobreza monetaria.

²⁵ Se estima que para 2025 cerca de 500 mil personas que actualmente reciben la transferencia de Colombia Mayor no serían elegibles para el Pilar Solidario, por lo que continuarían recibiendo el beneficio actual. Si se tiene en cuenta esta población, la cobertura de los programas sociales para la vejez ascendería a cerca de 3 millones de personas.

²⁶ Los beneficiarios del Pilar Solidario también recibirían la renta vitalicia del Pilar Semicotributivo; sin embargo, esta renta no sería subsidiada.

²⁷ Los ocupados que devenguen salarios superiores a 25 SMLMV deben realizar sus cotizaciones a seguridad social tomando dicho tope como IBC.

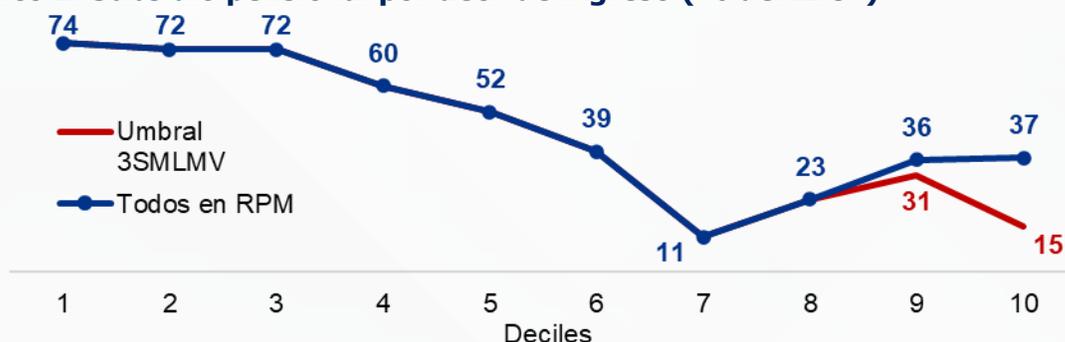
de los que viven en pobreza extrema para este grupo poblacional²⁸ (Tabla 5). Frente a la desigualdad, el MHCP estima que la relación entre los ingresos de los colombianos de 65 años o más que se encuentran en el percentil 90 (p90) frente al de las personas ubicadas en el percentil 10 (p10) pasaría de 11,6 a 6,7 como resultado de la reforma²⁹. Finalmente, la fijación del umbral en 3 SMLMV reduciría los subsidios en los dos últimos deciles de ingreso como porcentaje de su IBC, desde 36% y 37% para los deciles 9 y 10 de ingresos, a 31% y 15%, respectivamente (Gráfico 1).

Tabla 5. Resultados sobre la incidencia en pobreza y pobreza extrema para población mayor de 65 años

Variable	Original (2021)	Con Pilar Solidario	Var (pp)	Var (%)
Pobreza Moderada	24,3%	11,1	-13,2	-54%
Pobreza Extrema	6,1%	0,8%	-5,3	-87%

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 1. Subsidio pensional por decil de ingreso (% del IBC*)



*El IBC corresponde al ingreso base de cotización promedio del decil.

Nota: Esto es solamente un ejercicio de simulación para ilustrar los subsidios que hay en el sistema de protección a la vejez. El escenario "todos en RPM" parte del supuesto de que toda la población que logra pensionarse lo hace en el Régimen de Prima Media (RPM) actualmente. Esto es una simplificación de la realidad, para efectos del ejercicio.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en DANE y reglamentación vigente en el RPM.

La implementación de la propuesta de reforma implica un esfuerzo fiscal neto de la Nación que se acoge a sus posibilidades financieras en el marco de las restricciones fiscales vigentes actualmente. Todas las consideraciones incluidas son consistentes con la sostenibilidad del sistema y de las finanzas públicas en el largo plazo. La Tabla 6 resume el valor presente neto del costo fiscal de la reforma al sistema de protección a la vejez. Las estimaciones corresponden al impacto fiscal derivado de la versión del proyecto de ley originalmente radicado

²⁸ Este indicador de pobreza se calcula como la proporción de personas mayores de 65 años que se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria y pobreza extrema, donde se considera la variación que presentarían los ingresos de las personas de este segmento poblacional por el Pilar Solidario. Para este ejercicio, se toma como punto de partida las cifras de pobreza de 2021, teniendo en cuenta que al momento de publicación del MFMP 2023, las cifras del año 2022 aún no habían sido publicadas.

²⁹ Para estimar este indicador se toma únicamente a la población de 65 años o más, se distribuye en deciles de ingresos y se calcula la relación entre los ingresos de aquellos que se encuentran en el percentil 90 y aquellos del decil 10, tanto en el escenario actual como con los nuevos ingresos que recibirían a través del Pilar solidario.

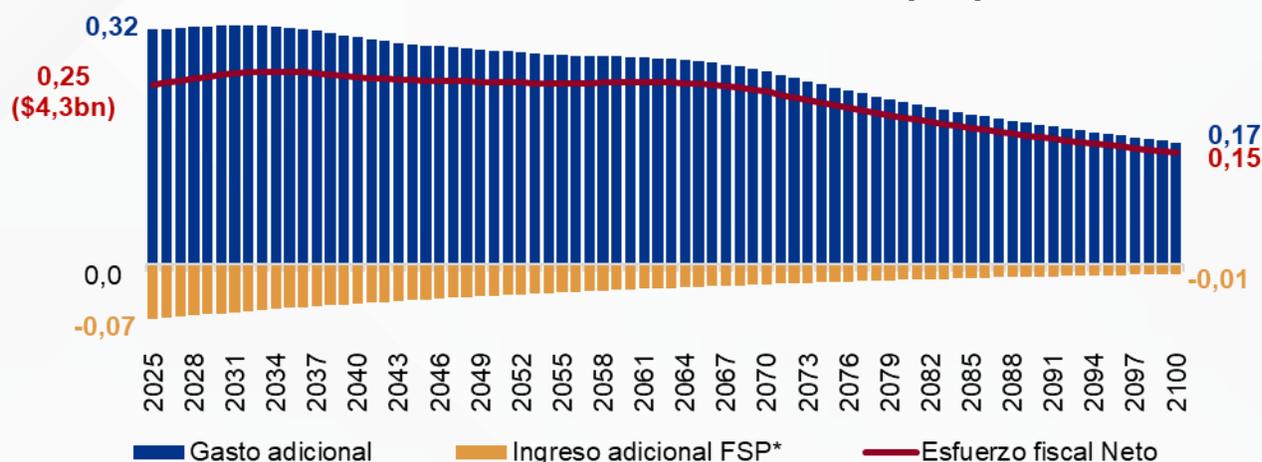
en el Congreso, y se actualizarán en la medida en la que se cuente con más información disponible.

Tabla 6. Estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del costo fiscal de la reforma (valor presente neto a 2070, % del PIB de 2023)

	Pilar contributivo	Fondo de ahorro	Semi-contributivo	Pilar Solidario	VPN Total
Ingresos	95,1	7,1	0,0	3,4	105,6
Gastos	154,5		3,0	30,4	187,9
Déficit	-59,3	7,1	-3,0	-27,0	-82,3

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 2. Esfuerzo fiscal neto del Pilar Solidario - % del PIB (\$bn)



*FSP: Fondo de Solidaridad Pensional.

Fuente: Cálculos MHCP-DGPM.

Nota: El esfuerzo fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del Pilar Solidario.

El Pilar Solidario implicaría gastos e ingresos adicionales con respecto al programa social de transferencias vigente actualmente. Las estimaciones del costo total de este pilar incluyen la transferencia equivalente a una línea de pobreza extrema a la población elegible y el costo asociado a las personas que actualmente están en el programa Colombia Mayor³⁰, pero que por las condiciones de focalización no serían elegibles en este pilar. El gasto adicional³¹ sería de 0,32% del PIB (\$5,7bn) en 2025 y se reduciría paulatinamente en el tiempo (Gráfico 2). Al tiempo, la propuesta incluye fuentes de ingreso como el incremento del aporte adicional en las cotizaciones destinado al Fondo de Solidaridad Pensional³² para los cotizantes que reciban mesadas superiores a 4 SMLMV. El ingreso adicional estimado por estos conceptos sería de 0,07% del PIB (\$1,3bn) en 2025. En este sentido, el esfuerzo fiscal neto de la implementación del Pilar Solidario sería de 0,25% del PIB (\$4,3bn) en 2025 y descendería paulatinamente hasta

³⁰ Se incluyen a las personas que pertenecen a Colombia Mayor pero que por los criterios de focalización no serían elegibles para el Pilar Solidario, y por lo tanto continuarían recibiendo la transferencia que actualmente se les entrega.

³¹ El gasto adicional corresponde al costo total de la propuesta con respecto a un escenario contrafactual sin reforma.

³² Este aporte se cobra a los cotizantes con un IBC de 4 SMLMV o superior.

converger a 0,15% del PIB en el año 2100. Aunque este incremento neto en el gasto implicaría un esfuerzo para la Nación, la definición del monto y la población objetivo balancean, de forma simultánea, una focalización adecuada de la población elegible y un monto de transferencia que mejora la suficiencia, en el marco de las restricciones presupuestales de la Nación.

El esfuerzo fiscal del Pilar Semicontributivo se deriva del rendimiento virtual³³ de 3% efectivo anual que se subsidiaría a la hora de calcular la renta vitalicia sobre la parte correspondiente a las cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media de las personas que tengan entre 150 y 1.000 semanas y no logren cumplir con los requisitos de pensión³⁴. Esta parte subsidiada permitiría que, en conjunto con lo disponible en el Componente de Ahorro individual de los cotizantes que hayan pertenecido a ambos regímenes y los recursos correspondientes al programa BEPS, de haberlos, se conforme un ingreso recurrente para la vejez. Es de mencionar que, al no modificar el programa BEPS con la reforma, no hay ningún esfuerzo fiscal asociado a este componente. Considerando lo anterior, el impacto fiscal neto derivado del Pilar Semicontributivo se deriva del efecto conjunto del reconocimiento del rendimiento virtual sobre las cotizaciones realizadas en el régimen de prima media, junto con la sustitución del pago de indemnizaciones sustitutivas por el pago de una renta vitalicia para estos contribuyentes (con la cual se cambia la temporalidad en la que se materializa el gasto derivado de este pilar), y el incremento en la edad (de la edad de pensión a los 65 años) para el reconocimiento de la renta vitalicia, en comparación con la edad a la que se realiza la indemnización sustitutiva. La Tabla 7 presenta los valores que transferiría el GNC al pago de las anualidades en cada vigencia fiscal por el concepto de las rentas vitalicias para los próximos años de entrada en vigencia del Pilar Semicontributivo, con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Tabla 7. Gasto de Pilar Semicontributivo (% del PIB)

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	Promedio			VPN	
						2030-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Gasto	0,02	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	0,08	0,05	3,0	4,1

Fuente: Cálculos DGPM con base en modelos del CEDE y DGRESS. MHCP.

En cuanto al Pilar Contributivo, la implementación de la complementariedad de los componentes RPM y RAIS, en lugar de la competencia actual asociada a la heterogeneidad de los sistemas, tiene dos efectos que difieren en su temporalidad: mayores ingresos en el corto plazo, así como mayores gastos en el largo plazo. Este pilar modificaría la competencia entre los dos regímenes generales y los complementararía a través de la fijación de un umbral entre el componente de reparto y el de ahorro individual. En este sentido, todos los cotizantes pasarían a hacer aportes a Colpensiones por la parte del IBC entre 1 SMLMV y 3 SMLMV, por lo que en el corto plazo se presentaría un incremento en los ingresos de la entidad por concepto de mayores cotizaciones, parcialmente compensado por una caída en los traslados, que actualmente hacen parte de sus ingresos corrientes. Respecto al gasto en pensiones de la entidad, se espera que en el corto y mediano plazo se presente un efecto neutro

³³ El rendimiento virtual del 3% corresponde a la tasa de retorno anual hipotética reconocida por los aportes de los cotizantes.

³⁴ Este subsidio solo aplica para las personas que no son elegibles al Pilar Solidario, dado que quienes sí lo son ya cuentan con el subsidio de la transferencia social.

frente al escenario actual, dado el esquema de transición que contempla el proyecto de reforma³⁵. Sin embargo, los nuevos cotizantes que recibiría la entidad también implicarían una mayor obligación futura para Colpensiones, por lo que, en el largo plazo, habría un aumento en los gastos relativo a un escenario sin reforma (Tabla 8).

Tabla 8. Efecto neto frente al escenario sin reforma (Sin fondo de ahorro, % del PIB)

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029	Promedio			VPN	
						2030-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	0,3	43,7	51,9
Cotizaciones	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,3	0,7	61,1	77,9
Traslados	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,3	-0,4	-17,3	-26,0
Gasto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,1	1,5	35,5	72,5
Balance	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	-0,1	-1,2	8,2	-20,7

Fuente: Cálculos DGPM con base en modelos del CEDE y DGRESS. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Notas: 1. El balance estimado contempla los efectos de la reforma de pilares y del beneficio de semanas para mujeres por hijo nacido. 2. Un efecto neto positivo en el balance frente al escenario sin reforma hace referencia a una disminución en el déficit (no a un superávit).

Dado que como resultado de la reforma el balance de Colpensiones tendría mayor gasto en el largo plazo, no se considera conveniente que se ejecuten los excedentes de corto plazo como gasto corriente de la entidad. Ello considerando, por una parte, que las obligaciones pensionales adicionales en el largo plazo implican una presión importante sobre los recursos de la Nación y, por otra, que ejecutar los excedentes de corto plazo como gasto corriente implicaría una reducción significativa del flujo de ahorro total de la economía.

En consecuencia, la reforma propuesta incorpora la creación de un Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, en el cual los excedentes generados en el corto y mediano plazo sean ahorrados para cubrir las presiones adicionales de largo plazo en el balance de Colpensiones. La propuesta de crear un Fondo de Ahorro³⁶ tiene como propósito la creación de un activo para respaldar obligaciones futuras de Colpensiones y evitar la materialización de efectos negativos sobre el flujo de ahorro de la economía. El Fondo tiene como finalidad financiar el pago de las nuevas pensiones del esquema de pilares a cargo del componente de Prima Media del Pilar Contributivo³⁷, guardando consistencia con las metas de sostenibilidad fiscal y con el objetivo de mantener el nivel de ahorro de la economía. Con la creación del fondo se mantendría inalterado el gasto que apropia la Nación para el esquema de Prima Media en la actualidad. El fondo tendría cinco fuentes³⁸ de recursos que garantizarían que el Gobierno nacional pueda hacer

³⁵ El régimen de transición de la reforma protección a la vejez mantendría las reglas de juego del sistema actual para las personas que hayan cotizado 1000 semanas o más cuando entre en vigencia la Ley.

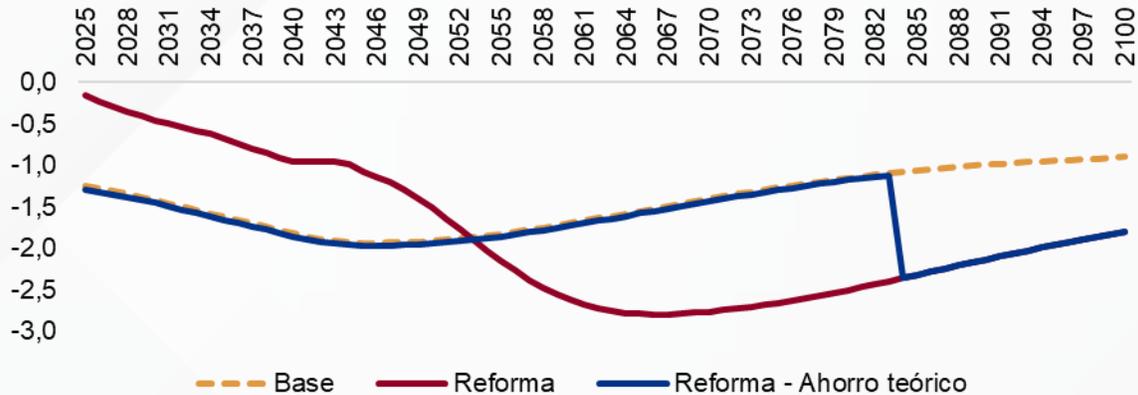
³⁶ La propuesta fue discutida y concertada por los equipos técnicos del Ministerio del Trabajo (MT) y el MHCP.

³⁷ Salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigencia de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición.

³⁸ Las cinco fuentes son: i) la diferencia entre el total de ingresos del componente de Prima Media y los montos consistentes con los recursos inerciales que ha venido recibiendo la entidad; ii) la contribución solidaria del 1% del IBC de más de 3 SMLMV y hasta 25 SMLMV; iii) la totalidad de los ingresos por concepto de traslados de recursos entre el RAIS y Colpensiones que se materialicen en virtud de las disposiciones de la oportunidad de traslado que contiene el proyecto de reforma; iv) la totalidad de los ingresos por traslados del RAIS a Colpensiones que

frente al mayor pasivo pensional asociado a las presiones demográficas propias que se profundizarían hacia adelante, así como a la llegada masiva de afiliados provenientes del Régimen de Ahorro Individual, y que no estaban contempladas en el sistema anterior³⁹. El Gráfico 3 presenta la evolución del déficit de Colpensiones comparando un escenario sin reforma (base), un escenario con reforma sin fondo de ahorro y, finalmente, un escenario con el diseño teórico del fondo de ahorro.

Gráfico 3. Déficit de Colpensiones por escenarios (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM con base en modelos del CEDE y DGRESS. MHCP.

El proyecto de Reforma Pensional “Cambio por la Vejez” incluye elementos adicionales a los presentados en esta sección, cuyo mayor detalle se encuentra en la exposición de motivos del proyecto de ley. Por ejemplo, en la reforma se adoptan medidas que buscan beneficiar a los afiliados de los fondos de pensiones por medio de una reducción de las comisiones que hoy cobran estos fondos para favorecer el ahorro individual. También se establece un régimen de transición de 1.000 semanas, de modo que aquellos cotizantes que hayan aportado al sistema durante por lo menos este tiempo puedan permanecer en el régimen pensional vigente. Por último, se establece una comisión técnica que presentaría recomendaciones cada cuatro años al Presidente y al Congreso de la República sobre los ajustes que deberían hacerse a algunos parámetros del sistema, tales como edad de jubilación, montos de cotización, semanas cotizadas, entre otros.

3. Reforma Laboral: Trabajo por el Cambio⁴⁰

El proyecto de Reforma Laboral “Trabajo por el Cambio” presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República tiene como objetivo mejorar las condiciones laborales de los ocupados en Colombia, particularmente en términos de calidad y formalidad de los empleos. Para lograr esto, el proyecto de reforma se centra en dos elementos: i) mejorar la estabilidad laboral con la eliminación de las barreras a la entrada y

correspondan a afiliados que pertenezcan al régimen de transición establecido en el proyecto de reforma, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión; y v) la totalidad de los recursos que se transfirieran desde las Administradoras de Fondos de Pensiones a Colpensiones.

³⁹ Se estima que los recursos del fondo de ahorro se agotarían después de 2080.

⁴⁰ Esta sección es consistente con el Proyecto de Ley (PL) radicado ante el Congreso de la República.

permanencia en los puestos de trabajo; y ii) eliminar la discriminación contra los grupos poblacionales potencialmente vulnerables, fortaleciendo así sus garantías laborales. De esta forma, se pretende generar un impacto positivo sobre el bienestar de los empleados formales y eliminar cualquier fuente de discriminación en el mercado laboral.

Con el fin de proteger la estabilidad laboral de las y los trabajadores, se propone una serie de medidas tendientes a limitar el uso de los contratos de prestación de servicios y endurecer los mecanismos de terminación de los contratos de trabajo. Puntualmente, se prohíbe la utilización del contrato por prestación de servicios para desempeñar actividades de carácter permanente, y este solo podrá ser usado para la prestación de servicios temporales en las empresas. Igualmente, se crea la figura de “estabilidad laboral reforzada”, la cual protege a los trabajadores que se encuentran bajo ciertas circunstancias especiales, tales como mujeres en estado de embarazo o empleados cercanos a pensionarse, entre otros, de modo que solo puedan ser despedidos por justa causa o causa legal⁴¹. A su vez, el proyecto de reforma propone incrementar la indemnización que los empleadores deberán pagar a aquellos empleados que sean despedidos sin justa causa.

En términos de las condiciones de remuneración, este proyecto de reforma mejora el pago por trabajo dominical y festivos, y modifica la jornada diurna de trabajo. Los empleados que realicen actividades los días domingo o festivos recibirían un recargo del 100% de su salario, lo que representa un incremento de 25pp respecto al 75% vigente. Igualmente, la reforma propone que el horario nocturno y su respectivo recargo inicien a las 6:00pm y finalicen a las 6:00am del día siguiente⁴². De esta manera se pretende mejorar la remuneración que reciben los trabajadores cuyas funciones no son desempeñadas dentro de la jornada ordinaria de trabajo.

El proyecto de reforma busca implementar diferentes medidas para la protección de los grupos vulnerables de la población, tales como trabajadores extranjeros o del sector agropecuario. Al respecto, se propone igualar las condiciones laborales entre trabajadores nacionales y extranjeros, independientemente de la nacionalidad o el estatus migratorio del trabajador, con el fin de evitar que dichas características sean un impedimento para acceder al mercado laboral y a la seguridad social en Colombia. Para la población rural, entendida como aquella que realiza trabajos agropecuarios⁴³, se crea la modalidad de jornal agropecuario, bajo la cual el pago pactado entre las partes no solo retribuye el trabajo diario ordinario, sino que también compensa el valor de la totalidad de las prestaciones sociales y beneficios legales a que tenga derecho el trabajador agropecuario. Asimismo, estos trabajadores podrán disfrutar de vacaciones, tal y como los empleados formales de otros sectores productivos.

⁴¹ Algunas de estas protecciones ya existen actualmente, pero no a través de una ley sino por desarrollo jurisprudencial, por lo cual la reforma laboral buscaría elevarlas a rango legal.

⁴² Trabajo diurno es el que se realiza en el período comprendido entre las seis horas (6:00 am) y las seis horas (6:00 pm); trabajo nocturno es el que se realiza en el período comprendido entre las seis horas (6:00 pm) y las seis horas del día siguiente (6:00 am). Actualmente, el horario diurno termina a las 9:00 pm, cuando inicia el nocturno. El proyecto de ley radicado para primer debate propone una modificación a este horario. Según lo radicado en dicho proyecto de ley, el trabajo nocturno se realizaría entre las siete horas (7:00pm) y las seis horas (6:00am).

⁴³ Trabajadores(as) que laboran en la ejecución de tareas propias de la actividad agropecuaria en toda la cadena de producción primaria, sin perjuicio de su reconocimiento como persona campesina. Comprenderá aquellas actividades permanentes, transitorias, estacionales en virtud de los ciclos productivos o de temporada, continuas o discontinuas.

La reforma laboral también buscaría avanzar en el cierre de las brechas de género existentes en el mercado laboral. Reconociendo las desigualdades que persisten en materia de género asociadas a las labores de cuidado, donde son las mujeres quienes asumen principalmente esta responsabilidad, se propone permitir jornadas flexibles para quienes tengan obligaciones familiares de cuidado. A su vez, se busca ampliar la licencia de paternidad hasta doce semanas en 2025⁴⁴, de modo que los hombres dispongan del tiempo necesario para equilibrar las cargas en las labores del cuidado en los primeros meses de vida del niño o niña.

Las disposiciones contenidas en el proyecto de reforma permiten regular las relaciones de trabajo que se establecen entre los trabajadores y las plataformas digitales. En este sentido, se propone que estas plataformas, en su rol de empleadores, vinculen formalmente a sus trabajadores mediante un contrato de trabajo, garantizando que estos puedan gozar de todos los derechos y garantías laborales dispuestas en la norma. Las empresas de plataformas digitales tecnológicas también deberán afiliar a sus trabajadores a la seguridad social (salud, pensión y riesgos ocupacionales). Los aportes respectivos podrán hacerse por tiempo parcial, en la medida en que la norma habilita la cotización por horas.

El MHCP resalta que el proyecto de reforma no tendría impacto fiscal directo⁴⁵ y que lo propuesto es consistente con lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal.

4. Reforma Estructural al Sistema de Salud

Constitucionalmente, la salud es reconocida como un derecho fundamental⁴⁶ y su efectiva materialización es obligación del Estado colombiano. Este derecho es indispensable para garantizar la dignidad humana y esencial para el ejercicio de los demás derechos. Es así como el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) se constituye como el vehículo principal de política pública por medio del cual el Estado garantiza a todos los colombianos el derecho a la salud. No obstante, en la práctica se han presentado restricciones estructurales que limitan el acceso al sistema de salud por parte de algunos ciudadanos, lo que a su vez limita las garantías necesarias para la satisfacción del derecho.

En reconocimiento de esta realidad, la Reforma Estructural al Sistema de Salud presentada por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República fortalece el diseño actual del sistema, haciéndolo más eficiente, universal y equitativo. Las medidas dispuestas en el proyecto de reforma permiten afianzar las virtudes actuales del sistema de salud y superar los principales retos en materia de cobertura y calidad. La reforma pretende garantizar

⁴⁴ La Resolución Conjunta 3406 de 2021 define actualmente la medición de la tasa de desempleo estructural que se usa como insumo para determinar extensiones en la licencia de paternidad (actualmente definida en el párrafo 2 del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo). Lo dispuesto en el proyecto de ley de reforma laboral buscaría implementar dicha licencia independientemente del nivel de tasa de desempleo estructural.

⁴⁵ La única disposición que tiene impacto fiscal directo es la contenida en el artículo 43, por medio de la cual se modifica la normatividad vigente asociada a la licencia de paternidad. Al respecto, las estimaciones del MHCP señalan que cada semana adicional de licencia representaría un costo de \$60mm, los cuales serían cubiertos por el Presupuesto General de la Nación en estricto cumplimiento de la regla fiscal.

⁴⁶ El derecho a la salud está expresamente constitucionalizado por los artículos 44, 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, y este ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un derecho fundamental (Ver sentencias T-001/18 y T-012/20).

la provisión del servicio de manera universal para todos los colombianos a partir de un cambio en el enfoque, migrando hacia un modelo de atención primaria en salud resolutive que priorice la medicina preventiva y predictiva.

La reforma propone la creación de una red de Centros de Atención Primaria Integral Resolutiva en Salud (CAPIRS), la cual constituirá la puerta de entrada al sistema para todos los usuarios. Este es uno de los principales eslabones transformadores de la reforma. Los CAPIRS serán el referente institucional de la atención primaria en salud, caracterizados por la alta calidad y cobertura generalizada en todo el territorio nacional. Esta nueva red permitirá fortalecer la infraestructura física y tecnológica actualmente dispuesta, así como ampliar la cobertura del sistema de salud, llegando a las regiones más apartadas. De esta forma, se busca garantizar la existencia de, al menos, un centro de atención primaria por cada 25.000 habitantes, materializando este importante avance en lo relacionado a la cobertura.

El proyecto de reforma también contempla una mejora importante en las condiciones laborales de los trabajadores de la salud. A partir de un régimen y política laboral del talento humano en salud, se busca crear un plan de formalización laboral en el sector público y privado, respetando los derechos adquiridos de los trabajadores. Bajo el nuevo régimen se garantizará a los trabajadores del sector condiciones laborales justas, dignas y estables, favoreciendo la calidad en la prestación de los servicios de salud.

La reforma a la salud también permite fortalecer la formación de capital humano especializado y subespecializado, además de potenciar la inversión en ciencia, tecnología e innovación. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, se formulará cada cuatro años la Política de Formación y Educación Superior en Salud, la cual buscará orientar las prioridades de formación de personal sanitario y especialidades médicas según las necesidades identificadas, asignando los incentivos correctos para su fomento. Adicionalmente, se conformará el Fondo de Investigación en Salud, que estará encargado de financiar las prioridades de investigación relacionadas con el sistema de salud.

Los propósitos de la reforma se ven transversalmente enmarcados en el fortalecimiento de las instancias de gobernabilidad y en el mecanismo de manejo, control y ejecución de los recursos. El Ministerio de Salud y Protección Social será el órgano rector del Sistema de Salud y, el Consejo Nacional de Salud será la instancia formal de participación y representatividad de todos los actores del sistema, de modo que la participación social sea la base en los diferentes procesos de toma de decisiones. La Administradora de Recursos para la Salud (ADRES), tendrá un rol esencial, al ser la entidad encargada de manejar los recursos que ingresan al sistema y realizar los pagos a los proveedores de los servicios de salud. Por otro lado, como parte del fortalecimiento del control y transparencia en el manejo de los recursos, se implementará el Sistema Único de Información y se promoverá el desarrollo de tecnologías de la información. Por medio de estas plataformas se podrá conservar la trazabilidad en la ejecución de los recursos y realizar un control estricto de la operación del sistema.

Frente a los impactos macroeconómicos y fiscales, se destaca que las mejoras en bienestar de la población serán complementadas por efectos favorables en crecimiento asociados a la mayor inversión y formación de capital humano, y que todas las disposiciones contenidas en esta reforma son consistentes con el estricto

cumplimiento de la Regla Fiscal, el MFMP y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Para la próxima década, las estimaciones del MHCP sugieren que el costo fiscal promedio anual del proyecto de reforma es de 0,6% del PIB, en su versión inicialmente radicada en el Congreso. Sin embargo, estas estimaciones se actualizarán en la medida en la que se tenga una mayor información disponible sobre las disposiciones particulares contenidas en la reforma, y se realicen mesas de trabajo con el Ministerio de Salud para cuantificar el impacto fiscal de estas disposiciones. Estas presiones adicionales serán financiadas con los recursos de la Nación, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas. Asimismo, la construcción de los CAPIRS en los territorios priorizados permitirá potenciar el dinamismo productivo a partir de los multiplicadores con los que cuenta la actividad de construcción, y aumentar la generación de empleo dada la alta demanda de mano de obra de este sector. Asimismo, la productividad de la economía podría incrementar a través de la mayor inversión en temas estratégicos relacionados con ciencia, tecnología e innovación, y el estímulo de la formación de capital humano bajo los lineamientos de la Política de Formación y Educación Superior en Salud.



Capítulo 1: Balance 2022 y perspectivas 2023

Capítulo 1. Balance 2022 y perspectivas 2023

1.1. Balance macroeconómico 2022 y perspectivas 2023

La Tabla 1.1 presenta un resumen de las principales variables macroeconómicas que componen el cierre de 2022 y el escenario proyectado para 2023 en este Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). La tabla compara el valor de estas variables con lo que se proyectaba en la actualización del Plan Financiero de diciembre de 2022. En las siguientes subsecciones se presenta el análisis, la narrativa y las consideraciones técnicas que se tuvieron en cuenta para el cierre y para el diseño del escenario.

Tabla 1.1. Seguimiento a las principales variables macroeconómicas y fiscales

Variable	2022			2023		
	PF 2023 ¹	Observado	Desviación	PF 2023	MFMP 2023	Desviación
Crecimiento del PIB real (%)	8,2	7,3	-0,9	1,3	1,8	0,5
Crecimiento del PIB nominal (%)	22,2	22,6	0,4	7,9	9,8	1,9
Tasa de desempleo nacional (%)	11,1	11,2	0,1	11,2	11,1	-0,1
Crecimiento socios comerciales (%)	2,5	2,8	0,3	1,8	2,2	0,4
Balance de cuenta corriente (% PIB)	5,9	6,2	0,3	3,7	4,0	0,3
TRM promedio (USD/COP)	4.271	4.255	-16	4.758	4.640	-118
Depreciación tasa de cambio (%)	14,0	13,5	-0,5	11,4	9,0	-2,4
Precio del petróleo (Brent, USD)	100	99,1	-0,9	94,2	78,6	-15,6
Producción de petróleo (KBPD)	751,3	754,0	2,7	743,1	769,0	25,9
Inflación fin de periodo (%)	12,2	13,1	0,9	7,2	9,2	2,0
Inflación promedio (%)	10,0	10,2	0,2	9,4	11,9	2,5
Crecimiento importaciones USDFOB (%)	26,7	26,2	-0,5	-8,6	-15,1	-6,5
Ingresos totales del GNC (% PIB)	16,6	16,3	-0,3	20,6	19,3	-1,3
Gastos totales del GNC (% PIB)	22,1	21,6	-0,5	24,4	23,6	-0,8
Balance fiscal del GNC (% PIB)	-5,5	-5,3	0,2	-3,8	-4,3	0,3
Deuda neta del GNC (% PIB)	59,6	57,9	-1,7	57,5	55,8	-1,7
Balance fiscal del GG (% PIB)	-6,4	-6,5	0,1	-3,5	-3,3	-0,2
Deuda consolidada del GG (% PIB)	57,1	57,3	0,2	55,4	54,0	-1,4

Fuente: DANE, MHCP, FMI y Banco de la República.

1.1.1. Contexto internacional

El panorama económico global en 2022 estuvo marcado por la invasión de Rusia a Ucrania y por el rebrote del Covid-19 en China, que acentuaron las ya elevadas presiones inflacionarias a nivel mundial. Las sanciones económicas impuestas a Rusia⁴⁷ restringieron la oferta de combustibles fósiles, contribuyendo a un incremento en los precios del

⁴⁷ En febrero de 2022, Estados Unidos prohibió las importaciones de petróleo y gas natural ruso a su territorio. En junio del mismo año, la Unión Europea estableció una prohibición progresiva a la importación marítima de gas natural y crudo proveniente de Rusia, y decretó un precio techo de USD 60 por barril para el crudo transportado por vías marítimas.

petróleo y del carbón⁴⁸. Las interrupciones en las cadenas de suministro causadas por la guerra profundizaron las presiones alcistas sobre el precio de los alimentos. Finalmente, el represamiento de contenedores en los puertos de China resultó en el encarecimiento de los costos de transporte marítimo, lo que se reflejó en un aumento del costo de los fletes a nivel mundial.

En respuesta a la persistencia de las presiones inflacionarias, los bancos centrales a nivel mundial aceleraron el ritmo de contracción monetaria, lo que tuvo efectos sobre la actividad económica mundial. La política monetaria más contractiva produjo un endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo y generó un fortalecimiento global del dólar. Las economías de la región enfrentaron menores flujos de capitales y depreciación de sus monedas ante la mayor percepción de riesgo global que se evidenció durante los primeros tres trimestres del año (Gráfico 1.1). Las condiciones monetarias más apretadas, los choques de oferta derivados de la invasión de Rusia a Ucrania y la ola de confinamientos en China fueron factores que contribuyeron a la desaceleración del crecimiento económico en 2022 y al aumento del riesgo de recesión global.

Gráfico 1.1. EMBI y tasa de cambio de América Latina



Fuente: Bloomberg. Cálculos: Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) - MHCP.

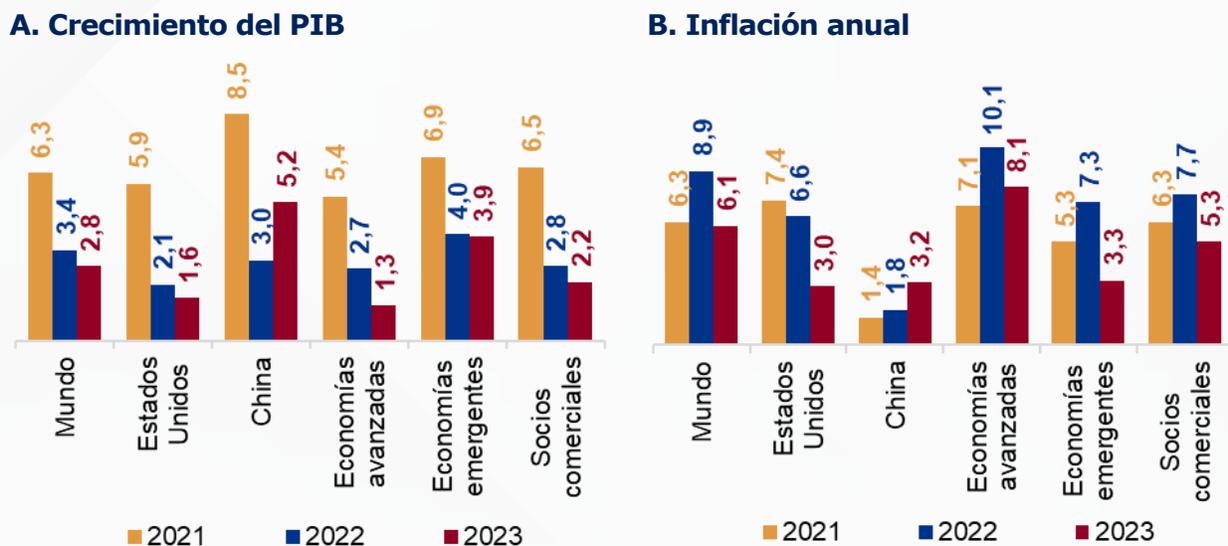
Para 2023 se espera que la política monetaria mantenga su postura contractiva a nivel global, lo que afectaría el crecimiento económico. Se espera que en 2023 las condiciones financieras internacionales continúen apretadas por cuenta de la postura contractiva de la política monetaria y una elevada aversión al riesgo a nivel global, consistentes con un crecimiento económico mundial más bajo (Gráfico 1.2, panel A). Esta desaceleración sería parcialmente mitigada por un mayor crecimiento económico de China, producto de la apertura de su economía.

⁴⁸ El precio promedio de la referencia Brent de petróleo aumentó 39,8% en 2022, mientras que aquel de la referencia Newcastle de carbón aumentó 162%.

La disipación de algunos choques de oferta y una menor demanda global, producto de la postura monetaria y la desaceleración económica mundial, contribuirían a la reducción de los precios de las materias primas y la desaceleración de la inflación.

Consistente con la disipación de las disrupciones de las cadenas globales de suministro mencionadas anteriormente y con una menor demanda global, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima que el precio del petróleo se ubicará en un promedio de USD 78,6 por barril en 2023 (disminuyendo 20,6% frente a 2022), en línea con las expectativas de la Administración de Información Energética (EIA) en su último reporte publicado en mayo de 2023⁴⁹. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima una caída de la inflación global hacia 6,1% en 2023 (frente a 8,9% en 2022) (Gráfico 1.2, panel B).

Gráfico 1.2. Crecimiento del PIB e inflación, %



Fuente: FMI. Cálculos: DGPM – MHCP.
Nota: Proyecciones cifras 2023

1.1.2. Crecimiento económico 2022 y perspectivas 2023

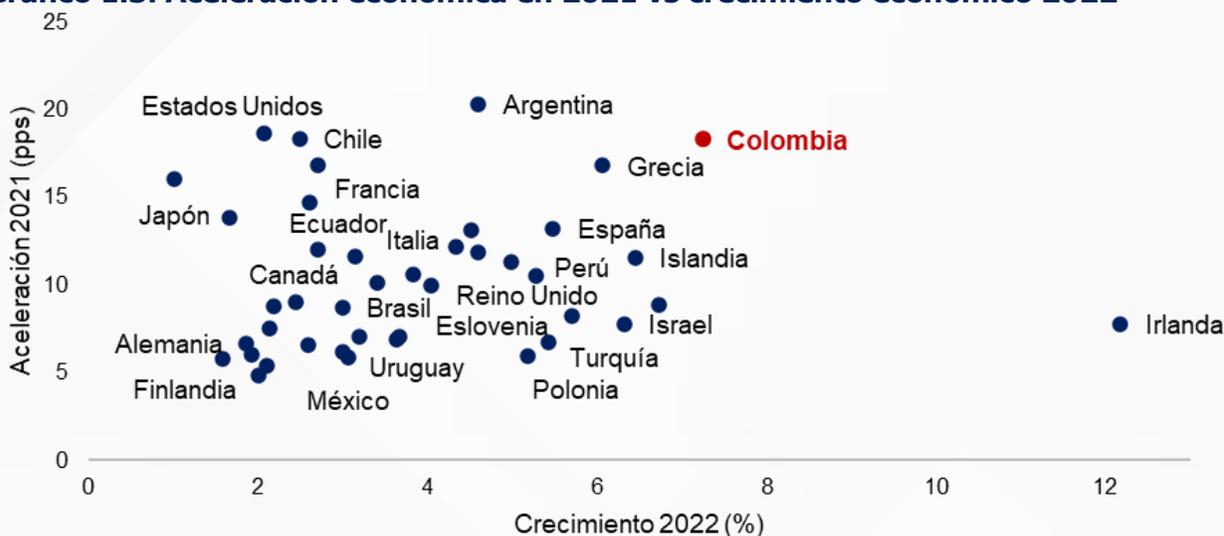
Tras haber registrado un crecimiento alto en 2021 (11,0%), la economía colombiana creció 7,3% en 2022, desempeño destacado a nivel global y apalancado por el dinamismo de la demanda interna y la mejora de los términos de intercambio. Este resultado posicionó a Colombia entre las economías con mejor desempeño de la actividad productiva tanto en 2021 como en 2022 en una muestra de 43 países que contiene economías de la región y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Gráfico 1.3). Como resultado, el nivel del PIB de 2022 se ubicó 10,4% por encima del registrado en 2019, lo que consolidó a Colombia como líder en reactivación económica (mostrando el cuarto crecimiento trienal⁵⁰ más alto en la muestra analizada).

⁴⁹ Short-Term Energy Outlook publicado el 9 de mayo de 2023.

⁵⁰ Variación del PIB entre 2022 y 2019.

Por el lado de la producción, el crecimiento económico de 2022 se explicó por el desempeño favorable de la gran rama de comercio⁵¹, la industria manufacturera y las actividades artísticas y de entretenimiento. Estas tres actividades registraron crecimientos de 11,1%, 9,8% y 39,9% respectivamente, contribuyendo en conjunto con el 58% del crecimiento económico total. El valor agregado de estos sectores estuvo 17,0%, 13,3% y 65,0% por encima del observado antes de la pandemia, respectivamente. En detalle, el desempeño de las actividades artísticas y de entretenimiento ha estado asociado, principalmente, al repunte de los juegos de azar⁵², dentro de los que se encuentran las apuestas en línea y los casinos, y en menor medida, al aumento de los eventos de afluencia masiva.

Gráfico 1.3. Aceleración económica en 2021 vs crecimiento económico 2022



Fuente: DANE y OCDE. Cálculos DGPM – MHCP.

Por el lado del gasto, el crecimiento económico de 2022 estuvo jalonado por el comportamiento del consumo de los hogares, la inversión y las exportaciones (Tabla 1.2). En 2022, la demanda interna registró un crecimiento apalancado en el consumo de los hogares por cuenta de la recuperación del mercado laboral, el aumento de la cartera de crédito de consumo (4,6% real) y la continuación del efecto de *demanda represada*⁵³, lo que hizo que la tasa de ahorro de los hogares se ubicara en 2,9%⁵⁴, la más baja desde que se cuenta con información (1975). Asimismo, la inversión estuvo impulsada por el componente de maquinaria y equipo, que mostró un crecimiento de 24,5% en 2022, alineado con el buen comportamiento que ha mostrado la industria manufacturera y las importaciones de equipo de transporte. Por

⁵¹ La gran rama de comercio comprende los sectores de: i) comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas, ii) transporte y almacenamiento; y iii) alojamiento y servicios de comida.

⁵² En 2021 los juegos de azar representaron alrededor del 55% de las actividades artísticas y entretenimiento, seguido de los servicios personales (22%) y los servicios domésticos (9%). Esta desagregación aún no se encuentra disponible para las cifras de 2022.

⁵³ La demanda represada hace referencia a una demanda inusualmente dinámica de un producto. Sucede cuando los hogares tienden a posponer su consumo durante un periodo de recesión económica y al momento en que se observan signos de recuperación económica, la demanda de estos hogares aumenta precipitadamente.

⁵⁴ Como porcentaje de su ingreso disponible.

último, las exportaciones de bienes y de servicios mostraron un crecimiento de 10,2% y 42,7% en 2022, respectivamente, como resultado de las mayores exportaciones de bienes no tradicionales y el dinamismo del turismo extranjero en el país, que superan los niveles previos a la pandemia.

En 2023 la economía colombiana crecería 1,8%, 5,5pp por debajo del crecimiento observado en 2022, como resultado de la materialización de riesgos externos, marcando el inicio del proceso de ajuste necesario de la economía colombiana (Tabla 1.2). Ello se daría en un contexto externo desafiante: i) el comercio internacional ha perdido impulso; ii) la inflación global se ha mantenido elevada, lo que ha llevado a un endurecimiento de las condiciones financieras; iii) la percepción de riesgo en los mercados financieros internacionales se ha incrementado por cuenta de la crisis bancaria observada en Estados Unidos (EE. UU.) y Europa; iv) los socios comerciales del país registrarían un menor crecimiento económico; y v) los términos de intercambio del país han mostrado un declive. La desaceleración se daría principalmente a través de un ajuste de la demanda interna; no obstante, en 2023 la participación de la demanda interna seguiría siendo superior a la registrada en la década previa a la pandemia.

Tabla 1.2. Crecimiento del Producto Interno Bruto por el enfoque del gasto (%)

Componentes	Participación			Variación anual	
	2010-19	2022	2023	2022	2023
Demanda Interna	106,1	111,6	108,9	9,4	-0,9
Gasto de consumo final	83,4	91,1	90,3	7,9	0,7
Gasto de consumo de los hogares	68,6	75,1	74,2	9,5	0,4
Gasto de consumo del Gobierno General	14,8	15,9	16,1	0,3	2,4
Formación bruta de capital	22,7	20,6	18,7	16,8	-7,6
Formación bruta de capital fijo	22,2	19,6	19,3	11,4	0,4
Exportaciones	15,8	14,1	14,4	14,8	3,7
Importaciones	21,9	25,7	23,3	22,3	-8,0
Producto Interno Bruto	100	100	100	7,3	1,8

Fuente: DANE. Cálculos DGPM – MHCP.

Por el lado de la producción, las actividades artísticas y de entretenimiento, las actividades financieras y el sector de explotación de minas y canteras mostrarían el mejor desempeño económico en 2023. En primer lugar, la continuación de eventos de afluencia masiva, junto con la prolongación del dinamismo de las apuestas en línea y juegos de azar, llevarían a que el valor agregado de las actividades artísticas y de entretenimiento creciera 14,9% en 2023. Por su parte, las actividades financieras crecerían 10,4%, en línea con un efecto estadístico favorable y un dinamismo previsto de los seguros. En tercer lugar, el sector de explotación de minas y canteras crecería 4,0%, asociado a una mayor producción de carbón y de petróleo. En contraste, se espera una contracción de 2,7% en el sector construcción, explicada, principalmente, por el impacto de las mayores tasas de interés sobre el cierre financiero de diversos proyectos de infraestructura y las decisiones de compra de vivienda de los hogares. Este factor debería disiparse a través de los esfuerzos conjuntos de la banca de desarrollo pública y la banca comercial privada para apoyar los proyectos en estados de factibilidad, así como por la reactivación del subsidio a la cuota inicial y a la tasa de interés con

recursos de la adición presupuestal. Finalmente, aunque se prevé la materialización del fenómeno de El Niño en el segundo semestre de 2023, según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) este sería de intensidad débil a moderada⁵⁵, por lo que el sector agropecuario crecería trimestralmente en promedio 0,4%⁵⁶ (consistente con un crecimiento anual de 0,1% para el año).

Por el lado del gasto, el crecimiento de 2023 se daría en un contexto de desaceleración del consumo privado, que se vería contrarrestado por el dinamismo de la demanda externa (Tabla 1.2). En efecto, el consumo de los hogares se desaceleraría, en línea con la alta inflación, unas condiciones monetarias menos holgadas por cuenta de la postura contractiva de política, así como el desvanecimiento de la demanda represada por la pandemia, factores mitigados parcialmente por el aumento real previsto en los salarios reales. Esto sería compensado por un crecimiento de las exportaciones, especialmente las de servicios, asociado a la expectativa del continuo dinamismo del turismo en Colombia.

Pese a la desaceleración, los niveles de actividad productiva de la economía colombiana en 2023 superarían los de otras economías a nivel mundial. Para 2023 se estima que el nivel de actividad económica en Colombia se encuentre 12,5% por encima del registrado en 2019, superando el desempeño de los países de América Latina (5,4%), el promedio de la OCDE (4,9%) y el promedio mundial (9,8%), ubicándose solo por debajo del grupo de países emergentes (13,4%), en donde China impulsaría este resultado.

1.1.3. Mercado laboral

El mercado laboral colombiano exhibió una recuperación durante 2022, con una senda decreciente de la tasa de desempleo que se ubicó en promedio en 11,2%. Aunque la tasa de desempleo todavía supera levemente la observada en 2019 (Gráfico 1.4), el resultado estuvo explicado por la creación de 1,6 millones de empleos y la disminución de 482 mil desocupados y 595 mil inactivos. Los ocupados sobrepasaron el nivel observado antes de la pandemia en un 3,4%, donde los sectores que más contribuyeron a la creación de empleo fueron los mismos identificados como motores del crecimiento económico: actividades artísticas y de entretenimiento, industrias manufactureras y comercio.

Gráfico 1.4. Tasa de desempleo, %



Fuente: DANE.

⁵⁵ En el Capítulo 4 se presenta el impacto macroeconómico de la materialización de un fenómeno de El Niño de intensidad fuerte.

⁵⁶ Ligeramente por debajo del promedio de 0,6% de crecimiento trimestral entre 2005 y 2019.

La continuación del programa de incentivo a la creación de nuevos empleos durante 2022 jugó un rol importante en el desempeño del mercado laboral durante el año.

En el marco del programa se han creado cerca de 720 mil puestos de trabajo⁵⁷, de los cuales 523 mil (72,7%) corresponden a jóvenes entre 18 y 28 años, 105 mil (14,6%) a mujeres mayores de 28 años, y 92 mil (12,7%) a hombres mayores de 28 años. Asimismo, esta creación de empleo ha estado concentrada en los sectores de actividades profesionales (40,4%), comercio al por menor (20,2%), construcción (10,0%) e industrias manufactureras (9,8%).

Para 2023 se espera una tasa de desempleo promedio de 11,1%, exhibiendo una ligera disminución frente a 2022⁵⁸. En este sentido, el incentivo a la creación de nuevos empleos (vigente hasta agosto) y la posibilidad de ampliarlo que se aprobó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) podrían favorecer en mayor medida la reducción prevista en el desempleo. Además, la estrategia de transformación productiva que está llevando a cabo el Gobierno, que contiene los procesos de reindustrialización y transición energética, fortalecería el desempeño de los sectores no tradicionales (especialmente la industria manufacturera, el comercio y el sector agropecuario). Estos, a su vez, son sectores que tienen elevados multiplicadores de empleo, por lo cual la dinámica del mercado laboral se vería favorecida, mitigando en mayor medida los potenciales impactos negativos del menor dinamismo económico. Por último, a nivel sectorial, los sectores en los que se concentraría la creación de empleo en 2023 serían las actividades profesionales, las actividades artísticas y de entretenimiento, y el sector de explotación de minas y canteras, en línea con los beneficios del incentivo a la creación de nuevos empleos (cuyos beneficiarios se han concentrado en las actividades profesionales) y el desempeño económico.

1.1.4. Sector externo

En 2022, el déficit de cuenta corriente aumentó frente a 2021 por cuenta del dinamismo de la demanda interna y las presiones inflacionarias a nivel internacional.

El desbalance externo se ubicó en 6,2% del PIB (USD 21.252 millones), aumentando 0,5pp (USD 3.301 millones) frente al observado en 2021. Esta ampliación en el déficit externo estuvo explicada por el fortalecimiento de la demanda interna, que impulsó el crecimiento de las importaciones de bienes (26,3%) y servicios (26,9%) durante 2022. El comportamiento de las importaciones también estuvo explicado por las presiones inflacionarias a nivel global, que generaron un aumento del índice de precios de las importaciones de bienes⁵⁹ de 13,8% frente a 2021, llevándolo a su nivel más alto de los últimos 8 años.

La ampliación del déficit de cuenta corriente en 2022 estuvo determinada, en gran medida, por un mayor déficit de renta factorial derivado de las mayores utilidades (causadas y reinvertidas) por parte de empresas con Inversión Extranjera Directa (IED).

El déficit de renta factorial se ubicó en 5,0% del PIB, aumentando 2,3pp frente a lo observado en 2021. Este resultado estuvo principalmente explicado por las mayores utilidades causadas de empresas con IED en el país, como consecuencia de los altos precios de las materias

⁵⁷ Entre septiembre de 2021 y diciembre de 2022.

⁵⁸ En el primer trimestre de 2023 el mercado laboral colombiano exhibió un buen comportamiento. En efecto, la tasa de desempleo promedio es de 10,5%, lo cual representa una disminución de 1,5pp frente a lo observado durante el mismo periodo de 2022 (12%).

⁵⁹ Según los datos de comercio internacional calculados por el Banco de la República con base en las cifras del DANE.

primas a nivel internacional y la fortaleza del crecimiento económico local. Las utilidades causadas por estas empresas aumentaron 99,5% frente a 2021, mientras que las utilidades reinvertidas⁶⁰ se incrementaron en 67,6%. Si se excluyen las utilidades reinvertidas netas⁶¹ (1,4% del PIB), el déficit de cuenta corriente se habría ubicado en 4,7% del PIB, 0,3pp menor al registro de 2021 (Gráfico 1.5).

Gráfico 1.5. Balance de cuenta corriente y utilidades reinvertidas netas, % del PIB



Fuente: Banco de la República. Cálculos: DGPM – MHCP.

El aumento en el déficit externo estuvo mitigado, parcialmente, por los altos precios de las materias primas y el buen dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de turismo. En 2022, las exportaciones de bienes mostraron un crecimiento de 40,0%, ubicándose en USD 59.837 millones (el nivel más alto desde 2013). Este crecimiento estuvo jalonado por los altos precios internacionales del petróleo y el carbón, que explicaron buena parte del crecimiento de las exportaciones tradicionales, que crecieron 47,0% y contribuyeron con 32,6pp al crecimiento total de las exportaciones. Por su parte, las exportaciones no tradicionales mostraron un incremento de 17,3% y una contribución de 5,3pp al resultado total, alcanzando un nivel de USD 14.925 millones (el más alto desde 2008), explicado por unas exportaciones agropecuarias y de manufacturas (no minero energéticas) que alcanzaron los niveles más altos en su historia en 2022 (USD 22.075 millones). Por último, las exportaciones de servicios registraron una tasa de crecimiento de 65,4%, explicada por el crecimiento de 126,1% de las exportaciones de turismo (contribución de 50,0pp al resultado total), superando los niveles observados antes de la pandemia de Covid-19. Como resultado, el déficit comercial de bienes y servicios se corrigió desde 6,3% del PIB en 2021 a 4,7% en 2022.

La IED representó la principal fuente de financiamiento externo de la economía, mientras que los otros tipos de flujos de capitales se mantuvieron dinámicos. En 2022, la IED bruta se ubicó en USD 16.869 millones (4,9% del PIB), aumentando 76,4% frente a lo observado en 2021 y alcanzando el nivel más alto en su historia. A este crecimiento contribuyó

⁶⁰ El total de utilidades causadas (reinvertidas o distribuidas) es contabilizado en el rubro de renta factorial de la cuenta corriente. Adicionalmente, las utilidades reinvertidas también son contabilizadas como IED.

⁶¹ Corresponden a la diferencia entre las utilidades reinvertidas de empresas con IED en Colombia, y las utilidades reinvertidas de empresas colombianas con inversión directa por fuera del país.

el aumento de 47,9% en la IED a sectores no minero energéticos, que mostró el nivel más alto de la historia (USD 12.439 millones) y contribuyó en 42,1pp a la variación total, impulsada por el desempeño económico local y las Operaciones Públicas de Adquisición (OPAs) por algunas empresas del país. Por su parte, los altos precios del petróleo y el carbón favorecieron el aumento del 285,1% de la IED a los sectores minero-energéticos, ubicándose en USD 4.429 millones. Por otro lado, pese a las condiciones externas desfavorables, en 2022 las compras netas de TES por parte de extranjeros alcanzaron una cifra acumulada para el año de USD 4.850 millones, creciendo 62,3% frente a 2021, y registrando el mayor valor desde 2016.

Se espera que el déficit de cuenta corriente presente una disminución en 2023 impulsada por la desaceleración en el crecimiento local y la corrección en la demanda interna, así como por la disipación de las presiones alcistas sobre los precios internacionales. Se prevé que el desbalance externo se ubique en 4,0% del PIB en 2023, disminuyendo 2,2pp frente a lo observado en 2022. Esta reducción estaría liderada por una caída de los niveles de importaciones de bienes, las cuales decrecerían 15,2% frente al año anterior, en línea con el menor crecimiento local y una corrección en los precios internacionales. De igual forma, las importaciones de servicios mostrarían una fuerte desaceleración, pasando de crecer 26,9% en 2022 a disminuir en 1,8% en 2023, explicada por la corrección en los precios de los servicios de fletes a nivel global y la menor demanda interna.

Los menores precios de las materias primas y la desaceleración de los socios comerciales contrarrestarían parcialmente la corrección del desbalance externo. Las exportaciones de bienes presentarían una reducción de 8,4% frente a 2022 (11,4% en tradicionales y 1,0% en no tradicionales⁶²), derivada de la corrección esperada en los precios del petróleo y el carbón, y un menor dinamismo de los socios comerciales. No obstante, el déficit comercial de bienes se corregiría en 2023 (desde 3,4% del PIB en 2022 a 1,7% en 2023), dada la mayor contracción en los niveles de importaciones. Por su parte, la caída en los precios de las materias primas y las exportaciones generarían una menor remisión de utilidades al exterior de los sectores minero-energéticos, lo que se traduciría en una disminución del déficit de renta factorial a 4,4% del PIB.

En línea con lo observado históricamente, en 2023 el déficit externo será financiado en su mayoría por flujos de IED. Aunque la IED bruta caería 19,7% frente a lo observado en 2022, en 2023 representaría el 99,1% del déficit externo proyectado para ese año (equivalente a 3,9% del PIB). La menor IED se explicaría por la corrección en los precios internacionales del petróleo y el carbón, que afecta la reinversión de utilidades y la nueva IED a los sectores minero-energéticos, así como por una alta base de comparación estadística por cuenta de los flujos correspondientes a las OPAs en 2022.

⁶² En la proyección de crecimiento de las exportaciones no tradicionales para 2023 no se hace ningún supuesto explícito sobre el comportamiento de las exportaciones a Venezuela. Como se mencionará más adelante, un mayor dinamismo de las exportaciones a este país representa un riesgo al alza sobre el escenario macroeconómico.

1.1.5. Inflación y política monetaria

El 2022 estuvo marcado por un incremento sostenido en el nivel de precios de la economía, explicado por choques externos e internos y el dinamismo de la demanda interna, que llevaron a la inflación a situarse en 13,1% al cierre del año (2021: 5,6%).

En mayor medida, ello estuvo explicado por una persistencia mayor a la anticipada de los choques externos mencionados anteriormente. Asimismo, la economía colombiana enfrentó choques domésticos que redujeron la oferta local de algunos bienes, principalmente relacionados con factores climáticos que afectaron el ciclo productivo agrícola. Adicionalmente, el fuerte dinamismo de la demanda interna, la ampliación de la brecha del producto y el traspaso de la depreciación del peso colombiano registrada en la segunda mitad del año, contribuyeron al incremento de la inflación.

En 2022 el Banco de la República continuó con el proceso de normalización de política monetaria iniciado a finales de 2021, llevando la tasa de intervención a un nivel actual de 13,25%. Con el fin de contener las presiones inflacionarias provenientes del dinamismo de la demanda y anclar las expectativas de inflación, y en línea con el proceso de normalización monetaria a nivel global, el Banco de la República continuó incrementando su tasa de interés de intervención en 2022. En particular, desde el inicio del proceso de normalización monetaria (septiembre de 2021) hasta mayo de 2023, la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) incrementó la tasa de interés de intervención en 1.150pb, el mayor aumento acumulado en la tasa de interés de intervención en la historia, ubicándola en 13,25% (su nivel más alto desde noviembre de 1999).

Simultáneamente, el Gobierno nacional implementó medidas enfocadas en contener las presiones inflacionarias que han afectado a los precios locales. Estas estrategias se han orientado a: i) la reducción en las tarifas del servicio de energía eléctrica y la imposición de un límite sobre su crecimiento hasta septiembre de 2023⁶³; ii) la desindexación de algunas actividades, bienes y servicios del salario mínimo, principalmente en los sectores de agricultura, educación, servicios públicos, transporte y vivienda; iii) la gradualidad en el incremento de los precios de los combustibles y la priorización de la estabilización de los precios del ACPM, considerando su impacto sobre los costos de transporte de mercancías al interior del país; y iv) la prolongación de la reducción en los aranceles de algunos insumos agropecuarios usados en la producción de bienes de consumo de hogares de ingreso bajo.

De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del MHCP, en 2023 la inflación se reduciría hasta llegar a 9,2% al cierre del año (Gráfico 1.6). La corrección en la inflación respondería a la disipación esperada de los choques externos que presionaron al alza el nivel de precios de la economía durante 2022, especialmente en la división de alimentos y bienes, y a los efectos rezagados de la política monetaria sobre la demanda agregada. A pesar de ello, la inflación se mantendría por encima del rango meta por cuenta de la indexación de

⁶³ El Gobierno nacional y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) expidieron una serie de resoluciones durante el tercer y cuarto trimestre de 2022, dentro del "Pacto por la justicia tarifaria", cuyo objetivo fue reducir las presiones alcistas de las tarifas de energía. Con dicha regulación, se prevé que hasta septiembre de 2023 las tarifas del servicio de energía eléctrica crecerán como máximo a la tasa de variación del índice de precios del consumidor (IPC) del mes previo al que se fija la tarifa más 0,3pp.

algunos bienes y servicios en 2023 a una elevada inflación de cierre de 2022, así como del aumento gradual de los precios de los combustibles que continuarán realizándose en este año, cuyos efectos se encuentran implícitos en la proyección de inflación de este escenario macroeconómico.

Si bien el Banco de la República continuó con el incremento de tasas de interés en el primer trimestre de 2023, en línea con su propósito de llevar la inflación a la meta de 3%, los mercados esperan que hacia finales del año la tasa comience a disminuir.

En su comunicado oficial de noviembre de 2022⁶⁴, la JDBR reiteró el compromiso de la entidad con la meta de inflación del 3%, anunciando que las medidas de política monetaria están encaminadas a llevar la inflación a este nivel al tiempo que velan por la sostenibilidad de la actividad económica. En línea con esta postura del banco central, la encuesta de expectativas de los analistas económicos del Banco de la República de mayo indica que los mercados no esperan incrementos adicionales en la tasa de interés de intervención durante las próximas reuniones, con lo cual esta habría alcanzado su nivel máximo en abril de 2023 (13,25%), y comenzaría a reducirse gradualmente hacia la segunda mitad del año hasta llegar a un nivel de 11,75%, consistente con la reducción esperada en la inflación.

Gráfico 1.6. Contribución a la reducción de la inflación por componente, % y pp



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP. *Cifras proyectadas. Nota: Las contribuciones se calculan con los ponderadores del IPC, por lo que la suma de estas no corresponde de manera exacta al cambio en la inflación entre 2022 y 2023.

⁶⁴ El comunicado oficial puede encontrarse en: <https://www.banrep.gov.co/es/noticias/junta-directiva-banco-republica-reitera-meta-inflacion-3>.

Recuadro 1.1. Efectos de un incremento en la carga financiera de los hogares sobre la actividad productiva

Desde inicios de 2021, el endeudamiento de los hogares se ha incrementado de manera sostenida, lo cual se ha reflejado en un crecimiento dinámico de la cartera de crédito de consumo y vivienda que podría resultar en un aumento de la carga financiera de los hogares. Entre febrero de 2021 y junio de 2022 el crecimiento nominal de la cartera total de los hogares se aceleró 18,2pp, impulsado por un aumento de 22,6pp en el crecimiento de la cartera de consumo y de 8,7pp en la de vivienda. Si bien desde julio de 2022 la cartera total de los hogares ha presentado una ligera desaceleración, su crecimiento nominal anual se ha ubicado por encima del 15,0% (3,0pp superior al crecimiento promedio de la cartera de los hogares en 2019), lo que indica que el otorgamiento de créditos a los hogares se ha mantenido dinámico. Dicho aumento en el endeudamiento de los hogares puede verse reflejado en presiones al alza sobre su carga financiera teniendo en cuenta que los hogares deben destinar una mayor proporción de sus ingresos al pago de intereses y a abonos de capital de sus deudas.

En línea con lo anterior, es necesario entender el efecto de un incremento en la carga financiera de los hogares sobre la actividad económica, a través de la reducción que ella genera sobre su demanda de bienes y servicios. Al respecto, la literatura ha encontrado que un aumento en la proporción de los ingresos que los hogares destinan al pago de deudas tiene un efecto negativo sobre el ingreso disponible para el consumo de otros bienes y servicios, lo que reduce el consumo agregado y tiene efectos adversos sobre la actividad económica y el empleo⁶⁵. Adicionalmente, se argumenta que, para cuantificar el efecto de un incremento en la carga financiera de los hogares sobre la actividad productiva, es necesario tener en cuenta el nivel de la carga financiera, los tipos de interés y la estructura del vencimiento de las deudas. El presente recuadro busca cuantificar el efecto de un incremento en la carga financiera de los hogares derivado de un choque exógeno en la tasa de interés que estos perciben sobre la actividad económica, a través de la reducción en los ingresos disponibles de los hogares para el consumo de otros bienes y servicios.

Para cuantificar este efecto se construye un indicador de carga financiera para los hogares, medido como la relación entre el monto total de las cuotas que estos pagan por los créditos que solicitan y su ingreso disponible bruto⁶⁶. El valor total de las cuotas pagadas por los hogares en cada periodo de tiempo se estima usando información del Banco de la República sobre el monto de desembolsos para cada modalidad de crédito, sus plazos y las tasas de interés efectivas anuales a las cuales estos se emiten⁶⁷. A partir de la tasa efectiva anual se calcula la tasa efectiva mensual que perciben los hogares para las distintas modalidades de crédito, con la cual es posible estimar el monto de la cuota mensual pagada por los hogares por cada desembolso. Para el ejercicio, se supone que dicha cuota se paga de manera mensual desde

⁶⁵ Tunc, C., Kilinc, M. (2023). Household debt and economic growth: Debt service matters. *Open Economies Review*, 34(1), 71-92.

⁶⁶ Corresponde al ingreso disponible bruto de los hogares tomado de las cuentas nacionales trimestrales por sector institucional (CNTSI) publicadas por el DANE.

⁶⁷ Para la estimación de la carga financiera de los hogares se incluyen los créditos de adquisición de vivienda diferente de VIS, tanto en pesos como en UVR, los créditos de consumo, que incorporan los plazos entre 31 y 365 días, entre 366 y 1.096 días, entre 1.096 y 1.825 días, y a más de 1.825 días, y los desembolsos de tarjetas de crédito, para los consumos entre 2 y 6 meses, 7 y 12 meses, 13 y 18 meses, y más de 18 meses.

el mes siguiente al que el crédito se desembolsa, y durante la cantidad de meses a los cuales este se emite⁶⁸. Así, el monto total de los pagos mensuales que realizan los hogares por sus créditos a nivel agregado corresponde a la sumatoria de las cuotas acumuladas que los hogares pagan para todas las modalidades y plazos de los desembolsos.

Las estimaciones sugieren que, entre 2016 y 2022, el monto total de cuotas pagadas por los hogares por todos sus créditos representó, en promedio, 17,7% de su ingreso disponible bruto en ese periodo (Gráfico 1.1.1).

La carga financiera estimada de los hogares registró un incremento sostenido entre 2016 y 2019, en línea con un aumento en la profundización financiera y un mayor acceso al crédito para los hogares. Particularmente, entre 2016 y 2019, la cartera de consumo y vivienda como porcentaje del PIB aumentó, en promedio, 1,5pp y 0,8pp, respectivamente. En 2020, como resultado de la reducción en el ingreso disponible bruto de los hogares por cuenta de la pandemia, la carga financiera alcanzó un promedio máximo de 19,9%, el cual se redujo gradualmente en los siguientes años en línea con la recuperación del ingreso disponible bruto de los hogares. Durante 2022 la carga financiera de los hogares se ubicó en 17,1% en promedio, reduciéndose 0,7pp frente al nivel registrado en 2021.

Gráfico 1.1.1. Indicador de carga financiera de los hogares (monto total de cuotas/ingreso disponible bruto), %



Fuente: DANE. Banco de la República. Cálculos DGPM - MHCP.

Con el fin de evaluar el efecto de una mayor carga financiera sobre la actividad productiva de la economía, se construye un escenario contrafactual que considera un choque exógeno sobre la tasa de interés percibida por los hogares en 2022. Dicho escenario (contrafactual 1) supone un incremento exógeno, permanente y de una sola vez de 10pp en las tasas de interés de todas las modalidades de crédito de los hogares, que se mantiene durante todo el año y refleja un cambio permanente en el nivel de las tasas de interés (Gráfico 1.1.2, panel A). Este choque sobre las tasas de interés resulta en un aumento de 0,37pp en el indicador de carga financiera de 2022, que genera un efecto negativo sobre el ingreso bruto disponible para consumo de otros bienes y servicios de los hogares⁶⁹ de 0,47% en el mismo año. Por otro lado, con el fin de reflejar un episodio más realista de incrementos en la tasa de interés, se construye un segundo escenario contrafactual (contrafactual 2) en el que se supone un aumento gradual de las tasas de interés, tal que, al finalizar el año, estas se ubican 10pp por encima de las tasas efectivamente observadas (Gráfico 1.1.2, panel B). Bajo este escenario, el aumento en la carga financiera de 2022 se reduce a 0,18pp, lo cual resulta en una reducción del ingreso bruto disponible para consumo de otros bienes y servicios de los hogares de 0,23%.

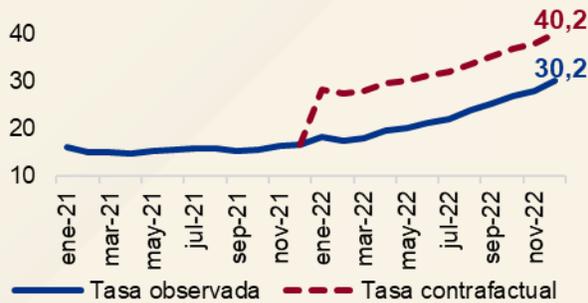
⁶⁸ El ejercicio asume que no se realizan abonos de capital a los créditos distintos a los pagos obligatorios requeridos y, por lo tanto, que la duración de los créditos es la misma a la del plazo establecido al momento del desembolso. Asimismo, se supone que todos los créditos tenidos en cuenta se desembolsan a una tasa y cuota fija.

⁶⁹ Este choque se estima para el ingreso bruto disponible para consumo de bienes y servicios, el cual se construye como el ingreso disponible bruto obtenido de las CNTSI del DANE menos el monto total de cuotas estimadas que pagan los hogares en cada periodo de tiempo.

Dicho incremento en la tasa de interés de los hogares podría obedecer a factores tales como un aumento en la tasa de interés de política o a una mayor percepción de riesgo por parte de los establecimientos de crédito, que los llevaría a incrementar sus tasas de colocación.

Gráfico 1.1.2. Tasa de interés de los hogares, observada y escenarios contrafactuales, %

A. Escenario contrafactual 1



B. Escenario contrafactual 2



Fuente: DANE. Banco de la República. Cálculos DGPM - MHCP.

Para estimar el efecto directo e indirecto del aumento de la carga sobre la actividad económica se utiliza la Matriz de Contabilidad Social (MCS) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a través de la cual se incorpora el impacto de cambios en el ingreso disponible bruto de los hogares sobre los ingresos totales de las actividades económicas y sectores institucionales. El efecto directo refleja los cambios inmediatos sobre los ingresos de las actividades económicas ante una menor demanda de los hogares por cuenta de la reducción en su ingreso disponible bruto para el consumo de otros bienes y servicios, mientras que el efecto indirecto hace referencia a los impactos de segunda ronda, que se darían a través de una menor demanda por parte de los sectores productivos.

Los resultados indican que un incremento permanente y de una sola vez sobre las tasas de interés de los hogares (contrafactual 1) está asociado a una disminución de 0,51% en el ingreso total de la economía, en donde las actividades económicas que se verían más afectadas estarían asociadas al sector de servicios. En particular, las actividades inmobiliarias, las actividades artísticas y de entretenimiento, y las actividades financieras presentarían las mayores disminuciones en sus ingresos nominales totales, como resultado del choque sobre las tasas de interés y la carga financiera de los hogares (0,8%, 0,8% y 0,7%, respectivamente). Cuando el choque sobre las tasas de interés se materializa de manera gradual (contrafactual 2), estos efectos se reducen a 0,4%, 0,4% y 0,3%, respectivamente, mientras que el efecto sobre el ingreso total de la economía pasa a ser de 0,25%. Para el caso de las actividades inmobiliarias, la reducción en su ingreso puede explicarse por una menor disposición de los hogares para adquirir viviendas nuevas, así como por una sustitución de los arriendos de mayor valor por arriendos de menor valor. Asimismo, los ingresos de las actividades artísticas y de entretenimiento se verían afectados por la menor disposición de los hogares para el consumo de servicios de entretenimiento, como conciertos, asistencia a eventos deportivos o apuestas en línea. Por último, los ingresos de las actividades financieras se reducirían por cuenta de un menor incentivo de los hogares para adquirir nuevos créditos.

Asimismo, la disminución en el ingreso disponible de los hogares para el consumo de otros bienes y servicios como resultado de una mayor carga financiera se traduciría en una caída de los ingresos de todos los sectores institucionales de la economía. En particular, un incremento permanente y de una sola vez sobre las tasas de interés de los hogares (contrafactual 1) resulta en una reducción promedio de 0,64% en los ingresos nominales de los sectores institucionales (excluyendo hogares), a causa de un menor consumo de los hogares y una reducción en el recaudo de impuestos⁷⁰. Adicional a los efectos directos derivados de la mayor carga financiera, este choque tendría impactos de segunda ronda por cuenta de los menores incentivos a la contratación por parte de los sectores productivos. Por lo anterior, la caída total en los ingresos de los hogares sería de 1,4%. Cuando el choque sobre las tasas de interés se materializa de manera gradual (contrafactual 2), los ingresos de los sectores institucionales (excluyendo los hogares), disminuirían, en promedio, 0,32%, mientras que los ingresos de los hogares, por efectos de segunda ronda, disminuirían 0,7%.

Finalmente, los resultados encontrados indican que un incremento en las tasas de interés de los hogares se traduce en una reducción del crecimiento económico real⁷¹, con efectos menores cuando el aumento de tasas se produce de manera gradual. En particular, ante un incremento permanente y de una sola vez sobre las tasas de interés de 10pp (contrafactual 1), el crecimiento económico real se reduciría en 0,5pp respecto al escenario base. Por su parte, un aumento gradual sobre las tasas de interés (contrafactual 2), tendría un efecto negativo de 0,27pp sobre el crecimiento real de la economía.

Gráfico 1.1.3. Efecto de una caída del ingreso de los hogares sobre las actividades productivas y los sectores institucionales, %

A. Variación del ingreso de cada actividad productiva



B. Variación del ingreso de cada sector institucional



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP. Nota: EGA corresponde al sector de suministro de electricidad, gas y agua.

⁷⁰ La reducción en el recaudo se daría como resultado de los menores ingresos que percibe el Gobierno por cuenta de compras de bienes públicos e impuestos pagados por los sectores económicos, cuyo ingreso se reduciría a causa del choque.

⁷¹ Para obtener los impactos sobre la actividad real, se utiliza el nivel y deflactor observados del PIB en 2022, bajo el supuesto de que no hubo un cambio en el nivel de precios entre el escenario base y los dos escenarios contrafactuales.

1.2. Balance fiscal 2022 y actualización Plan Financiero 2023

1.2.1. Gobierno Nacional Central (GNC)

En 2022 el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicó en 5,3% del PIB, consistente con un sobrecumplimiento de 3,0pp de la meta establecida en la Regla Fiscal. Lo anterior implicó una corrección de 1,7pp frente al déficit de 2021 (7,0% del PIB) y se traduce en el ajuste fiscal más grande desde el año 2000 (Tabla 1.3). Lo anterior es resultado del dinamismo de la economía colombiana, los favorables términos de intercambio y la reducción significativa de las presiones de gasto asociadas a la pandemia de Covid-19, frente al año 2021. El ajuste fiscal se explica por una caída de 1,5pp del PIB en el gasto total y un incremento de 0,2pp del PIB en los ingresos totales, en donde el efecto denominador derivado del mayor PIB nominal contribuyó con 1,2pp en la corrección del déficit fiscal de la vigencia. La disminución del gasto total se debe al menor gasto de funcionamiento sin tener en cuenta el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) (-4,0pp del PIB), que se contrarresta por el aumento de 1,0pp en el gasto de intereses, un incremento de 0,9pp en el gasto destinada a saldar la posición neta del FEPC y 0,5pp de mayor inversión. Por su parte, el aumento de los ingresos totales se explica por el incremento de 0,9pp en los ingresos tributarios, en detrimento de recursos de capital (-0,7pp del PIB), los cuales disminuyen debido al efecto que tuvo en estos ingresos en 2021 la enajenación de ISA. Finalmente, el balance primario se ubicó en -1,0% del PIB en 2022, presentando una corrección de 2,7pp respecto al año anterior (-3,6% del PIB) y se traduce en el ajuste más grande desde que se tienen registros del balance fiscal del GNC. Con estos resultados, el balance primario vuelve a ubicarse en el rango en el que se ha encontrado desde 2003, sin tener en cuenta los años de mayor afectación de la pandemia de COVID-19, con lo cual se evidencia la consolidación fiscal que adelanta el país, y la convergencia a resultados fiscales alineados con lo observado en las últimas décadas⁷².

Respecto al escenario proyectado en el MFMP de 2022 el déficit primario y fiscal presentan una mejora de 0,6pp y 0,3pp del PIB, respectivamente. El ajuste es menor en el balance fiscal total dado el incremento de \$9,9 billones (bn) en el gasto en intereses, toda vez que existió una mayor colocación de bonos a descuento e indexación de TES emitidos en UVR, producto de las mayores tasas de interés de los títulos de deuda pública y de la inflación frente al escenario proyectado. Por su parte, la corrección del déficit primario se explica por un incremento de \$10,7bn en los ingresos totales, en particular del recaudo tributario, que aumentó \$9,5bn. Este incremento fue resultado del mayor crecimiento de la economía colombiana y la depreciación del peso, que impulsaron el recaudo de impuestos externos y retenciones de renta frente a lo previsto hace un año. Finalmente, el gasto primario sin FEPC presenta una reducción de \$1,3bn frente al estimado en el MFMP de 2022, que se contrarresta por el pago adicional de \$4,0bn destinado a saldar una mayor parte de la posición neta del FEPC causada en 2022⁷³, frente a lo contemplado hace un año. Lo anterior refleja el compromiso de este Gobierno por saldar las obligaciones de la Nación con este Fondo, aprovechando una mayor disponibilidad de ingresos tributarios.

⁷² Entre 2003 y 2019, el balance primario se ubicó en un rango entre -1,1% y 1,0%.

⁷³ Este pago correspondió a la posición neta generada por la Refinería de Cartagena S.A.S. durante el segundo y el tercer trimestre del 2022.

En 2023 el Gobierno nacional realizará un ajuste fiscal de 1,0pp del PIB, disminuyendo el déficit total hasta 4,3% del PIB y alcanzando un equilibrio primario consistente con el cumplimiento de la meta establecida por la Regla Fiscal. La mejora en el resultado primario frente al año anterior es producto de un incremento de 3,0pp en los ingresos totales del GNC, que es contrarrestado por un aumento de 2,0pp del PIB en los gastos totales. El ajuste proyectado en el balance primario es de igual magnitud que en el balance total, debido a un comportamiento estable proyectado en el gasto en intereses.

Tabla 1.3. Balance del GNC 2021-2023

Concepto	\$MM			% PIB		
	2021	2022	2023*	2021	2022	2023*
Ingresos Totales	192.058	238.263	309.120	16,1	16,3	19,3
Tributarios	162.228	211.999	274.168	13,6	14,5	17,1
DIAN	161.804	211.210	273.285	13,6	14,4	17,0
No DIAN	424	789	883	0,0	0,1	0,1
No Tributarios	1.451	1.304	1.466	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	2.842	3.630	3.606	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	25.537	21.330	29.879	2,1	1,5	1,9
Rendimientos Financieros	1.394	1.540	1.500	0,1	0,1	0,1
Excedentes Financieros	8.969	18.337	28.350	0,8	1,3	1,8
Reintegros y otros recursos	15.175	1.454	29	1,3	0,1	0,0
Gastos Totales	275.207	315.842	378.663	23,1	21,6	23,6
Intereses	39.678	63.165	69.608	3,3	4,3	4,3
Gasto Primario¹	235.530	252.678	309.055	19,7	17,3	19,2
Gasto Primario sin FEPC ¹	231.885	234.415	282.718	19,4	16,0	17,6
FEPC	3.645	18.262	26.337	0,3	1,2	1,6
Balance Primario	-43.471	-14.415	65	-3,6	-1,0	0,0
Balance Total	-83.149	-77.579	-69.543	-7,0	-5,3	-4,3
Balance Total Permitido por la RF		-121.893	-69.752		-8,3	-4,3
Excedente (+) / Ajuste (-)		44.324	209		3,0	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas.

¹ Incluye pagos, deuda flotante y préstamo neto. Incluye a las salidas netas del Foncontin solamente para 2023, ya que en 2021 y 2022, este fondo registró ingresos netos.

En 2023 los ingresos totales alcanzarán un máximo histórico derivado principalmente de los cambios normativos implementados en 2021 y 2022 que incrementan estructuralmente el recaudo tributario, además de los efectos de los altos precios de las materias primas. Los ingresos tributarios aumentarán 2,6pp del PIB frente al año anterior como resultado de: i) las disposiciones adoptadas en la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (1,1pp del PIB)⁷⁴ y la Ley de Inversión Social⁷⁵ (0,5pp del PIB); ii) los mayores ingresos petroleros, derivados principalmente de los altos precios del crudo de 2022 (0,3pp del PIB); iii) un mayor recaudo por una lucha más eficaz contra la evasión por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (0,2pp del PIB); y iv) la finalización de algunos

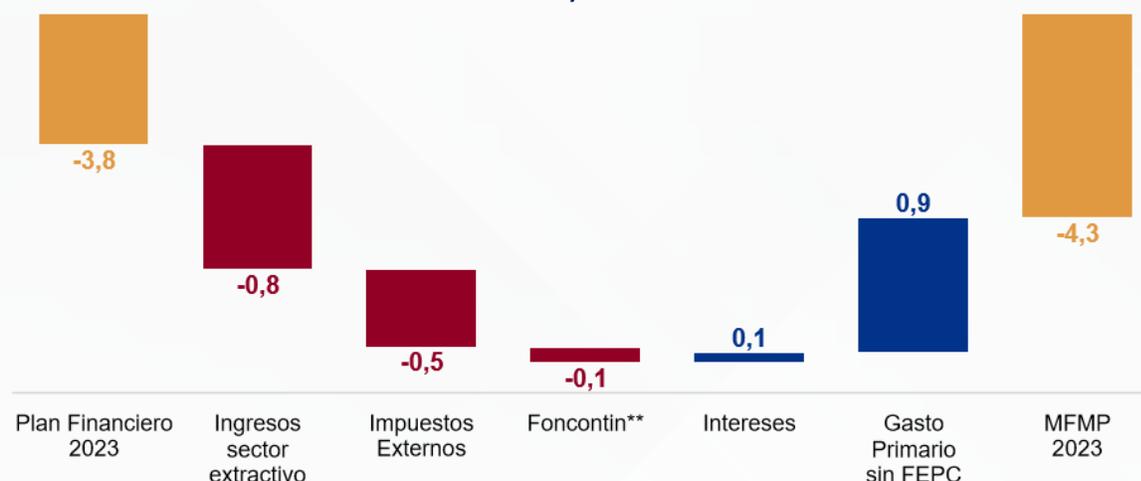
⁷⁴ Ley 2277 de 2022.

⁷⁵ Ley 2155 de 2021. Frente a las estimaciones contempladas en el MFMP de 2022, la contribución de esta Ley al recaudo tributario de 2023 es equivalente de 0,5pp del PIB, dado que, a diferencia de las estimaciones anteriores, este parte de la estructura tributaria observada en 2022 y no contabiliza el impacto de estas disposiciones frente a un escenario contrafactual en donde no se hubiera aprobado esta norma. En este escenario, los ingresos tributarios de la Nación se hubieran contraído, debido a una reducción a 30% de la tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas, y de la introducción de un descuento tributario sobre el 100% del ICA pagado.

beneficios tributarios que estuvieron vigentes hasta 2022 (0,1pp del PIB)⁷⁶. Por otra parte, los recursos de capital se incrementarán 0,4pp del PIB, principalmente debido a los mayores dividendos y utilidades del Grupo Ecopetrol y el Banco de la República.

En 2023 el gasto total aumentará 2,0pp del PIB frente a 2022, explicado en su totalidad por un mayor gasto primario, el cual alcanzará 19,2% del PIB. Este aumento es consistente con la adición presupuestal que actualmente se está tramitando en el Congreso de la República y que es financiada bajo un criterio de responsabilidad fiscal con los recursos de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, junto con un incremento en algunos de los rubros inflexibles del funcionamiento y que tienen presiones al alza, en línea con lo contemplado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) vigente para 2023⁷⁷. Dentro de este incremento se destaca que el gasto destinado a atender las obligaciones de la Nación con el FEPC aumentará 0,4pp del PIB, de forma consistente con el monto del diferencial de compensación pendiente de pago y que se causó en 2022. Lo anterior ratifica el compromiso del Gobierno nacional por atender esta obligación, que resulta de una política activa que busca estabilizar el precio de venta de los combustibles líquidos y mitigar las presiones inflacionarias que afectan el poder adquisitivo de los hogares colombianos.

Gráfico 1.7. Descomposición del cambio en el balance fiscal del GNC frente a la Actualización del Plan Financiero 2023, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas. **Corresponde a las salidas netas del Foncontin, las cuales al ser egresos netos se contabilizan fiscalmente dentro del gasto.

En la Actualización del Plan Financiero de 2023, el sobrecumplimiento de 0,2pp de la Regla Fiscal tenía como objetivo brindar al Gobierno nacional un margen de maniobra para enfrentar choques adversos, tal y como los que se han materializado en lo corrido del año. Frente al escenario previsto, el equipo técnico estima que el balance primario y total presentarán un deterioro de 0,6pp y 0,5pp del PIB, respectivamente (Gráfico 1.7). Los ingresos

⁷⁶ Incluye la disminución del IVA a tiquetes aéreos del 19% al 5% establecida en la Ley de Turismo de 2020 (Ley 2068 de 2020), y la exención del IVA para servicios de hotelería y turismo y la reducción al 0% del impuesto al consumo de bares y restaurantes sujetos al Régimen Simple de Tributación que se prorrogó en la Ley 2155 de 2022.

⁷⁷ Ley 2276 de 2022.

disminuirían 1,3pp del PIB frente a lo contemplado en el escenario del Plan Financiero, debido a una caída de más de USD 15 por barril en el valor proyectado del Brent y de las importaciones en pesos, lo que reduce el recaudo petrolero y de impuestos externos, respectivamente. Al tiempo, se materializaron algunas contingencias que disminuyen los recursos esperados por los dividendos del Grupo Ecopetrol. Por su parte, en línea con la caída en los ingresos y ratificando el compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de las metas establecidas por la Regla Fiscal, el gasto primario se ajusta en 0,8pp del PIB.

1.2.1.1. Ingresos del GNC

En 2022 los ingresos totales del GNC aumentaron 0,2pp del PIB dado el incremento de 0,9pp en el recaudo tributario, que compensa más que proporcionalmente la caída de 0,7pp en los recursos de capital (Tabla 1.4). Los ingresos tributarios alcanzaron 14,5% del PIB en 2022, su valor más alto desde que se tiene registro⁷⁸. Esta dinámica se fundamenta en el crecimiento nominal de la economía colombiana de 22,7%, el incremento de USD 28,2 por barril del precio promedio del Brent frente a 2021, la depreciación promedio del peso de 13,5% y el cumplimiento de las metas de recaudo por gestión de la DIAN reflejando una lucha contra la evasión más eficaz por parte de esta entidad. En línea con lo anterior, los ingresos tributarios aumentaron 30,7% frente a 2021, de lo cual el recaudo por retenciones de renta aportó 9,9pp (más de la mitad correspondiente al sector petrolero), seguido de impuestos externos (9,9pp), IVA (5,4pp) y cuotas del impuesto de renta (4,0pp)⁷⁹. Igualmente, el recaudo por gestión de la DIAN aumentó de \$18,8bn en 2021 a \$26,6bn en 2022, representando un incremento de 0,2pp del PIB entre los dos años. Por su parte, la caída en los recursos de capital se explica por los ingresos de una única vez percibidos en 2021 por concepto de la venta al Grupo Ecopetrol del 51% de la participación accionaria de la Nación en ISA (1,1% del PIB) y la disminución de 0,5pp en las utilidades que el Banco de la República giró al Gobierno nacional. Lo anterior se ve contrarrestado por el incremento de 1,1pp del PIB en los dividendos que el Grupo Ecopetrol transfirió a la Nación.

Los ingresos del GNC en 2022 presentaron un mejor desempeño frente al escenario del MFMP de 2022, en donde la dinámica de la economía colombiana y la mayor depreciación del peso impulsaron el recaudo tributario más de lo previsto. En este sentido, los ingresos totales aumentaron \$10,7bn, si bien disminuyeron 0,4pp del PIB frente a lo proyectado en el MFMP de 2022 (16,7% del PIB) como consecuencia del efecto denominador que genera el mayor crecimiento del PIB nominal. Lo anterior se explica casi en su totalidad por el incremento de \$9,5bn de los ingresos tributarios, impulsado principalmente por el recaudo de impuestos externos (\$5,0bn) e impuestos internos como retenciones del impuesto de renta (\$2,2bn), Gravamen a los Movimientos Financieros (\$0,9bn) y consumo (\$0,7bn).

⁷⁸ El segundo dato más alto de ingresos tributarios observado históricamente para el GNC corresponde al de 2015, el cual también asciende a 14,5% del PIB, si bien es levemente inferior al de 2022 si no se considera la aproximación al primer decimal del PIB.

⁷⁹ Estos cuatro impuestos explican el 92,3% del crecimiento del recaudo neto del GNC.

Tabla 1.4. Ingresos del GNC 2021-2023

Concepto	\$MM			% PIB		
	2021	2022	2023*	2021	2022	2023*
Ingresos Totales	192.058	238.263	309.120	16,1	16,3	19,3
Ingresos Tributarios	162.228	211.999	274.168	13,6	14,5	17,1
DIAN	161.804	211.210	273.285	13,6	14,4	17,0
Tributarios sin Reforma	161.804	211.210	255.760	13,6	14,4	15,9
RT Igualdad y Justicia Social	0	0	17.525	0,0	0,0	1,1
No DIAN	424	789	883	0,0	0,1	0,1
Ingresos No Tributarios	1.451	1.304	1.466	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	2.842	3.630	3.606	0,2	0,2	0,2
Ingresos de Capital	25.537	21.330	29.879	2,1	1,5	1,9
Rendimientos Financieros	1.394	1.540	1.500	0,1	0,1	0,1
Excedentes Financieros	8.969	18.337	28.350	0,8	1,3	1,8
ECOPELROL	619	16.300	24.337	0,1	1,1	1,5
Banco de la República	6.529	258	1.555	0,5	0,0	0,1
Resto	1.821	1.778	2.459	0,2	0,1	0,2
Otros ingresos de capital	15.175	1.454	29	1,3	0,1	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas.

El equipo técnico prevé que los ingresos del GNC durante 2023 alcancen su máximo histórico al ubicarse en 19,3% del PIB, producto de la materialización de los mayores ingresos derivados de las reformas tributarias de 2021 y 2022, junto con el ciclo de precios altos de las materias primas. En primer lugar, las disposiciones adoptadas en la Reforma Tributaria para la Igualdad y Justicia Social de 2022 y la Ley de Inversión Social de 2021 aumentarían el recaudo tributario frente al año anterior en 1,1pp y 0,5pp del PIB, respectivamente. En segundo lugar, los ingresos petroleros ajenos a las medidas de la reforma tributaria de 2022 incrementarían en 0,7pp del PIB, en línea con las mayores cuotas del impuesto de renta que pagaría el sector y los resultados financieros del Grupo Ecopetrol observados durante 2022. En tercer lugar, el recaudo tributario no petrolero aumentaría 0,6pp del PIB frente al año anterior, toda vez que se espera un mayor recaudo por una lucha más eficaz contra la evasión (0,2pp del PIB⁸⁰), la finalización de algunos beneficios tributarios establecidos en la Ley de Turismo y la Ley de Inversión Social (0,1pp del PIB) y el crecimiento de las cuotas del impuesto de renta, impulsado por el alto crecimiento nominal de 2022. Finalmente, los recursos de capital diferentes a los dividendos del Grupo Ecopetrol se mantendrían constantes por las mayores utilidades que el Banco de la República girará a la Nación que se contrarrestan con los menores ingresos del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales (Foncontín).

Aun cuando existe una disminución en los precios de las materias primas respecto a 2022, el equipo técnico proyecta que en 2023 las disposiciones asociadas al sector extractivo sean las que más contribuyan con el recaudo proveniente de la Ley 2277 de 2022 (0,5pp del PIB), el cual se estima en 1,1% del PIB⁸¹. El Gobierno nacional prevé que la no deducibilidad de regalías y la sobretasa a la extracción de petróleo crudo y carbón contribuyan con 0,2pp y 0,3pp del PIB respectivamente, esta última consistente con una tarifa

⁸⁰ El recaudo por gestión de esta entidad aumentará de \$26,6bn en 2022 a \$33bn en 2023.

⁸¹ Ver Tabla "Recaudo como porcentaje del PIB de la Ley 2277 de 2022" del capítulo "Agenda para la transformación social y productiva en el marco de la sostenibilidad fiscal"

de renta adicional para estos sectores de 10pp dada la dinámica esperada de precios internacionales. Por su parte, el resto de disposiciones que limitan excesivos beneficios tributarios de personas jurídicas aportarán 0,3pp del PIB. Las anteriores disposiciones se materializan en el recaudo en caja de 2023, por medio de una modificación en la tarifa de autorretenciones aplicable a las personas jurídicas, realizada por medio del Decreto 261 de 2023. En tanto, las personas naturales contribuirán con 0,2pp del PIB como resultado del recaudo del impuesto al patrimonio y el incremento en las retenciones de personas naturales, las cuales disminuirán las presiones sobre el flujo de caja de los contribuyentes al reducir la cuota del impuesto de renta a pagar en 2024 y evitar la generación de anticipo sobre el impuesto de renta. Finalmente, se presentaría un leve recaudo del impuesto al carbono, producto del límite de 50% en el mecanismo de no causación y la generación del impuesto cuando la exportación de combustible no es realizada directamente por el productor.

En 2023 la Ley 2155 de 2021 incrementaría en 0,5pp del PIB los ingresos tributarios frente al recaudo observado en 2022. Esto es resultado del aumento de 4,0pp de la tarifa nominal del impuesto de renta, alcanzando 35% para el año gravable 2022. Si bien dentro de esta medida se contempló mantener el descuento del 50% del ICA sobre el impuesto de renta, a diferencia de estimaciones anteriores, no se toma en cuenta el impacto de esta disposición frente a un escenario contrafactual, dado que esta medida ya estaba vigente en el recaudo observado de 2022. Lo anterior, permite que se identifiquen de forma más clara las disposiciones de esta norma que incrementan el recaudo tributario entre 2022 y 2023.

Se prevé que durante 2023 los ingresos petroleros aumenten 0,7pp del PIB respecto al año anterior, en línea con el incremento sustancial del precio del Brent y la depreciación del tipo de cambio observado en 2022. Excluyendo los ingresos procedentes de las disposiciones de la Ley 2277 de 2022 mencionadas anteriormente, la cuota del impuesto de renta, basada en la dinámica del sector observada en 2022, aumentaría 0,5pp del PIB frente al año pasado. Por su parte, en línea con la caída proyectada de USD 20,5 por barril en el Brent entre 2022 y 2023, las retenciones petroleras que la Nación recibe en caja durante el año en curso contrarrestarían este incremento en 0,2pp del PIB. Finalmente, derivado de los buenos resultados financieros del Grupo Ecopetrol en todos sus segmentos durante 2022, los dividendos girados a la Nación alcanzarían 1,5% del PIB, lo que implica un incremento de 0,4pp frente al observado el año anterior.

En 2023 el recaudo tributario no petrolero aumentará 0,6pp del PIB frente a 2022 como resultado de la gestión de la DIAN, la finalización de algunos beneficios tributarios temporales y el buen desempeño de la economía colombiana observado en 2022 y previsto para 2023. El recaudo derivado de una lucha más eficaz contra la elusión y evasión tributaria contribuiría con 0,2pp del PIB a este incremento en el recaudo, en línea con el proceso de modernización y fortalecimiento de la entidad que inició en 2018, junto con las medidas de política que este Gobierno ha tomado en ese sentido, y que se reflejan en las disposiciones de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, y en la ampliación de su planta de personal. La normalización de la tarifa del IVA de tiquetes aéreos y para servicios de hotelería y turismo, junto con la normalización en el impuesto al consumo de bares y restaurantes sujetos al Régimen Simple de Tributación, aportaría 0,1pp del PIB a este recaudo. Finalmente, el equipo técnico prevé que el recaudo tributario inercial no petrolero contribuiría con 0,3pp del PIB, como resultado de un incremento de 0,9pp del PIB en el recaudo interno y

una caída de 0,5pp del PIB en el recaudo externo. Por una parte, a raíz de la mayor base de 2022 y el crecimiento nominal de 2023, las retenciones y las cuotas del impuesto de renta aumentarían 0,3pp y 0,4pp del PIB, respectivamente, seguido del IVA (0,2pp) y el impuesto simple (0,1pp). Por su parte, la contracción en el recaudo externo se explica por la caída proyectada de las importaciones en dólares, la cual no alcanza a ser compensada por la depreciación del peso que se prevé este año frente a 2022.

Los ingresos de capital diferentes a los dividendos del Grupo Ecopetrol se mantendrían constantes frente a 2022, como resultado de una disminución en los reintegros y otros recursos que es compensada por las mayores transferencias de utilidades del Banco de la República. Por una parte, la contracción en reintegros y otros recursos se explica por la materialización de algunas contingencias relacionadas con garantías contractuales de concesiones 4G y la decisión de congelar la tarifa de los peajes a inicios del año con el objetivo mitigar las presiones inflacionarias que atraviesa el país. Respecto a esta última disposición, el escenario contempla la normalización de estas tarifas en el segundo semestre del año, en línea con la desaceleración de la inflación. Por su parte, las mayores utilidades del Banco de la República son consistentes con el rendimiento de los títulos de deuda pública en su poder y las operaciones para regular la liquidez de la economía que se realizaron durante el 2022.

Los ingresos disminuirían 1,3pp del PIB respecto al escenario proyectado en la Actualización del Plan Financiero de 2023 como resultado de una caída de 1,0pp del PIB en los ingresos tributarios, asociada al precio de las materias primas y el recaudo de impuestos externos, y a una disminución de 0,3pp del PIB en los ingresos de capital. En primer lugar, los ingresos derivados de las cuotas y retenciones del impuesto de renta del sector petrolero disminuyen 0,3pp del PIB frente a lo proyectado, al tiempo que el recaudo de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social derivado de las disposiciones que gravan a las industrias extractivas se reduce 0,3pp del PIB. Como consecuencia de la mayor contracción de las importaciones en dólares y la apreciación del peso frente al escenario proyectado en el Plan Financiero, el recaudo de impuestos externos se reduciría 0,5pp del PIB. Finalmente, la contracción en los recursos de capital se explica por la reducción de 0,4pp del PIB en los dividendos que el Grupo Ecopetrol girará a la Nación, considerando las necesidades de caja de la compañía y la necesidad de esta de financiar su plan de inversiones. A su vez, producto de la materialización de contingencias asociadas a garantías de tráfico de concesiones de 4G y el congelamiento durante la primera mitad del año de la tarifa de peajes, las salidas netas del Foncontin aumentarían en 0,1pp del PIB. No obstante, frente al Plan Financiero se considera una actualización metodológica en donde las salidas netas del Fondo se incluyen como egresos en el gasto de funcionamiento y no como ingresos negativos, lo que ocasiona que el rubro de otros ingresos de capital aumente 0,1pp del PIB frente al escenario anterior.

1.2.1.2. Gastos del GNC

En 2022 el gasto total del GNC creció en términos nominales 14,8% respecto al año anterior, ubicándose en 21,6% como porcentaje del PIB, lo que implica una disminución de 1,5pp frente a 2021 a causa del robusto crecimiento nominal de la economía (Tabla 1.5). Por una parte, el incremento de 1,0pp en el gasto en intereses⁸² es consistente con las presiones inflacionarias y las mayores tasas de interés de los títulos de deuda pública producto de la aceleración de la inflación global, y del incremento de las tasas de interés y la reducción de la hoja de balance de los principales bancos centrales de economías avanzadas. Lo anterior condujo a un incremento en la indexación de TES emitidos en UVR y la colocación de bonos a descuento, respectivamente. Por otra parte, el gasto de funcionamiento sin FEPC disminuyó 4,0pp del PIB debido a la reducción del gasto asociado a la pandemia de Covid-19 (-1,8pp del PIB), del gasto en pensiones producto de la disponibilidad de caja inicial de Colpensiones y mayores traslados que recibió del Régimen de Prima Media (-1,0pp del PIB) y de las transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP) (-0,6pp del PIB). El gasto destinado a saldar las obligaciones de la Nación con el FEPC aumentó 0,9pp del PIB a raíz de la dinámica internacional del precio de los combustibles líquidos y la depreciación de la tasa de cambio, en el marco de una política activa del Gobierno nacional que procuró estabilizar el precio de venta doméstico de estos bienes, con el objetivo de disminuir las presiones inflacionarias y fomentar la reactivación económica. Finalmente, la inversión se ubicó en 2,7% del PIB, el nivel más alto desde 2015 y equivalente a un incremento de 0,5pp frente al año anterior (2,2% del PIB), explicado por la recomposición como gasto de inversión del programa Ingreso Solidario que durante 2021 hizo parte del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), clasificado dentro del funcionamiento.

Con respecto al escenario del MFMP 2022 el gasto total del GNC aumentó \$12,7bn como consecuencia del mayor gasto en intereses y el pago adicional del FEPC frente a lo proyectado. Por una parte, considerando las condiciones desfavorables de los mercados financieros, el menor déficit primario y la disponibilidad de caja proyectada para el cierre de año, el Gobierno nacional suspendió de manera anticipada las subastas de TES en 2022. No obstante, el gasto derivado de la colocación de bonos a descuento⁸³ aumentó \$5,6bn frente al escenario proyectado. Por su parte, las mayores presiones inflacionarias aumentaron en \$4,7bn el gasto por indexaciones de TES emitidos en UVR. Finalmente, el mayor gasto del FEPC es consistente con el compromiso del Gobierno nacional por saldar las obligaciones adquiridas, en donde el gasto adicional de \$4,0bn corresponde al pago a Reficar del diferencial de compensación causado por este Fondo con esta empresa en el segundo y tercer trimestre del año.

⁸² La contabilidad fiscal del gasto en intereses en Colombia es una medida de transparencia fiscal, dado que incluyen todos los flujos de causación que afectan la consistencia entre el balance fiscal y la deuda pública. En 2022 estos flujos por concepto de indexación y colocación de bonos a descuento ascendieron a \$25,2bn.

⁸³ En el CONFIS del 20 de diciembre de 2019 (Acta No 645), se decidió que el registro de las primas y descuentos en la emisión de títulos de deuda debe contabilizarse por encima de la línea al momento de la colocación, afectando el valor del gasto por intereses. Se considera que colocar a descuento un título implica un mayor gasto de intereses porque la caja generada en la operación es menor al valor del principal a reembolsar al vencimiento, hecho que aumenta las necesidades de financiamiento durante la vigencia.

Tabla 1.5. Gastos del GNC 2021-2023

Concepto	\$MM			% PIB		
	2021	2022	2023*	2021	2022	2023*
Gastos Totales	275.207	315.842	378.663	23,1	21,6	23,6
Intereses	39.678	63.165	69.608	3,3	4,3	4,3
Intereses deuda externa	9.369	11.042	17.422	0,8	0,8	1,1
Intereses deuda interna	24.656	35.377	36.216	2,1	2,4	2,3
Indexación TES B (UVR)	5.653	16.746	15.970	0,5	1,1	1,0
Gasto Primario¹	235.530	252.678	309.055	19,7	17,3	19,2
Gasto Primario sin FEPC	231.885	234.415	282.718	19,4	16,0	17,6
FEPC	3.645	18.262	26.337	0,3	1,2	1,6

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas.

¹ Incluye pagos, deuda flotante y préstamo neto. Incluye a las salidas netas del Foncontin solamente para 2023, ya que en 2021 y 2022, este fondo registró ingresos netos.

En 2023 el gasto total del GNC alcanzará 23,6% del PIB como resultado de un incremento de 2,0pp del PIB en el gasto primario respecto al año anterior. Ello es consistente con la adición presupuestal que en este momento se tramita en el Congreso de la República y con el compromiso del Gobierno nacional por atender la cuenta por pagar del FEPC. Frente a 2022 el gasto primario sin FEPC aumentaría 1,6pp del PIB como resultado de: i) inflexibilidades del gasto de funcionamiento asociadas a transferencias al SGP⁸⁴ y rentas de destinación específica del impuesto de renta de personas jurídicas⁸⁵; ii) la inflación de 2022 y el incremento salarial que se traduce en mayores presiones de gasto de personal y transferencias asociadas a pensiones y salud; iii) la adición presupuestal sin deuda por \$16,9bn que incrementa los recursos para implementar el PND; y iv) las salidas netas del Foncontin. Finalmente, el gasto del FEPC aumenta 0,4pp del PIB durante 2023 frente a la vigencia anterior, derivado del diferencial de compensación pendiente de pago y causado durante 2022, que se pagará en 2023.

Si bien con respecto a 2022 el gasto en intereses se mantiene constante como porcentaje del PIB, ocurre una recomposición a favor del pago de intereses de deuda externa en detrimento de intereses de deuda interna. Esta recomposición se explica por la menor indexación de TES B en UVR producto de la disipación de las presiones inflacionarias que se observaron en 2022, así como la menor colocación a descuento de TES a raíz de la valorización proyectada en los títulos de deuda pública, frente a lo observado en la segunda mitad del año anterior. Por su parte, el incremento en el pago de intereses externos se fundamenta en la depreciación del peso, así como la mayor emisión de bonos externos en el marco de la estrategia de prefinanciamiento adelantada para cubrir los egresos en caja de la Nación en moneda extranjera en 2023 y 2024.

⁸⁴ El artículo 357 de la Constitución Política establece que el monto del SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores.

⁸⁵ El artículo 243 del Estatuto Tributario establece que 9,0pp de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas tendrán una destinación específica, de las cuales 2,2pp se destinarán al ICBF, 1,4pp al SENA, 4,4pp al Sistema de Seguridad Social en Salud, 0,4pp a financiar programas de atención a la primera infancia y 0,6pp a financiar a instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex. La renta de destinación específica a la cual se refiere el texto cubre todas estas disposiciones, excepto las transferencias para salud, ya que estas hacen parte del aporte de la Nación para financiar la ADRES.

El Gobierno nacional ratifica su compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas al disminuir el gasto primario del GNC en \$1,8bn (-0,8pp del PIB) frente a lo proyectado en el Plan Financiero de 2023, en línea con los menores ingresos que recibirá la Nación producto de los menores precios del petróleo y la materialización de algunas contingencias sobre los recursos de capital. Esta revisión a la baja en la proyección del gasto primario contempla, por una parte, la reducción en el monto de la adición presupuestal entre la versión inicialmente radicada de ese proyecto de Ley y su ponencia de primer debate, la cual es consistente con la revisión a la baja de los ingresos fiscales de la Nación frente a la Actualización del Plan Financiero, como se ha expuesto previamente⁸⁶. Igualmente, esta actualización en la proyección de gasto primario considera los niveles de ejecución presupuestal observados a la fecha, y las presiones al alza que tienen las salidas netas del Foncontin, debido a la materialización de las garantías de tráfico de las 4G y el no incremento en las tarifas de peaje durante el primer semestre del año.

El gasto en intereses aumentaría \$1,2bn frente a la actualización del Plan Financiero, mientras que disminuiría 0,1pp del PIB como resultado del mayor crecimiento nominal de la economía. El equipo técnico del MHCP prevé que los intereses por deuda interna aumenten \$0,9bn como resultado de la mayor inflación proyectada respecto al escenario anterior, así como el incremento en la colocación de títulos de deuda pública como parte de la estrategia de prefinanciamiento para el 2024. Lo anterior ocasiona un incremento en las indexaciones de TES B en UVR y el pago de cupones de TES, respectivamente, que se ve parcialmente contrarrestado por un menor gasto en la colocación a descuento derivado de la disminución de las tasas de interés de los títulos de deuda pública que se ha observado en los últimos meses. En cuanto a los intereses por deuda externa, se presentaría un incremento de \$0,4mm, a raíz del incremento en la emisión de bonos externos respecto al financiamiento con multilaterales, así como la estrategia de prefinanciamiento del Gobierno nacional para cubrir las necesidades de caja de la Nación en moneda extranjera de 2023 y 2024.

1.2.1.3. Regla Fiscal del GNC

Las modificaciones a la Regla Fiscal entraron en vigencia en 2022 después de dos años de suspensión a causa de la emergencia económica y sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19. Las modificaciones realizadas en la Ley 2155 de 2021 buscan robustecer la institucionalidad fiscal, disminuir la prociclicidad de la política fiscal y garantizar un nivel de deuda del GNC consistente con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para 2022, el nivel de déficit fiscal que cumple con la meta establecida sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) de la Regla Fiscal, en el régimen de transición aplicable entre 2022 y 2025, es equivalente a 8,3% del PIB. Producto del buen desempeño de la economía colombiana, los términos de intercambio favorables y la disminución en las presiones de gasto, el déficit presentó un sobrecumplimiento de 3,0pp del PIB al ubicarse en 5,3% del PIB. Frente al MFMP 2022, se

⁸⁶ Al analizar la reducción que tiene el monto de la adición presupuestal, y su impacto fiscal, es importante considerar la recomposición que esta ha tenido entre los distintos rubros presupuestales. En este sentido, es relevante considerar el hecho de que algunas obligaciones asociadas al incremento salarial del sector público y a la mayor presión de gasto en pensiones y el sector salud, inicialmente contempladas dentro de la adición presupuestal, ahora serán pagadas a través de traslados presupuestales y recursos del sector Hacienda. Estos movimientos presupuestales tienen impacto fiscal, si bien reducen el monto de la adición presupuestal. En este sentido, el gasto fiscal se reduce en un menor monto que la reducción que presenta la adición presupuestal.

presenta un cambio en los componentes del ciclo económico e intereses de la Regla Fiscal. En este sentido, el ciclo económico presenta una leve mejoría de 0,1pp, consistente con el mejor desempeño de la economía colombiana reflejado en el mayor crecimiento económico frente a lo esperado hace un año, que derivó en un ciclo levemente positivo (0,02% del PIB). Por su parte, el incremento de 0,4pp en el gasto de intereses es resultado de las condiciones de mercado más adversas y las mayores presiones inflacionarias, frente al escenario proyectado.

Tabla 1.6. Descomposición del balance consistente con el cumplimiento de la regla fiscal 2022-2023, % del PIB

Concepto	2022*	2023*
Balance Primario Neto Estructural (BPNE)	-4,7	-1,4
Ciclo económico	0,0	0,3
Ciclo petrolero	0,7	1,6
Transacciones de única vez	-0,1	-0,6
Rendimientos financieros	0,1	0,1
Balance primario	-4,0	0,0
Intereses	-4,3	-4,3
Balance total	-8,3	-4,3
Balance total MFMP 2023	-5,3	-4,3
Excedente (+)/ Ajuste (-)	3,0	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas.

Se estima que el GNC alcance en 2023 un déficit fiscal de 4,3% del PIB, consistente con el cumplimiento de la meta establecida por la Regla Fiscal sobre el BPNE (Tabla 1.6). Este resultado parte de un BPNE de -1,4% del PIB, en el marco del periodo de transición que definió la Ley 2155 de 2021⁸⁷. En cuanto a los componentes cíclicos, el ciclo económico aumentaría 0,3pp del PIB frente al año anterior como consecuencia tanto del buen crecimiento proyectado para la economía colombiana, como de la revisión en la estimación del PIB tendencial realizada por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). De lo anterior se deriva que se estime para 2023 una brecha del producto positiva. Igualmente, el ciclo petrolero⁸⁸ se incrementaría 0,9pp del PIB a raíz del ciclo de precios altos observado en 2022 y parcialmente durante 2023, y que se refleja en los ingresos proyectados de la actividad petrolera. Igualmente, este componente cíclico incorpora parte de los ingresos derivados de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, reconociendo que el mayor recaudo tributario derivado del sector petrolero a raíz de esta reforma es más alto que su nivel estructural en 2023, como consecuencia de los relativamente altos precios del petróleo que se están observando. El escenario de 2023 prevé Transacciones de Única Vez (TUV) que aumentan el déficit permitido por la regla fiscal en 0,6pp del PIB fruto de: i) pago del componente extraordinario y no estructural⁸⁹ del FEPC por \$7.277mm, ii) gastos destinados a atender la emergencia invernal que inició a finales de 2022 por \$1.800mm, e iii) ingresos de capital por \$28mm de la Sociedad de Activos Especiales (SAE).

⁸⁷ El artículo 60° modifica el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, creando el párrafo transitorio 1 con el cual se establece una meta transitoria sobre el BPNE de -4,7% del PIB en 2022, -1.4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independiente del valor de deuda que se observe.

⁸⁸ La estimación del ciclo petrolero incorpora la última definición de ingreso petrolero aprobada por el CONFIS en su sesión del 22 de diciembre de 2022.

⁸⁹ Para más detalle revisar el anexo metodológico en la Actualización del Plan Financiero 2023.

Finalmente, el escenario mantiene en 0,1pp del PIB los rendimientos financieros y, de esta manera, se alcanzaría un equilibrio primario consistente con la meta establecida en la Regla Fiscal. Al incorporar el gasto en intereses de 4,3% del PIB, se alcanza un déficit de la misma magnitud.

Frente al escenario proyectado en la Actualización del Plan Financiero de 2023, la meta de déficit consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal aumentaría de 4,1% del PIB a 4,3% del PIB, consecuente con la caída en el ingreso petrolero y la dinámica de la economía colombiana. Por una parte, el ciclo petrolero incrementaría en 0,6pp el espacio de déficit producto de la caída en los ingresos tributarios petroleros por el menor precio del Brent y la reducción en los dividendos del Grupo Ecopetrol, en línea con las disponibilidades de caja de la compañía y las necesidades derivadas de la implementación de su plan de inversiones. Por otra parte, el mayor crecimiento real de la economía colombiana y la actualización en la estimación del nivel de PIB tendencial por parte del CARF ocasionaría una brecha del producto positiva que aumenta el ciclo económico y disminuye el déficit permitido en 0,3pp del PIB.

1.2.1.4. Financiamiento del GNC

Para 2023, se estiman necesidades de financiamiento del GNC por \$122,7bn (7,7% del PIB), de los cuales el 4,3% del PIB se destinan a cubrir el déficit fiscal explicado por el pago de intereses. En esta revisión al financiamiento, se muestra una reducción en el pago de las amortizaciones de deuda en \$2,1bn, gracias al manejo proactivo de los pasivos de la Nación. En relación con el pago de obligaciones con deuda pública, se estiman en \$750mm (0,1% del PIB). Finalmente, la disponibilidad final de caja de \$27,3bn (1,7% del PIB) obedece a una táctica de prefinanciación de las necesidades de caja del año 2024.

Desde la perspectiva de las fuentes, se contemplan desembolsos por \$70,7bn (4,4% del PIB), de los cuales el 39% corresponde a deuda externa, y el 61% a deuda interna. Igualmente, estos desembolsos son superiores en cerca de \$10bn a los proyectados en la Actualización del Plan Financiero, explicados principalmente por la táctica de prefinanciamiento de las necesidades del año 2024 y cuyo mayor valor se mantendrá en la disponibilidad final de caja de este año. Los desembolsos de deuda externa se incrementan en USD820 millones entre escenarios, mientras que los recursos de deuda interna se incrementan en 20%.

Tabla 1.7. Fuentes y Usos del GNC en 2023, \$ miles de millones, USD millones*

FUENTES	US\$ PF	US\$ MFMP	PF 109.404	MFMP 122.673	USOS	US\$ PF	US\$ MFMP	PF 109.404	MFMP 122.673
Desembolsos			60.483	70.698	Déficit a Financiar			59.619	69.543
Externos	(US\$ 5.100 mill.)	(US\$ 5.920 mill.)	24.266	27.471	De los cuales:				
Internos			36.218	43.228	Intereses Internos			51.319	52.186
					Intereses Externos	(US\$ 3.342 mill.)	(US\$ 3.665 mill.)	17.064	17.422
Operaciones de Tesorería			4.071	6.004	Amortizaciones			27.192	25.075
Ajustes por Causación y Otros Recursos			23.654	24.687	Externas	(US\$ 2.234 mill.)	(US\$ 2.393 mill.)	11.406	11.373
					Internas			15.786	13.703
					Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)			250	750
Disponibilidad Inicial			21.196	21.284	Disponibilidad Final			22.343	27.305

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

*Cifras proyectadas

Para alcanzar este financiamiento en la vigencia 2023, se busca mantener la estrategia de diversificación de fuentes y se mantiene la participación mayoritaria de fuentes en moneda local sobre moneda extranjera. De este modo, para esta vigencia se contemplan emisiones de Títulos de Tesorería TES por \$43,2bn (2,7% del PIB). De este total, \$27,0bn se obtendrán a través de subastas y sindicaciones, \$1,0bn a través de la emisión de TES Verdes en el mercado de capitales interno, \$8,5bn por medio de colocaciones directas, incluyendo las derivadas del fondo bursátil de deuda pública y aquellas destinadas al pago de obligaciones y \$7,0bn correspondientes a operaciones de prefinanciamiento. Así mismo, en 2023 la Nación prevé utilizar fuentes externas de financiamiento por US\$5.920 millones (\$27,5bn, 1,7% del PIB), de las cuales USD 1.683 millones se colocaron en el primer semestre de 2023, a través de un bono en el mercado internacional y se ha avanzado en los desembolsos de crédito con organismos multilaterales y bilaterales. Así mismo se espera realizar operaciones de prefinanciamiento por alrededor de US\$ 1.500 millones, que tienen como objetivo contar con una disponibilidad de caja en dólares para el cubrimiento de obligaciones en 2024. Finalmente, se prevé que la proporción entre bonos externo y préstamos con organismos multilaterales y bilaterales se mantenga entre 40% a 50%.

1.2.1.4.1. Bonos Verdes y Sociales

Durante el 2022 y parte de 2023, Colombia cumplió varios hitos en el mercado de bonos temáticos y financiamiento sostenible:

- » En relación con el financiamiento verde, en junio del 2022, Colombia realizó la tercera subasta de bonos verdes por un monto de \$500mm de pesos colombianos, completando un monto total de TES verdes de \$2,1bn. De esta manera se ha fortalecido y profundizado el mercado de capitales con instrumentos sostenibles.
- » Durante la vigencia 2023, se publicó el primer reporte de colocación, asociación, resultados e impacto de la emisión de Bonos Verdes Soberanos. En este reporte se evidencia que un 93,4% de los recursos netos de la emisión de \$1,48bn fueron asociados principalmente en las categorías elegibles de: i) transporte limpio y sostenible, ii) gestión

aprovechamiento sostenible y saneamiento del agua, y iii) servicios ecosistémicos y biodiversidad. Dicho reporte fue verificado de manera independiente por parte de EQA, el cual concluye que está en línea con el Marco de Referencia de Bonos Verdes Soberanos.

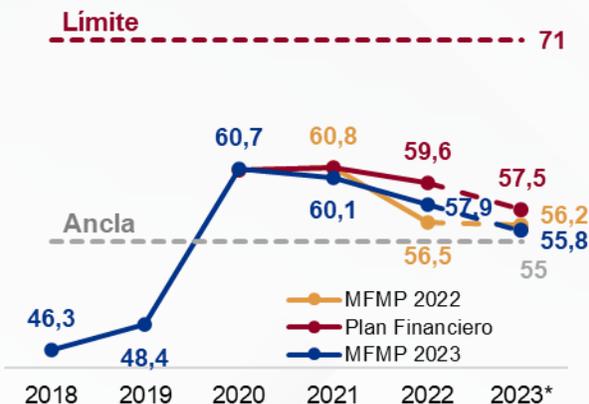
- » En adición al componente verde, mediante la Resolución 2063 del 4 de agosto de 2022, Colombia amplió el alcance del Marco de Referencia de Bonos Soberanos Verdes al componente social y sostenible. Posterior a la verificación de dicho marco de referencia, fue publicado el primer portafolio de gastos sociales elegibles, construido a partir del presupuesto de inversión del PGN 2021 y 2022. Este catálogo ascendió a \$26,6bn, en 8 categorías: i) avance socioeconómico y reducción de las desigualdades; ii) educación: acceso, permanencia y calidad; iii) construcción de paz; iv) generación de empleo y fomento a la productividad, incluyendo MiPYMEs; v) vivienda digna y asequible; vi) acceso a servicios básicos; vii) seguridad alimentaria y nutricional; y viii) acceso efectivo y calidad en el servicio de salud.

Es así como la estrategia de financiamiento sostenible permitirá asociar los gastos elegibles incluidos en el PGN 2023, con el fin de emitir bonos verdes y sociales que estén alineados con lo definido en el nuevo plan de desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

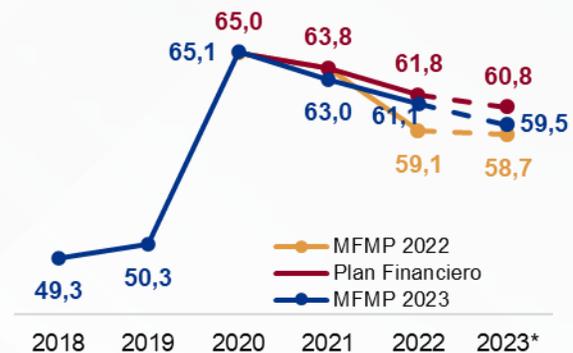
1.2.1.5. Deuda del GNC

Gráfico 1.8. Deuda del GNC 2018-2023 (% del PIB)

A. Deuda Neta del GNC



B. Deuda Bruta del GNC



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas.

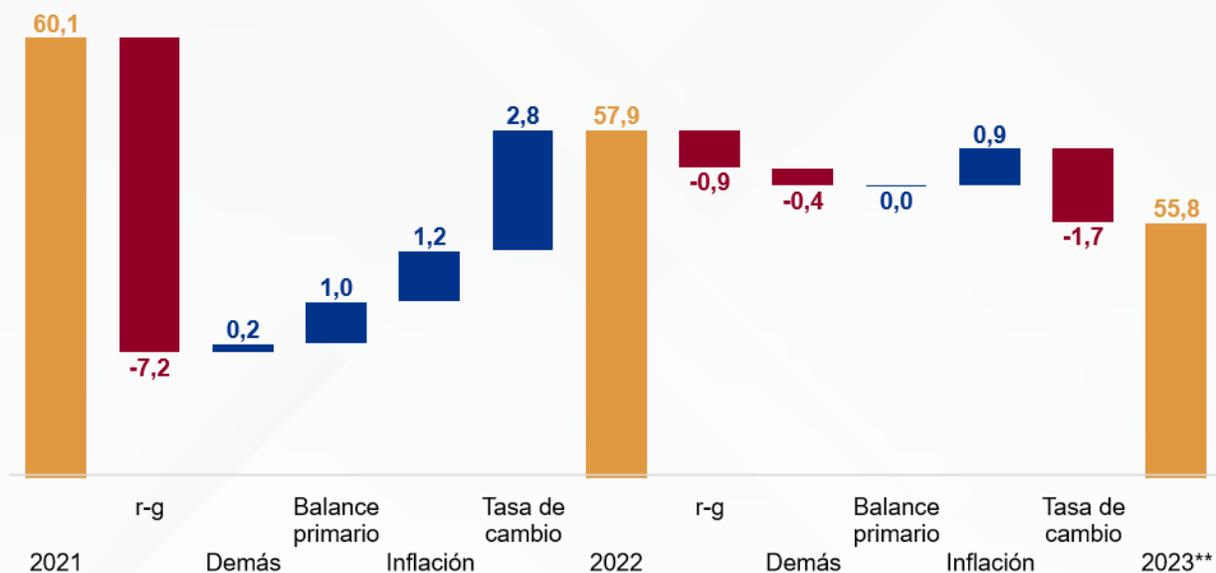
En 2022 la deuda neta y bruta del GNC presentaron una caída de 2,1pp y 1,8pp del PIB, respectivamente, consistente con el buen desempeño de la economía colombiana y pese al mayor pago de intereses y la depreciación del peso frente a 2021 (Gráfico 1.8). El crecimiento económico neto de intereses (r-g) es el componente que más contribuyó a la reducción de la deuda neta (-7,2pp del PIB) frente al 2021, mientras que el déficit primario, la inflación y el incremento de la tasa de cambio limitan esta contracción en 1,0pp, 1,2pp y 2,8pp del PIB, respectivamente. Frente a lo proyectado en el MFMP 2022, se observó un incremento

de 2,1pp y 1,5pp del PIB en la deuda bruta y neta, respectivamente, que se explica por el mayor gasto en intereses y la mayor depreciación del peso que afecta la valoración de la deuda externa.

En 2023 el equipo técnico proyecta que la deuda del GNC continuará la senda decreciente hasta 59,5% del PIB para la deuda bruta y 55,8% del PIB para la deuda neta, lo que implica una disminución de 1,7pp y 2,1pp del PIB frente a 2022, respectivamente (Gráfico 1.9). Esta dinámica se explica principalmente por la apreciación real del peso frente al año anterior en la tasa de cambio de fin de año y el crecimiento económico neto de intereses, que contribuyen con 1,7pp y 0,9pp del PIB, respectivamente, a la caída de la deuda. A su vez, se destaca que otros componentes contribuirían con 0,4pp a esta reducción. Como resultado del ajuste fiscal proyectado para 2023, por primera vez desde 2019 el balance primario no presiona al alza la deuda del GNC. Finalmente, las presiones inflacionarias asociadas a la deuda emitida en TES B UVR presionan al alza en 0,7pp la deuda del GNC (Gráfico 1.9).

Si bien la deuda neta del GNC alcanzaría un nivel inferior respecto a la proyección de la actualización del Plan Financiero 2023 (57,5% del PIB), la disminución entre un año y otro sería la misma. Lo anterior se explica dado el menor nivel de cierre de 2022, considerando el comportamiento de la tasa de cambio frente a lo proyectado, además del mayor crecimiento del PIB nominal de 2023 (+1,9pp), que reduce el valor de la deuda como porcentaje del PIB. Por otro lado, el deterioro en el balance primario frente a lo contemplado en la Actualización del Plan Financiero (0,6pp del PIB), compensa parcialmente estos factores que impulsan la reducción de la deuda como porcentaje del PIB.

Gráfico 1.9. Descomposición de la deuda neta* 2021 – 2023, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Descomposición de la deuda en términos reales

**Cifras proyectadas.

1.2.2. Panorama fiscal del Gobierno General⁹⁰

En 2022 el Gobierno General (GG) presentó una mejora de 0,6pp del PIB en el balance, pasando de un déficit de 7,1% del PIB en 2021 a uno de 6,5% en 2022 (Tabla 1.8). Estos resultados se explican por una mejora de 1,6pp en las métricas fiscales del Gobierno Central (GC), las cuales se vieron parcialmente contrarrestadas por un deterioro de 1,0pp en Seguridad Social (SS). Consistente con estos resultados, el balance primario de GG presentó una recuperación de 1,6pp, pasando de un déficit primario de 3,7% del PIB en 2021 a 2,1% en 2022.

En particular, la dinámica registrada en el Gobierno Central está jalonada por la reducción en el déficit fiscal del GNC, que se contrarresta parcialmente por un deterioro en las métricas fiscales del resto del nivel central (-0,1pp). Esto último se explica por la ampliación del déficit del FEPC (-0,6pp) como consecuencia del incremento en la posición neta deficitaria del fondo (-1,5pp, de 1,0% a 2,5%), a pesar de un fuerte crecimiento de 0,9pp en las transferencias de la Nación para saldar la posición neta (de 0,3% a 1,2% del PIB). Las demás entidades y fondos que conforman el resto del nivel central presentaron una recuperación conjunta de 0,5pp del PIB, explicada en su mayoría por la mejora en el balance fiscal de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como resultado de los mayores ingresos percibidos con cargo a los derechos económicos por precios altos. Además, la recuperación en el balance fiscal del FONDES⁹¹, que en 2021 registró un déficit fiscal como consecuencia de la descapitalización total de la Cuenta Especial FONDES para fortalecer el Fondo Nacional de Garantías (FNG), también favoreció el resultado de 2022. Igualmente, los establecimientos públicos distintos a la ANH y el Fondo Nacional del Café también tuvieron mejoras en su balance fiscal, que contribuyeron a contrarrestar en buena medida el deterioro en las métricas del FEPC.

El deterioro de 1,0pp en el balance de Seguridad Social está explicado por los rendimientos financieros negativos reportados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM). Lo anterior, estuvo fundamentado en las condiciones financieras desfavorables que enfrentaron los mercados financieros a lo largo del 2022, las cuales llevaron a que se desvalorizaran los títulos de deuda pública y las tasas de rentabilidad del fondo moderado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Este comportamiento contrasta con el observado usualmente, en donde la Seguridad Social presenta un superávit derivado de los rendimientos generados por estos dos fondos, lo cual explica la magnitud del déficit observado y el deterioro frente a 2021. A esto se suma el hecho de que parte de las necesidades de Colpensiones de la vigencia se financiaron con una disponibilidad inicial de caja que quedó de 2021, lo cual genera un déficit en 2022 dentro del balance fiscal de esa entidad. Este último elemento contrasta con el superávit que esta entidad tuvo en 2021, y que generó esa disponibilidad en primer lugar.

Las métricas fiscales del subsector de Regionales y Locales se mantuvieron estables entre 2021 y 2022. Esto se explicó por un efecto opuesto entre el resultado de Administraciones Centrales y del Sistema General de Regalías (SGR), que terminaron

⁹⁰ Para profundizar en la información, remitirse al Apéndice 1 relacionado con el detalle de las estimaciones fiscales del sector público.

⁹¹ FONDES hace referencia al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura.

contrarrestando en su totalidad el impacto fiscal en este subsector de Gobierno. Por una parte, el SGR registró una mejora en el balance de 0,3pp del PIB, debido al mayor recaudo de regalías de hidrocarburos y carbón producto de la dinámica creciente en los precios internacionales de estos *comodities*. Por su parte, las Administraciones Centrales redujeron su balance en 0,3pp, dada la aceleración en la ejecución de los recursos de inversión consistente con el tercer año de gobierno de los alcaldes y gobernadores.

Tabla 1.8. Balance del Gobierno General y Sector Público No Financiero 2021 - 2023

SECTORES	\$ MM			% PIB		
	2021	2022*	2023*	2021	2022*	2023*
A. Gobierno Central	-92.947	-91.289	-58.753	-7,8	-6,2	-3,7
Gobierno Nacional Central	-83.149	-77.579	-69.543	-7,0	-5,3	-4,3
Resto del Nivel Central	-9.798	-13.709	10.790	-0,8	-0,9	0,7
B. Regionales y Locales	3.846	5.009	2.670	0,3	0,3	0,2
Administraciones Centrales	2.119	-1.928	-3.591	0,2	-0,1	-0,2
Resto del Nivel Regional y Local	1.727	6.936	6.261	0,1	0,5	0,4
C. Seguridad Social	4.866	-8.961	2.742	0,4	-0,6	0,2
Salud	-432	-1.079	-1.231	0,0	-0,1	-0,1
Pensiones	5.299	-7.882	3.973	0,4	-0,5	0,2
D. Balance Total GG (A + B + C)	-84.235	-95.242	-53.341	-7,1	-6,5	-3,3
<i>Balance primario GG</i>	<i>-43.658</i>	<i>-30.666</i>	<i>18.690</i>	<i>-3,7</i>	<i>-2,1</i>	<i>1,2</i>
E. Empresas Públicas	717	-181	-2.351	0,1	0,0	-0,1
Nivel Nacional	140	-1.044	-992	0,0	-0,1	-0,1
Nivel Local	576	863	-1.359	0,0	0,1	-0,1
F. SPNM	-802	4.505	0	-0,1	0,3	0,0
G. Balance Total SPNF (D + E + F)	-84.321	-90.918	-55.692	-7,1	-6,2	-3,5
<i>Balance primario SPNF**</i>	<i>-62.350</i>	<i>-24.694</i>	<i>16.934</i>	<i>-5,2</i>	<i>-1,7</i>	<i>1,1</i>
<i>Balance primario SPNF</i>	<i>-42.195</i>	<i>-24.435</i>	<i>18.489</i>	<i>-3,5</i>	<i>-1,7</i>	<i>1,2</i>

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

Nota: *Cifras proyectadas. ** De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuenta \$6.529, \$258 y \$1.555mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2021, 2022 y 2023, respectivamente. Adicionalmente, para el año 2021 se descuentan \$13.626mm del balance del SPNF por los ingresos de la enajenación de activos derivados de ISA.

Para 2023 el equipo técnico del MHCP estima que el déficit del GG se ubique en 3,3% del PIB, menor en 3,2pp frente al déficit fiscal de 2022. Este resultado es menor al previsto en diciembre de 2022 en la Actualización del Plan Financiero (-3,5% del PIB). El desempeño favorable del balance estaría marcado por una mejora de 2,6pp y 0,8pp en los balances del Gobierno Central y de Seguridad Social. Lo anterior se verá parcialmente contrarrestado por un deterioro de 0,2pp en el balance de Regionales y Locales. De forma consistente con estos resultados, se prevé que el GG presente un superávit primario de 1,2% del PIB, 3,2pp menor frente al dato observado en 2022.

En relación con el balance de las entidades y fondos que conforman el resto del nivel central, se espera una corrección favorable de 1,6pp del PIB, ubicándose al cierre de 2023 en un superávit de 0,7% del PIB. El desempeño estimado obedece, principalmente, a una corrección en el balance fiscal del FEPC (+1,8pp) como resultado de una reducción en la posición neta deficitaria que se está causando, junto con el crecimiento que vienen

experimentando las transferencias de la Nación al fondo para saldar el diferencial de compensación causado en 2022 y que está pendiente de pago. Por su parte, la reducción en la causación de la posición neta deficitaria, frente a lo observado en 2022, obedece a los ajustes graduales y progresivos que ha venido realizando el Gobierno nacional desde el mes de octubre de 2022 en los precios domésticos de los combustibles líquidos, y a una reducción en sus precios internacionales. Lo anterior estaría parcialmente contrarrestado por una reducción en el balance de los Establecimientos Públicos del orden nacional, principalmente por los menores ingresos de derechos económicos de la ANH dada la caída en los precios internacionales del petróleo este año.

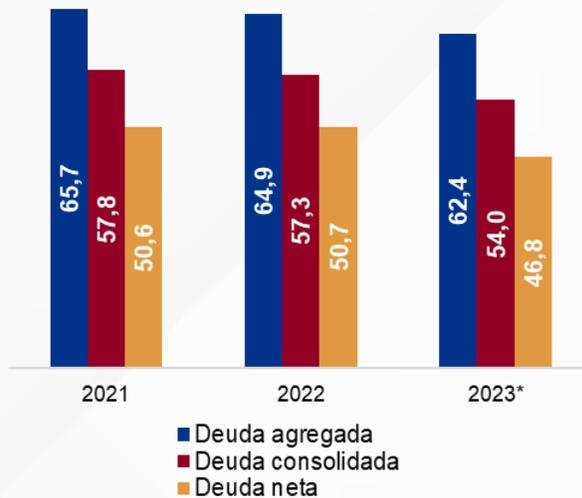
Para 2023 se estima que el FEPC registre un superávit fiscal de 0,5% del PIB. Este resultado estaría explicado por el menor diferencial de compensación que registraría el Fondo en el transcurso de la vigencia, el cual correspondería a 1,1% del PIB (\$17,8bn), y es consistente con el cierre gradual y paulatino del diferencial de precios que existen entre los precios de referencia internacional y los precios en el mercado local de la gasolina y el ACPM. Para este mismo año, el Fondo recibirá recursos de la Nación por 1,6% del PIB (\$26,3bn), para saldar las obligaciones con los importadores y refinadores de combustibles líquidos causadas a diciembre de 2022 que se encuentran pendientes de pago⁹².

Por su parte, se prevé que el subsector de Regionales y Locales para el 2023 registre un deterioro de 0,2pp del PIB, cerrando la vigencia con un superávit de 0,2% del PIB. Este comportamiento se explica por una reducción de -0,1pp en los balances tanto de las administraciones centrales como del SGR. Esta dinámica es resultado de una aceleración en la ejecución de gastos de inversión en las administraciones centrales, atribuible al último año de gobierno de los alcaldes y gobernadores, y al primer año de ejecución del presupuesto bienal del SGR, junto con los menores precios de las materias primas, que reduce los ingresos del sistema.

Para la vigencia de 2023, se espera que el subsector de Seguridad Social registre un superávit fiscal de 0,2% del PIB, equivalente a una corrección de 0,8pp respecto al déficit registrado en 2022 (-0,6%). Esta mejoría estaría explicada principalmente por la corrección en los rendimientos financieros del FONPET y el FGPM. Asimismo, el balance de Colpensiones registraría una corrección en sus métricas fiscales, al agotarse en 2022 la disponibilidad inicial que tenía esta entidad, para financiar parte de sus necesidades de caja.

⁹² Para más información revisar Recuadro 2.2 FEPC.

Gráfico 1.10. Deuda GG 2021-2023, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.
Nota: *Cifras proyectadas.

Para 2023, se estima que las métricas de deuda del GG se vean corregidas (Gráfico 1.10). Específicamente, se prevé que la deuda agregada de este nivel de Gobierno se vea ajustada en 2,5pp, cerrando la vigencia en 62,4% del PIB. Esto se explica por una reducción en los niveles de deuda del GNC y del resto de entidades y fondos que conforman el resto del GG, particularmente por el pago de las obligaciones adquiridas por el FEPC con los refinadores e importadores de combustibles líquidos. Por su parte, se proyecta que la deuda consolidada disminuya 3,3pp, pasando de 57,3% del PIB en 2022 a 54,0% del PIB en 2023. En relación con la deuda neta, en 2023 se reduciría 3,9pp, ubicándose al cierre de la vigencia en 46,8% del PIB, esta reducción es 0,6pp mayor dado el crecimiento en los activos financieros líquidos del GNC, y el incremento en los activos del FAE como resultado del mayor recaudo observado en el bienio 2021-2022⁹³.

1.2.3. Panorama fiscal del Sector Público No Financiero⁹⁴

El Sector Público No Financiero (SPNF) presentó una disminución en el déficit de 0,9pp del PIB, ubicándose al cierre de 2022 en 6,2% del PIB. Este resultado se explica por la mejora conjunta de 0,3pp del PIB en las métricas fiscales en las empresas del sector público y del Sector Público No Modelado (SPNM)⁹⁵. En particular, las empresas del sector público presentaron un déficit fiscal cercano al equilibrio, este comportamiento se explicó por el déficit de 0,1% del PIB para las empresas públicas del nivel nacional (sector eléctrico), como resultado de un incremento en los gastos operativos del sector, respecto al 2021. Por su parte, las empresas del nivel local presentaron un superávit de 0,1% del PIB, este comportamiento estuvo jalonado por los resultados de EPM, debido a los pagos de las indemnizaciones por seguros del proyecto hidroeléctrico de Ituango. Así mismo, el balance primario del SPNF presentó una mejora de 1,9pp, ubicándose en -1,7% del PIB al cierre de 2022, consistente con las dinámicas observadas en los diferentes subsectores que lo conforman.

Para 2023, las métricas fiscales de balance y deuda del SPNF se verán corregidas, en donde para el caso puntual del balance fiscal se estima una mejoría de 2,7pp

⁹³ Decreto 443 de 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁴ Para profundizar en la información, remitirse al Apéndice 1 relacionado con el detalle de las estimaciones fiscales del sector público.

⁹⁵ Sector Público No Modelado. Este corresponde al balance que se computa como diferencia entre los flujos netos de financiamiento calculados por el Banco de la República y la muestra de seguimiento fiscal del MHCP, que contiene información tanto de empresas no financieras como de otras entidades de Gobierno, por lo que no se le puede asignar a alguno de los dos sectores principales (GG y empresas no financieras).

ubicándose en 3,5% del PIB. Esto se explica por la corrección de 3,2pp proyectada para el GG, la cual se verá parcialmente contrarrestada por el deterioro conjunto de 0,4pp en el balance de las Empresas Públicas y el SPNM. En particular, las empresas públicas presentarían un déficit fiscal como resultado de las inversiones de capital que realizará las Empresas Públicas de Medellín (EPM) en dos turbinas de proyecto hidroeléctrico de Ituango, a esto se suma el deterioro financiero que experimentará el sector eléctrico dados los continuos incrementos en los precios en bolsa de la energía por una afectación en las condiciones hidrológicas y los efectos derivados del fenómeno climático de El Niño. Por su parte, se estima que el déficit primario del SPNF para 2023 sea equivalente a 1,2% del PIB, recuperándose 2,8pp respecto al 2022. Finalmente, en cuanto a la deuda de este sector, se proyecta un comportamiento similar al de la deuda del GG. En particular, se estima que la deuda agregada presente una corrección de 2,3pp, ubicándose en 65,9% del PIB. Por su parte, la deuda consolidada presentaría una corrección de 3,0pp, ubicándose en 57,2% del PIB. La deuda neta, que se obtiene al restar de la deuda consolidada los activos financieros del mismo sector, alcanzaría un nivel de 48,0% del PIB, implicando una reducción de 3,6pp respecto al cierre de 2022.

Recuadro 1.2. Convergencia a mejores prácticas de contabilidad fiscal

Desde el año 2012 el Gobierno colombiano ha trabajado en la armonización y adopción de la metodología para la producción de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) bajo el registro de devengado⁹⁶ y caja⁹⁷, cuyos lineamientos se presentan en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) de 2014⁹⁸. Estas estadísticas ofrecen diferentes elementos que contribuyen a robustecer los análisis de liquidez y sostenibilidad fiscal que actualmente se abordan desde la metodología de contabilidad fiscal de base caja modificada⁹⁹. En este recuadro se destacan tres aspectos en los que contribuye de manera diferencial: i) el análisis del desempeño financiero del Gobierno; ii) el análisis de los efectos de la política fiscal sobre la economía; y iii) las proyecciones de las finanzas públicas y el análisis de sostenibilidad de la política fiscal. Además, partiendo de la metodología actual de caja modificada, se hace un recuento breve de algunas medidas a implementar para continuar avanzando en la adopción de la metodología del MEFP 2014 en Colombia.

Aspectos y mejoras relevantes de las EFP de base devengado

En primer lugar, frente a la metodología de caja modificada, las EFP bajo el MEFP 2014 presentan un conjunto de estados financieros que permiten evaluar de una manera más completa y precisa la situación financiera del Gobierno. Por una parte, el déficit de caja modificada muestra el cambio en la deuda pública medida por los instrumentos utilizados tradicionalmente para recaudar fondos, más el cambio en unas cuentas por pagar seleccionadas. En contraste, la contabilidad de devengado presenta los resultados fiscales en términos de la variación del patrimonio neto¹⁰⁰ del Gobierno entre un periodo y el siguiente y, a diferencia de caja modificada, exige el reconocimiento de la totalidad de los pasivos del Gobierno. Así, puede ser que el Gobierno tenga déficit fiscal en un periodo, pero que este déficit haya sido causado por una inversión a largo plazo que generará ingresos en el futuro. Por lo tanto, si se evalúa la variación del patrimonio neto, se puede tener una imagen más completa de la gestión del Gobierno en el periodo de análisis. Además, se pueden identificar las causas de la variación del patrimonio neto, lo que resulta útil para la toma de decisiones y la planificación financiera de largo plazo.

Esta diferencia en la medición del déficit y la deuda pública es importante para el diseño y la evaluación de la política fiscal. Por ejemplo, en la metodología de caja modificada, la medición de un ajuste fiscal en el déficit puede ser imprecisa, si la contraparte del ajuste fiscal es un aumento de las cuentas por pagar no contabilizadas. Asimismo, la contabilidad de caja modificada podría mostrar un aumento en el déficit, asociado con una disminución de cuentas por pagar no contabilizadas, cuando el resultado final podría ser un aumento del patrimonio neto del Gobierno. Así, un efecto de la consideración de todos los pasivos en la medición del déficit fiscal y la deuda pública en el momento del devengado es contribuir al

⁹⁶ Bajo este registro, las transacciones y otros hechos son reconocidos cuando ocurren y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o equivalente.

⁹⁷ En este caso, las transacciones se registran solo cuando se recibe o se paga efectivo.

⁹⁸ Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. <https://bit.ly/2uetkcb>

⁹⁹ Esta metodología se basa en los conceptos y en el marco analítico del MEFP de 1986 (cuya base de registro es la "caja"), con algunos ajustes a través de los cuales se incorporan registros de base devengado.

¹⁰⁰ El patrimonio neto es la diferencia entre los activos y pasivos de un periodo determinado.

mejoramiento de las decisiones de política fiscal y de la transparencia en las actuaciones del Gobierno. Por ejemplo, si el Gobierno aplazara el pago de sus obligaciones, estas no se contabilizarían en el déficit fiscal de caja modificada, lo que, además de distorsionar la realidad fiscal, ocasionaría costos fiscales a futuro.

En segundo lugar, las EFP de base devengado permiten obtener una visión más completa de los flujos económicos del Gobierno y de los efectos de la política fiscal sobre la economía. Por un lado, estas estadísticas reconocen la totalidad de los flujos económicos del Gobierno, mientras que las de caja modificada consideran fundamentalmente las operaciones que afectan los flujos de efectivo. Por otro lado, en la metodología de caja modificada, la situación de las finanzas públicas es evaluada en términos de indicadores de flujos, principalmente el déficit fiscal total y el déficit primario, y una medida de saldos que es la deuda pública calculada en términos limitados¹⁰¹. Entre tanto, el marco analítico de las EFP en devengo presenta cuatro conjuntos de estados financieros principales: el estado de operaciones, el estado de otros flujos económicos, el balance y el estado de fuentes y usos del efectivo. Los tres primeros estados permiten establecer la relación entre los flujos económicos y los cambios en los saldos, algo que no se puede hacer con la metodología de caja modificada. El último estado, al presentar exclusivamente los flujos de efectivo, permite analizar más claramente la liquidez del Gobierno que la estadística de caja modificada.

Es importante resaltar que, las estadísticas basadas en el MEFP 2014 están armonizadas con el Sistema de Estadísticas Macroeconómicas (SEM). La armonización entre estos sistemas facilitará el análisis de los efectos de la política fiscal sobre la economía, de manera más precisa que el análisis que se puede hacer en estos términos al basarse en la metodología de caja modificada. Al respecto, la metodología de caja modificada está menos armonizada con el SEM que el MEFP 2014, en particular, en términos de cobertura de hechos económicos, momento de registro, detalle y clasificación de cuentas.

En tercer lugar, el MEFP 2014 ofrece un marco para elaborar proyecciones fiscales más seguras y consistentes, toda vez que asocia flujos y saldos, contempla otros flujos económicos, y registra información útil para el análisis de la política fiscal. El reconocimiento completo, así como formulaciones explícitas de las relaciones entre saldos y flujos de activos y pasivos del Gobierno son el punto de partida y una condición esencial para elaborar proyecciones fiscales creíbles. Así, los activos pueden ser fuentes de ingresos o de prestación de servicios públicos del Gobierno y los pasivos generan salida de recursos futuros. Por otro lado, la información completa de otros flujos económicos puede ser utilizada para el análisis de los riesgos fiscales y para la generación de escenarios en la toma de decisiones de política fiscal. Adicionalmente, datos como los de formación bruta de capital o de consumo de capital fijo son útiles para establecer en qué medida varía la capacidad del Gobierno para prestar servicios a la comunidad, y en qué medida un ajuste fiscal expresado en términos de indicadores tradicionales de déficit fiscal y deuda pública afectaría el patrimonio del Gobierno o la dinámica macroeconómica del país.

¹⁰¹ No contempla todos los instrumentos que el estándar internacional considera como deuda pública. Por ejemplo, los pasivos pensionales y las cuentas por pagar no presupuestales.

De este modo, las EFP pueden contribuir a mejorar las proyecciones de ingresos en la medida en que ofrecen información específica sobre la dinámica de la generación de rentas del Gobierno y su expresión en flujos de caja. Entre otros aspectos, el Gobierno podría conocer y proyectar de una manera más fiable la carga tributaria y la carga fiscal, gracias a una visión más completa de los flujos de recursos tributarios y a clasificaciones que sí están enmarcadas en los más recientes estándares internacionales. Igualmente, podría proyectar sus obligaciones presupuestales futuras con base en información completa de sus obligaciones actuales, y las que va generando período a período.

Medidas a implementar para adoptar el MEFP 2014 en Colombia

Ahora bien, partiendo de la metodología de caja modificada actual, a continuación, se enuncian algunas medidas por implementar en dirección a la adopción de la metodología del MEFP 2014¹⁰². En primer lugar, es preciso asegurar la incorporación completa de las obligaciones (gasto) del Gobierno originadas en cada período pero que no afectan el presupuesto de la vigencia. Esto significa pasar del registro basado en obligaciones presupuestales a uno basado en devengado. Por ejemplo, el reconocimiento de obligaciones con las compañías aseguradoras que emiten rentas vitalicias por el faltante de recursos ante aumentos en el salario mínimo, y las obligaciones surgidas por fallos judiciales, se registrarían cuando nace la obligación y no cuando se registra la obligación presupuestal. El complemento de esta práctica es llevar un registro de los saldos de estas obligaciones, y publicar datos conciliados de saldos y flujos. Los presupuestos y las proyecciones de mediano plazo tendrían en cuenta la proyección de nuevas obligaciones y el pago de las existentes.

Con la misma lógica, otra medida consiste en contabilizar el gasto en intereses con base en devengado, y no con base en obligaciones presupuestales. Así, los intereses se acumularían continuamente y se agregarían al saldo de la deuda pública. En el caso de los títulos de deuda emitidos con prima o con descuento podría adoptarse la metodología de costo amortizado de la contabilidad. Una de las consecuencias de esta práctica sería suavizar el efecto del gasto en intereses sobre la estimación del déficit fiscal. En tercer lugar, se deberían contabilizar los ingresos y gastos en especie y las transferencias que no implican movimientos de fondos. El objetivo sería informar sobre flujos económicos cuyos efectos no se pueden apreciar bajo la metodología de caja modificada, pero que pueden tener un impacto significativo en el patrimonio del Estado. Entre estos flujos están las transferencias de activos no financieros, la condonación y la asunción de deudas, la recepción de donaciones y ayudas en especie, por ejemplo, de Gobiernos extranjeros.

Una medida adicional consiste en contabilizar los ingresos y gastos de los sistemas de pensiones de empleados del Gobierno, así como las pensiones asumidas por el Estado, con base en la contabilidad de devengado. En la metodología de base devengado, el pago de pensiones a empleados del Gobierno se trata como una disminución de pasivos, mientras que el gasto puede estar asociado con el aumento en el cálculo actuarial de las pensiones. Es posible que esta práctica implique cambiar la forma de presentar los cálculos actuariales, principalmente con el fin de distinguir entre transacciones y otros flujos económicos en los componentes del

¹⁰² Cabe aclarar que el orden en que se presentan estas medidas no necesariamente responde a un orden en el que se esperan implementar y que, además de estas, pueden identificarse otras por abordar.

gasto. Para este propósito, se deberá decidir sobre el tratamiento estadístico de los sistemas de pensiones, en particular, para grupos especiales de empleados públicos como son los de policía, ejército, maestros y congresistas.

Otra medida sería introducir una contabilidad más amplia de los impuestos y de los activos y pasivos relacionados con estos. Esto significa considerar en las estadísticas de ingresos diferentes formas de extinción de las obligaciones tributarias, y no solo el pago de impuestos en efectivo. Así, la cancelación de estas obligaciones mediante Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS), la entrega de obras públicas y la dación de pago, se considerarían en las estadísticas de ingresos. Como complemento, las estadísticas deberán llevar registros de los saldos asociados con estas formas de generación de ingresos y presentar informes conciliados.

De acuerdo con lo anterior, las estadísticas presentarían también el gasto público asociado con la figura de obras por impuestos. Estas obras suman a la inversión pública cuando son entregadas a satisfacción, y deben ser agregadas al acervo de capital del Gobierno nacional, o transferidas a las entidades territoriales en el caso de obras públicas incorporadas a los activos de estas entidades. La contabilidad más completa de los ingresos y gastos y de activos y pasivos asociados con los impuestos contribuiría a mejorar el análisis del desempeño del sistema tributario, así como las proyecciones tributarias de corto y mediano plazo¹⁰³. Adicionalmente, se deberían contabilizar los activos adquiridos en contratos de Asociaciones Público-Privadas (APP) y sus pasivos asociados. En la contabilidad de caja modificada solo se tienen en cuenta los pagos realizados en el marco de estos contratos como gastos de inversión. Al igual que en los casos anteriores, la adopción de la metodología del MEFP 2014 en este caso no solo mejoraría el análisis fiscal sino también ofrecería información adicional para las proyecciones fiscales y los análisis de sostenibilidad.

En suma, considerando las ventajas de la metodología de devengado y caja del MEFP 2014, así como el recuento preliminar de las medidas a implementar para avanzar en su adopción, el MHCP continuará con la identificación y el análisis de los ajustes a realizar en la metodología oficial, y sus implicaciones tanto fiscales como operativas. Un mayor grado de dificultad, por ejemplo, estará en la estimación del consumo de capital fijo por parte del Gobierno. La medición este concepto es útil para conocer la inversión neta del Gobierno en activos fijos y, con ello, la contribución su en el crecimiento económico a largo plazo. Así como en este caso, en los demás que se identifiquen se deberán explorar fuentes de información, adoptar o ajustar metodologías de medición, y estudiar los posibles impactos en la medición de las variables más relevantes para el análisis de la política fiscal. No obstante, se continuará avanzando en paralelo con la generación y difusión de estadísticas de devengado y caja, de acuerdo con la hoja de ruta establecida en el apéndice número 1 del MFMP 2021¹⁰⁴.

¹⁰³ Es posible que una contabilidad de los ingresos por impuestos de base devengado sea difícil de implementar, aún en el mediano plazo, porque supone una mejora sustancial de los sistemas de información actuales para obtener ágilmente los datos necesarios y llevar a cabo estudios estadísticos con el fin de aplicar métodos robustos de contabilización de base devengado. Aun así, es importante dar los primeros pasos en esa dirección.

¹⁰⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). *MFMP 2021*. <https://bit.ly/41Id6oH>.

1.2.4. Estadísticas de base devengado del Gobierno General

En esta sección del documento se presentan resultados fiscales preliminares¹⁰⁵ bajo la metodología de registro devengado¹⁰⁶, para los subsectores que conforman el GG, según los criterios de registro de operaciones y clasificación de entidades establecidos en el MEFP 2014. La información de las operaciones proviene principalmente de los estados financieros que reportan las entidades contables públicas a la Contaduría General de la Nación¹⁰⁷. Cabe mencionar que la clasificación de las entidades abordadas en esta sección difiere de la sectorización institucional definida por el CONFIS para el seguimiento fiscal del GG y el SPNF en base caja modificada, presentado en la sección anterior de este capítulo.

1.2.4.1. Patrimonio neto del Gobierno General 2022

Al cierre de 2022 el patrimonio neto (PN)¹⁰⁸ del GG ascendió a \$99,3bn, equivalente a 6,8% del PIB. Ello representa un incremento de 5,5pp con respecto al cierre de 2021 (1,3% del PIB). Este aumento fue originado principalmente por otros flujos económicos (OFE) de 8,8% del PIB que se explican en su mayoría por lo observado en el Gobierno Central Presupuestario (GCP), revertido por transacciones de -3,1% del PIB y el efecto denominador del PIB de -0,2% del PIB. En las transacciones, el GCP también tuvo la mayor incidencia en el resultado del GG, con una contribución de -4,3% del PIB, seguido de los Fondos de Seguridad Social (FSS), y compensado levemente por lo registrado en los Gobiernos Municipales (GM), Gobiernos Departamentales (GD) y Gobierno Central Extrapresupuestario (GCE) (Tabla 1.9).

El balance positivo de los OFE estuvo jalonado principalmente por la variación de los precios internacionales del petróleo y el carbón, el aumento de las tasas de interés de mercado y la depreciación del tipo de cambio, lo cual estuvo parcialmente contrarrestado por la actualización del pasivo pensional al alza. El aumento de los precios internacionales del petróleo y el carbón, así como la devaluación del peso, generaron mayor valoración de las reservas mineras y petroleras del país, así como de la inversión que la Nación posee en Ecopetrol. Además, el aumento de las tasas de interés redujo el valor de mercado de los pasivos por títulos de deuda, aunque este efecto se contrarrestó por un incremento en el valor de los pasivos por préstamos externos debido a la devaluación del peso colombiano. Finalmente, se presentó un aumento en el pasivo por pensiones (que deriva en una reducción del PN), dada la actualización del cálculo actuarial de las pensiones asumidas por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), y agrupadas presupuestalmente bajo el FOPEP¹⁰⁹, y que corresponden a los pasivos pensionales que tiene la Nación como empleador, correspondientes a los regímenes pensionales del sector público del orden nacional existentes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

¹⁰⁵ Se denominan preliminares, dado que la metodología para su producción aún continúa en construcción, por lo que todavía no se consideran como cifras oficiales para el análisis de la política fiscal.

¹⁰⁶ Detalles de esta metodología y el proceso de convergencia: en el capítulo 11 del MFMP de 2019, el apéndice 1 del MFMP 2021, el apéndice 2 del MFMP 2022 y el recuadro 2.2 de este documento.

¹⁰⁷ Aunque también se emplean fuentes alternativas, como el recaudo neto de impuestos de la DIAN (dado que los impuestos del Gobierno Central Presupuestario se presentan en base caja), y ejecuciones presupuestales de los fondos de pensiones, entre otras.

¹⁰⁸ El patrimonio neto es el resultado de restarle a los activos los pasivos. Su variación se puede explicar en términos de las transacciones de ingresos y gastos, y de los otros flujos económicos.

¹⁰⁹ El FOPEP corresponde al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Tabla 1.9. Patrimonio neto del Gobierno General por sector 2022

Sector	Balance de cierre 2021			Efecto PIB	Transacciones 2022		OFE 2022		Balance de cierre	
	\$MM	%PIB 2021	%PIB 2022		\$MM	%PIB 2022	\$MM	%PIB 2022	\$MM	%PIB 2022
Gobierno Central (GC)	-466.315	-39,1	-31,9	7,2	-61.407	-4,2	128.601	8,8	-399.121	-27,3
Presupuestario (GCP)	-492.507	-41,3	-33,7	7,6	-63.282	-4,3	127.340	8,7	-428.449	-29,3
Extrapresupuestario (GCE)	26.192	2,2	1,8	-0,4	1.875	0,1	1.261	0,1	29.329	2,0
Fondos de Seguridad Social (FSS)	24.615	2,1	1,7	-0,4	-2.134	-0,1	247	0,0	22.728	1,6
Gobierno Departamental (GD)	57.907	4,9	4,0	-0,9	3.570	0,2	-3.117	-0,2	58.360	4,0
Gobierno Municipal (GM)	399.334	33,5	27,3	-6,2	15.283	1,0	2.762	0,2	417.380	28,5
Gobierno General (GG)	15.542	1,3	1,1	-0,2	-44.687	-3,1	128.493	8,8	99.348	6,8

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Por su parte, el comportamiento de las transacciones de activos y pasivos estuvo en línea con un mayor flujo de gastos (33,3% del PIB) en relación con los ingresos (30,4% del PIB)¹¹⁰. Si bien hubo un aumento en el recaudo de impuestos, dividendos y regalías, reflejo de la recuperación económica experimentada durante 2021 y 2022, y un crecimiento acelerado de los precios internacionales del petróleo crudo y el carbón en lo corrido de este último año, estos recursos no fueron suficientes para cubrir los distintos gastos, entre los que se destacan los destinados a las prestaciones sociales de salud y pensión, la remuneración a los empleados públicos, la adquisición de bienes y servicios, y el pago de intereses sobre la deuda, entre otros.

A continuación, se presentan algunos hechos económicos e indicadores relevantes del Estado de Operaciones de Gobierno (EOG). En este estado se registran las transacciones de ingresos y gastos, que constituyen el resultado operativo neto (ingresos menos gastos), la inversión neta en activos no financieros y las transacciones de financiamiento (transacciones en activos financieros y pasivos).

1.2.4.2. Transacciones de ingresos y gastos de base devengado

En 2022 el resultado operativo neto del GG aumentó en 2,6pp del PIB con respecto a 2021, gracias a un incremento de 1,6pp del PIB en los ingresos y una reducción de 1,0pp del PIB¹¹¹ en los gastos (Tabla 1.10). La variación en los ingresos se explica principalmente por el incremento en los impuestos (+0,9pp del PIB), en particular, los que recaen sobre los bienes y servicios, y el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital. Así mismo, por el aumento de otros ingresos (+0,8pp), en los que se destacan los dividendos provenientes de Ecopetrol y los ingresos del Sistema General de Regalías (SGR). Entre tanto, el cambio en los gastos resultó principalmente de un aumento en los subsidios (+1,4pp), en su mayoría por la compensación a refinadores e importadores de combustibles a través del FEPC¹¹², así como en

¹¹⁰ Con una diferencia de 0,2% de PIB, dada la discrepancia estadística en los resultados de 2022.

¹¹¹ Este rubro presentó un incremento del gasto en términos nominales, aunque inferior al crecimiento nominal del PIB entre 2021 y 2022, que fue de 22,6%.

¹¹² Bajo la metodología de base caja modificada, la causación de las operaciones del FEPC se realiza en el sector Resto del nivel central y no en GNC (equivalente al GCP), en el que solo se registran los pagos. Además, los valores

los intereses (+0,8pp), principalmente de la deuda interna en TES denominados en UVR¹¹³. No obstante, tales incrementos fueron revertidos en su totalidad por la disminución, en términos del PIB, de las transferencias a los hogares, las prestaciones sociales, y los gastos de remuneración a empleados, ya que estos gastos crecieron a una tasa nominal inferior a la del PIB nominal¹¹⁴.

Tabla 1.10. Ingresos y gastos de base devengado del Gobierno General

Concepto	\$MM		%PIB		Var 2022 (pp PIB)
	2021	2022	2021	2022	
Ingresos Totales	344.229	444.952	28,9	30,4	1,6
Impuestos	213.684	274.863	17,9	18,8	0,9
Contribuciones Sociales	53.421	62.098	4,5	4,2	-0,2
Transferencias no de gob*	0	1.158	0,0	0,1	0,1
Otros Ingresos	77.124	106.832	6,5	7,3	0,8
Gastos Totales	409.533	487.661	34,3	33,3	-1,0
Remuneración a empleados	76.052	82.695	6,4	5,7	-0,7
Uso de bienes y servicios	60.101	74.800	5,0	5,1	0,1
Consumo de capital fijo	10.672	10.539	0,9	0,7	-0,2
Intereses	45.219	67.065	3,8	4,6	0,8
Subsidios	20.278	45.638	1,7	3,1	1,4
Transferencias no a gob*	314	146	0,0	0,0	0,0
Transferencias a hogares	78.965	77.002	6,6	5,3	-1,4
Prestaciones sociales	115.216	126.342	9,7	8,6	-1,0
Otros gastos	2.715	3.433	0,2	0,2	0,0
Resultado operativo neto	-65.304	-42.709	-5,5	-2,9	2,6

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

*Transferencias recibidas/dirigidas desde/hacia Gobiernos extranjeros u organismos internacionales.

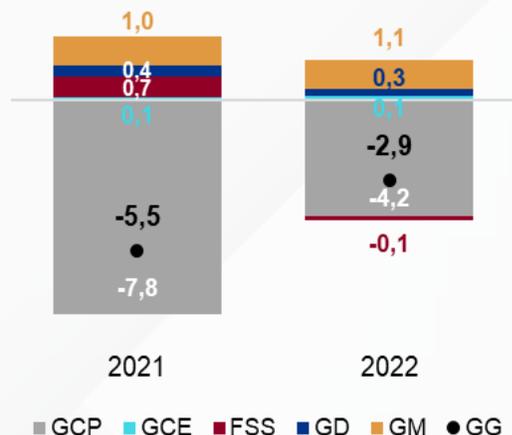
Al realizar el análisis por sectores, el resultado operativo neto del GCP (-4,2% del PIB) explica en mayor medida el valor negativo registrado en GG para 2022, contrarrestado por el resultado superavitario que presentaron los GM y GD (Gráfico 1.11 A). En términos de la variación de este indicador con respecto a 2021, el GCP fue determinante con un aumento de 3,5pp del PIB, como resultado de un incremento de 1,9pp en los ingresos y una reducción de 1,7pp del PIB en los gastos (Gráfico 1.11, panel B).

registrados se obtienen a partir de estimaciones propias realizadas por la DGPM, mientras que, en la metodología de registro devengado provienen de la información contable pública, tanto del balance como de las cuentas de orden.

¹¹³ Otros gastos por intereses, como los asociados a la deuda externa, presentaron un incremento inferior al observado en el PIB, mientras los relacionados con sentencias y laudos judiciales se mantuvieron estables en términos de este agregado.

¹¹⁴ En términos nominales hubo un incremento de las prestaciones sociales (9,7%) y la remuneración a empleados (8,7%).

Gráfico 1.11. Resultado operativo neto por sector del Gobierno General
A. Resultado operativo neto 2020-2022, B. Variación del resultado operativo neto 2021-2022, pp del PIB



Sector	Ingresos	Gastos	Resultado operativo neto
GC	1,8	-1,7	3,6
GCP	1,9	-1,7	3,5
GCE	0,0	0,0	0,0
FSS	-1,9	-1,0	-0,9
GD	-0,5	-0,3	-0,2
GM	-0,4	-0,4	0,0
GG	1,6	-1,0	2,6

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

1.2.4.3. Inversión neta en activos no financieros – Gasto de capital

En 2022, la inversión neta en Activos No Financieros (ANF)¹¹⁵ representó solo el 5,6% del total de las erogaciones¹¹⁶ del GG (2% del PIB) (Gráfico 1.12). Los sectores con transacciones más significativas en ANF fueron el GCP (1% del PIB) con la construcción de infraestructura vial concesionada por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), y los GM (0,9% del PIB) con la mejora en la red de carreteras a nivel municipal y la cesión de terrenos de urbanizadores al Distrito Capital. Es preciso señalar que, a pesar del aumento en las tasas de interés y la depreciación cambiaria, la inversión neta en ANF aumentó, en concordancia con las políticas de reactivación económica y el ciclo de gasto del tercer año de Gobierno de las entidades territoriales.

Gráfico 1.12. La inversión neta en ANF y el endeudamiento neto del GG, % del PIB



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

¹¹⁵ La inversión neta en ANF, o el gasto de capital, equivale a la adquisición menos la disposición de ANF menos el consumo de capital fijo. La medición de este indicador presenta limitaciones operativas y técnicas, relacionadas con problemas de acceso a la información, rezagos de registro, mediciones heterogéneas entre entidades, entre otros. Por lo tanto, se evidencia la necesidad de emplear fuentes de información alternativas a la contabilidad, hasta tanto se construya un sistema de administración de activos fijos en el país.

¹¹⁶ Las erogaciones equivalen a la suma de los gastos más la inversión neta en ANF.

De acuerdo con lo anterior, el gasto de capital, sumado a las transacciones de ingresos y gastos, dio lugar a un endeudamiento neto¹¹⁷ del GG de 4,9% del PIB en 2022. Esta cifra representa una disminución de 1,9pp con respecto al año anterior, lo cual refleja el esfuerzo por alcanzar un ajuste fiscal, impulsado por el dinamismo en los ingresos, así como por los ajustes realizados en los diferentes componentes de gasto, particularmente asociados al desmonte gradual de la política contracíclica desplegada para hacerle frente a los efectos macroeconómicos y sociales de la pandemia por Covid-19.

1.2.4.4. Transacciones de financiamiento del Gobierno General

Durante 2022 el GG incurrió en nuevos pasivos por 6,2% del PIB, que además de financiar el resultado operativo negativo (2,9% del PIB) y la inversión neta en ANF (2,0% del PIB), se reflejaron en un incremento de los Activos Financieros (AF, 1,1% del PIB) (Tabla 1.11). La mayoría de estas operaciones se concentró en GCP, sector que utilizó como principales fuentes de financiamiento la emisión de títulos de deuda de largo plazo (3,2% del PIB), mayoritariamente en mercados internos y denominados en pesos (73% de los montos colocados) y, en menor proporción, de títulos en UVR y moneda extranjera, lo que mitigó el impacto de la inflación y la devaluación del peso en las finanzas del Gobierno. Así mismo, se adquirieron préstamos (2,2% del PIB) principalmente con organismos multilaterales como BIRF, BID, CAF y FMI (por orden de cuantía) y con concesionarios de proyectos de infraestructura mediante la modalidad de APP. También se usó crédito a través de cuentas por pagar (1,3% del PIB), mayoritariamente con importadores y refinadores de combustibles líquidos por el diferencial de compensación causado en el FEPC (Gráfico 1.13).

Tabla 1.11. Transacciones de financiamiento del Gobierno General en 2022

Subsector	Adquisición neta de AF (1)		Incurrimento neto de pasivos (2)		Transacciones en AF y pasivos (1-2)	
	\$MM	%PIB	\$MM	%PIB	\$MM	%PIB
Gobierno Central (GC)	4.440	0,3	80.742	5,5	-76.302	-5,2
Presupuestario (GCP)	7.481	0,5	84.831	5,8	-77.350	-5,3
Extrapresupuestario (GCE)	-546	0,0	-1.594	-0,1	1.048	0,1
Fondos de Seguridad Social (FSS)	-2.252	-0,2	-3	0,0	-2.250	-0,2
Gobierno Departamental (GD)	3.012	0,2	971	0,1	2.040	0,1
Gobierno Municipal (GM)	8.147	0,6	5.433	0,4	2.714	0,2
Gobierno General (GG)	16.673	1,1	90.470	6,2	-73.798	-5,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

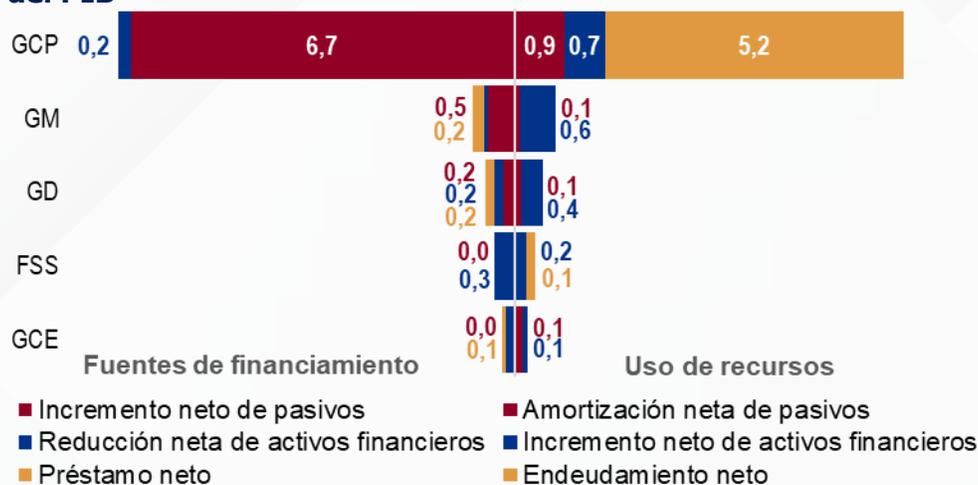
*Los datos se presentan consolidados a nivel intrasectorial e intersectorial.

Estos recursos fueron empleados por GCP, principalmente para, financiar el resultado operativo negativo, cubrir el pago de pensiones (0,8% del PIB) e incrementar el acervo de AF (0,7% del PIB). En el segundo caso, a través de la UGPP y en el tercero, desde el Tesoro Nacional con inversiones de corto plazo y recursos en fondos administrados como FONCONTIN y Fondo Subsidio y Comisiones del Fondo Nacional de Garantías. De igual manera,

¹¹⁷ El Préstamo o endeudamiento neto equivale a ingreso menos gasto menos inversión neta en ANF.

se registró un incremento en las inversiones en organismos internacionales por aportes de capital, así como en los recursos en patrimonios autónomos y fiducias reportados por la ANI.

Gráfico 1.13. Fuentes de financiamiento y uso de recursos del Gobierno General 2022, % del PIB



Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Tabla 1.12. Evolución de las transacciones de financiamiento del Gobierno General

Concepto	\$MM		%PIB		Var 2022 (pp PIB)
	2021	2022	2021	2022	
Adquisición neta de AF (1)	-2.080	16.673	-0,2	1,1	1,3
Incurrimiento neto de pasivos (2)	80.550	90.470	6,8	6,2	-0,6
Transacciones en AF y pasivos (1-2)	-82.630	-73.798	-6,9	-5,0	1,9

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

Con respecto a 2021, el incremento neto de pasivos en GG presentó una tendencia a la baja, mientras la adquisición de AF se incrementó en 1,3pp, reflejo de un menor resultado negativo (Tabla 1.12). Las decisiones de financiamiento de GCP explican el comportamiento de los pasivos en 2022, dada una mayor disponibilidad inicial en caja, derivada de la prefinanciación realizada en 2021, y las operaciones de manejo de deuda que minimizaron los requerimientos de recursos para amortizaciones. No obstante, hubo una mayor obtención de créditos a través de APPs, así como una mayor acumulación de cuentas por pagar a cargo del FEPC con los refinadores e importadores de combustibles líquidos. Por su parte, la mayor acumulación de AF se debe a la ausencia de venta de participaciones de capital, en comparación con 2021, año en el que se enajenó la participación de la Nación en ISA, y al incremento de los recursos gestionados por el Tesoro Nacional.

1.2.4.5. Otros Flujos Económicos (OFE)¹¹⁸

En 2022 el GCP concentró cerca del 99% de los OFE del GG. En particular, los OFE de precio de los ANF (6,8% del PIB) estuvieron constituidos por la valoración de las reservas de recursos minerales y petroleros, dados los altos precios de estos bienes en el mercado internacional, así como por la depreciación del peso frente al dólar. Estos hechos también incidieron en el incremento de los AF, por el registro de un mayor valor de la participación que la Nación posee en Ecopetrol (1,4% del PIB), dados los resultados favorables de la empresa. Por su parte, los pasivos se redujeron ante la caída de los precios de mercado de los títulos de deuda interna y externa (-7,1% del PIB), debido al aumento generalizado en las tasas de interés de mercado, pero también aumentaron por el impacto de la devaluación del peso en los títulos y préstamos denominados en moneda extranjera (3,9% del PIB). Así mismo, se incrementaron los pasivos pensionales (2,5% del PIB) por la actualización del cálculo actuarial de las pensiones asumidas por la UGPP, en atención a las disposiciones de la normatividad contable.

Tabla 1.13. Integración de flujos y saldos del Gobierno General 2022

Concepto	B. cierre 2021		Efecto PIB	EOG	OFE de precio	OFE de volumen	B. cierre 2022
	%PIB 2021	%PIB 2022					
Ingresos (A)				30,4			
Gastos (B)				33,3			
Resultado operativo neto (C=A-B)				-2,9			
Activos no financieros (D)	54,1	44,1	-10,0	2,0	6,8	-0,3	52,6
Endeudamiento neto (E=C-D)				-4,9			
Activos financieros (F)	36,9	30,1	-6,8	1,1	1,9	0,0	33,1
Pasivos (G)	89,6	73,1	-16,5	6,2	-3,2	2,9	78,9
Patrimonio financiero neto (H=F-G)	-52,8	-43,0	9,7	-5,0	5,1	-2,9	-45,8
Patrimonio neto (D+F-G)	1,3	1,1	-0,2	-3,1	11,9	-3,1	6,8
Discrepancia estadística (E-H)*				0,1			

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

* El marco analítico del MEFP 2014 está diseñado para que las necesidades de endeudamiento (préstamo/endeudamiento neto) sean iguales al financiamiento efectivamente adquirido (diferencia entre transacciones en activos financieros y pasivos). Cuando estos indicadores difieren hay lugar a discrepancia estadística.

1.2.4.6. Balance de activos y pasivos

Derivado de las transacciones y los OFE antes descritos, al cierre de 2022 el PN de GG (6,8% del PIB) fue resultado de ANF por 52,6% del PIB y AF por 33,1% del PIB, suficientes para cubrir en conjunto los saldos de los pasivos por 78,9% del PIB (Gráfico 1.14). Los sectores GCP y GM concentraron la mayor parte de los saldos del GG, con un balance de cierre del PN similar, pero de signo contrario. Las proporciones de ANF, que fueron similares entre estos sectores, correspondieron en GCP principalmente a recursos minerales y petroleros, vías, aeropuertos y puertos, y edificios y terrenos, mientras que en GM se agruparon principalmente en terrenos y en vías y parques recreacionales. Los AF se concentraron en mayor proporción en las participaciones de capital de GCP, y en menor medida en las cuentas por cobrar de GM, en su mayoría por impuestos. Los saldos de pasivos también se focalizaron

¹¹⁸ Los OFE son variaciones en los saldos que no son el resultado de transacciones, e inciden sobre los precios o las cantidades de los activos y pasivos.

mayoritariamente en GCP, representados en un poco más del 50% por títulos emitidos, seguidos de préstamos, pensiones y cuentas por pagar.

Gráfico 1.14. Balance de cierre de activos y pasivos del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

En cuanto a la evolución de los saldos de los ANF del GG, han presentado una tendencia decreciente en los últimos dos años en términos del PIB (Tabla 1.14). Si bien en 2022 esta tendencia se vio compensada parcialmente por la valorización de las reservas mineras y petroleras del país (activos no producidos), la reducción de los ANF del GG guarda relación con la baja inversión en nuevos ANF y la pérdida de valor de los existentes. Esta última, causada por el uso normal de los activos, también se asocia a que en la contabilidad su valoración no está expresada en precios de mercado sino en valores históricos, sometidos a reducciones por depreciación.

Tabla 1.14. Balance de cierre de los activos no financieros del Gobierno General

Instrumento	\$MM		%PIB		Var 2022 (pp PIB)
	2021	2022	2021	2022	
Activos fijos	299.567	316.887	25,1	21,7	-3,5
Existencias	11.126	12.099	0,9	0,8	-0,1
Objetos de valor	638	631	0,1	0,0	0,0
Activos no producidos	333.339	439.565	28,0	30,1	2,1
Total Activos no financieros	644.670	769.181	54,1	52,6	-1,5

Fuente: DGPM - MHCP (cifras preliminares).

De igual manera, el pasivo del GG en los dos últimos años ha registrado una tendencia a la baja, luego de alcanzar su máximo pico en 2020 en el marco de la pandemia por el Covid-19 (Gráfico 1.15, Panel A). Este comportamiento, que se explica principalmente por la reducción del saldo de títulos de deuda, además de reflejar la decisión del Gobierno nacional de reducir el incumplimiento de deuda pública, muestra el impacto del incremento de las tasas de interés en la caída del precio de mercado¹¹⁹ de los títulos frente a su valor nominal¹²⁰ (Gráfico

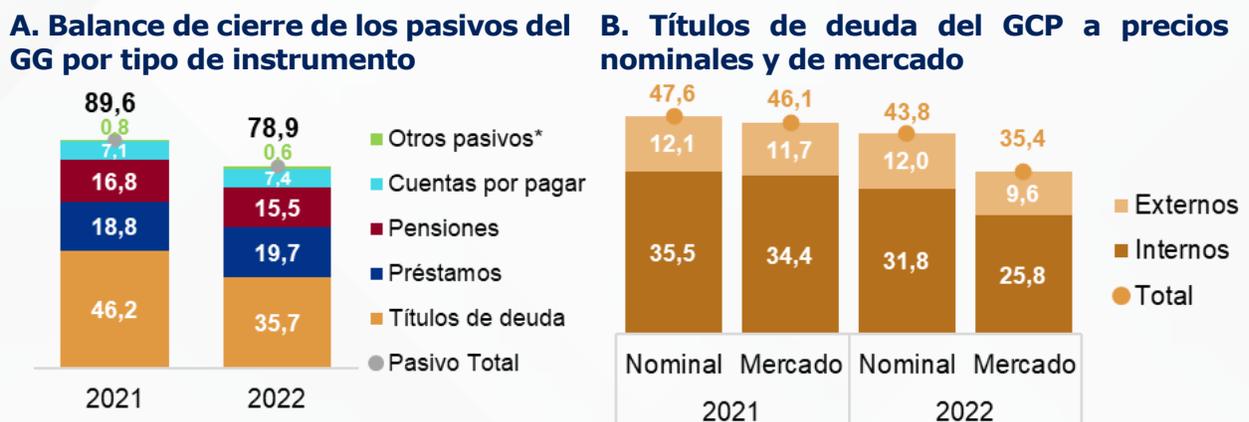
¹¹⁹ Valor que un agente estaría dispuesto a pagar por un bien o derecho en un momento del tiempo, dados los precios para bienes similares o sustitutos. El MEFP 2014 establece que los títulos de deuda se presentan a precios de mercado.

¹²⁰ De acuerdo con el MEFP 2014, el valor nominal corresponde al valor efectivamente adeudado en un momento del tiempo, de conformidad con las cláusulas contractuales pactadas, y equivalente al valor recibido más intereses

1.15, Panel B). Este efecto fue revertido parcialmente por el impacto de la devaluación del peso y la inflación, que se mencionaron antes.

Ahora bien, si solo se consideran los títulos de deuda y los préstamos, el pasivo de 2022 medido con base en los lineamientos del MEFP 2014 corresponde a 55,4% del PIB; sin embargo, si se adicionan los demás instrumentos de pasivos, se incrementa a 78,9% del PIB. De acuerdo con la metodología de registro devengado, tanto los pasivos como los AF se clasifican en ocho categorías, de las cuales la metodología de caja modificada contempla principalmente títulos de deuda y préstamos. En particular, el GG presenta pasivos por pensiones, cuentas por pagar y otros, que en 2022 ascendieron a 23,5% del PIB y que no son considerados en su totalidad bajo el registro de caja modificada.

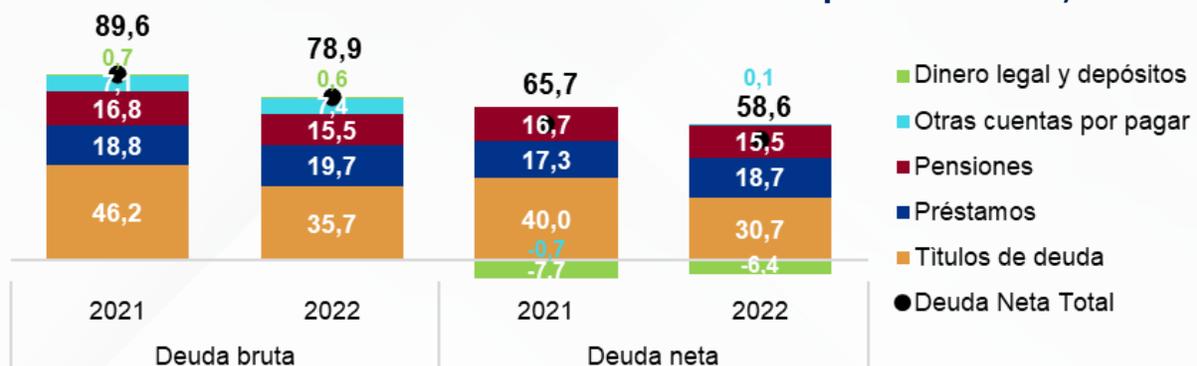
Gráfico 1.15. Pasivos del Gobierno General y títulos de deuda del Gobierno Central Presupuestario, % del PIB



Fuente: DGPM - MHCP (cifras preliminares).

*Bajo la categoría "Otros pasivos" se agruparon los instrumentos: Dinero legal y depósitos, Derivados financieros y Participaciones de capital.

Gráfico 1.16. Evolución de la deuda del Gobierno General por instrumento, % del PIB



Fuente: DGPM - MHCP (cifras preliminares).

causados menos amortizaciones de capital, más o menos cualquier ajuste del valor por reexpresión. Esta definición difiere de la adoptada en Colombia para el *valor nominal*, que en términos del MEFP 2014 es equivalente al valor facial, y corresponde al valor impreso en el título, el cual se retornará al tenedor a la fecha de vencimiento.

Finalmente, al cierre de 2022 la deuda neta¹²¹ del GG presentó una reducción de 7,1pp del PIB, ubicándose en 58,6% del PIB y se concentró principalmente en el GCP (62,9% del PIB). Si bien en los dos últimos años este indicador ha presentado un incremento en términos nominales para el GG, la variación ha sido inferior al crecimiento nominal del PIB. En particular, para los sectores distintos a GCP, la deuda bruta ha estado respaldada en su totalidad por los AF acumulados, por lo que presentan saldos negativos de deuda neta. Respecto a su composición, en los últimos años se ha mantenido relativamente estable la participación de las pensiones, las otras cuentas por pagar y el dinero legal y depósitos. Mientras que, en el último año hubo una leve recomposición entre los instrumentos títulos de deuda y préstamos, consistente con las condiciones del mercado mencionadas en las secciones anteriores (Gráfico 1.16).

1.2.4.7. Patrimonio neto del Gobierno Central Presupuestario 2023

En esta sección se presenta una proyección de los flujos y saldos del GCP a 2023. Con este propósito, se realizaron estimaciones a partir de la información proyectada bajo la metodología de caja modificada para GNC, Resto de nivel central y el SGR, y con base en el comportamiento histórico de la información compilada hasta ahora bajo la metodología de devengado.

Para 2023 se espera que el PN del GCP pase de -29,3% del PIB de 2022 a -35,0% del PIB proyectado a 2023. Esta reducción de 5,7pp del PIB estaría originada en resultados negativos de los OFE (-7% del PIB) y las transacciones (-1,3% del PIB), y se vería parcialmente compensada por el efecto denominador del PIB (Tabla 1.15). En contraste con lo observado en 2022, el balance negativo de los OFE respondería a la reducción de los ANF por efecto de la leve apreciación del peso y la reducción de los precios internacionales del petróleo y el carbón, así como al incremento de los precios de mercado de los pasivos por títulos de deuda interna y externa. Estos últimos se verían impactados por la desaceleración esperada en la inflación, con su consecuente ajuste en las tasas de interés, lo cual superaría el efecto de la apreciación del peso sobre los títulos y préstamos denominados en moneda extranjera, dada la mayor participación de los títulos internos frente a los externos en el total (72,8% y 27,2%, respectivamente). Además, estaría asociado a incrementos en el cálculo actuarial de los pasivos pensionales asumidos por la Nación, impactados por el aumento del salario mínimo en 2023 y por el comportamiento de la inflación.

¹²¹ De acuerdo con el estándar internacional, la deuda pública no incluye los instrumentos *Participaciones de capital* y *Derivados*, puesto que no representan un monto fijo que se adeude a una contraparte, que demande la realización de amortizaciones de capital y la asunción de un costo de financiamiento, sino que comprenden pasivos residuales.

Tabla 1.15. Integración de flujos y saldos del Gobierno Central Presupuestario 2023

Concepto	B. cierre 2022		Efecto PIB	EOG	OFE de precio	OFE de volumen	B. cierre 2023
	%PIB 2022	%PIB 2023					
Ingresos (A)				22,3			
Gastos (B)				23,7			
Resultado operativo neto (C=A-B)				-1,4			
Activos no financieros (D)	24,2	22,1	-2,2	0,5	-1,9	-0,3	20,4
Endeudamiento neto (E=C-D)				-1,9			
Activos financieros (F)	16,0	14,5	-1,4	0,9	0,2	-0,2	15,4
Pasivos (G)	69,5	63,3	-6,2	2,6	2,2	2,6	70,8
Patrimonio financiero neto (H=F-G)	-53,5	-48,7	4,8	-1,8	-2,0	-2,8	-55,4
Patrimonio neto (D+F-G)	-29,3	-26,7	2,6	-1,3	-3,9	-3,1	-35,0
Discrepancia estadística (E-H)*				-0,1			

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público (cifras preliminares).

* El marco analítico del MEFP 2014 está diseñado para que las necesidades de endeudamiento (préstamo/endeudamiento neto) sean iguales al financiamiento efectivamente adquirido (diferencia entre transacciones en activos financieros y pasivos). Cuando estos indicadores difieren hay lugar a discrepancia estadística.

Por su parte, el efecto negativo de 1,3% del PIB de las transacciones de activos y pasivos sería consistente con un mayor flujo de gastos (23,7% del PIB) que de ingresos (22,3% del PIB), pero inferior al impacto de -4,3% del PIB observado en 2022 (Tabla 1.16). Este comportamiento estaría en línea con un aumento de 2,5pp del PIB en los ingresos y una reducción de -0,3pp en los gastos en 2023. La dinámica de los ingresos estaría relacionada con los cambios normativos de 2021 y 2022 sobre el recaudo tributario, los precios favorables de las materias primas, la mayor gestión anti-evasión de la DIAN, y el efecto positivo de los resultados de 2022 sobre el flujo de dividendos de 2023, entre otros. Por otro lado, los gastos se incrementarían o permanecerían estables en términos del PIB en la mayoría de los conceptos, dadas las inflexibilidades de algunos rubros, el incremento del salario mínimo en 2023 y las presiones inflacionarias de 2022, a excepción del gasto asociado al FEPC que caería 1,4pp del PIB. Al respecto, cabe aclarar que en GNC se proyecta un incremento de 0,4pp por este concepto, dado que solo se estima el diferencial de compensación pendiente de pago, el cual fue causado y registrado en GCP para 2022. En contraste, en GCP se incluye la causación de este concepto, la cual se espera que sea inferior a lo registrado en 2022, dados los ajustes graduales y progresivos que ha venido realizando el Gobierno nacional desde el mes de octubre de 2022 en los precios de los combustibles líquidos, y la reducción proyectada en los precios internacionales de estos bienes.

Con respecto a los saldos de activos y pasivos, se proyectan leves reducciones de los activos e incrementos del pasivo en términos del PIB. De este modo, se espera que la deuda bruta se incremente en 1,3pp y ascienda a 70,8% del PIB, mientras que la deuda neta se ubicaría en 64,2% del PIB con un incremento de 1,2pp con respecto a 2022. Si bien se prevén incrementos nominales en los activos financieros y no financieros, por mayores disponibilidades de efectivo o por la evolución que históricamente ha presentado la construcción de infraestructura vial en el país, el efecto denominador del PIB, así como reducciones en el valor de la participación de la Nación en Ecopetrol serían superiores y revertirían dichos aumentos. En cuanto al incremento de los pasivos, además de los OFE antes mencionados, también sería resultado de transacciones por emisiones de títulos y desembolsos de préstamos, que, aunque menores a las registradas en 2022, representarían 2,8% del PIB.

Tabla 1.16. Ingresos y gastos de base devengado del Gobierno Central Presupuestario

Concepto	\$MM		%PIB		Var 2023 (pp PIB)
	2022	2023*	2022	2023*	
Ingresos Totales	289.194	357.336	19,8	22,3	2,5
Impuestos	222.978	285.830	15,2	17,8	2,6
Contribuciones Sociales	1.021	1.121	0,1	0,1	0,0
Transferencias no de gob*	1.924	1.007	0,1	0,1	-0,1
Otros Ingresos	63.271	69.378	4,3	4,3	0,0
Gastos Totales	350.868	380.008	24,0	23,7	-0,3
Remuneración a empleados	39.499	45.663	2,7	2,8	0,1
Uso de bienes y servicios	32.157	35.221	2,2	2,2	0,0
Consumo de capital fijo	4.999	6.428	0,3	0,4	0,1
Intereses	63.909	70.850	4,4	4,4	0,0
Subsidios	43.926	25.924	3,0	1,6	-1,4
Transferencias a gobierno	123.357	144.742	8,4	9,0	0,6
Prestaciones sociales	1.022	1.245	0,1	0,1	0,0
Otros gastos	41.998	49.935	2,9	3,1	0,2
Resultado operativo neto	-61.674	-22.672	-4,2	-1,4	2,8

Fuente: DGPM - MHCP (cifras preliminares).

Tabla 1.17. Deuda del Gobierno Central Presupuestario, % del PIB

Instrumento	Deuda bruta		Deuda neta		Var 2023 (pp PIB)
	2022	2023*	2022	2023*	
Titulos de deuda	35,5	36,8	33,9	35,4	1,4
Préstamos	17,4	16,4	16,6	15,3	-1,3
Pensiones	9,6	10,6	9,5	10,6	1,0
Otras cuentas por pagar	6,8	6,6	5,2	5,2	-0,1
Dinero legal y depósitos	0,3	0,3	-2,3	-2,3	0,1
Total	69,5	70,8	63,0	64,2	1,2

Fuente: DGPM - MHCP (cifras preliminares).

1.3 Balance de riesgos

1.3.1. Balance de riesgos macroeconómicos

A continuación, se presentan los choques tanto positivos como negativos que podrían afectar el escenario macroeconómico de 2023, y cuyos potenciales impactos macroeconómicos y fiscales se desarrollan en el capítulo 4. En primer lugar, los factores que podrían impactar favorablemente son los siguientes:

- » Una corrección más fuerte de la inflación tanto a nivel global como local, que permitiría una política monetaria menos contractiva.
- » Exportaciones no tradicionales más dinámicas por los efectos de una mayor demanda externa, la depreciación y la reapertura de la frontera con Venezuela.

Por otro lado, los riesgos macroeconómicos que podrían incidir negativamente en el escenario macroeconómico de 2023 son los siguientes:

- » Condiciones climáticas más adversas de lo esperado, lo que impactaría el desempeño el sector agropecuario y limitaría la corrección de la inflación.
- » Menor precio internacional del petróleo, ante un menor dinamismo de la demanda global.

1.3.2. Balance de riesgos fiscales

Dentro de los factores que podrían afectar positivamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » Un mejor desempeño de la economía colombiana que permita mayores ingresos tributarios y, de esa forma, conduzca a una reducción del déficit y del nivel de deuda a través de la materialización de un mayor balance primario.
- » Resultados mayores a lo proyectado en el recaudo esperado por gestión anti-evasión de la DIAN, en medio del proceso de fortalecimiento e incremento de la planta de la entidad.
- » Un menor desempeño en la ejecución por parte de las entidades que reduzca el nivel de gasto, con implicaciones positivas sobre el balance y la deuda.
- » Una mayor apreciación a la proyectada del peso colombiano, en línea con el comportamiento observado en las últimas semanas, que reduzca el valor de la deuda externa.

Dentro de los factores que podrían afectar negativamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » Una caída más pronunciada en los precios internacionales del petróleo con su consecuente afectación en los ingresos petroleros de la Nación, que llevaría a niveles más elevados de déficit y deuda.
- » La afectación mayor en la demanda interna que genere una reducción por encima de lo esperado de las importaciones, he incide negativamente sobre las proyecciones de recaudo tributario y balance fiscal.
- » Decisiones relacionadas con la exequilibilidad de las disposiciones contenidas en la Ley 2277 de 2022, que afecten negativamente el recaudo tributario proyectado y la financiación del gasto público.



Capítulo 2: Plan Financiero 2024

Capítulo 2. Plan Financiero 2024

2.1. Perspectivas macroeconómicas 2024

La Tabla 2.1 presenta un resumen del escenario proyectado para 2024 en este Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), comparándolo con lo que se proyectaba en la actualización del Plan Financiero de diciembre de 2022. En las siguientes subsecciones se presenta el análisis, la narrativa y las consideraciones técnicas que se tuvieron en cuenta para el diseño del escenario.

Tabla 2.1. Seguimiento a las principales variables macroeconómicas y fiscales

Variable	2024		
	PF 2023 ¹²²	MFMP 2023	Desviación
Crecimiento del PIB real (%)	2,8	1,5	-1,3
Crecimiento del PIB nominal (%)	6,8	5,6	-1,2
Crecimiento socios comerciales (%)	2,3	2,1	-0,2
Balance de cuenta corriente (% PIB)	-4,1	-3,5	0,6
TRM promedio (USD/COP)	4.611	4.603	-8
Depreciación tasa de cambio (%)	-3,1	-0,8	2,3
Precio del petróleo (Brent, USD)	84,5	74,5	-10,0
Producción de petróleo (KBPD)	761,5	787,6	26,1
Inflación fin de periodo (%)	5,1	5,7	0,6
Inflación promedio de periodo (%)	5,8	6,5	0,7
Crecimiento importaciones USD FOB (%)	2,5	0,5	-2,0
Ingresos totales del GNC (% PIB)	20,1	20,5	0,4
Gastos totales del GNC (% PIB)	23,7	25,0	1,3
Balance fiscal del GNC (% PIB)	-3,6	-4,5	-0,9
Deuda neta del GNC (% PIB)	56,8	57,1	0,3
Balance fiscal GG (% PIB)	-1,6	-2,4	-1,2
Deuda consolidada del GG (% PIB)	53,1	52,6	-0,5

Fuente: DANE, MHCP, FMI, y Banco de la República.

2.1.1 Contexto internacional

Para 2024 se espera que las presiones inflacionarias continúen diluyéndose, permitiendo una normalización de la política monetaria a nivel global. Los menores excesos de demanda derivados de la desaceleración económica en 2023, así como la disipación de choques de oferta, reducirían las presiones inflacionarias a nivel global. El FMI¹²³ proyecta que la inflación global se ubique en 4,1% para 2024, 2,0pp por debajo de lo estimado para 2023 (6,1%), lo que permitiría a los bancos centrales conducir la política monetaria a un terreno menos contractivo. Este cambio en la postura monetaria iría de la mano con una corrección de la

¹²² Corresponde a la actualización del Plan Financiero de diciembre de 2022.

¹²³ Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) corresponden a las proyecciones del *World Economic Outlook* (WEO) para el mes de abril de 2023.

percepción de riesgo global, lo que favorecería las condiciones de financiamiento externo, reduciendo las presiones sobre las tasas de cambio de las economías emergentes (incluyendo la colombiana).

En 2024 el crecimiento económico mundial aumentaría 0,2pp frente a 2023 a 3,0%, en línea con la mejora en las condiciones financieras y monetarias a nivel global. La recuperación económica sería generalizada, dado que tanto las economías avanzadas como las emergentes crecerían 1,4% y 4,2%, respectivamente, 0,1pp y 0,3pp por encima de lo previsto para 2023. Las economías de América Latina crecerían 2,2% en 2024, acelerándose en 0,6pp frente a 2023. En contraste, los socios comerciales¹²⁴ de Colombia crecerían 2,1%, 0,1pp por debajo de lo proyectado para 2023, lo que estaría explicado principalmente por la ralentización de las economías de China y Estados Unidos (EE. UU.), las cuales tendrían un crecimiento de 4,5% y 1,1%, 0,7pp y 0,5pp por debajo de lo previsto para 2023, respectivamente. Lo anterior se vería parcialmente compensado por la aceleración económica que, en promedio, registrarían los socios de América Latina.

Una menor demanda de *commodities* en 2024 generaría una reducción del precio de las materias primas, particularmente de los combustibles y la energía. Según las proyecciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el precio promedio del petróleo de referencia Brent se situaría en USD 74,5 por barril, 5,3% por debajo del nivel esperado para 2023. Esta proyección se encuentra en línea con lo proyectado por la Administración de Información Energética (EIA) en su último reporte publicado en mayo de 2023¹²⁵. La disminución de la demanda global del crudo estaría alineada con la transición energética a nivel mundial.

2.1.2 Desempeño de la economía colombiana

Tabla 2.2. Crecimiento del Producto Interno Bruto por el enfoque del gasto (%)

Componentes	Part. 2022	2023	2024
Demanda Interna	112,3	-0,9	1,0
Gasto de consumo final	91,2	0,7	0,8
Gasto de consumo de los hogares	75,1	0,4	0,6
Gasto de consumo del Gobierno General	15,9	2,4	1,8
Formación bruta de capital	20,6	-7,6	1,9
Formación bruta de capital fijo	19,6	0,4	1,7
Vivienda	3,8	7,4	1,5
Otros edificios y estructuras	5,3	0,8	1,6
Maquinaria y equipo	9,5	-5,6	2,2
Exportaciones	14,1	3,7	4,9
Importaciones	25,7	-8,0	1,1
Producto Interno Bruto	100	1,8	1,5

Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP.

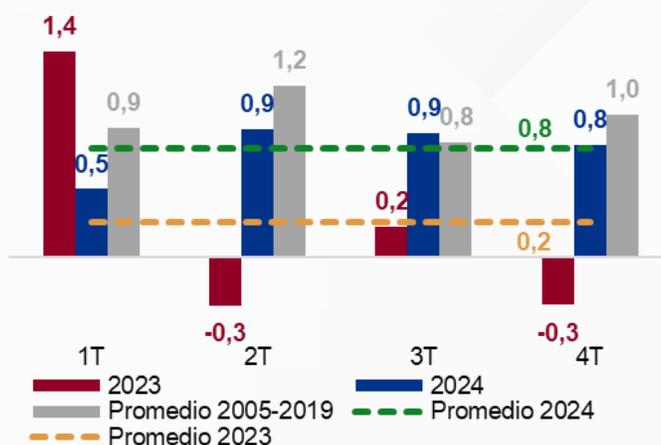
¹²⁴ Los principales socios comerciales de Colombia, según su peso en las exportaciones no tradicionales, corresponden a Alemania, Argentina, Brasil, Bélgica, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, México, Panamá, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Suecia y Suiza.

¹²⁵ *Short-Term Energy Outlook* publicado el 9 de mayo de 2023.

Si bien el crecimiento de la economía colombiana en 2024 sería 1,5% (Tabla 2.2), 0,3pp inferior al pronóstico para 2023, la dinámica trimestral sería más favorable. En efecto, el crecimiento trimestral promedio de la economía en 2024 sería 0,8%, cuatro veces el dinamismo trimestral que se observaría en 2023 (0,2%). Asimismo, dada la reducción gradual del impacto de la política monetaria que se observaría en 2023 y se extendería hasta inicios de 2024, el dinamismo económico sería mayor en el segundo semestre del año (Gráfico 2.1). Sin embargo, existen factores que limitarían un mayor crecimiento en 2024, que incluyen una desaceleración del crecimiento de los socios comerciales (principalmente China y Estados Unidos), así como una caída en el precio de los *commodities*. Por último, la tasa de desempleo se mantendría estable alrededor del 11% este año.

En efecto, el crecimiento trimestral promedio de la economía en 2024 sería 0,8%, cuatro veces el dinamismo trimestral que se observaría en 2023 (0,2%). Asimismo, dada la reducción gradual del impacto de la política monetaria que se observaría en 2023 y se extendería hasta inicios de 2024, el dinamismo económico sería mayor en el segundo semestre del año (Gráfico 2.1). Sin embargo, existen factores que limitarían un mayor crecimiento en 2024, que incluyen una desaceleración del crecimiento de los socios comerciales (principalmente China y Estados Unidos), así como una caída en el precio de los *commodities*. Por último, la tasa de desempleo se mantendría estable alrededor del 11% este año.

Gráfico 2.1. Crecimientos trimestrales del PIB 2023 y 2024 (%)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP.

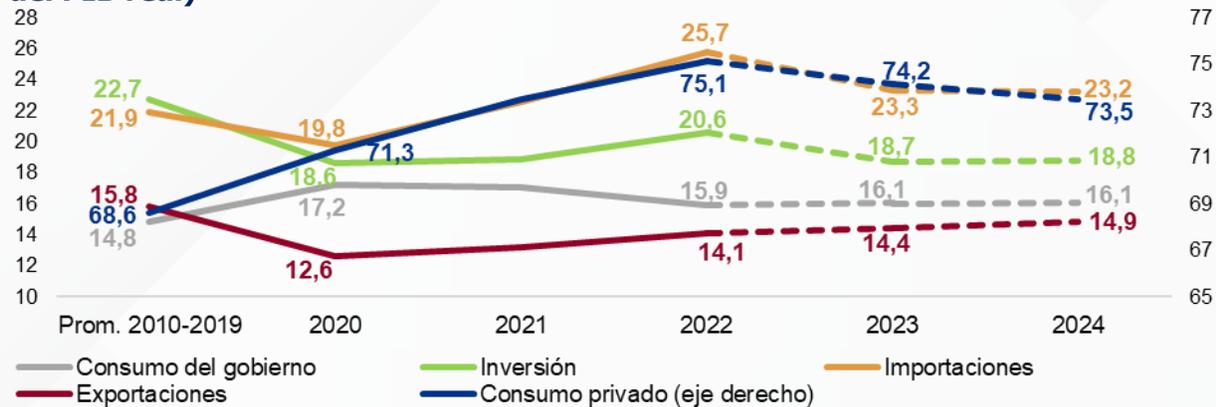
El crecimiento anual de 2024 estaría impulsado por el dinamismo de las exportaciones y la recuperación de la inversión fija (Tabla 2.2). Esto estaría enmarcado en un contexto de continuación del proceso de transformación productiva y el aprovechamiento de los incentivos tributarios a las exportaciones de empresas ubicadas en zonas francas, lo que dinamizaría las exportaciones no tradicionales, mitigando el efecto de la desaceleración de los socios comerciales de Colombia. Asimismo, tras presentar una caída en 2023, se prevé un aumento de la inversión en maquinaria y equipo, en línea con el proceso de reindustrialización, y de otros edificios y estructuras, que recogería el dinamismo previsto en la construcción de obras civiles, por cuenta del inicio de la etapa de construcción de los proyectos 5G¹²⁶, favorecidos por los esfuerzos conjuntos de la banca de desarrollo pública y la banca comercial privada para dar cierre financiero a los proyectos en estado de factibilidad, y la ejecución del programa "Caminos Comunitarios para la Paz", con el que el Gobierno busca realizar una alta inversión en la construcción de vías terciarias.

El escenario de crecimiento proyectado en 2023 y 2024 es consistente con el proceso de ajuste necesario de la economía colombiana, lo que permitiría una composición del PIB más balanceada, como la observada en la década prepandemia (Gráfico 2.2). Tras alcanzar un máximo de 75,1% en 2022, se prevé que el consumo de los hogares pierda participación tanto en 2023 como en 2024, en línea con la dilución completa de la demanda represada, lo que favorecería un mayor ahorro. Asimismo, la balanza comercial sería menos deficitaria en términos reales, tanto por una corrección de las importaciones como por una mayor participación de las exportaciones, reflejando el impacto favorable de la evolución postpandemia de los sectores no tradicionales en el mayor ímpetu exportador. Esta composición más favorable

¹²⁶ Contiene proyectos carreteros, aeroportuarios, fluviales y férreos.

de la actividad económica en 2024 cimentaría las bases de un crecimiento sostenible en el mediano plazo.

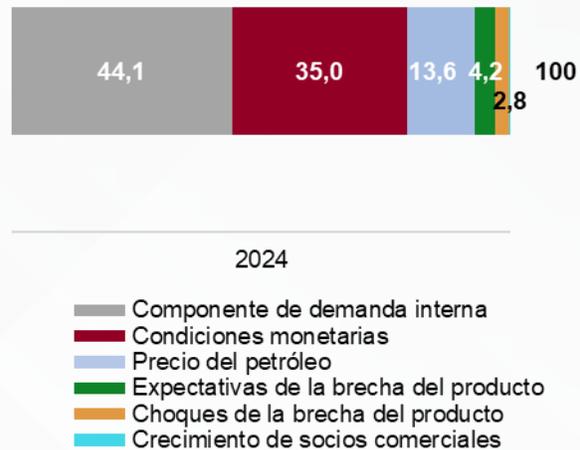
Gráfico 2.2. Participación de los componentes del PIB por el enfoque del gasto (% del PIB real)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP.

Tras ubicarse en terreno positivo en 2023, la brecha del producto estaría prácticamente cerrada en 2024 impulsada por una menor demanda interna y por los efectos rezagados de la política monetaria (Gráfico 2.3). En efecto, la desaceleración de la demanda interna contribuiría en 44,1% al cierre de la brecha, mientras que los efectos rezagados de la postura contractiva de la política monetaria¹²⁷ durante 2022 y 2023 lo haría en 35,0%. En paralelo, la menor brecha del producto también recogería unas condiciones externas menos favorables, asociadas principalmente a la disminución del 5,3% en el precio de petróleo y, en menor medida, a la desaceleración económica de los socios comerciales (0,1pp), que además crecerían 0,5pp menos que su crecimiento de largo plazo (2,6%).

Gráfico 2.3. Contribuciones al cambio en la brecha del producto entre 2023 y 2024 (%)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP.

¹²⁷ Las condiciones monetarias capturan: i) los efectos de la tasa de interés real sobre decisiones de consumo o ahorro de los agentes sobre la brecha del producto, y ii) los efectos de la tasa de cambio real sobre las decisiones entre consumo de bienes domésticos o externos sobre la brecha del producto. Por su parte, las expectativas de la brecha del producto hacen referencia a las decisiones de demanda de los agentes en función de lo que esperan. Por ejemplo, si los hogares creen que la economía va a pasar por un buen momento, decidirán gastar más en consumo ante el mayor ingreso potencial. Finalmente, los choques a la brecha del producto se refieren a los eventos que afectan a la demanda agregada y no son esperados por los agentes, como, por ejemplo, un aumento no esperado del gasto público, los cuales se diluyen en el futuro.

2.1.3 Sector externo

En 2024 continuaría el proceso de ajuste del desbalance macroeconómico, lo que se reflejaría en una reducción de 0,5pp en el déficit de cuenta corriente como porcentaje de PIB frente a 2023, que alcanzaría 3,5% (Gráfico 2.4). El ajuste en la demanda interna y la corrección de los precios internacionales explicarían un crecimiento de las importaciones de bienes (en USD) muy ligero (0,5%) en 2024. Lo anterior favorecería la disminución del déficit comercial de bienes, dadas unas exportaciones que se acelerarían en 2024 y crecerían más que las importaciones. Otros factores que explicarían la reducción del desbalance externo incluyen un menor déficit de renta factorial a PIB (pasando de 4,4% en 2023 a 4,0% en 2024), derivado de una reducción en las utilidades remitidas de los sectores minero-energéticos, y el mayor dinamismo de las exportaciones no tradicionales y de servicios frente a 2023, en línea con la continuación del buen dinamismo de los sectores no tradicionales que se ha venido observado en los últimos años y acorde con el objetivo del Gobierno de lograr un proceso de transformación productiva y reindustrialización de la mano de la transición energética. En contraste, se prevé un menor superávit de transferencias por cuenta de una corrección de las remesas, en línea con las menores perspectivas de crecimiento económico para Estados Unidos (EE. UU.) y a la apreciación prevista de la tasa de cambio (0,8%).

Gráfico 2.4. Contribución a la reducción en el déficit de cuenta corriente* (% PIB)



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM – MHCP. *Cifras proyectadas.

El dinamismo esperado para las exportaciones no tradicionales y de servicios contribuirá a la reducción del déficit externo en el marco del proceso de transformación productiva. Se proyecta un crecimiento de 1,9% para las exportaciones de bienes en 2024, acelerándose en 10,2pp frente a 2023, lo cual estaría explicado por el aumento de 8,2% en las exportaciones no tradicionales, favorecidas por la continuación del proceso de transformación productiva que mostraría la actividad económica, así como por la reactivación del comercio internacional con Venezuela y los incentivos tributarios a las exportaciones de empresas ubicadas en zonas francas, implementados en la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Este dinamismo se vería mitigado parcialmente por una reducción en los precios internacionales de las materias primas, que llevaría a las exportaciones de bienes tradicionales a disminuir 1,1% en 2024. El crecimiento de las exportaciones de bienes permitiría que continúe la corrección del déficit comercial de bienes a PIB, que disminuiría 0,3pp frente a 2023 y se

ubicaría en 1,4% del PIB. Por último, se espera que las exportaciones de servicios continúen presentando un desempeño favorable (creciendo 7,3% en 2024) impulsadas por el sector de turismo, mientras que la apreciación del tipo de cambio favorecería el crecimiento de las importaciones, resultando en una estabilidad del déficit comercial de servicios.

Se espera que la Inversión Extranjera Directa (IED) neta aumente en 2024, impulsada por los sectores no tradicionales, y represente el 80,2% del déficit externo. La IED a Colombia crecería 2,8% frente a 2023, y se ubicaría en 3,8% del PIB (frente a 3,9% del PIB en 2023). Se prevé que los sectores no tradicionales, como la industria manufacturera, el comercio y la agricultura, sean el principal destino de los flujos de IED al país, en línea con el proceso de reindustrialización que ha mostrado la economía colombiana y que se potenciaría en el marco de la transformación productiva hacia adelante, lo que promovería una recomposición favorable de la inversión extranjera directa hacia sectores no tradicionales. En particular, se proyecta un crecimiento de 5,3% en los flujos de IED a estos sectores, que alcanzarían un total de USD 10.600 millones y representarían el 76,1% del total de la IED al país.

2.1.4 Inflación y política monetaria

Para 2024, el equipo técnico del MHCP proyecta que la inflación continúe su proceso de convergencia hacia el rango meta, en línea con la disipación de algunos de los choques observados durante el año anterior. En 2024 la inflación mostraría una reducción hasta llegar a 5,7% al cierre del año (Gráfico 2.5). Este resultado se explicaría por: i) la disipación de choques externos, que llevarían a una normalización del funcionamiento de las cadenas globales de suministro y a una corrección de los precios de las materias primas y de los insumos de producción; y ii) la reducción de los excesos de demanda derivada de una postura monetaria contractiva. Si bien la inflación continuaría con su proceso de convergencia hacia el rango meta del Banco de la República, en 2024 esta se ubicaría por encima del límite superior de dicho rango (4%), por cuenta de la indexación de algunos bienes y servicios a la inflación proyectada al cierre de 2023 (9,2%) y del aumento gradual de los precios de los combustibles, cuyos efectos se encuentran implícitos en la proyección de inflación de este escenario macroeconómico. Se espera que a partir de 2025 la inflación se ubique en la meta establecida por el Banco de la República (3%), apoyada en la normalización de la demanda agregada, una brecha del producto cerrada y la convergencia de la inflación y sus expectativas a la meta en el mediano plazo.

Gráfico 2.5. Contribución a la caída de la inflación por componente (% y pp)



Fuente: DANE. Cálculos DGPM - MHCP. *Cifras

En línea con la reducción en la inflación proyectada para 2024, una política monetaria global menos contractiva, y unas condiciones externas más favorables, se espera que el Banco de la República continúe con su proceso de reducción de la tasa de interés de política en 2024. Como resultado de la corrección en la inflación esperada para 2024, así como de la reducción generalizada que se observaría en las tasas de interés globales y un contexto externo más favorable que apoyaría la disminución en la prima de riesgo de Colombia, los analistas del mercado esperan una continuación del proceso de reducción de tasas de interés por parte del Banco de la República. En particular, según la encuesta de expectativas del emisor de mayo de 2023, los analistas del mercado esperan que la tasa de política se reduzca hasta 7,25% al cierre de 2024, 4,5pp por debajo de lo proyectado para el cierre de 2023.

2.2. Plan Financiero 2024

2.2.1. Gobierno Nacional Central (GNC)

El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ubicaría en 4,5% del PIB en 2024, en estricto cumplimiento de la Regla Fiscal, consistente con un deterioro de 0,2pp del PIB respecto a 2023 que se explica completamente por un mayor gasto en intereses. Así, se alcanzaría un equilibrio primario, al igual que en 2023 (Tabla 2.3). Este resultado estaría asociado a un incremento de 1,2pp en los ingresos totales del GNC, que se contrarresta por el aumento de 1,4pp en el gasto total, de los cuales 1,2pp del PIB corresponden a gasto primario y el restante a un mayor gasto en intereses (0,2pp del PIB). De esta manera, el Gobierno nacional ratifica su compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas, al financiar las mayores presiones de gastos inflexibles, y aquellas asociadas a la implementación del plan de Gobierno, a través de unos mayores ingresos tributarios.

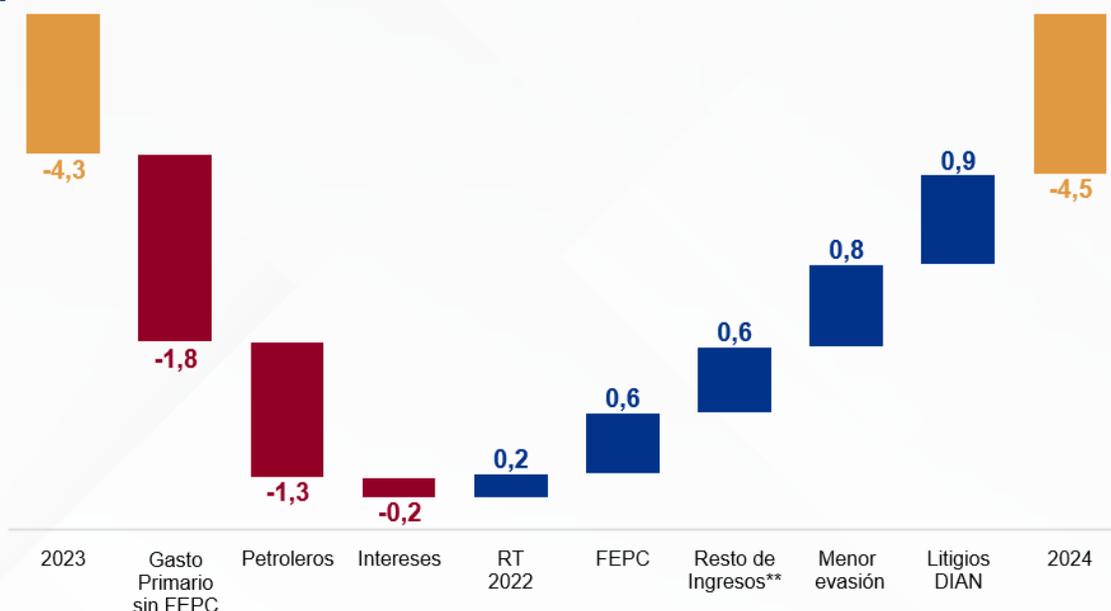
El comportamiento estable del balance primario frente a 2023 se explica por un efecto neutro entre la dinámica de los componentes del balance que impulsarían su corrección y los que llevarían a su deterioro. Lo anterior, junto con el incremento en el gasto en intereses, explica el incremento en el déficit fiscal proyectado (Gráfico 2.6). Dentro de los elementos que impulsarían una corrección del déficit fiscal, el más importante corresponde al incremento en los ingresos tributarios de la DIAN, el cual se explica por: i) la implementación de una estrategia normativa e institucional que mejora sustancialmente el recaudo derivado del arbitramento de litigios tributarios; y ii) los mayores ingresos derivados de una lucha más eficaz contra la evasión, impulsada por la ampliación de la planta de la entidad y las disposiciones contra la evasión y la elusión fiscal de la Ley 2277 de 2022; y iii) un aumento en el recaudo de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. A su vez, se percibirían mayores ingresos asociados a las utilidades del Banco de la República y los excedentes de la ANH que serían transferidos a la Nación. Por último, la reducción entre 2022 y 2023 de la posición neta deficitaria causada en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) reduce la transferencia de la Nación de 2024 para saldar esta obligación. En contraste, el principal componente que presionaría el deterioro del déficit fiscal corresponde al incremento significativo del gasto primario sin FEPC, que apalancaría la financiación de los programas del plan de Gobierno y las inflexibilidades del gasto de funcionamiento destinadas al gasto social. De igual manera, se prevé una disminución en los ingresos petroleros, fruto de la finalización del ciclo de precios altos y su convergencia hacia su nivel de largo plazo.

Tabla 2.3. Balance del GNC 2023-2024

CONCEPTO	\$MM		% PIB		Dif (pp)
	2023*	2024*	2023*	2024*	
Ingresos Totales	309.120	347.649	19,3	20,5	1,2
Tributarios	274.168	315.861	17,1	18,6	1,6
DIAN	273.285	314.926	17,0	18,6	1,6
No DIAN	883	935	0,1	0,1	0,0
No Tributarios	1.466	1.539	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	3.606	3.809	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	29.879	26.440	1,9	1,6	-0,3
Rendimientos Financieros	1.500	1.500	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	28.350	24.940	1,8	1,5	-0,3
Reintegros y otros recursos	29	0	0,0	0,0	0,0
Gastos Totales	378.663	424.357	23,6	25,0	1,4
Intereses	69.608	76.861	4,3	4,5	0,2
Gasto Primario¹	309.055	347.496	19,2	20,5	1,2
Gasto Primario sin FEPC	282.718	329.695	17,6	19,4	1,8
FEPC	26.337	17.801	1,6	1,0	-0,6
Balance Primario	65	153	0,0	0,0	0,0
Balance Total	-69.543	-76.708	-4,3	-4,5	-0,2
Balance Total Permitido por la RF	-69.752	-76.708	-4,3	-4,5	-0,2
Excedente(+)/Ajuste(-)	209	0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas. ¹ Incluye pagos, deuda flotante y préstamo neto. Incluye a las salidas netas del Foncontin.

Gráfico 2.6. Cambio en el Balance Fiscal del GNC entre 2023 y 2024* (% y pp del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas. **Corresponde a ingresos del Banco de la República (0,5pp del PIB) y ANH (0,1pp del PIB).

Recuadro 2.1. Unificación de programas de transferencias monetarias¹²⁸

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 ha planteado como eje de acción la construcción e implementación de un sistema de protección social universal y adaptativo que dé respuesta rápida a diferentes choques que puedan poner en riesgo la calidad de vida de la población colombiana. Los programas de Transferencias Monetarias (TM) condicionadas y no condicionadas actualmente son uno de los pilares fundamentales para la construcción y fortalecimiento de un sistema de protección social integral. Si bien estos programas han tenido efectos positivos sobre los hogares colombianos, consolidándose como una de las herramientas de política pública para la superación de la pobreza¹²⁹, la formulación y adopción de diversas medidas para fortalecer las TM permitirán priorizar la atención de los grupos de población en pobreza y pobreza extrema de manera gradual y focalizada dentro del sistema de protección social, bajo los principios de integralidad, efectividad y eficiencia.

Actualmente, Colombia cuenta con una amplia oferta de programas de TM, cada uno con diferentes objetivos, mecanismos de elegibilidad, sistemas de pago y niveles de cobertura. Los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) corresponden a Familias en Acción (FeA) y Jóvenes en Acción (JeA), los cuales se enfocan en sacar de la pobreza a parte de la población, formar el capital humano de las familias con hijos en edad escolar y fortalecer la educación terciaria de los jóvenes de menores ingresos. Aunado a lo anterior, se suma el programa de atención al adulto mayor – Colombia Mayor, el cual busca proteger a aquellos adultos mayores que se encuentran en situación de pobreza extrema y no tienen asegurada una pensión. De forma complementaria, desde 2020 el Gobierno nacional ha implementado el programa de Compensación de IVA, el cual fue creado en 2019¹³⁰ para compensar los efectos regresivos que tiene este impuesto. Finalmente, y de manera transitoria desde que inició la pandemia de Covid-19 y hasta diciembre de 2022, se implementó el programa Ingreso Solidario (IS), creado con el propósito de contrarrestar los efectos adversos de la pandemia sobre los ingresos de la población más vulnerable.

Los programas de transferencias han tenido impactos significativos sobre los indicadores de pobreza, educación y salud, conforme a los objetivos que persigue cada uno de estos. En el caso de FeA, la literatura¹³¹ respalda mejoras en materia educativa como, por ejemplo, en asistencia escolar, permanencia y finalización de la educación media. A su vez, las transferencias han tenido impacto positivo en salud y nutrición, lo cual se evidencia en un mayor acceso a servicios de salud y mejora en indicadores como talla y peso de niños, niñas y adolescentes (NNA). Bajo esta misma línea, se identifica que el programa JeA ha aumentado la

¹²⁸ Agradecimientos especiales al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS y al Departamento Nacional de Planeación (DNP) por los insumos y comentarios otorgados.

¹²⁹ Por ejemplo, de acuerdo con los datos publicados por el DANE, para 2020 las TM evitaron que la incidencia de la pobreza y pobreza extrema fueran mayores en 3,6pp y 4,7pp, respectivamente. De manera similar, para 2021, las TM generaron una reducción en la incidencia de la pobreza y pobreza extrema de 3,6pp y 4,0pp, en ese orden. De esta forma, el conjunto de estos programas evitó que 1,8 millones de personas cayeran en pobreza monetaria en 2021, mientras que la cifra para pobreza extrema ascendió a 2,0 millones.

¹³⁰ Programa creado mediante el Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019.

¹³¹ Las evaluaciones de impacto de los diferentes programas de TM son: FeA (DNP, 2008; Kabeer et al., 2012; Barrientos et al., 2015; Farné et al., 2016; Medina et al., 2017; Galama et al., 2017; Urrutia et al., 2018; Millán et al., 2019). JeA (Attanasio et al., 2015; Unión Temporal Econometría, 2017), Colombia Mayor (Unión Temporal Econometría, 2016; Hessel et al., 2018). IS (Gallego et al., 2021; Álvarez et al., 2022).

probabilidad de finalizar la educación media y de acceder a educación superior o técnica. Estos resultados se vinculan directamente con las condicionalidades establecidas para estos dos programas. Por su parte, los programas de TM no condicionadas, como Colombia Mayor, compensación de IVA e IS han tenido impactos positivos enfocados específicamente en la pobreza monetaria, sin desconocer los efectos favorables que puedan tener sobre el bienestar y la calidad de vida de los beneficiarios.

Si bien existen impactos positivos asociados a los programas de TM actuales, persisten retos que evidencian la necesidad de fortalecer la política social para lograr un sistema costo-eficiente que permita mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas más vulnerables. Los elementos sobre los cuales se identifican posibles oportunidades de mejora se pueden clasificar en tres componentes¹³² : i) identificación de la población beneficiaria, dada la necesidad de fortalecer y complementar los instrumentos de focalización de hogares vulnerables a través de herramientas que permitan reconocer, de manera oportuna, los cambios en la situación social y económica de los individuos y hogares; ii) inscripción y acceso a los programas, con el objetivo de facilitar los medios de ingreso a la oferta institucional que le aplica a cada hogar y/o individuo según sus condiciones socioeconómicas¹³³ ; y iii) operatividad de los programas, que incluye, entre otros aspectos, mejoras en los sistemas de pagos, reestructuración de las condicionalidades que se ajusten a las nuevas necesidades sociales, implementación de mecanismos efectivos de graduación¹³⁴, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, como parte de la estrategia de fortalecimiento de esta política y con el objetivo de modernizar la estructura de estos programas, el Gobierno nacional ha promovido la implementación de un sistema unificado y armonizado de TM. En el PND se incorporaron disposiciones orientadas a cumplir con este propósito, en particular, a través de la creación del sistema de transferencias, en el que el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) centralizará y administrará las diferentes políticas, planes y acciones relacionados con la entrega de transferencias monetarias y en especie¹³⁵. Adicionalmente, la creación del programa de Renta Ciudadana se posiciona como una de las grandes apuestas de la administración actual para armonizar los programas de TM condicionadas y no condicionadas. Esta unificación tendrá como eje central el ciclo de vida de los integrantes del hogar, y la entrega de los beneficios tendrá en cuenta la conformación y la situación socioeconómica de este. Las condicionalidades estarán asociadas al cumplimiento de corresponsabilidades en salud, educación y empleo.

¹³² Además de los retos generales, existen aspectos específicos de cada programa que reducen su impacto sobre los objetivos que persiguen. En particular, si bien JeA está centrado en la continuidad en la educación terciaria, persiste una falta de acompañamiento para la vinculación efectiva de los jóvenes en el mercado laboral. Por su parte, en los programas de Colombia Mayor y FeA, podría tener en consideración el seguimiento a variables de nutrición y bienestar como el peso y la desnutrición para sus respectivas poblaciones objetivo. Finalmente, en FeA se ha evidenciado una pérdida de efectividad en la condicionalidad de asistencia escolar para hombres mayores de 15 años.

¹³³ Con base en la GEIH, con corte al 2021 de los hogares elegibles el 27% no cuentan con ayudas sociales a través de transferencia monetarias. Esto refleja los restos existente en materia de identificación, entrada y permanencia de los hogares (cálculos propios del DPS).

¹³⁴ Se refiere a la salida de las familias participantes de dichos programas una vez logran generar ingresos suficientes de manera autónoma.

¹³⁵ Al respecto es importante mencionar que el MHCP, el DPS y el DNP trabajarán de manera conjunta, a través de mesas técnicas interinstitucionales, en la estructuración de la focalización, montos, criterios de ingreso y permanencia de los diferentes programas que harán parte del sistema de transferencias monetarias.

Con el fin de garantizar la seguridad alimentaria, y contribuir al desarrollo integral de los jóvenes y adultos mayores del país, en el PND y en las reformas sociales que actualmente se encuentran en trámite en el Congreso de la República, se incluyeron medidas complementarias que permiten cumplir con estos objetivos. Esto se ha visto reflejado en la formulación y reglamentación de estrategias de política, como Hambre Cero, Jóvenes en Paz, y el Pilar Solidario de la reforma para el Sistema de Protección a la Vejez. El programa Hambre Cero corresponderá a una transferencia de recursos, en dinero o en especie, que busca garantizar el derecho a la alimentación de la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Jóvenes en Paz es una TM condicionada para personas entre 14 y 28 años¹³⁶ que estará orientada a la formación de capital humano, complementado con políticas de acceso a financiamiento para el emprendimiento, salud mental, educación y formación para el trabajo. La propuesta de Pilar Solidario brindará un ingreso básico universal para aquellas personas mayores de 65 años que no tengan asegurada una pensión y se encuentren en condición de pobreza y vulnerabilidad económica. Estos programas, junto con otras políticas de asistencia y apoyo social, harán parte de la unificación de TM en el país.

Tabla 2.1.1. Experiencia internacional de la estructura de los programas de transferencias monetarias

Países	Estructura de programas de transferencias	Objetivo
Brasil	Renda de Cidadania: para todos los integrantes de la familia entrega R\$ 142 por persona.	Garantizar línea de pobreza extrema
	Benefício Complementar: Otorga la diferencia entre ingreso y R\$ 600.	Garantizar línea de pobreza monetaria
	Benefício Primeira Infância: un monto de R\$ 150 para Hogares con niños de 0 a 6 años.	Protección a la primera infancia
	Benefício Variável Familiar: R\$ 50 por persona para Mujeres embarazadas y/o niños entre 7 a 12 años.	Protección a la niñez
Chile	Bono por dignidad: Se compone de un bono <i>Base Familiar</i> y un bono <i>Protección</i> que es una transferencia temporal de 24 meses a todos los hogares del programa.	Cubrir la brecha existente entre ingreso y la línea de pobreza extrema para garantizar un ingreso básico a los hogares.
	Bono por Deberes: Está dirigido a hogares con menores de 18 años. Se otorgan dos beneficios uno por cumplir el <i>Control Niño Sano</i> , y otro por el Deber de Asistencia Escolar del 85%.	Garantizar la salud y asistencia escolar de los NNA para fortalecer su capital humano.
	Otras transferencias: Bono por Logro Escolar	Incentivar no sólo a la asistencia sino a la excelencia académica.

Fuente: (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2022), (Ministerio de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, 2023).

A nivel internacional existe evidencia sobre las virtudes asociadas a la armonización y unificación de los programas de TM, en particular, países de la región como Brasil y Chile han optado por esta restructuración a través de los programas Bolsa Família e Ingreso Ético Familiar, respectivamente. En el caso de Brasil, el proceso de unificación inició en 2003 a través de la homogenización de aspectos como la población objetivo, los criterios de elegibilidad, y de la centralización de la estructura administrativa de los programas preexistentes. Las razones detrás de este proceso fueron las altas brechas de cobertura y fragmentación en la

¹³⁶ La población objetivo del programa Jóvenes en Paz también podría ser beneficiaria de Hambre Cero. No obstante, incluirá algunos criterios de priorización para hacerle frente a temas de vulneración sexual, vinculación a dinámicas de criminalidad y conflicto armado.

governabilidad¹³⁷. En el caso chileno, la armonización de las TM está presente desde el programa Chile Solidario (2002-2013), predecesor de Ingreso Ético Familiar (2013-presente). El sistema unificado está compuesto por diferentes bonos, que tienen como objetivo generar capacidades y autonomía para la vinculación efectiva en el mercado laboral como mecanismo para la superación de la pobreza¹³⁸. La estructura de los programas se presenta de manera sintetizada en la Tabla 2.1.1.

El proceso de reestructuración de la política de TM en Colombia inició con una etapa de transición durante 2023, en la que se realizó la reestructuración de FeA e incorporó en su cuarta fase los elementos y parámetros básicos que harán parte de Renta Ciudadana a partir de 2024¹³⁹. Bajo los nuevos lineamientos del programa, se entrega un subsidio de manera bimestral a hogares con NNA, clasificados en SISBEN desde A1 hasta B4, con montos mensuales de entre \$140.000 y \$500.000, dependiendo de las características del hogar y del municipio en el que residen. A diferencia del esquema de operación anterior, la Mesa de Equidad para 2023 determinó tres categorías de priorización a nivel municipal, de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas, la prevalencia de desnutrición y los municipios PDET¹⁴⁰. Como complemento al esquema transitorio de Renta Ciudadana, se modificó la focalización del programa de Compensación de IVA hacia aquellos hogares que no fueran beneficiarios de los programas de FeA (Fase IV) y Colombia Mayor. Los beneficiarios de este programa obtendrán durante la vigencia 2023 un monto bimestral de \$90.000.

A partir de 2024 se espera que entre en operación la unificación y armonización de los programas de TM a través de la implementación de Renta Ciudadana y el Sistema de Transferencias. El nuevo esquema de operación del sistema busca fortalecer la generación de capacidades y oportunidades en hogares de menores ingresos. Los pilares que incorporará este sistema cubrirán las necesidades específicas de los hogares según el ciclo de vida de cada uno de sus integrantes. A la fecha de elaboración de este documento, se han definido algunos elementos base que harán parte de la reformulación de la política, entre los cuales se encuentra el grupo de focalización, los objetivos específicos de cada pilar y el tipo de condicionalidad que requeriría (Ilustración 2.1.1.).

Para garantizar una implementación exitosa de la unificación de los programas de TM, se deben incorporar elementos que permitan mejorar la operatividad y coordinación administrativa, e igualmente garantizar que estas se encuentren enmarcadas en los techos de gasto del MFMP y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Dentro de estos elementos, ya se encuentran algunas herramientas específicas que ha venido reglamentando el

¹³⁷ Pavia et al., 2019.

¹³⁸ Oliveira et al, 2022

¹³⁹ La Implementación de Renta Ciudadana a través de la reestructuración de FeA (Fase IV) respondió a la ausencia de un marco normativo que permitiera reglamentar el programa durante los primeros meses de 2023, esto teniendo en cuenta los tiempos estipulados para el trámite legislativo del PND.

¹⁴⁰ La caracterización de municipios se realiza con el fin de entregar montos diferenciales según el lugar de residencia de los hogares, priorizando a aquellos municipios con mayores necesidades socioeconómicas. Se definieron tres categorías de priorización: i) "Muy alta" - municipios con mayor incidencia de pobreza y prevalencia de desnutrición muy alta); ii) "Alta" - municipios con prevalencia alta en desnutrición o municipios PDET que no hacen parte de la priorización "Muy Alta"; y iii) "Demás Municipios" - agrupa a aquellos que no cumplen con las condiciones de categorización mencionadas anteriormente. Además, las condiciones de priorización establecen que las familias pertenecientes a comunidades indígenas y víctimas del desplazamiento forzado recibirán los montos más altos de acuerdo con el municipio en el que estén ubicadas.

Gobierno, entre ellos el Registro Universal de Ingresos (nueva herramienta de identificación y focalización de la renta social¹⁴¹) y el sistema de pagos. Este último tiene como objetivo establecer condiciones y canales adecuados para la entrega de los beneficios a través de los programas de TM, a la vez que se promueve la inclusión financiera para la población de menores ingresos. Otros elementos como los mecanismos de planeación y programación presupuestal, y la concurrencia de recursos y esfuerzos entre los diferentes niveles de Gobierno (nacional y local), deberán ser contemplados durante el proceso de unificación y armonización del sistema de TM.

Ilustración 2.1.1. Propuesta de unificación de transferencias monetarias



Fuente: DGPM – MHCP.

¹⁴¹ El RUI es un sistema de información que se actualizaría con una periodicidad no mayor a un año con base en el Registro Social de Hogares, que reemplazaría gradualmente al SISBEN IV.

2.2.1.1. Ingresos del GNC

Los ingresos totales del GNC alcanzarían un máximo histórico de 20,5% del PIB en 2024, consistente con un incremento de 1,2pp del PIB frente a los ingresos proyectados para la vigencia 2023 (Tabla 2.4). Los ingresos tributarios tendrían un incremento de 1,6pp del PIB, impulsados principalmente por la mayor eficiencia de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en relación con la obtención de recaudo derivado del arbitramento de litigios tributarios y una lucha más eficaz contra la evasión. En contraste, los recursos de capital presentarían una caída de 0,3pp del PIB, producto del menor giro de dividendos del Grupo Ecopetrol a la Nación con base en los resultados financieros de 2023, que se ve parcialmente contrarrestado por las mayores utilidades que el Banco de la República transferiría a la Nación y los mayores excedentes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

Tabla 2.4. Ingresos del GNC 2023-2024

CONCEPTO	\$MM		%PIB		Dif (pp)
	2023*	2024*	2023*	2024*	
Ingresos Totales	309.120	347.649	19,3	20,5	1,2
Ingresos Tributarios	274.168	315.861	17,1	18,6	1,6
DIAN	273.285	314.926	17,0	18,6	1,6
Tributarios sin Reforma	255.760	292.376	15,9	17,2	1,3
RT Igualdad y Justicia Social	17.525	22.550	1,1	1,3	0,2
No DIAN	883	935	0,1	0,1	0,0
Ingresos No Tributarios	1.466	1.539	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	3.606	3.809	0,2	0,2	0,0
Ingresos de Capital	29.879	26.440	1,9	1,6	-0,3
Rendimientos Financieros	1.500	1.500	0,1	0,1	-0,0
Excedentes Financieros	28.350	24.940	1,8	1,5	-0,3
ECOPELROL	24.337	11.338	1,5	0,7	-0,8
Banco de la República	1.555	9.667	0,1	0,6	0,5
Resto	2.459	3.935	0,2	0,2	0,1
Otros ingresos de capital	29	0	0,0	0,0	-0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas.

En 2024 el recaudo tributario aumentaría 1,6pp hasta alcanzar un nuevo máximo histórico de 18,6% del PIB, principalmente gracias a las medidas implementadas por este Gobierno para mejorar la eficiencia de la DIAN y aumentar el recaudo mediante la Reforma Tributaria de 2022. Así, este crecimiento en los ingresos tributarios se puede descomponer entre los siguientes elementos, con sus respectivas contribuciones al crecimiento total: i) la implementación de una estrategia normativa, en conjunto con Ministerio de Justicia, para poder obtener de forma más certera y con menor rezago el recaudo derivado de litigios tributarios mediante arbitramento (0,9pp del PIB); ii) la lucha más eficaz contra la evasión tributaria, derivada del fortalecimiento institucional de la DIAN y de las disposiciones contenidas en la Ley 2277 de 2022 (0,8pp del PIB), así como de las diferentes acciones implementadas por la DIAN para atacar este problema; iii) un incremento en el recaudo derivado de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (0,2pp del PIB); iv) un mayor recaudo tributario

no petrolero, impulsado por una reducción proyectada en el recaudo en papeles y menores devoluciones en efectivo y el mayor recaudo de cuotas del impuesto de renta (0,2pp); y v) un menor recaudo petrolero (-0,5pp).

Las acciones que se han adelantado por este Gobierno en términos del fortalecimiento institucional de la DIAN, junto con los efectos de las medidas adicionales de la Ley 2277 de 2022 relacionadas con la lucha contra la evasión y la elusión, se traducirán en un incremento en el recaudo de 0,8pp del PIB para 2024. La incorporación a la DIAN de más de 10 mil nuevos funcionarios que estarán asignados en su mayoría a actividades misionales de la entidad, junto con las disposiciones de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social que brindan herramientas adicionales para luchar contra la evasión y elusión fiscal, impulsarían el recaudo de manera estructural durante los próximos años. Este fortalecimiento de la planta de personal de la DIAN es significativo y costo-eficiente en términos de los ingresos tributarios, considerando que, implica casi duplicar el número de funcionarios de la DIAN (frente a los cerca de 11.700 funcionarios actuales) con una inversión por parte del Estado colombiano de \$1,8 billones anuales.

En línea con lo anterior, se establecerán nuevas disposiciones legales para la recuperación del recaudo que se encuentra en litigios con la DIAN, esto permitirá aumentar el recaudo para 2024 en alrededor de 0,9pp del PIB. Si bien las herramientas de modernización le han permitido a la DIAN, entre otras cosas, identificar nuevos deudores y sistematizar los más de 7.000 procesos legales activos que enfrenta (cuyo valor asciende a cerca de \$27 billones), la resolución de estos conflictos puede extenderse por varios años, lo cual no permite materializar en el corto plazo el recaudo que debe ser pagado por estos contribuyentes. En este sentido, la entidad llevará a cabo una estrategia normativa integral en conjunto con el Ministerio de Justicia para ejecutar estos procesos de manera más eficiente, de tal forma que en las próximas vigencias se logre aumentar el recaudo por este concepto, gracias a que el arbitramento permite obtener un laudo con más celeridad al que se obtiene en una sentencia.

El recaudo derivado de las disposiciones de la reforma tributaria de 2022, distintas a las relacionadas con la evasión y elusión, aumentaría en 0,2pp del PIB los ingresos tributarios en 2024, evidenciando una recomposición del recaudo en favor de impuestos saludables y del Impuesto de Renta de Personas Naturas (IRPN). Los impuestos saludables y el IRPN aumentarían el recaudo derivado de esta reforma en 0,2pp del PIB cada uno frente a 2023. Lo anterior se explicaría por la entrada en vigencia de los impuestos saludables a partir de noviembre de 2023, con efectos en caja de la Nación a partir de 2024, así como la materialización de los efectos plenos de las modificaciones implementadas en el IRPN cuando los contribuyentes declaren y paguen el impuesto del año gravable 2023, y cuyo recaudo no se anticipa completamente en 2023 por medio del recaudo de retención en la fuente. Por su parte, el recaudo asociado a las industrias extractivas disminuiría 0,2pp del PIB respecto a 2023, en línea con los menores precios de las materias primas frente a 2022. La sobretasa adicional del impuesto de renta del sector de extracción de petróleo crudo disminuiría 5pp hasta 5% como resultado de los menores precios proyectados del Brent, mientras que la sobretasa para la extracción de carbón sí se mantendría en 10%.

La finalización del ciclo alcista en los precios del petróleo conduciría a un ajuste de 1,3pp del PIB en los ingresos petroleros respecto a 2023, en donde los ingresos

tributarios provenientes de este sector disminuirían 0,5pp del PIB, mientras que los dividendos que el Grupo Ecopetrol transfiera a la Nación se contraerían 0,8pp del PIB.

La disminución del precio del Brent en 2023 respecto al año anterior disminuiría el pago de la cuota del impuesto de renta de las empresas del sector que la Nación percibiría en caja durante 2024. Igualmente, debido a la caída que continuaría teniendo el Brent entre 2023 y 2024, se espera una leve reducción en el recaudo de retenciones en la fuente de parte de este sector. Igualmente, la reducción en el precio del petróleo de 2023 afectaría el resultado financiero del Grupo Ecopetrol y, por consiguiente, conduciría a una disminución del dividendo percibido por el GNC en 2024.

Finalmente, los ingresos de capital diferentes a los dividendos del Grupo Ecopetrol aumentarían 0,6pp del PIB como resultado de las mayores utilidades del Banco de la República y de los excedentes que la ANH transferiría al Gobierno nacional.

Las mayores transferencias del Banco de la República se explicarían por la finalización del ciclo de incrementos de las tasas de interés de política monetaria de las economías avanzadas y su estabilización en niveles elevados, en donde la entidad prevé una leve valorización del portafolio de las reservas internacionales y un aumento en los rendimientos asociados al pago de mayores cupones sobre los activos que constituyen el portafolio de las reservas. A su vez, los precios altos del petróleo observados en 2022 aumentaron sustancialmente la contribución que realizan las empresas petroleras a la ANH por concepto de derechos económicos por precios altos, los cuales se giran a través de una distribución de excedentes con dos años de rezago a la Nación. Por último, si bien para este año existiría una normalización en el precio de los peajes que disminuiría las presiones sobre el Foncontin, en 2024 se mantendrían las contingencias asociadas a garantías de tráfico de proyectos Asociaciones Público-Privadas (APP), que derivarían en una salida neta del Fondo a cubrir estas obligaciones, y que por consiguiente se registra en el gasto público.

2.2.1.2. Gastos del GNC

El gasto total del GNC aumentará en 1,4pp del PIB entre 2023 y 2024, impulsado principalmente por el incremento que tendría el gasto primario distinto del FEPC, como consecuencia de la implementación de los principales programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de las presiones de gasto derivadas de las inflexibilidades presupuestales destinadas al gasto social. Con este incremento, el gasto total del GNC alcanzaría 25,0% del PIB en 2024, dentro del cual el gasto primario ascendería a 20,5% y los intereses a 4,5% (Tabla 2.5). Esta dinámica se explicaría, en parte, por un aumento de 0,2pp en el gasto en intereses, a raíz de las necesidades de financiamiento de 2023 y 2024 que incrementan la emisión de títulos de deuda pública, con implicaciones adversas sobre el pago de cupones y su colocación a descuento, en un contexto en el cual la inflación y las tasas de interés de deuda interna continuarían estando en niveles altos. Por otra parte, el gasto primario aumentaría 1,2pp del PIB, dentro del cual el gasto destinado al FEPC tendría una reducción de 0,6pp, y por lo tanto el resto del gasto primario aumentaría en 1,8pp del PIB. La política activa de incrementos graduales en el precio local de los combustibles líquidos que el Gobierno nacional ha implementado, junto con los menores niveles de precios internacionales de combustibles, llevarían a una disminución de 0,6pp del PIB en la transferencia del GNC al FEPC, lo que amplía el espacio fiscal para financiar otros rubros del presupuesto asociados a inversión social, bajo un criterio de responsabilidad fiscal. En este sentido, el gasto primario sin FEPC aumentaría 1,8pp del PIB y se ubicaría en 19,4% del PIB, y se destinaría a la implementación

del Plan de Gobierno del Presidente Gustavo Petro, y a financiar las presiones crecientes de gasto en los rubros inflexibles del presupuesto que se destinan al gasto social.

Tabla 2.5. Gastos del GNC 2023-2024

Concepto	\$MM		% PIB		Dif (pp)
	2023*	2024*	2023*	2024*	
Gastos Totales	378.663	424.357	23,6	25,0	1,4
Intereses	69.608	76.861	4,3	4,5	0,2
Intereses deuda externa	17.422	20.334	1,1	1,2	0,1
Intereses deuda interna	36.216	43.720	2,3	2,6	0,3
Indexación TES B (UVR)	15.970	12.807	1,0	0,8	-0,2
Gasto Primario¹	309.055	347.496	19,2	20,5	1,2
Gasto primario sin FEPC	282.718	328.363	17,6	19,4	1,8
FEPC	26.337	17.801	1,6	1,0	-0,6

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas.

Gracias a la política activa del Gobierno nacional de incrementar los precios locales de los combustibles para reducir las presiones fiscales derivadas del FEPC, junto con menores precios internacionales de los combustibles, la transferencia que realizará el GNC al FEPC en 2024 disminuiría 0,6pp y alcanzaría 1,0% del PIB. Este valor sería resultado del diferencial de compensación causado por el Fondo durante 2023, en el marco del compromiso del gobierno por saldar esta obligación con máximo un año de rezago. La reducción de la transferencia sería resultado del gradual cierre del diferencial de precios de los combustibles líquidos respecto a su precio internacional, derivado de la implementación de una estrategia fiscal y macroeconómica gradual de aumento en el ingreso al productor doméstico de estos bienes que inició en octubre de 2022, y la disminución en el precio internacional de referencia.

El gasto primario sin FEPC aumentaría 1,8pp hasta 19,4% del PIB, a raíz de las inflexibilidades de gasto asociadas al ordenamiento jurídico colombiano y la implementación del plan de Gobierno, los cuales se financiarían en el marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas al tener su contraparte en un aumento de los ingresos corrientes. Las inflexibilidades del Presupuesto General de la Nación (PGN) impulsarían el crecimiento del gasto primario debido a: i) las transferencias que realiza la Nación al Sistema General de Participaciones (SGP) y otras rentas de destinación específica como el ICBF y el SENA, que están en función de los ingresos corrientes del GNC y se incrementan significativamente después de la reactivación económica, las reformas tributarias de 2021 y 2022 y los resultados del mayor recaudo tributario derivado de una lucha más eficaz contra la evasión; y ii) la persistencia parcial de la inflación y sus impactos sobre el crecimiento de gastos de personal y de las transferencias a salud y pensiones, que son función de esta variable. En este último caso, se destaca que las transferencias a la seguridad social tienen fuertes presiones estructurales al alza, considerando los incrementos proyectados en la Unidad de Pago por Capacitación (UPC), la gradual desaceleración esperada en los traslados al Régimen de Prima Media (RPM) desde el RAIS y el crecimiento proyectado en la población pensionada en Colpensiones. Por otra parte, la implementación de los ejes transformadores del Plan Nacional de Desarrollo se contempla dentro de la proyección de gasto primario, y se financia de forma responsable considerando el nivel esperado de ingresos, y las presiones de gasto al alza contempladas en el resto de los rubros del gasto primario.

El gasto en intereses aumentaría 0,2pp hasta 4,5% del PIB en 2024, como resultado de las condiciones de mercado esperadas y la estrategia de financiamiento que se adelantará para las vigencias 2023 y 2024. Por una parte, el pago de intereses de deuda externa presentaría un incremento de 0,1pp hasta 1,2% del PIB, debido a la mayor emisión de bonos externos para hacer frente a las amortizaciones previstas para 2024, en un contexto en el que la tasa de cambio permanece en niveles elevados. De manera similar, la mayor emisión de TES en el mercado interno impulsaría el gasto en intereses de deuda interna y su colocación a descuento, considerando los niveles esperados de tasas de interés. De esta manera, el gasto en intereses de deuda interna aumentaría en 0,3pp hasta 2,6% del PIB. Finalmente, en línea con la disipación de las presiones inflacionarias respecto a 2023, las indexaciones de TES en UVR disminuirían 0,2pp hasta 0,8% del PIB, permaneciendo en niveles relativamente elevados, considerando que la inflación continuaría por encima del rango meta del Banco de la República, y las emisiones proyectadas de TES indexados a la UVR.

Recuadro 2.2. Dinámica reciente del FEPC e implicaciones fiscales

El Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) representa uno de los más grandes retos fiscales para la Nación dadas sus implicaciones económicas y sociales. Este Fondo se creó en 2007 con el objetivo de que fuera autosostenible en el largo plazo, sin embargo, desde su creación ha registrado de forma recurrente posiciones netas deficitarias¹⁴². Particularmente, durante 2021 y 2022 el Fondo registró posiciones netas de -1,0% y -2,5% del PIB, respectivamente, montos significativamente superiores a los registrados hasta entonces¹⁴³. Esto se explica por varios factores, que incluyen la dinámica de los precios internacionales de los combustibles líquidos (CL), la tasa de cambio y el nivel de los precios locales.

Los diferenciales de compensación registrados desde 2021 son consecuencia de la dinámica observada en los precios internacionales de los CL (precios de paridad), que se han ubicado por encima de los precios locales (ingreso al Productor - IP). Esta situación se explica principalmente por la decisión que tomó el Gobierno nacional en marzo de 2020, en la anterior administración, al disminuir el IP de GMC¹⁴⁴ y ACPM¹⁴⁵ en \$1.359/galón y \$1.000/galón, respectivamente. Esta decisión se motivó en los efectos derivados de la pandemia por Covid-19 sobre la economía nacional, y por la caída en los precios internacionales de los combustibles líquidos en 2020, debido a la contracción experimentada por la demanda agregada mundial. Sin embargo, la decisión no fue de la mano de un plan para volver a incrementar los precios locales de los CL, aun cuando en 2021 y 2022 se dio un fuerte incremento en sus precios internacionales, asociados al proceso de reactivación económica mundial y al conflicto entre Rusia y Ucrania, lo cual amplió la brecha entre el precio local y el precio internacional.

En este sentido, la política activa de estabilización de precios de los combustibles que mantuvo la administración pasada, durante la cual no se recuperaron los niveles de precios locales observados previos a la pandemia, incidió significativamente en la posición neta deficitaria que alcanzó este Fondo¹⁴⁶. Como consecuencia de lo anterior, durante 2022 se registraron diferenciales promedio (subsidios implícitos) entre el precio internacional y el precio local para el ACPM y la GMC de \$10.450 y \$6.095, respectivamente (Gráfico 2.2.1.).

Ahora bien, las posiciones netas deficitarias que ha tenido recurrentemente el FEPC reflejan que este fondo, en vez de haber sido usado como un mecanismo de estabilización de los precios de los CL con tendencia al equilibrio, ha sido una herramienta a través de la cual el Gobierno nacional ha subsidiado implícitamente el

¹⁴² El FEPC se crea como un fondo sin personería jurídica, adscrito y administrado por el MHCP. Sin embargo, su dinámica fiscal se ha visto afectada por varios factores, tales como, el comportamiento de variables externas como la TRM, la cotización del precio del petróleo, márgenes de refinación etc. De igual manera, en 2013 la Corte Constitucional declaró la inexecutable de los ingresos provenientes de los superávits del fondo, lo cual no permitió que el FEPC recaudara ingresos por este concepto entre 2013 y 2016 (para más información revisar la Sentencia C-621 de 2013 y la Ley 1819 de 2016).

¹⁴³ Como punto de referencia, la posición neta anual promedio del FEPC en el periodo 2010-2019 fue -0,2% del PIB.

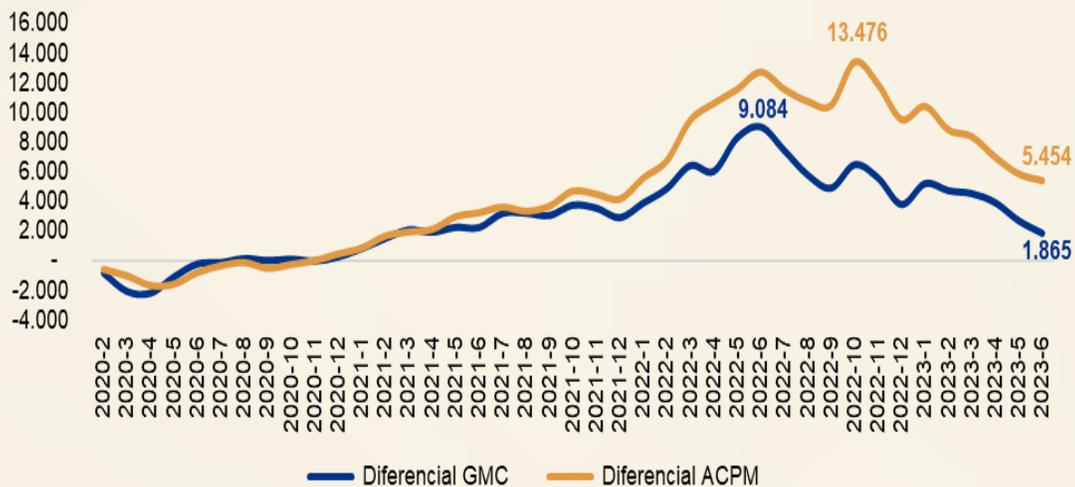
¹⁴⁴ Gasolina Motor Corriente.

¹⁴⁵ Aceite Combustible para Motores.

¹⁴⁶ Lo anterior llevó a que el déficit del FEPC se ubicará 0,6pp del PIB por encima de lo previsto en el MFMP 2022 (1,9%).

consumo de estos bienes en el país. Una adecuada política de estabilización de precios podría tener efectos favorables sobre el precio de los CL y sobre la actividad económica, sin embargo, una política de subsidios a los CL mal diseñada se configura como un gasto regresivo (inequitativo), con potenciales impactos macroeconómicos desfavorables¹⁴⁷, y, además, desincentiva la transición energética. Sobre esto último es importante tener en cuenta los incentivos que pueden llegar a generar los subsidios a los combustibles sobre el consumo de estos bienes y, por tanto, las implicaciones adversas que tiene sobre la reducción gradual de emisiones de gases efecto invernadero.

Gráfico 2.2.1. Diferencial mensual (subsidio implícito) de precios GMC y ACPM 2020 a 2023* (pesos por galón)

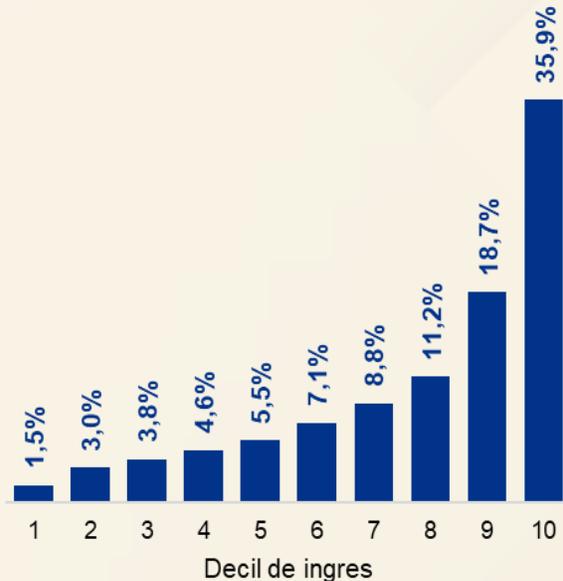


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con datos del MME. Nota: * Datos con corte al 2 de junio de 2023.

¹⁴⁷ La posición neta del FEPC en 2021 y 2022 (-1,0% y -2,5% del PIB, respectivamente) habría generado un mayor déficit de cuenta corriente en esta misma magnitud durante estos años, por cuenta del mayor desahorro del sector público, contribuyendo a la ampliación del desbalance externo del país. Lo anterior se habría producido a través de unas mayores importaciones de bienes y servicios (incluyendo combustibles), derivadas de un mayor ingreso disponible de hogares y firmas por cuenta del subsidio que percibieron del FEPC. Es importante aclarar que este es un efecto de equilibrio parcial, y que no tiene en cuenta los posibles impactos del FEPC sobre el balance ahorro-inversión del sector privado, ni sus efectos sobre otras variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB, la inflación, la tasa de cambio, entre otras.

Los subsidios a los CL, en este caso entregados a través del FEPC, típicamente benefician a las personas con mayores ingresos, dado que son quienes consumen en mayor medida este tipo de bienes. De acuerdo con el DANE, los combustibles líquidos representan de forma directa para los hogares de ingresos altos 3,4% de su consumo total, mientras que para los hogares en condición de pobreza solo 1,23%¹⁴⁸. Además, estimaciones del MHCP¹⁴⁹ evidencian que los dos deciles de mayores ingresos reciben más de la mitad del subsidio implícito total que se otorga por medio del FEPC (54,6%), mientras que los dos deciles de menores ingresos solamente reciben el 4,5% (Gráfico 2.2.2). Esto es, el 20% de los hogares con más ingresos del país recibe más de 12 veces los beneficios que recibe el 20% de los hogares con menos ingresos del país. En consecuencia, el gasto público realizado a través del FEPC es regresivo (inequitativo)¹⁵⁰, y, por tanto, el desmonte gradual de estos subsidios implícitos promueve una mejor focalización de los recursos públicos, permitiendo destinar mayores partidas de gastos a las políticas sociales del Gobierno nacional y, al mismo tiempo, favoreciendo la transición energética.

Gráfico 2.2.2. Distribución del subsidio del FEPC por decil de ingreso



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP a partir de un modelo de equilibrio general estático con base en la Matriz Insumo Producto (2017) y la Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (2017) del DANE, y datos del Ministerio de Minas y Energía.

Nota: La estimación tiene en cuenta únicamente el efecto directo del consumo de CL, es decir, se realiza a partir del consumo final de combustibles que realizan los hogares, a partir de la información reportada en la ENPH.

El Gobierno nacional reconoce el costo de oportunidad en el que incurren refinadores e importadores al vender los CL al precio establecido en el mercado interno para, entre otros, garantizar el abastecimiento de los CL. Por esta razón, sin importar si el producto es producido a nivel nacional o es importado, se reconoce, a través del FEPC, un precio de paridad internacional. Es importante precisar que un precio de reconocimiento diferente para los productores e importadores tendría consecuencias negativas sobre el abastecimiento de CL a nivel nacional, dados los incentivos que podría generar para que estos bienes no sean

¹⁴⁸ Ponderaciones por subclase e índices por divisiones de bienes y servicios total del DANE. Para mayor información: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc/ipc-informacion-tecnica#indices-y-ponderaciones>.

¹⁴⁹ Ver Capítulo 2 del MFMP 2022.

¹⁵⁰ Priscilla Atansah, Masomeh Khandan, Todd Moss, Anit Mukherjee, and Jennifer Richmond. 2017. "When Do Subsidy Reforms Stick? Lessons from Iran, Nigeria, and India." CGD Policy Paper. Washington, DC: Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/when-dosubsidy-reforms-stick-lessons-iran-nigeria-and-india>.
Kuishuang, F., Hubacek, K., Liu, Y., Marchán, E., and Vogt-Schilb, A. (2018). Efectos distributivos de los impuestos a la energía y de la eliminación de los subsidios energéticos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (documento de trabajo).

comercializados en el país sino a nivel internacional¹⁵¹. Además, particularmente para Ecopetrol, en caso de reconocer un precio inferior al internacional, se afectarían los resultados operacionales de la empresa, y por esta vía, se presionarían los dividendos distribuibles a favor de sus socios, siendo la Nación el accionista mayoritario con una participación del 88%.

El Gobierno nacional, bajo la administración actual, ha venido implementando estrategias que permiten reducir de manera gradual la posición neta deficitaria del FEPC, lo cual, a su vez, favorece a la Nación y al Grupo Ecopetrol. Los esfuerzos encaminados a reducir estos subsidios implícitos a los combustibles líquidos, principalmente a través del ajuste de los IP fósiles de la GMC y el ACPM, han fortalecido la posición financiera de Ecopetrol S.A., con efectos positivos sobre los dividendos de esta empresa que recibe la Nación. Esto, a su vez, permite contar con mayores recursos para el financiamiento de los programas sociales del Gobierno nacional y para reducir su déficit fiscal. Además, la eliminación gradual del subsidio favorece la disponibilidad de recursos con los que cuenta Ecopetrol para implementar su plan de inversiones en el largo plazo, lo cual favorece la formulación e implementación de la estrategia de transición energética del país, dado el papel estratégico que tiene la empresa en la búsqueda de este objetivo.

La adopción de una política activa de incremento sobre los precios de los CL se ha complementado con esfuerzos fiscales significativos para atender las cuentas por pagar del FEPC, lo cual ha implicado una planeación fiscal exigente dada la magnitud de la posición neta deficitaria que se ha causado en este Fondo. En diciembre de 2022 la administración actual pagó \$4,0bn adicionales a lo que se tenía previsto pagar en ese año¹⁵², para saldar una porción adicional de las cuentas por pagar causadas en 2022. Además, en los diferentes instrumentos de planeación financiera y presupuestal del Gobierno nacional se han incluido disposiciones que facultan a este para el uso de diversos mecanismos para el pago de estas obligaciones, las cuales el Gobierno está comprometido con saldarlas con máximo un año de rezago entre el surgimiento inicial de la obligación y el pago de la misma.

Las obligaciones generadas por el FEPC siempre han sido reconocidas en las estadísticas de balance y deuda del sector público, y han sido pagadas con recursos de la Nación y del diferencial de participación del Fondo¹⁵³. En particular, entre 2021 y 2022 el Gobierno reconoció \$21,9bn correspondientes a la posición neta del FEPC hasta el primer trimestre de 2022 para Ecopetrol S.A. y hasta el tercer trimestre del mismo año para Reficar. La compensación fue pagada con apropiaciones presupuestales del PGN del servicio de la deuda y funcionamiento del sector Hacienda, y con cruce de dividendos del grupo Ecopetrol S.A. Para 2023, el PGN incluyó diversas fuentes que le permitirán a la Nación pagar \$26,3bn por este concepto¹⁵⁴, con lo cual se dejará saldado por completo el diferencial de compensación causado

¹⁵¹ En ausencia del reconocimiento del precio internacional, sería más rentable para los refinadores e importadores actuales exportar los productos y no comercializarlos para consumo nacional.

¹⁵² La posición neta causada en el segundo semestre de 2021, y que se saldó durante el 2022, ascendió a \$7,9bn. Por otro lado, en el 2022 también se saldó la posición neta total, incluyendo tanto lo causado con Ecopetrol S.A. como con la Refinería de Cartagena S.A.S., causada en el primer trimestre de 2022 (\$6,4bn). Estas operaciones fueron realizadas por la administración anterior en junio de 2022, y no se contemplaba inicialmente en el escenario fiscal de 2022 que la Nación pagara una mayor parte de la posición neta deficitaria del FEPC causada ese mismo año.

¹⁵³ El diferencial de participación se genera cuando los precios locales están por encima del precio internacional. Dicho recaudo se reglamentó en 2016, a través de la Ley 1819, como la Contribución parafiscal al combustible.

¹⁵⁴ Artículo 76 de la Ley 2276 de 2022 (Presupuesto General de la Nación 2023).

en 2022. En todos estos casos, estos pagos han incrementado el déficit fiscal del GNC, lo cual evidencia el esfuerzo fiscal que se está realizando para pagar esta obligación.

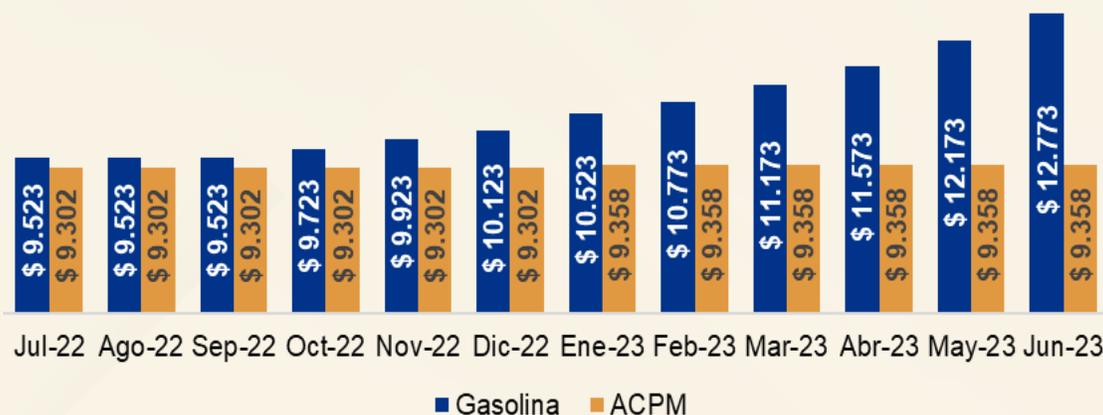
Tabla 2.2.1. Pagos de las obligaciones adquiridas con el FEPC (\$MM)

Año	Recursos PGN	Compensación dividendos de Ecopetrol*	Total
2021	3,6	-	3,6
2022	12,2	6,1	18,3
Junio – Agosto	8,2	6,1	14,3
Diciembre	4,0	-	4,0
2023	2,0	24,3	26,3
Total 2021 – 2023	17,8	30,4	48,2

Fuente: MHCP – MME. Nota: * Para 2023 supone la ejecución de apropiaciones del PGN sin movimiento de efectivo y compensaciones por excedente de dividendos neto según lo definido en el artículo 76 de la Ley de PGN de 2023 (Ley 2276 de 2022).

Desde octubre de 2022, el Gobierno nacional ha implementado una senda de ajustes mensuales en los precios de los CL, que ha contribuido a cerrar de manera gradual y parcial la brecha entre los precios internacionales y los locales. El ajuste de precios ha priorizado incrementos sobre la GMC y estabilidad en los del ACPM, en atención a la fase inflacionaria que ha venido atravesando el país, en un contexto internacional similar. En particular, el objetivo al priorizar la estabilidad del precio del ACPM es no generar presiones adicionales al alza sobre la estructura de costos del sector transporte y, por tanto, en los bienes transportados, principalmente, los alimentos. Desde octubre de 2022 hasta junio de 2023 se ha incrementado \$2.603/galón el IP del GMC y \$305/galón el de ACPM, lo que ha generado ahorros de \$5,0bn en el déficit proyectado por el FEPC para 2023, de los cuales 92,2% son por los ajustes de GMC y el 7,8% restante por los de ACPM.

Gráfico 2.2.3. Precio de Venta al Público de la GMC y ACPM



Fuente: Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG). Nota: precio de referencia para venta al público en la ciudad de Bogotá.

En el corto plazo la política de combustibles del Gobierno nacional se centrará en cerrar de manera gradual la posición neta deficitaria del FEPC, e implementar estrategias que le permitan focalizar de mejor manera el subsidio implícito entregado al consumo de CL. Inicialmente, se continuará con la política de ajuste a los precios de la GMC, con incrementos durante el segundo semestre de 2023 y manteniendo los precios de este CL relativamente estables durante la vigencia 2024. En relación con el ACPM, el escenario central del Gobierno nacional contempla incrementos desde enero de 2024, que se definirán con el objetivo de cerrar el diferencial de precios de este combustible para el final de dicha vigencia¹⁵⁵.

Este escenario se traduce en la puesta en marcha, implícitamente, de un esquema de subsidios cruzados para el consumo de CL en 2024, en donde se genera un diferencial de participación (superávit) en GMC y compensación (déficit) en ACPM. La estrategia que adoptará el Gobierno nacional respecto a la GMC permitirá compensar en su totalidad el déficit esperado en ACPM, con lo cual se logrará obtener un escenario fiscalmente neutro para el Fondo. Así, este esquema permite financiar temporalmente un subsidio implícito en el consumo de ACPM, lo cual se justifica en la mayor incidencia del ACPM sobre la estructura de costos del sector productivo, y su incidencia distributiva menos regresiva, que en el caso de la GMC. Con lo anterior, se eliminará en su totalidad las presiones de gasto que genera el FEPC al GNC a partir de 2025. En agregado, el diferencial de participación (superávit) en GMC durante la vigencia 2024 equivaldría al 7,6% del total del subsidio que otorgaría el Gobierno nacional entre 2021 y 2024 (Gráfico 2.2.4.).

Gráfico 2.2.4. Posición neta del FEPC discriminada por CL (\$Billones)



Fuente: Elaboración MHCP con datos del MME y el comité directivo del FEPC. Nota: * Datos proyectados.

Frente al escenario fiscal del FEPC, es importante mencionar que menores incrementos a los previstos en los precios de los CL implicarían un aumento del déficit del FEPC y por tanto una menor disponibilidad de recursos para atender políticas sociales prioritarias. De acuerdo con estimaciones del MHCP, se prevé que, en 2023, por cada \$100 pesos de aumento en el ingreso al productor del combustible fósil de la GMC, se disminuye

¹⁵⁵ Los potenciales impactos estimados sobre la inflación derivados del incremento previsto en los precios de la GMC y del ACPM, tanto en 2023 como 2024, están incorporados en las proyecciones de inflación del escenario macroeconómico central de este MFMP.

en promedio al mes la posición neta deficitaria del FEPC en \$20mm. Para el caso de ACPM, se estima que esta disminución sea de \$16mm al mes.

El PND habilita al Gobierno nacional para formular e implementar estrategias que permitan reformular la forma de estabilización de los CL, además de implementar estrategias particulares de control en zonas de frontera. Estas disposiciones buscan mejorar la focalización del subsidio implícito existente. Como reflejo de lo anterior, en el marco de una mesa técnica, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el de Minas y Energía han venido trabajando de manera conjunta con Ecopetrol S.A para identificar otras potenciales soluciones que contribuyan a reducir las presiones de gasto que ejerce el FEPC sobre las finanzas públicas. En particular, a la fecha de elaboración de este documento el Gobierno nacional está trabajando en la expedición de un decreto reglamentario del artículo 244 del actual PND para reducir el subsidio implícito que se otorga a los grandes consumidores de CL¹⁵⁶, exceptuando a las empresas de transporte masivo y las empresas generadoras de energía en Zonas No Interconectadas (ZNI).

Para el mediano plazo, el PND le permite a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía reestructurar el mecanismo de estabilización para que el FEPC sea autosostenible en el mediano plazo, y que su funcionamiento dependa de un esquema paramétrico y vinculante. En este sentido, el Gobierno nacional evaluará la institucionalidad del FEPC, la cual implica el ajuste periódico del IP de la GMC y el ACPM según el respectivo cumplimiento de las fórmulas y metodologías paramétricas para la determinación del precio de referencia local, para la cual se evaluarán alternativas en términos de la periodicidad del cálculo, ajustes por calidad, automatización del cálculo del precio, entre otros aspectos.

¹⁵⁶ El artículo 2.2.1.1.2.2.1.4. del Decreto 1073 de 2015 define como grandes consumidores a toda persona natural o jurídica que, por cada instalación, consume en promedio anual más de 20.000 galones mes de combustibles líquidos derivados del petróleo para uso propio y exclusivo en sus actividades, en los términos establecidos en los artículos 2.2.1.1.2.2.3.93. y 2.2.1.1.2.2.3.94 de dicho decreto, y puede ser: i) gran consumidor con instalación fija, ii) gran consumidor temporal con instalación y iii) gran consumidor sin instalación. Ahora bien, cabe resaltar que el FEPC no estabiliza el precio de venta a los Grandes Consumidores Individuales No Intermediario (GCINI), los cuales negocian directamente con el mayorista o refinador/importador de CL.

2.2.1.3. Regla Fiscal del GNC

El equipo técnico estima que el balance primario y fiscal consistente con el cumplimiento de las metas establecidas sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) de la Regla Fiscal alcanzaría 0,0% del PIB y 4,5% del PIB en 2024, respectivamente. Frente a 2023 el balance primario consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal se mantendría inalterado. Esto sería resultado del menor espacio de déficit dada la meta más estricta sobre el BPNE contemplada en el régimen de transición de la Regla Fiscal y la disminución del gasto del FEPC considerado Transacción de Única Vez (TUV), que se vería contrarrestado por el menor ciclo económico y petrolero, que respecto al año anterior permiten un mayor espacio de déficit. Por su parte, el deterioro de 0,2pp del PIB en el balance fiscal consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal es consistente con el incremento en el gasto en intereses respecto a 2023.

Tabla 2.6. Descomposición del balance consistente con el cumplimiento de la regla fiscal 2023-2024

Concepto	2023*	2024*	Dif (pp)
Balance Primario Neto Estructural (BPNE)	-1,4	-0,2	1,2
Ciclo económico	0,3	0,1	-0,2
Ciclo petrolero	1,6	0,1	-1,4
Transacciones de única vez	-0,6	-0,1	0,5
Rendimientos financieros	0,1	0,1	0,0
Balance primario	0,0	0,0	0,0
Intereses	-4,3	-4,5	-0,2
Balance total	-4,3	-4,5	-0,2
Balance total MFMP 2023	-4,3	-4,5	-0,2
Excedente (+)/ Ajuste (-)	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas.

La Tabla 2.6 presenta la descomposición del balance acorde con el cumplimiento de la Regla Fiscal para dicho periodo. En el marco del periodo de transición¹⁵⁷ que definió la Ley 2155 de 2021, se estableció la meta sobre el BPNE en -0,2% del PIB. Por una parte, el ciclo económico disminuiría 0,2pp frente a 2023 y se ubicaría en 0,1% del PIB, en línea con la desaceleración de la economía colombiana, disminuyendo la brecha del producto respecto al año anterior. Por su parte, el ciclo petrolero alcanzaría 0,1% del PIB (-1,4pp del PIB frente a 2023) como resultado de la normalización de los ingresos provenientes de dicho sector, consecuencia de la finalización del ciclo de precios altos del petróleo. En cuanto a las TUV, el escenario de 2024 abre un mayor espacio de déficit por 0,1% del PIB derivado del pago del componente no estructural del FEPC por \$1.273mm, que disminuye en \$6.004mm respecto al año anterior. Finalmente, la proyección de rendimientos financieros de 0,1% del PIB conducirían a un equilibrio primario del GNC consistente con la meta de la Regla Fiscal, que después de incorporar el gasto

¹⁵⁷ Parágrafo transitorio 1ro del Artículo 60 de la Ley 2155 de 2022 establece que el Balance Primario Neto Estructural del GNC no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -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.

en intereses (equivalente a 4,5% del PIB) se traduciría en un déficit fiscal de 4,5% del PIB consistente el cumplimiento de la Regla Fiscal.

2.2.1.4. Financiamiento del GNC

Para 2024, se estiman necesidades de financiamiento del GNC por \$132,3bn (7,8% del PIB), de los cuales el 4,5% del PIB se destinan a cubrir el déficit fiscal explicado en su totalidad por el pago de intereses. El reto más importante para el año 2024 será el pago de las amortizaciones de deuda, las cuales ascienden a \$45,7bn, equivalente a 2,7% del PIB. Para esto, se prevé el uso de la disponibilidad final del año 2023 por \$27,3bn y nuevos desembolsos de deuda por \$73,4bn (4,3% del PIB). En relación con el pago de obligaciones con deuda pública, se estiman en cerca de \$1,4bn (0,1% del PIB), correspondientes a las cuentas por pagar de sentencias y de salud ya reconocidas como parte de la deuda pública desde 2019, y que se continúan amortizando. Finalmente, la disponibilidad final de caja se estima en \$8,5bn (0,5% del PIB).

Tabla 2.7. Fuentes y Usos del GNC en 2024, \$ miles de millones (USD millones*)

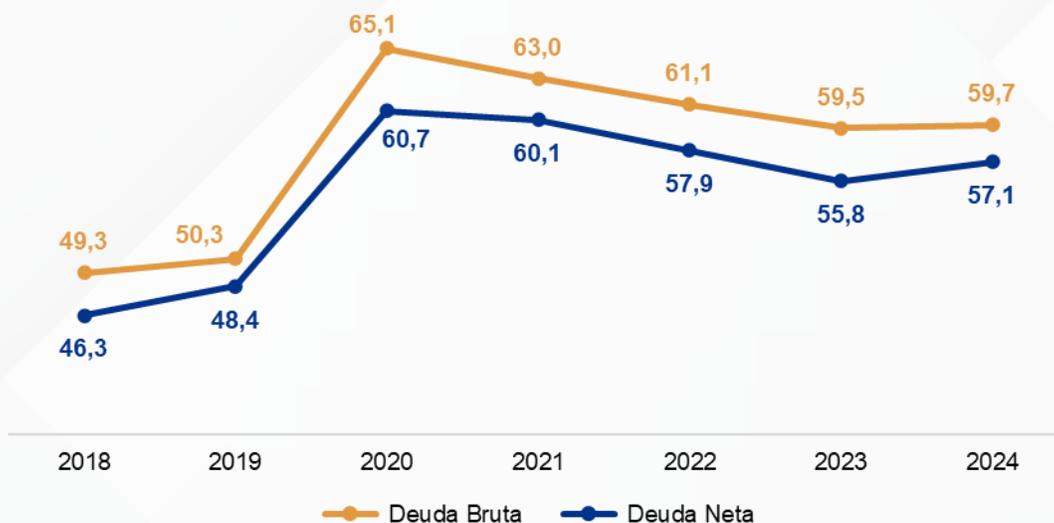
FUENTES	US\$	MFMP 132.326	USOS	US\$	MFMP 132.326
Desembolsos		73.431	Déficit a Financiar		76.709
Externos (US\$ 5.959 mill.)		27.431	De los cuales:		
Internos		46.000	Intereses Internos		56.528
			Intereses Externos (US\$ 4.124 mill.)		20.334
Operaciones de Tesorería		7.108	Amortizaciones		45.732
Ajustes por Causación y Otros Recursos		24.482	Externas (US\$ 5.364 mill.)		26.452
			Internas		19.280
			Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)		1.390
Disponibilidad Inicial		27.305	Disponibilidad Final		8.495

Fuente: MHCP.

Para alcanzar este financiamiento en la vigencia 2024, se busca mantener una estrategia de diversificación de fuentes, dando prelación a los instrumentos del mercado local sobre los externos en una relación 63/37. De este modo, para esa vigencia se contemplan emisiones de Títulos de Tesorería TES por \$46bn (2,7% del PIB). De este total, \$37,0bn se obtendrán a través de subastas y sindicaciones, \$1,0bn a través de la emisión de TES Verdes en el mercado de capitales interno, \$8,0bn por medio de colocaciones directas, incluyendo las derivadas del fondo bursátil de deuda pública y aquellas destinadas al pago de obligaciones. Así mismo, en 2024 la Nación prevé utilizar fuentes externas de financiamiento por US\$5.959 millones (\$27,4bn, 1,6% del PIB), de las cuales USD 3.000 millones provendrán de la colocación de bonos en el mercado de capitales externo y los restantes USD 2.959 millones se obtendrán del financiamiento multilateral y bilateral.

2.2.1.5. Deuda del GNC

Gráfico 2.7. Deuda Bruta y Neta del GNC 2018-2024 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas.

En 2024 la deuda neta y bruta del GNC interrumpirían momentáneamente su senda decreciente y aumentarían hasta 57,1% del PIB (+1,3pp del PIB) y 59,7% del PIB (+0,2pp del PIB), respectivamente (Gráfico 2.7). El mayor incremento de la deuda neta, frente a la deuda bruta, se explicaría por la desacumulación de activos financieros que realizaría la tesorería para hacer frente a las obligaciones de deuda, dado el perfil de amortizaciones internas y externas que tiene lugar en 2024. Esta tendencia es el reflejo de la reducción en la disponibilidad de caja que se contempla en 2024 como parte de la estrategia de financiamiento. Por otro lado, la tendencia creciente de la deuda bruta se explica por el crecimiento económico neto de intereses, producto de la desaceleración de la economía colombiana, junto con la persistencia de la inflación sobre la indexación de TES en UVR. En contraste, la leve apreciación del peso que se proyecta compensaría parcialmente el incremento de la deuda.

2.2.2. Panorama fiscal del Gobierno General y del Sector Público No Financiero

Para 2024 se estima que el Gobierno General (GG) presente un déficit de 2,4% del PIB, exhibiendo un ajuste de 0,9pp respecto al dato proyectado para 2023 (Tabla 2.8). Este resultado estará explicado por la mejora que presentaría el sector de Regionales y Locales (+0,6pp) y el Resto del Nivel Central (+0,5pp), que se vería contrarrestada por el deterioro en el balance del GNC (-0,2pp), mientras que el sector de Seguridad Social mantendría estables sus métricas fiscales. De forma consistente con estos resultados se proyecta que, para 2024, el balance primario del GG sea superavitario en 2,2% del PIB, mejorando en 1,1pp respecto al estimado para el 2023 (1,2% del PIB).

Tabla 2.8. Balance del Gobierno General y del Sector Público No Financiero 2023-2024

SECTORES	\$MM		% del PIB		Diferencia pp
	2023*	2024*	2023*	2024*	
A. Gobierno Central	-58.753	-57.647	-3,7	-3,4	0,3
Gobierno Nacional Central	-69.543	-76.708	-4,3	-4,5	-0,2
Resto del Nivel Central	10.790	19.060	0,7	1,1	0,5
B. Regionales y Locales	2.670	13.134	0,2	0,8	0,6
Administraciones Centrales	-3.591	8.082	-0,2	0,5	0,7
Resto del Nivel Regional y Local	6.261	5.051	0,4	0,3	-0,1
C. Seguridad Social	2.742	3.561	0,2	0,2	0,0
Salud	-1.231	0	-0,1	0,0	0,1
Pensiones	3.973	3.561	0,2	0,2	0,0
D. Balance Total GG (A + B + C)	-53.341	-40.953	-3,3	-2,4	0,9
<i>Balance primario GG</i>	<i>18.690</i>	<i>37.826</i>	<i>1,2</i>	<i>2,2</i>	<i>1,1</i>
E. Empresas Públicas	-2.351	-1.235	-0,1	-0,1	0,1
Nivel Nacional	-992	-1.000	-0,1	-0,1	0,0
Nivel Local	-1.359	-235	-0,1	0,0	0,1
F. SPNM	0	0	0,0	0,0	0,0
G. Balance Total SPNF (D + E + F)	-55.692	-42.188	-3,5	-2,5	1,0
<i>Balance primario SPNF**</i>	<i>16.934</i>	<i>29.124</i>	<i>1,1</i>	<i>1,7</i>	<i>0,7</i>
<i>Balance primario SPNF</i>	<i>18.489</i>	<i>38.792</i>	<i>1,2</i>	<i>2,3</i>	<i>1,1</i>

Fuente: MHCP -DGPM. Nota: *Cifras proyectadas. ** De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 819 de 2003, se descuenta \$1.555mm y \$9.667mm del balance del SPNF por transferencias de utilidades del Banco de la República giradas al GNC y registradas como ingreso fiscal durante 2023 y 2024, respectivamente.

Se proyecta que el Gobierno Central (GC) presente un balance deficitario de 3,4% del PIB, reduciéndose en 0,3pp respecto al 2023, como consecuencia de la mejora de 0,5pp en el balance del resto del nivel central, que se contrarrestaría parcialmente por el deterioro de 0,2pp en el GNC. El balance del resto del nivel central pasaría de 0,7% del PIB en 2023 a 1,1% en 2024, impulsado principalmente por la corrección que tendría el déficit del FEPC. Así, el superávit fiscal del FEPC tendría una mejora de 0,6pp frente a 2023, dado el efecto cruzado entre el diferencial de participación que se generaría sobre la GMC y el subsidio implícito que seguiría existiendo para el ACPM, lo cual permitiría que la vigencia cierre con una posición neta cercana al equilibrio¹⁵⁸. Lo anterior es consistente con la estrategia contemplada de incrementos de precios de combustibles, que permite que para el cierre de la vigencia 2024, dejen de causarse subsidios implícitos sobre el consumo de combustibles líquidos a través del FEPC. Por ende, y dados los recursos que el GNC girará para saldar los compromisos adquiridos durante el 2023 con los refinadores e importadores de combustibles líquidos, se espera un resultado superavitario para el Fondo. Este comportamiento estará parcialmente contrarrestado por el deterioro de 0,1pp en el balance de los establecimientos públicos del orden nacional, particularmente la ANH, dado el giro previsto que hará esta entidad a la Nación por los

¹⁵⁸ Los subsidios cruzados se realizarán con el objetivo de contar con mayor espacio fiscal que le permita al Gobierno orientar recursos al cumplimiento de las metas propuestas en el PND "Colombia, potencia mundial de la vida. Para más información revisar el recuadro del FEPC 2.2.

excedentes financieros generados en la vigencia fiscal 2022¹⁵⁹. Por último, el GNC tendrá un deterioro en su balance fiscal, en línea con lo expuesto en las secciones anteriores, y de forma consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal.

El sector de Regionales y Locales cerraría el 2024 con un superávit de 0,8% del PIB, evidenciando una mejora respecto al resultado fiscal proyectado para 2023 (0,2%).

Tal comportamiento sería consistente con el ciclo político territorial, caracterizado por una contracción de ejecución de gasto, particularmente de la inversión, al tratarse del primer año de los gobiernos subnacionales. El Resto del Nivel Regional y Local mantendría una posición superavitaria (0,3% del PIB) de acuerdo con la tendencia esperada para el bienio 2023-2024 del SGR. En este caso, la dinámica se atribuye al incremento de los ingresos, asociado a los altos precios de los *commodities* y a la proyección de la TRM, bajo un contexto de ejecución moderada de estos recursos, en línea con la dinámica y temporalidad histórica de los proyectos financiados con recursos de regalías.

Se espera que el subsector de Seguridad Social presente un superávit de 0,2% del PIB en 2024, similar al esperado en 2023.

Este resultado es explicado, principalmente, por los rendimientos financieros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), que tendrían un comportamiento relativamente estable frente a 2023. Asimismo, Colpensiones tendría una leve mejora en su balance hasta llegar a un equilibrio en 2024, al dejar de financiar sus necesidades de caja con disponibilidades de efectivo. En este sentido, aumentarían las transferencias del GNC para cubrir las necesidades de la entidad, en un contexto de gasto creciente en mesadas pensionales, que no sería compensado por los ingresos del sistema, dada la disminución de los ingresos por los traslados esperados. Por su parte, el componente de salud también registraría un balance en equilibrio, acorde con un crecimiento en los aportes de la Nación para financiar el incremento en el gasto por aseguramiento asociado con el ajuste anual de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). La UPC¹⁶⁰ mantendría una tendencia positiva en la medida que incrementa el costo en salud por nuevas tecnologías y procedimientos. Estos resultados no incorporan los efectos que se derivarían de una eventual entrada en vigencia de la reforma al sistema de salud, que actualmente está siendo discutida en el Congreso de la República.

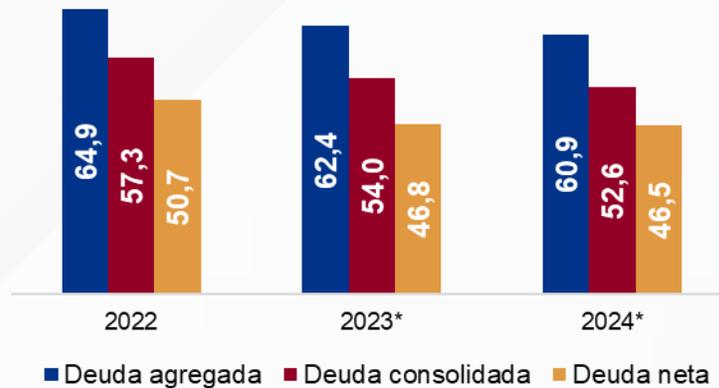
Consistente con los resultados presentados anteriormente, se proyecta que la deuda agregada y consolidada del GG al cierre del 2024 presente una reducción de 1,5pp y 1,4pp del PIB, respectivamente (Gráfico 2.8).

Este resultado estará jalonado por una reducción conjunta de 1,7pp en las deudas del nivel territorial y de las obligaciones relacionadas con el FEPC que serán parcialmente contrarrestadas por el incremento de 0,2pp en la deuda bruta del GNC. Por su parte, la deuda neta presentará una reducción de 0,2pp, ubicándose al cierre de la vigencia en niveles de 46,5% del PIB. Esta reducción es menor a la que se observaría en la deuda a niveles agregados y consolidados como consecuencia de una disminución en los activos financieros líquidos internos y externos de la Nación.

¹⁵⁹ Documento CONPES 4115: Distribución De Los Excedentes Financieros De Los Establecimientos Públicos Y De Las Empresas Industriales Y Comerciales Del Estado No Societarias Del Orden Nacional, al 31 de diciembre de 2022.

¹⁶⁰ Corresponde al valor anual reconocido para cubrir la atención de los afiliados en salud en los regímenes contributivo y subsidiado.

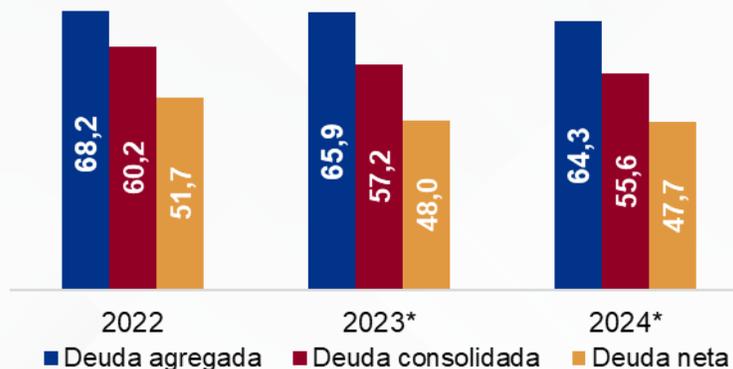
Gráfico 2.8. Deuda del GG 2022 - 2024 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM – MHCP. *Cifras proyectadas.

El equipo técnico del MHCP proyecta que el SPNF registrará una mejora de 1,0pp del PIB, pasando de un déficit proyectado en 3,5% del PIB en 2023 a uno de 2,5% en 2024. Este resultado estaría explicado por el comportamiento del GG y por un leve ajuste en el balance fiscal de las empresas públicas, particularmente por EPM, dados los mayores ingresos por operaciones y menores gastos en inversión asociados a la puesta en marcha de más de la mitad de las turbinas que hacen parte del proyecto hidroeléctrico de Ituango. Por su parte, se estima que el balance primario del SPNF registre una mejora de 1,1pp, ubicándose al cierre de 2024 en 2,3% del PIB.

Gráfico 2.9. Deuda SPNF 2022-2024 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM – MHCP. *Cifras proyectadas.

De forma consistente con las métricas de deuda del GG y de GNC, la deuda agregada y consolidada del SPNF presentarían una reducción de 1,6pp y 1,5pp, ubicándose al cierre del 2023 en niveles de 64,3% y 55,6% del PIB, respectivamente. La deuda neta del SPNF presentará una reducción menor como resultado de la reducción que se registraría en los activos financieros líquidos de la Nación. Esta reducción sería mayor a la esperada en la deuda neta del GG, dado el nivel de activos financieros con los que cuenta el resto de las entidades pertenecientes al SPNF diferentes al GG.

2.2.3. Balance de riesgos

2.2.3.1. Balance de riesgos fiscales

Dentro de los factores que podrían afectar positivamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » Un mayor crecimiento económico, que llevaría a un mayor recaudo tributario.
- » Una tasa de cambio más apreciada frente a lo proyectado llevaría a una reducción en los niveles de deuda pública.
- » El incremento de las transferencias al SGP por los mayores ingresos corrientes de la Nación, podría reducir las presiones de gasto del GNC asociadas al cierre financiero requerido en la ADRES para cubrir sus necesidades de la vigencia. Lo anterior, considerando que cerca de una cuarta parte de los recursos del SGP se destina al sistema de salud.
- » Un mayor precio del petróleo en 2024, en línea con una mayor recuperación a la esperada en la demanda mundial, podría incrementar los ingresos petroleros de la vigencia.
- » La demanda ganada por la Refinería de Cartagena S.A.S., parte del Grupo Ecopetrol, en contra del consorcio CB&I por 1.000 millones de USD, presenta una contingencia positiva en relación con la proyección de dividendos del Grupo Ecopetrol que recibiría la Nación.

Dentro de los factores que podrían afectar negativamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » Los resultados por debajo de lo esperado en el recaudo por menor evasión o derivado del arbitramento de litigios tributarios de la DIAN afectarían el balance fiscal ante la menor disponibilidad de ingresos.
- » Decisiones relacionadas con la exequibilidad de las disposiciones contenidas en la Ley 2277 de 2022, que afecten el recaudo tributario proyectado.
- » Una caída más pronunciada en los precios internacionales del petróleo con su consecuente afectación sobre los ingresos petroleros de la Nación se traduciría en posibles niveles más elevados de déficit y deuda.
- » Las decisiones de política relacionadas con una menor senda de incremento de los precios de los combustibles en 2023 aumentarían el déficit del FEPC pagado en 2024.
- » La lenta corrección en la curva de rendimientos de los títulos de deuda pública que incremente las colocaciones a descuento con su consecuente aumento en el gasto de intereses.



Capítulo 3: Estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo

Capítulo 3. Estrategia macroeconómica y fiscal de mediano plazo

3.1. Perspectivas macroeconómicas 2025-2034

La Tabla 3.1 presenta un resumen del escenario proyectado en este Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para el periodo comprendido entre 2023 y 2034. En las siguientes subsecciones se presenta el análisis, la narrativa y las consideraciones técnicas que se tuvieron en cuenta para el diseño del escenario.

Tabla 3.1. Seguimiento a las principales variables macroeconómicas y fiscales

Variable	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Crecimiento del PIB real (%)	7,3	1,8	1,5	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Crecimiento del PIB nominal (%)	22,6	9,8	5,6	6,1	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Crecimiento socios comerciales (%)	2,5	2,2	2,1	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Balance de cuenta corriente (% PIB)	-6,2	-4,0	-3,5	-3,3	-3,0	-2,8	-2,7	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,4	-2,5
TRM promedio (USD/COP)	4.256	4.640	4.603	4.699	4.798	4.898	5.000	5.105	5.212	5.321	5.432	5.545	5.661
Depreciación tasa de cambio (%)	13,6	9,0	-0,8	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Precio del petróleo (Brent, USD)	99,1	78,6	74,5	72,0	73,4	74,9	76,4	77,9	79,5	81,1	82,7	84,4	86,0
Producción de petróleo (KBPD)	754	769	788	793	825	824	813	815	782	703	641	601	525
Inflación fin de periodo (%)	13,1	9,2	5,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Ingresos totales del GNC (% PIB)	16,3	19,3	20,5	20,2	19,9	19,5	19,5	19,6	19,6	19,5	19,4	19,6	19,6
Gastos totales del GNC (% PIB)	21,6	23,6	25,0	23,7	23,0	22,5	22,4	22,4	22,3	22,3	22,3	22,3	22,2
Balance fiscal del GNC (% PIB)	-5,3	-4,3	-4,5	-3,5	-3,2	-2,9	-2,9	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Balance primario del GNC (% PIB)	-1,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Tasa de interés local (% promedio año)	11,7	11,1	10,5	8,5	8,0	7,6	7,6	7,6	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3
Tasa de interés externa (% promedio año)	5,6	5,3	4,9	4,6	4,5	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Deuda neta del GNC (% PIB)	57,9	55,8	57,1	57,0	56,9	56,7	56,5	56,2	55,9	55,6	55,5	55,1	54,9
Balance fiscal del GG (% PIB)	-6,5	-3,3	-2,4	-2,6	-2,5	-2,2	-1,6	-1,8	-1,9	-2,0	-1,6	-1,8	-1,8
Deuda consolidada del GG (% PIB)	57,3	54,0	52,6	52,3	52,0	51,6	51,6	51,4	51,3	51,1	51,0	50,7	50,6

Fuente: DANE, Banco de la República y Fondo Monetario Internacional (FMI). Cálculos DGPM – MHCP.

3.1.1. Actividad económica 2025-2034

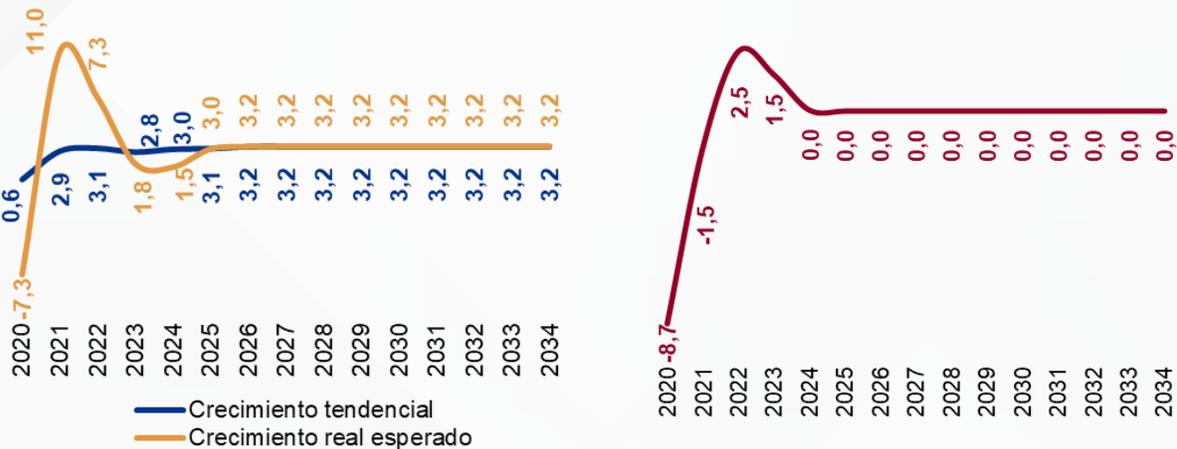
En el mediano plazo, la economía colombiana mostraría crecimientos por encima del 3% de forma sostenida, consistentes con los tendenciales estimados por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) a partir de 2025 (Gráfico 3.1). El crecimiento económico se ubicaría en 3,0% en 2025, dinámica que permitiría que la brecha del producto se cierre completamente en ese año. A partir de 2026, el crecimiento económico sería de 3,2%, consistente con el crecimiento tendencial de mediano plazo estimado por el CARF. Este escenario,

enmarcado en los lineamientos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), será sostenible y estará alineado con el ajuste de las cuentas externas y el proceso de consolidación fiscal. La evolución de la actividad económica estaría jalonada por la continuación del buen comportamiento que han mostrado las actividades no tradicionales y de servicios tras la pandemia, favoreciendo aún más la diversificación de la canasta exportadora, y el crecimiento de la inversión en infraestructura, lo que se desarrollaría en el contexto de transformación productiva y de transición energética justa, en línea con lo consignado en el PND. Asimismo, la implementación activa de las medidas contenidas en la política de reindustrialización del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podría fortalecer aún más el desempeño de estos sectores no tradicionales y, por ende, aumentar el crecimiento económico de mediano plazo a través de una mejora en la productividad de la economía (ver Recuadro 3.1).

Gráfico 3.1. Crecimiento real y brecha del producto en el mediano plazo

A. Crecimiento real y tendencial¹⁶¹, %

B. Brecha del producto, % del PIB



Fuente: DANE y CARF. Cálculos DGPM-MHCP.

Las iniciativas del Gobierno nacional que promoverán un mayor crecimiento de la economía en el mediano plazo estarán enmarcadas dentro de la estrategia de transformación productiva y de transición energética justa, elementos consignados en las bases del PND. En primer lugar, se buscará el aumento de la productividad y la competitividad de las actividades no tradicionales, por medio del fortalecimiento de los encadenamientos productivos, la continuación del dinamismo de la inversión, y el mayor aprovechamiento de la apertura de la frontera con Venezuela¹⁶². En segunda instancia, se avanzará en desarrollar nuevos lazos internacionales y en profundizar los ya existentes a través del impulso de programas de apoyo al comercio exterior, una revisión de las medidas arancelarias y no arancelarias y la armonización y facilitación de trámites y requisitos para la actividad exportadora. En tercer lugar, se propenderá por el desarrollo sostenible de la actividad turística a través de mayor infraestructura aeroportuaria en regiones con potencial turístico y la ejecución de un sistema para evaluar y monitorear la sostenibilidad de la actividad turística. Finalmente, se impulsará el desarrollo de unidades económicas de baja escala, como

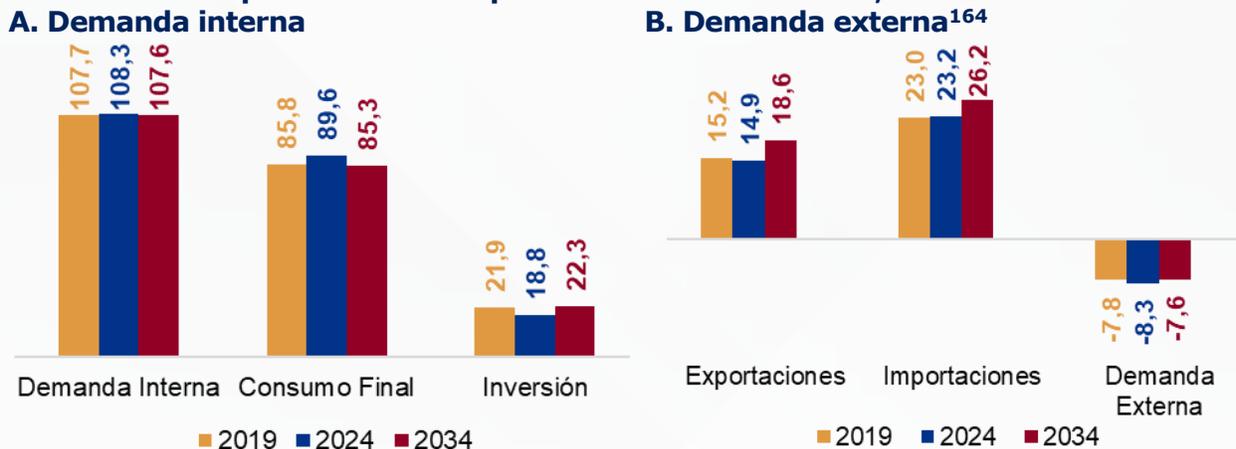
¹⁶¹ El nivel de PIB tendencial corresponde al estimado por el CARF a partir de 2023.

¹⁶² En el escenario de mediano plazo se supone que, en 2026, las exportaciones de bienes a Venezuela regresan al promedio observado entre 2009 y 2014 (USD 2.300 millones).

microempresas, a través de estrategias como la inclusión crediticia, que busca superar los obstáculos al acceso a financiamiento formal mediante la colocación de créditos a través de la banca de desarrollo. Estas medidas favorecerían una mayor productividad y competitividad de la economía colombiana, especialmente en los sectores no tradicionales, alineado con lo establecido en las bases del PND.

La actividad económica estará impulsada por la inversión en infraestructura, lo que se reflejará en un aumento de la productividad y de la competitividad del país. La inversión en infraestructura a través de la ejecución de los proyectos 5G¹⁶³ y la intervención de vías terciarias y caminos vecinales llevaría al desarrollo de una red de infraestructura intermodal y de servicios de transporte con corredores férreos y fluviales, lo que permitiría disponer de infraestructura logística especializada, necesaria para la reducción de tiempos de transporte y el aumento de la competitividad. Asimismo, además de favorecer un mayor crecimiento económico, los proyectos de infraestructura mejorarán la conexión entre las regiones del país, lo que aumentaría el bienestar para la población, que se beneficiaría de la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos. El Gobierno nacional promoverá mecanismos para unir esfuerzos con entidades territoriales, la banca pública de desarrollo y la banca comercial privada para la financiación de estos proyectos.

Gráfico 3.2. Composición del PIB por el lado de la demanda, % del PIB real



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

La continuación del proceso de transformación productiva en el mediano plazo promovería las exportaciones y la inversión, lo que favorecería el rebalanceo dentro de los componentes de demanda hacia una composición más equilibrada de la economía colombiana (Gráfico 3.2). El fortalecimiento de los sectores no tradicionales de la

¹⁶³ Actualmente se encuentran adjudicados 7 proyectos 5G, 6 proyectos de carreteras y el proyecto fluvial del Canal del Dique, equivalentes a una inversión de COP 13,8 billones. Se espera que en el transcurso de este Gobierno se adjudiquen tanto el proyecto ferroviario La Dorada-Chiriguaná como varios con proyectos aeroportuarios.

¹⁶⁴ Si bien están relacionados, el déficit de demanda externa como porcentaje del PIB es un indicador diferente al déficit de balanza comercial como porcentaje del PIB presentado en la sección de sector externo. El déficit de demanda externa excluye factores de precios a través de los deflatores de exportaciones e importaciones. En detalle, para la estimación de los componentes de demanda externa, se tomó como punto de partida los pronósticos de exportaciones de bienes y servicios de la balanza de pagos, pero adicionalmente se consideraron variables como la tasa de cambio, la inflación externa y proyecciones de precios de productos básicos.

economía requerirá un aumento de la inversión, como la prevista en infraestructura, lo que resultará en el aumento de la competitividad de estos sectores y, por ende, en un incremento de las exportaciones. La mayor inversión sería financiada por un aumento del ahorro de la economía, especialmente de los hogares. Como resultado, se prevé que en 2034 la tasa de participación de la inversión en el PIB supere a las registradas previo a la pandemia, mientras que la participación del consumo final convergería a tasas por debajo de su peso previo al choque del Covid-19. Por otro lado, se prevé que la participación de las exportaciones aumente, lo que llevaría a una corrección gradual del déficit de demanda externa como porcentaje del PIB (no obstante, el aumento del peso de las importaciones asociado con la mayor tasa de inversión)¹⁶⁵.

3.1.2. Sector externo 2025-2034

El escenario de balanza de pagos de mediano plazo es consistente con la agenda de transformación productiva que implementará el Gobierno nacional, en el que se enmarcan los procesos de reindustrialización y de transición energética justa. La evolución de la actividad económica tiene implícito un fortalecimiento del sector industrial y un mayor impulso del sector de turismo, lo cual favorecería el dinamismo de las exportaciones de bienes no tradicionales y de servicios, promoviendo la diversificación de la canasta exportadora. Lo anterior estaría alineado con el proceso de transición energética y permitiría la transformación de un modelo de exportación de recursos energéticos primarios a productos con mayor valor agregado. De esta forma, las exportaciones serán un factor determinante tanto del crecimiento económico como de la corrección del desbalance externo en el mediano plazo.

En el mediano plazo se prevé un dinamismo para las exportaciones no tradicionales y de servicios (crecimientos promedio respectivos de 7,8% y 7,5% para el periodo 2025-2034), lo cual se reflejaría en una importante diversificación de la canasta exportadora de bienes. Se espera que las exportaciones no tradicionales representen el 44,0% del total de exportaciones de bienes en 2034, 17,1pp superior al porcentaje proyectado para 2023 (27,0%). La evolución favorable prevista para las exportaciones no tradicionales mitigaría las presiones al alza en el déficit comercial de bienes asociadas a unas exportaciones tradicionales (crecimiento de -0,01% promedio para 2025-2034) que perderían peso en la canasta exportadora y disminuirían como porcentaje del PIB (Gráfico 3.3), por cuenta de la corrección en los precios de las materias primas y la menor producción de petróleo y carbón¹⁶⁶. Hacia el mediano plazo se mantendría el buen dinamismo observado de las exportaciones de servicios de turismo durante los últimos años, con unas exportaciones de turismo creciendo, en promedio, 8,3% entre 2025 y 2034.

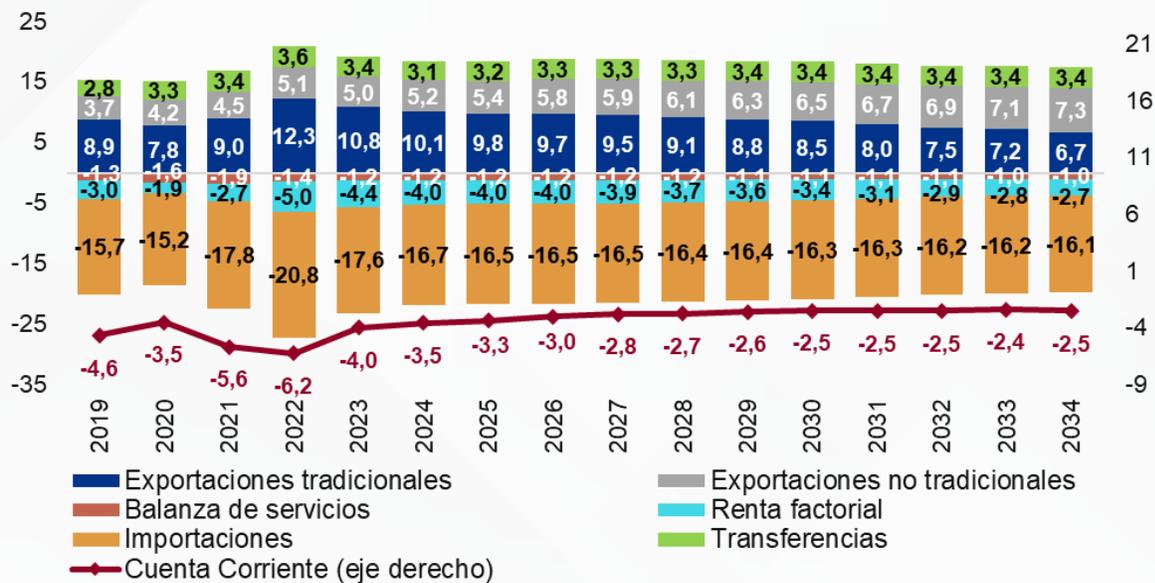
Se espera que el déficit de cuenta corriente se corrija a 2,5% del PIB en 2034 (Gráfico 3.3), por cuenta del dinamismo previsto de las exportaciones no tradicionales y de turismo, menores importaciones como porcentaje del PIB y un menor déficit de renta factorial. Las importaciones de bienes crecerían en promedio 3,8% (en USDFOB), durante el

¹⁶⁵ La implementación de los instrumentos de la transformación productiva señalados en el Recuadro 3.1 podría generar una mayor corrección del déficit de demanda externa, incluso con unas mayores tasas de inversión.

¹⁶⁶ Los supuestos sobre producción de petróleo se construyen con base en las proyecciones de producción de Ecopetrol. Particularmente, se espera que la producción nacional se ubique, en promedio para 2023-2034, en KBPD 740, con una tendencia decreciente en el horizonte de pronóstico a medida que se agota la producción de algunos campos. Por último, los supuestos de producción de carbón corresponden al Plan de Recursos del Sistema General de Regalías.

periodo 2025-2034, inferior al crecimiento proyectado para el PIB en USD (4,2%). Lo anterior estaría alineado tanto con el proceso de rebalanceo de los componentes de la demanda del PIB como con una depreciación nominal de mediano plazo promedio de 2,1% entre 2025 y 2034¹⁶⁷. Por otro lado, el dinamismo esperado para las exportaciones de turismo favorecería la reducción del déficit comercial de servicios, convergiendo a 1,0% del PIB en 2034. Por último, consistente con las menores exportaciones tradicionales relativo al PIB, se esperan menores utilidades remitidas al exterior de empresas del sector minero energético, las cuales representaron, en promedio para 2010-2019, el 42,5% del total de las utilidades causadas por empresas con Inversión Extranjera Directa (IED) en el país. Lo anterior permitiría que se dé una reducción del déficit de renta factorial en el mediano plazo.

Gráfico 3.3. Proyecciones de balance de cuenta corriente en el mediano plazo, % del PIB



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM – MHCP.

El déficit externo será financiado, en su mayoría, por flujos de IED. Dado el proceso esperado de transformación productiva y de transición energética, se espera un mayor dinamismo de los flujos de IED a sectores no tradicionales, lo que apalancará el desarrollo de estas actividades, resultando en una reindustrialización de la economía y una diversificación de la canasta exportadora. En particular, la IED bruta crecería, en promedio, 2,1% entre 2025 y 2034, impulsada por los flujos a los sectores no minero energéticos (crecimiento promedio de 3,3%), los cuales alcanzarían a representar el 86,0% del total de los flujos de IED al país¹⁶⁸. Los flujos de IED neta al país representarían, en promedio para todo el mediano plazo, el 99,9% del déficit externo, siendo la principal fuente de su financiamiento.

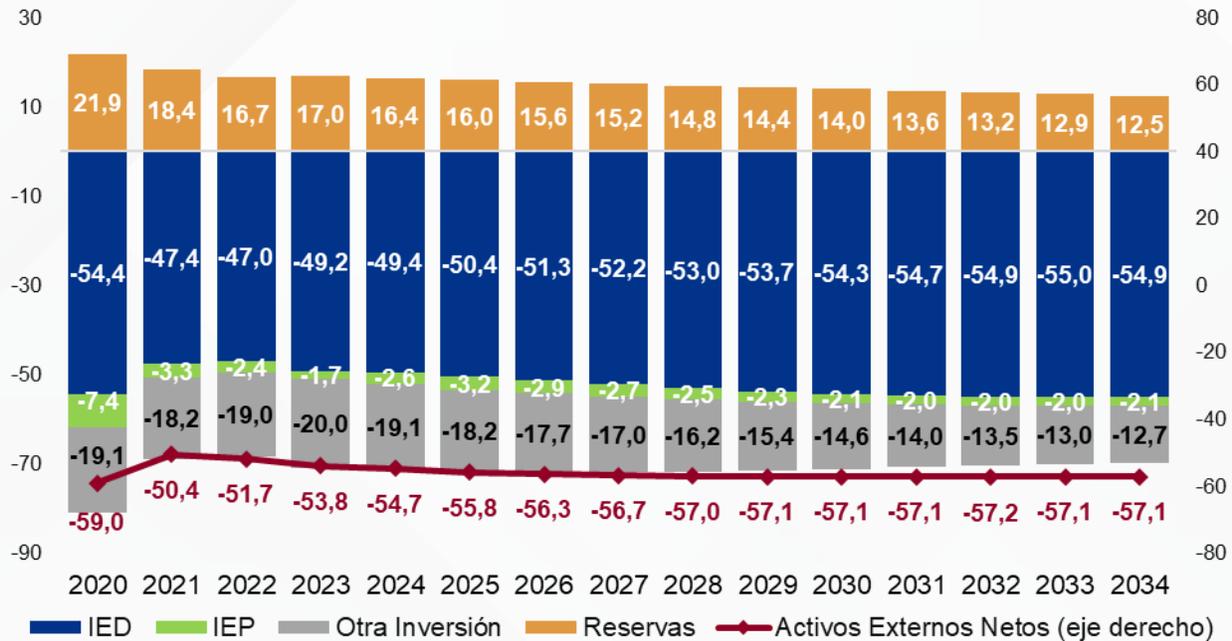
La corrección del déficit externo en el mediano plazo permitirá la estabilización de los pasivos externos netos como porcentaje del PIB, los cuales estarán concentrados en

¹⁶⁷ Esta depreciación es consistente con un diferencial de inflación entre Colombia y Estados Unidos de 1pp, más una depreciación real de 1,1%, en línea con lo observado históricamente.

¹⁶⁸ Entre 2010 y 2019, la IED a sectores no minero energéticos representó, en promedio, el 59,4% de la IED total.

IED. Hacia el mediano plazo, la corrección del déficit de cuenta corriente implicará menores necesidades de financiamiento externo, lo que llevaría a que los pasivos externos netos se estabilicen en 57,1% del PIB (Gráfico 3.4). En línea con las proyecciones de financiamiento externo, estos pasivos estarían compuestos principalmente por IED, lo cual es favorable debido a la menor volatilidad de estos flujos (en comparación con inversiones de portafolio y otra inversión), por los efectos positivos de la IED sobre el crecimiento y el apalancamiento del proceso de transformación productiva.

Gráfico 3.4. Proyecciones de los pasivos externos netos, % del PIB¹⁶⁹

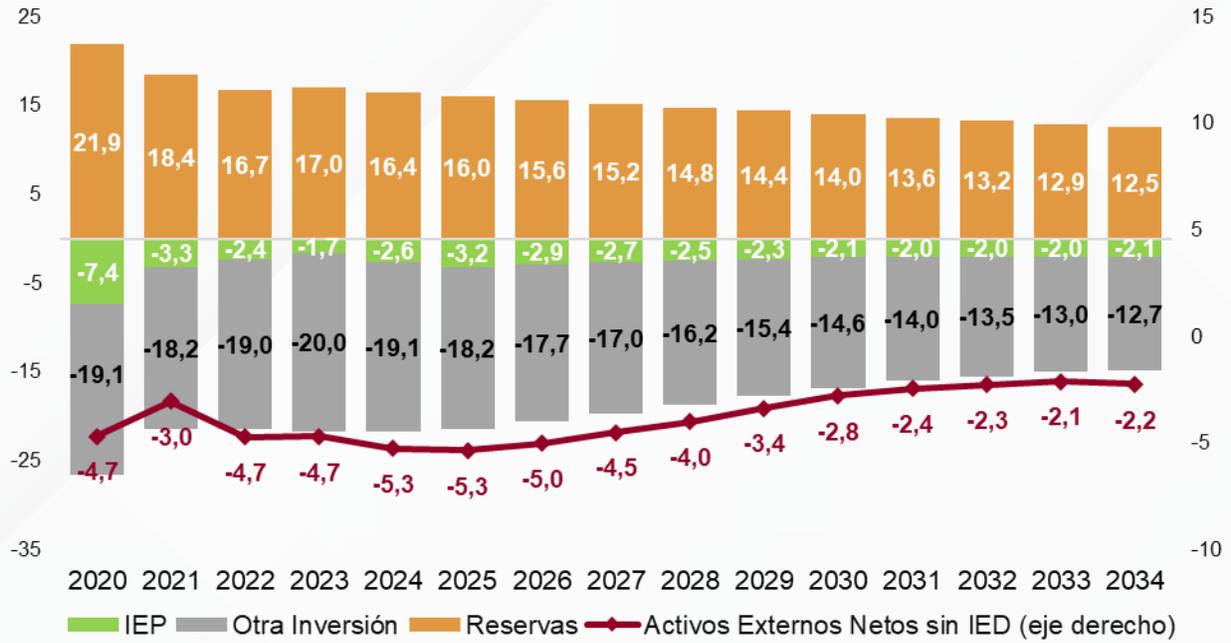


Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM – MHCP.

El escenario macroeconómico y fiscal permitiría la estabilización de los pasivos externos netos sin IED. En el Recuadro 3.2 se realiza un análisis sobre la estabilidad de los pasivos externos sin IED, y se calcula el déficit fiscal que permite dicha estabilización en el mediano plazo. En línea con las estimaciones de este recuadro, y dada la importancia de lograr esta estabilización de estos pasivos externos para reducir la vulnerabilidad de la economía colombiana a choques de financiamiento externo, el escenario macroeconómico y la estrategia fiscal presentados en este documento son consistentes con unos pasivos externos netos sin IED que se estabilizarían en el mediano plazo. En particular, estos pasivos mostrarían una tendencia decreciente en el mediano plazo y oscilarían en alrededor de 2,2% del PIB desde 2032 (Gráfico 3.5).

¹⁶⁹ En este escenario no se asumen acumulaciones o desacumulaciones discrecionales de reservas internacionales por parte del Banco de la República.

Gráfico 3.5. Proyecciones de los pasivos externos netos sin IED, % del PIB



Fuente: Banco de la República. Cálculos DGPM – MHCP.

Recuadro 3.1. Efectos macroeconómicos de la implementación de medidas de la política de reindustrialización

En las últimas décadas la economía colombiana ha estado caracterizada por un proceso de desindustrialización que ha limitado tanto el desarrollo de sectores con alta generación de valor agregado como el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). En los últimos años se ha presentado una caída en la participación de la industria manufacturera (que pasó de tener una participación en el total de la economía de 20,5% en 1976 a 11,5% en 2022), mientras las exportaciones se han concentrado principalmente en productos básicos, como el petróleo y el carbón (que representaron el 54,3% de las exportaciones totales entre 2013 y 2022). Este fenómeno se ha traducido en un estancamiento de la productividad que ha limitado el crecimiento económico requerido para cerrar las brechas sociales del país.

El Gobierno nacional propone una política de reindustrialización que tiene como objetivo transitar de una economía extractivista hacia una economía del conocimiento, productiva y sostenible. A través de esta política, el Gobierno nacional establecería una colaboración estratégica con el sector privado para cerrar las brechas de productividad, fortalecer los encadenamientos productivos, diversificar y sofisticar la oferta, tanto interna como exportable, y profundizar la integración productiva regional. Para ello, la política presenta cinco apuestas productivas estratégicas: i) transición energética justa; ii) agro industrialización y soberanía alimentaria; iii) reindustrialización del sector salud; iv) reindustrialización para la defensa y la vida; y v) desarrollo territorial y su tejido empresarial. Estas apuestas se impulsarán por medio de una matriz de instrumentos que serán implementados por los diferentes sectores del Gobierno nacional involucrados.

En este recuadro se presenta una estimación de los potenciales impactos macroeconómicos de algunos de estos instrumentos que contribuirán a la política de reindustrialización. En primer lugar, se muestra cómo la implementación de medidas contenidas en la política de reindustrialización, junto con la mejora de la infraestructura rural, impulsarían la PTF del país. En segunda instancia, se estiman los efectos de la mayor PTF en las principales variables macroeconómicas, como el crecimiento económico y el déficit de cuenta corriente.

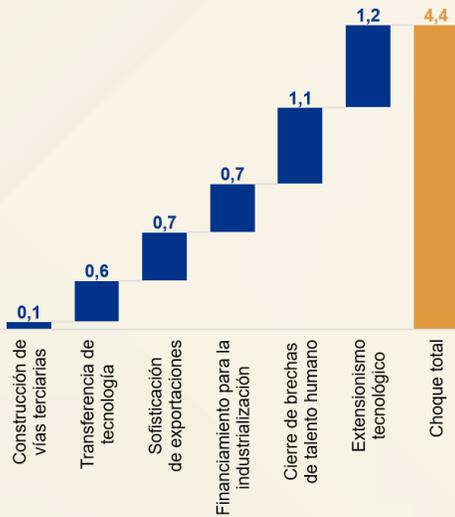
1. Aumento estimado de la PTF asociado a los instrumentos de la política de reindustrialización

La incorporación de instrumentos contenidos en la política de reindustrialización y la mejora de la infraestructura rural aumentarían la PTF y contribuirían a un mayor dinamismo económico. Para estimar las contribuciones de estas medidas al aumento de la PTF se toman, con base en la literatura, los impactos o elasticidades que ha tenido el uso de estos instrumentos tanto en Colombia como en países en desarrollo, y se ponderan por la participación de los sectores económicos potencialmente beneficiados en el total de la economía (principalmente la industria manufacturera, la gran rama de comercio y el sector agropecuario). Los instrumentos por analizar, con base en estimaciones sobre productividad reportadas en la

literatura incluyen: i) extensionismo tecnológico¹⁷⁰; ii) cierre de brechas de talento humano para la reindustrialización¹⁷¹; iii) financiamiento para la industrialización¹⁷²; iv) diversificación y sofisticación de exportaciones¹⁷³; v) transferencia de tecnología y desarrollo de proveedores¹⁷⁴; y vi) construcción y mejoramiento de las vías terciarias¹⁷⁵.

Gráfico 3.1.1. Efecto de las políticas de reindustrialización sobre la PTF

A. Contribución de los instrumentos al aumento de la productividad, pp



B. Senda de la PTF en el horizonte de pronóstico



Fuente: LAKLEMS-DANE. Cálculos: DGPM-MHCP.

Se estima que el desarrollo de estas medidas de la política de reindustrialización generaría ganancias sobre el crecimiento de la PTF de 4,4% en el mediano plazo (Gráfico 3.1.1). La implementación de estos instrumentos y el fortalecimiento de la infraestructura rural aumentarían en 4,4% la PTF respecto a un escenario central. En este, la productividad crecería de manera inercial 0,2% anual entre 2023 y 2034, en línea con el crecimiento de esta variable en el periodo 2010-2022¹⁷⁶, años en los que el país empezaba a superar el choque de la caída en los precios del petróleo. Los instrumentos que más aportarían a este crecimiento serían el extensionismo tecnológico¹⁷⁷, a través de programas de

¹⁷⁰ Crespi (2015) muestra como la utilización de incentivos financieros otorgados por Colciencias aumenta la innovación empresarial.

¹⁷¹ Urueña-Mejía y Gutierrez, (2022) y Gutierrez y Rodriguez-Lesmes (2023) analizan la mejora en las habilidades gerenciales de los empresarios sobre la PTF.

¹⁷² Midrigan y Xu (2014) muestran los efectos sobre la productividad de la eliminación de las fricciones financieras a las empresas.

¹⁷³ Fernandez y Isgut (2005) detallan la adopción de mejores estándares técnicos por parte de las empresas que incursionan en el mercado exportador.

¹⁷⁴ Kugler (2006) expone el efecto de la inversión extranjera directa en la generación de transferencias tecnológicas al país anfitrión.

¹⁷⁵ Lozano-Espitia (2016) analiza el impacto positivo de una mejor infraestructura rural sobre el rendimiento de los cultivos agrícolas.

¹⁷⁶ Excluyendo el aporte negativo que hizo la PTF del sector de minería a la PTF agregada.

¹⁷⁷ Se refiere a asesoramiento a empresas para mejorar el uso de tecnología y sus procesos de innovación.

acompañamiento para la transferencia de conocimiento a las empresas, y el cierre de brechas de talento humano¹⁷⁸, por medio de la mejora en las habilidades gerenciales de los empresarios.

2. Efectos macroeconómicos del aumento de la PTF

El incremento en la PTF derivado de la implementación de políticas de reindustrialización tendría impactos positivos sobre el consumo y la inversión. Se simula un aumento gradual y permanente de la PTF¹⁷⁹ (a partir de 2024 y hasta 2034) se comparan estos resultados frente al escenario inercial. Ante la mayor productividad de los factores, la demanda por insumos de producción (capital y trabajo) aumenta, lo que se refleja en mayores salarios. El aumento en la productividad representa un incremento en la oferta local de bienes y servicios, lo que genera presiones a la baja sobre la inflación. Lo anterior, aunado a los mayores salarios, representa un incremento en la capacidad adquisitiva de los hogares que impulsaría el consumo privado, cuyo crecimiento promedio entre 2024 y 2034 aumentaría 0,3pp. La mayor rentabilidad del capital y el trabajo representaría un impulso adicional para el crecimiento de la inversión privada, que aumentaría 0,1pp (promedio 2024-2034) y llevaría al capital a un nivel superior en 1,1%¹⁸⁰.

La mayor PTF representaría una ganancia en competitividad para la economía colombiana, que aumentaría el crecimiento de las exportaciones no petroleras y contribuiría a una mayor reducción del déficit externo. La presión a la baja en la inflación reduciría los precios relativos de la canasta exportadora local respecto a la del resto del mundo, lo cual implicaría una depreciación de la tasa de cambio real y, como consecuencia, una mayor competitividad de la economía local. Por lo anterior, el crecimiento de las exportaciones no petroleras aumentaría 0,16pp, en promedio para el periodo 2024-2034, frente a un escenario sin la adopción de estas medidas. Este efecto sobre la tasa de cambio real también desincentivaría las importaciones, dado su mayor precio relativo frente a los bienes locales, por lo que su crecimiento promedio disminuiría 0,3pp. En línea con estos efectos sobre la demanda externa, las medidas enfocadas en incrementar la PTF permitirían una mayor corrección del déficit externo. Particularmente, el déficit de cuenta corriente como porcentaje del PIB, en promedio para 2024-2034, sería 0,4pp inferior respecto a un escenario sin la implementación de estas medidas. A 2034, este déficit se ubicaría en 1,8% del PIB, lo cual es 0,7pp inferior al proyectado en el escenario base (2,5% del PIB) (Gráfico 3.1.2, panel A).

La implementación de las medidas que aumentarían la PTF generaría un efecto positivo sobre el crecimiento económico, el cual aumentaría 0,3pp en promedio para el periodo 2024-2034 (Gráfico 3.1.2, Panel B). Lo anterior estaría explicado por el aumento en el consumo privado y por las mayores exportaciones netas derivados de la mayor capacidad adquisitiva de hogares asociada a los mayores salarios y la menor inflación, y de la ganancia en competitividad de la economía. Este efecto positivo en el crecimiento se vería acentuado por cuenta de los efectos positivos sobre la inversión, los cuales se materializarían en el mediano

¹⁷⁸ Agenda para mejorar las competencias y habilidades de los trabajadores.

¹⁷⁹ Consistente con los cálculos realizados en la sección previa. Esta simulación se realiza a través de un modelo de equilibrio general.

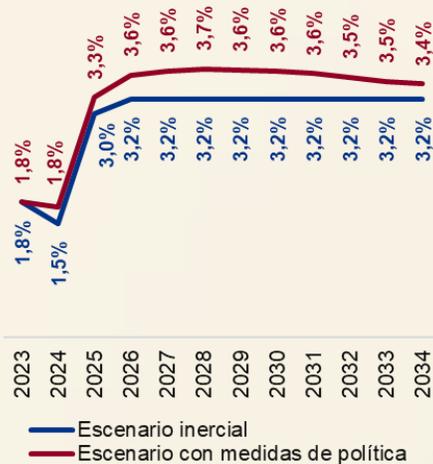
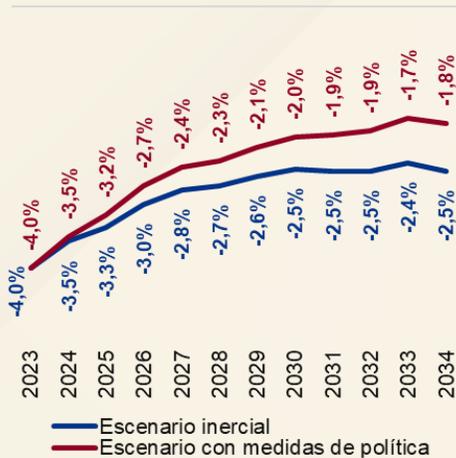
¹⁸⁰ Los efectos sobre la inversión y el capital corresponden solo a los resultantes de la mayor productividad de los factores, y no contemplan la mayor inversión necesaria para llevar a cabo las medidas planteadas en este recuadro.

plazo. La mayor productividad tendría un impacto permanente en el PIB, el cual, hacia 2034, se ubicaría en un nivel superior en 3,5% frente a un escenario sin la adopción de estas medidas.

Gráfico 3.1.2. Efectos macroeconómicos de las políticas de reindustrialización

A. Balance de cuenta corriente, % PIB

B. Crecimiento del PIB real, var %



Cálculos: DGPM - MHCP.

Referencias:

Crespi, G., Garone, L. F., Maffioli, A., & Melendez, M. (2015). Long-term productivity effects of public support to innovation in Colombia. *Emerging markets finance and trade*, 51(1), 48-64.

Fernandes, A. M., & Isgut, A. (2005). Learning-by-doing, learning-by-exporting, and productivity: evidence from Colombia. Available at SSRN 695444.

Gutierrez, L. H., & Rodriguez-Lesmes, P. (2023). Productivity gaps at formal and informal microfirms. *World Development*, 165, 106205.

Kugler, M. (2006). Spillovers from foreign direct investment: within or between industries? *Journal of Development Economics*, 80(2), 444-477.

Lozano-Espitia, I. (2016). How productive is rural infrastructure? evidence on some agricultural crops in Colombia. *Borradores de Economía*; No. 948.

Midrigan, V., & Xu, D. Y. (2014). Finance and misallocation: Evidence from plant-level data. *American economic review*, 104(2), 422-458.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023, febrero 20). Política de Reindustrialización. Bogotá. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/documentos-noticias/20-02-2023-presentacion-politica-de-reindustrializ.aspx>

Urueña-Mejía, J. C., Gutierrez, L. H., & Rodríguez-Lesmes, P. (2023). Financial inclusion and business practices of microbusiness in Colombia. *Eurasian Business Review*, 13(2), 465-494.

3.2. Proyecciones fiscales de mediano plazo

3.2.1. Gobierno Nacional Central (GNC)

En el mediano plazo el Gobierno Nacional Central (GNC) garantizará la sostenibilidad de las finanzas públicas gracias a la obtención de superávits primarios continuos que permitirán retomar la tendencia decreciente del déficit fiscal y la deuda pública a partir de 2025, asegurando la convergencia de la deuda pública al ancla. Esta administración evidenciaría su compromiso con la sostenibilidad fiscal y su responsabilidad en la administración de las finanzas públicas al convertirse en el primer gobierno en la historia reciente de Colombia en alcanzar balances primarios no deficitarios a lo largo de todo el horizonte de gobierno. Entre 2024 y el promedio del periodo 2025-2034, el GNC realizará un ajuste de 1,6pp del PIB en el déficit total y un incremento de 0,4pp en el superávit primario. Esta corrección sería consistente con una reducción de 2,5pp del PIB en el gasto total, que se contrarrestaría parcialmente con una disminución de 0,9pp del PIB en los ingresos totales.

El ajuste en el gasto total en el mediano plazo se explicaría principalmente por el menor gasto en intereses y en la transferencia de la Nación al FEPC. Derivado de la convergencia de la inflación al rango meta del Banco de la República y de la normalización de las tasas de interés de los títulos de deuda pública que esto traería consigo, se presentaría una disminución en las indexaciones de TES en UVR y la colocación de bonos a descuento, respectivamente. Por su parte, el cierre del diferencial de compensación causado en el FEPC, como resultado de la estrategia implementada por el Gobierno nacional de incrementos en los precios locales de los combustibles líquidos, permitirá eliminar esta presión de gasto para el GNC a partir de 2025.

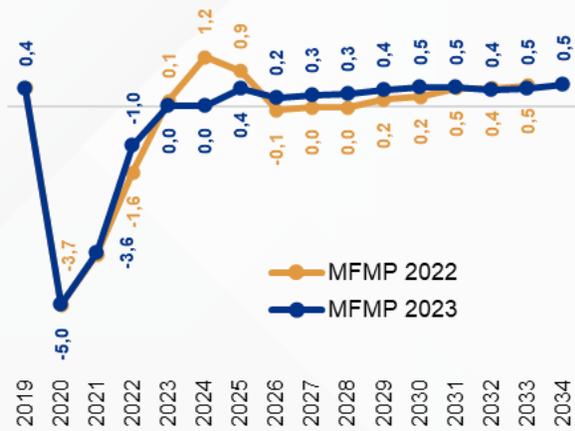
En promedio, entre 2025 y 2034 la dinámica de los ingresos totales presentaría una disminución frente a 2024, que se observaría tanto en los ingresos tributarios como en los recursos de capital. En cuanto a los ingresos tributarios de mediano plazo, esta tendencia decreciente se explica por la gradual disipación del recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) derivado del arbitramento de litigios asociados a elusión y evasión fiscal, junto con los menores ingresos tributarios petroleros. Por su parte, los recursos de capital presentarían una disminución explicada por los menores dividendos del Grupo Ecopetrol, las utilidades que el Banco de la República transfiere a la Nación y los excedentes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) percibidos por el GNC, los cuales no alcanzarían a ser compensados por la normalización en los ingresos netos del Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales (Foncontín) después de la materialización de las contingencias presentadas en 2023 y 2024.

Mientras que en 2025 se está contemplando un sobrecumplimiento de la meta de la regla fiscal, como una medida de prudencia en la programación fiscal, a partir de 2026 la estrategia fiscal contempla el estricto cumplimiento de las metas establecidas en la Regla Fiscal. En 2025 la Regla Fiscal presentaría un sobrecumplimiento de 0,2pp del PIB, una medida de programación fiscal prudente en línea con el comportamiento proyectado de los ingresos, y el crecimiento estimado en el gasto primario diferente al FEPC. Por su parte, a partir de 2026 la estrategia fiscal del GNC se apalancaría en el estricto cumplimiento de la Regla Fiscal

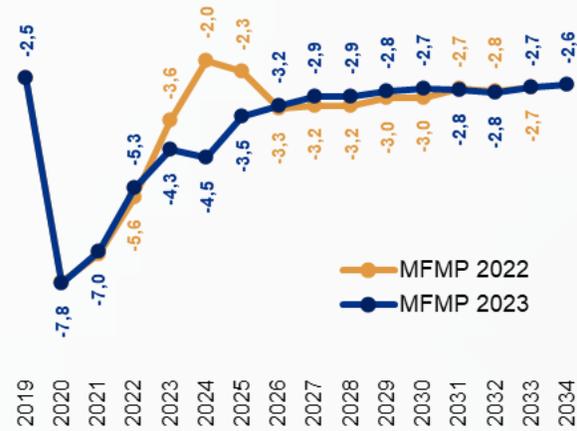
y sus metas sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE), las cuales conducirían a una reducción de la deuda neta y su gradual convergencia al ancla. A raíz de la finalización del ciclo de precios altos del petróleo a partir de 2025, el ciclo petrolero abriría un mayor espacio de déficit permitido que iría disminuyendo paulatinamente, lo que es consistente con el aumento progresivo de los superávits primarios del GNC que se contempla. Lo anterior, junto con la disminución del gasto en intereses hasta un promedio de 3,3% del PIB, conduciría a una senda decreciente del déficit fiscal del GNC.

Gráfico 3.6. Balance del GNC, % del PIB

A. Balance Primario



B. Balance Fiscal



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

Tabla 3.2. Balance Fiscal del GNC, % del PIB

CONCEPTO	% del PIB													
	2021	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*	2028*	2029*	2030*	2031*	2032*	2033*	2034*
Ingresos Totales	16,1	16,3	19,3	20,5	20,2	19,9	19,5	19,5	19,6	19,6	19,5	19,4	19,6	19,6
Tributarios	13,6	14,5	17,1	18,6	18,8	18,4	18,1	18,1	18,1	18,2	18,1	18,0	18,1	18,2
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	2,1	1,5	1,9	1,6	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Gastos Totales	23,1	21,6	23,6	25,0	23,7	23,0	22,5	22,4	22,4	22,3	22,3	22,3	22,3	22,2
Intereses	3,3	4,3	4,3	4,5	3,9	3,4	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Gasto Primario ¹	19,8	17,3	19,2	20,5	19,8	19,7	19,3	19,2	19,2	19,2	19,1	19,0	19,1	19,1
Gasto Primario sin FEPC	19,4	16,0	17,6	19,4	19,8	19,7	19,3	19,2	19,2	19,2	19,1	19,0	19,1	19,1
FEPC	0,3	1,2	1,6	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestamo Neto	-0,0	-0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Total	-7,0	-5,3	-4,3	-4,5	-3,5	-3,2	-2,9	-2,9	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Balance Primario	-3,6	-1,0	0,0	0,0	0,4	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Balance Total Permitido por la RF		-8,3	-4,3	-4,5	-3,7	-3,2	-2,9	-2,9	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Excedente(+)/Ajuste(-)		3,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

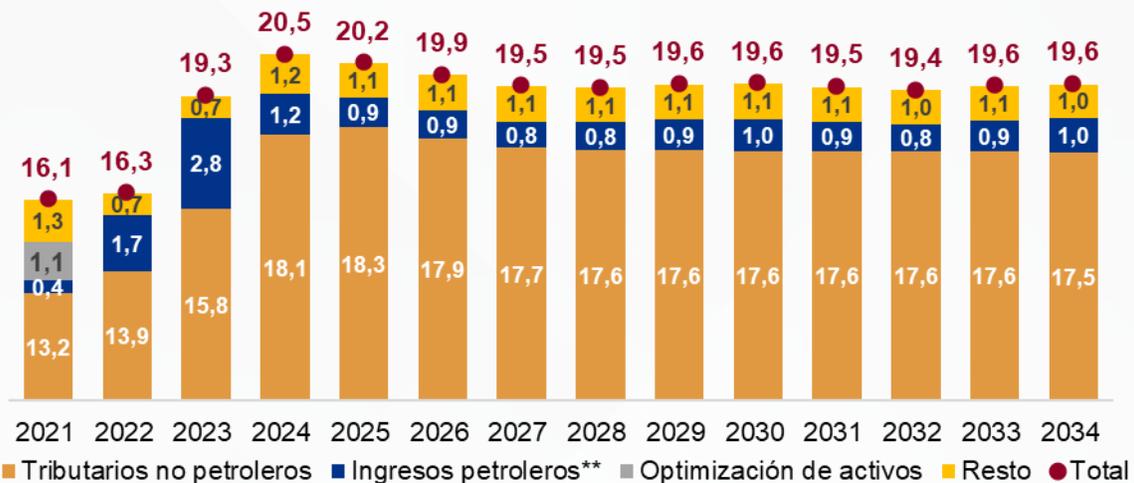
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. *Cifras proyectadas. ¹ Incluye pagos, deuda flotante y préstamo neto.

3.2.1.1. Ingresos del GNC

Después de alcanzar su nivel más alto en 2024, los ingresos totales del GNC se estabilizarían alrededor del 19,7% del PIB en el mediano plazo (promedio del periodo 2025-2034), lo que implicaría una disminución de 0,9pp del PIB respecto a 2024 (Gráfico 3.7). Este comportamiento estaría asociado a la contracción de 0,4pp del PIB en los

ingresos tributarios no petroleros, de 0,3pp del PIB en ingresos petroleros (incluyendo los derivados de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social) y de 0,1pp del PIB en el resto de ingresos. En primer lugar, el recaudo de mediano plazo se vería afectado por la reducción gradual de los ingresos asociados al arbitramento de litigios vinculados a la evasión y elusión fiscal (-0,8pp del PIB). A su vez, la finalización de las sobretasas temporales al sector financiero y de generación de energía hidroeléctrica, en 2027 y 2026, respectivamente, presionarían marginalmente a la baja el recaudo de mediano plazo respecto a 2024. En este mismo sentido incidirá la tendencia levemente decreciente que tendrá el recaudo de impuestos externos, debido a que, como consecuencia del ajuste externo que se proyecta para la economía colombiana, las importaciones en pesos crecerán a un ritmo inferior al del PIB. Estas dinámicas se verían contrarrestadas parcialmente por un mayor recaudo derivado de una lucha más eficaz contra la evasión, que se materializaría a partir de 2025 (+0,5pp del PIB). En segundo lugar, en línea con el comportamiento de los precios internacionales del petróleo, la producción de crudo a nivel nacional y la estrategia de transformación productiva¹⁸¹, los ingresos petroleros disminuirían 0,3pp del PIB. Finalmente, el resto de ingresos se reduciría en 0,1pp en promedio, gracias a la disminución en las utilidades del Banco de la República (-0,1pp) y los excedentes de la ANH (-0,2pp), que serían parcialmente contrarrestados por mayores rendimientos financieros (0,1pp) y mayores ingresos netos del Foncontín (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.7. Ingresos totales del GNC*, % del PIB



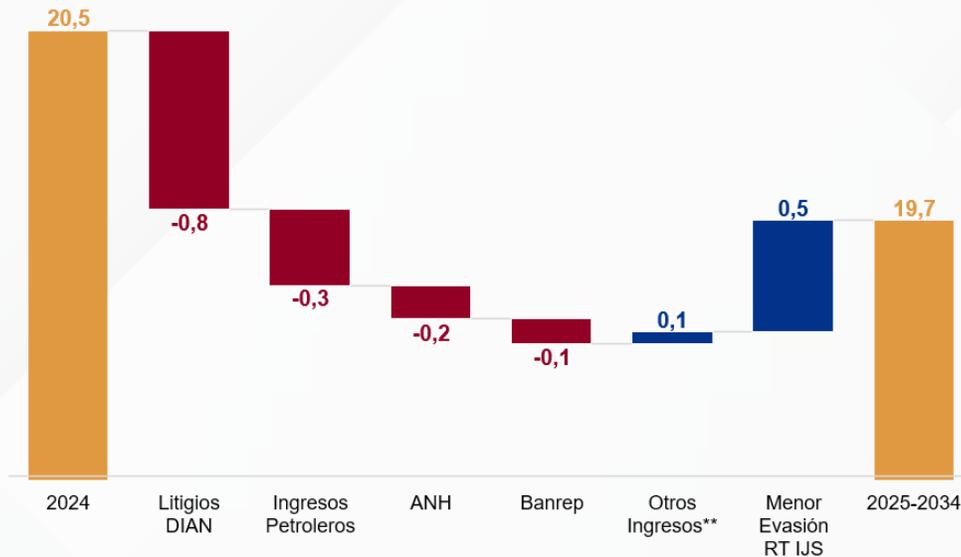
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas 2023-2034.

**Incluye los ingresos petroleros derivados de la Ley 2277 de 2022.

¹⁸¹ Ver apartado de transformación productiva del capítulo "Agenda para la transformación social y productiva en el marco de la sostenibilidad fiscal".

Gráfico 3.8. Cambios en el ingreso total del GNC, 2024 vs 2025-2034, % y pp del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas 2023-2034.

**Incluye rendimientos financieros (0,1pp del PIB) y otros recursos de capital (0,03pp del PIB).

Los ingresos totales presentarían en el mediano plazo un incremento de 1,4pp del PIB respecto al escenario proyectado en el MFMP de 2022, gracias a los efectos de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, y del recaudo obtenido gracias a la reducción de la evasión (Gráfico 3.9). Los elementos que incrementarían los ingresos en el mediano plazo frente al escenario anterior serían: i) la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social de 2022 (1,3pp del PIB); ii) la menor evasión que lograría la DIAN, gracias al incremento que se realizaría en su planta de personal y las disposiciones contenidas en la reforma tributaria de 2022 que brindan mayores herramientas para controlar la evasión y la elusión fiscal (1,3pp del PIB); y iii) la incorporación de una estrategia para aumentar el cobro asociado al arbitramento de litigios por casos de elusión y evasión fiscal de la entidad (0,1pp del PIB). En contraste, los ingresos tributarios no petroleros impulsarían a la baja los ingresos del GNC como resultado de la dinámica del recaudo de impuestos externos, dada la mayor contracción a lo esperado hace un año en las importaciones (-0,3pp), y del hecho de que no se haya materializado todo el incremento en la gestión de la DIAN, en 2023, frente a lo inicialmente contemplado. En este sentido, si bien en el MFMP 2022 se esperaba que el recaudo por gestión de la DIAN aumentara en 0,6pp del PIB entre 2022 y 2023, la más reciente información disponible indicó que ese incremento estaba sobreestimado, por lo cual este se revisó a la baja a 0,2pp del PIB en la Actualización del Plan Financiero. Así, esta actualización reduce el recaudo en 0,4pp de forma permanente, al hacer base sobre todo el horizonte de proyección. De esta manera, de forma conjunta se observa como el recaudo tributario no petrolero contribuye con -0,7pp a la revisión en la proyección de ingresos fiscales de este MFMP, frente al de 2022. Finalmente, la expectativa de menores precios del Brent frente a lo proyectado en el MFMP del año anterior conduce a una disminución de 0,6pp del PIB en los ingresos petroleros.

Gráfico 3.9. Cambios en el ingreso total entre MFMP 2022 y MFMP 2023. Promedio 2025-2033*, % y pp del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectada.

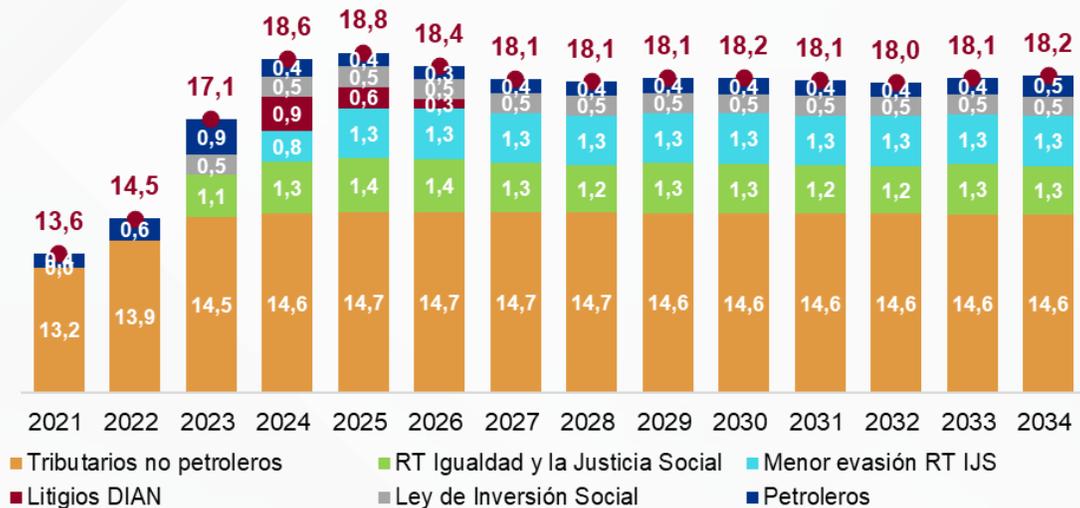
Los ingresos tributarios alcanzarían en promedio 18,2% del PIB para el periodo 2025-2034, en donde las disposiciones adoptadas en la Ley 2277 de 2022 y los ingresos derivados de la lucha más eficaz de la DIAN contra la evasión son las que más contribuirían a incrementar el recaudo, frente a lo observado en 2022 (Gráfico 3.10).

Si bien el ingreso derivado de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social se mantendría relativamente constante en alrededor de 1,3% del PIB a lo largo del periodo, este presentaría una recomposición. Por una parte, la finalización del ciclo de precios altos de las materias primas derivaría en un menor recaudo proveniente de las industrias extractivas, el cual se vería compensado marginalmente por una mayor participación de los impuestos a las bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados, conforme la tarifa de estos impuestos aumenta progresivamente. Por su parte, el mayor recaudo derivado de una lucha más eficaz de la DIAN contra la evasión y la elusión (1,3pp del PIB) se deriva de las disposiciones en este sentido contenidas en la Ley 2277 de 2022, y en la inversión que está realizando el Gobierno nacional en el fortalecimiento institucional de esta entidad. Por medio de esta inversión, se crearán más de 10.000 cargos en la DIAN, potenciando el capital humano de la administración tributaria. Finalmente, los ingresos derivados de la implementación de la estrategia para incrementar la eficiencia en la obtención de recaudo a partir de los procesos de arbitramento en litigios tributarios tendrían una senda decreciente y alcanzaría en 2025 y 2026 una contribución de 0,6pp y 0,3pp del PIB, respectivamente. Esta proyección se fundamenta en el potencial de litigios que existe a la fecha y que iría disminuyendo gradualmente producto de esta estrategia. A partir de 2027, de forma prudente, no se proyectan ingresos por este concepto, considerando la incertidumbre existente alrededor del inicio de nuevos procesos de litigio. Sin embargo, a partir de 2024 la DIAN adoptará de forma permanente esta estrategia de mayor eficiencia en el recaudo derivado de procesos de arbitramento en litigios tributarios, con la expectativa de que permanentemente genere nuevos ingresos para la entidad.

El recaudo proveniente de la Ley 2155 de 2021 y el no petrolero continuarían impulsando los ingresos tributarios de mediano plazo del GNC. Los ingresos provenientes de la Ley de Inversión Social disminuirían marginalmente a partir de 2027, por motivo de la

finalización de la sobretasa temporal al impuesto de renta de las actividades financieras; sin embargo, mantendrían su contribución en 0,5pp del PIB. Así mismo, se prevé que el recaudo petrolero oscile alrededor de 0,4pp del PIB en el mediano plazo, en línea con la estrategia de transformación productiva y energética, junto con la tendencia decreciente de la producción hacia el final de la década, que se compensa con el aumento nominal en el precio del Brent. Finalmente, se observa una leve disminución del recaudo tributario no petrolero que es consistente con un menor recaudo de impuestos externos, producto de las medidas de reindustrialización y transformación productiva que ocasionan un crecimiento de las importaciones en pesos menor que el crecimiento de la economía.

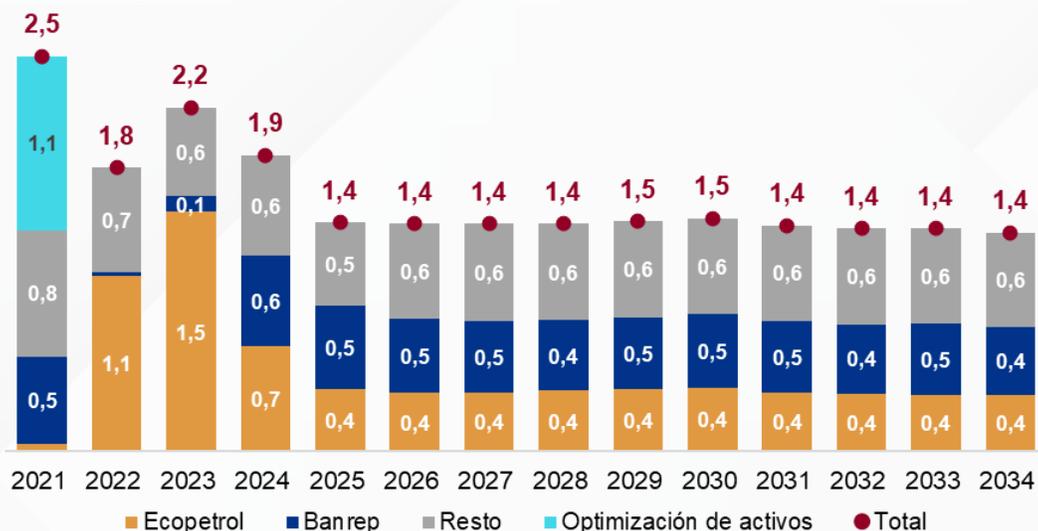
Gráfico 3.10. Ingresos tributarios del GNC*, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

Los ingresos no tributarios en el mediano plazo alcanzarían 1,4% del PIB en promedio entre 2025-2034, explicado principalmente por las utilidades obtenidas del Banco de la República y los dividendos de Ecopetrol (Gráfico 3.11). Así, las utilidades que el Banco de la República transferiría a la Nación oscilarían alrededor de 0,5pp del PIB, explicado principalmente por los rendimientos derivados del portafolio de las reservas internacionales, de forma consistente con los niveles proyectados de las tasas de interés a nivel internacional. Por su parte, después del ciclo de precios altos del petróleo observado durante 2022 y 2023, los dividendos que el Grupo Ecopetrol transfiere al Gobierno nacional retornarían a un nivel promedio de 0,4pp del PIB, consistente con la disminución proyectada hacia finales de la década en la producción de crudo de la compañía, que se compensa con los mayores precios nominales del Brent. Por último, los rendimientos financieros del Tesoro Nacional aumentarían gradualmente en línea con el incremento de la disponibilidad de caja y las menores tasas de interés de los títulos de deuda pública, que aumentarían los rendimientos al momento de realizar operaciones de manejo de deuda. Así mismo, se prevé una normalización respecto a las contingencias previstas en el Foncontín para 2023 y 2024 asociadas al congelamiento de las tarifas de los peajes y las garantías de tráfico de proyectos Asociaciones Público-Privadas (APP).

Gráfico 3.11. Ingresos no tributarios del GNC*, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

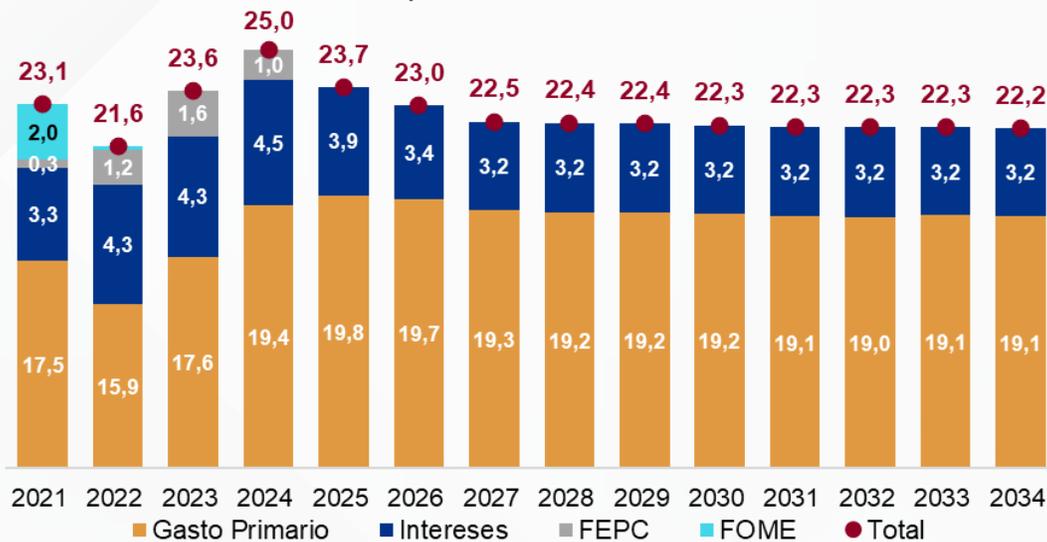
3.2.1.2. Gastos del GNC

El ajuste fiscal en el mediano plazo presentado en este MFMP cuenta con una contribución importante del gasto del GNC, como resultado de la corrección de presiones de corto plazo asociadas al gasto en intereses y de las obligaciones adquiridas por parte del Gobierno nacional con el FEPC (Gráfico 3.12). El equipo técnico proyecta que el gasto total del GNC alcanzaría en promedio 22,5% del PIB en el periodo 2025-2034, 2,5pp menor al gasto proyectado en 2024 (25,0% del PIB). Esta disminución se explicaría principalmente por una caída de 1,2pp del PIB en el gasto en intereses, derivado de la convergencia de la inflación a su rango meta, junto con las menores tasas de interés de los títulos de deuda pública interna. Así mismo, como resultado de la implementación de una estrategia macroeconómica y fiscal responsable y gradual que permite reducir el diferencial con los precios internacionales que tienen los combustibles líquidos en el país, se prevé que la transferencia al déficit del FEPC contribuya con 1,0pp del PIB a esta reducción, al desaparecer este rubro de gasto a partir de 2025. Por su parte, el gasto primario sin FEPC presentaría una reducción de 0,2pp del PIB, debido a que, en el mediano plazo, algunos rubros del gasto en funcionamiento crecen nominalmente menos que el PIB nominal, y se diluyen como proporción del producto.

Frente al escenario proyectado en el MFMP 2022 (21,2% del PIB) el gasto total del GNC presentaría un incremento en el mediano plazo de 1,4pp del PIB (Gráfico 3.13). El gasto primario sin FEPC explicaría casi en su totalidad este incremento (+1,3pp del PIB), como consecuencia de las mayores presiones de gasto en los rubros inflexibles del presupuesto destinados al gasto social, junto con un incremento en los gastos como consecuencia de la implementación del PND de este Gobierno. En particular, en relación con los rubros inflexibles de gasto que tienen presiones al alza frente al año pasado, se destacan el Sistema General de Participaciones (SGP) y rentas de destinación específica del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas (IRPJ) destinadas al SENA, ICBF y educación superior, ya que el incremento en estos

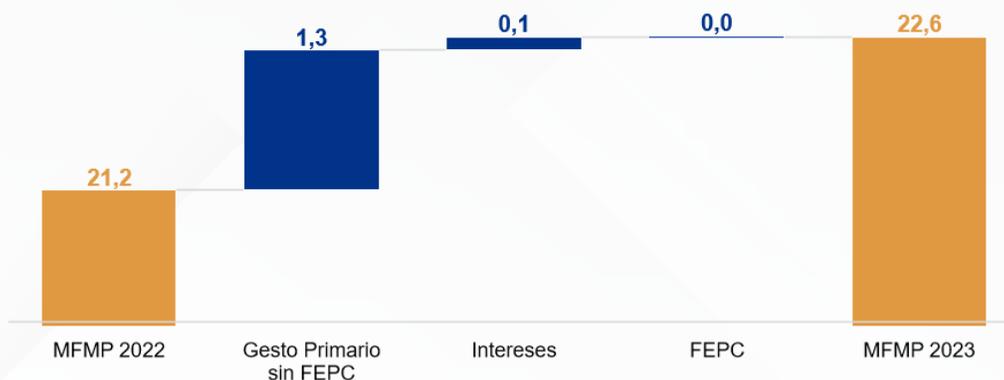
gastos es consecuencia de los mayores ingresos contemplados para la Nación. Así, el incremento en estas presiones de gasto es consistente con los mayores ingresos proyectados. Igualmente, este incremento en el gasto frente a lo contemplado hace un año es consistente con la revisión al alza que tiene la proyección de ingresos, lo cual evidencia el compromiso de esta administración con preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por su parte, el gasto en intereses contribuiría con 0,1pp del PIB al aumento del gasto frente a lo contemplado en el MFMP del año anterior, producto de la mayor persistencia de la inflación y de mayores tasas de interés de los TES entre 2024 y 2025.

Gráfico 3.12. Gasto total del GNC*, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

Gráfico 3.13. Cambios en el gasto total entre el MFMP 2022 y MFMP 2023, 2025-2033, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectada.

En el mediano plazo el gasto en intereses alcanzaría en promedio 3,3% del PIB, lo que implicaría una disminución de 1,2pp del PIB frente al escenario estimado por el equipo técnico para 2024 (4,5% del PIB). Lo anterior sería resultado del retorno de la inflación a la meta establecida por parte del Banco de la República a partir de 2025, disminuyendo la indexación de TES B en UVR. Aunado a lo anterior, la normalización de las tasas de interés de los títulos de deuda pública en Colombia y en las economías avanzadas conduciría a reducir sustancialmente la colocación de bonos a descuento y el cupón pagado en las nuevas emisiones de títulos, considerando la senda esperada de la evolución de política monetaria tanto en Colombia como en las economías avanzadas. Lo anterior es particularmente cierto en el caso del mercado de deuda pública local, considerando los superávits primarios proyectados por el GNC, que alivianan la presión sobre la colocación de títulos en el mercado.

Como resultado de la política activa del Gobierno nacional de reducir gradualmente el diferencial existente entre los precios internacionales y locales de la gasolina y el ACPM, a partir de 2025 la Nación no transferiría más recursos para saldar la posición neta del FEPC, ya que se contempla que a partir de 2024 este fondo tenga una posición neta equilibrada. En el corto plazo, el déficit generado en el FEPC se ha convertido en uno de los retos más grandes que tiene el país para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido a la magnitud de las presiones fiscales que genera, el efecto que tiene sobre las finanzas del Grupo Ecopetrol y el impacto macroeconómico y social que tienen las decisiones de política relacionadas con el precio doméstico de los combustibles líquidos. Esta administración resolverá de forma definitiva este reto, a través de una estrategia que permitirá continuar reduciendo de manera responsable y gradual los subsidios a los combustibles líquidos. Lo anterior, permitirá optimizar el gasto del GNC, al aumentar el espacio fiscal para otros rubros con mayor impacto macroeconómico, social y ambiental, de forma consistente con los objetivos establecidos en el PND. El equipo técnico prevé que el incremento paulatino contemplado en los precios de los combustibles líquidos, junto con su menor precio internacional, conducirían a eliminar la transferencia que realiza el GNC al FEPC a partir de 2025, debido a que, a partir de 2024, se estima que el fondo tendrá una posición neta equilibrada. De ahí en adelante el diferencial de compensación del FEPC tendería a cero, resultado de las disposiciones contenidas en el PND, en donde se planea adoptar una nueva metodología para el mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles bajo los principios de eficiencia, progresividad y sostenibilidad fiscal.

El gasto primario sin FEPC alcanzaría en promedio en el mediano plazo 19,3% del PIB, una reducción marginal de 0,2pp frente a 2024 (19,5% del PIB) que se explica por la disminución paulatina de la inversión asociada al plan de gobierno y a la leve reducción que tendrían algunos rubros del funcionamiento, como proporción del PIB. A pesar de esta disminución, el gasto primario del GNC estaría marcado por un incremento de algunos gastos inflexibles estipulados en el ordenamiento jurídico colombiano, los cuales están asociadas principalmente a transferencias al SGP, rentas de destinación específica y pensiones. Por una parte, los mayores ingresos corrientes de la Nación que se observan desde 2022 conducirían a un incremento en las inflexibilidades del gasto asociadas al SGP y a las rentas de destinación específica que reciben el SENA e ICBF. A su vez, la normalización de los traslados al Régimen de Prima Media (RPM) y el incremento proyectado en la población pensionada en Colpensiones incrementarían las presiones sobre el gasto en funcionamiento del GNC. En contraste, algunas transferencias presentarían una senda decreciente debido a que crecen con la inflación, o a tasas de crecimiento inferiores a las del PIB nominal, lo cual tiene como

consecuencia que estas tengan una reducción gradual a mediano plazo, como proporción del PIB. Este es el gasto, por ejemplo, de los gastos de personal, la adquisición de bienes y servicios, y varios rubros de transferencias. Finalmente, el gasto primario asociado a la implementación del plan de Gobierno presentaría una disminución paulatina en el mediano plazo, que se explicaría por la finalización de gastos de naturaleza no permanente.

El incremento de las inflexibilidades del gasto producto del Sistema General de Participaciones, así como de las rentas de destinación específica que están establecidas en el ordenamiento jurídico, presenta en el mediano plazo un reto importante en materia de eficiencia de gasto y sostenibilidad fiscal. En el caso del SGP, estas presiones de gasto se derivan de la fórmula de crecimiento de estos recursos que está establecida en la Constitución Política. Así, cuando se presentan incrementos en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos del SGP aumentan de manera proporcional, y con un pequeño rezago temporal, tal como está ocurriendo actualmente, como consecuencia de la reactivación económica posterior a la pandemia, las reformas tributarias de 2021 y 2022 y el mayor recaudo derivado de la mayor eficiencia de la DIAN. Algo en el mismo sentido ocurre con las rentas de destinación específica, dentro de las cuales las de mayor monto son las destinadas al financiamiento del SENA y el ICBF, ya que estas transferencias aumentan, de manera proporcional a los incrementos que se observen en el recaudo tributario. Por una parte, lo anterior conduce a que se evalúe replantear los arreglos institucionales del Estado colombiano y las competencias de las Entidades Territoriales con el objetivo de que, en el marco de un proceso de descentralización y autonomía territorial, existan concurrencias de fuentes que permitan financiar de forma eficiente un incremento el gasto público, sin generar presiones excesivas sobre la Nación. A su vez, se vuelve pertinente evaluar las competencias de los establecimientos públicos del orden nacional y de las entidades descentralizadas, con el objetivo de incrementar su contribución a la financiación del gasto social de forma congruente con su misionalidad y su disponibilidad de recursos. Estos planteamientos permitirían aumentar la eficiencia del gasto público y su destinación a inversión social y productiva.

3.2.1.3. Regla Fiscal del GNC

El escenario fiscal de mediano plazo es consistente con el cumplimiento de las metas establecidas por la Regla Fiscal sobre el BPNE. Lo anterior es posible gracias al incremento sustancial de los ingresos totales del GNC como resultado de las medidas de política ya implementadas en este Gobierno, las cuales aumentarán de manera estructural los ingresos tributarios con el objetivo de ampliar el gasto primario de una manera fiscalmente sostenible. Para 2025 se prevé un sobrecumplimiento de 0,2pp del PIB como una medida de programación fiscal prudente que brinda margen de maniobra frente a la materialización de cualquier contingencia.

El periodo de transición¹⁸² señalado en la Ley 2155 de 2021 que establece metas puntuales sobre el BPNE finalizará en 2025, alcanzando 0,5%del PIB. A partir de 2026, comenzará a operar la fórmula paramétrica, que establece el valor requerido

¹⁸² Parágrafo transitorio 1ro del Artículo 60 de la Ley 2155 de 2022 establece que el Balance Primario Neto Estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -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.

del BPNE en función de la deuda neta del GNC¹⁸³. En dicho año, el BPNE se ubicaría en 0,4% del PIB, lo que evidencia que el Gobierno nacional logrará, en términos de las metas de la regla fiscal, una convergencia suave entre las metas puntuales del régimen de transición, y las definidas mediante el mecanismo paramétrico establecido para el BPNE. De allí en adelante el equipo técnico estima que el BPNE comenzaría una reducción paulatina hasta alcanzar 0,2% del PIB en 2034, consistente con la disminución de la deuda neta proyectada del GNC.

En el mediano plazo se estima que los componentes cíclicos de la Regla Fiscal sean 0,0% del PIB a excepción del ciclo petrolero, el cual tiene una tendencia creciente a partir de 2025, en la medida que la caída de los ingresos de este sector frente a los observados en 2023 comienza a ser estructural. En línea con el cierre gradual de la brecha del producto y la convergencia del crecimiento económico a su nivel tendencial, el ciclo económico en el mediano plazo sería 0,0% del PIB. Por su parte, el ciclo petrolero durante 2025 abre un espacio de mayor déficit por 0,4pp del PIB, a raíz de los menores ingresos provenientes de este sector, producto de la finalización del ciclo de precios altos de esta materia prima. En los siguientes años, gradualmente ocurriría una disminución de este espacio de déficit conforme los menores ingresos empiecen a verse reflejados en el cálculo del ingreso estructural petrolero, dada la forma en la que este está definido en la Ley 2155 de 2021. Finalmente, no se contemplan Transacciones de Única Vez (TUV) en el mediano plazo que aumenten o disminuyan el espacio fiscal permitido por la regla.

Tabla 3.3. Composición del balance consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal, % del PIB

CONCEPTO	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Balance Primario Neto Estructural (BPNE)	-1,4	-0,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Ciclo económico	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo petrolero	1,6	0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1
Transacciones de única vez	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimientos financieros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Balance primario permitido por la RF	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Intereses	-4,3	-4,5	-3,9	-3,4	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2	-3,2
Balance total permitido por la RF	-4,3	-4,5	-3,7	-3,2	-2,9	-2,9	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Balance total MFMP 2023	-4,3	-4,5	-3,5	-3,2	-2,9	-2,9	-2,8	-2,7	-2,8	-2,8	-2,7	-2,6
Excedente(+)/Ajuste(-)	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

*Cifras proyectadas 2023-2034.

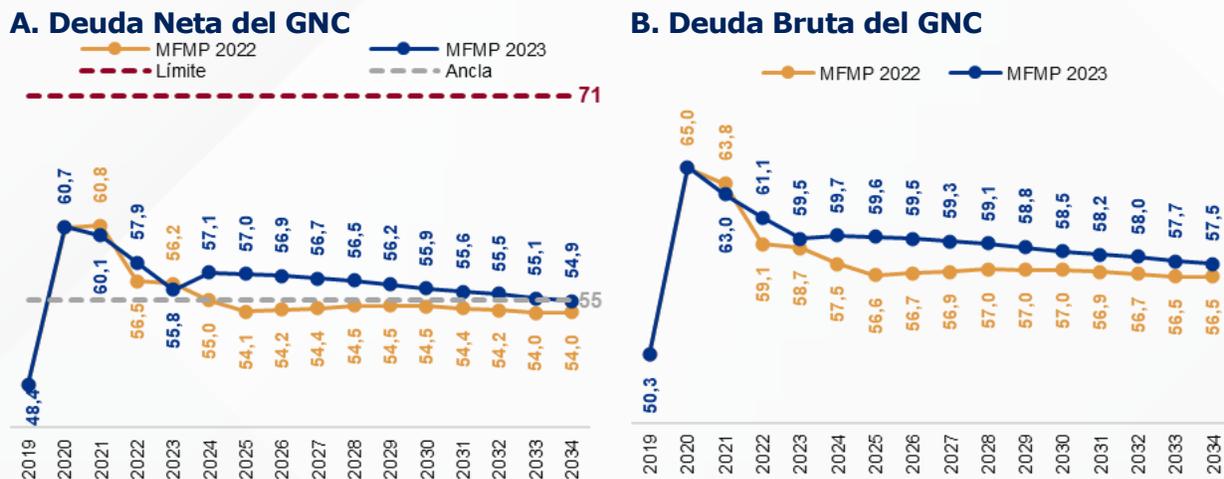
3.2.1.4. Deuda del GNC

La deuda neta del GNC retornaría a su senda decreciente a partir de 2025, asegurando su convergencia al ancla al final del periodo de proyección (54,9% del PIB en 2034) (Gráfico 3.14). El equipo técnico estima que esta caída en la deuda en el mediano plazo se explica principalmente por los consistentes superávits primarios que tendría el GNC y el crecimiento real neto de intereses. Lo anterior se vería parcialmente contrarrestado por la depreciación anual que se proyecta para el peso colombiano y sus efectos sobre la valoración de la deuda externa, junto con la inflación alrededor del rango meta del Banco de la República y su

¹⁸³ El diseño paramétrico de la Regla Fiscal busca asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas estableciendo el valor mínimo que tomará el BPNE en función del nivel de deuda neta de la vigencia anterior. A medida que la deuda neta se acerca al ancla (55% del PIB) las metas establecidas sobre el BPNE se flexibilizan, mientras que a medida que se acerca al límite (71% del PIB) se hacen más estrictas.

impacto sobre la deuda emitida en UVR. Por su parte, esta estimación presenta un deterioro frente a lo proyectado en el MFMP 2022, derivado del menor ciclo petrolero durante los primeros años de proyección (2023-2024), que conducen a menores superávits primarios, junto con un nivel más alto proyectado para la tasa de cambio.

Gráfico 3.14. Deuda del GNC 2019-2034*, % del PIB



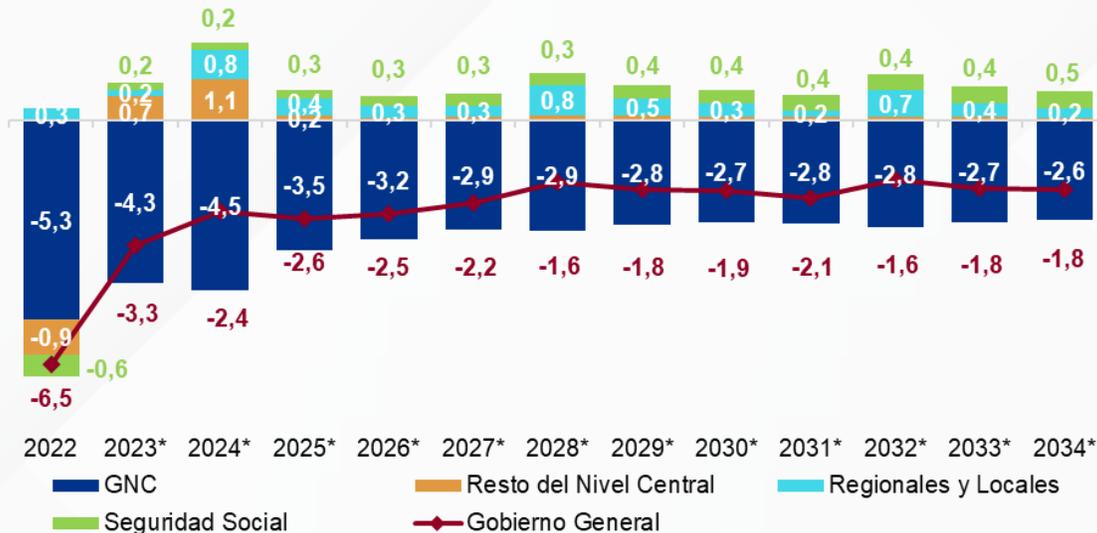
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

3.2.2. Estrategia fiscal del Gobierno General y del Sector Público No Financiero 2025-2034

Hacia el mediano plazo se estima que el déficit del Gobierno General (GG) continúe con una tendencia decreciente, explicada principalmente por la corrección en las métricas fiscales del Gobierno Central, junto con los superávits del sector de Seguridad Social y el componente estacional que registraría el sector de Regionales y Locales por el ciclo político de los gobiernos subnacionales. En este sentido, el equipo técnico del MHCP proyecta que entre 2025 y 2034 el GG registrará, en promedio, déficits de 2,0% del PIB, los cuales serían 2,8pp menores al promedio proyectado entre 2021 y 2024 (4,8% del PIB)¹⁸⁴. Este ajuste estaría sustentado por la corrección de 2,5pp y de 0,3pp que presentaría el balance fiscal del Gobierno Central y Seguridad Social, respectivamente. Por su parte, se prevé que el subsector de Regionales y Locales registre en el mediano plazo un balance cercano al promedio esperado entre 2021 y 2024 (0,4% del PIB).

¹⁸⁴ Estos resultados son consistentes con el Recuadro 3.2 cde Análisis de sostenibilidad externa como elemento central de la estrategia de mediano plazo del MFMP 2023.

Gráfico 3.15. Balance Fiscal Gobierno General 2022-2034, % del PIB



Fuente: MHCP -DGPM.

Nota: *Cifras proyectadas.

Se proyecta que en el periodo 2025-2034 el Gobierno Central registre en promedio un déficit de 2,8% del PIB.

Este comportamiento estaría principalmente relacionado con el déficit fiscal proyectado para el GNC (2,9% del PIB), y por consiguiente en el ajuste que este experimentaría frente a 2024, y que se expuso en la sección anterior. Por su parte, para los fondos y entidades que hacen parte del resto del nivel central, se estima que registren balances superavitarios, en promedio, de 0,1% del PIB. Esto último explicado, por una parte, por el balance del FEPC, el cual a partir de 2025 registraría un balance fiscal neutro, dada la estrategia que ha venido implementando el Gobierno nacional para cerrar los diferenciales entre los precios nacionales e internacionales de la Gasolina Motor Corriente y del ACPM. En la medida en la que se estima, de forma consistente con la senda de incrementos de precios locales de los combustibles que contempla el Gobierno nacional, que la posición neta de este Fondo será neutra a partir de 2024, y que por lo tanto la Nación dejará de hacerle transferencias a partir de 2025 para saldar sus obligaciones con los importadores y refinadores de combustibles, el balance fiscal de este Fondo será 0 de 2025 en adelante. Hacia el mediano plazo, este Fondo mantendría un escenario neutro a nivel fiscal, en línea con las estrategias que prevé implementar el Gobierno para mejorar el funcionamiento del Fondo¹⁸⁵. Por otra parte, se estima que el FONDES registre un balance superavitario de 0,1% del PIB, en línea con los rendimientos financieros percibidos por el portafolio de recursos administrado por la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Con relación al resto de entidades que hacen parte de este nivel de gobierno, se proyecta presenten durante la próxima década balances cercanos al equilibrio fiscal.

Para el sector de Regionales y Locales se proyecta que en el mediano plazo alcance balances superavitarios, en promedio, de 0,4% del PIB.

Este resultado se verá favorecido tanto por la dinámica de las administraciones centrales como por el comportamiento de los ingresos del SGR. Se estima que las administraciones centrales presenten a partir de 2025, en

¹⁸⁵ Para más información revisar el Recuadro 2.2.

promedio, un superávit de 0,2% del PIB, impulsado por el crecimiento que registrarán los ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) y por las proyecciones favorables del recaudo tributario subnacional. Si bien para estas entidades se proyecta una ejecución creciente de gasto público, se sigue esperando un superávit en la medida en la que no se alcanzarían a ejecutar recursos financiados con todos los ingresos proyectados. Por su parte, se proyecta que el SGR para este mismo periodo de tiempo registre en promedio balances superavitarios de 0,2% del PIB, en línea con el comportamiento proyectado de los ingresos por la extracción de hidrocarburos y minerales, y con la dinámica proyectada de ejecución. Esto último teniendo en cuenta que el presupuesto del sistema es de caja, y, por ende, estará sujeto tanto del recaudo efectivo que registre el sistema, como de la formulación y ejecución de los proyectos de inversión con cargo a recursos de regalías por parte de las Entidades Territoriales (ET).

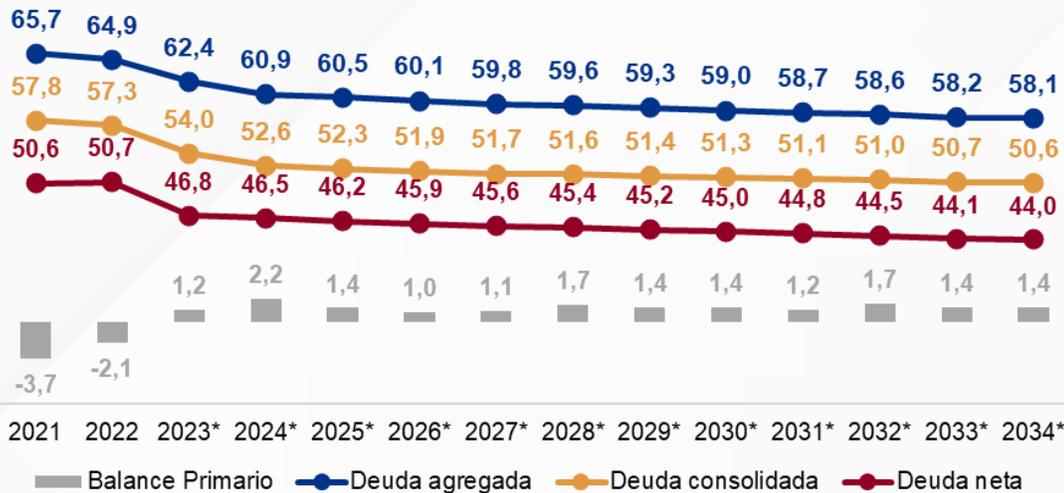
En el mediano plazo, se espera que el subsector de Seguridad Social presente un superávit fiscal de 0,4% del PIB en promedio, similar a los resultados históricamente presentados¹⁸⁶. Lo anterior es explicado por los rendimientos financieros que acumularían el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), consistente con un comportamiento estable de los mercados financieros. Asimismo, en la medida en que las transferencias de la Nación y de las Entidades Territoriales son la variable de cierre de las necesidades de financiamiento del subsector, la dinámica de este rubro estará sujeta a la diferencia entre los gastos de la seguridad social y los ingresos por cotizaciones, principalmente. En este sentido, el escenario de mediano plazo considera un crecimiento moderado del valor de la UPC del régimen subsidiado y contributivo consistente con el crecimiento de la actividad productiva, una fuerte presión de gasto en mesadas pensionales por parte de Colpensiones y la persistencia del gasto en pensiones asociada a los regímenes especiales¹⁸⁷. Lo anterior, es consistente con una tendencia creciente en las transferencias del GNC y ET, que alcanzarían el 8,2% del PIB en 2034.

Se espera que entre 2025 y 2034 el GG registre superávits primarios en promedio de 1,4% del PIB, que contribuirían a disminuir sus niveles de deuda. Para el periodo mencionado, se estima que la deuda agregada del GG presente una reducción de 2,8pp del PIB, ubicándose al final de la década en niveles cercanos al 58,1% del PIB. Por su parte, las deudas consolidada y neta presentarían reducciones similares hasta ubicarse en niveles cercanos a 50,6% y 44,0% del PIB, respectivamente.

¹⁸⁶ Las estimaciones acá presentadas no incorporan los potenciales cambios derivados de la implementación del proyecto de Reforma Pensional: Cambio por la Vejez y el proyecto de Reforma a la Salud, toda vez, que a la fecha de presentación de este documento el proyecto de reforma se encontraba en trámite legislativo en el Congreso de la República de Colombia. Para más información revisar Apéndice 1. Detalle de las estimaciones fiscales del Sector Público No Financiero.

¹⁸⁷ Corresponde a los fondos de regímenes especiales de Casur, Cremil, FOMAG, Ferrocarriles, Fonprecon, Ecopetrol y FOPEP.

Gráfico 3.16. Deuda y balance primario del Gobierno General 2021 - 2034, % del PIB



Fuente: MHCP -DGPM.

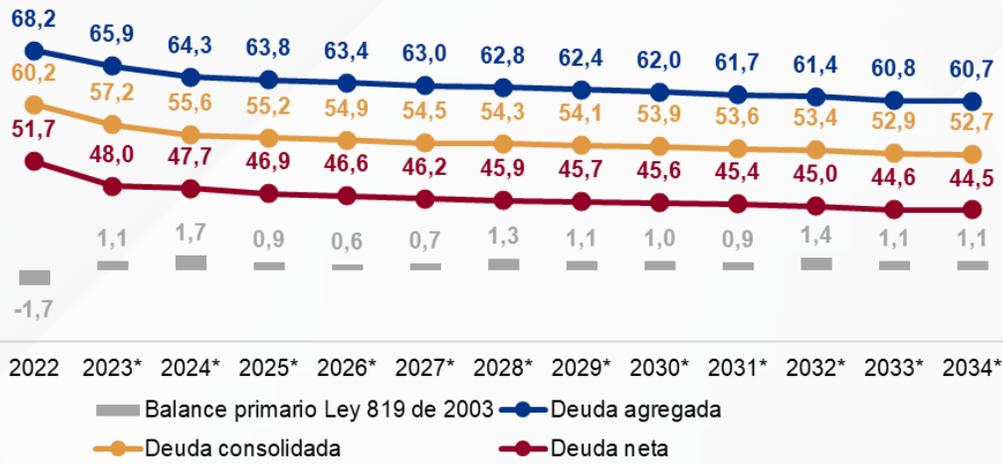
Nota: *Cifras proyectadas.

Al sumarle el comportamiento de las empresas públicas a la dinámica proyectada para el GG, se estima que el Sector Público No Financiero (SPNF) presente en promedio un déficit de 2,0% del PIB entre 2025 y 2034. Se proyecta que las empresas públicas para los próximos 10 años registren un resultado fiscal cercano al equilibrio, en línea con lo observado para el promedio del periodo 2021-2024. Estos resultados estarán marcados por las dinámicas esperadas para EPM y el sector eléctrico. Para la primera, se estima una corrección en sus métricas dados los mayores ingresos por generación y menores costos operativos y de inversión, mientras que, para el segundo se estima una recuperación en la dinámica operativa y financiera del sector, una vez se supere el fenómeno climático de El Niño.

El balance primario y las métricas de deuda del SPNF en el mediano plazo presentarán una dinámica consistente con los resultados expuestos para el GG. Se proyecta que el SPNF muestre un superávit primario alineado con los resultados proyectados para los distintos subsectores del GG y las empresas públicas, alcanzando entre 2025 y 2034 un superávit primario promedio de 1,5% del PIB, el cual correspondería a 1,1% del PIB al usar la definición contenida en el Artículo 2 de la Ley 819 de 2003¹⁸⁸. Igualmente, los niveles de deuda proyectados para el SPNF tendrían reducciones consistentes con las proyectadas para el GG, y con el endeudamiento de las empresas públicas, con lo cual entre 2025 y 2034 se presentarían disminuciones en la deuda agregada, consolidada y neta. Ahora, de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 1° y 2° de la Ley 819 de 2003, en el Gráfico 3.17 se presentan las metas indicativas del balance primario del SPNF consistentes con el programa macroeconómico para las próximas diez (10) vigencias fiscales.

¹⁸⁸ Parágrafo: Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

Gráfico 3.17. Deuda y balance primario del SPNF 2022-2034, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM - MHCP. *Cifras proyectadas 2022-2033.

Nota: El balance primario excluye recursos por optimización de activos (privatizaciones-enajenaciones) y utilidades del Banco de la República transferidas al GNC y registradas como ingreso fiscal, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

Recuadro 3.2. Análisis de la sostenibilidad externa como elemento central de la estrategia fiscal de mediano plazo del MFMP 2023

Seguido al estricto cumplimiento de la regla fiscal, la sostenibilidad de los pasivos externos netos de la economía colombiana es un elemento central de la estrategia fiscal contenida en este MFMP. Una senda insostenible de pasivos externos netos incrementaría la vulnerabilidad de la economía a choques que comprometan el financiamiento externo, lo que podría tener implicaciones sobre el desempeño macroeconómico. Por ejemplo, un alto nivel de deuda externa eleva la probabilidad de enfrentar un *sudden stop*, lo cual afectaría significativamente la tasa de cambio y el crecimiento económico local¹⁸⁹. En Colombia, el estructuralmente elevado déficit de cuenta corriente y su significativa ampliación reciente generan mayores necesidades de financiamiento externo, con la consecuente mayor vulnerabilidad externa¹⁹⁰. Por ello resulta importante que la planeación fiscal de mediano plazo, así como el escenario macroeconómico, tengan en cuenta la necesidad de garantizar la sostenibilidad de los pasivos externos netos, favoreciendo la estabilidad macroeconómica del país.

Dada su menor volatilidad y sus positivos efectos macroeconómicos relativo a otros flujos de capital, es conveniente excluir los pasivos de IED del análisis de sostenibilidad de los pasivos externos netos. La IED representa la forma más sostenible de financiar el déficit de cuenta corriente, teniendo en cuenta que es un flujo de capital más estable, en el mediano y largo plazo, frente a otro tipo de capitales como la inversión de portafolio¹⁹¹. Además, estos otros tipos de flujos de capitales, distintos a la IED, generan una mayor exposición de la economía a choques sobre la prima de riesgo, las tasas de interés externas o la tasa de cambio, lo que podría resultar en mayores costos de financiamiento externo. En contraste, si bien el rendimiento de los pasivos de IED en el país pertenece a los inversionistas extranjeros, estos pasivos no generan una obligación financiera de los agentes locales con el resto del mundo, por lo que resulta apropiado excluirlo del análisis de sostenibilidad. Por otro lado, la literatura ha mostrado que, a diferencia del *stock* de pasivos externos de IED, el *stock* de pasivos externos distintos a IED está estadísticamente asociado a una mayor probabilidad de crisis de divisas¹⁹². Adicionalmente, la IED tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo¹⁹³, así como también genera efectos de *spillover* sobre la transferencia de tecnología en el país receptor.

Este recuadro demuestra que el déficit del Gobierno General (GG) del escenario central de este MFMP garantiza la estabilización de los pasivos externos netos sin IED.

Dada su importancia para la estabilidad macroeconómica y la reducción en la vulnerabilidad externa, el escenario macroeconómico y fiscal de este MFMP debe ser consistente con una estabilización de los pasivos externos netos sin IED en el mediano plazo, por lo que resulta fundamental determinar el nivel de déficit fiscal que garantice ese resultado. Para esta estimación, primero se determina el déficit de cuenta corriente que estabiliza los pasivos externos netos sin IED en el mediano plazo. Posteriormente, dado que el déficit de cuenta corriente está conformado por el balance ahorro-inversión del sector privado y del sector público, se estimará

¹⁸⁹ Mendoza (2010) y Calvo (2003).

¹⁹⁰ Calvo et. al. (2004).

¹⁹¹ Milea (2019).

¹⁹² Fernandez-Arias y Hausmann (2001).

¹⁹³ Rozen-Bakher (2017).

el balance del sector privado para el mediano plazo consistente con el escenario macroeconómico presentado en el capítulo 3. Por último, como residuo entre el déficit de cuenta corriente y el desbalance privado, se calculará el déficit del GG¹⁹⁴ promedio que es consistente con la estabilización de los pasivos externos netos sin IED, y que está contenido dentro de la estrategia fiscal de este MFMP.

1. Estimación del déficit de cuenta corriente que estabiliza los pasivos sin IED

Como primer paso para la estimación del déficit fiscal consistente con la estabilización de los pasivos externos netos sin IED, se estima el déficit de cuenta corriente que cumpla con dicho resultado en el mediano plazo. Para esto se parte de la dinámica de acumulación de los pasivos externos netos en cada periodo del tiempo (ST_t), la cual depende del déficit de cuenta corriente a financiar en el periodo actual (DCC_t), así como de la valorización (va_t) de los pasivos netos acumulados hasta el periodo anterior (ST_{t-1}):

$$ST_t = ST_{t-1}(1 + va_t) + DCC_t \quad (1)$$

Con el propósito de aislar la IED del análisis, se discriminan los pasivos externos netos entre los correspondientes a IED (ST_t^{IED}) y el resto de los pasivos (ST_t^{otros}):

$$ST_t^{IED} + ST_t^{otros} = ST_{t-1}^{IED}(1 + va_t^{IED}) + ST_{t-1}^{otros}(1 + va_t^{otros}) + DCC_t \quad (2)$$

Por su parte, el déficit de cuenta corriente está compuesto por: i) un componente no factorial (balanza comercial de bienes y servicios y transferencias netas), el cual es financiado en una proporción por los flujos de IED (DCC_{nft}^{IED}) y el resto por los otros flujos de capital (DCC_{nft}^{otros}), y ii) la renta factorial, la cual representa la rentabilidad de los pasivos externos netos y, como consecuencia, puede definirse como $r_t^{IED}ST_{t-1}^{IED} + r_t^{otros}ST_{t-1}^{otros}$, donde r_t^{IED} corresponde a la tasa de interés implícita neta de la IED y r_t^{otros} a la tasa de interés implícita neta de los otros pasivos. El propósito de hacer esta descomposición es el de poder aislar los componentes de la IED del déficit de cuenta corriente, como se mencionó anteriormente. Dado lo anterior, la ecuación 2 puede ser escrita como:

$$ST_t^{IED} + ST_t^{otros} = ST_{t-1}^{IED}(1 + va_t^{IED}) + ST_{t-1}^{otros}(1 + va_t^{otros}) + DCC_{nft}^{IED} + DCC_{nft}^{otros} + r_t^{IED}ST_{t-1}^{IED} + r_t^{otros}ST_{t-1}^{otros} \quad (3)$$

Posteriormente, de la ecuación 3 se excluyen los términos relacionados con la IED¹⁹⁵:

$$ST_t^{otros} = ST_{t-1}^{otros}(1 + va_t^{otros}) + DCC_{nft}^{otros} + r_t^{otros}ST_{t-1}^{otros} \quad (4)$$

¹⁹⁴ Para efectos del balance ahorro-inversión de la economía, el balance público corresponde al del Gobierno General. Es por esto por lo que en este recuadro se analiza el déficit de este nivel de gobierno.

¹⁹⁵ Esto supone que el cambio en el stock de pasivos de IED [$ST_t^{IED} - ST_{t-1}^{IED}(1 + va_t^{IED})$] corresponde al flujo de IED: $IED_t = ST_t^{IED} - ST_{t-1}^{IED}(1 + va_t^{IED})$. Adicionalmente, supone que estos flujos de IED son usados para financiar la renta factorial asociada a estos pasivos ($r_t^{IED}ST_{t-1}^{IED}$), y una parte del déficit no factorial (DCC_{nft}^{IED}): $IED_t = r_t^{IED}ST_{t-1}^{IED} + DCC_{nft}^{IED}$. Dadas las identidades anteriores: $ST_t^{IED} - ST_{t-1}^{IED}(1 + va_t^{IED}) = r_t^{IED}ST_{t-1}^{IED} + DCC_{nft}^{IED}$, por lo que podemos excluir los términos relacionados con la IED de la ecuación 3.

Dividiendo por el PIB nominal en USD, para hacer el análisis como porcentaje del PIB, la ecuación 4 quedaría definida como:

$$st_t^{otros} = \frac{1 + va_t^{otros} + r_t^{otros}}{1 + g_t} st_{t-1}^{otros} + dcc_{nf_t}^{otros} \quad (5)$$

donde las variables en minúsculas representan las variables originales como porcentaje del PIB, g_t es el crecimiento del PIB nominal en USD, y $dcc_{nf_t}^{otros}$ representa la parte del déficit de cuenta corriente no factorial que es financiado por flujos distintos a IED. La estabilización de estos pasivos externos supondría que se mantienen constantes en el tiempo ($st_t^{otros} = st_{t-1}^{otros} = \overline{st^{otros}}$), a partir de lo cual se puede despejar de la ecuación 6 el déficit de cuenta corriente no factorial que es financiado por flujos distintos a IED ($dcc_{nf_t}^{otros}$), que estabiliza los pasivos externos netos sin IED, como porcentaje del PIB:

$$dcc_{nf_t}^{otros} = \frac{g_t - va_t^{otros} - r_t^{otros}}{1 + g_t} \overline{st^{otros}} \quad (6)$$

El balance de cuenta corriente no factorial financiado por flujos distintos a IED que estabiliza los pasivos externos netos en el mediano plazo corresponde a 1,2% del PIB, consistente con un déficit de cuenta corriente total promedio de 3,1%, que convergería a 2,5% en 2034. Con base en la ecuación 6, y en supuestos de valorización, rentabilidad y crecimiento¹⁹⁶, el déficit de cuenta corriente no factorial que es financiado por flujos distintos a IED ($dcc_{nf_t}^{otros}$), que permitiría estabilizar los pasivos sin IED (% del PIB) en el nivel proyectado para 2024 ($\overline{st} = 5,3\%$) a partir de 2025, debe ser -1,2% del PIB. Para encontrar el déficit de cuenta corriente a PIB (dcc_t) consistente con dicha estabilización, se debe sumar al $dcc_{nf_t}^{otros}$ el resto de los componentes del desbalance externo. En primer lugar, se suma lo proyectado para el déficit factorial de los pasivos distintos a IED ($r_t^{otros} st_{t-1}^{otros}$), el cual se ubicaría en 1,7% del PIB en el mediano plazo, consistente con el nivel en el que se estabilizarían los pasivos externos netos sin IED y con los supuestos de rentabilidad de esos pasivos. Por último, se suma la IED proyectada para el mediano plazo que se usaría para financiar el resto del déficit de cuenta corriente (ver pie de página 7), la cual sería 2,7% en promedio para 2025-2034. Lo anterior da como resultado un déficit de cuenta corriente que estabiliza los pasivos externos netos sin IED de 3,1% del PIB, en promedio para el periodo 2025-2034.

2. Estimación del balance ahorro-inversión del sector privado para el mediano plazo

Para determinar el déficit fiscal que estabiliza los pasivos externos netos, es necesario estimar el desbalance ahorro-inversión del sector privado para el mediano plazo. El déficit de cuenta corriente representa el desahorro neto de toda la economía que se obtiene

¹⁹⁶ Para esta estimación, g_t es consistente con el crecimiento del PIB nominal en dólares y la depreciación proyectada en el capítulo 3 del MFMP. Por otro lado, las proyecciones de va_t y r_t se construyen con base en la valorización y rentabilidad tanto de los pasivos externos brutos como de los activos externos brutos. Particularmente, se supone que la rentabilidad de los pasivos y activos brutos externos, en el mediano plazo, es igual a la observada antes de la pandemia (2019). Por su parte, la valorización de los pasivos brutos es proyectada en función de la depreciación nominal, mientras que la valorización de los activos brutos es consistente con los observado históricamente.

como la diferencia entre el ahorro y la inversión, tanto del sector privado como del sector público. Por lo anterior, el siguiente paso consiste en estimar el desbalance ahorro-inversión del sector privado consistente con el escenario macroeconómico de mediano plazo presentado en el capítulo 3. Esto permite establecer el espacio que tendría el déficit fiscal (desbalance ahorro-inversión del sector público), tal que permita que el déficit de cuenta corriente sea consistente con una estabilización de los pasivos externos netos sin IED.

Hacia el mediano plazo, el balance ahorro-inversión del sector privado se ubicaría en -1,0% del PIB, en promedio para el periodo 2025-2034. Para estimar el desbalance ahorro-inversión del sector privado se realizó una regresión lineal que lo expresa como función de algunas variables macroeconómicas que la literatura ha encontrado como determinantes del ahorro privado¹⁹⁷, particularmente el crecimiento del PIB, los términos de intercambio y la formalidad laboral¹⁹⁸. Los resultados de la estimación sugieren que un mayor crecimiento del PIB hace más deficitario el balance ahorro-inversión privado, lo cual puede estar relacionado con un incremento en la inversión o el consumo, mientras que un aumento en los términos de intercambio mejora este balance por cuenta de un mayor ingreso para la economía que no se ve compensado completamente por una mayor inversión o un mayor consumo. Por su parte, un aumento en la formalidad implica más personas ahorrando en el sistema pensional, lo cual favorece el balance ahorro-inversión de la economía. Con base en este modelo y en los supuestos del escenario macroeconómico de mediano plazo, el balance ahorro-inversión del sector privado se ubicaría en -1,0% del PIB en el mediano plazo.

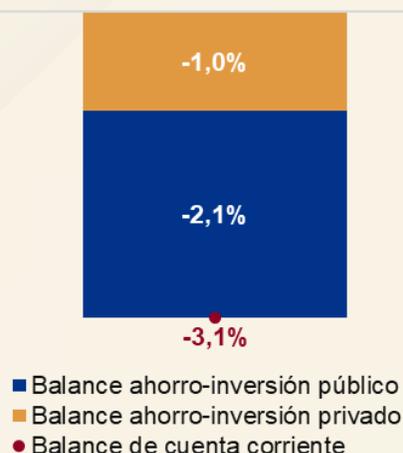
3. Déficit fiscal que estabiliza los pasivos externos netos sin IED

Con base en las estimaciones del déficit de cuenta corriente sin IED y el desbalance ahorro-inversión del sector privado, el déficit fiscal que estabiliza los pasivos externos netos sin IED es de 2,1% del PIB, en promedio para el mediano plazo (2025-2034). Como se estimó en la sección 1, el déficit de cuenta corriente que es consistente con la estabilización de los pasivos externos netos sin IED es 3,1% del PIB, en promedio para el periodo 2025-2034. Dado que este déficit está compuesto por los desbalances ahorro-inversión de los sectores público y privado, y que se estima que este último se ubique en 1,0% en el mediano plazo, el déficit fiscal debe ser 2,1% del PIB, en promedio para el mediano plazo, para lograr la estabilización de los pasivos externos netos sin IED (gráfico 3.2.1).

¹⁹⁷ Jongwanich (2010).

¹⁹⁸ Para esta estimación se realizó una regresión lineal, con datos trimestrales desde 2009-4T hasta 2022-4T. La variable dependiente de esta regresión es el balance ahorro-inversión del sector privado anual, y las variables explicativas son: 1) el crecimiento anual del PIB real, acumulado a 12 meses), 2) la variación anual del índice de términos de intercambio, 3) una dummy de pandemia que toma valores de 1 entre 2020-3T y 2021-1T, y 4) el cambio anual en la tasa de formalidad laboral. Todas las variables explicativas son estadísticamente significativas.

Gráfico 3.2.1. Balance ahorro-inversión consistente con la estabilización de los pasivos externos netos sin IED (% del PIB), promedio 2025-2034



Cálculos: DGPM - MHCP.

4. Implicaciones sobre el escenario macroeconómico y fiscal

El escenario macroeconómico y fiscal presentado en este MFMP garantizaría la sostenibilidad de los pasivos externos netos, y permitiría su reducción en el mediano plazo. Las estimaciones acá presentadas sugieren que, para estabilizar los pasivos externos netos sin IED en el mediano plazo, el déficit fiscal debería ser, en promedio para el periodo 2025-2034, 2,1% del PIB. El escenario fiscal de mediano plazo presentado en este MFMP es consistente con el objetivo de estabilización de los pasivos externos netos, ya que el déficit del GG, proyectado en promedio para el periodo 2025-2034, se ubicaría en 2,0% del PIB. Dado que este déficit sería 0,1pp menor al requerido para la estabilización de los pasivos, la estrategia fiscal permitiría la reducción de los pasivos externos netos sin IED (% del PIB) en el mediano plazo. Esto se lograría a través de la obtención de superávits primarios para el GG en todo el mediano plazo que permitirían la materialización de una senda decreciente de la deuda pública como porcentaje del PIB. Dada la importancia de lograr la sostenibilidad de los pasivos externos, este escenario fiscal de mediano plazo muestra el compromiso de la política fiscal con el objetivo de contribuir a la estabilidad macroeconómica, evitando potenciales impactos derivados de choques que comprometan el financiamiento externo de la economía colombiana.

Referencias:

Calvo, G. A. (2003). Explaining sudden stop, growth collapse, and BOP crisis: the case of distortionary output taxes. *IMF Staff papers*, 50(Suppl 1), 1-20.

Calvo, G. A., Izquierdo, A., & Mejia, L. F. (2004). On the empirics of sudden stops: the relevance of balance-sheet effects.

Fernández-Arias, E., & Hausmann, R. (2001). Is foreign direct investment a safer form of financing? *Emerging Markets Review*, 2(1), 34-49.

Jongwanich, J. (2010). The determinants of household and private savings in Thailand. *Applied Economics*, 42(8), 965–976.

Mendoza, E. G. (2010). Sudden Stops, Financial Crises, and Leverage. *The American Economic Review*, 100(5), 1941–1966.

Milea, C. (2019). Romania's Trade Relationship with The European Union In The Prospect Of Joining The Euro Area. *Studii Financiare (Financial Studies)*, Centre of Financial and Monetary Research Victor Slavescu, 23(4), 100-110.

Rozen-Bakher, Z. (2017). Impact of inward and outward FDI on employment: the role of strategic asset-seeking FDI. *Transnational Corporations Review*, 9(1), 16–30.

3.3. Balance ahorro-inversión

El balance ahorro-inversión de la economía colombiana estaría caracterizado por una senda de ajuste del desahorro neto público que impulsaría un menor desahorro neto de la economía hacia el mediano plazo y permitiría que el desahorro neto privado converja a sus niveles históricos. Lo anterior estaría apoyado en el proceso de consolidación fiscal que el Gobierno nacional llevaría a cabo en los próximos años, así como en una recuperación de la inversión posterior a la pandemia, que permitiría al desahorro privado neto ubicarse por encima de sus niveles prepandemia y apalancar el crecimiento económico de mediano plazo¹⁹⁹. A pesar de la estabilización del desahorro del sector privado en niveles superiores a los registrados previo a la pandemia, la corrección en el desahorro del sector público permitiría un ajuste gradual del ahorro neto total de la economía, el cual apoyaría la corrección del elevado desbalance externo que se ha observado en los últimos años.

En 2022, el balance macroeconómico de la economía colombiana se caracterizó por una corrección del desahorro neto público, que, al ser menor a la reducción observada en el ahorro neto privado, resultó en mayores necesidades de financiamiento externo (Gráfico 3.18). En este año, el fuerte dinamismo de la actividad económica que se explicó, entre otras razones, por un incremento de la inversión privada, llevó al sector privado a incurrir en un desahorro neto por primera vez desde 2019. Por su parte, el sector público registró una corrección en su desahorro neto, por cuenta de la estrategia de ajuste fiscal que ha venido implementando el Gobierno nacional, en la medida en que se desmonta de manera gradual el gasto para la atención del COVID-19 y la reactivación económica durante la pandemia. En línea con lo anterior, el desahorro neto total de la economía registró un incremento de 0,7pp y se ubicó en 6,6% del PIB, reflejando un aumento en las necesidades de financiamiento externo del país.

En 2023, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) espera una reducción significativa de las necesidades de financiamiento externo, que estaría impulsada por una importante corrección del desahorro neto público. La continuación del proceso de consolidación fiscal por parte del Gobierno nacional, así como el menor diferencial de compensación registrado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y la corrección en las métricas fiscales del sector de seguridad social, resultaría en una reducción significativa del desahorro neto público. El ajuste del sector público daría espacio al sector privado para mantener un desahorro neto consistente con sus niveles históricos, en línea con la desaceleración económica proyectada en este año, que llevaría a una reducción tanto de la inversión como del ahorro privado bruto²⁰⁰. Lo anterior resultaría en una reducción significativa de las necesidades de financiamiento externo del país, reflejadas en una corrección del desahorro neto total desde 6,6% del PIB hasta 4,2% del PIB (Gráfico 3.18).

¹⁹⁹ En 2023 y 2024 el desahorro privado neto alcanzaría niveles superiores a los registrados previo a la pandemia, a pesar de registrar niveles inferiores de crecimiento económico. Lo anterior respondería a un deterioro de los términos de intercambio en estos años, como resultado de la caída esperada en los precios del petróleo y el carbón, la cual generaría una reducción en los ingresos de la economía que no se vería compensado por una menor inversión o un menor consumo.

²⁰⁰ El ahorro privado bruto corresponde a la diferencia entre el ingreso y el consumo realizado por el sector privado (hogares y empresas).

Para el resto del mediano plazo, la consolidación de las finanzas públicas apoyaría el ajuste del desahorro neto total de la economía, permitiendo al sector privado mantener un desahorro neto que apalancaría el crecimiento económico. En este periodo, el Gobierno nacional continuaría su proceso de consolidación fiscal. Particularmente el GNC presentará una corrección en sus gastos totales, producto de una corrección en el gasto de intereses, y de la menor transferencia de la Nación al FEPC. Al respecto, y tal como se mencionó en la sección anterior, la estrategia fiscal de mediano plazo presentada en este documento contempla que luego del 2024 el FEPC mantendrá una posición fiscalmente neutra. Esto último llevaría al desahorro neto público a registrar una senda de corrección y mantenerse en niveles significativamente inferiores a los registrados previo a la pandemia. Lo anterior daría espacio al sector privado para acumular un desahorro neto similar al observado históricamente, consolidándose como motor de crecimiento económico en el mediano plazo. El comportamiento del desahorro neto público y privado resultaría en una corrección gradual del desahorro neto total de la economía hacia el mediano plazo, que se traduciría en un desahorro neto total de, en promedio, 2,9% del PIB entre 2024 y 2034 (Gráfico 3.18), permitiría reducir las necesidades de financiamiento externo y apoyaría el ajuste en el desbalance externo hacia adelante.

Gráfico 3.18. Balance ahorro-inversión de la economía 2019-2034, % del PIB



Fuente: DANE. Cálculos: MHCP.

3.4. Balance de riesgos

Dentro de los factores que podrían afectar positivamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » Los mayores precios internacionales del petróleo, que permitan incrementar el recaudo petrolero y las utilidades de Ecopetrol transferidas a la Nación.
- » El mejor comportamiento de la actividad económica con consecuencias positivas sobre el recaudo tributario y sobre la reducción de la deuda como porcentaje del PIB.
- » El menor gasto en intereses por la reducción de las tasas de mercado de los títulos de deuda pública que generen reducciones más rápidas a lo esperado en las colocaciones a descuento o incluso colocaciones a prima.

- » Un menor nivel observado de tasa de cambio, que incidiría positivamente en la proyección de deuda pública.

Dentro de los factores que podrían afectar negativamente la senda de déficit fiscal y deuda pública se encuentran:

- » La ausencia de políticas estructurales para el FEPC que generen persistencia en la acumulación de la posición neta deficitaria en el Fondo.
- » Decisiones relacionadas con la exequiudad de las disposiciones contenidas en la Ley 2277 de 2022, que afecten el recaudo derivado de los cambios al Estatuto Tributario contemplados en esta Ley y que disminuirían el nivel de ingresos en el mediano plazo.
- » Resultados por debajo de lo esperado en el recaudo por menor evasión de la DIAN, o del recaudo derivado de los procesos de arbitramento de litigios tributarios.
- » El mayor gasto en intereses, derivado de tasas de interés de los títulos de deuda pública más elevadas, o de una inflación más persistente.

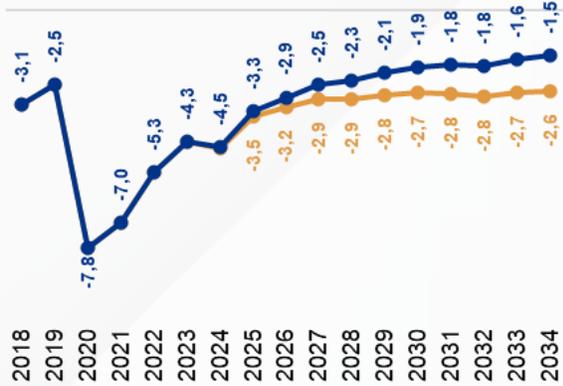
3.5. Escenarios alternativos con medidas de política

En cuanto a las variables fiscales, la implementación de las medidas contenidas en el Recuadro 3.1 se traducirían en una reducción más pronunciada del déficit y la deuda. Este comportamiento se explica por un mayor crecimiento económico que jalonaría el recaudo tributario, compensando el efecto negativo derivado del menor crecimiento de las importaciones y que permite la acumulación de mayores superávits primarios y, por consiguiente, menores niveles de deuda para el GNC.

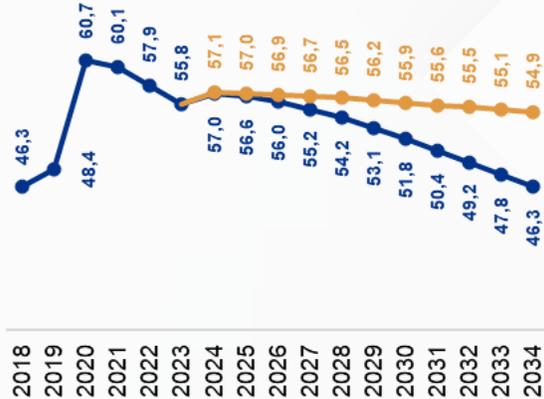
Como se muestra en el Gráfico 3.19, el balance total del GNC se reduce en promedio 0,7pp del PIB en el periodo comprendido entre 2024 y 2034, mientras que la deuda es menor en 8,6pp del PIB al cierre del periodo de proyección. Los resultados permiten concluir que la implementación de una política de transformación productiva no solo traería beneficios en términos del comportamiento de variables macroeconómicas, sino que también permitiría una consolidación fiscal más rápida para el país ante el sobrecumplimiento estructural que se daría en la Regla Fiscal y bajo el supuesto de que dichos recursos adicionales no se adicionarían al gasto sino que se destinarían a la reducción del déficit, considerando los beneficios que esto traería en términos de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por el contrario, esta mayor disponibilidad de ingresos permitiría una mayor expansión del gasto social a la contemplada en el escenario central de esta estrategia fiscal, de forma sostenible.

Gráfico 3.19. Balance total y deuda neta en escenarios con medidas de política, % del PIB

A. Balance total del GNC



B. Deuda neta del GNC



— Escenario central — Transformación productiva

— Transformación productiva — Escenario central

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.
*Cifras proyectadas 2023-2034.

Finalmente, la Tabla 3.4 presenta una comparación entre el escenario proyectado en este MFMP para el periodo 2022 y 2033 frente a lo estimado un año atrás (MFMP 2022).

Tabla 3.4. Desviaciones en las estimaciones de las principales variables macroeconómicas frente al MFMP 2022

Variable	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Crecimiento del PIB (pp)	0,8	-1,4	-1,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crecimiento del PIB nominal (%)	6,9	3,3	-0,7	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crecimiento socios comerciales (pp)	-0,8	-0,7	-0,5	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance de cuenta corriente (pp)	-1,7	-0,3	0,3	0,6	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,6	0,4	0,2
TRM promedio (USD/COP)	9	7	-3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precio del petróleo (Brent, USD)	-0,9	-15,6	-10,0	-6,4	-6,9	-7,5	-8,0	-8,6	-9,0	-9,4	-9,9	-10,2
Producción de petróleo (KBPD)	-1	-41	-67	-9	115	114	103	105	72	-7	-69	-109
Inflación fin de periodo (pp)	4,6	3,6	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos totales del GNC (pp del PIB)	-0,4	0,1	1,0	1,4	1,7	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
Gastos totales del GNC (pp del PIB)	-0,7	0,9	3,6	2,6	1,6	1,1	1,1	1,2	1,1	1,3	1,2	1,2
Balance fiscal del GNC (pp del PIB)	0,3	-0,8	-2,5	-1,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0
Balance primario del GNC (pp del PIB)	0,7	-0,1	-1,2	-0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1
Tasa de interés local (pp)	2,5	2,3	2,2	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	0	0	0	0
Tasa de interés externa (pp)	0	0,4	0,4	0,3	0,2	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Deuda neta del GNC (pp del PIB)	1,4	-0,4	2,1	2,9	2,7	2,3	2,0	1,7	1,4	1,2	1,3	1,1
Balance fiscal del GG (pp del PIB)	-0,4	-0,6	-2,1	-1,1	0,2	0,8	0,7	0,7	1,0	0,6	0,6	0,5
Deuda consolidada del GG (pp del PIB)	3,8	1,4	2,5	3,2	2,8	2,1	2,1	1,8	1,2	0,8	2,0	2,9

Fuente: DANE, Banco de la República y FMI. Cálculos DGPM – MHCP.



Capítulo 4: Análisis de riesgos, pasivos y de sostenibilidad de la deuda pública

Capítulo 4. Análisis de riesgos, pasivos y de sostenibilidad de la deuda pública

Este capítulo presenta un análisis de riesgos, pasivos y de sostenibilidad de la deuda pública. En primer lugar, se hace un análisis de riesgos y de sostenibilidad de la deuda pública bajo tres conceptos: escenarios de riesgo macroeconómico, riesgos de financiamiento y análisis de sostenibilidad de la deuda pública. Posteriormente, se presenta un análisis de pasivos no explícitos y contingentes con especial énfasis en el pasivo pensional y en las obligaciones de la Nación sobrevivientes con la Seguridad Social, así como en pasivos contingentes relacionados con Asociaciones Público-Privadas (APP), Fondo Nacional de Garantías (FNG) y desastres. De este modo, en este capítulo se describen, analizan y presentan medidas de administración y gestión de las principales fuentes de riesgo fiscal de la Nación.

4.1. Análisis de riesgos y sostenibilidad de la deuda pública

Se presenta un análisis de riesgos macroeconómicos y financieros, en un contexto de sostenibilidad de la deuda pública. Lo anterior tiene por objeto identificar las principales implicaciones de choques seleccionados sobre la estrategia fiscal. Así mismo, se presenta un análisis de algunos riesgos de financiamiento, así como la gestión activa para administrarlos. Lo anterior, tiene como objetivo hacer más resiliente la deuda en caso de que se materialicen choques económicos. Por último, se presenta un análisis de sostenibilidad de la deuda pública.

4.1.1. Escenarios de riesgos macroeconómicos

Dada la alta volatilidad que ha caracterizado el contexto económico externo y doméstico en los últimos años, resulta relevante evaluar el efecto de posibles escenarios macroeconómicos alternativos sobre el diseño de la estrategia fiscal. Este análisis supone la materialización de posibles eventos económicos, favorables o adversos, en la economía global y local. Lo anterior se reflejaría en distintas trayectorias (escenarios alternativos) de las variables externas e internas que tendrían efectos sobre el escenario macroeconómico central. En este capítulo se estiman escenarios alternativos para 2023 y 2024 provenientes de tres tipos de choques²⁰¹: dos choques internacionales, donde el primero corresponde a uno inflacionario, por cuenta de afectaciones en la oferta global, y el segundo a cambios en la demanda agregada global, en línea con el contexto inflacionario y la elevada probabilidad de recesión en Estados Unidos, y un tercer choque de naturaleza local, asociado a la materialización de un fenómeno de El Niño que afecte la inflación de alimentos doméstica. El equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) considera que, si bien la probabilidad de ocurrencia de choques negativos de oferta y demanda global es baja, su materialización

²⁰¹ Para estas estimaciones se utilizó un modelo Neokeynesiano semi-estructural para una pequeña economía abierta y exportadora de petróleo, que incorpora cinco bloques: la demanda agregada, la oferta agregada (compuesta por 3 curvas de Phillips con inflación básica, de alimentos y de regulados), una condición de paridad de tasas (UIP), una regla de Taylor, y una representación de la economía externa (en función de la brecha de socios comerciales, la brecha del precio del petróleo, la inflación de EE. UU., las tasas FED, la tasa de interés real de EE. UU. y la prima de riesgo).

generaría presiones sobre el escenario fiscal. En este sentido se evaluarán los potenciales impactos fiscales de estos dos escenarios, en aras de asegurar la sostenibilidad macroeconómica y fiscal.

4.1.1.1. Choques internacionales

Primer choque: Cambios sobre la oferta global

Un choque de oferta negativo a nivel global generaría mayores presiones inflacionarias, lo que se reflejaría en un menor dinamismo de la economía externa.

Una mayor persistencia de las disrupciones actuales sobre las cadenas globales de suministro generaría una mayor inflación a nivel global frente a lo esperado. En particular, para este escenario se supone que (en promedio para 2023 y 2024) la inflación en Estados Unidos (EE. UU.) sería 0,5pp superior a lo esperado en el escenario central (3,1% frente a 2,6%, respectivamente). Para hacer frente a estas mayores presiones inflacionarias, la Reserva Federal (FED) respondería con una tasa de interés más alta. Ante una política monetaria más contractiva, la demanda agregada de los socios comerciales se reduciría generando un menor dinamismo global, un escenario más riesgoso para las economías emergentes²⁰² y un aumento de la percepción de riesgo para la economía colombiana²⁰³. La mayor prima de riesgo, aunada a mayores tasas de la FED, generaría presiones al alza en 2023 sobre la tasa de cambio nominal.

Tanto la mayor inflación como el menor crecimiento global tendrían impactos negativos sobre la economía colombiana. El traspaso de la alta inflación global y la mayor tasa de cambio a la inflación interna, a través de mayores costos de bienes importados, así como las presiones al alza en la tasa de interés neutral²⁰⁴ derivadas de la mayor prima de riesgo, resultarían en una política monetaria más contractiva a nivel local. Las condiciones financieras menos favorables, dada la mayor tasa de interés y el aumento de la prima de riesgo, afectarían negativamente la demanda interna. Lo anterior, en conjunto con una menor demanda externa que reduciría el crecimiento de las exportaciones, implicaría un crecimiento económico local 0,1pp por debajo de lo esperado en el escenario base para 2023 y 2024.

En contraste, un choque de oferta positivo tendría efectos favorables sobre la actividad económica, tanto local como externa. Una normalización más rápida de las cadenas globales de suministro, que permitan superar los problemas de oferta a nivel global, profundizaría la tendencia a la baja en la inflación mundial (en promedio, para el 2023 y 2024, 0,6pp por debajo del escenario central). Esto tendría efectos macroeconómicos tanto externos como internos favorables, contrario a lo que pasaría ante la materialización del choque de oferta negativo. En la Tabla 4.1 se muestran, además del escenario central, los escenarios alternativos sobre las principales variables macroeconómicas de la economía colombiana.

²⁰² Generalmente, ante un escenario de mayor riesgo global los inversionistas tienden a preferir activos seguros, lo que los motiva a llevar sus capitales a economías avanzadas. Este fenómeno se denomina huida hacia la calidad (Ocampo, 2013).

²⁰³ Tanto las magnitudes de las variables macroeconómicas externas del escenario central como las desviaciones de los escenarios alternativos se encuentran en la tabla 4.10 del anexo del capítulo 4.

²⁰⁴ Se define como aquella tasa que no genera presiones sobre la brecha del producto ni sobre la inflación (Wicksell, 1936).

Tabla 4.1. Resultados del escenario macroeconómico de choques de oferta externos

Variable (%)	Choque de oferta externa					
	2023			2024		
	Negativo	Central	Positivo	Negativo	Central	Positivo
Crecimiento económico	1,8	1,8	1,9	1,3	1,5	1,9
Brecha del producto	1,4	1,5	1,6	-0,3	0,0	0,5
Inflación	9,4	9,2	9,1	6,3	5,7	5,3
Tasa de cambio (USD/COP promedio anual)	4.640	4.640	4.643	4.634	4.603	4.581
Depreciación nominal (promedio anual)	9,0	9,0	9,1	-0,1	-0,8	-1,3

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

Segundo choque: Cambios sobre la demanda agregada global

Un choque negativo de demanda a nivel mundial reduciría el crecimiento de los socios comerciales y aumentaría la percepción de riesgo global. La probabilidad de recesión de las economías avanzadas, que se ha mantenido alta por cuenta de la normalización monetaria, se ha visto acentuada por las recientes dificultades presentadas en el sistema financiero estadounidense. De materializarse estos riesgos, se presentaría una contracción global de la demanda agregada y un menor crecimiento de los socios comerciales. Para este escenario de riesgo se parte de un crecimiento promedio de los socios comerciales para 2023 y 2024 0,6pp menor respecto al escenario central (2,1%). La menor actividad económica global reduciría la demanda internacional de materias primas, como el petróleo, lo que implicaría, suponiendo que su oferta se mantiene constante, una disminución aproximada de \$7,5 USD en su precio para el 2023 y 2024 frente al escenario central. Los menores precios del petróleo abaratarían los costos de producción que, junto con una demanda agregada menos dinámica, presionaría la inflación de EE. UU. a la baja y, en consecuencia, favorecería una política monetaria por parte de la FED más expansiva.

Tanto la menor demanda externa como los menores precios internacionales del petróleo afectarían negativamente el desempeño de la economía colombiana. Una caída en los precios internacionales del Brent y una disminución en la demanda de los socios comerciales reducirían el crecimiento de las exportaciones petroleras y no petroleras. Lo anterior, junto con la mayor prima de riesgo²⁰⁵, afectaría negativamente el crecimiento del PIB a nivel local, ubicándolo 0,4pp y 0,3pp por debajo de lo esperado en el escenario central para 2023 y 2024, respectivamente. El menor dinamismo del PIB presionaría a la baja la inflación y la posición de tasas de interés local. De esta forma, ante un escenario con menores tasas de interés, desaceleración económica, menores precios del petróleo y mayor prima de riesgo, en 2023 la tasa de cambio nominal sería superior a la esperada en el escenario central.

En contraste, un choque positivo de demanda externa resultaría en un mejor desempeño económico local. Ante un mayor dinamismo del crecimiento económico global, se tendría una mayor expansión del PIB de los socios comerciales de 0,6pp (en promedio para

²⁰⁵ Como se mencionó en el pie de página 2 de subsección 4.1.1.1, esto se daría por la migración de inversionistas hacia activos seguros durante periodos de riesgo global.

el 2023 y el 2024) frente al escenario central. De este modo, los efectos macroeconómicos globales e internos serían opuestos a los que resultan del choque de demanda negativo. El escenario central y los resultados del choque positivo y negativo de demanda externa son presentados en la Tabla 4.2.

Tabla 4.2. Resultados del escenario macroeconómico de choques de demanda externos

Variable (%)	Choque de demanda externo					
	2023			2024		
	Negativo	Central	Positivo	Negativo	Central	Positivo
Crecimiento económico	1,5	1,8	2,2	1,2	1,5	2,0
Brecha del producto	1,1	1,5	1,9	-0,6	0,0	0,8
Inflación	9,0	9,2	9,5	5,3	5,7	6,3
Tasa de cambio (USD/COP promedio anual)	4.659	4.640	4.624	4.682	4.603	4.537
Depreciación nominal (promedio anual)	9,5	9,0	8,7	0,5	-0,8	-1,9

Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

4.1.1.2. Choques locales

Tercer choque: Materialización de un fenómeno de El Niño

Un choque de oferta negativo a nivel local, derivado de la materialización de un fenómeno de El Niño de intensidad fuerte²⁰⁶, generaría mayores presiones inflacionarias internas, lo que se vería reflejado en una postura más contractiva de política monetaria. La materialización de este fenómeno climático desfavorable resultaría en una afectación negativa de la producción agrícola del país, que llevaría a una reducción en la oferta local de estos productos y a presiones al alza sobre sus precios. Dichas presiones se verían reflejadas en una mayor inflación de alimentos, la cual se ubicaría 3,0pp por encima de lo esperado en el escenario base durante los meses en los que se materialice el choque²⁰⁷. El

²⁰⁶ Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) los fenómenos de El Niño se pueden clasificar, según su intensidad, como débil, moderado o fuerte. Al momento de escribir este documento, el IDEAM anticipaba que el fenómeno de El Niño que se materializaría en los próximos meses sería de intensidad débil o moderada, lo que fue incorporado en el escenario central.

²⁰⁷ El choque sobre la inflación de alimentos se estima con base en una regresión de la inflación anual de alimentos en función del índice de factores climáticos de climate.gov en valores absolutos, el cual toma valores superiores a 0,5 cuando se materializa un fenómeno de El Niño o de la Niña, controlando por efectos fijos de tiempo. Los resultados sugieren que un incremento de una unidad en el índice de factores climáticos resulta en un aumento de 2,0pp en la inflación de alimentos. Para calibrar el choque efectivo sobre la inflación de alimentos se realizan tres supuestos, i) el índice de factores climáticos se ubicaría en el promedio que éste registró durante el fenómeno de El Niño más reciente y severo (2015-2016), que corresponde a 1,5, ii) la duración del fenómeno de El Niño sería la misma a la registrada durante el fenómeno de El Niño más severo entre 2015 y 2016 (18 meses), y iii) el fenómeno de El Niño iniciaría en el mes de mayo de 2023, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el IDEAM, las probabilidades de materialización de este fenómeno son mayores a 50% a partir de este mes. Si bien, con corte al 31 de mayo, el IDEAM pronostica que la probabilidad de materialización del fenómeno de El Niño pueda llegar a 95% hacia el segundo semestre del año, se espera que la intensidad de este evento sea moderada. Adicionalmente, dada la metodología, los efectos estimados pueden interpretarse como una cota superior de estos impactos.

aumento en la inflación de alimentos resultaría en una mayor inflación total, que se ubicaría, en promedio, 0,7pp por encima del escenario base durante la duración del choque. Frente a lo anterior, el banco central respondería con la implementación de una política monetaria contractiva, reflejada en incrementos de su tasa de interés de intervención.

La materialización de este choque generaría mayores presiones inflacionarias y un aumento en la tasa de interés de política, lo cual resultaría en una apreciación del tipo de cambio y en un impacto moderado en el crecimiento del PIB. Como resultado de una postura de política monetaria más contractiva, la demanda agregada de la economía se contraería, lo que afectaría ligeramente el crecimiento del PIB a nivel local, ubicándolo 2pb y 16pb por debajo de lo esperado en el escenario central para 2023 y 2024, respectivamente. Por su parte, en línea con el aumento en la tasa de interés del Banco de la República, la tasa de cambio nominal registraría una apreciación frente al escenario central, reduciéndose \$10,1 en 2023 y \$9,0 en 2024.

4.1.1.3. Conclusiones de los escenarios de riesgo

A la luz del contexto internacional actual y sus desarrollos recientes, se considera conveniente evaluar los impactos de la potencial materialización de choques globales negativos en el escenario fiscal. Si bien el equipo técnico del MHCP considera que la probabilidad de ocurrencia de estos choques es baja, su materialización generaría presiones adversas tanto en el balance fiscal como en el costo de financiamiento. Por lo tanto, en la siguiente sección se evaluarán los impactos de la materialización de los choques de oferta y demanda negativos, así como la ocurrencia de un fenómeno de El Niño de intensidad fuerte, en las cifras fiscales, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal bajo un escenario macroeconómico más retador.

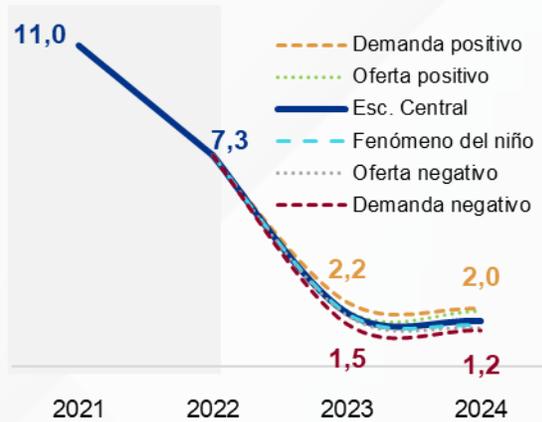
El equipo técnico del MHCP considera que, en caso de materializarse, el choque de demanda externa tendría más efectos sobre la economía que el choque de oferta global. El impacto de un choque de demanda sobre el crecimiento económico y la brecha de producto sería mayor que ante los choques de oferta (Gráfico 4.1), lo que podría estar asociado a los cambios sobre el precio del petróleo. Por su parte, la tasa de cambio nominal (Gráfico 4.2, Panel A) se vería afectada en menor medida en el escenario de choque de oferta externo, dado que los efectos de la tasa de interés y la prima de riesgo se contrarrestarían²⁰⁸, mientras que en el choque de demanda estos impactos irían en el mismo sentido. Finalmente, si bien la inflación (Gráfico 4.2, Panel B) seguiría en su proceso gradual de ajuste en todos los escenarios considerados, la corrección sería mayor ante un choque negativo de demanda externa, como consecuencia de la dilución de las presiones de demanda interna y la menor inflación externa. Por su parte, los choques negativos de oferta, tanto local como externo, generan una mayor senda de inflación local a pesar de las menores presiones de demanda, puesto que los precios locales de los alimentos²⁰⁹ y la inflación del resto del mundo presionarían al alza la inflación interna.

²⁰⁸ Por ejemplo, ante un choque de oferta externa negativo, la mayor prima de riesgo incentivaría una salida de capitales inicial, que favorecería una depreciación de la tasa de cambio en un primer momento. No obstante, la mayor tasa de interés local incentivaría la entrada de capitales posteriormente, por lo que la tasa de cambio se fortalecería.

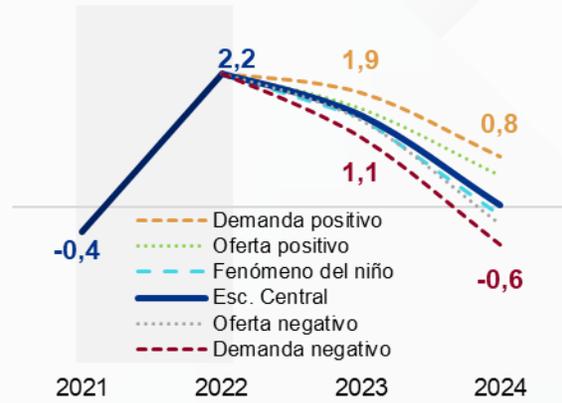
²⁰⁹ La inflación convergería al escenario central en el último trimestre del 2024 dado que se asume que el fenómeno de El Niño se terminaría en octubre de 2024.

Gráfico 4.1. Crecimiento del PIB real y Brecha del producto

A. Crecimiento del PIB real, var %



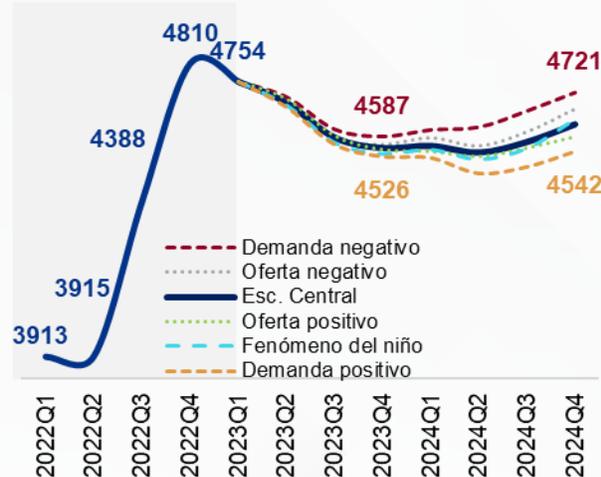
B. Brecha del producto, pp del PIB



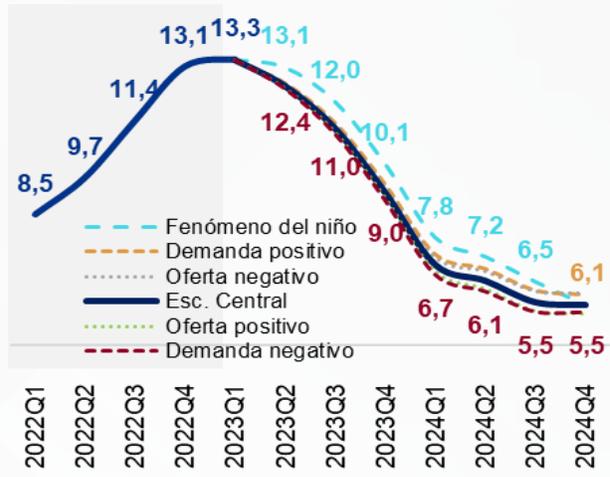
Fuente: Cálculos DGPM - MHCP.

Gráfico 4.2. Tasa de cambio e inflación total, %

A. Tasa de cambio nominal



B. Inflación total



Fuente: Cálculos DGPM - MHCP.

4.1.1.4. Implicaciones fiscales de los riesgos macroeconómicos

Los riesgos macroeconómicos descritos previamente podrían tener implicaciones sobre el escenario fiscal de 2023 y 2024. En particular, esta sección evalúa las afectaciones sobre el balance fiscal y el nivel de deuda del Gobierno Nacional Central (GNC) ante el cambio en los supuestos macroeconómicos frente al escenario base y analizando de forma libre los efectos sin imponer restricciones relacionadas con la Regla Fiscal. Los choques analizados están relacionados con la afectación de la oferta y la demanda externa y con la presencia de un

fenómeno climático de El Niño en 2023, que terminaría deteriorando la situación macroeconómica del país y esto tendría consecuencias directas sobre el escenario fiscal.

Como se evidencia en la Tabla 4.3, el choque sobre la demanda externa tendría las implicaciones fiscales más fuertes, mientras que el choque de oferta presenta resultados relativamente neutrales y finalmente, el fenómeno de El Niño tiene implicaciones fiscales levemente positivas. En particular, la reducción de la demanda externa tiene implicaciones sobre el precio del petróleo, la actividad económica y las importaciones en una dimensión significativa, por lo que, bajo dicho escenario, el balance fiscal se deteriora en 0,4pp del PIB en 2023 y 0,6pp del PIB en 2024, siendo la caída en los precios internacionales del crudo el principal determinante de dicho resultado. Esto a su vez, presionaría al alza el nivel de deuda del GNC en 0,6pp y 1,7pp del PIB, respectivamente en 2023 y 2024. La reducción de la oferta externa implicaría un nivel de deuda 0,1pp superior al del escenario base en 2023 y 2024, aunque con un efecto neutro en el escenario fiscal del primer año. Finalmente, la presencia del fenómeno climático de El Niño tiene implicaciones positivas sobre el balance fiscal y la deuda del sector público a través de un mayor PIB nominal en línea con los impactos esperados de la inflación sobre el escenario fiscal.

Tabla 4.3. Desviación frente a escenario central, % del PIB

Escenario 1: Oferta negativa	2023	2024
Balance fiscal GNC	0,0	-0,1
Deuda GNC	0,1	0,1
Escenario 2: Demanda negativa	2023	2024
Balance fiscal GNC	-0,4	-0,6
Deuda GNC	0,6	1,7
Escenario 3: Fenómeno de El Niño	2023	2024
Balance fiscal GNC	0,1	0,1
Deuda GNC	-0,3	-0,4

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

4.1.2 Gestión de riesgos financieros

El Gobierno nacional cuenta con una estrategia de gestión de la deuda pública orientada a la obtención de las mejores condiciones de financiamiento para la Nación.

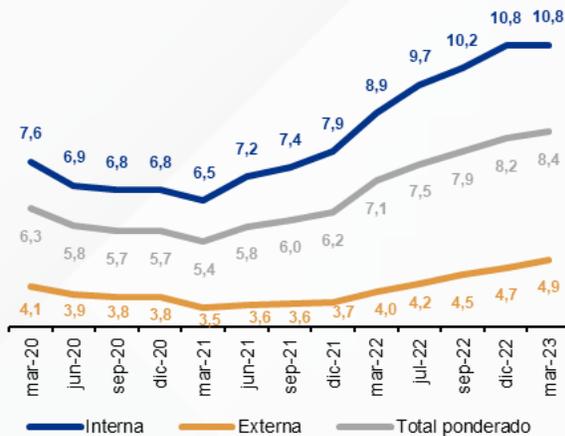
Bajo esta hoja de ruta, el MHCP ha ejecutado una serie de emisiones por medio de las cuales se han obtenido plazos competitivos que, con corte a marzo de 2023, permiten situar la vida media de la deuda en 10 años. Considerando los choques internos y externos²¹⁰ que han impactado las condiciones de financiamiento, se ha observado un aumento en el cupón promedio de la deuda (Gráfico 4.3). No obstante, se espera que, con la disminución de las tasas de interés, producto

²¹⁰ Tales como los aumentos de las tasas de interés y la depreciación del tipo de cambio.

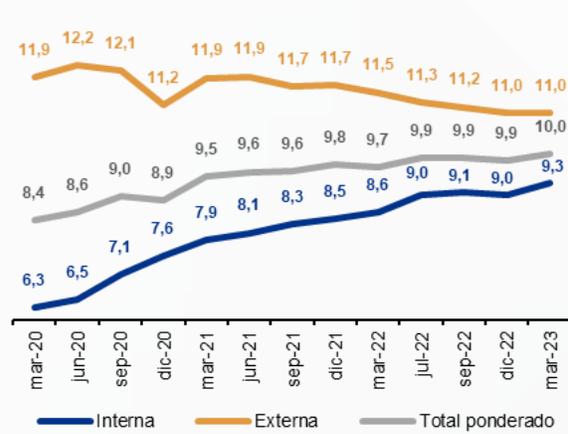
de la estabilización de la inflación en Colombia y el mundo, así como la mejora de otras variables macroeconómicas y la percepción del riesgo a nivel internacional, se puedan realizar operaciones de crédito público que disminuyan el costo de la deuda interna y externa en el mediano plazo.

Gráfico 4.3. Cupón promedio y vida media

A. Cupón promedio, %



B. Vida media, años



Fuente: DGCPTN – MHCP, con corte a 31 marzo, 2023.

Para la correcta gestión de los pasivos de la Nación, el Gobierno realiza un seguimiento permanente a los factores de riesgo y adapta su estrategia en respuesta a estos. La trayectoria de los pasivos de la Nación puede verse alterada por choques macroeconómicos y financieros. Por esa razón, para fortalecer la estrategia de gestión de la deuda esta sección presenta un análisis de la sensibilidad asociada a choques, profundizando en: i) la descripción y análisis de los riesgos financieros²¹¹ a los que se enfrenta la deuda de la Nación y ii) en la gestión que el gobierno ha realizado para mitigarlos.

4.1.2.1. Riesgos financieros

La deuda pública se encuentra expuesta a los riesgos de tasa de interés, tipo de cambio e inflación. Con corte del 30 de marzo de 2023, el 39,9% de la deuda financiera del GNC se encuentra expuesta a riesgo cambiario, el 29,4% al de inflación²¹² y el 6,8% al de tasa de interés²¹³. Por ello, los choques sobre las variables señaladas pueden comprometer el servicio de deuda en el corto plazo (tanto por amortizaciones como por el gasto en intereses) y afectar el nivel de endeudamiento (stock). Para cuantificar la magnitud de estos efectos sobre el servicio de la deuda, tomando como referencia el año 2023, se realizó un ejercicio de sensibilidades en el que se calculó cuánto varía el servicio de la deuda del stock y las nuevas emisiones contempladas ante: i) una depreciación de \$100 de la tasa de cambio peso/dólar, ii) un aumento

²¹¹ El riesgo identificado para el ejercicio es el de mercado, el cual corresponde al aumento inesperado de los costos y/o la valoración de la deuda del gobierno como resultado de movimientos de variables tales como las tasas de interés domésticas y externas, la inflación y la tasa de cambio.

²¹² Que corresponde al porcentaje de deuda definido en Unidades de Valor Real (UVR), indicador que varía de acuerdo con la inflación.

²¹³ Se hace referencia a la deuda financiera vigente contratada en tasa variable.

de 100pbs en la inflación y iii) un aumento de 100pbs en las tasas de interés para la vigencia fiscal 2023. Los resultados indican que, ante la materialización de todos los escenarios de riesgo para esta vigencia, el servicio de la deuda podría aumentar en \$5,4bn (0,33% del PIB).

Tabla 4.4. Sensibilidad del servicio de la deuda y de las nuevas emisiones para la vigencia fiscal 2023 según tipo de riesgo, \$mm

(\$ miles de millones COP)	Stock	Nuevas emisiones	Total	% PIB
Exposición Deuda Externa				
Depreciación de \$100 de la tasa de cambio peso/dólar	487,5	23,7	511,2	0,032%
Sensibilidad total de 100pbs en tasa de interés externa	597,2	91,5	688,7	0,043%
Exposición Deuda Interna				
Sensibilidad total de 100pbs en tasa de interés interna	-	2.469,0 ²¹⁴	2.369,0	0,154%
Sensibilidad total de 100pbs de aumento IPC en el pago de cupón	63,7	6,3	70,0	0,004%
Sensibilidad total de 100pbs de aumento IPC en indexaciones	1.554,1	72,4	1.626,5	0,101%
Exposición Deuda Total				
Total	2,702,5	2.663,0	5.365,5	0,334%

Fuente: DGCPN – MHCP.

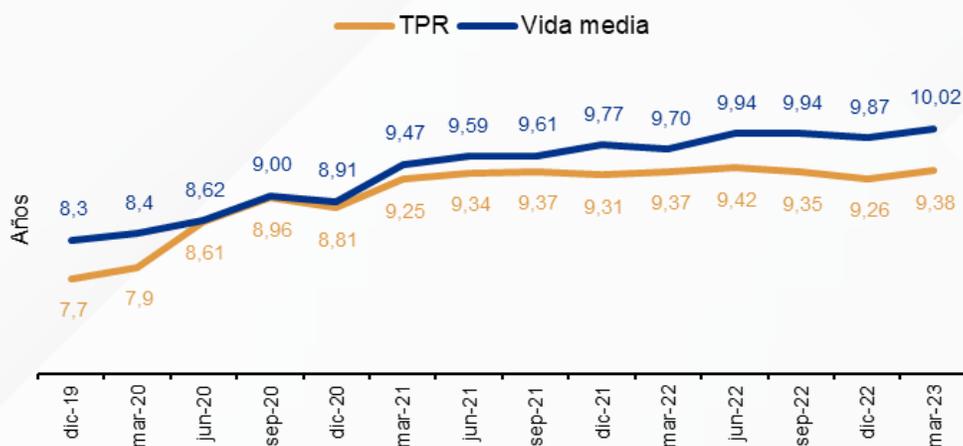
Por otro lado, la deuda pública también es susceptible al riesgo de refinanciamiento asociado a una alta concentración de vencimientos en el corto plazo. Este riesgo está ligado al tiempo promedio de refijación de tasas (TPR)²¹⁵ y vida media²¹⁶ de la deuda. A marzo de 2023, la vida media del portafolio de la deuda se ubicó en máximos históricos de 10,2 años, mientras que la TPR fue de 9,38 años (Gráfico 4.4), por lo que el GNC tardaría, en promedio, 9,38 años en refijar nuevas tasas de interés para el total de su deuda. En otras palabras, se ha ampliado el periodo de certeza sobre los intereses de deuda programados para la deuda pública vigente de la Nación. El aumento en la brecha entre la TPR y la vida media es resultado del incremento de las emisiones en tasa variable, lo que va en línea con la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo y sus resultados.

²¹⁴ Incluye efecto de primas y descuentos.

²¹⁵ Cuantifica los años necesarios para que el cambio completo en las tasas de interés del mercado tenga efecto sobre la deuda. Por lo tanto, un TPR alto indica que, ante cambios en las tasas de interés, la deuda presenta una menor exposición.

²¹⁶ Por lo tanto, un indicador de vida media alto indica un bajo riesgo de refinanciación.

Gráfico 4.4. Tiempo promedio de recálculo de tasas (TPR), años



Fuente: DGCPTN – MHCP, con corte a 31 marzo, 2023.

4.1.2.2. Gestión activa de riesgos

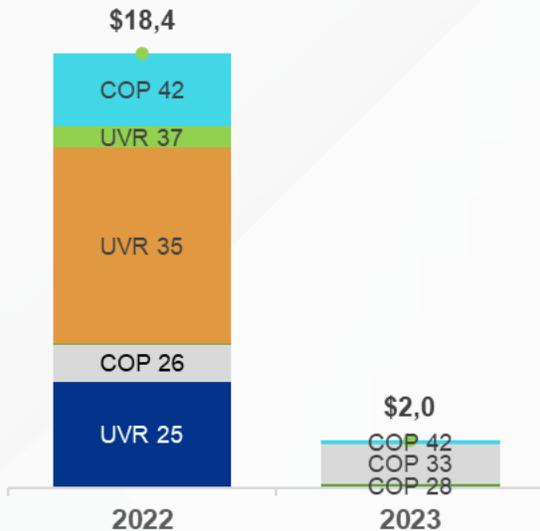
El MHCP realiza operaciones de manejo de deuda pública tales como sustituciones, canjes y conversiones, las cuales no aumentan el endeudamiento neto y mejoran el perfil de la deuda²¹⁷. Estas operaciones permiten que el Gobierno nacional gestione activamente los riesgos asociados a los cambios en variables como tasas de interés y tipo de cambio, al tiempo que permiten incrementar la vida media del portafolio y mitigar el riesgo de refinanciación y presiones del servicio de la deuda.

En lo que respecta a la deuda interna, entre enero de 2022 y marzo de 2023 se realizaron canjes de deuda por \$20,46bn, los cuales permitieron mantener el endeudamiento neto prácticamente inalterado. Adicionalmente, por medio de estos canjes se gestionó el riesgo de refinanciación ya que se intercambiaron títulos de la parte corta de la curva por títulos de la parte media y larga, aumentando la vida media del portafolio de TES en 0,8 años, de modo que se pasó de una vida media de 8,9 años en enero de 2022 a 9,7 años en marzo de 2023.

²¹⁷ En consideración del artículo 2.2.1.1.2 del Decreto 1068 del 2015, modificado por el Decreto 1575 de 2022.

Gráfico 4.5. Canjes en el mercado local

A. TES Entregados por el GNC, \$Bn



B. TES Recibidos por el GNC, \$Bn



Fuente: DGCPNTN – MHCP, con corte a 31 de marzo de 2023.

Por otra parte, en 2022 se adelantaron dos redenciones anticipadas de títulos, las cuales mejoran el perfil de vencimientos de la deuda pública al disminuir el saldo y los gastos en intereses e indexaciones. La primera operación consistió en la redención de \$1,0bn de TES UVR con vencimiento en febrero de 2023, mientras que la segunda operación fue por \$1,1 billones de TES UVR de la misma denominación.

En cuanto a las operaciones de manejo de deuda externa, se realizó la emisión de dos bonos globales que mitigaron el riesgo de refinanciamiento, al mejorar el perfil de la deuda. En noviembre de 2022 se realizó la emisión de un nuevo bono global con vencimiento en 2033 por USD 1.624 millones, de los cuales USD 918 millones fueron parte de la sustitución parcial de los bonos globales con vencimiento en 2023 y 2024, y el monto restante sirvió para el financiamiento de las necesidades de 2022. Adicionalmente, en enero de 2023 se emitió otro nuevo bono global 2034 por USD 2.200 millones, con el que se realizó la sustitución parcial de los dos bonos globales con vencimiento en 2024 por un total de USD 517 millones, mientras que USD 1.683 millones correspondieron al financiamiento de la vigencia 2023.

Recuadro 4.1. Estrategia de financiamiento para el cambio climático

El cambio climático y el declive global de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos representan un riesgo para el desarrollo. Colombia, como país megadiverso, viene trabajando por preservar su enorme riqueza en ecosistemas, biodiversidad y recursos hídricos dado su valor intrínseco y los servicios ambientales que proporciona para Colombia y el mundo.

Colombia cuenta con un gran potencial en materia ambiental y una excelente trayectoria crediticia, dos características que convierten al país en un referente importante para hacer uso de instrumentos financieros innovadores que ayuden a combatir el cambio climático. Lo anterior le ha permitido al país ser pionero en la formulación e implementación de metodologías e instrumentos novedosos como la Taxonomía Verde²¹⁸ y las emisiones de bonos verdes, que recibieron el premio al mejor bono verde del año en 2022²¹⁹.

Se estima que los recursos anuales que el sector público de Colombia ha destinado para enfrentar el cambio climático representan, en promedio, el 0,16% del PIB²²⁰. Al respecto, la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es invertir anualmente un valor cercano al 2% del PIB para gestionar las metas de cambio climático. Por lo tanto, la brecha de financiamiento climático del país es de al menos el 1,8% del PIB²²¹.

El cumplimiento de las metas de cambio climático solo será posible a través del compromiso y acción colectiva de todos los sectores de la economía y el diálogo concertado con la comunidad internacional. Teniendo en cuenta que los esfuerzos de mitigación y de adaptación requeridos tendrán un costo significativo y la capacidad económica y financiera del país es limitada, es importante crear mecanismos que permitan canalizar más recursos para dar cumplimiento a los compromisos ambientales dentro de un marco de sostenibilidad y estabilidad fiscal, aprovechando las ventajas comparativas del país en términos de bosques y fuentes hídricas y en línea con la estrategia de transformación productiva del Gobierno nacional.

El MHCP avanza en el desarrollo de un conjunto amplio de instrumentos y acciones que le permitirán al Gobierno nacional financiar la estrategia de cambio climático y ambiental. Estos instrumentos tienen como principios los siguientes cinco puntos: i) identificar, aprovechar e impulsar los beneficios económicos que se derivan de una economía baja en

²¹⁸ La Taxonomía Verde es un sistema de clasificación para actividades económicas y activos con contribuciones sustanciales al logro objetivos ambientales, que responden a los compromisos, estrategias y políticas trazadas por el Gobierno colombiano en materia ambiental.

²¹⁹ Environmental Finance's Bond Awards 2022: <https://www.environmental-finance.com/content/awards/environmental-finances-bond-awards-2022/winners/>.

²²⁰ Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (DNP - BID, 2022, p. 16).

²²¹ De acuerdo con la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, el país debe invertir entre \$8,76 y \$14,19 billones de pesos al año para financiar las metas de mitigación (0,7 % y el 1,2 % del PIB del 2021). Por otro lado, la Estrategia estima que los costos de las acciones de adaptación planteadas en las metas nacionales se encuentran en un rango entre \$5,8 y \$10,5 billones de pesos (0,5 % y el 0,8 % del PIB del 2021). Se entiende por iniciativas de mitigación son programas, proyectos o actividades desarrolladas a nivel nacional, regional, local y/o sectorial cuyo objetivo es la reducción de emisiones y/o remoción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y por adaptación las acciones de restauración ecológica y la adaptación de sistemas de producción que se enfocan en disminuir la vulnerabilidad al cambio y variabilidad climática.

carbono; ii) reconocer la necesidad de incluir un enfoque social en las acciones asociadas a enfrentar al cambio climático y promover el uso sostenible de la biodiversidad; iii) construir un conjunto de instrumentos que le permitan a las finanzas públicas ser resilientes ante el impacto del cambio climático; iv) evaluar el impacto de los instrumentos económicos y financieros desarrollados a la fecha; y v. proponer soluciones innovadoras a los desafíos propios del financiamiento climático y la pérdida de biodiversidad.

Desarrollo de instrumentos económicos y financieros para el cambio climático y el uso sostenible de la biodiversidad

- 1.** La Taxonomía Verde de Colombia es la herramienta transversal que permitirá direccionar las inversiones, tanto públicas como privadas, hacia la consecución de las metas climáticas y ambientales del país. Esta política define unos criterios y estándares que permiten identificar las actividades y sectores estratégicos que contribuirán a lograr los objetivos planteados. Si bien su publicación en el 2022 representa un avance significativo en esta tarea, se hace necesario incluir en ella una sección sobre biodiversidad con el objetivo de contribuir al direccionamiento de los recursos destinados a la protección y uso sostenible de los ecosistemas nacionales.
- 2. La revisión de la efectividad de los recursos fiscales, tanto beneficios tributarios como subsidios a sectores altamente contaminantes, permitirán ajustar los instrumentos en línea con el cumplimiento de los objetivos ambientales.** La transformación de la economía a una baja en emisiones de carbono requiere que la política fiscal, ya sea mediante los ingresos y/o el gasto, contribuya a desincentivar las actividades contaminantes y estimule aquellas que permiten hacer frente al cambio climático en línea con la política de reindustrialización del Gobierno nacional.
- 3. Se continuará con la emisión de bonos temáticos para financiar acciones positivas con el medio ambiente y/o que permitan financiar programas sociales.** Con estos bonos enfocados en temas verdes y sociales se podrán combinar los pilares de justicia social y ambiental, ligados a proyectos o activos concretos en línea con las prioridades de política del Gobierno nacional.
- 4. Desarrollo de APP para avanzar en los compromisos de sostenibilidad, gobernanza, adaptación y mitigación del cambio climático en los proyectos de infraestructura.** Retomando la experiencia del MHCP y el país en materia de infraestructura, se avanzará en el desarrollo de esquemas APP para proyectos que propendan por la reducción de la pérdida de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático, con el objetivo de movilizar recursos adicionales para cumplir las metas ambientales del país.
- 5. La banca nacional de desarrollo liderará la movilización de recursos del sector privado hacia el financiamiento climático.** Para esto, se impulsará el rol de las entidades que hacen parte del Grupo Bicentenario en el financiamiento climático a través de servicios financieros y no financieros que permitan apalancar créditos en condiciones

favorables por parte de los intermediarios financieros hacia proyectos con impacto ambiental positivo.

- 6. El MHCP cuenta con una Estrategia Nacional de Protección Financiera de Riesgos de Desastres, Pandemias y Epidemias.** Colombia se ha posicionado como referente mundial en esta materia, gracias a la materialización de diversas acciones como la contratación de tres créditos contingentes, de los cuales dos se activaron para atender los desastres desencadenados por el fenómeno de La Niña en 2011 y 2022 por un total de USD 450 millones. El MHCP continúa con la implementación de este tipo de instrumentos a nivel nacional, sectorial y busca apoyar en este proceso a las entidades territoriales.

Acceso a fuentes internacionales de financiamiento climático

- 1. Colombia buscará atraer más recursos concesionales de fuentes internacionales para cumplir la estrategia de cambio climático del país.** Dar respuesta al desafío global que representa el cambio climático y la pérdida de biodiversidad requiere la acción coordinada de los gobiernos y demás actores clave. Para ello, la participación en los espacios internacionales es fundamental, en particular en el diálogo sobre los mecanismos de financiamiento para los países altamente vulnerables al cambio climático y que cuentan con un potencial de captura de Gases de Efecto Invernadero (GEI) como Colombia. Adicionalmente, el país buscará: i) la implementación de programas de financiamiento a gran escala, especialmente para apoyar la adaptación y los planes de transición energética justa de los países en desarrollo, como los *Just Energy Transition Partnerships*, e ii) incrementar el acceso a recursos concesionales de mecanismos internacionales de financiamiento climático como el *Green Climate Fund*, el *Climate Investment Funds*, entre otros. En este frente, Colombia logró a finales de enero de 2023 la aprobación, por parte del *Climate Investment Funds*, del Plan de Inversiones bajo el Programa de Integración de Energía Renovable (REI), con recursos concesionales por USD 70 millones que permitirán avanzar en la creación de capacidades nacionales para enfrentar la crisis climática y sus impactos en la sociedad, los ecosistemas y la biodiversidad.
- 2. Se debe promover una reforma al sistema financiero internacional que garantice una participación más equitativa de los países más vulnerables frente al cambio climático y con un potencial de captura de GEI.** Con el objetivo de ampliar la financiación otorgada por las instituciones financieras internacionales a los países en desarrollo, es necesario establecer un diálogo sobre las condiciones y necesidades de financiamiento global para alcanzar los objetivos climáticos y de conservación de ecosistemas con alto potencial de captura de emisiones. Una participación más equitativa de estos países y la capitalización de los Bancos Multilaterales de Desarrollo para lograr un mayor flujo de financiación hacia países de ingresos bajo y medio es necesario si se quiere alcanzar los objetivos globales.

Incentivar el financiamiento climático y uso sostenible de la biodiversidad

- 1. La regulación de los mercados de carbono representa una oportunidad adicional de canalizar recursos para la protección de ecosistemas y otros proyectos con impacto positivo en la naturaleza.** La regulación e implementación del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión a través de un Sistema de Comercio de Emisiones y su interacción con los otros instrumentos de fijación de precios al carbono, como el impuesto al carbono y los mecanismos de compensación, podrá establecer topes de emisiones de carbono en ciertas industrias y permitir la consecución de recursos adicionales a través de la venta de créditos de carbono para financiar proyectos de mitigación, adaptación y protección de la biodiversidad. Adicional a lo anterior, se espera explorar la creación de un esquema de creadores de mercados de carbono que otorgue liquidez a los créditos de carbono, de tal manera que se generen mayores incentivos para los compradores de dichos títulos de transarlos en el mercado de capitales.
- 2. El sector financiero tiene la oportunidad de contribuir a la transición hacia una economía ambientalmente sostenible a través del financiamiento de proyectos y actividades verdes, que permitan tener una economía inclusiva, biodiversa, baja en carbono y resiliente.** El Gobierno nacional, haciendo uso de su responsabilidad de regulación y supervisión del sistema financiero, continuará incorporando criterios de sostenibilidad en el sector, con el objetivo de promover la creación de productos financieros y de gestión de riesgos que canalicen mayores recursos para el cumplimiento de las metas ambientales del país.

4.1.2.3. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo (EGDMP)

Teniendo en cuenta las directrices de la EGDMP publicada en 2018, esta sección presenta la actualización y los resultados del modelo de emisión de deuda del GNC. Se resalta que la EGDMP se sostiene en un modelo cuantitativo que determina la política de emisión óptima en términos de costo y riesgo. El modelo determina la mejor emisión por tipos de interés, plazos y monedas, lo que reduce el riesgo de liquidez y propende por la sostenibilidad de la deuda. En todo caso, se recuerda que estos lineamientos son guías indicativas y que están sujetos a desviaciones tácticas, de acuerdo con los objetivos de la EGDMP, la capacidad de absorción de deuda en los mercados internos y externos, y la disponibilidad de las fuentes de financiamiento.

Durante las vigencias 2020-2022, la EGDMP sugería una emisión de deuda interna entre el 70% y 80%. Sin embargo, frente a la crisis generada por la pandemia y la inestabilidad macroeconómica mundial posterior, el GNC recurrió a fuentes no convencionales de financiamiento. Lo anterior generó que para el cierre de la vigencia 2022, el perfil de la deuda fuese 59% interna y 41% externa. Para 2023 el modelo recomienda incrementar la participación de la deuda interna dentro del total de emisiones, de manera tal que la actualización de la EGDMP sugiere una recomposición de la estrategia en la que el 75% de emisiones sean de deuda interna y 25% de deuda externa. Ello con el fin de corregir las desviaciones de emisión y disminuir la exposición a las fluctuaciones de la tasa de cambio. La Tabla 4.5 presenta la comparación de los resultados de las estrategias de emisión de los MFMP durante el periodo 2019-2023.

Tabla 4.5. Lineamientos de estrategia a través de los años

Mercado	Moneda	Tasa	Estrategia de Emisión				
			MFMP 19	MFMP 20	MFMP 21	MFMP 22	MFMP 23
Deuda Interna	COP	Fija	54%	60%	57%	52%	60%
	UVR	Fija	18%	21%	24%	18%	15%
Deuda Externa	USD	Fija	17%	13%	15%	24%	8%
	EUR	Fija	7%	4%	1%	3%	7%
	USD	Variable	4%	3%	3%	3%	10%

Fuente: DGCPTN – MHCP.

4.1.3 Sostenibilidad de la deuda

El Gobierno nacional afrontó adecuadamente sus necesidades de financiamiento durante 2022, a pesar de la creciente incertidumbre que rodeó el panorama nacional e internacional. El nivel de déficit se redujo de forma significativa en línea con el sobrecumplimiento de la meta establecida en la Regla Fiscal durante esta vigencia, lo que a su vez repercutió en menores presiones sobre el financiamiento de la Nación. En conjunto con el crecimiento de la economía, esto permitió una reducción del nivel de deuda del GNC de forma que la deuda neta al cierre de 2022 se ubicó en 57,9% del PIB, 2,1pp inferior al nivel reportado en 2021 (60,1% del PIB).

Los resultados en la deuda de 2022 reflejan el compromiso del Gobierno nacional con la sostenibilidad fiscal, lo cual se refuerza en 2023 con la consolidación de una senda

decreciente de la deuda pública. En particular, para esta vigencia se espera que la deuda neta cierre en 55,8% del PIB, siendo este un valor ligeramente superior al ancla (55% del PIB) en medio de los avances en la consolidación fiscal que llevarían a un equilibrio primario por primera vez desde 2019.

En cuanto a las necesidades de financiamiento, durante 2023 se espera un mayor gasto en intereses frente a 2022, mientras que resulta necesario fortalecer la estrategia de prefinanciamiento para afrontar las crecientes necesidades de 2024. Dentro de los usos del financiamiento de 2023, se destaca la reducción en las necesidades derivadas de los pagos de obligaciones con TES, en línea con la finalización de la habilitación para el pago de obligaciones con servicio de la deuda que se introdujo en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Por su parte, para 2024 las necesidades de financiamiento aumentan en un contexto de altas amortizaciones internas y externas y ante la persistencia de un gasto en intereses elevado.

La acumulación de superávits primarios, que se materializa por medio del cumplimiento de las metas de mediano plazo de la Regla Fiscal permitiría que la deuda neta mantenga una senda convergente al ancla de deuda (55% del PIB). La estrategia fiscal de mediano plazo busca consolidar una senda sostenible del nivel de deuda, reconociendo la relevancia de mantener consistencia con la sostenibilidad de los pasivos externos²²². En este sentido, esta sección presenta un análisis histórico y prospectivo de los factores que han afectado el comportamiento del nivel de deuda, se evalúan escenarios adversos y favorables, así como una simulación con choques aleatorios a las variables con mayor incidencia en el nivel de deuda de la Nación, fortaleciendo así el análisis de riesgos fiscales y brindando elementos para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública del GNC.

4.1.3.1. Escenario central de deuda

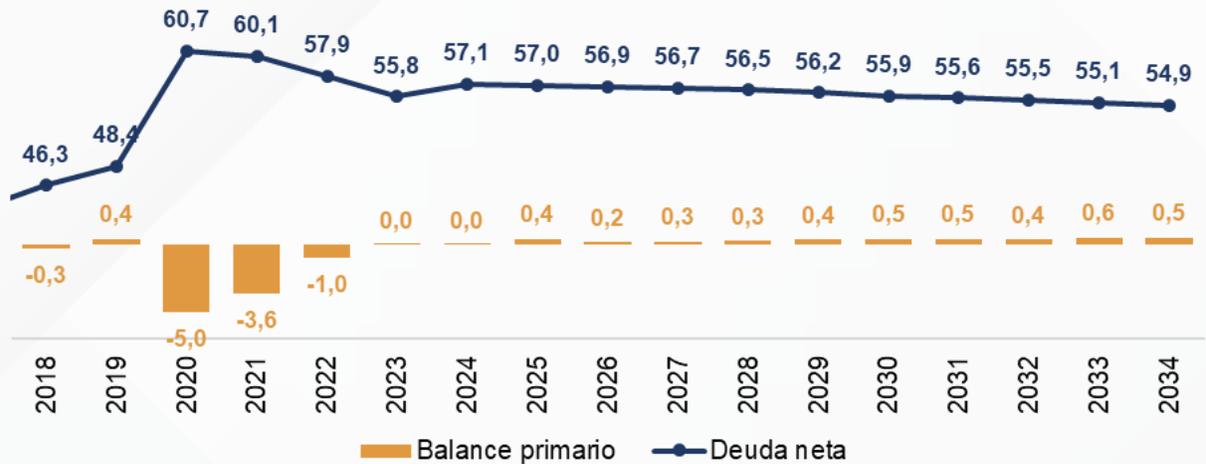
La estrategia del GNC incluye una gradual convergencia de los niveles de deuda al ancla definida por la Regla Fiscal en el mediano plazo, para lo cual resulta indispensable la acumulación de superávits primarios a partir de 2023 (Gráfico 4.6). Los resultados fiscales de mediano plazo son consistentes con el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal, reflejando así que las metas establecidas en la Ley 2155 de 2021 permiten la consolidación de una senda de deuda convergente al ancla, lo cual también se transmite al gasto en intereses, que se estabiliza en niveles cercanos a 3,2% del PIB ante la reducción de indexaciones y colocaciones a descuento.

En torno al nivel de deuda de 2023 y 2024, las secciones 1.2.5 y 2.2.5 del presente documento entregan un análisis de descomposición con un alto nivel de detalle. Como se evidencia en dichas secciones, la caída de la deuda neta en 2023 se explica por el alto crecimiento nominal de la vigencia y una leve apreciación de la tasa de cambio de fin de año, mientras que en 2024 se evidenciaría un leve incremento asociado a las altas necesidades de financiamiento y el bajo crecimiento del PIB nominal. Dichas presiones se disipan desde 2025,

²²² Un análisis de la consistencia del escenario con la sostenibilidad de los pasivos externos se puede ver en el Recuadro 4.1 Análisis de la sostenibilidad externa como elemento central de la estrategia fiscal de mediano plazo del MFMP 2023.

por lo que se retorna una senda decreciente de deuda con una convergencia a 54,9% del PIB en 2034.

Gráfico 4.6. Deuda neta escenario central GNC, % del PIB

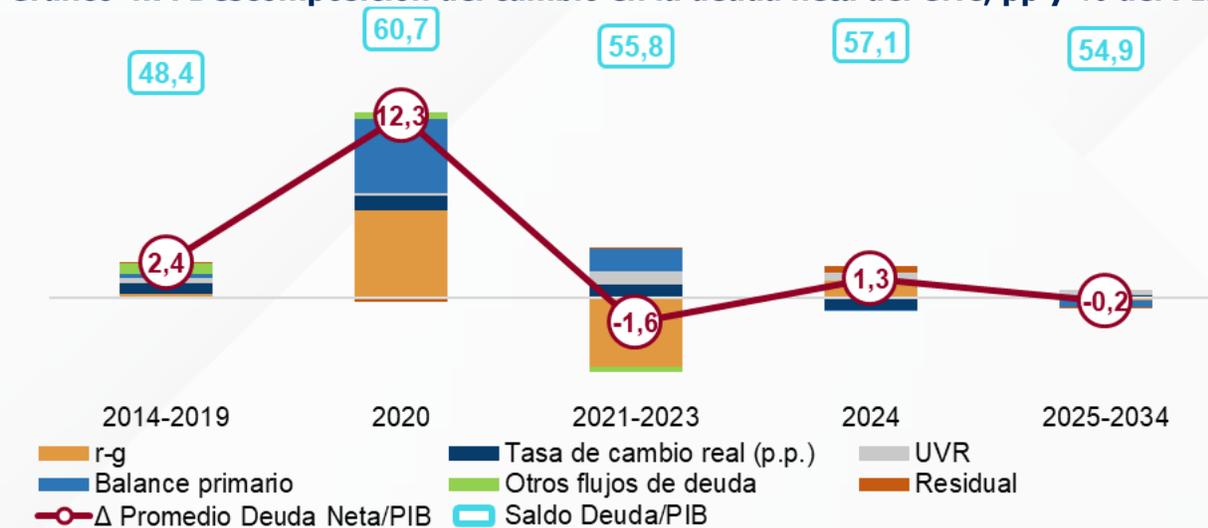


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

4.1.3.2. Descomposición de la deuda: análisis histórico y prospectivo

La llegada de la pandemia de COVID-19 generó un incremento de 12,3pp del PIB en el nivel de deuda neta en 2020, con una corrección que se ha materializado desde 2021 y que se espera permita que la deuda llegue a 55,8% del PIB en 2023. El profundo retroceso del crecimiento económico y el mayor déficit primario acumulado en la pandemia aportaron 10,8pp en el incremento de la deuda, pues generaron presiones significativas en las necesidades de financiamiento. Lo anterior, junto con la depreciación del peso de 4,8% observada para la tasa de cambio de fin de año de esa vigencia, llevaron al nivel de deuda del GNC hasta 60,7% del PIB. Sin embargo, la recuperación del crecimiento económico, y la reducción del déficit primario, en medio del proceso de consolidación fiscal que ha tenido lugar entre 2021 y 2023, permiten un menor nivel de deuda en promedio de 1,6pp por año, alcanzando 55,8% del PIB en la presente vigencia.

Gráfico 4.7. Descomposición del cambio en la deuda neta del GNC, pp y % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

En torno al nivel de deuda neta de 2024 respecto del año 2023, se espera un incremento de 1,3pp, hasta 57,1%. Sin embargo, este estaría por debajo de los niveles reportados en 2022, y desde 2025 se retoma una senda decreciente del nivel de deuda que llegaría a 54,9% del PIB al cierre de 2034. Dentro de los factores que explican este comportamiento para 2024 se encuentra el desbalance entre el crecimiento económico y la tasa de interés real que aporta 1,1pp. Por su parte, para el mediano plazo (2025 – 2034) se proyectan reducciones anuales promedio de 0,2pp del PIB en la deuda neta, siendo la constante acumulación de superávits primarios (-0,4pp) el factor de mayor contribución a la reducción, junto con la relación entre el crecimiento y la tasa de interés real (-0,2pp), parcialmente compensados por la depreciación de la tasa de cambio (0,2pp) (Gráfico 4.7).

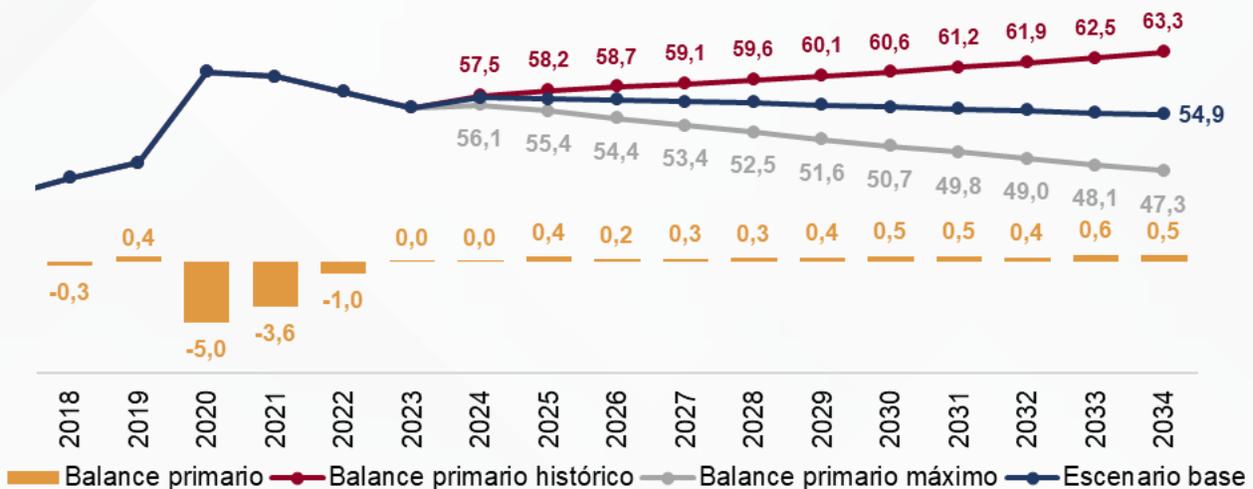
El análisis de descomposición histórica y prospectiva permite concluir que existe un cambio en los factores que contribuyen al cambio de la deuda en los años previos a la pandemia y aquellos que se proyectan en la estrategia de mediano plazo. En particular, se espera que la relación entre el crecimiento y la tasa de interés real pase de tener una contribución positiva a una negativa, reflejando que el crecimiento del periodo observado antes de la pandemia (2014-2019) se ubicó por debajo del potencial que se espera alcanzar en el mediano plazo. Por otro lado, se proyecta una acumulación de superávits primarios en el mediano plazo, en línea con el cumplimiento de la Regla Fiscal y garantizando la convergencia a niveles sostenibles alrededor del ancla. Esto contrasta con el periodo anterior a la pandemia, en donde el país registró de manera persistente déficits primarios.

4.1.3.3. Escenarios alternativos de balance primario

En esta sección se analizan escenarios alternativos de balance primario con el fin de evaluar las implicaciones que tendrían resultados fiscales alternativos sobre el nivel de deuda del GNC (Gráfico 4.8). Estos escenarios no reflejan la estrategia fiscal del Gobierno, pero hacen parte del análisis de sostenibilidad. La literatura señala la necesidad

de simular escenarios en los que el balance primario se mantiene durante el periodo de proyección en el nivel promedio histórico, el cual corresponde a un déficit de 0,34% del PIB. Este nivel de balance es menor al proyectado, lo cual desencadenaría una senda creciente de deuda y un incumplimiento de la Regla Fiscal. En particular, dicho resultado llevaría a un nivel de deuda que en 2034 sería 8,4pp mayor al del escenario base que cimienta la estrategia fiscal del Gobierno nacional. Por su parte, un desempeño fiscal congruente con el máximo superávit primario alcanzado (1,0% del PIB), que se alcanzaría para todos los años, implicaría un sobrecumplimiento de las metas de la Regla Fiscal de forma permanente, y permitiría una reducción de la deuda hasta niveles por debajo de los establecidos en el ancla de la Regla Fiscal a partir de 2026. En este escenario, el nivel de deuda en 2034 sería 7,6pp del PIB inferior al del escenario base.

Gráfico 4.8. Deuda neta del GNC en escenarios alternativos de balance primario, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Los resultados descritos previamente, ilustran la necesidad de contar con una sólida institucionalidad fiscal que garantice una convergencia a niveles sostenibles de endeudamiento público. En particular, el escenario base alinea los resultados fiscales con el cumplimiento de la Regla Fiscal y permite mantener una senda de deuda convergente al ancla. Sin embargo, la materialización de riesgos que lleven a un deterioro del balance fiscal podría generar dinámicas explosivas en la deuda, reflejando la relevancia de una correcta administración de los riesgos.

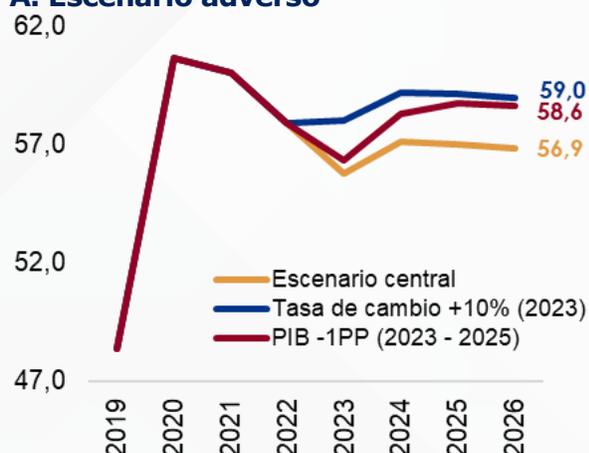
4.1.3.4. Proyección de deuda neta con choques

En esta sección se presenta un ejercicio de proyección de la deuda ante la presencia de choques específicos sobre la tasa de cambio y el crecimiento económico, bajo una óptica de análisis de sensibilidad ante cambios en variables macroeconómicas y con una evaluación de escenarios adversos y favorables. La modelación considera un cambio en el nivel de tasa de cambio de 10% durante 2023, siendo una mayor depreciación para el caso

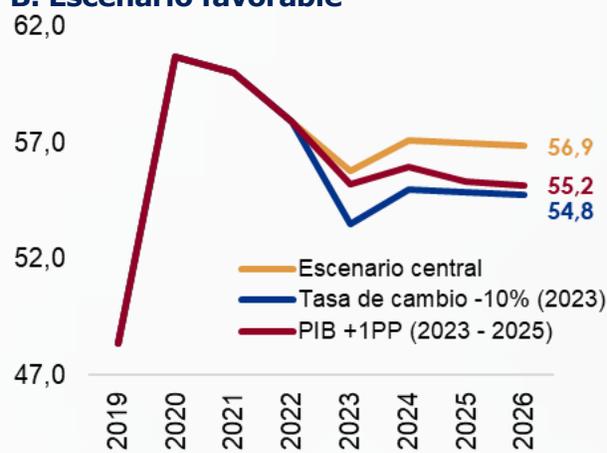
del choque adverso y una menor depreciación para el escenario favorable. Dicho impacto representa un cambio en el nivel de tasa de cambio para 2023 de \$481 pesos frente al escenario base, que se mantiene durante todo el horizonte de proyección, ya que se mantienen a partir de 2024 las variaciones anuales proyectadas para la tasa de cambio. Por su parte, se analiza el impacto del cambio de 1pp en el crecimiento de la economía nacional de forma recurrente para el periodo comprendido entre 2023 y 2025, reportando un crecimiento promedio de 3,1% en el caso del choque favorable y de 1,1% para el análisis del escenario adverso, frente al promedio de 2,1% estimado para este periodo de tiempo en el escenario central.

Gráfico 4.9. Deuda neta del GNC ante choques en tasa de cambio y crecimiento económico, % del PIB

A. Escenario adverso



B. Escenario favorable



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

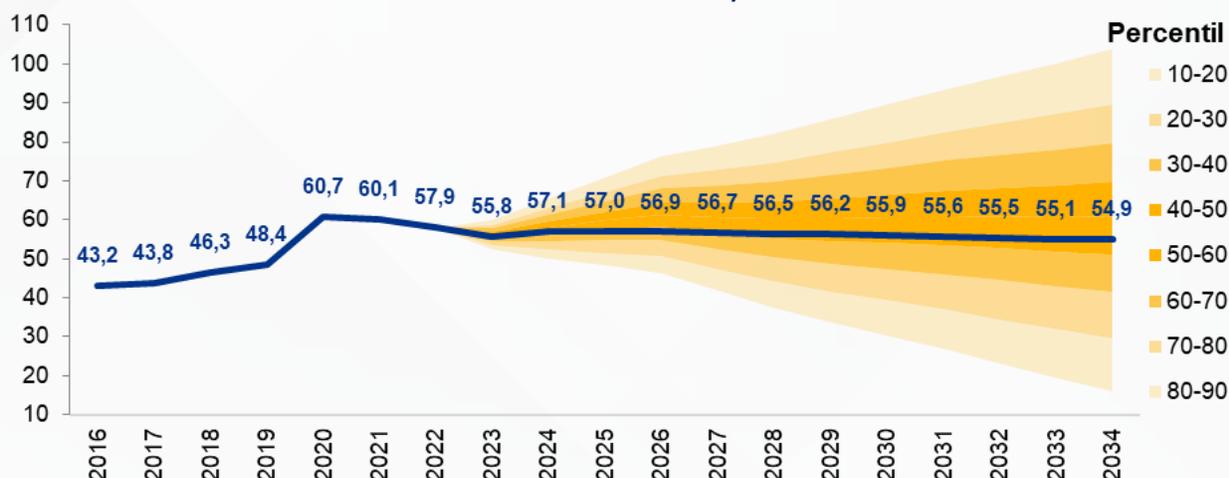
Los resultados reflejan que la deuda al cierre de 2026 sería 2,1pp menor en caso de materializarse el escenario favorable en términos de tasa de cambio, mientras que se ubicaría 1,7pp por debajo del escenario central en caso de tener un crecimiento económico 1pp superior. Para el caso de la tasa de cambio, queda en evidencia una reacción más rápida en el nivel de deuda vía valoración, mientras que el choque sobre el crecimiento económico, a pesar de generar un impacto similar al finalizar el periodo de análisis, se transmite de forma más progresiva en el nivel de deuda del GNC, en línea con la temporalidad del choque incorporado. El ejercicio permite determinar que un cambio de la magnitud mencionada en la tasa de cambio impacta la deuda neta en el primer año en 2,4pp del PIB, mientras que el choque en el crecimiento económico representa un cambio en la deuda de 0,7pp del PIB en el primer año. Estos resultados son simétricos, en el caso de la simulación de los choques adversos en estas dos variables (Gráfico 4.9).

Además de los choques sobre la tasa de cambio y el crecimiento económico, el comportamiento del balance primario y de las tasas de interés incide en el resultado de deuda pública, por lo que se realiza un ejercicio de simulación con choques simultáneos y aleatorios sobre las cuatro variables para fortalecer el análisis de sostenibilidad. La metodología consiste en evaluar posibles escenarios que se distribuyen alrededor del escenario más probable (escenario central), pero que generan sendas alternativas

del nivel de deuda para posteriormente organizar en percentiles y de esta manera determinar la probabilidad de ocurrencia de estos eventos adversos y favorables que cambiarían la dinámica de la deuda del GNC.

Los resultados presentados en el Gráfico 4.10 permiten concluir que la senda del escenario central tiene una baja probabilidad de superar el límite de deuda (71% del PIB), siendo mínima dicha posibilidad durante los primeros años de proyección. Así, la estrategia de mediano plazo planteada por el Gobierno nacional genera en el corto de plazo una baja probabilidad de alcanzar el límite de deuda, siendo ello un garante del compromiso con la sostenibilidad fiscal que se busca promover a través del planteamiento de la estrategia fiscal de mediano plazo. Así mismo, los posibles escenarios simulados en este ejercicio no consideran el hecho de que la materialización de riesgos que desvíen la senda de deuda del escenario central vendría acompañada de medidas de política con el fin de mitigar las posibilidades de aproximarse a sendas explosivas de endeudamiento.

Gráfico 4.10. Fan Chart de la deuda neta del GNC, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

4.2. Pasivos no explícitos y contingentes

El riesgo fiscal tiene que ver con la materialización de eventos de diversa índole que tienen el potencial de generar desviaciones del balance fiscal y de la deuda pública con respecto al escenario base; en tal sentido, los pasivos contingentes son obligaciones contractuales que adquiere el Estado en caso de que se materialicen dichos eventos. Al cierre del primer trimestre de 2023, la estimación del pasivo contingente de la Nación fue de 6,81% del PIB. Lo anterior puede afectar la trayectoria del corto y mediano plazo de las finanzas públicas a través de mayores gastos respecto a los estimados en el escenario central.

En Colombia se realizan múltiples esfuerzos para gestionar oportuna y adecuadamente los distintos tipos de riesgo fiscal, a través de mecanismos de mitigación y transferencia del riesgo. En ese sentido, la identificación de pasivos

contingentes en el país ha representado una prioridad de política pública en materia de disciplina fiscal. Desde el punto de vista normativo, la Ley 819 de 2003 reglamentó la obligatoriedad de incluir en los MFMP la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación. En línea con lo anterior, el Gobierno nacional ha adelantado acciones enfocadas a mitigar los efectos que pudieran devenir en caso de la materialización de estos eventos. A continuación, se presenta una revisión general de los pasivos y contingentes que actualmente son identificados y gestionados por el Gobierno nacional.

4.2.1. Pasivos no explícitos

4.2.1.1. Pasivo Pensional y obligaciones contingentes de la Nación con la Seguridad Social

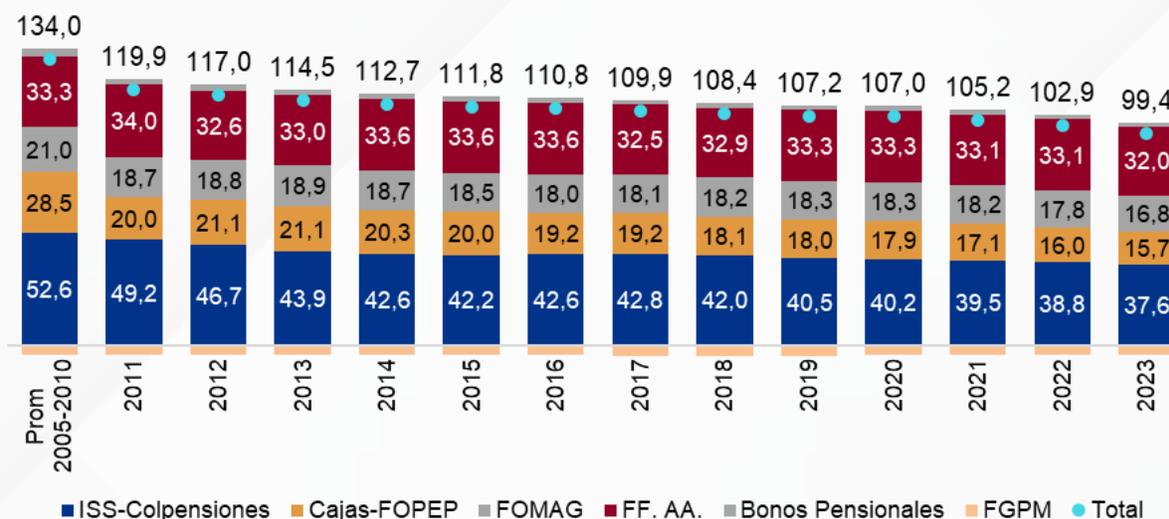
4.2.1.1.1. Evolución del Pasivo Pensional

El pasivo pensional en Colombia ha presentado una senda decreciente en las últimas décadas, contribuyendo a una mejoría en la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior es fruto del marchitamiento paulatino de ciertos regímenes especiales cuya estructura beneficiaba a un grupo reducido de personas y representaba un alto costo para la Nación, junto con la materialización de los efectos de las distintas reformas realizadas en las últimas tres décadas en el Régimen de Prima Media (RPM) por Colpensiones.

El pasivo pensional total de las principales entidades que componen el RPM se ha reducido 20,5pp entre 2011 y 2023, pasando de 119,9% del PIB a 99,4% del PIB (Gráfico 4.11). En primer lugar, este resultado es explicado por la tendencia decreciente del pasivo pensional de Colpensiones, la principal entidad del RPM, el cual ha disminuido 11,6pp durante este mismo periodo gracias a los menores beneficios otorgados por el sistema y los cambios paramétricos implementados en las últimas décadas²²³. A su vez, el pasivo pensional del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) ha contribuido a dicha disminución dado el marchitamiento en las nóminas de pensionados de las entidades que este recoge, que le ha permitido a la entidad pasar de un pasivo pensional de 20,0% del PIB en 2011 a 15,7% en 2023.

²²³ Por medio de la Ley 100 de 1993 se incrementó el número de semanas cotizadas necesarias para acceder a una pensión, así como la edad de retiro. A su vez, por medio del acto legislativo 01 de 2005 se ajustaron el número de mesadas otorgadas por el sistema pensional, eliminando la mesada 14.

Gráfico 4.11. Evolución del Pasivo Pensional del Régimen de Prima Media, % del PIB



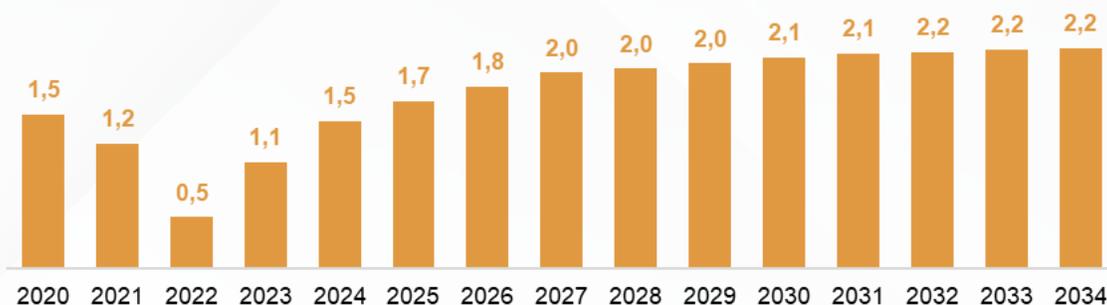
Fuente: Dirección de Estudios Económicos- DNP.

Nota: Para mayor detalle de las cifras entre los años 2005 y 2010, remitirse a la sección 4.7.1.1 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. El VPN del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) se muestra en negativo debido a que, a la fecha, dicho fondo cuenta con activos suficientes para hacer frente a sus obligaciones.

4.2.1.1.2. Choques a la senda proyectada de aportes del GNC a Colpensiones

En 2021 y 2022 Colpensiones ha presentado menores necesidades de financiamiento por parte del GNC (Gráfico 4.12). En la vigencia de 2022 los aportes de la Nación hacia la entidad fueron 0,5% del PIB, manteniendo la tendencia a la baja presentada desde años previos. Si bien las cotizaciones realizadas al sistema pensional han registrado variaciones positivas, los altos recursos percibidos por concepto de traslados explican en mayor medida esta disminución en las necesidades de financiamiento de Colpensiones. Por su parte, el gasto para el pago de las mesadas se redujo levemente el año pasado, pero seguirá una senda creciente en las siguientes vigencias.

Gráfico 4.12. Transferencias de GNC a Colpensiones, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

En el mediano plazo se espera un crecimiento en las transferencias de la Nación hacia Colpensiones, consistente con la dinámica demográfica. Esto es resultado de un mayor gasto en pensiones por un incremento en el número de nuevos pensionados, que superaría el incremento de los ingresos por cotizaciones laborales, en línea con los cambios que se proyectan en la estructura demográfica del país. Igualmente, este incremento proyectado en el número de pensionados de la entidad refleja los altos traslados que Colpensiones ha tenido desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) en la última década, y que presionarán al alza su gasto en pensiones a futuro. Por otro lado, los recursos por traslados presentarían una tendencia decreciente, retornando a nivel más consistente con lo observado históricamente, y lo que sería un comportamiento racional por parte de los afiliados. A continuación, se analizan distintos escenarios de estrés que modifican la senda esperada en el nivel de traslados, la inflación y la dinámica del mercado laboral, y que impactan el monto de la transferencia de la Nación a Colpensiones (Gráfico 4.13).

Todas las estimaciones presentadas en esta sección no incorporan los efectos del Proyecto de Ley de Reforma Pensional que actualmente está siendo debatido en el Congreso, ni los efectos de la decisión de la Corte Constitucional de reducir el número de semanas de cotización requeridas para las mujeres, para acceder a la pensión de vejez.

4.2.1.1.3. Traslados desde el RAIS al RPM

El comportamiento de los traslados del RAIS al RPM es una de las principales fuentes de incertidumbre que enfrenta el escenario fiscal de Colpensiones, principalmente por la baja proporción de traslados que son racionales²²⁴. En general, el traslado de un volumen importante de afiliados al RPM repercute en un incremento de los ingresos corrientes para Colpensiones en el corto plazo, mientras que en el largo plazo representa un mayor pasivo pensional, en la medida que Colpensiones debe responder por las pensiones de estos nuevos afiliados, las cuales no son actuarialmente justas e incluyen un subsidio implícito que cubre la Nación. Con base en lo anterior, se modeló el impacto que tendría una mayor efectividad en la estrategia de doble asesoría, que permitiría aumentar la racionalidad de los traslados y, por tanto, reducir los ingresos percibidos por este concepto. En este sentido, se identificó que una caída persistente en la senda de traslados esperada generaría un incremento promedio de 0,07pp en la transferencia del GNC.

- **Inflación**

El riesgo de deslizamiento es uno de los principales riesgos que enfrenta el gasto de Colpensiones por el pago de las mesadas de sus pensionados. Teniendo en cuenta el impacto que tendrían los altos niveles de inflación sobre el ajuste del salario mínimo²²⁵ y, por

²²⁴ De acuerdo con Forero, D. et al. (2019), un traslado es racional cuando la valoración del traslado arroja en el largo plazo un beneficio positivo para el afiliado. En la muestra analizada por los autores, la racionalidad observada en los traslados desde el RPM al RAIS está por encima del 95% y es mucho mayor a la racionalidad de los traslados desde el RAIS al RPM que es aproximadamente del 32%.

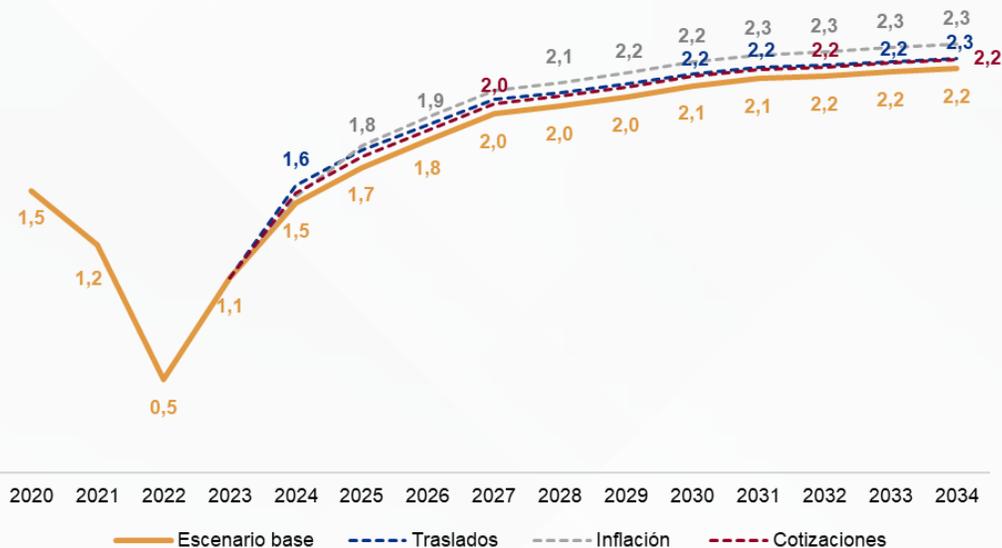
²²⁵ El supuesto de crecimiento del salario mínimo incorporado en el análisis es una variación para 2024 de 14,5%, consistente con una inflación final de periodo-2023 de 12,8% (+3,6pp) y un supuesto de incremento real de 1,7pp

ende, sobre las mesadas pensionales que debe pagar la entidad²²⁶, así como sobre el ingreso por cotizaciones recibidas, se realizó un análisis suponiendo una inflación persistente que se mantiene en los niveles actuales para la presente vigencia y empieza a reducirse a partir del 2024 para luego estabilizarse alrededor del 3% en el mediano plazo. El choque mencionado resultaría en un incremento del aporte Nación de 0,12pp del PIB en promedio.

- **Mercado laboral**

La segunda fuente más importante de recursos del RPM son los aportes realizados por los cotizantes activos. Ante mayores niveles de informalidad el número de cotizantes disminuiría y se generaría una caída en los ingresos tributarios de la entidad, por lo que este escenario supone un aumento en la tasa de informalidad de mediano plazo, que repercute en un crecimiento menor del número de cotizantes en el sistema pensional. En este contexto ante una proporción de informalidad nacional de 60%²²⁷, Colpensiones requeriría 0,05pp del PIB adicionales de recursos por parte del GNC.

Gráfico 4.13. Escenarios transferencias de GNC a Colpensiones, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM – MHCP.

4.2.1.1.4. Choques a la senda proyectada de aportes del GNC a ADRES

La Nación ha enfrentado unas crecientes presiones de gasto para cubrir los costos en aseguramiento en salud. En la medida en que las fuentes de ingresos del sistema de salud no

persistente para todo el escenario. En 2025 se espera un incremento del salario mínimo de 11,0% consiente con una variación del nivel de precios en 2024 de 9,3% (+3,6pp) y el supuesto de crecimiento real de 1,7pp. En el mediano plazo la senda es consistente con los supuestos macroeconómicos del MFMP 2023 (Ver capítulo 3), de modo que el salario mínimo crece 4,7% anualmente (+3,0pp correspondientes a la inflación y +1,7pp de crecimiento real)

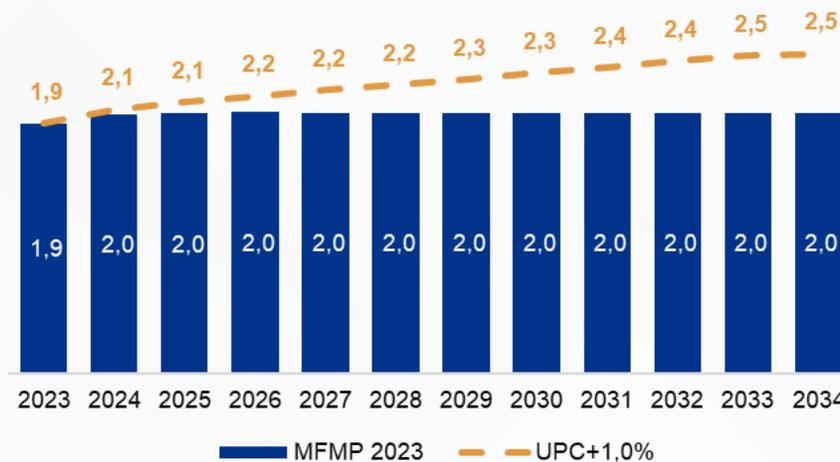
²²⁶ Con corte a abril de 2023, Colpensiones contaba con 1.595.944 de personas pensionadas, de las cuales el 54,92% reciben una pensión igual 1 salario mínimo mensual legal vigente.

²²⁷ Según datos del DANE la proporción de informalidad nacional se encuentra actualmente en 58,2%.

cubren en su totalidad los gastos asociados al aseguramiento y la provisión de los servicios de salud, se han incrementado las transferencias del Gobierno Nacional Central de un 0,3% del PIB en 2012 a un 1,7% del PIB en 2022. Uno de los principales determinantes del costo en aseguramiento es el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Esta variable determina el valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados del régimen contributivo y régimen subsidiado²²⁸ y por tanto impacta sustancialmente los gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).

Al realizar un análisis de sensibilidad del valor de la UPC sobre el balance fiscal de la ADRES -la principal entidad del sistema-, se identificaron potenciales riesgos de mediano plazo que, en caso de materializarse, podrían generar una mayor presión de gasto para la Nación. Un crecimiento superior al esperado en el escenario central del balance de Seguridad Social representaría presiones adicionales de gasto por parte del GNC. Como se observa en el Gráfico 4.14, un incremento de 1pp en el crecimiento anual proyectado de la UPC aumentaría las necesidades de financiamiento de la ADRES de forma gradual, alcanzando un incremento de 0,5pp del PIB en 2034.

Gráfico 4.14. Transferencias del GNC a la ADRES, % del PIB



Fuente: DGPM-MHCP.

Todas las estimaciones presentadas en esta sección no incorporan los efectos sobre el balance de la ADRES y las presiones de gasto del sistema de salud derivados de la reforma a la salud impulsada por el Gobierno nacional y la cual, a la fecha, cursa su trámite legislativo en el Congreso de la República.

4.2.1.2. Cesantías Retroactivas

Para el pago de cesantías, existen dos regímenes: el de cesantías retroactivas y el esquema de cuenta individual en un fondo. En el régimen de cesantías retroactivas, el

²²⁸ El valor de la UPC varía de acuerdo con el perfil etario y zona geográfica en la que habita el afiliado.

empleador debe reconocerle anualmente al trabajador un mes de salario por cada año de servicio, tomando como base para la liquidación el último salario mensual devengado. En el esquema de cuenta individual²²⁹, el empleador debe reconocerle anualmente al trabajador un mes de salario por el último año calendario de servicio (o la fracción correspondiente) tomando como base de liquidación el último salario mensual devengado, monto que debe ser girado a una cuenta individual en un fondo de cesantías.

4.2.1.2.1. Estimación pasivo cesantías retroactivas

La causación de las cesantías retroactivas genera un pasivo que se conoce en la metodología de construcción de las cuentas fiscales como deuda no explícita. Esto porque no está incluido ni en el servicio de la deuda pública ni en las cuentas por pagar. Para calcular el pasivo por este concepto, se tiene en cuenta el número de funcionarios del Gobierno nacional que tienen derecho a ella, su antigüedad y su salario promedio, así como los pagos que se han realizado a la fecha. El resultado (Tabla 4.6) arroja que, al 31 de diciembre de 2022, la deuda por cesantías retroactivas alcanza un valor de \$4.193 mil millones.

Tabla 4.6. Deuda por cesantías retroactivas

Sector	Salario promedio (\$)	Tiempo servicio promedio (años)	Número de servidores	Cesantías totales causadas (\$ mm)	Cesantías parciales pagadas y presupuestadas (\$mm)	Deuda (\$ mm)	Porcentaje del PIB	Participación porcentual
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1*2*3)	(5)	(6)=(4-5)	(7)	(8)
DEFENSA Y POLICÍA	5.558.253	27	4.951	734	435	299	0,0	7,1
MINAS Y ENERGÍA	2.480.000	33	69	6	2	4	0,0	0,1
EDUCACIÓN	5.996.438	38	37.498	8.710	4.839	3.871	0,3	92,3
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	14.420.604	32	34	16	16	-	-	-
RAMA JUDICIAL	3.916.096	42	435	72	64	8	0,0	0,2
FISCALÍA	5.844.104	42	107	26	22	4	0,0	0,1
TRABAJO	13.988.576	31	34	15	14	1	0,0	0,0
ORGANISMOS DE CONTROL	9.389.462	40	197	75	69	6	0,0	0,1
TOTAL	5.947.811	37	43.325	9.653	5.461	4.193	0,3	100,0

Fuente: MHCP-Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

Aunque anualmente disminuye el número de personas que tienen derecho a esta contraprestación, la evolución del pasivo lo determina el acuerdo salarial con los docentes del sector educación²³⁰. El acuerdo²³¹ realizado con FECODE en el año 2015 estableció que el salario base de liquidación de las cesantías de los educadores, que tienen el régimen de retroactividad y que se rigen por el Estatuto Docente 2277 de 1979, sería calculado teniendo en cuenta variables como el número de salarios que como mínimo recibe un empleado público docente en el año, la bonificación mensual por nivelación salarial, las horas extras, entre otros.

²²⁹ La Ley 50 de 1990 modificó el régimen de cesantías retroactivas y estableció un nuevo régimen en el cual el empleador debe girar a un fondo las cesantías de los trabajadores, a más tardar el 15 de febrero del año siguiente al periodo liquidado.

²³⁰ Actualmente, 33.798 personas de un total de 43.325 beneficiarios de este derecho.

²³¹ Decreto 1022 del 6 de junio de 2019.

Gráfico 4.15. Evolución de la deuda por cesantías retroactivas, \$mm - eje izquierdo y miles de beneficiarios - eje derecho



Fuente: MHCP-Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

4.2.2. Pasivos contingentes

4.2.2.1. Asociaciones Público-Privadas

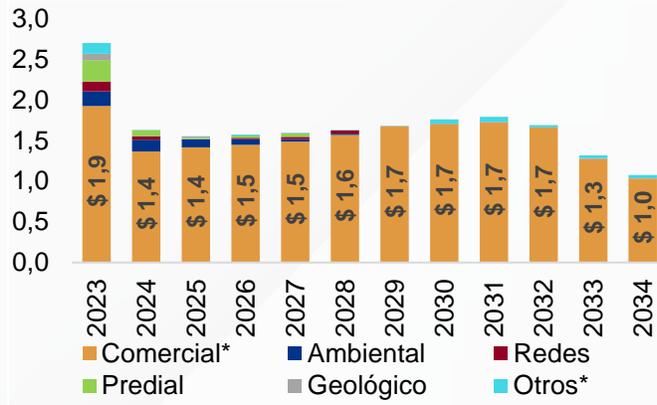
En este tipo de contratos, son pasivos contingentes las obligaciones en las cuales se estipula contractualmente, a favor de un tercero, el pago de una suma de dinero, determinada o determinable a partir de factores identificados, por la ocurrencia de un hecho futuro e incierto. A la fecha, el valor estimado del contingente por concesiones y otros proyectos de participación privada asciende a cerca de \$20bn de diciembre de 2022 (1,25% del PIB) para el periodo comprendido entre 2023 y 2034.

4.2.2.1.1. Contratos de Infraestructura

La inversión privada para el desarrollo de infraestructura ha aumentado durante la última década. Es así como desde 2013 se han venido desarrollando 30 proyectos de infraestructura del sector transporte de Cuarta Generación, que cuentan con un avance de ejecución superior al 70%. Además, se han suscrito 7 proyectos de la Quinta Generación que buscan fortalecer el transporte multimodal²³².

²³² El desarrollo de infraestructura en Colombia hace parte de una política de largo plazo que pretende aumentar la competitividad, cerrar brechas de desigualdad entre regiones, generar empleo y contribuir al crecimiento económico. Es así como el Gobierno nacional se encuentra estructurando proyectos de Quinta Generación, los cuales complementan iniciativas anteriores e introducen, como característica principal: 1) El intermodalismo al impulsar el sistema férreo del país y 2. Un componente de sostenibilidad, en términos ambientales y sociales. Para conocer más sobre los proyectos de Quinta Generación, puede consultar la Revista de Infraestructura en el siguiente link: <https://bit.ly/3ZmVhKy>.

Gráfico 4.16. Planes de Aportes Aprobados



Fuente: MHCP con base en los planes de aportes aprobados. Cifras en billones de pesos constantes de 2022.

*Incluye el riesgo de reubicación, no incremento de tarifas, no instalación, tarifas diferenciales y los demás asociados con ingresos que no están en la tabla.

**Incluye costos ociosos, reorganización de rutas, insuficiencia de recursos interventoría, cantidades de dragado, insuficiencia para el pago de póliza todo riesgo.

En estos contratos de infraestructura se configuran pasivos contingentes a cargo de la Nación, los cuales corresponden a compromisos de pago de las Entidades Estatales, a favor de un tercero, a partir de la ocurrencia de un hecho futuro e incierto ²³³. Para atender estas obligaciones contingentes, la Nación cuenta con el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE), creado por la Ley 448 de 1998. La Nación realiza de manera periódica la aprobación y actualización de los planes de aportes al FCEE (Gráfico 4.16), con los que se provisionan recursos para atender las obligaciones contingentes de los proyectos.

En la actualidad, se estima que el valor del pasivo contingente por concesiones y otros proyectos de participación privada asciende a cerca de \$20bn de 2022 para el periodo comprendido entre 2023 y 2034. De estos, \$66mm corresponden al proyecto de infraestructura de Primera Generación DEVIMED para 2023²³⁴, el cual no se provisiona a través del FCEE dado que este contingente fue pactado previo a la Ley 448 de 1998. Por su parte, el restante²³⁵ corresponde a los planes de aportes al FCEE aprobados para este mismo periodo de tiempo.

Dentro de los posibles eventos que generan contingencias se encuentran la diferencia entre la demanda real y su proyección inicial, la no instalación de casetas de peaje, las compensaciones de carácter socioambiental, la gestión predial necesaria, el tratamiento e intervención en redes encontradas, entre otros. Al discriminar las asignaciones a los planes de aportes por tipo de riesgo, se puede evidenciar que el riesgo comercial cuenta con los montos más altos durante el periodo (2023-2034), seguido por el riesgo de no instalación de casetas de peaje.

Por otra parte, el Gobierno nacional ha ejecutado acciones para controlar la inflación, que impactan los pasivos asociados a proyectos de infraestructura. Considerando el comportamiento de algunos factores macroeconómicos que han impactado el costo asociado a las cadenas de suministro, el Ministerio de Transporte expidió en enero el Decreto 0050 de 2023, "por medio del cual se adoptan medidas para mantener vigentes las Tarifas de Peaje del año

²³³ De conformidad con el Decreto 423 de 2001.

²³⁴ Cálculos y metodología realizados por la Dirección de Estudios Económicos (DEE) y la Subdirección de Análisis Fiscal (SAF) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con información de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Cifras en pesos constantes de diciembre de 2022, que equivalen a 68,7 mm reportados por el DNP.

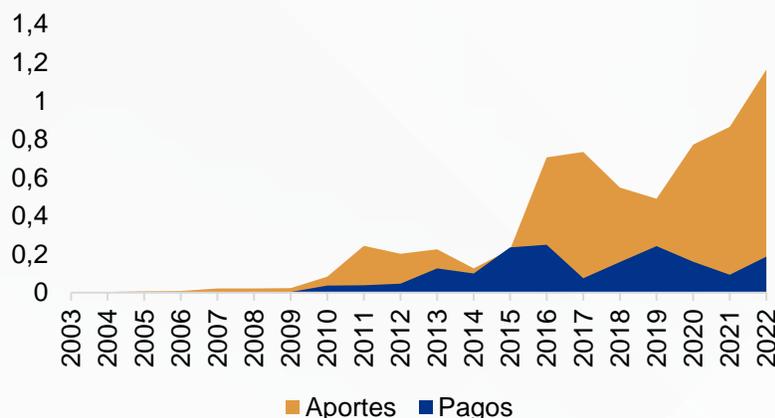
²³⁵ Planes de aportes vigentes con corte a 31 de marzo de 2023.

2022 a vehículos que transiten en el territorio nacional durante el año 2023 en relación con las estaciones de peaje a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVIAS y de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI”. Este mecanismo pretende contribuir y fortalecer el conjunto de medidas de política implementadas por el Gobierno Nacional para disminuir las presiones inflacionarias. En consecuencia, para la presente vigencia se espera que se incremente el valor del contingente a cargo de la Nación por la materialización del riesgo de no incremento de tarifas en las estaciones de recaudo vinculados a los proyectos de infraestructura.

El alto valor del contingente en 2023 respecto a vigencias previas se explica principalmente por la actualización de los planes de aportes de algunos proyectos en ejecución²³⁶. Este es el caso de: Pasto – Rumichaca, Transversal de Sisga, Autopista Mar 2, Pacífico 1 y Pacífico 2. De igual manera, considerando el grado de avance de las obras, en algunos proyectos como Autopista Mar 2, Pacífico 2 y la Transversal de Sisga se han solicitado cesaciones parciales o totales de riesgos. Estas cesaciones obedecen principalmente a la nula o baja probabilidad de materialización del riesgo.

4.2.2.1.2. Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales (FCEE) correspondiente a APP

Gráfico 4.17. Aportes y Pagos FCEE, % del PIB



Fuente: Cálculos MHCP con base en información reportada por la Fiduprevisora.
Cifras en billones de pesos corrientes con corte diciembre de 2022.

De acuerdo con la Ley 1955 de 2019, el FCEE es el mecanismo de primera instancia para atender obligaciones contingentes a cargo de la Nación. En este sentido, el Fondo ha contado con los recursos suficientes y necesarios para atender la materialización de los riesgos en los proyectos; esto, gracias al seguimiento constante y la previsión respecto a la eventual activación de riesgos.

Históricamente el FCEE ha recibido aportes correspondientes a \$7,3bn y

ha realizado pagos cercanos a \$2,6bn. En la actualidad cuenta con un saldo de \$6,1bn. A pesar de que para el período 2023-2034 los planes de aportes se concentran en proyectos de Cuarta Generación (4G), hasta la fecha más de la mitad de los pagos (55%) fueron dirigidos a proyectos de Primera, Segunda y Tercera Generación. Se estima que a medida que los proyectos

²³⁶ Teniendo en cuenta la dinámica de los proyectos de infraestructura, y en cumplimiento de los Decretos 1082 de 2015, el 1068 de 2015 y la Resolución 4859 de 2019, las entidades estatales se obligan a realizar un seguimiento anual al comportamiento de los riesgos de los proyectos. Lo anterior, con el objetivo de determinar si los planes de aportes han aumentado o disminuido.

de Cuarta Generación (4G) finalicen su etapa de construcción se generen pagos por la materialización de riesgos, particularmente para los de menor recaudo²³⁷.

Los recursos del FCEE asociados a infraestructura se destinan únicamente a la atención de contingencias de obras con desembolso de recursos públicos. En el caso de las Iniciativas Privadas (IP) sin desembolso de recursos públicos, la normatividad vigente no permite hacer uso del FCEE dado que, de conformidad con el Decreto 1467 de 2012, el FCEE es un fondo público que se nutre de recursos públicos. En este sentido, de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, para los riesgos asumidos por la entidad pública en las iniciativas privadas sin recursos públicos no se emite un Plan de Aportes al Fondo de Contingencias, sino que la eventual materialización de riesgos es compensada mediante otros mecanismos, tales como el aumento de plazo, la reducción del alcance, el incremento de tarifas, el uso de los recursos de algunas subcuentas dentro del patrimonio autónomo de los proyectos o el mecanismo líquido definido por el Decreto 438 de 2021.

El Gobierno nacional sigue fortaleciendo los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado. Muestra de esto es el documento CONPES General, en el cual están trabajando entidades como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MHCP, cuyo objetivo es consolidar en un documento único los lineamientos en política de riesgos para cualquier tipo de proyecto de infraestructura desarrollado con vinculación de capital privado.

4.2.2.2. Fondo Nacional de Garantías

En esta entidad, corresponden a pasivos contingentes para la Nación el siniestro de créditos garantizados y que no alcanzan a ser cubiertos con los recursos patrimoniales de la entidad. Para el periodo 2023-2025 se estima que estos siniestros ascenderían a \$3,55bn (0,22% del PIB) y alcanzarían a ser cubiertos con recursos propios de la entidad. Esta cifra se compone de dos elementos: los pagos por garantías de los productos creados en la pandemia en 2020 con el Programa Unidos por Colombia, por un total de \$1,77bn, y los pagos por garantías de los productos tradicionales, que adicional a las nuevas líneas de garantías enfocadas en la Economía Popular, totalizarían \$1,78bn.

Tabla 4.7. Fondo Nacional de Garantías (FNG), \$mm

Variables	Acumulado 2023-2025
Ingresos por Comisiones	\$1.608
Ingresos por subsidios	\$1.771
Pagos por Siniestros	\$3.553

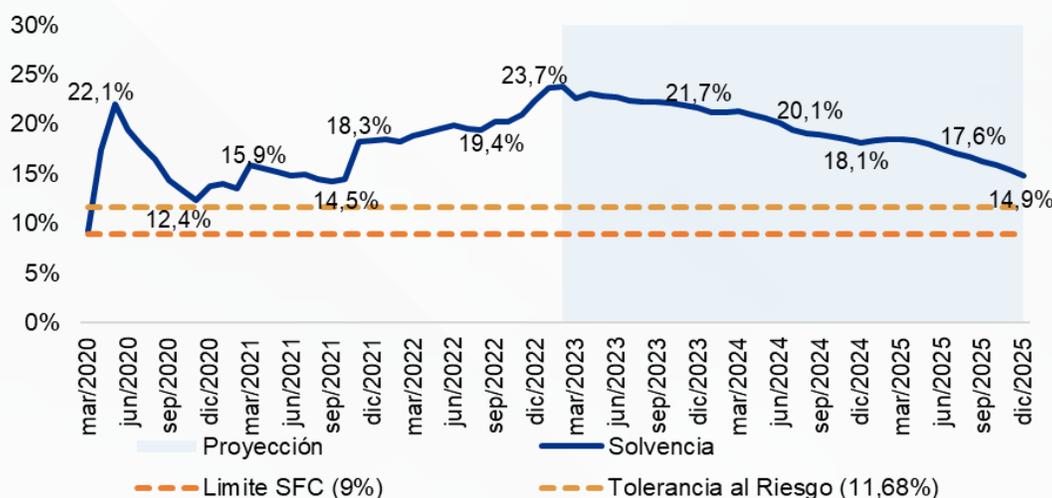
Fuente: DGCPTN con datos de FNG.

²³⁷ Para conocer más información sobre planes de aportes o el FCEE remitirse a la Revista de Infraestructura disponible en el link: <https://bit.ly/3ZmVhKy>.

Los ingresos del FNG provienen principalmente de las comisiones de las garantías que emite, y del reintegro del subsidio a los siniestros de las garantías al MHCP de que trata el Decreto 1806 de 2020. En el acumulado del período 2023-2025, se espera que los ingresos por comisiones alcancen los \$1,6bn, mientras que los ingresos por subsidios se estiman en un monto de \$1,77bn, derivado del cobro al MHCP de los siniestros del Programa Unidos por Colombia.

Según el análisis prospectivo de los ingresos y egresos del FNG al 2025, se evidencia que no habría un impacto fiscal adicional por concepto de siniestros. Los ingresos por subsidios por el Programa Unidos por Colombia se tienen contemplados para cubrir el riesgo materializado por el programa. Las iniciativas de nuevos programas surgen de la estrategia de adoptar un rol de profundización financiera y herramienta contracíclica de la economía, permitiendo la inclusión financiera y la dinamización de los diferentes sectores productivos del país. Esto implicaría que tanto las colocaciones de garantías, como la exposición de riesgo del FNG, aumenten de manera significativa, con lo que se estima pasar de una solvencia del 22%, a situarse en niveles del 14,90% al cierre de 2025.

Gráfico 4.18. Solvencia del Fondo Nacional de Garantías



Fuente: Fondo Nacional de Garantías.

4.2.2.3. Desastres, epidemias y pandemias²³⁸

Son considerados pasivos contingentes la materialización de fenómenos climáticos y/o de salud pública que amenacen el equilibrio fiscal. El pasivo contingente por riesgo de desastres estimado para 2023 equivale a 4,2% del PIB, dentro del cual se incluyen terremotos

²³⁸ De acuerdo con la Ley 1523 de 2012, un desastre se define como: el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del sistema nacional ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

(2,8%), inundaciones (1,0%) y sequías (0,4%). Colombia se ha visto afectado históricamente por la ocurrencia de desastres generados por fenómenos de origen natural, socio natural y antrópico no intencional. Ello debido a su ubicación geográfica, sus características morfológicas, de distribución territorial, las condiciones socioeconómicas, la alta vulnerabilidad de las comunidades e infraestructura localizadas en áreas de riesgo, la variabilidad del clima y el cambio climático. Lo anterior representa un riesgo para el Estado debido a los recursos que se deben movilizar para la atención de estos fenómenos y la recuperación post desastre.

La gestión activa en materia de protección financiera del riesgo de desastres por parte del Gobierno nacional ha permitido que Colombia sea un referente mundial. El MHCP, como responsable de la política fiscal del país, ha liderado la protección financiera frente al riesgo de desastres a través de la formulación e implementación de medidas encaminadas a reducir el potencial impacto fiscal derivado de desastres. Ello se refleja en los siguientes logros:

Instrumentos de gobernanza

- » **Publicación y adopción en 2021 de la versión 2.0 de la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgo de Desastres, Epidemias y Pandemias.** Este documento complementa y fortalece los objetivos de política que permitirán la protección eficiente y oportuna de la gestión del riesgo de desastres desde una óptica financiera, lo que garantiza la reducción de la vulnerabilidad fiscal a nivel nacional, territorial y sectorial. Particularmente se caracteriza por aspectos novedosos, tales como la comprensión del vínculo existente entre el riesgo de desastres y los fenómenos como epidemias, pandemias, y el cambio climático.
- » **Estrategias territoriales de protección financiera.** Fortalecen el conocimiento y las capacidades institucionales de los territorios identificando la vulnerabilidad fiscal derivada de los riesgos de desastres, lo cual permite trazar iniciativas concretas para proteger financieramente el territorio. Hasta el momento se han formulado seis estrategias: i) Cundinamarca, ii) San Andrés, Providencia y Santa Catalina, iii) Putumayo, iv) Huila, v) El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y vi) Bogotá D.C.

Instrumentos financieros

- » **Emisión en 2018 del Bono Catastrófico Sísmico.** En un trabajo conjunto con el Banco Mundial, los países de la Alianza Pacífico, con excepción de México²³⁹, lograron emitir USD 1.360 millones con un plazo de vencimiento de tres años, del cual Colombia tenía USD 400 millones. Esta transacción ha sido la segunda más grande en la historia del mercado de bonos catastróficos y la mayor transacción de seguro de riesgo soberano.
- » **Crédito contingente (CATDDO ²⁴⁰) con el Banco Mundial.** Este instrumento garantizó la disponibilidad inmediata de recursos económicos por USD 150 millones para la atención del Fenómeno La Niña 2010-2011, USD 250 millones para la atención de la

²³⁹ Este país emitió a dos años.

²⁴⁰ Crédito con opción de giro diferido para catástrofe - Deferred Drawdown Option for Catastrophe por sus siglas en inglés.

pandemia del Covid-19 en 2020 y USD 300 millones para la atención del Fenómeno La Niña 2021-2022. Dado el valor agregado de esta herramienta para la atención de desastres, el CATDOO se mantiene como una de las principales herramientas de gestión de desastres. Desde 2008 se encuentra en proceso de contratación el CATDDO IV.

Ilustración 4.1. Línea de tiempo CATDDO



Fuente: DGCPTN-MHCP 2023.

4.2.2.4. Sentencias y Conciliaciones

De acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1266 de 2020 son Pasivos Contingentes Judiciales las obligaciones pecuniarias que surgen por las sentencias y conciliaciones desfavorables hacia las Entidades Estatales que constituyen una sección del Presupuesto General de la Nación (PGN). Para el periodo 2024-2034, se estima un contingente litigioso de 164 entidades que asciende a \$13.000mm (0,81% del PIB). En esta vigencia se excluyeron del cálculo los procesos atípicos superiores a 33.000 SMMLV, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1069 de 2015. Así mismo, se generó una base con mayor número de procesos activos pasando de 111.449 en 2022 a 189.070 en 2023.

El MHCP reglamentó e implementó los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales para sentencias y conciliaciones. En relación con los aportes realizados al fondo en el 2022, 88 entidades aportaron recursos al FCEE para sentencias y conciliaciones por valor de \$222mm, correspondiente a los planes de aportes aprobados en 2021, mientras que para la vigencia 2023 las entidades deberán realizar aportes al FCEE por valor de \$935mm, correspondiente a 114 planes de aportes aprobados durante el 2022. En el transcurso de la presente vigencia se han aprobado planes de aportes a 98 entidades cuyo aporte al FCEE para el 2024 asciende a \$2.043mm. De acuerdo con lo establecido en los numerales 2.4.4.6 y 2.4.4.7 del Decreto 1266 de 2020, las Entidades Estatales deberán apropiar en su presupuesto anual en el rubro de Servicio de la Deuda, las partidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Aportes aprobado, los cuales deberán ser transferidos anualmente al FCEE para considerarse ejecutados.

4.2.2.5. Capital exigible por organismos internacionales

El capital exigible se constituye como una forma de capitalización de los organismos multilaterales. Con esta figura existe la obligación por parte de los países miembros, de hacer efectivo el pago de un monto de capital determinado mediante acuerdo y sujeto a la ocurrencia de un evento excepcional como, por ejemplo, una capitalización adicional de tales entidades en un monto y participación definidos en las Asambleas de Gobernadores de estos espacios multilaterales.

Con una probabilidad de pérdida de 11,5%, 0,4pp menor a la de 2022 (11,9%), se estima un pasivo contingente de \$3.520mm para 2023 (0,22% del PIB), el cual es 14,63% mayor frente al valor de \$3.070mm calculado para 2022. El monto en exposición para la presente vigencia fiscal se ubica en USD 6.615 millones, no obstante, la cifra en pesos se incrementó \$4.741mm al pasar de \$25.869mm en 2022 a \$30.610mm en 2023, este incremento se explica en lo fundamental por la variación en la tasa de cambio. La siguiente tabla presenta los montos en exposición por organismos y la participación de esos montos en el total de la exposición y como porcentaje del PIB.

Tabla 4.8. Exposición por capital exigible para 2023

Organismo	Monto en exposición		Participación (%)	
	(USD m)	(\$ MM)*	% del Total	% del PIB
BID	5.147	23.818	77,81	1,49
BIRF	1.323	6.121	20,00	0,38
BCIE, BDC, CAF	145	671	2,19	0,04
Total	6.615	30.610	100,00	1,92

Fuente: MHCP – DGCPTN.

*TRM del 31 de marzo de 2023.

4.2.2.6. Garantías de la Nación

Son pasivos contingentes el siniestro de operaciones en las cuales el Estado es garante. Se estima un pasivo contingente de \$1.803mm para 2023 (0,11% del PIB), cifra 10,9% mayor frente al valor de \$1.627mm estimado en 2022. Teniendo en cuenta que en lo corrido del año 2023 no se han presentado nuevas operaciones y que para las vigentes se han realizado las amortizaciones correspondientes, el incremento en el valor del pasivo contingente en lo fundamental obedece al incremento en la tasa de cambio, considerando que aproximadamente el 67% del saldo de la deuda se encuentra expresado en dólares.

La Tabla 4.9 presenta el valor del contingente de los años 2021, 2022 y lo corrido del 2023, que incluye cada una de las entidades y operaciones, así como la proporción de las operaciones que presentan contragarantías con coberturas del 120% del servicio de la deuda y las que tienen coberturas sobre la totalidad del monto expuesto, de acuerdo con la normatividad vigente. Desde 2015 se viene realizando un proceso gradual de migración de una cobertura del 120% del servicio anual de la deuda garantizada a una

cobertura sobre el total de la exposición más un margen adicional²⁴¹. Como mecanismos de mitigación y cobertura de riesgos, para este contingente, se encuentran los colaterales o contragarantías que las entidades constituyen a favor de la Nación, así como los aportes de recursos FCEE. Al cierre de febrero de 2023, el FCEE presentaba un saldo de \$411mm, con un incremento del 6,8% frente al año anterior.

Tabla 4.9. Contingente por operaciones de crédito público garantizadas

Año	Contingente (\$MM)	No. Entidades	No. Operaciones	Contragarantías con cobertura al 120% del Servicio de la Deuda	Contragarantías con cobertura sobre el Monto Expuesto (ME)
2021	1.977	17	48	34%	66%
2022	1.627	16	42	27%	73%
2023	1.803	15	39	16%	84%

Fuente: MHCP – DGCPTN. Sistema de Deuda Pública.

*SD: Servicio Deuda; ME: Monto en Exposición (corresponde al saldo de capital, según la resolución DGCPTN 4778 de 2019).

²⁴¹ Según la resolución 4778 de 2019 de la DGCPTN, la exposición corresponde al saldo de capital y con el margen adicional se obtiene un 110% o un 130% de la exposición, dependiendo del tipo de contragarantía constituida a favor de la Nación.

Anexo 4.1. Supuestos externos para los escenarios de riesgo 2023 y 2024

La senda de supuestos del precio de petróleo Brent está alineada con las proyecciones de la EIA. En cuanto al supuesto de inflación de EE. UU. se toman las expectativas de los analistas de Bloomberg. Asimismo, el crecimiento de los socios comerciales se obtiene a partir de las proyecciones del WEO (Tabla 4.10). Para el supuesto de tasa de interés de la FED, se utilizan las expectativas de los analistas del mercado, tomadas del CME FedWatch Tool. Por último, el escenario base del EMBI se construye suponiendo que, al cierre de 2024, esta variable converge de manera gradual a sus niveles promedio de los últimos dos años. (Tabla 4.11.). Las sendas positivas y negativas son calculadas en función de la dispersión entre las expectativas de los analistas. Para el caso del EMBI, el escenario positivo supone una convergencia de esta variable a sus niveles promedio de los últimos cuatro años al cierre de 2024, mientras que en el escenario pesimista alcanzaría el nivel promedio del último año.

Tabla 4.10. Anexo: Supuestos de desviaciones respecto al escenario central en precios del petróleo, inflación de EE. UU. y crecimiento de socios comerciales

Trimestre	Brent (USD) (promedio año)		Inflación EE.UU., % (fin de periodo)		Crecimiento socios, % (anual)	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
2023	6,7	-6,7	-0,7	0,7	0,5	-0,6
2024	8,2	-8,2	-0,4	0,4	0,6	-0,6

Fuente: WEO, EIA & Bloomberg

Tabla 4.11. Anexo: Supuestos de desviaciones respecto al escenario central de EMBI y tasas FED

Trimestre	EMBI, pbs (promedio año)		Tasas FED, % (promedio año)	
	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
2023	-9,9	8,9	-0,1	0,3
2024	-57,1	51,6	-0,5	0,7

Fuente: MHCP & CME group

Apéndice 1. Detalle de las estimaciones del Sector Público

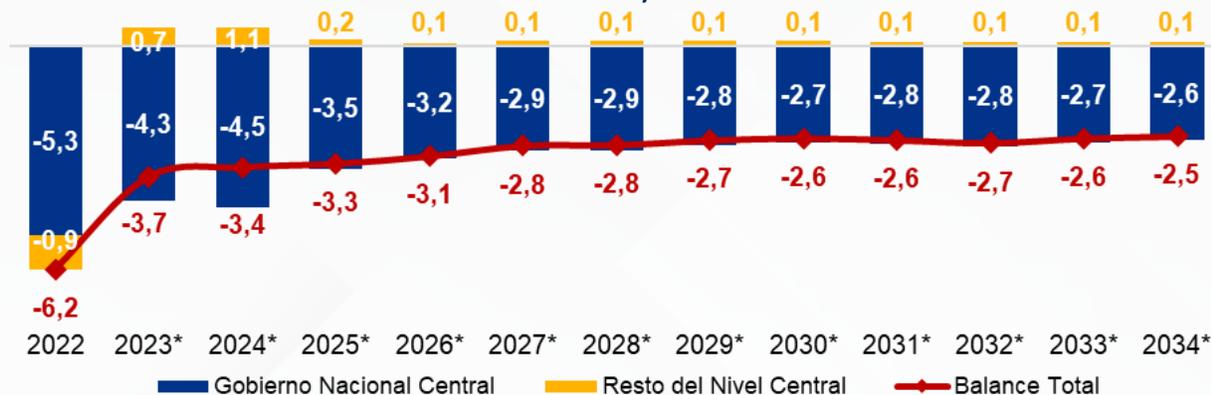
En este apéndice se presenta el detalle de las estimaciones fiscales de los subsectores del sector público diferentes al Gobierno Nacional Central (GNC), siendo estos: Gobierno Central (incluyendo resto del nivel central), Regionales y Locales, Seguridad Social, Gobierno General (GG), empresas públicas, Sector Público No Financiero (SPNF) y Sector Público Financiero (SPF). Se presentan estas estimaciones para el periodo de 2023 a 2034, que se incluyen en los capítulos 1, 2 y 3 de este MFMP dentro de las cifras proyectadas del GG y SPNF.

A.1.1. Nivel Central

En relación con el Gobierno Central²⁴², se prevé que el balance fiscal de este sector para 2023 y 2024 se ubique en 3,7% y 3,4% del PIB, respectivamente. Hacia el mediano plazo, se espera una corrección en el resultado, con lo cual este sector presentaría déficits que promedian 2,8% del PIB entre 2025 y 2034 (Gráfico A.1.1).

La tendencia esperada para el mediano plazo se explica por la corrección esperada en el balance del GNC, sector que presentaría en promedio un déficit fiscal de 2,9% del PIB. Por su parte, el resto del nivel central presentaría, en promedio a partir de 2025, un superávit de 0,1pp del PIB como resultado de: i) el cierre total de la brecha entre los precios internacionales y locales de la GMC y el ACPM, lo cual contribuirá a que el FEPC mantenga una posición fiscalmente neutra en el mediano plazo, y ii) a los rendimientos financieros esperados del portafolio del FONDES administrado por la FDN.

Gráfico A.1.1. Balance del Gobierno Central, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM -MHCP.
*Cifras proyectadas

²⁴² En el Nivel Central se consolidan las cifras para el GNC y para el resto del Gobierno Central.

A.1.1.1. Resto del Nivel Central

En relación con las entidades y fondos que conforman el Resto del Gobierno Central, se espera que se revierta el déficit de 0,9% del PIB registrado en 2022, y se acumule un superávit durante el resto del periodo proyectado, con resultados particularmente altos en 2023 y 2024. En el corto plazo, la proyección se justifica principalmente a partir del balance fiscal del FEPC, dada la tendencia decreciente del diferencial de compensación, y las transferencias desde el GNC para saldar a más tardar en la vigencia fiscal siguiente los compromisos adquiridos por el fondo con los refinadores e importadores de combustibles líquidos. Adicionalmente, a partir del 2025 el FEPC mantendría una posición fiscal neutra, debido a que se espera que a partir de 2024 que equilibre su posición neta, dada la senda de incrementos en los precios locales de los combustibles que tiene contemplada el Gobierno nacional. Por su parte, se estima que el FONDES para el periodo de proyección presente balances superavitarios en promedio de 0,1% del PIB, de acuerdo con las condiciones del portafolio de recursos que administra la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Para el resto de las entidades y fondos que conforman este nivel de gobierno, se estiman balances cercanos al equilibrio fiscal, alineados con la correspondencia entre sus ingresos y gastos.

De forma consistente con las cifras expuestas en el Capítulo 2, en 2023 y 2024 el FEPC registraría un superávit de 0,5% y 1,1% del PIB, respectivamente. Estas cifras son consistentes con los diferenciales de compensación proyectados, dados los supuestos macroeconómicos y la senda contemplada de incrementos en los precios locales de los combustibles líquidos, junto con las transferencias que realizaría el Gobierno nacional para saldar las obligaciones contraídas por el fondo. Para 2023 el FEPC registraría un resultado superavitario, que se explica como el resultado neto entre un diferencial de compensación estimado de \$17,8bn (1,1% del PIB), y unas transferencias de la Nación²⁴³ de \$26,3bn (1,6% del PIB), para saldar las obligaciones causadas en 2022 que se encuentran pendientes de pago. En 2024 este Fondo alcanzará su resultado fiscal más alto, con un superávit de 1,1% del PIB, que se explica por ingresos por aproximadamente este mismo valor (consistente con el diferencial de compensación de 2023, que es saldado por la Nación en 2024) y el esquema cruzado de subsidios para la GMC y el ACPM que permitirán cerrar la vigencia con una posición neta cercana al equilibrio. Bajo este escenario, se espera que el Gobierno solviente la problemática del FEPC a finales de 2024²⁴⁴. Del 2025 en adelante, se proyectan resultados fiscales neutros que irían de la mano con la implementación de una reforma estructural al mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, en línea con los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"²⁴⁵.

En relación con los establecimientos públicos del orden nacional y el Fondo Nacional del Café, se estima que estos registren, en promedio, un balance cercano al equilibrio fiscal. Así, los establecimientos públicos tendrán resultados fiscales cercanos al equilibrio, por la correspondencia que existe entre sus ingresos y gastos. En este sentido, es importante tener presente que la principal fuente de ingresos de estas entidades son las transferencias de la

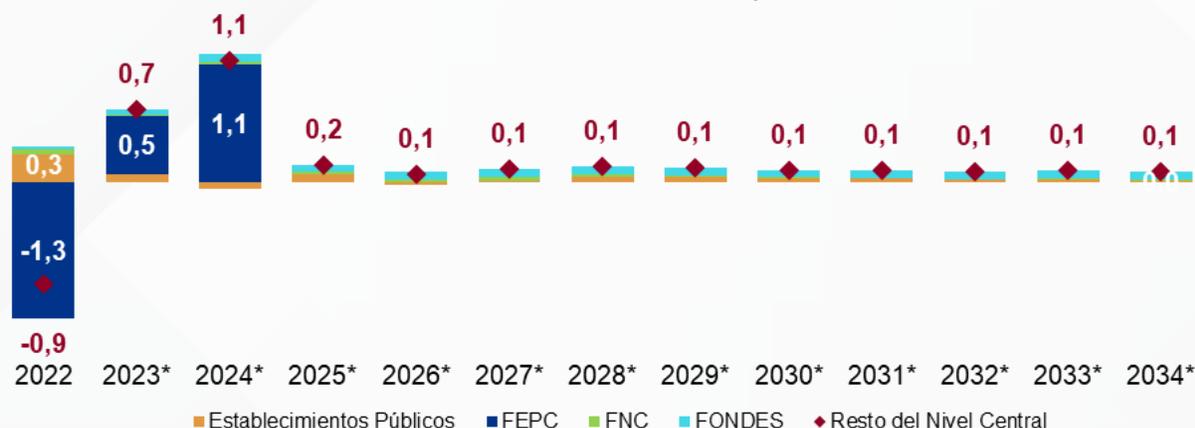
²⁴³ Y que se registran como ingresos fiscales del Fondo.

²⁴⁴ El cumplimiento de este escenario dependerá de las posibilidades de implementar la senda de ajustes al precio de los CL, particularmente el ACPM, así como de la dinámica del mercado internacional de combustibles y las condiciones de la tasa de cambio del peso colombiano al dólar estadounidense.

²⁴⁵ Ver artículo 244 de la Ley 2294 de 2023.

Nación, que se definen de acuerdo con sus necesidades de gasto, mientras que, la mayor parte de los excedentes que estas entidades obtengan, a partir de los ingresos propios, se le transferirán a la Nación. Por su parte, el Fondo Nacional del Café tendrá resultados superavitarios cercanos al equilibrio, en consideración de las perspectivas en la operación comercial del Fondo, los compromisos de compra de café a futuro y las operaciones de cobertura en los contratos de venta a futuro en la Bolsa de Nueva York.

Gráfico A.1.2. Balance fiscal Resto del Nivel Central, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas

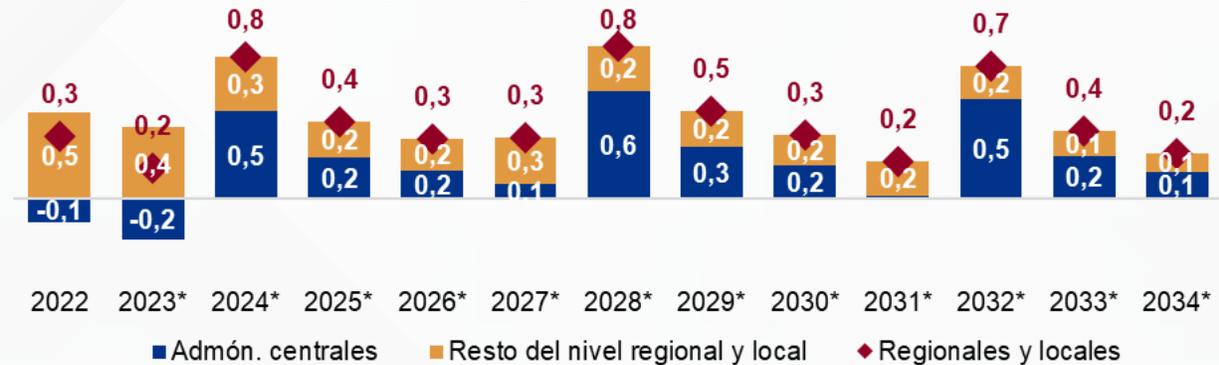
A.1.2 Regionales y Locales

Se espera que en 2023 el balance fiscal de los gobiernos Regionales y Locales se deteriore, y que en 2024 presente un incremento sustancial, de la mano de la estacionalidad asociada al ciclo político de estos gobiernos. Al cierre de 2023, se proyecta que el balance fiscal del sector sea menos superavitario como porcentaje del PIB con respecto a 2022, pues el mayor déficit de las administraciones centrales es adicionado a un menor superávit del Sistema General de Regalías (SGR). En el caso de las administraciones centrales, el deterioro del balance iría de la mano de una mayor ejecución de gasto, consistente con el último año del ciclo político, mientras que el balance del SGR empeoraría por los menores precios del petróleo y el carbón frente a 2022. En 2024 se presentaría una mejora del resultado fiscal como consecuencia de una caída sustancial en la ejecución de gasto de las administraciones centrales, al tratarse del primer año de periodo de gobierno subnacional. A pesar de que el balance del SGR tendría una leve reducción, las métricas fiscales del sector de Regionales y Locales se incrementarían 0,6pp y cerrarían la vigencia con un superávit de 0,8% del PIB.

En el mediano plazo la tendencia que tendría el balance fiscal de las administraciones centrales estaría marcada por dos factores: i) la estacionalidad del gasto asociada a su ciclo político, y ii) un incremento estructural del recaudo subnacional y de las transferencias del SGP, que permitirá alcanzar niveles de balance fiscal que serán mayores a lo históricamente observado. En los siguientes cuatrienios se proyectan balances que, en promedio, serían cercanos al 0,4% del PIB, con resultados particularmente altos en el primer año de cada periodo de gobierno, que luego fluctuarían conforme a la estacionalidad

propia que tiene ejecución de su inversión. Adicional a lo anterior, la reactivación económica posterior a la pandemia de Covid-19, junto con el incremento en el recaudo derivado de las reformas tributarias de 2021 y 2022 y los mayores ingresos derivados de una lucha más eficaz de la DIAN contra la evasión, le permitirá a las Entidades Territoriales (ET) contar con una mayor disponibilidad de recursos del SGP. Esto, junto con el incremento esperado en el recaudo tributario territorial, como consecuencia tanto del dinamismo económico como de las mejoras en administración y gestión tributaria implementadas desde la pandemia, permitirá a los gobiernos subnacionales mejorar de manera sustancial sus ingresos corrientes, los cuales convergerán en el mediano plazo a niveles cercanos a 7,4% del PIB. El incremento del recaudo les permitirá a las ET tener una mayor disponibilidad de recursos para destinarlos a inversión regional, tanto de capital como de inversión social, que se estima se ubique en promedio anual alrededor de 5,6% del PIB.

Gráfico A.1.3. Balance Regionales y Locales, % del PIB



Fuente: Cálculos DGPM -MHCP.
*Cifras proyectadas

En relación con el resto del nivel regional, del cual la dinámica lo explicará en su totalidad el SGR²⁴⁶, se estima un superávit promedio de 0,2% del PIB, consistente con el comportamiento proyectado de los ingresos por la extracción de hidrocarburos y minerales, y con la dinámica esperada de ejecución de estos recursos. En este sentido, dado que el presupuesto del Sistema es de caja, se proyecta que la formulación, aprobación y ejecución de proyectos de inversión estratégicos estará sujeta a la disponibilidad de recaudo efectivo generado por la explotación de recursos naturales no renovables. De esta manera, se prevé que estos proyectos promoverán el desarrollo económico de las regiones, la protección y conservación del medio ambiente, fomenten la innovación, ciencia y tecnología, entre otros aspectos.

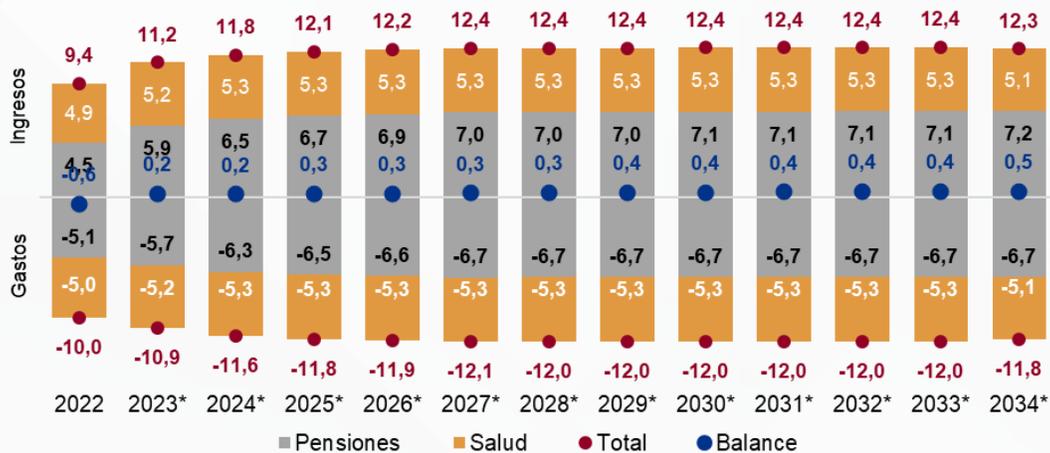
A.1.3. Seguridad Social

Para la vigencia 2023, se espera que el subsector de Seguridad Social registre un superávit de 0,2% del PIB, lo que representa una mejoría de 0,8pp respecto al déficit

²⁴⁶ En línea con lo contenido en el artículo 203 de la Ley 2056 de 2020, durante el primer trimestre de 2021, se llevó a cabo el proceso de liquidación del FAEP. En este sentido, a partir de 2022 la única entidad que conforma el resto del nivel regional corresponderá al Sistema General de Regalías.

registrado en 2022 (-0,6% del PIB). Lo anterior, sería resultado de la recuperación de los rendimientos financieros del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), bajo un contexto más favorable en los mercados financieros, especialmente los de renta variable y deuda pública. En particular, se espera una valorización importante de los portafolios que componen los distintos fondos, lo que se vería reflejado en unos mayores ingresos para el componente de pensiones en 2023. Por otro lado, dado que Colpensiones inició la vigencia con una disponibilidad de caja que le permite disminuir sus necesidades de financiamiento por parte del GNC, se espera un resultado deficitario por parte de esta entidad, el cual incorpora una dinámica en los traslados similar a la observada en 2022. En lo que respecta al componente de salud, este cerraría con un balance fiscal neutro, consistente con un incremento en las transferencias del GNC y las ET de 0,2pp del PIB, situándose en 2,8% del PIB, para financiar las presiones de gasto del sistema.

Gráfico A.1.4. Balance de seguridad social, % del PIB

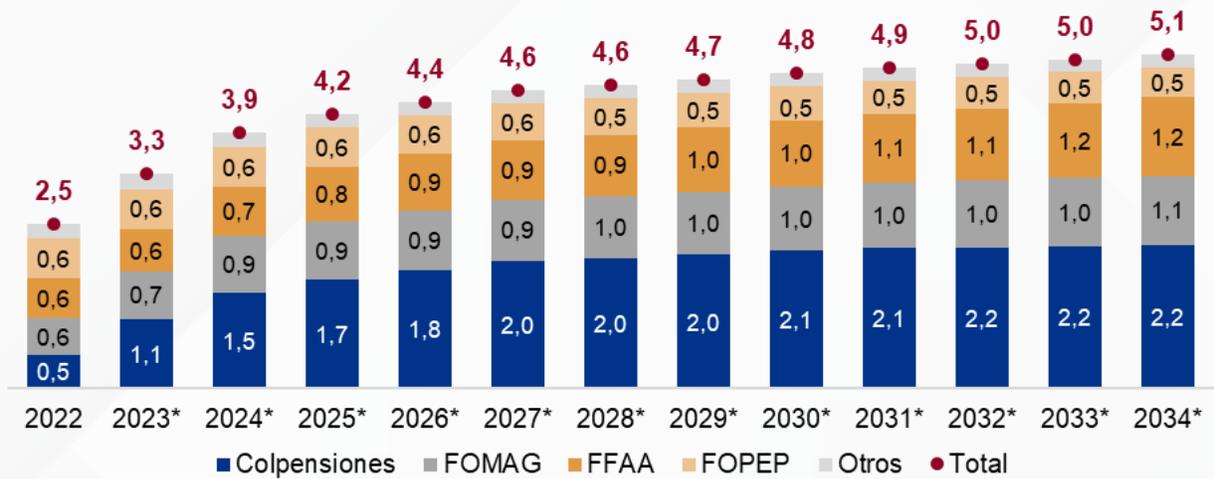


Fuente: Cálculos DGPM -MHCP.*Cifras proyectadas

En el mediano plazo, se espera que este nivel de gobierno registre un superávit promedio de 0,3% del PIB²⁴⁷. Inicialmente, para la vigencia de 2024, se proyecta un superávit de 0,2% del PIB, el cual está explicado por los rendimientos financieros proyectados en los fondos de ahorro del sistema de pensiones (FONPET y el FGPM). Por el otro lado, el resto de los fondos de seguridad social tendrían un balance fiscal neutro, dado que las transferencias que reciben del GNC son tales que compensan los faltantes que presenten entre ingresos y gastos. En este sentido, todo el superávit proyectado estaría asociado al subsector de pensiones, mientras que el subsector de salud tendría un balance fiscal neutro, en la medida en la que los faltantes que presente entre los ingresos y los gastos del sistema, serán cubiertos por la transferencia que reciba del GNC. Sin perjuicio de lo anterior, se destaca que las presiones de gasto del GNC asociadas a pensiones crecerían alrededor de 0,7pp del PIB entre la vigencia de 2023 y 2024.

²⁴⁷ Las estimaciones acá presentadas no incorporan los potenciales cambios derivados de la implementación del proyecto de Reforma Pensional: Cambio por la Vejez y el proyecto de Reforma a la Salud, toda vez, que a la fecha de presentación de este documento el proyecto de reforma se encontraba en trámite legislativo en el Congreso de la República de Colombia

Gráfico A.1.5. Aportes de la Nación y entidades territoriales a pensiones, % del PIB

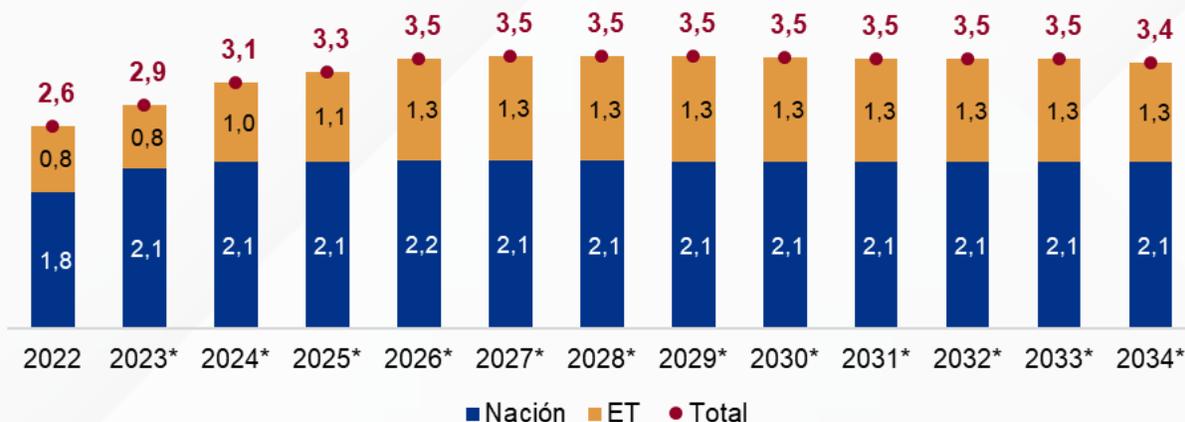


Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas

En este sentido, durante las siguientes vigencias se espera que el balance del subsector de pensiones pase de un 0,3% del PIB en 2025 hasta un 0,5% del PIB en 2034. Ante esto, es pertinente resaltar que, dada la estructura demográfica del país, no se espera aún una desacumulación del FGPM, ya que el grueso de afiliados cuya pensión sería financiada por este fondo no alcanzaría la edad de retiro durante este periodo de tiempo. En este sentido, el fondo continuaría acumulando recursos de manera estable de alrededor de 0,3% del PIB anualmente. En lo que respecta al FONPET, se espera que las presiones de gasto persistan en el mediano plazo y sean financiadas parcialmente por los rendimientos financieros derivados de la valorización del portafolio del fondo, en el marco de un mercado de deuda pública que no registre grandes volatilidades, y en donde el nivel de rendimientos financieros generado sea similar a lo históricamente observado. Asimismo, el balance de Colpensiones prevé un aumento en el número de pensionados del RPM que presionaría el gasto de la entidad y aumentaría las necesidades de financiamiento derivadas de la transferencia desde el GNC, en el marco de una tendencia decreciente de los ingresos esperados por traslados.

En línea con lo mencionado anteriormente, se proyecta un balance fiscal neutro para el subsector de salud, y un comportamiento estable de las transferencias de la Nación y ET equivalente al 3,5% del PIB. Lo anterior, es consistente con las dinámicas en los costos del aseguramiento en salud, reflejados principalmente en el incremento anual del valor de la UPC de los regímenes subsidiado y contributivo. No obstante, se espera que, en la medida en que el mercado laboral registre una mejor dinámica, los ingresos por cotizaciones crezcan y contrarresten parcialmente las necesidades de financiamiento de la salud por parte del GNC y las ET.

Gráfico A.1.6. Aportes de la Nación y entidades territoriales a salud (% del PIB)**



Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas **Aportes de entidades territoriales incluye los recursos asignados al componente de salud del SGP.

Por último, de implementarse las medidas contempladas en los proyectos de reforma pensional y reforma a la salud que a la fecha cursan su trámite legislativo, estas tendrían un impacto positivo sobre el balance de la seguridad social debido a la acumulación de recursos que tendría el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Si bien el proyecto de reforma a la salud podría generar unas mayores presiones de gasto en el sistema, estos serían financiados con mayores transferencias provenientes de la Nación, con lo cual no se vería alterado el balance fiscal del subsector de salud. En contraste, debido a que la reforma pensional contempla la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo²⁴⁸, el subsector de pensiones acumularía una suma importante de recursos que mejorarían el superávit proyectado en el mediano plazo, sin perjuicio del incremento en el ritmo de desacumulación de recursos del FGPM que generaría la implementación del sistema de pilares propuesto en el Proyecto de Ley.

A.1.4. Gobierno General

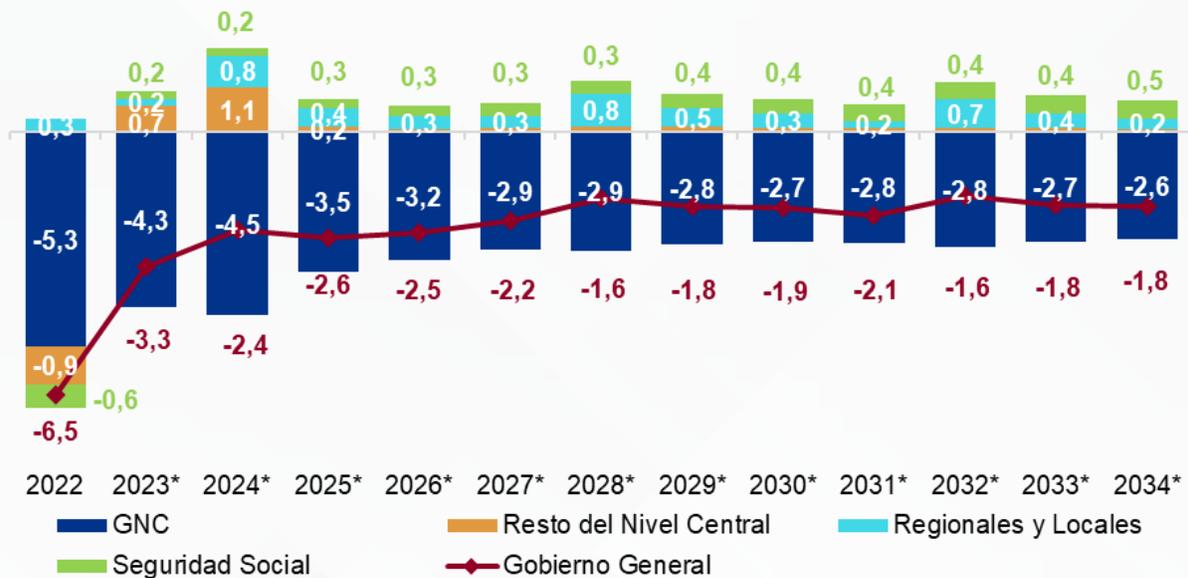
Hacia el mediano plazo, el equipo técnico del MHCP estima que el Gobierno General continúe experimentando un ajuste en su balance fiscal, consistente principalmente con la corrección en las métricas del Gobierno Central. Lo anterior, de la mano de un continuo registro de superávits por parte de la Seguridad Social, además del componente estacional del balance de regionales y locales, consistente con observar en promedio un superávit durante el periodo de proyección. En particular, el déficit del GG se reduciría de 6,5% del PIB en 2022, a 3,3% y 2,4% del PIB en 2023 y 2024, respectivamente. Entre 2025 y 2034 se espera que este nivel de gobierno registre en promedio un déficit de 2,0% del PIB. Este último resultado es posible descomponerlo en un déficit promedio de 2,9% del PIB para GNC, mientras que el resto de las entidades y sectores que conforman el Gobierno General presentarían de forma agregada un balance superavitario de 0,9% del PIB.

²⁴⁸ Ver artículo 24 de la ponencia de primer debate del proyecto de reforma pensional.

Consistente con los resultados presentados a lo largo de este apéndice, se proyecta que, para el mediano plazo, el GG presentará superávits primarios que contribuirán a la corrección de las métricas de deuda. En particular, el balance primario presentaría una corrección de 4,3pp entre 2022 (-2,1%) y 2024 (2,2%), mientras que en el mediano plazo este balance se ubicará en promedio en 1,4% del PIB para el periodo 2025-2034, oscilando entre 1,0% y 1,7% del PIB.

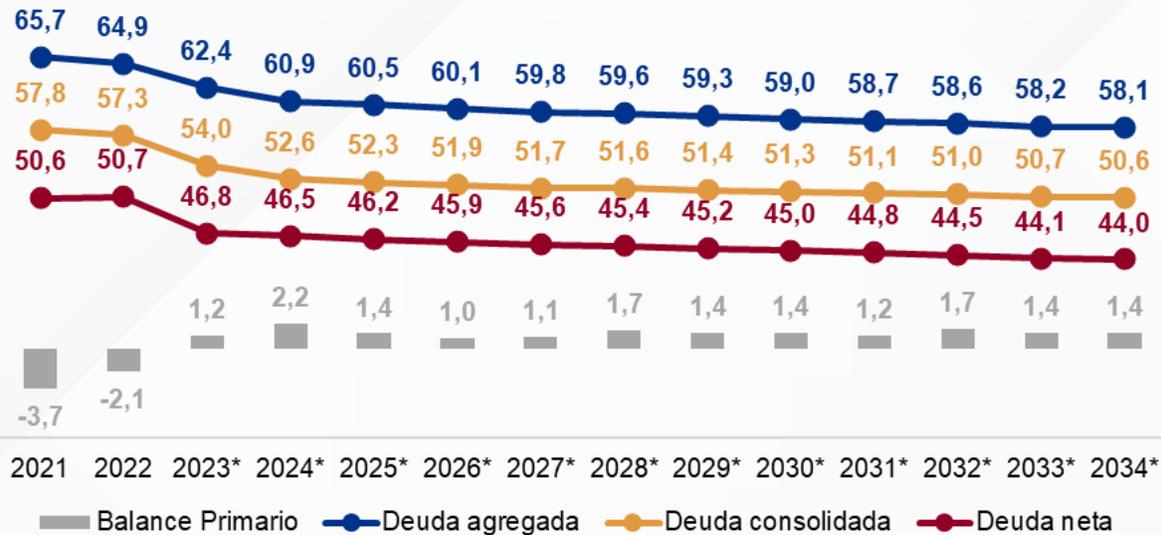
En línea con la mejora en las métricas fiscales de balance del Gobierno General, se espera que desde 2024 los diferentes indicadores de deuda presenten correcciones continuas, en promedio de 0,2pp del PIB por año, estabilizándose en el mediano plazo. En particular se prevé que la deuda agregada del GG alcance niveles de 60,9% del PIB en 2024, mientras que la consolidada y neta se ubicarían en niveles del 52,6% y 46,5% del PIB, respectivamente. Entre 2025 y 2034, se proyecta que la deuda del GG se ajuste como consecuencia de las condiciones macroeconómicas estables y los superávits primarios registrados por el sector, de tal forma que en 2034 la deuda agregada de Gobierno General se ubicaría en niveles cercanos al 58,1% del PIB.

Gráfico A.1.7. Balance Fiscal Gobierno General 2022-2034 (% del PIB)



Fuente: MHCP -DGPM. *Cifras proyectadas.

Gráfico A.1.8. Deuda y balance primario del Gobierno General 2021 - 2034 (% del PIB)



Fuente: MHCP -DGPM. *Cifras proyectadas.

A.1.5. Empresas Públicas²⁴⁹

Se proyecta que, desde 2025, el sector de empresas públicas del nivel nacional y local revertiría el resultado deficitario de los últimos años, exhibiendo entre 2026 y 2034 balances cercanos al equilibrio fiscal. Específicamente, tras mostrar un superávit de 0,1% del PIB en 2021 y un equilibrio fiscal en 2022, se espera que las empresas públicas registren entre 2023 y 2025 déficits de 0,1% del PIB a causa de las mayores inversiones realizadas por las empresas locales, y los continuos incrementos en los precios en bolsa de la energía por las afectaciones en las condiciones hidrológicas del país, como consecuencia de los efectos derivados del fenómeno climático de El Niño, que no se transmitirían plenamente al precio de la energía para los consumidores finales. Por su parte, se estima que entre 2026 y 2034, el sector registre balances cercanos al equilibrio fiscal, en la medida en la que se normalicen los niveles de inversión de las empresas locales, y se disipen los efectos del Fenómeno del Niño que afectarían a las empresas del orden nacional. Ahora, es solo desde el 2031 que el sector en agregado registraría balances superavitarios como resultado de los mayores ingresos operacionales que obtendría el sector eléctrico, EPM y ETB producto de las inversiones de capital que han venido realizando en el corto plazo.

En cuanto a las empresas del sector eléctrico de propiedad de la Nación, desde 2026 mantendrían un balance neutro como porcentaje del PIB. Se prevé que los ingresos operacionales presenten niveles más altos de los históricos, explicados por una mayor demanda

²⁴⁹ En esta sección se presenta el sector de empresas que proveen bienes y servicios de los niveles nacional y local, compuesto por una muestra de empresas controladas por los gobiernos. Las empresas del nivel nacional y local de seguimiento fiscal actualmente incluyen: Urrá, Gecelca, Gecelca3, Electrohuila, EMSA, Cedelca, Cedonar, Electrocaquetá, Chec-Caldas, Edeq-Quindío, EPM, Emcali, ETB, EAAB y Metro de Medellín.

de energía eléctrica y mejores ingresos por distribución de energía. Sin embargo, estas empresas solo llegarían a registrar un superávit nominal en el 2031, dadas las inversiones estratégicas que realizarán en el corto plazo, y por la limitación regulatoria que han enfrentado estas empresas para incrementar los precios de la energía al usuario final del mercado regulado, local a pesar de tener precios altos en bolsa que aumenten el costo de generación de la tarifa calculada. Para los siguientes años (2032-2034) se espera que el balance converja a los superávits moderados que se han observado históricamente, producto de los beneficios que implican las inversiones actuales. Adicionalmente, cabe notar que para estas empresas se presentaría una variación estacional relacionada con el ciclo político de las ET, en la medida en que estas pueden ejecutar algunas de las obras contratadas con las administraciones centrales. Pese a las fluctuaciones nominales, como proporción del producto el sector eléctrico se mantendría en equilibrio fiscal.

Por su parte, las empresas locales presentarían una senda gradual de reducción del déficit nominal entre 2023 y 2029, para luego presentar un balance superavitario creciente a partir de 2030, el cual sería neutro como proporción del producto, en su aproximación al primer decimal. La mejora paulatina del balance de las empresas locales estaría explicada principalmente por la puesta en marcha y posterior funcionamiento a plena capacidad del proyecto hidroeléctrico de Ituango. Las proyecciones sugieren que, en los primeros años de entrada en operación del proyecto, sus costos operativos serían superiores a sus ingresos, hecho que se revertiría en la medida que avance la activación de turbinas y la explotación comercial de las mismas. De manera similar, otro componente que explica el comportamiento fiscal proyectado de las empresas locales es el contrato de Centros Digitales²⁵⁰ adjudicado a la unión temporal de la que participa ETB, proyecto que se espera registre pérdidas en el corto plazo y ganancias en los últimos años en el horizonte de proyección.

A.1.6 Sector Público No Financiero

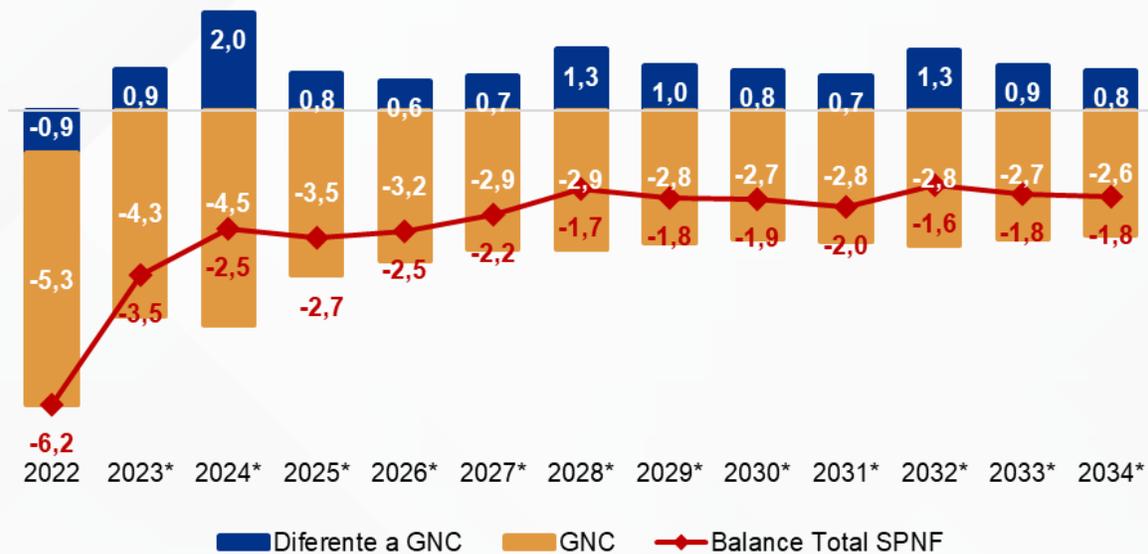
De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º y 2º de la Ley 819 de 2003, en esta sección se presentan las metas indicativas del balance primario del Sector Público No Financiero (Gráfico A.1.9 y Gráfico A.1.10), consistentes con el programa macroeconómico para las próximas diez (10) vigencias fiscales. De igual manera, se presentan los niveles de deuda consistentes con las estimaciones del balance primario.

En línea con los resultados presentados para el GG y las empresas públicas, el Sector Público No Financiero (SPNF) presentaría un ajuste significativo entre 2023 y 2025, lo cual llevaría a que, en promedio para mediano plazo (2025-2034) este nivel de gobierno registre un déficit de 2,0% del PIB. Tal y como se observa en el gráfico 5, el resto de los sectores diferentes al GNC (Resto del nivel central, Regionales y Locales, Seguridad Social y Empresas Públicas) presentarían en conjunto, balances superavitarios en promedio de 0,9% del PIB, que contrarrestan los déficits fiscales estimados para el GNC (2,9% para 2025-2034).

²⁵⁰ La Unión Temporal ETB NET COLOMBIA CONECTADA, conformada por ETB y SKYNET, se encargará de instalar 6.589 Centros Digitales en 15 departamentos del país, desde los cuales proveerán servicios de internet WIFI gratis durante 10 años. Los Centros Digitales son espacios en donde se provee el servicio de acceso a internet, instalados principalmente en establecimientos y sedes educativas de carácter público, ubicados en zonas rurales y/o apartadas del país.

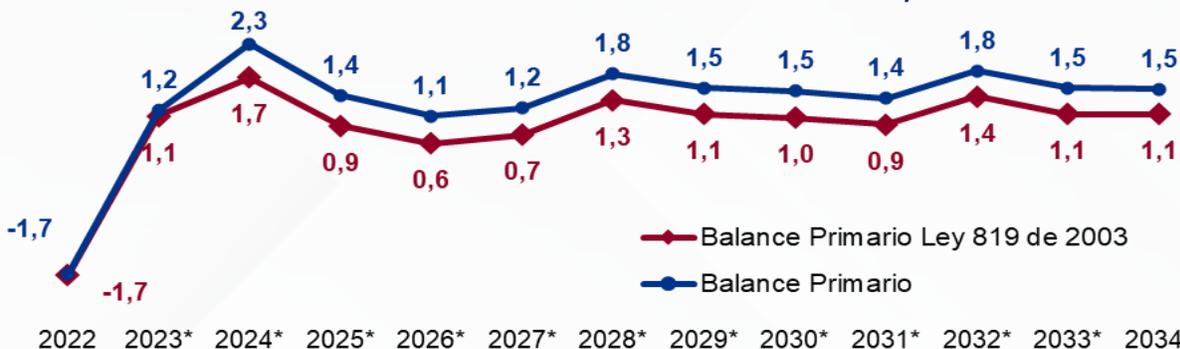
En relación con el balance primario del SPNF, se estima que entre 2023 y 2034 este sector registre superávits primarios en promedio de 1,5% del PIB. Esto como resultado de la senda de balances primarios proyectados para el GNC, consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal y la implementación de la estrategia fiscal contemplada en este documento, junto con el resultado primario superavitario que registrarían el subsector de Regionales y Locales, el subsector de Seguridad Social y las empresas públicas.

Gráfico A.1.9. Balance Sector Público No Financiero 2021-2033 (% del PIB)



Fuente: MHCP -DGPM.
Nota: *Cifras proyectadas.

Gráfico A.1.10. Balance Primario Sector Público No Financiero, % del PIB

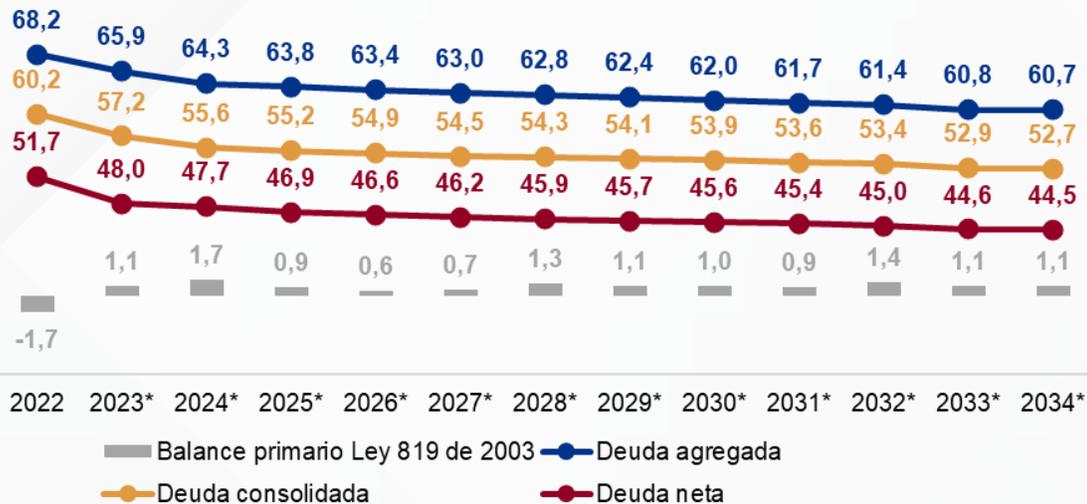


Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas. Nota: El balance primario excluye recursos por optimización de activos (privatizaciones-enajenaciones) y utilidades del Banco de la República transferidas al GNC y registradas como ingreso fiscal, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

Por su parte, las métricas de deuda del SPNF presentarían reducciones consistentes con las dinámicas presentadas en GG, y con el endeudamiento de las empresas públicas, estabilizándose en el mediano plazo. Al respecto, se estima que la deuda en

niveles agregados se reduciría hasta 60,7% del PIB en 2034, mientras que los niveles consolidados y netos llegarían a 52,7% y 44,5% del PIB, respectivamente. Este comportamiento estaría explicado principalmente por la dinámica de deuda del GNC, en la medida en que esta corresponde al principal componente de la deuda agregada del SPNF (más del 90% del total de la deuda agregada de este sector).

Gráfico A.1.11. Deuda del Sector Público No Financiero (% del PIB)

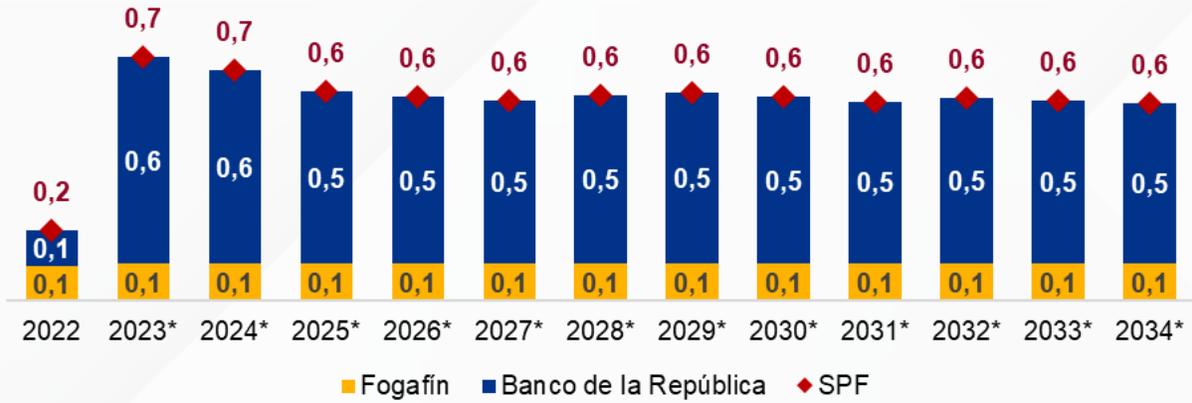


Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas. Nota: El balance primario excluye recursos por optimización de activos (privatizaciones-enajenaciones) y utilidades del Banco de la República transferidas al GNC y registradas como ingreso fiscal, conforme lo definido por la Ley 819 de 2003.

A.1.7 Sector Público Financiero

El Sector Público Financiero (SPF) cerraría 2023 con un superávit de 0,7% del PIB, mostrando un incremento de 0,5pp con respecto a 2022, y tendería a niveles de 0,6% del PIB en el mediano plazo. El SPF cerró 2022 con un superávit de 0,2% del PIB, año en el que se presentó un cambio en el tratamiento contable del rendimiento de las reservas internacionales por parte del Banco de la República, a través del Decreto 2443 de 2022, el cual permitió que las variaciones en el valor del portafolio de inversión de las reservas internacionales con manejo pasivo por diferencias en tasas de interés se registren en el P&G únicamente en el momento en que se realicen. Durante 2023 y 2024 se espera que las utilidades del Banco de la República asciendan aproximadamente a 0,6% del PIB (\$10bn) por año y se estabilicen en 0,5% del PIB de 2025 en adelante, producto de mayores rendimientos de las reservas internacionales, TES en poder del Banco y las operaciones REPO de expansión monetaria. Lo anterior, sumado a un cierre fiscal de Fogafin sostenido de 0,1% del PIB, explicado por el comportamiento normal esperado de los seguros de depósito, llevarían al SPF a niveles de 0,6% del PIB en el mediano plazo.

Gráfico A.1.12. Balance Sector Público Financiero 2022-2034 (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM -MHCP. *Cifras proyectadas.

Apéndice 2. Gasto tributario

A.2.1. Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – Año gravable 2022

El costo fiscal del gasto tributario se define como la pérdida de ingresos fiscales relacionada con deducciones, exenciones y diversos tratamientos especiales incluidos en la ley²⁵¹. La estimación de estos efectos sobre los ingresos tributarios es necesaria para brindar información cuantitativa sobre los resultados de estos tratamientos preferenciales, pues permiten evaluar los propósitos para los que fueron otorgados.

Para efectos de su medición, este apéndice de gasto tributario (GT) continúa incorporando las recomendaciones propuestas por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CEBT), y allana el camino para mejoras adicionales identificadas en la Fase II de este proyecto. A pesar del uso de fuentes complementarias a los formularios tributarios para robustecer la medición, aún persisten limitaciones en la información que dificultan la caracterización del gasto tributario y de su costo fiscal. Sin embargo, el apéndice preparado para el MFMP 2023 incluye mejoras en la cuantificación del gasto tributario del IVA y mantiene los niveles de desagregación alcanzados en su versión anterior, lo cual sirve de antesala para el análisis más detallado incluido en el documento independiente que, a partir de este año y durante cada año, acompañará y profundizará las mediciones en línea con las buenas prácticas propuestas por la OCDE.

Puntualmente, para el IVA se incluye la medición desagregada del impuesto pagado en Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) como gasto tributario negativo. Además de los gastos tributarios positivos, que son los más usuales, existen también los gastos tributarios negativos, entendidos como disposiciones normativas que aumentan el recaudo en lugar de reducirlo. En las estimaciones de vigencias anteriores, la modelación incorporaba la norma legal según la cual ningún sector económico, a excepción del sector de hidrocarburos, puede recuperar el IVA pagado en la FBKF. Esto implicaba que el impacto de no recuperar el IVA pagado en bienes de inversión sobre el nivel de recaudo potencial en este impuesto no se consideraba, lo cual conlleva una sobreestimación del costo fiscal por el gasto tributario de este impuesto de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE.

A.2.2. Gastos tributarios en el año gravable 2022

El costo fiscal de los gastos tributarios derivados de los tratamientos preferenciales en la estructura del Impuesto sobre la Renta, IVA, Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM ascendió a \$114,3bn (7,8% del PIB) en el

²⁵¹ El costo fiscal del gasto tributario comprende las pérdidas en recaudo asociadas a concesiones con una naturaleza similar a la de un gasto directo gubernamental, pero con consecuencias sobre las finanzas públicas muy diferentes. Por ejemplo, entre dos países, uno que permite la deducción de un monto específico por dependientes en el impuesto de renta y otro que da un pago del mismo valor a los padres que tienen hijos, el segundo país tendrá una presión fiscal menor que el primero, manteniendo todo lo demás constante.

año gravable 2022. Esto representa un incremento nominal de 29,3% y un aumento absoluto de 0,4pp del PIB frente al periodo anterior (Tabla A.2.1.).

Tabla A.2.1. Resumen costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, IVA y otros impuestos nacionales – años gravables 2021 y 2022*

Impuesto / año	Costo fiscal		Var %	Como porcentaje del PIB (%)	
	2021	2022		2021	2022
Total	88.376	114.259	29,3%	7,4%	7,8%
Renta**	24.569	31.725	29,1%	2,1%	2,2%
IVA	63.096	81.749	29,6%	5,3%	5,6%
Carbono	445	444	-0,2%	0,0%	0,0%
Gasolina y ACPM	266	341	28,4%	0,0%	0,0%

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** Incorpora el costo fiscal por las rentas exentas de las personas jurídicas, las rentas exentas y las deducciones imputables de las personas naturales, los descuentos tributarios, la deducción por inversión en activos fijos y las tarifas reducidas.

El considerable incremento en el costo fiscal del gasto tributario en 2022 estuvo principalmente asociado a la dinámica de los gastos tributarios en IVA (aumentó \$18,7bn), seguida por la del impuesto de renta (\$7,2bn), especialmente de personas jurídicas. Con respecto al costo fiscal del gasto tributario en IVA, se destaca el sector de alojamiento y suministro de comidas y bebidas (en línea con la tendencia del 2021 relacionada con una mayor actividad económica durante el 2022), las medidas asociadas a la Ley de Turismo y la exclusión de los restaurantes (que se gravan a través del impuesto al consumo). Por su parte, respecto al impuesto de renta se resalta el crecimiento del costo fiscal asociado a las rentas exentas, que aumentó un 21,0% frente a su nivel de 2021, a los descuentos tributarios para personas jurídicas y al aumento del número de empresas que liquidaron el impuesto con tarifas reducidas.

A.2.3. Cuantificación de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta

La cuantificación del costo fiscal derivado de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta para el año gravable 2022²⁵² cubija las exenciones, descuentos tributarios, tratamientos especiales como tarifas reducidas, y la deducción por

²⁵² La información del año gravable 2022 del impuesto sobre la renta de personas jurídicas tiene carácter preliminar, mientras en el caso de personas naturales corresponde a un estimativo a partir de los datos observados del año gravable 2021. En el caso de las personas jurídicas, se utiliza la información contenida en las declaraciones del impuesto sobre la renta para el año gravable 2022, cuya declaración se presentó en los meses de abril y mayo de 2023, por lo cual es de carácter preliminar. En el caso de las personas naturales declarantes, se presenta la información estimada para el año gravable 2022 a partir de las declaraciones de renta del año gravable anterior, puesto que la obligación de declarar el impuesto por el año gravable 2022 para estos contribuyentes está prevista entre los meses de agosto y octubre del año en curso.

inversión en activos fijos²⁵³. A partir de la información registrada en las declaraciones del impuesto de renta²⁵⁴, se efectúa la medición del gasto tributario por estos rubros, con desagregaciones por subsector económico y tipo de declarante.

A.2.3.1. Rentas exentas, descuentos tributarios, deducción por inversión en activos fijos y tarifas reducidas

El costo fiscal total por los conceptos previamente mencionados ascendería a \$31,7bn por el año gravable 2022, representando 2,2pp del PIB. Lo anterior significaría un aumento del 29,1% frente al año anterior, que se explica en cerca del 80% por el crecimiento de las rentas exentas, las deducciones imputables y de los descuentos tributarios. Del costo fiscal total, el 54,2% (\$17,2bn) corresponde a las rentas exentas (más las deducciones imputables, en el caso de las personas naturales) y el 32,7% (\$10,4bn) a los descuentos tributarios (Tabla A.2.2 y Tabla A.2.3)

En el caso de las rentas exentas, el costo fiscal derivado de estas disposiciones aumentó como consecuencia de un mayor uso de este gasto tributario y de la valoración del costo fiscal de las personas jurídicas a una tarifa general mayor a la observada en 2021. En el primer caso, el crecimiento en su uso por parte de los declarantes se situaría en 19,9%, ascendiendo a \$150,3bn y con un costo fiscal de \$17,2bn. Por otra parte, la tarifa general del impuesto que estuvo vigente por el año gravable 2021 fue de 31%, la cual se incrementó para el año gravable 2022 en cuatro puntos, hasta alcanzar 35%, como lo dispuso la Ley 2155 de 2021.

Una dinámica similar se presenta en los descuentos tributarios, puesto que el costo fiscal creció 35,9%, pasando de \$7,6bn en el año gravable 2021 a \$10,4bn en el año gravable 2022. El valor reportado por las personas jurídicas representaría el 97,3% del total del costo fiscal de los descuentos tributarios, y se observa un incremento generalizado en el uso del gasto tributario en casi todos los subsectores económicos respecto del año gravable 2021.

Finalmente, aunque representan un monto menor del costo fiscal, la deducción por inversión en activos fijos y las tarifas reducidas participan con el 13,1% del total del costo fiscal del año gravable 2022. En particular, la aplicación de las tarifas reducidas se ha evidenciado en un mayor número de empresas, contribuyendo al aumento del 73,3% en el incremento del costo fiscal de este gasto tributario, aunado a un mayor diferencial de tarifa respecto de la tarifa general del último año gravable.

²⁵³ El costo fiscal asociado a dichos gastos tributarios se define como el ingreso que deja de percibir el Gobierno nacional por concepto de su utilización. En el caso de rentas exentas y deducciones, el cálculo del costo se establece como el producto obtenido entre el monto del rubro y la tarifa del impuesto. Respecto de los descuentos tributarios, el costo fiscal de este tratamiento preferencial es igual al valor declarado por este concepto, puesto que éste no reduce la base gravable sino directamente el impuesto. En cuanto a la tarifa reducida, el costo fiscal es el producto entre la base gravable observada y la diferencia entre la tarifa general del tributo y la tarifa reducida.

²⁵⁴ En el caso de las personas naturales, por el año gravable 2021, el formulario de la declaración del impuesto separó en renglones diferentes las deducciones y las rentas exentas imputables en la cédula general, de acuerdo con el origen del ingreso del declarante (rentas de trabajo, rentas por honorarios y compensación de servicios personales, rentas de capital y rentas no laborales).

Tabla A.2.2. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes (\$mm)

Concepto	2021*		2022**		Var. Costo fiscal %	Part. Costo fiscal %
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal	2022/21	2022
Total	138.301	24.569	167.456	31.725	29,1%	100,0%
Rentas exentas y deducciones imputables***	125.351	14.210	150.257	17.201	21,0%	54,2%
Descuentos	7.636	7.636	10.381	10.381	35,9%	32,7%
Deducción por inversión en activos fijos	3.782	1.191	4.165	1.490	25,0%	4,7%
Tarifas reducidas	1.531	1.531	2.654	2.654	73,3%	8,4%
Total personas jurídicas	34.271	16.926	39.885	22.353	32,1%	100,0%
Rentas exentas	21.548	6.793	22.962	8.105	19,3%	36,3%
Descuentos	7.411	7.411	10.104	10.104	36,4%	45,2%
Deducción por inversión en activos fijos	3.782	1.191	4.165	1.490	25,0%	6,7%
Tarifas reducidas	1.531	1.531	2.654	2.654	73,3%	11,9%
Total personas naturales	104.030	7.643	127.572	9.373	22,6%	100,0%
Rentas exentas y deducciones imputables	103.804	7.417	127.295	9.096	22,6%	97,0%
Descuentos	226	226	277	277	22,6%	3,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

* La información presentada en el MFMP del año 2023 difiere de la publicada en el MFMP del año 2022, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas, y estimados para personas naturales.

** Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2021. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2022.

*** Corresponde a la suma de las rentas exentas de las personas jurídicas y de las rentas exentas y las deducciones imputables de las personas naturales.

Tabla A.2.3. Resumen del valor y el costo fiscal de los principales gastos tributarios en el impuesto sobre la renta, total declarantes (% del PIB)

Concepto	2021*		2022**	
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal
Total	11,6%	2,1%	11,4%	2,2%
Rentas exentas y deducciones imputables***	10,5%	1,2%	10,3%	1,2%
Descuentos	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%
Tarifas reducidas	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Total personas jurídicas	2,9%	1,4%	2,7%	1,5%
Rentas exentas	1,8%	0,6%	1,6%	0,6%
Descuentos	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%
Deducción por inversión en activos fijos	0,3%	0,1%	0,3%	0,1%
Tarifas reducidas	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Total personas naturales	8,7%	0,6%	8,7%	0,6%
Rentas exentas y deducciones imputables	8,7%	0,6%	8,7%	0,6%
Descuentos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: DIAN. Con base en las declaraciones de renta.

* La información presentada en el MFMP del año 2023 difiere de la publicada en el MFMP del año 2022, teniendo en cuenta que en ese momento los datos fueron preliminares para personas jurídicas, y estimados para personas naturales.

** Para personas naturales, los datos son estimados con base en las declaraciones de renta del año gravable 2021. Para las personas jurídicas, se trata de la información preliminar con base en las declaraciones de renta del año gravable 2022.

*** Corresponde a la suma de las rentas exentas de las personas jurídicas y de las rentas exentas y las deducciones imputables de las personas naturales.

A.2.3.2. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

La deducción por inversión en activos fijos reales productivos para el año gravable 2022 ascendió a \$4,2bn, presentando un aumento de 10,1% frente al valor observado en el año gravable 2021, mientras que el costo fiscal asociado fue igual a \$1,5bn, incrementándose 25% frente al año anterior. Este valor corresponde a lo informado por veintiún personas jurídicas que tienen contratos de estabilidad jurídica con la Nación, y que tendrían una inversión en este tipo de activos por \$11,5bn (0,8% del PIB) (Tabla A.2.4). De este costo fiscal, el 67,9% se origina en dieciséis empresas del sector privado, por valor de \$1.011mm.

Tabla A.2.4. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos y costo fiscal. Año gravable 2022* (\$mm)

Tipo de contribuyente	Inversión estimada**	Valor deducción	Costo fiscal ***
Total	11.548	4.165	1.490
Sector privado	8.052	2.798	1.011
Sector público/mixto	3.496	1.367	478

Fuente: DIAN. Información exógena reportada por las empresas.

* Datos preliminares.

** Se calcula a partir de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa del impuesto sobre la renta (incluyendo la tarifa de la sobretasa, si aplica) del respectivo año gravable.

Dos subsectores económicos concentran el 59,1% del costo fiscal por este gasto tributario. Estos subsectores son: información y comunicaciones (31,7%); y suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado (27,4%) (Tabla A.2.5). En promedio, cada persona jurídica solicitó una deducción de \$198mm, disminuyendo su impuesto de renta en un monto cercano a \$70,9mm.

Tabla A.2.5. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos. Por subsector económico. Año gravable 2022* (\$mm)

Subsector económico	Inversión estimada**	Valor deducción	Costo fiscal ***	Participación en el costo fiscal
Total	11.548	4.165	1.490	100,0%
Información y comunicaciones	4.362	1.350	473	31,7%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	2.996	1.167	408	27,4%
Actividades financieras y de seguros	2.729	1.068	406	27,2%
Industrias manufactureras	1.110	439	154	10,3%
Resto de subsectores****	351	140	49	3,3%

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada.

*** Se calcula a partir del valor de la deducción solicitada aplicando la tarifa del Impuesto sobre la renta (incluyendo la tarifa de la sobretasa, si aplica). **** Corresponde a los subsectores Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida, y Actividades de servicios administrativos y de apoyo.

A.2.3.3. Rentas exentas

En el año gravable 2022, las rentas exentas solicitadas por las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta ascendieron a \$23,0bn (1,6% del PIB), con un costo fiscal de \$8,1bn (0,6% del PIB) (Tabla A.2.6). Lo anterior significó un incremento de 6,6% respecto al valor observado de este gasto tributario en 2021. Este monto se concentra principalmente en el sector de actividades financieras y de seguros (40,1%) y en otros seis de los diecinueve subsectores económicos que utilizan las rentas exentas, representando en conjunto el 75,8% del total de las rentas exentas declaradas.

Tabla A.2.6. Rentas exentas de las personas jurídicas por tipo de declarante. Total declarantes - Año gravable 2022* (\$mm)

Subsector Económico	Contribuyente	Régimen especial	Total	Participación %
Total	19.184	3.778	22.962	100,0%
Actividades financieras y de seguros	9.156	47	9.203	40,1%
Construcción	1.875	153	2.028	8,8%
Transporte y almacenamiento	1.867	26	1.893	8,2%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.054	135	1.189	5,2%
Industrias manufactureras	1.055	62	1.117	4,9%
Educación	3	988	991	4,3%
Explotación de minas y canteras	974	3	976	4,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	25	885	910	4,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	795	0	795	3,5%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	468	175	643	2,8%
Alojamiento y servicios de comida	573	47	621	2,7%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	410	203	613	2,7%
Otras actividades de servicios / Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	23	556	578	2,5%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	232	188	420	1,8%
Actividades inmobiliarias	251	147	398	1,7%
Información y comunicaciones	313	18	331	1,4%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	41	76	116	0,5%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	58	36	94	0,4%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	9	35	45	0,2%

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

De los declarantes del impuesto de renta corporativo, las personas jurídicas contribuyentes participan mayoritariamente en el uso de este gasto tributario. En el año gravable 2022, el 83,5% de las rentas exentas registradas corresponden a los contribuyentes, quienes declararon un valor de \$19,2bn, en tanto que el 16,5% corresponde al régimen especial²⁵⁵ (\$3,8bn). En el caso de los contribuyentes, sobresale el subsector de actividades financieras y de seguros (\$9,2bn). En el régimen especial, los dos primeros subsectores con mayor valor de rentas exentas son educación (\$1,0bn) y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social (\$885mm).

El costo fiscal de las rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes asciende a \$6,8bn para el año gravable 2022. Dentro del grupo de personas jurídicas contribuyentes en el impuesto de renta que utilizan las rentas exentas, se destacan los subsectores de actividades financieras y de seguros, y construcción, con una participación de 48,3% y 9,7%, respectivamente, en el costo fiscal.

²⁵⁵ En el régimen especial el beneficio neto o excedente tiene el carácter de exento cuando este se destine, directa o indirectamente, en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollen el objeto social y la actividad meritoria de la entidad.

Tabla A.2.7. Rentas exentas de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta. Año gravable 2022* (\$mm)

Subsector económico	Monto renta exenta	Costo fiscal	Participación costo fiscal	Rentas exentas / Renta total **
Total	19.184	6.783	100,0%	23,9%
Educación	3	1	0,0%	91,5%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	9	3	0,0%	89,4%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	232	81	1,2%	89,0%
Transporte y almacenamiento	1.867	654	9,6%	86,1%
Actividades inmobiliarias	251	88	1,3%	83,7%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	468	164	2,4%	79,9%
Alojamiento y servicios de comida	573	201	3,0%	78,2%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	41	14	0,2%	68,7%
Construcción	1.875	656	9,7%	67,9%
Otras actividades de servicios	23	8	0,1%	56,4%
Actividades financieras y de seguros	9.156	3.273	48,3%	46,9%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.054	369	5,4%	45,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	410	144	2,1%	39,2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	25	9	0,1%	25,3%
Información y comunicaciones	313	110	1,6%	23,8%
Industrias manufactureras	1.055	369	5,4%	22,1%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	795	278	4,1%	15,8%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	58	20	0,3%	6,8%
Explotación de minas y canteras	974	341	5,0%	2,5%

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** Renta total entendida como la renta líquida gravable más las rentas exentas. En ambas variables, el conjunto de datos hace referencia a las sociedades que hacen uso de este tratamiento.

La reducción promedio de la base gravable²⁵⁶ asociada a la utilización del gasto tributario por parte del total de las personas jurídicas contribuyentes es equivalente a 23,9%, con una amplia dispersión entre subsectores. Catorce de los diecinueve subsectores reducen su base gravable en un porcentaje superior al del promedio, destacándose en primer lugar el subsector educación, con una reducción en su base gravable de 91,5%, y le sigue el subsector de distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental, con una reducción de 89,4% de su base gravable. En el otro extremo de la Tabla A.2.7, se encuentra el subsector explotación de minas y canteras con una renta exenta de \$974mm y una reducción en su base gravable de 2,5%.

²⁵⁶ Este indicador se obtiene al dividir el monto de rentas exentas entre la renta total de los contribuyentes que las utilizan.

Las empresas calificadas como grandes contribuyentes²⁵⁷ registraron rentas exentas por \$15,5bn en el año gravable 2022, representando el 80,5% del total reportado por las personas jurídicas contribuyentes. De este monto, las personas jurídicas del sector privado constituyen el 74,1% y las del sector público/mixto el 25,9%, siendo las empresas pertenecientes al subsector actividades financieras y de seguros quienes registraron el mayor valor por este gasto tributario, en ambos sectores (Tabla A.2.8).

Tabla A.2.8. Rentas exentas de las personas jurídicas - Grandes contribuyentes. Total contribuyentes. Año gravable 2022* (\$mm)

Tipo de contribuyente	Monto renta exenta	Participación
Total	15.447	100,0%
Sector privado	11.444	74,1%
Sector público/mixto	4.003	25,9%

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** La diferencia respecto al total de las personas jurídicas contribuyentes del impuesto corresponde al monto de las rentas exentas de las demás personas jurídicas contribuyentes, cuyas rentas ascendieron a \$3.737mm.

El total de las rentas exentas y deducciones imputables de personas naturales, incluyendo las tres cédulas²⁵⁸ para la determinación del impuesto, se estima un valor cercano a \$127,3bn para el año gravable 2022 (Tabla A.2.9). De este monto, el 84,3% se atribuye a las rentas exentas (\$107,3bn) mientras que el 15,7% (cerca de \$20bn) correspondería a las deducciones imputables que se aplican únicamente en la cédula general.

²⁵⁷ De acuerdo con la Resolución 001253 del 24 de octubre de 2022 de la DIAN, para que un contribuyente, declarante, responsable o agente retenedor sea clasificado como Gran Contribuyente, deberá: i) encontrarse dentro del grupo de sujetos que aportaron el 60% del recaudo bruto total de la entidad, a precios corrientes por conceptos tributarios, sin incluir el valor de las sanciones, durante los cinco (5) años anteriores a la fecha en la que se efectúe la calificación, teniendo en cuenta una ponderación del aporte al recaudo según los años de evaluación; ii) personas jurídicas o asimiladas que hayan obtenido ingresos netos por un valor mayor o igual a 5.000.000 de Unidades de Valor Tributario (UVT), durante el año gravable anterior al de la calificación; iii) personas naturales que hayan declarado durante el año gravable anterior al de la calificación un patrimonio bruto igual o superior a 3.000.000 de UVT; y iv) personas naturales y/o jurídicas y asimiladas que hagan parte del grupo empresarial al cual pertenezca el contribuyente que cumpla con el requisito establecido en el literal i) arriba descrito.

²⁵⁸ Para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, se han definido tres tipos de rentas cedulares para personas naturales y sucesiones ilíquidas de causantes residentes en el país: cédula general, cédula rentas de pensiones, y cédula rentas de dividendos y participaciones. De acuerdo con el Artículo 335 del Estatuto Tributario, son ingresos de cédula general los provenientes de rentas de trabajo, rentas de capital y rentas no laborales. Para más información, ver: https://www.dian.gov.co/impuestos/personas/Renta_Personas_Naturales_AG_2019/Paginas/rentas-cedulares.aspx

Tabla A.2.9. Rentas exentas y deducciones imputables por tipo de cédula. Total declarantes. Año gravable 2022* (\$mm)

Concepto	Cédula general	Cédula de pensiones	Cédula de dividendos y participaciones	Total
Rentas exentas y deducciones imputables	84.155	43.075	65	127.295
Total, rentas exentas	64.186	43.075	65	107.326
Total, deducciones imputables	19.968	n.a.	n.a.	19.968

Fuente: DIAN.

* Datos estimados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2021. n.a.: no aplica.

De las rentas exentas y deducciones imputables, el 66,1% del total estimado correspondería a lo registrado por la cédula general, que ascendería a \$84,2bn, en tanto que las rentas exentas de la cédula de pensiones se situarían aproximadamente en \$43,1bn en el año gravable 2022, siendo el 33,8% de las rentas exentas y deducciones imputables. Este último dato se destaca debido a que los ingresos registrados en la cédula de pensiones solo representan el 7,6% del total de ingresos brutos de las personas naturales declarantes del impuesto de renta²⁵⁹, lo cual deja en evidencia una concentración desproporcionada en las rentas exentas de esta cédula en referencia a los ingresos brutos. Un valor mucho menor, con una participación de 0,1%, se observaría en las rentas exentas de la cédula de dividendos y participaciones.

Dentro de la cédula general, las rentas exentas representarían cerca de \$64,2bn, concentrándose prácticamente todas en los ingresos laborales. En este sentido, las rentas exentas de los ingresos laborales ascenderían a \$62,8bn, representando el 97,9% de las rentas exentas de la cédula general (Tabla A.2.10). Por otra parte, dentro del total de gastos tributarios que se aplican en la cédula general, las rentas exentas representan el 76,3% del total, correspondiendo el porcentaje restante a las deducciones imputables de esta cédula.

²⁵⁹ El denominador corresponde a lo declarado como ingresos brutos en cada una de las tres cédulas: general, rentas de pensiones, y rentas de dividendos y participaciones.

Tabla A.2.10. Rentas exentas y deducciones imputables por la cédula general. Total declarantes. Año gravable 2022* (\$mm)

Concepto	Cédula general				
	Rentas	Rentas por honorarios y compensación de servicios personales	Rentas de capital	Rentas no laborales	Total
Total rentas exentas y deducciones imputables	80.684	1.739	599	1.133	84.155
Total rentas exentas	62.837	601	284	465	64.186
Aportes voluntarios AFC, FVP y/o AVC	5.422	178	219	149	5.968
Otras rentas exentas	57.415	423	65	316	58.218
Total deducciones imputables	17.847	1.138	315	668	19.968
Intereses de vivienda	3.728	256	178	368	4.531
Otras deducciones imputables	14.119	882	136	300	15.437

Fuente: DIAN.

* Datos estimados a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2021.

Se estima que el 7,1% del total de rentas exentas y deducciones imputables de la cédula general corresponde a aportes voluntarios a AFC, FVP y/o AVC, mientras que la deducción por intereses de vivienda representaría el 5,4% de total de estas deducciones imputables (Tabla A.2.11.). La mayor parte de estos gastos tributarios son aplicados sobre las rentas de trabajo, siendo consistente con lo observado de forma agregada para este rubro. Los restantes valores corresponden a otras rentas y deducciones que no se discriminan en la declaración presentada donde, de forma similar al comportamiento agregado, la mayor proporción corresponde a gastos tributarios de las rentas de trabajo: aproximadamente el 96% de las rentas exentas y deducciones corresponde a las rentas laborales. Desde el año 2020 se puede cuantificar el monto específico de estas dos disposiciones mencionadas anteriormente, gracias a que estos rubros fueron discriminados en los formularios de presentación de la declaración de renta. En la medida en la que se cuente con información separada desde el origen para un mayor número de gastos tributarios, tal como lo recomienda la CEBT, esta profundización se podrá hacer para un mayor número de disposiciones, constituyendo una mejora en la estimación por el mayor detalle de la información.

Tabla A.2.11. Rentas exentas y deducciones imputables* de las personas naturales. Total declarantes. Año gravable 2022 (\$mm)**

Subsector económico	Total rentas exentas	Total deducciones imputables	Total rentas exentas y deducciones imputables	Participación en el total de las rentas exentas y deducciones imputables	Participación en el total de los ingresos brutos ***
Asalariados y pensionados	82.101	13.946	96.047	75,5%	37,6%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6.503	1.822	8.325	6,5%	6,3%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	2.765	1.024	3.790	3,0%	2,7%
Rentistas de capital	2.733	288	3.022	2,4%	4,7%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	2.483	514	2.997	2,4%	3,0%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.669	478	2.147	1,7%	19,9%
Educación	1.617	311	1.928	1,5%	1,1%
Industrias manufactureras	1.109	254	1.363	1,1%	4,2%
Actividades inmobiliarias	1.160	124	1.285	1,0%	1,5%
Información y comunicaciones	959	302	1.261	1,0%	1,0%
Transporte y almacenamiento	978	233	1.211	1,0%	4,2%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	951	175	1.126	0,9%	7,3%
Construcción	632	191	823	0,6%	2,6%
Alojamiento y servicios de comida	396	73	469	0,4%	1,4%
Actividades financieras y de seguros	286	65	352	0,3%	0,3%
Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica	311	21	333	0,3%	0,4%
Otras actividades de servicios	251	62	314	0,2%	0,5%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	140	32	172	0,1%	0,2%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	131	20	150	0,1%	0,1%
Explotación de minas y canteras	65	18	83	0,1%	0,6%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, y actividades de saneamiento ambiental	40	11	50	0,0%	0,3%
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	25	1	25	0,0%	0,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	4	1	5	0,0%	0,0%
Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales	5	0	5	0,0%	0,0%
No clasificados	12	2	13	0,0%	0,0%
Total general	107.326	19.968	127.295	100%	100%

Fuente: DIAN. * Datos estimados. ** Se calculan a partir de la información de las declaraciones del impuesto de renta de las personas naturales del año gravable 2021. *** Corresponde a lo declarado como ingresos brutos en cada una de las tres cédulas: general, rentas de pensiones, y rentas de dividendos y participaciones.

Los asalariados, los pensionados, y las actividades profesionales, científicas y técnicas agrupan el 82% del total de rentas exentas y deducciones imputables aplicadas por las personas naturales. Específicamente, los asalariados y pensionados representan el 75,5% del valor total de los gastos tributarios que aplican a personas naturales, aunque su participación dentro de los ingresos brutos es del 37,6%. Las actividades profesionales, científicas y técnicas tienen una participación de 6,5% en el total de los gastos tributarios, y el resto de los sectores representan individualmente menos del 3% del total de los gastos tributarios que aplican para las personas naturales, dentro de los cuales se destacan las actividades de salud humana y asistencia social, las rentas de capital, y las actividades de servicios administrativos y de apoyo (Tabla A.2.11.).

A.2.3.4. Descuentos tributarios

El costo fiscal total de los descuentos tributarios en el año gravable 2022 ascendería a \$10,4bn, donde \$10,1bn corresponden a las personas jurídicas y \$277mm (Tabla A.2.12.) a las personas naturales²⁶⁰. Para las personas naturales se estima un aumento del 22,6% y para las personas jurídicas de 36,4%, entre 2021 y 2022. Tres subsectores económicos (industrias manufactureras; comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas; y explotación de minas y canteras) representaron el 51,7% del total declarado por el año gravable 2022, acumulando \$5,2bn. El número de empresas que utilizaron descuentos tributarios en el año 2021 fue de 50.097, mientras que, en el año gravable 2022, este número ascendió a 52.089.

²⁶⁰ No se incluyen como gasto tributario los valores registrados en las casillas de descuentos por impuestos pagados en el exterior por ganancias ocasionales del formulario de declaración de renta de personas jurídicas, y de descuentos por impuestos pagados en el exterior del formulario de declaración de renta de personas naturales, en consideración a lo expuesto por la CEBT del año 2021.

Tabla A.2.12. Descuentos tributarios de las personas jurídicas. Total declarantes. Año gravable 2022* (\$mm)

Subsector económico	Valor	Participación	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Total	10.104	100,0%	12,7%
Industrias manufactureras	1.958	19,4%	17,4%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	1.694	16,8%	17,1%
Explotación de minas y canteras	1.576	15,6%	5,7%
Actividades financieras y de seguros	1.494	14,8%	19,0%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.038	10,3%	15,9%
Información y comunicaciones	699	6,9%	35,3%
Transporte y almacenamiento	365	3,6%	6,7%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	270	2,7%	21,4%
Construcción	248	2,5%	14,3%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	162	1,6%	12,5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	161	1,6%	11,5%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	128	1,3%	10,5%
Alojamiento y servicios de comida	92	0,9%	25,8%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	81	0,8%	11,4%
Actividades inmobiliarias	57	0,6%	9,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	48	0,5%	11,6%
Educación	18	0,2%	20,2%
Otras actividades de servicios	14	0,1%	23,6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1	0,0%	0,8%

Fuente: DIAN. * Datos preliminares. ** Corresponde al total impuesto sobre las rentas líquidas gravables de las empresas que utilizaron el gasto tributario.

Las sociedades que utilizaron descuentos lograron reducir su impuesto básico de renta, en promedio, en 12,7%. Diez de los diecinueve subsectores económicos presentan una reducción superior al promedio, encabezados por los subsectores de información y comunicaciones con 35,3%; alojamiento y servicios de comida con 25,8%; otras actividades de servicios con 23,6%; y actividades de servicios administrativos y de apoyo con 21,4% (Tabla A.2.12.).

Los descuentos tributarios de las personas jurídicas del sector privado concentran el 83,0% del total de los descuentos (\$8,4bn). En este subconjunto de personas jurídicas, los primeros cuatro subsectores concentran el 68,5%, los cuales corresponden a industrias manufactureras; comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y motocicletas; actividades financieras y seguros; y explotación de minas y canteras. Para el sector

público/mixto, el valor de los descuentos ascendió a \$1,7bn, concentrándose la mitad de éste en el subsector de suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.

Por otra parte, se estima que las personas naturales obtuvieron descuentos tributarios por un valor de \$277mm en el año gravable 2022. De estos, se identifica que el 26,1% correspondería a descuentos por donaciones y el restante 73,9% a otros descuentos que no se discriminan en la declaración. Las actividades de comercio al por mayor y al por menor; y reparación de vehículos automotores y motocicletas tendrían el 26,7% de los descuentos estimados, seguidas por asalariados y pensionados que agruparían cerca del 21,7% del monto total de estos descuentos, y el restante 51,6% los obtendrían las demás personas naturales en el desarrollo de otras actividades económicas.

A.2.3.5. Tarifas reducidas

El costo fiscal de las tarifas reducidas en el impuesto de renta de las personas jurídicas para el año gravable 2022 exhibió una variación interanual de 73,3%, alcanzando un monto de \$2,7bn. Las mayores contribuciones al incremento del costo fiscal se originan en el régimen Zonas Económicas y Sociales Especiales (ZESE), cuyo costo fiscal pasó de \$391mm en el año gravable 2021 a \$1.008mm por el año gravable 2022, y en el costo fiscal de la tarifa reducida de Zonas Francas y Usuarios de Zonas Francas, que aportó 29,0pp a la variación total del costo fiscal del último año gravable (Tabla A.2.13) (+\$444mm).

Tabla A.2.13. Costo fiscal en el impuesto de renta de personas jurídicas por las tarifas reducidas*. Años gravables 2021 – 2022 (\$mm)**

Concepto / año gravable	Tarifa reducida	Costo fiscal		Número de empresas	
		2021	2022	2021	2022
Total		1.531	2.654	8.019	9.673
Zonas francas y Usuarios de Zonas Francas	15% - 20%	641	1.085	515	551
ZESE	0,0%	391	1.008	1.255	2.194
ZOMAC		298	213	1.255	1.542
Sociedades que liquidan el impuesto de renta al 0% (año 2021) o al 25% (año 2022) de la tarifa general	0,0% (2021) y 8,75% (2022)	293	207	1.233	1.496
Sociedades que liquidan el impuesto de renta al 50% (año 2021) o al 75% (año 2022) de la tarifa general	15,5% (2021) y 26,25% (2022)	5	6	22	46
Cooperativas	20,0%	75	117	1.499	1.613
Hoteles - Parques temáticos	9,0%	22	67	324	401
Aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento	9,0%	34	56	28	25
Empresas estatales industriales y comerciales relacionadas con el monopolio de licor y juegos de azar.	9,0%	30	47	21	21
Editoriales	9,0%	20	28	147	135
ESAL	20,0%	19	33	2.975	3.191

Fuente: DIAN. * No se presenta el costo fiscal asociado con megainversiones, en aplicación del artículo 583 del Estatuto Tributario que trata de la reserva tributaria. ** Datos preliminares.

El incremento en el costo fiscal por el año gravable 2022 responde al importante crecimiento de la base gravable de los declarantes que hacen uso de este gasto tributario, así como de la mayor diferencia entre las tarifas reducidas y la tarifa general. Excluyendo el régimen de Zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC), que presentó una disminución de 12,3% en la base gravable declarada, el resto de los declarantes de los regímenes de tarifas reducidas registraron, en conjunto, un crecimiento de 44,4% en la base gravable. Por otra parte, el aumento en cuatro puntos de la tarifa general del impuesto, de 31% a 35%, generó un mayor diferencial de tarifa por el año gravable 2022 en cada uno de los rubros considerados en la tabla A.2.13, a excepción del diferencial observado en las empresas del régimen ZOMAC. Para las micro y pequeñas empresas de este régimen, el diferencial pasó de 31 puntos en 2021 a 26,25 puntos en 2022 ya que la tarifa reducida pasó del 0% de la tarifa general en 2021 al 25% de ésta (Artículo 237 de la Ley 1819 de 2016). En las medianas y grandes empresas, la diferencia entre la tarifa general y la reducida pasó de 15,5 puntos a 8,75 puntos entre 2021 y 2022 (la tarifa aplicable aumentó del 50% al 75% de la tarifa general).

El número de empresas que hicieron uso del gasto tributario de la tarifa reducida aumentó 20,6% respecto del año gravable 2021. Para la ZESE, las empresas beneficiarias de la tarifa reducida crecieron 74,8% en el año gravable 2022, hasta alcanzar 2.194 personas jurídicas. De manera similar, un mayor número de empresas del régimen ZOMAC se beneficiaron de la menor tarifa por el año gravable 2022 (de 1.255 a 1.542 entre 2021 y 2022), concentradas en la utilización de la tarifa al 25% de la tarifa general, que corresponde a la tarifa aplicable a las micro y pequeñas empresas. Por el contrario, las empresas editoriales y aquellas relacionadas con los cultivos de tardío rendimiento exhibieron una reducción en el número de personas jurídicas que liquidaron su impuesto a la tarifa reducida.

A.2.3.6. Contratos de estabilidad jurídica años gravables 2021 – 2022²⁶¹

El costo fiscal de los contratos de estabilidad jurídica ascendió a \$1,9bn por el año gravable 2022, representando 0,1% del PIB (Tabla A.2.14). Esto significó un incremento de 36,5% respecto al año gravable 2021, debido principalmente a que la valoración del costo fiscal se realiza respecto de una tarifa general más alta que aquella vigente por el año gravable 2021. En particular, la deducción por inversión en activos fijos creció 10,1% pero su costo fiscal en 25,0%, en tanto que las personas jurídicas con tarifa menor a la tarifa general exhibieron un aumento en la base gravable que, junto con el mayor diferencial de tarifas, contribuyó al incremento del costo fiscal de 113,8% en este rubro.

²⁶¹ Mediante la Ley 963 de 2005 se crearon los contratos de estabilidad jurídica, norma que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1607 de 2012. Con esta Ley se eliminó la posibilidad de suscribir nuevos contratos, a excepción de las solicitudes que estaban en curso en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el momento de entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012 y se estableció mantener las condiciones firmadas en los contratos ya vigentes hasta su terminación.

Tabla A.2.14. Contratos de estabilidad jurídica: costo fiscal en el impuesto sobre la renta años gravables 2021-2022* (\$mm)

Concepto	2021	2022
Total	1.368	1.868
Deducción por inversión en activos fijos**	1.191	1.490
Tarifa diferencial (menor a la general)***	177	378

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

** Corresponde al valor presentado en la Tabla A.3.2. de este apéndice, así como el que se detalla en la sección correspondiente a este gasto tributario.

*** La tarifa general del impuesto sobre la renta por los años gravables 2021 y 2022 es de 31% y 35%, respectivamente. El costo fiscal se calcula a partir de la diferencia entre la tarifa general del impuesto y aquella que haya aplicado la persona jurídica con contrato de estabilidad jurídica según la norma estabilizada, ya sea la tarifa del 15% por ser usuario de zona franca o la tarifa vigente en el año gravable en el cual se firmó el contrato.

A.2.3.7. Zonas Francas y Usuarios de Zonas Francas

El costo fiscal del gasto tributario en el impuesto de renta de la tarifa reducida, rentas exentas y descuentos tributarios de las zonas francas y usuarios de zonas francas fue de \$1.211mm en el año gravable 2022. Esto representa un aumento de \$468mm frente al año anterior, mostrando un crecimiento de 63,1%. La variable que explica en mayor medida el incremento de los ingresos fiscales no percibidos corresponde a la tarifa reducida utilizada en el impuesto de renta, cuyo costo fiscal asciende a \$1.085mm²⁶² (Tabla A.2.15), mientras que los restantes \$125.7mm corresponden, casi en su totalidad, a los descuentos tributarios.

Tabla A.2.15. Costo fiscal por tarifa reducida en el impuesto de renta años gravables 2021– 2022* de las Zonas Francas y Usuarios de Zonas Francas (\$mm)

Concepto	2021	2022*
Total costo fiscal ZF y UZF	641	1.085
Zonas Francas (ZF)	354	582
Zonas Francas Permanentes	9	17
Zonas Francas Permanentes Especiales	345	565
Usuarios de Zonas Francas (UZF)	287	503
Usuarios Industriales de Bienes	30	56
Usuarios Industriales de Bienes y Servicios	239	407
Usuarios Industriales de Servicios	18	40

Fuente: DIAN.

* Datos preliminares.

²⁶² El costo fiscal corresponde a la diferencia de quince (15) puntos de tarifa en el impuesto de renta por el año gravable 2022, entre la tarifa del impuesto para los usuarios industriales y operadores de zonas francas sin contrato de estabilidad jurídica, respecto de la tarifa general aplicable por ese año gravable (20% vs. 35%, respectivamente). Por el año gravable 2021, la diferencia fue de once (11) puntos de tarifa (20% vs. 31%). Para el caso de los usuarios industriales y operadores de zonas francas con contrato de estabilidad, la diferencia de tarifas por el año gravable 2021 ascendió a dieciséis (16) puntos y por el año gravable 2020, a veinte (20) puntos.

A.2.4. Cuantificación de los gastos tributario en el Impuesto sobre las Ventas - IVA

El costo fiscal de los tratamientos preferenciales del Impuesto sobre las Ventas (IVA) ascendió a 5,6% del PIB e incrementó 0,3pp respecto al valor registrado en 2021 (5,3% del PIB). Este valor resulta de la suma de: *i*) el costo fiscal de los tratamientos preferenciales respecto a la tarifa general del 19% (gasto tributario positivo), el cual ascendió a \$89,9bn (6,1% del PIB), y *ii*) el impacto de la no recuperación del IVA pagado en la FBKF (gasto tributario negativo), el cual fue de -\$8,2bn (-0,6% del PIB)²⁶³ (Tabla A.2.16.).

Tabla A.2.16. Resumen del costo fiscal del gasto tributario en el IVA - años gravables 2021 y 2022

Concepto	2021		2022		Var. % costo fiscal 2022/2021
	Costo Fiscal	% PIB	Costo Fiscal	% PIB	
Gasto tributario positivo	69.186	5,8%	89.912	6,1%	30,0%
Gasto tributario negativo	-6.090	-0,5%	-8.163	-0,6%	34,1%
Total	63.096	5,3%	81.749	5,6%	29,6%

Fuente: DIAN.

El 33,9% del total del costo fiscal del gasto tributario en IVA está concentrado en tres categorías de productos. Este porcentaje, que equivale a \$27,7bn, corresponde a las categorías de Agricultura y la horticultura; Alojamiento, servicios de suministros de comidas y bebidas; y Carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas. Además, se resalta que los bienes clasificados en Equipo de transporte es el grupo que presenta el mayor monto de gasto tributario negativo, con -\$2.054mm en el año gravable 2022 (Tabla A.2.17.).

Tabla A.2.17. Desagregación del costo fiscal de los gastos tributarios en el IVA para los años gravables 2021 y 2022 (\$mm)

División CPC	Descripción	2021			2022		
		Gasto tributario positivo	Gasto tributario negativo	Total	Gasto tributario positivo	Gasto tributario negativo	Total
1	Productos de la agricultura y la horticultura	7.594	0	7.594	11.010	0	11.010
63	Alojamiento; servicios de suministros de comidas y bebidas	6.987	0	6.987	10.070	0	10.070
21	Carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas	5.160	0	5.160	6.633	0	6.633
53	Construcciones	5.171	0	5.171	5.785	0	5.785
71	Servicios financieros y servicios conexos	4.652	0	4.652	5.217	0	5.217
23	Productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón; otros productos alimenticios	3.514	0	3.514	4.897	0	4.897

²⁶³ La inclusión del gasto tributario negativo obedece al ajuste mencionado en el inicio del apéndice sección A.3.1.

35	Otros productos químicos; fibras artificiales (o fibras industriales hechas por el hombre)	3.469	0	3.469	4.495	0	4.495
72	Servicios inmobiliarios	3.911	0	3.911	4.284	0	4.284
86	Servicios de apoyo a la agricultura, la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y los servicios públicos	3.384	-211	3.173	4.438	-361	4.078
33	Productos de hornos de coque; productos de refinación de petróleo y combustible nuclear	2.711	0	2.711	3.754	0	3.754
92	Servicios de educación	2.906	0	2.906	3.292	0	3.292
64 + 65 + 66	Servicios de transporte de pasajeros; servicios de transporte de carga; servicios de alquiler de vehículos de transporte con operario	2.198	0	2.198	3.048	0	3.048
93	Servicios para el cuidado de la salud humana y servicios sociales	2.446	0	2.446	2.837	0	2.837
96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	1.415	0	1.415	2.293	0	2.293
22	Productos lácteos y ovoproductos	1.219	0	1.219	1.619	0	1.619
17	Electricidad, gas de ciudad, vapor y agua caliente	1.234	0	1.234	1.601	0	1.601
85	Servicios de soporte	1.290	0	1.290	1.581	0	1.581
4	Pescado y otros productos de la pesca	1.087	0	1.087	1.490	0	1.490
69	Servicios de distribución de electricidad, gas y agua (por cuenta propia)	1.183	0	1.183	1.467	0	1.467
2	Animales vivos y productos animales (excepto la carne)	792	-2	790	1.043	-3	1.040
94	Servicios de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos y otros servicios de saneamiento ambiental	814	0	814	931	0	931
12 + 13	Petróleo crudo y gas natural; minerales y concentrados de uranio y torio	575	0	575	924	0	924
34	Químicos básicos	661	0	661	856	0	856
24	Bebidas	630	0	630	800	0	800
67	Servicios de apoyo al transporte	446	0	446	648	0	648
32	Pasta o pulpa, papel y productos de papel; impresos y artículos relacionados	347	0	347	513	0	513
84	Servicios de telecomunicaciones, transmisión y suministro de información	396	0	396	490	0	490
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	521	-321	200	678	-418	260
73	Servicios de arrendamiento o alquiler	211	0	211	254	0	254

68	Servicios postales y de mensajería	182	0	182	210	0	210
81	Servicios de investigación y desarrollo	152	0	152	181	0	181
3	Productos de la silvicultura y de la explotación forestal	120	0	120	180	0	180
97	Otros servicios personales	109	0	109	180	0	180
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	136	-6	130	173	-8	164
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	407	-303	104	529	-394	136
16	Otros minerales	11	0	11	12	0	12
18	Agua natural	10	0	10	12	0	12
36	Productos de caucho y plástico	9	0	9	11	0	11
42	Productos metálicos elaborados (excepto maquinaria y equipo)	51	-46	5	67	-59	7
14	Minerales metálicos	0	0	0	0	0	0
15	Piedra, arena y arcilla	0	0	0	0	0	0
25	Productos de tabaco	0	0	0	0	0	0
28	Tejido de punto o ganchillo; prendas de vestir	0	0	0	0	0	0
29	Cuero y productos de cuero; calzado	0	0	0	0	0	0
31	Productos de madera, corcho, cestería y espartería	0	0	0	0	0	0
39	Desperdicios; desechos y residuos	0	0	0	0	0	0
41	Metales básicos	0	0	0	0	0	0
82	Servicios jurídicos y contables	0	0	0	0	0	0
89	Servicios de edición, impresión y reproducción; servicios de recuperación de materiales y otros servicios de fabricación	0	0	0	0	0	0
91	Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general; servicios de seguridad social obligatoria	0	0	0	0	0	0
95	Servicios de asociaciones	0	0	0	0	0	0
98	Servicios domésticos	0	0	0	0	0	0
61 + 62	Servicios de comercio (venta al por mayor y venta al por menor)	0	0	0	0	0	0
26	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	-0,2	0,0	-0,2	-0,3	0,0	-0,3
88	Servicios de fabricación de insumos físicos que son propiedad de otros	0	-11	-11	0	-13	-13
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	11	-23	-12	14	-29	-15
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	704	-728	-25	916	-948	-32
11	Carbón de hulla, lignito y turba	-84	0	-84	-135	0	-135
54	Servicios de construcción	0	-139	-139	0	-170	-170
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	52	-195	-144	67	-254	-187

83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	1	-268	-267	1	-320	-319
38	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	24	-493	-468	32	-601	-569
87	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación (excepto servicios de construcción)	0	-474	-474	0	-578	-578
44	Maquinaria para usos especiales	136	-639	-503	171	-808	-637
43	Maquinaria para uso general	19	-647	-628	25	-829	-804
49	Equipo de transporte	211	-1.582	-1.371	316	-2.370	-2.054
Total		69.186	-6.090	63.096	89.912	-8.163	81.749

Fuente: DIAN.

El costo fiscal de los tratamientos preferenciales (gasto tributario positivo) del Impuesto sobre las Ventas (IVA) ascendió a 5,8% del PIB y 6,1% del PIB para los años gravables 2021 y 2022, respectivamente. Para el año gravable 2022, las exclusiones de bienes y servicios del IVA corresponden al 69,6% del total del costo fiscal, mientras que los bienes y servicios exentos representan el 22,9% y los bienes y servicios con tarifa diferencial (5%) el 7,5%.

A.2.4.1. Bienes y servicios excluidos

El costo fiscal por exclusiones²⁶⁴ del IVA ascendió a \$62,6bn (aproximadamente \$3,3bn por punto de tarifa) para el año 2022. Este costo se concentra principalmente en tres categorías, que representan el 41,7% de la estimación: i) productos de la agricultura y la horticultura; ii) alojamiento y servicios de suministros de comidas y bebidas; y iii) construcciones (Tabla A.2.18.).

Tabla A.2.18. Costo fiscal por no gravar los bienes y servicios excluidos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2021 y 2022 (\$mm)

División CPC	Descripción	2021	2022
1	Productos de la agricultura y la horticultura	7.505	10.881
63	Alojamiento; servicios de suministros de comidas y bebidas	6.506	9.395
53	Construcciones	5.171	5.785
71	Servicios financieros y servicios conexos	4.171	4.672
86	Servicios de apoyo a la agricultura, la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y los servicios públicos	3.384	4.438
72	Servicios inmobiliarios	3.911	4.284
92	Servicios de educación	2.906	3.292
93	Servicios para el cuidado de la salud humana y servicios sociales	2.446	2.837
96	Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	1.415	2.293
64 + 65 + 66	Servicios de transporte de pasajeros; servicios de transporte de carga; servicios de alquiler de vehículos de transporte con operario	1.791	2.220
17	Electricidad, gas de ciudad, vapor y agua caliente	1.234	1.601

²⁶⁴ El Estatuto Tributario incorpora en el artículo 424 los bienes excluidos del IVA y, en el artículo 476, los servicios excluidos del mismo.

85	Servicios de soporte	1.290	1.581
69	Servicios de distribución de electricidad, gas y agua (por cuenta propia)	1.183	1.467
23	Productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón; otros productos alimenticios	830	1.172
94	Servicios de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos y otros servicios de saneamiento ambiental	814	931
12 + 13	Petróleo crudo y gas natural; minerales y concentrados de uranio y torio	575	924
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	704	916
34	Químicos básicos	661	856
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	521	678
67	Servicios de apoyo al transporte	445	647
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	407	529
73	Servicios de arrendamiento o alquiler	211	254
68	Servicios postales y de mensajería	182	210
84	Servicios de telecomunicaciones, transmisión y suministro de información	157	196
81	Servicios de investigación y desarrollo	152	181
97	Otros servicios personales	109	180
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	136	173
24	Bebidas	136	172
49	Equipo de transporte	56	84
44	Maquinaria para usos especiales	46	58
38	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	24	32
21	Carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas	23	29
4	Pescado y otros productos de la pesca	11	16
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	11	14
43	Maquinaria para uso general	9	12
16	Otros minerales	11	12
18	Agua natural	10	12
36	Productos de caucho y plástico	9	11
33	Productos de hornos de coque; productos de refinación de petróleo y combustible nuclear	-2	1
83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	0,8	0,9
3	Productos de la silvicultura y de la explotación forestal	0	0
14	Minerales metálicos	0	0
15	Piedra, arena y arcilla	0	0
22	Productos lácteos y ovoproductos	0	0
25	Productos de tabaco	0	0
28	Tejido de punto o ganchillo; prendas de vestir	0	0
29	Cuero y productos de cuero; calzado	0	0
31	Productos de madera, corcho, cestería y espartería	0	0
35	Otros productos químicos; fibras artificiales (o fibras industriales hechas por el hombre)	0	0
39	Desperdicios; desechos y residuos	0	0
41	Metales básicos	0	0

42	Productos metálicos elaborados (excepto maquinaria y equipo)	0	0
46	Maquinaria y aparatos eléctricos	0	0
54	Servicios de construcción	0	0
82	Servicios jurídicos y contables	0	0
87	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación (excepto servicios de construcción)	0	0
88	Servicios de fabricación de insumos físicos que son propiedad de otros	0	0
89	Servicios de edición, impresión y reproducción; servicios de recuperación de materiales y otros servicios de fabricación	0	0
91	Servicios de la administración pública y otros servicios prestados a la comunidad en general; servicios de seguridad social obligatoria	0	0
95	Servicios de asociaciones	0	0
98	Servicios domésticos	0	0
61 + 62	Servicios de comercio (venta al por mayor y venta al por menor)	0	0
26	Hilados e hilos; tejidos de fibras textiles incluso afelpados	-0,24	-0,32
32	Pasta o pulpa, papel y productos de papel; impresos y artículos relacionados	-26	-30
11	Carbón de hulla, lignito y turba	-84	-135
2	Animales vivos y productos animales (excepto la carne)	-239	-319
Total		48.814	62.565

Fuente: DIAN.

A.2.4.2. Bienes y servicios exentos

El costo fiscal por bienes y servicios exentos²⁶⁵ del IVA ascendió a \$20,6bn para el año 2022 (Tabla A.2.19). Dentro de este grupo, se destacan los productos farmacéuticos con un impacto fiscal del orden de \$4,5bn en el año 2022, lo que representó el 21,9% del total del efecto. El costo fiscal asociado a los demás bienes exentos se concentra en carnes de aves, biodiesel y carne de ganado bovino, porcino y pescados, que en agregado concentran el 47% del gasto.

Tabla A.2.19. Costo fiscal de no gravar los bienes y servicios exentos a la tarifa general de 19% para los años gravables 2021 y 2022 (\$mm)

Productos	2021	2022
1. Leche, carnes, huevos	9.079	11.932
Carnes y despojos comestibles de aves frescos, refrigerados o congelados	2.049	2.630
Carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada	1.521	1.953
Carne de ganado porcino fresca, refrigerada o congelada	1.243	1.599
Pescado fresco, refrigerado o congelado y filetes	1.064	1.459
Huevos con cáscara frescos, en conserva o cocidos	787	1.041
Arroz para consumo humano	694	978
Leche líquida procesada, crema (nata) de leche, fresca y suero	570	757

²⁶⁵ En Colombia la categoría de exentos se aplica a las exportaciones, donaciones y a algunos bienes y servicios específicos establecidos en los artículos 477 al 481 del Estatuto Tributario.

Leche y crema (nata) en estado sólido; leche y nata, concentrados o con adición de azúcar u otro edulcorante, en estado diferente al sólido	358	475
Queso fresco	291	387
Despojos comestibles de especies bovina, porcina y otros, frescos, refrigerados.	236	303
Leche sin elaborar	206	272
Ganado bovino, excepto ganado para lidia	37	49
Camarones y langostinos, congelados y sin congelar	12	15
Carne de ganado ovino, caprino y otros, fresca, refrigerada o congelada	11	14
2. Libros y revistas	258	379
Libros impresos (textos educativos, diccionarios, enciclopedias, atlas, directorios, científicos y técnicos, animados y para colorear, etc.)	151	222
Cuadernos de tipo escolar	57	84
Diarios, revistas y publicaciones periódicas	50	73
3. Otros bienes	5.487	7.284
Productos farmacéuticos	3.469	4.495
Biodiesel mezclado y biodiesel b100	1.852	2.561
Toallas y compresas higiénicas	116	163
Armas y municiones y sus partes y piezas	51	64
Alcohol carburante e100	0,0	0,0
Servicios	720	968
Servicios de alojamiento*	480	675
Servicios de conexión y acceso a Internet estratos 1 y 2	240	293
Total	15.544	20.563

Fuente: DIAN.

* De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 2068 de 2020 y el numeral 4 del art. 65 de la Ley 2155 de 2021.

A.2.4.3. Bienes y servicios gravados con tarifa del 5%

El efecto recaudatorio de pasar a la tarifa general (19%) los bienes y servicios que están gravados al 5% en el año gravable 2022 representaría ingresos tributarios adicionales por \$6,8bn, que equivalen a \$485mm por cada punto de tarifa. El costo fiscal de este grupo se concentra en la gasolina y el ACPM (\$1.192mm), preparaciones utilizadas en la alimentación de animales (\$1.020mm) y transporte aéreo (\$828mm), las cuales representan el 44,8% del total del costo fiscal estimado para el año gravable 2022 (Tabla A.2.20). En este caso, es importante notar que la cuantificación del gasto tributario correspondiente a la gasolina y el ACPM, toma como referencia el hecho de que la base gravable del IVA para estos bienes corresponde al Ingreso al Productor. En ese sentido, el gasto tributario cuantificado es apenas una cota inferior el sacrificio de recaudo que implica este tratamiento preferencial para estos combustibles, dado que no tiene en consideración la menor base gravable del impuesto, dada la diferencia entre el Ingreso al Productor y el Precio de Paridad Internacional²⁶⁶.

²⁶⁶ En promedio, durante la vigencia 2022, el diferencial de precios entre el ingreso al productor y el precio de partida internacional correspondió a \$10.450 por galón para el ACPM, y a \$6.095 por galón para la gasolina corriente.

Tabla A.2.20. Costo fiscal de no gravar a la tarifa general de 19% los bienes y servicios que actualmente tienen tarifa de 5%, para los años gravables 2021 y 2022, (\$mm)

Producto	2021	2022
1. Servicios a la tarifa de 5%	890	1.374
Transporte aéreo*	408	828
Salud prepagada	469	532
Seguros agrarios	12	13
Almacenamiento de productos agrícolas	1	1
2. Bienes a la tarifa de 5%	3.938	5.409
Gasolina y ACPM	861	1.192
Preparaciones utilizadas en la alimentación de animales	725	1.020
Azúcar	292	404
Chocolate de mesa	246	347
Aguardiente y ron	270	345
Extractos esencias, concentrados y preparaciones de café (café liofilizado, café instantáneo); sucedáneos del café que contengan café	234	300
Harinas de trigo o de morcajo y otros cereales	166	234
Pastas alimenticias sin cocer, rellenar que contengan huevo y las demás	149	210
Whisky, brandy, vodka y sus concentrados, mistelas y cremas y otras bebidas	161	204
Café descafeinado sin tostar; café tostado, incluso molido, descafeinado o no	147	189
Troncos de madera (troncos de coníferas y de especies no coníferas) y demás maderas en bruto	120	180
Vehículos automóbiles eléctricos para transporte de personas	92	138
Vinos y sidra, peradas, aguamiel y otras bebidas fermentadas	63	80
Borra de algodón; tortas y demás residuos de la extracción de grasas o aceites vegetales; harina y polvo de semillas o de frutos oleaginosos.	51	69
Motores para vehículos eléctricos	52	67
Palas, azadas, picos, rastrillos, cuchillas y otros.	47	61
Vehículos eléctricos de pasajeros para transporte público	36	54
Maíz para uso industrial	37	53
Maquinaria agropecuaria	40	50
Productos de panadería a base de sagú, yuca y achira	30	42
Arroz para uso industrial	24	34
Trigo en grano	20	28
Aceites vegetales crudos	17	22
Bicicletas y Bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT.	14	21
Compresores para gas vehicular y sus partes	10	13
Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT.	8	12
Nuez y fruto de palma	8	12
Salchichón, butifarra y mortadela	8	10
Vehículos eléctricos para el transporte de mercancías	4	6

Recipientes de fundición, de hierro o acero sin soldadura, para gas comprimido o licuado.	4	6
Harina, polvo y gránulos de carne o despojos, no comestibles	3	4
Sorgo, centeno, avena, mijo y otros cereales n.c.p.	1	1
Barcazas y remolcadores	1	1
Mieles y melazas	1	1
Algodón desmotado	0,0	0,0
Total	4.828	6.783

Fuente: DIAN.

* De acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 2068 de 2020.

A.2.4.4. Estimación del costo fiscal por la no recuperación del IVA pagado en la FBKF

El costo fiscal por la no recuperación del IVA pagado en la FBKF fue de -\$8,2bn en el año gravable 2022 (0,6% del PIB). Debido a que el sistema tributario colombiano no permite recuperar el IVA pagado en bienes de inversión, este costo fiscal se traduce en un gasto tributario negativo porque la no recuperación de este IVA aumenta los ingresos fiscales del país, en lugar de reducirlos. Se destaca el impacto de los equipos de transporte con un total de -\$2,4bn, lo que representó el 29,0% del total; seguido por equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones con un valor de -\$948mm (11,6%) y maquinaria para uso general con -\$829mm (10,2%) (Tabla A.2.21.). Ahora bien, si bien en el sistema tributario colombiano no se permite la recuperación de este IVA pagado en la FBKF por medio de los impuestos descontables, esta distorsión se corrige parcialmente, y de manera imperfecta, con el descuento tributario aplicable sobre el impuesto de renta, para el IVA pagado en la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos (Artículo 258-1 del Estatuto Tributario).

Tabla A.2.21. Costo fiscal por la no recuperación del IVA pagado en la FBKF para los años gravables 2021 y 2022, (\$mm)

División CPC	Descripción	2021	2022
49	Equipo de transporte	-1.582	-2.370
47	Equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones	-728	-948
43	Maquinaria para uso general	-647	-829
44	Maquinaria para usos especiales	-639	-808
38	Muebles; otros bienes transportables n.c.p.	-493	-601
87	Servicios de mantenimiento, reparación e instalación (excepto servicios de construcción)	-474	-578
48	Aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, relojes	-321	-418
45	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática	-303	-394
86	Servicios de apoyo a la agricultura, la caza, la silvicultura, la pesca, la minería y los servicios públicos	-211	-361
83	Otros servicios profesionales, científicos y técnicos	-268	-320

46	Maquinaria y aparatos eléctricos	-195	-254
54	Servicios de construcción	-139	-170
42	Productos metálicos elaborados (excepto maquinaria y equipo)	-46	-59
27	Artículos textiles (excepto prendas de vestir)	-23	-29
88	Servicios de fabricación de insumos físicos que son propiedad de otros	-11	-13
37	Vidrio y productos de vidrio y otros productos no metálicos n.c.p.	-6	-8
2	Animales vivos y productos animales (excepto la carne)	-2	-3
Total		-6.090	-8.163

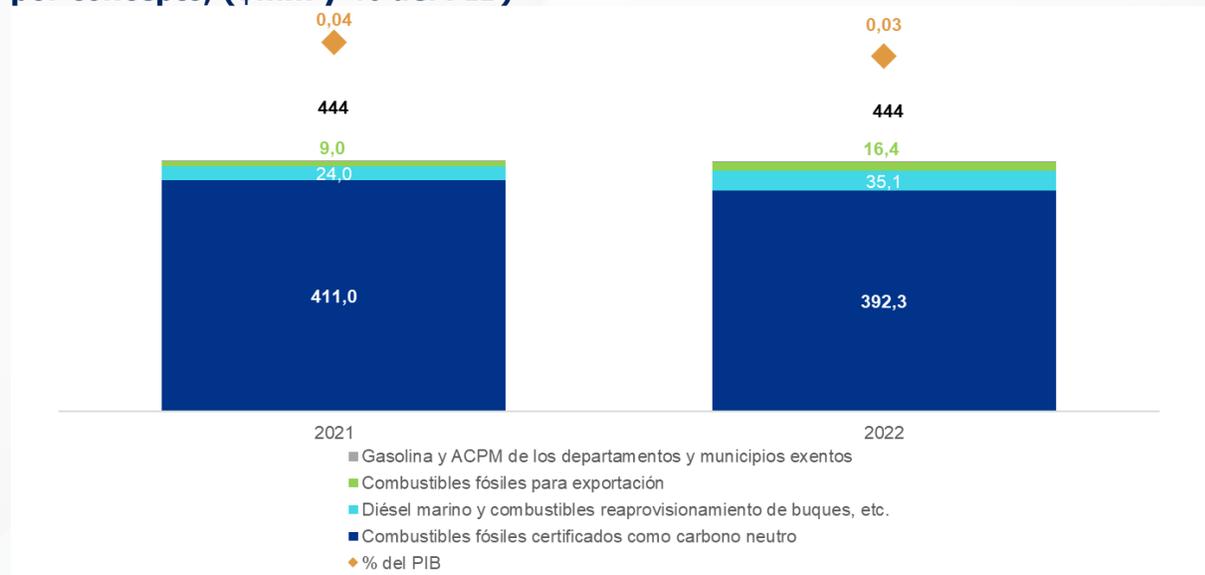
Fuente: DIAN.

A.2.5. Cuantificación del costo fiscal del gasto tributario en otros impuestos.

A.2.5.1. Impuesto Nacional al Carbono

El costo fiscal del gasto tributario del impuesto al carbono fue de \$444mm en el año gravable 2022 (0,03% del PIB). Lo anterior evidenció una leve disminución de \$149 millones frente al año anterior lo que lo mantiene, prácticamente, en el mismo monto de costo fiscal del año anterior. El 88,3% del costo fiscal del gasto tributario en este impuesto se relaciona con los ingresos dejados de percibir por el país atribuidos a los combustibles fósiles certificados como carbono neutro. El costo fiscal asociado a este concepto disminuyó 4,6% entre 2021 y 2022, al pasar de \$411mm a \$392mm, caída que contribuyó negativamente en 4,2pp a la variación anual total. Por otro lado, el 7,9% del costo fiscal total hace alusión al concepto de diésel marino y combustibles para reaprovisionamiento, el cual aumentó 46,3% al pasar de \$24mm a \$35mm entre 2021 y 2022. De igual manera, el costo fiscal relacionado con el gasto tributario en este impuesto debido a los combustibles fósiles para exportación representó un 3,7% del total y creció 82,7%, al pasar de \$9mm a \$16mm. Finalmente, el costo fiscal del gasto tributario por la gasolina y el ACPM de los departamentos y municipios exentos aumentó en conjunto 4,5%. De esta forma, el comportamiento de estos conceptos contrarrestó la reducción observada en el costo fiscal por los combustibles fósiles certificados como carbono neutro, por lo que el costo fiscal total del impuesto nacional al carbono no sufrió una variación significativa entre 2021 y 2022.

Gráfico A.2.1. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional al carbono, por concepto, (\$mm y % del PIB)



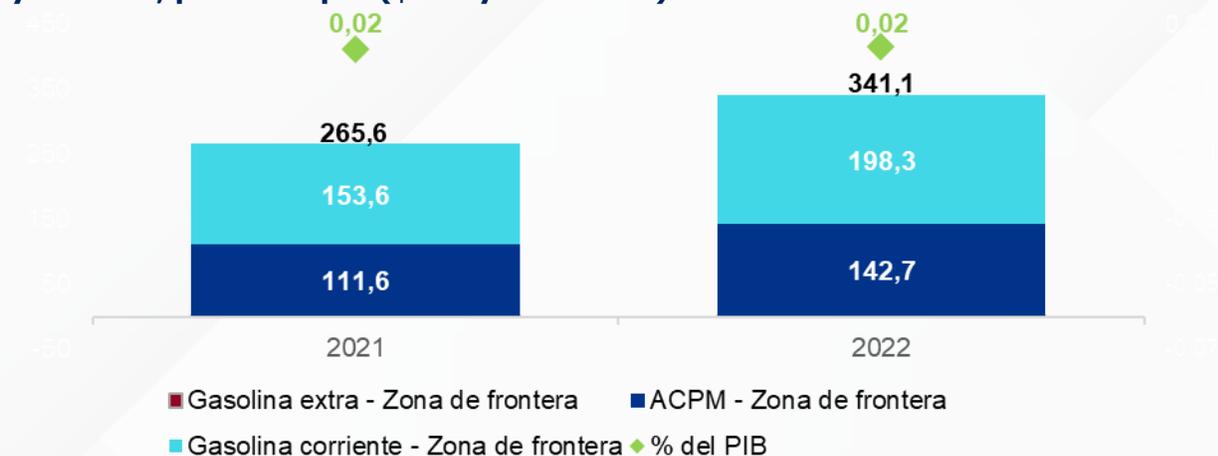
Fuente: DIAN.

A.2.5.2. Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM

El costo fiscal del gasto tributario del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM²⁶⁷ fue de \$341mm en 2022, manteniéndose estable en términos del PIB entre 2021 y 2022 (0,02%). El gasto tributario de este impuesto registró un crecimiento nominal de 28,4% frente al año gravable 2021. La dinámica observada se sustentó en un incremento de la venta o retiro no gravado en zonas de frontera, tanto de gasolina corriente como de ACPM. En el primer caso el GT creció 29,1% y contribuyó en 16,9pp a la variación total anual, mientras que para el ACPM se presentó una variación positiva de 27,8%, que se tradujo en una contribución a la variación total del GT de 11,7pp. Finalmente, el GT asociado a la venta y retiro de gasolina extra en zona de frontera disminuyó 78,1% entre 2021 y 2022.

²⁶⁷ El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM fue creado por la Ley 1607 de 2012, y surgió por la necesidad de unificar en un solo impuesto los gravámenes que anteriormente recaían sobre los combustibles, la gasolina y ACPM. A partir de 2017, con la Ley 1819 de 2016, se volvió a introducir el IVA a la tarifa general sobre estos combustibles y se redujeron las tarifas establecidas en el impuesto a la gasolina y al ACPM.

Gráfico A.2.2. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto (\$mm y % del PIB)



Fuente: DIAN.

Tabla A.2.22. Correspondencia entre sector económico y subsector económico para los años gravables 2021 y 2022*

Sector económico	Subsector económico
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca
Minería	Explotación de minas y canteras
Manufactura	Industrias manufactureras
Electricidad, gas, vapor y agua	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental
Construcción	Construcción
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas Transporte y almacenamiento Alojamiento y servicios de comida
Información y comunicaciones	Información y comunicaciones
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	Actividades financieras y de seguros Actividades inmobiliarias
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	Actividades profesionales, científicas y técnicas Actividades de servicios administrativos y de apoyo
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria Educación Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social
Otras actividades de servicios	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación Otras actividades de servicios Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio Actividades de organizaciones y entidades extraterritoriales
Actividades propias de las personas naturales	Asalariados Pensionados Personas naturales subsidiadas por terceros o sin actividad económica Rentistas de capital

* Con base en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas CIIU v.4.0 adaptada para Colombia.

Fuente: DIAN.

Apéndice 3. Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras

Este apéndice presenta un análisis de las autorizaciones de gasto amparadas en vigencias futuras (VF)²⁶⁸ que afectan los presupuestos de mediano y largo plazo, y que han sido autorizados con corte al 31 de mayo de 2023. El apéndice se divide en las siguientes secciones: i) el detalle del cupo total de autorizaciones, desagregando por tipo de VF²⁶⁹ y cuatrienio (periodos de gobierno); ii) la clasificación sectorial de los proyectos de inversión autorizados a través de este mecanismo; iii) las modificaciones a los cupos de inversiones realizadas por medio de APP en el último periodo; y iv) los datos históricos sobre evolución de las VF en el Presupuesto General de la Nación (PGN).

A.3.1. Cupo total autorizado de vigencias futuras

Según los registros realizados en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación II²⁷⁰), las VF autorizadas con corte al 31 de mayo de 2023 ascienden a \$185,7bn²⁷¹ y cubren el periodo 2024-2053²⁷². Las autorizaciones se concentran en gastos de inversión con un total de \$178,7bn (96,2%), mientras que los \$7,0bn restantes (3,8%) se autorizaron para gastos de funcionamiento. Del total de VF, el 73,3% (\$136,2bn) se autorizaron para el periodo 2024-2034.

Tabla A.3.1. Vigencias futuras por tipo y cuatrienio, \$mm constantes de 2023*

Tipo	2024-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	2043-2046	2047-2050	2051-2053	Total
Excepcional	17.422	20.453	14.132	10.272	7.115	7.115	5.446	2.832	84.787
APP	14.301	19.839	19.797	11.350	3.784	888	745	0	70.704
Ordinaria	23.091	7.044	71	0	0	0	0	0	30.207
Total general	54.815	47.336	34.000	21.622	10.898	8.003	6.191	2.832	185.698
Participación %	29,5	25,5	18,3	11,6	5,9	4,3	3,3	1,5	100,0

Fuente: SIIF Nación, DGPPN – MHCP. APP: Asociaciones Público-Privadas. *Autorizaciones con corte 31 de mayo de 2023. Las autorizaciones de VF se han otorgado hasta el año 2053

La mayoría de las VF autorizadas se concentran en los siguientes cuatro periodos de gobierno (85%), mientras que el 15% restante en los cuatro periodos subsiguientes (Tabla A.3.1). Asimismo, del total de autorizaciones, el 45,6% corresponde a VF

²⁶⁸ La Ley de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) dispuso la presentación obligatoria de informes trimestrales sobre las autorizaciones de VF que otorga el CONFIS.

²⁶⁹ Las características y definiciones básicas de las VF se pueden encontrar en la

Tabla A.3.3.

²⁷⁰ Una vez autorizada la vigencia futura por el CONFIS o quien este delegue, se finaliza su registro en el SIIF Nación II y la entidad procede, de acuerdo con la dinámica de contratación, a realizar el registro de los compromisos.

²⁷¹ Precios constantes de 2023

²⁷² Información de autorizaciones registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación II con corte al 31 de mayo de 2023. Una vez la VF es autorizada por el CONFIS o quien este delegue, la entidad realiza el registro de los compromisos en el SIIF Nación II, de acuerdo con la dinámica de contratación.

excepcionales²⁷³, el 38,1% amparan proyectos a ejecutar mediante APP²⁷⁴, y el 16,3% a VF ordinarias²⁷⁵. Las VF ordinarias se concentran principalmente en el siguiente periodo de gobierno, teniendo en cuenta que amparan gastos recurrentes. Por su parte, las VF para APP y VF excepcionales presentan una distribución más uniforme a lo largo del periodo analizado, en la medida en que financian principalmente proyectos de infraestructura física.

A.3.2. Principales programas de inversión con VF autorizadas

Las VF para proyectos de inversión se concentran en sectores con énfasis en la provisión de infraestructura. El 83,0% se encuentra en el sector Transporte (2024-2053); el 5,1% al sector Defensa y Policía, el 4,8% en Vivienda, Ciudad y Territorio; el 1,6% en Hacienda y el 5,5% en otros sectores (Tabla A.3.2).

Tabla A.3.2. VF autorizadas para inversión según sector, \$mm constantes de 2023*

Sector	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030-2053	Total	%
TRANSPORTE	8.882	9.730	9.344	9.391	10.534	10.004	90.349	148.235	83,0
DEFENSA Y POLICÍA	1.336	1.255	1.022	902	902	902	2.707	9.028	5,1
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	2.766	2.525	1.261	1.003	595	301	75	8.527	4,8
HACIENDA	793	826	788	181	174	168	0	2.929	1,6
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	441	395	366	382	399	416	276	2.675	1,5
EDUCACIÓN	1.128	631	346	50	0	0	0	2.154	1,2
FISCALÍA	122	113	48	48	48	48	763	1.190	0,7
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	617	293	184	0	0	0	0	1.093	0,6
Otros	1.530	699	366	265	0	0	0	2.860	1,6
Total general	17.616	16.467	13.725	12.221	12.652	11.839	94.170	178.690	100
Participación relativa	9,9	9,2	7,7	6,8	7,1	6,6	52,7	100,0	
% PIB 2023	1,1	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	5,9	11,1	

Fuente: SIIF Nación, DGPPN – MHCP.

*Autorizaciones con corte 31 de mayo de 2023.

En lo que respecta al sector Transporte, a través de la realización de los proyectos de corredores viales y sistemas de transporte masivo financiados por medio de VF, se espera mejorar los niveles de productividad de la economía colombiana. Esto, por medio de dos canales: por un lado, mejorar la movilidad en las ciudades capitales, así como la integración regional; y, por otra parte, favorecer la competitividad del país al facilitar la accesibilidad entre los centros de producción y los centros de comercialización. En general, los proyectos de este sector permitirán aumentar la velocidad de circulación promedio, acercar poblaciones, reducir costos de transacción y generar impactos ambientales favorables.

Los programas de subsidios de vivienda y coberturas de tasas de interés, que se financian con VF, facilitan la adquisición de vivienda nueva. Estos programas de VF permiten mejorar la capacidad financiera de los hogares y generan impulsos al sector de la construcción de vivienda. Dada su importancia estratégica como actividad generadora de empleo

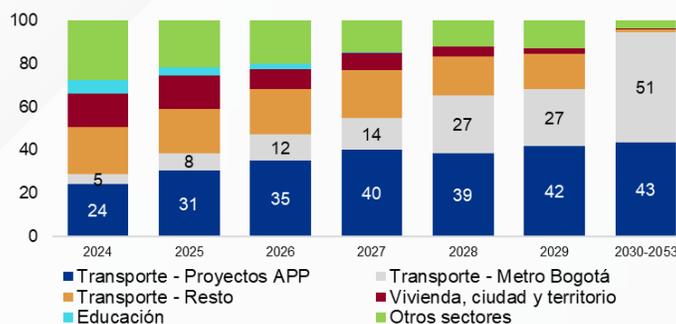
²⁷³ Destinadas a infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía de concesiones, y no requieren apropiación en el año en que se autorizan (ver Anexo A.3.1.).

²⁷⁴ Amparan proyectos que vinculan capital privado, superiores a 6.000 SMLMV, con un plazo máximo de 30 años (ver Anexo A.3.1.).

²⁷⁵ Corresponden principalmente a gastos recurrentes de funcionamiento a un año que no inician con la vigencia fiscal, por ejemplo, los pagos de pólizas de seguros (ver Anexo A.3.1.).

y sus amplios encadenamientos con otros sectores, se espera que estas inversiones logren impulsar el desarrollo económico del país.

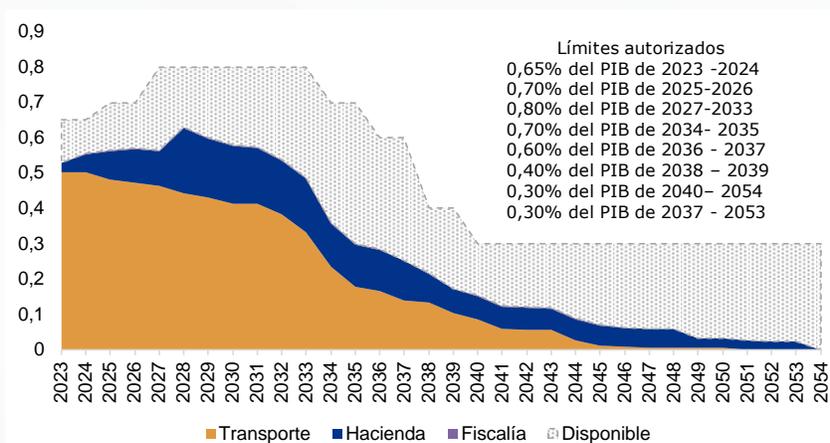
Gráfico A.3.1 Distribución % por Sectores Autorizaciones VF - Inversión (2024 - 2053)



Fuente: SIIF Nación cálculos DGPPN - MHCP

Las inversiones del sector educación buscan mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo. Estos proyectos, concentrados en la construcción y dotación de infraestructura educativa, así como en brindar apoyos que fomenten el acceso a la educación superior, tienen el objetivo de generar oportunidades de progreso para los jóvenes y fortalecer la formación de capital humano. En general, el uso de vigencias futuras permite garantizar que obras de gran impacto se lleven a cabo, contribuyendo a la materialización de la política de Estado más allá de un gobierno en particular²⁷⁶.

Gráfico A.3.2. Cupos de Vigencias futuras para APP, % del PIB



Fuente: CONFIS 13-06-2023 – CONPES: Modificación de la distribución sectorial del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP – 14 de junio 2023, y DGPPN, MHCP.

²⁷⁶ Los proyectos de inversión financiados con VF tienen las siguientes características: i) dada su naturaleza, no pueden realizarse en una sola vigencia fiscal; ii) son proyectos estratégicos en beneficio de la sociedad y la economía nacional; y iii) son determinantes para consolidar las condiciones materiales necesarias para apalancar el crecimiento esperado en los próximos años.

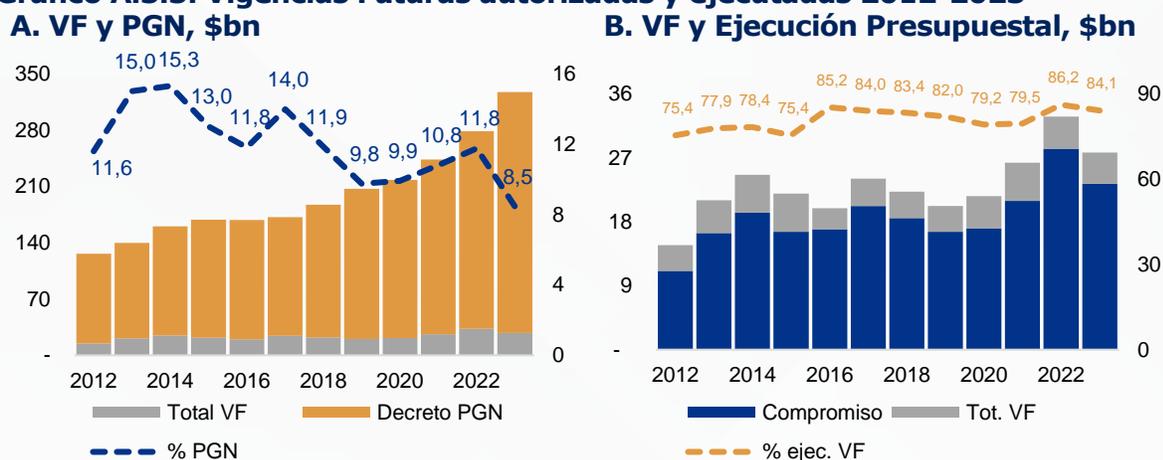
A.3.3. VF – Cupo APP²⁷⁷

El CONFIS²⁷⁸ realizado el 13 de junio de 2023 amplió el periodo de autorizaciones para APP²⁷⁹ hasta el año 2054²⁸⁰, y redefinió los límites de cupos de endeudamiento. Bajo el nuevo escenario, el límite aprobado es del 0,65% del PIB en el periodo entre 2023 y 2024, 0,70% del PIB entre 2025 y 2026, 0,80% del PIB entre 2027 y 2033, 0,70% del PIB entre 2034 y 2035, 0,60% del PIB entre 2036 y 2037, 0,40% del PIB entre 2038 y 2039 y, por último, 0,30% del PIB entre 2040 y 2054.

A.3.4. Vigencias Futuras en el Presupuesto General de la Nación

Al analizarse el periodo 2012-2023, el porcentaje promedio de participación de las VF autorizadas en el PGN (sin deuda) es de 12% (Gráfico A.3.3, Panel A). En términos de ejecución, esto entendido como el porcentaje comprometido sobre el autorizado, se observa una tendencia estable entre el 75,4% y el 86,2% durante el periodo analizado. El nivel de ejecución promedio desde 2012 es del 80,9% (Gráfico A.3.3, Panel B).

Gráfico A.3.3. Vigencias Futuras autorizadas y ejecutadas 2012-2023*



Fuente: SIIF Nación, Cálculos DGPPN – MHCP.

²⁷⁷ Compete al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, previo concepto del CONFIS (Decreto 1610 de 2013), definir la cuantía máxima anual por la cual se podrán otorgar autorizaciones para comprometer VF para la ejecución de proyectos bajo el esquema de APP. La Ley 1508 de 2012 establece las Asociaciones Público-privadas. El Decreto 1467 de 2012 establece que "previo a la apertura de la licitación pública, se deberá contar con la autorización de VF para amparar proyectos de APP", y faculta al CONFIS para establecer los parámetros necesarios para otorgar la respectiva autorización.

²⁷⁸ Consejo Superior de Política Fiscal

²⁷⁹ Asociaciones Público-Privadas

²⁸⁰ Los cupos anuales autorizados por el CONFIS para asumir compromisos de VF – APP, no utilizados a 31 de diciembre del año en que se concede la autorización, caducan en dicha fecha, con excepción de los casos específicos que expresamente determine el CONFIS.

Anexo

Las Vigencias Futuras (VF) ²⁸¹ son un instrumento de programación presupuestal plurianual, que autoriza comprometer espacio de gasto público por parte del Gobierno nacional con anterioridad a la aprobación por parte del Congreso de la República de la Ley anual de apropiaciones. Se encuentran establecidas en normas legales vigentes, que las reconocen como indispensables para el logro de propósitos estratégicos, relacionados con el desarrollo económico y social del país. Las decisiones que se toman con respecto a la autorización de gasto son consistentes con la programación macroeconómica y fiscal, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)²⁸².

Tabla A.3.3. Características generales de las vigencias futuras

Nombre	Definición y/o características
Vigencia Futura (VF) Concepto General	Instrumento de planificación presupuestal y financiero que garantiza la incorporación, en los presupuestos de vigencias posteriores al de la asunción del compromiso, de los recursos necesarios para la ejecución de proyectos plurianuales y otros gastos especiales. Estos, por su naturaleza, requieren ejecutarse en más de una vigencia fiscal, dado que se consideran estratégicos y básicos para el cumplimiento de los objetivos y políticas de las entidades.
VF Ordinaria	Cuentan con mínimo el 15% de apropiación en la vigencia fiscal en el que se autorizan, y pueden exceder el periodo de gobierno en proyectos de inversión los cuales el CONPES declare de importancia estratégica, (previo aval fiscal del CONFIS). Se autorizan por CONFIS o Dirección General del Presupuesto Público Nacional – DGPPN por delegación.
VF Excepcional	Destinadas a infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, seguridad y garantía de concesiones; no requieren apropiación en el año en que se autorizan, pueden exceder el periodo de gobierno en proyectos de inversión que el CONPES declare de importancia estratégica, previo aval fiscal del CONFIS. Para el desarrollo de proyectos de infraestructura definidos como de importancia estratégica, cofinanciados por la Nación de conformidad con la Ley 310 de 1996, el CONFIS, podrá autorizar las VF, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012
VF para APP (Asociaciones Público-Privadas)	Amparan la realización de proyectos que vinculan capital privado, superiores a 6.000 SMLMV, plazo máximo 30 años. Aprueba el CONFIS, previo concepto favorable del Ministerio responsable o competente y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional. El CONPES, previo concepto del CONFIS, define el límite anual de autorizaciones para comprometer VF para APP.

Fuente: DGPPN – MHCP

²⁸¹ El soporte legal de las vigencias futuras se encuentra en las Leyes 819 de 2003, 1508 de 2012 y el Decreto 1068 de 2015

²⁸² Creado mediante Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP. La Ley 1473 de 2011 estableció el MGMP a nivel de norma orgánica.

Tabla A.3.4. Proyectos de inversión autorizados con VF, \$mm constantes de 20

Tipo	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030-2053	Total
DISEÑO CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN OPERACIÓN DE LA LINEA 2 DEL METRO DE BOGOTÁ	-	-	-	-	1.511	1.511	27.190	30.211
METRO DE BOGOTA - MOVILIDAD INTEGRAL BOGOTA Y LA REGION	702	1.018	1.096	1.207	1.327	1.218	19.234	25.803
RESTAURACION DE LOS ECOSISTEMAS DEGRADADOS DEL CANAL DEL DIQUE NACIONAL	77	583	496	496	496	495	3.573	6.216
CORREDOR: BUENA VENTURA - LOBOGUERRERO - BUGA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	-	305	186	186	186	186	3.912	4.963
CORREDOR VIAL PAMPLONA -CUCUTA, NORTE DE SANTANDER	315	238	238	309	238	238	3.348	4.926
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 1, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	317	317	317	317	317	317	2.659	4.559
CONSTRUCCIÓN DE LA TRONCAL DE LA CALLE 13	97	300	541	541	541	435	1.847	4.302
CORREDOR RUMCHACA - PASTO, DEPARTAMENTO DE NARIÑO	259	259	259	259	259	259	2.721	4.276
MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO VÍA PUERTO SALGAR-BARRANCA BERMEJA - CUND. BOYACÁ Y STDER	266	266	266	266	266	266	2.663	4.261
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE FUEGOS AÉREOS PARA LA SEGURIDAD Y DEFENSA	366	297	315	427	393	403	1.803	4.003
CONCESION AUTOPISTA AL MAR 2, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	325	325	325	325	325	325	1.953	3.905
CORREDOR POPAYAN - SANTANDER DE QUILICHAO, CAUCA	185	185	185	185	185	185	1.941	3.050
PROGRAMA DE COBERTURA CONDICIONADA PARA CREDITOS DE VIVIENDA SEGUNDA GENERACIÓN	762	655	549	417	314	213	75	2.985
CORREDOR SANTANA - MOCOA - NEIVA, HUILA, PUTUMA Y O CAUCA	172	172	172	172	172	172	1.805	2.836
CONSTRUCCION METRO LIGERO DE LA 80 MEDELLÍN	457	457	457	457	457	457	-	2.742
IMPLEMENTACIÓN SOLUCIONES DE ACCESO COMUNITARIO A TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES	394	359	366	382	399	416	276	2.591
CONEXIÓN NORTE - AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA	170	170	170	170	170	170	1.533	2.555
CONEXION PACIFICO 1 - AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA	228	228	228	228	228	228	1.141	2.509
COBERTURAS DE TASA DE INTERÉS PARA FINANCIACIÓN DE VIVIENDA NUEVA, NACIONAL	621	544	499	462	281	88	-	2.494
CORREDOR PERIMETRAL DE CUNDINAMARCA, CENTRO ORIENTE	154	154	154	154	154	154	1.544	2.471
CORREDOR VILLA VICENCIO - YOPAL, META Y CASANARE	219	219	219	219	219	219	1.097	2.413
AUTOPISTA AL RÍO MAGDALENA 2, ANTIOQUIA Y SANTANDER, OCCIDENTE	213	213	213	213	213	213	1.066	2.346
OBRA S CANAL NAVEGABLE DEL RIO MAGDALENA ENTRE BOCAS DE CENIZA Y BARRANCA BERMEJA	87	111	111	130	167	205	1.438	2.250
SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA NACIONAL	939	951	214	124	-	-	-	2.228
INFRAESTRUCTURA PARA CONECTAR TERRITORIOS, GOBIERNOS Y POBLACIONES	361	306	358	310	260	326	286	2.207
CORREDOR BUCARAMANGA -PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER	127	127	127	127	127	127	1.398	2.160
VIA MULALO - LOBOGUERRERO, DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA	219	219	219	219	219	219	657	1.972
CONEXIÓN PACIFICO 3, AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD, ANTIOQUIA, OCCIDENTE	177	177	177	177	177	177	883	1.942
APOYO PARA FOMENTAR EL ACCESO CON CALIDAD A LA EDUCACIÓN SUPERIOR	896	631	346	50	-	-	-	1.922
APOYO PLAN TODOS SOMOS PAZCÍFICO EN EL LITORAL PACIFICO	687	659	572	-	-	-	-	1.919
MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO VÍA SABANA DE TORRES-CURUMANI - SANTANDER, CESAR	130	130	130	130	130	130	913	1.695
CORREDOR BUCARAMANGA - BARRANCA BERMEJA - YONDO, ANTIOQUIA Y SANTANDER	165	165	165	165	165	165	659	1.647
REGIOTRAM DE OCCIDENTE ENTRE BOGOTA Y FACATATIVA	318	318	318	318	318	-	-	1.591
FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD OPERACIONAL DEL EJERCITO NACIONAL EN LA DEFENSA DE LAS FRONTERAS NACIONAL	92	89	87	151	191	260	700	1.570
FORTALECIMIENTO DE LOS MEDIOS NAVALES PARA LA PROTECCIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL	189	184	178	306	300	222	153	1.532
CONCESIÓN AUTOPISTA CONEXIÓN PACÍFICO 2, ANTIOQUIA, OCCIDENTE	101	101	101	101	101	101	906	1.510
Otros *	6.825	5.034	3.369	2.520	1.845	1.737	4.797	26.127
Total general	17.616	16.467	13.725	12.221	12.652	11.839	94.170	178.690

Fuente: SIIF Nación, DGPPN – MHCP.

Nota: Autorizaciones con corte al 31 de mayo de 2023. *Proyectos con valores inferiores a \$1.500 MM.

Tabla A.3.5. Cupos autorizados de VF para APP, % del PIB

Vigencia	Cupo total	Transporte	Hacienda	Fiscalía	Disponible
2023	0,6500	0,5037	0,0249	0,0000	0,1214
2024	0,6500	0,5035	0,0495	0,0036	0,0934
2025	0,7000	0,4818	0,0791	0,0034	0,1357
2026	0,7000	0,4739	0,0951	0,0033	0,1277
2027	0,8000	0,4636	0,0984	0,0032	0,2348
2028	0,8000	0,4430	0,1842	0,0031	0,1697
2029	0,8000	0,4313	0,1671	0,0030	0,1986
2030	0,8000	0,4137	0,1618	0,0029	0,2216
2031	0,8000	0,4138	0,1568	0,0028	0,2266
2032	0,8000	0,3843	0,1518	0,0027	0,2612
2033	0,8000	0,3322	0,1520	0,0027	0,3131
2034	0,7000	0,2340	0,1229	0,0026	0,3405
2035	0,7000	0,1773	0,1190	0,0025	0,4012
2036	0,6000	0,1661	0,1153	0,0024	0,3162
2037	0,6000	0,1395	0,1117	0,0023	0,3465
2038	0,4000	0,1317	0,0826	0,0023	0,1834
2039	0,4000	0,1026	0,0683	0,0020	0,2271
2040	0,3000	0,0855	0,0661	0,0021	0,1463
2041	0,3000	0,0578	0,0641	0,0021	0,1760
2042	0,3000	0,0564	0,0620	0,0020	0,1796
2043	0,3000	0,0551	0,0601	0,0019	0,1829
2044	0,3000	0,0271	0,0582	0,0019	0,2128
2045	0,3000	0,0115	0,0564	0,0018	0,2303
2046	0,3000	0,0066	0,0546	0,0000	0,2388
2047	0,3000	0,0064	0,0529	0,0000	0,2407
2048	0,3000	0,0062	0,0512	0,0000	0,2426
2049	0,3000	0,0060	0,0263	0,0000	0,2677
2050	0,3000	0,0058	0,0255	0,0000	0,2687
2051	0,3000	0,0000	0,0247	0,0000	0,2753
2052	0,3000	0,0000	0,0239	0,0000	0,2761
2053	0,3000	0,0000	0,0232	0,0000	0,2768
2054	0,3000	0,0000	0,0000	0,0000	0,3000

Fuente: CONFIS 13-06-2023 – CONPES: Modificación de la distribución sectorial del límite anual de autorizaciones para comprometer vigencias futuras para proyectos de APP – 14 de junio de 2023.

Apéndice 4. Costo de las leyes sancionadas en 2022

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRF)²⁸³, este apéndice presenta la cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en 2022. La LRF contempla que la ordenación de un gasto mediante una Ley requiere una evaluación del impacto fiscal en conjunto con una exposición de motivos que lo sustente. Asimismo, debe tener un análisis de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en donde también se determinen las fuentes de los recursos que lo van a financiar. En este sentido, el trámite de los proyectos de ley se debe considerar a la luz de la sostenibilidad de las finanzas públicas, teniendo como referencia las metas fiscales contenidas en el MFMP. Lo anterior, con el fin de tener presente durante el debate legislativo tanto la capacidad de gasto del sector público como la de pago de los contribuyentes.

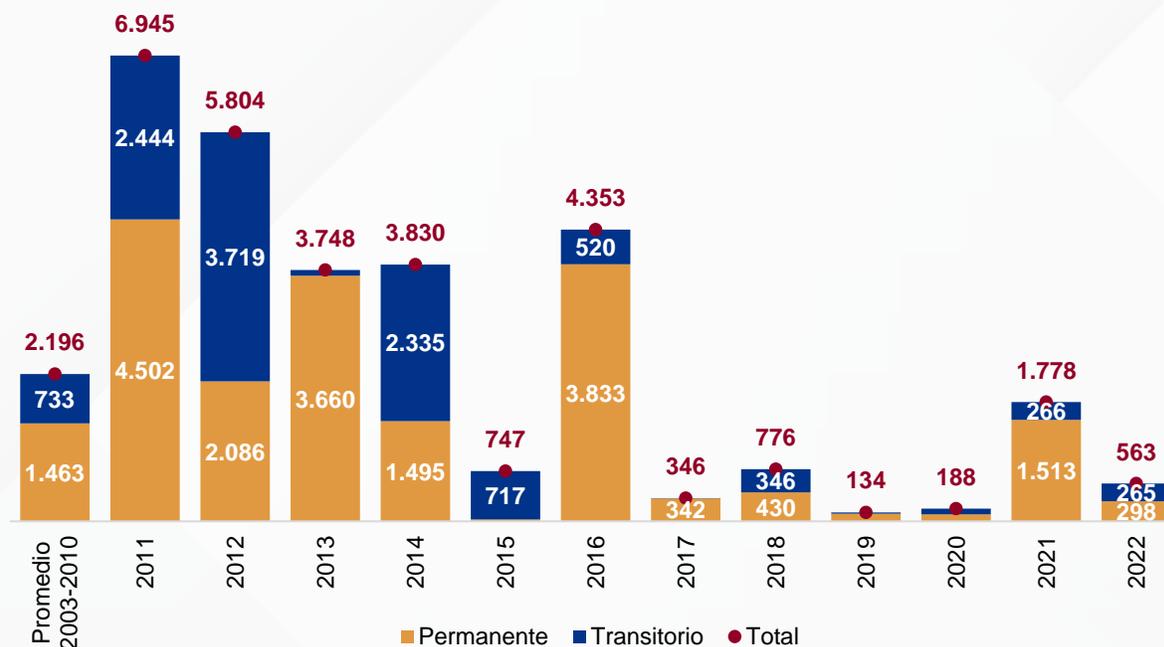
A.4.1. Estimación del costo de las leyes sancionadas en 2022

Para estimar el costo de las leyes sancionadas en la vigencia 2022, se considera que una Ley tiene impacto fiscal si ordena un nuevo gasto o si genera una necesidad mayor a la de un gasto ya existente. Igualmente, se valora si el impacto fiscal será transitorio o permanente. Un costo es transitorio si el gasto se va a realizar en un periodo de tiempo específico, mientras que es permanente cuando su ejecución implica un gasto estructural o extendido en el tiempo; es decir, al menos hasta que una futura norma legal lo dé por concluido. En este sentido, el Gráfico A.4.1 presenta los costos de las leyes de iniciativa gubernamental adicionales a los que ya están contemplados fiscalmente en el MFMP.

La Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del MHCP estima que el costo fiscal de las leyes aprobadas en la vigencia fiscal 2022, y que son cuantificables, alcanzó un monto anual de \$563mm (Gráfico A.4.1). Este monto corresponde a 15 leyes que fueron sancionadas en 2022. En total, según las consideraciones y criterios antes planteados, en la vigencia fiscal 2022 se sancionaron 99 leyes nuevas por parte del Ejecutivo, luego de la aprobación en el Congreso de la República. De estas, se identifica que: i) 64 (64,6%) no tienen impacto fiscal sobre las finanzas públicas; ii) 20 (20,2%) si bien tienen costo fiscal, el MHCP no cuenta con información suficiente para realizar la estimación; y iii) 15 (15,2%) tienen costo fiscal cuantificable. Asimismo, de las leyes cuantificables, se encuentra que el 47,1% (\$265mm) corresponde a gasto transitorio y el 52,9% (\$298mm) a gasto permanente.

²⁸³ Ley 819 del 9 de julio de 2003.

Gráfico A.4.1 Evolución de los costos estimados de las leyes aprobadas 2003-2022, \$mm constantes de 2022



Fuente: DGPPN – MHCP.

Nota: Para mayor detalle de las cifras entre los años 2003 y 2010, remitirse al Apéndice 4 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. No se presentan los costos de las leyes de iniciativa gubernamental que ya están costeadas fiscalmente en el MFMP y, por lo tanto, contenidas en el gasto proyectado de la sección presupuestal correspondiente.

Las leyes sancionadas en la vigencia fiscal 2022 con mayor costo cuantificable fueron:

- » **Ley 2268 del 3 de agosto de 2022:** establece normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales. El costo total de esta ley es de \$118mm, de los cuales \$102mm son permanentes y \$16mm son transitorios.
- » **Ley 2199 del 8 de febrero de 2022:** esta Ley desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y expide el régimen especial de la región metropolitana Bogotá – Cundinamarca. El costo permanente estimado es de \$75mm.
- » **Ley 2183 del 6 de enero del 2022:** por medio de la cual se constituye el sistema nacional de insumos agropecuarios, se establece la política nacional de insumos agropecuarios, se crea el fondo de acceso a los insumos agropecuarios y se dictan otras disposiciones. El costo total de esta iniciativa es de \$67mm, de los cuales \$49mm son transitorios y \$18mm son permanentes.

En la vigencia fiscal 2022 se sancionaron 64 leyes que no representan un costo fiscal adicional. Estas corresponden fundamentalmente a leyes de importancia para el desarrollo económico del país, y cuyo costo ya se encontraba previsto al momento de la determinación del espacio fiscal dentro del MFMP 2022. Algunas de las leyes más relevantes son:

- » **Ley 2276 del 29 de noviembre de 2022:** decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal entre 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023.
- » **Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022:** por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.
- » **Ley 2279 del 21 de diciembre de 2022:** decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio del 1ro de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2024.

Por su parte, de las 20 leyes sancionadas por el Ejecutivo en la vigencia 2022, y que tienen costo fiscal, pero este no es cuantificable, se destacan:

- » **Ley 2186 del 6 de enero de 2022:** por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios.
- » **Ley 2198 del 25 de enero de 2022:** por el cual se establecen medidas de reactivación económica para el transporte público terrestre de pasajeros y mixto y se dictan otras disposiciones.
- » **Ley 2254 del 15 de julio de 2022:** por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Apéndice 5. Actividades Cuasifiscales en 2022

Las actividades cuasifiscales se definen como toda operación financiera de carácter tributario o de subsidios realizada por una institución pública, que incide sobre la asignación de los recursos públicos y que afecta, por lo tanto, el resultado del balance del sector público. En muchos países, el Banco Central y otras empresas públicas juegan un papel importante en la política fiscal a través de la realización de estas actividades. En Colombia, se monitorean este tipo de operaciones para el Banco de la República y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín)²⁸⁴.

A.5.1. Banco de la República

La mayor parte de las actividades cuasifiscales del Banco de la República se derivan de la regulación que realiza sobre los mercados monetario y cambiario. En 2022, el país experimentó presiones inflacionarias de distinta índole. Por el lado de la oferta, el conflicto en Ucrania generó restricciones al suministro de materias primas, incrementando sus precios de forma notable, y adicionalmente la política china de cero tolerancia al Covid-19 profundizó las disrupciones en las cadenas globales de suministros. Por el lado de la demanda, la economía colombiana experimentó un crecimiento considerable en 2022 frente a sus pares en América Latina. Esto, gracias a una política fiscal expansiva, la mejora de los términos de intercambio y un aumento de la inversión extranjera, que impulsaron el consumo. Este incremento en la demanda agregada no solo llevó a un mayor crecimiento, sino que llevó a que la brecha del producto se volviera positiva. Así, la economía se ubicó en un nivel por encima del que puede ser sostenido sin generar presiones adicionales sobre el nivel de precios, con lo cual la inflación también empezó a estar impulsada por presiones de demanda. La conjunción de estos dos elementos llevó a que la inflación cerrara el 2022 en 13,1%, frente a lo cual la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR) decidió ejecutar un proceso de ajuste de la política monetaria a través de aumentos de la tasa de interés, incrementándola de 3% en enero a 12% en diciembre del 2022.

Las actividades cuasifiscales pueden tener efectos importantes en el financiamiento y balance del GNC²⁸⁵. El Banco de la República transfirió utilidades al GNC por un valor de \$556mm en 2022, con cargo al resultado integral de 2021 (\$632mm). De las utilidades transferidas, \$258mm corresponden a ingresos de la Nación por excedentes financieros, y \$298mm corresponden a fuentes de financiamiento de esta. Es decir, los primeros se contabilizan dentro del balance fiscal mientras que, los segundos, se registran por “debajo de la línea”²⁸⁶.

²⁸⁴ Este apéndice se realiza de conformidad con lo establecido en la Ley 819 de 2003.

²⁸⁵ El superávit cuasifiscal del Banco de la República incluido en el cálculo del balance del SPF es el correspondiente al Estado de Pérdidas y Ganancias. La transferencia del BR al Gobierno hace parte del ingreso fiscal y del financiamiento del GNC, de acuerdo con la metodología aprobada por el CONFIS en 2019.

²⁸⁶ Esta forma de registro de las utilidades del Banco de la República se definió en el documento CONFIS “Actualización metodológica: registro fiscal de las transferencias al gobierno central por concepto de utilidades o pérdidas del banco de la república” y entró en vigor desde 2019. Lo anterior, específicamente relacionado con las diferencias en cambio no realizada del portafolio del Banco de la República. En ese sentido, la utilidad generada por efecto de tipo de interés y diferencia en cambio realizadas sí se registran como parte de los ingresos fiscales.

Los ingresos del Banco de la República en 2022 presentaron un aumento de \$2.057mm frente a lo observado en 2021, lo que representa un incremento de 86%. Este aumento en los ingresos se explicó casi en su totalidad por el resultado en los ingresos monetarios. La principal fuente de ingresos para el Banco correspondió al rendimiento del portafolio de los TES en poder del Banco²⁸⁷ y a los mayores intereses por operaciones repo de expansión.

Por su parte, el gasto fue 67,2% mayor en comparación con 2021, principalmente por la remuneración de los depósitos del Gobierno Nacional en el Banco de la República. En 2022 el gasto monetario aumentó principalmente por el incremento de la tasa de interés de remuneración de los depósitos del gobierno en el Banco y fue compensado parcialmente por un menor saldo promedio de dichos depósitos. También se observaron incrementos de los egresos corporativos.

Como resultado, en 2022 la utilidad por la operación del Banco de la República aumentó 138,4% con respecto a 2021, cerrando en \$1.506mm. Lo anterior lo explica un crecimiento más acelerado de los ingresos que de los egresos, relativo al año 2021, en donde se destaca principalmente la reducción de las pérdidas derivadas del rendimiento de las reservas internacionales. El rendimiento total de las reservas internacionales fue de -\$1.967mm, de los cuales -\$332mm se registraron en el PyG y -\$1.635mm se registraron en la cuenta Otro Resultado Integral (ORI). Al respecto, es importante mencionar que por medio del Decreto 2443 de 2022 se realizó un ajuste en el tratamiento contable de los rendimientos financieros derivados del manejo del portafolio de inversión de las reservas internacionales. En particular, el Decreto permitió que las variaciones en el valor de las reservas internacionales, que resulten de cambios en los precios de las inversiones con manejo pasivo, puedan registrarse como ingresos y egresos solo en el momento en el que se realicen. Así, mientras estos cambios no estén realizados, se pueden registrar como ORI sin afectar la utilidad. Esta modificación ayuda a reducir la volatilidad sobre el P&G del Banco de la República que generaban los cambios no realizados en la valoración de las reservas y acerca el tratamiento contable a los estándares internacionales.

De forma consistente con lo anterior, en febrero de 2023 la JDBR aprobó un nuevo traslado de utilidades al GNC por \$1.609mm, con cargo al resultado integral de 2022 (\$1.506mm), el cual se realizó a finales de marzo tras descontar las contribuciones de reservas y otras deducciones. De este giro efectuado a la Nación, la mayor parte se realizó por medio de cruces con TES que el Banco de la República tenía en su poder para realizar el pago. Lo anterior explica que la transferencia a la Nación en 2023 haya sido superior al resultado del ejercicio del Banco de la República observado en 2022, pues se incluyeron ingresos de ejercicios anteriores por \$265mm derivados del cambio metodológico que incrementaron el resultado neto a favor de la Nación para 2023.

Finalmente, el saldo en pesos de las reservas internacionales, principal activo del Banco de la República aumentó \$42,3bn (18,1%) entre 2021 y 2022, alcanzando un nivel de \$275,6bn (18,8% del PIB). El incremento del saldo se fundamentó por la depreciación del peso colombiano frente a las monedas en que se encuentran invertidas las reservas.

²⁸⁷ Por mayor volumen promedio y mayor tasa de interés de compra (TIR de compra).

A.5.2. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras

Fogafín desarrolla un tipo de actividad cuasifiscal relacionado principalmente con las garantías otorgadas sobre los depósitos de ahorro en el sector financiero y eventuales operaciones de rescate²⁸⁸. Al respecto, hay que señalar que la entidad no realiza transferencias al Gobierno nacional sobre la utilidad del ejercicio. El resultado de su operación por el recaudo y la administración de los activos, se acumulan en la reserva técnica, contribuyendo a mantener en nivel óptimo los indicadores de cobertura y así, la estabilidad del sistema financiero²⁸⁹.

En 2022, los ingresos totales de Fogafín aumentaron \$811,5mm (23%) frente al año anterior, pasando de \$3,5bn a \$4,3bn. Esto se explica principalmente por un aumento de \$1.679mm en los ajustes por diferencia en cambio neto y por un aumento de \$147mm en el ingreso por prima de seguro de depósitos. Por su parte, el gasto también aumentó de \$136mm a \$1.419mm entre 2021 y 2022. Este incremento del 942,7% fue explicado principalmente por la valoración y pérdida en venta de activos financieros en títulos de deuda netos, el cual representó \$1.076mm.

Finalmente, como resultado de las operaciones en 2022, los excedentes netos del periodo fueron de \$2.917mm, lo que permitió un incremento de la reserva de seguro de depósitos de 14,4%. Los excedentes netos de Fogafín disminuyeron en comparación con 2021 en \$471mm. Con este resultado, el saldo de la reserva del seguro de depósitos en pesos aumentó de \$23,4bn a \$26,7bn entre el cierre del año 2021 y 2022.

Teniendo en cuenta lo anterior, el valor de la reserva se encuentra en niveles deseables con relación a los depósitos que están asegurados y que son respaldados por esta. Los niveles de cubrimiento en términos de depositantes (medido como la proporción de clientes 100% asegurados sobre el total de clientes) se encuentran en 99,15%²⁹⁰. Esto representa un nivel deseable dado que cubrimientos superiores al 90% son considerados adecuados según las mejores prácticas internacionales²⁹¹. De otra parte, el cubrimiento en términos del total de la reserva (medido como la proporción del portafolio de reserva frente a los depósitos asegurables²⁹²) se encuentra en 5,4%. Al respecto, se considera adecuado cuando este valor está entre 4,7% y 5,3% aproximadamente, de acuerdo con buenas prácticas internacionales²⁹³.

²⁸⁸ Los recursos que constituyen la reserva que administra Fogafín provienen principalmente del pago de la prima que asumen las entidades inscritas, correspondiente al 0,3% del total de los depósitos asegurables y un ajuste por riesgo.

²⁸⁹ La información de esta sección corresponde a la presentada en los Estados Financieros de Fogafín, cuya base de registro es devengo, y el informe de gestión 2021. Estos valores difieren de lo presentado en el cierre del SPF, cuya base de registro es principalmente caja.

²⁹⁰ La información reportada de los niveles de cubrimiento en términos de depositantes corresponde a corte de octubre de 2022. Las demás cifras del documento corresponden a los cierres anuales

²⁹¹ Informe de Gestión y Sostenibilidad de Fogafín 2022

²⁹² Los depósitos asegurables se definen como depósitos en cuenta corriente, depósitos simples, certificados de depósitos a término, depósitos de ahorro, cuentas de ahorro especial, bonos hipotecarios, depósitos especiales, servicios bancarios de recaudo y depósitos electrónicos

²⁹³ Datos reportados a diciembre de 2022. El portafolio de inversión de la reserva cuenta con una composición de 15% (+/- 2pp) en moneda nacional y 85% (+/- 2pp) en moneda extranjera, por lo que este indicador es sensible a movimiento en la tasa de cambio cuando se expresa en pesos

Glosario

Ahorro neto: es la diferencia entre los flujos de ahorro bruto y de inversión de un país en un periodo determinado, equivalente al balance de cuenta corriente.

Balance fiscal: corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos fiscales totales, para un periodo determinado.

Balance primario: es el resultado de sumar el gasto de intereses al balance fiscal. En otras palabras, corresponde a la resta entre los ingresos y los gastos totales, excluyendo el gasto de intereses de este último. En el corto plazo, este balance es el principal instrumento que está bajo control del gobierno para estabilizar la deuda pública bruta.

Balance primario neto: es el resultado de restar los ingresos por rendimientos financieros del balance primario. De este modo, esta variable aísla el resultado financiero neto presente en el balance fiscal, ya que no incluye ni ingresos ni gastos financieros.

Balance primario neto estructural: es el resultado de restar al balance primario neto, el componente cíclico y las transacciones de *única vez*. De acuerdo con el Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, los componentes cíclicos del balance primario del GNC corresponden a los ciclos económico y petrolero. El primero hace referencia a la posición relativa del recaudo tributario observado frente al recaudo que se hubiera recaudado en un escenario tendencial de PIB. El ciclo petrolero, por su parte, se refiere a la posición del ingreso petrolero observado frente al promedio móvil de esos mismos ingresos durante los siete años previos, excluyendo los valores máximos y mínimos de estos ingresos observados durante ese periodo. Por su parte, el componente de transacciones de *única vez* da cuenta de operaciones que, por su naturaleza, no son recurrentes en el balance fiscal y, por ende, no conducen a cambios sostenidos (estructurales) en la situación de las finanzas públicas.

Balanza comercial: es el registro de las transacciones de bienes y servicios entre residentes y no residentes, contabilizado a través de las importaciones y exportaciones²⁹⁴.

Balanza de pagos: registra las transacciones económicas y financieras entre los residentes de un país y los no residentes, durante un período determinado²⁹⁵. Está conformada principalmente por dos cuentas, la cuenta corriente y la cuenta financiera.

Brecha del producto: es la diferencia entre los niveles del PIB real y del PIB tendencial, como porcentaje del PIB tendencial²⁹⁶.

Cartera de crédito: es el saldo de préstamos otorgados por los establecimientos de crédito a las firmas y los hogares²⁹⁷.

²⁹⁴ FMI (2009). Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional.

²⁹⁵ FMI (2009). Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional.

²⁹⁶ Sánchez y Melo (2013). Combinación de brechas del producto colombiano. Disponible en: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_775.pdf

²⁹⁷ Banco de la República. (s.f). *Cartera*. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/cartera>

Cartera vencida: es el saldo de la cartera de crédito que presenta una mora mayor a 30 días²⁹⁸.

Credit Default Swap (CDS): es un derivado financiero que actúa como seguro contra el impago de un activo financiero. En el caso de los bonos soberanos de un país, el porcentaje pagado como prima de este activo corresponde a un indicador de riesgo.

Cuenta corriente: contabiliza las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, y los ingresos y egresos generados por el uso de los factores de producción (ingreso primario) y por transferencias corrientes (ingreso secundario)²⁹⁹ de un país.

Cuenta financiera: contabiliza las transacciones que tienen como consecuencia un cambio en la posición acreedora o deudora de un país frente al resto del mundo, como la entrada de flujos de inversión extranjera directa, la adquisición de préstamos de residentes colombianos con instituciones financieras en el extranjero o la acumulación de reservas internacionales³⁰⁰.

Deflactor: es la relación entre el PIB a precios de mercado y el PIB real. Su variación recoge el aumento de los precios de los bienes y servicios finales producidos en un periodo de tiempo determinado.

Deuda bruta: corresponde al valor nominal de todas aquellas deudas de un sector o subsector público que están en manos de agentes privados y públicos dentro y fuera del país. Por tanto, hacen parte de su cálculo la deuda financiera (bonos, y endeudamiento con organismos multilaterales en moneda local y extranjera principalmente), los pagarés, y las cuentas por pagar, por ejemplo. Para el caso del GNC, la deuda bruta incluye el reconocimiento de pasivos efectuado en 2019³⁰¹.

Deuda neta: es el resultado de restar a la deuda bruta los activos financieros líquidos. Dentro de estos últimos se encuentran las disponibilidades en la caja, incluyendo el portafolio de títulos de deuda, y cuentas de la Tesorería. Para el caso del GNC, incluye los saldos de recursos de la Nación en fiducias.

Inflación: es el aumento generalizado y sostenido de los precios de los bienes y servicios más representativos del consumo de los hogares (medida por medio del Índice de Precios al Consumidor)³⁰².

Informalidad laboral: es la relación porcentual entre el número de ocupados informales (quienes no cotizan a seguridad social³⁰³) y el total de personas ocupadas³⁰⁴.

²⁹⁸ Banco de la República. (2015). *Riesgo de crédito - Informe especial de Estabilidad Financiera - septiembre de 2015*. <https://www.banrep.gov.co/es/movil/publicacion/40494>

²⁹⁹ Banco de la República. (s.f). Balanza de pagos. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>

³⁰⁰ Banco de la República. (s.f). Balanza de pagos. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>

³⁰¹ Para más información, consultar el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, disponible en: <https://cutt.ly/CSseBwE>.

³⁰² Banco de la República. (s.f). ¿Qué tanto sabe sobre inflación?. <https://www.banrep.gov.co/es/tanto-sabe-sobre-inflacion#:~:text=La%20inflaci%C3%B3n%20al%20consumidor%20es,los%20hogares%20de%20un%20pa%C3%ADs.>

³⁰³ Bajo este criterio de formalidad, se incluyen únicamente los cotizantes a pensiones (no se incluyen los cotizantes a salud).

³⁰⁴ Esto según la OIT (2019). Issues to be addressed in the revision of the standards for statistics on informality. Alternativamente, existen diferentes definiciones operativas que pueden incluir otras variables como el tamaño de la empresa-

Inversión de portafolio: es la inversión realizada por inversionistas no residentes de instrumentos financieros, emitidos por residentes colombianos o de participaciones de capital que no cumplen la definición de inversión extranjera directa³⁰⁵.

Inversión Extranjera Directa Bruta: son los flujos de inversión que entran a un país correspondientes a los aportes de capital que cumplen dos requisitos: i) existe una relación entre el inversionista no residente y la empresa receptora de esta inversión; y ii) el inversionista tiene una influencia significativa en la toma de decisiones de la empresa³⁰⁶.

Límite y ancla de la deuda: el límite de la deuda se refiere al valor teórico sobre el cual la senda de deuda neta se torna explosiva y se compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este límite no es un valor observable. El ancla de la deuda corresponde al objetivo establecido en el mediano plazo para esta variable, alrededor de la cual debería oscilar en el mediano plazo. Igualmente, en ancla de deuda es igual al límite menos el margen prudencial que se establece para que la deuda pueda absorber los efectos de los choques adversos típicos que experimenta la economía, o para que se puedan implementar políticas expansivas, sin poner en riesgo su sostenibilidad de mediano plazo. De esta manera, el ancla de la deuda señala un punto en el cual esta se encuentra en un nivel prudencial, en el cual se minimizan los riesgos de que entre en una senda insostenible al enfrentar condiciones macroeconómicas adversas como las que típicamente se han experimentado en el pasado.

Liquidez: se refiere a la rapidez con la que un activo financiero puede convertirse en un medio de pago sin que pierda valor³⁰⁷.

Pasivos contingentes: se refiere a las obligaciones contractuales o morales que adquiere el Estado, en caso tal que se materialice un determinado evento. Un ejemplo de pasivo contingente corresponde a los esquemas de garantías estatales, en la medida en que, el gobierno responde en últimas a los agentes del mercado en caso de una siniestralidad (por ejemplo, impago de la deuda de una empresa pública) de un contrato garantizado donde se funge como garante.

Pobreza monetaria: es el porcentaje de personas con ingresos mensuales por debajo de la línea de pobreza. Esta última hace referencia a los ingresos mínimos de un individuo necesarios para cubrir las necesidades básicas, que le permiten tener un nivel de vida adecuado³⁰⁸.

Precio de referencia Brent: corresponde al precio del crudo Brent, el cual es el petróleo de referencia en el mercado europeo y en el mercado de petróleo en general.

Productividad: mide los aportes del trabajo y del capital para producir un valor económico en un año³⁰⁹.

³⁰⁵ Banco de la República. (s.f). Flujo de inversión extranjera de cartera en el mercado local. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas-economicas/sector-externo-tasas-cambio-derivados/inversion-cartera>

³⁰⁶ Banco de la República. (s.f). Inversión directa. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>

³⁰⁷ Banco de la República. (s.f). *Glosario: liquidez*. <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/liquidez>.

³⁰⁸ DNP. (2017). Panorámica regional. Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas.

³⁰⁹ Departamento Nacional de Estadística [DANE] (2020). DSCN 2020.

Producto Interno Bruto (PIB): corresponde al valor de todos los bienes y servicios finales que se producen en un país durante un periodo de tiempo determinado³¹⁰.

PIB real: corresponde al valor de todos los bienes y servicios finales que se producen en un país durante un periodo de tiempo determinado, tomando como base los precios de un año de referencia (2015 actualmente en Colombia) para aislar los efectos de la inflación en el valor de la producción³¹¹.

PIB tendencial: corresponde al nivel de PIB real que aísla las fluctuaciones de carácter cíclico y transitorio que generan desviaciones frente a su tendencia de mediano y largo plazo³¹².

Reservas internacionales: son activos externos que están disponibles de inmediato y bajo el control de las autoridades monetarias para satisfacer necesidades de financiamiento de la balanza de pagos, para intervenir en los mercados cambiarios a fin de influir sobre el tipo de cambio y para otros fines conexos³¹³.

Riesgos fiscales: se refiere a la materialización de eventos que afectan adversamente el marco fiscal establecido o de desviar de forma sustancial los resultados fiscales de sus valores proyectados³¹⁴. En ese sentido, los riesgos fiscales son todos aquellos eventos que tienen algún grado de probabilidad de materialización y, en caso de hacerlo, pueden comprometer los objetivos fiscales. Lo anterior ya sea por la existencia de compromisos contractuales o morales del Estado. Algunos ejemplos de riesgos fiscales son los riesgos macroeconómicos, por catástrofes naturales o pandemias, y de concesiones viales como las Asociaciones Público-Privadas (APP).

Sostenibilidad de la deuda: de acuerdo con el FMI³¹⁵, la deuda pública puede ser considerada sostenible cuando el balance primario necesario para, al menos, estabilizar la deuda bajo un escenario realista y de riesgos, tiene viabilidad política y financiera. Tal nivel de deuda es consistente con un bajo nivel de riesgo de repago de la deuda y con un nivel adecuado de crecimiento potencial del producto.

Tasa de cambio: es la relación entre el valor de una moneda (local) y otra (extranjera). Indica la cantidad de pesos colombianos (COP) equivalentes a un dólar estadounidense (USD).

Tasa de desempleo: es la relación porcentual entre el número de personas en edad de trabajar que no cuentan con empleo, pero que están dispuestas a trabajar o buscando trabajo (población desocupada), y el número de personas que componen la población económicamente activa³¹⁶.

³¹⁰ Banco de la República. (s.f). Glosario: Producto Interno Bruto. <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/producto-interno-bruto-pibriodo%20determinado>.

³¹¹ Adaptada de Decreto 1717 de 2021.

³¹² Decreto 1717 de 2021

³¹³ FMI (2009). Manual de balanza de pagos y posición de inversión internacional.

³¹⁴ Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/que-son-riesgos-fiscales-y-como-manejarlos/>

³¹⁵ Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>

³¹⁶ OCDE. (s.f). Tasa de desempleo. <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/tasa-desempleo.htm> y DANE. (2019). Metodología general gran encuesta integrada de hogares GEIH.

Abreviaturas

ACPM	Aceite Combustible Para Motores	DCC	Déficit de cuenta corriente
ADRES	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud	DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
AEAP	Apoyo para las Empresas Afectadas por el Paro nacional	DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica
AF	Saldos de activos financieros	DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías	DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ANF	Activos No Financieros	DNP	Departamento Nacional de Planeación
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos	DPS	Departamento para la Prosperidad Social Earnings Before Interest Taxes Depreciation and Amortization
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura	EBITDA	
ANM	Agencia Nacional de Minería	EE.UU.	Estados Unidos
APP	Asociaciones Público-Privadas	EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
ASG	Ambientales, Sociales y de Gobernanza	EGDMP	Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos	EIA	Agencia Internacional de Energía
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	EOG	Estado de operaciones de Gobierno
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
BM	Banco Mundial	EPM	Empresas Públicas de Medellín
BPNE	Balance Primario Neto Estructural	EPS	Entidad Promotora de Salud
BR	Banco de la Republica	ET	Entidades Territoriales
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina	FCEE	Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales	FeA	Familias en Acción
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal	FED	Reserva Federal
CASUR	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
CAT-DDO	Catastrophe Deferred Drawdown Option	FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
CBT	Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios	FMI	Fondo Monetario Internacional
CCRF	Comité Consultivo para la Regla Fiscal	FNG	Fondo Nacional de Garantías
CGN	Contaduría General de la Nación	FOB	Free On Board
CGV	Cadenas Globales de Valor	Fogafín	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras
CGV	Cadenas Globales de Valor	FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme	FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
CL	Combustibles Líquidos	Foncontín	Fondo de Contingencias de las Entidades Territoriales
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal	FONDES	Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
CP	Constitución Política	FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas	FSAP	Financial Stability Assesment Program
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	FSP	Fondo de Solidaridad Pensional

FSS	Fondos de Seguridad Social	mm	Miles de millones
GCE	Gobierno Central Extrapresupuestario	MNA	Medidas No Arancelarias
GCP	Gobierno Central Presupuestario	MNA	Medidas no Arancelarias
GD	Gobierno Departamental	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
GEI	Gases de efecto invernadero	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares	OFE	Otros Flujos Económicos
GG	Gobierno General	OMAS	Operaciones de Mercado Abierto
GM	Gobierno Municipal	OMD	Operaciones de Manejo de Deuda
GMC	Gasolina Motor Corriente	OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
GNC	Gobierno Nacional Central	PAD	Programa de Acompañamiento a Deudores
ICAAP	Internal Capital Adequacy Assessment Process	PAE	Programa de alimentación escolar
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	PAEF	Programa de Apoyo al Empleo Formal
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior	pb	Puntos básicos
IED	Inversión Extranjera Directa	PGN	Presupuesto General de la Nación
IEP	Inversión Extranjera en Portafolio	PGN	Presupuesto General de la Nación
IMC	Intermediarios del Mercado Cambiario	PIB	Producto Interno Bruto
Invías	Instituto Nacional de Vías	PND	Plan Nacional de Desarrollo
IP	Ingreso al productor	PND	Plan Nacional de Desarrollo
IPC	Índice de Precios al Consumidor	pp	Puntos porcentuales
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional	PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
IPS	Instituciones Prestadoras de Salud	R&L	Regionales y locales
IS	Programa Ingreso Solidario	RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
ISA	Interconexión Eléctrica S.A.	REI	Plan de Inversiones bajo el Programa de Integración de Energía Renovable
IVA	Impuesto al Valor Agregado	ROA	Indicador de Rentabilidad sobre Activos
JDBR	Junta Directiva del Banco de la República	RPM	Régimen de Prima Media
JeA	Jóvenes de Acción	RST	Régimen Subsidiado
KBPD	Miles de barriles por día	RST	Régimen Simple de Tributación
LATAM	Latino América	SAE	Sociedad de Activos Especiales
LP	Línea de Pobreza	SEM	Sistema de Estadísticas Macroeconómicas
LPE	Línea de Pobreza Extrema	SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
LRF	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
MBPD	Millones de barriles por día	SGP	Sistema General de Participaciones
MCS	Matriz de Contabilidad Social	SGR	Sistema General de Regalías
MEFP	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas	SIIF Nación II	Sistema Integrado de Información Financiera
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo	SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo	SPF	Sector Público Financiero
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	SPNF	Sector Público No Financiero

TD	Tasa de Desempleo
TES	Títulos de Tesorería
TGP	Tasa Global de Participación
TM	Transferencias Monetarias
TO	Tasa de Ocupación
TRM	Tasa Representativa del Mercado
UCI	Utilización de Capacidad Instalada
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UVR	Unidad de Valor Real
UVT	Unidad de Valor Tributario
VF	Vigencias Futuras
VPN	Valor Presente Neto
WEO	World Economic Outlook
ZESE	Régimen Zona Económica y Social Especial
ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado

MARCO FISCAL

de Mediano Plazo **2023**

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

 Carrera 8 No. 6 C 38
Bogotá D.C. Colombia

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

 **relacionciudadano**
@minhacienda.gov.co

 www.minhacienda.gov.co

SIGUENOS EN NUESTRAS REDES SOCIALES

 Ministerio de Hacienda

 @MinHacienda

 @minhacienda

 Ministerio de Hacienda

