

Documento CONPES

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



3837

MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2016-2019

Departamento Nacional de Planeación: Subdirección Sectorial, STIP, DEE, DIFP, OAJ
Dirección General de Presupuesto Público Nacional

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de julio de 2015

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

María Lorena Gutiérrez Botero
Ministra de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Yesid Reyes Alvarado
Ministro de Justicia y del Derecho

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial y
Secretario Técnico del CONPES

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y
de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual.

Este documento da cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011, por la cual se establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales¹, el Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007 (compilados en el Decreto 1068 de 2015), y el Acto Legislativo 03 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, estableciendo que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

Con base en este marco normativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2016-2019, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Clasificación: E60

Palabras clave: Marco de Gasto de Mediano Plazo, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Presupuesto, Restricciones presupuestales, Finanzas Públicas.

¹ El artículo 8° de la Ley 1473 de 2011 establece además que el Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	7
3. DIAGNÓSTICO: RESTRICCIONES FISCALES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO	8
3.1. La economía en 2014.....	10
3.2. La economía en 2015.....	11
3.3. Perspectivas de corto y mediano plazo	12
4. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP	15
5. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2016-2019.....	17
6. RECOMENDACIONES	20
7. ANEXOS.....	21

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DEE	Dirección de Estudios Económicos, DNP
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPN	Dirección General de Presupuesto Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
GNC	Gobierno Nacional Central
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IED	Inversión extranjera directa
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
OAJ	Oficina Asesora Jurídica, DNP
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIPE 2.0	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
PMP	Propuestas de Gasto de Mediano Plazo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPC	Sector Público Consolidado
SPNF	Sector Público No Financiero
STIP	Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, DNP

1. INTRODUCCIÓN

Con base en este documento, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) someten a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para el periodo 2016-2019, el cual contiene los techos previstos para los gastos de funcionamiento y de inversión para cada uno de los sectores que hacen parte del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Dentro de los techos de gasto sectoriales se incluye el espacio fiscal de gastos para solicitudes de contratos de asociaciones público privadas (APP) que requieran autorizaciones de vigencias futuras, de acuerdo con el límite anual autorizado por el CONPES y señalado en el documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2015. Los cupos previstos de APP son los siguientes: 0,05% del PIB para 2015; 0,10% del PIB para 2016; 0,35% del PIB para 2017-2019 y 0,4% del PIB entre 2020-2045

Por esta razón, los sectores deberán priorizar sus requerimientos de manera que los proyectos de importancia estratégica que prevean desarrollar mediante esta figura se encuentren contemplados dentro del techo delimitado en este MGMP para el respectivo sector o en el espacio de gasto contenido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.

Este documento se presenta para dar cumplimiento con lo dispuesto en la normatividad vigente, especialmente en la Ley 1473 de 2011² y el Decreto 4730 de 2005³, modificado por el Decreto 1957 de 2007⁴, (compilados estos en el Decreto 1068 de 2015⁵), las cuales disponen que el MGMP debe presentarse a consideración del CONPES antes del 15 de julio de cada año⁶.

Así mismo, atiende lo dispuesto por el Acto Legislativo 03 de 2011 que introduce la sostenibilidad fiscal como un criterio constitucional. El MGMP constituye la base para la formulación del proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente, que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República al inicio de cada legislatura, y que debe ser consistente con la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, contenida en el MFMP.

De acuerdo con lo señalado por la regla fiscal acerca de la necesidad de disminuir los niveles de déficit y de deuda pública y fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas

² Por la cual se establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales.

³ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.

⁴ Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Derogó los Decretos 1497 de 2002 y 3160 de 2011.

⁶ Artículo 2.8.1.3.4. del ya mencionado Decreto 1068 de 2015.

en el mediano plazo, se ha propuesto en el MFMP para 2016 una meta de déficit estructural de -2,1% del PIB para el Gobierno Nacional Central (GNC), consistente con un déficit efectivo de 3,6% del PIB. Estas metas del GNC, con las cuales se formulará el PGN para esa vigencia, son a su vez consistentes con un déficit de 2,4% del PIB en el Sector Público Consolidado (SPC).

La reducción en el déficit permitirá que la deuda neta de activos financieros del Sector Público No Financiero (SPNF), disminuya de 27,4% del PIB en 2015 a 26,9% el 2016 y a 5,4% del PIB en el año 2026. Así mismo, la deuda neta del GNC, se elevará de 38,3% del PIB en 2015 a 39,8% del PIB en 2016, y a partir de allí se reducirá hasta 29,8% del PIB en 2026.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El MGMP surgió como respuesta a la necesidad de contar con una programación presupuestal anual que tuviera como punto de referencia un ejercicio de mediano plazo; que estuviese articulado con el diseño de políticas públicas y la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo; y que, además, generara incentivos para el desarrollo de una gestión presupuestal orientada a los resultados y a la eficiencia en el uso de los recursos.

Este mecanismo se introdujo mediante el Decreto 4730 de 2005⁷. Desde entonces, la programación del presupuesto se basa en la formulación de escenarios más predecibles y mejores reglas para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones fiscales que enfrentan las diferentes iniciativas de gasto hacia el futuro.

Desde la vigencia de la Ley 819 de 2003⁸, ley de responsabilidad y transparencia fiscal, como parte del proceso de programación presupuestal se desarrolla una secuencia de actividades vinculadas a la toma de decisiones de política, de acuerdo con la cual, antes del 15 de junio de cada año, se debe presentar a las comisiones económicas del Congreso de la República el MFMP y, luego, sujeto a este documento, se prepara el MGMP con las propuestas de gasto y el proyecto de ley de PGN.

La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 modifica los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, y dispone que la intervención del Estado en la economía se realice

⁷ Artículo 2.8.1.1.4. del anteriormente mencionado Decreto 1068 de 2015.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta normativa se complementó con la expedición de la Ley 1473 de 2011, por la cual se adopta una regla fiscal para el GNC, y se le confiere explícitamente al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, indicando que este se revisará anualmente⁹. Así mismo, se dispone que los diferentes instrumentos de programación deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el MFMP.

Así, dada la restricción de una regla fiscal para el GNC, el MFMP define la restricción presupuestal de mediano plazo del PGN y, por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables a nivel sectorial que se definen en el MGMP. Esto permite construir una programación estratégica de los recursos con importantes beneficios en términos de fortalecimiento de la disciplina fiscal y de las asignaciones orientadas a lograr la eficiencia y efectividad en el gasto.

3. DIAGNÓSTICO: RESTRICCIONES FISCALES DE CORTO Y MEDIANO PLAZO

Colombia ha mostrado un desempeño económico y social que sobresale en la región y a nivel mundial. Este buen desempeño se debe a la aplicación de políticas económicas y fiscales responsables, a la priorización de la inversión social, y al apoyo a la demanda interna mediante el impulso a sectores como la vivienda y la infraestructura.

En este decenio la economía colombiana ha venido creciendo a una tasa promedio del 4,8%, alcanzando niveles record de inversión extranjera y de inversión como porcentaje del PIB. Igualmente, se ha logrado controlar la inflación y se han creado más empleos -como proporción de la población económicamente activa- que en cualquier otro país de la región. Este desempeño es reconocido por toda la comunidad internacional, y se ha reflejado en menores *spreads* de la deuda colombiana y en un relativo éxito para sortear los efectos de menor crecimiento de la demanda de los países de Europa y las economías emergentes.

Sin embargo, el panorama económico mundial ha cambiado y ello es evidenciado en las proyecciones macroeconómicas consignadas en el MFMP 2015¹⁰, que constituyen la base para la formulación de este marco de gasto. Este ejercicio de prospectiva estima un crecimiento potencial promedio en el largo plazo de 4,3% anual (inferior al 4,8% calculado en el MFMP anterior), lo que refleja la pérdida de dinamismo de la economía por la caída en el precio internacional del petróleo y de otras materias primas, así como la ralentización de la economía global.

⁹ Ley 1473 de 2011: ARTÍCULO 8o. Marco de Gasto de Mediano Plazo.

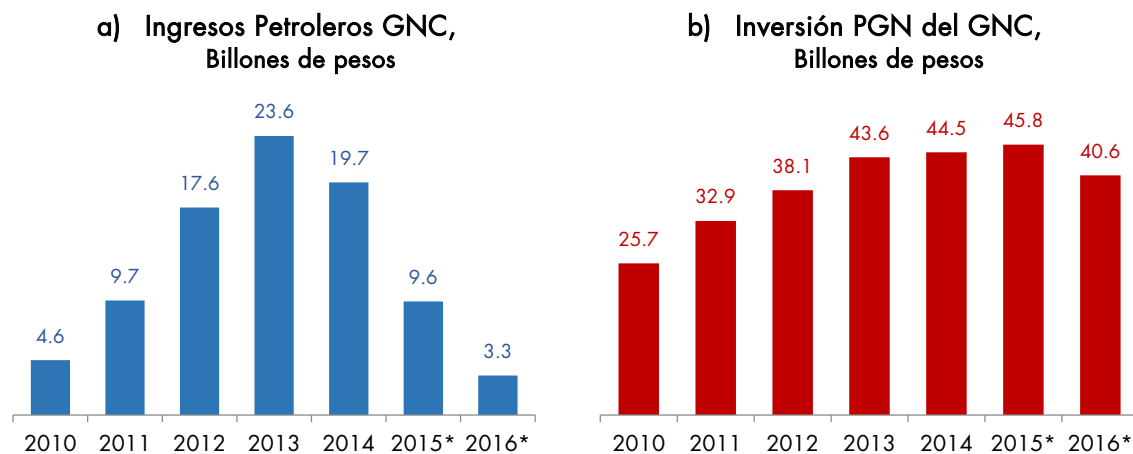
¹⁰ Presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República el pasado 12 de junio.

Las previsiones del MFMP 2015 estiman para este mismo año un crecimiento de la economía del 3,6%, por debajo del potencial, reflejando un ajuste en la demanda interna por cuenta de la reducción del consumo y la inversión pública. Lo anterior, como consecuencia del compromiso del gobierno con la responsabilidad fiscal, en un entorno de menores ingresos petroleros esperados por el gobierno.

De esta forma, y dado que el petróleo ya no es el principal motor de crecimiento para la economía colombiana, es necesario que la economía se ajuste a las nuevas circunstancias para evitar desequilibrios macroeconómicos que pongan en riesgo los avances logrados. Esto implica mantener y fortalecer la responsabilidad con que se ha manejado la política económica y la coordinación que han mostrado los responsables de su gestión.

En el área de la política fiscal, el Gobierno nacional deberá aprovechar el proceso de fortalecimiento institucional que se ha logrado con las reformas aprobadas en años recientes, cuya aplicación ha contribuido a la consolidación de la confianza de inversionistas, productores y consumidores. Ahora, más que nunca, y ante la disminución de los precios del petróleo y la ralentización de la economía global, se requiere mantener la estrategia adoptada para poder sostener niveles de inversión aceptables sin arriesgar la sostenibilidad de las finanzas públicas, tal y como se ha registrado en los últimos años (Gráfico 1).

Gráfico 1. Ingresos Petroleros GNC Vs. Inversión del GNC 2014-2026



Fuente: DGPM y DGPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Cifras proyectadas.

Con este propósito, junto con la reforma tributaria aprobada por el Congreso de la República a finales de 2014, se han aprobado medidas de austeridad y recorte en gastos no esenciales del presupuesto, y se ha evitado sacrificar en lo posible aquellas apropiaciones que tienen un efecto multiplicador sobre el crecimiento económico y la generación de empleo.

Con igual propósito, se le ha abierto espacio a la participación de la inversión privada en múltiples sectores, mediante el mecanismo de las APP, que antes eran atendidos preferencialmente por el sector público. Asimismo, y desde hace más de un mes se lanzó el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 2.0) con el cual se espera mitigar los efectos del choque externo petrolero y la reducción de las tasas de crecimiento de la economía mundial sobre la economía colombiana, cuyo mayor efecto en el crecimiento se concentra en los años 2015 y 2016.

3.1. La economía en 2014

La economía global creció en 2014 a una tasa del 3,4%, dinamismo similar al observado un año atrás. Este comportamiento en la tasa de crecimiento respondió al estancamiento en la recuperación económica de la Zona Euro, la desaceleración de la economía China, y al inicio del ciclo negativo de los precios de las materias primas, que afectaron directamente a las economías emergentes. En ese mismo año, el crecimiento de la economía colombiana fue del 4,6%, en línea con la meta de 4,7% fijada por el Gobierno nacional a comienzos de 2014, y siendo consistente también con los resultados fiscales que ratifican el cumplimiento de las metas establecidas en la regla fiscal¹¹.

Aunque se trata de un comportamiento que se compara favorablemente con el registrado por otras economías de la región y con las de otros países emergentes, recoge, sin embargo, los primeros efectos del choque externo generado por la reducción en el precio internacional del petróleo, que para la referencia Brent pasó de 115 dólares el barril a finales de junio de 2014 a 46 dólares el barril a mediados de enero de 2015 (reducción de 60%).

De todas maneras, es destacable ese crecimiento del 4,6%, toda vez que el de América Latina fue de 1,3% en 2014, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos resultados confirman nuestra posición como la economía de mayor crecimiento dentro de las seis más grandes de América Latina y como la séptima en el mundo entre el conjunto de países que sigue la revista *The Economist*.

Cabe señalar que, por componentes de oferta, el sector de la construcción fue el gran motor del crecimiento para el año anterior, respondiendo a la buena dinámica tanto de las obras civiles, como de edificaciones. Por componentes de demanda, el motor de crecimiento

¹¹ La revisión de la cifra de crecimiento que hizo el DANE, de 4,7% a 4,9% para 2013, explica por qué el resultado de 2014 fue ligeramente inferior al 4,7% pronosticado por el gobierno.

en 2014 fue la inversión, en especial en el sector de la construcción, que superó al consumo de los hogares.

De igual forma, la economía colombiana en 2014 registró flujos de Inversión Extranjera Directa por 16.257 millones de dólares; y en lo corrido de 2015 (junio 19), la IED asciende a 6.396 millones de dólares¹². Estos flujos de IED son fundamentales para lograr el financiamiento de la tasa de inversión de 30,7% del PIB, según la información reportada por el DANE para el primer trimestre de 2015.

3.2. La economía en 2015

Las cifras del DANE disponibles para el primer trimestre de 2015 parecen confirmar la validez de las previsiones que señalan que será este el año cuando la actividad económica y los ingresos tributarios, especialmente dividendos y regalías, comiencen a sentir los efectos de la coyuntura internacional. En efecto, durante este periodo la economía creció a una tasa del 2,8%, explicado especialmente por el comportamiento de comercio, construcción, los establecimientos financieros y actividades inmobiliarias. Como es de esperarse, la explotación de minas y canteras sigue mostrando una contracción, al igual que la industria manufacturera, que se ha visto afectada por el sector de refinación de petróleo.

Bajo este contexto, se prevé que en la presente vigencia, el déficit del Sector Público Consolidado (SPC) sea de 2,4% del PIB y el del sector privado de 3,3% del PIB. Por lo tanto, el sector privado liderará el crecimiento de la demanda interna, consistente con un déficit en la cuenta corriente de 5,7% del PIB. La principal fuente de financiación de dicho déficit seguirá siendo la IED, complementada por la inversión de portafolio. Para 2015, se estima que la inversión como porcentaje del PIB permanezca en niveles del 30%.

Por componentes de demanda, se proyecta que el consumo privado crezca a una tasa de 4,0%, mostrando una leve desaceleración con respecto al resultado de 2014, que se explica por el enfriamiento de la economía que afectará el ingreso disponible de los hogares. Se estima que el consumo y la inversión pública se vean afectados, teniendo en cuenta la relevancia de los ingresos fiscales asociados a la producción petrolera, por lo que se proyecta una desaceleración del consumo del Gobierno nacional como resultado del aplazamiento en los gastos de funcionamiento a partir de 2015. En contraste, a nivel sub-nacional se prevé una mayor ejecución por cuenta del ciclo político de las regiones en el último año de gobierno a nivel territorial.

Por componentes de la oferta, según las estimaciones del MFMP 2015, existen razones para esperar que este sea el año en el que el país inicie una transformación de su potencial exportador, en el que las manufacturas y el sector agropecuario (impulsados inicialmente por

¹² Según cifras de la balanza cambiaria (Fuente: Banco de la República).

un tipo de cambio más competitivo), cobrarán un nuevo protagonismo en un contexto de recuperación de la economía de Estados Unidos y de otros socios comerciales. Por lo demás, la depreciación del peso constituirá un apoyo significativo a la competitividad y productividad de la industria.

Cabe mencionar que la adopción del programa PIPE 2.0 a comienzos del pasado mes de junio busca relanzar la actividad económica a tasas más altas que las previstas inicialmente por analistas y entidades multilaterales cercanas al 3%. Medidas como la prórroga por dos años de la política de arancel cero para materias primas y bienes de capital no producidos en el país, así como la ampliación de beneficios y medidas para apoyar proyectos de hidrocarburos, minas y energía, le permitirán al sector productivo incrementar sus planes de inversión a un menor costo. Es de esperar también que el crecimiento de la inversión en construcción (edificaciones y obras civiles) mantenga su dinamismo en 2015, por la continuación e iniciación de las obras de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria y los nuevos proyectos de regalías.

3.3. Perspectivas de corto y mediano plazo

En 2016 se espera que la economía colombiana mejore su dinámica de crecimiento, a un ritmo del 3,8% anual. Las proyecciones del MFMP 2015 estiman para ese año una leve recuperación de la economía, especialmente impulsada por la demanda privada que compensará la menor demanda pública, por ser 2016, entre otras cosas, el primer año del ciclo político regional cuando la ejecución es relativamente baja. A mediano plazo (2016-2026) se espera que la economía retome el dinamismo observado hasta 2014 y crezca a una tasa promedio anual de 4,5%, llegando a 5,0% en 2020, para luego crecer a un ritmo igual al del PIB potencial (4,3%) a partir de 2024.

En consecuencia, y de acuerdo con las previsiones del MFMP, las condiciones de la economía colombiana permitirán que en el mediano plazo se mantenga un crecimiento dinámico, con inflación controlada, con desempleo a la baja y con un impulso de las nuevas obras de infraestructura de cuarta generación, al mismo tiempo que se da cumplimiento a las metas fiscales. En este escenario se prevé un dinamismo especial de la demanda interna (consumo e inversión), especialmente la proveniente del sector privado.

A pesar del choque petrolero, la depreciación del peso colombiano frente al dólar se ha convertido en un estabilizador automático que hace más competitivas las exportaciones no petroleras y ayuda a aquellos sectores de la economía nacional que compiten con los productos importados. Los resultados positivos pese a la difícil coyuntura internacional marcan el inicio de una transición hacia un modelo de crecimiento menos dependiente del sector minero-energético.

En cuanto a las finanzas del Gobierno, la caída en los precios del petróleo se reflejará en una reducción en los dividendos de Ecopetrol a ser pagados en 2016 de casi 6,7 billones de pesos. Además, las menores utilidades previstas para las empresas del sector de hidrocarburos y minería afectarán negativamente los ingresos tributarios de la nación en cerca de 4,5 billones de pesos. De esta manera, y a pesar de un incremento proyectado en otros ingresos, los ingresos totales del GNC serán menores en alrededor de 3,9 billones de pesos. De otra parte, se estima que los gastos por funcionamiento y pago de intereses de deuda serán superiores en 12,5 billones de pesos en 2016.

Así las cosas, la necesidad de ajuste de las finanzas de la nación en el año 2016 es de aproximadamente 16,4 billones de pesos. De este monto, 7,1 billones de pesos podrán ser incorporados como un mayor gasto gracias a la flexibilidad de la regla fiscal, al permitir un incremento en el déficit cuando la economía crece por debajo de su crecimiento potencial y cuando el precio del petróleo está por debajo del nivel de largo plazo. El ajuste restante, será cubierto con mayores ingresos por 4,0 billones de pesos asociados a medidas antievasión y una reducción en el presupuesto de inversión de 5,3 billones de pesos.

En este sentido, es importante mencionar que las proyecciones de gasto de los próximos años se ajustan con las medidas de austeridad (cumpliendo con las metas señaladas por la regla fiscal), pero sin sacrificar aquellas partidas que tienen una alta incidencia en la generación de empleo, en las metas sociales y en el crecimiento de la economía.

Gracias a los resultados positivos de la actividad económica en los últimos años, los supuestos señalados en el MFMP permiten sustentar cómo año tras año la deuda neta del SPNF se reducirá de 27,4% a 5,4% del PIB entre 2015 y 2026. Con base en los principios y lineamientos previstos en la estrategia fiscal de mediano plazo para los próximos diez años, el balance del SPC pasará de un déficit de -2,4% del PIB en 2016 a un superávit de 0,2% del PIB en el 2026. Estos valores son consistentes con una senda de balance primario promedio superior al 0,6% del PIB en el SPNF desde 2016.

De esta forma, el déficit estructural proyectado del GNC para el año 2016 será equivalente a -2,1% del PIB, con lo cual continúa su senda descendente hasta llegar a -1,0% del PIB en el 2026. Estos menores niveles de déficit de mediano plazo reducirán la deuda neta de activos financieros del SPNF desde 27,4% del PIB en el año 2015 a 21,4% del PIB en el 2020, alcanzando niveles de 5,4% del PIB en 2026. Al mismo tiempo, la deuda neta del GNC descenderá cerca de 8 puntos porcentuales del PIB, al pasar de niveles cercanos al 38,3% en 2015, a casi el 29,8% en 2026. En 2016, los niveles de endeudamiento neto estarían cerca del 39,8% para el GNC y del 26,9% para el SPNF¹³ (Tabla 1).

¹³ Para formarse una idea del esfuerzo fiscal realizado en los últimos diez años, es importante recordar que en 2002 la deuda neta de activos financieros del SPNF era 39,7% del PIB y la del GNC 45,9% del PIB.

Tabla 1. Escenario fiscal 2014-2026

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Balance fiscal total, % del PIB													
SPNF	-1,8	-2,3	-2,5	-2,1	-1,8	-1,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,5	0,1	-0,1
SPC	-1,8	-2,4	-2,4	-1,8	-1,5	-0,7	0,4	0,4	0,5	0,4	0,9	0,5	0,2
GNC	-2,4	-3,0	-3,6	-3,1	-2,7	-2,0	-1,5	-1,2	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Balance primario, % del PIB													
SPNF	0,7	0,5	0,6	0,8	1,3	1,8	2,9	2,7	2,7	2,5	3,1	2,4	2,2
GNC	-0,2	-0,4	-0,8	-0,4	0,2	0,7	1,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	1,1
Deuda neta de activos^(a), % del PIB													
SPNF	27,4	27,4	26,9	26,5	25,6	24,0	21,4	18,8	16,4	14,2	11,5	9,5	5,4
GNC	38,3	38,3	39,8	39,4	39,4	38,6	37,2	35,8	34,2	32,9	31,7	30,6	29,8
Tasa de crecimiento real (%)													
PIB	4,6	3,6	3,8	4,2	4,3	4,8	5,0	5,0	4,8	4,7	4,3	4,3	4,3

Fuente: DGPM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^(a) La deuda neta se define como el monto de la deuda bruta menos el valor de los activos líquidos internos y externos.

El Gobierno nacional se ha comprometido con una disminución en los niveles de déficit y de deuda pública, de acuerdo a lo señalado en la Ley de Regla Fiscal (cumpliendo con las metas de balance estructural previstos en la ley), al mismo tiempo que se mantiene la inversión social, así como los compromisos con el ICBF, el SENA y la salud, según lo señalado en la Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012¹⁴. Esta postura será vital para fortalecer la financiación de mayor acumulación de capital humano y físico, mayor productividad, y mayor generación del empleo formal.

El proyecto de presupuesto de 2016 que se desprende de este MGMP, y que se presentará a consideración del Congreso en los próximos días, mantiene el principio de responsabilidad fiscal como postura de política, lo cual será esencial para mantener una senda sostenible de gasto. Es un presupuesto responsable que no solo cumple las metas fiscales previstas en la regla fiscal, sino que también protege la economía y contribuye a lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País*. Con él, se mantienen los compromisos de inversión social y los compromisos con los pensionados, servidores públicos y con nuestros acreedores, externos e internos y se da cumplimiento a las sentencias de las Altas Cortes.

Por las razones anteriores, el Gobierno nacional considera que la programación del presupuesto para 2016 y la formulación del MGMP, que constituye su punto de referencia,

¹⁴ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

es un ejercicio de responsabilidad fiscal que debe materializarse en un proceso de priorización del gasto que privilegie la inversión de calidad, atendiendo las restricciones fiscales de mediano plazo previstas en el documento del MFMP 2015. Su cumplimiento permitirá al país avanzar hacia el alcance de los objetivos sociales y de crecimiento económico propuestos para el período 2015-2018, cumpliendo con las metas fiscales señaladas en la ley.

4. LOS PROPÓSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL Y EL MGMP

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

Es importante resaltar que se mantienen los esfuerzos en materia de gasto social para dar cumplimiento efectivo a la Ley 1448 de 2011¹⁵. En efecto, en la formulación del MGMP de 2016-2019 se evidencia el esfuerzo de priorización del gasto en favor de esta población.

Por otra parte, se han incluido los compromisos de financiación del SENA, el ICBF y los aportes a salud, adquiridos en la Ley 1607 de 2012, de Reforma Tributaria, los cuales serán el principal estímulo a la generación de empleo formal en las pequeñas y medianas empresas.

Constituye un punto central del MGMP el apoyo al cumplimiento de las propuestas y metas que hacen parte de los tres pilares fundamentales que sustentan el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País: paz, equidad y educación*.

Esto significa que, presupuestalmente deberá efectuarse un enorme esfuerzo en los próximos años, dentro de las posibilidades fiscales de la nación, para mejorar la educación en toda su dimensión, continuar las obras de infraestructura para mejorar la competitividad y la productividad, y para la atención integral de la primera infancia. En algunos de estos frentes ya se han materializado avances a través del programa PIPE 2.0. Sin embargo, para generar empleo y reducir las desigualdades sociales en los niveles propuestos, queda camino por recorrer, lo que implica redoblar esfuerzos.

En suma, las proyecciones de gasto sectorial de mediano plazo que se presentan para el periodo 2016–2019 en la Tabla 2, concretan el esfuerzo por focalizar los recursos hacia

¹⁵ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

las prioridades de política pública. Estas proyecciones han tomado como base el escenario macroeconómico formulado en el MFMP 2015 y las metas fiscales que en este se señalan, acatando la normatividad vigente, y atendiendo inflexibilidades presupuestales, como las vigencias futuras aprobadas y las decisiones de las Altas Cortes¹⁶.

Tabla 2. Gasto de Inversión por sector 2016-2019
Miles de millones de pesos

Sector	2016	2017	2018	2019
Agropecuario	1.547	1.645	2.410	2.980
Ambiente y Desarrollo Sostenible	252	221	241	246
Ciencia y Tecnología	248	228	239	247
Comercio, Industria y Turismo	252	214	226	239
Comunicaciones	1.235	888	888	875
Congreso de la República	45	41	43	45
Cultura	162	138	155	159
Defensa y Policía	1.077	1.068	1.120	1.350
Deporte y Recreación	192	176	185	191
Educación	1.772	2.006	2.110	2.673
Empleo Público	214	193	194	191
Fiscalía	167	153	161	166
Hacienda	3.717	1.633	847	1.078
Inclusión Social y Reconciliación	8.860	8.031	8.344	9.097
Información Estadística	214	357	374	383
Inteligencia	13	11	12	12
Interior	145	123	140	144
Justicia y Derecho	910	806	811	823
Minas y Energía	2.248	2.343	2.449	3.009
Organismos de Control	188	167	176	181
Planeación	574	718	754	787
Presidencia de la República	114	93	97	98
Rama Judicial	223	243	256	263
Registraduría	83	75	77	77
Relaciones Exteriores	78	71	73	74
Salud y Protección Social	4.614	4.534	4.776	4.916
Trabajo	4.567	4.152	4.288	4.347
Transporte	5.224	4.779	4.973	5.075
Vivienda, Ciudad y Territorio	1.668	1.730	1.970	1.740
TOTAL	40.604	36.841	38.389	41.466

Fuente: DGPIN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶ Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento números 176 y 177 de 2005, 218 de 2006, 092 y 237 de 2008, 008 y 314 de 2009; sentencia T – 760 de 2008 y autos de seguimiento (Corte Constitucional).

La programación tiene como objetivo, además, mejorar la eficiencia de la gestión pública, efectuando reasignaciones estratégicas en el gasto orientadas a favorecer la actividad económica, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades sociales, como se plantea en el Plan de Desarrollo; labor que fue dirigida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

Estos órganos, como autoridades presupuestales de la nación, comunicaron a los sectores del PGN los lineamientos y sus respectivos techos de gasto para el mediano plazo, 2016-2019. Además, en cumplimiento de la Ley 1473 de 2011 y el Decreto 4730 de 2005, se convocó a un Comité Sectorial de Gasto¹⁷. En este comité, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP resaltaron la responsabilidad que le cabe a cada una de las entidades para hacer el mejor uso de los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando en sus Propuestas de Gastos de Mediano Plazo (PMP), las erogaciones estrictamente necesarias y prioritarias en aras de cumplir las metas previstas en el MFMP vigente.

El techo correspondiente al primer año fija las metas con las cuales se presentará el Proyecto de Ley de PGN 2016, como lo exige el Decreto 4730 de 2005 modificado por el Decreto 1957 de 2007 y la Ley 1473 de 2011; los techos indicativos establecidos para los años siguientes coincidirán con el presupuesto de la vigencia correspondiente, siempre y cuando no se presenten cambios de carácter económico o político (o ajustes de índole técnico), que afecten la distribución de los recursos presupuestales o los parámetros de cálculo empleados en las proyecciones.

5. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO 2016-2019

Con el propósito de obtener el mejor balance posible entre la restricción de recursos, las prioridades de política definidas en el Plan Nacional de Desarrollo *Todos por un Nuevo País*, y las proyecciones presentadas en sus PMP por los diferentes sectores que conforman el PGN, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP han establecido de manera conjunta una propuesta de actualización del MGMP, definiendo los techos de gasto que cubren el periodo 2016-2019, con la distribución que se detalla a continuación (Tabla 3).

Para la elaboración de esta propuesta se tuvieron en cuenta las exigibilidades de gasto de funcionamiento de acuerdo con la priorización que del mismo han establecido la Constitución Política, las normas orgánicas y estatutarias, los pronunciamientos de las Altas Cortes y demás legislación que lo regula, ajustando sus requerimientos al escenario de

¹⁷ Los decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, que lo modifica, reglamentarios del estatuto orgánico del presupuesto fueron compilados en el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario para el sector de Hacienda y Crédito Público.

restricción fiscal (funcionamiento más inversión) definido en el MFMP. El recurso excedente o disponible se destina como espacio habilitado para el financiamiento de la denominada inversión pública.

Tabla 3. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2016-2019

	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2016	2017	2018	2019	2016-17	2017-18	2018-19
Total	167.189	170.092	176.377	184.343	1,7	3,7	4,5
Nación	152.817	157.179	163.250	171.115	2,9	3,9	4,8
Propios	14.372	12.913	13.127	13.227	-10,1	1,7	0,8
Funcionamiento	126.605	133.251	137.988	142.877	5,2	3,6	3,5
Nación	120.361	127.402	131.924	136.603	5,9	3,5	3,5
Propios	6.245	5.849	6.064	6.273	-6,3	3,7	3,5
Inversión	40.584	36.841	38.389	41.466	-9,2	4,2	8,0
Nación	32.456	29.777	31.326	34.512	-8,3	5,2	10,2
Propios	8.127	7.064	7.063	6.954	-13,1	0,0	-1,5

Fuente: DGPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, los gastos de inversión más funcionamiento en el 2016 ascienden a 167,2 billones de pesos, los cuales representan un crecimiento de 2,3% frente al presupuesto de la vigencia 2015. Para los años 2017, 2018 y 2019, el presupuesto de inversión y funcionamiento tendrá aumentos de 1,7%, 3,7% y 4,5%, respectivamente (Tabla 3). Los techos sectoriales de gasto para cada uno de los años se detallan en la Tabla 4, y a nivel desagregado por fuente de financiación (recursos de la nación y recursos propios), en el Anexo A.

Los mayores montos de recursos en el año 2016 se destinarán al sector Educación, los cuales ascienden a 31,1 billones de pesos, seguidos por Defensa y Policía con un presupuesto de 30,5 billones de pesos, y el sector Trabajo con 25,1 billones de pesos, en los cuales se incluyen los compromisos de pensiones a cargo del GNC. Los sectores Hacienda y Salud y Protección Social tienen como techos presupuestales en la próxima vigencia 20,6 billones de pesos y 13,9 billones de pesos, respectivamente.

Los restantes recursos se destinarán a los demás sectores, entre los cuales se incluyen compromisos previstos en la Ley, el Plan Nacional de Desarrollo y los proyectos prioritarios del Gobierno nacional.

Tabla 4. Techos de gasto sectoriales, 2016-2019
Incluye funcionamiento e inversión

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2016	2017	2018	2019	2016-17	2017-18	2018-19
Agropecuario	2.411	2.168	2.838	3.404	-10,1	30,9	20,0
Ambiente y Desarrollo Sostenible	548	522	537	549	-4,8	2,9	2,2
Ciencia y Tecnología	270	250	262	270	-7,4	5,0	3,0
Comercio, Industria y Turismo	772	741	668	678	-4,0	-10,0	1,6
Comunicaciones	1.748	1.414	1.425	1.424	-19,1	0,8	0,0
Congreso de la República	429	443	437	449	3,1	-1,2	2,6
Cultura	374	350	321	323	-6,3	-8,3	0,5
Defensa y Policía	30.535	31.572	32.549	34.192	3,4	3,1	5,0
Deporte y Recreación	264	240	248	256	-9,0	3,3	3,2
Educación	31.066	32.677	35.170	38.532	5,2	7,6	9,6
Empleo Público	320	303	308	308	-5,3	1,4	0,3
Fiscalía	3.403	3.507	3.512	3.593	3,0	0,2	2,3
Hacienda	20.588	21.398	20.154	22.249	3,4	-5,4	10,4
Inclusión Social y Reconciliación	10.163	9.279	9.734	10.529	-7,7	3,8	8,2
Información Estadística	346	493	515	528	42,7	4,3	2,7
Inteligencia	98	100	104	107	2,0	3,7	3,0
Interior	1.034	1.038	888	885	0,4	-14,5	-0,3
Justicia y Derecho	2.916	2.881	2.693	2.721	-1,2	-6,5	1,0
Minas y Energía	2.851	2.689	2.789	3.356	-5,7	3,7	20,3
Organismos de Control	1.740	1.747	1.671	1.678	0,4	-4,4	0,4
Planeación	757	902	944	985	19,2	4,7	4,3
Presidencia de la República	752	727	505	496	-3,4	-30,5	-1,9
Rama Judicial	3.600	3.730	3.868	3.983	3,6	3,7	3,0
Registraduría	862	951	2.152	1.881	10,3	126,3	-12,6
Relaciones Exteriores	914	885	878	898	-3,1	-0,8	2,3
Salud y Protección Social	13.859	14.314	14.996	15.923	3,3	4,8	6,2
Trabajo	25.142	25.710	26.553	24.425	2,3	3,3	-8,0
Transporte	5.938	5.478	5.692	5.810	-7,7	3,9	2,1
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.490	3.583	3.968	3.911	2,7	10,8	-1,4
TOTAL	167.189	170.092	176.377	184.343	1,7	3,7	4,5

Fuente: DGPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las metas de gasto propuestas para los años 2016 a 2019 contenidas en este documento y consistentes con las metas de balance primario establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.
2. El desarrollo de las políticas y programas de gasto para el periodo señalado deberán ser consistentes con los techos de gasto definidos en este documento y los establecidos en el MFMP.
3. Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que ajusten los techos de los sectores en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales a los que soportan el presente documento, que no varíen las metas de déficit establecidas para el GNC en el MFMP.

7. ANEXOS

Anexo A: Detalle de espacio de gasto sectorial 2016-2019

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2016	2017	2018	2019	2016-17	2017-18	2018-19
Agropecuario	2.411	2.168	2.838	3.404	-10,1	30,9	20,0
Nación	2.360	2.120	2.789	3.356	-10,2	31,6	20,3
Otros	51	48	48	48	-6,2	0,9	-0,1
Ambiente y Des. Sostenible	548	522	537	549	-4,8	2,9	2,2
Nación	464	441	456	467	-4,9	3,3	2,5
Otros	84	81	81	82	-4,4	1,1	0,1
Ciencia y Tecnología	270	250	262	270	-7,4	5,0	3,0
Nación	270	250	262	270	-7,4	5,0	3,0
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Comercio, Industria y Turismo	772	741	668	678	-4,0	-10,0	1,6
Nación	475	458	378	384	-3,6	-17,6	1,6
Otros	297	283	290	294	-4,6	2,4	1,5
Comunicaciones	1.748	1.414	1.425	1.424	-19,1	0,8	0,0
Nación	81	75	73	73	-8,0	-2,0	0,6
Otros	1.667	1.339	1.351	1.351	-19,7	0,9	-0,1
Congreso de la República	429	443	437	449	3,1	-1,2	2,6
Nación	429	443	437	449	3,1	-1,2	2,6
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Cultura	374	350	321	323	-6,3	-8,3	0,5
Nación	348	327	298	299	-6,2	-8,9	0,6
Otros	26	24	24	24	-7,8	0,6	-0,7
Defensa y Policía	30.535	31.572	32.549	34.192	3,4	3,1	5,0
Nación	27.976	28.975	29.844	31.378	3,6	3,0	5,1
Otros	2.559	2.596	2.705	2.814	1,4	4,2	4,0
Deporte y Recreación	264	240	248	256	-9,0	3,3	3,2
Nación	264	240	248	256	-9,0	3,3	3,2
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Educación	31.066	32.677	35.170	38.532	5,2	7,6	9,6
Nación	31.037	32.652	35.145	38.506	5,2	7,6	9,6
Otros	29	25	25	26	-12,6	2,0	1,0
Empleo Público	320	303	308	308	-5,3	1,4	0,3
Nación	32	32	34	35	1,5	5,3	3,0
Otros	289	271	274	274	-6,1	1,0	-0,1
Fiscalía	3.403	3.507	3.512	3.593	3,0	0,2	2,3
Nación	3.395	3.498	3.504	3.584	3,1	0,2	2,3
Otros	9	8	9	9	-4,1	1,4	0,7
Hacienda	20.588	21.298	20.154	22.249	3,4	-5,4	10,4
Nación	20.359	21.064	19.912	22.001	3,5	-5,5	10,5
Otros	228	234	242	248	2,4	3,6	2,5
Inclusión Social y Reconciliación	10.163	9.379	9.734	10.529	-7,7	3,8	8,2
Nación	7.456	6.884	7.226	8.040	-7,7	5,0	11,3
Otros	2.707	2.496	2.508	2.489	-7,8	0,5	-0,8

Sector	Miles de millones de pesos				Variación porcentual		
	2016	2017	2018	2019	2016-17	2017-18	2018-19
Información Estadística	346	493	515	528	42,7	4,3	2,7
Nación	298	449	470	484	50,8	4,7	3,0
Otros	48	44	45	44	-8,0	0,5	-0,8
Inteligencia	98	100	104	107	2,0	3,7	3,0
Nación	98	100	104	107	2,0	3,7	3,0
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Interior	1.034	1.038	888	885	0,4	-14,5	-0,3
Nación	971	972	819	814	0,1	-15,7	-0,6
Otros	63	67	69	71	5,3	3,0	3,0
Justicia y Derecho	2.916	2.881	2.693	2.721	-1,2	-6,5	1,0
Nación	1.890	1.916	1.713	1.735	1,4	-10,6	1,3
Otros	1.026	965	980	985	-5,9	1,5	0,6
Minas y Energía	2.851	2.689	2.789	3.356	-5,7	3,7	20,3
Nación	2.040	2.179	2.273	2.838	6,8	4,3	24,9
Otros	810	509	516	518	-37,1	1,3	0,4
Organismos de Control	1.740	1.747	1.671	1.678	0,4	-4,4	0,4
Nación	1.703	1.710	1.633	1.639	0,4	-4,5	0,4
Otros	36	37	38	39	1,7	2,7	2,6
Planeación	757	902	944	985	19,2	4,7	4,3
Nación	622	764	802	836	22,9	4,9	4,3
Otros	135	138	143	149	2,1	3,5	4,1
Presidencia de la República	752	727	505	496	-3,4	-30,5	-1,9
Nación	725	702	481	471	-3,1	-31,6	-1,9
Otros	27	25	25	24	-9,8	0,0	-1,5
Rama Judicial	3.600	3.730	3.868	3.983	3,6	3,7	3,0
Nación	3.600	3.730	3.868	3.983	3,6	3,7	3,0
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
Registraduría	862	951	2.152	1.881	10,3	126,3	-12,6
Nación	769	862	2.062	1.790	12,1	139,2	-13,2
Otros	93	89	90	91	-4,1	1,4	0,7
Relaciones Exteriores	914	885	878	898	-3,1	-0,8	2,3
Nación	677	695	682	698	2,6	-1,8	2,3
Otros	237	190	195	200	-19,7	2,7	2,5
Salud y Protección Social	13.859	14.314	14.996	15.923	3,3	4,8	6,2
Nación	13.346	13.965	14.638	15.557	4,6	4,8	6,3
Otros	512	349	358	365	-31,8	2,6	2,0
Trabajo	25.142	25.710	26.553	24.425	2,3	3,3	-8,0
Nación	23.370	24.103	24.943	22.837	3,1	3,5	-8,4
Otros	1.772	1.607	1.610	1.588	-9,3	0,1	-1,3
Transporte	5.938	5.478	5.692	5.810	-7,7	3,9	2,1
Nación	4.272	3.990	4.190	4.314	-6,6	5,0	3,0
Otros	1.666	1.488	1.502	1.496	-10,7	0,9	-0,4
Vivienda, Ciudad y Territorio	3.490	3.583	3.968	3.911	2,7	10,8	-1,4
Nación	3.490	3.583	3.968	3.911	2,7	10,8	-1,4
Otros	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0
TOTAL	167.189	170.092	176.377	184.343	1,7	3,7	4,5

Fuente: DGP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.