

# **PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019**

## **CONTENIDO**

### **PRIMERA PARTE**

#### **MENSAJE PRESIDENCIAL**

#### **ANEXOS AL MENSAJE PRESIDENCIAL**

- I. EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN PARA 2019*
- II. ARMONIZACIÓN DEL PLAN DE CUENTAS DEL PGN BAJO ESTÁNDARES INTERNACIONALES*

#### **ASPECTOS COMPLEMENTARIOS DEL PGN 2019**

- I. RESUMEN DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO Y SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA 2018*
- II. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES 2019*
- III. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PRESUPUESTO 2019*
- IV. RESUMEN HOMOLOGADO PRESUPUESTO NACIÓN Y EL PLAN FINANCIERO 2019*
- V. INFORME DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2017*
- VI. INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2018 ACUMULADO AL PRIMER SEMESTRE*
- VII. EVALUACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES QUE AUTORIZARON LA CREACIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA -RDE*
- VIII. BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD (CREE) Y EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) - AÑO GRAVABLE 2017*
- IX. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO EN EL PGN 2019*

### **SEGUNDA PARTE**

#### **PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019**

#### **ANEXO DE GASTO SOCIAL DEL PGN 2019**

#### **DETALLE DE LA COMPOSICIÓN DE INGRESOS PGN 2019**

**MENSAJE PRESIDENCIAL  
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN  
2019**

## **MENSAJE PRESIDENCIAL**

### **PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019**

En cumplimiento de la Constitución Política y de la normatividad presupuestal, el Gobierno nacional presenta a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2019<sup>1</sup>. Esta es una de las más importantes iniciativas que el ejecutivo somete a consideración de esa Alta Corporación y al escrutinio de los ciudadanos, pues, es a través del presupuesto que se materializa la mayoría de las iniciativas de política pública.

Este proyecto cumple con la normatividad vigente y con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 (MFMP 2018). Se ha formulado de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), y demás normas presupuestales vigentes, en especial la Ley 819 de 2003, la Ley 1473 de 2011, mediante la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC); la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, *Todos por un Nuevo País* (PND), y el Decreto Único Reglamentario No. 1608 de 2015.

El de 2019 es el último proyecto de ley de presupuesto que presenta esta administración y el primero que ejecutará la que asuma el gobierno el próximo 7 de agosto, con los ajustes que crea pertinentes proponer en el curso de las deliberaciones que se adelanten en la fase de análisis, debate y aprobación en el Congreso.

El presupuesto propuesto asciende a \$259 billones, de los cuales \$243 billones se financian con ingresos de la Nación y \$16 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional que hacen parte del PGN. Este proyecto de ley incorpora las partidas necesarias para garantizar la operación de los órganos que lo integran y la atención de las obligaciones a cargo de la Nación y ha sido formulado siguiendo estrictos criterios de austeridad, en consonancia con la disponibilidad de recursos.

Sobre esta base, este proyecto incluye las apropiaciones definidas en el plan operativo anual de inversiones públicas (POAI) y las autorizadas mediante el mecanismo de vigencias futuras; atiende la financiación de programas sociales que benefician a la población más vulnerable; acata las sentencias y mandatos de los jueces y de las altas cortes; honra los compromisos de la Nación con sus servidores y pensionados, y con sus acreedores, internos y externos, entre otras obligaciones. Para atenderlas, hemos priorizado la asignación de los recursos disponibles de manera que este sea un presupuesto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente, y cumpla estrictamente con las metas de la regla fiscal.

---

<sup>1</sup> Proyecto de ley "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019".

Con esta misma orientación, hemos procurado asignar los recursos necesarios para atender el cumplimiento de acuerdos internacionales suscritos por la Nación, en especial el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (COP21)<sup>2</sup> y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, **ODS**, que define la nueva Agenda de Desarrollo Global hacia el año 2030 para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad<sup>3</sup>.

## **I. SOSTENIBILIDAD Y RESPONSABILIDAD FISCALES**

Desde el inicio de nuestra primera administración en 2010 fuimos conscientes de la importancia de proteger la sostenibilidad y la transparencia fiscales como instrumentos fundamentales para hacer más eficiente y responsable la gestión de los recursos públicos. Esta temprana preocupación derivó en la creación y desarrollo de una nueva institucionalidad fiscal, siendo muy importante en este proceso el apoyo del Congreso de la República.

En efecto, mediante acto legislativo el Congreso aprobó que el manejo de las finanzas públicas debe realizarse en un marco de la sostenibilidad fiscal<sup>4</sup>, el cual deberá actuar como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho, preservando la primacía del gasto social. Posteriormente, esta misma Corporación aprobó la Ley 1695 de 2013 que desarrolla el marco de sostenibilidad fiscal y reglamenta la figura de incidente de impacto fiscal y la Ley 1473 de 2011, que establece una Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC, y fortalece el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP.

Gracias a los cambios introducidos en materia macroeconómica y fiscal, que sin duda mejoran y complementan los aprobados en anteriores administraciones, el país cuenta a la fecha con una caja de herramientas de política particularmente útil y poderosa, la cual, mirada en su conjunto, es un ejemplo de la responsabilidad con que los diferentes gobiernos han gestionado las finanzas públicas. Este desarrollo legislativo nos ha permitido hacer frente exitosamente a situaciones difíciles que durante el presente decenio han significado grandes desafíos para la economía.

En la práctica, el nuevo instrumental de política, elogiado por agencias internacionales y organismos multilaterales y ejemplo para otros países, ha mostrado su pertinencia y capacidad para acomodar con éxito la política fiscal a situaciones económicas favorables, como ocurrió durante la primera mitad de este decenio. Y para hacer frente

---

<sup>2</sup> Aprobado por la Ley 1844 del 14 de julio de 2017.

<sup>3</sup> Esta Agenda fue aprobada por todos los países miembros de Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2015, y en cuyo cumplimiento Colombia muestra ya resultados importantes.

<sup>4</sup> Acto Legislativo 03 de 2011, por el cual se establece el criterio de sostenibilidad fiscal.

a choques externos e internos desfavorables, como aconteció en el caso del colapso, a mediados de 2014, de los precios internacionales de las materias primas, en particular del petróleo.

En todos estos casos se pudo mantener el crecimiento económico en números positivos<sup>5</sup>, por encima de los niveles mostrados por la mayoría de las economías de la región. Esto ocurrió así, gracias a la acción coordinada de las autoridades económicas y a la diligencia con que actuaron en la aplicación de medidas contracíclicas para generar empleo, controlar la inflación, llevar la tasa de desempleo a niveles de un dígito y proteger exitosamente el gasto social, al punto que los índices de pobreza y desigualdad, en sus diferentes formas de medición, han mantenido una senda descendente a lo largo del actual decenio.

Todo esto ha sido muy importante para el país, pues, hasta la fecha, gracias a la correcta gestión de la política, hemos logrado conservar el grado de inversión que desde 2011 nos otorgaron las principales agencias internacionales calificadoras de riesgo.

Visto desde una perspectiva de largo plazo, el choque petrolero de mediados de 2014 es quizá el evento más grave que hemos tenido que enfrentar. La caída del precio internacional del crudo y de otras materias primas afectó la situación fiscal del país como no había ocurrido antes en nuestra historia cercana y trajo consigo una reducción considerable en los ingresos fiscales de la Nación. Afrontamos esta adversidad con firmeza. Para ello hicimos uso de las herramientas de política a nuestra disposición: se incrementaron los ingresos fiscales de la Nación mediante dos reformas tributarias; se redujo el gasto cuando fue necesario, y se aumentó el endeudamiento, y en consecuencia el déficit fiscal, con base en los parámetros definidos por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal que al tener en cuenta el ciclo minero-energético y el ciclo económico permitió acomodar una fracción del choque por medio de un aumento temporal del déficit fiscal, sin incumplir la meta de déficit estructural para el GNC prevista en la Ley 1473 de 2011.

En efecto, la flexibilidad de la regla fiscal permite un mayor gasto en épocas difíciles, cuando las rentas petroleras están por debajo de su nivel de largo plazo o la actividad económica se encuentra por debajo de su potencial. De esta manera, el diseño de la regla facilitó acomodar el choque petrolero dentro de la institucionalidad sin un frenazo abrupto en el gasto público. Esto hizo posible que pudiéramos implementar políticas anticíclicas como el Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo, en sus diferentes versiones (PIPE, PIPE 2.0 y Colombia Repunta) y apoyar los programas de APP en infraestructura de transporte, mejor conocidos como las 4G.

---

<sup>5</sup> Como ocurrió por ejemplo durante 2016 y 2017, cuando el crecimiento del PIB fue solo del 2,0% y del 1,8%, respectivamente.

Para alcanzar estos logros se implementó la estrategia denominada *Austeridad Inteligente*. Con esta utilizamos los instrumentos disponibles para distribuir el ajuste entre las diferentes políticas, sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento. El desarrollo de dicha estrategia implicó priorizar la asignación de los recursos, para que la ejecución del gasto generara impactos positivos sobre la economía y se protegieran los principales programas sociales, en especial de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal.

Creemos que esta fue una decisión acertada. La ejecución de dicha estrategia no solo permitió llevar a cabo un proceso de ajuste y consolidación fiscal exitoso, sino que también ha contribuido al crecimiento incluso al traducirse en proyectos que le han permitido a la economía mejorar su dinámica en el corto plazo, complementando políticas sociales dirigidas a educación, salud e inclusión social (relacionadas entre otras con gratuidad en la educación, Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, De Cero a Siempre y Colombia Mayor). La *austeridad inteligente* ha sentado las bases para un mayor crecimiento en el mediano y largo plazo, y una reducción en las brechas sociales y regionales.

Esto demuestra sin lugar a dudas que en momentos adversos como los descritos, las administraciones deben aplicar más que nunca los principios de Buen Gobierno. Un Buen Gobierno debe procurar hacer el mejor uso posible de los escasos recursos con que cuenta y obtener de ellos la máxima rentabilidad social, que evite trasladar a los sectores más vulnerables de la población el impacto de la reducción de los ingresos fiscales. Esto implica maximizar la eficiencia de la gestión y programar el gasto estrictamente necesario y ejecutable en cada vigencia. En el proceso de toma de decisiones, no hay duda de que la *austeridad inteligente* ha sido una estrategia exitosa que ha contribuido a identificar dónde están las mayores eficiencias en materia de ahorro de recursos presupuestales.

## **1. El ingreso a la OCDE: consolidando las buenas prácticas**

Es importante resaltar que muchos de los logros alcanzados en materia de definición e implantación de políticas públicas se han obtenido en el marco del acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. Desde el inicio de esta administración, en su primera etapa, emprendimos el exigente camino de ser aceptados en la OCDE, un grupo conformado por 36 países, muchos de ellos con un alto nivel de desarrollo, como Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido. En general, la OCDE agrupa a las principales economías del mundo y promueve de manera efectiva el uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica. Estos 36 países concentran el 75% de la inversión extranjera directa a nivel global, el 60% del comercio y el 45% del PIB mundial. Por esto es motivo de orgullo manifestar que desde el pasado 25 de mayo somos el miembro 37 de esta organización, con los deberes y derechos que esto implica y también con los beneficios que trae para el país.

El ingreso a la OCDE nos permitirá acceder de manera permanente a mejores políticas públicas y nos dará una mayor visibilidad internacional que seguramente se traducirá en más oportunidades de inversión y mayor posicionamiento e influencia internacional. El trámite para el ingreso fue un aprendizaje en sí mismo, y también una gran oportunidad de mejoramiento. Las presentaciones que hicimos ante los 23 Comités de la OCDE estimularon el avance en múltiples áreas. Tanto que durante el proceso de acceso se implementaron más de 50 medidas de política pública, mediante la expedición de leyes, decretos y resoluciones, y la aprobación de diferentes documentos Conpes, que tendrán un impacto positivo sobre diferentes sectores del país. En este nuevo escenario, además de afinar los instrumentos de política que ya teníamos, podremos desarrollar otros y aprovechar, para beneficio de millones de colombianos, las oportunidades de inversión, intercambio y alianzas que se nos abren.

## **2. Consolidación fiscal: cumplimiento con responsabilidad**

En general, la comunidad internacional coincide en que **hemos hecho bien la tarea**. Así lo han expresado diversos organismos multilaterales y agencias internacionales. Para no ir muy lejos, el pasado mes de mayo el Fondo Monetario Internacional - FMI hizo un alto elogio de la economía colombiana; señaló que esta se encuentra en un punto de inflexión, al que debe seguir una firme recuperación tras una combinación de choques externos e internos que afectaron el crecimiento e incrementaron la inflación y el déficit externo. En el informe de la Misión, realizado en dicho mes, en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, se felicitó al país y a sus autoridades económicas por la forma como se ha manejado una situación internacional compleja y adversa, mediante la adopción de un sólido marco de política económica y la ejecución adecuada de políticas de ajuste que han sido cruciales para hacer frente a estos choques.

De igual manera, los miembros del Directorio del FMI acogieron el informe de la Misión y manifestaron su satisfacción al constatar que Colombia prácticamente finalizó el proceso de ajuste a los fuertes choques externos, al mismo tiempo que avanzó en un crecimiento inclusivo. *“El impacto combinado de la reforma tributaria estructural, la mejora de las perspectivas de los precios del petróleo y el programa de infraestructura 4G emprendido por las autoridades apuntalarán la inversión y reducirán al mismo tiempo la brecha relativamente grande de infraestructura de Colombia”*.

El Directorio también resaltó la reducción del déficit en cuenta corriente gracias a la mejora de las exportaciones y la consolidación de las finanzas públicas guiadas por la regla fiscal. Igualmente, señaló que *“la reforma tributaria ha ayudado a proteger la inversión pública y el gasto social y reconoció que, a pesar de la moderación del crecimiento, la pobreza y la desigualdad continúan disminuyendo”*.

Como consecuencia de estas acciones se espera una mayor diversificación económica y un impulso a la productividad, por lo que es de prever que este año la actividad económica repuntará y seguirá así a mediano plazo, impulsada por la inversión y las exportaciones. No obstante, el Fondo ha advertido que, a pesar de las perspectivas favorables de la economía colombiana, *“existen factores de riesgo que la hacen vulnerable a la incertidumbre relacionada con un endurecimiento repentino de las condiciones financieras mundiales y con una escalada de las tensiones comerciales o geopolíticas”*, por lo que recomienda al país que es el momento de centrarse en avanzar en reformas estructurales que contribuyan a elevar la productividad y el crecimiento potencial. Las prioridades identificadas, según el Fondo, incluyen, entre otras: *“mejorar el clima empresarial, abordar la informalidad en el mercado laboral, garantizar el acceso a educación de alta calidad y promover la inversión en infraestructura”* (...), como también, *“mejorar la administración tributaria, y llevar a cabo una reforma integral del sistema de pensiones para mejorar la cobertura y la progresividad”*.

En esto hemos avanzado. El ajuste ha contribuido a aumentar la recaudación y a controlar el gasto público, como señalamos antes. Las reformas dirigidas a fortalecer a la DIAN, proporcionándole herramientas efectivas para mejorar el control de la elusión y la evasión tributarias, podrán ser aprovechadas en los próximos años. Por otra parte, somos conscientes de que en materia de gasto hay todavía mucho por hacer. Se han efectuado los recortes presupuestales, pero, es necesario continuar en la misma dirección de reducciones continuas del gasto público, como lo propone este presupuesto.

Al respecto, es satisfactorio señalar que, en buena hora, el Congreso de la República creó la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Ley 1819 de 2016), acogiendo la recomendación del Gobierno nacional. Una de las conclusiones de la Comisión señala que *“existe evidencia de que el gasto público en Colombia puede mejorar en eficiencia y eficacia en cuanto a lograr los resultados deseados y, además, no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso”*, por lo que, de adoptarse sus recomendaciones, *“se lograrían mejores resultados tanto económicos como sociales con los recursos hoy disponibles y se imprimiría una mayor sostenibilidad al gasto público a mediano plazo”*.

Varias de sus recomendaciones no son de implementación inmediata, pues, según la misma Comisión, *“corresponden a lineamientos generales de política que deben considerar éste y los próximos gobiernos, con el fin de lograr un gasto más eficiente, eficaz y que contribuya a la equidad. En ese sentido, en muchos casos, las recomendaciones plantean estudiar algunos temas más a fondo y requieren cambios constitucionales y de ley”*.

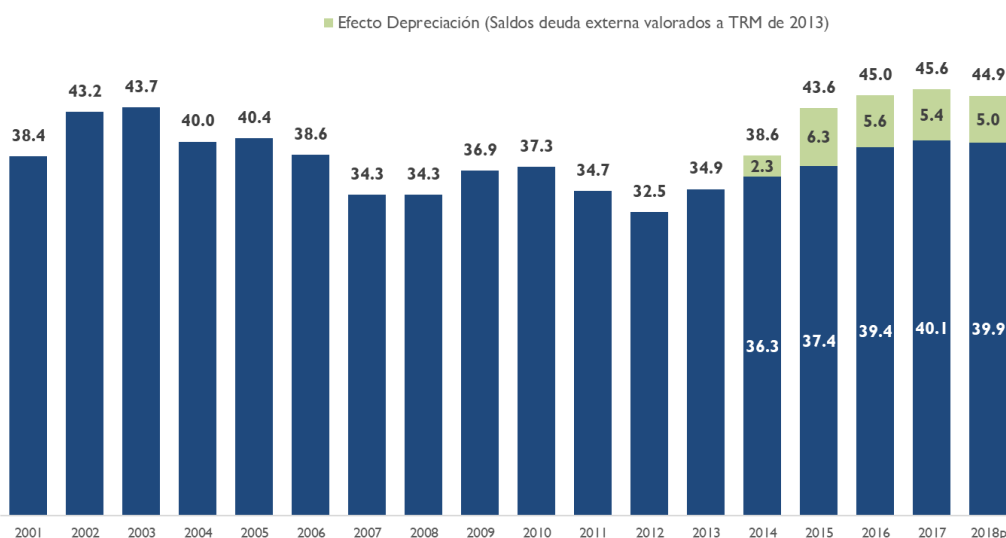


### 3. Tasa de cambio y deuda

Durante estos ocho años de gobierno, la economía colombiana tuvo que afrontar el choque más fuerte de su historia. Ante la caída de los precios del petróleo que se produjo a finales de 2014, la tasa de cambio reaccionó como un mecanismo de estabilización, pasando de \$1.859 en julio de 2014 a un máximo de \$3.357 en febrero de 2016. Esta depreciación, de 81% durante el periodo mencionado, contribuyó al ajuste macroeconómico reduciendo la demanda de importaciones e incentivando el dinamismo de nuestras exportaciones. Sin embargo, la mayor tasa de cambio generó un efecto colateral sobre la valoración de la deuda pública que es oportuno explicar.

En el 2010, esta administración recibió una economía con una deuda bruta del Gobierno Nacional Central de 37,3% del PIB. Durante los primeros años de gobierno, se dieron avances no menores en reducir la deuda: en el 2013 la cifra llegó a 34,9% del PIB. No obstante, en 2015, la deuda bruta del Gobierno Nacional Central se elevó a 43,6% del PIB, es decir que aumentó 8,7 puntos porcentuales durante ese periodo de tiempo. De este aumento 6,3 puntos son atribuibles a la mayor tasa de cambio. En otras palabras, el 72% del incremento en la deuda del Gobierno Nacional obedeció a la devaluación, dado que aproximadamente un 30% de la deuda está contratada en dólares. Ya sin los vientos de cola que representaban los precios del petróleo en materia de ingresos fiscales, la relación deuda/PIB ha logrado mantenerse relativamente estable en los últimos años gracias al manejo responsable de las finanzas públicas en línea con un estricto cumplimiento de la Regla Fiscal (Gráfica 1).

**Gráfica 1. Deuda Bruta del Gobierno Nacional Central como % del PIB**



Fuente: DGPM-MHCP. \*Con CUN sin otras cuentas por pagar

#### 4. Lineamientos generales para la programación del presupuesto de 2019

En el contexto anterior, para la formulación del presupuesto de 2019 hemos hecho los ajustes que consideramos más convenientes, en cumplimiento de nuestro compromiso de proteger la situación fiscal del país, con realismo, transparencia y responsabilidad. La elaboración del presupuesto se ha efectuado con base en el escenario descrito: en lo externo, un contexto global que, en el corto plazo, muestra señales de un fuerte crecimiento de las economías avanzadas, en especial la de Estados Unidos, y de algunas emergentes, como China e India, y mejoría en el precio internacional de las materias primas, especialmente del petróleo, y en lo interno, un proceso de ajuste macro y fiscal exitoso, como ha sido reconocido en diversos ámbitos, que permitirá que la economía siga por la senda de expansión, jalonada por la demanda interna y las mejores condiciones de la demanda externa.

En lo macroeconómico, consideramos conveniente mantener el esfuerzo para proyectar al país como una economía menos dependiente de los productos minero-energéticos, y más vinculada con los sectores con amplio potencial como el turismo, la agricultura y la industria, y los servicios financieros, fundamentales para el crecimiento.

En lo fiscal, para la formulación del presupuesto mantenemos vigente la estrategia de *austeridad inteligente* y de focalización de recursos. Esto implica mantener un estricto control del gasto público para garantizar que la programación presupuestal de 2019 sea consistente con las metas definidas en la regla fiscal<sup>6</sup>.

En su reunión ordinaria el pasado mes de abril, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal, CCRF<sup>7</sup>, consideró que los niveles de déficit para 2018 y 2019 resultantes de la aplicación de la metodología vigente para estimar la regla fiscal, que incluye los efectos del ciclo económico y del ciclo minero-energético<sup>8</sup>, para que sean consistentes con la realidad económica y se mantengan en la senda adecuada para cumplir con lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011 en el marco de la programación presupuestal para 2019, deberán ser como máximo 3,1% total y 1,9% estructural en 2018 y 2,4% total y 1,8% estructural en 2019.

---

<sup>6</sup> El Artículo 9° de la Ley 1473 de 2011 establece que “El literal d) del artículo: 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así: d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

<sup>7</sup> La Ley 1473 de 2011 creó un comité de carácter técnico independiente encargado, entre otras funciones, de pronunciarse sobre la metodología y definición de los parámetros básicos requeridos para la operación de la Regla Fiscal y de elaborar el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República. Este Comité está conformado por representantes de los decanos de las facultades de economía de diferentes universidades del país (3), por miembros de centros de investigación (2), por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad (2) y por los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República (2). El Comité Consultivo cuenta con dos grupos técnicos externos de trabajo: Grupo Técnico del Producto Interno Bruto Potencial y Grupo Técnico Minero-Energético, cuyas opiniones no son de obligatorio acatamiento. Se reglamentó mediante el Decreto 1790 de 2012.

<sup>8</sup> Para mayor información consultar Acta No. 010 del 16 de abril de 2018 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal.

A pesar de que se prevé una mejor situación económica, en la formulación del proyecto de presupuesto procuramos ser prudentes y hemos priorizado la asignación de los recursos buscando atender el gasto social y apoyar el crecimiento y la generación de empleo, sin olvidar que durante los próximos catorce años debemos contar con suficiente espacio fiscal para dar cumplimiento a diversos compromisos de la Nación, como mencionamos antes, entre ellos el Acuerdo de Paz.

En estas condiciones, se presenta un proyecto de presupuesto de tal forma que la próxima administración cuente con un margen de maniobra para hacer los ajustes que considere oportunos en la etapa de discusión ante el Congreso de la República.

En síntesis, la programación presupuestal se ha guiado por las siguientes líneas básicas de acción:

- Cumplir la restricción de la regla fiscal, que implica una disminución del déficit en 0,7 pp del PIB respecto a 2018;
- Programar el presupuesto de 2019 con la mayor austeridad fiscal posible. Que los recursos públicos se inviertan con la mayor eficiencia en aquellos sectores en donde el país más los requiera, con máxima prioridad del gasto social y de la inversión en programas que contribuyan al crecimiento y al empleo, y a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales;
- Mantener una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, que cumpla las decisiones de la Corte Constitucional y los acuerdos con las organizaciones de empleados públicos, y con estricto cumplimiento de la Ley 617 de 2000;
- Mantener un control estricto en materia de adquisición de bienes y servicios, especialmente en la contratación de servicios indirectos de personal. Con este fin creemos conveniente mantener el artículo 83 (Plan de Austeridad del Gasto) de la Ley 1873 de 2017, mediante la cual se aprobó el PGN vigente. Artículo que proponemos incorporar nuevamente en este proyecto de ley, actualizado a 2019. El texto vigente es el siguiente:

**Ley 1873 de 2017. “Artículo 83o. PLAN DE AUSTERIDAD DEL GASTO.** Durante la vigencia fiscal de 2018, los órganos que hacen parte del presupuesto general de la Nación, en cumplimiento del Plan de Austeridad y del Decreto 1068 de 2015, se abstendrán de realizar las siguientes actividades:

- a. Celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas. Solo procederá la contratación cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que serán contratadas, en concordancia de lo previsto en el Decreto 2209 de 1998.
- b. Celebrar contratos de publicidad y/o propaganda personalizada (agendas, almanaques, libretas, pocillos, vasos, esferos, etc.), adquirir libros, revistas, o similares; imprimir informes, folletos o textos institucionales.

- c. *Realizar publicaciones impresas cuando se cuente con espacio web para realizarlas; en caso de hacerlo no serán a color y papeles especiales, y demás características que superen el costo mínimo de publicación y presentación.*
- d. *Iniciar cualquier tipo de contratación que implique mejoras suntuarias, tales como el embellecimiento, la ornamentación o la instalación o adecuación de acabados estéticos de bienes inmuebles.*
- e. *El mantenimiento a bienes inmuebles, solo procederá cuando de no hacerse se ponga en riesgo la seguridad de los funcionarios públicos.*
- f. *Adquirir bienes muebles no necesarios para el normal funcionamiento de las instituciones tales como neveras, televisores, equipos audiovisuales, video bean, computadores portátiles, tableros interactivos, calentadores, hornos, etc.*
- g. *Adquirir vehículos automotores.*
- h. *Cambiar de sedes. Solo procederá cuando no genere impacto presupuestal o su necesidad haga inaplazable su construcción.*
- i. *Realizar recepciones, fiestas, agasajos o conmemoraciones de las entidades con cargo a los recursos del Tesoro Público. Otorgar condecoraciones de cualquier tipo.*
- j. *Adquirir regalos corporativos, souvenir o recuerdos.*

*Se deberá justificar la necesidad de los gastos viaje y viáticos, los cuales solo serán en clase económica, excepto los señalados en el artículo 2.2.5.11.5 del Decreto 1083 de 2015.*

*Las oficinas de Control Interno verificarán en forma mensual el cumplimiento de estas disposiciones.*

**PARÁGRAFO.** *El Ministerio de Defensa Nacional - Fuerzas Militares y Policía Nacional, continuará con la contratación o la realización directa de ediciones, impresiones o publicaciones de documentos estricta y directamente relacionados con los programas y las funciones que legalmente debe cumplir; con la adquisición de vehículos que sean para el uso exclusivo de defensa y seguridad nacional y, con el propósito de cumplir con los estatutos de carrera y las disposiciones en materia de estímulos y ascenso, con el otorgamiento e imposición de condecoraciones de conformidad con lo previsto en las disposiciones especiales que las rigen. Las mismas reglas enunciadas anteriormente aplicarán al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en lo relacionado con el ejercicio de las funciones que le son propias.”*

- Focalizar el gasto público en sectores estratégicos que contribuyan al crecimiento, a la reducción de la pobreza y a la generación de empleo, que mejoren la competitividad y productividad del país;
- Priorizar la inversión en programas con mayor impacto en los indicadores sociales y económicos, con base en el Sistema de Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO);
- Permitir un mayor espacio a la inversión privada, sobre todo, pero no exclusivamente, en proyectos de infraestructura, como se ha hecho mediante el mecanismo de Asociación Público Privada (APP);
- Avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático.
- Preservar el espacio fiscal para atender las responsabilidades del gobierno en el marco del Acuerdo de Paz;
- Programar para mantener la senda descendente del déficit fiscal, que contribuya a consolidar una economía moderna y sostenible, más diversificada y más resistente a los choques externos, de forma que la próxima administración pueda consolidar el crecimiento económico y mantener el grado de inversión del país.

Por lo anterior podemos decir que le entregaremos al próximo gobierno la casa en orden: con una economía en franca recuperación; una inflación bajo control; un déficit externo sostenible, y una situación fiscal consolidada, a pesar del más fuerte choque externo que ha tenido nuestra economía desde la Gran depresión de los años treinta del siglo pasado. Pero, además de lograrse una gran estabilidad económica, iniciamos el camino para corregir profundas desigualdades sociales y regionales en materia de creación de empleo, con empleo de calidad, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad. Y, lo más importante, alcanzamos un acuerdo de paz amplio y duradero que nos permitirá desmontar más de cincuenta años de conflicto y construir una sociedad más equitativa, próspera y democrática.

## **II. TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**

Durante esta administración no solo hemos avanzado en la modernización de la administración pública y en el fortalecimiento de las instituciones fiscales. El desarrollo en estas áreas también nos ha permitido introducir elementos de buenas prácticas de transparencia fiscal en cada una de las tres etapas presupuestales (programación, ejecución, y seguimiento y evaluación), lo que constituye un esfuerzo importante por informar a la ciudadanía sobre las actividades del gobierno y la formulación de la política fiscal. Son acciones que van a favorecer un debate público más informado, a mejorar el proceso de rendición de cuentas y, por lo mismo, a aumentar la credibilidad en las instituciones.

Es sabido de tiempo atrás que la falta de claridad conceptual en la clasificación del gasto público y la presencia de inflexibilidades son una fuente importante de dificultades no solo para cuantificar el gasto público, sino también para programar la asignación de los recursos o para la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos por la acción del Estado. Diversos estudios señalan además que la opacidad en el manejo de lo público es una de las causas más importante de corrupción que amenaza el cumplimiento eficiente de sus funciones.

En respuesta a esta situación, y con el apoyo del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, nos planteamos dos objetivos de largo plazo: i) Mejor gestión presupuestaria, para orientar la administración del presupuesto hacia la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos, y así convertir al presupuesto en una herramienta de gestión pública, y ii) Mayor claridad en la rendición de cuentas, que haga que los procesos, a través de los cuales los recursos públicos se convierten en bienes y servicios, sean comprensibles para los ciudadanos.

En cumplimiento de estos fines, impulsamos, en primer lugar, un nuevo diseño organizacional de la Dirección General del Presupuesto (Decreto 2384 de 2015); fortalecimos el desarrollo del Portal de Transparencia Económica

PTE, que es una de las principales herramientas para la toma de decisiones gerenciales y la rendición de cuentas a los ciudadanos, en el entendido de que la disposición de la información en Internet constituye un avance en materia de transparencia fiscal y contribuye a mejorar la calidad del análisis del presupuesto, tanto de la Nación como de las entidades territoriales, al proporcionar elementos valiosos para su evaluación tanto por parte de los Congresistas y de los analistas interesados en el tema, como de la ciudadanía en general, y, finalmente, avanzamos en la organización y clasificación del PGN ajustada a estándares internacionales, como parte de la estrategia de mejoramiento continuo de la calidad de las políticas públicas. El nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal, CCP, se implanta en este proyecto de ley a partir del 1º de enero de 2019, como se explica más adelante.

### **1. Avances en el Portal de Transparencia Económica - PTE**

El Portal de Transparencia Económica, [www.pte.gov.co](http://www.pte.gov.co), es una iniciativa del Gobierno, para que se hagan visibles a los ciudadanos, sin restricción alguna, las cifras fiscales, los presupuestos de orden nacional y regional, la contratación con dineros públicos e incluso los procesos precontractuales en alianza entre los sistemas de información SIIF NACIÓN y de contratación pública SECOP. De esta manera se busca llevar a la práctica y estimular la aplicación de los principios de transparencia y de Gobierno Abierto en el manejo de los recursos públicos.

La primera versión del Portal apareció en 2011 y solo efectuaba el seguimiento de la ejecución presupuestal, es decir, qué montos de los presupuestos asignados del PGN se ejecutaban y pagaban. Desde el año 2015, el Portal hace parte del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Ley 1753 de 2015, identificado como Portal Central de Transparencia Fiscal, PCTF, y reglamentado mediante el Decreto 1268 de 2017, que permitió vincular el portal con el sistema SECOP, con énfasis en los contratos ejecutados con recursos del PGN, es decir, con las entidades públicas del orden nacional. Mediante este decreto se profundizan los objetivos y funcionalidades desarrolladas por el PTE, y se amplía su ámbito de aplicación, el proceso de interacción con los ciudadanos, y los objetivos y capacidades del Estado en la gestión de la información fiscal. El Decreto detalla las fases de desarrollo del PCTF, determina el acceso al conjunto de datos y fuentes de información pública relacionada con la gestión fiscal del Estado y la interacción entre los datos de las operaciones presupuestales, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos y privados que administren recursos públicos.

Este portal es una herramienta de comunicación única que está abierto a todos los ciudadanos. Busca divulgar el buen uso de los recursos públicos del nivel nacional para hacer visible el manejo de los montos ejecutados y por ejecutar del presupuesto general de la Nación, principalmente. En él puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). Este portal informa sobre cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata, y cuál es su comportamiento a lo

largo del tiempo. La información, oportuna y confiable, disponible desde el año 2000, permite contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos y la evaluación de los ciudadanos de la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables.

Todo este desarrollo va dirigido a estructurar la información y diseñar los servicios web necesarios para fortalecer la interoperabilidad entre el SIIF y el SECOP, para que la información de ejecución física de los recursos públicos esté disponible de manera oportuna, es decir, se registra el avance en las metas de producto tangibles de los diferentes proyectos de inversión y rubros de gasto para una mejor veeduría de los recursos públicos a partir del SECOP. Esta información está disponible en el portal que administra el MHCP.

Es de resaltar los avances en la publicación de información sobre la gestión de los recursos públicos que ejecutan los entes territoriales con cargo a las transferencias de la Nación hacia las regiones. Hoy el portal tiene cuatro reportes que muestran las destinaciones regionales de los recursos, tales como: SGP, resguardos indígenas, IVA y telefonía celular, entre otros, además de los giros del SGR. Igualmente, se encuentran a disposición de la ciudadanía los contratos derivados de los convenios administrativos que la Nación suscribe con las entidades territoriales para el desarrollo de proyectos de infraestructura (red terciaria), educación (PAE) y recreación.

Para examinar mejor las finanzas de los entes territoriales, en 2016 se introdujeron mapas interactivos en el Portal con los giros del Sistema General de Regalías (SGR) por departamento y en 2017 por municipio, así como las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), también por municipio. Casi todas las consultas son susceptibles de descargar en archivos con formatos abiertos (archivos planos) para su difusión y análisis.

En lo corrido de 2018 se han llevado a cabo eventos como el *#RallyColombia* y la *Hackaton #AlimenData*. Con estas actividades se busca posicionar al Portal como herramienta para la veeduría ciudadana al gasto de los recursos públicos: cualquier colombiano puede colaborar en el control a programas sensibles como la construcción de infraestructura en las regiones y el Programa de Alimentación Escolar – PAE, entre otros, en los 32 departamentos del territorio nacional.

En suma, la información, oportuna y confiable, nos permitirá a los funcionarios públicos contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos; a los ciudadanos, conocer y evaluar la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables, y a todos los colombianos, exigir que las obras se realicen, los servicios se presten y las metas se cumplan con eficiencia y oportunidad.

Con esto avanzamos en materializar uno de los propósitos de este gobierno: tener mejor informada a la ciudadanía, para que conozca en detalle cómo se maneja el gasto público a través del presupuesto y cómo se invierten los recursos que ella entrega vía impuestos.

## **2. Armonización del plan de cuentas del PGN ajustado a estándares internacionales: Nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal, CCP.**

Con el fin de aportar a la generación de estadísticas fiscales transparentes y oportunas, que cumplan con estándares internacionales, hemos avanzado en la organización y clasificación del PGN como parte de la estrategia de mejoramiento continuo de la calidad de las políticas públicas, en el marco del proceso de vinculación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE.

Como resultado de este desarrollo, el proyecto de ley de presupuesto de 2019 que ahora ponemos a consideración del Congreso de la República se elaboró con base en una nueva clasificación que sustituye la utilizada para el presupuesto vigente, que se encuentra en ejecución, y que será la misma que se incorpore al Sistema Integrado de Información Financiera, SIIF Nación II, una vez sea aprobado el presupuesto que se ejecutará en 2019.

La nueva clasificación presupuestal se ha armonizado con los estándares internacionales que las buenas prácticas fiscales exigen para mejorar su comparabilidad y permitir la derivación de las estadísticas y el uso de las herramientas analíticas que contiene la metodología, como las recomiendan la OCDE y otros organismos multilaterales. Para ello se hicieron los cambios pertinentes en el decreto único reglamentario del EOP (Decreto 1068 de 2015)<sup>9</sup>, que adopta el Catálogo de Clasificación Presupuestal – **CCP**, así como en las resoluciones que detallan las cuentas (Plan de Cuentas), para poder registrar la información presupuestal en el SIIF<sup>10</sup>, que permita la ejecución del presupuesto. La armonización se ha efectuado tomando como referencia la clasificación del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas - MEFP 2014, armonizada a su vez con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI<sup>11</sup>, del cual se toman en la medida lo posible los conceptos básicos, definiciones y convenciones establecidos.

Vale la pena señalar que el nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP) respeta en todo momento el marco normativo establecido en la Constitución Política, el EOP y la jurisprudencia vigentes sobre la materia y

---

<sup>9</sup> Lo cual se hizo mediante el Decreto 412 del 2 de marzo de 2018.

<sup>10</sup> Se derogaron las resoluciones 069 de 2011 “Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011” y 001 de 2016 “Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal a que se refiere el artículo 39 del Decreto 2550 de 2015”. En su lugar se expidió la Resolución 010 del 7 de marzo de 2018, *Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración*.

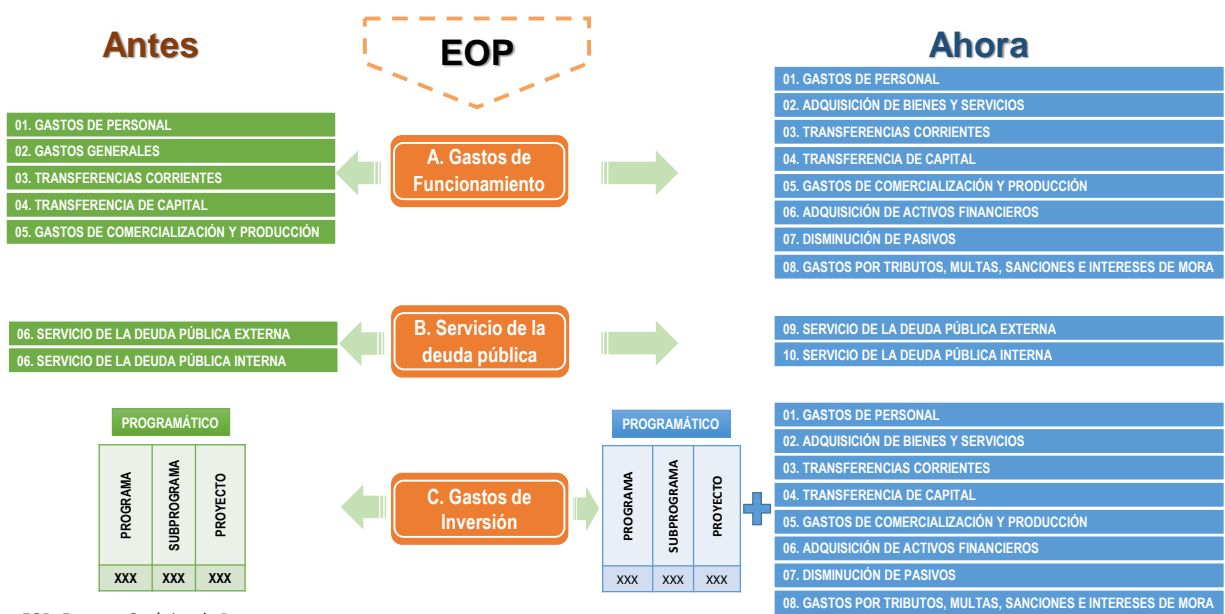
<sup>11</sup> El nuevo plan de cuentas presupuestales está armonizado de acuerdo con la clasificación del MEFP 2014, con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 2008 (SCN 2008) y con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI, incluyendo el Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional, el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, el Manual de Estadísticas de la Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios y el Manual de Cuentas Nacionales Trimestrales.



facilita la homologación del PGN con el clasificador económico establecido como estándar internacional<sup>12</sup>, del cual se toman los conceptos básicos, definiciones y convenciones establecidos.

El objeto de gasto se define ahora en el CCP como la identificación económica y financiera de las transacciones y los bienes y servicios que el sector público provee en desarrollo de su proceso productivo en la economía a través de las entidades que lo conforman<sup>13</sup> dentro de una ordenación sistemática y homogénea (clasificador), que permite determinar si corresponden a gastos, transferencias, o a variaciones de activos y pasivos del Estado. De esta manera, las cuentas de gastos serán aplicables para funcionamiento e inversión. A partir de ahora, será posible conocer la ejecución presupuestal desagregada por objeto de gasto. Con la clasificación actual esto no era posible, pues la inversión solo se conocía hasta nivel de proyecto, pero no su composición por objeto de gasto (Tabla 1).

TABLA 1



EOP: Estatuto Orgánico de Presupuesto  
 Antes: Desagregación vigente hasta 2018  
 Ahora: Desagregación a partir de 2019

De acuerdo con el mandato legal, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se clasifica por secciones presupuestales, distingue en cada una los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión, y desagrega sus componentes de acuerdo con la reglamentación que rige la presentación del decreto de

<sup>12</sup> Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) versión 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>13</sup> De acuerdo con el Manual de Estadística de Finanzas Públicas MEFP 2014, del Fondo Monetario Internacional FMI, (Párrafo 6.2) "...el tipo de gasto se identifica de acuerdo con el propósito económico que entraña. Al proveer bienes y servicios a la comunidad, las unidades de gobierno pueden producir los bienes y servicios por cuenta propia y distribuirlos, adquirirlos de terceros y distribuirlos, o realizar transferencias de efectivo a los hogares para que compren bienes y servicios directamente."

liquidación, fase en que comienza a hacerse visible la nueva tabla de cuentas. De manera similar, en el caso de las rentas y recursos de capital del PGN, se mantiene su descripción por concepto de ingreso, la norma distingue entre ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y fondos especiales para el caso de la Nación, e identifica y clasifica por separado las rentas y recursos de cada uno de los Establecimientos Públicos Nacionales (EPN), indicando que estos se desagregan entre las rentas propias o ingresos corrientes y los recursos de capital que se generan por la actividad para la cual se creó el órgano respectivo.

Ahora, el nuevo CCP mantiene la misma denominación establecida en la Constitución Política y el Estatuto Orgánico para efectos de presentación y aprobación de la ley anual, pero dada la estandarización económica financiera de los conceptos de ingreso y objetos de gasto, el nuevo clasificador presupuestal se desagrega en más cuentas y presenta diferencias en su contenido, razón por la cual la lectura del gasto es más amplia. Ahora se tienen diez cuentas de gasto frente a las siete anteriores. En particular, se destacan la cuenta de Gastos Generales que se divide en Adquisición de Bienes y Servicios y Gastos por multas, tributos, sanciones e intereses de mora; y Transferencias de Capital, que se divide adicionalmente en Adquisición de activos financieros y Disminución de pasivos. De esta manera, se gana en información, sin afectar la estructura básica que se aprueba por el Congreso de la República y que legalmente sustenta la ejecución de los recursos públicos. La mayor cantidad de información armonizada con estándares internacionales permite aplicar las diferentes herramientas analíticas en favor de la toma de decisiones y la comparabilidad del ingreso y del gasto público con otros países.

Más información sobre el nuevo CCP, que incluye el Manual de Clasificación Presupuestal, se encuentra disponible en la página web: [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co). Además, en el capítulo 2 del Anexo a este Mensaje se hace un resumen de los principales cambios. La Tabla 1 presenta un paralelo entre las definiciones de las cuentas Antes y Ahora, con el nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal.

### **III. PANORAMA MACROECONÓMICO<sup>14</sup>**

Durante 2016 la economía global atravesó por un periodo de transición. De un aumento del producto en ese año del 3,2%, se ha pasado a un crecimiento vigoroso en 2017 cercano al 3,7%, superior a las previsiones iniciales. Esta dinámica ha sido liderada por la zona euro, Japón, China y Estados Unidos, así como por la expansión de las exportaciones de materias primas, cuyos precios han mostrado una significativa recuperación, aunque está todavía siguen lejos de los niveles alcanzados a mediados de 2014.

---

<sup>14</sup> La información macro, fiscal y de políticas públicas, entre otras fuentes, proviene del PND 2014-2018, MFMP 2018, MGMP 2019-2022, prensa, informes y boletines de prensa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, DANE, Presidencia de la República y FMI.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en los últimos meses ha modificado sus estimaciones de crecimiento al alza. En su informe de abril sobre *Perspectivas de la economía mundial*<sup>15</sup> proyecta que el PIB global crezca a un ritmo del 3,9% en 2018 y 2019, superiores al observado en 2017, soportado en un robustecimiento de la demanda mundial y en la estabilización de los precios de las materias primas en niveles más altos que los del año anterior, gracias, en buena parte, a la permanencia del acuerdo alcanzado entre los miembros de la OPEP y otros productores no OPEP para restringir la oferta de petróleo<sup>16</sup>. Sin embargo, el Fondo estima que a mediano plazo los riesgos a la baja predominen sobre los riesgos al alza, por lo que más allá de 2020 es posible que el ritmo de crecimiento no pueda sostenerse y pierda fuerza<sup>17</sup>.

Entre los riesgos a la baja, el FMI resalta el temor al cambio tecnológico y su efecto sobre el empleo; la pérdida de productividad, la agudización de los desequilibrios y las tensiones comerciales entre países, especialmente entre China y Estados Unidos, así como el cambio climático, la ciberseguridad y las tensiones geopolíticas en diferentes zonas del planeta. A pesar de que las condiciones financieras se mantienen favorables, según el Fondo, existen también vulnerabilidades asociadas al hecho de que en algunos países se hayan concedido créditos excesivos a prestatarios riesgosos. Todos estos posibles eventos, en conjunto, siembran dudas sobre la sostenibilidad de la reciente recuperación del precio internacional del petróleo, y sobre la fortaleza de la recuperación económica global.

Respecto a América Latina y el Caribe se espera que esta región continúe recuperándose del colapso del precio internacional de las materias primas entre 2014 y 2016, cuando el agregado regional registró una fuerte reducción del PIB. No obstante, en el periodo reciente se ha producido un cambio favorable, por lo que el Fondo prevé que el crecimiento pase de 1,3% en 2017 a 1,6% en 2018 y 2,6% en 2019.

Como ha ocurrido en años anteriores, los resultados de los países que conforman esta zona son bastante heterogéneos. En términos de desempeño económico, Perú fue el país que mostró los mejores registros durante 2017 (2,5%), fuertemente impulsado por el sector minero. Por su parte, Colombia y México crecieron al 1,8% y 2,0%, respectivamente, ubicándose por encima del promedio regional.

---

<sup>15</sup> FMI. *World Economic Outlook (WEO)*, abril de 2018 y revisión de julio de 2018.

<sup>16</sup> La OPEP acordó el pasado mes de junio un aumento en la producción de petróleo a partir de julio 2018. La medida de la OPEP implicaría un incremento de la producción de alrededor de 1 millón de barriles de petróleo por día (bpd), o un 1% de los suministros mundiales. Un aumento relativamente modesto, según los analistas. Es más, estos esperan que el incremento real no sobrepase los 700 mil bpd.

<sup>17</sup> La revisión del Fondo, a julio de 2018, en general mantiene las proyecciones de abril sobre tasas de crecimiento mundial para 2018 y 2019 (3,9%), pero estima ahora que el riesgo de que los resultados sean peores se ha acrecentado, incluso a corto plazo. Por las crecientes tensiones que rodean el comercio internacional, hoy por hoy el peligro a corto plazo más grave para el crecimiento mundial, la expansión mundial ha perdido ímpetu. Incluso, en algunas economías grandes de América Latina, en economías emergentes de Europa y en Asia, el Fondo prevé ahora tasas de crecimiento inferiores a las de abril. Es más, considera que, si las amenazas actuales se hacen realidad y provocan la caída de la confianza de las empresas, el producto mundial podría ubicarse alrededor de 0,5% por debajo de las proyecciones actuales para 2020.

En sus estimaciones más recientes, el FMI señala que el crecimiento de América Latina y el Caribe<sup>18</sup> será liderado por Chile, Perú, Colombia y México<sup>19</sup>. Este organismo estima que Brasil volverá a crecer: después de sufrir una profunda recesión en 2015–2016 (-3,6%, -3,5%), la economía *brasileña* retomó el crecimiento en 2017 (1,0%), y se prevé que mejore a 2,3% en 2018 y 2,5% en 2019, propulsada por un mayor dinamismo del consumo privado y la inversión, siempre y cuando la situación política por la que atraviesa no se convierta en un obstáculo a su recuperación. Tampoco son buenas las expectativas para Argentina que desde diciembre de 2017 ha experimentado una notable salida de capitales, impulsada por una menor credibilidad en la política económica, una mayor aversión al riesgo de los inversionistas internacionales y las mayores tasas de interés en las economías avanzadas, que ha llevado a la depreciación del peso y a un acuerdo con el FMI sobre un préstamo de USD 50.000 millones como apoyo al gobierno. Aún con esto, se espera que la economía se desacelere en 2018.

De acuerdo con la información del DANE, el crecimiento del PIB en Colombia fue de 1,8% en 2017, nivel que estuvo en línea con las proyecciones del Gobierno. Este crecimiento es el resultado, entre otros factores, del buen comportamiento de sectores como administración pública (que creció 3,8% y su contribución a la variación del PIB total fue 0,54pp), agropecuario (5,6% y 0,34pp) y actividades financieras (6,9% y 0,31pp). El sector agrícola jugó un papel fundamental en el crecimiento del país durante 2017, que confirma la importancia del sector, su crecimiento fue el segundo más alto desde 1995. La dinámica del sector agropecuario fue impulsada por crecimientos históricamente altos de los productos agrícolas distintos al café y del subsector pecuario y redundó en resultados muy positivos sobre el empleo, que posiblemente reflejan los beneficios del posconflicto sobre las zonas rurales.

Es de destacar igualmente el elevado crecimiento de las obras civiles, con un incremento de 7,5%, el más alto en tres años, impulsado principalmente por las obras para la minería y la construcción de escenarios deportivos. Se espera que en 2018 este sector de obras civiles tenga un impulso adicional, aunque menos fuerte, gracias al incremento en la inversión por el aumento de los recursos provenientes de las regalías, apoyado por el plan de choque que ha implementado el Gobierno para agilizar la aprobación y ejecución de estos dineros y por el efecto del ciclo político de las entidades subnacionales, que hace prever una mejor ejecución en los dos últimos años de mandato de las autoridades regionales y locales.

Por otra parte, la minería se vio fuertemente golpeada y se redujo en 4,3%. Este sector se vio afectado por el descenso en la producción de petróleo, consecuencia de la menor inversión realizada desde la caída de sus precios internacionales. También incidió la producción de carbón, que tuvo afectaciones relacionadas con controversias con

---

<sup>18</sup> FMI. *World Economic Outlook (WEO)*, julio 2017, abril de 2018 y julio de 2018.

<sup>19</sup> El Fondo proyecta en el WEO los siguientes crecimientos para 2018 y 2019, así: Chile (3,8% y 3,4%); Perú (3,7% y 4,1%); Colombia (2,7% y 3,6%), y México (2,3% y 2,7%), en su orden, respectivamente.

las comunidades. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento reciente de los mercados, se prevé una recuperación de estos dos productos en 2018. No obstante, en términos de producción, el MFMP 2018 estima que la producción de petróleo seguirá disminuyendo este año, al pasar de una producción promedio de 854 KBPD en 2017 a 844 KBPD en 2018.

La industria, si bien tuvo una contracción de 2,0%, recibió un impulso sustancial por parte de la refinación de petróleo, sector que creció 5,6%. Uno de los factores que incidió en su dinámica fue el incremento en la producción de la Refinería de Cartagena, que después de entrar en operación en noviembre de 2015 se acerca cada vez más a su plena capacidad. Adicionalmente, las ventas de este sector se han visto impulsadas tanto por la demanda interna como externa, dinámica que se espera continúe en 2018.

El comercio presentó también un comportamiento inferior al esperado debido al aumento de las tasas de interés en 2016 que frenó la demanda de crédito. Además, la transmisión a la banca comercial de la reducción de la tasa de interés que en el año siguiente decretó el Banco de la República ha sido más lenta de lo que se tenía presupuestado. La inflación y el aumento del IVA también afectaron los resultados del sector.

Desde el punto de vista de la demanda, se destaca el consumo como una de las principales fuentes de expansión en 2017, así como la contribución más moderada de la formación bruta de capital. Los resultados del producto por componentes de gasto indican que el crecimiento en 2017 estuvo principalmente jalonado por la demanda interna. La evolución del consumo y la inversión llevó a que la demanda interna mostrara un crecimiento de 1,9% en 2017, por encima del 1,2% registrado en 2016 y ligeramente superior al del PIB.

El consumo total registró una tasa de expansión anual de 2,2%, lo cual implica una aceleración de 0,8pp respecto al año anterior. Este resultado se explica en primer lugar por el crecimiento en el consumo de los hogares (1,8%), que mostró un mejor dinamismo frente a lo observado en 2016 y contribuyó con 1,2pp al crecimiento total de la economía, y, en segundo lugar, por el buen desempeño del gasto público (4,0%), impulsado principalmente por la mayor ejecución de recursos por parte de los gobiernos subnacionales, en un contexto de estabilidad en el gasto del Gobierno Nacional Central.

Por otra parte, la inversión total presentó en 2017 una expansión más moderada, 0,6%, lo cual es reflejo de la leve contracción de la construcción y un incremento en las importaciones de bienes de capital. La formación bruta de capital tuvo una aceleración frente a 2016, año en el que creció 0,3%, por debajo de la economía como un todo,

consecuencia del ajuste ordenado de la economía al choque petrolero. La Formación Bruta de Capital Fijo también evidenció un desempeño disímil en los rubros que la componen<sup>20</sup>.

Dentro de los tres sectores que contribuyeron positivamente al crecimiento de la inversión, se destaca el aumento de 7,1% en la construcción de obras civiles, jalonada por la inversión en otras obras de ingeniería y por las obras para la minería (e.g. obras de exploración y explotación, centrales generadoras eléctricas, tuberías para el transporte, etc.). La inversión en servicios y en maquinaria y equipo también registró tasas de crecimiento positivas (0,8% y 3,6%, respectivamente).

No obstante, hubo componentes de la inversión que contribuyeron negativamente en lo corrido de 2017. En particular, la construcción de edificaciones decreció al 11,3%, en línea con la caída en la ejecución de obras de vivienda (-0,2%) y de proyectos no residenciales (-18,7%). La compra de equipo de transporte también evidenció una contracción considerable de 5,0%, lo cual estuvo de la mano con la disminución en la demanda interna por este tipo de mercancías y con la ausencia de la feria bienal automotriz al cierre de 2017. La caída en las inversiones en el sector agropecuario, a pesar de su bajo peso relativo (2,0%), tuvo un efecto negativo sobre el crecimiento de la inversión total.

A pesar del leve crecimiento de la formación bruta de capital en 2017, la tasa de inversión como porcentaje del PIB se mantuvo en niveles relativamente altos, sobre todo al comparar las cifras con las observadas en otros países de la región. En efecto, Colombia registró en 2017 la segunda tasa de inversión<sup>21</sup> más alta entre las seis economías más grandes de Latinoamérica y el Caribe (22,2%). Esto es especialmente destacable al considerar que el país enfrentó un contexto de desaceleración económica similar al observado en México y Perú, que mostraron tasas de inversión del orden del 23,2% y 21,1%, respectivamente. Más aún, los países que experimentaron aceleraciones en sus tasas de crecimiento entre 2016 y 2017 (Argentina, Brasil y Chile) registraron tasas todavía más bajas. Con estos resultados, Colombia se consolida como uno de los países de la región con una participación de la formación bruta de capital en el PIB por encima de 22%.

Por último, la demanda externa tuvo una contribución prácticamente nula al crecimiento en 2017. Las exportaciones evidenciaron una reducción de 0,7% en términos reales al cierre del año pasado, en tanto que las importaciones registraron una expansión real de 0,3%. El leve crecimiento de las compras externas estuvo asociado,

---

<sup>20</sup> La información más reciente de cuentas nacionales (año base 2015) aún no contiene detalles del consumo privado y de la inversión en sus componentes más desagregados, aunque es posible analizar el desempeño de estos elementos de gasto con la información de cuentas nacionales con año base 2005, que tienen información completa para 2017. Así, para hacer este análisis se tomaron estas cifras de los datos de cuentas nacionales con año base 2005, publicadas para 2017.

<sup>21</sup> Participación de la inversión en el PIB a precios corrientes.

en su mayor parte, a la muy moderada expansión de las importaciones de bienes de capital y materias primas para la industria.

2018 se vislumbra mucho mejor en materia económica. El Gobierno espera que tras dos años de desaceleración la economía entre en una fase de recuperación, como se ha evidenciado desde el segundo semestre de 2017. Puntualmente se espera que el PIB real crezca 2,7%, ligeramente superior a las proyecciones del consenso de los analistas e igual a las proyecciones más recientes del Banco de la República, el FMI y la OCDE (2,7%). Esta proyección es 0,9pp superior al resultado de 2017 e igual a la presentada en la actualización del Plan Financiero 2018, en diciembre 2017. Además, si se espera que la inflación esté dentro del rango meta, la tasa de interés del Banco de la República en niveles no restrictivos, los precios del petróleo por encima de lo mostrado en 2016 y 2017 y la tasa riesgo de país en niveles históricamente bajos, se confirmaría que este año será sustancialmente mejor que el de 2017.

Desde esta perspectiva, de acuerdo con el análisis para el MFMP 2018, el mayor crecimiento económico en 2018 estaría asociado al comportamiento de los principales componentes de la demanda. Su incremento se explicaría principalmente por una aceleración de la demanda interna, sobre todo como consecuencia de un mayor crecimiento del consumo de los hogares, pero también debido a una leve aceleración de la inversión. Así mismo, se espera un buen dinamismo de las exportaciones explicado por la mayor demanda externa y el aprovechamiento de los niveles más depreciados que ha tenido el tipo de cambio desde 2014. Es importante considerar que la actividad económica de forma agregada, pero en particular la inversión, se verá impulsada por la menor carga tributaria empresarial que habrá en 2018, con la eliminación del impuesto a la riqueza y la menor tarifa general y sobretasa del impuesto de renta para personas jurídicas, apoyada además por la mayor ejecución de los proyectos de infraestructura de 4-G.

Por lo anterior, los componentes de oferta que más contribuirían al creciente dinamismo de la economía serían la industria, el comercio, la minería, las actividades profesionales e información y comunicaciones. Adicionalmente, se prevé que la administración pública sea uno de los sectores que más impulse el crecimiento, al igual que el sector de establecimientos financieros. La contribución de estos sectores se vería contrarrestada por la agricultura y la construcción principalmente, sectores de los que se esperan menores crecimientos respecto a los del año anterior.

Por componentes de gasto, en el MFMP se estima que en 2018 la economía se vea impulsada por la demanda interna, donde el consumo será el principal componente de gasto que jalone el crecimiento del PIB, con un crecimiento esperado del 3,0%. Dentro de este rubro, se espera que el gasto de los hogares sea la fuente de crecimiento más importante. El consumo privado crecería a una tasa del orden del 2,9% anual, 1,1pp más que el año

anterior, favorecido por el retorno de la inflación al rango meta del emisor, las menores tasas de interés y la ligera apreciación de la tasa de cambio. Además, la disipación del efecto negativo del incremento en la tarifa general de IVA sobre el consumo en 2017 dinamizará el crecimiento de este rubro durante los próximos trimestres. Además, los avances en materia de formalización laboral, sistemáticamente evidenciados en las 13 principales ciudades del país, también contribuirían al repunte del consumo privado. En contraste con lo anterior, el gasto del gobierno tendría una desaceleración en su ritmo de crecimiento, al pasar de 4,0% en 2017 a 3,6% en el año en curso.

Respecto a la inversión, se prevé una ligera aceleración en términos reales, al pasar de crecer al 0,6% en 2017 a 0,7% en 2018. La mayor contracción del sector construcción implica un panorama más desfavorable para la formación bruta de capital asociada a las obras civiles y a las edificaciones; que se verá compensada por un desempeño más favorable en la inversión de bienes de capital. Vale la pena señalar que la desaceleración esperada en la inversión en infraestructura se explica por la menor ejecución de gasto por parte del Gobierno durante el primer semestre, debido a los límites en la contratación que impone la Ley de Garantías, y en el segundo, por la llegada de una nueva administración que requerirá de un tiempo para poner en marcha su plan de gobierno.

Finalmente, se estima que en 2018 las exportaciones netas tengan una contribución nula sobre la actividad productiva. Dentro de los rubros que componen la balanza comercial, se espera que las exportaciones crezcan al 1,4%; una aceleración de 2,1pp respecto al año anterior gracias al repunte en las ventas externas tanto por la expansión de los productos tradicionales (particularmente ferroníquel, banano y flores) como de los bienes no tradicionales, cuyas ventas externas se verán impulsadas por un mayor crecimiento de nuestros socios comerciales. Respecto a las compras externas se prevé que estas se aceleren respecto al periodo anterior y registren una tasa de crecimiento de 1,1%, consistente con el incremento en el consumo privado y la inversión en bienes de capital.

Respecto a 2019, las proyecciones del Gobierno muestran que a partir de este año la economía colombiana mejorará su dinamismo. Según los cálculos realizados por el ministerio de Hacienda para el MFMP 2018, la actividad productiva se expandirá a un ritmo inferior a su nivel potencial en 2018 y 2019<sup>22</sup>, con lo cual la brecha del producto se incrementaría durante ese periodo. Como ya se mencionó, para estos dos años, el ministerio estima aumentos del PIB de 2,7% y 3,4%, respectivamente. Sin embargo, el Banco de la República espera un crecimiento de 3,7% el próximo año. Muchos analistas consideran que cifras cercanas a 3% en 2018 y 4% en 2019 son altamente probables.

---

<sup>22</sup> El PIB potencial es el nivel de valor agregado hacia el cual tiende la economía en el largo plazo. El cálculo de la senda de PIB potencial la suministra el subcomité de expertos en el marco de la regla fiscal. Este grupo de expertos ha estimado que durante la próxima década el PIB potencial oscilará en el rango comprendido entre 3,6% y 3,4%, promedio anual.



A partir de 2020, la tasa de expansión del PIB real superaría el crecimiento del PIB potencial, con lo cual la brecha del producto iniciaría una tendencia decreciente, que se cerraría completamente en 2026, año en el cual el nivel del PIB alcanzaría su nivel de largo plazo. Entre 2020 y 2026 el PIB real crecería a tasas superiores a 3,6%, con una aceleración paulatina que lo llevaría a un máximo de 4,4% en 2022. Esta aceleración estaría asociada fundamentalmente a la ejecución de los proyectos 4G y su impacto sobre la inversión y la productividad; a los mayores avances en materia de reducción de la informalidad, pobreza y desempleo que contribuyen a aumentar la competitividad y los ingresos de los colombianos; a la recuperación de la demanda externa; y a la persistencia de altas tasas de inversión.

La implementación de los Acuerdos de Paz podría jalonar aún más la actividad productiva hacia el futuro, especialmente a través de su impacto sobre la inversión y la productividad de sectores como la agricultura. De 2025 en adelante se espera que el PIB real converja gradualmente al crecimiento potencial de la economía, que los expertos estiman entre 3,4% - 3,6% para ese periodo.

Los altos niveles de inversión se sostendrán gracias al incremento en la inversión en infraestructura, principalmente en las 4G, además de la reducción en la carga tributaria empresarial, la preservación de la estabilidad macroeconómica y la mayor competitividad del aparato productivo. También, se espera que haya futuros incrementos en la eficiencia del mercado laboral, de darse continuidad en las políticas implementadas hasta ahora, debido al gran espacio para mejorar que hay en esta materia, en la medida en que el desempleo y la informalidad se mantengan estructuralmente altos. Finalmente, se espera un mayor crecimiento de la productividad, en línea con la implementación de los acuerdos de paz con las FARC y la reducción de la violencia, la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte -principalmente los proyectos de 4G-, las futuras reducciones en la informalidad y la cada vez mayor cobertura e inversión en educación.

#### **IV. MÁS EMPLEO, MÁS EQUIDAD, MENOS POBREZA**

Las políticas adoptadas por esta administración durante el actual decenio han buscado generar más empleo, en especial empleo de calidad, y en reducir la tasa de desempleo hasta consolidarla en niveles de un dígito. Ha sido un esfuerzo permanente durante todos estos años, que ha mostrado resultados positivos. Desde 2013 la tasa de desempleo se ubicó por primera vez en un solo dígito y, con algunos altibajos, se ha mantenido así hasta la fecha.

La tasa de desempleo en el total nacional fue de 9,4% en 2017, superior al 9,2% registrado un año atrás. Aunque la cifra de desempleo de 2017 es 0,2 puntos porcentuales más alta que la registrada en 2016, el número de

empleos creados en 2017 fue superior al observado el año anterior (226 mil nuevos empleos frente a 139 mil creados en 2016).

Dicho de otra manera, pese a la desaceleración económica y a los fuertes choques externos e internos recibidos en el cuatrienio anterior, la de 2017 es la cuarta tasa más baja de desempleo desde que contamos con datos comparables (2001), lo cual demuestra la resiliencia del mercado laboral frente a una coyuntura particularmente desfavorable como la que hemos atravesado y las buenas perspectivas que existen para la generación de puestos de trabajo en 2018 y en los próximos años. Por otra parte, la tasa global de participación en 2017 fue de 64,4%, ligeramente inferior a la de 2016 (64,5%); así mismo, la tasa de ocupación pasó del 58,5% en 2016 a 58,4% en 2017.

La reducción registrada en la tasa de desempleo a lo largo de este decenio obedece en buena parte a las políticas encaminadas a promover la generación de empleo y más específicamente, empleo formal y de calidad. Tal es el caso de la Reforma Tributaria de 2012, con la cual se recortaron las cargas parafiscales totales en 13,5pp. En la misma dirección, la reforma tributaria estructural de 2016 redujo la carga impositiva de las empresas, introdujo la posibilidad de deducir en el impuesto de renta el monto del IVA pagado en bienes de capital, incrementó los beneficios tributarios para la construcción de vivienda de interés social (VIS) e incluyó el reembolso tributario para las nuevas inversiones en los sectores de hidrocarburos y minería.

También se generaron otros mecanismos para favorecer principalmente a las pequeñas y medianas empresas: la reducción del impuesto de renta, con tarifa del 0,0%, entre los años 2017 y 2021, para aquellas sociedades que se constituyan en las zonas más afectadas por el conflicto; exención del Impuesto para quienes construyan proyectos de vivienda de interés social o financien créditos VIS, y exención del tributo por 20 años para quienes construyan y reparen hoteles en municipios de menos de 200 mil habitantes, como también para la inversión en proyectos de energías renovables no convencionales..

Vale la pena resaltar un mecanismo muy novedoso incorporado en la reforma tributaria estructural, conocido como obras por impuestos (O x I). A 30 de abril ya aparecen los primeros resultados. Para esa fecha se han aprobado más de \$220 mil millones para financiar 23 proyectos de trascendencia social en 344 municipios con las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), los cuales se ejecutarán mediante dicho mecanismo. Un total de 12 departamentos y 25 municipios se beneficiarán con 23 proyectos. El sector con más proyectos aprobados es el de infraestructura vial, con 9 proyectos, seguido por educación pública (7), agua potable y alcantarillado (6) y energía (1).

Este mecanismo innovador permite que las empresas paguen parte del impuesto de renta (hasta el 50% del impuesto a cargo de una vigencia), mediante la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios que tengan un

impacto positivo en las ZOMAC en términos de una mejor calidad de vida. Los proyectos que sean aceptados, deben estar debidamente viabilizados y registrados en el banco de proyectos y deben cumplir con ciertas condiciones, además de estar limitados a infraestructura para suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública y construcción y/o reparación de vías. La respuesta de las empresas a esta iniciativa es prueba de la importancia que tendrá el sector privado en el postconflicto, pues este tipo de inversiones es clave para superar

Esperamos que la tendencia descendente de la tasa de desempleo se dinamice en el futuro. Por lo pronto, de acuerdo con información del DANE, a mayo de 2018 se han completado 57 meses consecutivos con tasa de desempleo promedio 12 meses móviles<sup>23</sup> de un dígito. La tasa de desempleo para el promedio de los 12 meses terminados en este mes se situó en 9,4% (el mismo nivel de 2017), acompañado de un crecimiento en el empleo formal. El número de ocupados fue de 22,4 millones de personas, el nivel más alto desde que hay cifras comparables (2001), lo cual significó 35 mil personas ocupadas más que en 2017. Este registro estuvo acompañado por una tasa de participación de 64,2% (64,4% en 2017) y una tasa de ocupación de 58,1% (58,4% en 2017).

Un aspecto a destacar es que el aumento del empleo (y la reducción del desempleo) ha estado acompañado de un crecimiento progresivo del empleo asalariado y del empleo formal, especialmente en los principales centros urbanos, que concentran cerca del 50% del empleo total del país. Este aumento en el empleo de calidad ha favorecido de manera significativa la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema en el país y ha contribuido a la generación de una nueva clase media. No obstante, una porción importante de la población se encuentra aún en condición de vulnerabilidad, por lo que es muy importante aumentar los esfuerzos en acceso al trabajo y educación, que son los principales frenos para que haya más movilidad social en el país.

El aumento en el empleo y en la calidad del mismo ha llevado a un mejoramiento en la equidad. En efecto, en materia de pobreza medida por ingresos, los datos del DANE muestran que el porcentaje de población en condición de pobreza pasó de 37,2% en 2010, a 27,8% en 2015, a 28% en 2016 y a 26,9% a finales de 2017. Esto representa una reducción de 10,3pp en la incidencia de la pobreza por ingresos entre 2010 y 2017, que equivale a 3,6 millones de personas que han salido de la pobreza. La pobreza monetaria extrema pasó en los mismos años de 12,3% en 2010 a 7,9% en 2015, a 8,5% en 2016 y a 7,4% en 2017, que representa 1,9 millones de personas menos en situación de pobreza extrema en los últimos siete años.

Los datos muestran que durante 2017 se retomó la tendencia descendente de las tasas de pobreza por ingresos, que temporalmente se perdió en 2016. De acuerdo con la información del DANE, esto último se explica por

---

<sup>23</sup> Esta es la tasa de desempleo promedio de los 12 meses terminados en el mes analizado

el comportamiento de la inflación (6,77% en 2015 y 5,75% en 2016) que redujo la capacidad adquisitiva de los sectores más vulnerables de la población y puso de presente nuevamente que la inflación es un impuesto que afecta directamente a los más pobres. En la medida en que la inflación mantenga su tendencia descendente como ha mostrado desde 2017 (4,09%) y alcance el 3,3% esperado para 2018, y continúe el apoyo gubernamental en materia de gasto social, los índices que miden la pobreza por ingresos mantendrán su senda descendente, como ya se vio en la información más reciente.

En lo corrido de 2018 se observa que a pesar del incremento de 3,0pp en la tarifa general del IVA a comienzos de 2017 (del 16% a 19%), la inflación retomó su proceso de convergencia al rango objetivo del Banco de la República<sup>24</sup>. En efecto, la variación anual del IPC total fue del 4,09% en 2017 y desde enero de 2018 ha pasado del 3,68% (12 meses) en enero a 3,20% en junio de este año. La cifra de inflación observada ya se sitúa dentro del rango fijado por el Banco de la República (2%-4%), en tanto que se observa un “re-anclaje” de las expectativas (al ubicarse en el rango meta), luego de haberse situado durante casi todo 2015 y parte de 2016 por fuera de éste. La expectativa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es que al finalizar 2018 la inflación se ubique en 3,3%, dentro del rango meta del Emisor.

Respecto a la medición de la pobreza multidimensional, que tiene en cuenta aspectos como la educación, la salud, la vivienda, las condiciones laborales, entre otros, esta pasó de 30,4% en 2010 a 20,2% en 2015, a 17,8% en 2016 y a 17% en 2017 para el total nacional, una reducción de 13,4pp respecto a 2010. Según el DANE, esto significa que el país pasó de tener 13,7 millones de personas en condición de pobreza multidimensional en 2010 a 8,3 millones en 2016, lo que equivale a una reducción de 5,4 millones de personas en ese periodo. Las mayores reducciones de la pobreza multidimensional en el orden nacional se explican por la disminución de barreras de acceso a los servicios de salud y aumento en el número de años promedio de educación. Esto reafirma lo expresado anteriormente sobre el compromiso gubernamental y la efectividad de los programas sociales en un contexto caracterizado por la desaceleración de la economía.

Es de resaltar, por otra parte, que el avance en los indicadores de pobreza estuvo acompañado de mejoras en la distribución del ingreso, lo cual es muy importante: El coeficiente de Gini, que mide qué tan equitativos somos como sociedad (Es cero cuando hay equidad perfecta y uno si hay total desigualdad), pasó de 0,560 en 2010 a 0,522 en 2015, a 0,517 en 2016 y a 0,508 en 2017, que es el mayor avance anual desde 2002.

---

<sup>24</sup> El esquema de inflación objetivo, cuyo principal activo es la credibilidad de los agentes, garantiza que a mediano plazo la inflación converja hacia el punto medio del rango meta (2% - 4%). Para 2018 se espera que la inflación se ubique muy cerca al límite superior del rango del Banco de la República, para luego confluir hacia la meta de 3,0% en los años posteriores.

Pese a que falta mucho por hacer en el campo de la equidad, no se puede ignorar lo que se ha hecho en los anteriores ocho años. Sin ser exhaustivos, algunos de esos logros en materia social son los siguientes<sup>25</sup>:

- Hace ocho años nuestro país tenía 19,2 millones de personas con empleo. Hoy – al corte del promedio de los 12 meses terminados en mayo - son 22,4 millones: 3 millones 200 mil más.
- El desempleo, que hace ocho años llegaba al 11,8%, hoy está en 9,4%.
- Hace ocho años, para las 13 principales áreas metropolitanas, la mayoría de los trabajos eran informales (57,9%), es decir, sin prestaciones ni beneficios de ley. Hoy –por primera vez– más de la mitad de los empleos en Colombia son formales en las 13 principales áreas metropolitanas (49,4% con corte a los 12 meses terminados en mayo 2018).
- Más de 5,4 millones de colombianos superaron la pobreza multidimensional en los últimos ocho años, gracias a los avances puntuales en salud, vivienda, educación, servicios públicos, así como a los mayores ingresos monetarios.
- Hace una década, una cuarta parte de la población no hacía parte del sistema de salud, porque no contaba con aseguramiento en salud. Hoy tenemos una cobertura prácticamente universal (96%).
- Ya no existen pacientes de primera categoría y de segunda categoría, pues, hemos igualado los beneficios del POS de los regímenes contributivo y subsidiado.
- En educación, seguimos en la senda para ser el país mejor educado de América Latina para el año 2025. Antes, la educación básica no era totalmente gratuita, los niños iban muy pocas horas al colegio, la construcción de aulas iba a paso lento y, de cada 10 bachilleres, menos de 4 lograban entrar a educación superior. Hoy más de 8,2 millones de niños y jóvenes –todos los que van a planteles oficiales– estudian su primaria y secundaria absolutamente gratis, ahora uno de cada dos bachilleres asiste a la universidad, contamos con cerca de 40 mil estudiantes beneficiarios del programa *Ser Pilo Paga*, y aumentamos a casi 1,3 millones los cupos en el SENA. Todo esto gracias a que en los últimos cuatro años la educación ha sido el sector que más recursos ha recibido de la Nación. El presupuesto para educación pasó de \$20,8 billones en 2010 a \$37,5 billones en 2018, el más alto de la historia.
- Más de 1,3 millones de niños en primera infancia se han beneficiado de la estrategia de atención integral *De Cero a Siempre*. La aprobación de la Ley 1804 de 2016 convirtió en política de Estado la atención a la primera infancia.
- Superamos los 400 mil jóvenes atendidos por el programa Jóvenes en acción.
- 2,5 millones de familias han recibido asistencia monetaria y apoyo en educación y salud para sus hijos. La Ley 1532 de 2012 garantiza la continuidad de Familias en Acción.

---

<sup>25</sup> Para información detallada sobre los avances logrados durante los dos periodos de gobierno, véase la página web de presidencia con el vínculo Colombia Avanza en la siguiente dirección: <http://es.presidencia.gov.co/Paginas/presidencia.aspx>

- Hoy hay casi 930 mil estudiantes en jornada única y avanzamos en la construcción de 24 mil aulas, para implementar la jornada única en todos los colegios.
- Entregamos más de 2,4 millones de computadores y tabletas gratis.
- Pasamos de un promedio de 24 niños por cada computador en nuestros colegios a 4 niños por computador.
- Hemos construido más de 200 bibliotecas y las hemos conectado todas a internet; capacitamos más de 1.500 bibliotecarios y hemos entregado más de 60 millones de libros y textos escolares a bibliotecas, colegios y hogares de escasos recursos. Además, se aumentó el índice de lectura en nuestros niños de 1,9 libros al año en 2014 a 2,9 libros en 2017.
- Respecto a la vivienda, hemos subsidiado –total o parcialmente– la adquisición de vivienda a más de un millón 750 mil familias de menores ingresos y de clase media, y llegaremos a más de 273 mil viviendas entregadas gratis a las familias más pobres del país.
- En estos ocho años más de 37 mil personas regresaron a sus tierras para sembrar y producir. Se restituyeron cerca de 300 mil hectáreas.
- Una gran revolución silenciosa ha ocurrido en la provisión de servicios públicos y de tecnologías de la información:
  - En estos ocho años, 6 millones 800 mil colombianos han recibido, por primera vez, el servicio de agua potable en sus casas, y 7 millones 400 mil tienen también, por primera vez, alcantarillado.
  - Hoy 3 millones 600 mil familias nuevas tienen gas natural domiciliario –lo que contribuye a sus bolsillos y al ambiente–, y cerca de 200 mil familias en zonas apartadas tienen por fin acceso a energía eléctrica.
  - Prácticamente todos los municipios del país están conectados a internet. En el 2010, eran apenas 200. Es decir, que en estos ocho años avanzamos en la construcción de una sociedad más igualitaria y justa, con una mayor conectividad con el mundo y un mayor acceso al conocimiento.

## **V. LINEAMIENTOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019**

La programación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2019 se ha efectuado en un contexto global que en lo económico muestra signos de recuperación, pero que, como se mencionó anteriormente, registra niveles de incertidumbre hacia el mediano plazo que siembra dudas sobre la fortaleza de la recuperación económica global y la sostenibilidad del precio internacional del petróleo.

En lo interno, el Gobierno nacional considera que la economía colombiana ya tocó fondo. Con esta conclusión están de acuerdo diferentes organismos y analistas que estiman que 2018 marque el comienzo de un proceso de expansión que lleve al PIB a su nivel potencial. Al mejorar la dinámica económica, como se espera que ocurra, se abren perspectivas favorables para continuar avanzando hacia el ajuste fiscal. En Colombia se ha creado el consenso

de que así mejoren las rentas petroleras, como ha ocurrido recientemente, el país no puede mantener su dependencia de ellas, la experiencia ha mostrado lo costoso que esto puede resultar en materia económica y fiscal.

Por esta razón, es el momento de aprovechar las condiciones favorables para avanzar hacia el equilibrio fiscal, con base en el sólido marco institucional con que cuenta el país en materia fiscal y macroeconómica. La reforma tributaria estructural y la recuperación de los precios internacionales de las materias primas son un apoyo importante en esta dirección, sin embargo, creemos que aún hay pendientes en materia de gestión del gasto. El cumplimiento de las metas de la regla fiscal<sup>26</sup> exige una mayor reducción y el desarrollo de mecanismos para eliminar las inflexibilidades que caracterizan la actual estructura presupuestal, como lo acaba de señalar la Comisión de Estudios del Gasto y de la Inversión Pública, cuyas recomendaciones se dejarán a consideración de la próxima administración, para que sea esta la que desarrolle y ponga en práctica las medidas que considere deben adoptarse.

Como se espera que los ingresos totales del Gobierno se mantengan estables en estos dos años, la reducción del déficit solo podrá venir de la disminución del gasto, a menos que la recuperación de la economía sea más fuerte de lo que se ha previsto. En estas circunstancias, creemos que, independientemente de su estrategia de desarrollo, el gobierno entrante deberá mantener una política firme de austeridad en materia de gasto público, si quiere que este sea consistente con la reducción del déficit del GNC de 3,1% del PIB en 2018 a 2,4% del PIB en 2019 y a 2,2% del PIB en 2020, como se prevé en el MFMP 2018.

Bajo estas consideraciones, hemos creído prudente mantener la estrategia fiscal de *Austeridad Inteligente* como base de la programación del presupuesto de 2019, el último que formula este Gobierno. El proyecto de presupuesto que ahora presentamos refleja cabalmente este compromiso. Para cumplirlo debe hacerse un gran esfuerzo en todos los frentes, tanto en la adquisición de bienes y servicios como en la vinculación de personal en todas las entidades estatales.

Hemos procurado que el presupuesto de apropiaciones contribuya al cumplimiento de las metas de la regla fiscal y de las obligaciones que le impone al Gobierno la Constitución Política en materia de gasto público social<sup>27</sup>. Su contenido se ha definido con base en un estricto y cuidadoso proceso de priorización, que atiende la disponibilidad de recursos, como lo dispone el EOP.

---

<sup>26</sup> La ley en mención dispone que el GNC siga una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal, que le permita alcanzar un déficit estructural de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.

<sup>27</sup> El Gasto Público Social representa el 69,66% del total de las apropiaciones para funcionamiento e inversión incluidas en el proyecto de Ley de PGN 2019.

En consonancia con lo anterior, la programación presupuestal mantiene el control sobre las apropiaciones para funcionamiento, sin afectar las transferencias de ley destinadas a cubrir las obligaciones pensionales de la Nación, ni el Sistema General de Participaciones Territoriales (SGP). Atiende el pago oportuno del servicio de la deuda y asigna los recursos para garantizar la operación de las entidades públicas y la atención eficiente a sus usuarios, con eficiencia, sin contemplar incrementos significativos en los gastos de administración.

En materia salarial cumple el mandato de la Corte Constitucional, así como los acuerdos suscritos por el Gobierno nacional con las organizaciones obreras y los sindicatos y organizaciones de servidores públicos, además de otros compromisos puntuales que se han suscrito con diferentes organizaciones de empleados públicos, como magisterio y DIAN, entre otros. En términos generales se ha supuesto un aumento salarial para los funcionarios públicos del 3,3%, el mismo de la inflación esperada para 2018.

Respecto a la adquisición de bienes y servicios, esta se ha estimado sin incremento respecto a 2018 (según su monto a 31 de mayo). Cuando ha sido factible, se ha utilizado este mismo criterio para cuantificar las transferencias y las demás cuentas presupuestales.

En materia de inversión, el monto previsto para 2019 (\$35,4 billones), inferior al presupuestado para 2018, está en concordancia con la capacidad financiera de la Nación y su disponibilidad de recursos y con la decisión de política de mantener al país en la senda del cumplimiento de las metas fiscales.

Es importante señalar en este punto que el presupuesto de inversión se caracteriza por la presencia de numerosos gastos ordenados por la ley que son de ineludible cumplimiento. Entre estas restricciones sobresalen la obligación de garantizar los recursos para las vigencias fiscales futuras; proveer los recursos para atender los compromisos con las víctimas de la violencia, en cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional; incluir los Fondos especiales y aquellos otros que por ley gozan de protección especial y constituyen apropiaciones con destinación específica; incluir las rentas garantizadas definidas en la Ley 1819 de 2016 de reforma tributaria; cumplir los compromisos surgidos en el marco del acuerdo de paz, y los relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros.

Es importante considerar, además, que muchos de los programas incorporados en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (como Familias en Acción, atención integral a la infancia De Cero a Siempre, Adulto mayor, etc.), son actualmente políticas de Estado, con un alto contenido social y muy inflexibles en términos de costos.



En consecuencia, se puede afirmar que el proyecto de presupuesto de inversión que se presenta a consideración del Congreso de la República y de los ciudadanos es el que considera la disponibilidad de recursos, las restricciones existentes para una libre asignación de los mismos y el compromiso del gobierno de cumplir estrictamente las metas fiscales.

Este es el último proyecto de ley de presupuesto que presenta la actual administración y el primero que ejecutará la que asuma el próximo 7 de agosto, razón por la cual es razonable esperar que el gobierno entrante, en el curso de los debates de estudio y aprobación en las comisiones económicas constitucionales y en las plenarios del Congreso de la República, propondrá los ajustes al presupuesto que considere pertinentes, en tanto se surten los trámites que prevé la Constitución sobre presentación, discusión y aprobación por esta misma Corporación del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, como debe ocurrir en el curso del segundo periodo de sesiones de esta legislatura, en el primer semestre de 2019.

Adicional a las líneas de acción mencionadas en este documento, este proyecto de presupuesto, con el fin de asegurar un crecimiento económico con responsabilidad fiscal, persigue entre otros, los siguientes objetivos:

- Ejecutar en el curso de la vigencia los recursos que se programen de conformidad con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, bajo el criterio general de que el presupuesto es para ejecutarlo y no para realizar operaciones de fiducia que oculten la incapacidad de las entidades para proveer bienes y servicios a la ciudadanía;
- Programar una inversión pública eficiente y de calidad;
- Mantener el esfuerzo para disminuir el número de colombianos en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, y de pobreza multidimensional;
- Proporcionar más y mejor educación y salud de calidad;
- Persistir en la reducción de la tasa de desempleo hasta consolidarla en niveles de un dígito;
- Mantener la política de austeridad en los gastos de funcionamiento del Gobierno y cumplir con lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 en materia de gastos de personal, sin menoscabar los derechos de los trabajadores del Estado, ni los acuerdos suscritos con las organizaciones que los representan;
- Avanzar en el ordenamiento institucional y presupuestal para el postconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz;
- Cumplir lo dispuesto, entre otras, por la Ley 1448 de 2011 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de la violencia;

Este proyecto cumple a cabalidad con los principios presupuestales y demás normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Su programación tiene en cuenta los siguientes criterios, consideraciones y supuestos:

- El gasto de funcionamiento será el requerido para garantizar el cumplimiento del objeto misional de los órganos que hacen parte del PGN;
- En 2019 se mantendrán los criterios establecidos en el artículo 83 (Plan de Austeridad del Gasto) de la Ley 1873 de 2017, o Ley de PGN para 2018 sobre las actividades que trata dicho artículo;
- Se mantiene el control sobre las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios, sin afectar los pagos obligatorios por servicios públicos. Se controlan, y en los casos en que sea factible se reducen, los gastos relacionados con la contratación a través de la modalidad de prestación de servicios;
- En transferencias se reducen o se mantienen constantes, cuando sea legalmente factible, las asignaciones de otras cuentas, diferentes de las relacionadas con el Sistema General de Participaciones, pensiones y recursos para las universidades públicas.

## **VI. RESUMEN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2019**

El presupuesto de 2019 asciende a \$259 billones. De estos, \$31,2 billones (12%) corresponden a gastos de personal, \$8,9 billones (3,4%) a adquisición de bienes y servicios, \$113,8 billones (43,9%) a transferencias de ley, \$2,2 billones (0,9%) a comercialización y producción, \$66,4 billones (25,7%) al pago del servicio de la deuda, \$35,4 billones (13,7%) a inversión, y \$1,1 billones (0,4%) a otras cuentas (Cuadro 1). El presupuesto propuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 10,9% respecto al vigente para 2018, y solo 3,7%, cuando no se incluye.

Los gastos de personal y adquisición de bienes y servicios presentan un incremento del 2,3%, al pasar de \$39,2 billones en 2018 a \$40,1 billones en 2019. Las transferencias de ley se incrementan en 8,2%, al pasar de \$105,1 billones en 2018 a \$113,8 billones en 2019.

Las partidas presupuestales con mayor incidencia son las siguientes:

- Salud, educación, agua potable y propósito general a través del SGP: \$41,3 billones.
- Pensiones: \$39,4 billones, las cuales son obligaciones ineludibles para la Nación.
- Aseguramiento en salud: \$16,8 billones.
- Otras transferencias para educación (Universidades, FOMAG): \$5,3 billones.

**Cuadro 1**  
**Composición Presupuesto General de la Nación 2018-2019**  
Miles de millones de pesos

Concepto	2018*	2019 Proyecto	Variación porcentual	Porcentaje del PIB	
				2018	2019
	(1)	(2)	(3)=(2/1)	(4)	(5)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>146.634</b>	<b>157.189</b>	<b>7,2</b>	<b>14,7</b>	<b>14,8</b>
<b>Gastos de personal</b>	<b>30.160</b>	<b>31.176</b>	<b>3,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
<b>Adquisición de Bienes y Servicios</b>	<b>9.029</b>	<b>8.926</b>	<b>(1,1)</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
<b>Transferencias</b>	<b>105.099</b>	<b>113.756</b>	<b>8,2</b>	<b>10,6</b>	<b>10,7</b>
SGP	36.748	41.257	12,3	3,7	3,9
Pago de Mesadas Pensionales	39.401	39.415	0,0	4,0	3,7
Aseguramiento en Salud	14.071	16.796	19,4	1,4	1,6
Universidades sin pensiones	3.114	3.250	4,4	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.006	2.036	1,5	0,2	0,2
Resto de transferencias	9.758	11.002	12,7	1,0	1,0
<b>Gastos de Comercialización y Producción</b>	<b>1.336</b>	<b>2.267</b>	<b>69,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Adquisición de Activos Financieros</b>	<b>302</b>	<b>305</b>	<b>1,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Disminución de Pasivos</b>	<b>186</b>	<b>229</b>	<b>23,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora</b>	<b>523</b>	<b>530</b>	<b>1,4</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
<b>DEUDA</b>	<b>47.930</b>	<b>66.435</b>	<b>38,6</b>	<b>4,8</b>	<b>6,3</b>
<b>INVERSIÓN</b>	<b>39.037</b>	<b>35.374</b>	<b>(9,4)</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>233.601</b>	<b>258.997</b>	<b>10,9</b>	<b>23,5</b>	<b>24,5</b>
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	<b>185.671</b>	<b>192.562</b>	<b>3,7</b>	<b>18,7</b>	<b>18,2</b>

Nota: 2018\* apropiación vigente a 30 de junio menos aplazamiento.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

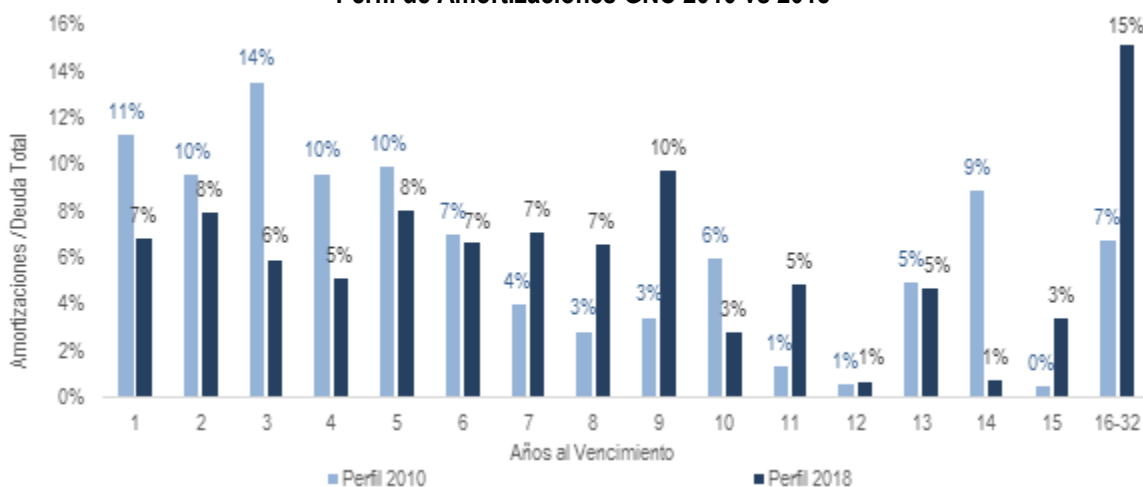
Vale la pena resaltar dos variaciones significativas en el proyecto de presupuesto que se está presentando respecto al de la actual vigencia fiscal. La primera se refiere al crecimiento en el servicio de la deuda y el segundo a las transferencias a favor de las entidades territoriales.

El mayor monto de las amortizaciones de 2019 frente a las de 2018 se debe en primera medida a que en 2018 no se tuvieron amortizaciones de bonos de deuda externa, mientras que en 2019 se vencerá un bono en dólares por USD 2.000 millones y otro en yenes por JPY 45.000 millones, los cuales fueron emitidos en el año 2009 y que equivalen aproximadamente a \$7 billones. De igual forma, las amortizaciones de deuda interna de 2018 se redujeron de manera importante gracias a unas operaciones de redención anticipada realizadas en 2017, las cuales redujeron las necesidades por concepto de amortizaciones para 2018 por un monto de \$5.5 billones.

En todo caso, es importante resaltar que, si bien en términos nominales los montos de amortizaciones pueden ser mayores, hacia futuro el perfil de deuda es mucho más saludable que hace 8 años en la medida que la concentración de vencimientos en el corto plazo es menor y por ende el riesgo de refinanciamiento se ha reducido. Así, mientras en el año 2010 los vencimientos de los años 2011, 2012 y 2013 representaban 11%, 10% y 14% del

total de deuda, hoy en día los vencimientos para los años 2019, 2020 y 2021 representan 7%, 8% y 6%, respectivamente (Gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**Perfil de Amortizaciones GNC 2010 vs 2018**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, es de especial importancia resaltar el crecimiento de los recursos para el sistema general de participación, SGP, que de \$36,7 billones incorporados en el presupuesto de 2018 pasarán a \$41,3 billones en el de 2019. Un crecimiento del 12,3%, esto es, más de \$4,5 billones adicionales de una vigencia a otra.

Este gran aumento en los recursos contribuirá significativamente a atender los requerimientos actuales para la financiación de la educación y la salud, ejes fundamentales de la política social de este Gobierno. Del aumento mencionado, educación recibirá el 57% (que equivale a \$2,6 billones adicionales respecto a los que recibía en 2018) y salud, el 23% (\$1 billón). El 20% restante (\$0,9 billones), se distribuirá entre los demás beneficiarios de acuerdo con lo dispuesto en la norma.

Este incremento, por encima del comportamiento general del gasto, resulta de haber incorporado como ingreso corriente en la vigencia de 2017 los recursos provenientes del laudo arbitral fallado a favor de la Nación por el tribunal de arbitramento del centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, mediante el cual se determinó que la cláusula de reversión de activos de los contratos de concesión de telefonía móvil celular suscritos en 1994 entre el Estado y los operadores de telefonía móvil está vigente y es de obligatorio cumplimiento (julio de 2017), razón por la cual se declaró que la Nación debía recibir cerca de \$4,8 billones, como en efecto ocurrió.

Esta decisión favorece directamente a todas las entidades regionales y locales del país y, a través de ellas, a todos los colombianos que reciben los servicios y las obras que se financian con los recursos resultantes. Debe recordarse que el cálculo de las transferencias para el SGP desde 2017 toma como base de cálculo para la distribución el equivalente al valor que resulta de promediar la variación de los ingresos corrientes de la Nación en los cuatro años anteriores, en cumplimiento del mandato constitucional.

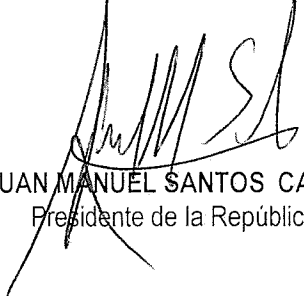
**Honorables Congressistas:**

El Gobierno nacional, en cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, somete a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019.

Este es el último proyecto de presupuesto que presentará esta administración. Es un presupuesto fiscalmente responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista. Con él culminamos nuestros esfuerzos por alcanzar las metas que nos propusimos en materia de paz, equidad y educación. Confiamos en que la nueva administración, en su sabiduría, les de la importancia que merecen y promueva su permanencia y mejoramiento.

Para llegar a las metas con que nos comprometimos en agosto de 2014 y con el acuerdo de Paz que suscribimos en noviembre de 2016, hemos priorizado la asignación de los recursos, de manera que la ejecución del gasto tenga impactos positivos sobre la calidad de vida de aquellos compatriotas en condiciones de mayor vulnerabilidad y de las regiones más necesitadas del apoyo estatal. Así mismo, por su importancia global, hemos puesto toda nuestra atención en avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, ODS, y del Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Esperamos haber dejado a la nueva generación de colombianos un país en paz, más incluyente, más equitativo y más sostenible.

Agradecemos infinitamente a los honorables miembros del Congreso de la República, que a lo largo de las dos administraciones que tuve el honor de presidir, apoyaron, mejorándolas, la mayoría de las iniciativas que presentamos a su consideración. En la misma dirección, les solicitamos respetuosamente se dé trámite al proyecto de ley que hoy sometemos a su estudio y aprobación, y lo acoja favorablemente.



JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN  
Presidente de la República



MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA  
Ministro de Hacienda y Crédito Público