

Pronunciamiento sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

La casa aún no está en orden. El Marco Fiscal traza una senda para ordenarla

Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Junio 28 de 2022

En cumplimiento de las funciones que le confiere la Ley, el CARF se pronuncia sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en junio de 2022.

- *El Gobierno nacional publicó el MFMP que reporta el manejo de las finanzas públicas en los años 2021 y 2022, y presenta la hoja de ruta para la política fiscal entre el cierre de este año y hasta 2033.*
- *La recuperación económica tras la pandemia ha resultado mejor que lo que se esperaba hace un año. El país ha contado con políticas monetaria y fiscal expansivas, está última apoyada en la aplicación de la Ley de inversión social. Este escenario lo han completado importantes vientos de cola que llegan desde el resto del mundo en la forma de altos términos de intercambio y abundante financiamiento externo.*
- *Como consecuencia de esto, se ha experimentado un crecimiento real alto, que ha estado acompañado de un aumento importante de los precios. Lo anterior ha derivado en impacto positivo sobre el recaudo. El escenario de finanzas públicas que muestra el Gobierno en este MFMP, para el corto y mediano plazo, contiene ingresos corrientes que son de naturaleza más permanente y sustancialmente superiores que los consignados en el MFMP del año anterior.*
- *Debido a los altos precios del petróleo, parte de estos ingresos adicionales deberán ser ahorrados a la luz de lo estipulado por la regla fiscal. Consistente con esto, el Gobierno presenta un plan para el gasto primario que cumple con las metas de la regla fiscal, definidas para cuatro años de transición desde la Ley 2155 de 2021.*
- *Con este plan, el déficit fiscal se reduce a 2,0% del PIB en 2024, año en el que se logra llegar al ancla de la deuda neta (el nivel de deuda considerado sostenible), según la regla fiscal, del 55% del PIB.*
- *Sin embargo, en el tránsito a esos resultados, el fisco enfrentará retos importantes desde las presiones de gasto primario, en especial de inversión que se programa decreciente, y en intereses, donde se muestra una disminución que dependerá de las condiciones de acceso del Gobierno al financiamiento nacional y global. El gobierno entrante necesitará conseguir fuentes de financiamiento adicionales si programa gastos por encima de los límites del plan planteado por el MFMP.*
- *Pese a que el MFMP muestra una senda decreciente del déficit fiscal que es consistente con lo exigido por la transición de la regla fiscal, no hay que perder de vista que los déficits observados son muy altos. La casa no está aún en orden. La aplicación de la fórmula de la regla fiscal que empezará a aplicarse desde 2026, cuando termine la transición, exigirá la necesidad de un déficit 2% del PIB menor al que se tiene programado en 2022.*

- *Por otra parte, el déficit de 5,6% del PIB para 2022 no incorpora la totalidad del gasto previsto en subsidios a los combustibles a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). El CARF estima que el déficit causado del FEPC en 2022 podría ascender a 34,4 billones de pesos.*
- *En consecuencia, el CARF propone un cambio metodológico para que la contabilidad del Gobierno Nacional Central incorpore la causación de los déficits del FEPC. Es decir, que esta cuenta, que suma déficits multibillonarios, sea contabilizada de acuerdo con su causación, directamente en las cuentas del Gobierno Nacional Central y haga parte del gasto para efectos de evaluar el cumplimiento de la Regla Fiscal de acuerdo con la Ley¹.*
- *Siguiendo lo propuesto en el MFMP para la transición de la política de combustibles, se estima que este cambio metodológico se podría realizar sin poner en riesgo el cumplimiento de la regla fiscal. Este cambio contribuiría a la transparencia de las estadísticas fiscales al registrar el FEPC de forma más consistente con la naturaleza, los incentivos y las consecuencias de la política de combustibles, y al enmarcarlo dentro de la restricción presupuestal que cumple la regla fiscal.*
- *El CARF advierte que, en este momento, la consolidación de las finanzas públicas que se logra con el cumplimiento de la regla fiscal es condición necesaria para la estabilidad macroeconómica de Colombia. Con los altos déficits fiscales que se han observado como respuesta a la pandemia, la economía está necesitando niveles de ahorro externo muy altos, que serán difíciles de sostener en un contexto económico nacional y global en el que la liquidez será más escasa y costosa.*

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), publicado recientemente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es un documento anual que presenta el panorama macroeconómico y fiscal del país. El Marco hace un resumen de la situación de las finanzas públicas para 2021, revisa el plan financiero para 2022, y presenta el plan detallado para ingresos y gastos, déficit y deuda del sector público para 2023 y la década siguiente.

El MFMP 2022 da cuenta del esfuerzo que ha hecho el Gobierno nacional para consolidar las cuentas fiscales después de la pandemia, de acuerdo con las necesidades de inversión y gasto y con las restricciones presupuestales, de financiamiento, y aquellas propias de la regla fiscal.

Este esfuerzo se puede resumir en dos estadísticas: el déficit total y la deuda neta del GNC. La dinámica de las dos variables muestra ajustes importantes, por encima de lo planeado en la última entrega del MFMP, hace un año. El déficit pasaría de 7,1% del PIB en 2021, a 5,6%, 3,6%, y 2,0% del PIB para los años 2022 a 2024, respectivamente. Por su parte, la deuda neta caería de 60,8% del PIB en 2021, a 56,5%, 56,2% y 55% del PIB para los mismos años, respectivamente. Una buena parte de estas correcciones, que se presentan como proporción del PIB nominal, tiene como fuente el surgimiento de una alta inflación, sobre todo a partir del segundo semestre de 2021.

¹ Hoy el balance del FEPC se contabiliza en una cuenta fuera del Gobierno Nacional Central, en el *Resto del Gobierno Central*, donde no está limitado por la regla fiscal.

Estas sendas son reflejo de la visión que el Gobierno actual tiene sobre el camino a seguir en el mediano plazo para la consolidación fiscal. Los escenarios fiscales están basados en un conjunto de supuestos macroeconómicos, cuya revisión de consistencia, idoneidad y probabilidad ha sido encargada por la Ley al Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). En esta labor, el CARF ha analizado los supuestos macroeconómicos utilizados a la luz de la información disponible y encuentra que son adecuados.

El plan que muestra el MFMP aprovecha los altos ingresos tributarios que está dejando el buen proceso de recuperación económica tras la pandemia del COVID-19 en el país. La economía colombiana ha mostrado un fuerte dinamismo, creció más de 10% en 2021 y podría crecer 6,5% en 2022. Esto, junto con los esfuerzos de administración tributaria y los altos precios de las materias primas, en particular del petróleo, permitirán una senda de ajuste de las finanzas públicas hacia el mediano plazo basada en una mejor combinación de ingresos estructurales de mediano plazo y transitorios de corto plazo. Buena parte de estos últimos deberán ahorrarse a la luz de la regla fiscal.

La situación de las finanzas públicas se agravó con la pandemia, se produjeron déficits inéditos que llevaron la deuda a máximos históricos, lo cual ha traído como consecuencia la obligación de pagar intereses de deuda también elevados que restringen la capacidad del Gobierno de gastar en otros rubros, así como el aumento de la vulnerabilidad macroeconómica del país. El costo de los pagos por el endeudamiento en el mediano plazo, el espacio que se ocupe o se libere, dependerá de la disciplina con la que el país asuma la responsabilidad de reducir el déficit y la deuda.

El MFMP contiene una senda de pago de intereses decreciente, ambiciosa, que no está exenta de riesgos y no deja mucho espacio a choques globales. La capacidad del Gobierno de reducir el pago de intereses, desde 26,3% de los ingresos tributarios en 2021 hasta 18,6% en 2024, dependerá crucialmente de la disciplina con que se respeten los techos de gasto estipulados y de un manejo fiscal cuidadoso que mantenga la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Si bien es cierto que el nivel de deuda previsto para el cierre de 2022 es inferior al contemplado por el Plan Financiero de hace apenas unos meses, la carga de intereses y, especialmente, las necesidades de financiamiento para 2023, son aún elevadas. El déficit por financiar para 2023 asciende a 51,8 billones de pesos (23,8 billones menos que en 2022). Sin embargo, al incorporar las necesidades para cancelar cerca de 30 billones de pesos en amortizaciones de deuda interna y externa, el monto a financiar es de 96,5 billones de pesos, una cifra similar a la de 2022.

La programación del MFMP contempla desembolsos externos por 6.000 millones de dólares que, no solo son muy elevados en comparación con los desembolsos de años recientes, sino que posiblemente indican que no hay prácticamente ningún espacio para financiar gasto adicional por la vía del endeudamiento.

El cumplimiento del plan que propone el MFMP significaría “poner la casa en orden”, para utilizar la metáfora empleada por el Gobierno. No obstante, lograrlo dependerá crucialmente de las decisiones que se tomen en los próximos 18 meses. En particular, será fundamental que se cumplan las metas fijadas para 2022, se respeten los techos de balance primario que traza el MFMP para el año 2023 y la planeación del presupuesto del año 2024.

Los retos para el éxito del plan que presenta el MFMP son considerables: los gastos de funcionamiento (descontando el subsidio a los combustibles) crecerán cerca de \$30 billones de pesos en 2023. Esto, al menos en parte, se debe a inflexibilidades que provienen de normas constitucionales y legales, donde rubros importantes de gasto (Sistema General de Participaciones (SGP), rentas garantizadas para ICBF y SENA, pensiones y salarios, entre otros) están indexados al crecimiento de los ingresos corrientes de la nación, que como ya se mencionó han crecido de forma importante, y al incremento del salario mínimo y de los precios.

El escenario fiscal del MFMP depende de que se consoliden los ingresos no petroleros esperados, que están sujetos al crecimiento de la economía, del recaudo que se derive de la Ley de inversión social (2021) y de la gestión de la DIAN. También depende de que se extienda, como está previsto, el ciclo positivo de los precios del petróleo, y de que se cumplan los supuestos sobre el servicio de la deuda en un contexto en el que la liquidez global se estará reduciendo y las presiones inflacionarias internas todavía no ceden del todo.

De igual manera, será importante tener en cuenta que cualquier gasto no considerado en el MFMP a partir de 2023, como la extensión de programas sociales creados o ampliados durante la pandemia (como ingreso solidario, la ampliación del programa Adulto mayor o el FAEP), o cualquier otra iniciativa que sobrepase los límites de gasto, deberán encontrar nuevas fuentes de financiación o espacio fiscal a partir de la reducción en las asignaciones de otros rubros.

Pese a que el MFMP muestra una senda decreciente del déficit fiscal que es consistente con lo exigido por la transición de la regla fiscal, no hay que perder de vista que los déficits observados son muy altos. La casa aún no está en orden. La aplicación de la fórmula de la regla fiscal que empezará a aplicarse desde 2026, cuando termine la transición, exigiría la necesidad de un déficit 2% del PIB menor al que se tiene programado en 2022².

El cálculo del déficit del Gobierno Nacional Central (GNC), de 5,6% del PIB este año, no incluye la totalidad del déficit por pagar que se generará en 2022 por concepto del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Solo incluye lo causado al primer trimestre de 2022 (6,3 billones de pesos).

² La deuda neta de 60,8% del PIB, en 2021, implicaría una meta del balance primario neto estructural (BPNE) de +0,8% del PIB, para 2022 (ejercicio hipotético, la meta estipulada por la transición es -4,7% del PIB). A este BPNE se le suman dos rubros que contribuyen al ahorro (todos porcentajes del PIB): 0,1% de rendimientos financieros y 0,6% de ciclo petrolero (positivo porque hay ingreso petrolero en 2022 por encima de su nivel estructural). Por otra parte, se le restan rubros que generan espacio sobre el balance total: -3,9% de pago de intereses, -0,1% por ciclo económico (dada la existencia de una pequeña brecha negativa frente al PIB tendencial), y -0,1% de transacciones de única vez. Al final se obtendría un balance total objetivo de -3,4% del PIB.

El MFMP publicado prevé que lo que se cause de déficit del FEPC entre abril y diciembre de 2022, que el CARF estima ascendería a 28,1 billones de pesos, será cancelado y contabilizado en las cifras de déficit y de deuda en 2023, en línea con la metodología de caja que el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, tiene establecida actualmente.

Sin embargo, dado que:

- El seguimiento del FEPC no recae en ninguna unidad gubernamental, al no tener personería jurídica como sí la tienen las otras entidades de la muestra del “Resto del Gobierno Central”
- Las decisiones de la política de combustibles, la restricción presupuestal y las consecuencias fiscales recaen directamente sobre el GNC
- La magnitud que han alcanzado las obligaciones del FEPC, que ya son muy relevantes para las finanzas públicas del GNC,
- La política de subsidios a los combustibles es por naturaleza un gasto corriente, que para efectos del cumplimiento de la regla fiscal no debería programarse para ser pagada por los ingresos no estructurales que provienen de las rentas petroleras

El CARF considera que el saldo estimado del FEPC al 31 de diciembre de 2022 debería ser incluido en la contabilidad del gasto del Gobierno Nacional Central para 2022 como subsidio, y consecuentemente debería ser parte de las estadísticas de déficit y deuda de forma contemporánea a su causación.

Para lo anterior, el CARF propondrá al CONFIS efectuar un cambio metodológico que consista en contabilizar el saldo del FEPC, según se vaya causando o se estime que se va a causar en cada vigencia, en las cuentas del Gobierno Nacional Central y no en la cuenta del sector “Resto del Gobierno Central”.

Al incluir el FEPC en las cuentas del Gobierno Nacional Central según su año de causación, dado el escenario del déficit proyectado en el MFMP para el FEPC que incluye una política de transición del precio regulado con ajustes periódicos desde junio de 2022 hasta 2025, el déficit fiscal del GNC sería de 6,4% del PIB en 2022³. Esto representa un ajuste menor al presentado en el MFMP, cuando se compara con el déficit de 2021 utilizando la misma metodología (se calcula en 7,7% del PIB⁴).

³ El 6,4% del PIB se estima sumando al déficit de 5,6% del PIB publicado en el MFMP para 2022, lo que se estima en el MFMP que será el déficit entre abril y diciembre de 2022, según el plan de ajuste de precios de combustibles del MFMP, y restando el pago del subsidio generado en el segundo semestre de 2021, que ascendió a 7,8 billones de pesos y que estaba incluido como erogación en 2022.

⁴ El déficit de 7,7% del PIB para 2021, incluye la causación del FEPC para ese año. Se construye sumándole al déficit oficial de 2021, de 7,1% del PIB, el costo del subsidio del segundo semestre de ese año, por 7,8 billones de pesos, que está programado para ser cancelado en 2022, según el MFMP.

La propuesta de cambio metodológico también tendría efectos sobre la deuda neta, que con todo lo demás constante terminaría 2022 en 57,3% del PIB, frente al 56,5% reportado con la metodología actual en el MFMP. Con la metodología propuesta, la deuda caería más rápido que en el MFMP a partir de 2023, si se cumple el plan de ajuste de precios de combustibles incluido en el MFMP.

Al contabilizar el saldo del FEPC en el año en el que es causado, el CARF considera que se generan los incentivos para racionalizar la política de combustibles y se evitan problemas fiscales que se podrían derivar de una cuenta por pagar que no hace parte del balance del GNC pero que, en últimas, deberá ser asumida por este. Así mismo, esta metodología haría totalmente consistentes las obligaciones del GNC con la contabilidad que deben llevar los comercializadores de combustibles, principalmente, Ecopetrol⁵.

Según estimaciones del CARF, el cambio metodológico que implica la contabilidad contemporánea de la causación del FEPC en las cuentas del Gobierno Nacional Central permite cumplir con las metas de transición planteadas por la regla fiscal para el balance primario neto estructural, según la Ley 2155 de 2021, y se hace más transparente y creíble el cumplimiento de la regla fiscal en el mediano plazo.

El cumplimiento de la regla fiscal es el camino para poner “la casa en orden”. No solo garantiza la capacidad intertemporal del Gobierno Nacional Central para generar bienestar a la población a través de la provisión de bienes y servicios públicos, la regulación y supervisión de mercados y la redistribución del ingreso, sino que también es el camino con el cual el Gobierno contribuye a la estabilidad macroeconómica, disminuye la presión sobre los precios y las tasas de interés de la economía, y libera importantes recursos de ahorro que pueden ser utilizados de forma eficiente por el sector privado para generar empleo y desarrollo.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal es un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que fue creado por la ley de inversión social con el propósito de propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas del país.

Está conformado por los economistas Juan Pablo Córdoba, Olga Lucía Acosta, Sylvia Escovar, Fernando Jaramillo y María Fernanda Suárez como miembros expertos, y por los presidentes de las comisiones económicas del Congreso de la República como miembros alternantes, actualmente la HS. María del Rosario Guerra y el HR. Wilmer Carrillo. El equipo técnico es dirigido por Andrés Velasco.

⁵ Debe aclararse que de ninguna manera se debe inferir que el déficit del Gobierno General reportado en el MFMP es incorrecto o que no se haya revelado el déficit del FEPC. El planteamiento que hace el CARF obedece a que el déficit del FEPC responde a una decisión de política pública del Gobierno y en consecuencia éste debe ser contabilizado en las cuentas del GNC para efectos de dar cumplimiento de la Regla Fiscal, de acuerdo con la ley. Lo que se daría es un traslado de obligaciones del Resto del Gobierno Central al GNC, dentro de las cuentas del Gobierno General.

Encuéntrenos en Twitter: @CARFColombia

Página web: www.carf.gov.co