

Pronunciamiento No. 4:
Sobre el estado y retos de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)
Septiembre 19 de 2022

Las finanzas públicas están al límite, 3 de cada 10 pesos de recaudo se pagarán en intereses en 2022. Es necesario reducir la deuda, en línea con la regla fiscal

1. Los escenarios del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de julio, del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2023, radicado en agosto, y la modificación del techo del PGN realizado la semana pasada en el Congreso de la República; son consistentes con los escenarios macroeconómicos y fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).
2. Los niveles de déficit fiscal que se observan siguen siendo muy altos. La ley definió una transición para que el gobierno consolidara las finanzas públicas con posterioridad a la pandemia. El período de transición debe servir para reducir el déficit y la deuda a los niveles considerados sostenibles. Por esto, los presupuestos programados (MGMP y PGN) deben ser consistentes con la regla fiscal.
3. El escenario fiscal y presupuestal para 2022 y 2023, se ha beneficiado de un recaudo mayor al esperado, producto de la recuperación económica, que ha compensado los impactos negativos en materia de inflación de precios y salarios, y de mayor causación de intereses.
4. Aún sin considerar eventuales recursos adicionales que pueda producir la reforma tributaria propuesta, la programación fiscal para 2023 muestra niveles de gasto primario (funcionamiento más inversión) que son mayores a los de 2022, en 1,3% del PIB, y a los registrados antes de la pandemia, en 2,5% del PIB. Esto, incluso, sin tener en cuenta los pagos programados para el Fondo de estabilización de precios de los combustibles (FEPC).
5. La Tabla 1 muestra que, los ingresos adicionales (estructurales y no estructurales) provenientes del dinamismo económico (sin contar el proyecto de reforma tributaria) han permitido aumentar la inversión de 2023 en más de COP 9 billones, frente a lo que había sido programado en MFMP. Al mismo tiempo, se podrá cubrir el aumento de los intereses de deuda, por más de COP 9 billones y cumplir la regla fiscal.
6. El CARF considera que es riesgoso elevar las necesidades de financiamiento de la nación. Los déficits fiscales programados para el Gobierno Nacional Central, más los generados por el FEPC, requerirán el mayor monto a financiar en la historia de la nación. Será un desafío hacerlo en medio de las condiciones de los mercados financieros locales e internacionales.
7. La inflexibilidad del gasto ha hecho difícil realizar ajustes fiscales en el pasado que mejoren la asignación del gasto público. Ante los elevados niveles de déficit y de financiamiento requeridos, resulta imperativo que el Gobierno y el Congreso adelanten una agenda para hacer más eficiente el gasto y viable el ajuste fiscal.
8. En particular, se recomienda al gobierno promover una agenda legislativa y regulatoria que busque reestructurar el gasto público, para flexibilizarlo. Resalta la indexación a los ingresos de partidas dirigidas al Sistema General de Participaciones, ICBF, SENA; el monto de las vigencias futuras; y sectores de gasto con múltiples ejecutores, por ejemplo, el de

infraestructura vial, que recibe asignaciones a través de DPS, INVIAS, ANI y el Fondo de Adaptación.

Tabla 1
Cambios en el escenario fiscal para 2022 y 2023, desde MFMP a hoy

Balance fiscal del GNC

Miles de millones de pesos

Concepto	2022			2023			
	MFMP	HOY	Diferencia HOY vs MFMP	MFMP	PGN Radicado	HOY	Diferencia HOY vs MFMP
Ingreso Total	227.535	234.979	7.443	277.290	278.144	289.855	12.565
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>22.617</i>	<i>22.939</i>	<i>321</i>	<i>37.226</i>	<i>37.226</i>	<i>40.608</i>	<i>3.382</i>
Tributarios	202.469	210.288	7.819	244.407	244.407	252.276	7.870
No Tributarios	1.800	1.800	0	1.940	1.940	1.939	0
Fondos Especiales	2.672	2.672	0	2.786	3.220	3.220	435
Recursos de Capital	20.595	20.219	-376	28.158	28.578	32.419	4.260
Rendimientos Financieros	1.400	1.024	-376	900	900	900	0
Excedentes Financieros	18.171	18.171	0	26.484	26.903	30.744	4.260
Reintegros y otros recursos	1.024	1.024	0	775	775	775	0
Gasto Total	303.190	313.272	10.082	329.112	329.966	349.103	19.991
Intereses	53.245	63.296	10.051	53.693	53.693	62.875	9.182
Funcionamiento	209.368	209.400	32	243.608	241.816	245.157	1.549
Funcionamiento sin FEPC	195.150	195.150	0	224.548	222.756	225.557	1.010
FEPC	14.218	14.249	31	19.060	19.060	19.600	540
Inversión	40.577	40.577	0	31.811	34.457	41.071	9.260
Balance Primario	-22.410	-14.998	7.412	1.871	1.871	3.627	1.755
Balance Total	-75.655	-78.294	-2.639	-51.822	-51.822	-59.248	-7.427

Ciclo económico	-1.505	-1.832	-327	-84	-84	-134	-49
Ciclo petrolero	8.311	8.687	375	21.064	21.064	23.010	1.945
Transferencias de única vez	-1.300	-1.300	0	0	0	0	0
Rendimientos Financieros	1.361	1.024	-337	1.160	1.160	1.160	0
Balance Primario Neto Estructural	-29.277	-21.577	7.700	-20.269	-20.269	-20.410	-141
Meta de la regla (BPNE)	-63.989	-65.585	-1.595	-20.307	-20.307	-20.516	-209
Faltante (-) o sobrante (+) para cumplir regla	34.712	44.008	9.296	38	38	106	68

Balance fiscal del GNC

% del PIB

Concepto	2022			2023			
	MFMP	HOY	Diferencia HOY vs MFMP	MFMP	PGN Radicado	HOY	Diferencia HOY vs MFMP
Ingreso Total	16,7	16,8	0,1	19,1	19,2	19,8	0,6
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>0,0</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>2,8</i>	<i>0,2</i>
Tributarios	14,9	15,1	0,2	16,8	16,8	17,2	0,4
No Tributarios	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	1,5	1,4	-0,1	1,9	2,0	2,2	0,2
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	1,3	1,3	0,0	1,8	1,9	2,1	0,2
Reintegros y otros recursos	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Gasto Total	22,3	22,5	0,2	22,7	22,7	23,8	1,1
Intereses	3,9	4,5	0,6	3,7	3,7	4,3	0,6
Funcionamiento	15,4	15,0	-0,4	16,8	16,7	16,7	0,1
Funcionamiento sin FEPC	14,3	14,0	-0,3	15,5	15,4	15,4	0,0
FEPC	1,0	1,0	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0
Inversión	3,0	2,9	-0,1	2,2	2,4	2,8	0,4
Balance Primario	-1,6	-1,1	0,6	0,1	0,1	0,2	0,1
Balance Total	-5,6	-5,6	-0,1	-3,6	-3,6	-4,0	-0,5

Ciclo económico	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo petrolero	0,6	0,6	0,0	1,5	1,5	1,6	0,1
Transferencias de única vez	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Balance Primario Neto Estructural	-2,2	-1,5	0,6	-1,4	-1,4	-1,4	0,0
Meta de la regla (BPNE)	-4,7	-4,7	0,0	-1,4	-1,4	-1,4	0,0
Faltante (-) o sobrante (+) para cumplir regla	2,5	3,2	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones CARF

9. El gobierno está utilizando todo el ahorro externo que logra absorber la economía, más parte del que genera el sector privado. El cumplimiento de la Regla Fiscal contribuirá a reducir el desbalance externo, otorgando espacio para que el sector privado mejore sus condiciones para generar empleo e inversión.
10. Los recursos provenientes de la reforma tributaria deberán ser incluidos en los escenarios fiscales, teniendo en cuenta que los gastos estructurales solo podrán ser financiados por ingresos estructurales. Los recursos adicionales, provenientes de ciclos económicos y petroleros positivos o de transacciones de única vez, deberán ser ahorrados, con lo cual se contribuirá al ajuste ordenado de las finanzas públicas. El CARF se pronunciará sobre esta materia cuando se perfeccione la reforma tributaria.

No es sostenible seguir pagando con recursos públicos la mitad de cada galón de gasolina o ACPM que se consume en el país

11. Un subsidio a los combustibles de cerca de COP 40 billones anuales es insostenible. El CARF considera muy importante empezar a disminuir el ritmo de acumulación del déficit del Fondo de estabilización de precios de los combustibles (FEPC), a partir del mes de octubre, como lo ha anunciado el Gobierno. El éxito de esta medida dependerá en que se avance en la reducción de los diferenciales de precios, que hoy estarían entre 6-8 mil pesos para la gasolina y entre 10-12 mil pesos para el ACPM.
12. El CARF estima que el déficit del FEPC ascendería a COP 38 billones en 2022. De ese monto, el gobierno canceló COP 6,3 billones, correspondientes al primer trimestre. Como se observa en la Tabla 1, el escenario fiscal actual incluye una partida en 2023, por COP 19,6 billones para el FEPC. Harían falta programar COP 12,1 billones en 2023 para cubrir el déficit causado en 2022.
13. El CARF reitera la recomendación realizada al CONFIS, desde julio de 2022, para que el Gobierno cambie la metodología de estadísticas de finanzas públicas e incluya de forma contemporánea el balance del FEPC en el balance del Gobierno Nacional Central. De esta forma se conocerá de forma más transparente y oportuna el estado de las finanzas públicas. La información del balance del FEPC debería, además, registrarse en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) con una periodicidad al menos trimestral.
14. De llevarse a cabo el cambio metodológico propuesto por el CARF al CONFIS, los cálculos del CARF indican que el déficit en 2022 sería de 7,3% del PIB (y no de 5,6%), con un Balance primario neto estructural de -3,2% del PIB, aún menor al límite impuesto por la transición para 2022, de -4,7% del PIB. Adicionalmente, se estima que el faltante para poder pagar lo que se cause del FEPC en 2023, sería de COP 4,3 billones, inferior a los COP 12,1 billones mencionados en el numeral 12, que arroja la metodología actual.
15. Las deudas acumuladas del FEPC a su vez, están poniendo presión sobre las finanzas de Ecopetrol. La empresa contabiliza sus ingresos según la metodología de causación, a la que lo obliga el estándar de mercado al que es sujeto. No obstante, liquida impuesto de renta y dividendos a la nación sobre ingresos de caja que no ha recibido en su totalidad. La disminución del déficit del FEPC mediante los incrementos de los precios de los combustibles anunciados por el Gobierno y la normalización de la deuda del Fondo con Ecopetrol, contribuirán positivamente a la situación financiera de la empresa.
16. El CARF recomienda al gobierno presentar un plan que revise de fondo la política de combustibles para hacerla sostenible en el mediano plazo. Es necesario un debate público

sobre: (a) la pertinencia de la política de estabilización de precios de los combustibles fósiles en un contexto de transición energética, (b) a qué tipo de combustible debería aplicar la política de estabilización, (c) en qué momentos y para que poblaciones sería necesaria una política de estabilización de precios de combustibles, (d) cuál será la restricción presupuestal para esta política, y (e) los mecanismos de compensación que pueden ser implementados para compensar a la población objetivo, de una manera en que se obtenga una mejor focalización.