

Pronunciamento No. 6: Sobre la revisión del Plan Financiero de 2023

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), enero 16 de 2023

La revisión del Plan Financiero publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado 23 de diciembre presenta un escenario fiscal con cifras más positivas para 2023, que las consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y una mejora en el balance primario frente a lo programado inicialmente.

El Plan Financiero contempla mayores ingresos por 42 billones frente al MFMP, producto del mejor desempeño de la economía, la reforma tributaria y un escenario favorable de ingresos petroleros, lo que permitirá un mejor escenario fiscal en 2023. Con los mayores ingresos el gobierno anunció un aumento del gasto primario, además, estos recursos se utilizarán para cubrir el aumento en el pago de intereses, saldar la totalidad del déficit acumulado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en 2022, disminuir los requerimientos de financiamiento interno, al tiempo que se logra reducir el déficit fiscal del Gobierno Nacional y obtener un superávit primario de 0,6% del PIB.

El escenario fiscal planteado en el Plan Financiero cumple con la meta sobre el balance primario neto estructural (BPNE) del Gobierno Nacional, fijada para 2023 por la senda de transición de la Regla Fiscal establecida en la Ley 2155 de 2021. El CARF encuentra adecuado el cálculo de los ciclos económico y petrolero, y las transacciones de única vez. Este escenario representa un esfuerzo importante hacia la consolidación fiscal del país y avanza en acercar los resultados fiscales a los requeridos para el cumplimiento de la fórmula de la Regla Fiscal, a partir de 2026.

No obstante, la deuda neta del Gobierno Nacional Central terminó 2022 en un nivel superior al esperado en el MFMP y el Plan Financiero presenta un ritmo para su disminución que sería más lento que el que se pronosticaba a mediados de 2022. La mayor carga de intereses continúa siendo una fuente de preocupación, con un aumento de COP 24 billones en 2022, y un nivel de COP 68,3 billones para 2023. La dinámica de la deuda dependerá críticamente del comportamiento de las tasas de interés de la deuda pública, hoy en niveles altos, y de la tasa de cambio. Una senda de deuda pública más alta limita la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques inesperados.

El CARF resalta el compromiso del Gobierno para saldar el déficit del FEPC dentro del año siguiente al causado, y por continuar la política de aumentos de precio de los combustibles. Pese a los incrementos realizados en el último trimestre de 2022, y en enero de 2023, el precio por galón de gasolina en Colombia es el tercero más barato de la región (después de Venezuela COP291 y Bolivia COP9.944), está por debajo del precio de países del continente, que son productores, como Ecuador (COP11.647), Brasil (COP18.087) y México (COP23.059); y es menos de la mitad del precio promedio internacional (COP23.691).¹ Dado el diferencial entre el precio de referencia internacional y el precio regulado, en 2022 se generó un déficit en el FEPC de más de COP36 billones.²

¹ https://www.globalpetrolprices.com/gasoline_prices/#hl3

² Esto representa cerca del doble del costo de los programas sociales ejecutados en 2022 (COP18 billones). Se consideraron las obligaciones a noviembre de 2022, de los programas: Implementación de transferencias

El CARF encuentra que los supuestos macroeconómicos utilizados en la Plan Financiero son razonables y están en línea con la visión de los analistas del mercado. Sin embargo, el escenario macroeconómico y fiscal continuará siendo retador en 2023 y altamente dependiente del desempeño de variables económicas. Por ejemplo, los choques de precios podrían mantener la inflación alta, de forma más persistente, teniendo efectos sobre los gastos y los intereses de la Nación. El supuesto de crecimiento, si bien es conservador, tiene riesgos a la baja por una mayor debilidad de la demanda externa debido al contexto internacional, y por la posibilidad de que se necesite una política monetaria contraccionista por un período más largo que el previsto anteriormente para anclar la inflación interna.

El escenario fiscal presentado con el Plan Financiero depende de que se consoliden los ingresos programados tras la reforma tributaria, tanto en 2023 como en el mediano plazo. La desaceleración real de la economía que se supone para 2023 y 2024 podría tener efectos adversos sobre el recaudo esperado. El CARF revisará las elasticidades ingreso del recaudo tributario no petrolero en el primer semestre de 2023, como insumo para la preparación del MFMP de este año.

También será importante tener presente el riesgo de un menor ingreso petrolero derivado de un precio del petróleo más bajo al consignado en los supuestos, y la interacción de esto con las señales internas adversas a la industria de hidrocarburos. Para dar mayor tranquilidad sobre las proyecciones fiscales y de balanza de pagos de corto y mediano plazo, sigue siendo indispensable que el Gobierno publique cuanto antes el plan para la transición energética y de tranquilidad al mercado y, a los actores del sector, sobre la continuidad de la exploración y explotación de hidrocarburos en el país. La eliminación de la incertidumbre en este frente contribuirá a afianzar las expectativas de los agentes sobre el tipo de cambio, la inversión y el crecimiento, al tiempo que harán más predecibles los ingresos de la Nación tanto a través de los impuestos esperados del sector, como a través del flujo de dividendos de Ecopetrol.

Las necesidades de financiamiento externo de la economía continúan siendo jalonadas de forma importante por los desbalances del sector público. Una mayor depreciación a la que supone el escenario del MHCP podría generar un efecto positivo sobre el balance de la Nación en el corto plazo, pero elevaría el costo de las obligaciones en dólares y haría más difícil alcanzar el ancla de la deuda en el mediano plazo.

El gasto aumentó de forma importante durante la pandemia y gran parte de los gastos temporales se volvieron permanentes. La adición presupuestal que se planea para 2023 aumentará el gasto aún más. El Plan Financiero prevé un gasto primario sin FEPC de COP 284 billones para 2023, que el CARF

monetarias condicionadas para población vulnerable a nivel nacional y no condicionadas para disminuir pobreza monetaria en la población pobre nacional (DPS); Implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad (DPS); Distribución de recursos para pagos por menores tarifas sector eléctrico nacional (MME); Programa de apoyo al empleo formal - PAEF (MHCP); Apoyo para fomentar el acceso con calidad a la educación superior a través de incentivos a la demanda en Colombia - Matrícula Cero (MEN); Implementación de transferencias monetarias no condicionadas para atención de emergencia (DPS); Subsidio familiar de vivienda nacional (MinVivienda); Fortalecimiento a la formulación e implementación de la política de vivienda rural nacional; e Implementación del programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda segunda generación nacional.

estima es cerca de COP 70 billones superior al que se habría producido si éste se actualizara desde 2019 por inflación, salario mínimo, crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y crecimiento del PIB.³ Lo anterior pone presión sobre el esfuerzo adicional que tendría que hacerse si los ingresos de la reforma tributaria no se consolidan como permanentes, poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas de BPNE en 2024 y los años subsiguientes, y la convergencia hacia el ancla de la deuda.

Finalmente, ante los anuncios del Gobierno sobre las ambiciones de inversión previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los posibles efectos fiscales de reformas legislativas, como las anunciadas en los temas pensional y de salud, el escenario fiscal de mediano plazo conserva un elevado nivel de incertidumbre, que redundará en una alta percepción de riesgo evidenciado en las tasas de interés de la deuda pública. Asegurar la sostenibilidad fiscal del país debe continuar siendo un elemento clave del diseño de las políticas públicas, por lo que es imperativo que cualquier reforma cuente con los recursos suficientes para su implementación y no impliquen mayores niveles de endeudamiento para el Gobierno.

³ Se estiman los crecimientos anuales de los rubros del Gasto Primario, así: gastos personales y pensiones con el salario mínimo; Sistema General de Participaciones con el crecimiento promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la nación; aseguramiento en salud y otras transferencias con el IPC; e inversión con el crecimiento nominal del PIB.