



Informe #41: Análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023

Informe #41
Junio de 2023

Observatorio Fiscal
Pontificia Universidad Javeriana



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

— Introducción	3
— Ingresos y gastos	5
— Cumplimiento de la Regla Fiscal	8
— Conclusiones	12
— Anexo	14

— Introducción

El pasado 14 de junio el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó el [Marco Fiscal de Mediano Plazo \(MFMP\) 2023](#). Como explicamos en nuestra [Guía Ciudadana al Presupuesto General de la Nación](#), la presentación de este documento hace parte del ciclo presupuestal. En específico, antes del 15 de junio de cada año el ejecutivo presenta el marco fiscal al Congreso de la República y ciudadanía en general. Las previsiones de ingresos y gastos contenidas en este documento son la base para la consolidación del proyecto de PGN que se presentará en julio de este año.

El MFMP fue creado por la [Ley 819 de 2003](#) como un instrumento de planeación fiscal que procura garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El documento incluye los resultados y propósitos de la política fiscal, con estimaciones del año en curso y metas indicativas para los diez años siguientes. El documento también incluye un recuento de los hechos más importantes de la actividad económica y fiscal del país durante el año anterior, documenta la consistencia de las cifras presupuestales con las metas de endeudamiento público, y contiene una estimación del costo fiscal de todas las exenciones, deducciones o descuentos tributarios vigentes.

El principal elemento del MFMP es el [Plan Financiero](#). En esta sección se formulan las previsiones de ingresos, gastos y alternativas de financiamiento necesarios para cumplir con el [Presupuesto General de la Nación](#) y el [Plan Nacional de Desarrollo](#). La importancia de este plan radica en que allí se actualizan todas las previsiones acerca de las variables macroeconómicas frente a lo proyectado en diciembre del año pasado. Estas variables son el sustento de los nuevos pronósticos de recaudo y gasto público para el próximo año.

El objetivo central de un documento como el MFMP y su Plan Financiero es garantizar el cumplimiento de las metas de endeudamiento y gasto. En otras palabras, cumplir con la Regla Fiscal. [La Ley 1473 de 2011](#) lo pone en los siguientes términos: “El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido”.

El cumplimiento de la regla fiscal es de vital importancia para el país, pues de ello depende el acceso a financiación, el pago de intereses sobre la deuda pública y la estabilidad macroeconómica del país. Por esto, en este informe analizamos las previsiones de ingresos y gastos contenidas en el Plan Financiero del MFMP 2023 desde la perspectiva del cumplimiento de la Regla Fiscal.

— Ingresos y gastos

El pasado 22 de diciembre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó una actualización del Plan Financiero para el 2023. En ese entonces, [advertimos](#) que el ajuste fiscal anunciado por el Gobierno se debía al gran desempeño de la economía el año pasado, y no porque desde el ejecutivo se estuviesen haciendo esfuerzos por gastar menos.

En efecto, con la presentación del MFMP 2023 se confirmó que la actual administración planea un nivel elevado de gasto para 2024. En ese sentido, la preocupación gira en torno a cómo se financiará ese gasto adicional. El MFMP de este año trae un nuevo Plan Financiero para 2024 que actualiza todas las previsiones de ingresos y gastos hechas en diciembre del año pasado. Las cifras presentadas generan preocupación, especialmente en relación con el cumplimiento de la Regla Fiscal. En principio, para aumentar el nivel de gasto es necesario contar con mayores ingresos, por lo que a continuación se detalla cómo se prevé obtener dichos ingresos para respaldar el incremento en el gasto.

Tabla 1. Ingresos del Gobierno Nal. Central - Variación entre 2023 y 2024

	Puntos del PIB	\$ Billones de 2023
Ingresos totales	1,2	22,0
Ingresos de Capital	-0,3	-4,7
Ingresos No Tributarios	0,0	0,0
Ingresos Tributarios	1,6	26,7
<i>Fortalecimiento institucional</i>	<i>0,8</i>	<i>13,3</i>
<i>Arbitraje de litigios</i>	<i>0,9</i>	<i>15,0</i>
<i>Reforma tributaria 2022</i>	<i>0,2</i>	<i>3,3</i>
<i>Recaudo petrolero</i>	<i>-0,5</i>	<i>-8,3</i>
<i>Otro recaudo no petrolero</i>	<i>0,2</i>	<i>3,3</i>

Fuente: cálculos propios con base en el MFMP 2023

La Tabla 1 presenta la variación en los ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) entre 2023 y 2024. Se espera que los ingresos totales del GNC aumentarán \$22 billones en 2024. No obstante, se espera que los ingresos de capital (por ejemplo, utilidades de Ecopetrol) disminuirán en \$4.7 billones. Por lo tanto, se espera que los ingresos tributarios que administra la DIAN aumenten en \$26,7 billones. Los \$26,7 billones de ingresos tributarios se desagregan de la siguiente manera: \$3.3 billones más producto de la [reforma tributaria del año pasado](#), \$3.3 billones más producto del recaudo no asociado al petróleo, \$8,3 billones menos resultado del menor recaudo petrolero, \$13,3 billones más provenientes del fortalecimiento institucional de la DIAN, y \$15,0 billones más provenientes del arbitraje de los litigios que en la actualidad tiene la DIAN con particulares. Las principales fuentes de ingresos tributarios adicionales provienen del fortalecimiento institucional y del arbitraje de litigios (\$28,3 billones), los cuales se discuten a continuación.

La reforma tributaria aprobada el año pasado tenía como uno de sus [principales componentes](#) el fortalecimiento institucional como medida contra la evasión y la elusión. La idea central es recaudar recursos sin la creación de nuevos impuestos, sino producto del incremento de las capacidades de fiscalización de la DIAN. En el marco de esta estrategia, la administración de impuestos debe adelantar un proceso de ampliación de planta personal, capacitación de su capital humano, proveer cargos públicos a través de un concurso de méritos, entre otras acciones que requieren de la inversión de una cantidad de recursos públicos. Este tipo de estrategias pueden tardar años en consolidarse. El ejecutivo parece ser demasiado optimista en este punto.

Así mismo, el Plan Financiero de 2024 trae como novedad el arbitraje de litigios como mecanismo para recaudar más rápido \$27 billones que en la actualidad están represados en procesos judiciales. Estos procesos toman un promedio de 8 años en resolverse. Si se espera recaudar \$15 billones de pesos en sólo el 2024, entonces la expectativa es resolver de manera exitosa y en un sólo año la mitad de los litigios. Esta expectativa no parece ser realista.

Tabla 2. Gastos del GNC. Variación entre 2023 y 2024

	Puntos del PIB	\$ Billones de 2023
Gastos totales	1,4	25,5
Intereses	0,2	3,6
Gasto Primario	1,2	21,9
Gasto primario sin FEPC	1,8	31,3
FEPC	-0,6	-9,4

Fuente: cálculos propios con base en el MFMP 2023

El aumento en el ingreso del GNC financia el aumento en los gastos totales. Sin embargo, los gastos totales aumentan aún más que los ingresos totales, tal como se presenta en la Tabla 2. La tabla muestra el incremento del gasto del GNC de 2023 a 2024. El gasto total del GNC aumenta en \$25,5 billones, desagregados entre \$3,6 más de intereses y \$21,9 billones más de gasto primario. El déficit del fondo de estabilización de precios del combustible (FEPC) disminuye en \$9,4 billones, lo cual es una buena noticia. Sin embargo, el gasto primario sin contar el FEPC aumenta en \$31,3 billones, un aumento bastante significativo.

De acuerdo al documento, el crecimiento del gasto primario sin FEPC se ve impulsado por: 1) las transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP) y otras transferencias o rentas de rango legal como el ICBF y SENA, cuyo crecimiento están en función de los ingresos corrientes del GNC del año anterior, 2) el impacto de la [inflación](#) sobre los gastos de personal y las transferencias a salud y pensiones, y 3) la implementación de los [proyectos y programas](#) contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las transferencias del sistema general de participaciones y rentas específicas destinadas al ICBF y SENA crecen anualmente al mismo ritmo que crecen los ingresos corrientes de la Nación. Por su parte, el gasto asociado a la nómina, salud y pensiones crece anualmente conforme la inflación. El gasto en estos elementos es inflexible. Esto quiere decir que el ejecutivo, por lo menos en lo que tiene que ver con las transferencias y el impacto de la inflación no tiene mucho margen de discrecionalidad. Lo anterior se debe a que, este tipo de gasto es permanente porque está asociado al cumplimiento de una norma de carácter

constitucional y legal como es el caso del SGP u obligaciones relacionadas con el pago de nómina del sector público. En otras palabras, en cualquier caso estos recursos se deben destinar específicamente a estos rubros.

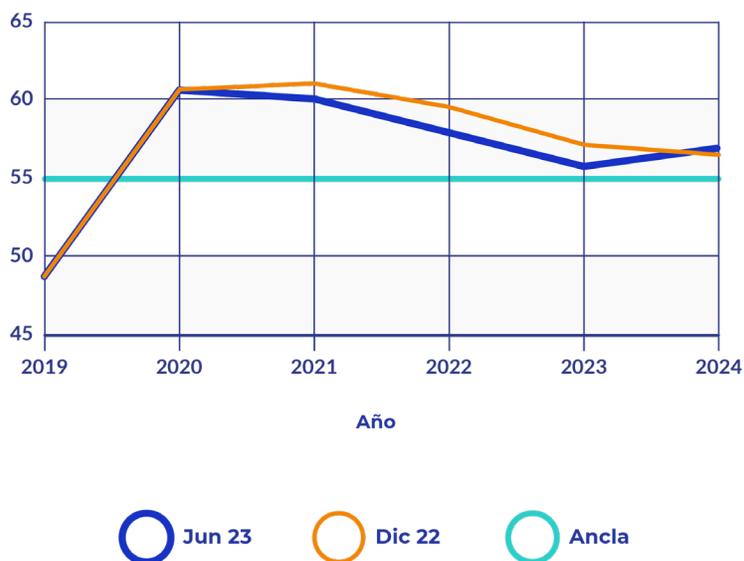
Desafortunadamente, el MFMP no discute a cuánto ascienden estos tres componentes. Sin esta desagregación es difícil identificar cuánto de este aumento de \$31,3 billones en el gasto primario sin FEPC obedece a factores inerciales inflexibles (transferencias producto de la inflación y del crecimiento de los ingresos corrientes) y cuánto al componente sobre el cual sí se tiene discrecionalidad (proyectos y programas del PND).

— Cumplimiento de la Regla Fiscal

La Regla Fiscal es un instrumento que le permite al país establecer lineamientos presupuestales con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El cumplimiento de la Regla Fiscal refuerza la institucionalidad, incrementa la confianza en los inversionistas y otorga mayor acceso a crédito a menor costo. Incumplir la regla mina la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La Regla Fiscal establece un ancla (un nivel prudencial) y un límite de deuda neta. La deuda neta se define como deuda total del Gobierno nacional menos sus activos financieros. Específicamente, el límite de deuda neta se ubica en el 71% del PIB mientras que el ancla será 55% del PIB. Esa diferencia entre el límite y el ancla otorga un margen al Gobierno para que en caso de choques, la deuda neta no supere el límite.

Gráfico 1. Proyecciones de la deuda neta (% PIB)



Fuente: elaboración propia con base en la actualización del Plan Financiero 2023 y el Plan Financiero 2024 contenido en el MFMP

El Gráfico 1 compara la trayectoria de la deuda neta proyectada a finales del año pasado con la deuda neta proyectada en el MFMP 2023. A partir del 2021 se observa una tendencia decreciente de la deuda gracias a la reactivación económica después de la pandemia. Sin embargo, mientras que hace seis meses se pronosticaba que en 2024 la deuda neta como porcentaje del PIB siguiera disminuyendo, hoy en día se pronostica que la deuda va a rebotar y empezar de nuevo a crecer. Este cambio en la trayectoria de la deuda puede llegar a plantear preocupaciones en cuanto a la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

La Regla Fiscal [también](#) plantea para cada año el valor mínimo que tomará el Balance Primario Neto Estructural (BPNE). El BPNE equivale al balance primario del GNC tras excluir el efecto de las transacciones que tienen un efecto transitorio sobre el presupuesto nacional y los ciclos económicos. Para el año 2024, la ley establece que el BPNE no podrá ser inferior a -0.2% del PIB. A su vez, el balance primario es la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos distintos al pago de intereses. Al restar el pago de intereses del balance primario, se obtiene el balance total.

Tabla 3. Descomposición del balance total de 2024

Concepto	Puntos del PIB
+Balance Primario Neto Estructural (BPNE)	-0,2
+Ciclo Económico	0,1
+Ciclo Petrolero	0,1
+Transacciones de única vez	-0,1
+Rendimientos Financieros	0,1
Balance primario	0,0
-Intereses	4,5
Balance total	-4,5
<i>Límite al BPNE de la Regla Fiscal</i>	-0,2
<i>Límite al Balance total consistente con la Regla Fiscal</i>	-4,5

Fuente: MFMP 2023

La Tabla 3 presenta el BPNE, el balance primario y el balance total proyectados para el año 2024 en el MFMP 2023. En esta tabla, se observa que el BPNE es exactamente igual al límite establecido por la Regla Fiscal. Esto implica que no hay margen de reacción en caso de que alguno de los pronósticos realizados por el gobierno no se cumpla como se esperaba. Es importante destacar que el cumplimiento de la Regla Fiscal no significa que no haya efectos reactivos en otros balances.

El margen fiscal tan estrecho proyectado por el gobierno es una pésima señal para los mercados y podría encarecer la deuda y dificultar la financiación del gasto. Esto se traduce en mayores intereses a largo plazo. Si bien este aumento de intereses no afecta directamente la Regla Fiscal, sí impacta el balance primario y, en consecuencia, las finanzas del país. Cumplir con la Regla Fiscal sin considerar las implicaciones en otros balances puede tener consecuencias negativas en las finanzas públicas.

En la Tabla 3 también se observa que las transacciones de única vez para 2024 (0.1 puntos del PIB) están muy por debajo del recaudo esperado por arbitraje de litigios (0.9 puntos del PIB). El recaudo esperado por arbitraje de litigios es de naturaleza transitoria, y por lo tanto deberían estar clasificados como transacción de única vez. Esto genera preocupación

en cuanto a si el gobierno está clasificando a este recaudo como un ingreso permanente, lo cual sería una imprecisión técnica. De ser así, la reclasificación de este recaudo como transacción de única vez daría como resultado un BPNE de -1.1% del PIB, violando la Regla Fiscal. El MFMP debe ofrecer una mayor claridad en la identificación y seguimiento de las fuentes de ingresos transitorios para evitar la dependencia de ellos para cubrir gastos permanentes.

Es evidente que el gasto público adicional que prevé el MFMP 2023 para el 2024 depende especialmente del cumplimiento de las metas de recaudo relacionadas con el fortalecimiento institucional y el arbitraje de litigios, los cuales suman 1.7 puntos del PIB o \$28,3 billones. Sin embargo, existen dudas sobre la viabilidad de que estas dos estrategias logren estos objetivos de recaudo.

El MFMP busca fortalecer institucionalmente a la DIAN con el fin de reducir la evasión y la elusión. Este fortalecimiento consiste en duplicar el número de funcionarios de la DIAN (frente a los cerca de 11.700 funcionarios actuales) con una inversión por parte del Estado colombiano de \$1,8 billones anuales. Esta cifra genera dudas debido a que el presupuesto para este año de la entidad recaudadora de impuestos es de \$2.1 billones y es imposible que destine casi todo su presupuesto a la estrategia de fortalecimiento institucional. Adicionalmente, en el marco de la adición al presupuesto nacional de este año se buscaba ampliar los recursos asignados a la DIAN en \$300 mil millones con el fin de fortalecer las capacidades de fiscalización y recaudo de la entidad. Lamentablemente el [Congreso de la República](#) sólo aprobó \$100 mil millones adicionales, por lo que los resultados esperados del proceso de fortalecimiento institucional están en entredicho.

El MFMP informó la existencia de aproximadamente \$27 billones represados en procesos legales. Como se mencionó anteriormente, la recuperación de recursos pendientes en litigios puede tomar hasta 8 años. Sin embargo, a través del arbitraje de litigios, se espera recuperar al menos \$15 billones durante 2024, lo que representa resolver favorablemente en un sólo año alrededor de la mitad de los casos en curso. A esto se le suma el agravante de que este ingreso de una única vez financia un gasto permanente. Adicionalmente, surgen algunas dudas de naturaleza jurídica respecto a este mecanismo. ¿Dependerá de que

se apruebe una norma en el legislativo? En caso de ser así, ¿Qué sucede en el escenario de no ser aprobada o de ser declarada inconstitucional? ¿La expedición de una nueva norma procesal en esta materia es suficiente para cambiar las reglas de juego de los procesos de cobro que están en curso?

Las perspectivas para 2024 generan dudas sobre la factibilidad de cumplir la Regla Fiscal el próximo año. Adicionalmente, las proyecciones fiscales para el cierre de 2023 han venido empeorando (ver Anexo 1). Estas consideraciones llevan a concluir que las finanzas públicas enfrentan desafíos en su sostenibilidad. De no materializarse los 1,7 puntos del PIB recaudados a través del fortalecimiento institucional y del arbitraje de litigios, el BPNE del 2024 podría estar por debajo del -0.2% del PIB (incumpliendo la Regla Fiscal) y el balance total del GNC en 2024 podría alcanzar la alarmante cifra de -6.2% del PIB.

— Conclusiones

En el Plan Financiero del MFMP 2023 el Gobierno nacional se acerca peligrosamente al límite impuesto por la Regla Fiscal basado en una previsión de ingresos que genera dudas. En primer lugar, es un contrasentido que se prevea para el próximo año un recaudo adicional de \$13,3 billones (0,8 pp del PIB) producto de la lucha contra la evasión y elusión tributaria mientras que en el marco de la adición presupuestal aprobada recientemente por el Congreso de la República se le restaron \$200 mil millones a la DIAN que estaban destinados justamente al fortalecimiento institucional de esta entidad para la implementación de esta estrategia. Sin esta inversión, muy difícilmente se podrá cumplir con esta meta de recaudo.

Otro punto crítico en la previsión de ingresos contenida en el marco fiscal es la inclusión de alrededor de \$15 billones adicionales (0,9 pp del PIB) provenientes de la recuperación del recaudo que se encuentra en litigios con la DIAN. Estos litigios demoran en promedio 8 años en resolverse, el MFMP proyecta resolver la mitad de ellos en solo 1 año, sin explicar cómo se hará. En el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos que el anterior punto deja más dudas que respuestas en momentos en los que la economía demanda mensajes claros y contundentes sobre los pasos a seguir en materia macroeconómica. El arbitraje de

litigios dependerá del establecimiento de un nuevo marco legal, el cual todavía no se conoce. Incluso en un escenario optimista en el que se recupere toda esta cartera, estos recursos ingresarán por una única vez. ¿Financiará este ingreso ocasional un gasto permanente?

En síntesis, alrededor de 1,7 pp del PIB que se proyectan como recaudo adicional y que sustentan el incremento en gasto público, están en duda. Esto deja al Gobierno nacional sin margen de maniobra para enfrentar alguna contingencia en la que los ingresos estén por debajo de lo proyectado. Esta falta de maniobra se traduciría en primas de riesgo más altas para el país y por lo tanto en mayor pago de intereses. En este caso, el balance total del GNC podría alcanzar - 6.2% del PIB.

Esto es un asunto crucial para nuestras finanzas públicas. La consecuencia de incumplir la Regla Fiscal trae consecuencias en términos del pago de intereses de deuda pública, el acceso a la financiación y la estabilidad macroeconómica del país. El Gobierno debería mejorar el balance primario, bien sea a través de la reducción del gasto primario, el aumento de ingresos mediante otra reforma tributaria o recomponer el gasto de tal forma que el ejecutivo pueda orientar el gasto público a sus objetivos de política. Esta última alternativa tiene dificultades en su implementación debido que no es posible identificar peso por peso el destino final de los recursos desde la formulación del presupuesto, la imposibilidad de identificar el gasto [programa por programa](#) y las rigideces de nuestro sistema presupuestal.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal como organismo de carácter institucional, técnico e independiente debe pronunciarse pronto sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023, específicamente, sobre la consistencia de los supuestos con los que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público justifica el cumplimiento de la Regla Fiscal.

— Anexo

Tabla 4. Comparación de balances para 2023
MFMP 2023 versus Actualización del PF 2023 (%PIB)

	%PIB		
	MFMP jun 2023	Plan Financiero dic 2022	Diferencia
	2023	2023	2023
Ingresos totales	19,3	20,6	-1,3
Tributarios	17,1	18,1	-1
-- DIAN	17		
--No DIAN	0,1		
No tributarios	0,1	0,1	0
Fondos especiales	0,2	0,2	0
Recursos de capital	1,9	2,1	-0,2
Rendimientos financieros	0,1	0,1	0
Excedentes financieros	1,8	2,2	-0,4
Reintegros y otros recursos	0		
Gastos totales	23,6	24,4	-0,8
Intereses	4,3	4,4	-0,1
Gasto primario	19,2	20	-0,8
--Gasto primario sin FEPC	17,6	18,3	-0,7
-- FEPC	1,6	1,7	-0,1
Balance primario	0	0,6	-0,6
Balance total	-4,3	-3,8	-0,5
Balance total consistente con Regla Fiscal	-4,3		

Fuente: elaboración propia con base en la actualización del Plan Financiero 2023 y el Plan Financiero 2024 contenido en el MFMP

— Anexo

Tabla 5. Comparación de balances para 2023. MFMP 2023 versus Actualización del PF 2023 (\$ Billones Corrientes)

	\$ Billones		
	MFMP jun 2023	Plan Financiero dic 2022	Diferencia
	2023	2023	2023
Ingresos totales	\$ 309,1	\$ 319,3	-\$ 10,2
Tributarios	\$ 274,2	\$ 280,7	-\$ 6,6
-- DIAN	\$ 273,3		
--No DIAN	\$ 0,9		
No tributarios	\$ 1,5	\$ 2,0	-\$ 0,6
Fondos especiales	\$ 3,6	\$ 3,4	\$ 0,2
Recursos de capital	\$ 29,9	\$ 33,1	-\$ 3,3
Rendimientos financieros	\$ 1,5	\$ 1,0	\$ 0,5
Excedentes financieros	\$ 28,4	\$ 33,6	-\$ 5,3
Reintegros y otros recursos	\$ 0,0		
Gastos totales	\$ 378,7	\$ 378,6	\$ 0,0
Intereses	\$ 69,6	\$ 68,4	\$ 1,2
Gasto primario	\$ 309,1	\$ 310,3	-\$ 1,2
--Gasto primario sin FEPC	\$ 283,7	\$ 283,9	-\$ 0,2
-- FEPC	\$ 26,3	\$ 26,4	-\$ 0,0
Balance primario	\$ 0,1	\$ 9,1	-\$ 9,0
Balance total	-\$ 69,5	\$ 59,3	-\$ 128,9
Balance total consistente con Regla Fiscal	-\$ 69,8		

Fuente: elaboración propia con base en la actualización del Plan Financiero 2023 y el Plan Financiero 2024 contenido en el MFMP

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023).

Informe sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>