

2665-6485 (En línea)

INFORME MENSUAL DE FEDESARROLLO

245

Tendencia Económica



Editorial. Cambio estructural e inflexibilidades en el gasto público

Actualidad. Cierre fiscal 2023 y Plan financiero 2024

TENDENCIA ECONÓMICA

245

FECHA PUBLICACIÓN

29 de febrero de 2024

ISSN: 2665-6485 (En línea)

EDITORES

Luis Fernando Mejía

Director Ejecutivo

Sara Ramírez

*Directora de Análisis Macroeconómico
y Sectorial*

OFICINA COMERCIAL

Teléfono: 601 325 9777 Ext: 340

comercial@fedesarrollo.org.co

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

David Russi Corredor

david.russi@gmail.com



Calle 78 No. 9-91

Bogotá, D.C. Colombia

Tel.: 601 325 9777

comercial@fedesarrollo.org.co

Contenido

1. Editorial:

Cambio estructural e inflexibilidades en el
gasto público 3

2. Actualidad:

Cierre fiscal 2023 y Plan financiero 2024 10

3. Calendario Económico 19

Tendencia Económica se hace
posible gracias al apoyo de:



Editorial: Cambio estructural e inflexibilidades en el gasto público

Por: Luis Fernando Mejía

**Con la colaboración de Sara Ramírez, Alejandra González y Daniel García*

El panorama fiscal de la economía colombiana representa actualmente una de las principales fuentes de vulnerabilidad macroeconómica para el país. Durante el periodo entre 2000 y 2019, el gasto primario del Gobierno nacional experimentó un incremento de aproximadamente 3 puntos porcentuales, pasando del 12,9% al 15,8% del PIB, con un promedio de 15,2% del PIB. Sin embargo, durante la pandemia, el gasto primario del GNC aumentó aún más, alcanzando el 20,2% del PIB. Este fuerte repunte fue resultado de las crecientes necesidades de gasto en el contexto de la crisis económica, una tendencia que también se observó en otros países de la región. No obstante, el mayor gasto no tuvo una naturaleza transitoria como se observó en economías pares; por el contrario, debido a su composición actual, es esperable que se mantenga en niveles persistentemente altos.

Los resultados fiscales recientes resaltan la necesidad de armonizar la planificación fiscal con el contexto macroeconómico del país, teniendo en cuenta la inflexibilidad del gasto público. Además, la persistente incertidumbre en torno a la materialización de ciertos ingresos, como el recaudo derivado del arbitramiento de litigios tributarios por parte de la DIAN, sumado al desempeño del recaudo tributario en un entorno de bajo crecimiento económico, limita significativamente el margen de maniobra en un contexto de restricciones fiscales significativas. Dado lo anterior, lograr la consolidación fiscal será uno de los retos más apremiantes para el país hacia adelante.

Este *Editorial* analiza la dinámica del gasto primario del Gobierno nacional en los últimos años, particularmente después del choque provocado por la pandemia, examinando la evolución que tuvo el gasto después de la pandemia. Además, se resaltan los componentes del gasto que seguirán ejerciendo una presión fiscal significativa en los próximos años, especialmente aquellos rubros que, por disposiciones constitucionales, legales o

institucionales, ganan cada vez más terreno en la programación fiscal, como es el caso de las transferencias corrientes al Sistema General de Participaciones (SGP), y los rubros de aseguramiento en salud y pensiones, entre otros.

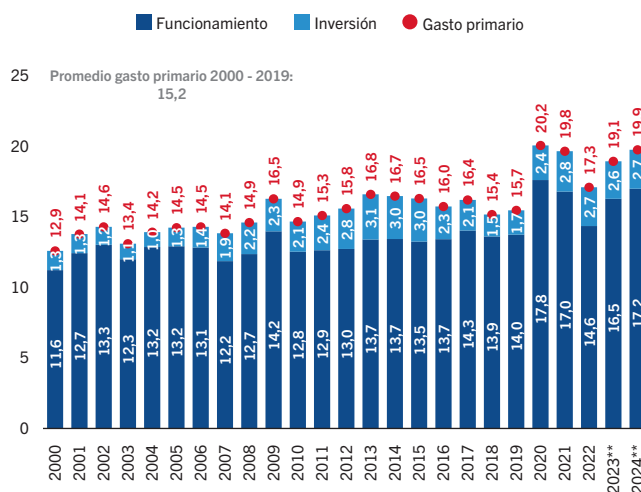
Análisis del gasto primario del Gobierno nacional

Entre el año 2000 y 2019, el gasto total del Gobierno nacional representó en promedio el 18,2% del PIB, mientras que el gasto primario se mantuvo en un 15,2% del PIB (Gráfico 1). Sin embargo, el año 2020 marcó un punto de inflexión para las finanzas públicas, como resultado del choque de la pandemia del COVID-19, lo que llevó al Gobierno a incrementar el gasto primario en 4,5 puntos porcentuales frente a 2019 (más de \$34,3 billones), alcanzando el 20,2% del PIB. Este incremento notable se atribuyó especialmente al rubro de funcionamiento, con un aumento de 3,8 puntos porcentuales, seguido del gasto en inversión, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales.

El aumento en el gasto funcionamiento entre 2019 y 2020 de 3,8 puntos porcentuales se explica, principalmente, por las presiones de gasto asociadas al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) (1,3 puntos porcentuales), lo que incluye recursos destinados a programas de transferencias sociales por 0,9% del PIB, abarcando Familias en Acción (0,4% del PIB), Colombia Mayor (0,3% del PIB) y Jóvenes en Acción (0,1% del PIB). A este componente le sigue el incremento en el gasto en pensiones de 1 punto porcentual, y en menor medida, un mayor gasto en el Sistema General de Participaciones equivalente a 0,4 puntos porcentuales. El monto restante de este mayor gasto en funcionamiento se explicó por el incremento en los gastos de personal (0,2 puntos porcentuales), aseguramiento en salud (0,2 puntos porcen-

tuales), transferencias al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (0,1 puntos porcentuales), y otras transferencias (0,6 puntos porcentuales) (Gráfico 2). Del incremento de 0,7 puntos porcentuales que se atribuye al mayor gasto en inversión entre 2019 y 2020, 0,4 puntos porcentuales corresponden al programa de Ingreso Solidario.

Gráfico 1.
Gasto primario* (GNC)
(% del PIB)



Fuente: MHCP. Cálculos Fedesarrollo. *Cifras del Plan Financiero 2024. Nota: Los recursos asignados al programa de Ingreso Solidario en 2020 (0,4% del PIB) y 2021 (0,6% del PIB) se reclasificaron desde el rubro de funcionamiento al de inversión.

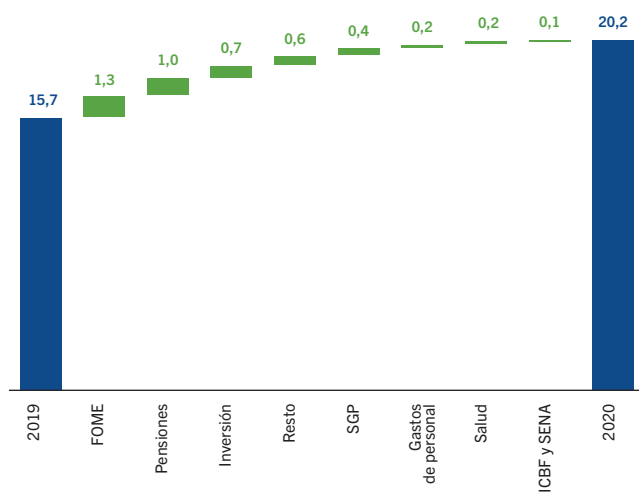
Por su parte, el Gráfico 3 muestra el aumento en el gasto primario del GNC en 2024 frente a 2019, que sería de 4,2 puntos porcentuales. De este aumento, 3,2 puntos porcentuales se atribuirían al mayor gasto en funcionamiento, mientras que 1 punto porcentual correspondería al mayor gasto en inversión. En relación con el mayor gasto de funcionamiento de 3,2 puntos porcentuales, más de una tercera parte corresponde al pago del déficit causado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (1,1 puntos porcentuales). A este compo-

nente le siguen el mayor gasto en pensiones (0,9 puntos porcentuales) y aseguramiento en salud (0,6 puntos porcentuales) (Apéndice 1, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023). Por último, los 0,5 puntos porcentuales restantes corresponden a mayores gastos de personal (0,2 puntos porcentuales), así como al resto de transferencias (0,3 puntos porcentuales). Dentro del rubro de inversión, el 40% del aumento de 1 punto porcentual se explica por el programa de transferencias sociales Renta Ciudadana, con un costo estimado de aproximadamente 0,4% del PIB en 2024¹.

Gráfico 2.

Descomposición del gasto primario del GNC, 2019-2020

(% del PIB)



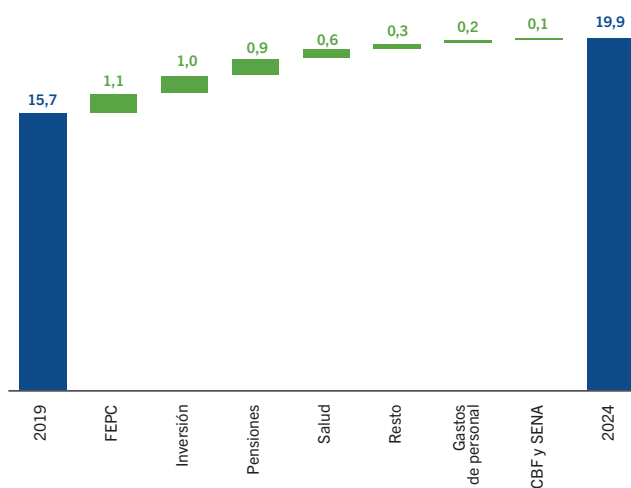
Fuente: MHCP. Cálculos Fedesarrollo.

1 Renta Ciudadana, un programa introducido en 2023, se enfoca en la población del grupo A del SISBEN, mientras que Ingreso Solidario cobijaba a los hogares en situación de vulnerabilidad que no estuvieran en otro programa social. Los pagos de Renta Ciudadana van desde los \$140.000 hasta los \$500.000. Por su parte, Ingreso Solidario, que estuvo vigente en 2020, 2021 y 2022, otorgó pagos de \$160.000 al principio de pandemia del COVID-19 y luego de \$400.000 hasta su finalización.

Gráfico 3.

Descomposición del gasto primario del GNC, 2019-2024

(% del PIB)



Fuente: MHCP. Cálculos Fedesarrollo.

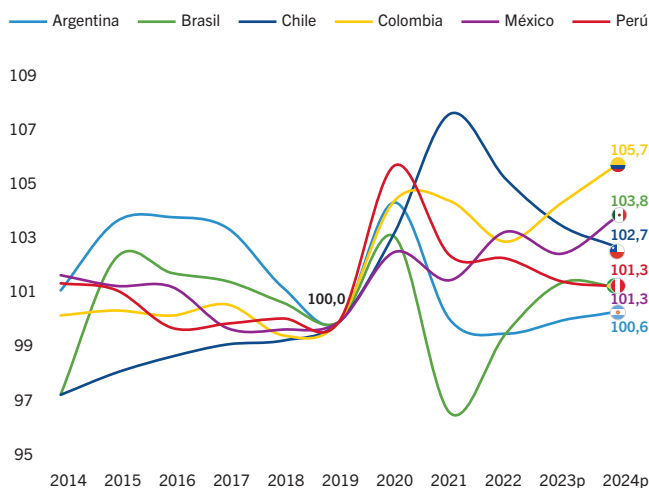
En términos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, si bien en 2024 se corregiría la presión de gasto en 0,5 puntos porcentuales frente a 2023, desde el año 2021 este componente ha venido generando mayores presiones producto del aumento en el déficit del fondo, que alcanzó un máximo de \$36,7 billones en 2022. Asimismo, frente al componente pensional, a 2024 se observarían mayores presiones por cuenta de elementos como la menor disponibilidad de caja y la menor dinámica de traslados Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media (RPM) frente a lo que se venía observando en años anteriores a la pandemia. Por último, las mayores presiones de gasto en el componente de aseguramiento en salud a 2024 frente a 2019 se asocian a los aumentos en la Unidad de Pago por Capitación (UPC), producto de la alta inflación de los últimos años y de la inclusión de nuevas tecnologías al Plan de Beneficios en Salud, así como a las presiones de gasto derivadas de la Ley Estatutaria en salud del 2015.

Comparación del gasto público con pares regionales

Después del incremento generalizado en el gasto observado durante la pandemia, la mayoría de las economías de la región han logrado ajustar sus niveles de gasto, manteniéndolos relativamente estables durante 2023 y 2024. Sin embargo, México muestra una excepción, con una tendencia al alza en su gasto para el año 2024, situación que también se observa en Colombia. Mientras el gasto público promedio en la región se prevé que para el cierre de 2024 sea casi 2 puntos porcentuales superior al de 2019, Colombia exhibe un incremento de 5,7 puntos porcentuales por encima de sus niveles de gasto prepandemia, con una tendencia creciente que se ha mantenido desde 2022 (Gráfico 4).

Gráfico 4.

Índice de gasto público en LAC 6* (2019 = 100, % del PIB)



Fuente: FMI. Monitor Fiscal, edición octubre 2023. *Para Colombia y Chile se utiliza el dato de Gobierno Central. Los datos incluyen el servicio de la deuda.

Este comportamiento señala que, en el contexto postpandemia, el aumento en el gasto público de Colombia

ha sido más acelerado que en el resto de los países de la región, destacando la singularidad de esta situación y subrayando los desafíos futuros en cuanto al ajuste fiscal se refiere.

Presiones del gasto hacia adelante

El panorama fiscal del país enfrenta una serie de retos. Como se mencionó anteriormente, el incremento observado recientemente en el gasto obedece a las mayores presiones por concepto de programas de transferencias sociales implementados en el marco de la pandemia, así como presiones en el frente pensional y de salud, y a la atención a las obligaciones fiscales derivadas del déficit causado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, entre otros. Sin embargo, a estas presiones de vigencias anteriores se les suma un reto asociado a un gasto del Gobierno que es altamente inflexible por motivos constitucionales, legales o institucionales, lo que implica que el Sistema General de Participaciones también tendrá un rol relevante en la trayectoria del gasto hacia adelante.

Por un lado, se estima que cerca del 88% del gasto total en Colombia es inflexible (Arbeláez et al. (2021))² debido a diferentes factores, como las transferencias a entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones, las transferencias al sistema público de pensiones, la nómina de los salarios de empleados públicos, además de transferencias con destinaciones específicas a diversas entidades, entre las que se encuentran el ICBF y el SENA. En particular, los recursos del Gobierno nacional al Sistema General de Participaciones están atados al crecimiento de los últimos cuatro años de los ingresos

2 Más recientemente, el CARF (2024) estimó que cerca del 90% del gasto primario tiene algún tipo de inflexibilidad.

corrientes de la Nación, lo que genera presiones permanentes sobre la dinámica del gasto. Esto cobra especial relevancia en el contexto actual, dado que la aprobación e implementación de dos reformas tributarias en 2021 y 2022 generaría un aumento estructural en los ingresos tributarios del Gobierno nacional a partir de 2023. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) estima que por cada peso que se recaude por la reforma tributaria de 2022, se deben destinar al Sistema General de Participaciones 0,07 pesos en 2024, 0,16 en 2025, 0,26 en 2026 y 0,38 pesos de 2027 en adelante.

Por otro lado, es esperable que las presiones de gasto del Gobierno nacional hacia el sistema de aseguramiento en salud aumenten por diversas razones en el mediano y largo plazo. En primer lugar, la elevada inflación de 2023, el incremento del salario mínimo y la inclusión de nuevas tecnologías y servicios en el Plan Básico de Salud han llevado al Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la resolución 2364 de 2023, a aumentar el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) en un 12% para 2024³. Dada la persistencia de la inflación esperada en 2024 y 2025, se proyecta que la UPC continuará aumentando de manera significativa en los próximos años. Por último, la UPC aumenta a través de los grupos etarios, por lo que el envejecimiento de la población, que se espera genere presiones en el sistema pensional, también incrementará el gasto en salud a largo plazo.

3 En promedio desde 1995 la UPC del régimen contributivo ha aumentado en 8,09% anual, mientras que la del régimen subsidiado ha aumentado en 10,86%. En lo corrido del siglo hasta 2019 el aumento fue del 6,49% y 9,75%, respectivamente. Así, el aumento promedio de la UPC desde 1995 ha sido del 9,47% y del 8,12% desde del 2000 al 2019.

Finalmente, los aportes de la nación al sistema pensional hacia el mediano plazo generarán una presión de gasto significativa. En primer lugar, se espera una desaceleración gradual en los traslados al Régimen de Prima Media desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, así como una fuerte presión de gasto en mesadas pensionales por parte de Colpensiones, basada en el perfil demográfico de la población pensionada en este fondo. Esto se traduciría en mayores necesidades de financiamiento, con transferencias desde el Gobierno nacional que subirían de 1,1% del PIB en 2024 a un promedio de 2,2% en 2034 (MHCP, 2023).

A diferencia de las presiones de gasto asociadas al Sistema General de Participaciones, a la salud y a las pensiones, se espera que las presiones asociadas al déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles cedan hacia adelante. Como resultado del incremento gradual en los precios de la gasolina, a finales de 2023 se cerró la brecha entre el Precio de Paridad de Exportación y el Ingreso al Productor⁴ para la Gasolina Motor Corriente (GMC), lo que elimina los subsidios otorgados al consumo de este combustible. Si bien aún falta cerrar la brecha del precio del ACPM, el Gobierno nacional ha anunciado su intención de hacer un proceso de aumento gradual, similar al realizado para la gasolina, lo que debería eliminar el déficit y la presión fiscal a partir de 2025 o 2026.

4 El Precio de Paridad de Exportación (PPE) corresponde al precio diario de los combustibles de gasolina regular y ACPM en pesos colombianos en referencia al mercado del Golfo de los Estados Unidos de América. Por su parte, el Ingreso al Productor (IP) hace referencia al precio que obtienen los refinadores de combustibles de manera doméstica por vender su producto a distribuidores en Colombia, el cual es determinado por el Ministerio de Minas y Energía.

Reflexiones finales

La trayectoria reciente del gasto público ha generado incertidumbre sobre cómo se materializará la consolidación fiscal en el futuro. Tras la pandemia, que requirió un aumento del gasto para atender las necesidades derivadas de la emergencia económica, el Gobierno no ha logrado regresar a los niveles de gasto primario observados antes del choque. Esto se ha atribuido, por un lado, a un aumento del gasto de inversión asociado a las transferencias sociales que será difícil de desmontar. Por otro lado, las significativas presiones fiscales provocadas por el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, el componente de pensiones y salud, y la inflexibilidad inherente en el diseño de ciertos componentes del gasto público en Colombia, ha producido un cambio estructural en la dinámica del gasto primario del Gobierno nacional.

Del análisis sobre la trayectoria esperada del gasto hacia adelante, se concluye que varias de las fuentes que han generado presiones fiscales en los últimos años permanecerán en el tiempo, a excepción del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Es de particular importancia el comportamiento del Sistema General de Participaciones y la presión fiscal que generará hacia adelante. A pesar de los esfuerzos recientes por aumentar el recaudo mediante la aprobación de dos reformas tributarias en 2021 y 2022, el CARF (2023) estima que el 38% del recaudo anual de la reforma tributaria de 2022 se destinará al Sistema General de Participaciones a partir del 2027. Lo anterior ilustra cómo las inflexibilidades del gasto público en Colombia se terminan materializando en estas mayores presiones de gasto, que disminuyen el margen del Gobierno para aumentar el recaudo y destinarlo, por ejemplo, a inversión en formación bruta de capital fijo, lo que se traduciría en un mayor crecimiento económico.

Lo anterior es especialmente relevante en un contexto macroeconómico como el actual, caracterizado por un bajo crecimiento, alta inflación, mayor percepción de riesgo y aumento en el costo de financiamiento para el país. Además, el déficit fiscal se ha ubicado de forma persistente por encima del 4% del PIB en los últimos años, y el nivel de endeudamiento proyectado a 2024 alcanzaría el 57% del PIB, por encima del ancla establecida por la Regla Fiscal de 55% del PIB. De esta manera, el nivel de gasto actual del Gobierno podría comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, especialmente dada la incertidumbre existente respecto al recaudo efectivo derivado de las reformas tributarias, así como los recursos asociados al arbitramento de litigios por parte de la DIAN. Además, las preocupaciones sobre el panorama fiscal se intensifican al notar que Colombia es el país con el ajuste del gasto más lento entre sus pares de la región.

Desde Fedesarrollo, consideramos que la situación fiscal, junto con la incertidumbre sobre algunas fuentes de ingreso para el Gobierno, resalta la urgencia de tomar medidas que garanticen la consolidación fiscal en los próximos años. Dado el panorama actual y considerando que un aumento en los ingresos más allá de lo contemplado actualmente en las cifras del Gobierno sería poco probable, todo apunta a que será necesario implementar recortes en el gasto en los próximos años. Esto es crucial para reducir la deuda pública y proporcionar un mecanismo de ajuste para la economía, que permita implementar una eventual política fiscal contracíclica ante posibles choques futuros. Un primer punto de partida podría incluir el inicio de discusiones sobre políticas de desindexación y flexibilización del gasto, con el fin de mejorar las perspectivas de consolidación fiscal en el mediano y largo plazo.

Referencias

ARBELÁEZ, M. A., ET AL. (2021). A fiscal rule to achieve debt sustainability. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*. 51, pp. 13-35.

BOTERO, J., MEDINA, D., ARELLANO, M. & ECHEVERRI, C. (2021). Evaluación del sistema de salud colombiano: una revisión en el marco de la Ley Estatutaria en Salud de 2015. ANIF.

COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL (CARF). (2023). Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2019). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019. Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2024). Actualización del Plan Financiero 2024. Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2024). Presupuesto General de la Nación 2024. Bogotá.

Actualidad: Cierre fiscal 2023 y Plan financiero 2024

**Con la colaboración de Sara Ramírez, Alejandra González y Daniel García*

El Gobierno publicó el pasado 8 de febrero la actualización del Plan financiero correspondiente al año 2024 (PF 2024). Esta actualización abarca la revisión de los principales supuestos macroeconómicos, el cierre fiscal preliminar del año 2023 y la actualización del Plan financiero para el año en curso.

Desde una perspectiva macroeconómica, el Gobierno anticipa que el año 2024 seguirá marcado por el proceso de ajuste que actualmente atraviesa la economía colombiana, aunque con un panorama más alentador que en 2023. Se prevé una aceleración del crecimiento económico hasta el 1,5% en 2024, impulsado por las exportaciones y la recuperación de la inversión, en un contexto de política monetaria menos contractiva. Además, se espera una reducción de la inflación y un déficit externo que se mantendría relativamente estable en comparación con 2023, así como condiciones externas más favorables que respaldarían la estabilidad de la tasa de cambio entre ambos años.

En términos fiscales, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) disminuyó en 2023 con respecto a 2022, pasando de un 5,3% a un 4,2% del PIB. Este resultado fue impulsado por la implementación de las reformas tributarias de 2021 y 2022, así como por los resultados favorables en crecimiento económico en 2022. Sin embargo, se proyecta que en 2024 el déficit fiscal del GNC aumente hasta el límite permitido por la Regla Fiscal, alcanzando el 5,3% del PIB, debido a la desaceleración económica en 2023 y la materialización de contingencias que han reducido los ingresos en comparación con las proyecciones previas.

En este artículo de *Actualidad* se lleva a cabo un análisis del cierre fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) en el año 2023, así como del cumplimiento de la Regla Fiscal. Además, se evalúan diversos aspectos del panorama fiscal para el año 2024, desde las modificaciones con respecto a lo establecido en el escenario del Presupuesto General de la Nación 2024 (PGN 2024), hasta lo contemplado en la actualización del PF 2024. Se aborda también el deterioro proyectado en el déficit del GNC entre 2023 y 2024, el

resultado del déficit primario y total, la descomposición de la Regla Fiscal en 2024 y las implicaciones de todo lo anterior en la deuda neta del GNC. Por último, se realiza un análisis del cambio en la posición neta del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) entre 2022 y 2023, así como las expectativas para el año 2024.

Cierre fiscal 2023

En 2023, el déficit fiscal del GNC se situó en 4,2% del PIB, disminuyendo en 1,1 puntos porcentuales en comparación con el registrado en 2022 (5,3%). Asimismo, el balance primario en 2023 se ubicó en -0,3% del PIB, mejorando en 0,7 puntos porcentuales frente a lo registrado un año atrás (-1% del PIB). Estos resultados fueron consistentes con un sobrecumplimiento de 0,1 puntos porcentuales sobre el déficit permitido por la Regla Fiscal para el año 2023 (4,3% del PIB).

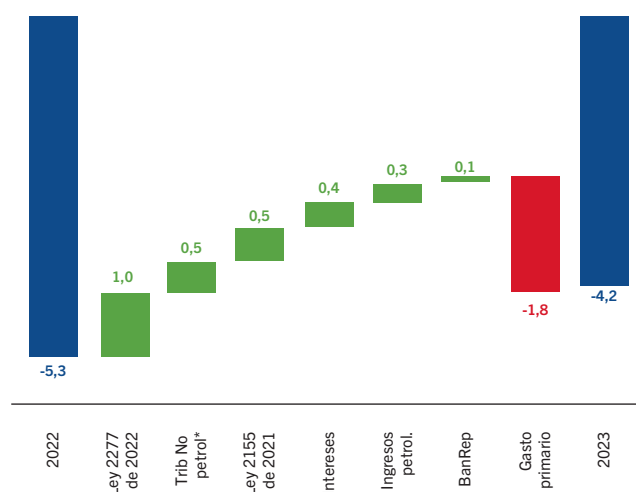
Esta mejora se atribuye a un aumento de 2,4 puntos porcentuales en los ingresos totales, de los cuales 2,1 puntos porcentuales provienen de ingresos tributarios y 0,2 puntos porcentuales de recursos de capital, principalmente por mayores dividendos de Ecopetrol. El incremento en el recaudo tributario se debe, principalmente, a los recursos provenientes de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social¹ (1 punto porcentual) y la Ley de Inversión Social² (0,5 puntos porcentuales), así como a mayores ingresos tributarios no petroleros (0,5 puntos porcentuales) debido al positivo dinamismo económico de 2022, compensado parcialmente por una disminución en el recaudo externo por cuenta de una caída en las importaciones en 2023 (0,7 puntos porcentuales)

1 Ley 2277 de 2022.

2 Ley 2155 de 2021.

(Gráfico 1). En cuanto al gasto, se observó un aumento de 2,4 puntos porcentuales, impulsado por un mayor gasto primario de 1,8 puntos porcentuales, aunque parcialmente compensado por una reducción en el gasto en intereses de 0,4 puntos porcentuales. En comparación con lo proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 (MFMP 2023), el déficit experimentó una leve corrección de 0,1 puntos porcentuales.

Gráfico 1.
Cambio del déficit del GNC 2022-2023
(% del PIB)



Fuente: MHCP.

*Corresponde a ingresos tributarios no petroleros

Actualización Plan financiero 2024

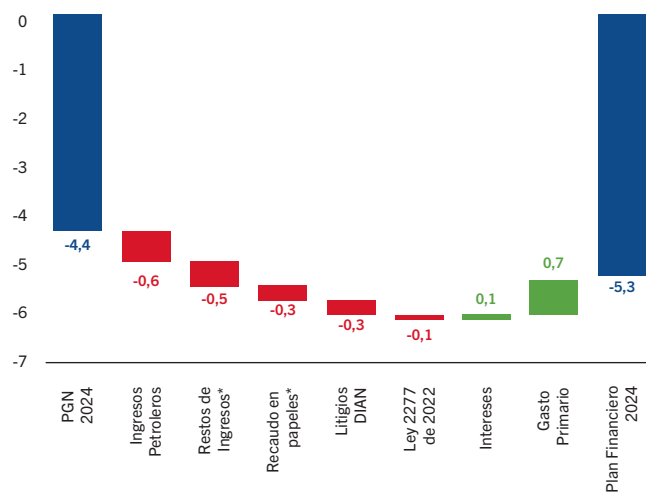
En el presupuesto para 2024 el Gobierno nacional tenía previsto un déficit para el año 2024 de 4,4% del PIB, mostrando un ligero deterioro de 0,2 puntos porcentuales frente al del año 2023 (4,2%). Sin embargo, en la actualización del Plan financiero 2024, esta cifra se revisó al alza hasta un déficit de 5,3% del PIB. La explicación del deterioro frente al escenario inicial radica en unos

menores ingresos petroleros por menores dividendos de Ecopetrol (0,6 puntos porcentuales), otros ingresos que incluyen recaudo externo y retenciones no petroleras (0,5 puntos porcentuales), mayor recaudo en papeles asociado a las decisiones judiciales de la Corte Constitucional sobre la inexecutable de la no deducibilidad de regalías y del Consejo de Estado sobre la corrección de declaraciones tributarias³ (0,3 puntos porcentuales) y una menor expectativa de ingresos por litigios a cargo de la DIAN (0,3 puntos porcentuales) (Gráfico 2). Lo anterior se vio parcialmente mitigado por un menor gasto primario (0,7 puntos porcentuales), explicado por las operaciones de manejo de deuda, y el menor gasto en intereses (0,1 puntos porcentuales). Estos resultados también explicaron el deterioro en el balance primario, ya que en las cifras del presupuesto se esperaba un superávit primario de 0,2 puntos porcentuales, que se revisó a la baja hasta un déficit de 0,9 puntos porcentuales.

La expectativa del resultado fiscal en 2024 también indica que el ajuste fiscal observado entre 2022 y 2023 se revertiría completamente en 2024. Esto se refleja en el déficit del gobierno, que pasaría del 4,2% al 5,3% del PIB entre 2023 y 2024 (Tabla 1). El deterioro en el balance de 2024 con respecto al año anterior se explicaría por menores ingresos petroleros debido a la caída en los precios del petróleo (1,2 puntos porcentuales), un aumento en el gasto primario (0,8 puntos porcentuales), un incremento en el pago de intereses (0,6 puntos porcentuales) y una disminución en el recaudo de otros ingresos, asociado al menor dinamismo económico (Gráfico 3). Lo anterior se vería parcialmente compensado por un mayor recaudo proveniente de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social (0,2 puntos porcentuales), mayores re-

ursos de capital procedentes de las utilidades del Banco de la República (0,4 puntos porcentuales) y un mayor recaudo por gestión de la DIAN, explicado tanto por el arbitraje de litigios (0,6 puntos porcentuales), como por la reducción de la evasión (0,8 puntos porcentuales). Como resultado, el balance primario pasaría de -0,3% del PIB en 2023 a -0,9% del PIB en 2024, aunque de menor magnitud frente al incremento total en el déficit por cuenta de la presión fiscal asociada al pago de intereses.

Gráfico 2.
Cambio del déficit del GNC PGN vs. PF 2024
(% del PIB)



Fuente: MHCP.

*Corresponde a recaudo de impuestos externos (-0,3 puntos porcentuales del PIB), retenciones no petroleras (-0,1 puntos porcentuales del PIB) y rendimientos financieros (-0,1 puntos porcentuales).

**Mayor recaudo en papeles derivado de decisiones judiciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

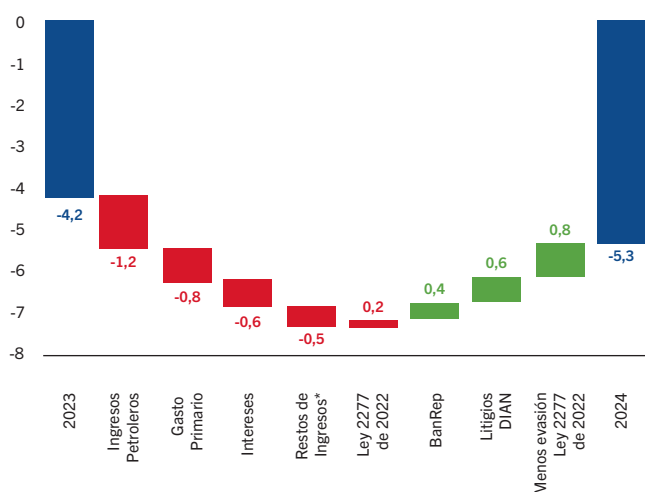
3 Sentencia 2022CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022

Tabla 1.
Balance fiscal del GNC 2022-2024

Concepto	\$ Miles de Millones			% del PIB		
	2022	2023*	2024*	2022	2023*	2024*
Ingresos totales	238.263	296.296	320.342	16,3	18,7	19,1
Tributarios	211.999	263.190	290.262	14,5	16,6	17,3
No Tributarios	1.304	1.212	1.287	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	3.630	4.405	3.933	0,2	0,3	0,2
Recursos de Capital	21.330	27.490	24.859	1,5	1,7	1,5
Gastos Totales	315.842	363.286	409.686	21,6	23,0	24,4
Intereses	63.165	61.468	75.009	4,3	3,9	4,5
Gasto Primario**	252.683	301.879	334.677	17,3	19,1	19,9
Préstamo Neto	-6	-61	0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	-14.415	-5.522	-14.336	-1,0	-0,3	-0,9
Balance Total	-77.579	-66.990	-89.345	-5,3	-4,2	-5,3

Fuente: MHCP. *Cifras proyectadas. **Incluye pagos y deuda flotante.

Gráfico 3.
Cambio del déficit del GNC 2023-2024
(% del PIB)



Fuente: MHCP.

*Corresponde a impuestos externos (-0,3 puntos porcentuales del PIB), mayor recaudo en papeles (-0,2 puntos porcentuales) y rendimientos financieros (-0,1 puntos porcentuales), que son parcialmente contrarrestados por mayores excedentes de la ANH (+0,2pp).

Regla Fiscal: cierre fiscal 2023 y actualización Plan financiero 2024

Para el año 2023, la meta del balance primario neto estructural (BPNE) estaba establecida en -1,4% del PIB⁴. Sin embargo, el balance primario permitido por la Regla Fiscal se amplió en 0,5 puntos porcentuales con respecto a lo estimado en el MFMP 2023, alcanzando un -0,5% del PIB. Este incremento se debió al mayor margen fiscal permitido a través del ciclo económico (-0,2 puntos porcentuales) y al ciclo petrolero que disminuyó en 0,3 puntos porcentuales debido a menores ingresos petroleros⁵ y a la desaceleración del crecimiento económico previsto. Además, el componente de transacciones de única vez,

4 Ley 2155 de 2021.

5 Los menores ingresos petroleros frente a lo esperado en el MFMP 2023 se explicaron por una menor tasa de cambio, mayores devoluciones de IVA y el hecho de que no se distribuyó un dividendo extraordinario del Grupo Ecopetrol.

Tabla 2.
Descomposición del balance consistente con el cumplimiento de la meta de la Regla Fiscal 2022-2024
 (% del PIB)

Componentes Regla Fiscal	2022	2023*		2024*	
		MFMP	Plan Financiero	PGN	Plan Financiero
Balance Primario Neto Estructural**	-4,7	-1,4	-1,4	-0,2	-0,2
Ciclo económico	0,0	0,3	0,1	0,1	-0,1
Ciclo petrolero	0,7	1,6	1,3	0,1	-0,2
Transacciones de única vez	-0,1	-0,6	-0,5	-0,1	-0,3
Rendimientos financieros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Balance primario permitido por la RF	-4,0	0,0	-0,5	0,0	-0,9
Intereses	-4,3	-4,3	-3,9	-4,5	-4,5
Balance total permitido por la RF	-8,3	-4,3	-4,3	-4,5	-5,3
Balance total	-5,3	-4,3	-4,2	-4,5	-5,3
Excedente (+) / Ajuste (-)	3,0	0,0	0,1	0,0	0,0

Fuente: MHCP. *Cifras proyectadas. **Meta estipulada por la Ley 2155 de 2021 en el marco del periodo de transición.

que incluye los recursos destinados al pago del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) por cuenta del componente no estructural, experimentó una corrección de 0,1 puntos porcentuales. Sumado al pago de intereses, que representó el 3,9% del PIB (0,4 puntos porcentuales menos de lo previsto en el marco fiscal de mediano plazo de 2023), el balance total permitido por la Regla Fiscal fue del 4,3%. Por lo tanto, el resultado del balance fiscal de 2023, que fue del 4,2% del PIB, reflejó un sobrecumplimiento de 0,1 puntos porcentuales frente al déficit permitido por la Regla Fiscal (Tabla 2).

Como se mencionó anteriormente, en el presupuesto para 2024 el Gobierno estimaba un déficit fiscal de 4,5% del PIB para 2024, meta que fue revisada al alza hasta 5,3% del PIB en el Plan financiero 2024. Desde el punto de vista de la Regla Fiscal, esta ampliación se atribuye a un menor ciclo económico de 0,2 puntos porcentuales por el menor crecimiento esperado del PIB real, así como un menor ciclo petrolero de 0,3 puntos porcentua-

les. Este último se explica por una menor tasa de cambio, menor ingresos por dividendos, el menor recaudo por el cruce por parte de Ecopetrol de saldos a favor de IVA y la declaratoria de inexequibilidad de la no deducibilidad de regalías por parte de la Corte Constitucional.

Además, el componente de transacciones de única vez se incrementó en 0,2 puntos porcentuales. Este aumento incluye el componente no estructural del FEPC (\$1,3 billones), así como los saldos a favor por cerca de \$1,5 billones derivados de las retenciones al sector minero (no petrolero) que deberán ser reintegrados tras la decisión de la Corte Constitucional, y la devolución por cerca de \$3 billones por la sentencia del Consejo de Estado que elimina el plazo máximo de tres años para las correcciones en los saldos a favor o a pagar de las declaraciones de renta por parte de los contribuyentes. Con base en lo anterior, el balance primario esperado para 2024 se amplió en 0,9% del PIB, lo que, sumado al pago de intereses por el 4,5% del PIB, resultaría en un déficit total

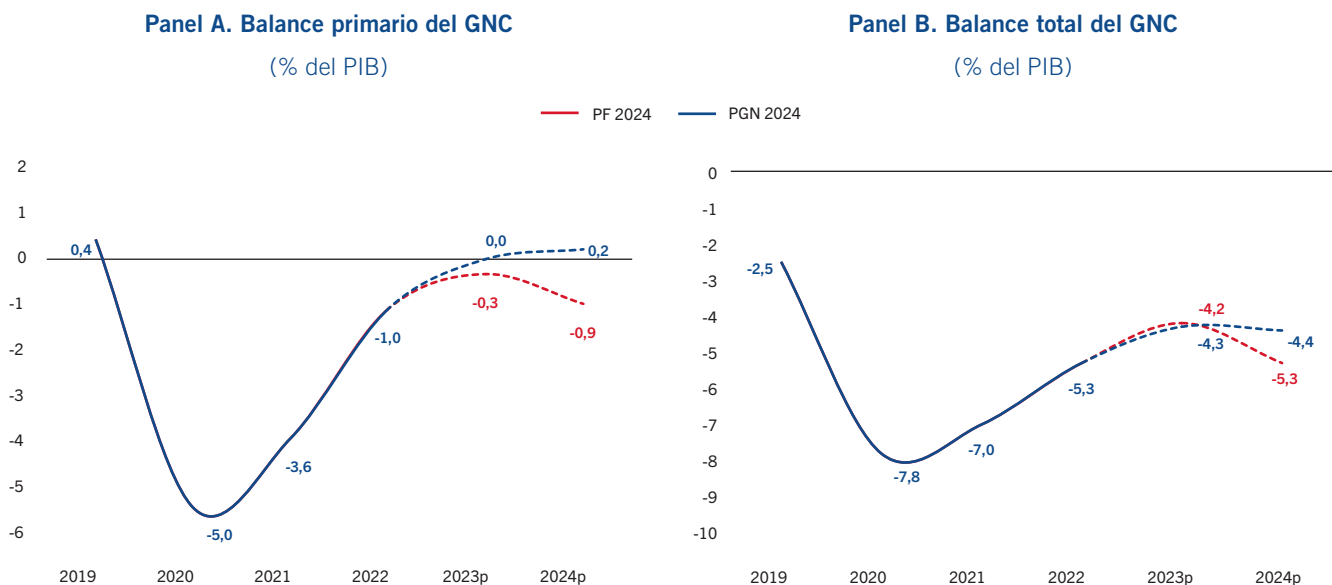
permitido por la Regla Fiscal de 5,3% del PIB, equivalente al déficit esperado por el Gobierno. Por consiguiente, a diferencia de 2023, no se presentaría un sobrecumplimiento de las metas fiscales.

Resultado en déficit total, primario y deuda

Los resultados en términos del balance primario y total del GNC se pueden observar en el Gráfico 4 (Panel A y B). Tras ubicarse en 57,9% del PIB en 2022, la deuda neta del GNC se redujo hasta 52,8% del PIB en 2023,

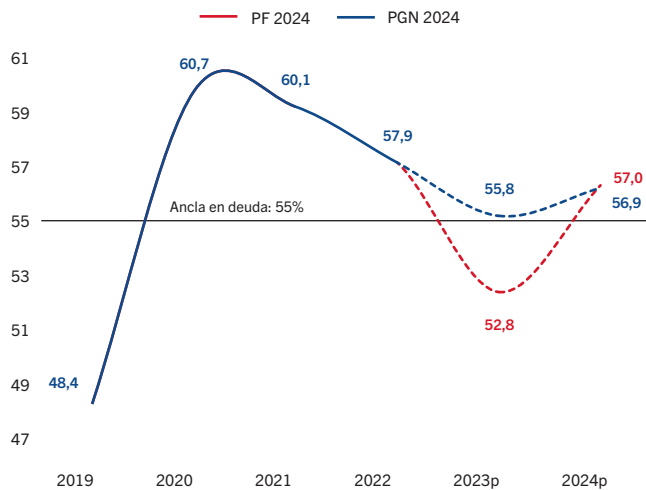
por debajo del ancla de 55% del PIB, y 3 puntos porcentuales por debajo de lo anticipado en el PGN 2024, especialmente por cuenta de la apreciación de 16,3% del peso en 2023. Sin embargo, al igual que lo observado en el balance del GNC, esta reducción en la deuda se revertiría en 2024, aumentando hasta 57,0% del PIB, lo que representa un incremento de 0,1 puntos porcentuales por encima de lo esperado en el presupuesto para 2024 (Gráfico 5). Esto se debe a una mayor tasa de cambio fin de período esperada, así como a la ampliación en el balance fiscal proyectado para este año.

Gráfico 4.
Escenario fiscal del GNC, 2024



Fuente: MHCP.

Gráfico 5.
Deuda neta del GNC
(% del PIB)

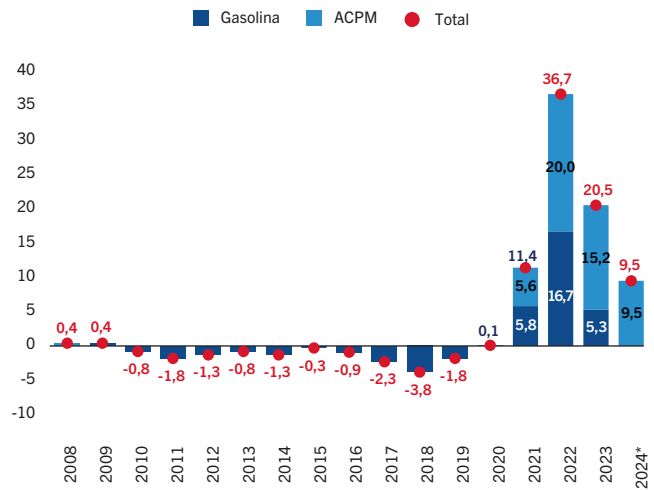


Fuente: MHCP.

Fondo de Estabilización y Precios de los Combustibles (FEPC)

Según lo establecido en el Plan financiero 2024, el déficit del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC) alcanzó los 20,5 billones (1,1% del PIB) en 2023, en comparación con los 36,7 billones (2,5% del PIB) registrados en 2022 (Gráfico 6). De este total, aproximadamente el 74% corresponde a ACPM. La reducción en el déficit del fondo entre estos dos años se explica por los aumentos en los precios de la gasolina que se implementaron en 2023, la disminución en el precio de paridad de exportación y el menor tipo de cambio. Además, el Plan financiero 2024 proyecta que el FEPC acumulará un déficit de 9,5 billones (0,6% del PIB), lo que refleja una corrección de 11 billones frente a 2023, siendo la totalidad de este déficit atribuible únicamente a ACPM, considerando el cierre completo de la brecha entre el precio de paridad de exportación y el ingreso al productor en el caso de la gasolina.

Gráfico 6.
Déficit del FEPC
(Billones de pesos)



Fuente: MHCP. *Cifras proyectadas con base en el PF 2024.

Mensajes finales

El cierre fiscal de 2023 y la actualización del Plan financiero de 2024 revelan que la reducción observada en el déficit fiscal entre 2022 y 2023 se revertiría completamente en 2024. En particular, el balance primario y total proyectado para este año supera de forma significativa las expectativas que se habían trazado en el marco fiscal de mediano plazo de 2023 como en la ley de presupuestos aprobada en octubre del año pasado.

A pesar de una disminución en el gasto, esta reducción no compensaría las caídas en los ingresos tributarios debido al menor crecimiento económico, las decisiones judiciales y la medida de litigios de la DIAN, así como los menores recursos de capital por los menores dividendos de Ecopetrol. Además, a pesar del mayor espacio cíclico dado por las condiciones económicas y del sector petrolero, el déficit fiscal se ubicaría en el límite permitido por la Regla Fiscal en 2024, lo que reduce el margen de

maniobra del gobierno en caso de que se materialicen más contingencias negativas en el escenario futuro. Por último, el balance primario sería deficitario en 2024, a pesar de que se esperaba que fuera superavitario según el PGN 2024, lo que, junto con el resultado del balance total, conduciría a un aumento nuevamente en la deuda neta del Gobierno.

Estos resultados destacan la fragilidad de la situación fiscal en Colombia. Pese a haber implementado dos reformas tributarias en los años 2021 y 2022, el país sigue

enfrentándose a altos niveles de déficit fiscal y de gasto público. De hecho, se espera que, en 2024, Colombia registre cinco años consecutivos con déficits fiscales superiores al 4%, una situación prácticamente sin precedentes en la región. Este escenario ha contribuido a un deterioro relativo en la prima de riesgo del país en comparación con sus pares regionales, evidenciando que el proceso de ajuste fiscal avanza de manera lenta. Acelerar este proceso se perfila como uno de los desafíos económicos más críticos para los próximos años.

Referencias

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Bogotá.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2024). Actualización del Plan Financiero 2024. Bogotá.

CALENDARIO ECONÓMICO

Marzo 2024

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
				1	2
				Balanza de pagos - Banrep Inflación - Zona Euro Desempleo - Estados Unidos	
4	5	6	7	8	9
	Exportaciones Índice de precios al productor (IPP)		Índice de precios al consumidor (IPC) Deuda externa - Banrep Decisión de tipos de interés - Zona Euro	Estadísticas de concreto premezclado Inversión extranjera directa - Banrep PIB - Zona Euro Desempleo - Estados Unidos Inflación - China	
11	12	13	14	15	16
GEIH - Mercado laboral Reservas internacionales - Banrep Encuesta de Opinión del Consumidor - Fedesarrollo	Inflación - Estados Unidos		Productividad total de los factores Cuenta corriente - Banrep	Encuesta mensual manufacturera (EMMET) Encuesta mensual de agencias de viaje Encuesta mensual de alojamiento Encuesta mensual de comercio Encuesta mensual de servicios Encuesta de gasto interno en turismo Índice de producción industrial Censo de edificaciones Estadísticas de licencias de construcción Indicador mezcla asfáltica Indicador de producción de obras civiles	
18	19	20	21	22	23
Importaciones Indicador de seguimiento de la economía Inflación - Zona Euro	Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo	Decisión de tipos de interés - Estados Unidos Encuesta de Opinión Financiera - Fedesarrollo	Índice de costos de transporte de carga por carretera	PIB departamental Ingresos de remesas de trabajadores - Banrep	
25	26	27	28	29	30
		GEIH - mercado laboral Estadísticas de cemento gris Exportaciones e importaciones - Banrep Términos de intercambio - Banrep			



INVESTIGACIÓN

Coyuntura y Proyecciones Económicas
Política Macro y Fiscal
Pobreza, Educación y Desigualdad
Educación, Salud y Pensiones
Mercado Laboral
Organización industrial, Comercio y Mercados financieros
Análisis sectoriales
Evaluaciones de impacto

ENCUESTAS

Opinión Empresarial
Opinión del Consumidor
Opinión Financiera

PUBLICACIONES

Coyuntura Económica y Social
Tendencia Económica
Economía Política
Cuadernos de Fedesarrollo
Prospectiva Económica

EVENTOS

Debates de Coyuntura
Conferencias
Seminarios

MAYOR INFORMACIÓN OFICINA COMERCIAL

Teléfono (601) 325 97 77 Ext.: 340

E-mail: mruiz@fedesarrollo.org.co

www.fedesarrollo.org.co

Bogotá | Colombia