

### Recuadro 3

## PRINCIPALES ASPECTOS DEL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO 2015

Yurany Hernández Turca,  
Víctor Manuel Méndez,  
Jorge Enrique Ramos\*

### 1. Introducción

El sector público consolidado (SPC) cerró el año 2014 con un déficit de 1,8 % del PIB, frente a una meta de 1,6% del PIB establecida en el *Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)* del año anterior. Mientras el gobierno nacional central (GNC) contabilizó un déficit equivalente a 2,4% del PIB, el sector descentralizado (SD) obtuvo un superávit de 0,7% del PIB (Cuadro R3.1).

La caída de los precios internacionales del petróleo, la pérdida de dinamismo económico externo e interno y los ajustes

normativos sobre los impuestos transitorios, son los hechos que enmarcaron el cierre del año anterior y las proyecciones fiscales del gobierno nacional. A pesar de que el país no es un actor principal en el mercado internacional del crudo, la situación fiscal es sensible a los ajustes del precio y de la cantidad producida, principalmente mediante el recaudo de impuestos, el pago de regalías y el giro de dividendos por parte de Ecopetrol.

Con este panorama, y con el objeto de compensar la caída de los precios del crudo sobre las finanzas públicas, estimular el crecimiento y generar ingresos futuros, el Gobierno y el Congreso adoptaron una serie de medidas a finales de 2014. En primer lugar, se aprobó una reforma tributaria (Ley 1739 de 2014) dirigida a la financiación del presupuesto de 2015 con una meta de recaudo de COP 12,5 billones (b). Esta reforma amplió la vigencia del gravamen a los movimientos financieros (GMF), incrementó en un punto la tarifa del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), creó una sobretasa sobre dicho impuesto y reemplazó el impuesto al patrimonio con un tributo sobre la riqueza, cuya vigencia se extendió hasta 2018. En segundo lugar, el Gobierno anunció

\* Los autores son, en su orden, profesionales y jefe de la Sección Sector Público del Departamento Técnico de Información. Las opiniones no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Cuadro R3.1  
Balance fiscal del sector público consolidado

Concepto	Miles de millones de COP			Porcentaje del PIB		
	2014	2015 <sup>a/</sup>	2016 <sup>a/</sup>	2014	2015 <sup>a/</sup>	2016 <sup>a/</sup>
1. Sector público no financiero	(13.264)	(18.914)	(21.119)	(1,8)	(2,3)	(2,4)
Gobierno nacional central	(18.356)	(23.881)	(30.995)	(2,4)	(3,0)	(3,6)
Sector descentralizado	5.092	4.968	9.877	0,7	0,6	1,1
Seguridad social	4.002	3.694	5.796	0,5	0,5	0,7
Empresas del nivel nacional	(2.680)	(187)	(277)	(0,4)	(0,0)	(0,0)
Empresas del nivel local	606	266	414	0,1	0,0	0,0
Regionales y locales	3.164	1.195	3.943	0,4	0,1	0,5
2. Balance cuasifiscal del Banco de la República	(1.129)	(1.057)	(74)	(0,1)	(0,1)	(0,0)
3. Balance de Fogafín	625	898	723	0,1	0,1	0,1
4. Costos de la reestructuración financiera	39	24	24	0,0	0,0	0,0
5. Discrepancia estadística	83	-	-	0,0	0,0	0,0
<b>Sector público consolidado</b>	<b>(13.724)</b>	<b>(19.096)</b>	<b>(20.493)</b>	<b>(1,8)</b>	<b>(2,4)</b>	<b>(2,4)</b>

a/ Cifras proyectadas.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPM).

el aplazamiento de COP5,9 b en el presupuesto de gasto de 2015, con un ajuste de COP1,7 b en funcionamiento, COP0,2 b en servicio de deuda y de COP4 b en inversión<sup>1</sup>. Por último, y con el propósito de estimular el crecimiento económico y la generación de empleo, el Gobierno puso en marcha la segunda versión del Plan de Impulso a la Prosperidad y el Empleo (PIPE 2.0), que busca, entre otros objetivos, fortalecer la inversión en infraestructura de transporte y educación, ampliar los subsidios sobre la tasa de interés de los créditos para vivienda, impulsar el sector turismo y estimular el sector exportador con políticas de cero aranceles para materias primas y bienes de capital.

## 2. El escenario fiscal de 2015 y 2016

Según las estimaciones del Gobierno, en el período 2015-2016 las finanzas públicas registrarán un deterioro, principalmente como consecuencia de la pérdida de ingresos derivados de la actividad petrolera. El mayor impacto se observará en 2016, toda vez que una parte del impuesto de renta y los dividendos de Ecopetrol tendrán como base las operaciones del presente año, sensiblemente afectadas por el bajo nivel de los precios externos del crudo<sup>2</sup>. Las estimaciones del Gobierno se realizaron con una tasa de crecimiento esperado del PIB de 3,6% en 2015 y 3,8% en 2016. Así mismo, el Gobierno supuso un precio de largo plazo del crudo colombiano de USD74 dólares por barril en el primer año y de USD70 dólares en el segundo, con una producción de crudo de un millón de barriles diarios.

### a. El año 2015

De acuerdo con el MFMP, el déficit del SPC ascenderá a 2,4% del PIB en 2015, con un desbalance de 3% del PIB en las operaciones del GNC frente a un superávit de 0,6% del PIB en las finanzas del SD. Las proyecciones fiscales de este último sector están caracterizadas por una reducción del déficit de las empresas nacionales y por un menor superávit de los territorios, debido a la mayor ejecución de gasto que se espera en el último año de las administraciones de alcaldes y gobernadores (Cuadro R3.1).

Las finanzas del GNC contabilizarán un mayor déficit debido a la reducción de los ingresos provenientes del petróleo. No obstante, es necesario destacar que los impuestos aumenta-

rán ligeramente su participación en el producto debido a la reforma tributaria aprobada a finales del año anterior, que como se mencionó, mantuvo el gravamen a los movimientos financieros y creó un tributo sobre la riqueza para sustituir el impuesto al patrimonio. En materia de gasto, el año 2015 contabilizará un aumento en el pago de intereses de la deuda que se compensa con una reducción de los giros por funcionamiento e inversión (Cuadro R3.2).

La financiación del déficit del GNC provendrá de recursos del crédito por COP43,1 b, de los cuales COP30,6 b se originarán en colocaciones de TES y COP12,6 b en desembolsos externos. El Gobierno también utilizará los recursos de la Tesorería, que provienen del manejo del Sistema de la Cuenta Única Nacional y que se estiman en COP2,6 b.

### b. El año 2016

Para el año 2016 el MFMP estima un déficit equivalente a 2,4% del PIB para el SPC, con un desbalance de 3,6% del PIB en las finanzas del GNC y un superávit de 1,1% del PIB en el SD (Cuadro R3.1). Al interior del SD, se espera un fortalecimiento de las finanzas territoriales y una mejor situación fiscal de la seguridad social, principalmente por menores pagos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

Las finanzas del GNC experimentarán un mayor desajuste, especialmente por la reducción de los dividendos de Ecopetrol, que se verán sensiblemente afectados por el bajo nivel de los precios internacionales del crudo. Las rentas de origen tributario, de acuerdo con las estimaciones oficiales, no presentarán mayores modificaciones durante el año, gracias al desarrollo del programa anti-evasión que ejecuta en la actualidad la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Los ingresos totales del GNC disminuirán su participación en el producto, al pasar de 16,3% en 2015 a 15,6% en 2016. Los gastos contabilizarán un porcentaje equivalente a 19,1% del PIB, nivel similar al observado durante los últimos años (Cuadro R3.2).

La financiación del déficit del GNC en 2016 provendrá en gran parte, de los recursos del crédito, con desembolsos externos por COP15 b y emisión de deuda interna por COP31,1 b. La disponibilidad de recursos de la Tesorería ascenderá a COP4,2 b.

## 3. La situación fiscal en el mediano plazo

De acuerdo con las estimaciones del MFMP, las finanzas del SPC mejorarán gradualmente en los próximos años, hasta alcanzar una situación superavitaria en el año 2020. Esta tendencia tiene como base la evolución de las operaciones del GNC, cuyo déficit aumentará en 2015 y 2016 y luego

1 Una medida similar se anunció con el proyecto de presupuesto para 2016, que considera un recorte de COP5 b en inversión y la congelación de gastos generales y de personal de la rama ejecutiva, con excepción de los sectores de defensa y de justicia.

2 Con las estimaciones actuales, el traslado de dividendos de Ecopetrol al Gobierno descenderá de COP10,8 b en 2014 a COP4,1 b en 2015 y a COP2,4 b en 2016.

Cuadro R3.2  
Balance fiscal del gobierno nacional central (GNC)

Concepto	Miles de millones de COP			Porcentaje del PIB		
	2014	2015 <sup>a/</sup>	2016 <sup>a/</sup>	2014	2015 <sup>a/</sup>	2016 <sup>a/</sup>
Ingresos totales	125.904	131.316	134.171	16,7	16,3	15,6
Tributarios	108.343	116.846	126.229	14,3	14,5	14,6
No tributarios	616	481	514	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	1.569	2.223	2.377	0,2	0,3	0,3
Recursos de capital	15.377	11.765	5.050	2,0	1,5	0,6
Gastos totales	144.260	155.197	165.166	19,1	19,2	19,1
Intereses	16.979	20.885	24.455	2,2	2,6	2,8
Funcionamiento e inversión <sup>b/</sup>	127.292	134.297	140.695	16,9	16,6	16,3
Préstamo neto	(11)	16	16	0,0	0,0	0,0
Balance total	(18.356)	(23.881)	(30.995)	(2,4)	(3,0)	(3,6)
Balance estructural	(17.406)	(18.106)	(18.504)	(2,3)	(2,2)	(2,1)

a/ Cifras proyectadas.

b/ Los gastos de funcionamiento e inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MFMP, 2015).

descenderá hasta situarse en un nivel cercano al 1% del PIB a partir de 2021 (Gráfico R3.1). Las estimaciones oficiales se elaboraron teniendo en cuenta el cumplimiento estricto de la Ley de la Regla Fiscal, que estableció metas cuantitativas de déficit estructural para el GNC con porcentajes de 2,3% del PIB en 2014, 1,9% del PIB en 2018 y 1% del PIB desde el año 2022 (Cuadro R3.3).

La proyección del GNC considera el ciclo de la actividad económica y el de la minería, cuyo cálculo requirió la información sobre PIB potencial y precio de largo plazo del petróleo, suministrada por los comités técnicos independientes creados por ley. Específicamente, se asume una tasa de crecimiento del PIB que aumenta de manera gradual de 4,2% en 2017 hasta 5% en 2020 y luego desciende a 4,3% en 2024, cuando converge con el crecimiento del PIB potencial. Sobre la actividad petrolera, se supone que el precio por barril de crudo de largo plazo cae de USD 65 en 2017 a USD 58 en 2019 y luego asciende a USD 64 entre 2023 y 2026. El nivel de producción de crudo se mantiene en un millón de barriles diarios hasta 2022 y luego desciende hasta 940.000 barriles en 2026. De acuerdo con los supuestos anteriores, el componente cíclico del déficit se cerrará en 2020 y el déficit proyectado en los próximos cinco años será superior al estructural, lo que habilitará al Gobierno para ampliar su endeudamiento<sup>3</sup>.

En el mediano plazo, las finanzas del GNC contabilizarán un ajuste de los ingresos totales, que descenderán de 16,7% del PIB en 2014 a 15,7% del PIB en 2026 por la reducción de las rentas de capital ligadas a la actividad petrolera. Cabe advertir que las proyecciones del MFMP consideran la adopción de una reforma impositiva que sustituye las rentas transitorias derivadas del GMF y el impuesto a la riqueza, cuya vigencia expira en 2022 y 2018 respectivamente. Por el lado de los egresos, el MFMP prevé una reducción gradual de los pagos totales, que caerán de 19% del PIB en 2014 a 16,7% del PIB en 2029, con un ajuste superior a 2 pp del producto a lo largo del período analizado. Los mayores recortes se asignan a la partida de funcionamiento dentro de la cual se contabilizan los gastos de personal que, de acuerdo con el MFMP, solo deben crecer con la inflación. Las estimaciones del gasto no consideran nuevas modificaciones normativas sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), y los gastos de inversión se mantienen estables a lo largo del período con un nivel de 1,8% del PIB.

Con las estimaciones presentadas en el MFMP 2015, el saldo de la deuda bruta del GNC ascenderá inicialmente a 39,9% del PIB en 2016, y luego descenderá gradualmente hasta ubicarse en 29,8% del PIB en 2026. Esta tendencia refleja el comportamiento descendente del déficit fiscal, el cual, con el cumplimiento estricto de la regla, debe llegar a un nivel cercano a 1% del PIB a partir del año 2022 (Gráfico R3.2).

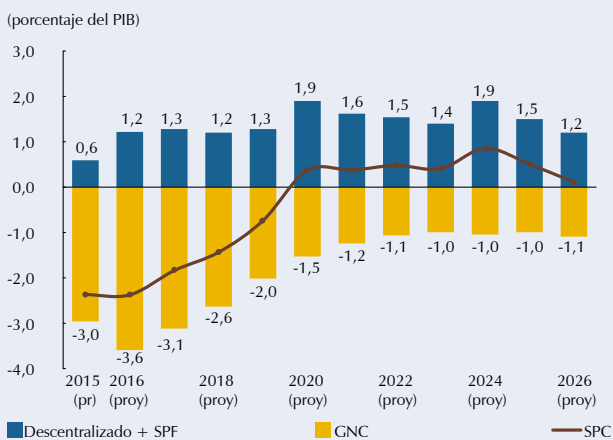
3 Que establece un balance estructural del GNC decreciente y menor o igual a -2,3% del PIB en 2014, -1,9% en 2018 y -1,0 en 2022.

Cuadro R3.3  
Balance fiscal del gobierno nacional central (GNC)

Concepto	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ingreso total	15,7	15,8	15,8	16,2	16,4	16,3	16,1	16,0	15,8	15,7
Tributarios	14,8	14,9	14,8	15,4	15,5	15,4	15,2	15,1	14,9	14,8
No tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Recursos de capital	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Gasto total	18,8	18,4	17,8	17,8	17,6	17,3	17,2	17,0	16,9	16,7
Intereses	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,2	2,1
Funcionamiento	14,3	13,8	13,3	13,3	13,3	13,0	13,0	12,8	12,9	12,8
Inversión	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Balance total	(3,1)	(2,7)	(2,0)	(1,5)	(1,2)	(1,1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Balance primario	(0,4)	0,1	0,7	1,2	1,3	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1
Balance estructural	(2,0)	(1,9)	(1,6)	(1,4)	(1,2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

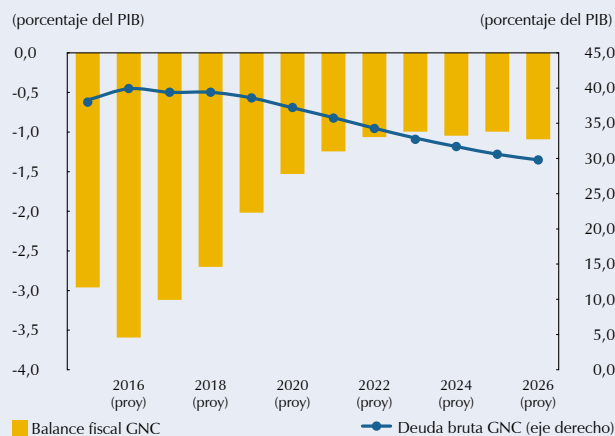
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MFMP, 2015).

Gráfico R3.1  
Balance fiscal del sector público consolidado



(pr): preliminar.  
(proy): proyectado.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPM).

Gráfico R3.2  
Balance fiscal del sector público consolidado



(proy): proyectado.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPM).