



SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO

Parte A

Subsistema de Programación Fiscal

Tabla de contenido

IIIA

1. ASPECTOS GENERALES	78
1.1. Definición	78
1.2. Objetivos.	78
1.3. Relevancia del Subsistema.	80
2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL	82
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	82
2.1.1. <i>Marco normativo</i>	82
2.1.2. <i>Organización</i>	83
2.2. Elementos Técnicos	85
2.2.1. <i>Modelos de proyecciones macroeconómicas</i>	85
2.2.2. <i>Modelos de proyecciones fiscales</i>	86
2.2.3. <i>Diseño e implementación de Reglas fiscales</i>	89
2.2.4. <i>Metodología para la medición de riesgos fiscales</i>	90
2.3. Relaciones Funcionales con Otros Subsistemas.	91
3. EL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL EN COLOMBIA	93
3.1. Base Jurídica del Subsistema	93
3.2. Organización Administrativa.	94
3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema	96
3.3.1. <i>Clasificaciones y clasificadores</i>	96
3.3.2. <i>Proyecciones macroeconómicas</i>	96
3.3.3. <i>Proyecciones fiscales</i>	97
3.3.4. <i>Regla fiscal</i>	98
3.3.5. <i>Metodología de medición de los riesgos fiscales</i>	98

3.4. Productos del Subsistema de Programación Fiscal Colombiano	99
3.4.1. Informes sobre la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales	99
3.4.2. Informes de cumplimiento de la regla fiscal	101
3.4.3. Marco Fiscal de Mediano Plazo.	101
3.4.4. Plan Financiero	102
3.4.5. Plan de Recursos del Sistema General de Regalías	103
3.5. Relaciones Funcionales con los Demás Subsistemas del SIGFP	103
4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA.	107
4.1. Fortalezas	107
4.1.1. Gestión fiscal consolidada y con apego al marco normativo establecido.	107
4.1.2. Calidad técnica	107
4.1.3. Liderazgo institucional	108
4.1.4. Amplia producción institucional.	108
4.1.5. Capacidad de gestión	108
4.2. Debilidades	108
4.2.1. Flujos de información no integrados	110
4.2.2. Procesos dependientes bajo un sistema fragmentado	111
4.2.3. Propias del Subsistema	114
4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas	115
4.3.1. Integrar los flujos de información (inputs y outputs)	117
4.3.2. Rediseño de los procesos para mejorar la visión integral en la gestión fiscal	119
4.3.3. Fortalecimiento Institucional.	121

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Sistema de Programación Fiscal está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan en el proceso de formulación de la política fiscal y en el seguimiento y evaluación de su ejecución, así como en la divulgación de sus principales resultados

El Subsistema de Programación Fiscal se ocupa de la conducción de la política fiscal, entendida como la utilización del nivel y composición de los gastos e ingresos del sector público —incluyendo la acumulación de activos y pasivos— para alcanzar los objetivos de la política económica (estabilización económica manteniendo el producto alrededor de su nivel potencial, estabilidad de precios y distribución equitativa de los ingresos). Históricamente, esto se refería a cómo los gobiernos administran el presupuesto en sus fases de formulación, aprobación y ejecución, es decir: el conjunto de procesos y procedimientos que abarcan todos los aspectos de la gestión del gasto gubernamental. Pero a medida que la relevancia de la formulación de las políticas fiscales ha evolucionado con el tiempo, también lo ha hecho su definición. El simple paso de la “gestión del gasto público” a la “gestión financiera pública” (GFP) ha amplificado el enfoque presupuestal estricto a todos los aspectos de la gestión de los recursos públicos, incluida la movilización de ingresos y la gestión de la deuda, con una extensión progresiva a las implicancias y riesgos de mediano y largo plazo para las finanzas públicas de las decisiones políticas de hoy. Por lo tanto, un subsistema de Programación Fiscal moderno debe abarcar la GFP en sentido amplio, esto es: el conjunto de sistemas destinados a producir información, procesos y reglas que pueden ayudar a respaldar la formulación de políticas fiscales, así como proporcionar instrumentos para su implementación y divulgación.

1.2. Objetivos

Los objetivos más ampliamente reconocidos de la gestión de las finanzas públicas son el mantenimiento de una posición fiscal sostenible, la asignación eficaz de recursos y la entrega eficiente de bienes y servicios públicos. La Programación Fiscal se ha enfocado en el primero de ellos, si bien también realiza contribuciones —aunque menos relevantes y directas— al alcance de los otros dos.

Esquema 1: Objetivos de la gestión de las finanzas públicas



- **Posición fiscal sostenible:** el equilibrio entre ingresos y gastos, el nivel de deuda y otros agregados fiscales deberían promover la estabilidad económica y ser sostenible a mediano y largo plazo. Esto significa que límites firmes (en muchos casos, reglas fiscales), establecidos de antemano, deben impulsar las decisiones presupuestales a través de procedimientos descendentes que restrinjan la expansión de gasto. Es importante aclarar que este objetivo no implica un sesgo hacia el endurecimiento fiscal, sino que es una forma de lograr objetivos económicos legítimos, como el crecimiento inclusivo y equilibrado, de forma ordenada y sin soslayar el estado de las finanzas públicas, que a su vez puede tener repercusiones negativas sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.

El logro de una posición fiscal sostenible resulta un objetivo difícil de alcanzar con herramientas como presupuestos anuales que miden las implicancias de política sólo para el año inmediatamente siguiente, ni por la registración en base caja o base caja modificada que reconoce solo los pasivos por los cuales se realizan pagos corrientes. Como se verá más adelante, varias innovaciones de GFP contribuyen a este objetivo; incluidas las reglas y los marcos macrofiscales, el registro en base devengo, los marcos de gasto a mediano plazo, las instituciones fiscales independientes, las proyecciones de sostenibilidad a largo plazo, el análisis de riesgo fiscal y las proyecciones y evaluaciones fiscales.

- **Eficacia en la asignación de los recursos:** el dinero público debe asignarse sobre la base de la evidencia de la efectividad del programa y en cumplimiento de las prioridades del gobierno. El logro de este objetivo se ha visto obstaculizado durante décadas por el arraigado incrementalismo de los presupuestos públicos. Aun cuando los gobiernos invierten mucho más que en el pasado en el análisis de políticas y evaluación de programas, esto suele tener un impacto marginal en las asignaciones de recursos.

Los marcos presupuestales a mediano plazo y los presupuestos plurianuales, gestionados por el subsistema de Presupuesto, son algunas de las principales innovaciones para contrarrestar esta situación¹.

La programación fiscal participa en este objetivo mediante la supervisión de la gestión de los recursos, tanto desde la capacidad del sector público para obtenerlos hasta su adecuada asignación, y la evaluación de cómo la estructura de ingresos y gastos (y sus cambios) impacta en las variables macrofiscales.

- Eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos: el gobierno debe lograr una buena relación calidad-precio en la prestación de servicios públicos y debe estar atento a la calidad y accesibilidad de los mismos. Los servicios son puntos críticos de contacto entre los ciudadanos y el gobierno. Las crecientes demandas de la ciudadanía han estimulado los esfuerzos para mejorar y ampliar la prestación de servicios sin aumentar las cargas fiscales. Si bien la mejora de los servicios públicos se extiende más allá de la Programación Fiscal, ésta puede contribuir al logro de este objetivo a través de las herramientas que permiten abordar este último punto mediante la planificación del gasto a mediano y su composición, así como también coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas sobre las decisiones de gasto pasadas.

Los objetivos anteriores se derivan de conceptos económicos y teóricos, aun cuando incluyan aspectos políticos. No debe perderse de vista que la Programación Fiscal también tiene una dimensión explícitamente política: la gestión de las finanzas públicas no sólo busca eficiencia y finanzas públicas sostenibles, sino que también abarca la capacidad de dar respuesta a las preferencias de los ciudadanos y una mayor rendición de cuentas de las instituciones democráticas.

En este sentido, la programación fiscal ciertamente ha evolucionado de su enfoque tradicional enfocado en el cumplimiento y el control financiero para convertirse en una base clave para el análisis macrofiscal y la formulación de políticas. La información sobre la evolución fiscal pasada, actual y futura es una pieza fundamental para ello, así como la adecuada programación macroeconómica, que permita asegurar la consistencia entre las proyecciones fiscales y las cuentas nacionales, monetarias y externas de la economía.

1.3. Relevancia del Subsistema

La relevancia del subsistema de Programación Fiscal está relacionada con su contribución a la sostenibilidad fiscal, así como también a la transparencia y rendición de cuentas respecto de la gestión de la política fiscal.

En las últimas dos décadas, los países de América Latina han logrado importantes mejoras en los marcos legales y regulatorios de la política fiscal, aunque han experimentado dificultades para vincular las estrategias y los planes de desarrollo con los

¹ Planificación estratégica, presupuesto por programas, indicadores de resultados, evaluaciones, etc. son otras de las herramientas utilizadas para contribuir al logro de este objetivo.

marcos de planificación fiscal a mediano plazo, así como los planes presupuestales con la asignación y ejecución de partidas dentro del año en curso. Es por ello que elevar la calidad del subsistema de Programación Fiscal es clave para mejorar la capacidad de planificación y formulación de pronósticos en materia fiscal.

El desafío de la sostenibilidad fiscal incorpora una perspectiva dinámica e intertemporal al análisis de la política fiscal, ya que los déficits o superávits en el balance fiscal se consideran situaciones temporales que no debieran afectar radicalmente la acción fiscal de mediano y largo plazo. Por lo tanto, ya no se buscan equilibrios en un determinado momento, sino que las decisiones fiscales deben ser evaluadas sobre la base de su impacto tanto presente como de mediano plazo. En ese marco, la programación macroeconómica se torna especialmente relevante, en tanto permite elaborar los pronósticos económicos que sustentan el programa fiscal de mediano plazo. Asimismo, en el seno del subsistema de Programación Fiscal se diseñan, ejecutan, analizan y evalúan las herramientas técnicas que permiten compatibilizar la política fiscal del ejercicio corriente con los objetivos de los próximos ejercicios. Esto garantiza la factibilidad de la senda fiscal planteada y que no se produzcan desbalances en alguno de los sectores de la economía que impidan el logro de los objetivos de política propuestos.

En el camino hacia la búsqueda de sostenibilidad intertemporal, muchos países han decidido vincular su gestión fiscal a una o varias reglas fiscales. Para ser efectivas, las reglas fiscales necesitan un conjunto de arreglos institucionales que conviertan la intención de las reglas en la realidad de la política y ejecución presupuestal. Como parte de la arquitectura fiscal, los países han generado leyes de responsabilidad y transparencia fiscal, reglas fiscales cualitativas y cuantitativas, reglas de procedimiento, fondos de estabilización y Consejos Fiscales Independientes. Es aquí donde se inserta el Subsistema de Programación Fiscal, como el encargado de coordinar y llevar adelante la política fiscal respetando el marco institucional y utilizando los elementos disponibles que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

Por otra parte, desde principios de la década de 1990, la gestión del riesgo fiscal² se ha convertido en un tema cada vez más destacado en las finanzas públicas. Nuevas fuentes de riesgo y shocks inesperados en las finanzas públicas han puesto de relieve la importancia de gestionar los riesgos fiscales. La crisis económica y financiera mundial de 2008-2009 y el COVID-19 ofrecen ejemplos dramáticos de la magnitud de los riesgos a los que pueden estar expuestas las finanzas públicas y, al mismo tiempo, subrayan el papel de la política fiscal en la gestión del impacto económico de esos riesgos. No considerar el gasto implícito en los riesgos puede impulsar a los gobiernos a asumir más riesgos porque se considera que no tienen costo. Es por ello que una de las tareas más recientemente incorporadas a los Subsistemas de Programación Fiscal es el adecuado tratamiento y evaluación del impacto de los riesgos fiscales en el cumplimiento de las metas y objetivos fiscales intertemporales.

Asimismo, el subsistema de programación fiscal se convierte en un actor clave en el manejo de la información fiscal, tanto porque la utiliza como insumo clave de sus pronós-

² El riesgo fiscal se define genéricamente como la exposición del gobierno a la variabilidad de corto a mediano plazo en los niveles de ingresos, gastos, saldo fiscal y del valor de sus activos y pasivos.

ticos, así como también por los reportes analíticos que permiten un manejo transparente y rendición de cuentas de la política fiscal. La información fiscal y financiera deficiente o inexistente, que puede resultar de proyecciones poco realistas y la no divulgación de riesgos fiscales, pueden socavar las finanzas del gobierno. Sin buena información macrofiscal, los gobiernos no pueden tomar buenas decisiones sobre las finanzas públicas. Además, a menos que se publique la información, es poco probable que se les haga responsables de esas decisiones. Por lo tanto, la generación de información fiscal oportuna y de calidad y la presentación de informes fiscales son fundamentales para la gestión de las finanzas públicas. De la misma forma, el seguimiento de los agregados fiscales, el análisis de los desvíos observados respecto de los pronósticos realizados, así como el *feedback* entre los diferentes productores y usuarios de la información macrofiscal, es una fuente constante de aprendizaje que permite alcanzar cada vez estándares más altos en lo que se refiere a la programación fiscal.

En definitiva, la relevancia del Subsistema de Programación Fiscal radica en que es la principal herramienta con la que cuentan los gobiernos para lograr que la política fiscal alcance los objetivos para la cual ha sido formulada.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL

En esta sección se analizarán algunas cuestiones de diseño del sistema, haciendo un repaso de los elementos normativos, organizativos y técnicos de que debe disponer la unidad administrativa responsable de la Programación Fiscal con el objetivo de, en la sección siguiente, analizar bajo esa luz el caso colombiano e identificar fortalezas y oportunidades de mejora.

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco normativo

El marco normativo que garantiza un adecuado funcionamiento del Subsistema de Programación Fiscal debe contemplar, al menos, lo siguiente:

- Legislación de base que sustente el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, sus objetivos, instrumentos, responsabilidades y atribuciones de las entidades participantes.
- Normativa que organice el Ministerio de Hacienda/Finanzas y demás entidades integrantes del SIGFP en concordancia con los objetivos de la GFP.
- Marco normativo que determine la organización, atribuciones y responsabilidades del órgano responsable de la programación fiscal, en particular todo lo referido a:

- La estructura organizativa interna de dicho órgano.
- Las relaciones con las distintas unidades organizativas que forman parte de la gestión de las finanzas públicas en particular y el SIGFP en general.
- Definiciones, obligatoriedad, contenidos mínimos, periodicidad y demás características de los elementos técnicos que permiten llevar adelante la gestión fiscal.

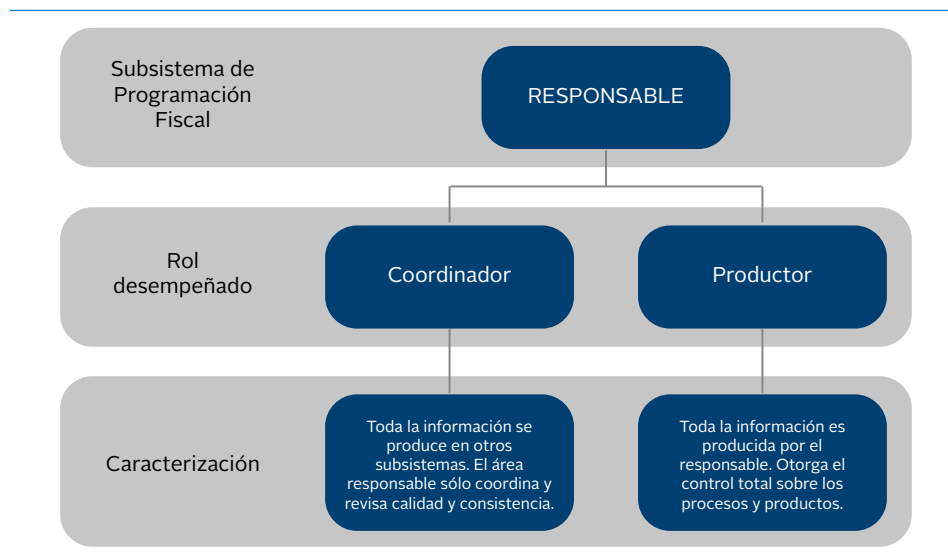
2.1.2. Organización

Una adecuada programación fiscal involucra, al menos, las siguientes funciones, las cuales se interrelacionan entre ellas:

- Producción de pronósticos macrofiscales, incluyendo el análisis de sostenibilidad de la deuda
- Análisis de política económica (incorpora la política macroeconómica, fiscal e impositiva)
- Análisis de los riesgos fiscales

A diferencia de lo que sucede con otros subsistemas del sistema de GFP, el arreglo institucional utilizado para cumplir con las funciones de programación fiscal varía ampliamente entre diferentes países. La estructura depende del alcance de las actividades asignadas a la Unidad Administrativa, los roles de las demás áreas técnicas y agencias del gobierno involucradas en la temática y la disponibilidad de personal.

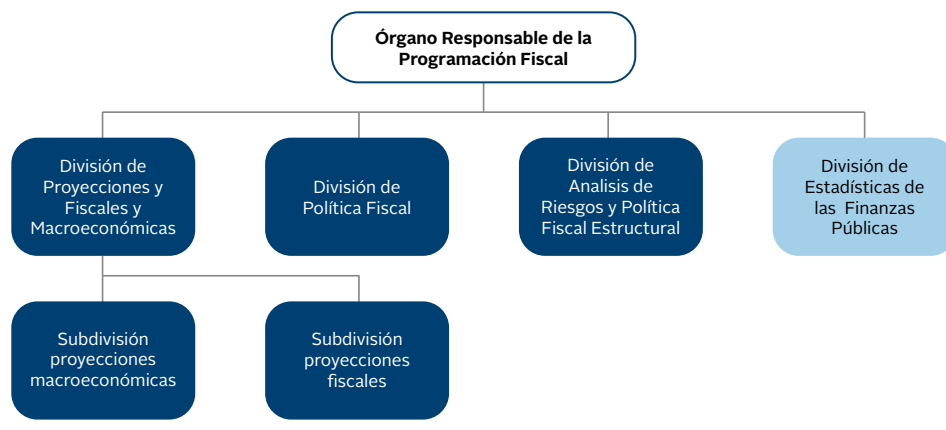
En forma esquemática, se puede caracterizar en dos extremos la forma en que pueden dirigirse las funciones dentro del Subsistema. Por un lado, la unidad administrativa responsable de la programación fiscal podría tener un rol limitado a la coordinación de las funciones, donde toda la información de relevancia se produce en otros subsistemas y dicha unidad sólo compila y revisa consistencia. La desventaja de esta organización es que cualquier quiebre en el flujo de información pone en jaque la entrega de los productos, además de la dificultad de garantizar consistencia de los productos finales con este tipo de configuración, ya que el organismo que coordina no siempre tiene claridad o información completa sobre el contenido de los datos que recibe y/o se utilizan como insumos para la elaboración de los productos. Del otro extremo, el rol podría ser el de productor, donde toda la información relevante se produce dentro del Subsistema, obteniendo el control total sobre los procesos. En este caso, la desventaja surge por ciertas pérdidas de eficiencia en la producción de la información, dada la especificidad que tienen las demás áreas sobre los temas de competencia en sus subsistemas (sería difícil que la unidad logre ese nivel de especificidad para todos los temas).



A continuación, se presenta una estructura organizativa modelo, que cubre la totalidad de las funciones que debería llevar adelante el Subsistema, suponiendo un rol de productor pleno y que permite aprovechar las especificidades profesionales del personal a la vez que produce externalidades positivas producto de la complementariedad de las diferentes perspectivas temporales y técnicas con la que se dividen los temas. Dicha estructura interna consta de cuatro divisiones (ver esquema):

- División de Proyecciones Fiscales y Macroeconómicas. Esta división es responsable de proyectar las variables fiscales y macroeconómicas. Debe mantener o tener un acceso directo e irrestricto a una base de datos central de dichas variables. Tiene que escribir reportes regulares de las proyecciones y desempeño fiscal y macroeconómico. El personal de la división debería poseer experiencia analítica y técnica para la preparación de proyecciones macrofiscales y el desarrollo de modelos. Es además la división responsable de preparar los análisis de sostenibilidad de la deuda (DSA), en colaboración con la unidad rectora del subsistema de Crédito Público. Incluye dos sub-unidades: una para proyecciones macroeconómicas y otra para proyecciones fiscales.
- División de Política Fiscal. Es responsable del análisis fiscal y el asesoramiento político, especialmente para la actualización de la estrategia fiscal. Trabaja en coordinación con las unidades rectoras de los subsistemas de Presupuesto e Ingresos Públicos, para analizar e interpretar el desempeño de los ingresos y gastos en el corto y mediano plazo. Esta división, en colaboración con la unidad rectora del subsistema de Presupuesto, propone los techos de gasto con un enfoque “de arriba hacia abajo”. Debe asegurar la consistencia de las proyecciones a mediano plazo y, si es necesario, propone nuevas políticas y metas fiscales. Si existieran reglas fiscales, la división tiene que asegurar que los diferentes elementos técnicos de los que dispone sean consistentes con las mismas. El área debe evaluar cómo los supuestos alternativos y el escenario político afectan los ingresos y gastos (análisis de sensibilidad) y el MFMP.

En sus trabajos analíticos, debe comparar las proyecciones fiscales con los resultados observados.



- División de Análisis de Riesgos y Política Fiscal Estructural. Esta división debe analizar asuntos específicos de política fiscal, especialmente aquellos que son de naturaleza estructural o de largo plazo. Sus principales productos pueden ser: proyectos de reformas tributarias, diseño y calibración de la regla fiscal, analizar el impacto de cambios en los precios de commodities claves en la matriz productiva nacional en el presupuesto o cómo se puede hacer un mejor uso de la inversión pública para aumentar el PIB potencial. En colaboración con la División de Proyecciones Fiscales, debe preparar proyecciones de largo plazo, particularmente aquellas para evaluar el impacto de envejecimiento poblacional en el costo presupuestado para las pensiones y la salud pública. Esta división debe analizar los riesgos fiscales y preparar una declaración de riesgos fiscales.
- División de Estadísticas de las Finanzas Públicas: ver capítulo específico en este documento.

2.2. Elementos Técnicos

El accionar del órgano responsable del subsistema de Programación Fiscal debe apoyarse en un conjunto de herramientas técnicas que permiten desarrollar, monitorear y evaluar la gestión fiscal, entre las cuales se encuentran: los modelos de proyecciones macroeconómicas y fiscales, el diseño e implementación de las reglas fiscales, y las metodologías para la identificación y cuantificación de los riesgos fiscales.

2.2.1. Modelos de proyecciones macroeconómicas

La programación macroeconómica constituye el marco para asegurar la consistencia de las políticas fiscales que gestiona el subsistema de programación fiscal. Específicamente, al momento de la elaboración del presupuesto anual y los marcos fiscales de mediano

plazo, se realizan una serie de proyecciones de variables macroeconómicas que servirán de base y estructura para el cálculo de los gastos y la estimación de los ingresos. Además, el seguimiento de la ejecución presupuestal para verificar el cumplimiento de las reglas fiscales requiere necesariamente el análisis pormenorizado del desempeño de las variables macro y el ajuste de las proyecciones en el caso de que aquellas se desvíen del escenario planeado.

El Marco Macroeconómico de Mediano Plazo es el conjunto de estimaciones agregadas que sustentan las proyecciones del MFMP y la subsiguiente formulación de los presupuestos anuales.

Con el fin de contar con una visión amplia y consistente del estado de la economía, el sistema estadístico mide las variables económicas interrelacionadas. Dicho sistema permite al SPF el análisis y formulación de políticas económicas consistentes y, a la vez, evaluar las implicancias macroeconómicas de los shocks.

2.2.2. Modelos de proyecciones fiscales

Para diseñar las políticas fiscales y medir impactos de shocks exógenos, los Ministerios de Hacienda diseñan e implementando sistemas de pronósticos macrofiscales.

Se han identificado cinco características que debe cumplir un buen sistema de pronósticos macrofiscales:

1. Debe ser útil. Las proyecciones generadas deben ser informativas para el proceso presupuestal y proveer análisis para las necesidades identificadas por el equipo técnico y las autoridades pertinentes.
2. Consistente. El modelo debe producir pronósticos que sean consistentes, y emplear los mismos supuestos para todas las proyecciones oficiales.
3. Utilizable. El sistema debe ser de aprendizaje y uso fácil para el staff, y los productos deben ser comprensibles para los usuarios finales.
4. Preciso. Las proyecciones deben ser precisas para generar confianza. Para esto es necesario el uso de técnicas econométricas y de modelación que permitan reducir el error de pronóstico.
5. Sostenible. El uso de los modelos no debe depender del personal actual, sino que se deben diseñar manuales de usuario y estandarizar procesos para garantizar su permanencia en el tiempo.

Dado que el sistema de pronóstico es un proceso que emplea varias herramientas, cada entidad ajustará el proceso a su realidad y necesidades. Esto puede involucrar el uso de un modelo fiscal separado para generar las proyecciones fiscales o la incorporación del juicio de expertos. La elaboración de pronósticos fiscales es una actividad particularmente compleja, que requiere un amplio conocimiento de las instituciones nacionales, los datos y otros factores específicos del país. Teniendo en cuenta el papel que juegan los pronósticos de ingresos y gastos en los procesos presupuestales, casi todas las agencias nacionales de política fiscal han implementado algún tipo de proce-

diminuto de pronóstico basado en juicios, modelos contables, ecuaciones de regresión simple, métodos de series de tiempo, modelos macroeconómicos estructurales o, más comúnmente, alguna combinación de las diferentes alternativas.

En última instancia, el sistema de pronósticos macrofiscales se utiliza para la elaboración del MFMP. Este documento proporciona una base para el diálogo sobre políticas dentro del gobierno a nivel político, así como para el Congreso, la sociedad civil y los medios de comunicación. Es por ello que resulta importante que el MFMP sea un documento de amplia difusión y de fácil comprensión (por ser un documento de alto contenido técnico, este objetivo puede lograrse adicionando guías o documentos resumidos para el público en general).

2.2.2.1. Análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la sostenibilidad de la deuda (DSA, por sus siglas en inglés) tiene por objeto evaluar la capacidad de un país para financiar sus objetivos de política económica y el consiguiente servicio de la deuda. De acuerdo al FMI (2021) “la deuda pública puede considerarse sostenible cuando el saldo primario necesario para -al menos- estabilizar la deuda tanto en el escenario de referencia como en el escenario de shocks realistas es económica y políticamente viable, de modo que el nivel de deuda es coherente con un riesgo de refinanciación aceptablemente bajo y con preservar el crecimiento potencial a un nivel satisfactorio”³.

A priori, tanto el SPF como la unidad a cargo del subsistema de Crédito Público poseen las herramientas técnicas necesarias para realizar el DSA. Gran parte de los datos de entrada del mismo se relacionan con la cartera de deuda pública existente y futura, que debe proporcionar la Oficina de Crédito Público⁴. Sin embargo, la interpretación del modelado del DSA basado en simulación de diferentes escenarios debe ser realizado por el equipo del SPF que cuenta con experiencia y habilidades analíticas macrofiscales o al menos debe colaborar en dicha interpretación, para garantizar la consistencia entre los escenarios proyectados.

Adicionalmente, el SPF debe colaborar con el Subsistema de Crédito Público en la definición de la estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo, para asegurar la coherencia con el MFMP.

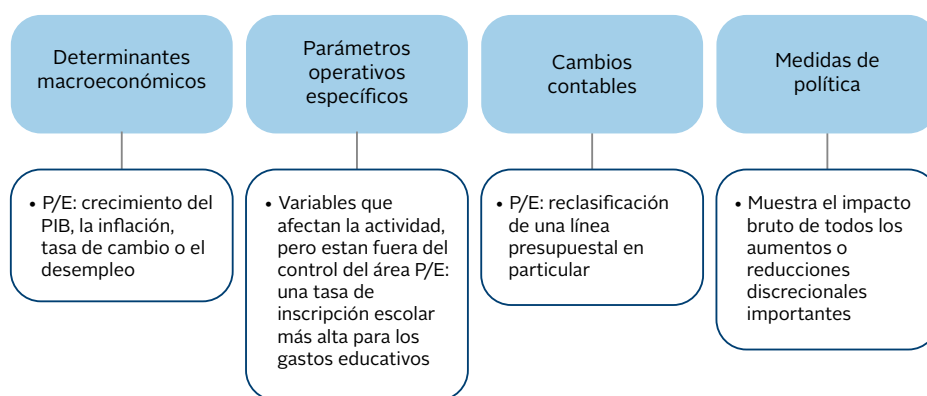
2.2.2.2. Evaluación del cumplimiento de los pronósticos macrofiscales

Cuando el gobierno se compromete a lograr los objetivos establecidos en el MFMP y toma las acciones de política fiscal necesarias para mantener el rumbo, se mejora la credibilidad tanto del gobierno como del MFMP. Demostrar la coherencia entre la situación presupuestal actual y futura y la estrategia fiscal formulada previamente, requiere un conjunto de mecanismos de rendición de cuentas que garanticen que:

- 3 Esta definición recientemente introducida por el Fondo Monetario es un poco más exigente que la definición tradicional de deuda sostenible, ya que requiere no solo la demostración de que el país es solvente, sino también que los riesgos de liquidez estén contenidos.
- 4 La OCP se centra en la gestión del stock de deuda pública y los riesgos asociados, incluso mediante el análisis de la estructura temporal de la deuda, su composición en moneda extranjera / nacional y la emisión de nuevos instrumentos de deuda.

- Las proyecciones plurianuales, los presupuestos anuales y las cuentas finales se presentan sobre una base comparable,
- cualquier desviación entre los planes plurianuales y los resultados de los gastos se concilien de manera integral y transparente, y
- los gobiernos y los actores presupuestales deban rendir cuentas por cualquier desviación injustificada de las proyecciones plurianuales.

Si bien los planes de gastos plurianuales de un gobierno siempre tendrán desvíos respecto del resultado final del gasto, la credibilidad de las proyecciones a mediano plazo de un gobierno se puede respaldar proporcionando una descripción sistemática de las razones de esas diferencias, principalmente entre aquellos cambios que se han producido debido a cambios discrecionales de política y los que se han producido debido a factores fuera del control del gobierno.



Una vez que se ha identificado el tamaño y la fuente de cualquier desviación injustificada de los límites de gastos multianuales del gobierno, debe establecerse algún mecanismo para hacer que los responsables rindan cuentas. La asignación de responsabilidades requiere que tanto los ministerios de Hacienda y Finanzas como los parlamentos traten seriamente las desviaciones de los planes de gastos plurianuales que amenazan el cumplimiento de los compromisos del gobierno, aunque por lo general no lo hacen tan seriamente como los gastos excesivos en las asignaciones anuales.⁵

2.2.2.3. Medición del impacto de la política fiscal

Una *política fiscal expansiva* se utiliza generalmente para impulsar el crecimiento del PIB, el empleo y los ingresos individuales. Sin embargo, la política fiscal expansiva también tiende a afectar las tasas de interés y la inversión, los tipos de cambio y la balanza comercial y la tasa de inflación de formas indeseables, lo que limita la efectividad a largo plazo del estímulo fiscal persistente. La *política fiscal contractiva* puede utilizarse para ralentizar la actividad económica si a los gobiernos les preocupa que la economía se esté

5 Una excepción a esta generalidad es Reino Unido, donde los ministerios que presentan un incumplimiento en su límite de gastos de tres años están sujetos a las mismas sanciones administrativas que aquellos que exceden sus presupuestos en el año en curso.

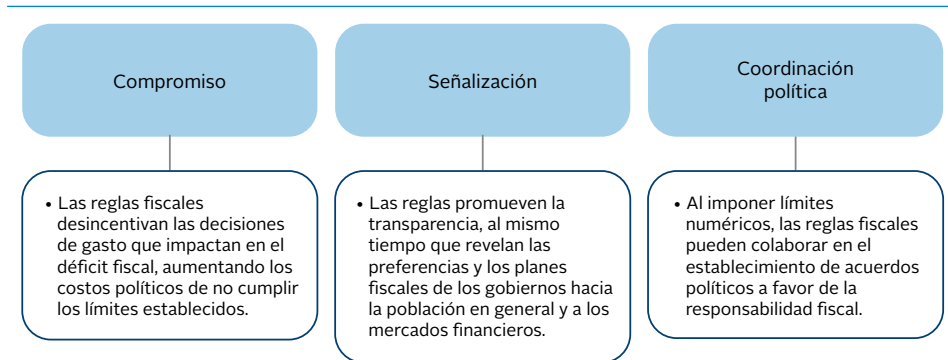
sobrecalentando y se vislumbre una aceleración en la inflación, lo que puede provocar una recesión.

Por otro lado, la política fiscal es una herramienta muy útil para alcanzar objetivos de redistribución del ingreso. Los gobiernos tienen la capacidad de afectar el bienestar de los hogares, a través de transferencias monetarias y provisión de servicios públicos (como educación y salud). Mediante el uso de esos instrumentos, se pueden realinear incentivos para promover una mejor distribución del ingreso y una mejora de la eficiencia agregada de la economía. Además, la política fiscal permite coadyuvar a la reducción de otras desigualdades tales como de género, geográficas, etarias, etc.

Considerando lo señalado anteriormente, el SPF tiene la tarea ineludible de analizar el impacto de la política fiscal en todos estos aspectos. Para ello, debe desarrollar herramientas que le permitan realizar una medición adecuada y oportuna de los efectos de la política fiscal actual o cualquier reforma.

2.2.3. Diseño e implementación de Reglas fiscales

Las reglas macro-fiscales consisten en restricciones permanentes en la política fiscal, con el objetivo fundamental de consolidar el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal y proveer una señal clara para el monitoreo de la estrategia fiscal, limitando los sesgos que típicamente emanan de la conducta discrecional: sesgo al déficit, sesgo procíclico, sesgo de composición del gasto y sesgo optimista en las previsiones. Las reglas fiscales contribuyen al mencionado objetivo fundamentalmente de tres maneras:



Para ser efectivas, las reglas fiscales deben tener tres propiedades principales: simplicidad, flexibilidad y exigibilidad. Estas tres propiedades son muy difíciles de lograr al mismo tiempo y los países han tenido dificultades para encontrar el equilibrio entre ellas⁶.

El diseño e implementación de las reglas fiscales es una tarea ineludible del SPF. El seguimiento de las reglas deberá permitir no solo una adecuada rendición de cuentas *ex post*, sino que también debe realizarse durante la ejecución presupuestal para accionar

6 La literatura más tradicional (Alesina y Perotti, 1996) clasifica las reglas fiscales en tres categorías: a) las del procedimiento presupuestal y contabilidad (cualitativas); b) de transparencia y difusión de información; y c) las numéricas (cuantitativas).

como un mecanismo de alerta temprana de los riesgos de no cumplimiento, informando a las autoridades políticas con el objetivo de implementar medidas correctivas. Además, dicho subsistema puede contribuir a través del análisis técnico, identificando puntos débiles en el desempeño de las reglas y proponiendo modificaciones que permitan abordar dichos puntos.

Si bien resulta indudable que el establecimiento de las reglas fiscales constituye un gran avance en pos de lograr disciplina fiscal, a partir de la crisis de 2008 y con la expansión de la deuda pública subsiguiente, se comenzó a considerar que el enfoque basado únicamente en reglas podía no ser suficiente. Es en este contexto de cierta fragilidad en los resultados de las finanzas públicas que surge la idea de los Consejos Fiscales (CF), como instituciones independientes de control de la política fiscal. Los diferentes objetivos del CF implicarán distintas tareas que pueden encomendarse, que en muchos casos involucran el control externo de algunos de los productos y herramientas del SPF. Esto implica que, en caso de que el CF exista, el SPF deberá adaptar sus procesos técnicos a la convivencia con este ente externo. El análisis empírico sugiere que solo los CF bien diseñados se asocian con un desempeño fiscal más sólido, así como con pronósticos más precisos y menos sesgados. Las características clave de los CF eficaces incluyen una independencia operativa de la política, mayor flexibilidad en términos de personal y recursos, la provisión o evaluación pública de pronósticos presupuestales, una fuerte presencia en el debate público y que sean capaces de anclar recomendaciones en objetivos cuantitativos (por ejemplo, reglas fiscales).

2.2.4. Metodología para la medición de riesgos fiscales

La crisis financiera de 2008, y más aún la reciente crisis de la pandemia del COVID-19, hicieron hincapié en comprender mejor la incertidumbre implícita en los pronósticos. Esto supone incluir más variables en el análisis de sensibilidad e identificar de dónde podrían provenir desviaciones significativas y qué significa esto para las metas fiscales del gobierno y la sostenibilidad fiscal a más largo plazo.

Los riesgos fiscales se definen como la probabilidad de que existan diferencias significativas entre el desempeño fiscal real y esperado o “la posibilidad de desviaciones de los resultados fiscales de lo esperado en el momento del presupuesto u otro pronóstico” (FMI, 2008). En la mayoría de los países se pueden identificar las siguientes categorías principales de riesgos, a saber:

Riesgos Macroeconómicos	Se materializan cuando los valores de las variables macroeconómicas clave difieren en gran medida de lo esperado en la programación macrofiscal del gobierno. Esto puede causar importantes desvíos en el resultado fiscal y deuda pública.
Riesgos fiscales específicos	Están asociados a pasivos contingentes u otros eventos inciertos, como un desastre natural, el rescate de una empresa pública o un gobierno local, el déficit del sistema previsional, o el colapso de un banco. Puede implicar un costo por constituir una <i>obligación explícita</i> (existe una base legal o contractual), o bien, una <i>obligación implícita</i> , por la función de asegurador de última instancia que puede desempeñar el gobierno.

Las deficiencias estructurales o institucionales pueden limitar la eficacia de la gestión del riesgo fiscal. Tales debilidades pueden aumentar la probabilidad de que ocurra un evento negativo o el costo para el gobierno si dicho evento ocurre. Por ejemplo, si los ingresos están dominados por una o dos fuentes, es probable que sean más volátiles, especialmente si se derivan de recursos naturales. Otras debilidades estructurales incluyen una alta relación entre el gasto rígido y el gasto público total, la asignación excesiva de ingresos a programas de gastos específicos y las dificultades para coordinar la política fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Estas debilidades restringen la capacidad del gobierno para endurecer la política fiscal en respuesta a un shock, lo que potencialmente amplifica el impacto del mismo.

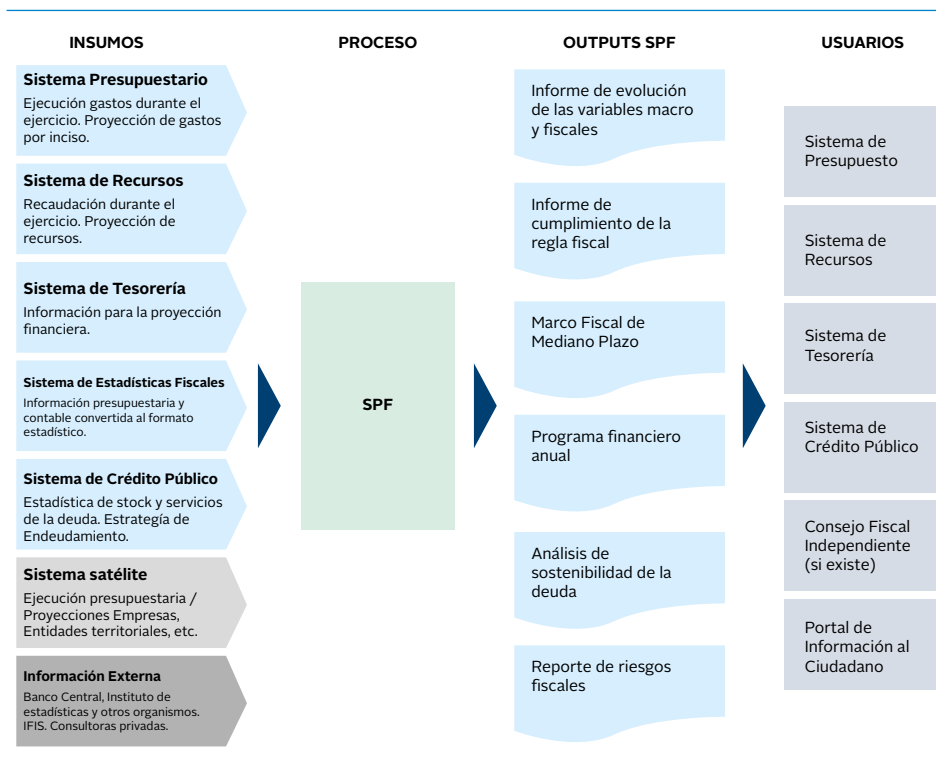
La escasa capacidad para identificar y gestionar los riesgos fiscales es en sí misma una fuente de riesgo. Esta situación puede agravarse si las instituciones y los actores responsables de las funciones específicas de gestión de riesgos no están claramente identificados, si los responsables carecen de la autoridad necesaria o si la falta de coordinación entre las entidades intervinientes frustra una gestión eficaz.

Un buen manejo de los riesgos fiscales requiere no solo identificarlos y medirlos, sino también (ver Anexo I):

- Monitoreo y seguimiento, incluyendo un informe de riesgos y análisis de sensibilidad de los resultados fiscales a esos riesgos.
- Comunicar la información sobre los riesgos a las instancias interesadas del gobierno y el público en general para la toma de decisiones sobre las alternativas de manejo del mismo.

2.3. Relaciones Funcionales con Otros Subsistemas

Una cuestión que resulta crucial es la coordinación entre los subsistemas que componen el Sistema Integrado de Información Financiera. Dado que el SPF es el centro neurálgico de la política fiscal, esto exige al Subsistema tener constante comunicación y flujo de información con los subsistemas de Estadísticas de las Finanzas Públicas, Presupuesto, Tesorería, Crédito Público e Ingresos Públicos. Adicionalmente, recibe y en ocasiones intercambia información con el Banco Central, el Instituto a cargo de las Estadísticas del país, y las áreas encargadas de compilar la información de las Empresas Públicas y los Gobiernos Subnacionales. Eventualmente, utilizará también información de los Organismos Internacionales, o incluso, de consultoras privadas. Es por ello que el establecimiento de interrelaciones claras (que comprenda flujos de información, contenidos, periodicidad, automaticidad y accesibilidad), incluso respaldadas a través de normas para garantizar su cumplimiento y materializadas en un sistema de información integrado, permitirá optimizar el desempeño del Subsistema. Esto es especialmente importante para la información que circula al interior del SIIF. En el esquema que sigue se repasan los subsistemas con las que habitualmente interactúa el Órgano responsable del SPF, sus principales inputs y outputs.



La información proveniente de las estadísticas fiscales y económicas es el insumo clave para la programación fiscal, ya que es la base de las proyecciones. Como se dijo, el rol principal del SPF es coordinar la política fiscal y por ello se encuentra en el centro del flujo informativo de la macroeconomía y las finanzas públicas⁷. Por un lado, el SPF como demandante de información requerirá datos de las variables macroeconómicas y fiscales pasadas, tales como: PBI, nivel de actividad, tipo de cambio, tasa de interés, precio del crudo, recaudación, gasto con todas sus aperturas, ingresos por dividendos, deuda, etc. por solo nombrar algunas de las más importantes. Por el otro, en su rol de proveedor de información generará reportes para las autoridades políticas, otras áreas al interior del gobierno y la ciudadanía que comunican sobre los objetivos de la política fiscal, los datos observados en las principales estadísticas fiscales, los pronósticos macrofiscales, el seguimiento de las reglas y riesgos fiscales, etc.

Es por ello que la circulación de información debe ser automática e integral y debe existir un proceso claro que determine metodologías para la generación de estadísticas fiscales, actores, tiempos y responsabilidades. No menos importante es la interacción sobre la información circulante: hacia “afuera”, trabajando con las áreas que remiten datos en cuanto a la calidad de la información recibida para su utilización al interior del Subsistema y hacia “adentro”, mediante un proceso continuo de producción de pro-

7 Las estadísticas de finanzas públicas son fundamentales para el análisis fiscal de un país, debido a la importancia y al carácter especial de las actividades del gobierno en la economía. Por lo tanto, no basta con que sean generadas, se requiere de un sistema común de definiciones y clasificaciones que permitan identificar con mayor precisión el efecto del gobierno sobre el resto de la economía y realizar comparaciones entre países.

nósticos y evaluación de su validez a medida que se avanza en la implementación de la política fiscal.

Dentro de las consideraciones relacionadas con los reportes externos de la política fiscal, merece una consideración especial las cuestiones relacionadas con el Gobierno Abierto. Cada vez más, la ciudadanía se involucra activamente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esto constituye un desafío para la política fiscal en general y para el SPF en particular por su rol protagónico dentro de la misma. En este sentido, resulta importante que la información fiscal se produzca y publique con altos estándares de transparencia, se divulgue la información de respaldo y se introduzcan reportes más amigables al ciudadano, que faciliten la accesibilidad a esa información y su fácil comprensión.

3. EL SUBSISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

3.1. Base Jurídica del Subsistema

La Constitución Política de Colombia (CPC), en su artículo 334 –reglamentado por el acto legislativo 003 de 2011– establece el principio de sostenibilidad fiscal como elemento complementario al objetivo de mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y distribución equitativa de oportunidades. Mientras que en el artículo 364 dispone que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

El decreto 111 de 1996 (artículo 7) establece que el Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que incluye las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal resulte relevante, como así considera las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria.

Las leyes 358 de 1997 (reglamenta artículo 364 de la CPC), 617 del 2000, la ley 819 de 2003 y la ley 1473 de 2011 (reformada por art. 60 de la Ley 2155 de 2021) son el marco jurídico para ejercer el control de las finanzas públicas. Las dos primeras leyes le imponen límites al gasto y al endeudamiento de los departamentos y municipios, así como los obligan a generar ahorro corriente. En tanto que las dos últimas leyes fomentan la transparencia y la responsabilidad fiscal, crean el MFMP y definen una regla fiscal de balance estructural y límites a la deuda para el gobierno nacional⁸.

La Ley 1473 creó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), el cual ha sido sustituido en la Ley 2155 de 2021 (art. 61) por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito

⁸ En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se puede suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

al MHCP, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes que abarcan una amplia cantidad de temas relacionados con la solvencia fiscal.

Asimismo, mediante el decreto 4730 de 2005, se crea el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), como ejercicio de programación presupuestal de mediano plazo en donde se definen topes de gasto por cuatro años para cada sector, y con el cual se crea un espacio institucional para articular el proceso de programación con las políticas públicas y la planeación macroeconómica y fiscal.

Finalmente, el Acto Legislativo 05 de 2011 (modificado con el Acto Legislativo 05 de 2019) y la Ley 1530 de 2012 crean y regulan el Sistema General de Regalías.

Por el artículo 25 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Ley 111 de 1996) se establece que el CONFIS es el órgano rector de la Política Fiscal y coordina el Sistema Presupuestal.

Por su parte, el Decreto 4712 de 2008 y, especialmente, el Decreto 848 del 2019 asignan a la DGPM del MHCP una amplia cantidad de responsabilidades relacionadas con la gestión de los macroprocesos que integran el Subsistema, lo que coloca a esta dependencia en el centro de la gestión de las finanzas públicas en Colombia.

El ámbito de aplicación del Subsistema abarca todo el sector público colombiano, según las responsabilidades de la DGPM, incluyendo tanto las entidades agrupadas en el Presupuesto General de la Nación como aquellas que se encuentran por fuera de él pero en las que el Estado tiene participación y también las entidades territoriales. Esto es así debido a que las dificultades fiscales que puedan producirse, por ejemplo, en una entidad territorial, empresa pública o el sistema de pensiones, impactan sobre las finanzas de toda la Nación.

3.2. Organización Administrativa

Órganos responsables y coordinadores del Subsistema y principales funciones que cumple

El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)

El SPF no tiene una entidad rectora que defina sus políticas y normativas. Sin embargo, el CONFIS es un ente colegiado adscrito al MHCP que discute, coordina y armoniza las propuestas específicas de los sectores y establece conjuntamente los lineamientos a seguir en materia de programación fiscal.

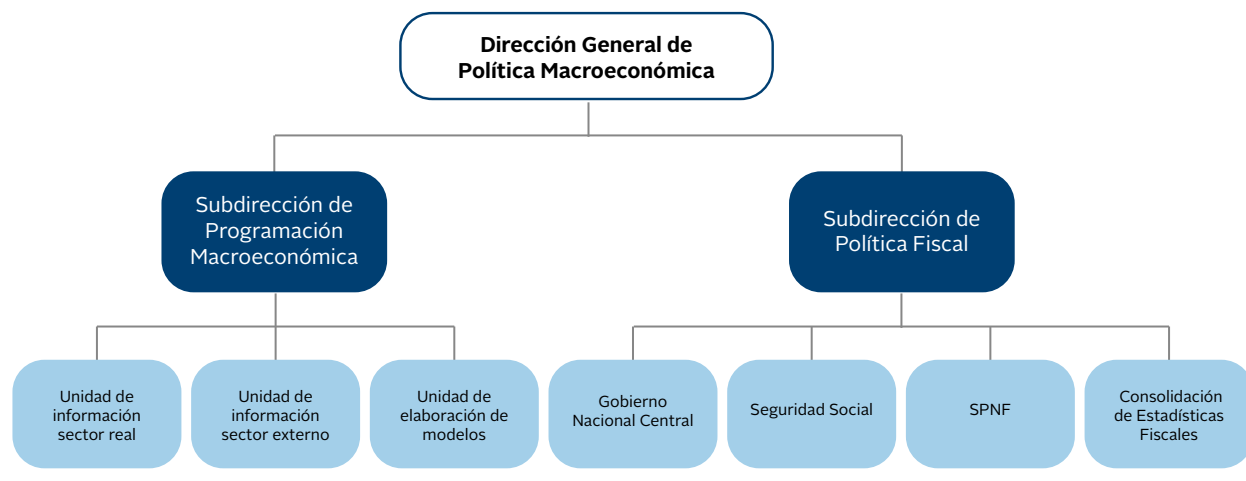
El CONFIS está integrado por el MHCP, quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la DGCPTN, DGPPN, quien ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva y DIAN. Entre sus funciones, se destacan: aprobar, modificar y evaluar el plan financiero del sector público; analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones; determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual

mensualizado de caja del sector público; aprobar y modificar los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado. Finalmente, en el ámbito del CONFIS se aprueban el Plan Financiero y el MFMP.

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

La DGPM tiene como propósito misional el diseño de la política fiscal, por lo que también funciona como un soporte técnico del CONFIS. La DGPM realiza la mayor parte de las proyecciones macro fiscales que produce el MHCP y, a su vez, es responsable de diseñar, poner en funcionamiento y efectuar reformas al programa de seguimiento macroeconómico y financiero, en coordinación con el BANREP, el DNP y el CONFIS. Como tal, es uno de los principales usuarios internos de los datos que genera el sistema de información financiera, y genera las estadísticas fiscales que a la vez utiliza para la programación fiscal.

La DGPM depende del Despacho del Viceministro Técnico y cuenta con la Subdirección de Programación Macroeconómica (SPM) y la Subdirección de Política Fiscal (SPF) (ver esquema).



La SPM se organiza en 3 áreas (Sector Real (PIB y mercado laboral), Sector Externo (balanza de pagos, tasa de cambio, socios comerciales y mercados financieros) y Modelos de Proyecciones). La SPM es responsable de construir el escenario de supuestos macroeconómicos, a través del diseño, ejecución y seguimiento de las distintas variables agregadas y el uso de modelos estadísticos y metodologías, para la elaboración del Marco Fiscal e informes de coyuntura. Por su parte, la SPF tiene 4 áreas temáticas (Gobierno Nacional Central a cargo del MFMP, Plan Financiero y seguimiento de la regla fiscal, Seguridad Social, Consolidación de Estadísticas Fiscales y SPNF a cargo de las empresas públicas y entidades territoriales y Actualización Metodológica al MEFP 2014). La SPF monitorea y evalúa las estadísticas fiscales del Sector Público Consolidado, Sector Público No Financiero, Sector Público Financiero, Gobierno General, Gobierno Nacional Central y Sector Descentralizado, efectúa el seguimiento al cumplimiento de la regla

fiscal, coordina la elaboración del MFMP, formula el Plan de recursos del SGR y debe mapear los riesgos fiscales⁹.

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema

3.3.1. Clasificaciones y clasificadores

El SPF se nutre con información macroeconómica y fiscal que proveen otras unidades administrativas, tanto para realizar el seguimiento de la política fiscal como también para elaborar los pronósticos y proyecciones. Tal como se analiza en los capítulos correspondientes al Sistema de Estadísticas, existen varias clasificaciones sectoriales institucionales superpuestas no armonizadas, que no responden estrictamente a criterios económicos ni fiscales sino que son una manera de subsanar las carencias informativas. La rigurosa y homogénea delimitación del SP y sus subsectores es un elemento fundamental para la correcta formulación y seguimiento de las políticas relacionadas con la GFP. Asimismo, los clasificadores de los distintos sistemas de la GFP tampoco se encuentran integrados y armonizados, lo que dificulta las tareas de compilación de las EFP y la generación de reportes y proyecciones fiscales. Particularmente desafiante resulta el caso de la información fiscal, donde actualmente se trabaja todo lo referido al subsistema con base a la metodología establecida en el MEFP 1986, en base caja y caja modificada, que se ha venido utilizando para la elaboración de las denominadas Estadísticas oficiales. Esta línea de trabajo será progresivamente sustituida para migrar al MEFP 2014, base devengo, lo que constituirá un desafío para adaptar las técnicas de seguimiento y proyección a la nueva base.

3.3.2. Proyecciones macroeconómicas

El diseño e implementación de los modelos de proyecciones de las variables macroeconómicas y fiscales es uno de los principales elementos del Subsistema, que a su vez alimenta varios procesos a cargo del SPF y de otros Subsistemas de la GFP y, como se dijo, se convierte en un elemento clave para la elaboración de los productos, como el MFMP, el Plan Financiero y el Plan de Recursos del SGR.

Respecto de la producción de proyecciones macroeconómicas, el órgano coordinador del SPF elabora un set de variables a 10 años que incluye las trayectorias esperadas en el PIB, la tasa de cambio y el índice de precios, entre otras. Esta tarea incluye no sólo la elaboración de las proyecciones de las variables en sí (escenario base), la cual se realiza habitualmente en 2 momentos (enero/febrero para la actualización del Plan Financiero y junio para el MFMP y el Plan Financiero), sino también otro producto clave que refiere al *análisis de la incidencia en las variables macroeconómicas de políticas públicas que se planea/propone llevar adelante*. Este producto es una tarea importante del Subsistema.

⁹ Artículo 13b inciso 7 del decreto 848 del 2019.

tema, pero por sus características resulta más difícil de sistematizar, ya que se realiza eventualmente y a demanda de las autoridades.

Además, aproximadamente en marzo de cada año, el órgano coordinador del SPF tiene una interacción institucionalmente establecida con el Subcomité del PIB potencial (que integra el CCRF) en virtud de la cual se remite información de base para que dicho Subcomité pueda elaborar las proyecciones de PIB Potencial. Es importante destacar que el órgano coordinador del SPF tiene únicamente un rol de proveedor de información y no puede objetar las sendas preparadas por el Subcomité.

Por último, otro producto importante que se elabora sobre proyecciones macroeconómicas es una serie de escenarios contingentes de PIB (escenario base, optimista, pesimista) que se usan como insumo para la elaboración del capítulo de riesgos fiscales del MFMP (que elabora el órgano coordinador del Subsistema).

3.3.3. Proyecciones fiscales

En cuanto a las variables fiscales, el órgano coordinador del SPF es el encargado de elaborar los modelos de proyecciones. Al respecto, hay dos grandes horizontes temporales en los que se elaboran las mismas:

- Proyecciones de cierre de la vigencia actual y del año siguiente (vinculadas al seguimiento fiscal y al Plan Financiero), que se realizan semestralmente.
- Proyecciones de mediano plazo (a 10 años, vinculadas al MFMP), que se realizan una vez al año.

La diferencia entre ambas, además del ya mencionado horizonte temporal de proyección, es el grado de detalle, siendo las primeras mucho más exhaustivas que las segundas. Además, en el primer caso, el órgano coordinador del SPF trabaja fuertemente con las áreas específicas de los Subsistemas de Ingresos Públicos, Presupuesto y Crédito Público y Tesorería, pero también con áreas a cargo de Pensiones (UGPP), Empresas Públicas, DAF para Entidades Territoriales, etc.) para consensuar las proyecciones y compilarlas, mientras que en el caso de las proyecciones de mediano plazo se realizan de forma más independiente (excepto en el caso de la proyección de gasto presupuestal del GNC que nuevamente se consensua con el Subsistema de Presupuesto, y en los dividendos del Banco de la República, cuya proyección es elaborada por el propio Banco con los supuestos macroeconómicos que le provee el órgano coordinador del SPF).

Además de estos casos, en los que la elaboración de proyecciones tiene como objetivo nutrir dos productos públicos del SPF (el Plan Financiero y el MFMP, los cuales se describirán en detalle más adelante), hay instancias menos institucionalizadas de revisión de las proyecciones de corto plazo, cuya periodicidad es variable (por ejemplo, en coyunturas -como la actual- vinculadas a un choque sobre las variables fiscales como el ocasionado por el COVID-19, la revisión puede ser hasta mensual). Esta revisión de las proyecciones es, a diferencia de las anteriores, sólo de uso interno y generalmente está vinculada a un requerimiento específico de las autoridades. Sólo en el caso de que la actualización de las proyecciones muestre un cambio sustancial, se eleva la cuestión

a las autoridades políticas o incluso al órgano rector del SPF (CONFIS) si se entiende que es necesario ajustar las proyecciones vigentes (Plan Financiero). Para el caso de las proyecciones de mediano plazo, sólo se actualizan si se aprueba alguna política pública que implique cambios relevantes sobre los datos incluidos en el último MFMP (por ejemplo, si se aprueba una reforma tributaria).

3.3.4. Regla fiscal

Desde 2011 opera en Colombia una regla de déficit estructural para el nivel nacional. Las metas fiscales se materializan a través del MFMP. El Plan de Inversiones del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla.

La regla fiscal ha sido recientemente modificada, de tal forma de incorporar un límite de deuda de 71% del PIB y un ancla de deuda de 55% del PIB. Para cada vigencia fiscal, el valor mínimo que tomará el balance primario neto estructural estará en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior. Si la deuda neta de la vigencia fiscal anterior supera el límite de deuda, el balance primario neto del GNC será equivalente a por lo menos 1,8% del PIB¹⁰.

Debe señalarse, no obstante, que la modificación de los límites no la realiza unilateralmente el Ejecutivo Nacional, sino que surge de una serie de discusiones, justificaciones y procedimientos de los que participa activamente el CONFIS así como también el CCRF (actual CARF). Si bien las declaraciones del Comité no son vinculantes, se las percibe como indispensables antes de tomar cualquier decisión que afecte la regla fiscal¹¹.

3.3.5. Metodología de medición de los riesgos fiscales

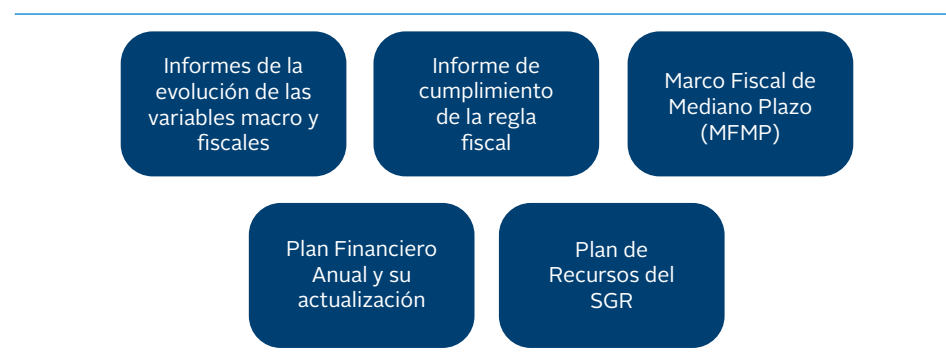
El SPF es responsable de presentar anualmente la estimación de riesgos fiscales en un capítulo del MFMP. El SPF estima los riesgos fiscales originados por factores macroeconómicos, mientras que los demás riesgos fiscales se cuantifican con información y cálculos de otros subsistemas de la GFP. El SPF analiza no sólo la trayectoria de los riesgos que tienen mayor probabilidad de ocurrencia sino también los riesgos que presenta mayor variabilidad. En particular, la cuantificación de riesgos por pasivos directos no explícitos está a cargo de la Dirección de Estudios Económicos del DNP y de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en el caso de aportes futuros de Nación al sistema de pensiones y salud, con ejercicios analíticos complementarios del SPF. El subsistema de Presupuesto calcula los riesgos fiscales por cesantías retroactivas. Los cálculos de los riesgos que se originan por pasivos contingentes explícitos (garantías de Nación, capitales exigibles a organismos

¹⁰ El balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

¹¹ http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-143848%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

internacionales, sentencias y conciliaciones judiciales y contratos de infraestructura) están a cargo del subsistema de Crédito Público. Finalmente, en la estimación de riesgos fiscales por pasivos contingentes no explícitos participan varias agencias públicas: el Fondo Nacional de Garantías, la Dirección de Apoyo Fiscal en el caso de los riesgos originados por las entidades territoriales, la Dirección General de Participaciones Estatales para las empresas con participación estatal, Crédito Público por los desastres naturales y la Superintendencia Financiera por el sistema financiero.

3.4. Productos del Subsistema de Programación Fiscal Colombiano



Actualmente, el Subsistema de Programación Fiscal colombiano elabora los siguientes productos:

En las secciones que siguen se realizará una descripción de los mismos, detallando brevemente su contenido.

3.4.1. Informes sobre la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales

Para poder llevar adelante la actividad de programación fiscal, es condición necesaria ejercer un monitoreo exhaustivo de la evolución reciente de las variables macroeconómicas y fiscales. Asimismo, esta actividad entraña un aprendizaje constante sobre el comportamiento histórico de las principales variables que afectan la programación fiscal, por lo que también resulta beneficiosa para la retroalimentación del Subsistema.

El órgano coordinador del SPF elabora diversos reportes descriptivos sobre la evolución de variables macroeconómicas, los cuales son de uso interno para el Gobierno. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:

- Informe mensual sobre actividad económica (ISE, indicador de seguimiento económico)
- Informe trimestral sobre la evolución del PIB.

- Informes “flash” sobre la tasa de cambio (tres informes por día: apertura, mediodía, cierre).
- Informes “flash” sobre el precio del petróleo (similares a los de la tasa de cambio).
- Informes semanal y mensual sobre el mercado de capitales (bolsa doméstica, bolsa internacional).
- Informe mensual sobre mercado laboral (con información publicada por el DANE).
- Informes sobre encuestas de comercio, industria, confianza del consumidor y empresarial (encuestas de opinión desarrolladas por Fedesarrollo)¹².
- Informes mensuales sobre comercio exterior: sobre importaciones y exportaciones (con información del DANE) y sobre balanza de pagos (con información del Banrep).

Además, a demanda de las autoridades, el órgano coordinador del SPF realiza informes puntuales que profundizan sobre las razones de la trayectoria observada en alguna variable en particular.

Por su parte, el órgano coordinador del SPF elabora a su vez los siguientes informes sobre la evolución de las variables fiscales (además del MFMP, el informe de cumplimiento de la RF y el informe del SGR, que se tratarán en las próximas secciones) y la generación de estadísticas fiscales (tratada en el capítulo específico), a saber:

- Informe mensual sobre balance y deuda del GNC.
- Informe mensual de la evolución del ingreso tributario.
- Informe mensual sobre la evolución del gasto presupuestal.
- Informes diario, semanal y mensual de la industria petrolera, con foco en operaciones de Ecopetrol.
- Informe mensual de deuda del Gobierno General y el SPNF.
- Informe trimestral sobre los cierres fiscales.
- Informe anual del cierre fiscal y financiero del Gobierno General.

En todos los casos la información de base del reporte se elabora en base caja modificada.

Es importante destacar que, como base para la elaboración de los informes de seguimiento de las variables fiscales, se mantiene actualizado un archivo de Excel conocido como “Puente GNC” donde se compila la información fiscal y financiera mensual del Gobierno Nacional Central. Este archivo es remitido al Banco de la República quien estima el balance fiscal como diferencia entre los usos y aplicaciones computadas en el debajo de la línea y lo coteja con la información remitida por el SPF, a modo de análisis

¹² La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) es una entidad privada sin ánimo de lucro establecida en 1970. Se dedica a la investigación en temas de política económica y social.

de consistencia. Esta información, además, sirve como base para los reportes que se remiten al FMI.

3.4.2. Informes de cumplimiento de la regla fiscal

En el marco del SPF se realiza el seguimiento del cumplimiento de la regla fiscal en la etapa de la ejecución, como así también de garantizar que la misma se cumpla en las instancias de proyección a corto y mediano plazo. De este modo, las proyecciones fiscales incluidas en el Plan Financiero y el MFMP son consistentes con la vigencia de la regla.

No obstante, uno de los productos más relevantes que tiene a su cargo el SPF es la elaboración de los informes que dan cuenta del cumplimiento de la regla fiscal durante la ejecución presupuestal, según lo establecido por el artículo 12 de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) que exige al Gobierno Nacional rendir un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la meta de déficit estructural.

El mencionado informe de cumplimiento se presenta en junio de cada año, referido a la vigencia previa, y contiene una descripción del resultado estructural observado al cierre del ejercicio, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron durante la vigencia. Generalmente, el informe también incluye un breve apartado de consideraciones fiscales para la vigencia en curso. Es un documento técnico, corto y conciso que cumple adecuadamente su función.

Este informe forma parte de los documentos que se incluyen en la elevación del proyecto de presupuesto de la vigencia siguiente y está publicado en la web de la Cámara de Representantes¹³. Por su parte, el MHCP publica las Actas de las reuniones del CCRF, del Grupo Técnico del PIB Potencial y del Grupo Técnico Minero Energético y el informe de cumplimiento (junto con el MFMP), en todos los casos con insumos del SPF.

3.4.3. Marco Fiscal de Mediano Plazo

El MFMP constituye, probablemente, el producto más visible del SPF (junto con el Programa Financiero) y además, el más desafiante en términos de insumos requeridos, coordinación y *deadlines* involucrados. Tal como se señaló en la sección 3.1, la obligatoriedad en su presentación, alcance temporal y contenidos mínimos están legalmente establecidos desde 2003. Este documento debe ser presentado al Congreso de la República antes del 15 de junio de cada año. La publicación del documento del MFMP se acompaña con una presentación resumida y, como se dijo, con el informe de cumplimiento de la regla fiscal del año previo.

El órgano coordinador del SPF tiene a su cargo la elaboración del Marco, si bien no escribe la totalidad de los capítulos (algunos son desarrollados por las áreas técnicas

¹³ <https://www.camara.gov.co/c4-documentos-presupuesto-general-de-la-nacion-vigencia-2021-proyecto-de-ley-no-296-de-2020-camara>

específicas de otros Subsistemas y luego compilados por el SPF) pero sí define la línea argumentativa del MFMP de cada año.

La revisión de los diferentes MFMP elaborados por el órgano coordinador del SPF muestran una notable evolución en la calidad técnica del documento que, en la actualidad, recoge una enorme variedad de información con gran cantidad de material analítico. En el Anexo II se resumen la estructura de capítulos de los MFMP de los últimos 3 años (se resaltan en celeste los contenidos mínimos requeridos por la normatividad).

Como se observa, la información incluida en el MFMP excede los mínimos requeridos por la ley. Muchos análisis han ido evolucionando en línea con las mejores prácticas internacionales, como, por ejemplo, la ampliación del alcance del estudio de los pasivos contingentes requeridos a la valuación y gestión de los riesgos fiscales como concepto amplio.

Por otra parte, se observa que en los últimos años se ha dado una tendencia a reducir la extensión del documento. Los análisis adicionales que están relacionados con el contenido básico del MFMP suelen incluirse en cuadros dentro de la sección respectiva. Además, en los años 2020 y 2021 se advierte un cambio en la organización del documento, que lo hace más sencillo de comprender y mejora su integralidad, ya que la información que antes se encontraba separada en diferentes capítulos fue dispuesta bajo secciones comunes de acuerdo a los grandes temas incluidos en el MFMP.

Como complemento del MFMP, y en línea con lo planteado en la sección 3.1, los órganos rectores de los Subsistemas de Presupuesto e Inversión Pública formulan el MGMP y lo presentan antes del 15 de Julio de cada año para aprobación en el CONPES. En el MGMP asignan los techos de gasto en funcionamiento e inversión para los sectores a 4 años, constituyendo la base para formular el proyecto de ley del PGN de la vigencia fiscal siguiente. Para lo cual el SPF revisa que dichos techos de gasto sean consistente con la regla fiscal contenida en el MFMP.

3.4.4. Plan Financiero

El órgano coordinador del SPF elabora el PF, como un ejercicio clave de la programación fiscal que implica determinar en base a transacciones de caja el balance fiscal del año en curso y siguiente, para los subuniversos que componen el sector público no financiero y cómo se cubrirán las necesidades financieras. En el PF se compatibilizan los balances fiscales y necesidades financieras con el Programa Anual de Caja, y con las políticas cambiaria y monetaria, así como con las disponibilidades de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

El PF se publica en junio de cada año, como parte integrante del MFMP y se actualiza entre enero y febrero del año siguiente. El PF se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del CONFIS, y es la base para la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso. Al no formar parte el órgano coordinador del SPF del CONFIS, el órgano rector del Subsiste-

ma de Presupuesto presenta el PF. Adicionalmente y a requerimiento de las autoridades, pueden realizarse actualizaciones de esta información cada 2 o 3 meses para uso interno.

La elaboración del PF implica un gran y desafiante trabajo técnico ya que requiere realizar y analizar proyecciones fiscales, estrategia de deuda y manejo de liquidez, grado de desarrollo de diferentes políticas y progresos en el cumplimiento de la regla fiscal, todo en el marco de la utilización de un determinado set de proyecciones macroeconómicas. Asimismo, es en el PF donde queda más claro el rol del SPF como centro neurálgico, en tanto la elaboración de este documento requiere realizar un puente entre la información real y la proyectada, lo que implica interactuar de manera efectiva (en tiempo y en forma) con los órganos coordinadores de otros Subsistemas de la GFP proveedoras de la información (Inversión Pública, Crédito Público y Tesorería, Presupuesto) sin descuidar la consistencia y precisión de los datos proyectados.

En el PF se presentan las perspectivas macroeconómicas y fiscales para el siguiente ejercicio. Las proyecciones fiscales incluyen información agregada de los recursos y gastos por su clasificación económica, financiamiento y deuda del GNC, resto de entidades del GNC, Seguridad Social (pensiones y salud), Regionales y Locales, Empresas del nivel nacional y local, Sector Público no Financiero y Sector Público Financiero.

3.4.5. Plan de Recursos del Sistema General de Regalías

El Sistema General de Regalías (SGR), creado mediante el Acto Legislativo No. 5 de 2011, es un mecanismo de distribución de recursos de inversión orientado a promover el desarrollo, la equidad y la competitividad regional con un enfoque de cierre de brechas. Los recursos del SGR son los ingresos que percibe la Nación por el derecho a la explotación de recursos naturales no renovables.

El SGR tiene un *presupuesto bianual*, y para su formulación se construye el Plan de Recursos, con fundamento en la información que el Ministerio de Minas y Energía envía al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

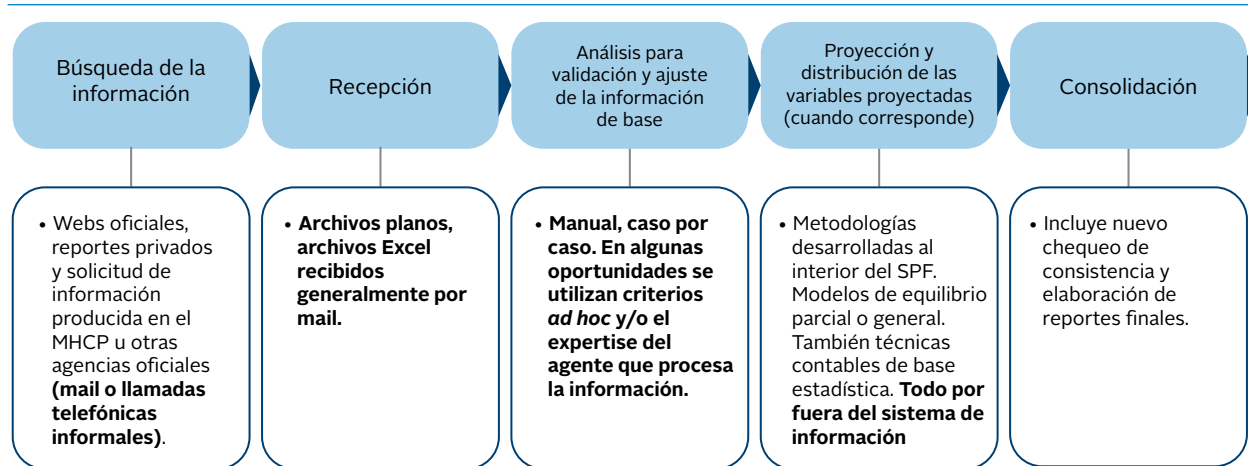
El órgano coordinador del SPF tiene a su cargo la elaboración del mencionado Plan de Recursos que debe ser entregado a los órganos rectores de los Subsistemas de Presupuesto e Inversión Pública antes del 8 de julio del año correspondiente. Para realizarlo, utiliza información de precios y cantidades (producción o extracción) proveniente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería. Este reporte se realiza en base caja.

3.5. Relaciones Funcionales con los Demás Subsistemas del SIGFP

Los procesos realizados en el interior del SPF tienen dos lógicas distintas. Por un lado, se trata de obtener la información pasada y procesarla, lo que permite realizar tanto los reportes de seguimiento y análisis macroeconómico y fiscal como la evaluación del cumplimiento de la regla fiscal. Por otra parte, se encuentra el procesamiento de la infor-

mación necesario para realizar proyecciones o bien, consolidar proyecciones elaboradas por terceras partes.

El SPF se esfuerza en lograr la mayor eficiencia y calidad posible ante las limitaciones, tanto de la información como de los recursos disponibles, dedicando tiempo y recursos a la validación de la información recibida para asegura su integridad y consistencia. Se requieren gran cantidad de reuniones de coordinación para la realización de productos complejos, como el MFMP y el Plan Financiero. Dado que no existe una integración entre los subsistemas de información que permita que el flujo de información fluya de manera automática, integral y consistente (sino que se realiza esencialmente a través de archivos Excel), el trabajo es en buena medida artesanal y pasa por las siguientes fases:



Como se desprende de lo señalado, todo este proceso demanda una gran cantidad de recursos humanos y tiempo, que podría ser utilizado en incrementar el alcance de los productos elaborados internamente en el sistema, con ganancias en términos de integridad y calidad.

Más allá de la anterior caracterización global de los procesos, a continuación, se describen, brevemente y con mayor detalle, las principales relaciones funcionales del SPF, mientras que el cuadro resume los puntos salientes en relación con la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Subsistema.

Tanto para el seguimiento como para la proyección de las variables macroeconómicas se utilizan indicadores económicos producidos por el DANE (agregados de la oferta y demanda del PIB, balance de pagos, actividad económica sectorial, mercado de trabajo, índice de inflación), BANREP (agregados monetarios, tasa de cambio, tasas de interés) y Centros de estudios económicos (índices de confianza empresarial y del consumidor), para efectuar el seguimiento de la situación macroeconómica del país. La información del DANE y BANREP se obtiene en formato Excel una vez se publica en el sitio oficial, mientras que el SPF adquiere información de Centros de estudios económicos para recibir información específica (P/E: encuestas de confianza del consumidor y empresarios).

Del Subsistema de Presupuesto (SsP) requiere la ejecución presupuestal de la vigencia en curso, así como de las vigencias anteriores, elaborada por Objeto del Gasto (funcionamiento) y Proyecto (inversión). En la actualidad, el SPF obtiene esa información solicitándole mediante correo electrónico un reporte en archivo Excel mensual especial al SsP originado en el SUIF y SUIFP. En la misma línea, se requiere información al SsP sobre otros gastos ya comprometidos que afectarán vigencias futuras, como los relacionados con la política salarial y con proyectos de inversión a ejecutarse durante varios años.

También solicita por correo electrónico la evolución de la caja (para el Plan Financiero), para lo cual el Sistema de Tesorería (ST) elabora un reporte en formato Excel de los ingresos no tributarios que el SPF baja diariamente.

Se nutre de la información que provee el Subsistema de Crédito Público (SCP) en cuanto a los servicios pagados, así como respecto al peso de los servicios de la deuda que deberán afrontarse a corto y mediano plazo. El reporte es en formato Excel y se solicita de manera mensual por correo electrónico.

Del Subsistema de Ingresos Públicos (SIP) se toman las proyecciones de recursos tributarios para la elaboración del Plan Financiero y MFMP, así como información específica de los tributos que se solicita por correo electrónico en los casos que se requiera simular escenarios del impacto fiscal de proyectos de reforma tributaria. Si bien el SPF solicita mensualmente dicha información, la misma no se remite oportunamente.

Para el cierre fiscal, se realiza trimestralmente un cruce de información con el BANREP, donde se relaciona la información de flujos pasados obtenida de las demás áreas del MHCP con la información de variaciones de stocks producida por el Banco. BANREP envía mensualmente el archivo Excel.

De la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM) se toman cada dos años las pautas de producción y precios de los hidrocarburos y minerales para estimar el Plan bianual de Recursos del Sistema General de Regalías. Los archivos se remiten en formato Excel.

Información mensual solicitada por correo electrónico y en formato Excel sobre los Fondos de Seguridad Social de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social y COLPENSIONES.

La información de las Entidades Territoriales provista por correo electrónico trimestralmente y en formato Excel por la Dirección General de Apoyo incluye una muestra representativa (Departamentos y Municipalidades más relevantes del país). Las Entidades Territoriales de la muestra no siempre remiten la información en tiempo y forma.

Cuadro 1: Resumen de relaciones funcionales con los demás subsistemas

Producto	Productos intermedios	Rol del Subsistema	Información de base requerida	Acceso y formato	Calificación general del proceso	Procesamiento y salida	
Informes de seguimiento de la política macrofiscal	Seguimiento y análisis de la evolución macroeconómica	Produce	Información publicada por DANE, BANREP y Centros de Estudios	Directo (se descarga información pública), excel	Proceso independiente	Excel. Salida en reportes (PDF, PPT o mails)	✓
	Seguimiento y análisis de la política fiscal	Produce	Remitida manual por la ST, SIP, SsP, BANREP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceptado (excepto intereses de la deuda)	Proceso dependiente	Excel. Salida en reportes (PDF, PPT o mails). Boletín fiscal se publica	!
Informe de seguimiento de la regla fiscal	-	Produce	Remitida manual por la ST, SIP, SsP, BANREP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceptado	Proceso dependiente	Excel. Salida en reportes. Se presenta al CONFIS	!
MFMP	Proyecciones macroeconómicas	Produce	Información publicada por DANE, BANREP y Centros de Estudios	Directo (se descarga información pública), excel	Proceso independiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. Los resultados se distribuyen en excel/mail a todas las áreas participantes del MFMP para que las utilicen como base de proyección.	✓
	Proyección de ingresos	Coordina	Remitida manual por SIP	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente	Excel. Reportes para integrar al MFMP	✗
	Proyección de gastos y MGMP	Coordina/ Produce	Remitida manual por SsP para el GNC y por EEP, Pensiones, EETT para el resto del gasto	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceptado para GNC (excepto intereses de la deuda) y es más complejo para el resto de los gastos	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. En GNC, los resultados se discuten con SsP. Para el resto del universo, la baja disponibilidad de la información complica la elaboración de la proyección.	!
	Proyección y Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (DSA)	Produce	Remitida manual por ST	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos	!
	Medición de Riesgos fiscales de origen macro	Produce	Completar	Completar	Proceso independiente	No me queda claro finalmente que hacen ellos	!
	Medición de Riesgos fiscales de pasivos contingentes	Coordina	Remitido STen base a intercambio con SsP, DEE, SFC, FNG, DGPE	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso en ocasiones es complicado	Proceso dependiente.	No me queda claro finalmente que hacen ellos	✗
	Documento del Marco fiscal de mediano plazo	Coordina	Remitido manual por todas las áreas participantes	Indirecto, se recibe la información en excel/word por mail. El proceso tiene un grado de fluidez variable dependiendo el área con la que se interactúa.	Proceso dependiente	Si bien previamente se hacen reuniones para unificar el hilo argumentativo, luego debe armarse el documento final con toda la información enviada por diversas áreas.	!
Plan Financiero	-	Coordina	Remitida manual por SsP y ST	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceptado	Proceso dependiente	No me queda claro finalmente que hacen ellos	!
Plan de Recursos SGR	-	Produce	Remitida manual por ANH y ANM	Indirecto, se recibe la información en excel por mail. El proceso está aceptado	Proceso dependiente	Excel / Modelos econométricos y/o estadísticos. Los resultados se distribuyen en excel/mail para realizar el presupuesto de gastos del SGR.	✓

SIP: Sistema de Ingresos Públicos
 ST: Sistema del Tesoro
 SsP: Subsistema de Presupuesto

En tanto que la información sobre los estados financieros y contables de las Empresas Públicas se recibe de la Dirección General de Participaciones Estatales y BANREP por correo electrónico, con una periodicidad anual y en formato Excel. La misma no

permite construir los flujos de caja de una muestra representativa de las empresas públicas (es una muestra antigua).

Como se ha señalado, la información de empresas públicas y entidades territoriales se obtiene por diversas vías y mediante variados formatos, muchas veces heterogéneos, archivos planos, y con estructuras que dificultan su análisis para la compilación de las EFP. Esto dificulta la obtención de información de base idónea para la generación de las EFP del SP.

4. FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

4.1. Fortalezas

4.1.1. Gestión fiscal consolidada y con apego al marco normativo establecido

Una mirada a la evolución del Subsistema de Programación Fiscal colombiano de los últimos años pone de manifiesto que el país ha logrado implementar una política fiscal coherente, basada en una prudente gestión de las estimaciones macro-fiscales y en el respeto a las reglas establecidas, entre ellas el principio de la sostenibilidad fiscal y las reglas fiscales. Esta responsabilidad en la gestión fiscal le ha permitido mejorar consistentemente la evaluación de los organismos internacionales, acrecentar la credibilidad de la gestión estatal en materia económica y bajar el costo del financiamiento, lo que redundará en mejores condiciones para el crecimiento de todo el país. Así, la gestión pública muestra su costado más virtuoso, donde el cumplimiento de los objetivos planteados por la administración permite dar previsibilidad a los agentes económicos y generar un escenario propicio para la inversión y el crecimiento.

4.1.2. Calidad técnica

Una de las fortalezas que resulta más evidente es el gran abanico de herramientas metodológicas (modelos, técnicas econométricas, etc.) con las que cuenta el Subsistema para elaborar las proyecciones, lo que constituye una muestra de la *calidad técnica de los recursos humanos* que lo integran. Esa cualidad también les permite un notable entendimiento sobre las particularidades de cada una de las variables macroeconómicas y fiscales, tanto desde el punto de vista de su registración (para el caso de las estadísticas fiscales) como de su seguimiento y proyección. En este sentido, además del propio *know how* relacionado con la gestión diaria de las finanzas públicas, se identifica un marcado interés del equipo de mantenerse actualizado respecto de la bibliografía específica, últimos avances, etc. como forma de alimentar los análisis y reformas que luego se realizan en el Subsistema.

4.1.3. Liderazgo institucional

El Subsistema ha logrado una fuerte identificación como *responsable de la producción del escenario macroeconómico de corto y mediano plazo* hacia el interior del MHCP, así como también hacia afuera del mismo, a través de las interacciones con diferentes organismos, como el Subcomité del PIB potencial (que integra el CCRF). Adicionalmente, también ha logrado *posicionarse como un actor clave de la gestión fiscal* de corto y mediano plazo, un punto no menor dado que la organización actual del Subsistema es relativamente reciente y que debe compartir su tarea con áreas históricas de la gestión financiera pública, como los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería, Crédito Público, Contabilidad y Ingresos Públicos.

4.1.4. Amplia producción institucional

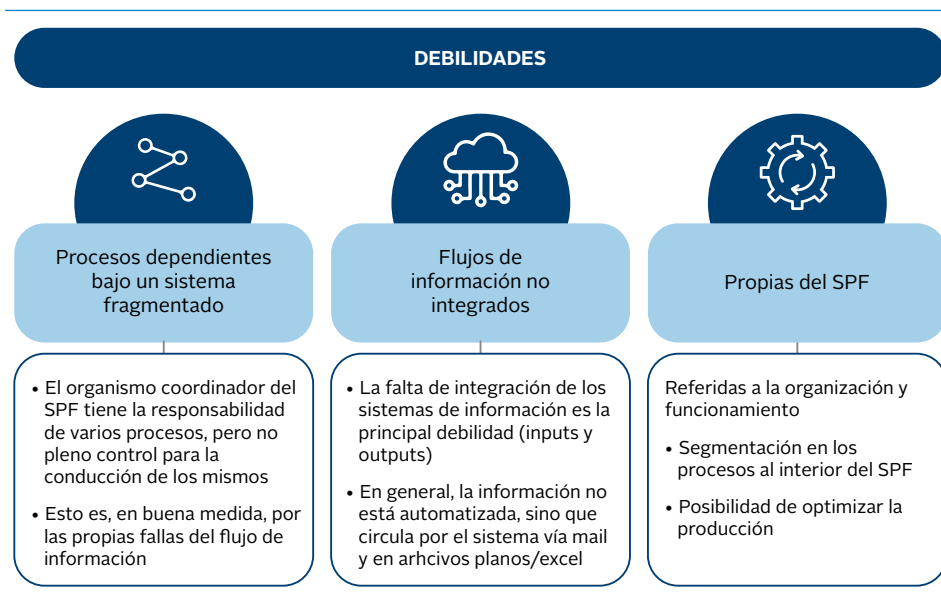
El Subsistema cuenta con una *gran cantidad de productos institucionalizados* como, por ejemplo, aquellos realizados para el seguimiento de la realidad macroeconómica (de uso interno del MHCP). Debe señalarse, además, que, tanto para la elaboración de estos informes de seguimiento, como para las proyecciones de corto y mediano plazo de las variables macroeconómicas, el Subsistema ha logrado un *fuerte control e independencia sobre los procesos que administra*, ya que si bien utiliza insumos externos como base, dichos insumos corresponden –en general– a información de carácter público, cuya disponibilidad no constituye un problema, garantizando la fluidez del flujo de información necesaria.

4.1.5. Capacidad de gestión

Probablemente el punto más destacable del Subsistema sea la *capacidad de gestión*, entendida como la habilidad de homogeneizar gran cantidad de información de diferentes fuentes y recibida de manera manual y fragmentada en diferentes formatos para lograr productos globalmente coherentes, que se entregan en tiempo y forma. Esto no puede dejar de señalarse como una fortaleza, si bien varias de las oportunidades de mejora procurarán incrementar la fluidez, automaticidad e integralidad en el proceso de seguimiento de la gestión fiscal, para reducir el esfuerzo que debe realizarse para cumplir con las tareas de las que es responsable.

4.2. Debilidades

Para su mejor análisis, la identificación de las debilidades se puede organizar en 3 grupos (ver esquema).



La principal debilidad identificada tiene que ver con los flujos de información, particularmente con la falta de integración de los sistemas de información (SIIF - SUIFP - Sistemas DIAN - SECOP II - Sistemas de gestión RRHH, Sistemas propios de las EICE y SEM, Sistemas de la DGCPN, MIPG), dado que los datos que se generan en dichos sistemas son un insumo clave para la elaboración de los productos del SPF. La disponibilidad de esa información es un eslabón débil ya que, como se mencionó anteriormente, en lugar de estar automatizada, en muchos casos llega al SPF de forma anárquica, manual y fragmentada.

Una segunda debilidad, que emerge de la anterior, refiere a la forma en que están diseñados los procesos. Se identifica cierta fragilidad en la gobernanza de acuerdo con la cual el organismo coordinador del Subsistema tiene la responsabilidad de varios procesos, pero no pleno control respecto de la información de base que es necesaria para la conducción de los mismos. De este modo, llevar adelante dichos procesos en forma exitosa (es decir, elaborar los productos con altos estándares de calidad) requiere un esfuerzo superior al que se requeriría si el proceso por el cual dichos productos se desarrollan estuviera más centralizado bajo la órbita del Subsistema, mejor institucionalizado y la información fluyera a través de un sistema integrado.

Por último, se identifican algunas debilidades en lo inherente a la organización y funcionamiento del órgano coordinador del SPF, incluyendo la oportunidad de elaborar nuevos productos que contribuyan al fortalecimiento interno y la identificación como referente de la programación fiscal en Colombia.

A continuación, se desarrollarán con mayor detalle las debilidades identificadas a los fines de que las mismas puedan luego ser correctamente abordadas por las oportunidades de mejora sugeridas para el Subsistema.

4.2.1. Flujos de información no integrados

Si bien esta debilidad ha sido mencionada específicamente en los puntos anteriores, debido a que es transversal y atraviesa gran parte de los procesos liderados por el SPF, merece atención particular. En muchos casos, pero especialmente válido para los procesos relacionados con la obtención de información fiscal necesaria para realizar las tareas de seguimiento, evaluación de cumplimiento de la regla fiscal y proyecciones, existen circuitos de información informales, ad hoc y no automatizados. Además, en varios casos, la información se recibe con demoras o sin la desagregación necesaria para lo cual fue requerida.

4.2.1.1. Formato y obtención de los inputs

Como se explicitó en la sección 3.5, el formato de los archivos que se intercambian es mayormente Excel y suelen solicitarse por correo electrónico, que en ciertas oportunidades debe escalar a llamadas telefónicas de alguna de las autoridades, para reclamar y conseguir la información de manera oportuna. En otros casos, la información se solicita de manera informal, recurriendo a personas con las que existe un buen vínculo personal que facilita la obtención de los datos, pero emergen dificultades cuando desaparece la contraparte.

4.2.1.2. Validación y consistencia

Muchos de los procedimientos son casi artesanales, manuales y se realizan ajustes basados en información no fehaciente (llamadas, archivos planos, información verbal). El equipo realiza un importante esfuerzo para asegurar la consistencia, pero no deja de tratarse de un procesamiento inseguro (por ejemplo, se comparan los datos con promedios históricos y se revisa sólo si se observan desvíos importantes) sobre información de base relativamente fidedigna.

No puede dejar de señalarse la gran cantidad de fuentes y tipos de información que se utiliza en el Subsistema. La información de base incluye múltiples criterios metodológicos y diferentes alcances institucionales por usarse diferentes clasificaciones. Esto redundante en un considerable esfuerzo para asegurar su integridad y lograr su homogenización.

4.2.1.3. Oportunidad y calidad

Si bien algunos circuitos de información están más aceitados, los datos son requeridos en cada ocasión. La disponibilidad es limitada y sujeta a discrecionalidad de los responsables. También, en cuanto a oportunidad, se depende de los tiempos de terceros.

Un caso en los que más claramente se observan dificultades es el relacionado con las proyecciones de ingresos. La información de base es provista por el SIP, pero no sólo que hay rezagos para recibir la misma, sino que no se recibe información detallada que permita mejorar la calidad de los análisis y pronósticos realizados. El tema de los retrasos también se repite con la información de intereses y amortizaciones de la deuda provista por el SCP.

Los retrasos han producido, en algunos casos, duplicaciones de la información que se genera en el sistema (por ejemplo, cuando el SPF decide realizar por su cuenta alguna proyección ante la falta de respuesta del Sistema a cargo de la misma, ya que los tiempos de entrega de algunos productos finales no pueden ser modificados).

Otro caso en el que existen también debilidades que abordar es la información fiscal de las Entidades Territoriales y las Empresas Públicas. En el caso de empresas públicas, hay deficiencias en la información de base, ya que se utiliza una muestra del año 2006 que actualmente no resulta relevante para la realidad del sector. Adicionalmente, como no existe un mandato que obligue a las empresas a enviar los datos, resulta muy difícil conseguir la información de flujo de fondos en base caja, más allá de los estados contables. Para entidades territoriales, la información es provista por la DAF, que también remite una muestra limitada, ya que las EETT no siempre remiten la información.

4.2.1.4. Procesos del SPF no integrados al sistema de información (outputs)

En cuanto a las actividades que realiza el SPF una vez recibida y validada la información de base, se observa que el procesamiento interno de la información para obtener los productos se realiza en general en Excel (o mediante modelos estadísticos/econométricos que no dialogan con el SIIF). Además, cuando los resultados deben ser remitidos a otros subsistemas que los utiliza como insumos (por ejemplo, las proyecciones macroeconómicas o fiscales), el envío se realiza una vez más en Excel/archivos planos mediante correo electrónico. En ambos casos, la metodología utilizada multiplica las posibilidades de errores y puede afectar la elaboración de productos de los demás subsistemas.

4.2.2. Procesos dependientes bajo un sistema fragmentado

Un punto muy relevante en cuanto al diseño global de los procesos del SPF es que las responsabilidades no están correctamente delimitadas, lo que genera inconvenientes en el funcionamiento, tales como duplicaciones, retrasos y roces entre los diferentes subsistemas. Este punto resulta fundamental desde el punto de vista organizativo, ya que, como se explicitó en el punto 3.1, el SPF no tiene una entidad rectora asignada para que defina sus políticas y normativas (más allá del rol del CONFIS) así como la DGPM no está formalmente designada como órgano coordinador del Sistema, aunque sus responsabilidades referidas a la gestión de la política fiscal son amplias en la normativa de creación (y las sucesivas reformas). Además, falta definir en mayor detalle como conviven los subsistemas para permitir que dichas responsabilidades puedan llevarse a cabo de manera óptima.

Esta visión general del SPF se ve especialmente reflejado en algunos procesos específicos. Tal como se explicitó en el cuadro de la sección 3.5, la forma en la que el órgano responsable del Subsistema conduce los procesos puede esquematizarse en dos roles extremos: coordinador o productor. Dependiendo de los procesos de que se trate, el

SPF se ha acercado hacia uno y otro extremo, lo cual se explica -en buena medida- por los *inputs* que utilizan en el marco de dichos procesos¹⁴.

A continuación, se describen brevemente los procesos dependientes en los que se observan mayores dificultades.

4.2.2.1. Elaboración de proyecciones fiscales en conjunto con otras áreas

El cuadro mencionado en la sección 3.5 identifica también procesos dependientes referidos a la estimación y proyección de las variables fiscales que integran algunos de los principales productos del SPF. En estos casos, los informes se realizan en forma coordinada con otras áreas, que producen la información (P/E: proyecciones de gasto a 10 años con el SsP, STP y SCP, proyección de ingresos con el SIP, etc.), pero la compilación y redacción de productos finales (MFMP, Plan financiero) son responsabilidad del SPF. Para clarificar las debilidades señaladas en estos casos, resulta ilustrativo dar algunos ejemplos.

- *Proceso para elaborar proyecciones de gasto a 10 años incluidos en el MFMP*

El SPF interactúa con el SCP para obtener los datos de la deuda, aunque como ya se mencionó accede a la información con ciertas demoras. Sin embargo, los datos del gasto primario proyectado los elabora la SsP. Respecto del gasto de funcionamiento, el SsP produce la información, por lo cual no hay interacción del SPF con las direcciones técnicas encargadas de suministrar la información de base para hacer esas proyecciones (P/E: el Sistema de Compras Públicas en caso de bienes y servicios, Función Pública en caso de gasto en servicios personales, etc.). En cuanto al gasto de inversión, que es determinante en el espacio fiscal disponible para cumplir la regla fiscal, el SPF remite al SsP el techo de gasto de inversión compatible con la regla fiscal, para que luego éste comunique al DNP y se informe a los sectores sus techos respectivos. Bajo la organización actual, el SPF solo proyecta un gasto máximo, que es compatible con el cumplimiento de la regla fiscal a mediano plazo, mientras que el SsP proyecta el gasto primario por ítem y luego compatibilizan ambos datos. No obstante, resulta claro que, si ambos niveles de gasto proyectado no son compatibles, el SsP tiene muchos más elementos para decidir dónde o cómo recortar / aumentar el gasto, simplemente, porque conoce cómo esos datos están elaborados. Además, no debe soslayarse la importancia de las decisiones de composición del gasto para la programación macrofiscal futura por sus efectos en los multiplicadores ni para la definición de la estrategia de financiamiento (que elabora la SCP una vez que se le informa el resultado que es necesario financiar).

14 Los procesos relacionados con el seguimiento y proyección de variables macroeconómicas cuentan con un mayor grado de independencia del resto de las áreas, dado que la mayoría de sus insumos son información pública lo que le otorga cierta libertad a la hora de realizar los productos, con un rol de productor casi íntegro. También puede mencionarse cierta independencia y fluidez en el proceso de elaboración del Plan de Recursos del SGR.

- *Proceso para elaborar el Plan Financiero*

Para este producto, el órgano coordinador del SPF recibe información del Subsistema de Presupuesto (la DGPPN) y de los subsistemas de Tesorería y Crédito Público (DGCPTN). En particular, la DGPPN se encarga de la conversión de las cifras presupuestales a las cifras estadísticas y, conjuntamente con la DGCPTN, toman decisiones relativas a temas como recortes presupuestales, diferimientos, etc. que son necesarias para armar dicho Plan. El SPF está a cargo de compilar, armar el informe de salida y entregarlo al Viceministro Técnico, que lo presenta en el CONFIS. En el CONFIS, si surgen dudas al momento de aprobar el Plan, las mismas son evacuadas en muchos casos por la DGPPN y la DGCPTN (que son miembros con voto en el Consejo, no así la DGPM como órgano coordinador del SPF). De este modo, la fragmentación y responsabilidades cruzadas en este proceso muestran un alcance limitado de la participación del órgano coordinador del SPF en un proceso clave para la gestión fiscal como es el Plan Financiero.

4.2.2.2. Participación en la elaboración del MGMP

El SPF participa marginalmente de la elaboración del MGMP, revisando la consistencia del agregado de los techos de gasto sectoriales a 4 años con la regla fiscal. Por el contrario, el Subsistema no participa como coordinador en el proceso de análisis de impacto del MGMP en la macroeconomía (P/E: a través de los multiplicadores de gasto público), no colabora en la revisión de la consistencia global del producto para que, en términos agregados, por ejemplo, el gasto de inversión tenga previsto el gasto de funcionamiento necesario para su operación y mantenimiento (lo que permitiría que la programación de gasto pueda ser ejecutada), así como tampoco analiza en términos generales la consistencia entre las asignaciones agregadas del gasto sectorial y el Plan de Desarrollo.

4.2.2.3. Cuantificación de los riesgos fiscales

La medición de riesgos fiscales originados en pasivos contingentes (explícitos y no explícitos), son elaborados por otras áreas y remitidos al SPF únicamente para que los complemente y ajuste el capítulo que se incorpora al MFMP, acomodándolo a la línea argumentativa definida para el mismo. En el caso puntual del análisis de los riesgos fiscales, es llevado adelante en gran parte por el SCP que remite contenidos sin que el SPF tenga demasiada participación en las definiciones metodológicas de elaboración del mismo (aunque sí tiene la responsabilidad de que el tema esté incluido en el MFMP, ya que hay normas que así lo establecen).

4.2.2.4. Medición del gasto tributario y simulaciones de reformas tributarias

El proceso de cuantificación de gasto tributario está a cargo del SIP y, como se explicitó en la sección 4.2.1.3, dicha información suele recibirse con demoras. Más importante aún, en el caso de que el SPF esté evaluando el impacto de medidas de política tales como una reforma tributaria, la información que se recibe del SIP es muy limitada (información agregada) o bien reciben con demora las estimaciones del SIP y en el SPF

hacen únicamente análisis de consistencia. Las principales razones que se han esgrimido para los problemas de información en este caso en particular refieren a cierta capacidad de respuesta limitada de parte del SIP (poco personal para muchas tareas) y a razones de secreto estadístico que impiden compartir los datos a nivel desagregado (por contribuyente).

En todos los casos señalados, el núcleo de las debilidades observadas tiene que ver con el riesgo de vulnerar la visión estratégica e integral con las que debería dirigirse la gestión fiscal. Los procesos dependientes bajo un SGF no integrado lesionan esta visión de conjunto y generan pérdidas de eficiencia que deben abordarse.

4.2.3. Propias del Subsistema

4.2.3.1. Organización y Funcionamiento

En la forma de organización actual del SPF, cada subdirección y área del órgano coordinador cumple las principales funciones teóricas que debe tener una Unidad de Programación Macrofiscal (de acuerdo a sección 2.1.2), pero coexisten subdirecciones y áreas que tienen funciones similares (análisis y seguimiento, elaboración de pronósticos) que desde una mirada global del SPF se encuentran duplicadas. De este modo, la organización actual por temas (en vez de por funciones) limita la especialización laboral y eficiencia del SPF.

Asimismo, se observa cierta segmentación en los procesos al interior del SPF que afecta la sociabilización del *know how* y la *performance* y sostenibilidad de las tareas. Se puede citar como ejemplo, la coexistencia en paralelo de dos procesos que no conversan entre sí y que en un futuro deberían integrarse, que son similares en cuanto a productos, pero diferentes en cuanto a metodologías para su desarrollo. Estos son la Actualización Metodológica al MEFP 2014 y la generación de estadísticas fiscales en base caja modificada del GNC y SPNF. Adicionalmente, si en el futuro se crea una Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM con parte del personal actual de la SPF, y en línea con las recomendaciones del capítulo del SEFP del presente Manual, será necesaria una correcta distribución y especialización de las funciones de cada área para que puedan trabajar coordinadamente.

Por su parte, se observa que las tareas de análisis y seguimiento de entidades por fuera del GNC (Seguridad Social, empresas públicas y Entidades territoriales) se conducen de manera independiente sin existir instancias formales para sociabilizar el *know how*.

Por otro lado, no existen metodologías, manuales de usuario, actores, tiempos y responsabilidades para estandarizar procesos y garantizar su permanencia en el tiempo. Esto genera que el SPF sea, en cierta medida, dependiente de los actores particulares que ejercen la función en un momento determinado, poniéndose en riesgo la calidad y continuidad de los procesos ante una rotación del personal. Finalmente, no existen en el organigrama instancias formales de coordinación dentro de cada subdirección, programas de capacitación según roles y funciones del personal y se observan, en algunos

casos, funciones claves para los procesos que lleva adelante el SPF bajo la responsabilidad de pasantes.

4.2.3.2. Mapeo y evaluación de la producción institucional para su optimización

El SPF elabora una gran cantidad de productos, de diferente grado de complejidad. Los mismos van desde breves reportes diarios remitidos por correo electrónico hasta productos de gran envergadura, como el MFMP y el Plan Financiero.

La multiplicidad de reportes es una fortaleza del área, aunque existe margen para la optimización de los mismos, a la vez que podrían incorporarse algunos nuevos productos, tal como se detalla en la sección 4.3.3.2, en temas que no están siendo actualmente alcanzados, como por ejemplo la sistematización y análisis de las diferencias entre las proyecciones realizadas y los datos efectivamente observados.

Asimismo, resulta destacable que los reportes internos que se remiten por mail (sobre todo aquellos de alta periodicidad) podrían rediseñarse para permitir un acceso más dinámico (en tiempo real), ya que es posible que las personas que reciben numerosos reportes por correo no puedan aprovecharlos cabalmente.

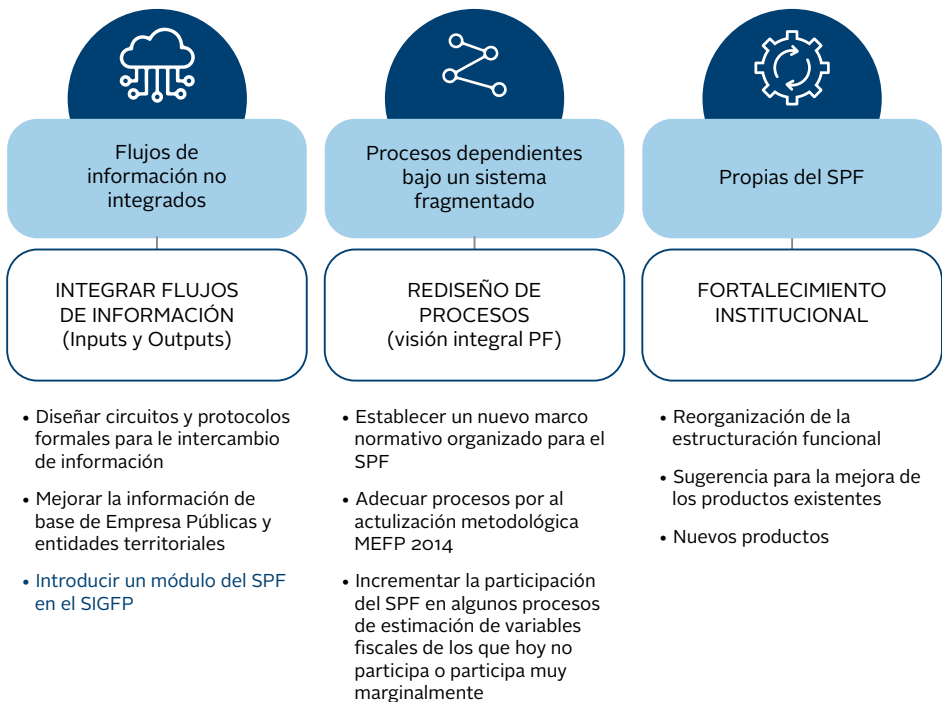
También se señalaron brevemente, en la sección 3.4.3, algunas cuestiones del MFMP sobre las que se podría accionar, entre las que se destacan la extensión del documento, su complejidad para el público no informado y el hecho de que se utiliza para resumir una gran cantidad de cuestiones relativas a la política fiscal pero que bien podrían tratarse de manera independiente en reportes temáticos especiales.

Por último, se observan puntos a mejorar en relación a la temporalidad de la disponibilidad de la información (boletín fiscal), la transparencia y accesibilidad para el ciudadano de la información producida por el SPF (tanto en términos del propio acceso de la misma en la página web como en cuanto a la facilidad para su comprensión) así como también respecto a la visibilidad de la organización hacia afuera del MHCP.

4.3. Áreas de Oportunidad/Propuestas de Reformas

El esquema a continuación muestra, para cada grupo de las debilidades identificadas, propuestas de mejora para el SPF en Colombia.

Áreas de oportunidad y propuestas de mejora



Del conjunto de oportunidades de mejora identificadas, se entiende que las transformaciones de corto plazo no implican cambios tecnológicos ni normativos de importancia. Sin embargo, hay dos recomendaciones para el largo plazo que son particularmente importantes, ya que permitirán mejorar la gestión del SPF: la introducción de un módulo del SPF en el SUGIFP y la adecuación del marco normativo del SPF. En el primer caso, se trata de crear, dentro del actual sistema de información del MHCP, un módulo específico para el SPF, que dialogue con el resto de los subsistemas y que permita que tanto los inputs como los procesos y los outputs se realicen dentro de la misma base de información. En cuanto al marco normativo, se propone modificar el existente para que compatibilice las funciones y los diferentes instrumentos que hoy regulan la gestión de la política fiscal, desde un punto de vista integral. Una vez creado el módulo específico del SPF en el SUGIFP y adecuado el marco normativo, la operación del nuevo modelo requerirá la introducción de un sistema informático propio del SPF, que cuente con interfaces para recibir y entregar automáticamente los inputs y outputs de/a las demás plataformas tecnológicas (por ej., SIIF, SUIFP, Sistemas de Crédito Público y Tesoro Nacional, Sistema de DIAN, SECOP, Sistema de gestión financiera de RRHH, Sistemas de EICE y SEM-SIIF, etc.).

4.3.1. Integrar los flujos de información (inputs y outputs)

Resulta claro que la única forma de solucionar de manera completa y permanente los inconvenientes que surgen para la gestión fiscal provenientes de los flujos de información no integrados es lograr incorporar tanto los inputs como los outputs en un sistema de información automático, completo y dinámico. No obstante, dados los tiempos que necesariamente involucra una acción de esa envergadura, a continuación se describen algunas acciones que podrían tomarse en el corto y mediano plazo para optimizar el funcionamiento del SPF, para luego describir con mayor detalle el alcance y características que debería tener un sistema integrado que incluya un módulo específico del SPF.

4.3.1.1. Diseñar circuitos y protocolos formales para el intercambio de información

A corto plazo, en la transición al sistema integrado sería recomendable que se diseñen circuitos y protocolos formales de intercambio de información (incluso comités técnicos en los que participen las autoridades de cada dirección general involucrada para garantizar el *enforcement*) que pauten contrapartes, responsabilidades, tiempos, formatos, desagregaciones y mecanismos de envío, para darle cierta formalidad a la situación actual que, si bien funciona en general, tiene puntos débiles que ya fueron señalados. Este tipo de procedimientos puede relevarse y sistematizarse en un documento del tipo de los manuales de operación y funcionamiento. Lo anterior permitiría aceptar aquellos casos en que no funcionan bien los circuitos (ingresos del Sistema de Ingresos Públicos, servicios de la deuda del Subsistema de Crédito Público, etc.).

4.3.1.2. Mejorar la información de EEPP y EETT

A mediano plazo, en los casos en que la información de base para el seguimiento y proyecciones fiscales no se remita porque no existe o es débil, se puede reforzar el trabajo con las áreas pertinentes para generarla: por ejemplo, mayor cobertura de empresas públicas y solicitud de los datos de flujo de fondos y saldos de activos y pasivos de entidades públicas (incluyendo EEPP) que operan por fuera de la CUT (ver capítulo del STP). Si bien excede el ámbito de este trabajo, algo similar podría lograrse trabajando con la DAF para que las EETT remitan la información de flujos y stocks en tiempo y forma.

Respecto de ambos casos, podría evaluarse la posibilidad de introducir normativa a nivel del MHCP que obligue a EEPP y a las EETT a remitir información con cierta periodicidad, formatos y desagregaciones, a los fines de fortalecer la gestión fiscal integral.

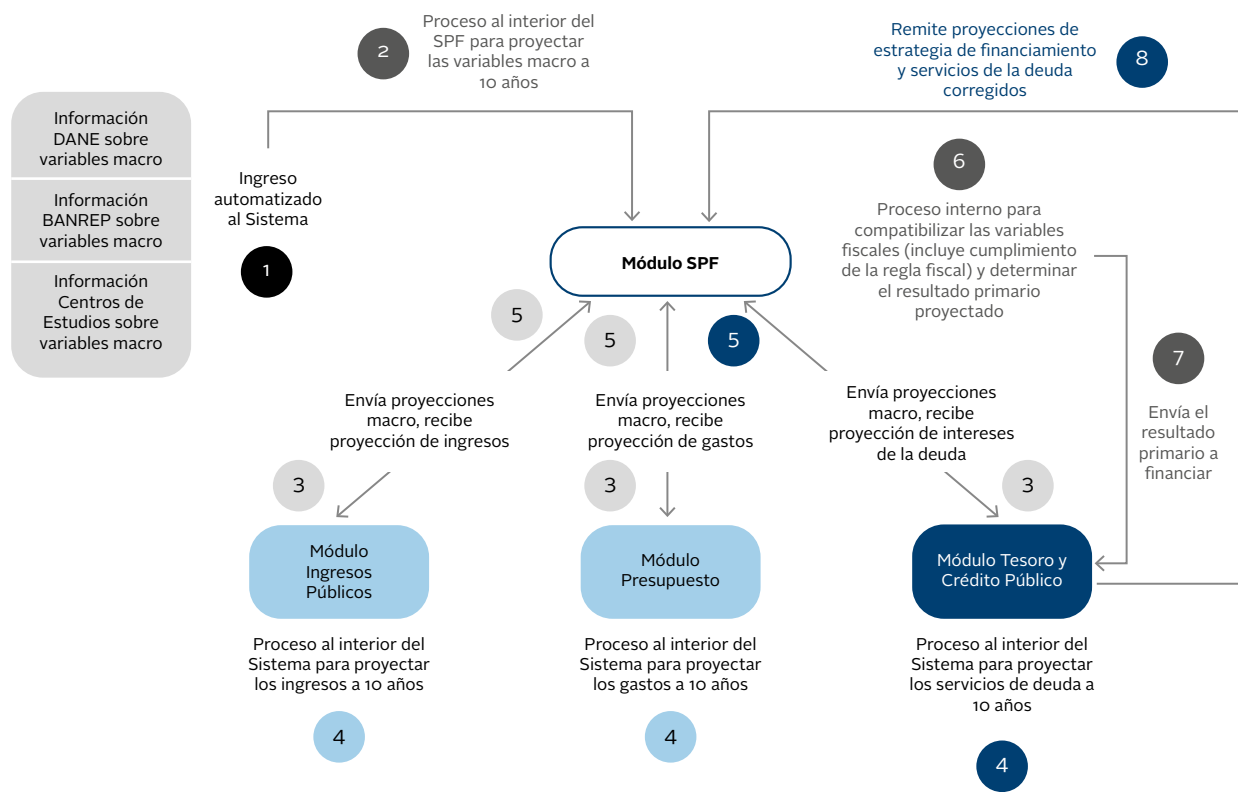
4.3.1.3. Introducir un módulo del SPF en el SIGFP

Tal como se señalaba en la introducción, la verdadera solución a los inconvenientes de los flujos de información sería desarrollar para el mediano y largo plazo un módulo del SPF dentro del SIGFP.

Este módulo debería dialogar de manera automática con los Subsistemas de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, Ingresos Públicos y Estadísticas de las Finanzas Públicas, de forma tal que el flujo de información necesaria para elaborar los productos

del SPF se realice dentro de la base de datos del sistema. De este modo, el SPF podría tener claridad de cómo se construye la información de base que utiliza (por ejemplo, cuando el SsP convierte las cifras presupuestales al formato de estadísticas fiscales, se podría tener acceso a los conversores). Lo anterior es válido también para los outputs del SPF que estos Subsistemas utilizan, por ejemplo, para la realización de sus estimaciones, como las proyecciones de las variables macroeconómicas que se utilizan para proyectar. Lo anterior requeriría que los modelos de estimación (estadísticos/económicos) que el SPF utiliza puedan también incorporarse al Sistema o bien dialogar de manera eficiente con el mismo.

A modo de ejemplo, se muestra un esquema simplificado para ilustrar el flujo de información propuesto para el caso de la estimación de las necesidades y determinación de la estrategia de financiamiento para el MFMP.



La incorporación de los procesos al interior del sistema, como es sabido, garantiza integralidad, mejora los tiempos y la disponibilidad de la información y permite evitar errores, duplicidades y otros problemas que surgen cuando el intercambio es manual y fragmentado. No obstante, dada la cantidad de diferentes fuentes de información y el gran volumen de datos que maneja el Subsistema, el módulo del SPF debe ser exhaustivamente diseñado, relevando la totalidad de los procesos en detalle, a los fines de garantizar su óptimo funcionamiento. Para ello es de gran utilidad si puede efectivizarse la elaboración de manuales de operación y funcionamiento que se proponen en la

sección 4.3.1.1, que constituyen una base sólida de diseño del sistema, así como avanzar con las recomendaciones del capítulo del Subsistema de Estadísticas de las Finanzas Públicas (P/E: clasificaciones e información armonizada; armonización de los sistemas de clasificadores de la GFP, de los registros consolidación presupuestales y contables, entre otras).

Finalmente, como ya se mencionó en la introducción de la sección 4.3, la incorporación del módulo del SPF en el SUGIFP implicará el desarrollo de un sistema informático propio que permita recibir insumos y entregar outputs automáticamente a los demás subsistemas de la GFP. De manera preliminar, se prevé que el SPF mantenga los modelos de programación macro-fiscal fuera del sistema informático, por la naturaleza cambiante y flexible que requieren los procesos involucrados.

4.3.2. Rediseño de los procesos para mejorar la visión integral en la gestión fiscal

4.3.2.1. Establecer un nuevo marco normativo organizativo del SPF

Se propone impulsar un nuevo marco normativo del SPF que establezca, desde una mirada global, las cuestiones organizativas necesarias para llevar adelante la gestión fiscal colombiana. Esto implica redefinir el SPF, su alcance, competencias, órgano rector, atribuciones y responsabilidades y, especialmente, sus relaciones con los restantes subsistemas e integrantes de la GFP (incluyendo el CONFIS y el recientemente creado CARF). Para ello se requiere revisar el Decreto 4712 de 2008 y, especialmente, el Decreto 848 de 2019 e integrar la normativa que otorga facultades respecto de la gestión de la política fiscal a otras dependencias para evitar superposiciones de funciones, así como también los recientes cambios en la regla fiscal que necesariamente impactarán en los procesos del SPF. En el largo plazo, es deseable que la DGPM, como órgano rector del SPF, forme parte del CONFIS; sin embargo, ello requiere la sanción de una ley modificatoria.

Esto no sólo le dará entidad al subsistema y facilitará su gobernanza, sino que será un avance sobre el cual construir el sistema de información integrado con más facilidad, además que permitirá resolver los inconvenientes que surgen de las sucesivas modificaciones normativas parciales que se realizan sin una visión integral.

4.3.2.2. Adecuar procesos por la actualización metodológica al MEFP 2014

Resultará necesario reevaluar y adaptar los circuitos y procesos que se realizan sobre la información para la generación de estadísticas fiscales cuando esté en plena vigencia la generación de estadísticas en línea con MEFP 2014, de forma tal de que puedan seguirse obteniendo los insumos y productos habituales con esta nueva base metodológica. Este punto es aún más relevante si se decide avanzar con la propuesta de creación de una Subdirección de Estadísticas de las Finanzas Públicas en el ámbito de la DGPM, tal como se plantea en el capítulo del SEFP del presente Manual, donde los procesos necesariamente deberán rediseñarse para incluir la nueva área.

4.3.2.3. Incrementar la participación del SPF en algunos procesos en los que participa marginalmente

Como se dijo previamente, en la actualidad la organización del SPF se encuentra en un punto intermedio entre aquellos procesos donde el órgano coordinador toma un rol de productor versus aquellos casos donde sólo coordina. Si bien bajo las debilidades actuales que presentan los circuitos de información –señaladas en la sección 4.2.1–, no es recomendable que el Subsistema asuma un rol de productor pleno en el corto plazo, se entiende que su desempeño tendrá oportunidades de mejora importantes moviéndose gradualmente en esa dirección en algunos casos, incrementando la participación en algunos procesos y logrando mayor fluidez en la obtención de información de base para sus productos.

Esta oportunidad de mejora es especialmente válida en algunas áreas de varios de los procesos sobre cuyos productos finales el SPF tiene responsabilidad. A continuación, se detallan algunos casos donde es importante un rediseño que contribuya a mejorar la integralidad de la programación fiscal colombiana.

En cambio, en los procesos en los que el rol seguirá siendo coordinador (P/E: la estimación de los recursos realizada por el Subsistema de Ingresos Públicos, las estimaciones de deuda realizadas por el Subsistema de Crédito Público, las proyecciones de gasto a mediano plazo por el Subsistema de Presupuesto, en todos los casos para el programa financiero y el MFMP), incluir instancias de revisión dispuestas formalmente (a través de manuales de procedimiento internos, por ejemplo, que determinen cronogramas y obligatoriedad) para minimizar riesgos y generar cierto *enforcement* por parte de áreas que suministran la información.

- Riesgos fiscales

Como se explicó, el órgano coordinador del SPF analiza y monitorea los riesgos fiscales originados por shocks macroeconómicos, pero no participa activamente en la medición de riesgos fiscales por pasivos contingentes. Dado que, desde el punto de vista teórico, el concepto de riesgos fiscales está estrechamente relacionado con el problema más general de la precisión de las proyecciones macrofiscales que constituyen la base de los marcos de gasto a mediano plazo y no se limita únicamente a los riesgos relacionados con las obligaciones contingentes explícitas sino también implícitas, se entiende que sería importante un mayor involucramiento del SPF, por la visión estratégica y de mediano plazo de la gestión fiscal que tiene el área.

Se sugiere que la Subdirección de Riesgos de la DGCPN continúe a cargo de la medición de pasivos contingentes explícitos (por garantías) y demás agencias (P/E: DEE, ADRES, FNG, DAF, DGPE y SEF) a cargo de los riesgos implícitos (por deuda no garantizada pero registrada, pensiones y salud, entidades territoriales, gestión de EEPP, sistema financiero, desastres naturales). Sin embargo, el SPF deberá acceder a la información de base y metodologías utilizadas por las entidades antes mencionadas para la estimación de riesgos. Esto permitiría que pueda revisar la consistencia de los cálculos de los riesgos fiscales de mayor relevancia y mayor probabilidad de ocurrencia, tal como lo establece por mandato la normativa vigente.

- Composición del gasto proyectado

De forma tal de poder aportar una visión de conjunto del impacto macroeconómico de las decisiones de gasto a futuro, puntualmente, se requiere que el SPF participe más activamente del proceso de elaboración del MGMP, más allá del control de cumplimiento de la regla fiscal. El órgano coordinador del SPF deberá participar en la discusión para que se adopten decisiones consistentes de asignación de recursos a mediano plazo no sólo con la regla fiscal sino también con el cumplimiento del PND y la asignación del gasto de inversión y funcionamiento. Lo anterior se relaciona con el análisis, a través de los multiplicadores de gasto, del impacto macroeconómico de las asignaciones entre gasto de funcionamiento e inversión.

- Estimación del gasto tributario y de reformas tributarias

En este punto, se trata de apoyar no solo la estimación del gasto tributario en sí (cuyo nivel estará determinado por las normas que otorguen las exenciones tributarias) sino de ir más allá y trabajar en el análisis de impacto de las medidas de política adoptadas. No obstante, cabe mencionar que estas tareas requerirán que el SIP envíe la información a la DGPM en tiempo y forma, además de que se remita en formato de base de datos y con desagregación a nivel del contribuyente, sin que eso implique un incumplimiento del secreto estadístico (eliminando los datos que permiten individualizarlos).

- Sostenibilidad de la deuda

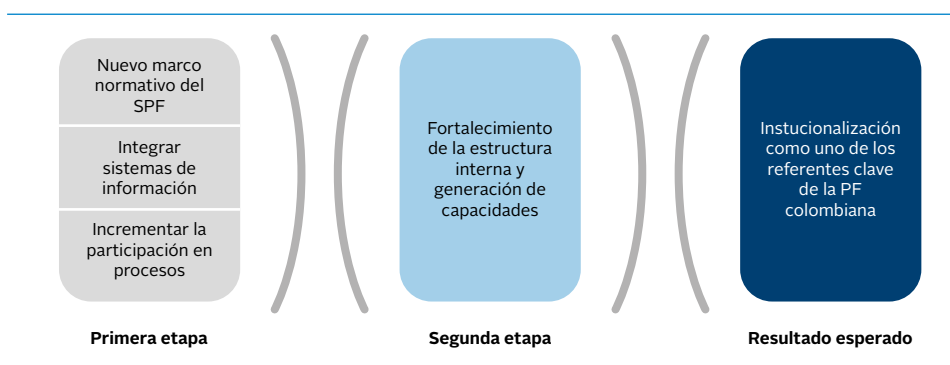
La sostenibilidad de la deuda es, como se señaló, un punto a mejorar en las finanzas públicas de Colombia. Más aún, la última modificación de la regla fiscal incluye explícitamente una regla referida a la deuda que deberá ser monitoreada. Con este punto en mente, y sumado al hecho de que el DSA se nutre no sólo de información de deuda pública sino también de proyecciones macrofiscales, se entiende que la SPF podría coordinarse más con el SCP para fortalecer la mirada de mediano plazo de la deuda pública, sin que ello signifique una interferencia en las facultades de dicho subsistema sobre el manejo de los pasivos.

4.3.3. Fortalecimiento Institucional

4.3.3.1. Organización y funcionamiento

La organización actual funciona y no se propone una modificación de la misma en el corto plazo. No obstante, tratándose de una dirección técnica creada hace poco tiempo, cuya conformación toma parte de personal previamente asignado al SsP, es natural que existan ciertos elementos a fortalecer de su estructura interna, con el propósito de que pueda desarrollar sus funciones de manera más efectiva. En este sentido, existe un enorme potencial de crecimiento para la DGPM como órgano coordinador del SPF, que incluye en una primera etapa (ver esquema) encarar las reformas propuestas en los puntos 4.3.1 y 4.3.2, especialmente, las referidas a la integración de los sistemas de información y el establecimiento de un nuevo marco normativo organizativo del SPF. Posteriormente, el crecimiento y profundización de las funciones a cargo de la Dirección escalarán a un siguiente nivel de desarrollo, por lo que, en una segunda etapa de

expansión y especialización, se propone modificar la organización actual hacia una que considere las recomendaciones desarrolladas en la sección 2.1.2, pero adaptándolas al marco institucional y organizativo colombiano.



Las ganancias esperadas de un movimiento en esta dirección son las que ya se fueron comentando (ver organigrama modelo en el Anexo III):

1. Especialización y sistematización de las tareas de proyección: éstas, actualmente son el foco de la DGPM, pero la metodología de proyección en los diferentes temas son compartimentos estancos, y pueden encontrarse oportunidades de ganancia en generar un grupo técnico altamente especializado que apoye el desarrollo del tema. Se propone que dicho grupo, de carácter transversal, se genere con el formato de área de “staff”, es decir, una coordinación técnica que dependa directamente del director de la DGPM.
2. Fortalecimiento del rol analítico, a través de la creación de una división de análisis fiscal que permita otorgar en tiempo real herramientas altamente técnicas que respalden las decisiones de política gubernamentales. Nuevamente, si bien actualmente la DGPM se encarga de estos análisis (en general, a demanda de las autoridades), podrían expandirse los temas analizados y, además, la especialización permitirá desarrollar puntos novedosos, adelantándose a las necesidades de la gestión. Además, esta división podría encargarse de desarrollos teóricos (papers) con la doble función de mejorar la calidad analítica, así como de lograr una presencia técnica de la DGPM en los círculos académicos especializados.
3. Mejora del análisis estructural de mediano y largo plazo: estos temas, claramente importantes, pero habitualmente relegados de la agenda coyuntural, encontrarán un ámbito en el que ser desarrollados, contribuyendo a su correcta identificación y desarrollo.

Por supuesto, la estructura interna que finalmente adopte la DGPM en el mediano plazo dependerá del alcance de sus actividades, los roles de otras direcciones técnicas del MHCP y agencias del gobierno y la disponibilidad de personal. Esta propuesta necesitará soporte político y operativo, incremento del personal, capacitación, desarrollo de metodologías, manuales de usuario (que incluyan actores, tiempos y responsabilida-

des) para estandarizar procesos y garantizar su permanencia en el tiempo. Está claro que la reconfiguración propuesta engloba un enorme desafío, pero también grandes oportunidades.

4.3.3.2. Mejora de la producción actual y desarrollo de nuevos productos

El diagnóstico sobre el mapeo de la producción de la DGPM permite organizar las oportunidades de mejora en dos grandes grupos:

1. Mejora de los productos existentes:
 - a) *MFMP*: tal como se describió en la sección 3.4.4, en los últimos años se observa un movimiento hacia la reducción de la extensión del MFMP que se considera que va en la dirección correcta, por lo que resulta conveniente seguir profundizando ese camino. Se recomienda que se proyecte y mantenga en el tiempo una estructura organizativa fija al menos en el “cuerpo” del MFMP, y únicamente modificar, de acuerdo a los requerimientos coyunturales, lo que refiere a los anexos o información complementaria.

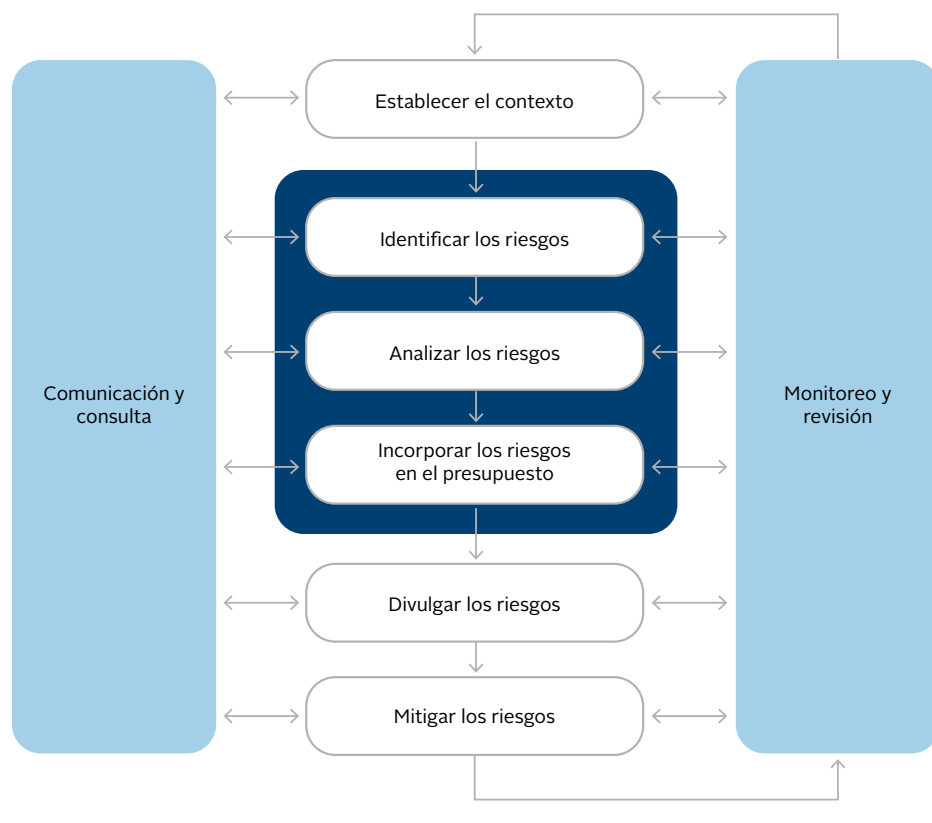
Además, el MFMP continúa incluyendo estudios específicos o incluso algunos análisis de tipo académico, que, si bien se consideran extremadamente valiosos, hacen que se diluya el verdadero propósito del documento. Se sugiere relocalizarlos en documentos independientes (como se verá en el punto 2 algunos de los “productos nuevos” son escisiones del MFMP).
 - b) *Boletín fiscal*: se debe reducir la temporalidad y rezago en la publicación del boletín fiscal, al menos para el GNC. Por ejemplo, el cierre del primer trimestre de 2021 se publicó el 13 de agosto. Una publicación mensual con un rezago de no más de 30 días es un buen objetivo de mediano plazo.
2. Nuevos productos:
 - a) *Análisis de los desvíos de pronóstico*: un producto a incorporar de manera periódica es un análisis exhaustivo de los motivos de los desvíos de los pronósticos respecto de la información observada, tanto para las proyecciones macroeconómicas como para las fiscales. Más que un producto completamente nuevo, se trata de sistematizar una práctica que el órgano coordinador del SPF ya hace de manera más o menos formalizada, pero que se entiende tendrá importantes posibilidades de aprendizaje para el equipo si se normaliza su elaboración y se documentan los resultados.
 - b) *Tablero de control macroeconómico*: se recomienda que algunos de los reportes que realiza el SPF (los de menor periodicidad, por ejemplo, los informes flash) se sistematicen en una herramienta de tipo tablero de control, al que las autoridades tengan acceso y esté actualizado en tiem-

po real. La herramienta permitirá unificar la información macroeconómica coyuntural en un único lugar, y se liberará tiempo para realizar reportes más de tipo analítico.

- c) *Reporte macrofiscal para la IRC*: se sugiere que el SPF elabore un reporte trimestral para la Oficina de relaciones con inversionistas, que otorgue un panorama de la situación macrofiscal de Colombia de manera agregada. Actualmente, el sitio de IRC solo tiene información de deuda, el MFMP y una serie de presentaciones de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, de variado contenido (algunas son *updates* macrofiscales, pero no todas, y la periodicidad es variable). Tiene que existir un reporte sistematizado de la situación fiscal del país, que otorgue una versión oficial de dicha situación y que les ahorre a los inversionistas el trabajo de relevar la información de interés de varios sitios diferentes.
- d) *Mejoras en la web institucional*: la institucionalización del órgano coordinador del SPF como referente del subsistema, hacia afuera del ámbito gubernamental estricto, tiene amplias oportunidades de mejora. Se sugiere crear un micrositio institucional dentro del portal del MHCP, donde se centralicen los productos que realiza el SPF. Asimismo, en la web deben publicar una serie de documentos explicativos, amigables con el ciudadano, sobre “para que sirven” los principales productos (MFMP, PF, reglas fiscales), facilitando el entendimiento de los mismos e incluyendo herramientas didácticas que permitan entender el desempeño fiscal/financiero con facilidad. Además, puntualmente, la SPM podrá hacer público periódicamente alguno/s de los informes que elabora, que hoy son únicamente de uso interno.
- e) *Mayor presencia en el Portal de Transparencia Económica*: la DGPM genera una gran cantidad de reportes y estadísticas fiscales que deben incluirse en formatos “amigables” con el ciudadano para fortalecer el Portal de Transparencia Económica que gestiona el MHCP y así atender las demandas crecientes de información de los distintos *stakeholders* de la sociedad civil.
- f) *Papers*: el órgano coordinador del SPF evidencia una gran capacidad de producción y un constante involucramiento con los desarrollos teóricos inherentes a sus tareas. Muestra de ello son los diferentes “recuadros” de abordajes técnicos que suelen incluirse en el MFMP, tales como la reciente reforma de la regla fiscal. Se sugiere generar grupos de estudio teóricos sobre diferentes temas, cuya producción derive en la elaboración de documentos técnicos publicados para el público en general, y presentarse en seminarios y otros ámbitos académicos. De este modo se logrará una presencia institucional en esos ámbitos que terminará por enriquecer a todos los involucrados.

Anexo I. Ciclo de Manejo de Riesgos Fiscales

En base a los estándares internacionales para el manejo de los riesgos, se han realizado propuestas esquemáticas (ver esquema a continuación) para un ciclo de manejo de riesgo, que comprende las siguientes etapas:



Fuente: elaboración propia en base a FMI (2013).

1. Establecer el contexto interno y externo, tanto político como económico, y los objetivos que persigue el gobierno con el manejo de los riesgos. El objetivo del gobierno no es minimizar el riesgo fiscal, sino asumir aquellos riesgos que puede soportar de manera eficiente y a un costo económico y social más bajo que otros actores de la economía.
2. Identificar los riesgos mediante un mapeo de riesgos fiscales. Las responsabilidades para identificar riesgos fiscales (un requisito previo para la gestión de riesgos), deben asignarse claramente y, a menudo, están centralizadas en una sola institución. Cuanto más fragmentada sea la asignación de funciones entre agencias y más autonomía se otorgue a las agencias individuales, más desafiante será la tarea de coordinación y centralización de la información sobre riesgos fiscales. Algunos países pueden considerar conveniente establecer un comité interinstitucional de alto nivel sobre riesgo fiscal, para supervisar

y coordinar las actividades y asegurar su adecuada integración con procesos como el presupuesto anual, la planificación de inversiones, el marco fiscal de mediano plazo y la gestión de la deuda a mediano plazo.

3. Analizar los riesgos: esta etapa involucra la cuantificación, identificación de consecuencias y categorización de los riesgos de acuerdo a su significancia.
4. Incorporar el análisis de riesgos en el presupuesto. El impacto de grandes riesgos específicos sobre el presupuesto se puede mitigar, por ejemplo, en el caso de pérdidas potenciales relacionadas con los pasivos contingentes (por ejemplo, solicitar una garantía) asignando recursos suficientes a un fondo para contingencias. Otro enfoque es poner un límite anual cuantitativo en las garantías que pueden otorgarse. Los fondos de estabilización de los ingresos son una respuesta para dar tratamiento presupuestal a las variaciones de los precios del petróleo en los países productores. Los gobiernos también están tomando una variedad de medidas para reconocer las implicancias fiscales a mediano plazo de sus exposiciones al riesgo.
5. Divulgar los riesgos: La divulgación puede crear incentivos más fuertes para garantizar que todos los riesgos se identifiquen, cuantifiquen y gestionen con cuidado. Además, puede ayudar a promover respuestas políticas más tempranas y fluidas a circunstancias cambiantes y también puede aumentar la confianza entre las partes interesadas en la calidad de la gestión fiscal. Sin embargo, la divulgación es a menudo más una cuestión de economía política que un desafío técnico.
6. Mitigar los riesgos, implementando opciones efectivas para reducir los costos de materialización. Una forma útil de visualizar esto es a través de una matriz para priorizar los esfuerzos de mitigación de riesgos:

		Consecuencias si el riesgo se materializa	
		Alta	Baja
Probabilidad de ocurrencia	Alta	Mitigación urgente (explorar todas las opciones)	Presupuestar
	Baja	Asegurar. Investigación y análisis posterior	Tolerar

Fuente: elaboración propia en base a FMI (2013).

Anexo II. Resumen del Contenido de los MFMP Aprobados entre 2018-2020

Organización	MFMP 2018	MFMP 2019
Introducción	Introducción	Introducción
	Capítulo 1: Balance macroeconómico 2017 y perspectivas 2018	Capítulo 1: Balance macroeconómico 2018 y perspectivas 2019 (incluye actividades cuasifiscales).
	Capítulo 2: Balance fiscal 2017 y perspectivas 2018	Capítulo 2: Balance fiscal 2018 y perspectivas 2019 (Programa financiero)
	Capítulo 3: Plan Financiero 2019	Capítulo 3: Programa macroeconómico plurianual
	Capítulo 4: Estrategia fiscal (incluye sostenibilidad de la deuda)	Capítulo 4: Plan financiero 2020
	Capítulo 5: Programa Macroeconómico Plurianual	Capítulo 5: Estrategia Fiscal de Mediano Plazo (incluye sostenibilidad de la deuda)
	Capítulo 6: Seguimiento necesidades y fuentes de inversión para la implementación del Acuerdo de Paz	Capítulo 6: Operación de sustitución de pasivos
Cuerpo	Capítulo 7: Sistema General de Regalías	Capítulo 7: Estrategia de ajuste del gasto público
	Capítulo 8: Convergencia de las estadísticas de finanzas públicas	Capítulo 8: Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras
	Capítulo 9: Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras	Capítulo 9: Gestión de Riesgos Fiscales
	Capítulo 10: Deudas no explícitas y contingentes	Capítulo 10: Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo
	Capítulo 11: Costo de las leyes sancionadas en 2017	Capítulo 11: Convergencia de las Estadísticas de Finanzas Públicas con referentes internacionales vigentes
	Capítulo 12: Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta e IVA	Capítulo 12: Costo de las leyes sancionadas en 2018
		Capítulo 13: Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2018

Organización	MFMP 2020
Introducción y resumen de los temas más relevantes	Introducción
	Resumen Ejecutivo
	Suspensión de la Regla Fiscal
Cuerpo	Capítulo 1: Balance 2019 y perspectivas 2020
	Capítulo 2: Plan financiero 2021
	Capítulo 3: Estrategia fiscal (incluye el programa macroeconómico plurianual)
	Capítulo 4: Sostenibilidad de la deuda del Gobierno Nacional Central (incluye riesgos fiscales y pasivos contingentes).
Información complementaria	Apéndice 1 Gasto tributario en el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – Año gravable 2019 ¹⁵
	Apéndice 2 Estadísticas fiscales con base en el MEFP 2014
	Apéndice 3 Costo de las leyes sancionadas en 2019
	Apéndice 4 Compromisos de mediano y largo plazo con vigencias futuras
Anexos	Anexo 1 Medidas implementadas por el Gobierno para hacer frente a la emergencia económica y sanitaria derivada por el COVID-19
	Anexo 2 Balance del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME
	Anexo 3 Estimación del PIB potencial por medio de una función de producción Cobb-Douglas

Notas:

El requerimiento de incluir las “actividades cuasifiscales” se cubrió en el MFMP 2018 y 2019 mediante un recuadro incorporado en el capítulo 3 y en el capítulo 2, respectivamente. La Ley de transparencia y responsabilidad fiscal (Ley 819 de 2003) dispuso la presentación obligatoria de informes trimestrales sobre las autorizaciones de vigencias futuras que otorga el CONFIS, las cuales deben estar de acuerdo con los techos de gasto del MFMP. Si bien no resulta parte de los contenidos mínimos del MFMP legalmente establecido, resulta razonable que se incluya en este documento.

¹⁵ Incluye un Anexo que analiza el Gasto tributario en el impuesto sobre la renta

Anexo III. Propuesta de Reorganización Interna (Largo Plazo)

