

# Resumen de documentos presentados por el CARF al Congreso de la República, abril 2022

Dirección Técnica del CARF  
Junio de 2022

## Contenido

1. Regla Fiscal
2. Comité Autónomo del CARF
3. Análisis sobre el Cierre Fiscal Preliminar 2021 y la Revisión del Plan Financiero 2022
4. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)
5. PIB Tendencial
6. Elasticidades del Recaudo Tributario para Colombia
7. Balances ahorro-inversión

# 1. Regla Fiscal

La regla fiscal, establecida por la Ley 1473 de 2011 y posteriormente modificada por la Ley 2155 de 2021, es un instrumento legal e institucional del Estado, que busca garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país.

## Definiciones Relevantes

**Deuda Neta:** Deuda total del Gobierno Nacional Central (GNC) menos activos financieros.

**Balance Primario Neto:** Son los ingresos del GNC netos de rendimientos financieros, menos el gasto del GNC descontando el pago de intereses de la deuda.

**Balance Primario Neto Estructural (BPNE):** Es el Balance Primario Neto menos el ciclo petrolero, el ciclo económico y las transacciones de única vez.

**Ciclo Petrolero:** La diferencia entre los ingresos petroleros (por impuesto de renta y dividendos de Ecopetrol) de la vigencia y el ingreso petrolero promedio de los últimos 7 años, descontando el máximo y mínimo.

**Ciclo Económico:** Se entiende como los mayores o menores ingresos tributarios que generen los ciclos de la economía, frente a los niveles esperados tendencialmente.

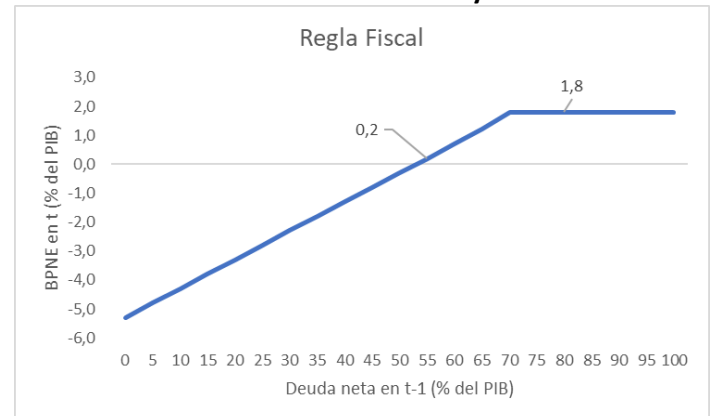
**Transacciones de Única Vez:** Son transferencias excepcionales las cuales se definen para cada vigencia fiscal por el CONFIS, previo concepto no vinculante del CARF.

## ¿Por qué es importante?

El cumplimiento de la regla fiscal permite garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, así como la credibilidad de la estabilidad macroeconómica del país.

Para lograr lo anterior, la nueva regla fiscal incluye un límite de la deuda neta de 71% del PIB y un ancla de la deuda neta de 55% del PIB. A su vez, ata positivamente el BPNE a la deuda neta. Lo anterior implica que entre mayor sea la deuda neta del GNC menor será su espacio fiscal.

## Relación entre la deuda neta y el BPNE



Fuente: Elaboración propia DT – CARF

## Transitoriedad

La nueva regla fiscal contempla un periodo de transición para entrar en vigor en el año 2026. El periodo de transición estimula las siguientes metas del BPNE.

- 2022: -4,7% del PIB
- 2023: -1,4% del PIB
- 2024: -0,2% del PIB
- 2025: 0,5% del PIB

## 2. Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF

---

**El CARF, creado por medio del artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, es un organismo de carácter técnico, permanente e independiente cuyo objetivo es realizar el seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas.**

### Funciones del CARF

- a) Emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
- b) Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
- c) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.
- d) Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Marco de Gasto de Mediano Plazo, Presupuesto General de la Nación y Plan Plurianual de Inversiones.
- e) Emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. Para el ciclo económico, el CARF estimará las elasticidades PIB a recaudo y el PIB potencial.
- f) Pronunciarse sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

### Miembros del CARF

El CARF está integrado por cinco (5) miembros expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas y por dos (2) de los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República. Los miembros expertos fueron designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, por un periodo institucional de cuatro (4) años contados a partir del momento de su designación. Sistema similar al Banco de la República, lo cual garantiza la independencia del CARF. A su vez, el CARF cuenta con un equipo técnico propio lo cual también garantiza la independencia del organismo.

### Los miembros actuales del CARF son los doctores:

Olga Lucía Acosta, miembro experto;  
Wilmer Carrillo, miembro del Congreso;  
Juan Pablo Córdoba, miembro experto y Presidente;  
Sylvia Escovar, miembro experto;  
Maria del Rosario Guerra, miembro del Congreso;  
Fernando Jaramillo, miembro experto; y  
María Fernanda Suárez, miembro experto.

### 3. Análisis sobre el Cierre Fiscal Preliminar 2021 y la Revisión del Plan Financiero 2022

---

#### ¿Qué es el Plan Financiero?

El Plan Financiero (PF) es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que incluye las proyecciones de ingresos, gastos, déficit y su correspondiente financiación. Este documento es coherente con otros instrumentos del marco institucional fiscal del país, como son el Presupuesto Anual, el Programa Anual de Caja y la política macroeconómica. El Plan Financiero de cada vigencia se incluye en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, publicado antes del 15 de junio de cada año, y se actualiza a principio de cada vigencia.

El Gobierno Nacional publicó la actualización del PF 2022 el 24 de febrero del presente año. Conforme a la Ley de la Regla Fiscal<sup>1</sup>, el CARF en cumplimiento de sus funciones, realizó un análisis y pronunciamiento sobre las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal y sobre su consistencia con las metas de la regla fiscal.

#### ¿Por qué es importante?

El PF presenta por primera vez las cifras del cierre fiscal de la vigencia anterior, y contiene las proyecciones de los principales indicadores fiscales relevantes para el cumplimiento de la regla fiscal en la vigencia, como son los ingresos, gastos, el financiamiento y el nivel de deuda. Por ello, revisar la coherencia de sus supuestos macro y fiscales resulta fundamental para validar qué tan probable es el cumplimiento de la regla fiscal en cada vigencia.

#### ¿Qué se analizó?

Se revisaron: (A) los supuestos y proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal para las vigencias 2021 y 2022, (B) la consistencia entre el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2021 y las metas de la Regla Fiscal con el Plan Financiero 2022 y (C) se presentaron los principales comentarios sobre los supuestos y escenarios fiscales.

#### ¿Qué se concluyó?

A partir del análisis realizado, el CARF encontró que:

- El escenario fiscal presentado para 2022 permite al Gobierno cumplir la transición planteada por la Ley para la regla fiscal.
- No obstante, las estimaciones preliminares muestran que, pese al esfuerzo por reducir el déficit en 2022, el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) cerraría el año con un déficit entre 3 y 4 % del PIB, mayor al que resultaría de aplicar la fórmula para la regla fiscal, a la cual se debe converger en 2026.
- En el corto y mediano plazo se requerirán medidas adicionales, de ingresos y gastos, a las ya contempladas en la Ley de Inversión Social, para reducir el déficit primario a los niveles compatibles con la regla fiscal y lograr una reducción permanente de la relación deuda a PIB, garantizando así la sostenibilidad de las finanzas públicas y el equilibrio macroeconómico.
- Un elemento importante para lograr estos objetivos será encontrar soluciones a la combinación de leyes y obligaciones institucionales que hacen inflexible el gasto público. Para esto podrían utilizarse las conclusiones de las misiones y estudios que se han realizado sobre temas fiscales.
- Finalmente, el CARF realizó un llamado para que, de manera responsable, las propuestas de política pública tomen en consideración la situación fiscal del país y se salvaguarde la sostenibilidad de las finanzas públicas.

---

<sup>1</sup> Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la ley 2155 de 2021.

## 4. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC)

### ¿Qué es el FEPC y cuáles son las implicaciones fiscales de su diseño?

Desde 2007 existe en Colombia el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) cuyo propósito es mitigar la transmisión de la volatilidad de los precios internacionales de los combustibles al consumidor final. El FEPC se diseñó con un mecanismo de ahorro y desahorro que garantizaría la sostenibilidad del Fondo.

El mecanismo de ahorro se haría efectivo cuando el precio de paridad se encuentre por debajo del ingreso al productor. Por el contrario, cuando el precio de paridad se encuentre por encima del ingreso al productor se generaría un desahorro. El mecanismo de ahorro solo se pudo implementar a partir de 2016, pues antes había sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

Desde el inicio de su funcionamiento, el FEPC solo ha registrado superávits en 2008, 2009 y 2020, el resto de las vigencias el Fondo ha registrado déficits. A 2019 el saldo negativo acumulado del FEPC ascendía a COP 17 billones de ese año. Este saldo se lo adeudaba el FEPC a la Nación, quien por una década respaldó el déficit del FEPC por medio de la emisión de TES. Este saldo con la Nación fue extinguido por virtud de la ley del PND en 2019.

En 2021, dada la coyuntura de los altos precios de los combustibles, el FEPC registró un déficit de COP 11,7 billones de los cuales la Nación pagó COP 3,9 billones. Para 2022, y usando un precio promedio del Brent en USD 100, el CARF estima que el déficit será de alrededor de COP 35 billones<sup>2</sup>.

### ¿Por qué es importante el análisis de este tema?

Por haber sido diseñado como un fondo, el FEPC no ha contado con restricción presupuestal.

Dada la magnitud de los déficits acumulados por el FEPC, el CARF considera pertinente proponer ajustes para mejorar las condiciones del programa en el corto plazo, y ajustes estructurales para el mediano plazo.

### ¿Qué concluye el documento?

Respecto al corto plazo, y con el fin de disminuir el tamaño del déficit proyectado para 2022, se recomienda adoptar un mecanismo de transición para que el ingreso al productor se ajuste con mayor periodicidad.

Por su parte, las medidas estructurales incluyen:

- Debate público sobre la estructura de la política de combustibles, los incentivos que genera, sus beneficiarios y su restricción presupuestal.
- Revisar la sostenibilidad del mecanismo de estabilización de los precios de los combustibles por medio de ajustes en la fórmula del ingreso al productor o a través de la implementación de bandas móviles.

Adicionalmente, el CARF considera necesario que se mejore la transparencia de la política de combustibles de cara al ciudadano. Para lo anterior, se propone que el déficit del FEPC se reconozca y se pague lo más cerca posible a cuando fue causado. Su información debería ser incluida como una unidad institucional con reporte independiente en el sistema Consolidados de Hacienda e Información Pública (CHIP).

<sup>2</sup> Proyección actualizada el 01 de junio de 2022.

## 5. PIB Tendencial

---

### ¿Qué es el PIB Tendencial?

Se define como aquel que aísla fluctuaciones de carácter cíclico o transitorio, que generan desviaciones de su tendencia de mediano y largo plazo.

### ¿Por qué es importante el PIB tendencial?

Esta medida es un insumo para calcular la brecha de producto, la diferencia porcentual entre el PIB observado y el PIB tendencial, que a su vez es uno de los insumos para el cálculo del ciclo económico, componente necesario para el seguimiento de la Regla Fiscal.

### ¿Cómo se calcula?

Se calcula la senda de PIB tendencial para el periodo 2022-2033 desde el enfoque de función de producción.

Para ello, se calculan y pronostican los factores de producción, capital y trabajo, y la productividad total de los factores. En el caso del capital, se estima el stock de capital de la economía y la NAICU (niveles de utilización de capacidad instalada que no acelera la inflación), mientras para el trabajo se pronostica la PEA (Población Económicamente Activa) y la NAIRU (Nivel de desempleo que no acelera la inflación). Con estas medidas se obtienen los componentes tendenciales de cada factor productivo.

Posteriormente, a partir de la senda pronosticada de PIB real 2022-2033, se calcula la Productividad Total de los Factores como un residuo y se extrae su componente tendencial. Con estos tres insumos se

calcula y pronóstica la senda de PIB tendencial en el periodo de estudio.

### ¿Qué se concluye de la estimación realizada por el CARF para 2022-2033?

A partir de los resultados encontrados, se pueden concluir dos cosas. La primera es que para los años 2022 y 2023 la brecha del producto corresponde a -0,28% y 0,05%, respectivamente, se habría cerrado casi completamente. Esto implica que la economía ya casi no cuenta con excesos de oferta y que después de la pandemia la economía se habría aproximado a su nivel tendencial. La segunda, es que la tasa de crecimiento de mediano plazo de la economía colombiana corresponde a 3,2%.

## 6. Elasticidades ingreso de recaudo tributario

---

La regla fiscal en Colombia, introducida por el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificada por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, define como una de las funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), la provisión de las elasticidades del recaudo tributario no petrolero al PIB.

### ¿Qué son las elasticidades?

Las elasticidades muestran el cambio porcentual esperado del recaudo tributario no petrolero ante un crecimiento del 1% del PIB. Estas son utilizadas para la estimación de los ingresos tributarios del Gobierno y el respectivo ciclo económico, y con ello el Balance Primario Neto Estructural, la variable objetivo que la regla fiscal ata a la deuda neta del periodo anterior.

Estas elasticidades se distinguen entre cuotas y no cuotas debido a que tienen diferentes propiedades. Las primeras se refieren al cambio en el recaudo por impuesto de renta cuando aumenta el PIB, donde ese recaudo se da al año siguiente de percibir los ingresos a través de una declaración. Por otro lado, el recaudo tributario distinto a las cuotas del impuesto de renta se refiere a las retenciones automáticas que se hacen el mismo año en que se generan los ingresos. Esta temporalidad distinta y la manera de realizar el recaudo sugiere que las elasticidades pueden diferir entre cada una de las categorías y por eso se busca su estimación independientemente.

### ¿Cómo se calculan las elasticidades?

Para el cálculo de las elasticidades del recaudo tributario al PIB se utiliza información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). La primera entidad genera la información del recaudo

bruto por cada tipo de impuesto recaudado en el nivel nacional, mientras la segunda publica información del recaudo neto. Para obtener las cifras de recaudo no petrolero, en primer lugar, se extrajo la información del sector de extracción de petróleo crudo y gas de los agregados de las declaraciones tributarias del impuesto de renta de personas jurídicas para los años 1994 a 1999. De estos agregados, se tomó el valor del renglón de impuesto a cargo (FU) para el dato de las cuotas del impuesto, y el renglón de retenciones para el resto del impuesto. Con estos dos valores se calculó el recaudo bruto del sector petrolero.

Posteriormente, para obtener el recaudo neto del sector petrolero, se calculó el valor del recaudo en papeles y devoluciones como la diferencia entre el saldo a favor en el año gravable  $t - 1$  menos el renglón de saldo a favor en el año gravable  $t$ . Este valor se restó del valor de cada componente del recaudo bruto del sector (cuotas y retenciones), aplicando la participación de cada rubro sobre el recaudo bruto. Finalmente, estos datos se restan del recaudo total para obtener los datos de recaudo no petrolero. De esta manera se construyeron series de recaudo total y no-petrolero, para cuotas y no-cuotas, con frecuencia anual para el periodo 1994-2021.

### ¿Qué resultados y conclusiones se obtienen?

Las estimaciones se realizaron a través de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles, MCGF, que incluyen rezagos y adelantos de las variables dependientes, y permite corregir por errores no-esféricos, con heteroscedasticidad y autocorrelación serial. Los resultados indican que la **elasticidad del recaudo cuotas no-petrolero es de 1,073**, mientras que para **no-cuotas corresponde a 1,179**. Al agregar estos resultados, se encuentra que **la elasticidad ponderada tiene un valor de 1,167**, con un intervalo de confianza al 95 % de (1,121, 1,213).

## 7. Balance Ahorro-Inversión

### ¿Qué es el balance ahorro-inversión?

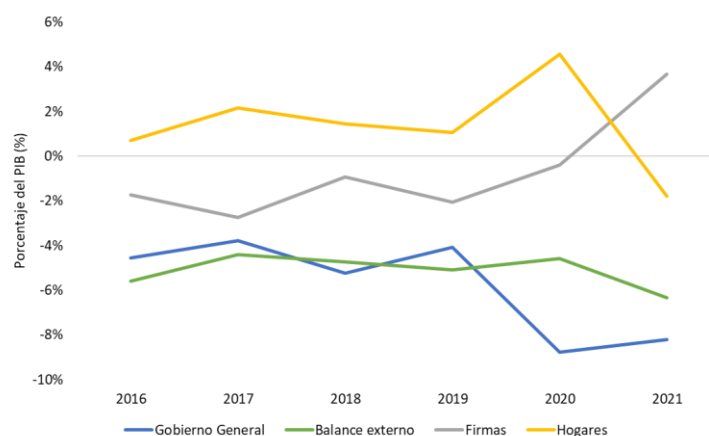
El balance ahorro inversión es una herramienta del análisis macroeconómico que permite evidenciar los niveles de gasto y ahorro de los agentes más representativos en la economía: Gobierno General, Empresas (firmas) y Hogares.

### ¿Qué reflejan los datos de ahorro-inversión?

Al finalizar 2021 el balance ahorro inversión de la economía colombiana muestra que tanto el Gobierno General como los Hogares tienen niveles de gasto público y consumo más elevados que su ahorro, respectivamente. Al finalizar la vigencia 2021 el Gobierno General (Gobierno Nacional Central, Gobiernos Departamentales y Municipales, Gobierno de la seguridad social en salud y pensiones) cerró con un balance de -8,2% del PIB lo que equivale a un endeudamiento neto de \$96,6 billones.

Por su parte los Hogares mostraron un balance de -1,8% del PIB equivalente a \$21,1 billones, explicado por el alto nivel de consumo. En contraste, el agregado económico de las empresas cierra con un balance de 3,7% del PIB (\$43,1 billones), lo que se debe al alto nivel de ahorro respecto de sus inversiones en el transcurso del año, que se explica en parte por el grado de incertidumbre ligado ciclo político.

**Balance Ahorro – inversión (%PIB)**



De este análisis se desprende la necesidad de que la política fiscal para el Gobierno General empiece a contribuir en la generación de equilibrios macroeconómicos más sostenibles. Esta conclusión es consistente con la necesidad de un ajuste acelerado de los desbalances del Gobierno Nacional Central, que fue expresada en el primer pronunciamiento del CARF.