

## Acta No. 5

### Quinta sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

**Fecha:** viernes 24 de junio de 2022.  
**Hora:** 5:00 p.m.  
**Lugar:** Sala Roberto Junguito – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Asistentes:**

Por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):

José Manuel Restrepo, Ministro.  
Jesús Bejarano, Viceministro Técnico.  
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional (virtual)  
Juan Sebastián Betancur, Director General de Política Macroeconómica.  
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal DGPM.  
Nancy Zamudio Gómez, Asesora Despacho del Ministro.  
Juan Felipe Celia, Asesor Despacho Ministro (virtual).  
Cristhian Fabian Osorio Quintero, Asesor DGPM.  
Juan Camilo Forero Buitrago, Asesor DGPM  
Nicolás García Díaz, Asesor DGPM  
Sofía Cardenas Rueda, Pasante DGPM.  
Gabriela Navarro Mascarella, Pasante DGPM

Por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF):

Miembros expertos:

Olga Lucía Acosta.  
Juan Pablo Córdoba.  
Sylvia Escovar (virtual)  
Fernando Jaramillo (virtual).  
María Fernanda Suárez.

Miembros del Congreso:

H.S. María del Rosario Guerra (virtual).

Dirección Técnica/Secretaría CARF:

Andrés Velasco, Director Técnico.  
Andrés Zambrano, Analista (virtual).  
Johanna López, Analista (virtual).  
Manuela Restrepo, Analista.

David Montoya, Analista (virtual)  
Camilo Ríos, Secretario Administrativo.  
Julián Santiago Chávez Morales, Analista.

## Orden del día:

1. Verificación del quorum y aprobación del orden del día
2. Aprobación del Acta No. 4.
3. Presentación de comentarios por parte del CARF al MFMP presentado por el gobierno en 2022.
4. Proposiciones y varios: documentos preliminares de trabajo de la Dirección Técnica del CARF; inflexibilidades de gasto y gasto tributario

## Desarrollo de la sesión:

### 1. Verificación del quorum y aprobación del orden del día.

Se verifica el quorum con la presencia de todos los miembros expertos y un miembro del Congreso de la República. Está presente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se da lectura y se aprueba el orden del día.

### 2. Aprobación del Acta No. 4.

La Dirección Técnica del CARF (DT-CARF) informa que recibió comentarios de la DGPM del MHCP, que se incluyeron al documento. Se somete a aprobación el Acta No. 4 del CARF. Se aprueba el acta de forma unánime.

### 3. Comentarios del CARF al Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP- presentado por el Gobierno Nacional en 2022.

El Director Técnico del CARF comienza la presentación mencionando que los supuestos macroeconómicos del MFMP 2022 lucen razonables y se alinean con los pronósticos de diferentes agentes del mercado. El equipo analizó a mayor profundidad tres variables: crecimiento del producto interno bruto, tasa de cambio y crecimientos de las importaciones.

Se estima que el crecimiento de la economía para la vigencia puede ser 6,5% o inclusive más, pues las variables claves asociadas a un mayor crecimiento de la demanda se encuentran actuando. La tasa de interés real aún se encontraría por debajo de la tasa neutral, el índice de términos de intercambio es elevado, el gasto primario continúa alto, y la cuenta corriente muestra que el país es receptor de una cantidad importante de ahorro externo.

Sobre el pronóstico del PIB para 2022, el mercado ha empezado a ajustar sus expectativas al alza, y su media se encuentra ahora en 5,5%, acercándose al 6,5% presentado por el Ministerio de Hacienda en el MFMP 2022. La tasa de cambio merece atención especial debido a la coyuntura de volatilidad en que se observa. Respecto a las importaciones, el MFMP supone un crecimiento de 18,5% en 2022 que podría estar bajo, a la luz del crecimiento de 53,9% que se observa entre enero y marzo, pese a que se espera que el segundo semestre de 2022 muestre una desaceleración en el crecimiento.

El presidente del CARF, el Dr. Juan Pablo Córdoba, interviene para indicar que las proyecciones y los supuestos macroeconómicos usados en el MFMP son realistas y que además las posibles desviaciones que puedan tener estas proyecciones no se estiman con impactos fuertes sobre las metas fiscales.

Sobre las proyecciones fiscales, el Director Técnico del CARF continúa la presentación destacando que este MFMP incluye ingresos con fuentes más confiables, el balance no incluye fuentes que representaban incertidumbre, que sí hacían parte del MFMP 2021.

Frente al escenario fiscal de la revisión del Plan Financiero 2022, presentado en febrero de 2022, que era consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal; el MFMP contiene mayores recursos por 25,8 billones de pesos para 2022, correspondientes a 9 billones de pesos no estructurales provenientes de rentas petroleras. Estos recursos son suficientes para cubrir el aumento del pago de intereses por 7 billones, una erogación que se netea para el cálculo de la regla fiscal.

Los 17 billones en ingresos restantes corresponden a un mayor recaudo tributario. De los cuáles, 14 billones se podrán destinar a cubrir el déficit del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles, un gasto estructural. Lo anterior permitiría generar un ahorro por 4 billones de pesos frente a lo presentado en el Plan Financiero 2022, reduciendo el déficit total del GNC en el año corriente, de 79 a 75 billones de pesos.

Interviene el Sr. Ministro de Hacienda y señala que es importante aclarar a la ciudadanía que al contrario de lo que piensan muchos sectores, la bonanza petrolera por la que pasa el país y que se materializa a través de ingresos no estructurales, no se destina a gastos de inversión de forma inmediata pues el ciclo petrolero y lo dispuesto en la reciente normatividad por la regla fiscal no lo permiten. De igual forma, esclarecer que el ajuste estructural no depende de los precios de los combustibles tal como se demuestra en el MFMP 2022.

Sobre los ingresos de 2023, el recaudo consignado en el MFMP es de 230.708 billones. El CARF considera que este recaudo es posible, a la luz de las estimaciones realizadas por la Dirección Técnica del CARF, usando el crecimiento proyectado y las elasticidades del recaudo al crecimiento, este sería de 212.708 billones. La diferencia de 17.727 billones se explicaría por tres componentes no inerciales: 1) el aumento de la tarifa de renta de las empresas del 31 al 35%, 2) otros efectos de la Ley 2155 de 2021, y 3) la gestión de la DIAN. Dado lo anterior, el CARF considera posible la proyección de ingresos tributarios consignada en el MFMP.

El Director General de Política Macroeconómica interviene para señalar que la próxima vigencia termina la aplicación de algunos beneficios tributarios para el sector Turismo y subirá el IVA para tiquetes de avión.

El Director Técnico del CARF continúa mencionando que, dados estos ingresos, el balance de 2023 contará con cerca de 50 billones adicionales respecto del 2022. La mitad de los cuales se programa que sean ahorrados, disminuyendo el déficit, mientras que la otra mitad se destinarán a mayores gastos en funcionamiento que, sin contar FEPC, se calculan en 29,4 billones de pesos. Este resultado es posible gracias a una disminución de la inversión. Sobre esto, se ha hecho pública la no programación de recursos para programas sociales asociados a la pandemia, que estuvieron vigentes entre 2020 y 2022.

Interviene la Senadora María del Rosario Guerra y señala la importancia de resaltar el trabajo de la DIAN y el compromiso con la gestión para incrementar el recaudo. Por otra parte, manifiesta su preocupación por las consecuencias que puedan tener la disminución en la inversión.

El Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo, responde que, de parte del gobierno, la estrategia ha sido explicar que el año 2022 fue totalmente atípico en inversión, pues la estrategia consistía en utilizar medidas contra cíclicas para generar dinámicas de crecimiento económico y atender poblaciones muy vulnerables a la luz de los impactos de la pandemia. Estas medidas, que fueron contra cíclicas ya no serían posibles de mantener sin ingresos adicionales.

La dirección técnica del CARF (en adelante DT-CARF) continúa la exposición, señalando que un tema que ha llamado la atención del CARF es el pago de intereses por parte del gobierno, que para el 2022 se calculan en 26% sobre el total de ingresos tributarios, muy por encima del promedio regional según datos de la CEPAL. Dado el comportamiento de las tasas de interés, la inflación y depreciación, es un elemento para hacerle cercano seguimiento porque podría ser un riesgo para los escenarios fiscales, no así para el cumplimiento de la regla fiscal, debido a que los objetivos están en términos del Balance primario neto estructural (en adelante BPNE) que descuenta el pago de intereses.

Respecto plan financiero, las fuentes y usos de caja, para 2022 están contemplados USD 4.401 millones, de los cuáles el CARF ha confirmado que alrededor de un 56% ya está desembolsado, por lo que haría faltaría un 44% para cerrar el ejercicio.

Un subdirector de la DGPM interviene para dar precisión en las cifras de financiamiento, mencionando que hace falta la colocación de bonos globales por USD 1.400 millones y aproximadamente USD 600 millones con multilaterales.

Una miembro experta del CARF señala que el monto de desembolsos externos para 2023 luce bastante alto, por USD 6.000 millones, si se tiene en cuenta la coyuntura global de tasas de interés y niveles de riesgo. Adiciona que, dado el monto de las amortizaciones programadas en 2023, por COP 29,5 billones, será importante verificar su composición entre los tenedores de deuda para los.

El DT-CARF continúa con la presentación y muestra un ejercicio realizado por el CARF a partir del cual se puede concluir que el gasto corriente presenta en el mediano plazo niveles más altos a los observados antes de la pandemia. Se esperaba que se pudiera observar una disminución del gasto, por la transitoriedad del gasto originado por el fenómeno del COVID-19, pero, según lo presentado en el MFMP, el nivel de gasto quedará por encima de los niveles de 2019 de forma permanente. Se advierte que buena parte del gasto adicional tiene que ver con inflexibilidades, entre las cuales resalta el Sistema General de Participaciones, que se liquida según el crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y las rentas garantizadas desde el CREE para el ICBF y el SENA.

El presidente del CARF resume la situación expresando que la tarea de consolidación de las finanzas públicas no está todavía realizada, que hace falta, y que los próximos 18 meses serán cruciales para saber si la consolidación de las cuentas fiscales que presenta el MFMP 2022 serán validadas. En ese período de tiempo se presentarán los presupuestos generales de la nación de 2023 y 2024, y quedará claro si se logra reducir el nivel de deuda a niveles cercanos al 55% del PIB. Estaríamos cumpliendo con el ajuste fiscal necesario según el ancla fiscal.

Menciona que el CARF estudiará a profundidad lo relacionado con inflexibilidades presupuestales, pues comprometen la posibilidad de realizar el ajuste fiscal necesario para alcanzar la sostenibilidad fiscal y reducen el margen de maniobra de los gobiernos para cumplir con sus compromisos sociales.

La Senadora Maria del Rosario Guerra interviene e indica que los congresistas muchas veces no son conscientes de las inflexibilidades presupuestales que generan al elaborar y aprobar leyes. Por ello es importante resaltar y contribuir con pedagogía en este tema.

El Director Técnico del CARF finaliza mencionando que un tema macroeconómico importante que el equipo ha analizado es el balance ahorro inversión de la economía colombiana. Una de las razones para considerar un ajuste fiscal más acelerado son los agregados macroeconómicos que muestran un exceso de gasto liderado por el Gobierno General, en especial el Gobierno Nacional Central, lo que en el mediano plazo puede complicar la capacidad para financiar el consumo por parte de los hogares y las empresas.

### **Sobre el FEPC**

El CARF reconoce que el Gobierno se comprometió a cancelar el déficit del FEPC hasta el primer trimestre de la presente vigencia que totaliza 14,1 billones. No obstante, la causación del déficit continua, toda vez que el precio internacional sigue por encima del precio doméstico en ausencia de ajustes recientes al precio regulado. El CARF estima, con información a mayo, que entre abril y diciembre de 2022 el FEPC podría acumular un saldo negativo por COP 28,1 billones.

La situación fiscal que implica el FEPC es grave, por lo que el CARF destaca la inclusión en el MFMP 2022 de un capítulo explícito que presenta posibles soluciones a la situación del FEPC.

En este contexto, el CARF ha propuesto mejorar sustancialmente la información disponible del FEPC para que los interesados puedan calcular de forma periódica el tamaño del déficit. El CARF

continuará insistiendo para que el balance del FEPC, que se incluye en las cuentas fiscales en la agregación para el 'Resto del gobierno central' junto con cinco (5) establecimientos públicos y tres (3) fondos, se realice, directamente, en las cuentas del Gobierno Nacional Central, sobre las cuáles aplica la medición de la Regla Fiscal. Esto sin duda redundará en mayor transparencia y coherencia de las estadísticas de finanzas públicas.

El DT-CARF precisa que todas las entidades incluidas en el 'Resto del gobierno central', a excepción del FEPC, cuentan con personería jurídica y por lo tanto con autonomía para incurrir en la adquisición de activos y pasivos. Esta característica implica que las decisiones sobre el FEPC son tomadas por el GNC, lo cual es una razón más, a las expuestas en ocasiones anteriores para realizar el cambio metodológico que permita la contabilización del saldo del FEPC, de forma contemporánea y directa en las cuentas del GNC.

Teniendo en cuenta la anterior propuesta de cambio metodológico, el CARF elaboró un escenario fiscal en el que se incluye el saldo del FEPC dentro de las cuentas del Gobierno Nacional Central. Suponiendo el ajuste de precios planteado por el MHCP en el MFMP, el déficit para el 2022 sería de 6,4% del PIB y la deuda pública cerraría el año en 67,3% del PIB. Aún con estas cifras, se estaría cumpliendo la regla fiscal planteada para la vigencia.

Interviene el Director General de Política Macroeconómica, para señalar que la contabilidad sobre los saldos del FEPC que propone el CARF representa retos importantes, pues le da un tratamiento especial a esta partida que no está presente en otras similares como los de subsidios energía y gas. Además, desde una perspectiva metodológica quedan inquietudes sobre lo que pasaría con las series históricas del déficit y deuda del Gobierno Nacional Central.

El Sr. Ministro de Hacienda responde que un cambio metodológico implica un proceso con plazos establecidos. Este cambio implicaría mover un déficit que hoy se presenta en el Gobierno General al Gobierno Nacional Central. En ese sentido la presentación de las cifras debe hacer esa claridad con el fin de no confundir a la sociedad interesada en estos temas, por lo que recomienda prudencia en la forma como el CARF va a expresar esta propuesta al público en general.

El Presidente del CARF el Dr. Juan Pablo Córdoba responde indicando que se ha avanzado enormemente en transparencia y es precisamente en ese contexto que una propuesta de cambio metodológico a la contabilidad de estos saldos es posible, manifiesta que el CARF enviará una solicitud formal al CONFIS para implementar un cambio metodológico que permita contabilizar los saldos del FEPC en las cuentas del Gobierno Nacional Central.

#### **4. Propositiones y varios.**

La Senadora María del Rosario Guerra interviene y menciona que, aprovechando el comienzo del proceso de empalme con el nuevo gobierno, es importante consolidar un informe por los miembros expertos del CARF sobre la situación de las finanzas públicas del país.

El Director Técnico del CARF responde que el informe de empalme está programado dentro de las actividades del CARF para los próximos meses.

Un miembro experto del CARF pide la palabra para manifestar que es importante de cara al nuevo gobierno mirar la capacidad fiscal con la que cuenta el país, en ese sentido antes de pensar en aumentar la carga tributaria, debe revisarse la posibilidad de reasignar o priorizar gastos según los compromisos sociales del nuevo gobierno.

No habiendo más proposiciones y varios se levanta la sesión a las 6:41 pm

**Juan Pablo Córdoba**  
Presidente

**Andrés Mauricio Velasco**  
Secretario Técnico