

## Acta No. 6

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

**Fecha:** miércoles 27 de julio de 2022.  
**Hora:** 4:00 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  
Lelio Rodríguez, Subdirector de Análisis y Consolidación presupuestal  
Juan Sebastián Betancur, Director General de Política Macroeconómica.  
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal DGPM.  
Nancy Zamudio Gómez, Asesora Despacho del Ministro.  
María Camila Gómez, Asesora DGPM  
María Paula Valderrama, Asesora DGPM.

Por El Departamento Nacional de Planeación:

Yesid Parra Vera, Subdirector general de Inversiones, Seguimiento y Evaluación  
Diana Escobar, Directora Técnica DNP

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

Miembros expertos:

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

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. 5
3. Presentación del MGMP por parte del DGPPN-MHCP y DNP
4. Avance proyectos:
  - 4.1. Perdida de actividad económica por COVID-19
  - 4.2. Recaudo Tributario por fortalecimiento de la DIAN
  - 4.3. Ingreso solidario
5. Reconocimiento al Ministro de Hacienda y Crédito Público
6. Proposiciones y varios

## **Desarrollo de la sesión:**

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

Se verifica el quorum con la presencia de cuatro miembros expertos. Está presente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se da lectura y se aprueba el orden del día.

### **2. Aprobación del Acta No. 5.**

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. 5 del CARF. Se aprueba el acta de forma unánime.

### **3. Presentación del MGMP por parte del DGPPN-MHCP y DNP.**

La Directora General de Presupuesto Público Nacional, Claudia Marcela Numa, empieza la presentación indicando que las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). El MGMP nació con el Decreto 4730 de 2005, que introdujo el instrumento al proceso presupuestal colombiano. Luego, la ley 1473 de 2011 le da carácter orgánico y posteriormente se reglamentó a través del Decreto Único Reglamentario del sector Hacienda (Decreto 1068 de 2015, parte 8). Al igual que el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), este se elabora antes del 15 de julio de cada año.

Este instrumento se elabora entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades sectoriales, dándole mayores facultades a las cabezas de

sector, como los ministerios sectoriales y sus oficinas de planeación, que son rectores de su política sectorial y las entidades adscritas.

El espíritu de MGMP es proveer a los sectores una visión de mediano plazo (4 años) que sirva en la planeación y ejecución de los recursos para el cumplimiento de las metas trazadas en cada sector. Para ello, anualmente se revisa y actualiza el MGMP de acuerdo con el espacio fiscal que fija la Dirección General de Política Macroeconómica para el gasto.

El proceso para la elaboración de estos instrumentos fiscales empieza en febrero con las circulares del anteproyecto de presupuesto, que deben ser consistentes con el MGMP vigente. Luego las entidades envían prioridades de gasto de acuerdo con los techos establecidos en el MGMP. La DGPPN hace la labor de fijar los techos sectoriales y enviarlos a los diferentes responsables, exceptuando el procedimiento para los fondos especiales y recursos propios, pues los topes dependen de la dinámica del ingreso en cada uno de estos y las proyecciones que de allí se derivan.

El anteproyecto de presupuesto se entrega la primera semana de abril. Posteriormente, entre mayo y junio, se forman los grupos de apoyo técnico donde se revisan las necesidades de gastos, metas en ejecución y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, se adelantan los Comités sectoriales donde se revisan los techos de gasto y las proyecciones de ingreso, y se reciben observaciones. La norma permite que este Comité se reúna una única vez de manera conjunta.

A continuación, en la sesión donde se presenta el POAI al CONFIS también se presenta el MGMP<sup>1</sup>. Estos dos instrumentos, POAI y MGMP, se aprueban por el CONPES con presencia de todos los ministros sectoriales.

Sobre las últimas cifras que conoció el CARF sobre el MGMP se incluyeron recursos adicionales tanto en ingreso como en gastos para 2023 para un total de \$854 mil millones, de los cuales \$435 mil millones corresponden al Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON)<sup>2</sup> y a mayores recursos destinados a financiar rama legislativa<sup>3</sup>. Los \$419 mil millones restantes son excedentes financieros principalmente de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que recaudó más de lo esperado en razón al incremento en los precios de los combustibles, y en una menor proporción de la Aeronáutica Civil, por aeropuertos que la entidad tenía en concesión y que ahora pasan a su propiedad. Sin embargo, esto no afecta las cifras de recaudo tributario, ni la meta de déficit prevista en el MFMP para 2023 las cuales alcanzan 0,1% del PIB para el balance primario y -3,6% del PIB para el balance total.

Por su parte, los Fondos Especiales son creados por leyes donde se definen rentas y destinaciones de gastos asociadas a estas rentas. Existen Fondos Especiales que reciben muchos recursos pero que, debido a las limitaciones que establece la ley, solo destinan el gasto a los conceptos que son

---

<sup>1</sup> Aunque este procedimiento no es requerido así por ninguna norma, se adopta por disciplina institucional.

<sup>2</sup> Recursos que respaldan una vigencia futura de la obra pública de construcción de infraestructura de la policía.

<sup>3</sup> Ley 55 para un total de por lo que no se altera el resultado fiscal. Lo anterior corresponden a

definidos taxativamente en las normas de creación, limitando la capacidad de reasignar recursos en busca de la eficiencia. Por esto se le ha considerado en varias metodologías como una de las inflexibilidades presupuestales existentes.

El gasto total para 2023 es \$329.966 miles de millones. La DGPPN, quién presenta la metodología de conversión de las cifras fiscales de gasto para el Gobierno Nacional Central (GNC) incorporada en el MGMP hacia el Presupuesto General de la Nación, indica que al gasto total anteriormente señalado debe descontársele la indexación por TES B, la prima o descuento de la deuda y las cifras por reclasificación de la deuda<sup>4</sup>. De igual forma, la DGPPN suma las pérdidas por apropiación resultantes al finalizar la vigencia, el pago del principal de la deuda, los recursos Sin Situación de Fondos<sup>5</sup> (SSF) y lo correspondiente a recursos propios de los establecimientos públicos. Con ello estiman que el PGN para 2023 llegue a los \$392 billones.

Es importante aclarar que en el MGMP se excluyen los valores del servicio de la deuda, pues sus proyecciones dependen de las colocaciones de cada año. No obstante, algunas partidas cuentan con un tratamiento excepcional como lo relacionado con acuerdos marco de retribución por pago de sentencias y conciliaciones. Además, existen varias partidas que fiscalmente se cuentan como funcionamiento, pero en el presupuesto deben incorporarse como inversión, a saber, las rentas del CREE que financian gastos de ICBF y SENA, entre otros, instituciones de educación superior, financiación de la salud y subsidios eléctricos.

Los gastos de funcionamiento están compuestos fundamentalmente por los recursos del Sistema General de Participaciones, el aseguramiento en Salud y las pensiones. Lo restante, que es cerca de un 20 o 30%, contempla los gastos de personal, que están indexados a un IPC esperado para 2022 del 8,5%<sup>6</sup>, y la adquisición de bienes y servicios, que se proyecta con referencia al IPC esperado del 2023 (5,6%). Es importante resaltar que estos cálculos ya incluyen la reducción por austeridad del gasto.

La directora aclara que, si bien el MGMP cumple con la consistencia de las cifras fiscales presentadas en el MFMP, recomienda que se hagan los ajustes necesarios en caso de identificar recursos adicionales u otras operaciones, lo que se verá necesariamente reflejado en el PGN. El MGMP debe ser consistente con las cifras de proyecto de presupuesto, por ello en el mensaje presidencial se incluye la homologación con el plan financiero, así como la explicación de las partidas que se reclasifican por su naturaleza.

El Director Técnico del CARF interviene y menciona que las cifras del MGMP son consistentes con las metas del MFMP. El CARF se pronunciará al respecto en el mes de agosto, profundizando además en las inflexibilidades presupuestales una vez puedan analizarse las cifras en detalle.

---

<sup>4</sup> El pago de bonos pensionales financiado con TES se deduce del gasto fiscal en funcionamiento.

<sup>5</sup> Son recursos no administradas por el Tesoro Nacional, gran parte de estos corresponden a la seguridad social como por ejemplo el Fondo de Solidaridad Pensional.

<sup>6</sup> Adicional al IPC, se debe tener en cuenta la formalización de algunas plantas de entidades que estaban contratadas a través de ordenes prestación de servicios pero que cumplían funciones misionales.

#### **4. Proyectos CARF.**

El Director Técnico del CARF menciona que se presentarán el estado de algunos proyectos adelantados por el equipo técnico a solicitud del Gobierno:

##### **4.1 Pérdida de actividad económica por el COVID-19**

Un analista de la Dirección Técnica del CARF empieza la presentación indicando que este documento busca cuantificar el impacto que ha tenido la pandemia en la actividad económica de Colombia. Para ello se estima un contrafactual con el PIB tendencial desde el 2020 hasta 2033 y se compara con los datos del PIB pronosticado en el MFMP 2022, manteniendo constante la productividad total de los factores (PTF).

Los resultados permiten afirmar que la pandemia tuvo un impacto permanente que redujo el PIB tendencial en 1,33% en promedio para cada año desde el 2019. Además, se descompone el crecimiento entre sus factores más importantes, permitiendo identificar las razones de la pérdidas por el lado de la oferta. Este ejercicio muestra que la caída de la inversión en la pandemia generó una menor acumulación de capital que explica en su mayoría la pérdida persistente de la actividad económica.

De igual forma, se estima un modelo VAR estructural con el que se realiza un ejercicio de descomposición histórica de varianza que permite identificar los factores más relevantes en la variación del PIB Real en Colombia. Este último ejercicio logra muestra que la caída en el PIB del 2020 obedece a un choque en la actividad externa y un aumento del riesgo global, mientras que en la recuperación jugaron un papel fundamental la actividad económica interna liderada por una política económica contra cíclica y la reactivación de la demanda interna.

##### **4.2 Recaudo Tributario por fortalecimiento de la DIAN**

Una analista del equipo técnico del CARF toma la palabra y explica que el objetivo del documento es analizar el recaudo tributario adicional que puede obtener el país por la modernización y fortalecimiento de la administración tributaria, a partir de la experiencia internacional y las políticas adoptadas en Colombia.

En el marco conceptual existente de buenas prácticas internacionales para las administraciones tributarias, incorporando algunas mediciones sistemáticas del FMI y CIAT, se identifican como factores principales que inciden en el recaudo; i) la gestión de riesgos de incumplimiento ii) uso de información de terceros, iii) digitalización de servicios, iv) orientación de servicio al contribuyente, v) transparencia y vi) autonomía.

Aunque la disponibilidad de información es limitada, existen medidas que permiten establecer un recaudo potencial asociado al fortalecimiento de la administración tributaria. Las estimaciones de la DIAN señalan que la evasión está alrededor del 31,6% de personas jurídicas y 23,2% para IVA en 2019. De igual forma, alguna literatura permite concluir que la aplicación de factura electrónica

tiene efectos positivos entre 4% al 25% de aumento en el recaudo de IVA. Se señala que se requiere de mayor precisión de la información sobre el recaudo por gestión y algunas acciones de fortalecimiento que permitan evaluar la factibilidad de lo planteado en el MFMP.

De acuerdo con algunos estudios<sup>7</sup>, en Colombia, tanto la tasa de evasión (como porcentaje del PIB) como la tasa de evasión sobre el recaudo potencial, muestran reducciones en el largo plazo, pero siguen siendo altas en comparación con países de la Unión Europea donde la tasa de evasión está alrededor del 12%.

Sobre la facturación electrónica, algunas experiencias internacionales muestran diversos efectos positivos luego de la implementación de este mecanismo. Sin embargo, estos efectos no son homogéneos y muchas veces tampoco son permanentes.

El presupuesto de la entidad ha aumentado, en particular aquel relacionado con gastos de personal y proyectos de inversión, reflejando algunas de las acciones de fortalecimiento de la administración tributaria. Actualmente, el total del presupuesto de la DIAN es de \$1,9 billones, de los cuales los rubros más importantes en orden descendente son: gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, el plan anti-evasión y la modernización tecnológica entre otros.

Finalmente, se señala que no es claro como las acciones que se han venido implementando han aportado al crecimiento del recaudo, ya que no hay indicadores de productos, resultados e impactos ni información detallada del recaudo por gestión. Al respecto es necesario conocer la metodología de cálculo de este rubro.

### **4.3 Ingreso solidario**

Un analista del equipo técnico del CARF interviene para exponer el documento de análisis sobre el programa de ingreso solidario. El documento tiene como objetivo evaluar la pertinencia de extender este programa a través de la evaluación del gasto y su eficiencia, además de generar algunas recomendaciones sobre el diseño de este programa. Actualmente Ingreso Solidario otorga un pago bimestral a los hogares diferenciando por grupos de pobreza (pobreza extrema y pobreza moderada) y el número de integrantes por hogar.

El análisis cubre una revisión histórica de beneficiarios incluyendo todos los programas sociales equiparables que brindan transferencias monetarias importantes basados en criterios de focalización para grupos vulnerables. Con datos de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Devolución del IVA e Ingreso solidario, para el 2022 se calculan 11.173.648 beneficiarios, que además pueden ser receptores de recursos de varios programas.

---

<sup>7</sup> DIAN (2021). *Presentación Misión de Expertos en Beneficios Tributarios* y Ávila, J., & Cruz Á. (2015). *Colombia: Estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 2007-2012*.

De esto último, según cálculos del DANE con registros del DPS, existen 857 mil beneficiarios en el grupo A, 19 mil en el grupo B y 100 en el grupo C que están traslapados entre los programas sociales anteriormente citados.

Respecto a la ejecución de inversión, el DPS muestra índices<sup>8</sup> del 99 y 98% en los dos últimos años para el programa de ingreso solidario. De igual forma, del total del programa (\$7,2 billones) el 98,6% corresponde a los incentivos monetarios, el 1,1% a la entrega de los incentivos monetarios y el 0,3% a actividades complementarias que pueden asimilarse a los costos administrativos de este.

Ingreso solidario resulta ser mejor que otros programas como Colombia mayor, devolución del IVA y otras transferencias condicionadas, en términos de eficiencia.<sup>9</sup> Ahora bien, es necesario mencionar que los costos de ejecución e implementación de los otros programas han venido reduciéndose con el tiempo, explicado por disrupciones tecnológicas en el sector financiero.

- Dentro de los principales impactos de Ingreso solidario se encuentran; la garantía de un ingreso estable para los hogares más vulnerables ante posibles choques externos<sup>10</sup>, aumento del gasto escolar y el incremento en la bancarización. Sin embargo, Ingreso Solidario está diseñado como un programa de protección de emergencia sin condicionalidades, limitando su impacto de largo plazo.

Por último, se plantean algunas recomendaciones para mejorar el diseño de este programa:

- Unificar programas de transferencias y subsidios a los servicios públicos (0,5% del PIB).
- Vincular el programa con el sistema pensional como garantía de pensión mínima.
- Afinar montos de acuerdo con composición del hogar y garantizar la eliminación de la pobreza extrema (\$161.000 por persona)
- Actualización permanente del Sisbén IV, elaborar cruces de información con registro social y potencialmente con declaración de renta universal.
- Continuar condicionalidades de Familias en Acción, con incentivos a bancarización y agregar condiciones sobre búsqueda de empleo para algún miembro mayor de edad del hogar.

## **5. Reconocimiento al Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Interviene el Dr. Juan Pablo Córdoba, presidente del CARF, para manifestar un reconocimiento público hacia el Ministro de Hacienda y Crédito Público por su gestión y el equipo técnico del Ministerio de Hacienda. Además, recalca que la creación del CARF es un paso hacia el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal en Colombia y que ello es un legado de este gobierno.

## **6. Proposiciones y varios**

---

<sup>8</sup> Medido como obligaciones presupuestales sobre apropiación vigente

<sup>9</sup> Medido como la apropiación vigente de los costos sobre la apropiación vigente total del programa.

<sup>10</sup> Pandemia COVID-19

A las 6:04 sin proposiciones y varios se levanta la sesión y se da por terminado el CARF No. 6

**Juan Pablo Córdoba**  
Presidente

**Andrés Mauricio Velasco**  
Secretario Técnico