

## **Acta No. 7**

### **Séptima sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal**

**Fecha:** martes 30 de agosto de 2022.  
**Hora:** 3:00 p.m.  
**Lugar:** Sala Roberto Junguito – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Asistentes:**

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

José Antonio Ocampo, Ministro.  
Diego Guevara, Viceministro Guevara.  
Gonzalo Hernández, Viceministro General  
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional  
José Roberto Acosta, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional  
Juan Sebastián Betancur, Director General de Política Macroeconómica.  
Lelio Rodríguez, Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal  
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal DGPM.  
Sebastián Pérez, Asesor DGPM.  
Manuel Martínez, Asesor DGPM  
Juan Camilo Forero Buitrago, Asesor DGPM

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

Miembros expertos:

Olga Lucía Acosta.  
Juan Pablo Córdoba.  
Fernando Jaramillo  
María Fernanda Suárez.

Miembros del Congreso:

H.R. Katherine Miranda  
Juan Carlos Rodríguez, Asesor UTL

Dirección Técnica/Secretaría CARF:

Andrés Velasco, Director Técnico.  
Andrés Zambrano, Analista  
Johanna López, Analista  
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. 6.
3. Concepto del CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios fiscales del MGMP, el PGN y el MFMP.
4. Revisión del estado de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central
5. Propositiones 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 y un miembro del Congreso de la República por la comisión tercera. Está presente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se da lectura y se aprueba el orden del día.

### 2. Aprobación del Acta No. 6.

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

### 3. Concepto del CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios fiscales del MGMP, el PGN y el MFMP

El Director Técnico del CARF comienza la presentación mencionando que de acuerdo con las responsabilidades legales del CARF sobre la consistencia de las metas de la regla fiscal con los diferentes instrumentos de política fiscal. Todos los supuestos coinciden con lo incorporado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que no se esperan diferencias con las cifras presentadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP –. Se adicionaron recursos en Fondos Especiales y el FONSECON en ingresos y gastos, por lo que no hay variación en el balance. Respecto de los techos de gasto presentados en el MGMP para el Gobierno Nacional Central – GNC –, estos son consistentes con los gastos del MFMP con los que se cumple la Regla Fiscal. Se presentan los techos de gasto en el convertidor fiscal – presupuestal.

Interviene el Director General de Política Macroeconómica, menciona que las cifras del convertidor fiscal son de caja, aclara que Colombia está en un intermedio entre la contabilidad de caja y

causación denominada 'caja modificada', el Ministerio actualmente se encuentra en la transición hacia el estándar del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014<sup>1</sup>.

Interviene Juan Pablo Córdoba, presidente del CARF, menciona que, a propósito de la convergencia a estándares internacionales, el CARF ha propuesto en meses pasados al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS – modificar la metodología para la causación de las cuentas del FEPC, consideramos que es un rubro lo suficientemente importante como para incluirlo de forma contemporánea dentro de las cuentas del Gobierno Nacional Central sobre las cuáles recae la Regla Fiscal.

Para efectos del 2022, incorporar el déficit del FEPC no altera el cumplimiento de la Regla Fiscal y si brinda transparencia en las cuentas fiscales, además es importante tener en cuenta que libera 19 billones de espacio fiscal para el presupuesto 2023, sujeto a un plan de eliminación de esos subsidios o de cuantificar una restricción presupuestal para estos.

Interviene el Director General de Política Macroeconómica, señala que la incorporación del FEPC merece un análisis mas profundo, pues si bien en el 2022 la Regla Fiscal brinda margen para su inclusión en el 2023 es necesario analizar las consecuencias y el verdadero espacio para ello. Añade que la contabilización del déficit del FEPC que ha sugerido el CARF implica cambios en la metodología vigente de contabilidad fiscal del CONFIS, en donde deben tenerse en cuenta principios como la consistencia intertemporal y de corte transversal con las diversas partidas del gasto público, entre otros aspectos técnicos. Hoy en día el déficit del FEPC está contabilizado en el gasto fiscal del Gobierno Nacional Central una vez se pagan los diferenciales de compensación, aunque en el Gobierno General la contabilidad de dicho déficit se hace de forma contemporánea.

Una miembro experta del CARF menciona, que la importancia de incluir este déficit en las cuentas fiscales es una oportunidad para darle un equilibrio político al tema del FEPC pues en el Congreso de la República no se sabe con claridad la magnitud del problema.

El Director del Tesoro y Crédito Público menciona que la aplicación de esta metodología es más ácida y se hace necesaria. Manda una señal de transparencia a los mercados que están solicitando claridad sobre estas cifras.

Continúa la Presentación el Director Técnico del CARF, señalando que se presentaran diferentes escenarios con las metodologías propuestas, existentes y con la inclusión del Déficit del FEPC.

#### **4. Revisión del estado de las finanzas públicas del Gobierno Nacional Central.**

##### **A. Situación Previa: La casa no estaba en orden**

Para darle un contexto al gobierno entrante, el CARF se pronunció indicando que la casa no estaba en orden, justificado en que; i) no hay espacio para mas deuda, pues en 2022 los intereses

---

<sup>1</sup> El estándar MEFP 2014 es establecido por el Fondo Monetario Internacional y es comúnmente usado por los países miembros de la OECD.

corresponden al 25% del total de ingreso tributarios; ii) El gasto de funcionamiento alcanzo niveles muy superiores a lo observado en pre-pandemia donde las inflexibilidades presupuestales juegan un papel poco favorable; iii) el déficit del FEPC es muy significativo y merece un tratamiento más transparente, convergiendo a la disponibilidad de información mensual pública y la contabilización fiscal contemporánea; y iv) una situación macroeconómica desbalanceada donde se observa que el Gobierno Nacional absorbe el 8% del PIB de ahorro de toda la economía.

#### B. Crecimiento de 2022 base para 2023

Sobre algunos cambios positivos, el crecimiento del PIB para 2022 se pronóstica en promedio por diferentes analistas en 7%, superior en 1,5 pp a lo observado en mayo. El CARF trabaja sus estimaciones tomando un crecimiento del 7,5% del PIB. Lo que contrasta con la información proyectada para 2023 donde las expectativas de crecimiento se redujeron a 2%, al igual que el Banco de la República estimo un 1,1%

Este comportamiento de la economía ha tenido un efecto positivo sobre las expectativas de recaudo interno y externo. Para 2022 se espera un recaudo de 234 billones de pesos (6,8% del PIB), siete billones adicionales por efecto del crecimiento económico (0.2 del PIB) y de mayores importaciones (0.1% del PIB). En el año 2023, estos recursos hacen base y junto con lo dispuesto en la Ley de inversión social del 2021, se calcula un recaudo adicional en 7 billones de pesos<sup>2</sup>, para un total de 285 billones (19% del PIB).

#### C. La situación en inflación, intereses y FEPC

La economía enfrenta un nivel de inflación mas alto y persistente, lo que tiene efectos sobre la causación de intereses, el CARF calcula 8 billones adicionales para 2022 y 4.5 billones para 2023. Cabe destacar que principalmente corresponde a deuda interna y sus indexaciones, pero aún no se cuentan con efectos marginales de deuda externa dado que no se cuenta con colocaciones. De igual forma, se incluyen en los escenarios dos billones adicionales por incrementos en el salario mínimo.

Interviene la Directora General de Presupuesto General de la Nación, menciona que es importante medir los efectos de inflación y salario mínimo en pensiones. Un punto adicional de IPC en todo el presupuesto tiene un efecto de 1,2 billones adicionales, contando pensiones, salarios, adquisición de bienes y servicios.

Continua el DT-CARF diciendo que el plan de ajustes del FEPC incluido en el MFMP no se ha cumplido. Tomando el incremento de demanda de combustibles, tasa de cambio y precios de paridad se calcula un déficit de 38 billones pesos para 2022 y para 2023 se estima entre 24 y 38 billones de pesos.

---

<sup>2</sup> Siete billones adicionales a lo presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

Adicional se incluyen en los escenarios un incremento del presupuesto para 2023 por 10 billones de pesos

Sobre el balance macroeconómico, el Gobierno Nacional viene absorbiendo más del ahorro externo de la economía. La dinámica del ahorro de los hogares viene cayendo por lo que el ajuste de las finanzas públicas del gobierno debe ser considerable para no incurrir en vulnerabilidades.

#### D. Efectos del Proyecto de reforma tributaria

Algunas propuestas generan menor ingreso, como es el caso del impuesto a las exportaciones que genera menor ingreso por utilidades de Ecopetrol en 2024, pues son menores depuraciones del impuesto de renta. También es el caso del impuesto a las exportaciones de oro y la eliminación del subsidio extra de combustibles para zonas de frontera.

Para el CARF, por la naturaleza del impuesto a las exportaciones propuesto, este debe considerarse como un ingreso petrolero, pues depende del ciclo.

El Sr. Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, interviene y manifiesta interrogantes frente al cálculo del ingreso petrolero que menciona el CARF y pide analizar el tema con mayor profundidad.

El DT-CARF menciona que la ley indica que los ingresos del sector petrolero que estén por encima del promedio histórico reciente deben ahorrarse.

Por otra parte, el CARF posee un trabajo en construcción donde se observa de forma preliminar que el costo de uso del capital y de inversión viene elevándose de forma acelerada. Un miembro del equipo técnico del CARF complementa que los cálculos hechos a la fecha se realizan con base en DTF 90 días menos expectativas de inflación a un año.

Además, una revisión en la literatura internacional nos muestra que hay una relación negativa entre los costos de uso del capital y la formación bruta de capital fijo, también es importante mencionar que existe evidencia sobre efectos positivos retenciones de utilidades e inversión frente aumento de impuestos en los dividendos. Aún así continúa siendo un trabajo en desarrollo por parte del CARF.

#### E. Consideraciones sobre la coyuntura fiscal

Suponiendo metodología de causación el balance para 2022 sería de -7.5 del PIB que representan 97 billones de pesos de déficit fiscal. Para 2023 el MFMP tenía previsto un balance de -3.6 del PIB, teniendo en cuenta el efecto del crecimiento, salarios, intereses, FEPC, ingresos externos e inversión adicional, e incluyendo el efecto neto de los recursos de la reforma propuesta, se estaría podría llegar a un déficit del -2.8 del PIB.

Interviene el Director General de Política Macroeconómica, mencionando que dentro de los escenarios que se están trabajando desde el equipo técnico, algunos de ellos prevén incrementos más moderados en 2022 y más pronunciados en 2023, en consistencia con la expectativa de senda decreciente de la inflación durante el próximo año.. De igual forma, se están trabajando algunos

escenarios en los que los incrementos serían más fuertes en Gasolina Motor Corriente y suaves en ACPM.

Continúa el DT-CARF, partiendo de la variable Balance Primario Neto Estructural – BPNE –, suponiendo incrementos de 400 pesos por mes de gasolina y 250 pesos por mes de ACPM, se estaría produciendo un BPNE de -3.7 del PIB que está 1pp por debajo de la meta de déficit permitida por la ley (4.7% del PIB).

Respecto de las fuentes y usos, en el 2022 las necesidades de financiamiento en 2022 serían de 104 billones de pesos y 42 billones de pesos para 2023 mostrando una reducción considerable.

De igual forma, ponemos a disposición del ministerio una síntesis de las consideraciones

1. Colombia no se puede dar el lujo de continuar subsidiando los combustibles fósiles. Es necesario concientizar al país de la necesidad de subir los precios de los combustibles, no solo para corregir el problema fiscal sino para ser coherente con los proyectos de transición energética.
2. Debe avanzarse de forma decidida en focalizar las transferencias sociales y buscar eficiencias en los gastos.
3. Los escenarios fiscales implican niveles muy altos de necesidad de financiamiento, en condiciones no favorables de los mercados internos y externos.
4. Mantener el compromiso con el cumplimiento de las metas fiscales de la Regla es esencial para la confianza de inversionistas y lograr las metas de financiamiento. Es deseable que la reducción del déficit sea progresiva y se acerque a lo exigido por la Regla después del período de transición. La reducción de la deuda neta en 2023 depende de que se genere un superávit primario (el crecimiento no va a compensar los intereses).
5. Un aterrizaje suave de la economía dependerá de que las políticas monetarias y fiscales generen los incentivos adecuados para un aumento de los ahorros público y privado. Es importante disminuir los riesgos de la exposición tan alta al ahorro externo.
6. En el largo plazo, el PIB tendencial estará afectado por el impacto que la política económica tenga sobre la inversión.

#### F. Propuestas del CARF sobre las Finanzas Públicas

1. Contabilizar de forma contemporánea el déficit del FEPC.
2. Empezar un ajuste gradual pero constante del precio de la gasolina, para disminuir el nivel de acumulación del déficit del FEPC y empezar a trabajar en las soluciones de mediano plazo.
3. Transición energética desde la demanda, con subsidios focalizados: a través del SOAT, por ejemplo; y/o compensación de altos precios a poblaciones objetivo, entre otros.

4. Procurar una reducción de una sola vez en la deuda neta, acelerando la enajenación de activos. Esto no contribuye al cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal, pero si disminuye el nivel de deuda y el peso de los intereses.
5. Impulsar la agenda para corregir inflexibilidades del gasto y mejorar su eficiencia:
  - a. Medidas para eliminar la indexación de las rentas de destinación específica (salud, ICBF y SENA) y del SGP
  - b. Generar un esquema transferencias sociales unificadas, cuyos montos y condicionalidades dependan de la composición del hogar. Buscar eficiencias operativas y de focalización, a partir de declaración universal (balance obligaciones-derechos). La población declararía en el formato de SISBEN o de RPN.

#### **6. Propositiones y varios**

El DT-CARF menciona que el CARF se pronunciara sobre la consistencia del MFMP, el PGN y El MGMP ante los medios de comunicación en el transcurso del mes

Se levanta la sesión a las 5:21 pm

**Juan Pablo Córdoba**  
Presidente

**Andrés Mauricio Velasco**  
Secretario Técnico