

## Decimoquinta sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

**Fecha:** Lunes 29 de mayo del 2023.

**Hora:** 10:00 am.

**Lugar:** Sala Roberto Junguito – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### **Asistentes:**

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

Ricardo Bonilla González, Ministro de Hacienda y Crédito Público  
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional  
José Roberto Acosta Ramos, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional  
Daniel Esteban Osorio Rodríguez, Director General de Política Macroeconómica  
Diego Alejandro Guevara Castañeda, Viceministro General  
Sara María Ramírez Arias, Subdirectora de Programación Macroeconómica  
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal  
María Camila Gómez, Asesor DGPM  
Gabriela Navarro Moscarella, Contratista DGPM  
Nicolas García Díaz, Asesor DGPM  
Daniel Díaz, Asesor DGPM  
Fredy Castañeda, Asesor DGPM  
Juan Camilo Forero, Asesor DGPM  
Sebastián Pérez Carrillo, Asesor DGPM  
Cristhian Fabián Osorio Quintero, Asesor DGPM  
Juan Guillermo Salazar, Asesor DGPM  
Sandra Marcela Díaz Rojas, Asesor DGPM

#### Miembros del Congreso:

Clara López, Senadora

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

##### Miembros expertos:

Juan Pablo Córdoba (Virtual)  
Fernando Jaramillo  
María Fernanda Suárez  
Sylvia Escovar

##### Dirección Técnica/Secretaría CARF:

Andrés Velasco, Director Técnico.  
Jorge Andrés Zambrano, Analista. (Virtual)

Johanna López, Analista.  
Manuela Restrepo, Analista.  
David Montoya, Analista.  
Camilo José Rios, Analista  
Paula Inagan, Secretaria Administrativa  
Angie Vanessa Valle, Asesora de Comunicaciones

## Orden del día:

1. Verificación del quórum y aprobación del orden del día
2. Aprobación del acta de la sesión anterior
3. Presentación del escenario preliminar del MFMP, por parte del MHCP
4. Presentación del análisis sobre el PND y el Plan Plurianual de Inversiones, por parte del CARF
5. Varios

## Desarrollo de la sesión:

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

Inicia la sesión del CARF con la presencia de la totalidad de los miembros expertos del CARF. Se aprueba el orden del día. Juan Pablo Córdoba, el presidente del CARF, presenta la bienvenida al Ministro Ricardo Bonilla, siendo esta su primera sesión del CARF, destacando la relevancia de su participación en las sesiones del Comité.

El presidente comienza haciendo un recuento de los comentarios públicos que ha realizado el CARF sobre las reformas, en particular sobre la reforma pensional y la reforma a la salud. Explica que esos comentarios se han hecho en el contexto del efecto que estas iniciativas de política podrían tener para las finanzas públicas.

Lo más relevante para el CARF es que se continúe con la consolidación fiscal que se inició después de la pandemia. Explica lo retador de la situación, ante las menores perspectivas de recaudo y de reducción del balance primario. Si las reformas implican mayor gasto es importante visibilizarlo para que se tomen las medidas necesarias.

El presidente continúa expresando que, en el contexto internacional, comparándose con algunos pares de la región, el ajuste fiscal de Colombia es lento y esto ha afectado la percepción de riesgo sobre el país.

El CARF reitera la importancia de cerrar el déficit del FEPC y reducir las tasas de interés de la deuda a través de signos claros de consolidación fiscal. Esto permitiría tener un escenario fiscal más favorable, en general, y aumentaría la credibilidad en la capacidad del Gobierno de cumplir la Regla Fiscal.

El Ministro comunica que está esperando un concepto legal para hacer el nombramiento del miembro experto que debe reemplazar a la doctora Olga Lucía Acosta.

## **2. Aprobación del Acta No. 14**

Se recibieron comentarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fueron incluidos en el Acta. Se aprueba el acta No. 14.

## **3. Presentación de un escenario preliminar del MFMP, por parte del MHCP**

El Ministerio de Hacienda presentó la versión preliminar y confidencial del MFMP, hasta tanto se publique el documento. Se reiteran las disposiciones del parágrafo 3 del artículo 61 de la Ley 2155 de 2022, en donde se establece la confidencialidad de la información que el MHCP comparte con el CARF.

### **a. Cierre fiscal 2022**

En 2022 se tuvo un déficit de 5,3% del PIB, ligeramente inferior a lo proyectado en diciembre, por menor gasto y mayor base del PIB. Lo anterior generó un mayor Balance Primario Neto Estructural (BPNE), por 3% del PIB, con respecto a lo exigido en por la transición consignada en la Ley de la regla fiscal para 2022<sup>1</sup>.

Se explicó en detalle la construcción del BPNE obtenido en la vigencia 2022, a partir del balance total, los ciclos económico y petrolero, las transacciones de única vez y los recursos de gasto en intereses y rendimientos financieros. Frente a las cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda, el CARF consideró, preliminarmente, que se dio cumplimiento a la regla fiscal dura el año 2022. Se da concepto favorable a las transacciones de única vez establecidas por el MHCP para esa vigencia. El informe de cumplimiento se revisará formalmente después de remitido al Congreso. Así, el Concepto técnico sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2022 se llevará al siguiente CARF.

### **b. Supuestos macroeconómicos de mediano plazo:**

La Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda, presenta los supuestos macroeconómicos para la vigencia 2023, 2024 y para el mediano plazo.

Se presentaron los escenarios de crecimiento del PIB para 2023 y 2024. Igualmente se presentó qué se prevé para la inflación, tasa de cambio nominal, precio y producción de petróleo. Los supuestos macroeconómicos se resumen en la siguiente tabla:

---

<sup>1</sup> Parágrafo Transitorio No. 1, Art. 60 de la Ley 2155 de 2021

### Supuestos macroeconómicos

Variable	2022	2023		2024	
		PF 2023	MFMP 2023	PF 2023	MFMP 2023
PIB real (crecimiento, %)	7,3	1,3	1,8	2,8	1,5
Inflación (fin de periodo, %)	13,1	7,2	9,2	5,1	5,7
Inflación promedio (%)	10,2	9,4	11,9	5,8	6,5
Tasa de cambio promedio (COP/USD)	4.256	4.758	4.640	4.611	4.603
Depreciación promedio (%)	13,5	11,4	9,0	-3,1	-0,8
Tasa de cambio fin de periodo (USD/COP)	4.766	4.625	4.676	4.611	4.603
Precio del petróleo promedio (Brent, USD/Barril)	99,1	94,2	78,6	84,5	74,5
Producción de petróleo (KBPD)	754	743	769	762	788
Importaciones (USD, Crecimiento %)	26,2	-8,6	-15,1	2,5	0,5
Balance de Cuenta Corriente (% PIB)	-6,2	-3,7	-4,0	-4,1	-3,5

(1) El Plan Financiero 2023 se construyó con información con corte a mediados de diciembre 2022.

(2) El MFMP 2023 incluye la información a mayo de 2023.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

El MHCP compartió con el CARF la estrategia con relación al incremento gradual del precio de los combustibles y sus consecuencias sobre la senda de acumulación del déficit en el FEPC. Expresó su compromiso de continuar programando el pago de los saldos de déficit del FEPC con máximo un año de rezago.

La dirección técnica del CARF hizo referencia a que se ha realizado una revisión de los supuestos generales mostrados por el Ministerio en el contexto de la mesa técnica de proyecciones macroeconómicas. Se indicó que se señalaron riesgos en el ingreso petrolero asociados a la inversión en el sector, y sobre el crecimiento de la economía y la dinámica de las importaciones.

Frente a lo anterior, el Ministerio señala que consideran que la sensibilidad sobre las cifras del sector hidrocarburos sería menor en el corto plazo, y que, de igual manera, se tiene una mesa de trabajo entre Ministerio de Hacienda, Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol sobre la exploración petrolera. Se dijo que hay 17 millones de hectáreas comprometidas en contratos de exploración vigentes y 3 millones de hectáreas en producción y valoración. La ANH presentará un informe en 6 meses que completaría el informe sobre reservas presentado en el primer semestre del año.

Desde el CARF se señala que es importante tener una senda de producción de petróleo para el mediano plazo que sea consistente con los escenarios fiscales. Que una transición energética más acelerada podría generar la necesidad de una transición fiscal que reemplace en el mediano plazo los recursos que estructuralmente se derivan de la actividad petrolera.

El MHCP expresó que la senda de producción de petróleo que se incluye en los supuestos se deriva de los insumos suministrados por parte de Ecopetrol para su elaboración del MFMP, y es consistente tanto con el escenario macro como fiscal contenido en el MFMP 2023.

Sobre las importaciones, el MHCP expresó que se espera una caída que ayudará al ajuste de la cuenta corriente en línea la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que ha enfrentado la economía durante y después de la pandemia. Se dice que, en 2023, el MHCP previó una revisión

al alza en el déficit de cuenta corriente, frente al escenario del plan financiero, principalmente explicada por el ajuste a la baja en el precio de los *commodities*, que afectaría el crecimiento de las exportaciones tradicionales.

El MHCP termina la exposición de los supuestos preliminares para el mediano plazo, mostrando que el crecimiento real esperado es consistente con el del PIB tendencial provisto por el CARF, para el ejercicio del MFMP. Con lo anterior se tendría una brecha de producto cerrada a partir del año 2025.

### c. Actualización plan financiero 2023

El MHCP muestra cómo en comparación con el Plan Financiero presentado en el mes de febrero, se tiene una reducción en el recaudo tributario y los recursos de capital, y una reducción del gasto que se materializará con la adición presupuestal. Con esto se reduce el balance primario y aumenta el déficit total. Muestra cómo, con lo anterior, y la actualización del cálculo de los ciclos petroleros, económico y las Transacciones de Única Vez, se daría un cumplimiento de la regla fiscal, según la meta establecida para 2023 en la ley sobre el Balance Primario Neto Estructural. Lo anterior, considerando en particular que la actualización de los componentes cíclicos del balance fiscal permite un incremento en la meta de déficit permitida por la Regla Fiscal.

La Dirección Técnica del CARF menciona que el escenario presentado cumpliría con la Regla Fiscal para 2023. No obstante, se señala que la caída del recaudo es importante, y que la reducción del gasto es menor a lo que caen los ingresos, por lo que se deteriora el déficit total y primario. Dado que los ingresos caen más que los gastos, eso aumenta las necesidades de financiamiento, afectando la percepción de riesgo sobre la economía frente a los mercados.

De igual manera, se señala que los cambios en los supuestos macroeconómicos afectan el escenario fiscal de forma tal que se reducen los espacios que se tenían para cumplir la meta, en el sentido de que el Balance Primario Neto Estructural se acerca al límite exigido para esta variable por la Regla Fiscal. Expresa que es importante tener sensibilidades sobre las diferentes variables, para ver qué tanto se podría afectar el resultado de recaudo en el segundo semestre, frente a los cambios que presenten las variables macroeconómicas, frente a lo proyectado.

El Ministerio de Hacienda menciona que ellos monitorean las contingencias y tomarán las medidas necesarias sobre el gasto para cumplir con la Regla Fiscal en 2023. Esta es una proyección con más información y menor incertidumbre, frente a lo que se había proyectado en la actualización del plan financiero de los pasados meses de diciembre y febrero.

El Ministerio de Hacienda presenta el escenario de fuentes y usos de caja, revisado para 2023, y explica que se prevé un pre-financiamiento de necesidades para 2024, tanto en pesos como en dólares, que será parte del escenario de caja que se mostrará en el MFMP.

d. Plan Financiero 2024

Para la vigencia 2024, se presenta una disminución del recaudo con respecto a la proyección realizada en el Plan Financiero de principios de año, principalmente por una menor base de recaudo en 2023, y por el menor precio observado y supuesto para el petróleo. Se ajustan las proyecciones con las últimas actualizaciones relacionadas con el recaudo derivado de la Ley 2277 de 2022, y la gestión de la DIAN.

Se mostró el detalle de cada uno de los ingresos y gastos que contiene el balance para 2024, se hizo referencia a los cambios del escenario frente al gasto de intereses, y los cálculos asociados a los ciclos económicos, petroleros y transacciones de única vez. El MHCP mostró cómo este escenario preliminar para 2024 cumplía con la meta de la ley de la regla fiscal (Ley 2155 de 2021, Art. 60, Parágrafo Transitorio No. 1).

El CARF preguntó detalles sobre la gestión de la DIAN, a qué obedecía lo que se estaba programando y cómo se sustentaba.

El Ministerio de Hacienda responde, que es consistente con lo observado en las últimas 3 vigencias. En 2021 y 2022 se presentó el fortalecimiento en herramientas tecnológicas y medidas normativas. La menor evasión se incorpora en la base de las proyecciones para el mediano plazo. Las nuevas medidas obedecen a mayor planta en la DIAN. La reforma incluyó disposiciones anti-evasión (delitos y procedimientos). Si se materializa alguna contingencia, se puede ajustar la proyección y realizar los ajustes que sean necesarios para mantener el cumplimiento de metas.

Frente al tema de fuentes y usos, el MHCP explicó que se incluyeron USD 2.500 en la programación, para amortizar el préstamo de la línea de crédito flexible con el FMI. Se mantiene la estrategia de pre-financiamiento. Se mantienen holgados los supuestos de Crédito Público para cumplir con los requerimientos de liquidez.

El CARF, pregunta que, frente al pago de pasivos por sentencias, salud y otros que se incluyen como pago de obligaciones en el fuentes y usos, ¿qué se está incluyendo?

El Ministerio de Hacienda responde que incluyen solo los saldos de lo que ya está reconocido con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno pasado como deuda, todo causado antes de 2019. Que todo lo causado después de 2019 en esos rubros se contabiliza presupuestalmente y está incluido en el déficit fiscal.

El CARF pregunta ¿cómo se verán las reformas en el MFMP? El CARF expresa que los techos de gasto tienen un reto por ejemplo por el gasto adicional por la reforma a la salud. Que esto resulta preocupante ante la inflexibilidad del gasto, porque da menor espacio para las contingencias.

El Ministerio de Hacienda responde que en el MFMP se define el espacio fiscal total y la inclusión de rubros será un ejercicio de priorización presupuestal que se realizará más adelante con el ejercicio

del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación para 2024. Que el MFMP contendrá una sección referente a las reformas.

e. Mediano Plazo

El Ministerio de Hacienda mostró cómo se espera programar la consolidación de las finanzas públicas hacia el mediano plazo, con la programación de un escenario de ingresos petroleros, no petroleros, gastos corrientes, intereses y componentes de la regla fiscal, ciclos y transacciones de única vez; todo consistente con el cumplimiento de las metas impuestas por la regla fiscal (Ley 2155 de 2021, Art. 60, Parágrafo Transitorio No. 1).

Se explica que las cifras son todavía preliminares y que serán presentadas con mayor detalle en el MFMP.

f. Concepto previo sobre transacciones de única vez (TUV) por parte del CARF

Al finalizar la presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del escenario macroeconómico y fiscal preliminar, que sería incluido en el MFMP, el CARF analiza lo que el Ministerio propone que se incluya en los escenarios como transacciones de única vez.

Para el escenario de 2023, el MHCP propone que se incluya como TUV un rubro por atención de emergencia invernal de 2022 que terminó siendo ejecutada en 2023, y una fracción del déficit acumulado en el FEPC en 2022, considerada no estructural, que es estimada bajo la metodología de bandas presentada en el MFMP 2022 y en la revisión del Plan Financiero 2022.

Para 2024, el MHMP propone incluir como TUV, una fracción del déficit acumulado en el FEPC en 2023, considerado no estructural, que es estimado bajo la metodología de bandas presentada en el MFMP 2022 y en la revisión del Plan Financiero 2022.

El CARF da concepto previo favorable para que estos rubros sean programados en el MFMP como TUV, según las estimaciones presentadas para estos por el MHCP.

**4. Presentación del análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), por parte del CARF**

Se analizaron los supuestos incluidos en el PND y del PPI, se concluye:

- El PND se basa en los supuestos y metas fiscales del PF 2023.
- El CARF ya se pronunció sobre los supuestos, indicando que resultaban plausibles al momento en el que se proyectó el Plan Financiero (PF) 2023, en febrero 2023. Sin embargo, también señaló riesgos en:
  - El crecimiento del PIB real en 2023 que podría desacelerarse aún más,
  - La senda de inflación que lucía baja a la luz de los resultados de cierre de 2022,

- Igualmente podría darse una mayor depreciación en 2023 por el persistente desbalance en cuenta corriente,
- El supuesto de precio del petróleo de PF 2023 lucía alto frente al precio de referencia Brent con el cual este producto empezó el año 2023

Se hizo un análisis de los ingresos incluidos en el PND y PPI, verificando que los recursos del PGN en el PPI fueran consistentes con los techos del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2023-2026, presentado en 2022. Lo anterior con el objeto de garantizar el cumplimiento de la regla fiscal. Dados los ajustes en supuestos y la reforma tributaria, se realizaron ajustes a los techos del MGMP y se procedió a validar los techos del PPI para verificar que son consistentes con las metas del PF 2023 vigentes al momento de la presentación del PND.

Se concluye que el monto de recursos contenidos en el PND y PPI están en concordancia con el Plan Financiero vigente al momento de presentación de dichos instrumentos al Congreso de la República, y por lo tanto que los techos de gasto respetan el cumplimiento de la Regla Fiscal, pero se mencionaron los siguientes riesgos que deberán gestionarse en su momento, de llegar a materializarse:

#### Ingresos

- Si bien el recaudo tributario esperado resultaba factible, se identifica como un reto materializar un aumento del recaudo en un contexto de menor crecimiento de la economía.
- Cambios en supuestos macroeconómicos podrían afectar el recaudo, especialmente por un menor precio del petróleo, que podría tener consecuencias fiscales negativas.
- El menor recaudo tributario afectaría los recursos disponibles vía SGP, que son otro de los rubros de financiación del PPI.

#### Gastos

- El PPI no considera contingencias que pueden materializarse y aumentar el costo de las inversiones como la persistencia del déficit del FEPC y los efectos de aumentos salariales y de la inflación sobre los gastos en nómina y bienes y servicios. Igualmente, los gastos asociados a políticas públicas, como el no aumento de peajes.
- El PPI no considera recursos para cubrir nuevos gastos asociados a las reformas que se tramitan en el Congreso, en especial las propuestas sobre los sistemas de salud y pensiones.

### 5. Propositiones y varios

El CARF propone el tema de pasivos y contingencias en salud. El CARF presenta el balance de la Ley de punto final<sup>2</sup> presentada por el gobierno anterior y los recursos invertidos. Explica que posterior a la ley de punto final se reconocen algunos pasivos y contingencias adicionales:

- Pagos pendientes
  - Presupuestos máximos tiene pagos pendientes

---

<sup>2</sup> Estas disposiciones hacen parte de la Ley 1955 de 2019, PND 2018-2022

- Efecto de reducción de tarifas del SOAT
- Contingencias
  - Pruebas COVID
  - Suficiencia de prima
  - Ley de punto final
  - Capitalización de Nueva EPS

EL MHCP expresa que los pagos pendientes con relación a presupuestos máximos están programados para adicionarse en el presupuesto. Frente al tema del SOAT, se advierte la incertidumbre porque no se tienen cifras exactas. Sobre las contingencias, expresa que son temas que se están analizando en conjunto con la Adres y el Ministerio de Salud.

Sin otros temas se termina la sesión.

**Juan Pablo Córdoba**  
Presidente

**Andrés Mauricio Velasco**  
Secretario Técnico