Comité Autónomo de la Regla Fiscal

CARF

Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República

Segundo Semestre de 2023

29 de septiembre de 2023

COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL

Miembros Expertos[1]

María Fernanda Suárez - Presidente
Juan Pablo Córdoba
Fernando Jaramillo
Sylvia Escovar

Dirección Técnica del CARF

Andrés Mauricio Velasco – Director Técnico del CARF
Angie Vanessa Valle Ortiz – Asesora de Comunicaciones
Camilo José Rios – Asesor
David Augusto Montoya Ruiz – Asesor
Johanna López Velandia – Asesora
Manuela Restrepo Bernal – Asesora
Paula Inagan Rodríguez – Secretaria Administrativa

Bogotá D.C. septiembre 29 de 2023

[1] *Nota: El trabajo del CARF y sus pronunciamientos son no vinculantes, pero de obligatoria divulgación. Los miembros expertos del CARF no son servidores públicos, ni tienen dedicación exclusiva (Art. 61 Ley 2155 de 2021 que modificó el Art. 14 de la Ley 1473 de 2011). Las actividades privadas de los miembros del CARF están referenciadas en la página web del CARF: https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_comite/miembrosdelcmite*

Informe del CARF al Congreso de la República

Septiembre de 2023

Contenido

Introducción 4
1. Sesiones del CARF 5
2. Pronunciamientos del CARF 6
2.1 Pronunciamiento No 7. Sobre iniciativas legislativas de los sistemas de pensiones y salud, y seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC) 6
2.2 Pronunciamiento No 8. Sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2034 8
3. Análisis técnicos del CARF 10
3.1 Análisis Técnico sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026 10
3.2 Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023 16
3.3 Actualización – Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional 29
3.4 Análisis Técnico sobre el MGMP 2024-2027 33
4. Herramientas desarrolladas por el CARF 36
4.1 Esquema de seguimiento fiscal mensual del CARF 36
4.2 Estimación de la curva CARF 36
4.3 Estimación de la deuda máxima 37
4.4 Herramienta para la proyección de la deuda del GNC 38
5. Actividades proyectadas para los meses de octubre a diciembre de 2023 39
6. Comunicaciones del CARF 39
6.1 Difusión de información del CARF 40
6.2 Eventos 41
7. Recursos humanos y financieros 41
8. Respuestas a solicitudes de información realizadas por el Congreso de la República 42

Bogotá, septiembre 29 de 2023

Señores
Honorables Congresistas
Comisiones Terceras y Cuartas, Constitucionales, Permanentes
Senado de la República y Cámara de Representantes
Bogotá

Honorables Congresistas,

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de conformidad con lo previsto en el parágrafo 4 del artículo 14° de la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, presenta a consideración del Honorable Congreso de la República su tercer Informe al Congreso, en el cual se hace un recuento de las actividades adelantadas entre mayo y septiembre de 2023, e indicando las actividades proyectadas de octubre a diciembre de 2023.

Este informe incluye un recuento de los pronunciamientos y análisis adelantados y un resumen de las recomendaciones emitidas por el CARF durante el segundo semestre de 2023.

Cordial saludo,

María Fernanda Suárez
Presidente del CARF

Introducción

A través de la Ley 2155[2], aprobada en 2021, se fortaleció la institucionalidad de la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC) con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). El CARF reemplazó al Comité Consultivo y a los grupos técnicos existentes anteriormente y se estableció como un organismo técnico, permanente e independiente. El CARF hace parte del fortalecimiento institucional de la Regla Fiscal, al tener funciones claras y detalladas, periodos fijos y un equipo de análisis técnico independiente.

El principal objetivo del CARF es realizar seguimiento a la Regla Fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes. Actualmente, el CARF lleva un año y nueve meses de ejercicio de sus funciones, tiempo durante el cual se ha pronunciado sobre los diferentes instrumentos de planeación financiera y presupuestal, así como de temas clave para la sostenibilidad fiscal, incluyendo iniciativas legislativas que transitan por el Congreso de la República.

Los miembros expertos del CARF[3] se han reunido de manera regular, en 18 sesiones formales, para discutir con el Ministerio de Hacienda los diferentes instrumentos de programación fiscal y contrastar las proyecciones del Gobierno y los riesgos que pueden afectar a la economía y a la sostenibilidad fiscal. A través del equipo de la Dirección Técnica que apoya al CARF, se han generado y difundido 8 pronunciamientos en ejercicio de las funciones del CARF, con el fin de dar cuenta sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal, la coherencia de instrumentos como el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y el Presupuesto General de la Nación y así mismo, sobre los riesgos que representan para la sostenibilidad fiscal, diferentes iniciativas legales y de política pública, que pueden incidir directamente sobre el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal.

Adicionalmente, el CARF ha promovido espacios para el dialogo técnico con el Gobierno, el Congreso de la República, la academia y el público en general, con el fin de difundir conocimiento sobre sus funciones, sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal y sobre la sostenibilidad fiscal. Con el fin de garantizar la transparencia sobre los pronunciamientos, análisis, documentos y presentaciones del Comité y su equipo técnico, respecto a la situación fiscal, éstos han sido dispuestos en el sitio web (www.carf.gov.co) y han sido difundidos a través de distintas redes sociales y medios de comunicación.

En cumplimiento con la obligación de presentar un informe al Congreso de la República en los meses de abril y septiembre de cada año, el CARF describe a

[2] "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".
[3] Los miembros fueron nombrados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público por medio de la Resolución 3498 del 21 de diciembre de 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para conocer detalles sobre la composición del CARF visite la página web del Comité aquí.

continuación las actividades desarrolladas entre mayo y septiembre de 2023, junto con las actividades proyectadas de octubre a diciembre[4].

1. Sesiones del CARF

Según el Decreto 1737 de 2021, el CARF debe reunirse al menos una vez cada trimestre calendario por convocatoria de la Secretaría Técnica, su presidente, el Ministro de Hacienda o la mayoría simple de sus miembros. Las reuniones del CARF pueden ser presenciales, semipresenciales o virtuales. En cumplimiento de esta disposición, el CARF se reunió en cuatro ocasiones desde el último informe presentado al Congreso de la República.

A continuación, se resumen los temas tratados en las sesiones realizadas a la fecha y las principales conclusiones o recomendaciones derivadas de los análisis del CARF en línea con las discusiones adelantadas:

Tabla 1. Resumen de las sesiones CARF realizadas entre mayo y abril

Sesión	Resumen
Sesión No. 15 *29 de mayo del 2023*	1) Presentación del escenario preliminar del Marco Fiscal de Mediano Plazo, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico. 2) Presentación del análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones, por parte del CARF.
Sesión No. 16 *06 de junio del 2023*	1) Exposición del concepto técnico sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2022, por parte del CARF. 2) Discusión y conclusiones del CARF sobre los escenarios macroeconómicos y fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
Sesión No. 17 *08 de agosto del 2023*	1) Presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el escenario fiscal del Marco Gasto de Mediano Plazo 2024-2027. 2) Presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del escenario fiscal del Presupuesto General de la Nación, 2024.
Sesión No. 18 *28 de septiembre del 2023*	1) Comentarios del CARF al Marco Gasto de Mediano Plazo 2024-2027. 2) Comentarios del CARF al proyecto de Presupuesto General de la Nación 2024. 3) Presentación del Ministerio de hacienda y Crédito Público sobre el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2024 - 1er debate. 4) Presentación trabajo de deuda máxima por la Dirección Técnica del CARF.

En línea con el principio de transparencia y difusión sobre las discusiones del CARF, las actas de las sesiones realizadas pueden ser consultadas en la página web: https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_actas

[4] Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

2. Pronunciamientos del CARF

2.1 Pronunciamiento No 7. Sobre iniciativas legislativas de los sistemas de pensiones y salud, y seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)[5]

El Pronunciamiento No. 7 del CARF abordó las principales observaciones sobre las propuestas de reforma pensional y de salud, así como sobre el estado del FEPC y sus perspectivas. Las principales conclusiones fueron las siguientes:

a) Sobre el proyecto de reforma pensional:

El pronunciamiento del CARF señaló cuatro aspectos positivos: i) elimina el arbitraje que existe actualmente entre regímenes pensionales, ii) disminuye los subsidios a las pensiones altas, iii) amplía la cobertura, e iv) incluye un componente solidario financiado con el Presupuesto General de la Nación que, si bien incrementará las obligaciones de gasto futuras y la inflexibilidad del gasto público, genera un mayor esquema de protección al adulto mayor.

Propuso, no obstante, por razones de sostenibilidad fiscal las siguientes modificaciones al articulado: (i) reducir el umbral del pilar contributivo de Colpensiones de 3 SMMLV a 1 SMMLV, (ii) ahorrar el 100% de las cotizaciones que, por virtud de la reforma, pasan del régimen de ahorro individual a Colpensiones, (iii) imposibilitar la utilización de los recursos del Fondo de Ahorro para financiar el pilar semicontributivo, más allá de lo cotizado por los beneficiarios, y (iv) garantizar que el Fondo de Ahorro sea administrado por gestores profesionales, con incentivos adecuados, para maximizar el retorno de las inversiones.

El CARF estima que sin la reforma, con información a mayo de 2023, el valor presente neto (VPN) a 2100, de los flujos netos del Gobierno a Colpensiones por el pilar contributivo, ascendería a -132,5% del PIB. Con el proyecto de ley radicado llegaría a -160,5% del PIB. De acogerse las recomendaciones planteadas, el VPN se podría corregir a -151,6% del PIB.

Por otra parte, el CARF enfatiza que el costo fiscal neto de la reforma dependerá críticamente de la gestión de los recursos del Fondo de Ahorro: *una caída de 1 punto porcentual en la rentabilidad de los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro representa un mayor costo de la reforma de hasta 12% del PIB e implicaría que el Fondo se agote 9 años antes de lo previsto*.

Ante la sensibilidad de los estimativos del costo fiscal de la propuesta de reforma pensional, el CARF instó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, a que, de la mano del MHCP, revisaran detenidamente los parámetros de la reforma de tal manera que se limiten los efectos adversos en términos de costo fiscal y arreglo

[5] El Pronunciamiento No. 7 fue publicado el 9 de mayo de 2023 y está disponible aquí.

institucional, al tiempo que se obtengan los objetivos de ampliación de la cobertura y de protección a la vejez, en condiciones de equidad y eficiencia. Para esta labor deberían ponerse sobre la mesa el análisis de la edad de pensión, el porcentaje de cotización, la tasa de reemplazo y el número de semanas para ser elegible para pensión.

b) Sobre el proyecto de reforma a la salud:

El CARF indicó que este proyecto implicará esfuerzos fiscales adicionales de entre COP 4 y COP 7 billones anuales, según las cifras publicadas por el Gobierno Nacional. Incluso si estos recursos son programados dentro de los topes de gasto compatibles con la Regla Fiscal, el CARF identifica cinco riesgos asociados con el proyecto de reforma que se estudia en el Congreso y que pueden elevar el costo fiscal de la misma: (i) el costo de la atención primaria de la forma en que está planteada, puede superar en forma importante el presupuesto previsto; (ii) el esquema de oferta que se propone genera pérdida de capacidad para limitar el costo de los servicios de salud por falta de alineación de incentivos entre quienes prestan el servicio y quienes lo pagan; (iii) la insuficiente capacidad para la gestión de recursos en las regiones puede generar ineficiencias que aumenten el costo de los servicios; (iv) la falta de capacidad para la gestión de riesgos inherentes a la prestación del servicio que asumirá la Nación en el esquema propuesto, previamente compartido con el sector privado, generaría ineficiencias que también redundarían en mayores costos, y (v) la indemnización previa y plena por demandas que aleguen privación de ejercicio de actividad legítima no está considerada en las proyecciones presentadas.

c) Sobre el FEPC:

El CARF resaltó y elogió el esfuerzo del Gobierno Nacional por reducir el diferencial entre el precio de referencia de la gasolina y su precio regulado que permitiría, con la información disponible a mayo, reducir el déficit del FEPC de COP 36 billones en 2022, a cerca de COP 26 billones en 2023. No obstante, hizo énfasis en que esta cifra sigue siendo muy elevada para las finanzas de la Nación y debe seguir corrigiéndose. El Plan Financiero de 2023 supuso el pago de la totalidad del déficit del FEPC pendiente de pago y causado en 2022, y la programación del pago en 2024 de lo que se cause en 2023, además de la reducción del diferencial en el precio de la gasolina corriente con aumentos mensuales del precio. Así mismo, se tiene previsto el inicio de la corrección de la brecha de precios en el ACPM hacia mediados del año.

El CARF llamó la atención en el sentido de que ante la necesidad de acelerar la transición energética, los subsidios indiscriminados a los combustibles inhiben el efecto que deben ejercer los precios sobre el comportamiento de los agentes, para que estos enfrenten los verdaderos costos sociales de sus decisiones. Mientras persista un diferencial de precios entre el costo de oportunidad de la gasolina y el precio regulado local, cambios en la fórmula de cálculo del precio de referencia sólo afectarán la cuenta de donde se contabilizan los faltantes (Gobierno, FEPC o Ecopetrol), pero no afectará la magnitud de dichos faltantes. El CARF llamó la atención sobre el hecho de que valorar los combustibles por debajo de su precio internacional no es la solución para el déficit del FEPC, y que, por el contrario,

perjudica a la Nación y a Ecopetrol. Cualquier desviación entre el precio regulado y el precio internacional sería asumida por el Gobierno Nacional, de una forma u otra, sin importar la forma en que se contabilice.

2.2 Pronunciamiento No 8. Sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2034[6]

El Pronunciamiento No. 8 del CARF sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2023, resaltó los siguientes puntos principales:

- El MFMP presentado por el Gobierno Nacional el día 14 de junio de 2023, se construyó con supuestos macroeconómicos que, en general, el CARF considera realistas y consistentes con lo que los analistas y los mercados esperan.
- El CARF elogió nuevamente el esfuerzo del Gobierno por avanzar en el cierre de la brecha entre el precio regulado y el precio de referencia de los combustibles, para disminuir la acumulación del déficit del FEPC, así como por programar la totalidad de los pagos del déficit en la vigencia siguiente a aquella en la que fueron causados.
- El MFMP prevé que para 2024 habrá un deterioro tanto del déficit fiscal como de la deuda neta del Gobierno, a pesar de haberse aprobado dos reformas tributarias en los últimos dos años que aumentaron de forma importante los ingresos de la Nación (en cerca de 4% del PIB, a 2024).
- El incremento de 1,2% del PIB en el gasto primario que se programa entre 2023 y 2024, impone una mayor presión sobre las cuentas de la Nación y revierte los logros en ajuste primario alcanzados después de la pandemia, en 2022, y en las proyecciones iniciales para 2023. Los balances primarios de 0% del PIB que se obtendrían en 2023 y 2024 son inferiores a los programados en el Plan Financiero de comienzos del año, y a los necesarios para estabilizar la deuda del Gobierno a mediano plazo.
- El CARF encuentra que el cumplimiento proyectado de la meta de déficit para 2024, 2025 y 2026 presentado por el Gobierno Nacional en el MFMP, depende de ingresos no estructurales y de naturaleza incierta (arbitramento de litigios), que deben ser considerados como transacciones de una única vez. De realizarse este ajuste, el gasto previsto en el MFMP no cumpliría con las metas de balance primario neto estructural de la Regla Fiscal en un monto cercano al 1% del PIB para 2024, 0,6% para 2025 y 0,3% para 2026.
- De programarse el presupuesto del Gobierno Nacional para 2024 con un tope de gasto como el previsto en el MFMP, se estaría dando pie a un eventual incumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal.
- Como resultado de lo anterior, el MFMP presentado por el Gobierno se aparta del objetivo de consolidación fiscal mediante la reducción progresiva del déficit fiscal y de la deuda neta, al menos temporalmente. Sin la reducción en los dos indicadores, déficit y deuda, se dificulta la convergencia hacia la meta de la Regla Fiscal para 2026, una vez termine el período de transición, iniciado en la pandemia.
- Para el mediano plazo, el MFMP presenta una programación fiscal al límite del cumplimiento de la Regla, incluyendo ingresos adicionales sobre los que no se tiene

[6] El Pronunciamiento No. 8 fue difundido el 10 de julio y puede consultarse aquí.

seguridad, por gestión de la DIAN, equivalentes a 1,3% del PIB. Dada la incertidumbre que afecta el escenario macroeconómico y fiscal y el contexto global, el CARF encuentra que no es prudente hacer una programación fiscal sin ningún margen de maniobra ante eventuales eventos adversos como podrían ser menores precios o producción de petróleo, una mayor desaceleración económica, una depreciación del peso o una inflación persistentemente más alta.

- Por otra parte, estando, como ya se dijo, al límite del cumplimiento, el MFMP no incorpora en la programación fiscal probables gastos adicionales que resultarían de las propuestas de reforma del Gobierno Nacional. En especial, aquellos derivados de las reformas de salud y pensiones. El CARF estima que, en el corto plazo, estas reformas pueden representar una mayor necesidad de gasto anual superior a 0,7% del PIB. Dado que la senda de gasto propuesta por el Gobierno no deja ningún margen, este gasto incremental no tendría espacio fiscal dentro de la programación, y, en consecuencia, la aprobación de dichas iniciativas requeriría la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estructurales.
- El Ministerio de Hacienda ha continuado con éxito la colocación de deuda, tanto internamente como en el exterior. Sin embargo, el costo en la colocación y los precios a los cuales se negocia la deuda colombiana en el mercado secundario son evidencia de la percepción de riesgo que observan quienes financian a la Nación, y de su preocupación por el lento avance de la consolidación fiscal y de la reducción del saldo de deuda a niveles más sostenibles.
- La postura fiscal deficitaria del Gobierno Nacional continúa ejerciendo una presión macroeconómica que dificulta la reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el control de la inflación.
- El gasto primario ha pasado de 15,8% del PIB en 2019, antes de la pandemia, a 17,3% del PIB en 2022 y se programa en 20,5% del PIB para 2024. Luego de un esfuerzo de más de cuatro puntos porcentuales del PIB en la movilización de recursos hacia la Nación, se esperaría una mayor correspondencia entre el nivel del gasto público y el de los ingresos para lograr la consolidación fiscal. Además, el espacio dentro del total de gasto para inversión y gasto discrecional es cada vez menor: de las proyecciones del MFMP, el CARF estima que éste pasaría de 2,0% del PIB en 2024 a 0,7% del PIB en 2030. Esta reducción es poco probable, y de no llevarse a cabo o encontrar solución con mayores ingresos, se pondría en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal en el mediano plazo.
- El escenario previsto en el MFMP pone de presente los retos de la situación fiscal del país. El conjunto de leyes y normas que obligan a incorporar gastos en el presupuesto nacional, independientemente de si hay suficientes ingresos para sufragarlos o del momento del ciclo económico en que se haga la programación presupuestal, limita la capacidad para realizar un ajuste fiscal racional y duradero.
- Este marco normativo genera presiones fiscales importantes. *El CARF estima que por cada peso que se recaude por la reforma tributaria de 2022, se deben destinar más de 0,4 a mayor gasto en el mediano plazo*: al Sistema General de Participaciones, 0,07 pesos en 2024; 0,16 en 2025; 0,26 en 2026 y 0,38 pesos de 2027 en adelante; y, adicionalmente, por cada peso que se obtenga de ampliaciones en la base del impuesto de renta se deben destinar al ICBF y el SENA 0,14 pesos por año.
- Lo anterior resta margen de maniobra a la programación fiscal y obliga a que otros rubros deban ajustarse más que proporcionalmente para cumplir con el tope de

gasto, independientemente de las necesidades de los sectores. La lógica de tener gasto atado al ingreso genera un sesgo hacia el aumento estructural del gasto, que pone en riesgo la consolidación fiscal del país. En este contexto, la prudencia en la programación del gasto, debe ser aun más relevante.

- En consecuencia, el país se ha quedado sin espacio para hacer política fiscal contra cíclica de manera prudente o para acomodar el mayor gasto público resultante de las reformas propuestas por el propio Gobierno. El CARF hace un llamado para que el Presupuesto General de la Nación de 2024 se programe con un techo de gasto que asegure el cumplimiento de la Regla Fiscal, teniendo como base los ingresos estructurales de la Nación.

3. Análisis técnicos del CARF

Desde su creación, el CARF ha elaborado distintos documentos para fortalecer sus diagnósticos y profundizar sus análisis en aspectos clave de la política fiscal, del cumplimiento de la Regla y de la sostenibilidad fiscal del país. Dentro de las temáticas abordadas entre mayo y septiembre de 2023 se incluye el análisis del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026, el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023, la actualización del Análisis Técnico de la Reforma Pensional, el Análisis Técnico del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2024-2027 y el Análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para 2024, radicado ante el Congreso. A continuación, se resumen los principales hallazgos y conclusiones de dichos documentos.

3.1 Análisis Técnico sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026

El CARF a través de su Dirección Técnica, realizó el análisis sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2022 – 2026, el cual se resume a continuación[7]:

i. Evaluación de los supuestos macroeconómicos del PND

Frente al escenario fiscal que respalda el PND, que parte del escenario macroeconómico del Plan Financiero (PF) presentado en diciembre de 2022 y revisado en los meses de enero y febrero de 2023, se verificó que los supuestos de ambos instrumentos fueran coherentes[8]. De esta manera, el CARF indicó que estos supuestos resultan plausibles al momento en el que se proyectó el PF[9]. Sin embargo, el CARF también señaló riesgos en varios supuestos, siendo los más relevantes los siguientes:

[7] Documento publicado el 30 de junio de 2023, disponible para consulta aquí.
[8] Disponible aquí. El Plan Financiero 2023 fue publicado por el Ministerio de Hacienda en diciembre de 2022 y actualizado en febrero de 2023 para garantizar su coherencia con el proyecto de Ley del PND.
[9] El documento de Análisis Técnico del Plan Financiero 2023 puede ser consultado aquí.

- El crecimiento del PIB real en 2023 podría desacelerarse aún más por la actual contracción monetaria para controlar la inflación y la desaceleración de la economía mundial.
- La senda de supuestos de tasa de cambio, si bien parecía plausible, no dejaba de evidenciar riesgos, particularmente de depreciación, si se mantenía el persistente déficit en cuenta corriente, la FED continuaba con los incrementos de su tasa de intervención y se exacerbaba la percepción de riesgo del país. También se señalaban riesgos de depreciación por cuenta de una posible caída en el precio del petróleo, con lo cual se impactaría el recaudo tributario externo y, en general, el panorama de las finanzas públicas.
- La senda de inflación lucía baja a la luz de los resultados de cierre de 2022 y la persistencia que esta ha mostrado.
- El supuesto de precio del petróleo del PF 2023 lucía alto frente al precio de referencia con el cual comenzó el año 2023. El precio del petróleo dependerá del desenlace de la guerra entre Rusia y Ucrania, de la disminución de la demanda mundial y de la capacidad de la OPEP para disminuir la oferta de petróleo. Un menor precio afectará los ingresos del Gobierno y generaría un riesgo fiscal para el país.

ii. Análisis del PPI del PND

El PPI, que contiene la proyección de los recursos necesarios para llevar a cabo las apuestas del Gobierno plasmadas en el PND, ascendería entre 2023-2026 a COP 1.155 billones entre las 6 diferentes transformaciones que describe el PND. Estos recursos provendrán en su mayoría del Presupuesto General de la Nación (PGN) (50%), seguido por el Sistema General de Participaciones (SGP) (23,3%), recursos de entidades territoriales (12,6%), inversiones de empresas públicas (9,2%), Sistema General de Regalías (SGR) (4,1%) y recursos provenientes de cooperación (0,8%).

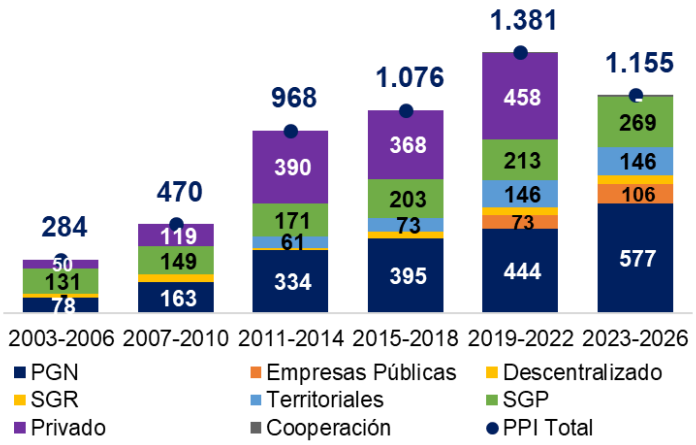
Los recursos se distribuyen dentro de las diferentes trasformaciones que incluye el PND de la siguiente manera: (i) COP 744 billones para Seguridad Humana y Justicia Social, (ii) COP 138 billones para Convergencia Regional, (iii) COP 114 billones para Transformación productiva, Internacionalización y Acción Climática, (iv) COP 83 billones para Estabilidad Macroeconómica, (v) COP 46 billones para Derecho Humano a la Alimentación, (vi) COP 29 billones para Ordenamiento del Territorio alrededor del agua y justicia ambiental.

La DT-CARF realizó una comparación histórica del PPI evidenciando una caída de COP 226 billones constantes de 2022, respecto al del Gobierno anterior. Sin embargo, esto se explica por la no inclusión de los recursos de privados en el PPI cuando estos venían representando en promedio el 30% de los recursos de este en planes de desarrollo anteriores[10]. Controlando por este cambio metodológico, es decir, sustrayendo la inversión privada proyectada en 2019-2022, se evidencia un aumento real de los recursos de COP 231 billones frente al PPI anterior. Este crecimiento está

[10] Cabe aclarar que en el artículo 5 del PND se dice que "La inversión pública permitirá que el sector privado apalanque inversión adicional en un monto indicativo de 949,7 billones a precios constantes de 2022."

explicado, principalmente, por el aumento real de los recursos provenientes del PGN, de COP 133 billones (el 50% de las fuentes).

Gráfico 1. Plan Plurianual de Inversiones históricos
Billones de pesos constantes de 2022



Fuente: DNP, Plan Plurianual de Inversiones de los PND anteriores.

iii. Análisis de la consistencia de las proyecciones fiscales del PND

La validación de la coherencia entre el PND, en particular del PPI, y la Regla Fiscal se realizó revisando que las sendas fiscales que dan cumplimiento a las metas de la Regla Fiscal fueran consistentes con las que sustentan los recursos del PGN considerados en el PPI. Es decir, que el PPI no supere los techos de gasto plurianuales. Para ello se comparan los techos de gasto del MGMP 2023-2026[11] con los recursos del PPI. No obstante, dado que el MGMP presentó modificaciones después de su publicación para incorporar las modificaciones de la reforma tributaria y de la actualización de supuestos macroeconómicos, se realiza la comparación con las cifras actualizadas del MGMP suministradas por el MHCP[12].

En primer lugar, se revisó que los gastos del MGMP ajustados fueran coherentes con los gastos fiscales incluidos en el Plan Financiero 2023. Como se observa en la **Tabla 2**, en gastos primarios se incluye una senda que va desde COP 310 billones en 2023 hasta COP 352 billones en 2026 (en términos nominales). Estas cifras de gasto fiscal son consistentes con las metas de la Regla Fiscal pues, como se observa en la parte inferior de la tabla, permiten alcanzar un Balance Primario Neto Estructural (BPNE) igual o inferior al de las metas de la Regla.

[11] Correspondiente al CONPES 4103 de 2022. Este instrumento fue analizado por el CARF en el Documento Análisis Técnico del MGMP que puede ser consultado aquí.
[12] El CONPES 4103 de 2022 "Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023–2026", incluyó una recomendación que permite ajustes al MGMP: *"Autorizar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP para que en los eventos en que se identifiquen recursos adicionales u otro tipo de operaciones a los que soportan el presente documento y que no varíen las metas de déficit establecidas para el Gobierno Nacional Central en el MFMP, ajusten los techos correspondientes".*

Tabla 2. Balance fiscal del GNC para 2023

Concepto	Billones de $ 2023	2024	2025	2026	% del PIB 2023	2024	2025	2026
Ingreso Total	**319**	**333**	**343**	**363**	**20,6**	**20,1**	**19,4**	**19,2**
Tributarios	**281**	**297**	**307**	**327**	**18,1**	**17,9**	**17,4**	**17,3**
No Tributarios	**2**	**2**	**2**	**2**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Fondos Especiales	**3**	**4**	**4**	**4**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Recursos de Capital	**33**	**30**	**29**	**30**	**2,1**	**1,8**	**1,6**	**1,6**
Gasto Total	**379**	**392**	**403**	**420**	**24,4**	**23,7**	**22,8**	**22,3**
Intereses	**68**	**66**	**65**	**69**	**4,4**	**4,0**	**3,7**	**3,6**
Gasto primario*	**310**	**326**	**338**	**352**	**20,0**	**19,7**	**19,1**	**18,6**
FEPC	26	28	9	1	1,7	1,7	0,5	0,1
Gasto primario sin FEPC	284	298	329	351	18,3	18,0	18,6	18,6
Balance Primario	**9**	**7**	**5**	**12**	**0,6**	**0,4**	**0,3**	**0,6**
Balance Total	**-59**	**-59**	**-60**	**-57**	**-3,8**	**-3,6**	**-3,4**	**-3,0**
Ciclo económico	0	-2	-1	0	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Ciclo petrolero	35	14	-6	-9	2,2	0,8	-0,4	-0,5
Transferencias de única vez	-9	-5	0	0	-0,6	-0,3	0,0	0,0
Rendimientos Financieros	1	3	4	4	0,1	0,2	0,2	0,2
BPNE	**-17**	**-3**	**9**	**17**	**-1,1**	**-0,2**	**0,5**	**0,9**
Meta de la Regla (BPNE)	**-22**	**-3**	**9**	**7**	**-1,4**	**-0,2**	**0,5**	**0,4**
Ajuste (-) o excedente (+)	**4**	**0**	**0**	**10**	**0,3**	**0,0**	**0,0**	**0,5**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Plan Financiero 2023.

Luego, se revisó el convertidor fiscal presupuestal, que traduce las cifras fiscales en cifras presupuestales, observando que el gasto primario es consistente con el techo presupuestal de funcionamiento más inversión (ver fila C de la **Tabla 3**). Cabe anotar que estas dos sendas, de gasto primario en términos fiscales y gasto de funcionamiento más inversión en términos presupuestales, difieren ligeramente, dado que las primeras son consistentes con el Plan Financiero, que tenía información ajustada para considerar el Proyecto de Ley de Adición Presupuestal radicado en el Congreso con posterioridad al PND.

Una vez identificado el techo presupuestal del MGMP (fila C de la **Tabla 3**), se validó su consistencia con el gasto presupuestal del PPI[13]. El PPI incluye las transferencias de inversión que se alinean con las metas del PND. Estas incluyen rubros de transferencias para el sector salud, las pensiones del régimen de prima media (Colpensiones), la infraestructura educativa, la reparación de víctimas, las transferencias para grupos étnicos, los programas para la paz, el fortalecimiento institucional y el gasto asociado al FEPC. Por su parte, los gastos de inversión del PGN se consideran en su totalidad como parte del PPI, siendo estos los que el Gobierno puede orientar a diferentes programas y proyectos de inversión durante el cuatrienio. En la **Tabla 4**, panel A y B, se encuentran los rubros de funcionamiento e inversión, alineados con el PND, que corresponden a los incluidos en el PPI. Como se observa, el gasto de inversión coincide con el gasto del convertidor presupuestal, mientras el gasto de funcionamiento del PPI es inferior al techo del convertidor. De esta manera, se valida que el gasto del PPI, es consistente con los techos de gasto que permiten el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal.

[13] La metodología de construcción del PPI se puede consultar aquí.

Tabla 3. Convertidor Fiscal Presupuestal
Billones de pesos corrientes

Concepto	Billones de pesos				Porcentaje del PIB			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
A. Funcionamiento GNC	**260**	**299**	**299**	**319**	**16,7**	**18,1**	**16,9**	**16,9**
(-) Reclasificados de Inversión	15	21	16	16	1	1,3	0,9	0,9
(-) Reclasificados de Deuda	8	9	7	7	0,5	0,5	0,4	0,4
(-) Compensación Excedentes Ecopetrol (FEPC)	26	-	-	-	1,7	-	-	-
(+) Pérdidas de Apropiación	2	3	2	2	0,1	0,2	0,1	0,1
(-) Frech SSF	0	0	0	0	0	0	0	0
(+) Sin situación de fondos	24	15	15	16	1,5	0,9	0,9	0,8
(+) Estapúblicos (Propios)	10	11	10	11	0,6	0,6	0,6	0,6
(+) Valor Liquido Cero	1	-	-	-	0,1	-	-	-
(=) PGN Funcionamiento	**247**	**298**	**303**	**324**	**15,9**	**18**	**17,1**	**17,2**
B. Inversión GNC	**51**	**15**	**30**	**46**	**3,3**	**0,9**	**1,7**	**2,4**
(+) Reclasificados de Inversión	15	21	16	16	1	1,3	0,9	0,9
(+) Pérdidas de Apropiación	6	2	2	2	0,4	0,1	0,1	0,1
(+) Sin situación de fondos	2	3	3	4	0,1	0,2	0,2	0,2
(+) Estapúblicos (Propios)	11	10	11	11	0,7	0,6	0,6	0,6
(+) Fiducias	2	-	-	-	0,1	-	-	-
(=) PGN Inversión	**88**	**51**	**61**	**79**	**5,7**	**3,1**	**3,5**	**4,2**
(=) C. Funcionamiento + Inversión GNC	**311**	**314**	**328**	**365**	**20**	**18,9**	**18,6**	**19,3**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Tabla 4. Panel A. Gastos de inversión y funcionamiento del PPI
Billones de pesos corrientes

PPI	2023	2024	2025	2026
Funcionamiento	92,1	102,5	91,6	89,8
Inversión	87,7	50,9	61,3	78,8

Panel B. Gastos de inversión y funcionamiento del PPI
Billones de pesos constantes de 2022

PPI	2023	2024	2025	2026	Total
Funcionamiento	85,9	91,0	79,0	75,2	**331,1**
Inversión	81,8	45,2	52,8	65,9	**245,8**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Por último, vale la pena señalar que, si bien las sendas del PPI son coherentes con las metas de la Regla Fiscal, existen dos aspectos que no se consideran en estas sendas y que representan riesgos o contingencias que podrían modificar los escenarios. Por un lado, eventuales desviaciones de los supuestos macroeconómicos o situaciones que restrinjan el alcance de la meta de recaudo tributario podrían generar reducciones de los ingresos[14] que harían necesario un ajuste de gasto (o una

[14] Dentro de los riesgos se pueden dar tanto cambios en supuestos como el crecimiento del PIB, la inflación, el crecimiento de las importaciones, los precios del petróleo o la TRM. Otras contingencias pueden presentarse por menor gestión de la DIAN frente a la proyectada o por decisiones judiciales que impliquen cambios en las medidas de la reforma tributaria aprobada a finales de 2022 (Ej. La no deducibilidad de las regalías).

reposición de los ingresos con una fuente alternativa) para mantener el cumplimiento de la Regla Fiscal.

iv. Comentarios sobre el articulado aprobado del PND

La Dirección Técnica del CARF identificó algunos artículos del PND que podrían tener impacto fiscal y que deben ser considerados dentro de los techos de gasto consistentes con la Regla Fiscal. A continuación, se resaltan aquellos que podrían implicar un mayor impacto, riesgo o incertidumbre, por lo cual deben ser analizados de manera cuidadosa con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas:

a. Artículos 66 y 67: Plantean la posibilidad de crear programas de transferencias sociales como renta ciudadana y hambre cero, los cuales podrían generar inflexibilidades de gasto con presiones en el mediano y largo plazo. Dado que las inflexibilidades implican que un gasto transitorio se vuelva permanente, es importante contar con un ingreso permanente o estructural para financiar el gasto en transferencias sociales.
b. Artículos 78, 150 y 153: En cuanto al sistema de salud, se tiene una reducción en los aportes a salud por parte de pensionados, la habilitación de la ADRES para hacer el giro directo de los recursos de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) y el saneamiento definitivo del pasivo del Gobierno con el sector. En primer lugar, reducir los aportes a salud por parte de los pensionados tendría implicaciones directas sobre los recursos del sistema y podría generar presiones adicionales para compensar esa caída. En cuanto al giro directo por parte de la ADRES, es posible que se requiera de una ampliación de la planta y una actualización de los sistemas. Por último, si bien el saneamiento de los pasivos con el sector salud es un gasto transitorio, este podría generar presiones temporales sobre las finanzas públicas.
c. Artículo 8 y 338: El articulado estipula que se realizará un plan de acción para agilizar las indemnizaciones de carácter administrativo que podrían ser de alrededor de COP 50 billones, y de extender la facultad para reconocer sentencias y conciliaciones por medio de la deuda pública del GNC
d. Artículo 64: Contempla las contingencias para el pago de sentencias judiciales por extinción de dominio producto de la Reforma Agraria. Lo anterior va a ser reconocido por medio de servicio de la deuda del GNC.
e. Se incluyó la creación de varios fondos y patrimonios autónomos.

v. Conclusiones del análisis del PND y el PPI y sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal

A través de los ejercicios realizados, se concluyó que existe consistencia entre el PPI y las metas de la Regla Fiscal, según lo establecido en el PF 2023 publicado en diciembre y actualizado en febrero. No obstante, a pesar de la consistencia de las cifras, y según el análisis realizado por el CARF, se reiteró la existencia de algunos riesgos fiscales que se resumen a continuación:

- Sí bien se calificaba como factible el recaudo tributario proyectado en su momento, se identificaba como un reto lograr materializar un aumento en un contexto de menor crecimiento de la economía.
- Lo anterior resulta especialmente relevante en los componentes asociados a la gestión de la DIAN y de la reforma tributaria aprobada en noviembre, dado que se adelantan demandas frente a algunos artículos de dicha Ley.
- Cambios en los supuestos macroeconómicos podrían afectar el recaudo, especialmente por un menor precio del petróleo, que podría tener consecuencias fiscales negativas.
- El PPI podría verse afectado indirectamente por contingencias sobre el gasto público distinto a la inversión. Por ejemplo, aquellas obligaciones adicionales que se deriven de aumentos en los gastos de nómina (aumentos salariales), mayores gastos para atender el faltante del FEPC o las contingencias por el congelamiento de tarifas de peajes, consumen techo de gasto, que, ante la alta inflexibilidad del presupuesto, pueden terminar desplazando y presionando el gasto de inversión considerado en el PPI.
- El PPI, al igual que el PF 2023, tampoco consideraba espacio presupuestal para cubrir nuevos gastos asociados a las reformas que se tramitan en el Congreso.

Adicionalmente, se identificaron algunos artículos aprobados que crean nuevos fondos, definen nuevos gastos o establecen disposiciones que podrían aumentar la inflexibilidad presupuestal. Al respecto, el CARF ha señalado la necesidad de tener en cuenta la alta inflexibilidad del gasto público, que restringe la capacidad del Gobierno para tomar decisiones de política fiscal en este frente en el corto plazo. Lo anterior debe tenerse en cuenta en la programación presupuestal anual.

3.2 Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023[15]

El CARF realizó el análisis del MFMP 2023 cubriendo los siguientes temas: (1) el pronunciamiento del CARF frente al cumplimiento de la Regla Fiscal para 2022; (2) el análisis de los supuestos macroeconómicos del MFMP; (3) el análisis del tratamiento del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles; (4) el análisis de las proyecciones de gasto público en el mediano plazo; (5) el análisis de las proyecciones de ingresos del GNC en el mediano plazo; (6) el análisis de las proyecciones de déficit, deuda y necesidades de financiamiento; y (7) el análisis de las metodologías de cálculo de indicadores fiscales y de la Regla Fiscal.

De manera general, el CARF observó que el estado de las finanzas públicas se muestra crítico desde la salida de la pandemia. El GNC mantiene un alto nivel de déficit (5,3% del PIB en 2022) que alimenta un alto nivel de deuda neta (57,9% del PIB en 2022), por el cual se pagan altos intereses (4,3% del PIB en 2022). Este escenario, que confluye con uno de choques internos y externos recurrentes, ha mantenido elevada la percepción de riesgo de los financiadores del Gobierno, quienes, por tanto, exigen tasas de interés por encima de las de países pares con calificaciones de riesgo inferiores.

[15] Documento publicado el 10 de julio de 2023, disponible para consulta aquí.

Pese a que el Gobierno Nacional adelantó dos reformas tributarias para aumentar el recaudo después de la pandemia, el MFMP 2023, que incluye proyecciones macroeconómicas y fiscales hasta 2034, programa niveles de gasto que apenas logran cumplir con los objetivos de transición de la Regla Fiscal. De esta forma, el CARF considera que el MFMP se aparta del objetivo de reducción permanente del déficit fiscal y de la deuda neta que redundaría en la consolidación fiscal. Para 2024 se prevé que habrá un deterioro tanto del déficit fiscal como de la deuda neta del Gobierno. La programación del gasto al límite hace que la evaluación de riesgos genere preocupaciones por contingencias que puedan deteriorar la situación fiscal.

En cumplimiento de las funciones que fueron asignadas al CARF por la Ley, en esta sección se analizan los supuestos macroeconómicos y los escenarios fiscales, y su consistencia con la programación del cumplimiento de la Regla Fiscal, para el periodo 2023-2034. Se señalan los riesgos en el escenario y la posición del Comité frente a la medición de las variables relevantes para los cálculos de la Regla Fiscal, en particular, las referentes a los ciclos económico y petrolero, a las transacciones de única vez, y a los intereses y rendimientos financieros.

i. Pronunciamiento del CARF sobre el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal en la vigencia 2022

Frente al informe de cumplimiento de la Regla Fiscal para 2022, presenta un Balance Primario Neto Estructural (BPNE) de -1,7% del PIB. Este es superior a la meta de la transición de la Regla Fiscal para el mismo periodo, -4,7 % del PIB, por lo cual se dio cumplimiento a la Regla Fiscal en la vigencia. El CARF valida esta estimación, así como la del ciclo económico (0% del PIB), ciclo petrolero (0,7% del PIB), las transacciones de única vez (0,1% del PIB), y los rendimientos financieros (0,1% del PIB) de la vigencia (**Tabla 5**).

Tabla 5. Balance Primario Neto Estructural de 2022
(% del PIB)

	% del PIB	
Concepto	**MHCP**	**CARF**
Balance Total	-5,3%	-5,3%
Intereses	4,3%	4,3%
Balance Primario	-1,0%	-1,0%
Ciclo Económico	0,0%	0,0%
Ciclo Petrolero	0,7%	0,7%
TUV	-0,1%	-0,1%
Rendimientos	0,1%	0,1%
BPNE	**-1,7%**	**-1,7%**

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

ii. Análisis de los supuestos macroeconómicos del MFMP 2023-2034

La **Tabla 6** resume los supuestos macroeconómicos del MFMP 2023 en la senda de programación macrofiscal 2023-2034.

Tabla 6. Supuestos macroeconómicos 2023-2034

Variable	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Crecimiento PIB real (%)	1,8	1,5	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Crecimiento PIB nominal (%)	9,8	5,6	6,1	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3
Crecimiento Socios (%)	2,2	2,1	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Balance Cuenta Corriente (% del PIB)	-4,0	-3,5	-3,3	-3,0	-2,8	-2,7	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,4	-2,5
TRM promedio (USD/COP)	$4.640	$4.603	$4.699	$4.798	$4.898	$5.000	$5.105	$5.212	$5.321	$5.432	$5.545	$5.661
Precio del petróleo (USD)	78,6	74,5	72,0	73,4	74,9	76,4	77,9	79,5	81,1	82,7	84,4	86,0
Producción de petróleo (KBPD)	769	788	793	825	824	813	815	782	703	641	601	525
Inflación (%)	9,2	5,7	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Deflactor (%)	7,8	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Importaciones (Var %)	-15,1	0,5	3,2	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8

Fuente: MHCP

El CARF considera que, en general, los supuestos macroeconómicos utilizados para la construcción de los escenarios fiscales del MFMP fueron realistas y consistentes a lo que, con información a junio de 2023, los analistas y mercados esperan. De los supuestos mencionados, hay dos en los que se identifica mayor incertidumbre y riesgo de desviación. El primero, de corto plazo, es el supuesto de tasa de cambio nominal para 2023, que podría estar proyectado por encima de lo esperado, dada la coyuntura reciente. El segundo, de mediano plazo, la senda de pago de intereses, cuya rápida corrección entre 2024 y 2027 podría no materializarse.

Los efectos de las desviaciones de estos supuestos sobre las finanzas públicas son variados. Si la tasa de cambio se mantiene en los niveles observados en junio de 2023 el resto del año, la desviación del pronóstico, equivalente a 272 pesos menos de TRM, reduciría el recaudo tributario del sector petrolero (por retención en la fuente), los impuestos externos y la valoración de la deuda neta y del FEPC. Lo anterior se compensaría, en parte, por un menor valor en pesos de los intereses de deuda externa denominados en moneda extranjera en 2023.
Este efecto reduciría los ingresos en 0,3 puntos porcentuales, y reduciría los gastos de intereses en 0,1 puntos porcentuales del producto. En 2024 se tendría un menor

recaudo por concepto de cuotas de impuesto de renta petrolero y de dividendos de Ecopetrol, no obstante, en términos del PIB este efecto sería menor al 0,1%. Los efectos de una menor tasa de cambio sobre ingresos y gastos podrían generar un aumento en el déficit total y primario en 2023 de 0,2% del PIB. En cuanto a la deuda, esta se vería reducida dado el efecto de la TRM sobre el saldo de 2023. Como resultado de una desviación de la TRM se tendría un mayor déficit estructural que podría superar, todo lo demás constante, la meta de la Ley de la Regla Fiscal para 2023[16].

Adicionalmente el CARF observa que el comportamiento de los intereses presenta riesgos hacia el alza, en particular llama la atención la rápida caída que se proyecta en los siguientes cuatro años, que podría no ser del todo consistente con dos factores del escenario macroeconómico y fiscal presentado en el MFMP: primero, con la lenta reducción de la deuda neta, que pasa de 57,1 en 2024 a 56,7% del PIB en 2027; y segundo con la lenta corrección del déficit de cuenta corriente en el mismo periodo, que pasa de 3,5 a 2,8% del PIB. Durante la última década, la tasa de interés implícita de la deuda ha sido de 7,1% en promedio, por lo que también se considera que el supuesto de alcanzar una tasa de interés de mediano plazo de 6% podría ser optimista.

El pago de intereses se descuenta del Balance Total para el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE), que es la variable sobre la cual se aplica la meta anual de la Regla Fiscal (por la transición de la Ley hasta 2025 y por la fórmula de 2026 en adelante). No obstante, un mayor pago de intereses implica necesidades adicionales de caja, que afectarían la senda de la deuda neta que define el éxito de la consolidación fiscal.

iii. Tratamiento del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

De acuerdo con el MFMP, en 2023 el déficit causado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) sería de $17,8 billones, de los cuales $13,8 billones corresponderían a ACPM y $4 billones a gasolina. Este escenario contempla aumentos mensuales en el ingreso al productor de la gasolina hasta diciembre de 2023. Para 2024, el MFMP contempla que el balance del FEPC sea de $0,5 billones de pesos, lo cual en la práctica cierra el déficit del FEPC.

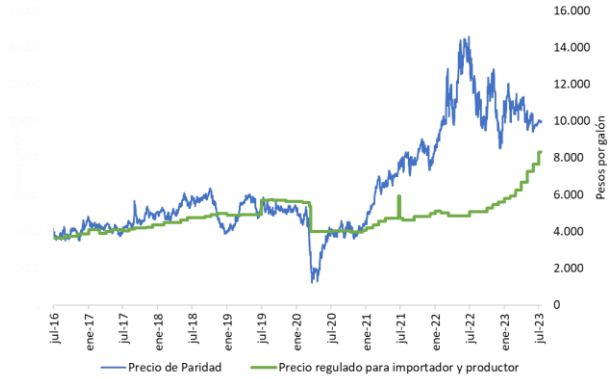
Desde octubre de 2022 hasta julio de 2023, el Gobierno ha aumentado de manera consistente el precio regulado de la gasolina, llevando el ingreso al productor de 5.064 a 8.323 pesos por galón (**Gráfico 2)**. Así se ha logrado reducir el ritmo de acumulación del déficit del FEPC. De acuerdo con las estimaciones del CARF, con el ajuste de los precios regulados programado en el MFMP y la dinámica esperada para los precios internacionales de los combustibles y la tasa de cambio, el déficit causado

[16] Adicionalmente, se prevé que una menor tasa de cambio modifique parcialmente la estimación del gasto por el déficit del FECP de 2024, que podría reducirse en casi COP 1 billón, compensando parcialmente los menores ingresos por dividendos y renta de Ecopetrol en 2024.

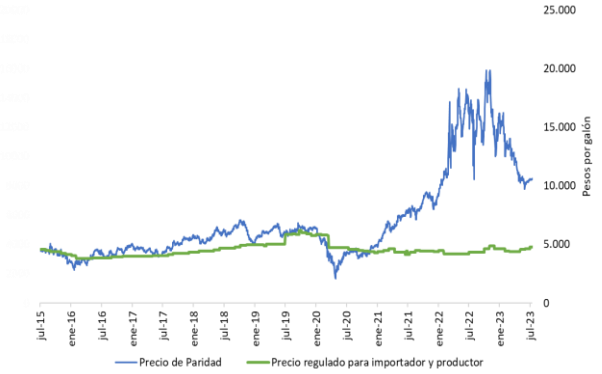
del FEPC en 2023 ascendería a cerca de COP18,5 billones, cerca de $10 billones menos que lo estimado a principios del año.

Gráfico 2. Ingreso al productor y precio de paridad

Panel A. Gasolina Motor Corriente (Pesos por galón)



Panel B. ACPM (Pesos por galón)



Fuente: Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol. Cálculos Dirección Técnica del CARF.

El CARF elogió el esfuerzo del Gobierno por avanzar en el cierre de la brecha entre el precio regulado y el precio de referencia de los combustibles, para disminuir la acumulación del déficit del FEPC, así como por programar la totalidad de los pagos del déficit en la vigencia siguiente a aquella en la que fueron causados.

El MFMP programa el pago de los déficits causados por motivo del subsidio a los combustibles dentro de las cuentas fiscales y con máximo un año de rezago por $26,3 billones en 2023 y $17,8 billones en 2024. Además, contiene de forma implícita sendas de aumentos del precio regulado de la gasolina, en 2023, y para el ACPM en 2024, que cerrarían gradualmente los diferenciales que actualmente existen con los precios de referencia internacional, tal que, en 2025, ya no se causaría una acumulación de déficits en el FEPC.

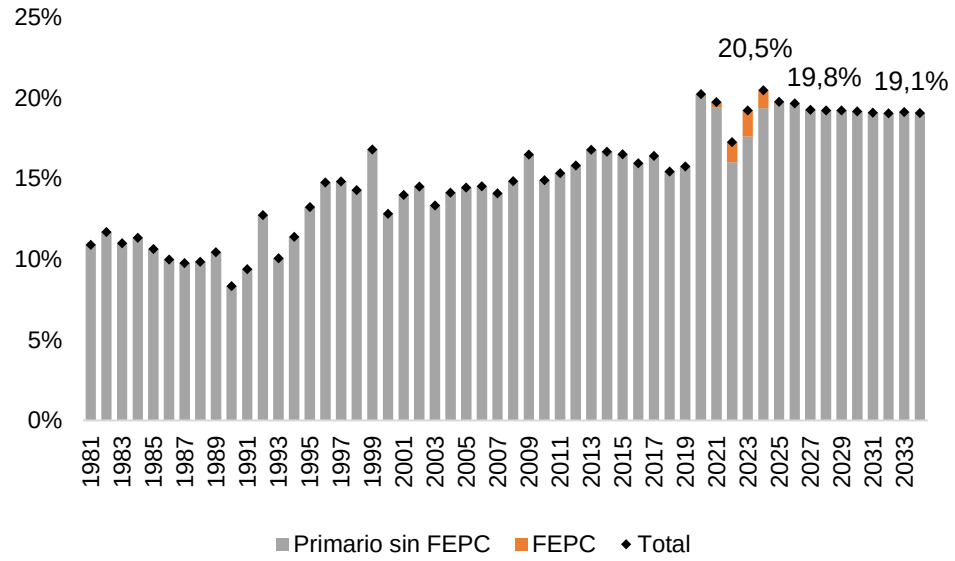
iv. Proyecciones de gasto público en el mediano plazo

El gasto proyectado en el MFMP se encuentra en el límite permitido por la Regla Fiscal y no incorpora en la programación fiscal probables gastos adicionales que resultarían de las propuestas de reforma del Gobierno Nacional. En especial, aquellos derivados de las reformas de salud y pensiones. El CARF estima que, en el corto plazo, estas reformas pueden representar una mayor necesidad de gasto anual superior a 0,7% del PIB. Dado que la senda de gasto propuesta por el Gobierno no deja ningún margen, este gasto incremental no tendría espacio fiscal dentro de la programación, y, en consecuencia, la aprobación de dichas iniciativas requeriría la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estructurales.

El MFMP presenta la senda de gasto público para los próximos 10 años que muestra que el Gobierno está proyectando un gasto público históricamente alto para los

próximos años y posteriormente una reducción progresiva del mismo para así cumplir con los límites que permite la Regla Fiscal. No obstante, esta reducción en la programación del gasto primario genera preocupaciones debido al bajo margen de maniobra con el que cuenta el Gobierno para modificar el gasto (**Gráfico 3**).

Gráfico 3. Gasto Primario Histórico del GNC (% del PIB)

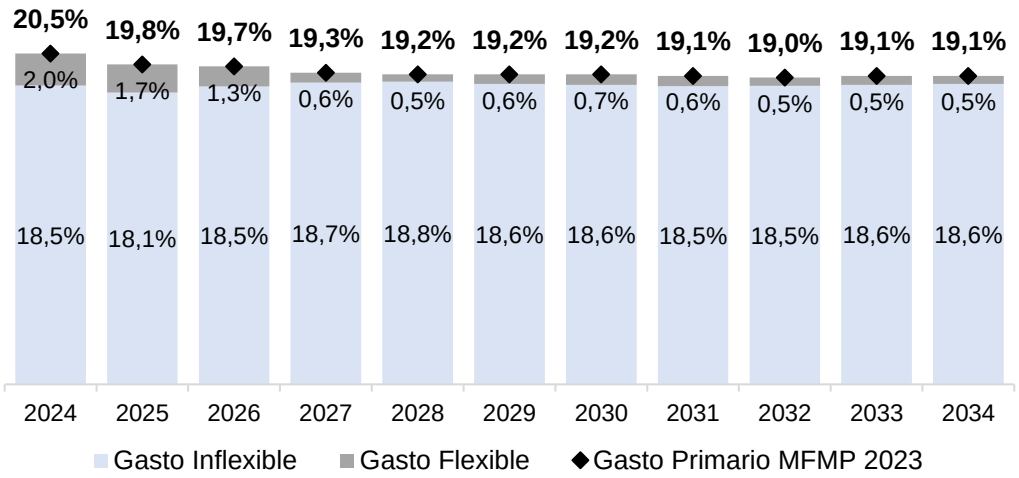


Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

El CARF estima que para 2024, cerca del 90% del gasto primario tiene algún tipo de inflexibilidad, ya sea constitucional, como el Sistema General de Participaciones; legales, como los gastos de personal y pensiones, las transferencias a Colpensiones, a la salud, al ICBF y SENA, y las vigencias futuras, entre otras; o institucionales, como las que corresponden a transferencias o subsidios que han existido por mucho tiempo y que resultan difíciles de desmontar. El marco normativo que sustenta las inflexibilidades presupuestales genera presiones fiscales importantes y resta margen de maniobra a la programación fiscal, obligando a que otros rubros deban ajustarse más que proporcionalmente para cumplir con el tope de gasto, independientemente de las necesidades de esos sectores.

Teniendo en cuenta estos rubros inflexibles, y la forma como evolucionan en el tiempo, la DT-CARF proyectó estos gastos para el horizonte del MFMP. De este ejercicio (**Gráfico 4**) se evidencia que; (i) las inflexibilidades explican en gran medida el aumento del gasto por encima del crecimiento real, y (ii) una reducción en el gasto primario como la que se programa en el MFMP implicaría que los gastos flexibles tendrían que reducirse cerca de 1,5% del PIB entre 2024 y 2031, para cumplir con los techos de gasto que permite la Regla Fiscal. La reducción del gasto flexible implícita en el MFMP supone una reducción de la proporción del presupuesto de inversión. No obstante, esta reducción puede no materializarse al responder a presiones políticas de las diferentes carteras

Gráfico 4. Gasto Primario Inflexible y Flexible (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Adicionalmente, el MFMP reconoce que en sus proyecciones de gasto no se incluyen directamente los efectos que tendrían las reformas que hacen curso en el Congreso al momento de hacer este análisis: al sistema de salud y al sistema pensional. Utilizando los números presentados por el Gobierno Nacional, el CARF estimó que los costos medibles y que serían adicionales a los recursos contenidos en el MFMP, que se derivarían de la implementación de la reforma a la salud, ascenderían a COP 6,7 billones promedio por año. Esto es 0,4% del PIB adicional en las erogaciones inflexibles anuales. Este cálculo supone un crecimiento de los gastos en servicios ambulatorios y hospitalarios especializados equivalente al del PIB real, un supuesto conservador, que no tiene en cuenta el envejecimiento poblacional.

Por su parte, la reforma pensional incluye un pilar solidario, que sería completamente presupuestal, y que aumentaría la necesidad de recursos para transferencias sociales a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad, de la magnitud de la línea de pobreza extrema, unos 233 mil pesos mensuales en 2025. El pilar semicontributivo prevé erogaciones de gasto para garantizar una rentabilidad real de 3% a las cotizaciones realizadas en Colpensiones, para la población por encima de pobreza y vulnerabilidad que no alcanza las semanas suficientes para acceder a una pensión. Estos recursos también saldrían del Presupuesto General de la Nación. Estas dos características del proyecto de reforma que se discute en el Congreso de la República implicarían, según estimaciones del CARF, erogaciones anuales por cerca de COP 5 billones actuales, 0,3% del PIB.

En resumen, el CARF observa que el MFMP programa el gasto primario al límite del cumplimiento de la Regla Fiscal, con los siguientes riesgos: primero, la programación implica una reducción de 1,5% del PIB, de los gastos flexibles en el mediano plazo, lo cual representa un reto; y segundo, no es claro que se hayan incluido las erogaciones que pueden generarse a partir de la aprobación de las reformas a los

sistemas de salud y pensiones, que se estima que asciendan en conjunto a 0,7% del PIB, o cuál es la estrategia para financiarlas en cumplimiento de la Regla Fiscal.

v. Proyecciones de ingresos en el mediano plazo

El CARF encontró que el cumplimiento proyectado de la meta de déficit para 2024, 2025 y 2026 presentado por el Gobierno Nacional en el MFMP, depende de ingresos no estructurales y de naturaleza incierta (arbitramento de litigios), que deben ser considerados como transacciones de una única vez. Al hacer este ajuste, el gasto previsto en el MFMP no cumpliría con las metas de balance primario neto estructural de la Regla Fiscal en un monto cercano al 1% del PIB para 2024, 0,6% para 2025 y 0,3% para 2026. De programarse el presupuesto del Gobierno Nacional para 2024 con un tope de gasto como el previsto en el MFMP, se estaría dando pie a un eventual incumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal, al no cumplirse la correspondencia entre gastos e ingresos estructurales.

El MFMP espera que la Nación reciba cerca de 15 billones de pesos en 2024 por arbitramento de litigios, 0,9% del PIB; y otros 0,6% y 0,3% del PIB en los años 2025 y 2026, respectivamente. El CARF, a partir de la información contable de los estados financieros de la función recaudadora de la DIAN, verificó que, al 31 de diciembre de 2022, el activo contingente estimado en cuentas de orden por litigios y arbitramentos ascendía a COP 29 billones. No obstante, no se cuenta con información de cómo se ha consolidado este acervo, cuáles han sido los flujos de estos procesos, ni de cuántos recursos están entrando anualmente por este concepto para financiar el PGN. El monto esperado para 2024, por cerca de COP 15 billones, genera preocupación por su magnitud y las consecuencias sobre el financiamiento de la Nación en caso de que estos recursos se atrasaran o no se lograra su recaudo.

Más allá de la certeza sobre esos recursos, al CARF le preocupa la naturaleza de estos para financiar gasto permanente. El principio de la Regla Fiscal colombiana es que se financie gasto estructural con ingresos estructurales. Aunque se lograra recaudar estos recursos con la estrategia normativa que propone el Gobierno, para el CARF es claro que estos no tienen las características para ser considerados como ingreso estructural y, por lo tanto, en el contexto de la Regla Fiscal deben contabilizarse como una transacción de única vez y por tanto deben descontarse del cálculo del Balance Primario Neto Estructural para el cumplimiento de la Regla. El CONFIS del 26 de abril de 2022, Acta No. 719, estipula el árbol de decisión y los principios que se deben considerar para determinar si un ingreso o gasto debe ser considerado transacción de única vez.

Adicionalmente, en la metodología para las Transacciones de Única Vez, el CONFIS especifica varios principios, dentro del que se incluye uno relacionado con la característica de no recurrencia. El CARF resalta el Principio I que señala que "Las TUV son intrínsicamente no recurrentes" y señala dentro de los tipos de TUV "Medidas que impliquen un cambio en el timing de ingreso o gasto que genere un pico temporal en los patrones del ingreso y el gasto".

Los recursos provenientes de arbitramento de litigios corresponden a la disposición de un activo, son intrínsecamente no recurrentes y se incorporarían generando un pico temporal en los patrones de ingreso de la Nación. Estos argumentos hacen que para el CARF sea claro que los recursos por arbitramento de litigios tributarios son transacciones de única vez y, por lo tanto, no son recursos que puedan incorporarse como ingreso estructural. Al clasificar estos recursos como no estructurales, el déficit del Balance Primario Neto Estructural para 2024, 2025 y 2026 resulta mayor (más negativo) que lo que obliga la transición de la Regla Fiscal para 2024 y 2025, y superior (más negativo) a lo que obliga la (fórmula de la) Regla Fiscal para 2026, según el artículo 61 de la Ley 2155 que modifica el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011.

Dado lo anterior, el CARF encuentra que el cumplimiento de la meta de déficit para 2024, 2025 y 2026, depende de ingresos no estructurales, de arbitramento de litigios, en un monto cercano al 1% del PIB para 2024 (0,6 para 2025 y 0,3 para 2026). De programarse el presupuesto del Gobierno Nacional para 2024 con un tope de gasto como el previsto en el MFMP, se estaría programando un incumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal.

vi. Proyecciones de déficit, deuda y necesidades de financiamiento

Como resultado del deterioro de los indicadores de balance fiscal y primario para 2024, el MFMP presentado por el Gobierno se aparta del objetivo de consolidación fiscal mediante la reducción progresiva del déficit fiscal y de la deuda neta, al menos temporalmente. Sin la reducción en los dos indicadores, déficit y deuda, se dificulta la convergencia hacia el objetivo planteado por la Regla Fiscal para el 2026, una vez termine el período de transición.

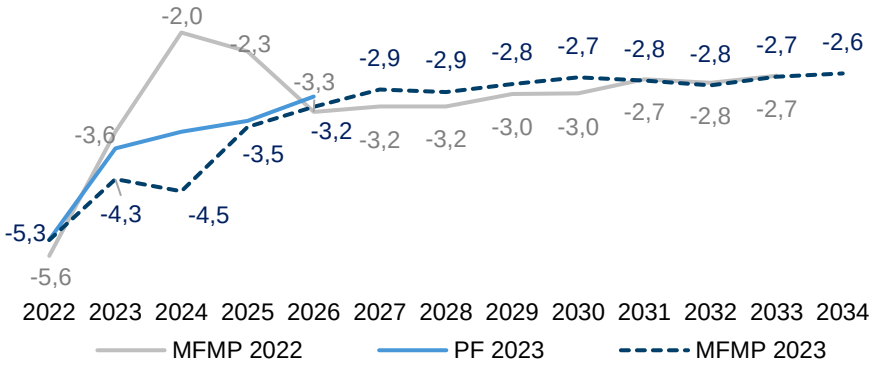
El MFMP programa un déficit total de 4,3% del PIB para 2023, que implica una corrección de 1% del PIB frente a 2022; una ampliación del déficit a 4,5% en 2024; para después retomar una senda de reducciones consistentes en el déficit, hasta 2,6% del PIB en 2034 (**Gráfico 5)**. La programación del MFMP implica una senda que genera un mayor déficit total del GNC frente a los niveles anteriores a la pandemia, a diferencia de países como Perú, Chile y México que corrigieron sus déficits a valores menores al 3% del PIB.

Con el escenario del MFMP 2023, la deuda neta tendría una senda que está por encima de lo programado en el MFMP 2022 desde 2024 en adelante, y solo se podría converger al nivel ancla de la deuda neta, de 55% del PIB en 2034. Este escenario implica un deterioro de cerca de 1% del PIB anual frente al del MFMP anterior (**Gráfico 6**).

El nivel del déficit fiscal programado mantiene las necesidades de financiamiento en un nivel elevado. El CARF estima que sumando los déficits totales y las amortizaciones de deuda programadas, las necesidades de financiamiento en 2023 serían de 95 billones de pesos (frente a 81 billones de pesos en 2023), y a partir de 2024 hasta 2031, la Nación requerirá de cerca de 120 billones de pesos anuales en

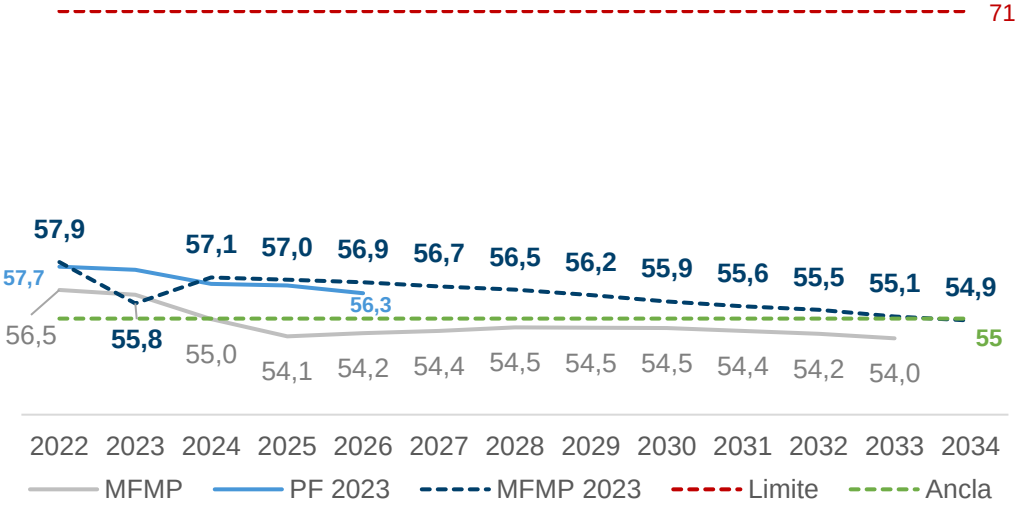
promedio de financiamiento interno y externo (entre 7 y 5% del PIB anuales) (**Gráfico 7**).

Gráfico 5. Balance fiscal total del GNC (% del PIB)



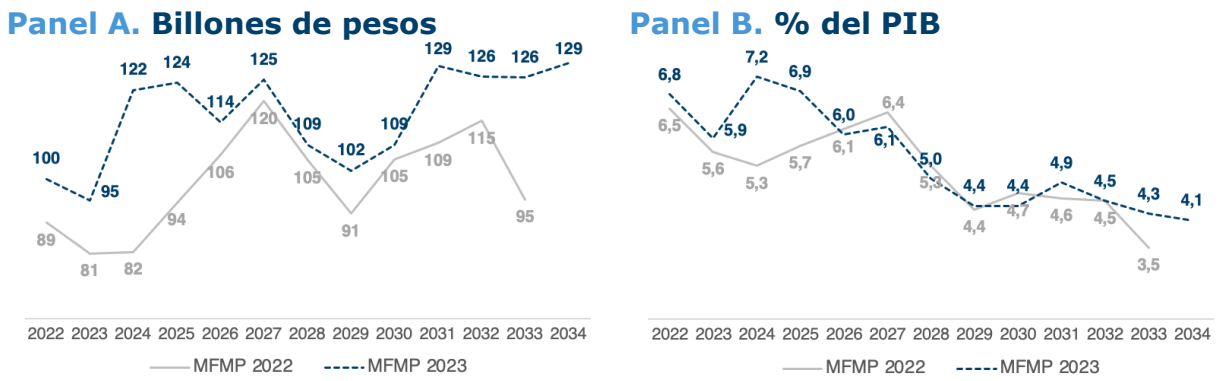
Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Gráfico 6. Deuda neta del GNC (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Gráfico 7. Necesidades de financiamiento del GNC



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Estos requerimientos de financiamiento implican un riesgo que va a seguir presionando los mercados de deuda soberana de la Nación y que necesitará de una dosis importante de credibilidad en la sostenibilidad fiscal para reducir su costo en términos de tasas de interés.

vii. Metodologías de cálculo de indicadores fiscales y de la Regla fiscal

El CARF analizó los datos relacionados con los componentes de la Regla para determinar el BPNE y evaluar si la proyección de este indicador es consistente con el cumplimiento de la Regla:

a) Ciclo económico

De acuerdo con la metodología establecida, las variables relevantes para el cálculo para el cálculo del ciclo económico son: a) el PIB tendencial, b) las elasticidades PIB a recaudo y c) el recaudo tributario no petrolero. Tanto el PIB tendencial como las elasticidades PIB a recaudo son calculadas y suministradas al MHCP por el CARF. La ecuación 1, presenta la metodología de cálculo del ciclo económico, con Y* denotando el PIB tendencial, Y el PIB real, ε_{cuotas} la elasticidad recaudo a PIB por cuotas (1,092), $\varepsilon_{no\ cuotas}$ la elasticidad recaudo a PIB por no cuotas (1,174), RT_{cuotas} el recaudo tributario no petrolero por cuotas y $RT_{no\ cuotas}$ el recaudo tributario no petrolero por no cuotas.

$$CE_t = \left[1 - \left(\frac{Y^*_{t-1}}{Y_{t-1}}\right)^{\varepsilon_{cuotas}}\right] * RT_{t,cuotas} + \sum_i \left[1 - \left(\frac{Y^*_t}{Y_t}\right)^{\varepsilon_{i,no\ cuotas}}\right] * RT_{i,t,no\ cuotas} \qquad (1)$$

De acuerdo con estimaciones de la DT-CARF, en 2023 y 2024 existiría una brecha positiva en el PIB y a partir de 2025 se espera que esta brecha se cierre. Por otra parte, se pronostica que el crecimiento de mediano plazo del PIB tendencial de la

economía colombiana correspondería a 3,24%, cifra que se espera se alcance desde 2026[17].

Las estimaciones de las elasticidades del recaudo tributario con respecto al PIB se detallan a continuación en la **Tabla 7**[18]:

Tabla 7. Elasticidades del recaudo tributario respecto al PIB

Elasticidad	Valor
Elasticidad del recaudo por cuotas a PIB, ε_{cuotas}	**1,092**
Elasticidad del recaudo por no-cuotas a PIB, $\varepsilon_{no\ cuotas}$	**1,174**

Fuente: Elaboración propia DT – CARF

Tomando en cuenta los insumos descritos anteriormente, el ciclo económico para 2023 presenta un resultado positivo de 0,3% del PIB, el cual exige un ahorro de dicha magnitud para el cumplimiento de la Regla Fiscal. Para 2024, el ciclo se mantiene en terreno positivo (0,1% del PIB). A partir del 2025 el ciclo se cierra dado que el PIB real converge al PIB potencial (**Tabla 8**).

Tabla 8. Ciclo Económico 2023-2034 (COP Billones)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Recaudo tributario neto sin petróleo	253	305	328	342	359	380	405	430	457	484	519	555
Recaudo por cuotas sin petróleo (renta y CREE 2012-2017)	40	51	55	57	59	62	66	70	74	79	84	90
Recaudo tributario no petrolero sin cuotas	213	254	273	285	300	318	339	360	382	405	434	466
PIB Real	991	1.006	1.037	1.071	1.105	1.141	1.178	1.216	1.256	1.296	1.338	1.382
PIB Tendencial	976	1.006	1.037	1.071	1.105	1.141	1.178	1.216	1.256	1.296	1.338	1.382
Ciclo económico (Billones)	4,658	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(0,0)	(0,0)
Ciclo económico % PIB	**0,3%**	**0,1%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

b) Ciclo petrolero

De acuerdo con la metodología establecida[19], el ingreso petrolero se compone de 3 rubros principales, el impuesto a la renta producto de la actividad petrolera, los ingresos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y los dividendos del ciclo petrolero. Para los dividendos del ciclo petrolero se toma en cuenta la participación de las utilidades del *upstream*[20] de Ecopetrol sobre la totalidad de las utilidades de Ecopetrol. Por lo anterior, existe una diferencia entre el total de rentas petroleras que percibe el Gobierno y que se registran como ingresos en el cálculo del déficit, y las rentas petroleras para el cálculo del ciclo presentadas en esta sección. Estas últimas

[17] El cálculo del PIB tendencial se encuentra en el documento técnico disponible aquí.
[18] Las estimaciones de las elasticidades del recaudo tributario con respecto al PIB se realizaron a partir de la metodología econométrica de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles, MCGF. Para mayores detalles de las metodologías consideradas y de los resultados, se invita al lector a revisar el documento técnico aquí.
[19] Ver metodología aprobada por el CONFIS aquí.
[20] En el *upstream* se toma en cuenta únicamente las actividades del grupo Ecopetrol relacionadas con la extracción de crudo.

son menores por la exclusión de los dividendos provenientes de actividades diferentes a la extracción de crudo (ej. Transporte).

El ciclo petrolero se calcula restando al ingreso petrolero el ingreso estructural petrolero tal cómo evidencia la ecuación 2. Para el cálculo del ingreso estructural petrolero, ecuación 3, se toma el promedio del ingreso petrolero de los últimos siete años, excluyendo el mínimo y el máximo.

$$CP_t = IP_t - IEP_t \qquad (2)$$

$$IEP_t = PIB_t \frac{\left[\sum_{i=t-7}^{t-1} \frac{IP_i}{PIB_i} - max_{i=t-7}^{t-1}\left(\frac{IP_i}{PIB_i}\right) - min_{i=t-7}^{t-1}\left(\frac{IP_i}{PIB_i}\right)\right]}{5} \qquad (3)$$

La reforma tributaria de 2022 supuso un cambio estructural en los ingresos petroleros, específicamente los provenientes del impuesto de renta. Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con visto bueno del CARF, propuso una precisión metodológica para el cálculo del ingreso petrolero de la Regla ante el CONFIS. Esta precisión implica aplicar de manera retroactiva el estatuto tributario vigente una vez aplicada la reforma tributaria, calculando así los ingresos petroleros de cada año como si en ese año este estuviera vigente. Dado este ajuste metodológico, la validación del ciclo petrolero requiere de información detallada del ingreso estructural histórico pues no corresponden a un dato observable. Para el MFMP, el CARF solicitó al MHCP la información para validar el cálculo del ciclo. Con la información suministrada, se valida que el ciclo petrolero corresponde a lo proyectado por el MHCP.

c) Transacciones de Única Vez

Según lo indicado en el MFMP 2023, las transacciones de única vez (TUV) proyectadas por el Gobierno corresponden a:

- En 2023, al componente extraordinario y no estructural del FEPC por 7,3 billones de pesos, según lo indicado en el PF 2023. Adicionalmente, a los gastos destinados a atender la emergencia invernal que inició a finales de 2022 por 1,8 billones de pesos y a ingresos de capital por 28 mil millones de pesos de la Sociedad de Activos Especiales.
- Para 2024, se incluye una transacción por el componente no estructural del FEPC por 1,3 billones de pesos.
- Para el periodo 2025-2034 no se contemplan Transacciones de Única Vez que aumenten o disminuyan el espacio fiscal permitido por la Regla Fiscal para el GNC.

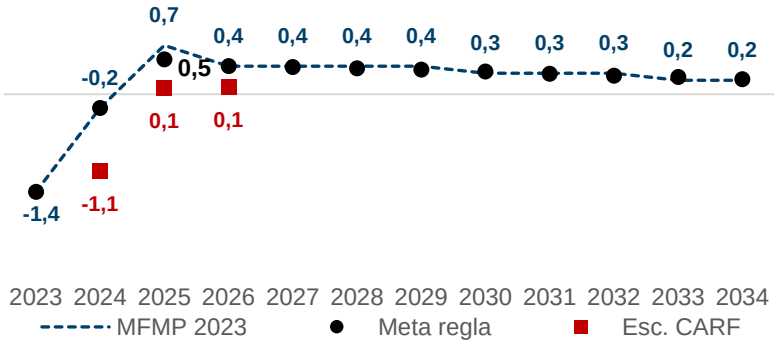
Las TUV mencionadas anteriormente han sido revisadas por el CARF, que encuentra coherencia con estas y la metodología de la Regla Fiscal. No obstante, el MFMP no incluye como TUV el recaudo asociado al arbitramiento de litigios que el Gobierno espera recaudar entre 2024 y 2026 (0,9%, 0,6% y 0,3% del PIB). Al considerar ese recaudo, como TUV, dada la naturaleza transitoria de esta transacción, se aumentarían las TUV afectando el valor del BPNE de la Regla Fiscal. En la siguiente

subsección se presentan las implicaciones de esta inclusión sobre el BPNE y las metas de la Regla Fiscal.

d) Metas y cumplimiento de mediano plazo con las consideraciones del CARF

El CARF considera que los cálculos de los ciclos económicos y petroleros son coherentes con la metodología de cálculo de la Regla fiscal. No obstante, para el caso de las Transacciones de única vez (TUV) se identifica que estas no incluyen lo relacionado con arbitramento de litigios tributarios. Al ajustar este rubro en el monto que el CARF considera como TUV, se observa que el BPNE sería mayor al proyectado por el MFMP (**Gráfico 8**). Con lo anterior, la programación fiscal para 2024-2026 no estaría cumpliendo con la meta de la Regla Fiscal.

Gráfico 8. Balance primario neto estructural (BPNE)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Para el resto del período de análisis, el MFMP presenta una programación fiscal al límite del cumplimiento de la Regla Fiscal. Como se explicó, incluye ingresos no estructurales e inciertos; y una senda decreciente del gasto flexible que se considera riesgosa. Además, no incluye recursos adicionales que se requerirían por las reformas a los sistemas de salud y pensiones.

A estos riesgos se suman posibles eventos adversos, como podrían ser menores precios o producción de petróleo, una mayor desaceleración económica, una depreciación del peso o una inflación persistente. Dada la incertidumbre que afecta el escenario macroeconómico y fiscal y el contexto global, el CARF encuentra que no es prudente hacer una programación fiscal sin ningún margen de maniobra.

3.3 Actualización – Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional[21]

El 2022 de marzo de 2023 el Gobierno radicó el Proyecto de Ley de Reforma Pensional "Cambio por la Vejez". El Proyecto de Ley radicado ha tenido varias modificaciones en su paso por el Congreso de la República. El 7 de julio de 2023 se publicó la Gaceta 839 del Congreso de la República, la cual contiene el "texto definitivo del Proyecto de Ley, tras lo discutido y aprobado en la Comisión Séptima del Senado". Dadas las

[21] El documento se encuentra disponible en la página web del CARF.

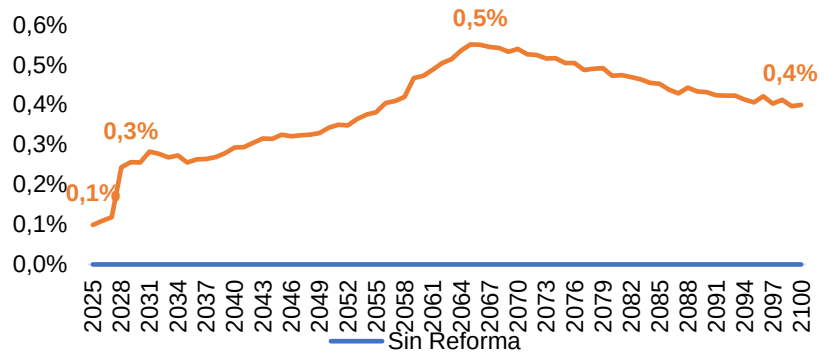
modificaciones adelantadas, la Dirección Técnica del CARF actualizó su documento de análisis técnico sobre la reforma pensional, en el cual se presenta un resumen del texto aprobado en primer debate, seguido por un análisis de sus implicaciones sobre la sostenibilidad fiscal y el ahorro nacional.

El Proyecto de Ley contempla cambios deseables, como la reducción de los subsidios que la Nación paga a las pensiones altas, elimina el arbitraje que existe entre los regímenes público y privado y, logra aumentar la cobertura del régimen contributivo. Mientras que con el sistema vigente se esperaban 1,9 millones de pensionados en 2040, con la reforma serían 1,93 millones para ese mismo año. Estas cifras serían 2,9 millones y 3 millones para 2050, respectivamente; y de 5,1 millones y 5,6 millones para 2090, respectivamente. A pesar de esta ampliación de cobertura, los cálculos del CARF muestran que el Proyecto de Ley tiene efectos fiscales y sobre el ahorro nacional, que deben ser revisados para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Frente al Pilar Solidario, el CARF estima que este tendrá un costo de 0,3% del PIB en 2025, es decir, COP 4,3 billones. Cabe resaltar que los recursos del Pilar Solidario deberán ser asignados por el Presupuesto General de la Nación todos los años en el Congreso de la República. Estos recursos deberán tener en cuenta los techos de gasto fijados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser consistentes con la Regla Fiscal. Este pilar no corresponde a un derecho pensional, responde a un programa social y deberá estar sujeto a los recursos disponibles para el mismo.

En cuanto al Pilar Semicontributivo, el CARF estima que este tendría un costo del 0,1% del PIB en 2025, que aumentaría a 0,3% del PIB en 2029, y después subiría lentamente, hasta 0,5% del PIB en 2070 **(gráfico 9)**. Este gasto se explica por la devolución de los saldos de los cotizantes y al rendimiento real de las cotizaciones a Colpensiones que se otorga a aquellas personas que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas, y que no se encuentran en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Los beneficiarios de este pilar tampoco accederían a una pensión dado que recibirían montos mensuales menores a un salario mínimo.

Gráfico 9. Gasto del Semicontributivo
(% del PIB)

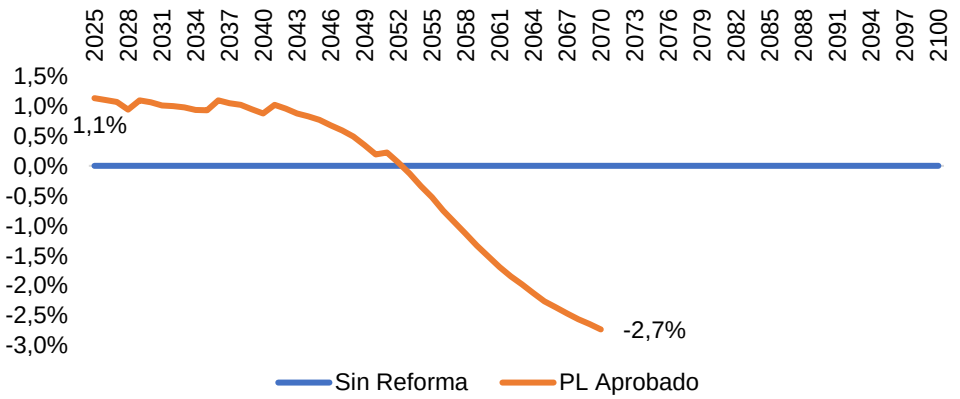


Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Frente al Pilar Contributivo, en el que efectivamente están los pensionados, el CARF estima que, las necesidades de Colpensiones para el pago de mesadas y devoluciones aumentarían del 3% del PIB en 2035 al 5,5% del PIB en 2070. Esto se explica porque Colpensiones pasaría a responder por los primeros 3 salarios mínimos de todas las pensiones.

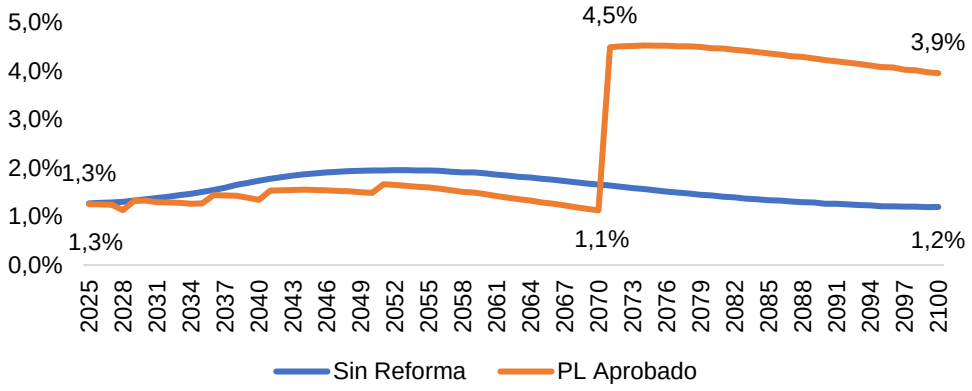
Debido a estas mayores necesidades, y dado que los ingresos a Colpensiones se mantienen relativamente constantes, una vez se agote el Fondo de Ahorro (el CARF estima que este se agotará al principio de la década de 2070, **(gráfico 10),** la Nación le deberá hacer una transferencia mayor en alrededor de 3,2% del PIB **(gráfico 11)** a Colpensiones (pasa de 1,3% del PIB en 2025 a 4,5% del PIB en 2071).

Gráfico 10. Flujos netos del Fondo de Ahorro
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Gráfico 11. Transferencia del GNC a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

La reforma representa un aumento del Valor Presente Neto (VPN) de la transferencia de la Nación a Colpensiones de alrededor del 51,3% del PIB **(Tabla 9).** El Proyecto de Ley implica un aumento de las transferencias del Gobierno Nacional hacia el financiamiento del sistema pensional en el largo plazo porque: (i) asume la responsabilidad de todas las pensiones por debajo del umbral de 3 salarios mínimos, (ii) ahorra solo parte de las cotizaciones; (iii) se introduce el mecanismo de prestación anticipada; y (iv) se reducen las semanas mínimas de cotización para acceder a pensión por parte de las mujeres.

Tabla 9. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones al 2100
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)

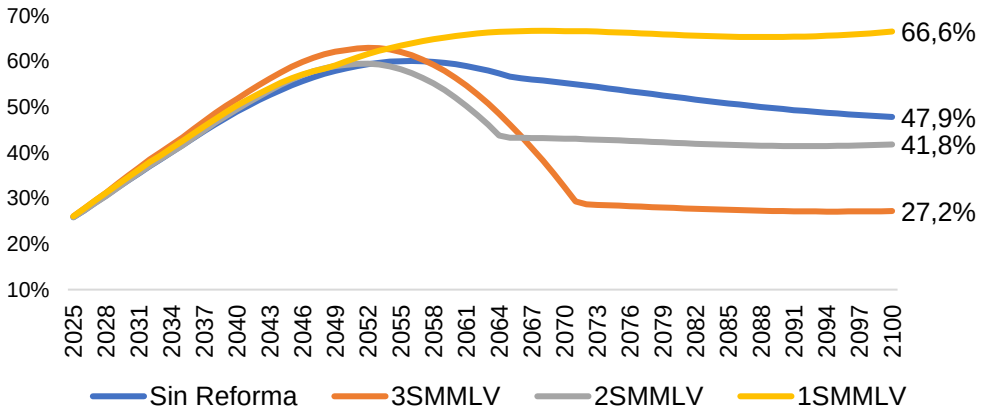
	Tasa de descuento	
	3%	4%
Sin Reforma	-106,4%	-78,1%
PL Aprobado	-157,7%	-104,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El aumento del costo del sistema pensional en el largo plazo genera inequidad intergeneracional. Las futuras generaciones deberán contribuir, ya sea por medio de mayores cotizaciones o impuestos, en una mayor medida, que las generaciones actuales para financiar el sistema pensional.

El CARF recomienda que en el debate en el Congreso se logre reducir el umbral de cotizaciones que deberá ir a Colpensiones, para disminuir al mínimo los subsidios regresivos y aumentar el ahorro nacional. El umbral deseable es un salario mínimo. Con este cambio se podría aumentar el acervo de ahorro nacional de largo plazo en 40% del PIB, frente al umbral de tres salarios mínimos **(gráfico 12).**

Gráfico 12. Acervo del Ahorro Nacional
(% del PIB)



Fuente: Modelo CEDE.

También se recomienda que el Fondo de Ahorro cuente con un Gobierno institucional y un estatuto de inversiones que le permita maximizar su rentabilidad, pues mayores rendimientos reducen el impacto fiscal del sistema. Se recomienda revisar los requisitos para acceder a prestación anticipada, dado que este esquema genera el mayor impacto fiscal de la reforma.

Finalmente, se recomienda que se lleve a cabo un debate a profundidad en el Congreso sobre los elementos que afectan a las mujeres y su capacidad para construir su ahorro pensional. Desde la perspectiva fiscal, es mejor la disminución de 50 semanas de cotización por cada uno de los tres primeros hijos, que la disminución del umbral a 1.000 semanas para todas las mujeres. Esta medida, además, tiene una relación más cercana con los efectos relacionados a la economía del cuidado que afectan la pensión de las mujeres. Finalmente, se recomienda estudiar modificaciones a la tasa de reemplazo y a los regímenes especiales y exceptuados, para mitigar la carga fiscal que la Nación asume del sistema.

3.4 Análisis Técnico sobre el MGMP 2024-2027

En línea con las funciones del CARF, se realizó un análisis sobre el Marco de Gasto de Mediano Plazo para el periodo 2024-2027. Este análisis cubre: (1) La revisión de los supuestos macroeconómicos y fiscales con los cuales se elaboró el MGMP; (2) el análisis de la consistencia con las proyecciones de gasto fiscal; (3) el análisis de la consistencia con la Regla Fiscal y de los riesgos fiscales identificados por el CARF; y (4) comentarios finales.

Los supuestos macroeconómicos del MGMP 2024-2027 corresponden a los mismos supuestos utilizados para elaborar el MFMP 2023. Al respecto, el CARF concluyó que, en general, los supuestos macroeconómicos utilizados para la construcción de los escenarios fiscales del MFMP 2023 eran realistas y consistentes a lo que, con información a junio de 2023, los analistas y mercados esperaban. No obstante, el CARF también indicó que se identificaban dos supuestos que requieren seguimiento por la mayor incertidumbre, riesgo de desviación e impacto fiscal: El primero, el supuesto de tasa de cambio nominal para 2023, que podría estar proyectado por encima de lo esperado, dada la coyuntura reciente; y el segundo, la senda de pago de intereses de mediano plazo, cuya rápida corrección entre 2024 y 2027 podría no materializarse. Estas observaciones realizadas por el CARF aplican también a los supuestos del MGMP 2024-2027.

En cuanto a los techos de gasto, las proyecciones del MGMP 2024-2027 se elaboraron mediante un proceso de priorización y focalización del gasto según la disponibilidad de recursos fiscales, las normas de responsabilidad fiscal y lo establecido en la normatividad presupuestal. La programación presupuestal considera la existencia de rubros inflexibles de gasto, que deben ser presupuestados por el cumplimiento a diferentes normas y compromisos. Igualmente, se consideran disposiciones recientes como la establecida en el Artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, que ordenó al Gobierno Nacional adoptar un plan de austeridad del gasto que apunte a generar,

gradualmente, un ahorro promedio anual de COP 1,9 billones a precios de 2022, durante el periodo 2022-2032.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, encargados de liderar la programación presupuestal de mediano plazo, adelantaron mesas de discusión sectoriales en las cuales se establecieron los techos presupuestales consistentes con el cumplimiento de las metas de política de Gobierno. Los techos de la vigencia 2024 corresponden con al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación presentado al Congreso de la República, mientras los techos para 2025-2027 son indicativos y deberán coincidir con la programación presupuestal de cada vigencia, salvo que se den cambios en las condiciones económicas o parámetros de proyección presupuestal.

Frente a la programación de los recursos de inversión, el MGMP explica que esta se realiza con el fin de contribuir al logro de los objetivos y prioridades del PND 2022-2026, *Colombia Potencia mundial de la vida*. Los recursos de inversión, en concurrencia con otras fuentes públicas, se enfocarán en los cinco ejes de transformación contemplados en el PND.

Los gastos para entidades y establecimientos públicos con recursos propios se programan según los ingresos recaudados. De esta manera, se obtiene la senda de gastos de mediano plazo para los años 2024-2027, que se presenta en la **(Tabla 10).**

Tabla 10. Techos de gasto del MGMP 2024-2027

Concepto	Miles de millones de pesos				Variación porcentual			Como porcentaje del PIB				
	2024	2025	2026	2027	2025/24	2026/25	2027/26	2023	2024	2025	2026	2027
Total	**395,6**	**402,2**	**423,4**	**440,9**	**1,7**	**5,3**	**4,1**	**25,3**	**23,3**	**22,3**	**22,1**	**21,7**
Nación	369,4	375,5	396,0	412,9	1,6	5,5	4,3	24,0	21,8	20,9	20,7	20,3
Propios	26,1	26,7	27,3	28,0	2,0	2,5	2,4	1,2	1,5	1,5	1,4	1,4
Total sin deuda	**394,9**	**401,6**	**422,8**	**440,3**	**1,7**	**5,3**	**4,1**	**20,4**	**23,3**	**22,3**	**22,1**	**21,6**
Nación	369,4	375,5	396,0	412,9	1,6	5,5	4,3	24,0	21,8	20,9	20,7	20,3
Propios	26,1	26,7	27,3	28,0	2,0	2,5	2,4	-3,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Funcionamiento	**309,7**	**332,8**	**355,5**	**385,2**	**7,4**	**6,8**	**8,4**	**15,8**	**18,3**	**18,5**	**18,6**	**18,9**
Nación	296,7	319,0	341,4	370,8	7,5	7,0	8,6	15,2	17,5	17,7	17,8	18,2
Propios	13,0	13,8	14,1	14,4	6,1	2,1	1,8	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7
Servicio de la deuda	**0,6**	**0,5**	**0,5**	**0,5**	**-15,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Nación	0,6	0,5	0,5	0,5	-15,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inversión	**85,2**	**68,8**	**67,3**	**55,1**	**-19,2**	**-2,2**	**-18,2**	**4,6**	**5,0**	**3,8**	**3,5**	**2,7**
Nación	72,1	56,0	54,1	41,5	-22,3	-3,4	-23,3	4,0	4,3	3,1	2,8	2,0
Propios	13,1	12,8	13,2	13,6	-2,0	3,0	3,0	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7

Fuente: MGMP 2024-2027.

Para validar la consistencia entre el MGMP 2023-2026 y el MFMP 2023 se revisa la coherencia de las cifras fiscales con las cifras presupuestales de mediano plazo a través del convertidor de gastos en el cual se puede verificar que dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo se incluyen los gastos del GNC coherentes con el MFMP de 2023 **(Tabla 11).** Para llegar a las cifras presupuestales se deben sumar (o descontar) de los gastos del GNC aquellos que corresponden a gasto presupuestal pero no fiscal (o viceversa).

Como se observa en la **Tabla 11**, los gastos fiscales del GNC del MFMP 2023 son coherentes con los gastos de mediano plazo del MGMP 2024-2027, en la medida que al descontar e incluir los rubros presupuestales que hacen parte del PGN, se observa

que los gastos del MFMP están contenidos en el MGMP. En la medida que los gastos del MGMP fueron proyectados en línea con la normativa vigente y los supuestos del MFMP, y se valida que estos son coherentes con el MFMP 2023.

No obstante, dicha coherencia no implica que las proyecciones de mediano plazo de ambos instrumentos sean consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal. En primer lugar, los ingresos fiscales programados por el Gobierno para 2024, 2025 y 2026 incluyen un componente asociado a arbitramento de litigios que está sujeto a un cierto grado de incertidumbre y que, adicionalmente, sería un ingreso de única vez, por lo cual no debería ser considerado como estructural a la luz de la metodología de la Regla Fiscal. Por lo tanto, este recurso no debería financiar gastos permanentes. Adicional a la incertidumbre en este ingreso puntual, se suma la incertidumbre en el recaudo tributario y de capital por ingresos dependientes de variables externas como la tasa de cambio y los precios internacionales de las materias primas. Adicionalmente, en la medida que los supuestos de tasa de cambio y de crecimiento de las importaciones sean inferiores al proyectado en el MFMP 2023, se tendría en esta vigencia, un menor recaudo, que haría base sobre la proyección de tributos externos de mediano plazo.

Tabla 11. Convertidor fiscal-presupuestal

Concepto	COP Billones					% del PIB				
	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
(+) Gasto Total GNC	**378,7**	**426,4**	**426,8**	**441,1**	**457,2**	**23,6**	**25,1**	**23,7**	**23,0**	**22,5**
(-) Indexación TES B	16,0	12,8	12,8	13,2	13,6	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7
(-) Prima / Descuento	5,6	8,3	8,6	8,8	9,1	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
(+) Pérdidas de apropiación + Fiducias	14,7	17,1	5,2	5,5	6,0	0,9	2,1	3,4	2,9	3,3
(+) Principal	21,5	36,3	61,6	55,3	67,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1
(+) SSF	37,1	22,3	20,7	21,3	21,9	2,3	1,0	0,3	0,3	0,3
(-) Compensación excedentes FEPC	24,4	-	-	-	-	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
(-) Reclasificados de deuda	4,5	4,6	4,8	5,0	5,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
(=) Funcionamiento + inversión + deuda (PN)	**401,3**	**476,5**	**488,1**	**496,2**	**524,5**	**25,0**	**28,1**	**27,1**	**25,9**	**25,8**
(+) Estapúblicos (propios)	21,5	26,1	26,7	27,3	28,0	1,3	1,5	1,5	1,4	1,4
(=) PGN	**422,9**	**502,6**	**514,8**	**523,5**	**552,5**	**26,3**	**29,6**	**28,6**	**27,4**	**27,2**

Fuente: MGMP 2024-2027, tabla 8 (Pág. 41).

De otro lado, frente al gasto público se tienen dos riesgos identificados. El primero corresponde al alto grado de inflexibilidad del gasto público que constituye una restricción al margen de maniobra ante choques inesperados, por ejemplo, de menor recaudo. En este sentido, la programación fiscal con el gasto al máximo nivel permitido por la Regla Fiscal, genera una alta exposición a choques. Como lo indican los criterios de programación del MGMP 2024-2027, se tienen varias inflexibilidades a la hora de definir el presupuesto, lo que hace difícil generar ahorros como los solicitados por el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021.

En segundo lugar, el gasto proyectado en el MFMP y el MGMP no considera los gastos asociados al impacto de la aprobación de las reformas que el Gobierno puso a

consideración del Congreso de la República (salud, pensiones, laboral). El CARF prevé que estas reformas tengan diferentes impactos sobre el gasto, de corto, mediano y largo plazo, por lo cual se constituyen en otra fuente de incertidumbre que reduce el margen de maniobra del Gobierno.

4. Herramientas desarrolladas por el CARF

4.1 Esquema de seguimiento fiscal mensual del CARF

Como insumo para informar las decisiones del CARF, y con el fin de fortalecer la transparencia y difusión de información fiscal, desde la Dirección Técnica se estableció un seguimiento fiscal mensual de tres elementos clave para la situación fiscal:

1. El recaudo mensual de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: Se ofrece una comparación del recaudo acumulado, a la última fecha de corte disponible, frente al año anterior, tanto en pesos corrientes como constantes. Igualmente, se compara el recaudo mensual acumulado frente al recaudo acumulado proyectado por el CARF, con el fin de ofrecer un indicador de comparación del recaudo frente a la meta anual.
2. La ejecución mensual del Presupuesto General de la Nación para la vigencia actual: a partir de la ejecución mensual de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional se ofrece al público un comparativo con los porcentajes de ejecución al mes de la fecha de corte, frente al mismo mes del año anterior.
3. El seguimiento a las tasas de interés de mercado de los títulos de deuda pública (TES) y a la prima/(descuento) en colocación de TES: Utilizando información de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional se compara el avance en dos rubros de intereses causados, las indexaciones de los TES denominados en UVR y la prima o descuento en colocación de TES.

Para este seguimiento se definió una estructura y periodicidad según la información pública disponible, y se inició su publicación a través de la página web en el mes de julio de 2023 con el seguimiento con corte al mes de junio[22].

4.2 Estimación de la curva CARF

Entre las funciones legales que le corresponden al CARF, una de ellas es la estimación del PIB tendencial para el cálculo de la Regla Fiscal. En ejercicio de su deber legal, el CARF ha venido probando otras metodologías de estimación del PIB tendencial más allá de la metodología actual, la cual corresponde a un enfoque monetario en la cual se estima una función de producción tipo Cobb-Douglas, calculando el uso de factores de producción, capital y trabajo, que son coherentes con el concepto de no aceleración de la inflación.

[22] Los informes están disponibles en la sección "Documentos y Publicaciones: El informe a junio está disponible aquí y el informe con corte a julio aquí.

No obstante, esta metodología que actualmente se utiliza es un enfoque monetario que, aunque es ampliamente aceptado porque incorpora uno de los costos macroeconómicos más importantes que es la inflación, no tiene en cuenta otro tipo de costos, como, por ejemplo, los costos fiscales asociados a un excesivo endeudamiento fiscal. Este no es un asunto trivial. Un excesivo endeudamiento implica una mayor percepción de riesgo y conduce inevitablemente a una mayor carga de intereses.

En este orden de ideas, el propósito ha sido estimar un PIB tendencial que incorpore tanto los costos fiscales como los monetarios, teniendo en cuenta el impacto que un excesivo endeudamiento genera sobre el balance fiscal a través de la carga de intereses. Para ello, se plantea un modelo macroeconómico microfundamentado en donde se encuentra una relación negativa entre el pago de intereses y el nivel de actividad económica, similar al concepto de curva de Phillips en la política monetaria. Hacia adelante, la idea es estimar una curva de gasto que no acelere el pago de intereses de la deuda y de esta manera se pueda estimar un PIB tendencial que incorpore los costos monetarios y fiscales y sea coherente con la formulación de la política fiscal. Esta metodología fue presentada por la Dirección Técnica del CARF en la *"First Colombian Conference on Fiscal Policy".*

4.3 Estimación de la deuda máxima

La política fiscal contraciclica ha sido clave para recuperar una economía de fuertes recesiones que amenacen con disminuir el bienestar de un país. El aumento del gasto público en tiempos de crisis generalmente es financiado con deuda, pues un incremento de impuestos, cuando la mayoría de los hogares ha visto una disminución en sus ingresos, puede resultar en descontento social. Sin embargo, esa misma disminución de ingresos a nivel local genera tasas de interés altas de la deuda soberana interna ante la disminución de fondos domésticos prestables. Por esto, los Gobiernos buscan endeudamiento en los mercados internacionales a través de bonos indexados a monedas extranjeras, que alivian la falta de liquidez del mercado interno y pagan una tasa de interés más baja ante la protección del valor de dicha deuda para los compradores internacionales.

No obstante, esta estrategia genera una vulnerabilidad para el país porque una depreciación de la moneda local llevaría a un aumento del valor de la deuda soberana. Este riesgo aumentaría la probabilidad de impago y con ello la prima de riesgo que el Gobierno debe pagar por su deuda. Este riesgo sugiere un límite al endeudamiento pues un gasto creciente en intereses se llevaría una porción cada vez más alta del presupuesto, haciendo la deuda insostenible. Con el fin de ahondar en este tema, se realizó un ejercicio académico de estimación del límite de endeudamiento para una economía en desarrollo, teniendo en cuenta el riesgo cambiario.

Con este propósito se estimó un modelo de equilibrio general para una economía pequeña y abierta que enfrenta riesgo cambiario, la cual puede endeudarse en moneda local y en dólares. En cada periodo la economía recibe una dotación estocástica de producto que puede utilizar en consumo y en el pago de deuda. La tasa de interés que paga la economía incorpora el riesgo de impago debido a que, en

cada periodo, de acuerdo con la realización del producto, podrá elegir si paga su deuda o no.

Con este modelo teórico se estimó el límite de deuda de la economía, como el porcentaje de deuda neta a PIB más allá del cual la deuda se vuelve insostenible y la economía entra en un episodio de impago. Los resultados con la calibración para Colombia sugieren que este límite de deuda se encuentra en 60% del PIB, resultado que es inferior al límite calculado en la Ley de la Regla Fiscal, la cual establece el límite de deuda en 71% del PIB. El documento está disponible al público para su consulta[23].

4.4 Herramienta para la proyección de la deuda del GNC

La deuda pública, como instrumento de política fiscal, permite a los países financiar inversiones que se traduzcan en mayor desarrollo para un país. La gestión de la deuda debe ser sostenible y creíble, para que esta ayude a promover el crecimiento. No obstante, niveles de deuda pública muy elevados pueden generar riesgos fiscales y terminar por afectar la inversión privada, el crecimiento, reducir el gasto público y así, limitar la capacidad del Gobierno de implementar políticas públicas. Conocer la trayectoria que tendría la deuda pública en el futuro, ayuda al Gobierno a tomar medidas de manera oportuna y a otros actores a evaluar la coherencia de la postura del Gobierno frente a sus metas y frente al entorno macroeconómico.

Dentro de las funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) se encuentra la de emitir concepto técnico sobre instrumentos como el MFMP, las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores de balance fiscal y deuda pública del GNC, y pronunciarse sobre las proyecciones fiscales del Gobierno nacional y la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General. Cabe recordar que la Regla fiscal está definida sobre la deuda neta del GNC (según artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 59 de la Ley 2155 de 2021).

Para el cumplimiento de esta función, es importante que el CARF cuente con herramientas para proyectar la deuda pública del Gobierno Nacional Central con un horizonte de tiempo de mediano plazo, y que dicha proyección sea coherente con el seguimiento de las cifras financieras de la Nación, e incorpore supuestos macroeconómicos y fiscales realistas. De esta manera, el CARF podrá tener una senda de deuda para contrastar las proyecciones del Gobierno y para simular escenarios de riesgo que sean relevantes para que los miembros expertos formen su opinión sobre el estado de las finanzas públicas y el cumplimiento de los objetivos de la Regla Fiscal. Adicionalmente, contar con una herramienta sencilla y de fácil difusión contribuye a la transparencia fiscal y a transmitir al público la importancia de la deuda pública y del cumplimiento de la Regla Fiscal para garantizar la sostenibilidad fiscal.

Con el fin de contar con una herramienta consistente con la metodología oficial de cálculo de la deuda neta y con las proyecciones del GNC, la Dirección Técnica del CARF elaboró una herramienta, a partir del modelo de proyección de la Dirección de

[23] El documento técnico puede ser consultado aquí.

Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), proponiendo una simplificación de algunos procesos de cálculo y agregando algunas funcionalidades para el análisis de la deuda. Adicionalmente, la herramienta se acompaña de una guía para orientar potenciales usuarios sobre las fuentes de información para la proyección y análisis de la deuda del GNC.

En los próximos meses, la Dirección Técnica del CARF dispondrá esta herramienta en la página web y realizará un taller para explicar a diferentes usuarios su funcionamiento.

5. Actividades proyectadas para los meses de octubre a diciembre de 2023

En lo que resta del segundo semestre del 2023, el CARF tiene programado continuar las actividades de análisis de la situación fiscal atendiendo a los cambios en los escenarios macroeconómicos y fiscales y al desarrollo de herramientas de análisis de la situación fiscal. En cumplimiento de sus funciones, el CARF se pronunciará sobre el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2024 que se apruebe en el mes de octubre, para el cual revisará, entre otros aspectos, la consistencia de los supuestos macroeconómicos y fiscales del Gobierno Nacional y el cumplimiento de las metas de la Regla en los próximos años, teniendo en cuenta los riesgos indicados en el Pronunciamiento No. 8. Adicionalmente, el CARF, en cumplimiento de sus funciones, continuará el análisis de las iniciativas legislativas con impacto sobre la sostenibilidad fiscal que se discutan y aprueben en el Congreso de la República, incluyendo la reforma a la salud, la reforma pensional y la reforma laboral.

Como apoyo a las funciones del CARF, durante el segundo semestre de 2023 se llevará a cabo un Taller sobre la Herramienta de Proyección de la Deuda propuesta por la Dirección Técnica del CARF, así como una mesa de trabajo sobre la información tributaria requerida por diferentes usuarios para análisis económicos y fiscales, con participación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. De otro lado, se hará una revisión de las herramientas de identificación y gestión de riesgos fiscales para apoyar las funciones del CARF.

Por último, la Dirección Técnica del CARF adelanta un proyecto en el cual recibe asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, para adaptar y adoptar un modelo de consistencia macroeconómica que permita integrar diferentes ejercicios de proyección de variables económicas, con la proyección de variables fiscales.

6. Comunicaciones del CARF

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley de la Regla Fiscal[24], se diseñó e implementó un conjunto de estrategias de comunicaciones para dar amplia y adecuada difusión a los pronunciamientos, documentos técnicos, análisis y eventos adelantados por el Comité y su Dirección Técnica. Esta estrategia se ha llevado a cabo a través de

[24] Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021.

diferentes medios de comunicación tradicionales y digitales, de la página web (www.carf.gov.co) y las redes sociales (X: @CARFColombia, Instagram, Threads: @carf.colombia, LinkedIn y Youtube).

6.1 Difusión de información del CARF

El Pronunciamiento N0.7 "Sobre iniciativas legislativas de los sistemas de pensiones, salud y seguimiento al FEPC" y el documento técnico "Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional", fueron publicados en la página web y redes sociales el 9 de mayo de 2023. Para dar difusión a esta información, el Director Técnico del CARF atendió entrevistas para W Radio, RCN, Caracol, Noticiero CM&, Blu Radio, Radio Nacional de Colombia y Primera Página Radio. Adicionalmente, los mensajes del documento fueron difundidos por los principales medios de comunicación del país como El Tiempo, El Espectador, La República, Publicaciones Semana, Portafolio, La FM Radio, La Silla Vacía, Portafolio, El Colombiano, El Heraldo, entre otros.

Por otro lado, el Pronunciamiento No.8 "Sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 – 2024" y el documento técnico "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023", se compartieron por la página web y redes sociales del CARF el 10 de julio de 2023. El Director Técnico fue entrevistado por Portafolio, La República, Caracol, RCN, CM& y W Radio. Además, este documento fue divulgado en los medios de comunicación Forbes Colombia, El Espectador, La República, Publicaciones Semana, Portafolio, Valora Analitik, El Colombiano, Vanguardia Liberal, Infobae, entre otros.

Como apoyo a la difusión de este último documento, se elaboró un contenido pedagógico que le permitió a los ciudadanos conocer sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Se diseñaron 11 piezas gráficas en las que se explicaba qué es, para qué sirve, quién y cómo se elabora, el papel que juega la Regla Fiscal en el MFMP y el rol del CARF. Adicionalmente, se realizaron cinco piezas que explican los mensajes clave del pronunciamiento. Este contenido se acompañó con un video infográfico sobre el contenido del documento de MFMP, elaborado por el MHCP.

Conforme a las modificaciones realizadas en el Congreso de la República, durante el primer debate sobre la reforma pensional, se actualizó el documento técnico con el análisis de los efectos fiscales y sobre el ahorro nacional de la reforma pensional. El 31 de agosto de 2023, se difundió este documento en la página web y redes sociales del CARF. Los medios de comunicación CM&, Caracol, Publicaciones Semana, La República, Valora Analitik, Cambio Colombia y Pulzo, incluyeron en su agenda esta publicación. Adicionalmente, se diseñaron y compartieron 13 piezas gráficas acerca de los aspectos positivos de la reforma pensional y algunas recomendaciones sobre cómo mejorarla.

De igual manera, en la página web del Comité se publicaron documentos e información relacionada con: (1) una presentación sobre la propuesta de modificación de la fórmula del precio de los combustibles, (2) el análisis técnico sobre la reforma pensional, (3) la estimación de las elasticidades para 2023, (4) el PIB tendencial para 2023, (5) el análisis del PND y el PPI, (6) un análisis de deuda máxima para un país en desarrollo: los límites que impone el riesgo cambiario.

Por otro lado, desde el 31 de julio de 2023 se puso a disposición de los ciudadanos un informe mensual de seguimiento de indicadores fiscales en donde se comparte el avance del recaudo tributario, la ejecución presupuestal e indicadores relevantes de los intereses de deuda pública. Este boletín se publica mensualmente en la página web y redes sociales, con información explicativa sobre su contenido.

Finalmente, como apoyo a la comprensión de la Regla Fiscal y su relevancia para el país, actualmente la Dirección Técnica del CARF se encuentra elaborando contenido pedagógico audiovisual en el cual se explicará la relación de la Regla Fiscal en el ciclo presupuestal, y los aspectos técnicos para el cálculo de componentes de la Regla, como el ciclo petrolero, ciclo económico, y las transacciones de única vez.

6.2 Eventos

El 27 de junio de 2023, el CARF, en compañía del Banco Mundial, el Banco de la República y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, realizó el evento *"First Colombian Conference on Fiscal Policy"*, en el cual participaron los economistas Guillermo Vuletin, Leonardo Martínez, Juan José Ospina, Mark Aguiar, Andrés Zambrano, Catalina Granda, Paulina Restrepo y Tim Kehoe.

El objetivo de esta conferencia era tener un espacio para la difusión de conocimiento relacionado con la política fiscal y con instrumentos como las reglas fiscales. Para la conferencia se diseñaron piezas gráficas y un video que incluía información del evento, perfiles de los participantes y la agenda. Asimismo, se hizo cubrimiento del evento con ocho publicaciones en las cuales se narró el desarrollo y se realizó transmisión en vivo por medio del canal de Youtube.

También, se difundió la participación del Comité como invitado en la presentación del informe *"Wolrd Economic Outlook"* del Fondo Monetario Internacional, con los economistas JaeBin Ahn, Josef Platzer y Adrian Peralta, con comentarios Sylvia Escovar y Andrés Zambrano.

Por último, se publicó la participación del CARF en el debate de control político en la Comisión Tercera de la cámara de Representantes, en las que se expusieron los riesgos que identificados sobre la sostenibilidad fiscal derivados de los proyectos de reformas pensional y de salud. Igualmente, se ha dado difusión a las intervenciones de la Dirección Técnica en el seminario de salud realizado por ANIF y en la audiencia pública sobre la reforma pensional convocada por la Comisión Séptima del Senado de la República.

7. Recursos humanos y financieros

El presupuesto total asignado para el funcionamiento del CARF, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la vigencia 2023 es de COP 2.190 millones. A la fecha se han ejecutado COP 1.197,8 millones, de la siguiente manera:

Tabla 12. Presupuesto ejecutado del CARF

Componente	Valor (pesos)
Honorarios del Equipo Técnico	$1.036.989.590,29
Honorarios de los miembros expertos	$160.823.304[25]
Presupuesto CARF 2023	**$1.197.815.894,29**

*Información con corte al 19 de septiembre del 2023.

En lo corrido de la vigencia 2023, el CARF ha efectuado la contratación de su equipo técnico, conformado actualmente por el director, un secretario administrativo y cinco analistas.

8. Respuestas a solicitudes de información realizadas por el Congreso de la República

En cumplimiento de sus funciones legales, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal dio respuesta a las peticiones de los Honorables Congresistas. Se adjuntan a este informe las respuestas a la H.R. Katherine Miranda Peña del 25 de agosto y a los H.R. David Racero, María del Mar Pizarro y Olga Lucía Velásquez del 21 de septiembre

[25] Corresponde a los honorarios fijados en la Resolución 3498 del 2021 de 158 UVT del 2023 por sesión ordinaria asistida para cada uno de los miembros expertos.

Anexo 1. Respuesta a la solicitud de información de la H.R. Katherine Miranda Peña del 25 de agosto de 2023.

Bogotá D.C., septiembre 5 de 2023

Honorable Congresista
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Congreso de la República
Ciudad

Asunto: **Respuesta a su solicitud Sobre nuevo proyecto de Ley No. 166 cámara de 2023, "Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia"**

Respetada Congresista,

En atención a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico el pasado 25 de agosto de 2023, en mi calidad de Presidenta del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), doy respuesta con esta carta a las preguntas planteadas. Teniendo en cuenta la importancia de identificar los posibles efectos que este tipo de iniciativas pueda tener sobre la sostenibilidad fiscal del país y sobre los parámetros de la Regla fiscal, que el CARF provee como insumo al Gobierno; nuestra Dirección Técnica revisa algunos proyectos de Ley de importancia estructural, con el fin de identificar y señalar sí estos pueden tener impactos que puedan afectar el cumplimiento de la Regla fiscal y/o la sostenibilidad de las finanzas públicas.[26]

De manera preliminar, en nuestros análisis encontramos que el proyecto de Ley No. 166/2023C, "Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia" tiene como objetivo principal el de contribuir al trabajo digno y decente en Colombia, abordando los desafíos derivados de las políticas de flexibilización y la precarización laboral, los desafíos relacionados con las nuevas formas de contratación y medidas especiales de protección, el enfoque diferencial y los desafíos producto del debilitamiento de las organizaciones sindicales y de su

[26] Las funciones del CARF, según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, son:

a) Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General; y el seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal.
b) Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez.
c) Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la regla fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y otros instrumentos de la política fiscal.
d) Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.

capacidad de negociación colectiva y autotutela. Para ello, el Proyecto de Ley contiene acciones como las siguientes:

- **Definición de los contratos a término indefinido como regla general:** Podrán existir algunos contratos a término fijo (< 3 años) o por obra o labor determinada, en los que el trabajador tendrá derecho al pago de vacaciones y prestaciones sociales proporcionalmente. El contrato de aprendizaje será un contrato laboral especial, a término fijo, con remuneración de al menos el salario mínimo legal vigente.
- **Despidos sin justa causa:** Se aumentan las indemnizaciones previstas.
- **Estabilidad laboral reforzada:** Se crea para personas amparadas por el fuero sindical; amparadas por el fuero de estabilidad ocupacional reforzada, mujer o persona en estado de embarazo, y hasta los 6 meses después del parto, y pre pensionados. Solo podrán ser desvinculadas si existe una justa causa o una legal.
- **Jornada laboral y horas extra:** Aumento de jornada nocturna, aumento de recargos dominical y festivo, licencias obligatorias (citas médicas, asuntos escolares, judiciales, etc.).
- **Trabajo en plataformas digitales:** Relaciones entre estas y trabajadores digitales pueden ser de carácter dependiente o independiente y autónomo. Empresa deberá asumir/concurrir al pago de seguridad social y cubrir riesgos laborales y deben crear mecanismo de reconocimiento que permita individualizar al trabajador digital.
- **Trabajo agropecuario:** Creación del jornal diario agropecuario, contrato indefinido a partir de 27 semanas, protección mujer rural.
- **Relaciones de trabajo y/o aportes a seguridad social en actividades especiales:** 1) Actividades complementarias del sector portuario, transportador o de abastos; 2) Trabajo familiar y comunitario; 3) micronegocios; 4) estatus migratorio; 5) artistas; 6) periodistas, 7) deportistas.
- **Subcontratación y tercerización:** Contratistas y subcontratistas deberán tener su propia organización empresarial. Empresarios que contraten o subcontraten la realización de obras o servicios, serán solidariamente responsables de las obligaciones salariales, prestacionales e indemnizatorias. No podrán celebrarse contratos de prestación de servicios, ni civil o mercantil, con personas naturales para realizar actividades subordinadas en empresas privadas.
- **Equidad y reducción de brechas:** Busca garantizar el trabajo libre de violencias y de acoso, cualquiera que sea su situación contractual. Introduce la obligación de tener en cuenta factores de evaluación objetiva de cada empleo al momento de determinar el salario y demás beneficios.
- **Relaciones sindicales**: libertad sindical, garantía en derecho de asociación, protección de derechos sindicales, fuero sindical, garantía a la negociación colectiva, derecho a huelga y su desarrollo.
- **Licencia de paternidad:** Aumento de la licencia de paternidad, de un incremento progresivo a partir de 2 semanas (que según la Ley 2114 de 2021, dependía de la tasa de desempleo estructural) a hasta 12 semanas en 2026, de acuerdo con el Proyecto de Ley presentado. Aplicable para los casos adopción.
- **Medidas para promover el trabajo a distancia y para la transición laboral ante la automatización y descarbonización** de puestos de trabajo

- **Empleo verde y azul:** Definición de lineamientos, incentivos y formación para la creación de empleo verde y azul (sectores tradicionales y emergentes como energías renovables, con justicia social, trabajo digno, equidad, género e inclusión, atendiendo a grupos vulnerables como indígenas y comunidades étnicas)
- **Ajuste a la PILA:** Gobierno desarrollarán los ajustes técnicos para permitir la afiliación y cotización de trabajadores con contratos especiales que requieran de trato particular a fin de que puedan realizar de manera efectiva pagos a tiempo parcial o de forma concurrente ante la existencia de más de un empleador.

El CARF identifica que el proyecto de ley puede tener dos tipos de efectos, unos económicos y otros fiscales. Entre los económicos, de manera teórica y preliminar, identificamos que la reforma podría tener efectos adversos sobre el PIB tendencial del país[27] y sobre el crecimiento de largo plazo debido a que la reforma generaría un aumento de los costos laborales salariales y no salariales (Tamayo, 2008).[28]

El incremento de dichos costos podría desestimular la creación de empleos, especialmente de empleo sin un nivel de cualificación muy alto. Esto podría aumentar la NAIRU (tasa de desempleo que no acelera la inflación) porque estructuralmente se podría incrementar el nivel de desempleo que no acelera la inflación (Aguilar-Argáez, 2021).[29] Si se realiza lo anterior, se podría generar una pérdida de empleos formales, estimados en 450.000 por el Banco de la República (2023),[30] que al final es el tipo de empleo más productivo o el que genera mayores externalidades positivas en el mercado. Finalmente, se podría producir una caída en la Productividad Total de los Factores (PTF), debido a un cambio de asignación del factor trabajo en un contexto diferente al mercado.

El PIB real también podría caer si se genera mayor desempleo o informalidad, y una mayor afectación en la capacidad de producción de los sectores más intensivos en mano de obra. Sectores como construcción, agricultura o algunas ramas de industria se verían más afectados, y esto tendría efectos multiplicadores en la economía, dados los encadenamientos de esos con otros sectores económicos (hacia adelante y hacia atrás).

El sector agropecuario se podría ver afectado, de forma especial, por el requisito de contrato indefinido (para relaciones superiores a 27 semanas), y otras medidas, que sí bien pueden ser loables, podrían provocar aún mayor desempleo en zonas rurales, y podrían generar una presión adicional en los mercados laborales urbanos.

Con la mayor rigidez del mercado laboral, también existe un efecto en inversión y creación de empresas. Según la teoría, sería más costoso el proceso de crear empresa

[27] El PIB tendencial se define como la máxima capacidad productiva de una economía cuando utiliza plenamente sus factores de producción en un ambiente sin fricciones.
[28] Tamayo, J. (2008). La tasa natural de desempleo en Colombia y sus determinantes. *Borradores de Economía*, *491*, 1-31.
[29] Aguilar-Argáez, A. M., Alcaraz, C., Ramírez, C., & Rodríguez-Pérez, C. A. (2021). The NAIRU and informality in the mexican labor market. *Estudios Económicos (México, DF)*, *36*(1), 177-230.
[30] Morales, L. F., Flórez, L. A., Hermida, D., Lasso, F., & Pulido, J. D. (2023). Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral. *Reporte del Mercado Laboral-No. 26*.

y contratar trabajadores, con lo cual los incentivos a invertir en capital también se podrían reducir y afectar el crecimiento.

Los efectos mencionados son por el momento observaciones teóricas y su magnitud debe ser valorada a través de distintos ejercicios. En concreto, se requiere contar con modelos económicos que contemplen las distorsiones que produce la reforma sobre las decisiones de las firmas. Una vez construidos los modelos, estos deben alimentarse con datos desagregados de la distribución por tamaño de las firmas, de las decisiones en inversión y contratación, para poder simular los efectos sobre la economía colombiana.

Por el momento, el CARF no cuenta con los modelos de equilibrio general requeridos para poder realizar los ejercicios mencionados. Sin embargo, se encuentra en la búsqueda de los recursos técnicos y económicos, a través de bancos multilaterales, para poder implementar este tipo de herramientas. Una vez construidos los modelos estos se alimentarán de información detallada del mercado laboral, de hogares y de la distribución de firmas con información del DANE.

En términos de efectos directos sobre las finanzas públicas, se identifica que la reforma podría tener un costo fiscal para el Gobierno Central en los siguientes puntos:

- La extensión de la igualdad de derechos laborales a trabajadores en misión, o por contratación a término fijo, o contrato por obra o labor; para los cuales se extienden beneficios por prestaciones sociales, incrementaría el costo de los servicios personales.
- La extensión de la licencia de paternidad de 2 semanas, que podrían aumentar progresivamente en línea con una caída en la tasa de desempleo estructural a 12 semanas, que deberá ser pagada a través del sistema de seguridad social, al cual concurre la Nación ante la insuficiencia de sus recursos.
- Una menor formalidad podría disminuir las contribuciones sociales, y con estas, los recursos del sistema de salud y del sistema pensional, que tendrían que sustituirse con recursos del Gobierno Central, en el contexto del Presupuesto General de la Nación.

Sí bien se identifican estos efectos directos, cuantificarlos requiere información sobre la composición de la contratación y subcontratación del Estado, la cual debe ser adquirida y analizada. Este ha sido un tema sobre el cual se han identificado limitaciones de información históricamente. Frente a la licencia de paternidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estimó en el anterior proyecto de Ley, que el costo de cada semana de licencia adicional representaría un costo de $60mm[31].

Finalmente, desde el ejercicio de nuestras funciones, y dada la relevancia que esta y otras iniciativas tienen sobre la economía y las finanzas públicas, valoramos los esfuerzos del legislativo por dar debates sobre la base de información pública que permita identificar, valorar y ponderar los efectos que las reformas como esta tienen sobre la economía y las finanzas públicas. Al respecto, hacemos un respetuoso

[31] Según respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la República con Radicado 2-2023-023894 del MHCP (15 de mayo de 2023).

llamado para que esta petición de concepto sobre los efectos de este proyecto de ley sobre el crecimiento se extienda al Gobierno Nacional, tanto al Ministerio de Trabajo, como al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que estos aporten la información y las estimaciones que sustentan los impactos positivos y negativos que podría implicar este proyecto de Ley.

Cordial saludo,

María Fernanda Suarez
Presidenta
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
atencionusuario@carf.gov.co

Anexo 2. Respuesta a la solicitud de información de los H.R. David Racero, María del Mar Pizarro y Olga Lucía Velásquez del 8 de septiembre.

Bogotá D.C., septiembre 20 de 2023

Honorables Representantes

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
mariam.pizarro@camara.gov.co

DAVID RICARDO RACERO MAYORGA
david.racero@camara.gov.co

OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
olga.velasquez@camara.gov.co

Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

Asunto: **Solicitud de información del Comité Autónomo de Regla Fiscal y la implementación de la Regla Fiscal en Colombia con número de radicado interno 0329 – 2023.**

Respetados Representantes,

En atención a la comunicación del asunto, nos permitimos dar respuesta a las preguntas, a continuación:

Respecto a la regla fiscal:

1. ***¿En qué medida los cambios introducidos por la Ley 2155 del 2021 sobre la regla fiscal han contribuido a reducir la deuda pública y el déficit? ¿De qué forma estos cambios permiten a la regla fiscal optimizar el crecimiento y bienestar económico manteniendo un nivel adecuado de estabilidad macroeconómica?***

    a. ***En particular, especifique de qué manera los límites del balance primario neto estructural establecidos en el Parágrafo Transitorio 1o del Artículo 60 de esta ley atienden a estos objetivos para el período 2022-2025.***

Respuesta:

Tras una década de aplicación y de aprendizajes, y luego de evidenciar los efectos del choque petrolero (2014-2018) y de la pandemia (2020-2021), la Ley 2155 de 2021 introdujo cambios a la institución de la Regla Fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011 en dos frentes. En primer lugar, se realizaron ajustes al indicador sobre el que se aplica la egla y a las metas de esta. En segundo lugar, se modificaron aspectos del Comité responsable de la administración de la regla, y de los mecanismos de transparencia.

a. Cambios paramétricos a la regla

El Artículo 59 de la Ley 2155 de 2021, modificó el Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, haciendo explícito el vínculo entre el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas con el control de la deuda, e introduciendo un límite sobre la deuda neta de 71% del PIB y un ancla de la deuda neta de 55% del PIB.

Se introdujo, también, un cambio al indicador sobre el cual aplica la regla para lograr dos objetivos. Por un lado, para precisar aspectos técnicos sobre los componentes cíclicos y transacciones de única vez que se pueden descontar, y de otro lado, para incluir en la fórmula de la regla el ancla a la deuda neta del GNC. De esta manera, la Regla Fiscal se aplica sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE). La Ley definió que, entre 2022 y 2025 habrá una transición del BPNE del GNC, que no podrá ser menor que: -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024, y 0,5 del PIB en 2025. Esta transición le permite al Gobierno gastar más que lo que la nueva fórmula permite, de forma temporal, mientras se converge lentamente a poder anclar el límite de gasto a los objetivos trazados para la deuda neta.

De esta forma, para 2026 en adelante, la Ley establece una fórmula para el BPNE en función de la deuda neta de activos financieros. Según el nivel de la deuda en el año anterior (t-1), el BPNE del GNC será como mínimo, para cada vigencia fiscal (t), el expresado en la Ecuación 1:

$$BPNE_t = \begin{cases} 0{,}2 + 0{,}1(DN_{t-1} - 55); & si\ DN_{t-1} \leq 70 \\ 1{,}8; & si\ DN_{t-1} > 70 \end{cases} \qquad (1)$$

El $BPNE_t$ se calcula en porcentaje del PIB, para cada vigencia (t). La deuda neta de activos financieros de la vigencia anterior (t-1), DN_{t-1}, entra a la fórmula como porcentaje del PIB.

El BPNE se define como: $BPNE_t = BPN_t - TUV_t - CP_t - CE_t$, donde, según las definiciones de la Ley:

- Balance primario neto (BPN): balance fiscal total restando los ingresos por rendimientos financieros (RF); y restando el pago de intereses (ID); de acuerdo con la metodología que defina el CONFIS.

- Transacciones de única vez (TUV): medidas de ingresos y/o de gastos que tienen efectos transitorios sobre el resultado fiscal y por ende no modifican de manera permanente (o estructural en el sentido de la Regla) la situación de las finanzas públicas, ni inciden sobre la sostenibilidad fiscal. Serán identificadas y calculadas por el CONFIS, previo concepto del CARF.
- Ciclo petrolero (CP): Diferencia entre el ingreso petrolero[32] y el ingreso estructural petrolero, medido a pesos corrientes de cada vigencia. El ingreso estructural petrolero corresponderá al promedio del ingreso petrolero de los 7 años anteriores, medido como porcentaje del PIB, excluyendo los valores mínimo y máximo. Será calculado por el CONFIS.
- Ciclo económico (CE): Efecto de las fluctuaciones económicas sobre los ingresos fiscales. El Gobierno reglamentó la metodología para el ciclo económico[33] y será calculado por el CONFIS.

b. Cambios institucionales de la regla

Con la reforma del 2021, la Regla Fiscal para el GNC se fortalece con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Este Comité, que reemplaza al Comité Consultivo de la Regla Fiscal y los grupos técnicos existentes bajo la norma anterior, se establece como un organismo técnico, permanente e independiente. El principal objetivo del CARF es el de realizar seguimiento a la Regla Fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El CARF está conformado por 7 miembros, de los cuales 5 son miembros expertos con prestigio profesional o académico en finanzas públicas, los cuales no pueden ser servidores públicos y serán remunerados según lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Comité elegirá un presidente entre los miembros expertos, que actuará como vocero. Los dos miembros adicionales son miembros itinerantes designados por el Congreso entre los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso (Comisiones 3ras y 4as Constitucionales Permanentes).

En el caso de los miembros expertos estos serán designados por el Ministro de Hacienda para periodos de 4 años, prorrogables por una sola vez[34]. El ministro de Hacienda asistirá a las sesiones del CARF con voz, pero sin voto.

Otra de las mejoras institucionales consiste en que el CARF, según lo dispuesto en la Ley, contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del comité, para apoyar el ejercicio de sus funciones y análisis. Este equipo técnico estará conformado por entre 7 y 20 integrantes, entre los que se cuentan un director técnico, un secretario administrativo, analistas de diferentes rangos de experiencia relacionada con las funciones del CARF y un profesional de comunicaciones. El director técnico ejercerá la Secretaría Técnica del CARF, coordinará el flujo de

[32] Sin incluir las regalías que son ingreso del nivel territorial.
[33] Decreto 1717 de 2021.
[34] Por una única vez, dos de los miembros expertos serán elegidos solo por dos años. Estos dos miembros podrán ser reelectos una sola vez por cuatro años.

información con el Ministerio de Hacienda y liderará el equipo técnico cuya dedicación e independencia brindará mayor autonomía al CARF.

Dentro de las funciones[35] del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades:

a. Pronunciarse sobre:
   i. MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
   ii. Proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal.
   iii. Sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
   iv. La cláusula de escape cuando esta se active, y hacer seguimiento a la cláusula de escape, según reglamentación del Gobierno Nacional.

b. Emitir concepto técnico sobre:
   i. MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
   ii. Metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC.
   iii. Cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la Regla Fiscal.

c. Efectuar análisis de consistencia entre:
   i. Metas de la Regla Fiscal.
   ii. MFMP.
   iii. MGMP.
   iv. PGN.
   v. Plan Plurianual de inversiones del PND, para recursos del Gobierno Nacional.
   vi. Otros instrumentos de la política fiscal.

d. Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico, considerados necesarios, según reglamentación del Gobierno Nacional.

Respecto a los pronunciamientos del CARF, la norma especifica que serán no vinculantes; no obstante, serán públicos y ampliamente difundidos. Lo anterior favorece la transparencia de los análisis del Comité respecto a la situación fiscal. Para garantizar el ejercicio de sus funciones, la norma también establece que el CARF puede solicitar la información necesaria que será provista a través del MHCP.

Este ministerio indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información y se anonimizará, cuando así sea necesario para dar cumplimiento a las normas sobre manejo de información personal y/o confidencial. Finalmente, en aras de la transparencia, el CARF rendirá informe al Congreso sobre sus funciones en abril y septiembre de cada año y atenderá las consultas del Congreso[36].

[35] Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.
[36] Los Informes al Congreso se encuentran disponibles en: https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_documentos

En cuanto a su funcionamiento, el Decreto 1732 de 2021 estableció que el CARF adoptaría su propio reglamento. Dicho reglamento se aprobó en la segunda sesión del CARF e incluye disposiciones sobre las reuniones, la estructura organizacional del Comité, su funcionamiento y operatividad y las comunicaciones y, la transparencia.

c. Consideraciones sobre los cambios de la regla fiscal

Como se observa, los cambios introducidos por la Ley 2155 de 2021 para la Regla Fiscal tienen un alcance amplio pues no solo consisten en limitar el déficit fiscal y la deuda del GNC. En primer lugar, la regla incluye un ajuste sobre el indicador sobre el cual se fija, pasando del balance estructural total al balance primario neto estructural (BPNE), el cual excluye tanto los gastos de intereses de la deuda como el ingreso por rendimientos financieros.

Este ajuste permite tener una regla que se acerca a un indicador que es operativamente manejable por parte del Gobierno, en la medida que se evita contabilizar los intereses y rendimientos financieros que en épocas de crisis pueden verse afectados por razones exógenas y fuera del alcance del control del Gobierno. Este ajuste, por ejemplo, ha permitido que el Gobierno no tenga que reducir su gasto de funcionamiento o de inversión en momentos en los cuales los intereses se han elevado, tanto por efectos de la crisis generada por la pandemia, como por la posterior presión inflacionaria.

Cabe anotar que la Regla Fiscal anterior se alejaba del indicador que la literatura ha recomendado para las reglas fiscales, que es el balance primario, el cual permite evaluar si el Gobierno está en capacidad de pagar su deuda vigente y la deuda futura que contraiga, como lo explica Lozano et al. (2008)[37].

En 2010, un Comité Técnico Interinstitucional[38] recomendó fijar la regla sobre el balance primario estructural. Plantear la regla en términos del balance primario también permite que se pueda realizar un análisis de sostenibilidad, como el que la literatura sugiere, revisando si los balances primarios proyectados permiten estabilizar la deuda o reducirla a una meta específica, dadas las trayectorias esperadas en el crecimiento económico y en las tasas de interés. Lo anterior resulta relevante, pues si las perspectivas de crecimiento se deterioran en comparación con el costo de la deuda, el esfuerzo del gobierno para contener y reducir la deuda tendrá que ser mayor en términos de generación de superávits primarios (mayores ingresos o menores gastos estructurales)[39].

---

[37] Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M., & Ramos, J. (2008). *Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia.* Revista de economía institucional, 10(19), 311-352. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5522/be_505.pdf

[38] Comité Técnico Interinstitucional (2010). *Regla fiscal para Colombia*. Banco de la República. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, DC, 7, 1-135. Disponible en: https://d1b4gd4m8561gs.cloudfront.net/sites/default/files/publicaciones/archivos/regla_fiscal_2010.pdf

[39] El CARF revisó este aspecto en la sección 2.2.3 y en el anexo del Documento de Análisis Técnico del MFMP 2022. Disponible en: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198642%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

En el mismo sentido, al fijar la Regla sobre un indicador "estructural" que descuenta los efectos de los ciclos económicos y petroleros, y de las transacciones de única vez, se pretende que el ajuste fiscal tenga en cuenta las fases de ambos ciclos (del PIB y de los precios del petróleo). En esta medida, se logra que cambios temporales en estas variables no deban reflejarse en ajustes del gasto, de manera que se garanticen sendas de agregados fiscales más estables que contribuyan a la estabilidad macroeconómica.

Adicionalmente, la Regla considera la existencia de transacciones de única vez, tanto en ingresos como en gastos, lo cual tienen como propósito ajustar cambios inesperados en ambas variables que sean de carácter transitorio y no permanente. Esto protege la Nación frente a hechos sobrevinientes que hagan necesario gasto público por una vez y, a su vez, protege las finanzas públicas y su sostenibilidad de incurrir en la utilización de ingresos transitorios (o no estructurales) para financiar gastos recurrentes (o estructurales).

Frente al Comité Consultivo de la Regla Fiscal, vigente hasta 2021, se observa que la Regla se fortalece al transformar este órgano institucional en un Comité Autónomo con funciones claras y detalladas. La autonomía del CARF se fortalece al establecer la selección de los expertos con periodos fijos para el ejercicio de sus funciones y con un equipo técnico para el desarrollo de sus funciones, así como un mandato de amplia difusión de sus pronunciamientos. De esta manera, las modificaciones de la Ley 2155 de 2021 proveen mejoras en materia de transparencia fiscal y credibilidad. Estos aspectos son cada vez más relevantes en el diseño de las reglas fiscales alrededor del mundo, pues contribuyen a generar confianza sobre la estrategia fiscal del Gobierno, promoviendo menor volatilidad y menores costos de la deuda, lo cual redunda en la capacidad de los Gobiernos para generar mayores transformaciones sociales y económicas en las naciones.

Al revisar los indicadores fiscales de los últimos años se observa que se vienen reduciendo tanto el déficit primario como el total, luego del choque de la pandemia **(Tabla 1)**, en línea con el periodo de transición establecido por la Ley.

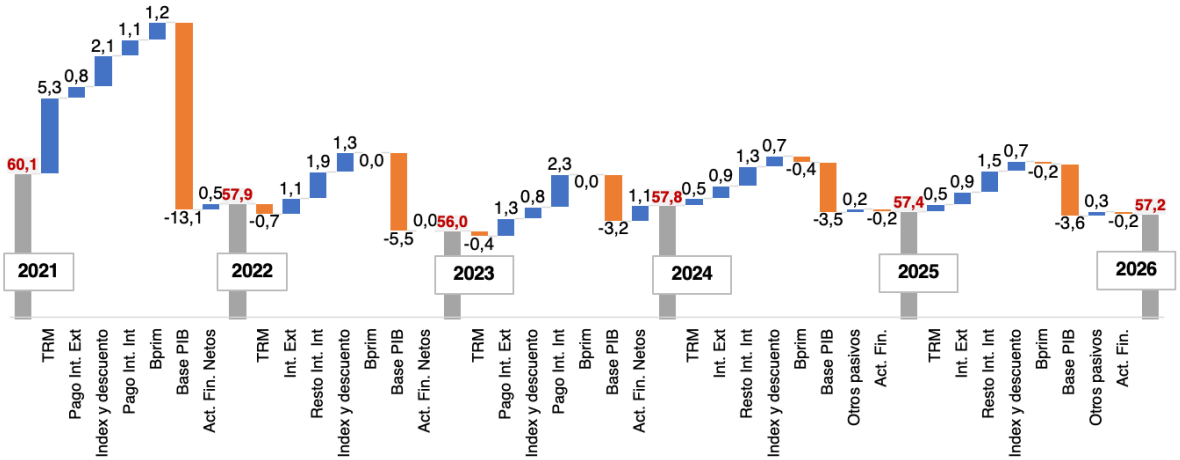
Tabla 1. Indicadores fiscales del Gobierno Nacional Central

Concepto	2019	2020	2021	2022	2023*
Balance Primario	0,4	-5,0	-3,6	-1,0	0,0
Balance Total	-2,5	-7,8	-7,0	-5,3	-4,3

Fuente: MHCP. *Proyectado.

De otro lado, al analizar las variables que explican la dinámica de la deuda es posible observar que la regla fiscal fijada sobre el balance primario permite que la meta oriente la política fiscal a la sostenibilidad fiscal. De esta manera, la generación de balances primarios permite compensar el efecto que tienen los intereses sobre la dinámica de la deuda, en los escenarios en los que éstos sean más elevados que el crecimiento de la economía.

Gráfico 1. Descomposición de la dinámica de la deuda neta del GNC observado y proyección en el período de transición contenido en la Ley (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

2. Mencione si se ha presentado el incumplimiento de la regla fiscal en la historia económica de Colombia desde su creación en 2011. Sí es así, detalle año, situación por la cual no se dio el cumplimiento, efectos macroeconómicos del incumplimiento y medidas que se recomiendan para superar dicha situación y que el país retorne a un estado de sostenibilidad fiscal.

a. Sírvase informar las consideraciones del CARF frente a estas decisiones

Respuesta:

Se aclara que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) fue creado a través de la Ley 2155 de 2021 e inició operaciones a partir de la vigencia 2022. A continuación, se da respuesta al interrogante, citando la información pública disponible, no obstante, se traslada esta pregunta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que responda dentro del marco de sus competencias, en relación con el periodo durante el cual el actual CARF no se había creado ni conformado.

Con la anterior precisión, frente al cumplimiento de la Regla Fiscal y el contexto macroeconómico asociado a su aplicación, a continuación, se remiten los vínculos a los Marcos Fiscales de Mediano Plazo en el periodo 2011-2023 y a los correspondientes Informes de Cumplimiento de la Regla Fiscal, en donde se puede consultar la información solicitada.

Marco Fiscal de Mediano Plazo:

- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012.

- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023.

Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal:

- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2012.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2013.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2014.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2015.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2016.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2017.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2018.
- Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2019.

Conforme a la información pública suministrada anteriormente, cabe señalar que la Regla Fiscal fue suspendida en los años 2020 y 2021, decisión motivada por el Gobierno Nacional por las consecuencias de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia por COVID 19. Esta suspensión se dio, en su momento, previo visto bueno del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) y la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de acuerdo con lo establecido en los Artículos 11 y 14 de la Ley 1473 de 2011.

De acuerdo con las cifras del cierre fiscal del año 2022 en donde el BPNE fue de -1,7% del PIB, y como se puede apreciar en el Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal 2022 (Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2022.), en 2022 se dio cumplimiento a la senda de transición de la Regla Fiscal, la cual establecía que el BPNE debía alcanzar como mínimo -4,7% del PIB.

En cumplimiento de sus funciones, el CARF revisó el informe de cumplimiento, se pronunció sobre su consistencia y validó el cumplimiento de la meta de la regla para 2022, lo cual se puede observar en su Pronunciamiento No. 8 y en el Documento Técnico sobre el MFMP 2023[40].

[40] El Pronunciamiento No. 8 puede ser consultado en este link: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226233%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Y el Documento de Análisis Técnico sobre el MFMP 2023 puede consultarse aquí: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226234%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Como se observa en la **(Tabla 2)**, el CARF validó el ciclo económico, el ciclo petrolero, las transacciones de única vez y los rendimientos financieros para la vigencia 2022, con lo cual se concluyó que el BPNE efectivamente cumplió con la senda de transición.

Tabla 2. Balance Primario Neto Estructural de 2022 (% del PIB)

	% del PIB	
Concepto	**MHCP**	**CARF**
Balance Total	-5,3%	-5,3%
Intereses	4,3%	4,3%
Balance Primario	-1,0%	-1,0%
Ciclo Económico	0,0%	0,0%
Ciclo Petrolero	0,7%	0,7%
TUV	-0,1%	-0,1%
Rendimientos	0,1%	0,1%
BPNE	**-1,7%**	**-1,7%**

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

b. Según las apreciaciones del CARF, ¿la regla fiscal anterior era sostenible?

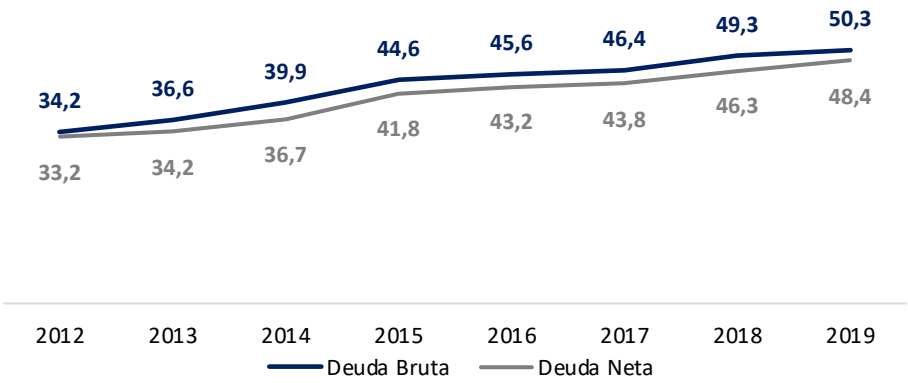
Respuesta:

La primera Regla Fiscal colombiana se estableció con la Ley 1473 de 2011, en ese momento se introdujo una regla fiscal de balance estructural para el Gobierno Nacional Central. Las metas de dicha regla se fijaban sobre el balance estructural, esto es el balance total descontando el ciclo económico y el ciclo petrolero (Ecuación 2).

$$Balance\ Estructural_t = Balance\ Total_t - Ciclo\ económico_t - Ciclo\ petrolero_t \quad (2)$$

La adopción de una regla fiscal fue un paso importante hacia la consolidación de las finanzas públicas y la institucionalidad de la sostenibilidad fiscal. No obstante, a pesar de que la regla se cumplió durante su vigencia (2012 – 2019), el nivel de deuda tanto bruta como neta aumentó durante este período (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Deuda Neta y Deuda Bruta (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

La estabilización de la deuda es un objetivo que se debe tomar en cuenta al momento de hablar sobre sostenibilidad fiscal. La Regla Fiscal anterior no garantizó una senda estable de la deuda mientras estuvo en la práctica.

Como se explicó anteriormente, la Regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021, que, modificó las metas cuantitativas, las fijó sobre el balance primario neto estructural y las vinculó a la deuda neta del Gobierno Nacional. La vinculación de las metas del balance neto estructural a la deuda neta permitirá que la regla sea una herramienta que ayude a garantizar la sostenibilidad de la deuda.

En un ejercicio académico, El CARF realizó una simulación de lo que significaría el cumplimiento de la Regla Fiscal previa (Ley 1473 de 2011) para el periodo 2023 – 2034. Para esto se estimaron los componentes de la fórmula anterior. El balance total y el ciclo económico se tomaron de las estimaciones del MFMP. El ciclo petrolero se estimó con base en la metodología aplicable según la metodología anterior, que se basaba en encontrar la diferencia del ingreso petrolero para el año vigente con el precio spot y el ingreso petrolero para el mismo año con el precio de largo plazo[41]. Una vez estimadas las variables se calculó el balance estructural consistente con la regla anterior.

De acuerdo la Regla de la Ley 1473 de 2011, a partir de 2022 el balance estructural no podría ser menor a -1% del PIB. Se observa que con la Regla Fiscal anterior se tendría un incumplimiento de la regla para todo el periodo proyectado en el MFMP 2023. Los resultados de este ejercicio se presentan en la **Tabla 3**.

[41] El precio de largo plazo se estimaba con una metodología 4-1-4 donde se promedia el precio observado para los 4 años anteriores y el esperado para los 4 años siguientes al año en el que se realiza la estimación.

Tabla 3. Balance Estructural (% del PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Ingresos Totales	19,3 %	20,8 %	20,2 %	19,9 %	19,5 %	19,5 %	19,6 %	19,6 %	19,5 %	19,4 %	19,6 %	19,6 %
Gastos Totales	23,6 %	25,1 %	23,7 %	23,0 %	22,5 %	22,4 %	22,4 %	22,3 %	22,3 %	22,3 %	22,3 %	22,2 %
Balance Total	-4,3%	-4,4%	-3,5%	-3,2%	-2,9%	-2,9%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,8%	-2,7%	-2,6%
Ciclo Económico	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ciclo Minero	0,3%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Balance Estructural	-4,9%	-4,4%	-3,4%	-3,1%	-2,9%	-2,9%	-2,8%	-2,7%	-2,8%	-2,8%	-2,7%	-2,6%
Meta Regla	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
Incumplimiento Regla	**-3,9%**	**-3,4%**	**-2,4%**	**-2,1%**	**-1,9%**	**-1,9%**	**-1,8%**	**-1,7%**	**-1,8%**	**-1,8%**	**-1,7%**	**-1,6%**

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

La regla anterior para el periodo 2023 – 2034 era más restrictiva. Esto se explica principalmente por el hecho que la regla actual descuenta el pago de intereses para el cálculo del BPNE, así como gastos de única vez, razón por la cual con la Regla Fiscal vigente se permite un déficit mayor al que se permitiría sí se aplicara la regla anterior.

3. Solicitamos conocer las consideraciones del CARF respecto a la transparencia con la que se constituyó la regla fiscal actual. Nos explicamos, la versión actual de la Regla Fiscal se estableció en la Ley 2155 de 2021, sin embargo, en su exposición de motivos nunca se sustentó porque se definían los montos del límite de deuda, ni el ancla, ni los mecanismos implementados para llegar al ancla de la deuda. De hecho, el libro en el que se exponen estas justificaciones "Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia", fue publicado en el 2022. Quisiéramos consultar las consideraciones del CARF respecto a la aprobación de una ley sin haber podido conocer su justificación de forma amplia y completa.

Respuesta:

De acuerdo con el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 que modifica el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, se crea el Comité Autónomo de la Regla Fiscal como:

> *"…un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes."*

Dado que la conformación del CARF se efectúo posterior a la Ley 2155 de 2021, el Comité no participó en las discusiones de dicha Ley. Para dar respuesta a este interrogante, se ha dado traslado a esta pregunta al Ministerio de Hacienda y Crédito

Público para que responda en el marco de sus competencias.

4. ***Solicitamos conocer las consideraciones del CARF respecto a los umbrales establecidos en la Regla Fiscal. Específicamente, solicitamos su concepto respecto a sí están de acuerdo con los valores del límite de deuda, del ancla de la deuda del 55% cuando se plantea que el nivel de deuda que maximiza el crecimiento económico es del 64% y de los mecanismos establecidos para su cumplimiento.***

    a. ***También quisiéramos conocer su concepto frente a que estos criterios sean estáticos y no dinámicos.***

Respuesta:

La senda de convergencia de la Regla Fiscal y los valores del ancla de la deuda y de su límite fueron determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en la Ley 2155 de 2021, así como su sustento técnico se da en el libro "*Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia*". El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF, fue creado por esta misma Ley y, por consiguiente, ni sus miembros expertos ni su equipo técnico participaron en los estudios técnicos que sustentan estos valores del ancla y del límite de deuda. Sin embargo, el CARF se permite compartir las siguientes consideraciones:

Las reglas fiscales son instrumentos de política económica fundamentales para evitar la discrecionalidad en la formulación de la política fiscal, en específico, con respecto al monto máximo de gasto que se considera sostenible. En este sentido, las reglas constituyen restricciones numéricas que generan dos beneficios fundamentales para la economía. Primero, contribuyen a consolidar la credibilidad de la institucionalidad económica alrededor de la sostenibilidad de las finanzas públicas y, segundo, evitan la prociclicidad en la política fiscal, generando de esta manera un ambiente de mayor estabilidad macroeconómica.

Si bien no es la única condición necesaria, la estabilidad macroeconómica contribuye para que los sectores productivos y el ciudadano tengan un panorama claro de perspectivas de la economía, sobre el crecimiento y la inflación. Un escenario fiscal sostenible se traduce en un menor nivel de riesgo crediticio, en el que es posible acceder a menores tasas de interés para el Gobierno, las empresas y los hogares.

Fue por esta razón que la sostenibilidad fiscal fue integrada a la Constitución Política de Colombia, como Criterio de Orientación de los diferentes órganos del poder público[42], para garantizar el financiamiento de los bienes y servicios brindados por el Estado, el cumplimiento frente a las obligaciones de la deuda pública, reducir el nivel de endeudamiento y, en últimas, estar en capacidad de adoptar las medidas económicas contracíclicas en procura de propiciar la estabilidad macroeconómica.

[42] Acto Legislativo No. 3 de 2011, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política de 1991.

La Regla Fiscal, por definición, es una restricción numérica sobre un agregado macroeconómico, que en el caso colombiano se establece sobre el cociente entre la deuda neta del Gobierno Nacional Central y el PIB. Conforme a lo establecido en la Ley 2155 de 2021, en la regla fiscal el límite de deuda neta corresponde al 71% del PIB y el ancla se encuentra en 55% del PIB.

El límite de deuda hace referencia al máximo nivel de deuda que una economía puede sostener dada su capacidad productiva y fiscal sin entrar en episodios de impago. Más allá de este límite, la deuda se considera insostenible. El ancla de deuda hace referencia al porcentaje de deuda prudente. La diferencia entre el límite de la deuda y su ancla debería constituirse en espacio de endeudamiento que tendría el hacedor de política (y, en general, la Nación) para hacer frente a los choques exógenos que reciben las finanzas públicas en episodios adversos sobre la economía.

Un claro ejemplo es una recesión o una pandemia. Si la economía se encuentra por debajo del nivel prudente de deuda, el ancla, el Gobierno está en capacidad de hacer política fiscal contracíclica con el objetivo de estimular la economía, por ejemplo, reduciendo impuestos o adquiriendo más deuda para financiar un mayor gasto. De esta manera la deuda podría superar el ancla y ubicarse en el rango de maniobra sin superar el límite para luego converger a un nivel por debajo del ancla. Nótese que, en cambio, en situaciones donde la deuda está por encima del ancla, el margen de maniobra se reduce y ante un choque negativo, es posible que el nivel de endeudamiento supere al límite, con lo cual la economía puede encaminarse a un episodio de impago.

Lo anterior no es trivial desde un punto de vista macroeconómico, pues los episodios de impago son muy negativos para cualquier economía en el corto y mediano plazo. No obstante, aun cuando la economía no entre en episodios de impago, un porcentaje de deuda excesivamente alto, más allá del ancla, no solo tiene efectos en la capacidad de reacción ante choques negativos, imposibilitando una correcta política fiscal contracíclica, también tiene efectos en los costos de endeudamiento. Por definición, una economía altamente endeudada resulta más riesgosa, con lo cual el pago de intereses resulta más alto debido a la mayor compensación que exigen los acreedores.

Esto tiene efectos en la magnitud de los costos de endeudamiento del Gobierno, con lo cual una mayor parte de sus ingresos se destinan al pago de intereses en vez de que ello sea destinado a erogaciones más productivas para la sociedad. Al final, un alto nivel de deuda (por encima del ancla) va en contravía de la función social del Estado como garante de bienestar y movilidad socioeconómica.

Un nivel de deuda alto (por encima del ancla) tiene, además, efectos sobre la percepción de riesgo. Implica que los agentes privados enfrentarán costos de endeudamiento más elevados, con lo cual se limitará la generación de empleo. Los ciudadanos en general, pero en particular los de menores ingresos, enfrentarán dificultades para acceder al crédito ante niveles más elevados de tasas de interés que produce un endeudamiento alto de la Nación.

Lo anterior ejemplifica el tipo de efectos adversos que un endeudamiento excesivo provoca en el bienestar social y económico de un país. De ahí la necesidad del cumplimiento de las restricciones que determina la Regla Fiscal, pues al final su objetivo es maximizar el bienestar de la sociedad y este bienestar no necesariamente tiene que estar alineado con el crecimiento económico en este contexto.

Esta es la razón que se encuentra en la literatura para que el ancla no necesariamente sea el nivel que maximiza el crecimiento económico y se encuentre por debajo. El objetivo del hacedor política es minimizar el riesgo de materialización de una crisis fiscal. El costo de una crisis se considera mayor al costo (de oportunidad) de tener un porcentaje de deuda menor. Por consiguiente, el objetivo debe ser que la deuda no supere el porcentaje prudente.

En un estudio técnico denominado "*Deuda máxima para un país en desarrollo: los límites que impone el riesgo cambiario*"[43] el CARF realizó un ejercicio para evaluar el límite de la deuda y el ancla para una economía como la colombiana, expuesta al riesgo cambiario.

En este trabajo se encuentra que la deuda máxima para la economía colombiana se encontraría alrededor del 60,2% del PIB. Este trabajo muestra que los valores encontrados por el MHCP, en el libro citado anteriormente, son consistentes con otras aproximaciones macroeconométricas al problema de la capacidad máxima de una economía para soportar deuda, pero que el límite fijado en la Ley estaría por encima de los resultados encontrados por el CARF.

Los criterios de ancla y límite no son del todo estáticos, debido a que los mismos fueron calculados a partir de información de la economía colombiana que toman en cuenta el mayor escenario estresado en su historia económica. Desde un punto de vista estadístico, incorpora los posibles cambios estructurales en la economía y en su capacidad de endeudamiento como resultado de la pandemia.

Este tipo de criterios deben estar fundamentados en valores claros, observables, y que no cambien con una frecuencia muy elevada debido a la credibilidad que atañen para la formulación de la política económica. Uno de los objetivos de este tipo de reglas es generar credibilidad por parte de los mercados hacia la forma en la que se elabora la política económica. Si los criterios cambian con demasiada frecuencia, se introduce un grado de discrecionalidad en la política fiscal que no permite anclar expectativas por parte de los agentes, se genera una mayor incertidumbre y no se tendría un grado de trazabilidad en los indicadores.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que en otros contextos de la política económica es ampliamente utilizado el criterio de anclas cuantitativas para fijar expectativas y facilitar la transparencia. Tal es el caso de la política monetaria con el objetivo de inflación o en la política macroprudencial los límites de solvencia en el sistema

[43] El documento puede ser consultado aquí.

financiero. Estos son criterios estáticos cuyo propósito en conducir la política económica de forma transparente facilitando la predictibilidad por parte de los agentes económicos y la formación de expectativas. Al final esto redunda en mayor credibilidad y bienestar para la sociedad.

5. ***Solicitamos conocer las consideraciones del CARF respecto a la transición establecida en la Regla Fiscal. En la primera versión de la Regla Fiscal se estableció un régimen de transición de diez años, mientras que la versión actual establece un régimen de transición de cuatro años que tiene requisitos específicos desde el primer año de implementación.***

    a. ***Solicitamos las consideraciones técnicas de este mecanismo y si el CARF considera que hubiese sido pertinente contar con una transición más flexible.***

Respuesta:

Los contextos de aplicación de la transición de la Regla original y la actual son diferentes. En la primera versión de la Regla, las cuentas de la Nación no habían experimentado el proceso de estar bajo un esquema de regla fiscal, es posible que se requiriera un periodo de transición más largo para la adaptación de las finanzas públicas.

La década con el esquema anterior en el periodo 2011-2019, con lo cual se generó un proceso de aprendizaje y de identificación de las debilidades de la anterior regla que la versión actual busca superar.

Por otra parte, en cuanto a la duración del periodo de transición cabe señalar varios elementos. Primero, el régimen de transición tiene una duración de cuatro años, lo cual es consistente con lo que se estima que dura una fase de recuperación del ciclo económico. Se estima que los ciclos económicos tienen una duración promedio aproximada de 8 años, por lo cual la fase expansiva tendría una duración de 4 años que es precisamente la duración del periodo de transición.

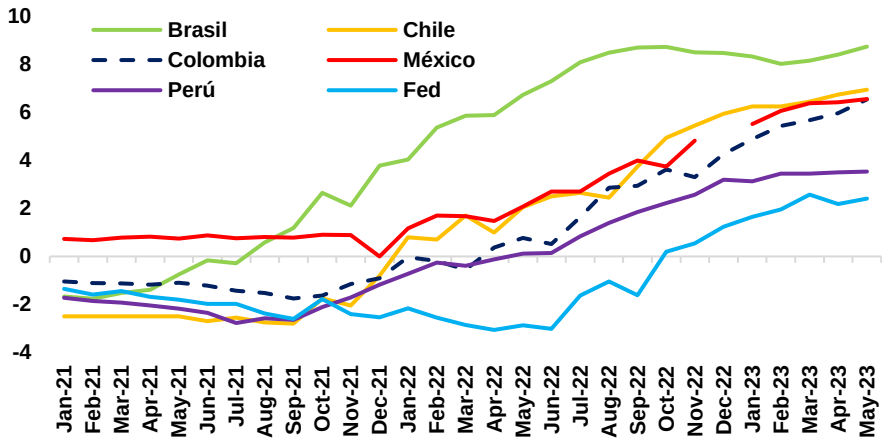
La transición que se plantea en la modificación legal de 2021 coexiste con la fase expansiva del ciclo, después de que la economía atravesó su mayor caída en la historia. De ahí que la transición tendría que venir impulsada por un efecto "rebote" de la economía, con lo cual no sería necesario un período más largo. La aceleración del crecimiento efectivamente se produjo, al punto en que el nivel de actividad había superado para 2022 el nivel potencial o tendencial de la economía bajo cualquier medida conocida. Lo que esto significa es que la economía comenzó una fase expansiva con lo cual la nueva regla fiscal posibilitaba un régimen de transición para un ajuste de las finanzas públicas a su nivel de equilibrio. El régimen de transición daba la posibilidad de un ajuste gradual y responsable de las finanzas públicas aunado a una mejora en la formulación de la Regla.

Después de la pandemia, las economías en el mundo iniciaron una fase de ajuste

macroeconómico, en particular, un ajuste fiscal. El objetivo era finalizar el ciclo de política contracíclica, y retirar paulatinamente los estímulos necesario de la pandemia, y perseguir de nuevo los equilibrios macroeconómicos. A la postre, esto posibilitaría la transición de los porcentajes de deuda a niveles normales y sostenibles, con su correspondiente efecto en los niveles de riesgo y pago de intereses.

Una forma de ver lo anterior es comparar la situación de Colombia con sus pares externos en cuanto a las herramientas de política económica. En el caso de la política monetaria, como se muestra en el **Gráfico 3**, la respuesta ante el episodio de incremento de la inflación que se comenzó a observar desde 2021 vino acompañado de un aumento en la tasa de interés de intervención por parte del Banco de la República. Si bien Brasil reaccionó muy temprano frente a la inflación, Colombia lo hizo a la par de sus otros pares y más rápido que la Reserva Federal de los Estados Unidos.

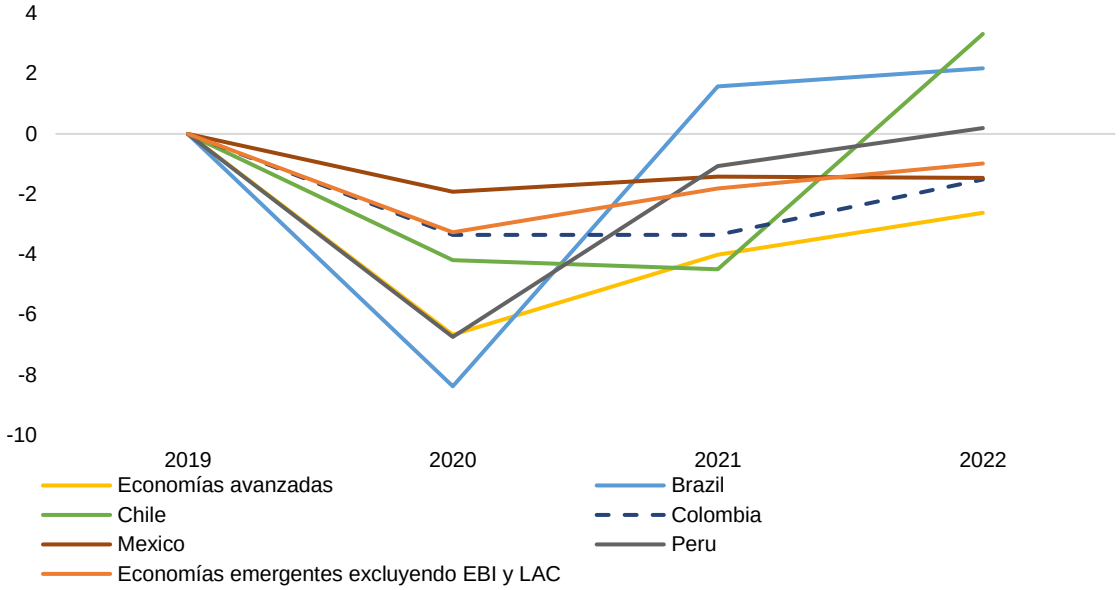
Gráfico 3. Tasa de intervención real de los Bancos Centrales (%)



Fuente: FMI, World Economic Outlook y Banco Mundial.

A diferencia de la política monetaria, la política fiscal no observó una corrección en 2021, no se retiraron los estímulos a la velocidad en que este ajuste se dio en otras economías pares. Como se muestra en el **Gráfico 4** los balances primarios pos-pandemia como porcentaje del balance primario de 2019, muestran un deterioro generalizado en 2020 de todos los países por la reacción frente a la pandemia, y el inicio de la corrección a partir de 2021, con excepción de Colombia y Chile. Este último, reaccionó a partir de 2022 de forma mucho más determinante que Colombia.

Gráfico 4. Balance Primario (% de 2019)



Fuente: FMI, World Economic Outlook y Banco Mundial.

Esto ilustra el lento ajuste de las finanzas públicas al nivel de equilibrio en el marco de la senda de transición dictada por la nueva Regla Fiscal.

Es posible simular el escenario contrafactual de una transición más larga. La conclusión es que se tendría un escenario aún más restrictivo para las finanzas públicas, lo que dificultaría alcanzar los equilibrios macroeconómicos. En un escenario hipotético, sí se hiciera el ajuste fiscal planteado para la transición de 4 años, en un periodo de 10 años, esto implicaría menores superávits primarios a los proyectados en el MFMP 2023, con lo cual la senda de deuda no se reduciría hacia el ancla, sino que se elevaría hacia el 60% del PIB. Como resultado, los intereses de la deuda no se reducirían como el Gobierno proyecta, sino que se mantendrían en niveles de 3,5% del PIB de manera permanente, restando espacio de gasto para otras necesidades.

b. Adicionalmente, solicitamos las consideraciones del CARF respecto a la economía política de esta transición.

Respuesta:

La conformación del CARF se efectúo posterior a la Ley 2155 de 2021, el Comité no participó en las discusiones de dicha Ley, incluida la definición de la transición de la Regla. Según la Ley 2155 de 2021, el CARF es un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, que no tiene dentro de sus funciones análisis de aspectos de economía política.

c. ***Adicionalmente, solicitamos las consideraciones del CARF sobre las consecuencias fiscales y presupuestales de no contar con un régimen de transición.***

Respuesta:

El régimen de transición establecido en la regla fiscal buscaba aprovechar la fase expansiva del ciclo, permitiendo que el ajuste en el BPNE y su efecto en la deuda neta estuviera primordialmente conducido por el desempeño de la economía.

La transición le da tiempo y margen de maniobra al Gobierno para que de forma paulatina se retiraren los estímulos fiscales que sostuvieron la economía en el periodo de pandemia y, de esta manera, se reduzca la carga de la deuda, que es excesivamente alta con relación al ancla y se baje la presión fiscal que genera el pago de intereses.

De no contar con el régimen de transición, el déficit permitido para 2023 hubiera sido de 2,3% del PIB y no 4,3% del PIB y en 2024 sería de 3,7% del PIB y no 4,4% del PIB como se pronostica en el escenario fiscal que respalda el PGN.

6. ¿En qué escenarios se puede llegar a incumplir la regla fiscal en 2024?

Respuesta:

En línea con lo planteado en el Pronunciamiento No. 8: *Llamado a la prudencia en el gasto para cumplir con la regla fiscal*[44] y en el Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023[45], la Regla Fiscal se podría incumplir en 2024, 2025 y 2026 dado que se está planeando un nivel de gasto que no está respaldado en su totalidad por ingresos estructurales. Específicamente se hace referencia a los ingresos proyectados por arbitramiento de litigios tributarios equivalentes a 0,9% del PIB equivalentes a 15 billones de pesos en 2024, 0,6% del PIB en 2025 y 0,3% del PIB en 2026.

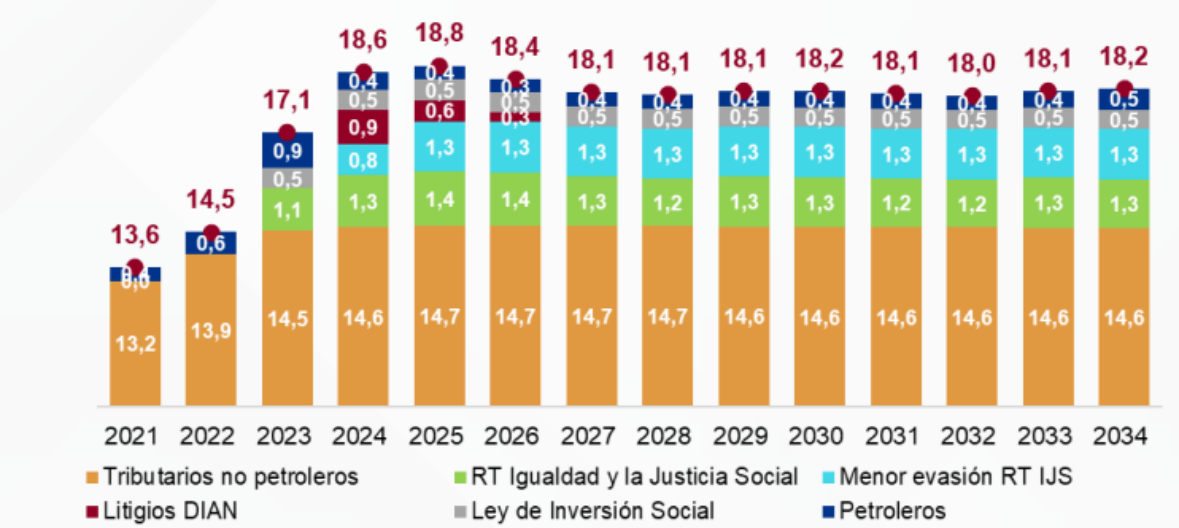
Lo anterior en línea con lo presentado por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023, en el cual se incluyen los ingresos por concepto de arbitramiento de litigios tributarios por un periodo de tres años (2024-2026) (**Gráfico 5**). "A partir de 2027, de forma prudente, no se proyectan ingresos por este concepto, considerando la incertidumbre existente alrededor del inicio de nuevos procesos de litigios" (Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023).

El CARF considera que, más allá de la incertidumbre que existe sobre estos ingresos, su naturaleza es temporal, no estructural. Los recursos provienen de la desacumulación de un activo, lo cual hace que, en el contexto de la Regla Fiscal,

[44] https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226233%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.
[45] https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226234%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

estos no puedan ser programados para financiar gastos estructurales o permanentes. Deben ser considerados como transacciones de única vez (TUV). La naturaleza del arbitramento de litigios es tan no estructural, que el mismo Gobierno los programa en el MFMP solo para tres años:

Gráfico 5. Ingresos tributarios del GNC
(% del PIB)



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023.

El Gobierno ha argumentado que los ingresos de arbitramento de litigios pueden ser considerados como estructurales, basándose en la premisa de que históricamente ha habido un flujo de recursos provenientes de litigios tributarios a favor de la Nación, que tenían un rezago de 8 a 10 años, porque eso es lo que se demoraban los pleitos, y que lo que ocurre con la estrategia de conciliar en vez de litigiar es que se adelantan dichos ingresos.

Sin embargo, es necesario anotar que el producto de esos flujos permanentes ha sido siempre programado e incluido dentro del recaudo estructural de la DIAN, y está siendo programado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo hacia el futuro. El resultado de los procesos litigiosos ha sido incorporado por la DIAN en las metas de recaudo con las que se compromete actualmente.

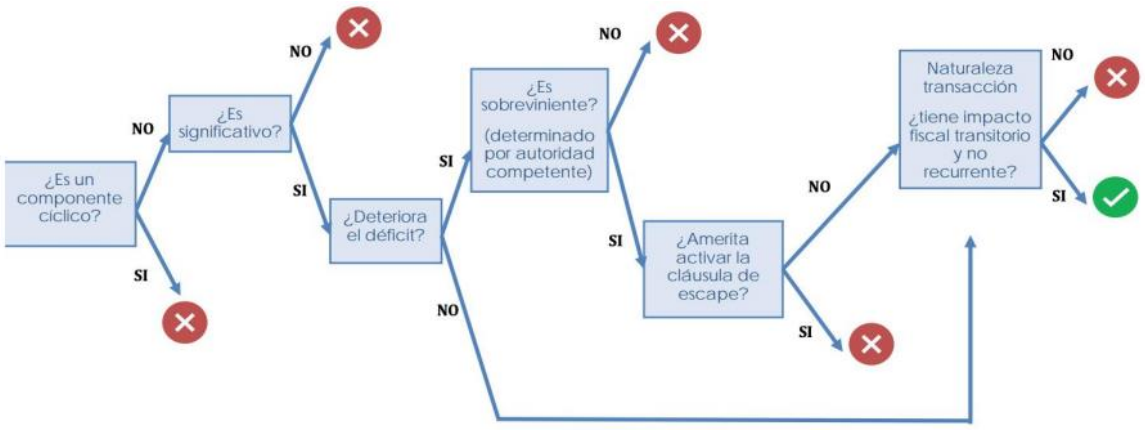
Esos recursos recuperados por litigios no tienen un registro individual sino que se reportan en conjunto con el recaudo de cada uno de los impuestos. Hoy en día se incorporan a los ingresos de la Nación como parte de las eficiencias de la DIAN y la gestión. En la programación intertemporal del recaudo se utiliza una sensibilidad del recaudo no petrolero al crecimiento del PIB superior a la unidad (elasticidad PIB del recaudo no petrolero). La razón por la que se espera que 1% de actividad represente un crecimiento de 1,17% en recaudo no petrolero es en parte por la incorporación de recursos recuperados de la evasión, de la elusión, por la formalización y porque la Nación gana pleitos tributarios contra terceros.

Si el Gobierno es exitoso en desacumular el acervo de litigios que tiene con terceros, por cerca de 2% del PIB, después de incorporar esos recursos, los ingresos de la Nación por este concepto volverán al flujo normal que hoy en día se registra, ya no con un rezago de 8 a 10 años, pero de procesos que se solucionaron de forma mucho más rápida. Sin embargo no se puede pensar que la Nación seguirá recibiendo 1% ni 0,5%, ni probablemente 0,25% del PIB por esta razón.

De ahí la naturaleza temporal, no estructural de esta estrategia, y por esto la razón de la preocupación del CARF, que el "arbitramento de litigios" se programe en el PGN de 2024 y en el MGMP para 2025 y 2026 como fuentes para financiar gastos permanentes o estructurales. ¿Qué va a hacer la Nación para reemplazar estos recursos, en esas cuantías cuando ya no estén?

En el Acta No. 719 del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), se plantea un árbol de decisión y los principios que se deben considerar para determinar si un ingreso o un gasto debe ser considerado de única vez (**Figura 1**).

Figura 1. Árbol de decisión para la clasificación de transacciones de única vez



Fuente: Acta del CONFIS No.719 del 26 de abril de 2022.

Por su parte, los principios identificados por el CONFIS "tomaron como referencia los siguientes principios guía de la Comisión Europea, los cuales ya habían sido recomendados al país en la Misión de Reglas Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2029" (Acta No. 719 del CONFIS), son los siguientes:

Principio I: Las TUV son intrínsicamente no recurrentes
Las TUV usualmente son de los siguientes tipos:

a. Medidas que crean beneficios de corto plazo, acompañadas de una reducción significativa de activos del Gobierno o una acumulación de pasivos futuros.
b. Medidas que incluyan un beneficio acumulado de corto plazo a expensas de un costo recurrente en el futuro.

c. Medidas que impliquen un cambio en el timing de ingreso o gasto que genere un pico temporal en los patrones del ingreso y el gasto.

d. Medidas implementadas como respuesta directa a eventos excepcionales y que tienen un impacto de muy corto plazo.

Principio II: La naturaleza "de única vez" de una transacción no puede ser decretada por ley o por una decisión autónoma del Gobierno autónoma del Gobierno

Principio III: Los componentes volátiles de ingresos o gastos no deben ser considerados como transacciones de única vez

Principio IV: Acciones deliberadas de política que incrementen el déficit no clasifican, como regla, como transacciones de única vez

Principio V: Solo las transacciones que tengan un impacto "significativo" en el balance fiscal debe ser consideradas como transacciones de única vez.

Partiendo del árbol de decisión y los principios establecidos por el CONFIS, y dado que los recursos provenientes de arbitramiento de litigios tributarios: (i) corresponden a la disposición de un activo, (ii) son intrínsecamente no recurrentes, y (iii) generarían un pico temporal en los ingresos de la Nación; el CARF considera que estos ingresos son TUV y por lo tanto no deben ser considerados como estructurales.

Si se clasifican los ingresos por arbitramiento de litigios tributarios como no estructurales, el déficit del Balance Primario Neto Estructural sería mayor (más negativo) en 0,9% del PIB en 2024, 0,6% del PIB en 2024 y 0,3% del PIB en 2025. Estos déficits serían mayores a los permitidos por la transición de la Regla Fiscal para 2024 y 2025, y a lo que obliga la Regla Fiscal para 2026.

a. ¿Qué probabilidades o análisis de posibilidad tienen los escenarios mencionados?

Respuesta:

El incumplimiento de la Regla Fiscal se daría en el caso en el que no haya una correspondencia entre los ingresos y gastos estructurales. En otras palabras, se incumpliría la Regla Fiscal si los gastos estructurales no están siendo cubiertos con ingresos estructurales. La revisión del cumplimiento de las metas de la regla fiscal se realizará una vez efectuado el cierre fiscal de cada vigencia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el Informe de Cumplimiento y el CARF se pronunciará sobre el mismo.

7. Solicitamos una claridad respecto a algunas declaraciones del CARF en las que se ha expuesto que el Gobierno Nacional podría incumplir la Regla Fiscal en caso de no obtener los ingresos esperados por los litigios de la DIAN, a la luz de los Artículo 55 y 76 del Decreto Ley 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, los cuales establecen que:

Artículo 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (Ley 179 de 1994, art. 30).

ARTÍCULO 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados: o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38/89, artículo 63, Ley 179/94, artículo 34).

Respuesta:

Los instrumentos de programación fiscal en Colombia son los siguientes: (i) el Marco Fiscal de Mediano Plazo, (ii) el Marco de Gasto de Mediano Plazo, (iii) el Plan Financiero, y (iv) el Presupuesto General de la Nación. Adicional a los instrumentos de programación fiscal, las finanzas de la Nación cuentan con recursos provenientes de las reformas tributarias y con los recortes de gasto.

La Ley 819 de 2003 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal establece que el Marco Fiscal de Mediano Plazo contendrá mínimo:

a) *El Plan Financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
b) *Un programa macroeconómico plurianual;*
c) *Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2 de la presente Ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
d) *Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación*

de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) *Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;*
f) *Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;*
g) *El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;*
h) *Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;*
i) *En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.*

Con todo lo anterior el Marco Fiscal de Mediano Plazo contiene el escenario fiscal de ingresos y gastos que el Gobierno planea ejecutar. La sociedad recibe lo publicado en ese instrumento como el escenario más probable en términos de la macroeconomía y la situación fiscal.

La Ley 2155 de 2022 que modifica el Artículo 5 la Ley 1473 de 2011, establece que el objeto de la Regla Fiscal es garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. Por lo tanto, la Regla Fiscal debe exigir que los cuatro instrumentos de programación fiscal en Colombia sean coherentes entre sí. Además, dentro de las funciones del CARF definidas en el Ley 2155 de 2022 está pronunciarse sobre la consistencia de los instrumentos de programación fiscal y las proyecciones contenidas en estos.

La Regla Fiscal 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. Para ello, la Ley 2155 de 2021 planteó el Balance Primario Neto Estructural como una de las dos variables objetivo. El Balance Primario Neto Estructural es el resultado de descontarle al Balance Primario Neto: (i) el ciclo económico, (ii) el ciclo petrolero, y (iii) las transacciones de única vez.

Considerando los motivos expuestos en la respuesta a la pregunta número 6, los ingresos por arbitramiento de litigios no deberían ser considerados como ingresos estructurales y por lo tanto deben ser considerados como transacción de única vez. En el contexto de la Regla Fiscal, estos ingresos deben ser descontados del cálculo del Balance Primario Neto Estructural para el cumplimiento de la Regla. Lo anterior no va en contravía de las normas presupuestales existentes.

En su pronunciamiento No. 8, el CARF solicita prudencia al Gobierno y al Congreso en la programación del gasto contenido en el Presupuesto General de la Nación. En este sentido, sugiere que, se programe un nivel de gasto primario sin FEPC que cumpla con la Regla Fiscal y que procure la reducción paulatina del déficit y la deuda del Gobierno Nacional Central, en un esfuerzo por generar mejores condiciones de financiamiento para el Gobierno Nacional y para el país y de

contribuir a la estabilidad de la macroeconomía.

8. ¿Desde el CARF se han contemplado otras dimensiones a tener en cuenta en el diseño de la regla fiscal? De no ser así justificar.

a. Informar si se han realizado trabajos o estudios para analizar los potenciales impactos económicos cada vez más recurrentes ocasionados por el cambio climático y desastres ambientales. Así mismo, informar si dentro de los elementos principales tenidos en cuenta para la creación de la regla fiscal se han contemplado los riesgos físicos y de transición en inversiones de adaptación y mitigación al cambio climático.

Respuesta:

La Regla Fiscal colombiana protege las finanzas públicas ante tres tipos de choques; i) los que afecten el nivel del Producto Interno Bruto, ii) los que afecten los ingresos petroleros de la Nación, y iii) los ingresos o gastos de única vez. Para cada uno de estos choques la regla fiscal contiene un componente que permite mitigar sus efectos y, así, implementar una política fiscal contra cíclica.

Enfrentar los choques económicos es uno de los principales retos de la política fiscal. El ciclo económico de la regla fiscal permite un gasto contra cíclico ante choques negativos, y, a su vez, genera ahorro ante choques positivos. La exposición cada vez más recurrente ante choques climáticos genera preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal. La Nación puede necesitar una respuesta de política fiscal para contrarrestar o reparar efectos del cambio climático, es por esto (y por el riesgo ante cualquier otro tipo de choque), que el CARF se ha pronunciado sobre la importancia de acelerar el ritmo del ajuste fiscal. Para tener unas finanzas públicas preparadas, que puedan tener un mayor margen de maniobra ante cualquier tipo de eventualidad.

La Regla Fiscal descuenta las TUV, que cómo su nombre lo indica se refieren a transacciones que no son recurrentes. Estas transacciones pueden ser tanto de ingresos como de gastos. La atención inmediata de desastres naturales, por ejemplo, podría ser considerada por el Gobierno Nacional como una TUV. De esta forma, la Regla Fiscal actual permite al Gobierno Nacional Central la atención inmediata sin arriesgar el cumplimiento de la Regla Fiscal. No obstante, otro tipo de gastos para mitigar el cambio climático que tengan un carácter estructural deben ser financiados con ingresos estructurales.

Colombia debe financiar sus gastos ya sea por medio de ingresos o deuda. El objetivo de la regla fiscal es garantizar que los gastos estructurales respondan a los ingresos estructurales y a un nivel sostenible de deuda. La deuda actual de la Nación es elevada, se debe garantizar la sostenibilidad de esta sin importar el tipo de choques a los que la Nación se enfrente.

Aclarado lo anterior, el CARF tiene toda la disposición para analizar todos los temas

que sean referentes a la Regla Fiscal.

9. En caso de no haber realizado las revisiones o estudios delimitados en la pregunta anterior, ¿cuál es la posición oficial del CARF o sus miembros frente a la incorporación de variables de transición, adaptación y mitigación climática en el diseño de la Regla Fiscal?

Respuesta:

La incorporación de variables adicionales debe considerar que la regla fiscal busca aportar al cumplimiento del objetivo de sostenibilidad fiscal. Según lo analizado por la Corte Constitucional, se refiere a "*una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo*"[46].

Adicionalmente, menciona la Corte que la sostenibilidad responde a la necesidad de "*regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución*".

Este objetivo de sostenibilidad fiscal no va en contra de los objetivos de transición, adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Garantizar los derechos de las generaciones presentes y futuras es precisamente uno de los resultados de la sostenibilidad fiscal. En este sentido, cabe recordar que la institucionalidad fiscal en Colombia no se reduce a la regla fiscal, sino que se cuenta con otros instrumentos de planeación financiera y fiscal como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación. En estos instrumentos, tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República tiene la capacidad incidir para priorizar el gasto dentro del espacio fiscal disponible, que respeta la Regla Fiscal y que redunda en la sostenibilidad fiscal. De hecho, un aspecto importante para lograr responder a los riesgos derivados del cambio climático es precisamente contar con espacio fiscal para atender este tipo de emergencias.

El CARF, en línea con su función de velar por la sostenibilidad fiscal, ha reiterado en sus diferentes análisis que el Estado debe priorizar los gastos que reflejen las decisiones de la democracia, tareas que son facultad del Gobierno Nacional y del Congreso de la República. No obstante, estas decisiones de gasto deben enmarcarse en un espacio fiscal sostenible. En la medida que las erogaciones del Estado por la priorización de nuevos objetivos superen los recursos disponibles, se requerirán mayores ingresos estructurales para su financiación o la reorientación de gastos. En este sentido, las diferentes transiciones de política pública, como la transición energética, requieren de transiciones fiscales que garanticen la sostenibilidad.

[46] Sentencia C-322/21. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-322-21.htm

Frente a las propuestas para financiar erogaciones permanentes que implica el cambio climático, a partir del uso de instrumentos de la banca multilateral o de transferencias desde otras naciones, es importante asegurarse que los recursos con los que se cuente sean de carácter estructural. La sostenibilidad fiscal solo se garantiza si existe una correspondencia entre la permanencia de los recursos y la permanencia de los gastos.

En el pasado reciente, las economías del mundo utilizaron recursos de única vez de la banca multilateral, por ejemplo, para afrontar los efectos de la pandemia. La naturaleza finita de este tipo de pasivos de las naciones hace que no sean suficientes para ser utilizadas de manera permanente en erogaciones estructurales que se deriven de la atención de los efectos del cambio climático.

Respecto a la conformación del Comité Autónomo de Regla Fiscal:

1. ***Informar sí los ingresos de los miembros expertos del CARF provienen en exclusividad de sus funciones en el Comité. De no ser así, relacionar por cada miembro experto las fuentes de los otros ingresos.***

Respuesta:

El Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal estará integrado por siete (7) miembros, de los cuales cinco (5) de ellos corresponderán a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, quienes no podrán ser servidores públicos y serán nombrados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, y dos (2) corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia.

De acuerdo con la Resolución 3498 del 2021 "Por la cual se designan los miembros expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal de que trata el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021", que reglamenta el Decreto 1737 de 2021, los miembros expertos reciben honorarios por su participación, definidos por el Ministerio de Hacienda. La resolución se encuentra disponible en el siguiente enlace de la página web del CARF:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-184686.

Adicionalmente, se indica que el perfil de los miembros expertos se puede consultar en la página web del CARF:

https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_comite/miembrosdelcmite

2. Relacionar perfiles y salarios de los miembros del CARF y de los integrantes de su dirección técnica.

Respuesta:

Frente a la información de los miembros del CARF, se dio respuesta en la pregunta anterior.

De otro lado, el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 dio al CARF una serie de funciones, que se indicaron en la respuesta 1 de la primera sección del cuestionario. Para dar cumplimiento a dichas funciones del CARF, el mencionado artículo estableció que el Comité contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, los cuales serán contratados a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento en su sección presupuestal para este propósito.

En el marco de lo anterior, el 16 de diciembre de 2021 Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 1737 de 2021 el cual tiene como finalidad reglamentar varios aspectos relacionados con el funcionamiento del CARF. De esta manera, se establecen disposiciones respecto de la composición y reuniones del Comité; la elección de su presidente y sus funciones; la participación de invitados externos en las reuniones del Comité; la elaboración de su reglamento operativo; el apoyo administrativo y financiero que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público brindará al CARF para facilitar el ejercicio de sus funciones; la composición y perfil de los miembros del equipo técnico; la especificación de funciones del Director Técnico; y el seguimiento posterior a la activación de la cláusula de escape contenida en el parágrafo 2 del Artículo 5 de la ley 1473 de 2011.

Dentro de los anteriores elementos, es importante mencionar que se establece la composición y perfil de los miembros del equipo técnico del CARF, de forma consistente con el propósito de asegurar su adecuado funcionamiento, y el cumplimiento a cabalidad de sus funciones y objeto, al tenor de lo expresamente dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

Puntualmente, el Decreto 1737 de 2021 establece que el equipo técnico del CARF contará, con:

- **Un Director Técnico** el cual tiene la labor de ejercer la Secretaría Técnica del Comité, orientar y proponer al CARF los lineamientos que seguirá la contratación de los estudios especializados que este requiera y coordinar las sesiones de la Mesa Técnica de proyecciones macroeconómicas. Además de lo expuesto, dado el número de profesionales y personal de apoyo que conforma y conformará el equipo técnico del Comité, y la coordinación de actividades que de manera articulada responde a los propósitos fijados por dicho comité, resulta necesario

que el Director Técnico apoye en la supervisión de los contratos de prestación de servicios que se suscriban con cada integrante del equipo técnico. De esta manera, el Director Técnico es el líder del equipo técnico, lo cual resulta ser fundamental para la coordinación, liderazgo y ejecución, tanto de las funciones del CARF.

- **Un Equipo de Analistas** compuesto por un mínimo de cinco (5) y un máximo de diecisiete (17) integrantes. Estos analistas contribuirán al asesoramiento y desarrollo de las distintas herramientas e insumos técnicos necesarios para el análisis y proyección de la situación fiscal y macroeconómica del país, de acuerdo con lo requerido por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal en coordinación con las actividades a cargo del Director Técnico.
- **Un Secretario Administrativo** que contribuirá con la asistencia en materia administrativa, contable, financiera y demás aspectos relacionados con sus funciones, de modo que permita al equipo técnico y al Comité Autónomo de la Regla Fiscal cumplir con sus obligaciones a cabalidad, de acuerdo con lo consignado en la reglamentación.
- **Asesor de comunicaciones** que contribuya en la elaboración de las comunicaciones sobre los pronunciamientos, documentos y estudios del CARF, con el fin de mantener informado al público interesado en la sostenibilidad de las finanzas públicas y la gestión del Comité.

Los Integrantes de la Dirección Técnica del CARF se listan a continuación:

Tabla 4. Relación de contratos de la Dirección Técnica

Nombre	Cargo	No contrato	Enlace
Andrés Mauricio Velasco Martínez	Director Técnico	3.164-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
Johanna Maricela López Velandia	Analista	3.201-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
David Augusto Montoya Ruíz	Analista	3208-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
Camilo José Ríos Ibarra	Analista	3.199-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
Manuela Restrepo Bernal	Analista	3.209-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
Paula Andrea Inagan Rodríguez	Secretaria Administrativa	3.200-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)
Angie Vanessa Valle Ortiz	Asesora de Comunicaciones	3.136-2023	Detalle del contrato (secop.gov.co)

**La información de honorarios y demás aspectos contractuales se encuentran en los enlaces de cada uno de los contratos, los cuales pueden ser visualizados en la página del SECOP II.*

3. Indicar el proceso de nombramiento para identificar los miembros expertos que actualmente integran el CARF (convocatoria, otros). Por favor adjuntar los insumos correspondientes.

Respuesta:

Teniendo en cuenta que el nombramiento de los miembros expertos es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se da traslado de esta pregunta a dicha

entidad para que esta responda en el marco de sus competencias.

4. ***En cuanto a los miembros expertos, informar su pertenencia a juntas directivas de personas jurídicas y entidades sin ánimo de lucro y períodos en los que pertenece o ha pertenecido.***

Respuesta:

En línea con la respuesta a la pregunta 1 de esta segunda sección del cuestionario, se indica que el perfil de los miembros expertos se puede consultar en la página web del CARF:
https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_comite/miembrosdelcmite

5. ***Informar la totalidad de reuniones realizadas por el Comité desde su establecimiento, relacionando fecha, temas tratados y enlace a acta de la reunión.***

Respuesta

A la fecha se han realizado 17 sesiones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, las cuales se publican en la página web del CARF una vez son aprobadas por el Comité. A continuación, se relacionan las sesiones, temas y en laces de consulta de las actas:

Tabla 5. Relación de Actas de las sesiones del CARF

No. de Acta	Fecha	Temas	Enlace
1	2 de febrero de 2022.	1. Reglas para la elección del presidente del CARF 2. Cronograma de actividades para la vigencia 2022 3. Presentación del Cierre Fiscal preliminar 2021 y del Plan Financiero 2022, por parte del MHCP 4. Comentarios del CARF al Cierre Fiscal preliminar 2021 y al Plan Financiero 2022	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-221446%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
2	22 de marzo de 2022.	1. Presentación y aprobación del Reglamento del CARF. 2. Presentación del MHCP de la propuesta sobre transferencias de única vez (TUV). 3. Concepto del CARF sobre TUV. 4. Intervención del Ministro de Hacienda sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC. 5. Presentación del CARF análisis y recomendaciones sobre el FEPC.	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-193869%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
3	29 de abril de 2022.	1. Aprobación informe al Congreso, primer semestre de 2022. 2. Presentación metodología y resultados elasticidades.	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-

No. de Acta	Fecha	Temas	Enlace
		3. Presentación metodología y resultados PIB tendencial.	196033%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
	31 de mayo de 2022.	1. Actualización del PIB tendencial. 2. Presentación MHCP-DGPM: Supuestos y escenarios fiscales 2022-2033 que se incluirán en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). 3. Presentación MHCP-DGPM: Diagnóstico, retos y alternativas del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y política de combustibles líquidos que se incluirá en el MFMP. 4. Comentarios del CARF sobre el plan para el FEPC, política de combustibles, supuestos y escenarios fiscales 2022-2033.	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198093%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
5	24 de junio de 2022.	1. Presentación de comentarios por parte del CARF al MFMP presentado por el Gobierno en 2022. 2. Proposiciones y varios: documentos preliminares de trabajo de la Dirección Técnica del CARF; inflexibilidades de gasto y gasto tributario	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-201255%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
6	27 de julio de 2022.	1. Presentación del MGMP por parte del DGPPN-MHCP y DNP 2. Avance proyectos: 2.1 Perdida de actividad económica por COVID-19 2.2 Recaudo Tributario por fortalecimiento de la DIAN 2.3Ingreso solidario 3. Reconocimiento al Ministro de Hacienda y Crédito Público	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-202148%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
7	30 de agosto de 2022.	1.Concepto del CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios Concepto del CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios 2. Concepto del CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios.	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-203881%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
8	22 de septiembre del 2022.	1. Aprobación del informe al Congreso de la República, segundo semestre de 2022. 2. Presentación de la revisión del escenario fiscal y plan financiero, después de la revisión del techo de presupuesto del PGN 2023.	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-205930%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
9	31 de octubre del 2022.	1. Efectos de mediano y largo plazo de la política energética y la reforma tributaria 2. Metodología FEPC 3. Cambios en los ingresos petroleros por la reforma tributaria 4. Modelo de sostenibilidad de la deuda	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-208461%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
10	29 de noviembre del 2022.	1. Discusión sobre situación fiscal	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionCon

No. de Acta	Fecha	Temas	Enlace
			tent%2FWCC_CLUSTER-210453%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
11	21 de diciembre del 2022.	1. Concepto sobre ingreso petrolero y transferencias de única vez 2. Presentación de la revisión del plan financiero 2023. (escenarios -2026)	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-214333%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
12	28 de febrero del 2023.	1. Elección del Presidente del CARF 2023 2. Aprobación del cronograma de actividades 2023 3. Presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre 3.1. Plan Nacional de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones 3.2. Adición Presupuestal 2023	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-216451%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
13	27 de marzo del 2023.	1. Presentación de la actualización del PIB tendencial 2. Presentación del proyecto de Ley de reforma pensional por parte del MHCP	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-221447%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
14	25 de abril del 2023.	1. Análisis del proyecto de reforma pensional 2. Análisis del proyecto de reforma al sistema de salud 3. Presentación del Informe al Congreso, primer semestre 2023 4. Elasticidades de recaudo tributario y PIB tendencial	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-224649%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
15	29 de mayo del 2023.	1. Presentación del escenario preliminar del MFMP, por parte del MHCP 2. Presentación del análisis sobre el PND y el Plan Plurianual de Inversiones, por parte del CARF	https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-225828%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
16	06 de julio del 2023.	1.Concepto técnico sobre el cumplimiento de la regla fiscal en 2022. 2. Discusión y conclusiones del CARF sobre los escenarios macroeconómicos y fiscales del MFMP	Se encuentra en proceso de revisión y aprobación serán publicadas una vez se surta este proceso, acorde al reglamento del CARF.
17	08 de agosto del 2023.	1. Presentación del MHCP sobre escenario fiscal del MGMP 2024-2027. 2. Presentación del MHCP del escenario fiscal del Presupuesto General de la Nación	Se encuentra en proceso de revisión y aprobación serán publicadas una vez se surta este proceso, acorde al reglamento del CARF.

6. ***Copia de las solicitudes de información realizadas por parte del Comité o sus miembros al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo facultado por la Ley 1473 de 2011 en su Artículo 14, Parágrafo 3o.***
7. ***Copia de las solicitudes de información realizadas del CARF a otras entidades a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo facultado por la Ley 1473 de 2011 en su Artículo 14, Parágrafo 3o.***

Respuesta a las preguntas 6 y 7:

Se adjunta anexo un archivo con el consolidado de las solicitudes realizadas por el CARF, a través de su dirección técnica, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a otras entidades con la colaboración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. ***¿Cuál es la diferencia entre las funciones del Comité Autónomo de Regla Fiscal y aquellas planteadas para la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP)?***

Respuesta:

La Oficina Asesora Técnica Presupuestal (OATP) fue creada por la Ley 1985 de 2019 con el fin de servir como organismo técnico y especializado para asesorar al Congreso de la República. Por su parte, el CARF, como existe en la actualidad, fue creado por la Ley 2155 de 2021 como organismo técnico, permanente e independiente con el objetivo de realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad fiscal.

Como se observa en la **Tabla 6**, desde su diseño, el alcance de los dos organismos es diferente. En primer lugar, mientras la OATP asesora al Congreso de la República, principalmente en materia presupuestal, el CARF es un organismo independiente que vela por la sostenibilidad fiscal. En el caso del CARF se cuenta con un grupo de expertos que tienen como función revisar el cumplimiento de la regla fiscal y la coherencia de ésta con otros instrumentos de planeación financiera y fiscal, dentro de los que se incluye el Presupuesto General de la Nación, por lo que su mandato cubre un espectro más amplio de las finanzas públicas y con una perspectiva de la sostenibilidad fiscal.

En materia de conformación, sí bien los miembros expertos del CARF son elegidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, su experiencia, y la posibilidad de contar con un equipo técnico que lo asesora de manera permanente, fortalece el carácter independiente del comité para pronunciarse sobre la sostenibilidad fiscal del país. De allí que en el diseño de la OATP se considerara que este participara, sin derecho a voto en el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, Comité que fue reemplazado por el CARF.

Tabla 6. Comparativo entre el CARF y la OATP

Característica	CARF	OATP
Creación	Ley 2155 de 2021: "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones" que modifica parcialmente la Ley 1473 de 2011	Ley 1985 de 2019: "Por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones"
Inicio de actividades	Enero de 2022	No ha iniciado actividades
Carácter del organismo	Organismo técnico, permanente e independiente	Organismo técnico y especializado que tiene por objeto brindar información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos que facilite la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal del Congreso
Objetivo	Realizar seguimiento a la Regla Fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes	Brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Representantes a la Cámara y Senadores de la República, de forma que contribuya al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político. Se incluye el análisis, estudio y diseño de modelos de modernización de la estructura presupuestal en Colombia que permitan garantizar la eficiencia del gasto público y las condiciones de equilibrio presupuestal y ahorro en Colombia
Ubicación administrativa	Adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Adscrita al Congreso de la República
Funciones	Las funciones del CARF, según lo dispuesto en la Ley, son: a) Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno general; y el seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal. b) Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez. c) Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la regla fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y otros instrumentos de la política fiscal. d) Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.	De acuerdo con las solicitudes de los congresistas y las Comisiones Económicas, la OATP tendrá las siguientes funciones: a) Apoyar al Congreso en el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación, con lo cual asistirá y participará en las comisiones constitucionales económicas; b) Realizar proyecciones económicas que permitan verificar y discutir los fundamentos y los objetivos macroeconómicos, sectoriales y regionales del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación; c) Elaborar estudios para facilitar la labor de seguimiento de la ejecución presupuestaria y la calidad del gasto público por parte de las comisiones económicas y de presupuesto; d) Realizar las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que, por solicitud de las comisiones económicas, les faciliten a las mismas el análisis de la información del ejecutivo en materia del presupuesto, el Marco Fiscal de mediano Plazo y otros instrumentos de política fiscal; e) Elaborar documentos de análisis económico a solicitud de la mesa directiva de la Cámara, de Representantes, del Senado de la República y de las comisiones económicas;

Característica	CARF	OATP
		f) Presentar concepto previo no vinculante sobre los proyectos de ley y de acto legislativo en materia económica o presupuestal g) Realizar seguimiento a los avances del Plan Nacional de Desarrollo; realizar conceptos periódicos sobre el avance del Plan Nacional de Inversiones Públicas y Presupuestos Plurianuales.
Alcance	No vinculante	No vinculante
Estructura organizacional	El CARF está conformado por 7 miembros: a) 5 miembros expertos b) 2 miembros corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso. Adicionalmente, el CARF contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité y que serán contratados a través del MHCP, según los siguientes perfiles[47]: 1. Un Director Técnico: Profesional con posgrado y mínimo 84 meses de experiencia relacionada 2. Un Secretario Administrativo: Profesional con mínimo 48 meses de experiencia relacionada 3. Mínimo 5 y máximo de diecisiete 17 analistas, de los cuales: a. Mínimo 2 y máximo 6 analistas, deberán contar con un mínimo de sesenta (60) meses de experiencia profesional relacionada b. Mínimo 3 y máximo 11 analistas, deberán contar con un mínimo de treinta (30) meses de experiencia profesional relacionada. 4. Se podrá contar con un asesor de comunicaciones, con mínimo 24 meses de experiencia profesional relacionada	Según la Ley, la OATP tendrá: a) Un Director: Profesional en economía y título de maestría y doctorado en economía o Finanzas Públicas. Al menos 8 años de experiencia relacionada o específica en cualquier tiempo. b) Un subdirector de análisis presupuestal: mismos requisitos que para el director, pero con al menos 5 años de experiencia relacionada c) Un subdirector de análisis de impacto fiscal: mismos requisitos que para el director, pero con al menos 5 años de experiencia relacionada d) Seis Asesores Económicos e) Un Profesional Administrativo
Elección de miembros y equipo técnico	Sobre los miembros expertos: • Deben ser expertos de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas • No podrán ser servidores públicos • El Comité deberá tener representación de la mujer. • Serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, por un periodo institucional de cuatro años contados a partir del momento de su designación • Los periodos podrán ser prorrogables, por una única vez, por un periodo igual al inicial. • Por una única vez, dos de los miembros expertos serán elegidos solo por dos años. Estos dos miembros podrán ser reelectos una sola vez por cuatro años.	a. El Director de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), será elegido por la Plenaria del Senado de la República para un periodo de 2 años, luego de concurso público de méritos organizado por Universidades acreditadas de alta calidad en el programa de economía cuya planta de profesores tenga un porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%) de doctores en economía, que conduzca a la selección de una terna de candidatos a la dirección de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP). El Director podrá ser reelegido por un periodo. El Director se posesionará ante la Mesa Directiva del Senado de la República.

[47] Según el Decreto 1737 de 2021, disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174572

Característica	CARF	OATP
	• Los honorarios de miembros expertos del CARF serán fijados por el MHCP. • El Comité elegirá un presidente entre los miembros expertos, que actuará como vocero. El equipo técnico es designado por el CARF y contratado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento en su sección presupuestal para este propósito.	b. Los subdirectores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Deberán contar con un concurso público de méritos organizado por Universidades acreditadas de alta calidad en el programa de economía cuya planta de profesores tenga un porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%) de doctores en economía, que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos de subdirector. c. Los asesores serán empleados en calidad de libre nombramiento y remoción por parte del Director. Deberán contar con un concurso público de méritos organizado por Universidades acreditadas de alta calidad en el programa de economía cuya planta de profesores tenga un porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%) de doctores en economía que conduzca a la selección de una terna de candidatos para los puestos en mención
Financiación	El Ministerio de Hacienda dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento, en su sección presupuestal, para el funcionamiento del CARF.	Los salarios y gastos administrativos de la OATP serán contratados y pagados de manera compartida y conjunta por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, quienes se alternarán anualmente dicha responsabilidad. Las Mesas Directivas de Senado y Cámara de Representantes incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República en la Ley de Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes. Los gastos en que se incurra para la creación y sostenimiento de la OATP, en ningún caso deberá generar aumentos en el presupuesto de funcionamiento del Congreso de la República. Para tal caso, la Corporación deberá hacer los ajustes internos para financiar la oficina. Para ese propósito, previamente se llevarán a cabo estudios sobre la estructura y funcionamiento del Congreso.
Acceso a la información	CARF solicitará la información necesaria que será provista a través del MHCP. La información que sea necesario se anonimizará. MHCP indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información, cuando haya lugar a ello.	Podrá requerir a los organismos y dependencias del Estados la cooperación y el suministro de información necesaria y éstos estarán obligados a suministrarla. Tendrá acceso libre a la información fiscal del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y del Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) del Departamento Nacional de Planeación. Tendrá libre acceso, a nivel de microdatos, a las bases de datos y a los sistemas de cualquier entidad pública donde repose información actualizada sobre los ingresos

Característica	CARF	OATP
		que obtenga el Estado, incluyendo los tributarios
Comunicaciones y rendición de cuentas	El CARF rendirá informe al Congreso sobre sus funciones y atribuciones en abril y septiembre de cada año y atenderá las consultas del Congreso. Los pronunciamientos que sean formales serán públicos y ampliamente difundidos.	La OATP publicará a través de los medios de comunicación pertenecientes al Congreso de la República, tales como la página web, Canal Congreso, redes sociales y similares, los informes y estudios realizados.
Relación entre ambos organismos	Asistencia al Comité Consultivo Regla Fiscal. La Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) deberá participar en las reuniones de Comité Consultivo de Regla Fiscal, pero no podrán votar en dichas sesiones.	

En espera de haber contestado a satisfacción el requerimiento, quedamos atentos a cualquier solicitud adicional.

Cordial saludo,

MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO
Presidenta
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
atencionusuario@carf.gov.co

Comité Autónomo de la Regla Fiscal

CARF

Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
atencionusuario@carf.gov.co
Bogotá, D.C.
www.carf.gov.co

@CARFColombia @carf.colombia

Comité Autónomo de la Regla Fiscal