

Documento de análisis técnico sobre el Proyecto de Ley de PGN 2024

Dirección Técnica del
Comité Autónomo de la
Regla Fiscal

30 de septiembre de 2023

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 2 |
| 1. Supuestos macroeconómicos y fiscales | 3 |
| 2. Ingresos del PL del PGN 2024 | 6 |
| 3. Gastos del PL del PGN 2024 | 10 |
| 4. Análisis de coherencia macroeconómica | 13 |
| 5. Comentarios finales | 15 |

Introducción

El marco normativo de responsabilidad fiscal colombiano se ha fortalecido en las últimas dos décadas con la inclusión del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución¹, para que la dirección de la economía y la hacienda pública se haga en un marco de sostenibilidad. Este criterio aplica al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Presupuesto General de la Nación (PGN), que deben orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público. Con la Ley 1473 de 2011, se introdujo una regla fiscal de balance estructural para el Gobierno Nacional Central (GNC). Esta regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021², que, además de modificar las metas cuantitativas y vincularlas a la deuda neta, creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) como un organismo técnico, permanente e independiente para realizar seguimiento a la Regla Fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes, públicos y ampliamente difundidos. Dentro de las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades:

- 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; y el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la Regla Fiscal.
- 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.

Luego de la presentación del MFMP, el pasado 14 de junio, y de la aprobación del Documento CONPES 4109 del MGMP 2024-2027, el 14 de julio, el gobierno radicó el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2024 el 29 de julio de 2023. Según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto³, antes del 15 de septiembre las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes deben decidir sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos y, antes del 25 de septiembre, estas comisiones votarán en primer debate la aprobación del proyecto de Ley. Posteriormente, a partir del 1 de octubre de cada año se da inició a la discusión del proyecto de ley del PGN en plenarios de Cámara y Senado. Este proyecto debe ser aprobado antes de la media noche del 20 de octubre, en segundo debate.

En cumplimiento de las funciones del CARF⁴, de efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal y los instrumentos de programación fiscal, incluido el PGN, el presente documento efectúa un análisis sobre el Proyecto de Ley del PGN para 2024

¹ Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia (Título XII, capítulo 1), modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011.

² "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

³ Decreto 111 de 1996.

⁴ Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, y sus decretos reglamentarios.

radicado en el Congreso de la República. Este análisis incluye: (1) una revisión de los supuestos macroeconómicos y fiscales sobre los cuales se elaboró el PL del PGN, incluyendo el análisis de los cambios en el escenario fiscal y sus efectos sobre el cumplimiento de la regla; (2) la revisión de los ingresos del PGN y su coherencia con los ingresos fiscales del GNC; (3) la revisión de los gastos del PGN y su coherencia con los gastos fiscales del GNC; (4) un análisis de la coherencia de los agregados macroeconómicos; y (5) los comentarios finales.

1. Supuestos macroeconómicos y fiscales

1.1. Supuestos macroeconómicos

Los supuestos macroeconómicos del PGN 2024 corresponden a los mismos consignados en el MFMP 2023 y se presentan en la **Tabla 1**. Al respecto, el CARF publicó el Documento Técnico del MFMP 2023⁵ en donde se muestra el análisis de estos supuestos y los riesgos a los cuales están sujetos.

Tabla 1. Supuestos macroeconómicos PGN 2024

| Variable | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|
| Crecimiento PIB real (%) | 7,3 | 1,8 | 1,5 |
| Crecimiento PIB nominal (%) | 22,6 | 9,8 | 5,6 |
| Crecimiento Socios (%) | 2,5 | 2,2 | 2,1 |
| Balance Cuenta Corriente (% del PIB) | -6,2 | -4,0 | -3,5 |
| TRM promedio (USD/COP) | \$4.256 | \$4.640 | \$4.603 |
| Precio del petróleo (USD) | 99,1 | 78,6 | 74,5 |
| Producción de petróleo (KBPD) | 754 | 769 | 788 |
| Inflación (%) | 13,1 | 9,2 | 5,7 |
| Deflactor (%) | 14,3 | 7,8 | 3,5 |
| Importaciones (Var %) | 26,2 | -15,1 | 0,5 |

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

Al respecto cabe mencionar que el CARF en su concepto técnico sobre el MFMP, encontró que dichos supuestos eran coherentes con las expectativas del mercado a junio de 2023⁶. A pesar de la compatibilidad señalada, se ha observado una corrección a la baja en el mercado cambiario en los últimos meses, lo que tendría consecuencias desde el lado de la programación fiscal. En el corto plazo, la tasa de cambio tendría un efecto fiscal negativo para 2023 y 2024 pues reduciría el recaudo de tributos externos, el cual se espera que también se vea afectado por una caída más pronunciada de las importaciones que se ha hecho evidente en los meses recientes. Por otro lado, una tasa de cambio

⁵ El documento está disponible [aquí](#).

⁶ La información de las expectativas de los analistas corresponde a pronósticos construidos con base en la información que tienen disponible al momento de realizar la estimación. Para el caso del documento técnico del MFMP se usó el pronóstico a junio, que tenía información observada adicional a la que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tenía disponible al momento de elaborar los escenarios fiscales en el mes de mayo.

menor reduciría el saldo de la deuda expresada en pesos, lo que derivaría en una reducción en el monto de los intereses. Igualmente, el efecto de una menor tasa de cambio sobre el déficit del FEPC sería hacia reducirlo, generando menores necesidades de pago por este concepto de la nación hacia productores e importadores de combustibles. Como resultado, en el caso en que el efecto de menor gasto supere el de menor recaudo, el resultado fiscal podría mejorar.

De otro lado, el precio del petróleo de las últimas semanas mejora las perspectivas de ingresos fiscales derivados de este sector, pero también podría afectar el déficit del FEPC a través de su relación con el precio de los combustibles.

1.2. Supuestos fiscales

En comparación con el MFMP 2023, se observa que el Proyecto de Ley de PGN para 2024 proyecta cambios en el escenario fiscal de 2024, manteniendo los supuestos fiscales de 2023 y 2025-2034 inalterados. La **tabla 2** presenta los ajustes del escenario fiscal de 2024:

Tabla 2. Escenario fiscal 2024
a. (Billones de pesos corrientes)

| Concepto | 2024 | | | | | | |
|--|--------------|--------------|-----------------------|--------------|-------------------|--------------|------------------------|
| | MFMP 2022 | PF Dic. | PF Dic. vs. MFMP 2022 | MFMP 2023 | MFMP 2023 vs. PF. | PGN 2024 | PGN 2024 vs. MFMP 2023 |
| Ingreso Total | 300,3 | 333,0 | 32,7 | 347,6 | 14,7 | 352,4 | 4,7 |
| <i>De los cuales rentas petroleras</i> | <i>35,3</i> | <i>34,0</i> | <i>-1,3</i> | <i>24,5</i> | <i>-9,5</i> | <i>29,1</i> | <i>4,5</i> |
| Tributarios | 266,0 | 296,7 | 30,7 | 315,9 | 19,2 | 315,9 | 0,0 |
| No Tributarios | 2,1 | 2,2 | 0,1 | 1,5 | -0,6 | 1,5 | 0,0 |
| Fondos Especiales | 2,9 | 3,6 | 0,8 | 3,8 | 0,2 | 4,0 | 0,2 |
| Recursos de Capital | 29,4 | 30,5 | 1,1 | 26,4 | -4,0 | 31,0 | 4,5 |
| Gasto Total | 331,0 | 392,3 | 61,3 | 424,4 | 32,1 | 426,4 | 2,1 |
| Intereses | 49,5 | 66,2 | 16,6 | 76,9 | 10,7 | 76,9 | 0,0 |
| Gasto primario | 281,5 | 326,1 | 44,6 | 347,5 | 21,4 | 349,6 | 2,1 |
| FEPC | 8,6 | 28,2 | 19,6 | 17,8 | -10,4 | 15,4 | -2,4 |
| Gasto primario sin FEPC | 272,9 | 297,9 | 25,0 | 329,7 | 31,8 | 334,1 | 4,4 |
| Balance Primario | 18,8 | 6,9 | -12,0 | 0,2 | -6,7 | 2,8 | 2,7 |
| Balance Total | -30,7 | -59,3 | -28,6 | -76,7 | -17,4 | -74,1 | 2,7 |

b. (% del PIB)

| Concepto | 2024 | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-----------------------|-------------|-------------------|-------------|------------------------|
| | MFMP 2022 | PF Dic. | PF Dic. vs. MFMP 2022 | MFMP 2023 | MFMP 2023 vs. PF. | PGN 2024 | PGN 2024 vs. MFMP 2023 |
| Ingreso Total | 19,5 | 20,1 | 0,6 | 20,5 | 0,4 | 20,8 | 0,3 |
| <i>De los cuales rentas petroleras</i> | <i>2,3</i> | <i>2,1</i> | <i>-0,2</i> | <i>1,4</i> | <i>-0,6</i> | <i>1,7</i> | <i>0,3</i> |
| Tributarios | 17,2 | 17,9 | 0,7 | 18,6 | 0,7 | 18,6 | 0,0 |
| No Tributarios | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 |
| Fondos Especiales | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,0 |
| Recursos de Capital | 1,9 | 1,8 | -0,1 | 1,6 | -0,3 | 1,8 | 0,3 |
| Gasto Total | 21,5 | 23,7 | 2,2 | 25,0 | 1,4 | 25,1 | 0,1 |
| Intereses | 3,2 | 4,0 | 0,8 | 4,5 | 0,5 | 4,5 | 0,0 |
| Gasto primario | 18,2 | 19,7 | 1,4 | 20,5 | 0,8 | 20,6 | 0,1 |
| FEPC | 0,6 | 1,7 | 1,1 | 1,0 | -0,7 | 0,9 | -0,1 |
| Gasto primario sin FEPC | 17,7 | 18,0 | 0,3 | 19,4 | 1,5 | 19,7 | 0,3 |
| Balance Primario | 1,2 | 0,4 | -0,8 | 0,0 | -0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Balance Total | -2,0 | -3,6 | -1,6 | -4,5 | -0,9 | -4,4 | 0,2 |

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP. Corresponde a la Actualización del Plan Financiero 2024 publicada por el MHCP el 9 de agosto.

Los cambios en el Plan Financiero 2024 obedecen a un ajuste de los ingresos de capital por COP 4,5 billones, explicados en su mayoría por un aumento en la previsión de dividendos que Ecopetrol transfiere a la Nación, y un aumento de los recursos por fondos especiales. El principal cambio en los ingresos se debe al ajuste de dividendos de

Ecopetrol a la Nación que es resultado de un aumento en la expectativa de distribución de dividendos de Ecopetrol frente a lo proyectado inicialmente. Por su parte, la proyección de ingresos por fondos especiales aumenta en COP 0,2 billones debido al fondo especial del sector justicia.

De acuerdo con lo planteado en el MFMP 2023 y el PGN 2024, en 2022 el déficit causado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles fue de COP 36,7 billones. Para 2023 el déficit sería de COP 17,8 billones y para 2024 habría un superávit de COP 0,5 billones.

De los COP 36,7 billones causados en 2022, con corte a junio de 2023 se han pagado alrededor de COP 28,8 billones, de los cuales COP 14,5 billones se pagaron con recursos del PGN y COP 14,3 billones vía compensación de dividendos de Ecopetrol. El faltante de sería equivalente a lo causado en cuarto trimestre de 2022, COP 8,0 billones.

Por su parte, el déficit que se cause en 2023 cercano a COP 17,8 billones de acuerdo con el MFMP 2023 será pagado parcialmente en 2024. De acuerdo con el PGN 2024, en 2024 se pagarían COP 15,4 billones y los COP 2,4 billones restantes se compensarían parcialmente con el superávit que el FEPC produciría en 2024. Lo anterior con el fin de evitar un pago de la Nación hacia los importadores y/o refinadores de combustibles a finales de 2024 y el pago que los importadores y/o refinadores le tendrían que pagar a la Nación a principios de 2025.

En total, con los cambios realizados en el Plan Financiero, se genera una mejora en el balance primario, el cual aumenta a un superávit de COP 2,8 billones (0,2% del PIB) y una reducción del déficit total en la misma magnitud, dejando una proyección de 4,4% del PIB de déficit para 2024.

1.3. Cumplimiento de la regla fiscal

En cuanto al cálculo del ciclo económico, dado que los supuestos macroeconómicos y la senda de ingresos tributarios no petroleros son consistentes con las del MFMP el cálculo de este se mantiene consistente con el del MFMP de 2023. La DT-CARF estima un ciclo económico de 0,1% del PIB para 2024 ([tabla 3](#)).⁷

El PL del PGN del 2024 incluye ingresos de capital adicionales correspondientes a las rentas que Ecopetrol le transfiere a la Nación. Estos ingresos deben ser incorporados en la estimación del ciclo petrolero de acuerdo con la metodología definida por el CONFIS⁸. Realizando este ajuste la DT-CARF estima un ciclo petrolero de 0,3% del PIB para 2024, superior en 0,2% del PIB al estimado en el MFMP de 2023 ([tabla 3](#)).

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, la DT-CARF realizó el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) para validar el cumplimiento de la regla fiscal. Cabe recordar que el BPNE es el resultado de restar al Balance Primario el ciclo económico, el ciclo petrolero, los rendimientos financieros y las transacciones de única vez (TUV). Cabe resaltar que tal cómo ha venido evidenciando el CARF en el documento de análisis del MFMP de 2023 y en la [Sección 2.2](#) del presente documento, los ingresos

⁷ Las metodologías de estimación y los resultados para el periodo 2023 – 2034 se encuentran en el Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2023 de la DT-CARF, disponible [aquí](#).

⁸ Ver metodología aprobada por el CONFIS [aquí](#).

por arbitramiento de litigios deben ser considerado como una transacción de única vez y por ende descontados del BPNE (**tabla 3**). De acuerdo con las estimaciones para 2024 incluyendo los ingresos por arbitramiento de litigios el BPNE presentaría un déficit de 0,2% del PIB, lo cual presentaría un cumplimiento frente a la meta estipulada en la Ley. Al excluir estos ingresos, por su naturaleza transitoria, el BPNE presentaría un déficit de 1,1% del PIB, generando un incumplimiento de la Regla Fiscal.

**Tabla 3. Balance Primario Neto Estructural
(% del PIB)**

| Concepto | 2024 | | |
|---------------------------------|-------------|-------------|--|
| | MFMP 2023 | PGN 2024 | PGN 2024 sin arbitramiento de litigios |
| Balance Total | -4,5 | -4,4 | -4,4 |
| <i>Intereses</i> | 4,5 | 4,5 | 4,5 |
| Balance Primario | 0,0 | 0,2 | 0,2 |
| <i>Rendimientos Financieros</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>TUV</i> | -0,1 | -0,1 | 0,8 |
| <i>Ciclo Petrolero</i> | 0,1 | 0,3 | 0,3 |
| <i>Ciclo Económico</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| BPNE | -0,2 | -0,2 | -1,1 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2023 y Proyecto de Ley PGN 2024. Cálculos DT-CARF.

Con lo anterior, es posible concluir que el presupuesto general aprobado para 2024, tiene un riesgo de incumplimiento de la regla fiscal por la inclusión de ingresos que el CARF considera transitorios.

2. Ingresos del PL del PGN 2024

2.1. Convertidor fiscal-presupuestal de ingresos

Los ingresos del Proyecto de Ley del PGN 2024 ascienden a COP 502,6 billones e incluyen ingresos corrientes, recursos de capital, fondos especiales, recursos parafiscales del nivel central y adicionalmente, los ingresos de los establecimientos públicos. Metodológicamente, el presupuesto de ingresos contiene todos los recursos que financiarán el PGN, por lo tanto, incluye tanto las rentas que recauda la Nación y sus establecimientos públicos, como los recursos de financiamiento, crédito y activos, que pueden ser utilizados para pagar el gasto. En este sentido, los ingresos del PGN son superiores a los ingresos del GNC tanto por razones de cobertura como por diferencias metodológicas.

A continuación, se presenta el convertidor de ingresos fiscales a presupuestales, que permite validar la coherencia entre los ingresos considerados en la programación macroeconómica y fiscal del MFMP 2023 y la programación presupuestal del PL de PGN 2024.

**Tabla 4. Convertidor de ingresos fiscales-presupuestales
(Billones de pesos corrientes)**

| Concepto | 2024 |
|--------------------------------------|--------------|
| Ingresos Totales GNC | 352,4 |
| (+) Crédito interno y externo | 73,7 |
| (+) Recursos del balance | 5,9 |
| (+) Otros recursos de capital SSF* | 13,4 |
| (+) Diferencia metodológica | 6,4 |
| (+) Fondos especiales SSF* | 10,5 |
| (+) Contribuciones parafiscales SSF* | 3,1 |
| (+) Resto | 11,1 |
| (=) Ingresos totales PGN | 476,4 |
| (+) Estapublicos | 26,1 |
| (=) PGN | 502,6 |

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir del Diagrama 2.2.2. del Anexo al Mensaje Presidencial del PL de PGN 2024.

*Corresponde a entidades del Sector Público No Financiero, diferentes del nivel central.

Como se indicó en la sección 1.2. de este documento, el escenario fiscal del GNC proyecta que los ingresos totales del GNC asciendan a COP 352,4 billones. Para verificar la coherencia de esta proyección fiscal con la proyección presupuestal del PGN 2024, es necesario agregar los rubros presupuestales que, por diferencias metodológicas, no se incluyen en las cifras fiscales. Estas diferencias metodológicas obedecen principalmente a dos aspectos.

En primer lugar, se suman los rubros de financiamiento, que, para la metodología de estadísticas fiscales, corresponden a rubros de financiación del déficit (se contabilizan por debajo de la línea). Esto quiere decir que en el presupuesto se deben sumar los recursos de crédito interno y externo (COP 73,7 billones), los recursos del balance (COP 5,9 billones), otros recursos de capital sin situación de fondos (SSF) (COP 13,4 billones) y otros recursos (COP 11 billones). Los dos primeros rubros, son componentes usuales de las fuentes y usos, que se explicará en detalle más adelante.

Por su parte, el PL de PGN no ofrece mayores detalles sobre los otros recursos de capital. En el Anexo al Mensaje Presidencial⁹, el gobierno indica que el aforo de “Otros Recursos de Capital” incluye el financiamiento restante requerido para asegurar la ejecución del presupuesto presentado. Para ello, explican que cuentan con 18 meses para definir una estrategia de financiamiento para la cual emplearán un monitoreo permanente de los mercados financieros.

La segunda diferencia metodológica entre las cifras presupuestales y fiscales obedece a las diferencias de cobertura institucional que se dan entre el instrumento del MFMP y el PGN. En el primero la cobertura corresponde al Gobierno Nacional Central, mientras en el segundo se agregan varios fondos y entidades que se denominan establecimientos públicos y hacen parte del resto del nivel central o del Sector Público No Financiero. Por esta razón, para llegar a las cifras de ingresos presupuestales se deben sumar los Fondos

⁹ Página 51 del Anexo al Mensaje Presidencial del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2024.

Especiales¹⁰ SSF (COP 10,5 billones), contribuciones parafiscales¹¹ (COP 3,1 billones), otras diferencias metodológicas (COP 6,4 billones) y los recursos de los establecimientos públicos¹² (COP 26,1 billones).

Frente a los recursos de financiamiento del GNC, con la actualización del PF 2024, el MHCP actualizó el Fuentes y Usos del financiamiento del déficit. La **Tabla 5** muestra que, en general, se mantienen las fuentes y los usos programados por el gobierno. Se dan modificaciones pequeñas en los rubros de fuentes de financiación, mientras en los usos, la modificación más importante corresponde a una reducción de las amortizaciones (en COP 10 billones) que permitirá aumentar la disponibilidad final de caja (en COP 12,2 billones).

Tabla 5. Fuentes y Usos del GNC para 2024
(Billones de pesos corrientes)

| | MFMP 2023 | PGN 2024 | | MFMP 2023 | PGN 2024 |
|---------------------------------|--------------------|--------------|--|--------------------|--------------------|
| FUENTES | 132,3 | 132,1 | USOS | 132,3 | 132,1 |
| Desembolsos | 73,4 | 73,7 | Déficit a Financiar | 76,7 | 74,1 |
| Externos | 27,4 | 27,4 | De los cuales: | | |
| (US\$ 5.959 mill.) | (US\$ 5.959 mill.) | | Intereses Internos | 56,5 | 56,5 |
| Internos | 46,0 | 46,3 | Intereses Externos | 20,3 | 20,3 |
| | | | | (US\$ 4.124 mill.) | (US\$ 4.124 mill.) |
| Ajustes por causación | 24,5 | 24,5 | Amortizaciones | 45,7 | 35,7 |
| | | | Externas | 26,5 | 22,8 |
| | | | | (US\$ 5.364 mill.) | (US\$ 4.573 mill.) |
| | | | Internas | 19,3 | 12,9 |
| Operaciones de Tesorería | 7,1 | 6,6 | Pago de Obligaciones (sentencias, salud, otros) | 1,4 | 1,6 |
| Disponibilidad Inicial | 27,3 | 27,3 | Disponibilidad Final | 8,5 | 20,7 |

Fuente: MHCP. Corresponde a la Actualización del Plan Financiero 2024 publicada por el MHCP el 9 de agosto.

Frente al financiamiento del déficit, una de las preocupaciones del CARF ha sido las elevadas necesidades de financiación que experimenta el gobierno, dado el elevado nivel de déficit que, al sumar las amortizaciones, deriva en necesidades que superan los COP 100 billones. En el caso de la actualización del PF 2024, se espera que las amortizaciones se reduzcan por la vía de operaciones de mercado de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional, pues estas aún se mantienen en niveles altos en el perfil de deuda. Al respecto, es importante la materialización de operaciones como las anunciadas el pasado 15 de septiembre, en la cual el gobierno indicó que pagará anticipadamente un bono en dólares con vencimiento en febrero de 2024¹³.

¹⁰ Los fondos especiales recaudan contribuciones realizadas a los órganos públicos encargados de la vigilancia, control o regulación, tanto de entidades públicas como de la actividad de entidades privadas o de otras actividades específicas (Ej. superintendencias sin personería jurídica y las comisiones de regulación). Dentro de las contribuciones parafiscales o fondos especiales de mayor magnitud se destacan el Fondo de Recursos SOAT y FONSAT (anterior Fosyga), el Fondo de Salud de las Fuerzas Militares, el Fondo de Salud de la Policía, el Fondo de financiación del Sector Justicia, el Fondo de la Contraloría General de la República, el Fondo de Solidaridad Pensional y el Fondo de Pensiones de Telecom y Teleasociadas.

¹¹ Las contribuciones parafiscales corresponden a recursos que se recaudan por aportes de beneficiarios de estos fondos, para atender el pago de prestaciones sociales de salud y pensiones. Una de las principales contribuciones corresponde al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FPSM) y la Contribución de Espectáculos Públicos.

¹² Los Establecimientos Públicos son entidades que administran recursos propios, fondos especiales y contribuciones parafiscales. Estos ejecutan programas y proyectos bajo su responsabilidad, pero garantizando el logro de metas de gobierno. Los Estapublicos con mayores recursos son la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el Instituto Colombiano Bienestar Familiar, el Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

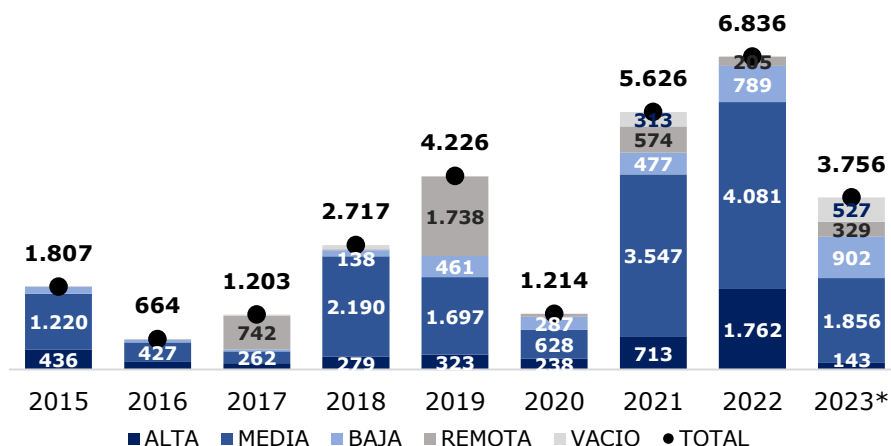
¹³ Comunicado disponible [aquí](#).

2.2. Riesgos sobre los ingresos del PGN

El presupuesto proyectado para la vigencia 2024 mantiene la programación de recaudo por arbitramento de litigios (COP 15 billones). Según el análisis del CARF en el Documento Técnico de Análisis del MFMP 2023, los estados financieros de la función recaudadora de la DIAN muestran la existencia de un activo contingente, estimado en cuentas de orden, por litigios y arbitramentos que a 31 de diciembre de 2022 ascendía a 29 billones de pesos, de los cuales se espera recaudar cerca de COP 15 billones de pesos en 2024. No obstante, para el CARF es claro que estos recursos 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.

Al indagar por las características de los saldos acumulados en litigios, se encontró que la mayoría de los procesos activos son, en orden de magnitud, de los años 2022, 2021, 2019, 2023 y 2018 (suman el 80% de los COP 29 billones). Para esos años, la mayoría de los litigios se encuentran en primera instancia. Por tipo de riesgo, la mayoría tiene riesgo medio, baja o remota. Sólo en los de 2021 y 2022 el riesgo de pérdida alto es mayor.

Gráfico 1. Distribución de litigios por año de inicio de la demanda (\$miles de millones)



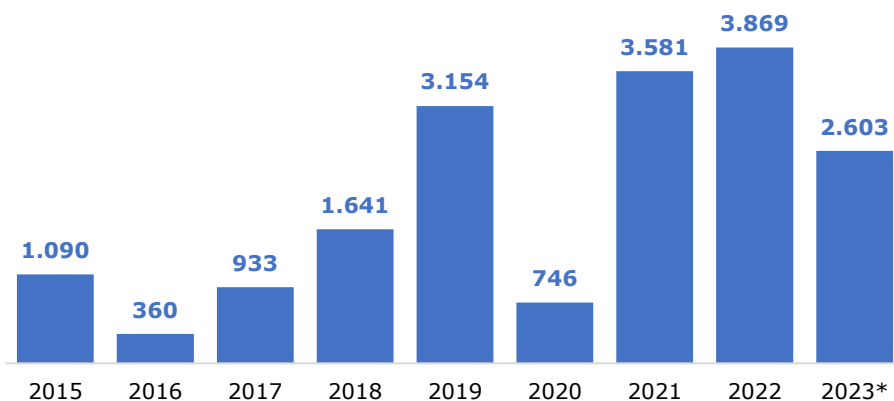
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de datos de la DIAN.

Por su parte, al revisar el valor esperado, que correspondería al que se podría recaudar teniendo en cuenta la calificación de riesgo de cada proceso, se tiene que potencialmente se podría recaudar COP 18 billones, del total de COP 29 billones a los que ascienden los saldos de litigios que el gobierno programó en el MFMP para 2024, 2025 y 2026. La mayoría del recaudo esperado corresponde a la vigencia 2019, 2021, 2022 y 2023. Por riesgo, el recaudo esperado se distribuye así:

- Riesgo alto: \$1,4 billones.
- Riesgo medio: \$9,9 billones.
- Riesgo bajo: \$2,6 billones.
- Riesgo remoto: \$3,4 billones.

e) Riesgo indeterminado: \$0,6 billones.

Gráfico 2. Valor esperado por litigios según año de inicio (\$miles de millones)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público a partir de datos de la DIAN.

Con lo anterior, se concluye que el recaudo total proyectado por arbitramento de litigios para 2024-2026 es mayor al cálculo de su valor esperado, con lo cual se tendría un riesgo de que el recaudo efectivo sea menor al estimado en el MFMP. Sí bien la proyección de recaudo por arbitramento de litigios para 2024, que asciende a COP 15 billones, está dentro del potencial del valor esperado, esta estimación no sería suficiente para soportar el resto del recaudo por este concepto para 2025 y 2026, lo cual deberá ser analizado en los presupuestos de dichas vigencias. Al respecto es necesario que el gobierno profundice la información de las proyecciones de recaudo por este concepto con el fin de tener más elementos para su análisis. De otro lado, se valida que el recaudo esperado en MFMP para 2024, 2025 y 2026 corresponde a vigencias anteriores, incluso anteriores a 2020, con lo cual se infiere que este recaudo sería un evento que no mejoraría estructuralmente la situación fiscal hacia adelante, por lo cual se refuerza el argumento de su clasificación como TUV. Si este recaudo mejorara el recaudo estructural en el mediano plazo, se debería incorporar en el recaudo inercial, no en un "ingreso de única vez". Finalmente, con la información disponible, no se puede determinar cuánto se ha recaudado históricamente por este concepto de litigios, con lo cual no se tiene un punto de referencia para diferenciar un ingreso estructural y no estructural en este rubro.

Teniendo en cuenta lo anterior, el CARF recomienda que, para continuar el análisis y seguimiento de este concepto, el Ministerio publique información detallada sobre la proyección de este recaudo, para determinar qué parte puede ser considerada un flujo recurrente, y validar que este flujo no esté incluido dentro de las metas de gestión y eficiencias de la DIAN como ha sido en el pasado. Igualmente, se recomienda que se comunique al público el avance de la estrategia normativa para asegurar este recaudo, según lo indicado por el Ministerio en el MFMP.

3. Gastos del PL del PGN 2024

En coherencia con el presupuesto de ingresos, los gastos del PL del PGN 2024 alcanzan COP 502,6 billones. En esta sección se revisa el convertidor fiscal-presupuestal y luego se analizan los principales rubros de gasto del presupuesto.

3.1. Convertidor fiscal-presupuestal de gastos

Para revisar la coherencia entre el tamaño del gasto presupuestal del PGN y el espacio de gasto fiscal del MFMP de 2023 se revisa el convertidor fiscal-presupuestal, el cual permite ver los ajustes que llevan de la metodología de estadísticas fiscales a las de programación presupuestal.

Tabla 6. Convertidor de gastos fiscales-presupuestales (Billones de pesos corrientes)

| Concepto | 2024 |
|--|--------------|
| Gasto Total GNC | 426,4 |
| (-) Indexaciones de TES B | -12,8 |
| (-) Prima o descuento | -8,3 |
| (+) Amortizaciones | 36,3 |
| (+) Sin situación de fondos | 22,3 |
| (+) Pérdidas de apropiación + Fiducias | 17,1 |
| (-) Reclasificados de deuda | -4,6 |
| (=) Gastos totales PGN | 476,5 |
| (+) Estapublicos | 26,1 |
| (=) PGN | 502,6 |

Fuente: Dirección de Presupuesto Público Nacional del MHCP.

Como se observa en el convertidor de gastos, partiendo de los COP 426,4 billones incluidos en el Plan Financiero 2024, los dos primeros ajustes a realizar es descontar los componentes de indexaciones de TES y la prima o descuento en colocación de deuda, que se incluyen como rubros causados dentro de los intereses de la deuda para efectos fiscales, pero que no se consideran como erogación presupuestal.

En segundo lugar, se deben sumar las apropiaciones del PGN para el pago del servicio de la deuda o amortizaciones, que no hacen parte de los gastos fiscales pues corresponden a rubros de financiamiento (se registran fiscalmente por debajo de la línea) y que alcanzan COP 36,3 billones.

En tercer lugar, se suman los rubros que no son incluidos en el Plan Financiero como los recursos que se ejecutan Sin Situación de Fondos¹⁴ (COP 22,3 billones) y las pérdidas de apropiación¹⁵ y recursos que se estima queden acumulados en fiducias¹⁶, y que por ende no tienen impacto fiscal ya sea porque no implican movimiento de recursos o corresponde a recursos que se espera no sean ejecutados.

¹⁴ Las operaciones Sin Situación de Fondos (SSF) corresponden a operaciones que no requieren movimiento o traslado de recursos a través de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional puesto que se refiere a operaciones que se financian con recursos recaudados directamente por la entidad ejecutora (Ej. Los fondos especiales), a cuentas por pagar o a otros registros que no generan movimientos de caja (Ej. cruce de cuentas).

¹⁵ Apropiaciones que resultan sobrantes al cierre de la vigencia porque no fueron utilizadas para ningún gasto.

¹⁶ En ocasiones, la gestión de recursos públicos hace uso de Fiducias para ejecutar algunos rubros del presupuesto. No obstante, aunque presupuestalmente, un recurso se entienda ejecutado en el momento en que se traslada a la fiducia que lo administra, este puede quedarse sin ejecutar efectivamente en el gasto para el cual se destina porque no alcanza a recibir los bienes o servicios para los cuales son destinados. En este caso, esos recursos no generan un gasto fiscal. Teniendo en cuenta los fondos creados mediante la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, varios de los cuales se encuentran en proceso de formalización, se prevé que, en 2024, un monto de recursos quede en las fiducias, ejecutado presupuestalmente, pero sin aun ser utilizado para el fin previsto.

3.2. Riesgos sobre los gastos del PGN

Como se mencionó en el Documento de Análisis del MFMP 2023¹⁷, 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 puedan resultar de las propuestas de reforma del Gobierno Nacional, sobre las cuales el gobierno ha indicado que deben acomodarse a la disponibilidad de recursos según el MFMP. En la medida que la senda de gasto propuesta por el Gobierno no deja ningún margen, cualquier gasto incremental no tendría espacio fiscal dentro de la programación, y, en consecuencia, en el caso en que la aprobación de dichas iniciativas implique mayores erogaciones, requeriría la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estructurales. Este riesgo aplica sobre el gasto proyectado en el PL del PGN 2024 que se proyecta en 25,1% del PIB.

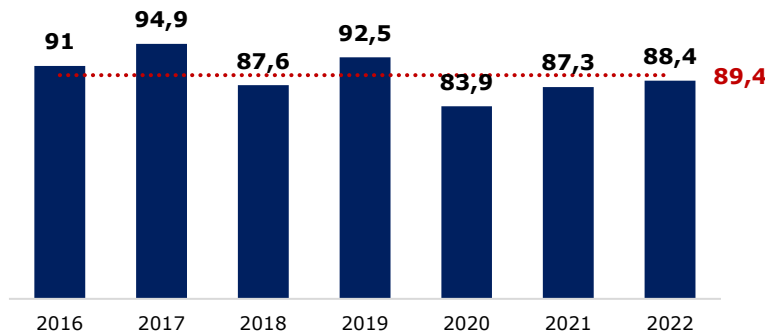
Adicional a los gastos proyectados por el MHCP en el PL de PGN, el CARF identifica algunas situaciones que pueden generar presiones de gasto, que deben ser valoradas y evaluadas. Estas incluyen:

- Los pagos pendientes por pasivos de salud: Se estima que para 2024 el déficit del SOAT sería COP 850mm, el doble que en 2023.
- Efectos del salario mínimo o de la inflación sobre los gastos de funcionamiento: Si se supera el supuesto utilizado para las proyecciones, se estima que un aumento 1 pp de la inflación por encima de lo programado en el MFMP genera erogaciones por COP 450 mil millones.
- Subsidios eléctricos o pagos asociados al sector: En el marco del fenómeno del Niño se podrían dar mayores presiones sobre los gastos por subsidios eléctricos. Como referencia, el caso de Electricaribe tuvo un costo de cerca de COP 11 billones entre 2016 y 2020 (en promedio COP 2,3 billones por año).
- Mayor necesidad de recursos para atender gastos de tarifas de peajes: No se ha revertido el congelamiento de tarifas y no se ha anunciado la estrategia de actualización de precios.
- Un mayor déficit del FEPC: En el último mes se suspendió el aumento progresivo del precio de los combustibles, lo anterior se podría traducir en un mayor déficit del FEPC que debe ser asumido por la Nación. El CARF confía que el Gobierno continuará con el cierre progresivo y organizado de las brechas entre los precios regulados y de referencia de los combustibles.

Por otro lado, el PL del PGN de 2024 contiene una proyección de pérdidas de apropiación por COP 15 billones (3% del PGN). Para analizar la viabilidad de este supuesto la DT-CARF estimó la ejecución del PGN de los últimos 7 años (**gráfico 3**). De este análisis se evidencia que la ejecución promedio de las últimas vigencias se ubica en 89,4% del PGN, lo anterior se traduce en un promedio de pérdidas de apropiación de 10,6% del PGN. Se puede concluir que una pérdida de apropiación de 15 billones (3% del PGN) tal como la supone el PGN de 2024 parece factible. De requerir aplazamientos o recortes de gasto, tendrán que tramitarse elevando las pérdidas de apropiación por encima de las programadas.

¹⁷ Disponible [aquí](#).

Gráfico 3. Ejecución PGN (Obligaciones / Apropiaciones)



Fuente: Dirección de Presupuesto Público Nacional del MHCP. Cálculos DT-CARF

4. Análisis de coherencia macroeconómica

Esta sección realiza un análisis de consistencia del escenario macroeconómico colombiano para el 2024, con base en los supuestos contenidos en el MFMP 2023. Como lo ha señalado el CARF en su análisis del MFMP 2023, este instrumento presenta un escenario macroeconómico que, en principio, es coherente con un ajuste de los desbalances macroeconómicos. Sin embargo, dicho escenario muestra riesgos que pueden demorar la consolidación fiscal, relacionados con suponer un rápido ajuste en las tasas de interés de la deuda soberana, que no estarían en línea con los ajustes más lentos del déficit fiscal y la deuda pública.

Para el crecimiento económico, el MFMP del 2023 proyecta un crecimiento del PIB real del 1,5% en 2024. Este pronóstico se sustenta en la relajación gradual de la política monetaria, que se espera que se extienda a lo largo del 2024 y generaría un mayor dinamismo en la economía. También se espera una reducción del consumo privado como proporción del PIB, mostrando una reducción del exceso de demanda represado por los hogares y empresas que ya han gastado los ahorros que tenían de la pandemia, y que se han visto afectados por la normalización monetaria. De igual forma, las importaciones caerían en el 2024, ajustando así parte del desbalance macroeconómico de los últimos años.

En línea con la dinámica esperada de las importaciones y exportaciones, se prevé una reducción del déficit de cuenta corriente en 2024, disminuyendo 0,5 puntos porcentuales (pps) y ubicándose en 3,5% del PIB, explicado principalmente por la reducción de las importaciones. Además, se espera un menor déficit en la cuenta de renta factorial por reducciones en las utilidades remitidas del sector minero-energético, así como una mayor inversión extranjera directa (IED) en sectores no tradicionales. Sin embargo, posibles reducciones en el precio internacional de materias primas disminuirían las exportaciones de bienes tradicionales. Adicionalmente, la corrección de las remesas generaría un menor superávit en la cuenta de transferencias. Lo anterior en su conjunto, generaría una cuenta corriente menos deficitaria, que se espera continúe con esta tendencia y llegue a -2,5% del PIB en el 2030.

De igual forma, se espera que el balance ahorro-inversión corrija su comportamiento atípico de los últimos años y converja a sus niveles históricos. Como parte del proceso de consolidación fiscal, el Gobierno Nacional prevé un desahorro público cada vez más pequeño. Para el 2024, se espera tener un desahorro neto público de 1,9% del PIB, 0,6 pps menor al de 2023. Esta reducción permitiría que el desahorro privado gane terreno y converja a sus niveles prepandemia, pues durante 2020 y 2021 el ahorro fue muy superior a la inversión, lo que se vería reflejado en una recuperación de las tasas de inversión de la economía, permitiendo apalancar el crecimiento económico de mediano plazo. Para 2024 se espera que el desahorro privado sea de 1,9% del PIB. Con esto, se espera un ahorro neto total para el 2024 de -3,8% del PIB, 0,4 pps mayor comparado con el 2023 y se proyecta una senda de reducción del desahorro que alcanzaría 2,6% del PIB en el 2030. En principio, esto supondría menores necesidades de financiamiento externo en el mediano plazo, tanto para la economía en su totalidad, como para el Gobierno Nacional.

En cuanto a las cuentas fiscales, el GNC proyecta ingresos totales que alcanzarían su máximo histórico en el 2024, representando 20,8% del PIB, un aumento de 1,2 pps con respecto a 2023. En su mayor parte, este aumento proviene de una mayor eficiencia en el recaudo de la DIAN, que el CARF considera difícil de cumplir. Además, se cuenta con mayores utilidades esperadas del Banco de la República y excedentes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) que se transfieren a la nación. Esto compensaría la disminución de los dividendos del grupo Ecopetrol al Gobierno Nacional. De igual forma, el gobierno planea aumentar su gasto en 1,4 pps, llegando al 25% del PIB. Este incremento se explica por la implementación de los programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y por las inflexibilidades presupuestales del gasto social.

Las dinámicas esperadas de ingresos y gastos del GNC para el 2024 generan necesidades importantes de financiamiento, estimadas en 7,8% del PIB. Una gran parte de este aumento del gasto radica en el pago de interés, que representa 4,5% del PIB. Se espera que estas necesidades lleven la deuda neta 56,9% del PIB, 1,1 pps más alta que la deuda esperada en 2023. En el mediano plazo, se prevé una lenta convergencia de la deuda neta a su ancla de 55% del PIB en 2033.

El MFMP 2023 proyecta que los intereses de la deuda tiendan a disminuir en los próximos años y esto ajuste parte del gasto total del GNC en el mediano plazo, estabilizándolo alrededor del 22,5% del PIB. Este comportamiento supone una rápida reducción de la tasa de interés implícita total, de 8,6% en el 2024 a 6% en el 2027, que se traduciría en una reducción del gasto en intereses de 4,5% del PIB en el 2024 a 3,2% del PIB en el 2027. Este comportamiento se basa en el retorno de la inflación a la meta establecida por el banco de la república, con un rápido descenso de 5,7% en el 2024 al objetivo de 3% en el 2025. Además, se espera una normalización de la política monetaria exterior en las economías avanzadas. Por último, la tendencia prevista del balance primario del GNC disminuiría las presiones de financiamiento y por tanto a la emisión de nueva deuda.

La consistencia de este panorama no está exenta de riesgos. Si bien existe coherencia en el escenario macroeconómico, se deben tener en cuenta posibles desviaciones que puedan afectar el equilibrio planteado. En particular, se asume un rápido descenso de los intereses de la deuda, que tiene implicaciones importantes sobre el gasto del GNC y futuras necesidades de financiamiento. El alto gasto planeado para el 2024 y en efecto en la senda de deuda, genera inquietudes sobre el comportamiento proyectado de los

intereses. Además, el supuesto de la velocidad de convergencia de la inflación a la meta del 3% en el 2025 podría verse afectado dado el comportamiento observado en los últimos meses.

Por otro lado, el déficit de cuenta corriente y un desahorro persistente podrían obstaculizar la disminución proyectada de los intereses de la deuda. Existen presiones de un mayor desahorro privado, que se compensa parcialmente con un menor desahorro público, dado que la senda del ahorro neto de la economía presenta un ajuste equivalente al de la cuenta corriente.

Las necesidades de financiamiento externo para hacer frente a estos desequilibrios implican un mayor endeudamiento versus un escenario de mayor ajuste, lo que limitaría la velocidad de ajuste de la deuda neta y presionaría al alza las tasas de interés nacionales, particularmente la tasa de interés de los títulos de deuda pública. Por lo anterior, existe un riesgo en el supuesto del MFMP 2023, que proyecta que los intereses de la deuda tiendan a disminuir en los próximos años.

En resumen, aunque en el MFMP 2023 se presenta una historia macroeconómica coherente que apunta hacia la consolidación fiscal, existen riesgos fiscales por lo que el Gobierno deberá seguir gestionando cuidadosamente sus finanzas públicas y monitoreando los riesgos para garantizar un futuro económico sostenible.

5. Comentarios finales

Los análisis técnicos del CARF sobre los diferentes instrumentos de programación financiera y fiscal, como el MFMP 2023, del MGMP 2024-2027 y ahora del Proyecto de Ley del PGN para 2024, concluyen que los supuestos macroeconómicos utilizados para los escenarios fiscales son coherentes con las expectativas de mercado, al momento de elaboración del MFMP 2023 (es decir junio de 2023). A pesar de ello, se identifican riesgos sobre algunos supuestos macroeconómicos y fiscales que podrían implicar desviaciones frente al cumplimiento proyectado de la regla fiscal.

En primer lugar, se identifican riesgos de desviación en dos supuestos. Uno la tasa de cambio nominal que podría ser menor a la proyectada, lo cual tendría efectos negativos sobre el recaudo tributario y petrolero, pero que, por otro lado, reduciría el pago de intereses, el déficit del FEPC y el nivel de deuda en el corto plazo.

En segundo lugar, se observan riesgos sobre los supuestos fiscales de recaudo tributario y de recursos de capital. En materia de recaudo, el CARF reitera el llamado a revisar las proyecciones de recaudo asociadas al proceso de arbitramento de litigios que planea la DIAN. Según información de este rubro, se identifica que este saldo de litigios se ha venido acumulando a través de varios años. Sí bien lo incluido por el gobierno en las proyecciones corresponde a las estimaciones de la DIAN, resulta importante que el Gobierno continúe detallando la información sobre esta proyección, así como los avances de la estrategia normativa planteada para su recaudo. Adicionalmente, el gobierno aumentó el supuesto de distribución de dividendos de Ecopetrol, con lo cual espera un mayor ingreso para 2024. Teniendo en cuenta que se eleva por encima del porcentaje de distribución usual, se identifica como un potencial riesgo.

En tercer lugar, se identifican riesgos por el lado de los gastos, asociados a presiones adicionales a las consideradas para la proyección y elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. Estas incluyen las que se puedan dar por cuenta de la mayor persistencia de la inflación y de un aumento del salario mínimo por encima del proyectado. Un mayor valor de dichas variables elevaría los gastos de funcionamiento, en particular los de servicios personales y de gastos de pensiones. Adicionalmente, tal como lo ha mencionado el CARF en sus análisis previos, se identifican posibles gastos adicionales por deudas del sector salud, por mayor gasto de subsidios eléctricos y por mayor déficit del FEPC frente al proyectado inicialmente.

Teniendo en cuenta los anteriores riesgos, el CARF realizará un seguimiento a las proyecciones de supuestos macroeconómicos y fiscales, así como a la información del concepto de arbitramento de litigios con el fin de identificar cómo evolucionan los riesgos para el cumplimiento de las metas de la regla fiscal.

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