

Comunicado No. 10

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal presenta su informe al Congreso de la República de septiembre

Bogotá, 30 de septiembre de 2024

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) presenta hoy su Informe al Congreso de la República de septiembre, en el que analiza la situación fiscal de Colombia y las perspectivas a corto y mediano plazo.

El informe destaca la necesidad de políticas que promuevan la sostenibilidad fiscal. Si bien en 2023 se observó una reducción del déficit fiscal del GNC y la deuda neta se ubicó por debajo del límite establecido, el panorama para 2024 y 2025 presenta retos debido a la menor proyección de ingresos, y la incertidumbre sobre los mismos, y a las presiones de gasto. A mediano plazo, se espera una mejora gradual del balance fiscal, pero se necesita un esfuerzo para aumentar ingresos estructurales, controlar el gasto público y generar superávits primarios.

Además de analizar las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC), el informe hace un seguimiento a los resultados de la seguridad social, de salud y pensiones, y de las entidades territoriales, que serán un elemento clave en el mediano plazo. Las iniciativas discutidas en el Congreso que modifican elementos de las finanzas de estos sectores requieren de un análisis completo sobre su impacto fiscal tanto en el resultado de cada sector como por sus efectos sobre las finanzas del GNC.

El CARF reitera su compromiso con el análisis independiente de la situación fiscal y la generación de recomendaciones para fortalecer las finanzas públicas.

El informe completo está disponible en la página web del CARF. Consúltelo [aquí](#).

Consulte el resumen ejecutivo adjunto que hace parte de este comunicado.

Resumen ejecutivo del Informe del CARF al Congreso de la República - septiembre

El presente informe, presentado por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) al Honorable Congreso de la República, analiza la situación fiscal actual del Gobierno Nacional Central (GNC) y del Gobierno General (GG). El informe se enfoca en las perspectivas fiscales a corto y mediano plazo, destacando también los retos que enfrenta la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

En el contexto macroeconómico internacional se observan señales positivas como el inicio de un ciclo de recortes en las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, lo que podría generar mayor liquidez en el nivel mundial. La inflación global se ha venido reduciendo, aunque a un ritmo moderado. Los precios del petróleo, si bien han estado relativamente altos en lo corrido del año, han empezado a caer por expectativas de una menor demanda global, frente a una oferta dinámica, en particular en los Estados Unidos. En el contexto doméstico, la economía colombiana ha iniciado un proceso de recuperación tras la desaceleración de 2023, con un crecimiento del PIB del 1,1% en el primer trimestre y 1,8% en el segundo trimestre de 2024. Este crecimiento es reflejo de una leve recuperación de la inversión fija, una dinámica del consumo privado aún lenta y un gasto del Gobierno General que ha sido moderado. La inflación ha empezado a ceder, a un ritmo más lento de lo esperado. La apreciación inicial del peso colombiano se revirtió en los últimos meses, en un contexto de caída en los precios del petróleo y del déficit comercial persistente. El mercado de deuda local ha experimentado un empinamiento en la curva de rendimientos de los TES, reflejando las expectativas de recorte en la tasa de intervención del Banco de la República y un aumento en las primas de riesgo.

En materia fiscal, el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se fue reduciendo desde la pandemia hasta 2023, gracias a un aumento en el recaudo tributario y un menor crecimiento del gasto primario. En 2023, el recaudo tributario fue históricamente alto, impulsado por las reformas tributarias de 2021 y 2022, y el aumento en la retención en la fuente durante 2023. Sin embargo, el déficit aún se mantiene en niveles elevados, por encima del promedio histórico, y la deuda neta, aunque ha disminuido y cerró en 2023 por debajo del ancla, se encuentra por encima de los niveles prepandemia. El gasto de funcionamiento del GNC ha presentado un aumento significativo, explicado principalmente por la atención a la pandemia del COVID-19, el alto déficit del FEPC y la presión de gastos indexados a la inflación o a los ingresos corrientes de la Nación. Las inflexibilidades presupuestales limitan la capacidad del Gobierno para modificar el gasto.

De otro lado, el déficit fiscal del Gobierno General (GG) se ha corregido en los últimos años, pasando de 6,5% del PIB en 2022 a 2,7% en 2023. Los Gobiernos Regionales y Locales y la Seguridad Social han presentado superávits en la mayor parte del periodo, mientras que el Gobierno Central (GNC) ha tenido un déficit fiscal persistente. La deuda bruta del GG ha disminuido, pero se mantiene por encima del ancla del 55% del PIB.

En materia de perspectivas del GNC, el Gobierno proyecta un aumento del déficit fiscal para 2024, alcanzando el 5,6% del PIB, principalmente por la incertidumbre en los ingresos tributarios y las presiones de gasto. Para 2025, se espera una reducción del déficit a 5,1% del PIB, sujeta a la materialización de los ingresos y un control efectivo del gasto. La deuda neta se proyecta en 55,3% y 56,1% del PIB para 2024 y 2025, respectivamente, cercana al ancla del 55%, pero sin lograr una reducción significativa.

Frente a estas proyecciones, el CARF encuentra riesgos en las proyecciones de ingresos de 2024 y 2025, debido a la menor dinámica del recaudo tributario y a la alta expectativa del Gobierno sobre los resultados de gestión de la DIAN. El CARF también identifica presiones de gasto derivadas del Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones, la salud, el déficit del FEPC y las inflexibilidades presupuestales. De materializarse los riesgos en los ingresos o presiones de gastos inflexibles, se requerirían de ajustes en otros rubros de gasto de funcionamiento e inversión, para cumplir con las metas de la regla fiscal.

En el mediano plazo (2026-2035), se proyecta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), una reducción gradual del déficit fiscal del GNC, con un déficit total cercano al 3% del PIB en 2035. Sin embargo, se requiere un esfuerzo en la generación de mayores ingresos estructurales, un control efectivo del gasto público y medidas para flexibilizar el presupuesto. El Gobierno estima que la deuda neta del GNC se ubique en 55,4% del PIB en 2035, cercana al ancla del 55%. Al respecto, el CARF encuentra recomendable asegurar fuentes de ingresos estructurales para financiar los niveles de gasto estructural que enfrenta el gobierno y generar superávits primarios para estabilizar la deuda. En el mediano plazo, el diferencial entre tasas de interés y crecimiento será crucial para estabilizar la deuda en el ancla.

El Gobierno General (GG) enfrenta retos similares a los del GNC. El MFMP proyecta un déficit del 4,9% del PIB en 2024, principalmente por el deterioro del balance fiscal del GNC. Para 2025, se espera un déficit de 4,6% del PIB. La deuda agregada del GG se ubicaría en 60,4% y 61,6% del PIB para 2024 y 2025, respectivamente. En el mediano plazo, se espera una reducción gradual del déficit fiscal del GG, alcanzando un 2,5% del PIB en 2035. Los superávits primarios contribuirán a la reducción paulatina de la deuda agregada hasta llegar a 58,9% del PIB en 2035. Los Gobiernos Regionales y Locales y la Seguridad Social compensarían parte del déficit del Gobierno Central. No obstante, es importante tener en cuenta que estos subsectores reciben transferencias del GNC, por lo cual sus resultados fiscales y las perspectivas futuras pueden presionar la sostenibilidad fiscal del GNC.

Al respecto, es necesario un análisis del impacto fiscal de las reformas en curso, incluyendo las relacionadas con el Sistema General de Participaciones y de salud, para asegurar la sostenibilidad fiscal del país. Como aporte a la discusión, el CARF presenta dos análisis en el informe.

El Recuadro 2 del informe analiza la inflexibilidad del gasto del GNC, es decir, los gastos que el Gobierno tiene poca o nula capacidad de modificar debido a mandatos constitucionales, leyes, fallos judiciales y otras obligaciones. El análisis revela que estas inflexibilidades representan un alto porcentaje del gasto total del GNC, lo que limita la

capacidad del gobierno para ajustar el gasto en respuesta a cambios económicos o prioridades cambiantes. Las principales inflexibilidades son las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP), las pensiones y el gasto en salud. El gasto inflexible ha aumentado en los últimos años, lo que ejerce mayor presión sobre el presupuesto. Abordar esta problemática requiere tanto la evaluación del gasto como la implementación de medidas para flexibilizarlo.

El Recuadro 3 discute dos propuestas de reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) que se están debatiendo en el Congreso de la República de Colombia. El Proyecto de Acto Legislativo 437-2024C y 018-2024S busca aumentar la participación de los territorios en los ingresos corrientes de la nación mediante un incremento gradual del porcentaje asignado al SGP hasta alcanzar un piso en 2035. También propone cambiar el mecanismo de distribución de recursos, priorizando la repartición territorial sobre la sectorial. Esta propuesta tendría un impacto fiscal negativo en el Gobierno Central al aumentar la inflexibilidad del gasto. Por otro lado, la Propuesta de la Misión de Descentralización plantea establecer un piso mínimo para la participación territorial en los ingresos, incrementar las partidas con autonomía en su destinación y aumentar el porcentaje del SGP para municipios con características específicas. También propone una nueva distribución de recursos y criterios para la bolsa de propósito general. Esta propuesta busca un mayor equilibrio entre las necesidades territoriales y sectoriales. La principal conclusión del recuadro es que la primera propuesta podría aumentar la inflexibilidad del gasto y la presión sobre las finanzas del Gobierno Central, mientras que la segunda busca un mayor equilibrio, sin modificar el mecanismo de participación en los ingresos, lo que llevaría a un aumento gradual de la inflexibilidad del gasto.

Frente a temáticas institucionales, el CARF ofrece en el Recuadro 1 una revisión de la adopción del estándar del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) 2014 del FMI. A pesar de la complejidad de la transición a la contabilidad de causación, el país ha logrado avances significativos en la actualización de clasificadores presupuestales, la convergencia al Sistema de Cuentas Nacionales 2008 y la adopción del Código Único Institucional (CUIN). Asimismo, se ha fortalecido la institucionalidad a través de la creación de la Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública (CIIGFP) y se han implementado mejoras tecnológicas para la gestión financiera. El MHCP ha reconocido los beneficios de adoptar el MEFP 2014, que permitiría una evaluación financiera más completa, un análisis integral de los flujos económicos y proyecciones fiscales más sólidas, y ha iniciado una transición gradual hacia la contabilidad de causación. El CARF continuará monitoreando este proceso crucial para mejorar la transparencia, integralidad y calidad de la información fiscal, lo que permitirá un mejor análisis de la sostenibilidad fiscal y la toma de decisiones informadas.

Finalmente, el CARF continuará monitoreando la situación fiscal y haciendo análisis independientes que contribuyan a asegurar la sostenibilidad fiscal del país. En esta misma línea, sería muy valioso que el Congreso de la República pueda poner en funcionamiento la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso (creada por la ley 1985 de 2019) que aportaría capacidad de análisis para las iniciativas que actualmente se discuten en el legislativo.