

El cumplimiento sostenido de la regla fiscal requiere medidas estructurales

Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF¹
Bogotá, diciembre 19 de 2024

1. El CARF ha venido alertando sobre los requisitos del cumplimiento de la regla fiscal en 2024 (ver pronunciamientos [11](#), [12](#) y [13](#)). El gobierno nacional enfrenta retos fiscales, presupuestales y de caja, en un contexto de recaudo tributario por debajo de los niveles programados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2024.
2. **En 2024**, el CARF estima que el recaudo tributario en 2024 se ubicará COP 15 billones por debajo de la meta actualizada en el MFMP publicado en junio, y COP 72 billones inferior a los ingresos tributarios programados en el PGN 2024.
3. En respuesta al mal desempeño del recaudo en lo corrido del año, el gobierno nacional hizo ajustes importantes en el gasto fiscal, a través de decretos de aplazamiento y de recorte, y de un ajuste en el Plan Anual de Caja (PAC). En el agregado, las medidas de aplazamiento y recorte han contribuido a un ajuste de gasto fiscal de COP 20,6 billones frente al PGN 2024.
4. Con la información a la fecha, el CARF estima que cumplir con el gasto fiscal consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal (COP 289 billones²) requiere medidas adicionales por alrededor de COP 40 billones (2,4pp del PIB). Estas medidas incluyen no solamente un mayor recorte sino un manejo del PAC, dentro de la medida de lo posible, entre otras acciones posibles. En el [Pronunciamiento 13](#) el CARF estimaba que se requería un ajuste fiscal adicional de COP 31 billones, sobre la base de que el recaudo tributario se ubicaría COP 10,4 billones por debajo de la meta y el decreto de recorte generaba un impacto fiscal adicional (frente al decreto de aplazamiento de junio³) de COP 13 billones. Sin embargo, en anuncios posteriores del gobierno se confirmó que el decreto de recorte se ejecutaría por COP 28,4 billones, lo que implica una disminución adicional del gasto fiscal de COP 8,4 billones.
5. Los datos de ejecución con corte a noviembre siguen reflejando un rezago frente al mismo periodo de 2023. En efecto, la relación entre obligaciones y apropiaciones entre enero y noviembre de 2024 se ubica en 71,1%, 8,3 puntos porcentuales (pp) por debajo del nivel observado en ese periodo 2023.
6. No obstante, el CARF ha adelantado ejercicios que sugieren que alcanzar el gasto primario requerido para cumplir con la regla fiscal luce retador. Haciendo la conversión de ejecución de gasto del PGN a ejecución fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se observa que el gasto fiscal primario a noviembre se ubicó en COP

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.

² Este valor resulta de descontar del techo de gasto primario proyectado en el MFMP 2024, COP 303,9 billones, el menor recaudo proyectado por el CARF para 2024 frente a ese mismo escenario (COP 15 billones).

³ El decreto de aplazamiento de junio se hizo por COP 20 billones, de los cuales tienen impacto fiscal COP 12,2 billones.

283,6 billones⁴. Eso implica que en diciembre el gasto primario deberá situarse en COP 5,4 billones para cumplir con la regla fiscal. Sin embargo, históricamente, el gasto fiscal primario en diciembre ha sido 32% superior al observado, en promedio, entre enero y noviembre⁵, y el gasto primario promedio mensual en 2024 ha sido cercano a COP 26 billones.

7. El CARF advierte que los niveles actuales de caja en pesos suponen riesgos de liquidez. Con corte al 6 de diciembre, la caja se ubicó en COP 6,4 billones, cerca del mínimo histórico (entre 2012 y 2023) para ese mes. La débil posición de caja es un espejo de la inconsistencia entre la programación de gasto y la capacidad de generación de ingresos estructurales. Esta situación genera preocupaciones sobre la posición de caja para 2025 y, posiblemente, señala dificultades estructurales de liquidez.
8. **Para 2025**, el CARF estima que se requiere un ajuste fiscal de COP 52 billones (2,9pp del PIB) para cumplir con la regla fiscal respecto del PGN 2025. Los indicadores fiscales finales de este año impactarán la situación de 2025. La brecha entre el recaudo previsto y la meta de ingresos tributarios de 2024, que fue utilizada para programar el PGN 2025, se traduce en una menor base de ingresos con respecto de lo que había sido proyectado. En concreto, el CARF estima que la menor base de recaudo de 2024 reducirá los ingresos de 2025 en COP 17 billones. A eso se le suma que el CARF estima que los ingresos por gestión de la DIAN serán inferiores en COP 22,6 billones a los incluidos en el PGN 2025⁶, mientras que la no aprobación de la Ley de Financiamiento reduce la expectativa de recaudo en COP 12 billones frente al presupuesto que será decretado.
9. Se espera que el gobierno realice el ajuste fiscal correspondiente a inicios de 2025. Una vez el gobierno actualice el Plan Financiero de 2025, momento en el que se prevé que también se publique el cierre fiscal de 2024, el CARF se pronunciará nuevamente sobre la situación fiscal y su implicación para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Nota institucional:

El marco normativo de la responsabilidad fiscal en Colombia se ha fortalecido en las últimas dos décadas con la inclusión del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución, para que la dirección de la economía y la hacienda pública se haga en un marco de sostenibilidad fiscal. Este criterio aplica al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto General de la Nación, 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. Esta regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021, 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,

⁴ Corresponde al resultado de las obligaciones con corte a noviembre del Presupuesto Nacional (sin establecimientos públicos) y de recursos con situación de fondos, más la porción del FEPC que no se registra presupuestalmente, pero sí fiscalmente.

⁵ El promedio histórico incluye datos entre 2016 y 2023.

⁶ Ver [Pronunciamiento 12](#).

a través de la emisión de conceptos no vinculantes, públicos y ampliamente difundidos. Entre las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades:

- 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.
- 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.
- 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; el Plan Financiero y otros instrumentos de la política fiscal.
- Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.