

Documento de análisis técnico sobre el MFMP 2023

Dirección Técnica del
Comité Autónomo de la
Regla Fiscal

10 de julio de 2023

Tabla de contenido

<i>Introducción.....</i>	<i>2</i>
<i>1. Pronunciamiento del CARF sobre el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal en la vigencia 2022.....</i>	<i>3</i>
<i>2. Análisis de los supuestos macroeconómicos del MFMP 2023-2034.....</i>	<i>3</i>
<i>3. Tratamiento del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles 14</i>	
<i>4. Proyecciones de gasto público en el mediano plazo.....</i>	<i>15</i>
<i>5. Proyecciones de ingresos en el mediano plazo.....</i>	<i>20</i>
<i>6. Proyecciones de déficit, deuda y necesidades de financiamiento.....</i>	<i>26</i>
<i>7. Metodologías de cálculo de indicadores fiscales y de la regla fiscal.....</i>	<i>31</i>
<i>8. Pronunciamiento No. 8 del CARF sobre el MFMP 2023.....</i>	<i>37</i>
<i>Anexo 1. Regla Fiscal Anterior.....</i>	<i>40</i>
<i>Anexo 2. Seguimiento Fiscal a junio de 2023.....</i>	<i>41</i>

Introducción

En Colombia, el marco normativo de responsabilidad fiscal 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 fiscal. 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.

De manera general, el CARF observa 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.

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.

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”.

En cumplimiento de las funciones que fueron asignadas al CARF por la Ley, en este documento 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.

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

- El Informe de cumplimiento de la Regla Fiscal para 2022, presenta un Balance Primario Neto Estructural 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 1](#)).

Tabla 1. Balance Primario Neto Estructural de 2022 (% del PIB)

Concepto	% del PIB	
	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.

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

2.1. Supuestos del MFMP

A continuación, se presenta el análisis de consistencia de los supuestos macroeconómicos contenidos en el MFMP de 2023. En general, el CARF concluye que el escenario macroeconómico sobre el cual se cimienta el MFMP 2023 resulta plausible y responsable. No obstante, se señala la existencia de riesgos, particularmente en la senda esperada de tasa de cambio y en los intereses de la deuda.

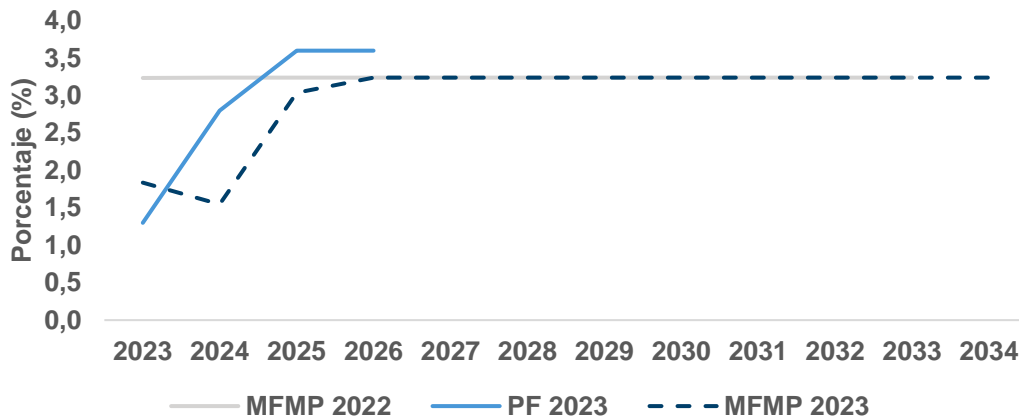
a. Crecimiento del PIB

Los últimos dos años evidenciaron un alto crecimiento de la economía, recuperando así la senda que existía antes de la pandemia. Este crecimiento vino acompañado de presiones inflacionarias persistentes que llevaron al Banco de la República a aumentar las tasas de interés para desacelerar la demanda agregada. Sin embargo, la política fiscal que continúa siendo expansiva, términos de intercambio favorables, y la demanda interna, han dinamizado la actividad económica y produjeron un crecimiento robusto en el primer trimestre de 2023.

Sin embargo, la desaceleración de la economía está en marcha y se prevé que en el resto del año se empiece a observar un ajuste económico, de la mano de una política monetaria contractiva que busca disminuir la inflación.

El MFMP 2023 evidencia importantes correcciones en los supuestos macroeconómicos en comparación con los del Plan Financiero (PF) 2023. Como se ilustra en el **Gráfico 1**, el PF 2023 esperaba un crecimiento real del PIB en 2023 de 1,3%, mientras en el MFMP 2023 el supuesto es de 1,8%. Esta corrección al alza se ve justificada por los resultados de crecimiento del primer trimestre de 2023 (3% anual y 1,4% trimestral) que sorprendió al alza a la mayoría de los analistas. Por otra parte, para el año 2024 el PF 2023 esperaba un crecimiento del PIB real de 2,8%, mientras el MFMP 2023 proyecta una tasa de crecimiento de 1,5% dado el menor crecimiento esperado de los principales socios comerciales del país (China y Estados Unidos), y una caída de los precios de los commodities por una menor demanda externa, en conjunto con el efecto estadístico producto de la mayor base del PIB de 2023.

Gráfico 1. Comparativo supuestos de crecimiento del PIB real 2023-2034



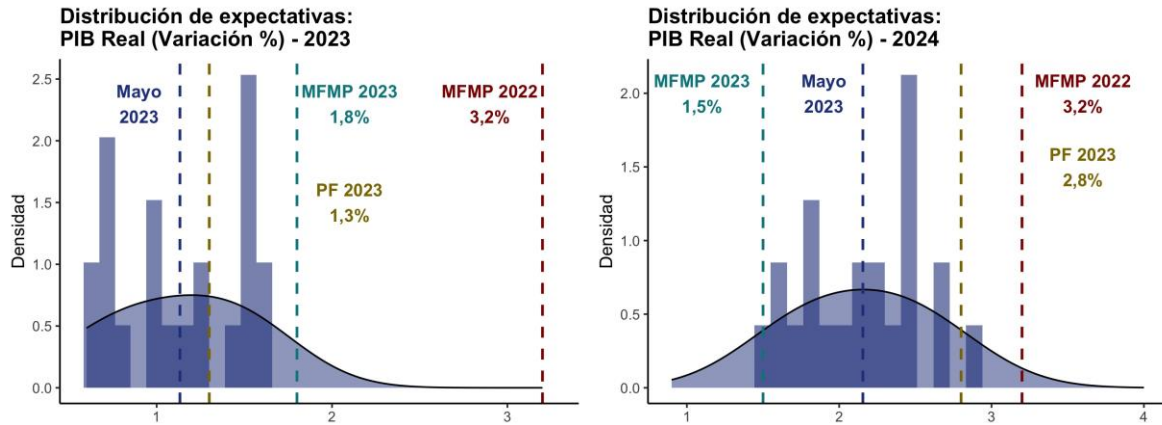
Fuente: MHCP, cálculos propios.

Al comparar estos resultados con las expectativas del mercado, se observa que los supuestos de crecimiento del PIB, en general, están en línea con lo que esperan los analistas³. Como se ilustra en el **Gráfico 2**, para 2023 el supuesto de crecimiento del MFMP 2023 (1,8%) se encuentra

³ La información de las expectativas de los analistas se construyó compilando los pronósticos para las diferentes variables por parte de 23 entidades (12 bancos, 5 fiduciarias, 2 aseguradoras, 1 gremio, 1 fondo de pensiones privado, 1 calificadora, y 1 sociedad comisionista de bolsa) con corte de mayo de 2023. Cabe resaltar que estos pronósticos son construidos por los diferentes analistas con base en la información que tienen disponible al momento de realizar la estimación. Por esta razón, teniendo en cuenta que la publicación del PIB del primer trimestre de 2023 fue el 15 de mayo, es posible que las expectativas de los analistas a este momento no incorporaran las cifras de crecimiento económico más recientes.

por encima del promedio del mercado (1,13%). No obstante, para 2024 el crecimiento esperado (1,5%) luce conservador comparado con la expectativa promedio del mercado (2,16%).

Gráfico 2. Expectativas de crecimiento del PIB real en 2023 y 2024

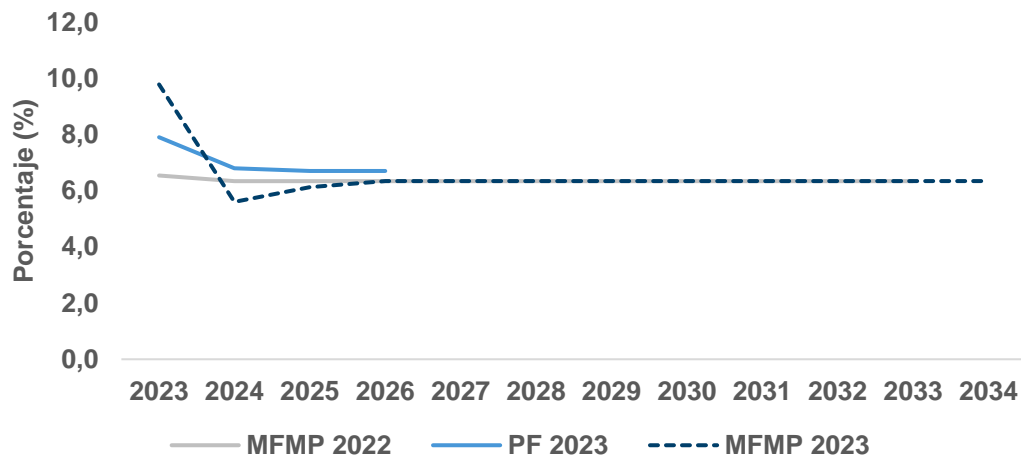


Fuente: Expectativas de los analistas del mercado a mayo; MHCP, cálculos propios.

El supuesto de crecimiento del PIB del MFMP 2023 es mayor al del PF 2023, supuesto realista dado el comportamiento observado en el primer trimestre. El crecimiento a partir de 2024, por el contrario, es menor al esperado en el PF 2023 y al de las expectativas de actores del mercado, dando margen de maniobra al Gobierno. Desde 2026 se espera que el PIB real converja a la senda de crecimiento del PIB tendencial de 3,24%.

En el Gráfico 3 se ilustran los supuestos de crecimiento del PIB nominal en el periodo 2023-2034. Conforme a estos resultados, se observa una revisión al alza en el supuesto de crecimiento del PIB nominal en 2023 (9,78%) en comparación con el PF (7,9%), lo cual se explica, principalmente, por un mayor deflactor del PIB asociado con una mayor inflación frente a la esperada en el PF. Para 2024, se espera un crecimiento del PIB nominal de 5,6%, menor a lo proyectado en el PF 2023 (6,8%) como resultado, principalmente, de un menor crecimiento real esperado.

Gráfico 3. Comparativo supuestos de crecimiento del PIB nominal 2023-2034



Fuente: MHCP, cálculos propios.

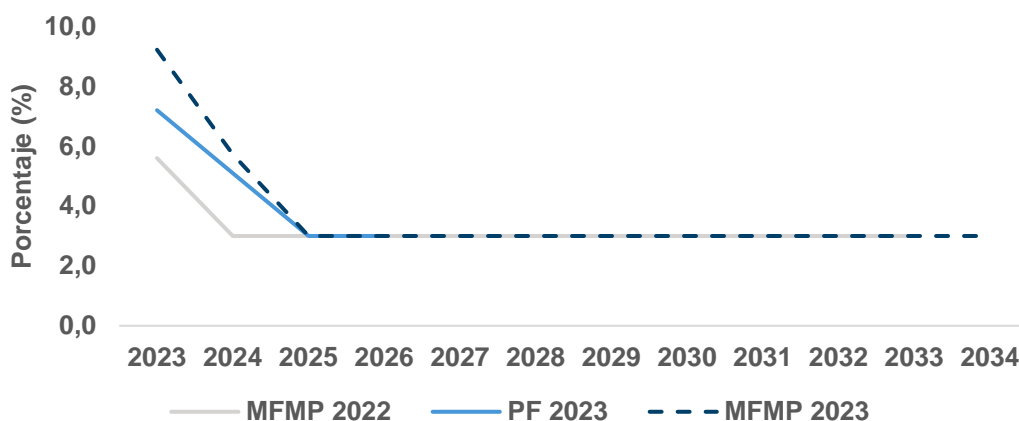
En general, estos supuestos parecen plausibles, particularmente por el comportamiento observado en la actividad real en el primer trimestre y por los resultados observados y esperados para la inflación en el corto plazo, que comienza a mostrar una reversión en la tendencia y parece iniciar su corrección a la baja, reflejándose esto en el comportamiento del deflactor del PIB.

b. Inflación

Diferentes choques de oferta y el alto crecimiento económico después de la pandemia generaron presiones inflacionarias que han resultado más persistentes de lo que se esperaba. La alta indexación de los precios de la economía al salario mínimo, junto con un crecimiento alto de este último han contribuido a esta persistencia. Aunque la inflación de alimentos comenzó a disminuir en los últimos meses, consistente con una desaceleración del índice de precios al productor, el inicio del fenómeno de El Niño podría generar escasez de alimentos en el segundo semestre. La inflación de los regulados seguirá estando influenciada por el aumento de los precios de los combustibles en el corto plazo.

Dadas estas presiones, el MFMP 2023 evidencia un importante ajuste en el valor esperado de la inflación en 2023, en comparación con el PF 2023, que se revisa al alza desde 7,2% a 9,2%. En el PF 2023 se esperaba una inflación de 5,1% para 2024, en el MFMP 2023 se revisa al alza, ubicándose en 5,7%.

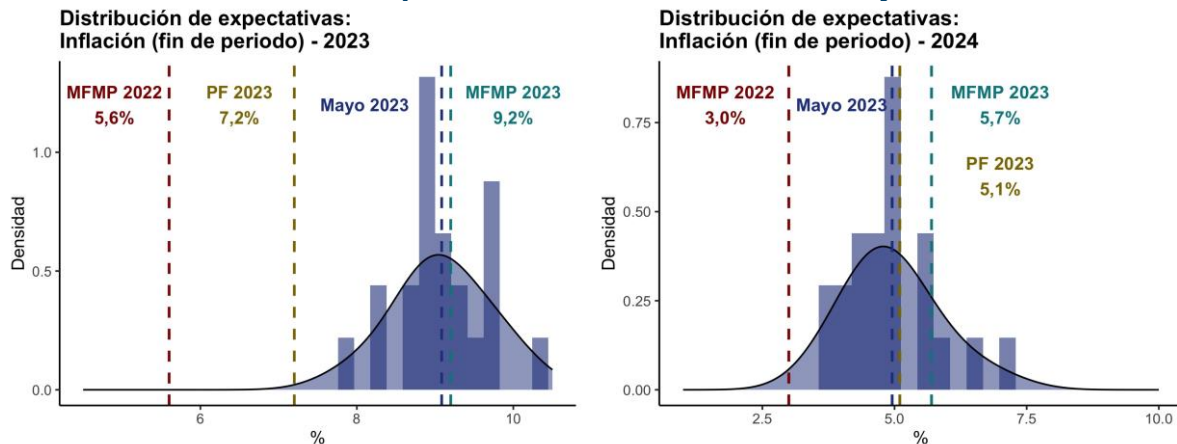
Gráfico 4. Comparativo supuestos de inflación 2023-2034



Fuente: MHCP, cálculos propios.

En comparación con las expectativas del mercado, estos supuestos parecen plausibles. Como se ilustra en el **Gráfico 5**, el supuesto de inflación en 2023 en MFMP 2023 (9,2%) está ligeramente por encima de la expectativa promedio de los analistas (9,08%). Esto también se ve reflejado en la inflación esperada en 2024, donde el supuesto de MFMP 2023 (5,7%) se ubica por encima del promedio de mercado (4,96%).

Gráfico 5. Expectativas de inflación en 2023 y 2024



Fuente: Expectativas de los analistas del mercado a mayo; MHCP, cálculos propios.

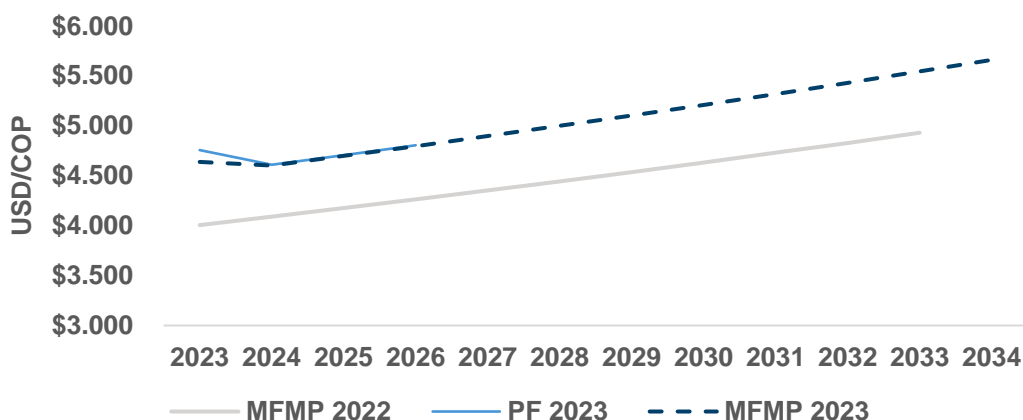
Por último, desde 2025 se asume que la inflación converge a su senda de largo plazo coherente con el objetivo de política monetaria del 3%. De acuerdo con los resultados observados en el comportamiento de la inflación en los últimos meses y dado que parece haber comenzado el proceso de corrección a la baja, el CARF considera que estos supuestos son coherentes con las expectativas del mercado.

c. Tasa de cambio

Luego de la pandemia, se ha observado un aumento de la inflación a nivel global. Estados Unidos no ha sido la excepción, lo que llevó a la Reserva Federal a realizar incrementos en la tasa de interés de política. Esta política monetaria contractiva llevó a un endurecimiento de las condiciones de financiamiento externo, lo cual produjo un fortalecimiento del dólar e incrementó la percepción de riesgo global. Lo anterior, junto con otros factores, generó una depreciación de las monedas de las economías emergentes, como es el caso de Colombia. Ante la reciente desaceleración de la inflación en las economías avanzadas, se espera que las tasas de interés a nivel global comiencen a disminuir de manera ordenada, lo que induciría a la apreciación de monedas como el peso colombiano.

En el MFMP 2023 la senda de tasa de cambio promedio no difiere significativamente de los supuestos consignados en el PF 2023. Como se ilustra en el [Gráfico 6](#), para 2023, el PF 2023 esperaba una tasa de cambio promedio de COP \$4.758, mientras que en el MFMP 2023 se supone un valor promedio de COP \$4.640. Para 2024, en el PF 2023 se suponía una tasa de cambio promedio de COP \$4.611, mientras en el MFMP 2023 se corrige ligeramente a la baja, ubicándola en COP \$4.603. A partir de 2025 se espera una senda creciente de tasa de cambio consistente con el supuesto de diferencial entre la inflación de Colombia y Estados Unidos en el corto plazo, así como la depreciación real histórica observada en Colombia. Así, la TRM se ubicaría en COP \$5.661 en 2034.

Gráfico 6. Comparativo supuestos de tasa de cambio promedio 2023-2034



Fuente: MHCP, cálculos propios.

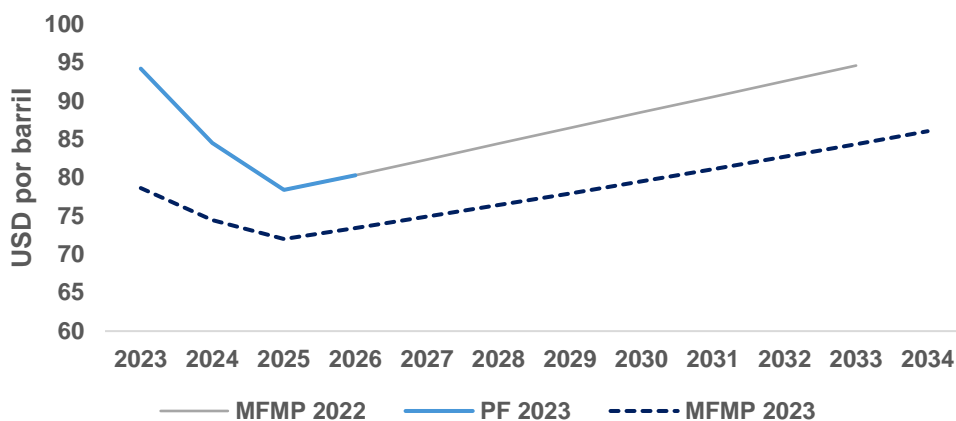
Si se comparan estos resultados con las expectativas de los analistas, se observa que en 2023 y 2024 los supuestos de tasa de cambio promedio están en línea con lo que espera el mercado, aunque ligeramente por encima.

En este punto, el CARF llama la atención con relación a los supuestos de tasa de cambio. A la luz de resultados recientes, se ha evidenciado un nivel de tasa de cambio inferior que podría ser persistente, al menos en el corto plazo. Esto redundaría en dos efectos desde el lado fiscal, uno positivo por cuenta del menor pago de intereses, menor causación del déficit en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y menor deuda; y otros negativos sobre las finanzas públicas, producto de menor recaudo de impuestos externos y menor ingreso petrolero. Este riesgo se evaluará posteriormente en el análisis de impactos.

d. Petróleo

El MFMP 2023 evidencia una corrección importante en los precios del barril de petróleo en comparación con los supuestos que fueron consignados en el PF 2023 (**Gráfico 7**) y acorde con lo observado en los últimos meses. Por consiguiente, para el año 2023 el precio promedio esperado del petróleo en MFMP 2023 se ubica en USD 78,6, cifra considerablemente inferior al supuesto del PF 2023 (USD 94,2). En el año 2024, en el PF 2023 se esperaba un precio promedio del petróleo de USD 84,5, mientras en el MFMP 2023 se corrige a la baja ubicándose en USD 74,5. Esta senda de decrecimiento terminaría en 2025, periodo en el cual se espera un precio promedio de USD 72 y partir del cual se registraría un incremento sostenido hasta 2034, momento en el cual alcanzaría los USD 86.

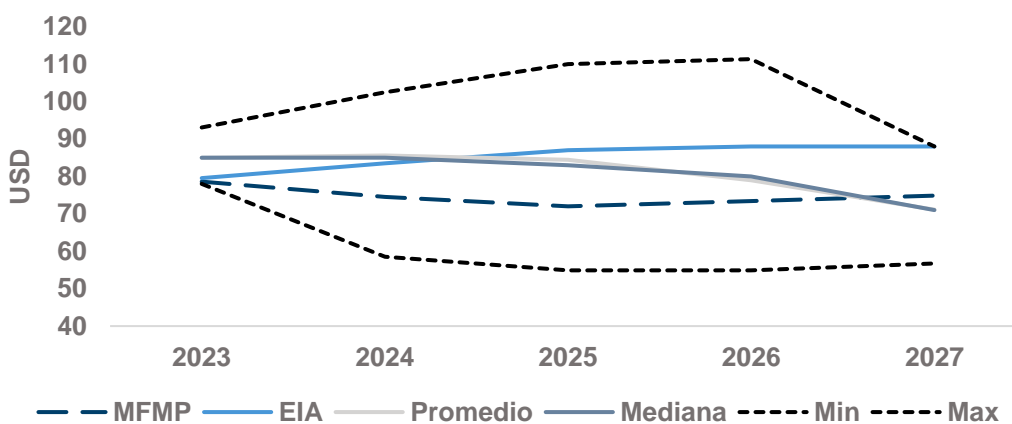
Gráfico 7. Comparativo supuestos de precio del petróleo 2023-2034



Fuente: MHCP, cálculos propios.

En comparación con las proyecciones de precio promedio por parte del mercado, los supuestos del MFMP 2023 lucen realistas. Como se muestra en el [Gráfico 8](#), la senda de precios del petróleo del MFMP 2023 está por debajo del precio promedio esperado por los analistas hasta 2026 y, adicionalmente, por debajo de la expectativa de la Agencia de Información de Energía de los Estados Unidos (conocida como EIA).

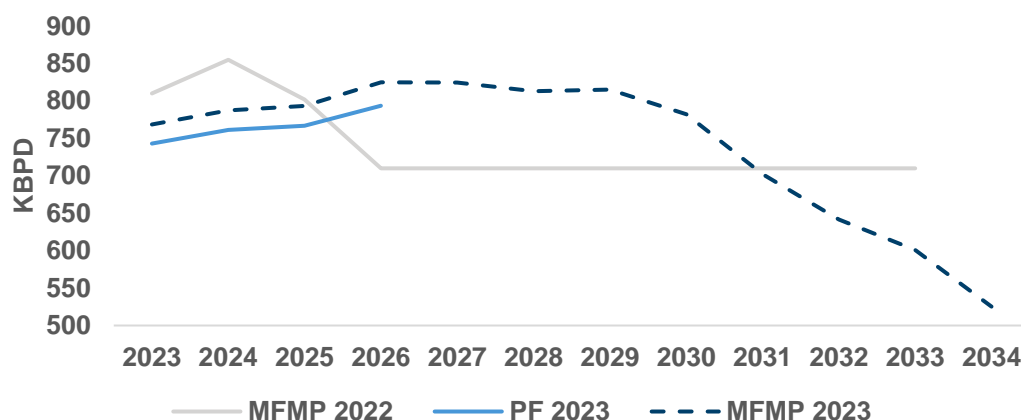
Gráfico 8. Proyecciones de precio del petróleo



Fuente: Bloomberg-28 análisis más recientes, cálculos propios.

Por otra parte, en los escenarios de producción también se observa una leve corrección en el MFMP 2023 en comparación con el PF 2023, debido a la actividad productiva en los últimos meses. Como se ilustra en el [Gráfico 9](#), en el escenario de corto plazo se espera una mayor producción, de tal manera que en 2023 y 2024 la producción se ubicaría en 768,6 y 787,6 KBPD, respectivamente. Esta senda se mantendría hasta 2029, periodo en el cual alcanzaría los 815,1 KBPD y a partir de ese momento decrecería paulatinamente hasta llegar a los 525,3 KBPD en 2034.

Gráfico 9. Comparativo supuestos de producción de petróleo 2023-2034

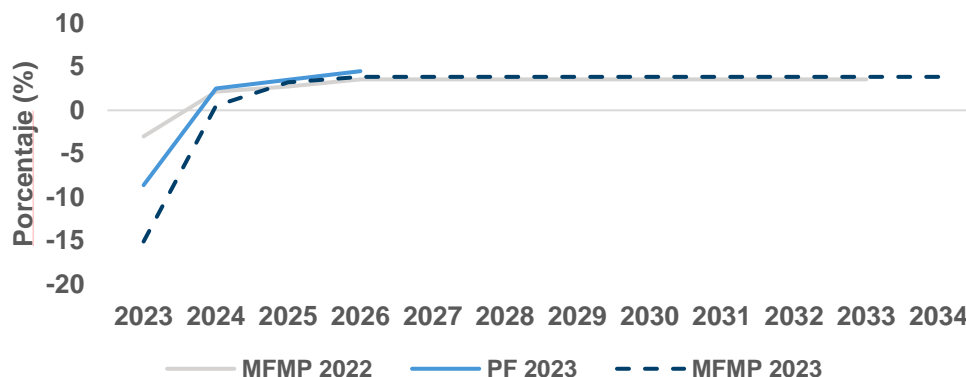


Fuente: MHCP, cálculos propios.

e. Sector externo

La desaceleración de la economía colombiana estaría acompañada de una disminución en la demanda de importaciones. El MFMP plantea una disminución de 15,2% en 2023 frente a lo registrado en 2022, mayor a la esperada en el PF (8,6%) (Gráfico 10). Para cumplir con este supuesto, el valor promedio mensual de las importaciones entre mayo y diciembre debe ser de 5.542 millones de dólares, relativamente constante a lo observado en promedio mensual entre enero y abril (5.346 millones de dólares).

Gráfico 10. Comparativo supuestos de variación de importaciones 2023-2034



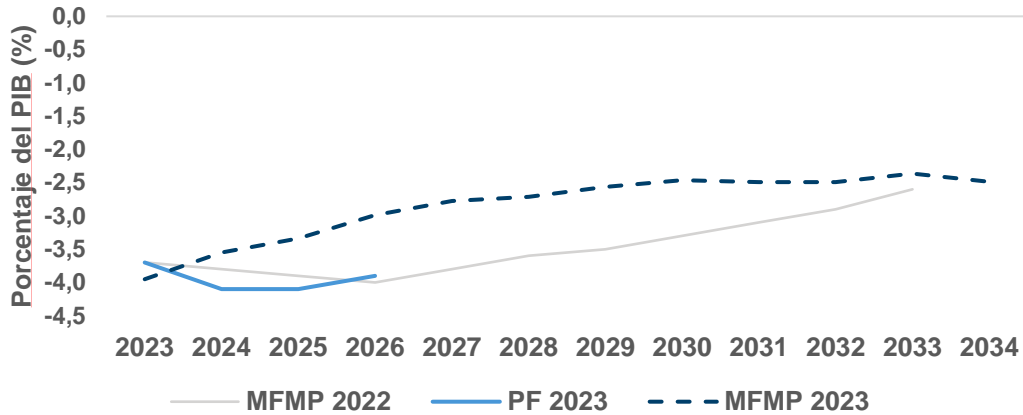
Fuente: MHCP, cálculos propios.

En lo que corresponde a los supuestos de balance en cuenta corriente, como se observa en el Gráfico 11, el MFMP 2023 evidencia una corrección importante comparado con los supuestos del PF 2023. Para 2023, el PF 2023 suponía un déficit en cuenta de corriente de 3,7% del PIB, mientras en el MFMP 2023 se hace una corrección que aumenta el déficit, fijándolo en 4% del PIB.

No obstante, en el corto y mediano plazo, el MFMP 2023 asume una corrección más rápida, de tal manera que en 2024 se ubicaría en -3,5% del PIB y en 2034 llegaría a -2,5% del PIB. Se espera que dicha corrección ocurra en la medida que se realice una recomposición de la canasta exportadora de la Nación a favor de una mayor participación de las exportaciones no

tradicionales, una corrección del déficit de renta factorial y de las importaciones como porcentaje del PIB.

Gráfico 11. Comparativo supuestos de balance en cuenta corriente 2023-2034

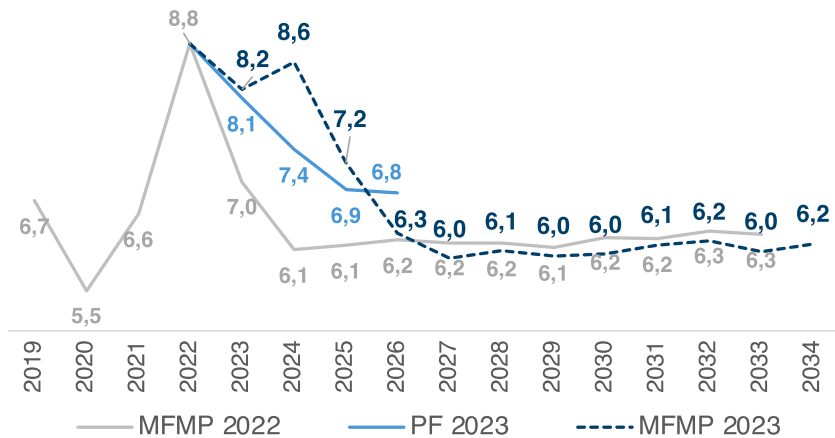


Fuente: MHCP, cálculos propios.

f. Tasas de interés

Para el mediano plazo, el MFMP incluye una reducción en el supuesto de tasas de interés (implícita), que pasa de 8,6% en 2024 a 6% en 2027, superior a lo esperado en el MFMP de 2022 y el PF 2023 (Gráfico 12). Este supuesto de tasas de interés genera una reducción del pago de intereses de 4,5 a 3,2% del PIB en el mismo periodo.

Gráfico 12. Tasa de interés implícita total



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

g. Resumen de supuestos macroeconómicos

Finalmente, la Tabla 2 resume los supuestos macroeconómicos del MFMP 2023 en la senda de programación macrofiscal 2023-2034.

Tabla 2. Supuestos macroeconómicos 2023-2034

Variable	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Crecimiento PIB real (%)	7,3	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 (%)	22,6	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 (%)	2,5	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)	-6,2	-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)	\$4.256	\$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)	99,1	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)	754	769	788	793	825	824	813	815	782	703	641	601	525
Inflación (%)	13,1	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 (%)	14,3	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 %)	26,2	-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

2.2. Conclusiones y riesgos sobre los supuestos del MFMP

El CARF considera que, en general, los supuestos macroeconómicos utilizados para la construcción de los escenarios fiscales del MFMP son realistas y consistentes a lo que, con información a junio de 2023, los analistas y mercados esperan. De los supuestos mencionados anteriormente, hay dos que se revisan en esta sección por su mayor incertidumbre y riesgo de desviación y por sus potenciales efectos sobre los resultados fiscales. 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. Un segundo, de mediano plazo, la senda de pago de intereses, cuya rápida corrección entre 2024 y 2027 podría no materializarse. A continuación, se analizan los efectos que se podrían dar a nivel de las variables fiscales si se desvía el pronóstico de estos dos supuestos.

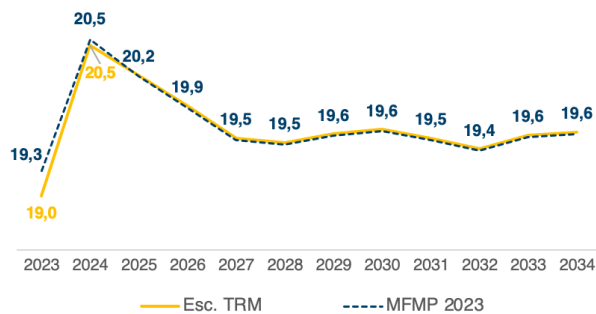
a) Tasa de cambio promedio de 4.600 pesos en 2023

El MFMP supone una tasa de cambio promedio de 4.640 pesos para 2023 que, dada la coyuntura reciente, podría resultar inferior. Si la tasa de cambio se mantiene en los niveles actuales (de junio 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.

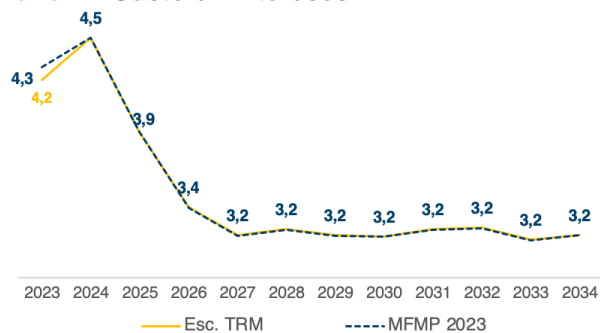
Este efecto reduciría los ingresos en 0,3 puntos porcentuales, y reduciría los gastos de intereses en 0,1 puntos porcentuales del producto. En 2024 se tendría un menor recaudo por concepto de cuotas de impuesto de renta petrolero y de dividendos de Ecopetrol, no obstante, en términos del PIB este efecto sería menor al 0,1% (Gráfico 13, panel A y B).

Gráfico 13. Efectos de una desviación en el supuesto de la TRM para 2023

Panel A. Ingresos totales



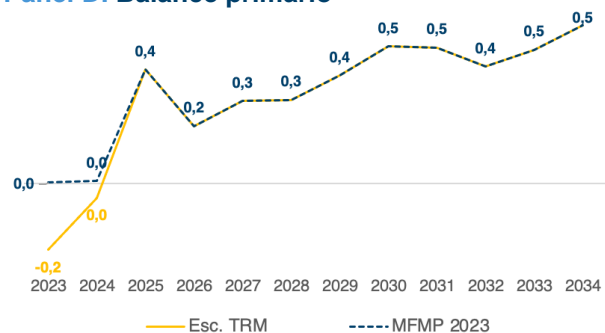
Panel B. Gasto en intereses



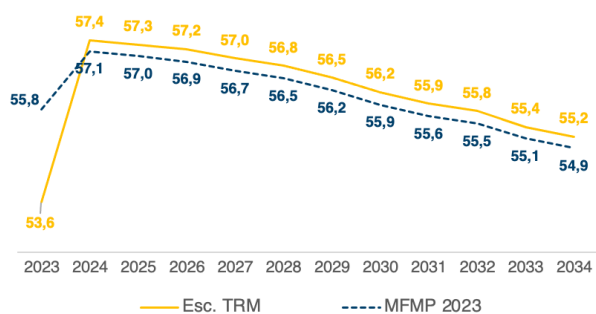
Panel C. Balance fiscal total



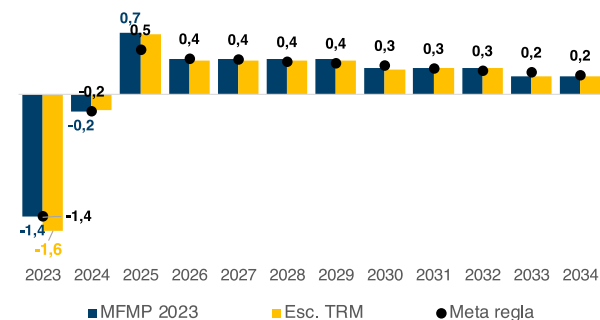
Panel D. Balance primario



Panel E. Deuda neta



Panel F. Balance primario neto estructural



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

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 2023⁴.

b) Caída de intereses a PIB en el mediano plazo

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.

Simulando un aumento de la tasa de interés implícita de 0,4 puntos porcentuales, la deuda se mantendría en niveles cercanos al 58% del PIB, en promedio en el periodo, con lo cual no se acercaría suficientemente al ancla de 55% al final del periodo de análisis, como lo proyecta el MFMP. Con un escenario así en las tasas de interés, para lograr la reducción de la deuda se requeriría un mayor superávit primario al proyectado en el MFMP.

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

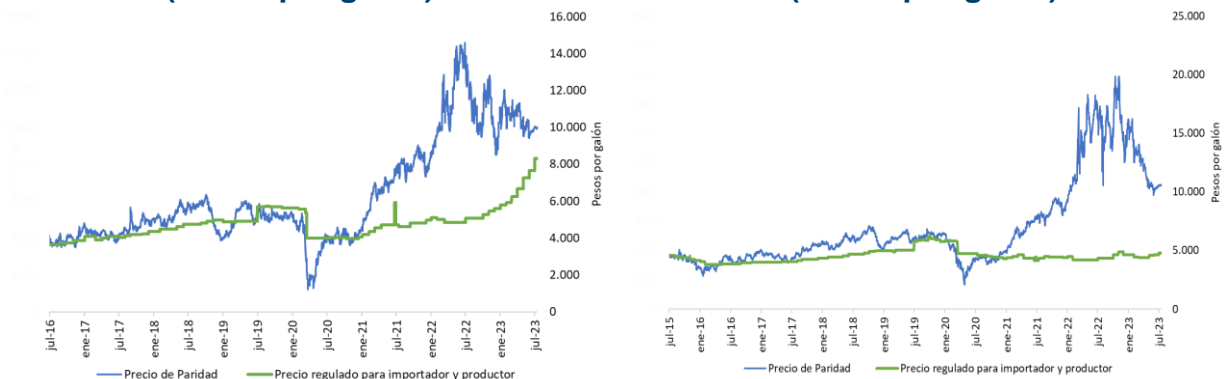
De acuerdo con el MFMP, en 2023 el déficit causado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) sería de \$17,8 billones, de los cuales \$13,8 billones corresponderían a ACPM y \$4 billones a gasolina. Este escenario contempla aumentos mensuales en el ingreso al productor de la 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 14](#)). 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 del FEPC en 2023 ascendería a cerca de \$18,5 billones de pesos, cerca de \$10 billones menos que lo estimado a principios del año.

⁴ Adicionalmente, se prevé que una menor tasa de cambio modifique parcialmente la estimación del gasto por el déficit del FEPC de 2024, que podría reducirse en casi COP 1 billón, compensando parcialmente los menores ingresos por dividendos y renta de Ecopetrol en 2024.

Gráfico 14. 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 elogia 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.

4. 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.

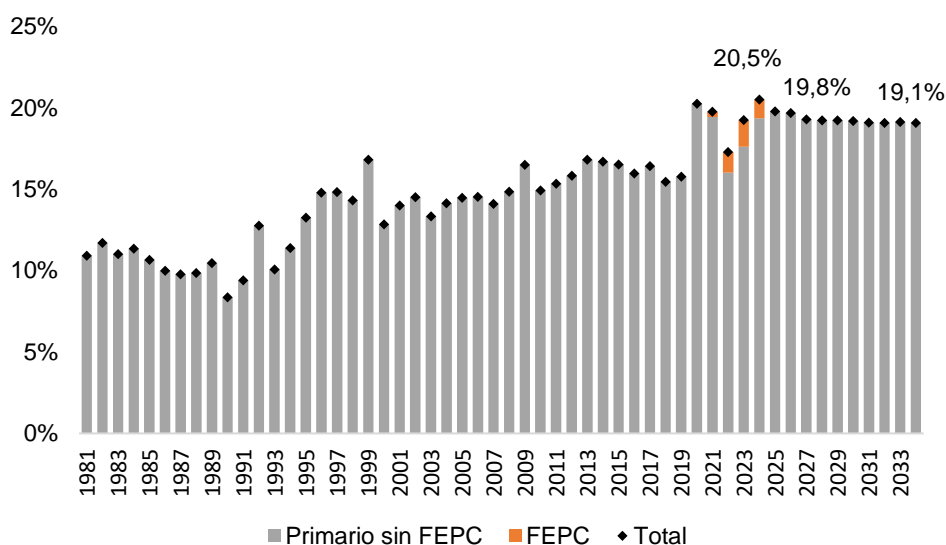
A continuación, se describen las consideraciones del CARF sobre las proyecciones de gasto público.

4.1. Análisis de las proyecciones del gasto público

El MFMP presenta la senda de gasto público que proyecta el Gobierno Nacional para los próximos 10 años. De acuerdo con esta senda, en 2024 se contabilizará el gasto público (primario

sin FEPC) más alto de la historia del país⁵, de 19,4% del PIB (20,5% del PIB con FEPC) (**Gráfico 15**). A su vez, se observa que se programa un gasto público (primario sin FEPC) aún más elevado para 2025, de 19,8% del PIB. A partir de 2026 el gasto se empieza a corregir hasta llegar a niveles de 19,1% del PIB desde 2031. Lo anterior revela que el MFMP 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 15. Gasto Primario Histórico del GNC (% del PIB)



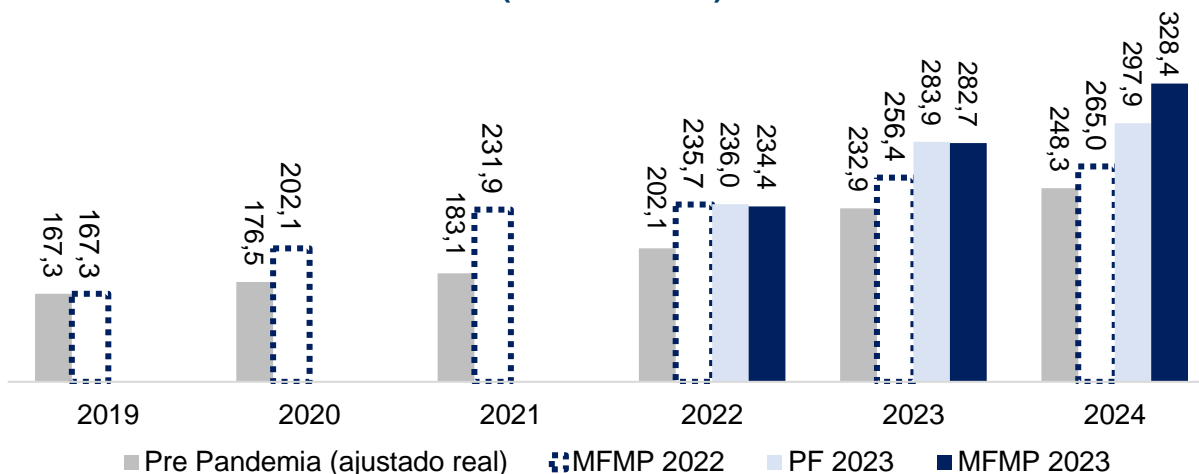
Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

El CARF ha llamado la atención en sus diferentes documentos técnicos⁶ sobre los aumentos significativos que ha tenido el gasto público frente a los niveles pre-pandemia y las inflexibilidades del gasto. Tomando el gasto primario de 2019 se identifica que a partir de 2020 este aumentó en un ritmo superior al que se hubiera presentado si se tuviera en cuenta únicamente el crecimiento del IPC y del SMMLV. Lo anterior, se explica por: (i) las presiones de gasto adicionales que generó la pandemia (2020, 2021 y 2022), y (ii) las inflexibilidades, que en algunos casos evolucionan con dinámicas que obligan a aumentar estos gastos por encima del crecimiento de los precios, especialmente cuando se producen choques positivos en los ingresos de la Nación como el caso de una reforma tributaria (**Gráfico 16**).

⁵ Excluyendo 2020 dónde el gasto primario sin FEPC fue de 20,25% del PIB para mitigar los efectos de la pandemia.

⁶ Ver: [Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022](#) y [Análisis sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2023](#).

**Gráfico 16. Gasto Primario sin FEPC
(COP Billones)**



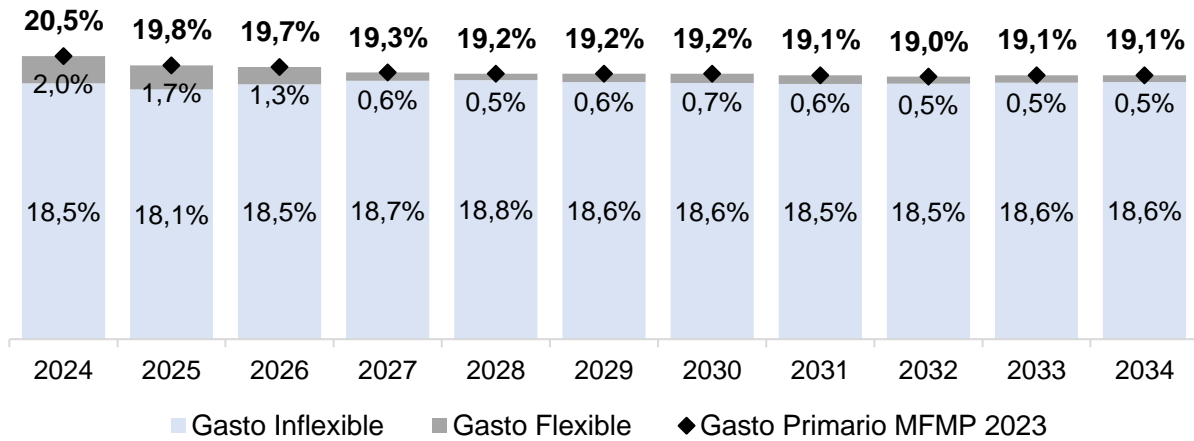
Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Para el 2023 se observa que el gasto no retorna a los niveles pre-pandemia. Al contrario, se mantiene en niveles superiores a este. Lo anterior muestra que parte del gasto que se generó en la pandemia se volvió permanente e inflexible y, por lo tanto, genera presiones fiscales importantes. A esta presión, existente desde el MFMP del 2022, se le suma el mayor gasto financiado con los recursos de la reforma tributaria de 2022. La sostenibilidad en el largo plazo de este nivel de gasto se encuentra relacionada con la permanencia de estos mayores recursos. El CARF estima que el gasto, en 2024, será 80 billones de pesos superior al que se hubiera tenido si se trae a valor presente el nivel de gasto pre-pandemia.

Esta dinámica del gasto genera un reto frente al objetivo de una consolidación fiscal. 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.

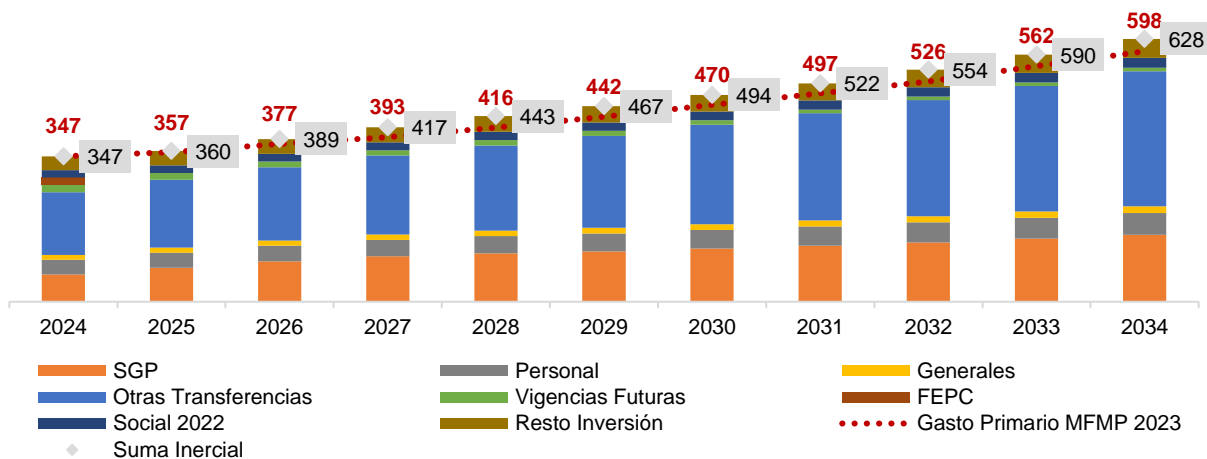
Teniendo en cuenta estos rubros inflexibles, y la forma como evolucionan en el tiempo, la DT-CARF proyectó estos gastos para el horizonte del MFMP. De este ejercicio ([Gráfico 17](#)) se evidencia que; (i) las inflexibilidades explican en gran medida el aumento del gasto por encima de los niveles reales, 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 (de 2% a 0,5% del PIB), para cumplir con los techos de gasto que impone la Regla Fiscal.

Gráfico 17. Gasto Primario Inflexible y Flexible (% del PIB)



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

Gráfico 18. Gasto Primario Inercial (COP Billones)



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

La reducción del gasto flexible implícita en el MFMP supone una reducción de la proporción del presupuesto de inversión, que no se considera inflexible al no responder a las rigideces institucionales consideradas por el CARF. No obstante, la reducción de este *resto de inversión* puede no materializarse al responder a presiones políticas de las diferentes carteras.

El CARF realizó un ejercicio donde este *resto de inversión* se mantiene constante en niveles reales para el horizonte del MFMP (Gráfico 18). De este ejercicio se evidencia que la inversión programada para 2024 no sería sostenible en el largo plazo, puesto que excedería los límites de gasto que permite la Regla Fiscal. Este ejercicio evidencia el riesgo de cumplimiento del plan de gasto en el mediano plazo.

Adicionalmente, algunas de estas inflexibilidades se sustentan en leyes que generan rentas de destinación específica, como es el caso del SGP, y el ICBF y el SENA. 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 ([Tabla 3](#)).

Tabla 3 Aumento del gasto por un aumento del recaudo de COP 1 billón (COP Miles de Millones)

Aumento del gasto	2023	2024	2025	2026	2027
SGP	-	67	155	262	378
ICBF y SENA*	138	138	138	138	138

Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

*Para el ICBF y el SENA el efecto simulado responde a un aumento de 1 billón de pesos en el recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas desde el 2023.

Para el SGP el efecto simulado responde a un aumento de 1 billón de pesos en los ingresos tributarios de la Nación desde 2023.

En conclusión, el marco normativo que sustenta las inflexibilidades presupuestales genera presiones fiscales importantes. 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 esos sectores. Esta 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.

4.2. Erogaciones por reformas al sistema de salud y pensional

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 estima 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 6,7 billones de pesos promedio por año ([Tabla 4](#)). 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.

Adicionalmente, dicha estimación no considera los posibles sobrecostos que implique la reforma, en referencia a los cinco riesgos señalados en el Pronunciamiento No. 7 del CARF⁷: i) los costos de la atención primaria pueden estar subestimados, ii) se podría incurrir en potenciales excesos de gasto asociados a la atención primaria dado un esquema de subsidios a la oferta, iii) la capacidad para gestión de recursos por parte de las regiones puede ser insuficiente, iv) una posible indemnización previa y plena por demandas que aleguen privación de ejercicio en actividad legítima y, v) una posible falta de capacidad para la gestión de riesgos inherentes a la prestación del servicio.

⁷ [Pronunciamiento No. 7 del CARF.](#)

**Tabla 4. Usos del Sistema de Salud después de la reforma
(COP Miles de Millones de 2023)**

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	
Atención primaria	15.660	18.012	20.446	23.619	24.836	25.486	26.265	26.890	27.450	28.243	29.070	
Fortalecimiento de Red Pública Hospitalaria	772	1.108	1.928	2.542	3.126	3.710	3.788	3.863	3.938	4.020	4.104	
Servicios ambulatorios y hospitalarios especializados*	65.140	66.148	68.157	70.365	72.645	74.999	77.429	79.937	82.527	85.201	87.962	↑ Crecimiento promedio: 3,1%
Otras (Formación, catastróficos y epidemias)	2.308	2.819	3.132	3.536	3.574	3.658	3.756	3.837	3.911	4.011	4.116	
Infraestructura- CAPIRIS	0	1.500	1.517	1.533	1.550	1.567	1.584	1.602	1.619	1.637	1.655	
TOTAL (A)	83.880	89.587	95.180	101.595	105.731	109.420	112.822	116.129	119.445	123.112	126.907	
Total MinSalud (B)	83.880	89.110	93.761	99.330	102.373	104.930	107.682	110.311	112.920	115.846	118.867	↑ Promedio: COP 4,5 bill.
Diferencia (A)-(B)	0	477	1.419	2.265	3.358	4.490	5.140	5.818	6.525	7.266	8.040	
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	
Mediana y alta complejidad	0	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	
Licencias de maternidad	0	830	830	830	830	830	830	830	830	830	830	
TOTAL	0	2.707	3.649	4.495	5.588	6.720	7.370	8.048	8.755	9.496	10.270	↑ Promedio: COP 6,7 bill.

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

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.

Adicionalmente, 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 5 billones de pesos actuales, 0,3% del PIB⁸.

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.

5. Proyecciones de ingresos en el 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. 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

⁸ Para mayor detalle consultar [Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional](#).

Fiscal, al no cumplirse la correspondencia entre gastos e ingresos estructurales. A continuación, se describen las consideraciones del CARF sobre las proyecciones de ingresos.

5.1. Sobre el recaudo que proviene de las reformas tributarias

El MFMP contiene actualizaciones en el recaudo tributario esperado de las reformas de 2021 y 2022, derivados principalmente del cambio en los supuestos petroleros y macroeconómicos, así como de la incorporación de algunos efectos ya observados que pasan a ser parte del escenario central de recaudo del Gobierno nacional. En particular, mientras en el MFMP 2022 se esperaba que por la Ley de Inversión Social (reforma de 2021) se recaudaran 1,2% del PIB en 2023 y en 2024; en el MFMP 2023 se estima que el recaudo adicional alcance 0,5% del PIB, en cada año. En este caso, la diferencia corresponde a que no se considera el recaudo derivado de medidas anti evasión como parte del efecto de esta reforma (lo cual sí ocurría en el MFMP 2022), y a que el recaudo adicional derivado de la reforma no se mide comparado con un escenario contrafactual sin reforma, en el que se hubieran materializado una reducción de la tarifa de renta de personas jurídicas a 30% y el descuento de ICA de 100%, sino que se mide como el incremento frente al recaudo observado de 2022⁹ (Tabla 5).

Tabla 5. Recaudo esperado por reformas y gestión (% del PIB)

Concepto	2023			2024		
	MFMP 2022	PF 2023	MFMP 2023	MFMP 2022	PF 2023	MFMP 2023
Ley de Inversión Social	1,2	0,9	0,5	1,2	0,9	0,5
<i>Tarifa de impuesto de renta</i>	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5
<i>Sobretasa sector financiero</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<i>Medidas anti evasión</i>	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Terminación beneficios Ley de turismo		0,06	0,06		0,06	
Ley de Igualdad y Justicia Social		1,3	1,1		1,3	1,3
<i>De los cuales petróleo</i>		0,5	0,3		0,3	0,1
Gestión DIAN (modernización o menor evasión LIJS)	0,6	0,0	0,2	0,6	0,0	0,8
Litigios y arbitramentos			0,0			0,9
TOTAL REFORMAS Y MODERNIZACION	1,8	2,3	1,9	1,8	2,3	3,5

Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP¹⁰.

De igual forma, las proyecciones iniciales (del PF 2023) sobre el recaudo esperado de la Ley de Igualdad y Justicia Social de 2022 eran de 1,3% del PIB para 2023 y 2024. Ahora, el MFMP 2023, contiene estimaciones por 1,1% y 1,3% del PIB para 2023 y 2024, respectivamente, en buena medida asociado al efecto negativo sobre el recaudo de los ajustes incorporados sobre los supuestos petroleros.

La materialización del recaudo tributario derivado de reformas tributarias está sujeto a los retos propios de la implementación de las medidas, como lo ha señalado el CARF en documentos

⁹ En la cuantificación del efecto de esta reforma incluida en el MFMP 2022, el efecto fiscal derivado del incremento en la tarifa de renta de personas jurídicas correspondía a 5pp (del 30% que se hubiera materializado sin reforma, a 35%), mientras que en el MFMP 2023, este efecto solo corresponde a 4pp, dado que se parte de la tarifa de renta observada en 2022 (31% para el año gravable 2021). Esta explicación, fue ofrecida por el MHCP al CARF en el marco de las mesas de proyecciones macroeconómicas.

técnicos previos¹¹. Adicionalmente, aspectos relacionados con la implementación de reglamentaciones de la reforma, como la expedición de decretos para ajustar las tarifas de retención en la fuente, y, en general, aspectos de implementación de la reforma, afectan la expectativa de recaudo para 2023. De otro lado, aún están a la espera de respuesta las demandas por inconstitucionalidad de la no deducibilidad de las regalías. Todos estos elementos generan incertidumbre sobre el recaudo tributario.

5.2. Incertidumbre sobre los ingresos por gestión de la DIAN

El MFMP programa ingresos por gestión tributaria por 0,8% del PIB en 2024, que suben a 1,3% del PIB en 2025 y permanecen en ese nivel por el resto del periodo de análisis, hasta 2034. Si bien el MFMP 2022 incluía una proyección de estos ingresos para 2023 y 2024, esta fue moderada por el Gobierno en el PF 2023. Se incrementó nuevamente en el MFMP 2023.

Como lo menciona el MFMP 2023, la expectativa de mayor gestión de la DIAN se sustenta en el aumento de 10 mil funcionarios, que duplicarían la planta de la DIAN con una inversión que se estima en 1,8 billones de pesos anuales. Adicionalmente, el recaudo de gestión viene sustentado por las disposiciones aprobadas en las reformas tributarias de 2021 y 2022, y por la creación del registro de beneficiarios finales, la autorización para facturar ciertos impuestos, la expedición del régimen sancionatorio aduanero, el control a la omisión de activos o declaraciones incompletas, las facilidades de pago, la reducción transitoria de sanciones y la menor tasa de interés para omisos en la obligación de declaración de impuestos.

El CARF no pretende concluir sobre la probabilidad de que se consoliden las metas de recaudo por gestión que están en el MFMP, pues hacen parte de un proceso de fortalecimiento que adelanta la DIAN desde hace varios años. No obstante, sí se indican algunos riesgos sobre el alcance que puede tener la expectativa del recaudo que se proyecta para las próximas vigencias.

En primer lugar, muchas veces no es fácil encontrar los colaboradores para llenar vacantes en las entidades públicas. A diciembre de 2022 la planta de la DIAN la conformaban 12.741 funcionarios, 11.741 permanentes y 1.000 temporales (Tabla 6). Sin embargo, de estos cargos había 6.344 vacantes definitivas del total de cargos permanentes (54%), y 445 vacantes entre los cargos temporales (44%).

Tabla 6. Composición de la planta de la DIAN

Tipo de planta	Dic-2022	Ajuste Dec. 490 de Mar-2023	Planta total
Permanente	11.741	10.207	21.948
<i>Provisos</i>	5.397	0	5.397
<i>Vacantes definitivas (en encargo o provisionalidad)</i>	6.344	10.207	16.551
Temporal	1.000	-1000	0
<i>Provisos</i>	555	-555	0
<i>Vacantes</i>	445	-445	0
TOTAL	12.741	9.207	21.948

Fuente: DIAN, Plan Estratégico de Talento Humano 2023.

¹¹ Ver el [Documento Técnico sobre el Plan Financiero 2023](#).

De otro lado, muchas veces no es rápido llenar las vacantes disponibles. En los últimos tres años se han realizado concursos y procesos para contratar funcionarios en la DIAN. El tiempo de estos procesos se estima cercano a los dos años. Como se señala en la **Tabla 7**, el concurso 1461 de 2020, para provisionar 1.500 cargos terminó por posesionar 1.335 funcionarios en 2022; el proceso 2238 de 2021, para provisionar 622 cargos se encuentra a la espera de la lista definitiva de elegibles (se adelantaron exámenes médicos en 2022).

El proceso DIAN 2022 para proveer 4.700 cargos se encuentra en marcha, después de iniciar convocatoria en marzo de 2023. Para este último concurso se deben surtir etapas de verificación de requisitos mínimos, aplicación de pruebas a los participantes admitidos, cursos de formación e inducción, exámenes médicos y Conformación y adopción de las listas de elegibles.

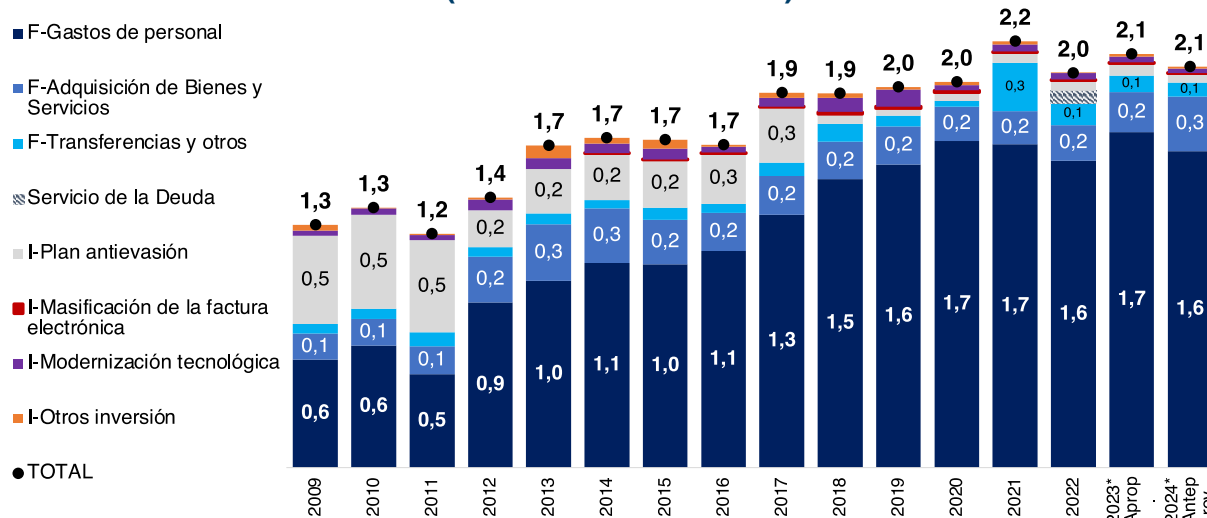
Tabla 7. Concursos adelantados por la DIAN

Proceso	Oferta	Posesión	Observaciones
Concurso 1461 del 2020	1.500	1.335	Tomaron posesión en 2022
Proceso 2238 de 2021	622	0	A la espera de listas de elegibles definitivas. En 2022 se adelantaron exámenes médicos
Proceso DIAN 2022	4.700	0	El proceso inició convocatoria en marzo de 2023

Fuente: DIAN, Plan Estratégico de Talento Humano 2023.

Respecto a los recursos para financiar la planta, si bien en los últimos años ha aumentado el presupuesto de la DIAN, especialmente para atender los gastos de nómina, se observa que en el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación de 2024 no se consideraba el aumento autorizado de la planta de personal (**Gráfico 19**).

Gráfico 19. Presupuesto de la DIAN (COP Billones de 2023)



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

Nota: Hasta 2022 se toman obligaciones. 2023 corresponde a apropiación vigente y 2024 al anteproyecto de PGN.

Ante la incertidumbre asociada al momento en que se pueda generar y consolidar el recaudo por gestión de la DIAN¹², el CARF llama la atención sobre el riesgo de programar gasto estructural, con recursos de gestión que en el corto plazo pueden ser inciertos, debido a los tiempos del proceso normal de contratación de planta de personal por parte de la DIAN. El efecto que este riesgo podría tener sobre la caja de la Nación y sobre el cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal y sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal no son despreciables.

5.3. Arbitramento de litigios tributarios: ingresos inciertos y no estructurales

Según el MFMP, la DIAN ha identificado nuevos deudores y ha sistematizado 7.000 procesos legales por cerca de 30 billones de pesos. Se explica que, dado que la resolución de conflictos puede extenderse por varios años, la entidad adelantará una estrategia normativa integral con el Ministerio de Justicia para ejecutar los procesos de manera más eficiente, priorizando el arbitramento en lugar de esperar sentencias. Con esto 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 29 billones de pesos. 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 15 billones de pesos, 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 (**Figura 1**).

¹² Frente al recaudo por fortalecimiento de la administración tributaria, el CARF ha señalado en un [documento técnico](#) que la información pública disponible presenta limitaciones para evaluar este concepto y hacer un seguimiento adecuado. En particular, no se cuenta con series históricas sobre el recaudo por gestión y una metodología de cómo se efectúa su medición, igualmente con actualizaciones periódicas de indicadores de gestión como los niveles de incumplimiento tributario y la evasión.

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.

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:

Principio I: Las TUV son intrínsecamente 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.

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 en las estadísticas de finanzas públicas como ingreso estructural.

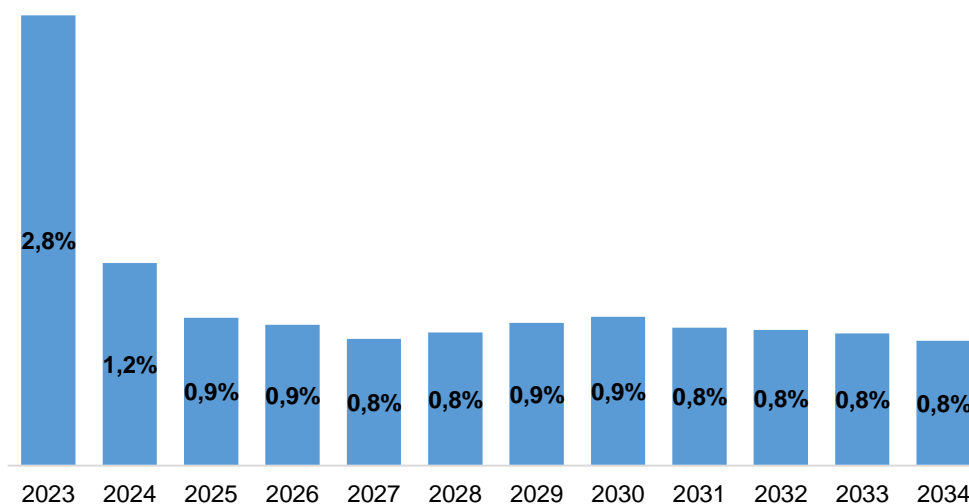
Al clasificar estos recursos como no estructurales en el plan financiero de 2024, 2025 y 2026, el déficit del Balance Primario Neto Estructural resulta mayor (más negativo) que lo que obliga la transición de la Regla Fiscal para 2024 y 2025, y superior (más negativo) a lo que obliga la (fórmula de la) 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.

5.4. Ingresos petroleros

El MFMP proyecta los ingresos petroleros para el periodo 2023-2034, de acuerdo con la senda de producción esperada y las estimaciones del precio del Brent. Tomando en cuenta estos factores, los ingresos petroleros se estiman en promedio en 1% del PIB (aproximadamente 22,3 billones de pesos de 2023) (Gráfico 20), y continúan siendo una fuente de financiación importante para la Nación. El CARF considera que estas proyecciones son adecuadas, dado que responden a supuestos que se encuentran alineados con las expectativas de los mercados.

**Gráfico 20. Ingresos Petroleros
(% del PIB)**



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

Dada la importancia de los ingresos petroleros para la Nación, el proceso de transición energética debe ser consistente con la programación fiscal en el mediano plazo y considerar su impacto sobre la inversión y producción en el sector de hidrocarburos¹³. El CARF ha realizado un llamado para que la transición energética sea pensada y programada de la mano con una transición fiscal, que permita reemplazar los recursos necesarios, de forma ordenada, por otros de carácter estructural que continúen financiando las cuentas fiscales de la Nación y las regiones.

6. Proyecciones de déficit, deuda y necesidades de financiamiento

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 los que se esperaban para 2023 en el escenario previo. Los balances primarios de 0% del PIB que se obtendrían en 2023 y 2024 son inferiores a

¹³ Para mayor detalle consultar [Efectos Macroeconómicos y Fiscales de una política de no exploración y la reforma tributaria de 2022 en el sector de hidrocarburos](#).

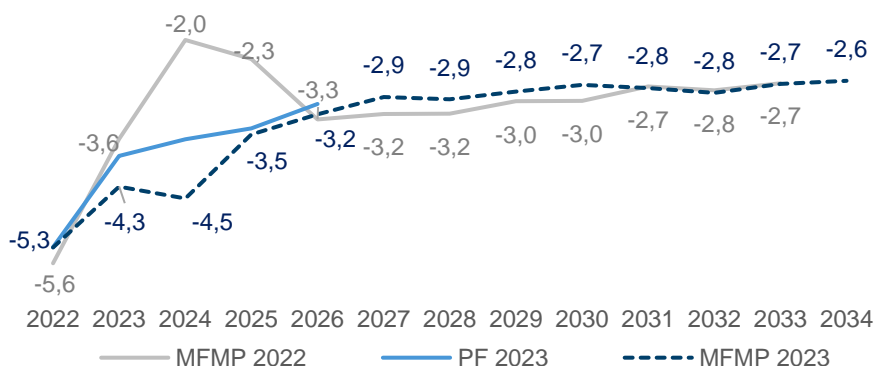
los programados en el Plan Financiero de comienzos del año, y a los necesarios para estabilizar la deuda del Gobierno.

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 el objetivo planteado por la Regla Fiscal para el 2026, una vez termine el período de transición.

6.1. Déficit al límite y senda alta para la deuda neta

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 21**). Como se mencionó en las secciones 3 y 4 de este documento, tanto contingencias en los ingresos, por el recaudo por gestión o por arbitramento de litigios tributarios, como las presiones de gasto dada la inflexibilidad presupuestal, pueden afectar la senda proyectada para el déficit, aumentándolo y comprometiendo la senda decreciente programada.

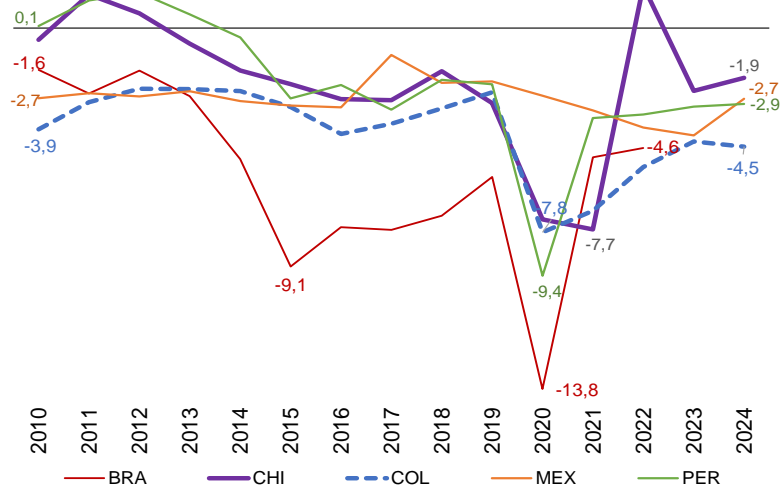
Gráfico 21. Balance fiscal total del GNC (% del PIB)



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

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 (**Gráfico 22**).

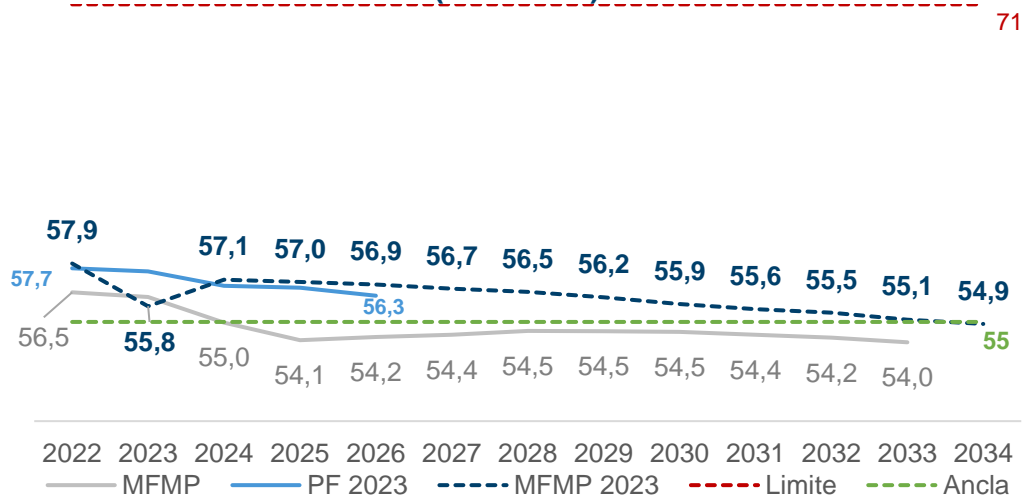
Gráfico 22. Balance fiscal total del GNC comparado con países de la región (% del PIB)



Fuente: CEPAL, FMI y MFMP 2023

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 23). Como se mencionó en la sección 1 de este documento, sobre esta senda de deuda neta, existe el riesgo de que las tasas de interés de la deuda se ubiquen por encima de lo esperado por el Gobierno, lo cual generaría presiones sobre el nivel de deuda, impidiendo su reducción y generando riesgos sobre la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

Gráfico 23. Deuda neta del GNC (% del PIB)



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

6.2. Coherencia de la sostenibilidad externa y fiscal

La sostenibilidad externa es crucial para la sostenibilidad fiscal pues un exceso de deuda con el resto del mundo genera intereses más altos a través de un mayor riesgo de depreciación y de un mayor riesgo de impago de dicha deuda. El recuadro 3.2 del MFMP 2023 presenta un análisis cuantitativo para examinar la consistencia de la sostenibilidad externa asumida con la sostenibilidad fiscal presentada en el marco. Para esto el análisis del MFMP sigue tres pasos.

Primero, se determina el déficit de cuenta corriente que estabiliza los pasivos externos netos sin IED a partir de su evolución, representada en la siguiente ecuación:

$$st_t^{otros} = \frac{1+va_t^{otros}+r_t^{otros}}{1+g_t} st_{t-1}^{otros} + dcc_{nf_t}^{otros} \quad (1)$$

donde st_t^{otros} son pasivos externos diferentes a IED, va_t^{otros} su valorización, r_t^{otros} su tasa de interés implícita, g_t la tasa de crecimiento del PIB y $dcc_{nf_t}^{otros}$ es la parte del déficit de cuenta corriente no factorial.

Esta es una ecuación en diferencia de primer orden y el coeficiente que acompaña a st_{t-1}^{otros} determina la estabilidad de la ecuación y, por tanto, la convergencia de dicha variable. Según los datos presentados en el recuadro, dicho coeficiente es mayor a uno, implicando la inestabilidad de la ecuación. La falta de convergencia hacia un nivel de pasivos constante requiere de un superávit de la cuenta corriente no factorial, calculado en el texto en 1,2% del PIB, para estabilizar los pasivos en 5,3%. Sin embargo, cualquier desviación negativa de este balance, generaría un aumento significativo del valor de los pasivos.

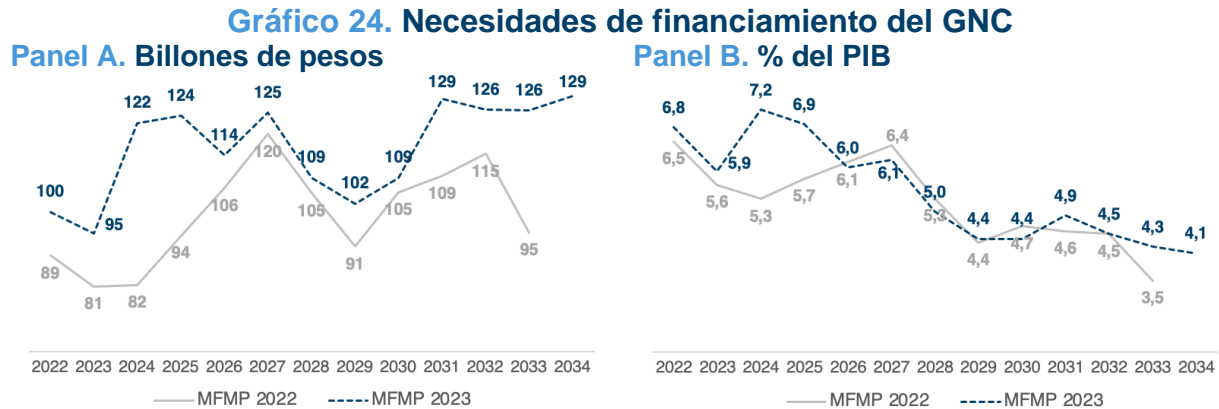
Asumiendo que este balance en la cuenta corriente no factorial se cumple, a este le suman el déficit factorial de los pasivos (1,7%) y la IED promedio proyectada entre 2025 y 2034 (2,7%), para llegar a un déficit de cuenta corriente de 3,1%, que estabilizaría los pasivos externos netos sin IED.

En segundo lugar, se estima el balance del sector privado consistente con el escenario macro en -1% a través de una regresión lineal que depende del crecimiento del PIB, los términos de intercambio y la formalidad laboral. Esta regresión genera preocupaciones de endogeneidad presentes en la literatura, especialmente porque cualquier desviación negativa del número estimado genera desviaciones permanentes como se explicó anteriormente. Finalmente, a partir de este nivel, se determina que el déficit del gobierno general debe ser de 2,1% para estabilizar los pasivos externos, consistente con la meta planteada en el MFMP de 2%.

El MFMP 2023 proyecta un ajuste más rápido del déficit de cuenta corriente comparado con el MFMP 2022, a pesar de que el desbalance en 2022 fue mucho mayor al esperado, explicado por una revisión a la baja en las importaciones para 2023 y 2024. Además, la senda de ajuste de cuenta corriente es más lenta que la disminución del pago de intereses como porcentaje del PIB. Una desviación del déficit estimado que estabilizaría los pasivos llevaría a una divergencia de la deuda, y a una posible insostenibilidad fiscal a través del pago más alto de intereses, siempre que esta desviación esté asociada a incrementos en el desahorro del sector público.

6.3. Necesidades de financiamiento

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 2022), 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).



Estos requerimientos de financiamiento implican un riesgo no menor, 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.

6.4. Finanzas del Gobierno General

Para el Gobierno General (GG), que incluye, además del GNC, las entidades y fondos que hacen parte del Resto del Nivel Central, las administraciones regionales y locales, y el sector de la seguridad social, se proyecta una senda decreciente del nivel de déficit total, de un nivel de 6,5% del PIB en 2022 a 1,8% del PIB en 2034, y una reducción de la deuda neta de 50,7% del PIB en 2022 a 44% del PIB en 2034. Como se ha mencionado en análisis previos del CARF, los resultados del Gobierno General se determinan en buena medida por los resultados del GNC.

Lo anterior implica que los riesgos identificados en las secciones anteriores para el GNC se trasladan al GG. En la medida que no se lleve a cabo el ajuste fiscal del GNC a la velocidad planteada, el ajuste en el déficit y la deuda del GG se verán afectados de manera inmediata.

Frente a los demás sectores que hacen parte del GG diferentes al GNC, el CARF identifica dos aspectos positivos. En primer lugar, el ajuste de precios de los combustibles que permite reducir el déficit del FEPC, se traduce en un superávit del resto del nivel central en 2023 y 2024. El compromiso que ha demostrado el Gobierno con los aumentos mensuales de los precios de los combustibles genera confianza con esta proyección. De otro lado, el sector de administración regional y local muestra un superávit en el mediano plazo, que es coherente con la mayor disponibilidad de recursos que se espera se genere por las mayores transferencias del SGP al nivel territorial.

El sector de la seguridad social, que incluye el sector de salud y pensiones, generalmente tiene un resultado balanceado o ligeramente superavitario, dado que su cierre financiero se da a través de transferencias que reciben del GNC. Sin embargo, se identifican algunos riesgos en el mediano plazo que vale la pena tener presentes en el análisis de la sostenibilidad agregada del Gobierno General, y que tienen estrecha relación con las presiones de gasto adicionales que se mencionaron en la sección 3 de este documento.

En primer lugar, para el sector de salud se identifican dos riesgos. Por un lado, las presiones de gasto del sector, que llevaron a la acumulación de pasivos que han tenido que ser reconocidos por la Nación a través de deuda pública, muestra que la financiación del sistema está sujeta a riesgos como: la insuficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los efectos que pueda tener la persistencia de los niveles de informalidad sobre los ingresos por cotizaciones. Sobre la primera, el MFMP muestra el efecto que tendría la necesidad de aumentar un 1% adicional la UPC, lo cual generaría un requerimiento de 0,5% del PIB adicional a 2034 en las transferencias del GNC a la ADRES. Adicionalmente, como se mencionó en la sección 3, las estimaciones del MFMP para el sector salud, no consideran los efectos que puede tener la reforma a la salud sobre el gasto del sector, que puede enfrentar presiones por el cambio en el esquema de aseguramiento.

Para el sector de pensiones, el MFMP indica que no se incluyen los efectos de la reforma pensional que se discute en el Congreso de la República. Lo anterior puede afectar el monto de las transferencias que recibe el sector para su financiación, en particular para el cierre financiero de Colpensiones. No obstante, el sector puede enfrentar algunas presiones en el corto plazo, como pueden ser las derivadas del efecto de la inflación y el aumento del salario mínimo sobre las mesadas pensionales, y los que pueda tener una mayor informalidad sobre los ingresos por cotizaciones. Finalmente, teniendo en cuenta que el resultado proyectado en el mediano plazo para el sector de pensiones refleja en parte los superávits generados por los rendimientos financieros del FONPET. Será fundamental que en el corto plazo el Gobierno logre la asignación de la administración del portafolio de este fondo, cuyos contratos se vencieron al inicio del año, garantizando que se mantenga o se mejore la generación de rendimientos de estos recursos.

En conclusión, los resultados del Gobierno General estarán determinados, en mayor medida, por la trayectoria que sigan las finanzas del Gobierno Nacional Central. En la medida que se materialicen riesgos de menor recaudo, como lo mencionado por arbitramento de litigios, o se generen presiones de gasto, por salud, pensiones o inversión adicional, los resultados del Gobierno General no se ajustarán según lo proyectado. Adicionalmente, aspectos como la trayectoria demográfica o la persistencia de niveles de informalidad laboral pueden afectar los recaudos y gastos de los sectores de salud o pensiones, requiriendo mayores recursos del Gobierno Central.

7. Metodologías de cálculo de indicadores fiscales y de la regla fiscal

Dos aspectos fundamentales para un seguimiento adecuado de las finanzas públicas se basan en la disponibilidad de información sobre las mediciones de los diferentes indicadores fiscales y la correcta aplicación de la metodología para medir los componentes de la regla fiscal y determinar el Balance Primario Neto Estructural, sobre el que se aplica la regla.

7.1. Cálculo de indicadores fiscales

Frente al cálculo de los indicadores fiscales, como los ingresos, gastos, balance y deuda, vale la pena recordar que el país completa cerca de una década en el proceso de adopción de la metodología estándar de generación de estadísticas de finanzas públicas (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, MEFP 2014). Si bien se ha avanzado en la clasificación de entidades públicas, la implementación de un catálogo de clasificación presupuestal moderno, y la generación de algunos estados contables bajo el nuevo manual, aún no se cuenta con estadísticas oficiales generadas bajo este estándar. No obstante, el Gobierno ha venido reportando avances y resultados comparativos en los últimos MFMP, así como algunas cifras de los cierres fiscales bajo esta metodología¹⁴.

Adoptar el MEFP permite, como lo señala el MFMP 2023, realizar un mejor análisis del desempeño financiero, analizar de manera más completa los efectos de la política fiscal sobre la economía; y mejorar las proyecciones de las finanzas públicas y el análisis de sostenibilidad de la política fiscal. Adicionalmente, contar con una visión más completa del estado de las finanzas públicas en sus diferentes componentes, permite visibilizar fuentes de posibles contingencias, positivas y negativas, de manera oportuna, facilitando a diferentes actores el análisis fiscal. El CARF espera que el Gobierno agilice el proceso de generación de estadísticas siguiendo el nuevo manual, para contar con información más completa para el análisis de la sostenibilidad fiscal y del cumplimiento de la regla fiscal.

7.2. Cálculos de la regla fiscal

En cuanto al cálculo y cumplimiento 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 continuación, se detalla el análisis de cada uno de los componentes:

a) Ciclo económico

El decreto 1717 de 2021 establece los lineamientos para el cálculo del ciclo económico. De acuerdo con esta metodología, las variables relevantes para su cálculo 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 2, 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.

$$CE_t = \left[1 - \left(\frac{Y_{t-1}^*}{Y_{t-1}} \right)^{\varepsilon_{cuotas}} \right] * RT_{t,cuotas} + \sum_i \left[1 - \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon_{i,no\ cuotas}} \right] * RT_{i,t,no\ cuotas} \quad (2)$$

¹⁴ Desde el primer trimestre de 2022, el Gobierno nacional ha publicado los cierres fiscales del Gobierno General bajo la metodología devengo, el cual cuenta con los últimos estándares metodológicos del MEFP 2014. Estos documentos se pueden consultar en el siguiente enlace:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/cf/cierresfiscales

De acuerdo con estimaciones de la DT-CARF, en 2023 y 2024 existiría una brecha positiva en el PIB. 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. Los resultados de la estimación y pronóstico de PIB tendencial se presentan en el [Gráfico 25](#) y la [Tabla 8](#)¹⁵.

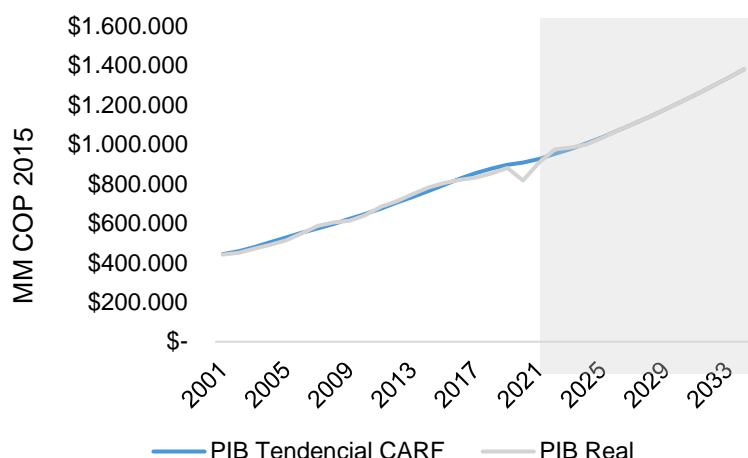
Tabla 8. PIB tendencial y su crecimiento, 2018-2034
(Miles de Millones de 2015)

Año	PIB Tendencial CARF	Crecimiento PIB Tendencial CARF
2018	\$ 877.182	2,59%
2019	\$ 896.660	2,22%
2020	\$ 908.934	1,37%
2021	\$ 926.367	1,92%
2022	\$ 951.481	2,71%
2023	\$ 976.437	2,62%
2024	\$ 1.006.013	3,03%
2025	\$ 1.036.960	3,08%
2026	\$ 1.070.557	3,24%
2027	\$ 1.105.243	3,24%
2028	\$ 1.141.053	3,24%
2029	\$ 1.178.023	3,24%
2030	\$ 1.216.191	3,24%
2031	\$ 1.255.596	3,24%
2032	\$ 1.296.277	3,24%
2033	\$ 1.338.277	3,24%
2034	\$ 1.381.637	3,24%

Fuente: Elaboración propia DT – CARF

¹⁵ La metodología establece la estimación de una función de producción tipo Cobb-Douglas en la forma $Y_t^p = A_t^p (K_t^p)^\alpha (L_t^p)^{1-\alpha}$, donde $L_t^p = PEA_t^p (1 - NAIRU_t)$ es la cantidad de trabajo no inflacionario, $K_t^p = (K_t NAICU_t)$ es la cantidad de capital no inflacionario, y A^p es la tendencia de la productividad. La cantidad de trabajo no inflacionario se calcula con la Población Económicamente Activa (PEA), corregida por la tasa de desempleo que no acelera la inflación, NAIRU por sus siglas en inglés (*Non-Acelerating-Inflation Rate of Unemployment*). La cantidad de capital no inflacionario se calcula con el stock de capital, K , ajustado por la tasa de capacidad instalada que no acelera la inflación, NAICU por sus siglas en inglés (*Non-Acelerating-Inflation Rate of Capacity Utilization*). La productividad tendencial se calcula aplicando un filtro de Hodrick y Prescott, que permite capturar la tendencia de largo plazo, al residuo de Solow calculado como $A_t = \frac{Y_t}{(UCI_t K_t)^\alpha (PEA_t(1-TD_t))^{1-\alpha}}$. Para mayores detalles acerca de la metodología de estimación y pronóstico del PIB tendencial consulte: [Actualización del PIB Tendencial para Colombia 2023 - 2034](#)

Gráfico 25. PIB tendencial y PIB observado



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

Las estimaciones de las elasticidades del recaudo tributario con respecto al PIB se detallan a continuación en la **Tabla 9**¹⁶:

Tabla 9. 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, $\epsilon_{no\ cuotas}$	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 10**).

**Tabla 10. 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.

¹⁶ 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 los documentos técnicos en la página Web del CARF: https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_documentos.

b) Ciclo petrolero

De acuerdo con la Ley 2155 de 2021, el CONFIS es el encargado de definir la metodología del cálculo del ingreso petrolero, la cual definió en 2022¹⁷. De acuerdo con la metodología establecida, 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*¹⁸ 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 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 3. Para el cálculo del ingreso estructural petrolero, ecuación 4, se toma el promedio del ingreso petrolero de los últimos siete años, excluyendo el mínimo y el máximo del periodo.

$$CP_t = IP_t - IEP_t \quad (3)$$

$$IEP_t = PIB_t \frac{\left[\sum_{i=t-7}^{t-1} \frac{IP_i}{PIB_i} - \max_{i=t-7}^{t-1} \left(\frac{IP_i}{PIB_i} \right) - \min_{i=t-7}^{t-1} \left(\frac{IP_i}{PIB_i} \right) \right]}{5} \quad (4)$$

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 (SAE).
- Para 2024, se incluye una transacción por el componente no estructural del FEPC por 1,3 billones de pesos.

¹⁷ Ver metodología aprobada por el CONFIS [aquí](#).

¹⁸ En el *upstream* se toma en cuenta únicamente las actividades del grupo Ecopetrol relacionadas con la extracción de crudo.

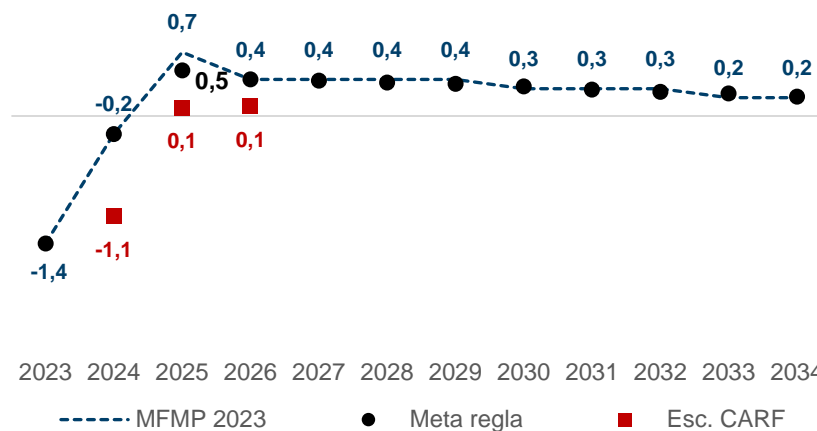
- Para el periodo 2025-2034 no se contemplan Transacciones de Única Vez que aumenten o disminuyan el espacio fiscal permitido por la Regla Fiscal para el GNC.

Las transacciones mencionadas anteriormente han sido revisadas por el CARF, que encuentra coherencia con estas y la metodología de la Regla Fiscal. No obstante, según lo indicado en la sección 4 de este documento, el MFMP no incluye como TUV el recaudo asociado al arbitramento 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 26**). Con lo anterior, la programación fiscal para 2024-2026 no estaría cumpliendo con la meta de la Regla Fiscal.

Gráfico 26. 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 por gestión de la DIAN sobre los que no se tiene certeza, equivalentes a 1,3% del PIB; 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 persistentemente. 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.

8. Pronunciamiento No. 8 del CARF sobre el MFMP 2023

Se transcriben los principales mensajes del Pronunciamiento realizado por el CARF, sobre el MFMP 2023:

- El Marco Fiscal de Mediano Plazo (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 elogia 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 Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), así como por programar la totalidad de los pagos del déficit en la vigencia siguiente a aquella en la que fueron causados.

Desde octubre de 2022, 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. 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 del FEPC en 2023 ascendería a cerca de 18,5 billones de pesos, cerca de 10 billones menos que lo estimado a principios del año.

- 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 los que se esperaban para 2023 en el escenario previo. 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.
- 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. 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.
- 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 el objetivo planteado por la Regla Fiscal para el 2026, una vez termine el período de transición.

- Para el resto del período de análisis, el MFMP presenta una programación fiscal al límite del cumplimiento de la Regla Fiscal, incluyendo ingresos adicionales sobre los que no se tiene 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 siendo exitoso en 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 esos sectores. Esta 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 consecuencia, el país se ha quedado sin espacio para hacer política fiscal contracíclica 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.

Anexo 1. Regla Fiscal Anterior

La Regla Fiscal colombiana se estableció con la Ley 1473 de 2011, la cual introdujo una regla fiscal de balance estructural para el gobierno nacional central. Esta regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021, que, modificó las metas cuantitativas, las fijó sobre el balance neto estructural y las vinculó a la deuda neta. En este apartado se realizará una estimación del cumplimiento de la Regla Fiscal para el periodo 2023 – 2034 con base en la regla previa e la Ley 2155 de 2021.

Las metas de la Regla Fiscal anterior se fijaban sobre el balance estructural, esto es el balance total descontando el ciclo económico y el ciclo petrolero (Ecuación 5). La DT-CARF realizó la estimación de estas variables para el periodo 2023 – 2034.

$$\text{Balance Estructural}_t = \text{Balance Total}_t - \text{Ciclo económico}_t - \text{Ciclo petrolero}_t \quad (5)$$

El balance total y el ciclo económico se tomaron de las estimaciones del MFMP las cuales fueron validadas en las secciones previas de este documento. Por otro lado, el ciclo petrolero se estimó con base en la metodología con la que se realizaba previó a la Ley 2155 de 2021. La metodología anterior para el cálculo del ciclo petrolero 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 plazo¹⁹. Una vez estimadas las variables se calculó el balance estructural (**Tabla 11**).

**Tabla 11. 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.

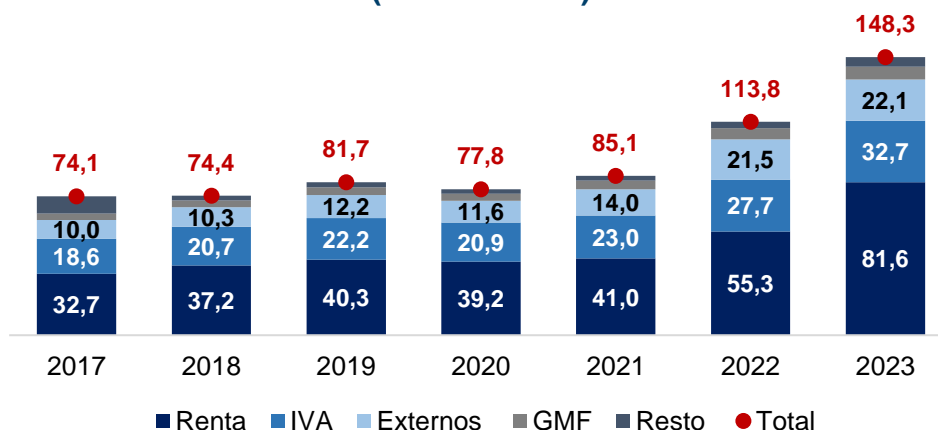
De acuerdo con la Ley 1473 de 2011 a partir de 2022 el balance estructural no podría ser menor a -1% del PIB, contrastando con los resultados estimados por la DT-CARF se observa que con la Regla Fiscal anterior se tendría un incumplimiento de la regla para todo el periodo proyectado en el MFMP. Esto 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 como el FEPC, razón por la cual con la regla fiscal vigente se permite un déficit mayor al que se permitiría si se aplicara la regla anterior.

¹⁹ 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.

Anexo 2. Seguimiento Fiscal a junio de 2023

El recaudo tributario acumulado a junio alcanzó COP 148,3 billones, 30% por encima de lo acumulado a junio de 2022. Esta cifra representa el 51% de la meta de recaudo bruto para 2023 (COP 290,1 billones) y se ubica por ligeramente por encima de la ejecución proyectada por el CARF (50,4%) (**Gráfico 27**).

Gráfico 27. Recaudo acumulado a junio por tipo de impuesto (COP billones)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información de la DIAN.

Para 2023, las cifras son preliminares y aún no cuentan con desagregación completa de algunos impuestos por lo que la composición puede cambiar.

*La ejecución proyectada corresponde a un cálculo propio de la DT-CARF a partir del comportamiento histórico.

Por el lado de la ejecución, a junio de 2023, se han comprometido COP 211,6 billones del PGN 2023 (52,1% del total PGN de COP 405,9 billones). El rubro con mayor porcentaje de compromisos es el de servicio de la deuda (59,6%), seguido de inversión (56,9%). En términos de obligaciones, estas alcanzan COP 170,8 billones (42,1% del total de apropiaciones). El rubro con mayor porcentaje de obligaciones es Servicio de la deuda (59,4%), seguido de funcionamiento (40,9%) y la inversión ha obligado el 27,7 % de las apropiaciones (**Tabla 12**).

Tabla 12. Ejecución presupuestal acumulada a Jun-2023 vs. Jun-2022

Concepto	% Comp./Aprop.		% Oblig./Aprop.		% Pago/Aprop.	
	Jun-22	Jun-23	Jun-22	Jun-23	Jun-22	Jun-23
Funcionamiento	50,7	48,4	42,1	40,9	41,3	40,0
Inversión	67,7	56,9	34,1	27,7	33,3	27,6
Servicio de la deuda	41,7	59,6	41,6	59,4	41,0	58,8
TOTAL	52,2	52,1	40,4	42,1	39,7	41,3

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

*no incluye la adición presupuestal aprobada.

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



@CARFColombia



@carf.colombia



Comité Autónomo
de la Regla Fiscal