

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO
PÚBLICO**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO
DE LA REGLA FISCAL 2022**

2023

**VICEMINISTERIO TÉCNICO
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**

República de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Gustavo Petro Urrego

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ricardo Bonilla González

VICEMINISTRO GENERAL

Diego Alejandro Guevara Castañeda

VICEMINISTRA TÉCNICA

María Fernanda Valdés Valencia

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Daniel Esteban Osorio Rodríguez

SUBDIRECTOR DE POLÍTICA FISCAL

Sammy Libos Zúñiga

SUBDIRECTORA DE PROGRAMACIÓN MACROECONÓMICA

Sara María Ramírez Arias

Este documento fue escrito en colaboración de:

Asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica:

Daniel Felipe Díaz Casas

Nicolás García Díaz

María Camila Gómez Fernández

Pasantes Dirección General de Política Macroeconómica:

Lina María Quiroga Ochoa

Johan Alexis Mendoza Guzmán

Informe de cumplimiento de la Regla Fiscal 2022
Junio 2023

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL 2022

Contenido

Introducción.....	4
I. Regla Fiscal.....	5
II. Cierre Fiscal 2022	9
III. Consistencia de la meta establecida en la Regla Fiscal con el balance fiscal del GNC ..	11

LISTA DE ABREVIATURAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
BPNE	Balance Primario Neto Estructural
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CCRF	Comité Consultivo de la Regla Fiscal
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
FEPC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FOME	Fondo de Mitigación de Emergencias
GNC	Gobierno Nacional Central
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PIB	Producto Interno Bruto
RPM	Régimen de Prima Media
SAE	Sociedad de Activos Especiales
SGP	Sistema General de Participaciones
TES	Títulos de Tesorería
TUV	Transacciones de Única Vez
UVR	Unidad de Valor Real

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL 2022

Introducción

El Artículo 12 de la Ley de la Regla Fiscal¹ exige al Gobierno nacional presentar un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de manera simultánea con la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en el que se evalúe el cumplimiento de la Regla Fiscal del año inmediatamente anterior.

En 2022 nuevamente comienza a operar la Regla Fiscal, la cual durante 2020 y 2021 fue suspendida de manera temporal por circunstancias excepcionales asociadas a la emergencia sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia del Covid-19. Dentro del marco legal que soportaba esta suspensión y que estaba vigente durante esos dos años, se encuentran los Artículos 11 y 14 de la Ley 1473 de 2011, en su versión vigente con anterioridad a su modificación por parte de la Ley 2155 de 2021. Por una parte, el Artículo 11 planteaba la posibilidad, ante la ocurrencia de eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica, y con previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), de que se suspendiera la Regla Fiscal. A su vez, el Artículo 14 indicaba la necesidad de que el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF) se pronunciara sobre la aplicación del Artículo 11.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) solicitó al CCRF en las dos sesiones llevadas a cabo el diez (10) y quince (15) de junio de 2020² un concepto sobre la posibilidad de suspender la Regla Fiscal durante 2020 y 2021. Frente a esta solicitud, por unanimidad el Comité emitió concepto favorable considerando la magnitud de los choques macroeconómicos que se experimentaron a nivel nacional e internacional, y entendiendo las presiones de gasto asociadas a la emergencia sanitaria y la recuperación de la economía colombiana. Sin embargo, en su pronunciamiento, el CCRF resaltó la importancia de ejercer una política fiscal que permitiera retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos por esta regla a partir del año 2022. Posteriormente, el Confis en la sesión del diecinueve (19) de junio de 2020³ emitió concepto previo para suspender temporalmente por las vigencias 2020 y 2021 la aplicación de la Regla Fiscal, dados los efectos sobre las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país derivados de la pandemia de Covid-19.

El funcionamiento de la Regla Fiscal se vio modificado a partir de 2022 por las disposiciones contenidas en la Ley de Inversión Social⁴ de 2021. Estos ajustes tenían como objetivo, por un

¹ Ley 1473 de 2011.

² El acta de estas sesiones se puede consultar en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-139073%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

³ El acta número 664 de esta sesión se encuentra disponible en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-162038%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁴ Ley 2155 de 2021.

lado, robustecer la institucionalidad fiscal a través de la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Segundo, las modificaciones a la Regla Fiscal propendían por fortalecer el vínculo de sus metas y su operación, con asegurar la sostenibilidad fiscal, al establecer un límite y un ancla de deuda. El límite se definió como el valor máximo que podía alcanzar la deuda pública, sin que se corrieran riesgos significativos de que esta entrara en una senda insostenible y explosiva. El ancla de deuda se definió como el valor alrededor del cual la deuda pública debía oscilar en el mediano plazo con un criterio prudencial, con lo cual este valor se convertía en una meta de mediano plazo para esta variable. El establecimiento del límite y el ancla de deuda permitió fortalecer el vínculo entre la operación de la regla fiscal, y la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya que en su operación y en la definición de sus metas, se empezó a considerar explícitamente el nivel de deuda del que se parte en cada vigencia, y el nivel de endeudamiento al que se desea llegar. Por otro lado, estas modificaciones a la Regla Fiscal tenían el objetivo de disminuir la prociclicidad de la política fiscal al incorporar el ciclo petrolero y económico dentro del diseño de las metas de balance fiscal, con una metodología robustecida frente a la operación que se tuvo hasta 2019. De esta manera, se fortaleció la institucionalidad de su operación, y se disminuyó la probabilidad de que hubiera sesgos en su estimación. Finalmente, se establecieron metas sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE), que fueran una función del nivel de deuda, como un mecanismo de corrección que permite que las metas de balance fiscal materialicen la convergencia a los niveles deseados de deuda pública.

Como se expondrá más adelante, en 2022 el Gobierno Nacional Central (GNC) presentó un sobrecumplimiento de 3,0pp del PIB sobre las metas establecidas en la Regla Fiscal. En el cierre fiscal de 2022, el GNC alcanzó un déficit primario y fiscal de 1,0% del PIB y 5,3% del PIB, respectivamente, mientras que las metas establecidas por la regla fiscal correspondían a un déficit primario de 4,0% y un déficit fiscal de 8,3% del PIB.

Este informe presenta lo consagrado por el Artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, de forma consistente con las modificaciones realizadas a la Regla Fiscal en la Ley 2155 de 2021, en su primer año de vigencia de forma posterior a estas modificaciones. El documento presentado a continuación consta de tres secciones adicionales a la introducción. La primera parte expone en detalle el funcionamiento de la Regla Fiscal. La segunda sección presenta el cierre fiscal del GNC para 2022. Finalmente, se expone la consistencia del cierre fiscal de 2022 con la meta establecida sobre el BPNE.

I. Regla Fiscal

La Regla Fiscal es un instrumento de planeación financiera del Gobierno nacional que tiene como objetivo establecer metas puntuales sobre el balance fiscal en función del nivel de deuda pública, garantizando la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien la anterior Regla Fiscal establecida en la versión original de la Ley 1473 de 2011 mejoró el marco de la programación de la política fiscal y disminuyó la prociclicidad de la política fiscal, dada la volatilidad que presentan los ingresos por cuenta del ciclo económico y de las fluctuaciones en los precios del petróleo, todavía contaba con oportunidades de mejora. Por lo anterior, las disposiciones adoptadas en la Ley 2155 de 2021 buscaban: i) establecer metas de balance fiscal

en función del nivel de deuda, que garanticen su convergencia a un nivel prudencial en el mediano plazo; ii) mejorar la replicabilidad de los parámetros que definen las metas fiscales; iii) precisar de mejor manera las condiciones bajo las cuales se puede utilizar la cláusula de escape, y el retorno al pleno cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal bajo esta eventualidad; y iv) la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), como un cuerpo autónomo e independiente que contribuya al análisis de la sostenibilidad fiscal y a la operación y verificación del cumplimiento de la Regla Fiscal.

El Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 establece un mecanismo de fijación de metas paramétricas sobre el BPNE [1], el cual equivale al balance fiscal del GNC, sin incluir en su cálculo el gasto de intereses, los ingresos por rendimientos financieros, los ciclos⁵ económico y petrolero y las Transacciones de Única Vez⁶ (TUV). Lo anterior depende de manera directa de los niveles de endeudamiento, buscando que las metas establecidas sobre el balance fiscal lleven a que la deuda converja a un nivel sostenible en el mediano plazo. Este diseño asegura que dichas metas internalicen las derivaciones que puede tener la deuda frente al ancla, requiriendo mayores ajustes en materia fiscal cuando esta se encuentra por encima de este nivel meta de mediano plazo.

$$[1] \text{ BPNE (\% del PIB)} = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55) \text{ si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8 \text{ si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$

En donde DN_{t-1} corresponde a la deuda neta del GNC observada en la vigencia anterior.

Es importante mencionar que entre 2022 y 2025, la Regla Fiscal incorpora un periodo de transición, reconociendo el impacto sobre las finanzas públicas derivado de la pandemia de Covid-19 y que generó unos desequilibrios fiscales mayores a los históricamente observados. De esta manera, se permitió una convergencia gradual de las finanzas públicas a niveles de déficit consistentes con su equilibrio de mediano plazo. El régimen de transición establece que el BPNE como porcentaje del PIB debe ser de mínimo -4,7% en 2022, -1,4% en 2023, -0,2% en 2024 y 0,5% en 2025.

De forma complementaria con la definición de las metas de balance sobre el BPNE, el cual está en función del nivel de deuda, en la Ley 2155 de 2021 también se establecieron los niveles del límite y ancla de deuda, ambos determinantes para la formulación de la política fiscal. El límite de deuda es el nivel máximo de esta variable que se debería alcanzar, por encima del cual aumentan sustancialmente los riesgos sobre la sostenibilidad fiscal. Por otra parte, el ancla de deuda constituye la meta de mediano plazo de esta variable, alrededor de la cual debería oscilar. De esta manera, si la economía enfrenta un choque adverso que incrementa la deuda, como la pandemia de Covid-19 o una depreciación del peso, y la deuda parte del ancla, el Gobierno cuenta con suficiente margen de maniobra para absorber los efectos de este choque. Así, el valor del límite de la deuda neta del GNC se fijó en 71% del PIB, y el ancla en 55% del PIB, en línea

⁵ Son los encargados de capturar la volatilidad de los ingresos que se deriva de factores cíclicos, tal como los ciclos económicos o la volatilidad del mercado petrolero.

⁶ Son transacciones que no afectan de forma estructural la posición fiscal del país (por ejemplo, la venta de activos).

con los resultados encontrados en el libro Cimientos para Fortalecer la Institucionalidad de la Política Fiscal en Colombia (Betancur et. al, 2022)⁷.

Se destaca que, frente a la operatividad que tuvo la Regla Fiscal hasta 2019, el nuevo mecanismo de definición de las metas sobre el balance fiscal (que las define sobre el BPNE) tiene 3 elementos claves en los que presenta mejoras. En primer lugar, se aíslan los componentes de ingresos y gastos financieros, permitiendo que las metas y por consiguiente las acciones de política fiscal que aseguren el cumplimiento de la Regla Fiscal se centran sobre los componentes del balance fiscal que son menos volátiles, y están en mayor medida bajo control del gobierno. Segundo, se introduce el concepto de las transacciones de única vez para la definición de las metas. Estas transacciones corresponden a aquellas que, dada su naturaleza, no conducen a cambios sostenidos y predecibles en la situación intertemporal de las finanzas públicas, y que por lo tanto no tienen implicaciones sobre la sostenibilidad fiscal. Al aislar estas transacciones de la definición de las metas de balance sobre las cuales aplica la Regla Fiscal, se aíslan componentes transitorios que alteran el resultado fiscal, para así enfocarse en elementos más estructurales y que pueden incidir en mayor medida en la sostenibilidad fiscal. Por último, la estimación del ciclo económico y petrolero se ajustó, con el fin de aumentar su replicabilidad y precisión.

Adicional a los elementos previamente mencionados, la Regla Fiscal está compuesta por el ciclo económico, que es equivalente al efecto experimentado en los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de la actividad económica alrededor de su nivel tendencial. El Gobierno nacional reglamenta la metodología de estimación, y el CONFIS efectúa su cálculo. Particularmente, el valor nominal del ciclo económico se obtiene a partir de la siguiente fórmula⁸:

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

⁷ Este libro se puede encontrar en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-199849%2F%2FdcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁸ Donde:

i = Cada uno de los impuestos recaudados por el Gobierno Nacional, diferentes a las cuotas del impuesto de renta.

t = Año de análisis.

RT_{cuotas} = Recaudo tributario no petrolero, correspondiente a las cuotas del impuesto de renta.

$RT_{no\ cuotas\ i}$ = Recaudo tributario no petrolero, diferente a las cuotas del impuesto de renta, correspondiente al impuesto i .

Y^* = PIB tendencial.

Y = PIB real.

ε_{cuotas} = Elasticidad de recaudo a PIB, correspondiente a las cuotas del impuesto de renta.

$\varepsilon_{no\ cuotas\ i}$ = Elasticidad de recaudo a PIB, correspondiente al impuesto i , diferente de las cuotas del impuesto de renta.

Por su parte, el ciclo petrolero corresponde a la diferencia entre el ingreso petrolero⁹ observado en una vigencia dada y el ingreso estructural petrolero¹⁰, este último se calcula como el promedio de los ingresos petroleros de los siete años anteriores, sin incluir el año de análisis, calculados como porcentaje del PIB, excluyendo el máximo y el mínimo valor de la serie en ese periodo de tiempo. Particularmente, se consideran como ingresos petroleros: i) el impuesto neto de renta del sector petrolero que incluye la extracción de petróleo crudo y extracción de gas natural; ii) los dividendos de las compañías públicas del sector petrolero (Grupo Ecopetrol) considerando únicamente la proporción de estos que proviene de las utilidades del sector extractivo (*Upstream*); iii) los ingresos por otorgamiento de derechos de exploración que incluye transferencias de excedentes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) al GNC; y iv) los ingresos por coberturas petroleras que contemplan los ingresos generados por la operación de coberturas.

Asimismo, las TUV¹¹ corresponden a las transacciones tanto de los ingresos como de los gastos fiscales, que los aumentan o disminuyen de forma transitoria y tienen efectos sobre el balance primario neto, pero por su carácter transitorio, no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas. Las transacciones identificadas como de única vez suelen enmarcarse en alguno de los siguientes tipos: i) medidas que crean beneficios de corto plazo, acompañadas de una reducción de activos del gobierno o una acumulación de pasivos futuros; ii) medidas que incluyan un beneficio acumulado de corto plazo a expensas de un costo recurrente en el futuro; iii) medidas que apliquen un cambio en la temporalidad de ingresos o gastos, y que generen un pico temporal (positivo o negativo) en su comportamiento; y iv) medidas implementadas como respuesta directa a “eventos excepcionales” y que tiene un impacto de muy corto plazo.

Adicionalmente, esta Ley, al mismo tiempo que modifica y fortalece la Regla Fiscal, crea el Comité Autónomo de la Regla Fiscal – CARF para velar por el correcto funcionamiento de la Regla. La Ley establece que este Comité estará conformado por 7 miembros, de los cuales, 5 corresponden a miembros expertos de reconocida trayectoria y 2 miembros corresponden a los presidentes de las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República. Así mismo, el Comité contará con un equipo técnico, el cual se encargará de apoyar los pronunciamientos

⁹ Corresponde a los ingresos obtenidos por parte del GNC, derivados de la actividad petrolera. El CONFIS determina la metodología para el cálculo de este ingreso. En ningún caso, estos ingresos incluirán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR). Para más información remitirse al documento “Definición de Ingresos Petroleros para Efectos del Funcionamiento de la Regla Fiscal” publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2022:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-209751%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

¹⁰ Equivalente al promedio de los ingresos petroleros del GNC de las siete (7) vigencias fiscales anteriores, sin incluir la vigencia actual, medidos como porcentaje del PIB, incluyendo su valor máximo y mínimo dentro de este periodo de siete años. El CONFIS efectúa el cálculo de este ingreso.

¹¹ Para más información sobre los criterios de selección de las Transacciones de Única Vez, remitirse al siguiente documento “Principios Conceptuales para la Identificación de las Transacciones de Única Vez” publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en 2022:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197895%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

no vinculantes que serán públicos y ampliamente difundidos, propendiendo por el cumplimiento de la Regla Fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas de forma independiente.

Posterior a la sanción de la Ley 2155 de 2021, se reglamentó la Regla Fiscal a través del Decreto 1717 de 2021 y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal a través del Decreto 1737 de 2021. Dentro de la reglamentación de la Regla Fiscal se contempla, a través del Artículo 2.8.8.3., que el CARF remitirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de abril, la estimación del PIB tendencial¹² y de las elasticidades¹³ de recaudo a PIB para que sean incorporados en la estimación del ciclo económico.

II. Cierre Fiscal 2022

El balance fiscal del GNC de 2022 se ubicó en 5,3% del PIB, reduciéndose en 1,7pp frente al mismo periodo del año 2021 (7,0% del PIB). Este resultado se explica por un incremento de 0,2 del PIB en los ingresos totales y una contracción de 1,5pp del PIB en los gastos totales. Por su parte, durante este año el déficit primario alcanzó 1,0% del PIB, presentando una mejora de 2,7pp respecto al déficit primario de 3,6% del PIB registrado el año anterior (Tabla 1).

El incremento en los ingresos se explica por una recomposición en los ingresos fiscales a favor de ingresos tributarios, en detrimento de los recursos de capital. En este sentido, el recaudo tributario registró un incremento significativo de 0,9pp hasta 14,5% del PIB, a raíz del buen desempeño de la economía colombiana, el alto crecimiento de las importaciones y el alto precio del petróleo crudo, junto con el mayor recaudo derivado de una mayor eficiencia por parte de la DIAN. Por su parte, los recursos de capital presentaron una reducción de 0,7pp del PIB hasta 1,5% del PIB. Este comportamiento se explica por la reducción en 1,2pp del PIB en otros ingresos de capital, como resultado del ingreso de única vez de 2021 derivado de la enajenación del 51% de la participación accionaria de la Nación en ISA. Sin embargo, esta dinámica se ve compensada de manera parcial por el incremento de 0,5pp en los excedentes financieros transferidos a la Nación, que contienen el efecto neto de los mayores dividendos girados a la Nación por parte del Grupo Ecopetrol y la caída experimentada en las transferencias de las utilidades del Banco de la República a la Nación.

¹² Es el nivel de PIB real que aísla las fluctuaciones de carácter cíclico y transitorio, que generan desviaciones frente a su tendencia de mediano y largo plazo.

¹³ Incremento en puntos porcentuales que experimentará la tasa de crecimiento del recaudo tributario no petrolero, por un incremento en un punto porcentual en la tasa de crecimiento observada del PIB nominal. Esta elasticidad podrá ser diferente para cada tipo de impuesto.

Tabla 1. Balance Fiscal del GNC 2022

CONCEPTO	IV TRIM (\$MM)		IV TRIM (%PIB)	
	2021	2022	2021	2022
Ingresos Totales	192.058	238.263	16,1	16,3
Tributarios	162.228	211.999	13,6	14,5
No Tributarios	1.451	1.304	0,1	0,1
Fondos Especiales	2.842	3.630	0,2	0,2
Recursos de Capital	25.537	21.330	2,1	1,5
Gastos Totales	275.207	315.842	23,1	21,6
Intereses	39.678	63.165	3,3	4,3
Funcionamiento *	209.815	213.174	17,6	14,6
Inversión*	25.734	39.510	2,2	2,7
Préstamo Neto	-19	-6	0,0	0,0
Balance Total	-83.149	-77.579	-7,0	-5,3
Balance Primario	-43.471	-14.415	-3,6	-1,0

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La disminución en el gasto se debió a la caída sustancial del gasto de funcionamiento (-3,0pp del PIB), que es parcialmente compensado por el incremento de 1,0pp del PIB en el gasto de intereses y de 0,5pp de PIB en la inversión. La dinámica del gasto de funcionamiento está asociada a la disminución de los gastos asociados directamente a la emergencia derivada de la pandemia de Covid-19 y realizados a través del FOME (1,8pp del PIB), pensiones (1,0pp del PIB) y SGP (0,6pp del PIB). El menor gasto en pensiones se explica por la disponibilidad inicial de recursos que tuvo Colpensiones, y que redujo la necesidad de que la Nación le transfiriera recursos para cubrir sus gastos, junto con un incremento de los traslados entre el RAIS y el RPM. Con respecto al SGP, la reducción de este gasto como porcentaje del PIB se explica por el bajo crecimiento de los ingresos corrientes entre 2018 y 2021, junto con el alto crecimiento del PIB nominal, que diluye este gasto como proporción del PIB. Lo anterior es compensado parcialmente por el aumento de la transferencia que realiza el GNC al FEPC (0,9pp del PIB) fruto de la liquidación y pago del diferencial de compensación causado por este fondo entre el segundo semestre de 2021 y el primer trimestre de 2022, así como del pago de la posición neta deficitaria causada en el segundo y tercer trimestre por parte de la Refinería de Cartagena S.A.S.

Frente al gasto en intereses, esta dinámica es resultado por las mayores presiones inflacionarias que aumentan las causaciones de indexaciones de TES emitidos en UVR (0,7pp del PIB), así como el incremento en las tasas de interés de los títulos de deuda pública, generando una mayor colocación de bonos a descuento (0,3pp del PIB). Finalmente, el incremento en la inversión se explica principalmente por la recomposición del programa Ingreso Solidario (0,5% del PIB) como gasto de inversión, el cual durante 2021 se manejó en el gasto de funcionamiento a través del FOME.

III. Consistencia de la meta establecida en la Regla Fiscal con el balance fiscal del GNC

La Ley 2155 de 2021 estableció un periodo de transición¹⁴, en el cual las metas sobre el BPNE quedan explícitamente establecidas en la Ley, y no son función del nivel de deuda. Puntualmente, para 2022 se establece que el BPNE debe alcanzar un valor mínimo de -4,7% del PIB.

Por su parte, el ciclo económico presenta un ciclo levemente positivo equivalente a \$202mm¹⁵ (0,0% del PIB) resultado del robusto crecimiento de 7,3% de la economía colombiana durante 2022, el cual genera una brecha del producto marginalmente positiva (0,5%). Es necesario subrayar que la estimación del PIB tendencial y de las elasticidades de recaudo a PIB fueron suministradas por el CARF, en la sesión del viernes veintinueve (29) de abril de 2022¹⁶, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 2.8.8.3 del decreto 1717 de 2021. A continuación, la ecuación [3] presenta el cálculo de este ciclo económico por cada uno de sus componentes:

$$[3]Ciclo\ económico_{2022} = \left[1 - \left(\frac{907.352mm}{942.074mm} \right)^{1,07} \right] * 22.757mm + \sum_i \left[1 - \left(\frac{973.195mm}{967.907mm} \right)^{1,18} \right] * 182.307mm$$

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información del CARF y DANE. Cifras en miles de millones

En cuanto al ciclo petrolero, consistente con la definición de ingresos petroleros de la Regla Fiscal, durante 2022 estos alcanzaron 1,4% del PIB (\$20.450mm), de los cuales 0,7% del PIB (\$10.615mm) corresponden al ingreso estructural y el restante 0,7% (\$9.835mm) al ciclo petrolero que disminuye el espacio de déficit. Es necesario mencionar que esta cifra aún es proyectada dada la falta de información de agregados del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas del Año Gravable 2022. Para 2022 los ingresos petroleros de la Regla Fiscal están compuestos por \$8.596mm del Impuesto de Renta de empresas del sector de extracción de petróleo y gas, \$497mm de las transferencias de los excedentes de la ANH a la Nación y

¹⁴ El artículo 60° modifica el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, creando el parágrafo transitorio 1 con el cual se establece una meta transitoria sobre el BPNE de -4,7% del PIB en 2022, -1.4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independiente del valor de deuda que se observe.

¹⁵ Este resultado difiere marginalmente al del Cierre Fiscal de 2022 debido a la actualización del PIB de 2022 que realizó el DANE en el primer trimestre de 2023

¹⁶ El acta de esta sesión se puede encontrar en el siguiente link:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-196033%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Al mismo tiempo que los documentos técnicos que soportan las elasticidades de recaudo a PIB y el PIB tendencial se encuentran en:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-193871%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-196596%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

\$11.356mm de los dividendos que transfirió el Grupo Ecopetrol a la Nación que hacen parte del segmento *Upstream*¹⁷ (Tabla 2).

Tabla 2. Ingresos petroleros Regla Fiscal

Año	Impuesto de renta	Agencia Nacional de Hidrocarburos	Dividendos Ecopetrol			Ingresos Petroleros		Ingreso estructural (Promedio 7)		Ciclo petrolero	
			Dividendos	Participación Upstream	Dividendos Ciclo petrolero	\$mm	% del PIB	\$MM	% del PIB	\$MM	% del PIB
2014	9.185	170	10.770	73,7%	9.932	19.287	2,5				
2015	5.797	477	4.149	0,0%	3.058	9.332	1,2				
2016	-1.118	258	690	20,8%	509	-351	0,0				
2017	2.457	371	837	51,4%	174	3.002	0,3				
2018	7.026	270	3.238	73,3%	1.665	8.962	0,9				
2019	4.927	298	11.425	67,4%	8.378	13.603	1,3				
2020	2.915	774	6.549	0,0%	4.413	8.102	0,8				
2021	4.240	814	619	69,7%	0	5.054	0,4	10.706	0,9	-5.651	-0,5
2022*	8.596	497	16.300	70,5%	11.356	20.450	1,4	10.615	0,7	9.835	0,7

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Dado que todavía no se cuenta con información de los agregados del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas del año gravable 2022, los ingresos petroleros todavía son preliminares.

En línea con lo estipulado en el Parágrafo 4 del Artículo 5 de la Ley de la Regla Fiscal, en 2022 el CONFIS en su sesión del veintidós (22) de diciembre de 2022¹⁸ aprobó las TUV, con previo concepto favorable del CARF en la sesión del veintiuno (21) de diciembre de 2022¹⁹. Así, las TUV ascendieron en este año a -\$1.596mm (-0,1% del PIB) producto de: i) gastos en salud asociados a la atención de la pandemia de Covid-19 por \$1.620mm; y ii) ingresos provenientes de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) por \$24mm. Finalmente, consistente con el Balance Fiscal del GNC los rendimientos financieros ascendieron a 0,1% del PIB (\$1.540mm), mientras que los intereses alcanzaron 4,3% del PIB (\$63.165mm).

De esta manera, en 2022 el nivel de déficit fiscal del GNC presentó un sobrecumplimiento de 3,0pp del PIB frente a las metas establecidas sobre el BPNE (Tabla 3) consignadas en el parágrafo transitorio primero del Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011. Con lo cual, en 2022 se le dio estricto cumplimiento a la Regla Fiscal.

¹⁷ Este valor sale de multiplicar los dividendos girados a la Nación en 2022 (\$16.300mm) por la participación de la utilidad del segmento *upstream* del resultado financiero de 2021 (69,7%).

¹⁸ El acta de esta sesión se encuentra en el siguiente link:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-222279%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

¹⁹ El acta de esta sesión se encuentra en el siguiente Link:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-214333%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Tabla 3. Descomposición del Balance consistente con la Regla Fiscal

Concepto	Regla Fiscal	Observado 2022
BPNE	-4,7	-1,7
Ciclo económico	0,0	0,0
Ciclo petrolero	0,7	0,7
Transacciones de única vez	-0,1	-0,1
Rendimientos	0,1	0,1
Balance primario	-4,0	-1,0
Intereses	-4,3	-4,3
Balance total	-8,3	-5,3

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público