

Bogotá D.C 28 de abril del 2023

Señores
Honorables Congresistas
Comisiones Terceras y Cuartas, Constitucionales, Permanentes
Senado de la República y Cámara de Representantes

JEZMI LIZETH BARRAZA
Presidente Comisión Cuarta
H. cámara de Representantes
comision.cuarta@camara.gov.co

PAULINO RIASCOS RIASCOS
Presidente Comisión Cuarta
H. Senado de la República
comision.cuarta@senado.gov.co

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Presidente Comisión Tercera
H. Cámara de Representantes
comision.tercera@camara.gov.co

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Presidente Comisión Tercera
H. Senado de la República
Comision.tercera@senado.gov.co

Edificio Nuevo del Congreso-Capitolio
Carrera 7 Calles 8- 9
Bogotá D.C

Asunto: Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República,
primer semestre de 2023

Honorables Congresistas,

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de conformidad con lo previsto en el
parágrafo 4 del artículo 14° de la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021,



COMISIÓN CUARTA
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: _____

Fecha: 28-04/2023

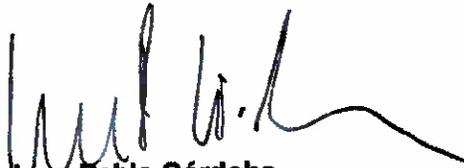
Hora: 10:38 AM

Número de Radicado: 111

presenta a consideración del Honorable Congreso de la República su tercer Informe al Congreso, en el cual se hace un recuento de las actividades adelantadas de enero a abril, indicando las actividades proyectadas de mayo a junio de 2023.

Este informe incluye un recuento de los pronunciamientos y análisis adelantados y un resumen de las recomendaciones emitidas por el CARF durante el primer semestre de 2023.

Cordial saludo,



Juan Pablo Córdoba
Presidente del CARF



**Informe del
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
al Congreso de la República**

Primer Semestre de 2023

28 de abril de 2023

COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL

Miembros Expertos

Juan Pablo Córdoba - Presidente
Fernando Jaramillo
María Fernanda Suárez
Sylvia Escovar

Dirección Técnica del CARF

Andrés Mauricio Velasco – Director Técnico del CARF
Andrés Zambrano Riveros – Asesor
Angie Valle Ortiz – Asesora de Comunicaciones
Camilo José Rios – Asesor
David Augusto Montoya Ruiz – Asesor
Johanna López Velandia – Asesora
Manuela Restrepo Bernal – Asesora
Paula Inagan Rodríguez – Secretaria Administrativa

Bogotá D.C. abril 28 de 2023

Informe del CARF al Congreso de la República Abril 2023

Contenido

Introducción.....	4
1. Sesiones del CARF.....	6
2. Insumos técnicos entregados por el CARF.....	7
2.1 Estimación del PIB tendencial 2024-2034.....	7
2.2 Estimación de las elasticidades del recaudo no petrolero sin cuotas y de cuotas no petroleras al PIB.....	10
3. Análisis técnicos realizados por el CARF.....	11
3.1 Análisis Técnico sobre el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2023....	11
3.2 Análisis de iniciativas de política fiscal aprobadas durante el segundo semestre 2022	15
3.3 Efectos Macroeconómicos y Fiscales de una política de no exploración y la reforma tributaria de 2022 en el sector de hidrocarburos.....	18
3.4 Análisis Técnico sobre el Plan Financiero 2023.....	20
3.5 Análisis técnico de la Reforma Pensional.....	25
4. Pronunciamientos del CARF.....	27
4.1 Pronunciamiento No 5. Política de hidrocarburos, reforma tributaria y sostenibilidad fiscal	27
4.2 Pronunciamiento No 6. Sobre la revisión del Plan Financiero de 2023.....	28
5. Actividades proyectadas para los meses de mayo a junio de 2023.....	29
6. Recursos humanos y financieros.....	29

Bogotá, abril 28 de 2023

Señores
Honorables Congresistas
Comisiones Terceras y Cuartas, Constitucionales, Permanentes
Senado de la República y Cámara de Representantes
Bogotá

Honorables Congresistas,

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de conformidad con lo previsto en el parágrafo 4 del artículo 14° de la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, presenta a consideración del Honorable Congreso de la República su tercer Informe al Congreso, en el cual se hace un recuento de las actividades adelantadas entre octubre de 2022 y abril de 2023, indicando las actividades proyectadas de mayo a junio de 2023.

Este informe incluye un recuento de los pronunciamientos y análisis adelantados y un resumen de las recomendaciones emitidas por el CARF durante el primer semestre de 2023.

Cordial saludo,

Juan Pablo Córdoba
Presidente del CARF

Introducción

A través de la Ley 2155¹, aprobada en 2021, se fortaleció la institucionalidad de la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC) con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). El CARF reemplazó al Comité Consultivo y los grupos técnicos existentes anteriormente y se estableció como un organismo técnico, permanente e independiente. El CARF hace parte del fortalecimiento institucional de la regla fiscal, al tener funciones claras y detalladas, periodos fijos y un equipo de análisis técnico independiente. El principal objetivo del CARF es realizar seguimiento a la regla fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El Comité está conformado por 7 miembros, de los cuales 5 son miembros expertos con prestigio profesional o académico en finanzas públicas². El CARF elige un presidente entre los miembros expertos, que actúa como vocero. Los miembros expertos son designados por el Ministro de Hacienda para periodos de 4 años, prorrogables por una sola vez. Por una única vez, dos de los miembros expertos fueron elegidos solo por dos años. Estos dos miembros podrán ser reelectos una sola vez por cuatro años. Los actuales miembros expertos del CARF fueron elegidos a través de la Resolución 3498 del 21 de diciembre de 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público³.

Los presidentes de las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso son también miembros del CARF. En el caso de los miembros del Congreso, la alternancia entre las distintas Comisiones será definida por ellos mismos, garantizando que no se repita más de una vez su participación durante el periodo legislativo, según lo dispuesto en el Decreto 1737 de 2021. El Ministro de Hacienda asistirá a las sesiones del CARF con voz, pero sin voto.

Otra de las mejoras institucionales consiste en que el CARF cuenta hoy con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, para apoyar el ejercicio de sus funciones y análisis. Este equipo técnico se conforma actualmente por 8 integrantes, entre los que se cuentan un director técnico, un secretario administrativo, un asesor de comunicaciones y 5 analistas de diferentes rangos de experiencia⁴. El Director Técnico ejerce la Secretaría Técnica del CARF, coordina el flujo de información con el MHCP y lidera el equipo técnico cuya dedicación e independencia brinda mayor autonomía al CARF.

Dentro de las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades⁵:

a. Pronunciarse sobre:

- i. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
- ii. Las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal.
- iii. La sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
- iv. El seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal.

¹ "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

² Los miembros expertos no podrán ser servidores públicos y son remunerados según lo dispuesto por el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad designó a los cinco miembros expertos del CARF en diciembre de 2021. En enero de 2023 se aceptó la renuncia de una de las miembros expertas y se espera el nombramiento de su reemplazo.

³ Para detalles sobre la composición del CARF visite la página web del Comité aquí:

https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_comite/miembrosdelcomite

⁴ Según lo dispuesto en el Decreto 1737 de 2021.

⁵ Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

b. Emitir concepto técnico sobre:

- i. El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
- ii. Las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC.
- iii. El cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal.

c. Efectuar análisis de consistencia entre:

- i. Las metas de la regla fiscal.
- ii. El MFMP.
- iii. El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).
- iv. El Presupuesto General de la Nación (PGN).
- v. El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional.
- vi. Otros instrumentos de la política fiscal.

- d. Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico, según la reglamentación del Gobierno Nacional, como el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB⁶.

Respecto a los pronunciamientos del CARF, la norma específica que serán no vinculantes, no obstante, serán públicos y ampliamente difundidos. Lo anterior favorece la transparencia de los análisis del Comité respecto a la situación fiscal. En línea con estas disposiciones, el CARF tiene disponible un sitio web (www.carf.gov.co) en el cual ha dispuesto todos los pronunciamientos, documentos y presentaciones realizados. Adicionalmente, el CARF debe rendir informe al Congreso sobre sus funciones en abril y septiembre de cada año y atender las consultas del Congreso. El presente informe es el tercero que se presenta al Congreso desde la creación del CARF.

Para garantizar el ejercicio de sus funciones, la norma también establece que el CARF puede solicitar la información necesaria que será provista a través del MHCP. Este Ministerio indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información y se anonimizará, cuando así sea necesario para dar cumplimiento a las normas sobre manejo de información personal y/o confidencial.

En cuanto a su funcionamiento, el Decreto 1737 de 2021 estableció que el CARF adoptaría su propio reglamento. Dicho reglamento se aprobó en la segunda sesión del CARF e incluye disposiciones sobre las reuniones, la estructura organizacional del Comité, su funcionamiento y operatividad y las comunicaciones y la transparencia⁷.

En cumplimiento de la obligación de presentar un informe al Congreso de la República en los meses de abril y septiembre de cada año, el CARF describe a continuación las actividades desarrolladas entre octubre de 2022 y abril de 2023, junto con lo esperado para mayo y junio, para dar cumplimiento de las funciones que le otorga la Ley.

⁶ Según lo dispuesto en el Decreto 1717 de 2021 que reglamenta el Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

⁷ Consulte el reglamento aquí: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-189035.

1. Sesiones del CARF

Según el Decreto 1737 de 2021, el CARF debe reunirse al menos una vez cada trimestre calendario por convocatoria de la Secretaría Técnica, su presidente, el Ministro de Hacienda o la mayoría simple de sus miembros. Las reuniones del CARF pueden ser presenciales, semipresenciales o virtuales.

En cumplimiento de esta disposición, el CARF se reunió en siete ocasiones desde el último informe al Congreso de la República, septiembre de 2022 a abril de 2023. A continuación, se resumen los temas tratados en las sesiones realizadas a la fecha y las principales conclusiones o recomendaciones derivadas de los análisis del CARF en línea con las discusiones adelantadas⁸:

Tabla 1. Resumen de las sesiones realizadas entre septiembre de 2022 y abril de 2023

Sesión	Resumen
Sesión No. 8 <i>22 de septiembre de 2022</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Aprobación del informe al Congreso de la República, segundo semestre de 2022;2) Presentación de la revisión del escenario fiscal y plan financiero, después de la revisión del techo de presupuesto del PGN 2023.
Sesión No. 9 <i>31 de octubre de 2022</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Efectos de mediano y largo plazo de la política energética y la reforma tributaria,2) Metodología FEPC,3) Cambios en los ingresos petroleros por la reforma tributaria;4) Modelo de sostenibilidad de la deuda.
Sesión No. 10 <i>29 de noviembre de 2022</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Discusión sobre la situación fiscal.
Sesión No. 11 <i>21 de diciembre de 2022</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Concepto sobre ingreso petrolero y transferencias de única vez;2) Presentación de la revisión del plan financiero 2023 (escenarios 2023-2026).
Sesión No. 12 <i>28 de febrero de 2023</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Elección del Presidente del CARF 2023;2) Aprobación del cronograma de actividades 2023;3) Plan Nacional de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones;4) Adición Presupuestal 2023.
Sesión 13 <i>27 de marzo de 2023</i>	<ol style="list-style-type: none">1) Presentación de la actualización del PIB tendencial;2) Presentación del proyecto de ley de reforma pensional por parte del MHCP.

⁸ Las Actas del CARF pueden ser consultadas aquí:
https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_actas

Sesión 14
25 de abril de 2023

- 1) Aprobación del envío formal de la senda del PIB tendencial y las elasticidades del recaudo tributario no petrolero;
- 2) Aprobación del Informe al Congreso del primer semestre de 2023;
- 3) Informativo: comentarios del CARF sobre el proyecto de ley de pensiones.

2. Insumos técnicos entregados por el CARF

En cumplimiento de la función de proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico, como son el PIB tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB, el CARF realizó las estimaciones correspondientes y las sometió a aprobación en la sesión del 25 de abril. A continuación, se describen los resultados de las actualizaciones de estos dos insumos.

2.1 Estimación del PIB tendencial 2023-2034

El PIB tendencial se define como aquel que aísla fluctuaciones de carácter cíclico o transitorio, que generan desviaciones de su tendencia de mediano y largo plazo. Esta medida es un insumo para calcular la brecha de producto, la diferencia porcentual entre el PIB observado y el PIB tendencial, y suele utilizarse para definir medidas de política económica frente al ciclo. De acuerdo con la regla fiscal descrita en la Ley 2155 de 2021, el PIB tendencial se utiliza para calcular el ciclo económico y con ello el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) permitido. Si el PIB observado está por debajo del PIB tendencial, la regla fiscal le daría espacio al Gobierno para generar un BPNE menos positivo o más negativo.

La metodología de estimación del PIB tendencial que utiliza el CARF es el PIB no-inflacionario que se explica en el Recuadro 1.

Recuadro 1: Metodología de estimación del PIB tendencial.

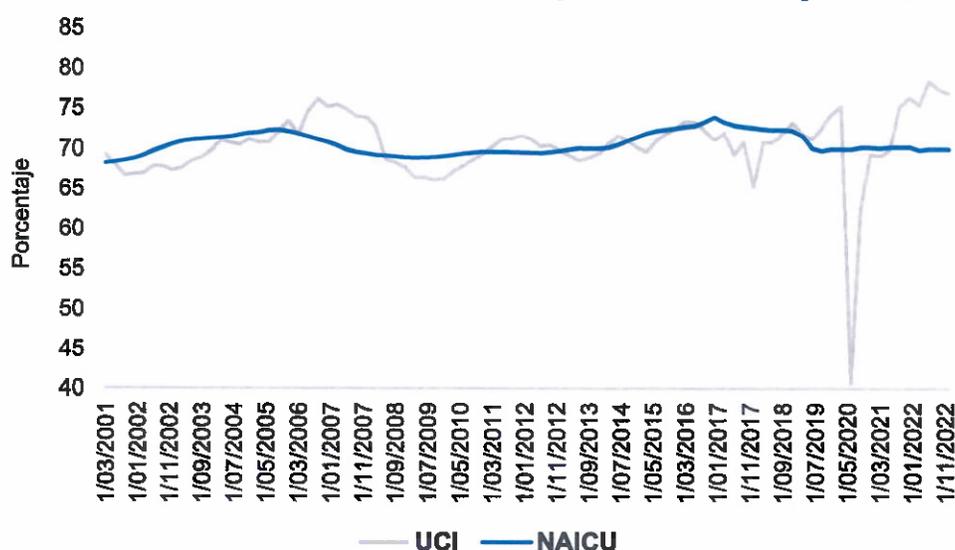
El PIB no-inflacionario, Y^p , se calcula asumiendo una función de producción Cobb-Douglas, $Y_t^p = A_t^p (K_t^p)^\alpha (L_t^p)^{1-\alpha}$, donde $L_t^p = PEA_t(1 - NAIRU_t)$ es la cantidad de trabajo no-inflacionaria, $K_t^p = (K_t NAICU_t)$ es la cantidad de capital no-inflacionaria, y A^p es la tendencia de la productividad.

La cantidad de trabajo no-inflacionaria 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*). Similarmente, la cantidad de capital no-inflacionaria 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*).

Finalmente, la productividad tendencial se calcula aplicando un filtro estándar de Hodrick y Prescott de dos colas, que permite capturar la tendencia de largo plazo, al residuo de Solow calculado como $A_t = \frac{Y_t}{(UCI_t K_t)^\alpha (PEA_t(1-TD_t))^{1-\alpha}}$. Por su parte, el parámetro α se asume igual a 0.4 siguiendo a Zuleta et al. (2010).

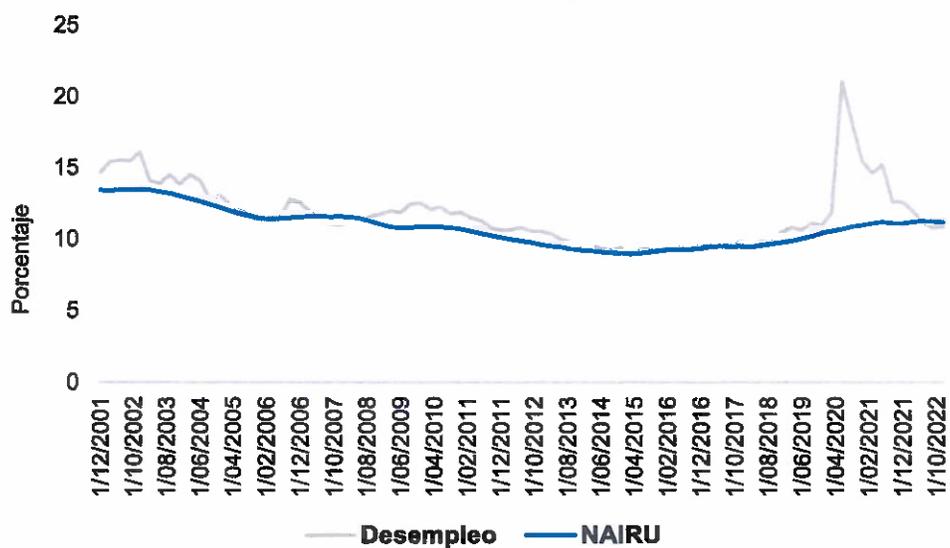
A continuación, se presentan las variables estimadas para el cálculo del PIB tendencial.

Gráfico 1. Índice de Utilización de Capacidad Instalada y NAICU



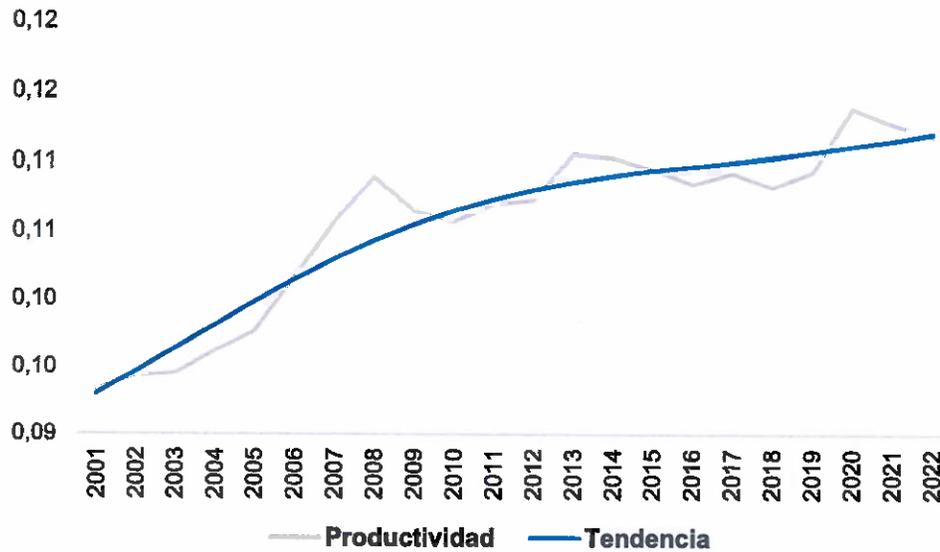
Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información de Fedesarrollo, BR y DANE.

Gráfico 2. Tasa de Desempleo y NAIRU



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

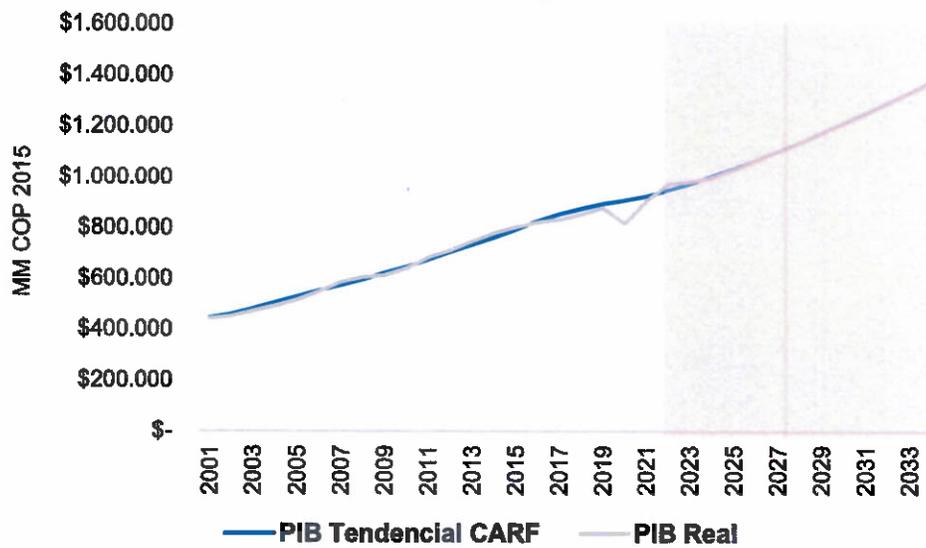
Gráfico 3. Residuo de Solow y productividad tendencial



Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

Con estos insumos, se estimó el PIB tendencial que se provee al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Gráfico 4 muestra la comparación entre el PIB tendencial y el PIB observado y la Tabla 2 muestra los valores de estas series desde 2018 hasta 2034.

Gráfico 4. PIB tendencial y PIB observado



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

Tabla 2. 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.

Estos resultados fueron aprobados por el CARF, en la sesión número 14 del Comité el 25 de abril de 2023 y enviados al MHCP dentro de los términos establecidos por la Ley. Con posterioridad a la entrega del presente informe, se publicará en la página web del CARF el documento metodológico de las estimaciones de los componentes del PIB tendencial y de la serie de este.

2.2 Estimación de las elasticidades del recaudo no petrolero sin cuotas y de cuotas no petroleras al PIB

La elasticidad del recaudo al producto se define como el incremento en puntos porcentuales que se estima experimentará la tasa de crecimiento del recaudo tributario ante un incremento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento observada del PIB nominal.

En la literatura existen dos enfoques para la estimación de elasticidades del recaudo tributario. El primero corresponde a elasticidades de corto plazo, que son útiles para entender el efecto que tendría el crecimiento del PIB sobre el recaudo tributario inmediato. El segundo corresponde a las elasticidades de largo plazo, las cuales reflejan desviaciones en el recaudo tributario de su nivel de largo plazo ante cambios en el nivel de PIB. Por lo tanto, las elasticidades de largo plazo están asociadas al componente tendencial del PIB y son apropiadas para ejercicios de proyecciones fiscales en horizontes de tiempo largos, como el cálculo del ciclo económico necesario para la regla fiscal.

De otro lado, se consideraron varias metodologías para la estimación de las elasticidades, con especial interés en las elasticidades sobre el recaudo no petrolero según lo requiere la Ley. Se realizaron estimaciones a partir de las series de recaudo neto con metodologías de estimación de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), mínimos cuadrados ordinarios dinámicos (MCOB) y mínimos cuadrados generalizados factibles (MCGF).

A partir de los análisis realizados, se concluyó que: i) las estimaciones no deben estar acotadas a un dominio a priori, por ejemplo, no deben restringirse a ser menores que uno pues el

crecimiento puede aumentar el número de contribuyentes o incrementar la tarifa marginal y ii) para los propósitos del cálculo del ciclo económico, lo más preciso es contemplar las elasticidades de largo plazo.

El equipo técnico del CARF estimó las elasticidades de largo plazo utilizando dichas metodologías, tomando series de recaudo no petrolero desde 1994, y controlando por cambios en la tarifa de renta de las personas jurídicas y el ciclo económico. Teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de las diferentes metodologías se consideró pertinente utilizar la metodología de MCGF, dadas sus ventajas para corregir problemas de autocorrelación serial y heterocedasticidad, comparada con las otras dos estrategias empíricas. Igualmente, esta metodología se recomienda teniendo en cuenta las restricciones del tamaño de la muestra. Los resultados de las estimaciones se muestran a continuación:

Tabla 3. Elasticidades del recaudo tributario

División de Recaudo	Categoría	Tipo de Medición	Descomposición	Estimación
Recaudo Cuotas	Neto	Nominal	No-petrolero	1,092
Recaudo retenciones	Neto	Nominal	No-petrolero	1,174

Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

Estos resultados fueron aprobados por el CARF, en la sesión número 14 del Comité el 25 de abril de 2023 y enviados al MHCP dentro de los términos establecidos por la Ley. Con posterioridad a la entrega del presente informe, se publicará en la página web del CARF el documento metodológico con las estimaciones de las elasticidades.

3. Análisis técnicos realizados por el CARF

Desde su creación, el CARF ha elaborado distintos documentos para fortalecer sus diagnósticos y profundizar sus análisis en aspectos clave de la política fiscal, del cumplimiento de la regla y de la sostenibilidad fiscal del país. Dentro de las temáticas abordadas entre octubre de 2022 y abril de 2023 se incluye el análisis del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para 2023, el análisis de iniciativas legislativas aprobadas en 2022, el análisis de los efectos macroeconómicos y fiscales de una política de no exploración de hidrocarburos y de las medidas de la reforma tributaria de 2022, el análisis de la actualización del Plan Financiero 2023 y el análisis de la propuesta de reforma pensional. A continuación, se resumen los principales hallazgos y conclusiones de dichos documentos.

3.1 Análisis Técnico sobre el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2023

El CARF, en cumplimiento de sus funciones, efectuó un análisis sobre el PGN 2023 aprobado por el Congreso de la República el 19 de octubre de 2022. Este análisis cubre: (i) el análisis del techo presupuestal aprobado, y (ii) el análisis de la coherencia del PGN aprobado para 2023 con las cifras fiscales.

i. Análisis del techo presupuestal aprobado del PGN 2023.

El techo del PGN del Proyecto de Ley radicado en julio alcanzaba COP 391,4 billones. En la discusión legislativa el monto del PGN se ajustó al alza en COP 14,2 billones, generando un nuevo techo de COP 405,6 billones, el cual fue aprobado el 13 de septiembre de 2022 por el Congreso de la República.

El proyecto de PGN 2023 incluye la totalidad de los ingresos que el Gobierno proyecta recibir, incluidos los rubros de financiamiento, y establece los gastos que se espera cubrir discriminados entre funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. El presupuesto general se elabora para el nivel central y sus establecimientos públicos, por lo cual su cobertura es más amplia que la del Gobierno Central al cual se aplica la regla fiscal.

Con el fin de establecer la coherencia entre las proyecciones fiscales del proyecto de Ley de PGN 2023, se inicia revisando si este instrumento incluye dentro de sus proyecciones los mismos niveles de ingresos y gastos proyectados en el MFMP 2022, presentado el 14 de junio de 2022, y si se esperan las mismas fuentes de financiamiento del déficit fiscal y niveles de deuda.

Al comparar las cifras del balance fiscal del GNC del MFMP con el monto aprobado en el techo del PGN 2023, se concluyó que se presenta un aumento de COP 12,6 billones en los ingresos. En cuanto a los gastos, se observa que estos aumentan en aproximadamente en COP 20 billones.

Tabla 4. Balance fiscal del GNC para 2023

Concepto	Miles de millones de pesos					% del PIB				
	MFMP	PGN radicado	PGN aprobado	PGN radicado vs. aprobado	PGN aprobado vs. MFMP	MFMP	PGN radicado	PGN aprobado	PGN radicado vs. aprobado	PGN aprobado vs. MFMP
Ingreso Total	277.290	278.144	289.855	11.711	12.565	19,1	19,2	19,8	0,6	0,9
Tributarios	244.407	244.407	252.276	7.870	7.870	16,8	16,8	17,2	0,4	0,4
No Tributarios	1.940	1.940	1.939	0	0	0,1	0,1	0,1	0	0
Fondos Especiales	2.786	3.220	3.220	0	435	0,2	0,2	0,2	0	0
Recursos de Capital	28.158	28.578	32.419	3.841	4.260	1,9	2	2,2	0,2	0,2
Gasto Total	329.112	329.966	349.103	19.137	19.991	22,7	22,7	23,8	1,1	1,1
Intereses	53.693	53.693	62.875	9.182	9.182	3,7	3,7	4,3	0,6	0,6
Funcionamiento	243.608	241.816	245.157	3.341	1.549	16,8	16,7	16,7	0,1	0,1
Funcionamiento sin FEPC	224.548	222.756	225.557	2.801	1.010	15,5	15,4	15,4	0	0
FEPC	19.060	19.060	19.600	540	540	1,3	1,3	1,3	0	0
Inversión	31.811	34.457	41.071	6.614	9.260	2,2	2,4	2,8	0,4	0,4
Balance Total	-51.822	-51.822	-59.248	-7.427	-7.427	-3,6	-3,6	4	-0,5	-0,5
Balance Primario	1.871	1.871	3.627	1.755	1.755	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y Proyecto de Ley PGN 2023.

En los ingresos, los aumentos son coherentes con la proyección de mayor crecimiento de la economía, la mayor tasa de cambio y el pago de dividendos extraordinarios de Ecopetrol. En los gastos, los aumentos de intereses son explicados principalmente por rubros de causación como las indexaciones de deuda denominada en UVR y el descuento en colocación de deuda. Adicionalmente, el Gobierno aumentó el rubro de funcionamiento dada la presión por mayor inflación sobre los gastos generales y de nómina. Igualmente se elevó la inversión a un nivel por encima del esperado en MFMP.

Como resultado de los aumentos en ingresos y en gastos, el déficit del GNC aumentaría en COP 7,4 billones lo que implica un aumento de 0,5% en términos del PIB. El balance primario del GNC sería mayor por COP 1,8 billones y sería de 0,1% del PIB mayor al esperado en el MFMP 2022.

En cuanto al cálculo y cumplimiento de la regla fiscal, dados los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos y gastos del PGN aprobado para 2023, se tendría un cumplimiento de la regla fiscal para dicho año. La DT-CARF estimó un ciclo económico de 0,0% del PIB y un ciclo petrolero de 1,6% del PIB para 2023 (tabla 5)⁹.

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, la DT-CARF realizó el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) para validar el cumplimiento de la regla fiscal. Cabe recordar que el BPNE es el resultado de restar al Balance Primario el ciclo económico, el ciclo petrolero, los rendimientos financieros y las transacciones de única vez (TUV). Para 2023 el BPNE presentaría un déficit de 1,4% del PIB, registrando un cumplimiento frente a la meta estipulada en la Ley.

Con lo anterior, es posible concluir que el PGN aprobado para 2023, en el cual se dio un aumento del déficit fiscal total, es consistente con el cumplimiento de la regla fiscal. Lo anterior se explica porque, mientras el ciclo petrolero aumenta en 0,1%, el balance primario aumenta también en 0,1% del PIB, compensando el primer aumento.

Tabla 5. Balance Primario Neto Estructural
(% del PIB)

Concepto	MFMP	PGN Radicado	PGN Aprobado
Balance Total	-3,6	-3,6	-4,0
Intereses	3,7	3,7	4,3
Balance Primario	0,1	0,1	0,2
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,1
TUV	0,0	0,0	0,0
Ciclo Petrolero	1,5	1,5	1,6
Ciclo Económico	0,0	0,0	0,0
BPNE	-1,4	-1,4	-1,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y Proyecto de Ley PGN 2023. Cálculos DT-CARF.

ii. Análisis de la coherencia del PGN aprobado para 2023 con las cifras fiscales y de sus principales riesgos.

Para validar la coherencia del escenario fiscal de 2023, entre el MFMP y el PGN, se revisa la conversión de las cifras presupuestales a las fiscales, para verificar que dentro del proyecto del PGN 2023 se incluyen niveles de ingresos y gastos del GNC coherentes con el MFMP de 2022. En la tabla 6 se muestra cómo se llega de las cifras fiscales a las presupuestales.

La conversión de cifras fiscales a presupuestales implica: 1) descontar rubros de gasto que son causados y por tanto no implican una partida presupuestal (Ej.: indexaciones de TES B, prima o descuento en colocación de deuda); 2) sumar las amortizaciones que son un rubro de financiamiento del déficit, así como partidas sin situación de fondos y pérdidas de apropiación; 3) descontar rubros que se reclasifican, como algunas partidas de deuda; 4) agregar los gastos de los establecimientos públicos que estas entidades financian con sus recursos propios.

⁹ Las metodologías de estimación y los resultados para el período 2022 – 2033 se encuentran en el Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2022 de la DT-CARF disponible en: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198642%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Tabla 6. Conversión de cifras fiscales a presupuestales

Concepto	PGN radicado	PGN aprobado
Gasto Total GNC	329.966	349.103
(-) Indexaciones de TES B	-7.857	-9.380
(-) Prima o descuento	-3.294	-10.953
(+) Perdidas de apropiación	4.500	5.432
(+) Amortizaciones	29.330	29.475
(-) Reclasificaciones de deuda	-4.543	-4.543
(+) Sin situación de fondos	23.353	26.788
(=) Gastos totales PGN	371.454	385.922
(+) Estapublicos	19.979	19.707
(=) PGN	391.433	405.629

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y Proyecto de Ley PGN 2023.

Revisando este ejercicio de conversión se valida que la cifra del techo presupuestal aprobado en el PGN (COP 405,6 bill.) es coherente con un gasto fiscal del GNC de COP 349,1 billones. Al respecto se observa que el gasto fiscal del GNC aumenta en COP 19,1 billones, de los cuales COP 9,2 billones se explican por el aumento de los rubros de indexaciones de TES y del efecto del descuento en colocación de deuda en el mercado, aspectos que reflejan el efecto de la aceleración de la inflación sobre la situación fiscal.

Desde el punto de vista del financiamiento, se observa que el fuentes y usos del 2023 se modifica aumentando las necesidades de financiación de COP 96,5 billones en el MFMP a COP 99 billones según lo aprobado en el PGN 2023. Por el lado de las fuentes, aumentan los ajustes de causación, que incluyen los rubros de indexaciones y descuento en colocación de deuda. Estos rubros obedecen a un registro de causación que se incluye en el déficit como gasto en intereses y por coherencia metodológica constituyen una fuente de financiación del déficit (tabla 7).

Tabla 7. Fuentes y usos 2023

FUENTES	MFMP	Actualizado	USOS	MFMP	Actualizado
	96.487	99.012		96.487	99.012
Desembolsos	67.966	62.789	Déficit a Financiar	51.822	59.248
Externos	24.037	18.860	De los cuales:		
	(US\$ 6.000 mill.)	(US\$ 4.500 mill.)	Intereses Internos	40.397	48.481
Internos	43.929	43.929	Intereses Externos	13.296	14.394
				(US\$ 3.166 mill.)	(US\$ 2.553 mill.)
Operaciones de Tesorería	3.321	3.321	Amortizaciones	29.488	30.430
			Externas	10.723	11.665
Ajustes por Causación y Otros Recursos	9.480	18.754	Internas	18.765	18.765
			Pago Obligaciones (Sentencias, Salud, Otros)	250	250
Disponibilidad Inicial	15.719	14.149	Disponibilidad Final	14.927	9.084

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022 y texto aprobado de la Ley PGN 2023.

En los usos, el aumento está explicado principalmente por el aumento del déficit de COP 51,8 billones a COP 59,3 billones, el cual se explica en parte por el aumento asociado a intereses causados (indexaciones y descuento en colocación de TES). El aumento del déficit es parcialmente compensado con una menor disponibilidad de caja.

3.2 Análisis de iniciativas de política fiscal aprobadas durante el segundo semestre 2022

En cumplimiento de la función de efectuar análisis de consistencia entre la regla fiscal y otros instrumentos de la política fiscal¹⁰, el CARF realizó un análisis de las iniciativas legislativas aprobadas. Durante 2022 se aprobaron en el Congreso de la República 98 leyes. De manera preliminar, 28 de estas podrían tener un impacto sobre las finanzas del Gobierno Central, ya sea porque le otorgan al Gobierno la obligación de ejecutar alguna actividad, crear o administrar algún fondo, generan incentivos económicos (generales o sectoriales) al sector productivo, crear un beneficio económico o social a la población, modificar regímenes sancionatorios, entre otras medidas. De estas iniciativas, se priorizó el análisis de la reforma tributaria dado su impacto sobre la situación fiscal del país. A continuación, se resumen las principales conclusiones de dicha ley.

La reforma tributaria (Ley 2277 de 2022) se motivó en las necesidades sociales del país e inicialmente pretendía recaudar COP 25 billones (1,72% del PIB) en 2023 y un promedio de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Adicionalmente, con las medidas para fortalecer la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se esperaba obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año. Se proponía el uso de los recursos derivados de la reforma en gasto social, con lo cual se esperaba reducir la pobreza monetaria y extrema y la desigualdad. No obstante, las modificaciones realizadas a lo largo de los debates implicaron cambios en la composición y en el monto del recaudo esperado.

La propuesta de reforma tributaria se enfocó en dos aspectos sobre personas naturales. Por un lado, en el impuesto de renta se buscó: i) el aumento de tarifas a rentas gravadas con tarifas bajas frente a la tarifa general; ii) la reducción o eliminación de rentas exentas; iii) límite a deducciones de costos. Después de surtir las discusiones en el Congreso, se estimaba que en 2023 el recaudo por renta fuera de COP 0,6 billones y de COP 1,6 billones por patrimonio, para un total de COP 2,2 billones por concepto de personas naturales en 2023.

Para las personas jurídicas, la propuesta se concentró en eliminar tarifas preferenciales a ciertos sectores, establecer de manera permanente la sobretasa al sector financiero, minero y petrolero, eliminar rentas exentas y descuentos a sectores específicos, limitar el beneficio tarifario a zonas francas para aquellas dedicadas a la exportación de bienes, limitar las detracciones al 3%, eliminar la deducción por explotación de recursos naturales (regalías) y cambiar el 50% del ICA como descuento a deducción. Al agregar las medidas, el recaudo de personas jurídicas se estimaba en COP 15,7 billones en 2023.

Adicional a lo presentado para personas naturales y jurídicas, la reforma incluyó un conjunto importante de disposiciones para fortalecer la gestión de la DIAN. Las medidas se concentraron en aclarar reglas para empresas con presencia económica significativa en el país, delimitar las deducciones de pagos en especie para el impuesto de renta, establecer tablas para límites indicativos de costos y gastos deducibles y otorgar facultades extraordinarias a la DIAN para modificar el sistema de carrera de la entidad. Posteriormente se agregaron ajustes para permitir la ampliación de la planta de personal.

Teniendo en cuenta todas las medidas mencionadas y de acuerdo con las estimaciones presentadas por el MHCP, el total de recaudo por la reforma tributaria en 2023 se proyectó en COP 20,3 billones de pesos equivalentes a 1,3% del PIB (ver tabla 8). El recaudo total esperado

¹⁰ Literal e) del artículo 61 de la ley 2155 del 2021, que modificó la Ley 1473 del 2011.

se mantendría relativamente constante hasta el 2026 cuando alcanzaría los COP 21,5 billones (1,2% del PIB).

Tabla 8. Recaudo estimado de la reforma tributaria por rubro
(Miles de millones de pesos y participación porcentual)

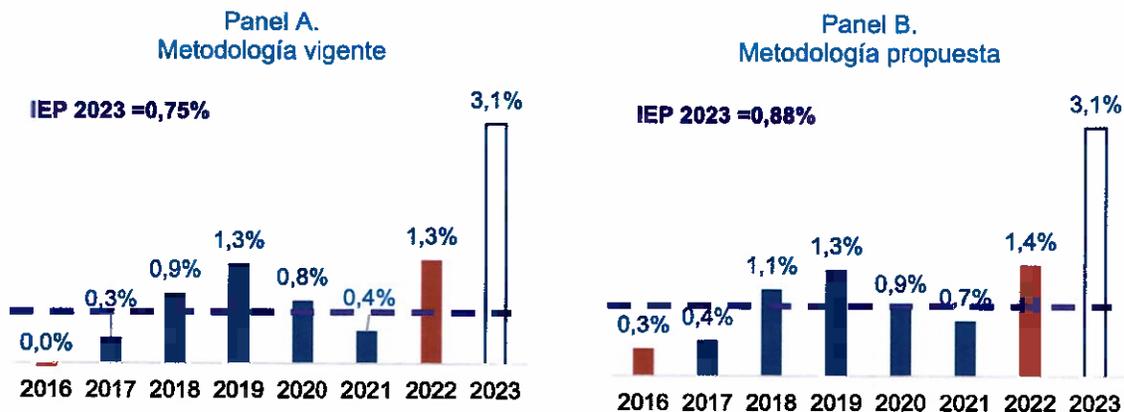
Concepto	Miles de millones de pesos corrientes				Participación porcentual			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Personas naturales	2.249	4.153	4.430	4.728	11,1	19,9	21,5	22,0
IRPN	612	2.404	2.564	2.737	3,0	11,5	12,4	12,7
<i>Dividendos</i>	612	979	1.044	1.115	3,0	4,7	5,1	5,2
<i>Ganancias ocasionales</i>	0	543	579	618	0,0	2,6	2,8	2,9
<i>Cédula general</i>	0	882	941	1.004	0,0	4,2	4,6	4,7
Patrimonio	1.637	1.749	1.866	1.991	8,1	8,4	9,1	9,3
<i>Tabla tarifas</i>	1.637	1.749	1.866	1.991	8,1	8,4	9,1	9,3
<i>Valor intrínseco</i>	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Personas jurídicas	15.709	11.848	9.045	9.089	77,5	56,9	43,9	42,3
Personas jurídicas del sector extractivo	12.233	7.302	4.157	3.177	60,4	35,0	20,2	14,8
Deducción Regalías	3.387	2.796	2.208	1.976	16,7	13,4	10,7	9,2
<i>Hidrocarburos</i>	1.454	1.474	1.251	1.158	7,2	7,1	6,1	5,4
<i>Minería</i>	1.934	1.322	957	818	9,5	6,3	4,6	3,8
Sobretasa minera y petrolera	8.846	4.506	1.949	1.201	43,6	21,6	9,5	5,6
<i>Petróleo</i>	6.790	2.932	1.302	1.201	33,5	14,1	6,3	5,6
<i>Carbón</i>	2.056	1.574	647	0	10,1	7,6	3,1	0,0
Personas jurídicas sin sector extractivo	3.476	4.546	4.888	5.912	17,2	21,8	23,7	27,5
ICA deducible	1.068	1.257	1.341	1.432	5,3	6,0	6,5	6,7
Rentas exentas	145	189	201	215	0,7	0,9	1,0	1,0
Ganancias ocasionales	0	594	633	676	0,0	2,9	3,1	3,1
Dividendos 10%	54	58	61	66	0,3	0,3	0,3	0,3
Capitalizaciones no gravadas	380	443	473	504	1,9	2,1	2,3	2,3
Retención de dividendos extranjeros 20%	598	638	681	727	3,0	3,1	3,3	3,4
Deducción inversión Ciencia, Tecnología e Innovación	309	360	384	410	1,5	1,7	1,9	1,9
Tarifas reducidas	171	207	221	236	0,8	1,0	1,1	1,1
Sobretasa generación eléctrica (3pp 2023 a 2026)	199	210	219	226	1,0	1,0	1,1	1,1
Sobretasa financiera	553	590	672	1.420	2,7	2,8	3,3	6,6
<i>Tarifa 5pp</i>	330	352	401	1.092	1,6	1,7	1,9	5,1
<i>Cobertura</i>	223	238	271	328	1,1	1,1	1,3	1,5
Saludables	0	2.753	4.060	4.332	0,0	13,2	19,7	20,1
Bebidas azucaradas (cambio tarifas)	0	1.214	1.761	1.879	0,0	5,8	8,5	8,7
Ultraprocesados (cambio de cobertura y tarifas)	0	1.539	2.299	2.453	0,0	7,4	11,2	11,4
Ambientales	88	174	256	354	0,4	0,8	1,2	1,6
Carbono (congelamiento tarifas 2023 gasolina, ACMP, gas natural)	-61	-73	-7	73	-0,3	-0,4	0,0	0,3
Plásticos de un solo uso (cobertura de productos)	150	247	263	281	0,7	1,2	1,3	1,3
Eliminación de días sin IVA	631	680	733	790	3,1	3,3	3,6	3,7
Zonas de frontera	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Importación de origen (eliminación exclusión de IVA)	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto de timbre	380	406	433	462	1,9	1,9	2,1	2,1
Impuesto mínimo (15%)	598	697	743	793	2,9	3,3	3,6	3,7
Límite beneficios tributarios (3%)	116	126	135	144	0,6	0,6	0,7	0,7
Zonas francas	0	0	650	694	0,0	0,0	3,2	3,2
Presencia económica significativa	0	0	116	123	0,0	0,0	0,6	0,6
Reducción tasa de interés moratoria	500	0	0	0	2,5	0,0	0,0	0,0
Otras medidas	-3	-4	-4	-4	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Ley de IJS	20.266	20.834	20.597	21.505	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ley de IJS (% del PIB)	1,3	1,3	1,2	1,2				

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dado que la reforma incluye un mayor recaudo derivado del sector extractivo, esto supone un cambio estructural en los ingresos petroleros del GNC particularmente aquellos provenientes por pago de impuesto de renta. Por lo anterior, el MHCP, con visto bueno del CARF, propuso modificar la metodología del ingreso petrolero de la regla ante el CONFIS. La nueva metodología aplica de manera retroactiva el estatuto tributario vigente una vez aplicada la reforma tributaria, calculando así los ingresos petroleros de cada año si en ese año este estuviera vigente.

Siguiendo la nueva metodología propuesta, la DT-CARF realizó el cálculo de los ingresos petroleros para el periodo 2016-2023. En el gráfico 5 se comparan los ingresos petroleros, como porcentaje del PIB, de la metodología vigente frente a la metodología propuesta. Como resultado del cambio de metodología, el ingreso estructural petrolero para 2023 pasaría de 0,75% del PIB a 0,88% del PIB. Lo anterior es coherente con un cambio estructural, el cual supone un aumento del recaudo del sector. El ciclo petrolero para 2023 pasaría de 2,4% del PIB a 2,2% del PIB, generando un espacio de gasto de 2 billones por un menor ciclo petrolero.

Gráfico 5. Ingresos petroleros de la regla (% del PIB)



Fuente: Cálculos propios DT-CARF.

Por último, es importante analizar los efectos completos que se dan sobre los agregados fiscales de balance fiscal, total y primario, y la deuda neta del GNC. A continuación, se presenta el balance fiscal de 2022 a 2026 del GNC, incluyendo la reforma tributaria, la actualización de supuestos macroeconómicos y el uso de espacio fiscal disponible (tabla 9).

Al comparar frente al MFMP de junio 2022, se observa que los ingresos totales aumentan de 2023 en adelante, producto del mejor desempeño de varios indicadores macroeconómicos y de los efectos de la reforma tributaria. En cuanto a los gastos estos también aumentan, tanto como por el gasto primario asociado al programa de Gobierno, como por los intereses, dado el mayor costo de la deuda por las condiciones de mercado y por los intereses causados asociados a la colocación a descuento y las indexaciones de TES atados a la UVR.

**Tabla 9. Balance fiscal del GNC 2022-2026 con reforma tributaria
% del PIB**

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026
Ingreso Total	16,6	20,6	20,1	19,4	19,2
Tributarios	14,8	18,1	17,9	17,4	17,3
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	1,5	2,2	1,9	1,7	1,6
Gasto Total	22,1	24,4	23,7	22,8	22,3
Intereses	4,4	4,4	4,0	3,7	3,6
Gasto primario	17,7	20,0	19,7	19,1	18,7
FEPC	1,3	1,7	1,7	0,5	0,1
Gasto primario sin FEPC	16,4	18,3	18,0	18,6	18,6
Balance Primario	-1,1	0,6	0,4	0,3	0,6
Balance Total	-5,5	-3,8	-3,6	-3,4	-3,0

Fuente: MHCP.

El balance fiscal, primario y total, se deterioran en 2024 y 2025 frente a lo proyectado en el MFMP 2022, mientras que el 2026 mejora frente a MFMP. Con lo anterior, la deuda neta del GNC aumenta frente a la proyectada en el MFMP, aunque mantiene la senda decreciente, ligeramente por encima del nivel del ancla de 55%.

3.3 Efectos Macroeconómicos y Fiscales de una política de no exploración y la reforma tributaria de 2022 en el sector de hidrocarburos

El sector minero-energético es una fuente importante de crecimiento en Colombia. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) aportaría 0,1 puntos al crecimiento del PIB de 2022 y 0,3 puntos en 2023. También aporta ingresos importantes al Gobierno Nacional Central (GNC) y a las regiones por las regalías. En los últimos años el ingreso petrolero ha representado entre 10% y 20% de los ingresos totales del GNC. El flujo de dólares que genera ha sido determinante para la balanza de pagos, ha sido la principal fuente de divisas de la economía, aportando cerca del 40% de las exportaciones y del 20% de la inversión extranjera directa.

El Gobierno aprobó una reforma tributaria, cuyo principal recaudo proviene del sector extractivo y ello podría tener efectos sobre la inversión y la futura producción. Por otro lado, el actual Gobierno, en algunas instancias, ha sugerido suspender la firma de nuevos contratos de exploración de petróleo y respetar los que ya han sido firmados. Dicha política también llevaría a una disminución de la inversión que tendría consecuencias en el futuro sobre la producción de hidrocarburos.

En la reforma aprobada, se considera una sobretasa al impuesto de la renta de entre 5% y 15% de acuerdo con el nivel de los precios del petróleo, comparado con los precios históricos de los últimos 10 años. Para el cobro de la sobretasa de renta se estipulan 4 umbrales de acuerdo con la distribución de los precios reales (deflactados con el IPC de Estados Unidos) de los últimos 10 años: i) por debajo del percentil 30, ii) entre el percentil 30 y el percentil 45, iii) entre el percentil 45 y el 60, y iv) por encima del percentil 60. Dados los umbrales, la sobretasa de renta se cobraría

de acuerdo con la relación del precio promedio del año frente a estos así: i) no se cobra sobretasa, ii) sobretasa del 5%, iii) sobretasa del 10%, y iv) sobretasa del 15%, respectivamente. Adicional a la sobretasa, la reforma tributaria incluye la prohibición de deducir el valor de producción de regalías cuando estas son liquidadas en especie, y a precio de comercialización cuando son liquidadas en dinero. Lo anterior supone un trato heterogéneo en el sector, favoreciendo a las empresas que liquidan las regalías en especie frente a las cuales en sus contratos se estipula la liquidación en dinero.

Se estudiaron diferentes escenarios de producción de petróleo hasta 2030, simulados por el CARF para el sector de hidrocarburos. En el primero de ellos, el escenario base, se considera la producción basada en la estrategia 2040 de Ecopetrol, extrapolándola a la producción nacional. Tanto la decisión de no firmar nuevos contratos de exploración, como la reforma tributaria tendrían efectos negativos en las decisiones de inversión del sector. Aunque, no se cuenta con la información necesaria para estimar la magnitud de esta caída, la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP) estima que la inversión caería en 30% si se llegaran a implementar ambas políticas. De esta manera, se simulan escenarios donde la inversión cae en 5%, 15% y 30%, y sus respectivos efectos sobre la producción. Además, para cada uno de estos escenarios, se calculan los efectos de los cambios en la producción sobre las exportaciones petroleras y la balanza comercial, sobre los ingresos del GNC, y sobre los ingresos de las regiones por regalías.

Los resultados muestran que una disminución de la inversión de 30% anual en el periodo 2023-2030, llevaría a una caída de la producción en 2030 de cerca de 286 mil barriles diarios. Lo anterior redundaría en una caída de las exportaciones, que llevarían a un mayor desbalance comercial. En el escenario base, el déficit comercial alcanzaría el 3,2% del PIB en 2030; con una caída de la inversión de 30%, el déficit comercial se estabilizaría alrededor de 3,5% del PIB.

La disminución en la producción petrolera también llevaría a una disminución de los ingresos de la Nación, comparado con el escenario base, a 2030. Sin embargo, en los primeros años, dados los recaudos adicionales por la sobretasa de renta y la no deducibilidad de las regalías, aprobadas en la reforma tributaria, se observaría un aumento de los ingresos del GNC. Estos caerían, de forma paulatina, y se volverían menores a los del escenario base.

En el escenario base se estiman transferencias del sector al GNC de COP 36,9 billones, en 2030; con una caída de la inversión del 30%, estos se reducirían en un 24,6%. Los ingresos de las regiones por regalías también se verían afectados por la menor producción. En el escenario base se estima un ingreso por regalías a 2030 de COP 12 billones; mientras que con una caída de la inversión del 30%, estos ingresos disminuirían a COP 8,4 billones.

Dados los efectos sobre las cuentas fiscales y macroeconómicas se recomienda reconsiderar la política de no exploración. También es importante considerar que en el mediano plazo los ingresos fiscales que genera la reforma podrían disminuirse si se concretan reducciones en la inversión y la producción.

3.4 Análisis Técnico sobre el Plan Financiero 2023

El CARF efectuó un análisis sobre el Plan Financiero para 2023, publicado por el MHCP en diciembre de 2022, que incluye los efectos del Proyecto de Ley de adición al PGN 2023¹¹. A continuación, se resumen las principales conclusiones del documento.

i. Análisis de supuestos macroeconómicos

Frente a los supuestos macroeconómicos a partir de los cuales se construye el PF 2023, el CARF concluyó que este utilizó sendas adecuadas, siendo plausibles y responsables a la luz de las condiciones del país y del contexto mundial, según la información disponible al momento de elaboración del PF.

No obstante, el CARF señaló riesgos en algunos supuestos. El primero, referente al crecimiento del PIB real en 2023, el cual, si bien es conservador, podría ser menor. Por otra parte, el supuesto de la senda inflación resultaba bajo a la luz de los resultados de cierre de 2022 y a las expectativas del mercado. Adicionalmente, se identificaban riesgos de una mayor depreciación en 2023 que podría ser persistente por el desbalance en cuenta corriente. Otro punto sobre el cual se observaba riesgo era en el supuesto de precios de petróleo. El supuesto de PF 2023 parece alto frente al precio de referencia con el cual este producto empezó el año.

ii. Análisis de las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central 2022-2026

Sobre las cifras fiscales del PF 2023 se identificaron cambios frente al MFMP por: 1) el ajuste de supuestos macroeconómicos, dado el comportamiento de la economía nacional y mundial; 2) la aprobación de la Ley de Igualdad y Justicia Social aprobada en el Congreso de la República en noviembre de 2022; y 3) el mayor gasto proyectado por el Gobierno para los programas sociales que apuntan a reducir la desigualdad y la pobreza; 4) el alza en los intereses por efecto de la inflación y las tasas del mercado. También incorporan ajustes relacionados con el Proyecto de Ley de Adición Presupuestal que consisten en la incorporación de datos de recursos de capital acorde con datos observados de 2022 y con un ajuste de gastos de funcionamiento.

Producto de lo anterior, se espera una senda de ingresos superior a la proyectada en el MFMP de junio, jalonada especialmente por el recaudo tributario. Los mejores resultados observados en 2022 generaron una mayor base para la proyección de los años siguientes, en los cuales además se empiezan a proyectar los efectos de la Ley de Inversión Social y de la Ley de Igualdad y Justicia Social. A lo anterior se suma el efecto de los mayores precios del petróleo observados en 2022 que tienen efectos en el recaudo de 2023 vía cuotas del impuesto de renta y dividendos. Igualmente, se espera que se mantenga el esfuerzo de la DIAN en materia de gestión tributaria.

Frente a la proyección de ingresos, si bien el CARF encuentra que el recaudo esperado por el Gobierno es factible, las metas enfrentan retos. El principal está asociado a que incluye proyecciones de dos reformas tributarias aprobadas en 2021 y 2022. La materialización de un alto recaudo en un contexto de menor crecimiento de la economía dependerá en mayor medida de la gestión de la DIAN. El segundo reto se asocia a los posibles cambios en materia de supuestos macroeconómicos. Un menor precio del petróleo podría tener consecuencias fiscales

¹¹ El análisis detallado se puede consultar aquí: https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-211259%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

negativas. No obstante, el efecto fiscal sería moderado en 2023, en la medida que el recaudo de esta vigencia, por cuotas y dividendos, está determinado por el precio observado en 2022.

Igual expectativa se tiene sobre el recaudo externo que, si bien se ha beneficiado del mayor nivel de la tasa de cambio, puede verse afectado vía menor crecimiento de las importaciones, si la absorción se desacelera más de lo proyectado. De otro lado, la incertidumbre sobre los precios del petróleo hace difícil asegurar la tendencia de los ingresos petroleros, por lo cual es importante mantener cautela y guardar un margen de maniobra en materia fiscal de 2024 en adelante.

En materia de gastos, se tienen varios efectos. Por un lado, en 2022 y 2023 se aumenta el gasto del FEPC a cargo del GNC debido a los mayores precios del petróleo, el mayor nivel de la tasa de cambio y a que en 2022 los ajustes de precios de los combustibles no se dieron desde el momento proyectado inicialmente. En 2023 se suman también los efectos que tiene la inflación sobre los gastos de funcionamiento (nómina y compra de bienes y servicios). Por último, se incluye la programación del gasto en línea con el programa de Gobierno.

En materia de intereses de la deuda, se observan los efectos de la mayor tasa de cambio, la inflación y las mayores tasas de interés de la deuda en el mercado, las cuales afectan tanto los intereses efectivamente pagados por el Gobierno como los intereses causados. La incertidumbre asociada a algunas de estas variables generó que la senda esperada de los intereses se mantenga por encima de lo proyectado en el MFPM, lo que implica una restricción para el GNC al no permitir que un monto importante de recursos sea destinado a gastos alternativos.

Frente a los gastos, el CARF observa la materialización del reto planteado en su análisis del MFMP 2022, donde señalaba la posibilidad de un aumento de los intereses de la deuda, en particular por las causaciones. Actualmente, aunque se espera que la postura monetaria contractiva se modere, tanto a nivel interno como externo, resulta muy pronto para asegurar que no se presenten choques en el frente monetario, de inflación e intereses. La colocación de deuda pública en mercados internacionales a finales de 2022 da un parte de tranquilidad en materia de acceso al financiamiento, pero también muestra que dicho financiamiento tendrá un mayor costo.

En la medida que se espera un mayor nivel de ingresos, el GNC programa un mayor nivel de gasto primario, dada la proyección de intereses. Al respecto, se destaca desde el CARF que el Gobierno mantiene su compromiso de atender y pagar el gasto del déficit del FEPC máximo en la vigencia siguiente a la que este se genera. Se espera que este gasto se termine en la vigencia 2026, una vez el aumento de precios internos de combustibles permita cerrar el diferencial del ingreso al productor frente al precio de paridad.

La probable programación de mayor gasto llevaría las erogaciones del GNC en 2026 a un nivel de 22,2% del PIB. Al respecto, si bien se está aumentando el gasto en línea con una expectativa de mayores ingresos, vale la pena reiterar lo señalado por el CARF en el documento técnico del MFMP 2022. El principal reto del GNC en materia de gasto son las inflexibilidades presupuestales que cobran relevancia en el mediano plazo. En la medida que aumenten estructuralmente los ingresos de la Nación, se presentará mayor presión de gasto por transferencias del SGP, las cuales deben crecer según el aumento promedio de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años. Las rentas de destinación específica, como las del SENA y el ICBF también aumentarían en relación con el recaudo, aumentando los gastos de funcionamiento.

El CARF identifica que el nivel del gasto primario ha presentado aumentos significativos comparado con los niveles pre-pandemia. Tomando el gasto primario de 2019 se identifica que a partir de 2020 este aumentó en un ritmo superior al que se hubiera presentado tomando en

cuenta únicamente el crecimiento del IPC y del SMMLV. Lo anterior, se explica por las presiones de gasto adicionales que generó la pandemia (2020, 2021 y 2022) las cuales fueron necesarias para mitigar los efectos de la pandemia en los hogares más vulnerables y reactivar la economía.

Para el 2023 se observa que el gasto no retorna a los niveles pre-pandemia sino que se mantiene a 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. La sostenibilidad en el largo plazo de este nivel de gasto se encuentra fuertemente relacionada con la permanencia de estos mayores recursos.

La senda de ingresos y gastos del GNC (primario, del FEPC y de intereses) se eleva por encima de lo proyectado en el MFMP 2022. Los ingresos como porcentaje del PIB presentan un pico en 2023 dados los altos precios del petróleo de 2022, para después disminuir y estabilizarse alrededor del 19% del PIB. Para el periodo 2023-2025, los ingresos proyectados resultan insuficientes para compensar los mayores gastos, por lo que el balance total se deteriora frente al proyectado en el MFMP 2022. No obstante, para 2026, los mayores ingresos mejoran lo suficiente para compensar los mayores gastos, mejorando el balance total en 0,3% del PIB.

Al comparar frente al MFMP, el PF 2023 presenta un deterioro en el balance total de 2023. Para 2024 y 2025 se espera un deterioro en el balance total, aunque en 2026 se espera una mejora. Por su parte, el balance primario, indicador fundamental para la sostenibilidad de la deuda, presenta una mejora en 2022 y 2023 pero luego se reduce por debajo de lo proyectado para 2024 y 2025 en el MFMP, aunque se mantiene en terreno superavitario. En 2026, el superávit primario se sitúa por encima del proyectado en el MFMP en cerca de 0,7 pp del producto. La deuda neta del GNC presenta un aumento para el periodo 2023-2026 con respecto a lo proyectado en el MFMP, con lo cual, aunque se acerca al nivel del ancla, no se reduce por debajo del 55% del PIB como se esperaba inicialmente.

Al contrastar las metas definidas en la Ley de la Regla Fiscal, se observa que las proyecciones establecidas en el PF 2023 para los ingresos, los gastos y la deuda permiten el cumplimiento de la regla para el periodo 2024-2026. Las metas de transición de 2024 y 2025, de un BPNE de -0,2% del PIB y de 0,5% del PIB se logran con lo proyectado en el PF 2023. En el caso de 2026, se empieza a aplicar la fórmula de la regla que relaciona el BPNE con el nivel de deuda. De esta manera, con una proyección de deuda neta de 56,3% del PIB, el BPNE requerido por la regla es de 0,4% del PIB, superior al 0,1% proyectado en el MFMP 2022. Teniendo en cuenta que el BPNE proyectado para 2026 es de 0,9% del PIB, se espera que el cumplimiento de la regla se mantenga en 2026.

El Gobierno propone una senda del balance primario superior a la requerida por los supuestos contenidos en el Plan Financiero. Sin embargo, esta senda estuvo muy por debajo de aquella generada por los supuestos de largo plazo en 2021 y 2022, por lo que su convergencia al ancla de deuda tomaría más tiempo. En otras palabras, la senda del balance primario propuesta es adecuada dado el alto crecimiento del PIB nominal, pero en ausencia de ello el ajuste fiscal debería ser mucho mayor. A partir de 2023, el ajuste propuesto en el PF es similar a la senda de largo plazo, asegurando la convergencia al ancla de deuda.

Teniendo en cuenta las sendas de balance total y los cálculos del ciclo económico, el ciclo petrolero y las transacciones de única vez, la DT-CARF realizó el cálculo del BPNE para validar el cumplimiento de la regla fiscal. Cabe recordar que el BPNE es el resultado de restar al Balance Primario el ciclo económico, el ciclo petrolero, los rendimientos financieros y las TUV. Para 2022

el BPNE se ubicó en -1,8% del PIB, inferior al permitido por la regla (-4,7% del PIB), en 2023 se evidencia que el BPNE se ubicaría en -1,1% del PIB, cifra inferior a la permitida por la regla. Para el resto del periodo, se valida que las metas programadas son consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal.

Por último, se observa que el desbalance fiscal del gobierno general se ha venido corrigiendo. No obstante, el balance externo del país continúa deteriorándose, llegando a -8,3% en el tercer trimestre de 2022. Por un lado, los hogares han contribuido a este déficit desde que comenzó la recuperación después de la pandemia y, si bien la política monetaria restrictiva lo ha reducido, este sigue siendo importante y cerró en 2% en el tercer trimestre. Por otro lado, las empresas eran quienes mantenían un ahorro que financiaba parte del déficit de los hogares y el Gobierno, pero en el último trimestre su balance pasó a terreno negativo y todos los actores de la economía pasaron a financiarse con ahorro externo.

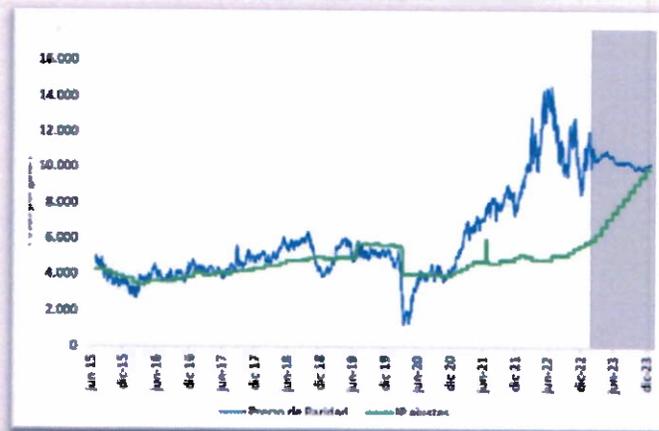
Este nivel del desbalance macroeconómico es preocupante porque aumenta el endeudamiento externo, genera presiones para que el peso se continúe depreciando y contribuye a las presiones inflacionarias. El CARF considera importante que el Gobierno acelere su ajuste para corregirlo parcialmente, y se espera que la normalización monetaria modere la demanda privada y con ello este desbalance.

Recuadro 2: Actualización de las estimaciones del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) para 2023

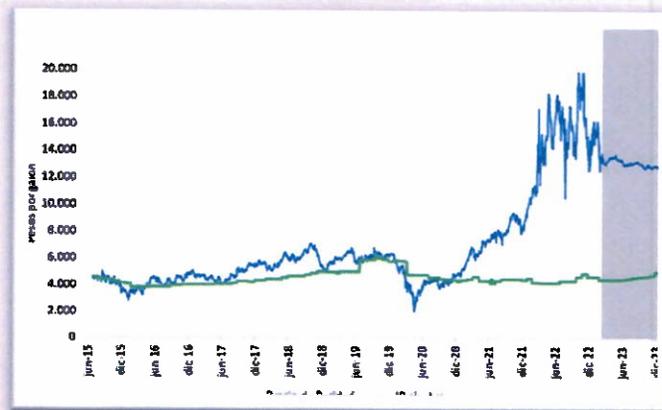
De acuerdo con las últimas estimaciones del equipo técnico del CARF, y utilizando un supuesto de Brent de 85 USD/barril, para 2023 el déficit del FEPC sería de alrededor de COP 27 billones. Dicha estimación contempla aumentos de COP 400 pesos mensuales en el ingreso al productor de la gasolina motor corriente (GMC) y de COP 75 pesos mensuales a partir de junio para ACPM. Cualquier desviación de la senda esperada de aumentos tendría impactos sobre el déficit estimado.

Gráfico 6. Precio de paridad e ingreso al productor
Pesos por galón

Panel A. Gasolina Motor Corriente



Panel B. ACPM



*El IP es observado hasta el primero de abril de 2023.
Fuente: Ministerio de Minas y Energía, cálculos DT-CARF.

3.5 Análisis técnico de la Reforma Pensional

i. Principales elementos del Proyecto de Ley

El 22 de marzo de 2023 el Gobierno radicó el proyecto de Ley “Cambio por la Vejez” el cual presenta un nuevo esquema de protección a la vejez y reforma el sistema pensional colombiano. La propuesta considera en un esquema compuesto por cuatro pilares; el solidario, el semicontributivo, el contributivo y el de ahorro voluntario.

1. El pilar solidario, que no implica derechos pensionales, está dirigido a aquellos adultos en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, quienes recibirán una transferencia monetaria de una línea de pobreza extrema, estimada en COP 223 mil pesos mensuales en 2024. Los recursos de la transferencia provendrán del Presupuesto General de la Nación del año en curso y por lo tanto tendría una restricción.
2. El pilar semicontributivo, para aquellas personas que no cumplan con el requisito de las 1.300 semanas requeridas para pensionarse. Dentro de este pilar habría cinco grupos:
 - I. Aquellos que cotizaron menos de 150 semanas quienes recibirán una indemnización sustitutiva por las cotizaciones que hicieron en Colpensiones, más su saldo en las cuentas de capitalización individual de las AFPs.
 - II. Los que cotizaron a través de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), a quienes se les otorgará una renta vitalicia que responde a su ahorro. Podrán ser elegibles para recibir el pilar solidario, sujeto a la restricción presupuestal del programa.
 - III. Aquellos que cotizaron entre 150 y 1.000 semanas, cumplieron 65 años, y se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad, se les otorgará una renta vitalicia equivalente a las cotizaciones en Colpensiones corregidas por inflación más el saldo de lo que tengan en la cuenta de capitalización individual. Además, podrán ser elegibles para recibir el pilar solidario, sujeto a la restricción presupuestal del programa.
 - IV. Los que cotizaron entre 150 y 1.000 semanas, que cumplieron 65 años, y que no están en situación de pobreza o vulnerabilidad, se les crea una renta vitalicia con lo que hayan cotizado en Colpensiones, corregido por la inflación más 3% de rentabilidad, más lo que tengan en las cuentas de ahorro individual.
 - V. Por último, los individuos que cotizaron entre 1.000 y 1.300 semanas y que cumplieron 65 años, recibirán una prestación anticipada, proporcional a las semanas que efectivamente cotizaron. En caso de tener recursos en el régimen de ahorro individual, estos se trasladarán a Colpensiones y serán convertidos en semanas de acuerdo con la reglamentación. Los individuos que hagan parte de este grupo continuarán cotizando a Colpensiones hasta completar 1.300 semanas, sobre sus ingresos mensuales. Una vez cumplan con el requisito de semanas, la prestación anticipada se convertirá en pensión.
3. El pilar contributivo se compone por aquellas cotizaciones hasta por 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) que van a Colpensiones y aquellas por encima de 3SMMLV y por debajo de 25SMMLV que irán a las AFPs.

4. Por último, un pilar de ahorro voluntario que será administrado por las AFPs.

ii. Elementos positivos del proyecto de Ley:

1. Se elimina el arbitraje entre sistemas, permitiendo que dos individuos idénticos tengan la misma pensión. Hoy en día los cotizantes pueden escoger entre el régimen de prima media (Colpensiones) y el régimen de ahorro individual (AFPs), donde cada régimen calcula la pensión de manera distinta generando distorsiones.
2. Se eliminan los subsidios a las pensiones altas pues se limita a 3SMMLV las cotizaciones a Colpensiones. Hoy en día se subsidian pensiones de hasta 25SMMLV.
3. Ampliación de la cobertura del pilar semicontributivo. El proyecto de Ley incluye la indemnización sustitutiva y las rentas vitalicias que se describieron en la sección de "principales elementos del proyecto de Ley".
4. Se amplían las transferencias sociales al adulto mayor con el pilar solidario, aumentando la cobertura y el monto de la transferencia. Proteger a los adultos mayores de la indigencia es un objetivo loable. Se financia, correctamente, con los recursos del Presupuesto General de la Nación.

iii. Oportunidades de mejora:

1. Se debería reducir el umbral del Pilar Contributivo de 3SMMLV a 1SMMLV con el fin de limitar aún más los subsidios a los cotizantes de mayores ingresos. Reducir el umbral a 1SMMLV aumentaría el stock del ahorro nacional frente a un escenario de 3SMMLV. Adicionalmente, al reducir el umbral reduciría el valor asumido por Colpensiones derivado del riesgo de extra longevidad.
2. Recomendamos fijar el monto de las cotizaciones que será destinado al fondo común y no el monto asignado al fondo del ahorro. Esto permitirá un mayor ahorro en el sistema y permitiría mantener estable la transferencia del GNC a Colpensiones.
3. Eliminar el artículo que permite el desahorro del fondo cuando la suma de las transferencias del GNC para el semicontributivo y el contributivo sobrepase el 1,2% del PIB. El fondo solo debería desahorrarse para cumplir las obligaciones con los cotizantes.
4. El fondo del ahorro debe ser administrado por gestores profesionales que tengan los incentivos adecuados, lo cual es importante para el normal funcionamiento del mercado de deuda pública. Es importante poder garantizar un portafolio diversificado que maximice la rentabilidad considerando el riesgo.
5. El Pilar Solidario no debería ser parte del contexto de la reforma pensional dado que se financiaría con recursos del Presupuesto General de la Nación. Al incluirlo en el contexto de la reforma pensional se incurre en el riesgo de que jurídicamente después se entienda como derecho adquirido.
6. La reforma no modifica los regímenes especiales que representan dos tercios del problema pensional. Además, el pasivo pensional se podría reducir si se modificarán parámetros como las semanas cotizadas, el porcentaje de cotización o la tasa de reemplazo.

4. Pronunciamientos del CARF

4.1 Pronunciamiento No 5. Política de hidrocarburos, reforma tributaria y sostenibilidad fiscal¹²

Los ingresos derivados de la exploración y explotación de hidrocarburos son determinantes para la estabilidad fiscal y la balanza de pagos de Colombia. Estos ingresos son la principal fuente de oferta de divisas y representan entre el 10 y 20% de los ingresos del Gobierno Nacional Central. La continuidad de la política de exploración y explotación de petróleo y gas en el país es necesaria dada la importancia de estos recursos para la sostenibilidad de las finanzas públicas y la dificultad de reemplazarlos en el corto plazo. La certeza sobre los ingresos futuros es indispensable para mantener las fuentes de financiamiento y un adecuado nivel de riesgo.

Si bien la reforma tributaria es importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas, esta recae importantemente sobre el sector de hidrocarburos. El CARF hace un llamado para que se asegure la competitividad de las inversiones en el sector dentro del contexto económico global, y que las modificaciones al régimen tributario que se aprueben aseguren un trato equivalente a todos los actores del sector de manera transversal.

El CARF señala la importancia de una política de hidrocarburos que tenga en cuenta la capacidad de la economía y del Gobierno de reemplazar dichos recursos de forma permanente y en los plazos que ello requiera. La alta dependencia de estas transferencias para la Nación hace que una política que suspenda la actividad o desincentive la inversión en el sector represente un riesgo elevado para la sostenibilidad fiscal y cambiaria del país con efectos adversos sobre el desarrollo y el crecimiento económico. En el mismo sentido, Ecopetrol es un activo estratégico para la Nación, por lo cual mantener su dinámica de inversión y su solidez financiera es esencial para la estabilidad económica y fiscal.

EL CARF también resalta en su pronunciamiento la alta carga actual de la deuda del Gobierno Nacional Central y su respectivo riesgo fiscal y macroeconómico. La coyuntura de tasas de interés, el aumento de la prima de riesgo, y la depreciación redundan en tasas de interés más altas para la deuda de la Nación. Lo anterior ha generado un aumento significativo de los recursos que se deben asignar al servicio de la deuda. Por lo cual, es importante que la programación de los recursos provenientes de la reforma tributaria se realice en concordancia con la Regla Fiscal y su objetivo de reducir la deuda neta.

Además, sugiere que la desaceleración de la economía que se espera a partir de 2023 no será suficiente para compensar las tasas de interés. Será necesario generar superávits primarios superiores a los inicialmente programados para continuar con la disminución de la deuda neta y consolidar las finanzas públicas en torno al ancla de deuda previsto en la Ley.

¹² El pronunciamiento No. 5 completo puede consultarse aquí:
https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-205847%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

4.2 Pronunciamento No 6. Sobre la revisión del Plan Financiero de 2023¹³

La revisión del PF, publicada el pasado 23 de diciembre de 2022 por el MHCP, presenta un escenario fiscal con cifras más positivas para 2023, que las consignadas en el MFMP, y una mejora en el balance primario frente a lo programado inicialmente. El PF contempla mayores ingresos frente el MFMP, producto del mejor desempeño de la economía, la reforma tributaria y un escenario favorable de ingresos petroleros, mostrando un mejor escenario fiscal en 2023. Con los mayores ingresos el Gobierno anunció un aumento del gasto primario, además, estos recursos se utilizarán para cubrir el aumento en el pago de intereses, saldar la totalidad del déficit acumulado por el FEPC en 2022, disminuir los requerimientos de financiamiento interno, al tiempo que se logra reducir el déficit fiscal del GNC y obtener un superávit primario.

El escenario fiscal planteado en el PF cumple con la meta sobre el BPNE del GNC. El CARF encontró adecuado el cálculo de los ciclos económico y petrolero, y las transacciones de única vez y resaltó el esfuerzo del Gobierno hacia la consolidación fiscal y para acercar los resultados fiscales a los requeridos para el cumplimiento de la fórmula de la Regla Fiscal, a partir de 2026.

No obstante, el CARF señaló que la deuda neta del GNC terminó 2022 en un nivel superior al esperado en el MFMP y el PF presentó un ritmo más lento para su disminución que el que se pronosticaba a mediados de 2022. La mayor carga de intereses continúa siendo una fuente de preocupación. La dinámica de la deuda dependerá críticamente del comportamiento de las tasas de interés de la deuda pública, hoy en niveles altos, y de la tasa de cambio. Una senda de deuda pública más alta limita la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques inesperados.

Frente a los supuestos macroeconómicos utilizados en la PF, el CARF encontró que estos eran razonables y en línea con la visión de los analistas del mercado en su momento. Sin embargo, señaló que el escenario macroeconómico y fiscal continuará siendo retardador en 2023 y altamente dependiente del desempeño de variables económicas, especialmente de la inflación y del crecimiento del producto.

Sobre el escenario fiscal presentado con el PF 2023 el CARF indicó que este depende en buena medida de que se consoliden los ingresos programados tras la reforma tributaria, tanto en 2023 como en el mediano plazo. La desaceleración real de la economía que se supone para 2023 y 2024 podría tener efectos adversos sobre el recaudo esperado. El CARF señaló que sería importante tener presente el riesgo de un menor ingreso petrolero derivado de un precio del petróleo más bajo al consignado en los supuestos, y la interacción de esto con las señales internas adversas a la industria de hidrocarburos. Para ello, resulta indispensable que el Gobierno publicara el plan para la transición energética para dar claridad sobre la continuidad de la exploración y explotación de hidrocarburos en el país.

Las necesidades de financiamiento externo de la economía continúan siendo jalonadas de forma importante por los desbalances del sector público. Una mayor depreciación a la que supone el escenario del MHCP podría generar un efecto positivo sobre el balance de la Nación en el corto plazo, pero elevaría el costo de las obligaciones en dólares y haría más difícil alcanzar el ancla de la deuda en el mediano plazo.

¹³ El pronunciamiento No. 6 completo puede consultarse aquí:
https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-210551%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased.

El gasto aumentó de forma importante durante la pandemia y gran parte de los gastos temporales se volvieron permanentes. La adición presupuestal que se planea para 2023, aumentará el gasto aún más. El PF prevé un gasto primario sin FEPC de COP 284 billones para 2023, que el CARF estima es cerca de COP 70 billones superior al que se habría producido si éste se actualizara desde 2019 por inflación, salario mínimo, crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y crecimiento del PIB.

El CARF señaló que los anteriores riesgos ponen presión sobre el esfuerzo adicional que tendría que darse si los ingresos de la reforma tributaria no se consolidan como permanentes, poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas de BPNE en 2024 y los años subsiguientes, y la convergencia hacia el ancla de la deuda. Finalmente, ante los anuncios del Gobierno sobre las ambiciones de inversión previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los posibles efectos fiscales de reformas legislativas, como las anunciadas en los temas pensional y de salud, el escenario fiscal de mediano plazo conserva un elevado nivel de incertidumbre, que redundará en una alta percepción de riesgo evidenciado en las tasas de interés de la deuda pública. Para el CARF, asegurar la sostenibilidad fiscal del país debe continuar siendo un elemento clave del diseño de las políticas públicas, por lo que es imperativo que cualquier reforma cuente con los recursos suficientes para su implementación y no impliquen mayores niveles de endeudamiento para el Gobierno.

5. Actividades proyectadas para los meses de mayo a junio de 2023

En lo que resta del primer semestre del 2023, el CARF tiene programado continuar las actividades de análisis de la situación fiscal atendiendo a los cambios en los escenarios macroeconómicos y fiscales y al desarrollo de herramientas de análisis de la situación fiscal. En cumplimiento de sus funciones, el CARF se pronunciará sobre el MFMP 2023-2033, en el cual se revisarán, entre otros aspectos, la consistencia de los supuestos macroeconómicos y fiscales del Gobierno Nacional, el informe de cumplimiento de la regla fiscal durante la vigencia 2022, así como el cumplimiento de las metas de la regla en los próximos años. Adicionalmente, el CARF, en cumplimiento de sus funciones, analizará las iniciativas legislativas con impacto fiscal que se discutan y aprueben en el Congreso de la República. Puntualmente, se preparan documentos técnicos y pronunciamientos sobre las propuestas de reforma a la salud y reforma pensional.

Como apoyo a las funciones del CARF, dentro del primer semestre también se profundizará en el desarrollo de herramientas del comité, como son un modelo de proyección de la deuda del GNC que considere diferentes opciones de supuestos y un esquema de seguimiento a los ingresos del GNC con herramientas de contraste de las proyecciones del recaudo tributario. Igualmente, se publicará un documento que proponga una nueva estimación del PIB tendencial que tenga en cuenta los costos de endeudamiento, además de la inflación. Este permitirá tener cálculos más precisos del ciclo económico para guiar la política fiscal.

6. Recursos humanos y financieros

El presupuesto total asignado para el funcionamiento del CARF para la vigencia 2023 es de COP 2.190 millones. A la fecha se han ejecutado los recursos en la siguiente manera:

Tabla 10. Presupuesto ejecutado del CARF

Componente	Valor (pesos)
Honorarios del Equipo Técnico	\$ 307.559.600
Honorarios de los 5 miembros expertos	\$ 80.413.152 ¹⁴
Presupuesto CARF 2023	\$ 387.972.752

En lo corrido de la vigencia el CARF ha efectuado la contratación de su equipo técnico, conformado por el director, un secretario administrativo y cinco analistas. Adicionalmente en la vigencia se realizó la contratación de un comunicador social el cual será el encargo de la difusión de los documentos técnicos, estudios y pronunciamientos al público interesado en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

¹⁴ Corresponde a los honorarios fijados en la Resolución 3498 del 2021 de 158 UVT del 2023 por sesión ordinaria asistida para cada uno de los miembros expertos.



@CARFColombia



@carf.colombia



Comité Autónimo
de la Regla Fiscal

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