

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

Primer Semestre de 2024

30 de abril de 2024

COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL

Miembros Expertos del Comité

Astrid Martínez Ortiz - Presidenta
Juan Pablo Córdoba Garcés
Martha Misas Arango
Juan Carlos Ramírez Jaramillo

Dirección Técnica del CARF

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

Bogotá D.C. abril 30 de 2024

Informe del CARF al Congreso de la República

Abril 2024

Contenido

Introducción	5
1. Sesiones del CARF.....	7
2. Insumos técnicos entregados por el CARF	8
2.1. Estimación del PIB tendencial 2024-2035	8
2.2. Estimación de las elasticidades del recaudo no petrolero sin cuotas y de cuotas no petroleras al PIB.....	12
3. Análisis técnicos realizados por el CARF	14
3.1. Análisis Técnico sobre el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2024.....	14
3.2. Análisis del Plan Financiero para 2024.....	20
3.3. Actualización del Análisis Técnico de la Reforma Pensional	29
4. Pronunciamientos del CARF	36
4.1. Pronunciamiento No 9. Sobre el panorama fiscal en el corto plazo: cierre de 2023 con cumplimiento de la Regla Fiscal y retos importantes para 2024	36
4.2. Pronunciamiento No 10. Análisis del Plan Financiero 2024: La programación para 2024 no cumpliría con la Regla Fiscal	37
5. Actividades proyectadas para los meses de mayo a junio de 2024	39
6. Comunicaciones del CARF	39
6.1. Difusión de información del CARF	40
7. Respuesta a solicitudes del Congreso de la República y Organismos de Control.....	41
8. Recursos humanos y financieros	42

Bogotá, 30 de abril de 2024

Señores

Honorables Congresistas

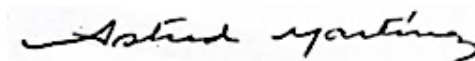
Comisiones Terceras y Cuartas, Constitucionales, Permanentes
Senado de la República y Cámara de Representantes
Bogotá

Honorables Congresistas,

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de conformidad con lo previsto en el parágrafo 4 del artículo 14º de la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, presenta a consideración del Honorable Congreso de la República su quinto Informe al Congreso, en el cual se hace un recuento de las actividades adelantadas entre octubre de 2023 y abril de 2024, indicando las actividades proyectadas de mayo a junio de 2024.

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 2024.

Cordial saludo,



Astrid Martínez Ortiz
Presidenta del CARF

Introducción

La Regla Fiscal es un instrumento de planeación financiera del Gobierno Nacional Central (GNC) cuyo objetivo es establecer metas precisas sobre el balance fiscal en función del nivel de deuda pública, garantizando la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas¹.

La Regla Fiscal para el GNC fue adoptada con la Ley 1473 de 2011 y posteriormente, luego de diez años de aplicación, se modificó a través de la Ley 2155 de 2021². Las modificaciones a la Regla Fiscal con esta reforma fueron³:

- 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 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.
- iv. Creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), como un cuerpo autónomo e independiente que contribuye al análisis de la sostenibilidad fiscal y a la operación y verificación del cumplimiento de la Regla Fiscal.

Según el Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, las metas paramétricas de la Regla se definen sobre un indicador denominado el Balance Primario Neto Estructural (BPNE) el cual equivale al balance fiscal del GNC, excluyendo el gasto de intereses y los ingresos por rendimientos financieros, e igualmente, descontando los ciclos económico y petrolero y las Transacciones de Única Vez (TUV). El BPNE, que se expresa en % del PIB, dependerá del nivel de endeudamiento con el fin de que la deuda converja a un nivel sostenible en el mediano plazo (denominado ancla de la deuda) y que no supere un nivel límite (del 71% del PIB). Con lo anterior, la meta del BPNE para cada año será determinado en función del nivel de deuda, así:

$$BPNE_t = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55); & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8; & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$

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

Adicionalmente, la modificación de la Regla Fiscal en 2021 consideró un periodo de transición en el cual las metas del BPNE no dependen del nivel de deuda, buscando asegurar un ajuste gradual teniendo en cuenta los efectos que la pandemia del Covid-19 tuvo sobre los agregados fiscales. La transición establece que las metas del BPNE, en porcentaje del PIB, entre 2022 y 2025 serán:

- -4,7% del PIB en 2022
- -1,4% del PIB en 2023
- -0,2% del PIB en 2024
- 0,5 del PIB en 2025

¹ Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal para la Vigencia 2022. Disponible [aquí](#).

² "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".

³ Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal para la Vigencia 2022. Disponible [aquí](#).

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. Dentro de las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades⁴:

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. La activación a la cláusula de escape de la regla fiscal y su seguimiento.

b. Emitir concepto técnico sobre:

- i. Las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC.
- ii. 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, como el Plan Financiero y las iniciativas legislativas con impacto sobre la sostenibilidad 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 PIB⁵.

La Ley establece que los pronunciamientos del CARF serán no vinculantes, no obstante, serán públicos y ampliamente difundidos, con el fin de promover la transparencia de los análisis del Comité respecto a la situación fiscal. El CARF publica en su sitio web (www.carf.gov.co) 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.

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 presenta en este documento su quinto informe de cumplimiento de sus funciones. En primer lugar, el informe resume las sesiones realizadas entre el mes de octubre de 2023 y febrero de 2024 donde se tocaron

⁴ Según lo dispuesto en el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

⁵ 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.

temas como las perspectivas de los escenarios fiscales de 2023 y 2024, las reformas a los sistemas de salud y de pensiones y el Plan Financiero de 2024.

La segunda sección resume los insumos técnicos entregados por el CARF para el funcionamiento de la regla fiscal, los cuales corresponden a la estimación del PIB tendencial para los diez años siguientes y las elasticidades del recaudo tributario no petrolero respecto al PIB. Estos dos insumos fueron elaborados por la Dirección Técnica, presentados al CARF para su aprobación en la sesión del mes de abril. Estas estimaciones se acompañan de un documento técnico que se publica en la página web del CARF y en el cual se explican los detalles metodológicos.

En la tercera sección se presenta un resumen de los análisis técnicos realizados por el CARF durante el periodo de octubre de 2023 a abril de 2024. Estos corresponden, en orden cronológico, a los análisis sobre el Presupuesto General Aprobado para 2024, el recuento de las diferentes iniciativas legislativas de política fiscal aprobadas en 2023, la actualización de los análisis técnicos sobre la reforma pensional y el análisis del Plan Financiero para 2024.

Luego, en la cuarta sección se presenta el resumen de los dos pronunciamientos realizados por el CARF en el periodo del presente informe, que cubrieron el análisis del panorama fiscal en el corto plazo y el análisis del Plan Financiero 2024.

En la sección cinco se mencionan las actividades que se espera adelantar entre mayo y junio, para completar el primer semestre de 2024; en la sección seis se resumen las actividades en materia de comunicaciones; en la siete se informan las solicitudes recibidas del Congreso de la República y los Organismos de Control y las respuestas emitidas a dichas solicitudes. En la sección ocho, se presenta información sobre el recurso humano del CARF, y del presupuesto y el uso proyectado para 2024.

En términos metodológicos se precisa que el contenido de los documentos referenciados en este Informe al Congreso corresponde a una versión resumida de los informes publicados durante el periodo que se cubre en el informe. Igualmente, los Pronunciamientos coinciden con los publicados y ampliamente difundidos por el Comité y que se encuentran disponibles en la página web www.carf.gov.co. Para las cifras nominales se utilizan cifras en billones de pesos, redondeando a un decimal⁶.

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 cinco ocasiones desde el último informe presentado al Congreso de la República.

⁶ De cinco para arriba se redondea hacia arriba y de cuatro para abajo se redondea hacia abajo.

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 adelantadas:

Tabla 1. Resumen de las sesiones del CARF realizadas en el semestre

Sesión	Resumen
Sesión 19 <i>26 de octubre del 2023</i>	1) Resumen avances del CARF 2) Comentarios del CARF sobre escenarios fiscales para 2023 y 2024
Sesión 20 <i>27 de noviembre del 2023</i>	1) Comentarios del CARF sobre escenarios fiscales para 2023 y 2024 2) Reformas a los sistemas pensional y de salud 3) Gastos de mediano plazo
Sesión 21 <i>21 de diciembre de 2023</i>	1) Presentación por parte del MHCP del Plan Financiero 2024. 2) Comentarios del CARF
Sesión 22 <i>1 de febrero del 2024</i>	1) Elección del presidente CARF 2024 2) Presentación MHCP del Plan Financiero 2024 3) Comentarios del CARF
Sesión 23 <i>11 de marzo del 2024</i>	1) Presentación del cronograma del CARF 2024 2) Presentación del Pronunciamiento No. 10 del CARF sobre el Plan Financiero

Las Actas del CARF pueden ser consultadas en la página web una vez son aprobadas en la sesión siguiente a su realización: https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal/pages_actas.

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 12 de abril. A continuación, se describen los resultados de las actualizaciones de estos dos insumos.

2.1. Estimación del PIB tendencial 2024-2035

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 tipo Cobb-Douglas, $Y_t^p = A_t^p (K_t^p)^\alpha (L_t^p)^{1-\alpha}$, donde $L_t^p = \overline{PEA}_t (1 - NAIRU_t)$ 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 tendencia de 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*).

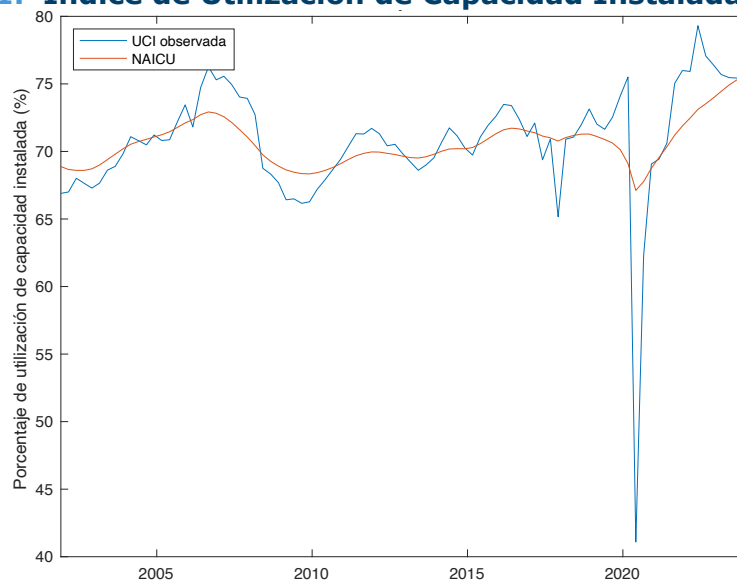
La NAIRU y la NAICU son variables no-observables que se estiman a partir de una curva de Phillips. En el caso de la NAIRU, la curva de Phillips relaciona una medida de inflación con la brecha de desempleo, encontrándose una relación negativa entre ambas variables. La intuición es que cualquier nivel de desempleo por debajo de la NAIRU tiene un efecto en el nivel general de precios debido a las presiones de demanda que se generan. En el caso de la NAICU, la curva de Phillips relaciona una medida de inflación con una brecha de utilización de capacidad instalada, teniéndose una relación positiva entre ambas variables. Una utilización de capacidad instalada superior a la NAICU produce presiones de demanda que tendrán un efecto de incremento en el nivel general de precios. Ambas variables, NAIRU y NAICU, son estimadas a partir de un filtro de Kalman.

Finalmente, la productividad tendencial se calcula aplicando un filtro de Hodrick y Prescott, que permite capturar la tendencia de largo plazo, al residuo de Solow o productividad total de los factores, PTF, (en economía esta variable usualmente se denomina con estos dos nombres) que se calcula como $A_t = \frac{Y_t}{(UCI_t K_t)^\alpha (PEA_t (1 - TD_t))^{1-\alpha}}$, con Y_t el PIB real, UCI_t la utilización de capacidad instalada, K_t el stock de capital y TD_t la tasa de desempleo. Este residuo de Solow o productividad total de los factores, A_t , mide la parte del producto que no es atribuible a la acumulación de factores productivos, capital y trabajo. En términos generales, hace referencia a la tecnología y eficiencia con la cual una economía combina sus factores productivos.

El parámetro α mide la parte del producto que se remunera al capital y $1 - \alpha$ la parte que va a la remuneración del trabajo. El parámetro $(1 - \alpha)$ se asume igual a 0.48, que es el promedio de la participación del trabajo en el producto en el periodo 2000-2019 de acuerdo a los datos publicados en las Penn World Tables 10.01 para Colombia, con lo cual $\alpha = 0,52$.

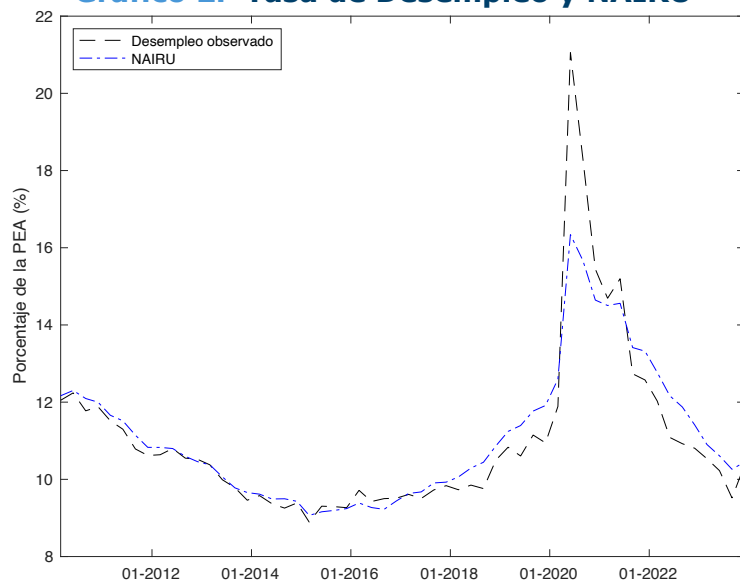
A continuación, se presentan las variables estimadas para el cálculo del PIB tendencial.

Gráfico 1. Índice de Utilización de Capacidad Instalada y NAICU



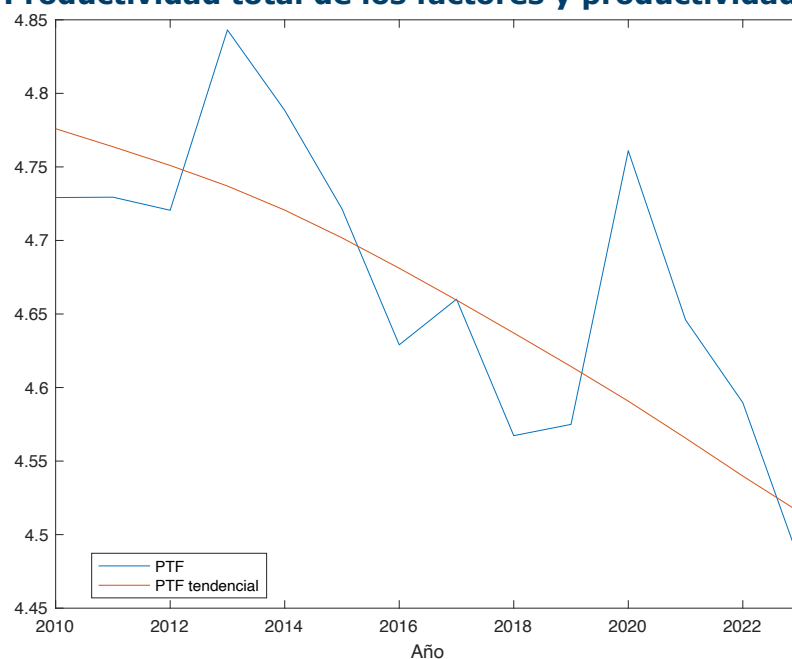
Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información de Fedesarrollo, BR y DANE.

Gráfico 2. Tasa de Desempleo y NAIRU



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

Gráfico 3. Productividad total de los factores y productividad tendencial

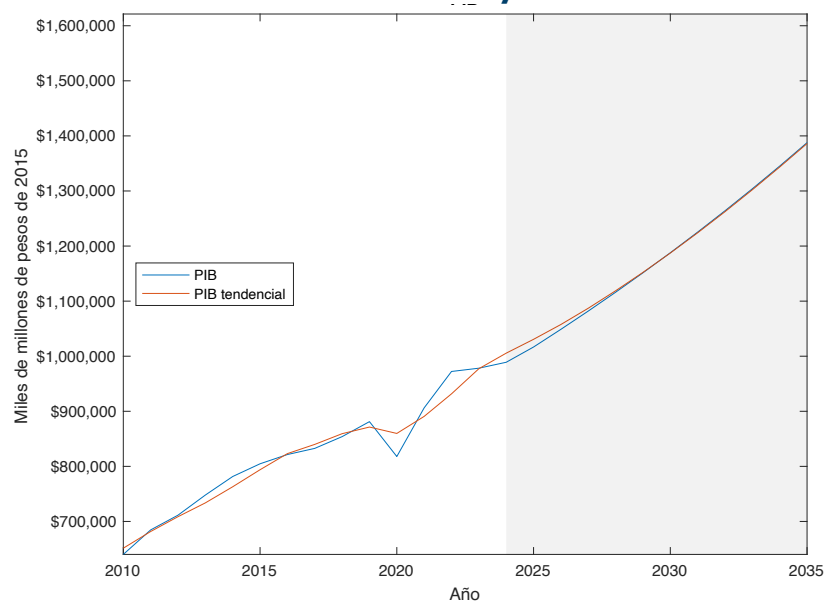


Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

Nota: la unidad de medida de la PTF depende de las unidades de medida del capital y del trabajo. La primera siendo miles de millones de pesos de 2015 y la segunda miles de personas.

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 2020 hasta 2035.

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, 2020-2035
Miles de millones de 2015

Año	PIB Tendencial CARF	Crecimiento PIB Tendencial CARF
2020	\$ 859.785	-1,33%
2021	\$ 890.748	3,60%
2022	\$ 931.691	4,60%
2023	\$ 977.312	4,90%
2024	\$ 1.005.566	2,89%
2025	\$ 1.030.679	2,50%
2026	\$ 1.057.604	2,61%
2027	\$ 1.087.116	2,79%
2028	\$ 1.118.803	2,91%
2029	\$ 1.152.207	2,99%
2030	\$ 1.187.315	3,05%
2031	\$ 1.224.075	3,10%
2032	\$ 1.262.410	3,13%
2033	\$ 1.302.242	3,16%
2034	\$ 1.343.505	3,17%
2035	\$ 1.386.130	3,17%

Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

El soporte con la metodología y los resultados es explicado en detalle en el documento técnico que será publicado a finales del mes de abril de 2024 en la página web del CARF.

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 los años 2021 y 2022 la DT-CARF utilizó una metodología de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (MCGF) en donde existía cointegración entre las series de recaudo y el PIB. Dado que para la nueva estimación se incluyeron los datos de 2023 y adicionalmente se presentaron revisiones en la serie del PIB, las series de recaudo no pasaron las pruebas de cointegración con el PIB.

Ante esta situación, la DT-CARF realizó dos cambios metodológicos. El primero fue ampliar la muestra de estimación incorporando datos desde 1987 hasta 2023. Anteriormente se utilizaba una muestra anual que comenzaba en 1994, sin embargo, logró ampliarse a partir de información histórica del impuesto de renta de Ecopetrol. El segundo cambio hace referencia a la metodología econométrica para la estimación. La metodología aplicada para 2024 parte del enfoque de cointegración de Engle & Granger incorporando una tercera etapa a la estimación, lo cual se denomina metodología de Engle & Yoo (1987). El **recuadro 2** describe esta metodología.

Recuadro 2: Metodología de Engle & Yoo (1987).

Con este procedimiento se solucionan los potenciales problemas de ineficiencia y de inferencia teniendo en cuenta que existe un único vector de cointegración. Es decir, se corrige el valor estimado de un parámetro de interés y su desviación estándar. Formalmente, la metodología se compone de tres etapas que a continuación se describen.

- **Primera etapa:** esta parte corresponde al modelo en niveles, siendo β_1 el coeficiente de interés.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_t + \epsilon_t$$

Con Y_t la variable de interés, X_t la variable independiente y ϵ_t los errores del modelo que deben ser estacionarios.

- **Segunda etapa:** en esta parte se estima el modelo de corrección de errores que se estima por Mínimos Cuadrados Ordinarios, MCO.

$$\Delta Y_t = \mu_1 + (\phi_{11,1}\Delta Y_{t-1} + \dots + \phi_{11,p}\Delta Y_{t-p}) + (\phi_{12,1}\Delta X_{t-1} + \dots + \phi_{12,p}\Delta X_{t-p}) - \alpha_1 \hat{\epsilon}_{t-1} + v_t$$

Donde las variables con Δ hacen referencia a su primera diferencia, $\hat{\epsilon}_{t-1}$ es el término de corrección de error, α_1 es la velocidad de ajuste y v_t los errores ruido blanco de la segunda etapa.

- **Tercera etapa:** en esta etapa se corrigen las estimaciones de los parámetros de la primera etapa. Se toman los errores de la segunda etapa, \hat{v}_t , y se regresan contra el producto de la variable independiente de la primera etapa, X_t , y el coeficiente de velocidad de ajuste de la segunda etapa, $\hat{\alpha}_1$:

$$\hat{v}_t = \delta(\hat{\alpha}_1 X_t) + u_t$$

- Finalmente, la estimación corregida de β_1 corresponderá a la suma de los coeficientes estimados en la primera y tercera etapa:

$$\hat{\beta}_1^3 = \hat{\delta} + \hat{\beta}_1^1$$

Los resultados de las estimaciones de las elasticidades con la metodología de Engle & Yoo en 2024 se muestran en la **Tabla 3:**

Tabla 3. Elasticidades del recaudo tributario

División de Recaudo	Categoría	Tipo de Medición	Descomposición	Estimación
Recaudo Cuotas	Neto	Nominal	No-petrolero	0,7934
Recaudo retenciones	Neto	Nominal	No-petrolero	1,1847

Fuente: Elaboración propia DT – CARF.

Estas estimaciones fueron aprobadas por el CARF y entregadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su aplicación en los cálculos del ciclo económico de la regla fiscal.

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 claves de la política fiscal, del cumplimiento de la regla y de la sostenibilidad fiscal del país. En este sentido, para el periodo comprendido entre octubre de 2023 y abril de 2024, el CARF realizó el análisis del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para 2024 y el análisis del Plan Financiero para esta misma vigencia, los cuales se resumen en las secciones 3.1 y 3.2 del presente capítulo.

Adicionalmente, se identificó que al cierre de 2023 se aprobaron cerca de sesenta leyes en el Congreso de la República (ver Anexo 1). El CARF identifica que veintiuna de estas leyes, por su alcance y disposiciones, podrían tener algún tipo de impacto fiscal. No obstante, no todas las leyes aprobadas cuentan con información suficiente para evaluar su impacto fiscal. A pesar de esta limitación, el CARF realizó la revisión del proyecto de Ley de reforma pensional teniendo en cuenta su relevancia para la sostenibilidad fiscal de largo plazo y considerando que esta iniciativa cuenta con aval fiscal del gobierno. En la sección 3.3. de este capítulo se resumen los análisis realizados sobre esta iniciativa.

3.1. Análisis Técnico sobre el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2024

El 5 de diciembre de 2023⁷ se publicó el análisis técnico sobre la Ley de PGN aprobada para 2024, sobre la cual se encontró que los supuestos macroeconómicos utilizados en el PGN 2024 resultaban en su momento consistentes con el escenario macroeconómico más probable pronosticado por el MHCP al preparar el MFMP 2023. Estos supuestos se consideraron plausibles y coherentes con las expectativas de los analistas de mercado en ese momento, pero se identificaban riesgos macroeconómicos que podrían impactar el escenario fiscal proyectado.

En concreto, se indicó que el supuesto de tipo de cambio nominal podría ser demasiado elevado, ya que el MFMP 2023 suponía un tipo de cambio promedio de \$4.640 pesos por dólar para 2023 y \$4.603 pesos por dólar para 2024. Con la apreciación que se observaba a la fecha, era probable que el tipo de cambio fuera 300 pesos más bajo que el supuesto del gobierno. Este cambio impactaría negativamente los flujos fiscales de corto plazo debido a los menores ingresos relacionados con el petróleo y las importaciones, pero afectaría positivamente las variables fiscales bursátiles al reducir la deuda neta y el déficit acumulado del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Para la revisión de las cifras fiscales, se revisó primero el resultado proyectado para 2023 y luego las proyecciones para 2024, considerando cambios derivados de los supuestos macroeconómicos ajustados y el impacto de la declaración de inexequibilidad de la Corte Constitucional de la sobre la no deducibilidad de las regalías, emitida el 16 de noviembre de 2023⁸. Para los análisis se simularon dos escenarios, y para cada escenario se

⁷ El documento se encuentra disponible [aquí](#).

⁸ El 16 de noviembre, mediante Sentencia C-489 de 2023, la Corte Constitucional declaró INEXEQUIBLE el parágrafo 1 del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", que modificó el artículo 115 del Estatuto Tributario. Ver comunicado de prensa [aquí](#).

analizaron las implicaciones para el cumplimiento de la Regla Fiscal y el nivel de deuda neta del GNC.

a. 2023

A septiembre de 2023, los ingresos tributarios alcanzaban COP 224 billones, 77,4% de la meta de ingresos brutos anuales (COP 290,1 billones), y estaban ligeramente por debajo de la ejecución proyectada por el CARF con base en las tendencias históricas de ingresos. El seguimiento fiscal mostró que algunos impuestos, particularmente el IVA interno y los ingresos externos, tuvieron una menor dinámica debido al menor crecimiento económico y a las perspectivas sobre las importaciones⁹. Se ajustó la proyección para 2023, estimando una reducción de COP 6 billones en los ingresos totales del GNC, de los cuales COP 2,7 billones se deben a un menor crecimiento de las importaciones y la menor tasa de cambio que afectan los ingresos tributarios externos, y COP 0,4 billones de un menor crecimiento económico esperado que afecta los impuestos internos.

Frente a las rentas petroleras, se esperaban menores ingresos de capital por un dividendo extraordinario de Ecopetrol por COP 2,8 billones, que a la fecha de dicho análisis aún no se había sometido a consideración de la Asamblea de accionistas. Para los impuestos del sector petrolero se esperaba una reducción compensada por un menor uso de papeles (TIDIS) del sector en el pago de otros impuestos, pero que en términos netos afectaba los ingresos por impuestos petroleros y el cálculo del ciclo petrolero.

El gasto en funcionamiento proyectado en el MFMP para 2023 era coherente con el PGN aprobado (y adicionado) para esa vigencia. Frente a este rubro, el seguimiento de la Dirección Técnica del CARF a septiembre indicaba que la ejecución se mantenía en línea con la observada para el mismo mes del año anterior con una ejecución de 63,5% del total de apropiaciones. No obstante, se observaba que la inversión tenía obligado el 47,1% de las apropiaciones. Si la ejecución fuera proporcional, ejecutando un valor igual cada mes del año, esta debería ir en un nivel de 75%¹⁰.

Se esperaba que el cambio de perspectivas macroeconómicas redujera los intereses de la deuda en COP 4,5 billones al cierre del ejercicio fiscal 2023. Las proyecciones fiscales actualizadas, que incluían menores ingresos y gastos por intereses, resultarían en un saldo primario de COP 6 billones más bajo y un déficit total de COP 1,5 billones más alto. El déficit primario del GNC sería de 0,4% del PIB, y el déficit total sería de 4,4% del PIB, 0,4 y 0,1 puntos porcentuales más que las proyecciones del gobierno en el MFMP 2023, respectivamente (**Tabla 4**).

⁹ Ver informe de seguimiento fiscal de la DT-CARF con corte a septiembre, disponible [aquí](#).

¹⁰ Asumiendo que cada mes se ejecute 1/12 del presupuesto anual, a septiembre se debería tener una ejecución de 9/12, equivalente a un 75%.

Tabla 4. Balance fiscal del GNC 2023

Concepto	COP Billones corrientes			% del PIB		
	2023			2023		
	MFMP 2023	CARF (Nov-2023)	CARF vs. MFMP 2023	MFMP 2023	CARF (Nov-2023)	CARF vs. MFMP 2023
Ingreso Total	309,1	303,2	-6,0	19,3	18,9	-0,3
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	44,7	38,4	-6,3	2,8	2,4	-0,4
Tributarios	274,2	271,0	-3,2	17,1	16,9	-0,1
<i>De los cuales petróleo</i>	19,1	15,6	-3,5	1,2	1,0	-0,2
No Tributarios	1,5	1,5	0,0	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	3,6	3,6	0,0	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	29,9	27,1	-2,8	1,9	1,7	-0,2
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	24,3	21,6	-2,8	1,5	1,3	-0,2
<i>De los cuales, ANH</i>	1,3	1,3	0,0	0,1	0,1	0,0
Gasto Total	378,7	374,2	-4,5	23,6	23,4	-0,2
Intereses	69,6	65,1	-4,5	4,3	4,1	-0,3
Gasto primario	309,1	309,1	0,0	19,2	19,3	0,1
FEPC	26,3	26,3	0,0	1,6	1,6	0,0
Gasto primario sin FEPC	282,7	282,7	0,0	17,6	17,7	0,1
Balance Primario	0,1	-5,9	-6,0	0,0	-0,4	-0,4
Balance Total	-69,5	-71,0	-1,5	-4,3	-4,4	-0,1

Fuente: MHCP y cálculos DT-CARF.

Dados los cambios en los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos petroleros e ingresos tributarios no petroleros, se actualizaron las estimaciones de los componentes cíclicos de la Regla Fiscal. En cuanto al ciclo económico, el menor crecimiento real del PIB frente al estimado en el MFMP se vería reflejado en una menor brecha (positiva) del producto. Lo anterior, generaría un menor ciclo económico que, aunque se mantendría en terreno positivo, disminuiría en COP 1,5 billones, ubicándose en 0,2% del PIB (Tabla 5).

La caída de los ingresos petroleros, tanto tributarios como de capital, generaban un menor ciclo petrolero frente al esperado en el MFMP 2023. Con este ajuste, se estimaba que el ciclo petrolero disminuyera en COP 5,1 billones y se ubicara en 1,2% del PIB, manteniéndose en terreno positivo.

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, el CARF realizó el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE) para validar el cumplimiento de la Regla Fiscal (**Tabla 5**). 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).

De acuerdo con las estimaciones del CARF para 2023, el BPNE presentaría un déficit de COP 21,4 billones (1,3% del PIB), resultado que es menor en 0,7 billones al proyectado por el Gobierno en el MFMP de 2023. En caso de que la ejecución de gasto fuera inferior al 100% de lo proyectado, el BPNE podría aumentar (reducir su déficit), ampliando la diferencia frente a la meta de la regla. Por lo tanto, a pesar de los ajustes derivados de los cambios en los supuestos, no se preveía un riesgo en el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2023.

Tabla 5. Balance Primario Neto Estructural (BPNE) 2023

Concepto	COP Billones corrientes			% del PIB		
	2023			2023		
	MFMP 2023	CARF (Nov-2023)	CARF vs. MFMP 2023	MFMP 2023	CARF (Nov-2023)	CARF vs. MFMP 2023
Balance Primario	0,1	-5,9	-6,0	0,0	-0,4	-0,4
Ciclo económico	4,7	3,1	-1,5	0,3	0,2	-0,1
Ciclo petrolero	25,0	19,9	-5,1	1,6	1,2	-0,3
Transferencias de única vez	-9,0	-9,0	0,0	-0,6	-0,6	0,0
<i>Del cual FEPC</i>	<i>-7,3</i>	<i>-7,3</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>
Rendimientos Financieros	1,5	1,5	0,0	0,1	0,1	0,0
BPNE	-22,1	-21,4	0,7	-1,4	-1,3	0,0
Meta de la regla (BPNE)	-22,5	-22,4	0,1	-1,4	-1,4	0,0
Ajuste (-) o excedente (+)	0,4	1,0	0,6	0,0	0,1	0,0

Fuente: MHCP y cálculos DT-CARF.

b. 2024

Las proyecciones fiscales de 2024 se verían ajustadas por cambios en el escenario macroeconómico de 2023 y 2024, por el cierre fiscal de 2023 y por la declaración de inexequibilidad de la no deducibilidad de las regalías. Se generaron los siguientes dos escenarios para el análisis:

- I. **Escenario 1:** asume que se recaudan los ingresos por COP 15 billones por arbitramento de litigios y COP 15,3 billones de ingresos de capital provenientes de Ecopetrol, según lo programado en el PGN. En este escenario, el arbitramento de litigios se considera como Transacción de Única Vez (TUV). Adicionalmente, la eliminación de la no deducibilidad en el sector minero, que generaría una devolución de impuestos por única vez, se consideraría una TUV por COP 1,6 billones.
- II. **Escenario 2:** asume que no se materializan los ingresos por arbitramento de litigios (no habría lugar a la contabilidad de estos como TUV en 2024 sino hasta 2025) ni los COP 4 billones adicionales de ingresos de capital petroleros que se incluyeron entre el MFMP y el PGN 2024. Este efecto se compensa con un aumento de dividendos por la eliminación de la no deducibilidad por COP 1,3 billones. En neto, los dividendos en este escenario serían menores en COP 2,7 billones, frente al escenario del PGN. Se hace el ajuste de TUV de la devolución de la no deducibilidad del sector minero por COP 1,6 billones.

Tabla 6. Balance fiscal del GNC 2024

COP Billones corrientes						% del PIB				
Concepto	2024					2024				
	PGN 2024	CARF 1	CARF 1 vs. PGN 2024	CARF 2	CARF 2 vs. PGN 2024	PGN 2024	CARF 1	CARF 1 vs. PGN 2024	CARF 2	CARF 2 vs. PGN 2024
Ingreso Total	352,4	343,2	-9,1	325,5	-26,9	20,8	20,3	-0,5	19,3	-1,5
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	29,1	25,9	-3,2	23,1	-5,9	1,7	1,5	-0,2	1,4	-0,3
Tributarios	315,9	306,7	-9,1	291,7	-24,1	18,6	18,2	-0,5	17,3	-1,4
<i>De los cuales petróleo</i>	9,8	6,6	-3,2	6,6	-3,2	0,6	0,4	-0,2	0,4	-0,2
<i>De los cuales ND</i>	1,4	-2,2	-3,6	-2,2	-3,6	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
<i>De los cuales ND minería</i>	1,6	-1,6	-3,1	-1,6	-3,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
No Tributarios	1,5	1,5	0,0	1,5	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Fondos Especiales	4,0	4,0	0,0	4,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0
Recursos de Capital	31,0	31,0	0,0	28,2	-2,7	1,8	1,8	0,0	1,7	-0,2
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	15,3	15,3	0,0	12,6	-2,7	0,9	0,9	0,0	0,7	-0,2
<i>De los cuales por efecto de eliminación de ND</i>	0,0	1,3	1,3	1,3	1,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>De los cuales, ANH</i>	4,0	4,0	0,0	4,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0
Gasto Total	426,4	428,9	2,5	430,1	3,7	25,1	25,4	0,2	25,5	0,3
Intereses	76,9	74,4	-2,5	75,6	-1,3	4,5	4,4	-0,1	4,5	-0,1
Gasto primario	349,6	354,5	5,0	354,5	5,0	20,6	21,0	0,4	21,0	0,4
FEPC	15,4	20,4	5,0	20,4	5,0	0,9	1,2	0,3	1,2	0,3
Gasto primario sin FEPC	334,1	334,1	0,0	334,1	0,0	19,7	19,8	0,1	19,8	0,1
Balance Primario	2,8	-11,3	-14,1	-29,0	-31,8	0,2	-0,7	-0,8	-1,7	-1,9
Balance Total	-74,1	-85,7	-11,6	-104,6	-30,6	-4,4	-5,1	-0,7	-6,2	-1,8

Fuente: MHCP y cálculos DT-CARF.

Como resultado de los ajustes descritos anteriormente, el CARF estimaba que en el Escenario 1, el balance primario se reduciría de un superávit de COP 2,8 billones, proyectado en el escenario del PGN 2024, a un déficit primario de COP 11,3 billones en el Escenario 1, y de COP 29 billones, en el Escenario 2. Esto implicaría pasar de un superávit primario de 0,2% del PIB escenario de PGN 2024, a un déficit de 0,7% del PIB en el Escenario 1, y de 1,7% del PIB en el Escenario 2. Este cambio obedecería tanto a una menor expectativa de ingresos en ambos escenarios, como al aumento proyectado en el déficit del FEPC de 2023, que se pagaría en 2024 (**Tabla 6**).

En cuanto al balance total, se esperaría un aumento del déficit, de COP 74,1 billones en el escenario del PGN a un déficit de COP 85,7 billones en el Escenario 1 y de COP 104,6 billones en el Escenario 2. En términos del PIB, el déficit pasaría de 4,4% del PIB en el escenario del PGN 2024 a 5,1% del PIB en el Escenario 1 y de 6,2% del PIB en el Escenario 2.

A partir de lo explicado, el balance primario tendría un deterioro, tanto en el Escenario 1, como en el 2. En vista de que este responde a cambios en los ingresos, petroleros y no petroleros, se tendría un ajuste en el componente cíclico económico (COP -2,4 billones)y petrolero (COP -2,1 billones). Teniendo en cuenta que en el Escenario 1 los ingresos por arbitramento de litigios se consideran TUV, se incluyen COP 15 billones en este componente en 2024. Debido a la eliminación de la no deducibilidad de las regalías se realizan los siguientes ajustes en los cálculos de la Regla Fiscal: i) se calcula el ingreso estructural petrolero quitando el efecto de la no deducibilidad sobre el ingreso petrolero de la Regla; ii) se incluye una transacción de única vez por el saldo a favor que el Gobierno

debe devolver en 2024 por la retención en la fuente recaudada durante 2023 para el sector de minería, al considerarlo una devolución no recurrente.

Con lo anterior, en el Escenario 1, el BPNE presentaría un déficit estructural de COP 26,4 billones, que sería mayor al consistente con la meta de la Regla. En términos del PIB, esto equivaldría a un BPNE proyectado de -1,6% del PIB, frente a una meta de BPNE de -0,2% del PIB, con lo cual no se tendría cumplimiento de la Regla Fiscal en 2024 (Tabla 7).

Alternativamente, en el Escenario 2, se proyectaba una mayor reducción de ingresos al suponer que no ingresarían los COP 15 billones de arbitramento de litigios (lo que por ende tampoco se reflejaría como una Transacción de Única Vez) ni los COP 2,7 billones adicionales de dividendos de Ecopetrol. Como resultado, el BPNE proyectado en este escenario presentaría un déficit de COP 27,5 billones (-1,6% del PIB, similar al del escenario 1), que supera lo permitido por la meta de la Regla, -0,2% del PIB (COP 3,4 billones). En este sentido, no se daría cumplimiento a la meta de la Regla Fiscal, en una magnitud similar a la planteada en el Escenario 1 (Tabla 7).

Las perspectivas fiscales implícitas en el Plan Financiero para 2024, comparadas con las del Presupuesto General de la Nación, PGN aprobado para 2024, tanto en el Escenario 1 como el Escenario 2, implicaban un aumento del déficit fiscal a financiar, de COP 11 billones más en el primer escenario y de COP 30 billones más en el segundo. Esto elevaría las necesidades de financiación, con lo cual el CARF estimaba que se reduciría el saldo final en la caja en el Escenario 1 y se tendría un faltante de caja de COP 15 billones en el segundo escenario

El mayor déficit primario para 2024 implicaría que la deuda neta del GNC se elevaría en ambos escenarios frente a la proyección del escenario del PGN 2024. Mientras en el Escenario 1 del CARF la deuda alcanzaría 58,3% del PIB, en el Escenario 2 se elevaría a 60,2%, alejándose del ancla del 55% del PIB.

Tabla 7. Balance primario neto estructural (BPNE) 2024

Concepto	COP Billones corrientes					% del PIB				
	PGN 2024	2024				PGN 2024	2024			
		CARF 1	CARF 1 vs. PGN 2024	CARF 2	CARF 2 vs. PGN 2024		CARF 1	CARF 1 vs. PGN 2024	CARF 2	CARF 2 vs. PGN 2024
Balance Primario	2,8	-11,3	-14,1	-29,0	-31,8	0,2	-0,7	-0,8	-1,7	-1,9
Ciclo económico	0,9	-1,5	-2,4	-1,3	-2,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Ciclo petrolero	5,1	2,9	-2,1	1,1	-3,9	0,3	0,2	-0,1	0,1	-0,2
Transferencias de única vez	-1,3	12,2	13,4	-2,8	-1,6	-0,1	0,7	0,8	-0,2	-0,1
De los cuales AdL	0,0	15,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,0	0,0
Del cual FEPC	-1,3	-1,3	0,0	-1,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
De los cuales ND minera	0,0	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Rendimientos Financieros	1,5	1,5	0,0	1,5	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
BPNE	-3,4	-26,4	-23,0	-27,5	-24,1	-0,2	-1,6	-1,4	-1,6	-1,4
Meta de la regla (BPNE)	-3,4	-3,4	0,0	-3,4	0,0	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Ajuste (-) o excedente (+)	0,0	-23,0	-23,0	-24,1	-24,1	0,0	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4

Fuente: MHCP y cálculos DT-CARF.

3.2. Análisis del Plan Financiero para 2024

El Plan Financiero (PF) para 2024 fue presentado por el gobierno el 8 de febrero de 2024. Sobre este instrumento el CARF emitió su pronunciamiento el 11 de marzo y publicó el documento de análisis técnico donde se revisa en detalle el PF. En esta sección se resume el documento técnico y en el capítulo 4 se resume el pronunciamiento.

3.2.1. Análisis de los supuestos macroeconómicos

Los supuestos macroeconómicos utilizados en el Plan Financiero 2024 se consideraban plausibles, particularmente en términos de inflación, importaciones, sector petrolero y tasa de interés implícita. Sin embargo, existen riesgos potenciales en dos áreas: el crecimiento del PIB real y el tipo de cambio, tanto el promedio anual como el de fin de período. Los resultados de crecimiento observados en 2023 fueron inferiores a los esperados tanto por el MHCP como por el mercado, lo que hace que el supuesto de crecimiento de 1,5% para 2024 sea potencialmente alto, lo que podría tener efectos negativos en la proyección de ingresos del gobierno. El tipo de cambio supuesto, tanto el promedio anual (\$4,317) como el tipo de fin de período (\$4,425), si bien era inferior a las proyecciones anteriores, todavía parecía alto dados los resultados observados en 2023 y principios de 2024. Un tipo de cambio más bajo podría reducir los pagos de intereses externos y el valor de la deuda externa expresada pesos, pero podría impactar negativamente el equilibrio de la nación a través del IVA externo y los derechos de aduana.

La **Tabla 9** resume los supuestos macroeconómicos de corto plazo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró en la formulación del Plan Financiero de 2024:

Tabla 9. Supuestos macroeconómicos 2023 – 2024, Plan Financiero 2024

Supuesto	2022 ¹¹	2023		2024	
		MFMP 2023	PF 2024	PGN 2024	PF 2024
PIB real (%)	7,3	1,8	1,2	1,5	1,5
PIB nominal (%)	22,6	9,8	8,2	5,6	6,2
Inflación (Fin de periodo, %)	13,1	9,2	9,3	5,7	6,0
Tasa de cambio promedio (USD/COP)	4.256	4.640	4.328	4.603	4.317
Tasa de cambio fin de periodo (USD/COP)	4.810	4.676	3.822	4.603	4.425
Producción de petróleo (KBPD)	754	769	775	788	749
Precio del petróleo promedio (Brent, USD/Barril)	99,1	78,6	82,4	74,5	78
Importaciones USDFOB (Var. Anual, %)	26,2	-15,1	-18,1	0,5	0,2
Déficit de cuenta corriente (% PIB)	6,2	4	2,5	3,5	2,5

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

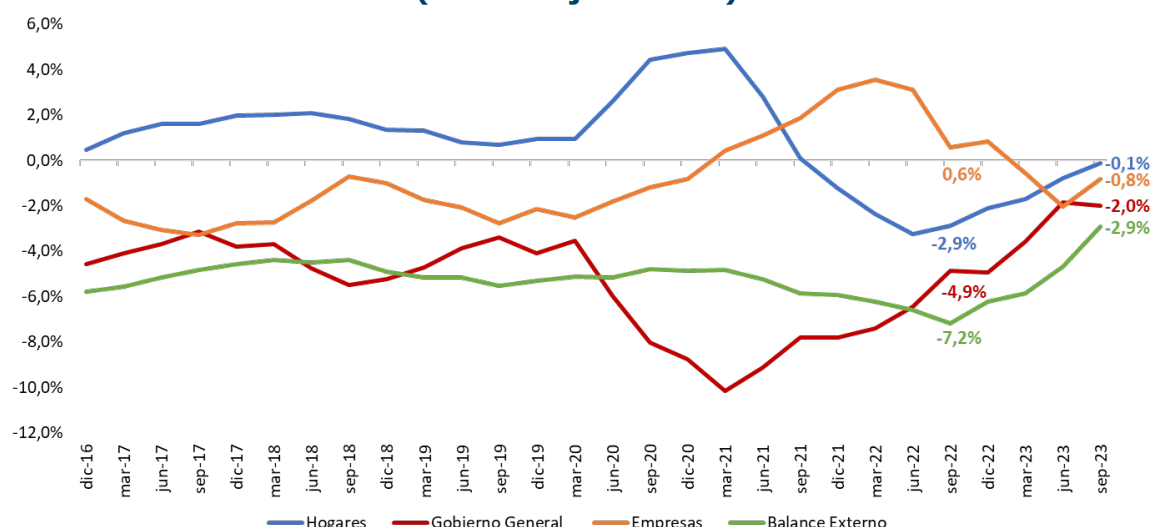
3.2.2. Balances ahorro inversión

Con información observada al tercer trimestre de 2023, pese a reflejar una corrección en su demanda por financiamiento externo, todos los actores siguen presentando un balance negativo. Como se observa en el **gráfico 12** los hogares parecen estar regresando a sus

¹¹ Las cifras contenidas en la Tabla 9 corresponden a los supuestos contenidos en el Plan Financiero de 2024. De acuerdo con las cifras publicadas por el DANE para el cierre del año 2023, el PIB real creció 0,6%, mientras el PIB nominal creció 7%. Por otra parte, al momento de publicación del PF 2024 ya se conocía el dato de inflación de 2023 que cerró en 9,3%.

niveles de ahorro neto registrados antes de la pandemia. Lo anterior sería consistente con la posición de la política monetaria actual, y sus efectos sobre el consumo y el ahorro. Por su parte las empresas registran niveles de ahorro neto ligeramente por encima a los registrados antes de la pandemia, lo cual significa que la inversión aún continúa rezagada y no se ha recuperado del todo (**Gráfico 12**).

**Gráfico 12. Balance ahorro-inversión
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: DANE, cálculos propios DT-CARF.

En línea con lo planteado en el MFMP 2023, el PF 2024 plantea que, para el cierre de 2023, se habría dado un ajuste en el balance ahorro-inversión de la economía consistente con una menor necesidad de financiamiento externo. El ajuste se daría tanto en el sector privado (hogares y empresas) como en el sector público. De acuerdo con lo planteado en el PF 2024, el ajuste del sector público (-5,2% del PIB en 2022 a -1,9% del PIB en 2023) estaría jalonado por el proceso de consolidación fiscal del Gobierno Nacional y por un menor déficit del FEPC.

Para 2024, el PF estima que el balance ahorro-inversión se mantendría constante en 2,5% del PIB, explicado por un mayor ahorro neto del sector privado, pero un desahorro mayor del sector público.

3.2.3. Análisis del cierre fiscal de 2023

En línea con los ajustes de los supuestos macroeconómicos, al comparar el cierre de 2023 incluido en el PF 2024, con la proyección del MFMP 2023, se observa que las cifras fiscales reflejan el efecto del menor crecimiento nominal, la mayor caída de las importaciones y la menor tasa de cambio sobre los indicadores fiscales. Igualmente, en 2023 se observó una menor ejecución de gastos del gobierno frente a lo aprobado en el PGN para 2023. Estos efectos generaron ajustes en el balance fiscal y la deuda frente a lo proyectado inicialmente (**Tabla 10**).

En primer lugar, los ingresos del GNC fueron COP 12,8 billones inferiores a lo proyectado en el MFMP 2023, equivalente al 0,5% del PIB. Con respecto a los gastos, la nación pagó

menos intereses de la deuda por cerca de COP 8,1 billones de pesos frente a lo proyectado en el MFMP 2023. Como resultado, al comparar el cierre preliminar con el escenario proyectado en el MFMP, en 2023 la Nación recibió menores ingresos, pero redujo más sus gastos totales. Con estas cifras, el GNC produjo un balance total de -4,2% del PIB, 0,1% del PIB menos negativo del programado en el MFMP. A pesar de este resultado, el balance primario se deterioró pasando de un equilibrio a un déficit de 0,3% del PIB.

El menor déficit fiscal observado, y el comportamiento de la tasa de cambio nominal, permitieron que la deuda neta del GNC como porcentaje del PIB cerrara el año 2023 en 53,1% del PIB según estimaciones del CARF, utilizando el dato de PIB publicado por el DANE. Antes de la publicación del PIB, el PF 2024 había reportado una deuda neta en 2023 de 52,7% del PIB, más de dos puntos porcentuales por debajo del ancla de 55% del PIB definida por la Ley de la Regla Fiscal.

Tabla 10. Cierre preliminar 2023

Concepto	COP Billones corrientes			% del PIB			
	MFMP 2023	PF 2024	PF 2024 vs. MFMP 2023	MFMP 2023	PF 2024	PF 2024 vs. MFMP 2023	CARF
Ingreso Total	309,1	296,3	-12,8	19,3	18,7	-0,5	18,8
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	<i>44,7</i>	<i>39,5</i>	<i>-5,2</i>	<i>2,8</i>	<i>2,5</i>	<i>-0,3</i>	<i>2,5</i>
Tributarios	274,2	263,2	-11,0	17,1	16,6	-0,4	16,7
<i>De los cuales petróleo</i>	<i>19,1</i>	<i>16,6</i>	<i>-2,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>1,1</i>
No Tributarios	1,5	1,2	-0,3	0,1	0,1	0,0	0,1
Fondos Especiales	3,6	4,4	0,8	0,2	0,3	0,1	0,3
Recursos de Capital	29,9	27,5	-2,4	1,9	1,7	-0,1	1,7
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	<i>24,3</i>	<i>21,6</i>	<i>-2,8</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>-0,2</i>	<i>1,4</i>
Gasto Total	378,7	363,3	-15,4	23,6	23,0	-0,6	23,1
Intereses	69,6	61,5	-8,1	4,3	3,9	-0,5	3,9
Gasto primario	309,1	301,8	-7,2	19,2	19,1	-0,2	19,2
FEPC	26,3	26,3	0,0	1,6	1,7	0,0	1,7
Gasto primario sin FEPC	282,7	275,5	-7,2	17,6	17,4	-0,2	17,5
Balance Primario	0,1	-5,5	-5,6	0,0	-0,3	-0,4	-0,4
Balance Total	-69,5	-67,0	2,6	-4,3	-4,2	0,1	-4,3
Deuda neta del GNC	895,8	834,6	-61,3	55,8	52,7	-3,0	53,1

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos DT-CARF.

3.2.4. FEPC 2023

De acuerdo con el PF 2024, el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) para 2023 habría sido de COP 20,5 billones, COP 2,7 billones por encima de lo esperado en el MFMP 2023. Del total proyectado, el CARF estima que COP 15,2 billones serían por ACPM y COP 5,3 billones por gasolina. De acuerdo con la metodología planteada por el Ministerio de Hacienda en el MFMP 2022, del total de los COP 20,5 billones causados en 2023, COP 1,3 billones serían contabilizados como transacción de única vez dado que corresponden al componente no estructural del Fondo. El déficit causado en 2023 fue COP 16,2 billones inferior al registrado en 2022, lo cual se

explica por el aumento en el precio regulado de la gasolina adelantado por el Gobierno y por la caída en los precios internacionales de los combustibles Gasolina Motor Corriente y Diesel, según las referencias que el Ministerio de Minas y Energía ha definido para esas variables.

3.2.5. Financiamiento 2023

En materia de financiamiento, el menor déficit observado en 2023 (COP 66,9 billones frente al proyectado en el MFMP, de COP 69,5 billones) redujo los usos del financiamiento del gobierno. El menor déficit total se explica, en parte, por el menor pago de intereses de la deuda. El gobierno además realizó la redención anticipada de bonos externos por USD 790 millones¹². Con lo anterior, la disponibilidad final de caja se redujo en COP 5,8 billones (**ver tabla 11**) frente a lo proyectado en el MFMP 2023.

Las fuentes de financiación del déficit y de los otros usos del financiamiento se obtuvo, principalmente, mediante la colocación de deuda en el mercado doméstico y externo, la cual se realizó en línea con lo proyectado en el MFMP 2023. La principal reducción de las fuentes de financiación se dio en los ajustes de causación y otros recursos que pasaron de COP 24,7 billones a 17,3 billones, en línea con las menores indexaciones y el descuento en colocación de TES, como se explicó en la reducción de intereses causados.

Tabla 11. Fuentes y usos del 2023

	MFMP 2023	Cierre		MFMP 2023	Cierre
FUENTES	122.673	115.964	USOS	122.673	115.964
Desembolsos	70.698	70.203	Déficit a Financiar	69.543	66.990
Externos	27.471	27.443	De los cuales:		61.488
(US\$ 5.920 mill.)	(US\$ 6.538 mill.)		Intereses Internos	52.186	47.708
Internos	43.228	42.760	Intereses Externos	17.422	13.761
			(US\$ 3.665 mill.)	(US\$ 3.238 mill.)	
Ajustes por causación	24.687	17.273	Amortizaciones	25.076	27.268
			Externas	11.373	13.581
Utilidades BR		54	(US\$ 2.393 mill.)	(US\$ 3.138 mill.)	
			Internas	13.703	13.687
Operaciones de Tesorería	6.004	7.150	Pago de Obligaciones (sentencias y otros)	750	160
Disponibilidad Inicial	21.284	21.284	Disponibilidad Final	27.305	21.546

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.2.6. Cumplimiento de la Regla Fiscal

Teniendo en cuenta el cierre fiscal preliminar de 2023, el Gobierno Nacional habría dado cumplimiento a la Ley de la Regla Fiscal durante la vigencia (**ver tabla 12**), generando un balance primario neto estructural menos negativo que lo indicado en la transición para 2023.

¹² Ver comunicado de la operación en la [web](#) del MHCP.

Tabla 12. Balance Primario Neto Estructural en 2023

Concepto	COP Billones corrientes					% del PIB				
	MFMP 2023	PF 2024	PF 2024 vs. MFMP 2023	CARF	CARF vs. PF 2024	MFMP 2023	PF 2024	PF 2024 vs. MFMP 2023	CARF	CARF vs. PF 2024
Balance Primario	0,1	-5,5	-5,6	-5,5	0,0	0,0	-0,3	-0,4	-0,4	0,0
Ciclo económico	4,7	2,3	-2,4	1,4	-0,9	0,3	0,1	-0,1	0,1	-0,1
Ciclo petrolero	25,0	19,8	-5,2	20,0	0,2	1,6	1,3	-0,3	1,3	0,0
Transferencias de única vez	-9,0	-7,3	1,8	-7,3	0,0	-0,6	-0,5	0,1	-0,5	0,0
Del cual FEPC	-7,3	-7,3	0,0	-7,3	0,0	-0,6	-0,5	0,1	-0,5	0,0
Rendimientos Financieros	1,5	0,8	-0,7	0,8	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
BPNE	-22,1	-21,2	1,0	-20,5	0,7	-1,4	-1,3	0,0	-1,3	0,0
Meta de la regla (BPNE)	-22,5	-22,2	0,3	-22,0	0,1	-1,4	-1,4	0,0	-1,4	0,0
Ajuste (-) o excedente (+)	0,4	1,0	0,6	1,6	0,6	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DT-CARF.

Cabe anotar que estas cifras son preliminares y el CARF se pronunciará oficialmente sobre el cumplimiento de la regla fiscal en 2023, una vez el gobierno presente el informe de cumplimiento respectivo, junto con el MFMP 2024, en junio de este año.

3.2.7. Análisis de las proyecciones fiscales de 2024

La proyección fiscal para 2024 contiene ajustes importantes tanto en los ingresos como en los gastos. En materia de ingresos, se estima que la DIAN recaudaría cerca de COP 25,6 billones menos. Como resultado de estos ajustes, en 2024 se proyecta un recaudo por COP 290,3 billones, que incluyen COP 10 billones por arbitramento de litigios, y cerca de COP 13,5 billones de pesos por los planes de gestión, antievasión y mayor eficiencia de la DIAN. El recaudo por estos dos conceptos equivaldría COP 27 billones adicionales frente a 2023 (un aumento de 0,6% del PIB. Frente a estas proyecciones, podrían darse desviaciones en la medida que se materialicen los riesgos señalados sobre el crecimiento real y la tasa de cambio nominal. Igualmente, sí se llegarán a enfrentar restricciones para la aplicación de la estrategia de arbitramento de litigios o no se lograrán las metas de recaudo vía gestión y antievasión, el recaudo podría verse afectado a la baja.

Por el lado del gasto, el PF 2024 programa un gasto total de COP 409,7 billones (24,4% del PIB), incluyendo COP 75 billones de intereses, COP 20,6 billones del FEPC y COP 314,2 billones del resto del gasto primario. Esta proyección representa un ajuste a la baja por COP 16,7 billones: COP 1,9 billones de menores intereses, por el cambio de supuestos de tasa de cambio e inflación; y un menor gasto primario sin FEPC por COP 20,1 billones. Esta reducción es parcialmente compensada por una mayor programación para pagar el saldo del FEPC causado en 2023, por cerca de COP 5 billones, dado que no se realizaron ajustes en el precio del ACPM.

En la proyección del PF 2024, el gobierno muestra que se generaría un déficit fiscal de 5,3% del PIB, con un déficit primario de 0,9% (ver tabla 13). Ambos indicadores, aunque cumplirían con la regla fiscal, son más negativos que los observados en 2023 (4,3% del PIB de déficit total, y 0,3% del PIB de déficit primario), con lo que se interrumpe la tendencia de disminución de los déficits del Gobierno que se traía desde 2020.

Tabla 13. Balance fiscal y deuda del GNC para 2024

Concepto	COP Billones corrientes			% del PIB		
	PGN 2024	PF 2024	PF 2024 vs. PGN	PGN 2024	PF 2024	PF 2024 vs. PGN
Ingreso Total	352,4	320,3	-32,0	20,8	19,1	-1,7
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	29,1	18,5	-10,5	1,7	1,1	-0,6
Tributarios	315,9	290,3	-25,6	18,6	17,3	-1,4
No Tributarios	1,5	1,3	-0,3	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	4,0	3,9	0,0	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	31,0	24,9	-6,1	1,8	1,5	-0,3
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	15,3	11,3	-4,0	0,9	0,7	-0,2
<i>De los cuales, ANH</i>	4,0	3,9	0,0	0,2	0,2	0,0
<i>De los cuales, Banrep</i>	9,7	9,2	-0,5	0,6	0,5	0,0
Gasto Total	426,4	409,7	-16,7	25,1	24,4	-0,8
Intereses	76,9	75,0	-1,9	4,5	4,5	-0,1
Gasto primario	349,6	334,7	-14,9	20,6	19,9	-0,7
FEPC	15,4	20,6	5,2	0,9	1,2	0,3
Gasto primario sin FEPC	334,1	314,1	-20,1	19,7	18,7	-1,0
Balance Primario	2,8	-14,3	-17,1	0,2	-0,9	-1,0
Balance Total	-74,1	-89,3	-15,3	-4,4	-5,3	-1,0
Deuda neta del GNC	968,7	957,8	-11,0	56,9	57,0	0,1

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos DT-CARF.

Dados los supuestos del PF, la deuda neta del gobierno se elevaría en 2024 a 57% del PIB. Este aumento estaría explicado, principalmente, por una mayor tasa de cambio, que eleva el saldo de la deuda externa expresada en pesos, y por la generación de un déficit primario.

3.2.8. Arbitramiento de Litigios

Como se ha indicado con anterioridad en documentos técnicos del CARF¹³, la proyección de ingresos tributarios del GNC incluye un rubro asociado al recaudo por arbitramento de litigios. De un saldo estimado en COP 29 billones al cierre de 2022 de activos contingentes por este concepto, el gobierno explica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley que busca habilitar este mecanismo que, según la probabilidad de éxito y el nivel de riesgo de los litigios, esperaría recaudar COP 15 billones.

El CARF reitera que el recaudo por este concepto debe ser considerado como transacción de única vez. En la medida que no se determine la naturaleza estructural de este rubro, resulta importante que no se financie gasto permanente con un recurso que no es estructural y cuyo recaudo se puede agotar en pocas vigencias. Adicionalmente, el CARF recomienda que, para continuar el análisis y seguimiento de este concepto, el MHCP publique información detallada sobre los flujos y acervos observados para los procesos litigiosos, para determinar qué parte puede ser considerada un flujo recurrente, y validar que este flujo no esté incluido dentro de las metas de gestión y eficiencias de la DIAN como ha sido el caso en el pasado

¹³ Consulte el documento sobre el Proyecto de Ley de PGN de 2024 [aquí](#).

3.2.9. FEPC 2024

El pago de COP 20,5 billones al FEPC en 2024 corresponde al déficit causado en 2023. El PF 2024 estima que este año se causará un déficit del FEPC de COP 9,5 billones¹⁴, 0,6% del PIB. El CARF proyecta que el déficit que se cause en 2024 en el FEPC esté entre dos posibles escenarios. En los dos escenarios se supone que el precio regulado de la Gasolina Motor Corriente permanecerá constante, con lo cual, por concepto de gasolina se generará un superávit (diferencial de participación) en el FEPC de COP 5,2 billones.

En el primer escenario, el gobierno realiza dos aumentos de COP 1.000 en el precio regulado del ACPM, con lo cual se generaría un déficit en el FEPC por ACPM de COP 9,1 billones, que, compensado por el superávit de gasolina, implicaría un déficit del FEPC de COP 4 billones causados en 2024. En el segundo escenario, el precio del ACPM permanece constante con lo cual se generaría un déficit en el FEPC por COP 11,3 billones, que, compensado por el superávit de gasolina, implicaría un déficit del FEPC de COP 6,2 billones causados en 2024.

3.2.10. Financiamiento 2024

En materia de financiamiento, el gobierno proyecta usos por COP 131 billones, ligeramente por debajo de lo proyectado en el PGN 2024. Por su parte, entre el PGN y el PF el déficit aumentó COP 15,3 billones (de COP 74 billones a COP 89,3 billones). Este aumento se financiará en parte con una reducción de las amortizaciones (dadas las operaciones de deuda realizadas en 2023), un mayor pago de obligaciones con deuda por concepto de sentencias, salud, entre otras, y una menor disponibilidad de caja (**Tabla 14**).

En términos de las fuentes, su composición cambia en el PF frente al PGN en los siguientes aspectos: Se tendrían menores colocaciones externas por COP 5 billones, mientras la colocación de deuda interna aumentaría en COP 7 billones, para un total de mayor colocación de deuda de COP 2 billones. De otro lado, se tendrían como fuente cerca de COP 2 billones de mayores ajustes de causación¹⁵ y operaciones de tesorería. Tanto el mayor endeudamiento como las otras operaciones cubrirían parcialmente la menor disponibilidad de caja con la cual terminó el gobierno en 2023.

¹⁴ Este déficit total, corresponde al déficit del ACPM el cual es compensado parcialmente por un superávit del GMC.

¹⁵ Dentro de los ajustes de causación se tienen principalmente dos conceptos: i) Las indexaciones de los TES denominados en UVR, que corresponden al aumento del valor de esta deuda por efecto del aumento del IPC que son un interés causado, pero no pagado efectivamente en términos de caja; y ii) la prima o descuento en colocación de TES por efecto de las colocaciones a un precio diferente al nominal, que sí tiene efectos sobre la disponibilidad de caja. Ambos rubros se incluyen dentro de los intereses del GNC por encima de la línea, por lo que su valor neto se incluye como fuente por debajo de la línea.

Tabla 14. Fuentes y usos del 2024

	PGN 2024	PF 2024		PGN 2024	PF 2024
FUENTES	132.076	131.062	USOS	132.076	131.062
Desembolsos	73.681	75.828	Déficit a Financiar	74.054	89.345
Externos	27.431	22.391	De los cuales:		
(US\$ 5.959 mill.)		(US\$ 5.500 mill.)	Intereses Internos	56.528	56.975
Internos	46.250	53.437	Intereses Externos	20.334	18.034
			(US\$ 4.124 mill.)		(US\$ 4.160 mill.)
Ajustes por causación	24.482	25.913	Amortizaciones	35.732	30.344
			Externas	22.812	18.991
Utilidades BR		3	(US\$ 4.573 mill.)		(US\$ 4.380 mill.)
			Internas	12.920	11.353
Operaciones de Tesorería	6.608	7.772	Pago de Obligaciones (sentencias, salud, otros)	1.640	3.550
Disponibilidad Inicial	27.305	21.546	Disponibilidad Final	20.650	7.823

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos DT-CARF.

Sí bien el gobierno plantea una financiación del déficit similar a lo planeado en el escenario del PGN 2024, persiste un elevado nivel de necesidades de financiamiento, lo cual tiene efectos sobre el costo del endeudamiento y la percepción de riesgo de la economía colombiana.

3.2.11. Cumplimiento de la regla fiscal para 2024

Para 2024, el CARF considera que el cálculo de los ciclos económico y petrolero es coherente con la metodología de cálculo de la Regla Fiscal. No obstante, para el caso de las TUV se identifica que estas no incluyen lo relacionado con arbitramento de litigios tributarios. Al ajustar la estimación del Balance Primario Neto Estructural con las consideraciones mencionadas anteriormente, se observa que el BPNE sería mayor al proyectado por el PF (**Tabla 15**).

Tabla 15. Balance Primario Neto Estructural

Concepto	COP Billones corrientes					% del PIB				
	PGN 2024	PF 2024	PF 2024 vs. PGN	CARF	CARF vs. PF 2024	PGN 2024	PF 2024	PF 2024 vs. PGN	CARF	CARF vs. PF 2024
Balance Primario	2,8	-14,3	-17,1	-14,3	0,0	0,2	-0,9	-1,0	-0,9	0,0
Ciclo económico	0,9	-1,3	-2,2	-1,3	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Ciclo petrolero	5,1	-3,9	-9,0	-3,9	0,1	0,3	-0,2	-0,5	-0,2	0,0
Transferencias de única vez	-1,3	-5,8	-4,5	4,2	10,0	-0,1	-0,3	-0,3	0,3	0,6
Del cual FEPC	-1,3	-1,3	0,0	-1,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Del cual No deducibilidad minera	0,0	-1,5	-1,5	-1,5	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Del cual sentencia CE saldos a favor	0,0	-3,0	-3,0	-3,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
Del cual arbitramento de litigios	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
Rendimientos Financieros	1,5	0,0	-1,5	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
BPNE	-3,4	-3,4	0,0	-13,4	-10,1	-0,2	-0,2	0,0	-0,8	-0,6
Meta de la regla (BPNE)	-3,4	-3,4	0,0	-3,3	0,0	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	0,0
Ajuste (-) o excedente (+)	0,0	0,0	0,0	-10,1	-10,1	0,0	0,0	0,0	-0,6	-0,6

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DT-CARF.

Con lo anterior, la programación fiscal para 2024 no estaría cumpliendo con la meta de la Regla Fiscal. Para cumplir con la Regla Fiscal sería necesario un ajuste de gasto de COP 10 billones de pesos adicionales.

3.2.12. Análisis de las proyecciones fiscales del gobierno general

La actualización del PF 2024 proyecta un cierre para la vigencia de 2023 con una mejora tanto en el balance total como en el balance primario del Gobierno General (GG). Mientras en 2022 se observó un déficit total de 6,5% del PIB y un déficit primario de 2,1% del PIB, en 2023, se espera un déficit total de 2,5% del PIB y un superávit primario de 1,6% del PIB.

Respecto de las proyecciones para 2024, el MHCP proyecta un deterioro del déficit total, que aumentará a 3,3% del PIB y una reducción del superávit primario a 1,4% del PIB. Este comportamiento resultaría del deterioro del déficit del nivel central y a la reducción del superávit de la seguridad social.

Con las anteriores proyecciones, y como se ha señalado anteriormente por parte del CARF, los riesgos a nivel del gobierno general se asocian especialmente al resultado del gobierno central, tanto del GNC como del resto del nivel central, dentro del cual se destaca la relevancia del resultado del FEPC.

3.2.13. Comentarios finales

Frente a los supuestos macroeconómicos, se concluye que las proyecciones consideradas por el MHCP son consistentes con la información disponible al momento de elaborar el PF 2024. No obstante, dada la información disponible en la actualidad, pueden existir riesgos de un menor crecimiento real del PIB en 2024. El menor crecimiento puede tener efectos sobre el recaudo tributario si este implica una desaceleración de la economía que se refleje en términos de un menor PIB nominal.

Igualmente, la tasa de cambio, promedio y fin de periodo, proyectadas por el gobierno lucen elevadas dado el comportamiento de esta variable tanto al cierre de 2023 como en lo corrido del año. Sí bien esto podría tener un efecto sobre el recaudo externo, este sería menor; también se observaría un efecto positivo de la tasa de cambio sobre la reducción de los intereses de la deuda y sobre el nivel de la deuda neta sobre el PIB.

Con lo anterior, el CARF esperaba que las proyecciones macroeconómicas y fiscales no tengan desviaciones de gran magnitud, teniendo en cuenta los supuestos enunciados por el gobierno, tanto en agregados macroeconómicos como de decisiones de política. No obstante, el CARF llama la atención sobre dos puntos que preocupan sobre la situación fiscal.

En primer lugar, sobre el rubro de arbitramento de litigios como fuente de recaudo tributario en el 2024 por COP 10 billones de pesos. El CARF reitera que este rubro tiene características de una operación que debería ser considerada como transacción de única vez y, por tanto, debería excluirse de los ingresos para el cálculo de la regla. Esta consideración implicaría que las proyecciones fiscales para 2024 del PF no cumplirían con la meta de la regla fiscal. Lo anterior debido a que dicho ingreso de única vez estaría

financiando gastos estructurales, que luego además sería difícil de revertir dada la inflexibilidad del gasto.

Por otro lado, el deterioro de las cifras de déficit y de deuda para la vigencia 2024 generan preocupación dado que el país mantiene un elevado costo de intereses de la deuda y una alta percepción de riesgo, en comparación con países pares de la región. Esto implicaría que a futuro será difícil reducir los costos de intereses para dar espacio a otros gastos prioritarios y para construir espacio fiscal para responder a choques inesperados. Lo anterior eleva la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

El CARF continuará dando seguimiento a las proyecciones macroeconómicas y fiscales y sus implicaciones sobre el cumplimiento de la regla fiscal en el próximo MFMP que el gobierno publicará en junio del presente año. En este, espera que el gobierno aborde las preocupaciones señaladas, en línea con el pronunciamiento No. 10 del CARF.

3.3. Actualización del Análisis Técnico de la Reforma Pensional

El 22 de marzo de 2023 el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley “Cambio por la Vejez”¹⁶, el cual busca reformar el sistema pensional colombiano y presenta un nuevo esquema de protección a la vejez. Dada la relevancia del proyecto, y teniendo en cuenta que el CARF tiene entre sus funciones pronunciarse sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas del Gobierno General, se ha adelantado un análisis de los efectos de esta reforma sobre la sostenibilidad fiscal del país.

El Proyecto de Ley radicado ha tenido varias modificaciones en la discusión en el Congreso de la República. El 6 de octubre de 2023 se publicó en la Gaceta 1423 del Congreso de la República¹⁷ el texto propuesto para el segundo debate del Proyecto de Ley, tras lo discutido y aprobado en la Comisión Séptima del Senado.

El CARF analizó este texto en el documento técnico titulado “Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional”¹⁸, publicado el 29 de noviembre de 2023. En esta sección se resume dicho análisis técnico, aclarando que en la medida que la discusión del Proyecto de Ley continúe en el Congreso de la República, y una vez se disponga de los textos aprobados, el CARF hará seguimiento y actualizará sus estimaciones en lo que resta de la legislatura¹⁹.

La propuesta analizada consideraba un esquema compuesto por cuatro pilares; el solidario, el semicontributivo, el contributivo y el de ahorro voluntario. Del Proyecto de Ley (PL) se resalta que limita el umbral de cotización a Colpensiones a 3 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), lo cual genera una mayor equidad entre los pensionados al reducir los subsidios recibidos por los percentiles de mayores ingresos; que elimina el arbitraje entre los regímenes público y privado; y que aumenta la cobertura del régimen contributivo.

¹⁶ Proyecto de ley 293 de 2023 del Senado.

¹⁷ [Gaceta 1423 del Congreso de la República](#)

¹⁸ Disponible [aquí](#).

¹⁹ El 23 de abril de 2024, el Senado aprobó el texto que será discutido en la Cámara de Representantes. El CARF, actualizará sus estimaciones con lo aprobado en las siguientes semanas.

De acuerdo con las estimaciones del equipo técnico del CARF, la propuesta de reforma pensional presentada tendría implicaciones fiscales y sobre el ahorro nacional, que deben ser revisadas en el contexto de la discusión del PL en el Congreso de la República y, posteriormente, en los ejercicios de planeación financiera de la Nación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto favorable del PL. En dicho documento se estimó un impacto sobre el valor presente neto de las erogaciones fiscales por motivo de la reforma a 2100: del Pilar Solidario, frente al programa de Colombia Mayor, de 21,8% del PIB; y de los pilares semicontributivo y contributivo, frente al RPM en Colpensiones, de 20,5% del PIB, una vez se descuenta el fondo de ahorro.

En los escenarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se registró, que, una vez agotado el fondo del ahorro, las transferencias de la Nación a Colpensiones aumentarán en cerca de 2,5% del PIB a partir del 2068

El documento técnico del CARF²⁰ consideraba que, si bien el PL disminuye el valor individual de los subsidios del sistema de pensiones público, al limitar hacia el futuro las pensiones que paga Colpensiones hasta el umbral definido en 3 SMMLV, al extender los subsidios remanentes a la totalidad de los pensionados del país, la masa de subsidios pagada por el Estado aumenta. Según las estimaciones del CARF, el efecto positivo de la reducción del tope de subsidio no logra compensar el aumento de erogaciones que se producirían asociadas al mayor número de beneficiarios de los subsidios que crea la reforma. Son cuatro los elementos que hacen que la reforma tenga efectos fiscales negativos:

- (1) Parte de las cotizaciones adicionales que recibiría Colpensiones, por virtud de la reforma, no serían ahorradas, sino que serían destinadas al pago de mesadas y devoluciones²¹. En el PL se ahorra menos del 50% de las nuevas cotizaciones.
- (2) En el futuro, el sistema público pagaría pensión a más adultos mayores, por los menores requisitos de semanas para que las mujeres accedan a pensión y por la creación de la prestación anticipada que se acota a 2036.
- (3) Bajar el número de semanas a las mujeres y la prestación anticipada, la cual se acotaba a 2036, implicaría menores aportes al nuevo sistema público y en consecuencia un mayor desequilibrio financiero del sistema.
- (4) Antes de la reforma, aquellos que estaban en el régimen de ahorro individual solidario (RAIS) con cotizaciones por debajo de 1,6 SMMLV se pensionarían haciendo uso del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Posterior a la reforma, la Nación tendría que cubrir completamente las pensiones de esta población. Esta erogación es mayor, incluso teniendo en cuenta que los hombres en este grupo de pensionados cotizarán tres años más que en el RAIS.

La población que formaría parte del Pilar Contributivo puede dividirse en tres grupos. En

²⁰ [Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional](#)

²¹ Estos recursos reemplazarían, en parte, los traslados como fuente de financiamiento del pago de las mesadas de los regímenes anteriores. Como se verá más adelante, los traslados del Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media se reducen como consecuencia de la reforma. Adicionalmente, la reforma prevé que el 100% de los traslados van al fondo de ahorro.

el primero se encuentran aquellos que realizan cotizaciones por ingresos desde 1 SMMLV hasta 1,6 SMMLV. El segundo se compone por quienes realizan cotizaciones por ingresos entre 1,6 SMMLV y 3 SMMLV. Y en el último grupo aquellos que realizan cotizaciones por ingresos mayores a 3 SMMLV, que cotizan a Colpensiones por 3 SMMLV y al componente de ahorro individual por los ingresos adicionales a los 3 SMMLV y hasta 25 SMMLV.

De estos, el primer grupo es aquel que genera un costo fiscal con el PL porque, en ausencia de la reforma, hubieran permanecido en el régimen de ahorro individual de los fondos de pensiones privados y ahora su pensión pasa a ser responsabilidad de Colpensiones, quien debe asumir el subsidio implícito de esta. El segundo grupo no tiene un costo fiscal adicional, porque son aquellos cotizantes a los que les conviene trasladarse a Colpensiones faltando diez años para su pensión. Estos cotizantes se hubieran trasladado de todas formas al Régimen de Prima Media. El tercer grupo genera un ahorro para el sistema porque estos cotizantes recibían subsidios por pensiones de hasta 25 SMMLV, mientras que ahora los subsidios se limitan a las cotizaciones hechas hasta por 3 SMMLV. No obstante, dado que este grupo de personas es pequeño, el ahorro no es muy significativo.

El costo fiscal que genera el primer grupo es parcialmente disminuido porque, con la reforma, se aumenta la cantidad de semanas cotizadas para acceder a la pensión para los hombres, de 1.150 en el régimen de ahorro individual a 1.300 en el régimen de prima media al cual pertenecerían de ahora en adelante. Este aumento de las semanas cotizadas medido individualmente lleva a que haya una disminución del número de hombres pensionados.

Para la población que no cumple con el número de semanas requerido para pensionarse, el PL introducía la posibilidad de una prestación anticipada si cotizaron 1.000 o más semanas, y si cumplieron 65 años hombres o 62 años mujeres. Esta prestación aplicaría únicamente a quienes cumplan los requisitos para acceder a esta antes de 2036.

Del proyecto de Ley, se entendía que esta prestación anticipada sería proporcional al número de semanas cotizadas, mientras continúan cotizando sobre dicha prestación hasta completar 1.300 semanas. La introducción de este régimen, junto con la disminución de la cantidad de semanas mínimas de cotización para mujeres a 1.000, aumenta la cantidad de pensionados.

En el neto, mientras que, con el sistema actual se esperaban 1,8 millones de pensionados en 2040; 2,5 millones en 2050 y 4,0 millones en 2090; con la reforma serían 2,1 millones, 2,8 millones y 4,2 millones, respectivamente.

De esta manera, la cobertura pensional esperada del PL aumentaría con respecto al sistema actual, por los componentes de prestación anticipada y las condiciones especiales para las mujeres, principalmente. Como es esperable, estos cambios tendrían incidencia sobre su costo fiscal, que es mayor. De hecho, el costo fiscal de incluir la prestación anticipada es mayor al ahorro que se genera con la disminución de pensionados del primer grupo (los hombres que cotizan entre 1 y 1,6 SMMLV), puesto que han hecho menores aportes al sistema mientras que reciben los mismos beneficios.

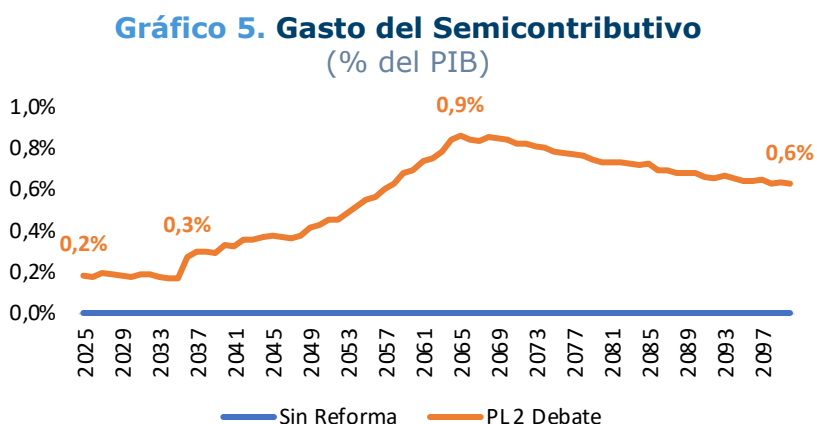
En este documento de análisis técnico se presenta un análisis de las implicaciones sobre la sostenibilidad fiscal y el ahorro nacional del Proyecto de Ley mencionado.

3.3.1. Impactos Fiscales

Para la estimación de los impactos fiscales, el CARF analizó el impacto de cada uno de los pilares propuestos individualmente. Para el Pilar Solidario, el CARF estima que este tendrá un costo de 0,3% del PIB en 2025, es decir, COP 4,3 billones. Suponiendo que todos los adultos mayores (mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65) en condición de pobreza y vulnerabilidad (2,6 millones) reciban una transferencia mensual equivalente a una línea de pobreza extrema (COP 223 mil).

Cabe resaltar que los recursos del Pilar Solidario deberán ser asignados por el Presupuesto General de la Nación todos los años en el Congreso de la República. Estos recursos deberán tener en cuenta los techos de gasto fijados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y ser consistentes con la Regla Fiscal. Este pilar no corresponde a un derecho pensional; responde a un programa social y deberá estar sujeto a los recursos disponibles para el mismo.

Para el Pilar Semicontributivo, el CARF estima que tendría un costo del 0,2% del PIB en 2025, que aumentaría a 0,3% del PIB en 2036, y después subiría lentamente, hasta 0,9% del PIB en 2065 (**Gráfico 5**). Este gasto se explica por: 1) la devolución de los saldos de los cotizantes, 2) al rendimiento real de las cotizaciones pagadas a Colpensiones y 3) al subsidio sobre el saldo resultante que se otorga a aquellas personas que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas, y que no se encuentran en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Los beneficiarios de este pilar no accederían a una pensión, en vista de que recibirían montos mensuales menores a 1 salario mínimo.

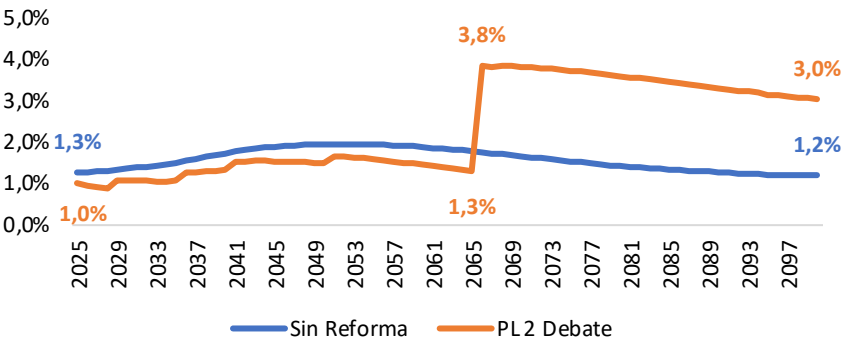


Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

En el Pilar Contributivo, el CARF estima que las necesidades de Colpensiones para el pago de mesadas aumentarían de 3% del PIB en 2035 a 4,8% del PIB en 2065. Esto se explica porque Colpensiones pasaría a responder por los primeros 3 salarios mínimos de todas las pensiones. Debido a estas mayores necesidades, y dado que los ingresos a Colpensiones se mantienen relativamente constantes, una vez se agote el Fondo de Ahorro (el CARF estima que este se agotará en 2065), la Nación deberá hacer una

transferencia mayor a Colpensiones en alrededor de 2,5% del PIB anuales a Colpensiones (pasa de 1,3% del PIB en 2025 a 3,8% del PIB en 2066) (Gráfico 6).

Gráfico 6. Transferencia del Gobierno Nacional Central (GNC) a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El proyecto de Ley que tiene ponencia avalada por el Gobierno implica un aumento del Valor Presente Neto (VPN) de la transferencia de la Nación a Colpensiones de alrededor del 40,3% del PIB (Tabla 8). El Proyecto de Ley implica un aumento de las transferencias del Gobierno Nacional hacia el financiamiento del sistema pensional en el largo plazo porque: (i) asume la responsabilidad de todas las pensiones por debajo del umbral de 3 salarios mínimos, (ii) ahorra solo parte de las cotizaciones;(iii) se introduce el mecanismo de prestación anticipada acotado hasta 2036; y (iv) se reducen las semanas mínimas de cotización para acceder a pensión por parte de las mujeres.

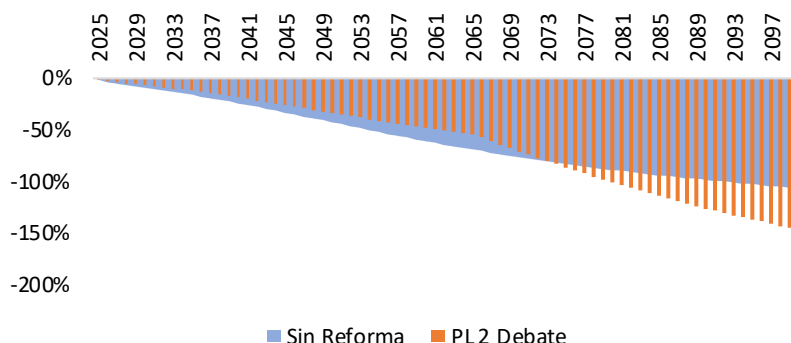
Tabla 8. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones al 2100
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)

	Tasa de descuento	
	3%	4%
Sin Reforma	-106,4%	-78,1%
PL Aprobado	-146,8%	-97,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales (Gráfico 7). De este ejercicio se concluye que, a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN del pilar contributivo con la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente, el VPN del PL aprobado en primer debate se hace más negativo frente al escenario actual a partir de 2074 y la velocidad de deterioro se acelera a partir del 2070.

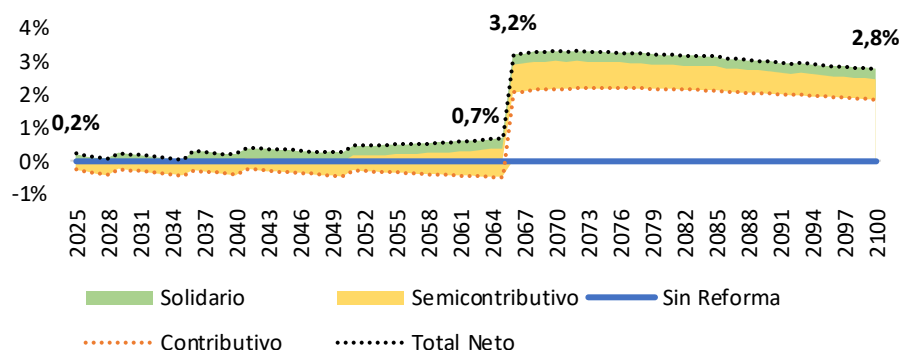
Gráfico 7. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El impacto fiscal neto de la reforma se debe realizar evaluando la suma de los tres pilares (**Gráfico 8**). La reforma generaría un gasto fiscal adicional de 0,2% del PIB en el año 2025, el cual aumentaría progresivamente hasta ubicarse en 0,7% del PIB en el año 2065. A partir de este año, una vez se acabe el Fondo de Ahorro, el gasto fiscal del GNC debe aumentar a 3,2% del PIB, un aumento de 2,5% del PIB en un año. Estas mayores necesidades de gasto fiscal deben ser incluidas dentro del techo de gasto del MFMP y deben ser consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal para garantizar su sostenibilidad. Cabe aclarar que estas estimaciones suponen que no se realiza una reforma adicional durante el periodo de tiempo evaluado.

Gráfico 8. Gasto Fiscal Adicional (Pilar Contributivo + Semiccontributivo + Solidario)
(% del PIB)



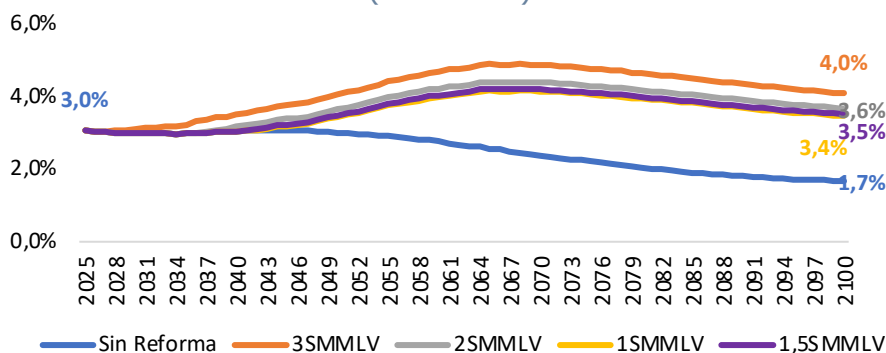
Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

3.3.2. Impactos sobre el ahorro nacional

Las necesidades futuras por mesadas y devoluciones, la dinámica del Fondo de Ahorro y de las transferencias que debe hacer la Nación para el pago de las mesadas tienen efectos sobre el ahorro nacional. Estos efectos dependen, además, del umbral que se defina para las cotizaciones al régimen de prima media. Entre menor sea el umbral, las mesadas serían menores, y se reducen los subsidios y las cotizaciones que ingresan a Colpensiones.

Hay que anotar que aún para una pensión del 1 SMMLV, el RPM reconoce un componente de subsidio equivalente al 65% de la tasa de reemplazo debido a la baja relación de cotización y tiempo de ahorro frente al valor de la garantía de pensión mínima. Esta relación no se está modificando en el PL, salvo por el aumento del tiempo en 150 semanas de cotización para hombres. La DT-CARF simuló los efectos que tendrían los distintos umbrales sobre la responsabilidad de mesadas futuras, el acervo del ahorro nacional y la transferencia del GNC. Entre menor sea el umbral de cotizaciones que pasan a Colpensiones, menores serán las necesidades de mesadas y devoluciones del sistema de prima media (**Gráfico 9**).

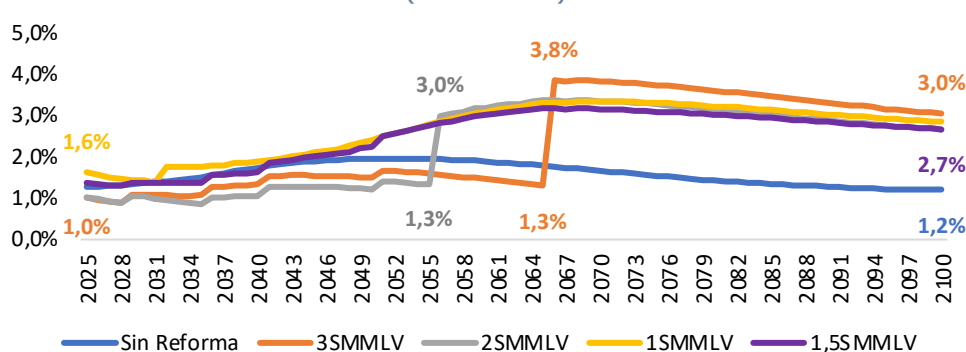
Gráfico 9. Pago de Obligaciones Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Modelo CEDE.

Por su parte, con un umbral de 1 SMMLV, las transferencias del GNC a Colpensiones son mayores en los primeros años porque llegan menos recursos (**Gráfico 10**) frente a los escenarios con mayor umbral. Entre más bajo es el umbral, el Fondo de Ahorro se agota más rápido porque los ingresos son menores. No obstante, aunque el salto en la transferencia del GNC se da antes, permanece en niveles menores a la transferencia del Gobierno a Colpensiones, que es necesaria con umbrales más altos.

Gráfico 10. Transferencia del GNC a Colpensiones
(% del PIB)

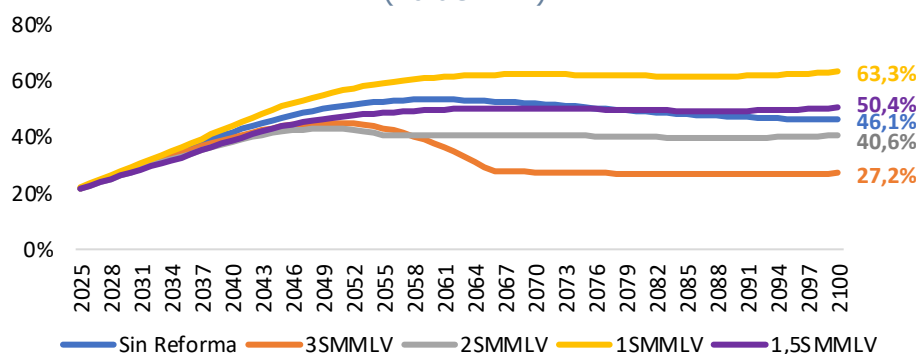


Fuente: Modelo CEDE.

Este efecto de las transferencias del GNC tiene un impacto sobre el ahorro nacional, como lo muestra el **Gráfico 11**. Allí se observa que el umbral de 3 SMMLV genera un ahorro

incluso menor al ahorro esperado bajo el escenario sin reforma. Esto se da porque los mayores subsidios no alcanzan a ser compensados por el incremento en las cotizaciones. Por su parte, con un umbral de 2 SMMLV, el ahorro también se vuelve menor, cuando la población cotizante comienza a pensionarse. Con un umbral de 1 SMMLV, el acervo de ahorro crece a lo largo del tiempo dado que los subsidios se limitan exclusivamente a la garantía de pensión mínima y hay una mayor masa de ahorro siendo invertida en condiciones de mercado, lo cual genera un impacto positivo permanente sobre el acervo de ahorro nacional.

Gráfico 11. Acervo del Ahorro Nacional
(% del PIB)



Fuente: Modelo CEDE.

4. Pronunciamientos del CARF

4.1. Pronunciamiento No 9. Sobre el panorama fiscal en el corto plazo: cierre de 2023 con cumplimiento de la Regla Fiscal y retos importantes para 2024²²

En el Pronunciamiento No 9. del CARF, publicado el 5 de diciembre de 2023, incluía las siguientes consideraciones:

a. Cumplimiento de la Regla Fiscal en 2023:

El CARF encuentra que todo está dado para que el Gobierno Nacional cumpla la Regla Fiscal en 2023. De lograrse una ejecución total del gasto fiscal programado, el déficit fiscal ascendería a 4,4% del PIB, consistente con el déficit en el Balance Primario Neto Estructural exigido por la Ley de la Regla Fiscal, de 1,4% del PIB.

Aunque se observa una desviación en algunos supuestos macroeconómicos, que impactan negativamente los ingresos tributarios y de capital en 2023, los ajustes en los componentes cíclicos de la Regla permiten compensarlos con el espacio fiscal suficiente, sin necesidad de ajustar el gasto primario.

²² El pronunciamiento No. 9 completo puede consultarse [aquí](#).

Se observa una reducción en el pago de intereses frente a lo programado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2023, como resultado de una tasa de cambio inferior a la esperada, y a la menor inflación observada en la segunda parte del año.

Los resultados fiscales para 2023 mostrarían una disminución importante de la deuda neta, que pasaría de 57,9% del PIB en 2022, a un nivel cercano al ancla para la deuda neta definida en la Ley de la Regla Fiscal (de 55% del PIB).

b. Retos importantes para el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2024:

El año 2024 presenta retos importantes para el cumplimiento de la Regla Fiscal. El CARF estima que, dada la programación de ingresos estructurales, se tendrán que realizar ajustes de gasto de alrededor de 1,4% del PIB (COP 23 billones) para cumplir el objetivo de déficit establecido por la Ley de la Regla (un balance primario neto estructural de -0,2% del PIB).

El principal factor de riesgo es la programación de gastos estructurales financiados con ingresos no estructurales e inciertos por COP 15 billones, bajo el rubro de arbitramento de litigios.

Todo lo demás constante, el ingreso o no de los recursos por arbitramento de litigios no cambiaría las cifras de déficit fiscal primario neto estructural, sobre el cual opera la Regla Fiscal, sino únicamente la posición de caja de Gobierno y la financiación del déficit. Si se recauda lo que el Gobierno programó de arbitramento de litigios, el déficit del Gobierno podría pasar de 4,4% del PIB en 2023 a 5,1% del PIB en 2024.

4.2. Pronunciamiento No 10. Análisis del Plan Financiero 2024: La programación para 2024 no cumpliría con la Regla Fiscal²³

En el último pronunciamiento del CARF, emitido el 11 de marzo de 2024, los principales mensajes fueron:

- El Gobierno Nacional cumplió con el déficit fiscal máximo trazado por la Ley de la Regla Fiscal para 2023 (balance total -4,3%, balance primario -0,4%, balance primario neto estructural -1,3% del PIB). El CARF calcula que la deuda neta como proporción del Producto Interno Bruto se redujo a 53,1% (4,7% del PIB menos que en 2022). El año pasado, la deuda neta cerró por debajo del ancla definida por la Ley para esta variable, de 55% del PIB.
- La política de aumento de precios de la gasolina fue paulatina y ordenada en 2023, y logró cerrar por completo la brecha que existía entre el precio regulado y el precio de referencia internacional de la gasolina corriente. De esta forma se logró reducir de forma importante la causación de déficits en el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), de 36 billones en 2022 a 20,5 billones en 2023. Sin embargo, este déficit resultó mayor al programado en el MFMP 2023, debido a que no se realizaron ajustes al precio regulado del ACPM.

²³ El pronunciamiento No. 10 completo puede consultarse [aquí](#).

- La Regla Fiscal incorpora los ciclos en el ingreso petrolero y en la actividad económica, con lo cual, entre el MFMP y el cierre de 2023 se generó espacio fiscal que permitió al Gobierno realizar gasto estructural adicional.
- El Plan Financiero para 2024, que publicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contiene proyecciones de ingreso y gasto que muestran un déficit de 5,3% del PIB para 2024. Las necesidades de financiamiento para cubrir ese déficit y pagar las amortizaciones llevarán la deuda a 57% del PIB en 2024.
- El Ministerio manifiesta que con este déficit se cumpliría la Regla Fiscal en 2024, para lo cual se ha programado un ajuste del gasto primario sin FEPC, frente al monto aprobado en el Presupuesto General de la Nación, por cerca de COP 20 billones.
- Sin embargo, el gobierno todavía incluye como ingreso COP 10 billones por arbitramento de litigios como ingreso en el Plan Financiero para 2024. El CARF considera que estos recursos son ingresos no estructurales, porque resultan de una desacumulación de un activo contingente y que, por tanto, no deberían programarse para financiar gasto estructural.
- En consecuencia, para que la programación fiscal en 2024 cumpla con la Regla Fiscal se requiere una reducción adicional en el balance primario por COP 10 billones.
- Con respecto del proceso de consolidación fiscal necesario para avanzar en la senda que prevé la transición hacia los objetivos de la Regla Fiscal, el CARF llama la atención sobre el nivel de gasto primario sin FEPC para 2024, de 18,7% del PIB. Este valor solo es comparable con el gasto primario observado durante la pandemia (19,8% del PIB para el promedio de 2020 y 2021).
- Según el Plan Financiero, el gasto primario sin FEPC se incrementaría 1,3% del PIB en 2024, frente a 2023, sin que haya un crecimiento equivalente por el lado los ingresos. Incluyendo el arbitramento de litigios y un monto importante por gestión y eficiencias de la DIAN, los ingresos crecerían solo 0,4% del PIB.
- Como resultado de lo anterior, el Plan Financiero presenta valores del déficit fiscal y del déficit primario que interrumpen las sendas decrecientes que se habían observado para estas variables desde 2020
- El año 2024 sería el quinto año consecutivo en el que el Gobierno Nacional presenta déficits fiscales mayores a 4% del PIB. El CARF hace un llamado para que se avance con la consolidación fiscal del país, se programe gasto público financiado con recursos estructurales y con ello se genere mayor confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.
- Para lograr la consolidación de las finanzas públicas será muy importante que el país alcance tasas de crecimiento económico cercanas al crecimiento tendencial, y que los incrementos en el gasto primario sean financiados con aumentos de los ingresos estructurales.
- Las inflexibilidades en el crecimiento de algunos rubros del gasto público ejercen presión fiscal que no es compatible con la estabilización de las finanzas públicas. Sería muy pertinente que se abordaran discusiones para proponer modificaciones constitucionales y legislativas que redunden en una mayor flexibilización del gasto público, para hacerlo consistente con los objetivos fiscales de mediano plazo y generar un mayor espacio para políticas contra cíclicas.

- De esta forma, se debería buscar reducir las necesidades de financiamiento de la nación y, con estas, las tasas de interés que paga el Gobierno. Así también, se podrá generar más espacio para la inversión y contar con capacidad de mitigar choques que impacten los balances de la Nación.

5. Actividades proyectadas para los meses de mayo a junio de 2024

En lo que resta del primer semestre del 2024, 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 2024-2034, 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 2023, así como el cumplimiento de las metas de la regla en los próximos años.

Adicionalmente, el CARF, en cumplimiento de sus funciones, analiza las iniciativas legislativas con impacto fiscal que se discutan y se aprueben en el Congreso de la República. Puntualmente, en la medida que se adelanten discusiones sobre la reforma pensional, el CARF actualizará los análisis sobre los efectos fiscales de esta iniciativa.

De otro lado, el CARF se encuentra elaborando un informe sobre las inflexibilidades presupuestales y analizando los canales a través de los cuales el Comité puede contribuir a la transparencia fiscal en el país. Como apoyo a las funciones del CARF, en el primer semestre también se revisarán las herramientas de la Dirección Técnica para proveer insumos al Comité, como son la actualización de las herramientas de pronóstico de recaudo tributario y una herramienta de consistencia macro fiscal que se espera adoptar en el marco de un proceso de asistencia técnica con el Instituto para el Desarrollo de Capacidades del Fondo Monetario Internacional.

6. Comunicaciones del CARF

Dando cumplimiento a la Ley de la Regla Fiscal, se diseñó y se implementó un conjunto de estrategias de comunicaciones, para dar amplia y adecuada difusión a los pronunciamientos, documentos técnicos, análisis y eventos adelantados por el Comité y su Dirección Técnica. Esta información se difunde a través de la página web (www.carf.gov.co) que es el principal canal de comunicación.

Para ampliar el alcance de los pronunciamientos, documentos y diferentes análisis del CARF, los diferentes productos generados se divulgan en las redes sociales (X: @CARFColombia, Instagram, Threads: @carf.colombia, LinkedIn y Youtube). En este proceso de difusión se realizan distintas actividades que integran la estrategia, como el diseño de piezas gráficas, redacción de *copys*, fotografías y videos. Para apoyar la divulgación se generan y se mantienen enlaces con distintos medios de comunicación de prensa, radio y televisión. Finalmente, se elabora un informe de monitoreo de medios para conocer el impacto del plan de comunicaciones ejecutado.

6.1. Difusión de información del CARF

El Pronunciamiento No.9 Sobre el *"Panorama fiscal en el corto plazo: cierre de 2023 con cumplimiento de la Regla Fiscal y retos importantes para 2024"*, y el *"Documento de análisis técnico sobre el PGN 2024 aprobado"*, fueron publicados en la página web y redes sociales el 5 de diciembre de 2023. Para dar difusión a esta información, el Director Técnico del CARF atendió entrevistas para Blu Radio, RTVC, CM&, Caracol Televisión - Programa Signo Pesos y Noticias UNO. Adicionalmente los mensajes del documento fueron difundidos por los principales medios de comunicación del país como El Tiempo, Forbes Colombia, Portafolio, La Silla Vacía, Blu Radio, RCN Radio, Noticias Caracol, Noticias RCN, El espectador, RedMas, Valora Analitik, Cambio, El Nuevo Siglo, DataiFX, La FM, Publicaciones Semana, El Colombiano, El Heraldo, entre otros.

Para el Pronunciamiento No.10 *"Análisis del Plan Financiero 2024: La programación para 2024 no cumpliría con la Regla Fiscal"*, y el *"Documento de análisis del Plan Financiero 2024"*, fueron publicados en la página web y redes sociales el 12 de marzo de 2024. Para dar difusión a esta información, la Presidenta y el Director Técnico del CARF atendieron entrevistas para La W Radio, Caracol Televisión – Noticiero - Programa Signo pesos, Noticiero CM& y RCN Televisión. Además, este documento fue divulgado en los medios de comunicación El Tiempo, Forbes Colombia, La República, El Espectador, La Silla Vacía, Publicaciones Semana, Valora Analitik, La W Radio, La FM Radio, Cambio, El Nuevo Siglo, Portafolio, Noticias Caracol, Cablenoticias, Canal City TV, RCN Radio, El Colombiano, El Heraldo, Infobae, La Nación, entre otros.

Se elaboró el Comunicado N. 4 *"Miembro experto María Fernanda Suárez presenta carta de renuncia al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF"* y *"Gobierno Nacional designa a la doctora Astrid Martínez Ortiz como miembro experto del CARF"*. El 26 de enero, a través de redes sociales, se dio difusión a la resolución de designación de dos nuevos miembros expertos, los doctores Martha Misas y Juan Carlos Ramírez, en reemplazo de los doctores Sylvia Escovar y Fernando Jaramillo.

En el Comunicado N.5 *"La doctora Astrid Martínez es designada como nueva Presidenta del CARF"* publicado el 3 de febrero, se informó que la doctora Astrid Martínez Ortiz fue designada como nueva presidenta del CARF y que actuaría como vocera del Comité en reemplazo de la doctora Sylvia Escovar, quien se retiró del CARF tras haber cumplido el período de su designación como experta comisionada. Este Comunicado fue difundido en página web, redes sociales y en medios de comunicación como El Espectador, La República, Caracol Radio, Valora Analitik, El Tiempo, Publicaciones Semana, Ámbito Jurídico, entre otros.

De igual manera, en la página web del Comité se publicaron documentos e información relacionada con:

1. Documento de Análisis Técnico sobre el MGPM 2024 – 2027
2. Análisis Técnico sobre el Proyecto de Ley del PGN 2024
3. Segunda Actualización – Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional
4. Informe al congreso septiembre de 2023

Por otro lado, se continúa dejando a disposición de los ciudadanos el informe mensual de seguimiento de indicadores fiscales con base en información de la DIAN, el Ministerio de

Hacienda y el Banco de la República, en el cual se comparte el avance del recaudo tributario, la ejecución presupuestal e indicadores relevantes de los intereses de deuda pública. Este boletín se ha publicado mensualmente en la página web y redes sociales, con información explicativa sobre su contenido.

Por último, el 17 de octubre, el CARF realizó el evento "*Taller Herramienta para la proyección de la deuda pública del GNC*", con el objetivo de hacer el lanzamiento de la herramienta, junto a un ejercicio práctico y explicativo sobre la misma. Además, contamos con la compañía de Juana Téllez, economista jefe para Colombia de BBVA, quien compartió su experiencia como usuaria.

Para la divulgación de este taller se diseñaron piezas gráficas con la información del evento y la agenda a desarrollar. Asimismo, se hizo cubrimiento del evento con cinco publicaciones en las cuales se narró el desarrollo, y se realizó transmisión en vivo por medio de Teams. Finalmente se compartió en la página web y a través de redes sociales un video tutorial, manual para su uso, la plantilla de la herramienta, una presentación y la grabación del taller.

7. Respuesta a solicitudes del Congreso de la República y Organismos de Control

En cumplimiento de sus funciones legales, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal dio respuesta a las peticiones de los Honorables Congresistas, la Corte Constitucional y la ciudadanía. En la [tabla 9](#) se relaciona el listado de solicitudes recibidas y las respuestas emitidas por el CARF. Las respuestas completas se pueden consultar en la página web²⁴

Tabla 9. Correspondencia recibida y enviada al CARF para 2024

Solicitud	Fecha de respuesta
Secretaria General Andrea Liliana Romero López Corte Constitucional de Colombia 20 de noviembre 2023 Tema: Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de las acusaciones consignadas en el expediente se evidencia que estas corresponden a vicios de procedimiento	22 de noviembre 2023
H.S. Norma Hurtado Sánchez 20 de noviembre 2023 Tema: Solicitud de concepto de impacto fiscal	28 de noviembre 2023
Ciudadano Henry Alfredo Bustos 31 de enero 2024 Tema: Respuesta derecho de petición	31 de enero 2024
H.S. Efraín José Cepeda Sarabia 14 de febrero 2024 Tema: Invitación al control político sobre las Reformas Pensional y Laboral.	14 de febrero 2024

²⁴ Disponible [aquí](#).

H.R. Katherine Miranda Peña
15 de abril 2024

Tema: Respuesta a su Solicitud de Información impacto del Proyecto de Ley número 293 de 2023 Senado: "Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez"

24 de abril
2024

8. Recursos humanos y financieros

El presupuesto total asignado para el funcionamiento del CARF para la vigencia 2024 es de COP 2.190 millones. A la fecha se han ejecutado los recursos en la siguiente manera:

Tabla 10. Presupuesto del CARF para 2024

Componente	Valor (pesos)
Contratos Equipo Técnico	\$ 1.376.282.458,00
Honorarios miembros expertos a la fecha	\$ 89.235.240 ²⁵
Presupuesto CARF 2024	\$ 1.465.517.698,00

*Corresponde al Presupuesto apropiado con información con corte al 12 de abril del 2024.

En lo corrido de la vigencia el CARF ha efectuado la contratación de su equipo técnico, conformado por el director, un secretario administrativo, cuatro analistas y un asesor de comunicaciones.

²⁵ Corresponde a los honorarios fijados en la Resolución 3498 del 2021 de 158 UVT del 2024 por sesión ordinaria asistida para cada uno de los miembros expertos.

ANEXO 1. LISTADO DE LEYES APROBADAS DURANTE 2023

Ley	Objeto	Fecha de Sanción	Potencial Impacto Fiscal
2281	Por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones	4/01/23	Sí
2282	Por medio de la cual se conmemoran los 100 años del Banco de la República y se dictan otras disposiciones	5/01/23	No
2283	Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002, se reglamenta la actividad de los organismos de apoyo al tránsito, garantizando el buen funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística - CEA, como mecanismo de prevención y amparo de la siniestralidad vial y se dictan otras disposiciones	5/01/23	No
2284	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de incorporación de Singapur como Estado" asociado a la Alianza del Pacífico integrado por la República de Chile; la República de Colombia; Los Estados Unidos Mexicanos; y la República del Perú con la República de Singapur; suscrito en Bahía Málaga, República de Colombia, el 26 de enero de 2022.	5/01/23	No
2285	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura"; adoptado por el 31° periodo de sesiones de la FAO, en Roma, el 3 de noviembre de 2001.	5/01/23	No
2286	Por medio de la cual se dictan disposiciones para el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín y se dictan otras disposiciones.	12/01/23	No
2287	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Biobancos y se regula el funcionamiento de Biobancos con fines de investigación biomédica, biotecnología y epidemiología, y se dictan otras disposiciones	13/01/23	No
2288	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre la República de Colombia y la República de Costa Rica sobre asistencia en materia penal"; suscrito en Washington, el 4 de junio de 2018.	13/02/23	No
2289	Por medio de la cual se aprueba el "Tratado sobre comercio de armas"; adoptado en Nueva York el 2 de abril de 2013	13/02/23	No
2290	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo relativo a la adopción de reglamentos técnicos armonizados de la Naciones Unidas aplicables a los vehículos de ruedas y los equipos y piezas que puedan montarse o utilizarse en estos, y sobre las condiciones de reconocimiento recíproco de las homologaciones concedidas conforme a dichos reglamentos de las Naciones Unidas"; suscrito en Ginebra, el 20 de marzo de 1958	13/02/23	No
2291	Por medio de la cual se transforma la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Cancerología, Empresa Social del Estado, se define su objeto, funciones, estructura y régimen legal	17/02/23	Sí
2292	Por medio de la cual se adoptan acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, se modifica y adicional el Código Penal, la Ley 750 de 2022 y el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones	8/03/23	No
2293	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional del acuerdo comercial entre la Unión Europa y sus Estados miembros, por un parte, y Colombia y el Perú, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europa"; suscrito en Bruselas, el 30 de junio de 2015	26/04/23	No
2294	Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencial Mundial de la Vida"	19/05/23	Sí
2295	Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 100 años de la fundación del municipio de Trujillo, Departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones	7/06/23	No

Ley	Objeto	Fecha de Sanción	Potencial Impacto Fiscal
2296	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 21 años de fundación del municipio de Abejorral, Antioquia, rinde homenaje a su población y se dicta otras disposiciones	7/06/23	No
2297	Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones	28/06/23	No
2298	Por medio de la cual se modifica el artículo 16 de la Ley 2200 de 2022, estableciendo las reglas para determinar el número de diputados de las asambleas departamentales	4/07/23	No
2299	Por la cual se adiciona y efectúan unas modificaciones al presupuesto general de la Nación de la vigencia fiscal de 2023	10/07/23	Sí
2300	Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores	10/07/23	No
2301	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela sobre el transporte internacional de carga y pasajeros por carretera"; suscrito en Cartagena de Indias, República de Colombia, el 10 de agosto del 2014	10/07/23	No
2302	Por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones	10/07/23	No
2303	Por la cual se declaran de interés social nacional y como prioridad sanitaria la prevención, la mitigación, erradicación, contención y renovación de la marchitez por fusarium R4T del plátano y banano (musáceas), de la enfermedad conocida como huanglongbing (HLB) de los cítricos, de la pudrición del cogollo y la marchitez letal en la palma de aceite en todo el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.	13/07/23	No
2304	Por medio de la cual se declara patrimonio nacional inmaterial la Semana Santa en el municipio de Sabanalarga, en el Departamento del Atlántico	26/07/23	Sí
2305	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares"; adoptado por la sexagésimo séptima Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981	31/07/23	No
2306	Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones	31/07/23	Sí
2307	Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones	31/07/23	Sí
2308	Por la cual se aprueba el "Tratado sobre traslado de personas condenadas para la ejecución de sentencias penales entre la República de Colombia y los Estados Unidos Mexicanos"; suscrito en la Ciudad de México, el 1 de agosto de 2011	2/08/23	No
2309	Por medio de la cual se aprueba la "Convención de las Naciones Unidas sobre los acuerdos de transacción internacionales resultantes de la mediación"; suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018	2/08/23	No
2310	Por medio de la cual se ordena la expedición un lineamiento técnico para la atención integral y el cuidado de la salud mental de la mujer y la familia en casos de duelo por pérdida gestacional o perinatal y se dicta otras disposiciones	2/08/23	No
2311	Por medio de la cual se fortalece la cadena productiva del fique y se promueve la especialización de la industria fiquera	2/08/23	Sí

Ley	Objeto	Fecha de Sanción	Potencial Impacto Fiscal
2312	Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de la "Batalla de San Juanito", se rinde homenaje a la mujer vallecaucana en memoria de la heroína María Antonia Ruiz y se dictan otras disposiciones	2/08/23	Sí
2313	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, mediante el cual se inserta el texto del acuerdo sobre subvenciones a la pesca"; adoptado por el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra, Suiza, el 17 de junio de 2022	2/08/23	No
2314	Por la cual se promueve la participación de niñas, adolescentes y mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas	9/08/23	Sí
2315	Por medio de la cual se modifica la Ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando programas de especialización médico quirúrgica dentro del sistema de residencias médicas en Colombia	17/08/23	No
2316	Por medio de la cual se crea el tipo penal de lesiones personales con sustancias modelantes invasivas e inyectables no permitidas - biopolímeros - y se dictan otras disposiciones	17/08/23	Sí
2317	Mediante la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de nutrición prenatal y seguridad alimentaria gestacional	17/08/23	Sí
2318	Por medio de la cual se prohíbe el uso de animales para disuadir manifestaciones, motines y asonadas y se dictan otras disposiciones	25/08/23	No
2319	Por medio de la cual se reforma la Ley 397 de 1997, se cambia la denominación del Ministerio de Cultura, se modifica el término de economía naranja y se dictan otras disposiciones	29/08/23	No
2320	Por medio de la cual se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones	29/08/23	No
2321	Por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y la producción bananera y platanera y la cultura gastronómica asociada al plátano y al banano como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones	5/09/23	Sí
2322	Por medio de la cual se modifica el artículo 9 de la Ley 152 de 1994, se integra un representante de las personas en situación de discapacidad al Consejo Nacional de Planeación y se dictan otras disposiciones	5/09/23	No
2323	Por medio del cual se enaltece el paisaje cultural cafetero de Colombia, se articula con los planes de desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones	5/09/23	No
2324	Por medio de la cual se reconoce la importancia social, histórica y cultural del templo San Juan Evangelista del municipio de Sanpués, Departamento de Sucre, y se dictan otras disposiciones	5/09/23	Sí
2325	Por medio de la cual el Estado Colombiano se asocia a la conmemoración del bicentenario de la Batalla de Ayacucho, designa el municipio de Rionegro, Antioquia como sede principal de la celebración, exalta la labor del General José María Córdoba y se dictan otras disposiciones	12/09/23	Sí
2326	Por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, niños, jóvenes, adolescentes y mujeres víctimas de desaparición	13/09/23	No
2327	Por medio de la cual se establece la definición de pasivo ambiental, se fijan lineamientos para su gestión y se dictan otras disposiciones	13/09/23	No
2328	Por medio de la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la infancia y adolescencia "Todos por la infancia y la adolescencia".	21/09/23	Sí
2329	Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 1361 de 2009 y se dictan otras disposiciones	21/09/23	No

Ley	Objeto	Fecha de Sanción	Potencial Impacto Fiscal
2330	Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración del centenario del municipio de Quimbaya, Departamento de Quindío, rinde homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones	21/09/23	Sí
2331	Por medio de la cual se adoptan incentivos para el apoyo a iniciativas locales y se dictan otras disposiciones	21/09/23	Sí
2332	Por medio de la cual se establecen los requisitos y el procedimiento necesario para la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana y se dictan otras disposiciones	25/09/23	No
2333	Por medio de la cual se modifica el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011	25/09/23	No
2334	Por medio de la cual se asciende de manera póstuma y honorífica al Almirante José Padilla López y se rinde homenaje a los grupos étnicos colombianos indígenas, negro afrocolombianos, palenqueros y raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y pueblo RROM	2/10/23	Sí
2335	Por la cual se expiden disposiciones sobre las estadísticas oficiales en el país	3/10/23	No
2336	Por medio de la cual se dicta normas para el ejercicio de la profesión de desarrollo familiar, se expide el Código Deontológico y Ético, se le otorgan facultades al Colegio Nacional de Profesionales de Desarrollo Familiar, se deroga la Ley 429 de 1998 y se dictan otras disposiciones relativas al ejercicio de la profesión	11/10/23	No
2337	Por medio de la cual se fomenta la inclusión y participación de las mujeres en los programas para el emprendimiento, formación y desarrollo empresarial	12/10/23	No
2338	Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones	12/10/23	Sí
2339	Por medio de la cual se conmemora el centésimo décimo séptimo aniversario de fundación del municipio de Montelíbano, en el Departamento de Córdoba; se le declara como capital niquelera de América y se dictan otras disposiciones	9/11/23	Sí
2340	Por medio de la cual se declara como patrimonio cultural de la Nación el Cartagena Festiva de Música y se dictan otras disposiciones	10/11/23	Sí
2341	Por medio de la cual se establecen disposiciones especiales para resolver la situación militar de mayores de veinticuatro (24) años y los estudiantes universitarios que hayan superado los cinco (5) semestres de la carrera y se dictan otras disposiciones	24/11/23	No
2342	Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2024	15/12/23	Sí

Comité Autónomo 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



@CARFColombia



@carf.colombia



Comité Autónomo
de la Regla Fiscal