

Bogotá D.C., Febrero 26 de 2025

COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA
Secretaria: **Elizabeth Martínez Barrera**
comision.tercera@camara.gov.co

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por	Jean Carlos
Fecha	26 febrero 2025
Hora	5:30 pm
Número de Radicación	1533

Asunto: Respuesta a cuestionario – notificación Proposición No. 007, del 18 de febrero de 2025

Respetada Dra. Elizabeth,

En atención a la comunicación del asunto, nos permitimos informar que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) fue creado por medio del artículo 61 de la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), que modificó el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El CARF tiene como objeto realizar el seguimiento a la regla fiscal, así como propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de conceptos no vinculantes.

En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tiene las siguientes funciones:

- A. Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley.
- B. Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
- C. Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.
- D. Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.
- E. Adicionalmente, emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo.

- F. Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

La Ley indica que los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, damos respuesta a las preguntas recibidas y sobre las que el CARF tiene competencia:

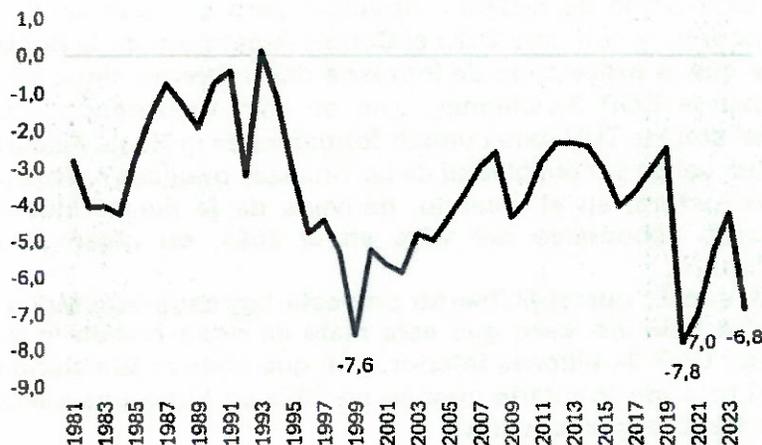
1. **El déficit fiscal de 2024 se ubicó en 6,8% del PIB, muy superior al 4,3% de 2023 y a lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Además, la deuda ascendió al 60% del PIB, revirtiendo los avances en consolidación fiscal de años anteriores. ¿Cuáles fueron las principales razones detrás de este deterioro fiscal?**

Respuesta:

Entre 2021 y 2023 el déficit fiscal se redujo desde 7% hasta 4,3% del PIB. Lo anterior ocurrió en un contexto en que los ingresos se incrementaron 2,7pp del PIB (hasta alcanzar 18,8% del PIB en 2023) y los gastos se mantuvieron constantes en 23,1% del PIB. El aumento significativo en los ingresos estuvo relacionado con varios factores, dentro de los que se destacan: i) el efecto de las reformas tributarias de 2021 y 2022; ii) los altos precios del petróleo y del carbón de 2022 que incrementaron el recaudo de cuotas de renta y los dividendos de Ecopetrol en 2023; iii) el alto crecimiento económico de 2022 que favoreció los ingresos de cuotas de renta de sectores no minero-energéticos en 2023; iv) el aumento en las retenciones y anticipos de renta de 2023. Varios de los factores que impulsaron el recaudo en 2023 son de carácter transitorio.

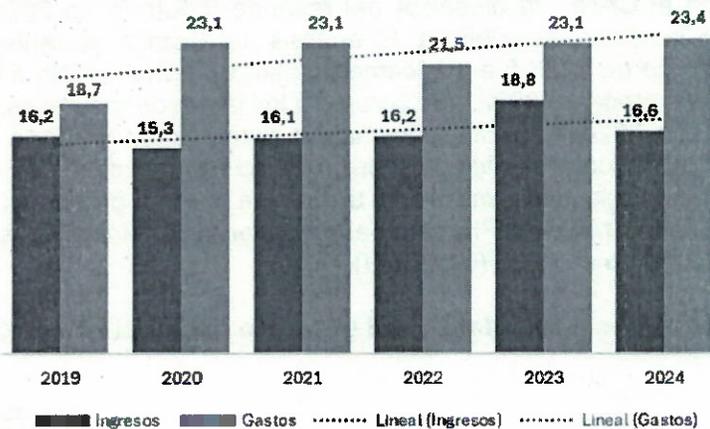
En 2024, el déficit fue 6,8% del PIB, lo que significó un incremento de 2,6pp del PIB frente a 2023. Este nivel de déficit es cercano al que se observó en 2021 (7% del PIB) y el cuarto más alto desde 1981 (Gráfica 1). La razón principal del deterioro en el balance fiscal fue la caída anual de 2,3pp del PIB en los ingresos totales, llegando a 16,6% del PIB, superior en 0,4 pp al de 2022. Los gastos totales se incrementaron 0,3pp del PIB, en medio de un aumento de 0,5pp del PIB en el pago de intereses y una reducción de 0,2pp del PIB en el gasto primario (Gráfica 2). La disminución en los ingresos estuvo concentrada en el recaudo tributario y más específicamente en el impuesto de renta (cayó COP 19,7 billones en términos brutos).

Gráfica 1: Balance fiscal gobierno nacional central 1981-2024



Fuente: MHCP.

Gráfica 2: Ingresos y gastos gobierno nacional central 2019-2024



Fuente: MHCP y CARF.

El recaudo tributario observado en 2024 fue COP 71,2 billones inferior al programado en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2024, aprobado en 2023. Las principales discrepancias se explican por:

- 1) la no materialización de medidas para incrementar los ingresos (mejoras en la gestión de la DIAN y arbitramento de litigios),
- 2) la normalización del recaudo de cuotas de renta (incluso correspondientes a los sectores de carbón y petróleo),
- 3) los efectos de la decisión de la Corte Constitucional respecto de la deducibilidad de las regalías y
- 4) los efectos de la decisión del Consejo de Estado frente a la devolución de saldos a favor.

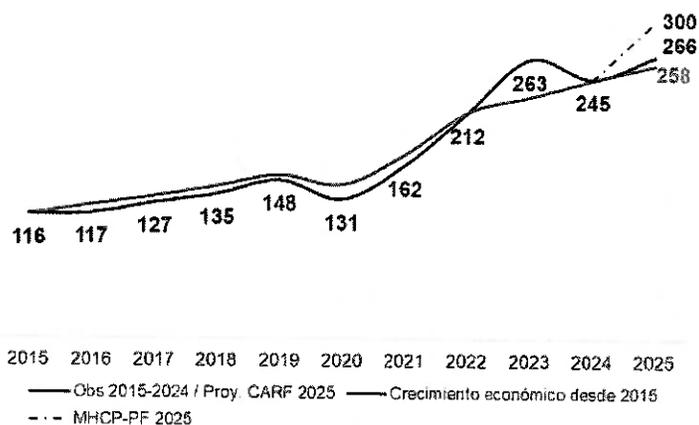
Es posible que la composición del crecimiento económico también haya incidido en el comportamiento del recaudo tributario en 2024, toda vez que varios de los sectores que más contribuyen al recaudo, crecieron por debajo del PIB agregado.

4. Considerando que la actualización del Plan Financiero ya había corregido a la baja la estimación de recaudo tributario, pero que aun así las cifras finales fueron peores, y que para 2025 el Comité Autónomo de la Regla Fiscal-CARF advierte que la proyección de ingresos del Gobierno sigue siendo optimista en al menos COP 34 billones, ¿no se está recurriendo a un 'maquillaje contable' con las TUV para cumplir formalmente la Regla Fiscal sin abordar el problema real de sostenibilidad de las finanzas públicas? ¿No es más bien una caída estructural en el recaudo, derivada de la menor inversión y el bajo crecimiento económico del 1,7% en el 2024, en lugar de un fenómeno excepcional?
8. El CARF señala que el Gobierno proyecta ingresos tributarios para 2025 en COP 299,9 billones, pero que esta meta es poco realista y que el recaudo podría ser COP 34 billones inferior. ¿En qué basa el Ministerio su optimismo sobre el recaudo tributario cuando en 2024 ya hubo una caída de COP 71,2 billones frente al presupuesto?

Respuesta a esas dos preguntas:

De acuerdo con el CARF, la dinámica del recaudo tributario en 2024 tendrá efectos persistentes en las finanzas públicas. El análisis del Comité sustenta que el recaudo tributario observado en 2023 fue atípicamente alto, en parte debido a los altos precios del petróleo y del carbón en 2022, que favoreció los ingresos tributarios de las cuotas de renta en 2023. En 2024, el recaudo se habría normalizado y habría convergido a la tendencia de ingresos consistente con el crecimiento nominal del PIB. En efecto, cuando se compara el recaudo observado con el que se habría producido si los ingresos tributarios crecieran al ritmo del PIB nominal, se observa que estas dos sendas coinciden todos los años excepto en 2023 (Gráfica 3).

Gráfica 3: Ingresos tributarios del gobierno nacional central 2015-2025



Fuente: MHCP, Fedesarrollo y cálculos CARF.

El CARF proyecta un recaudo tributario de COP 265,8 billones en 2025, COP 34 billones inferior al pronosticado por el gobierno. La estimación del CARF incluye COP 6,2 billones por mejoras en la gestión de la DIAN. El crecimiento del recaudo tributario inercial

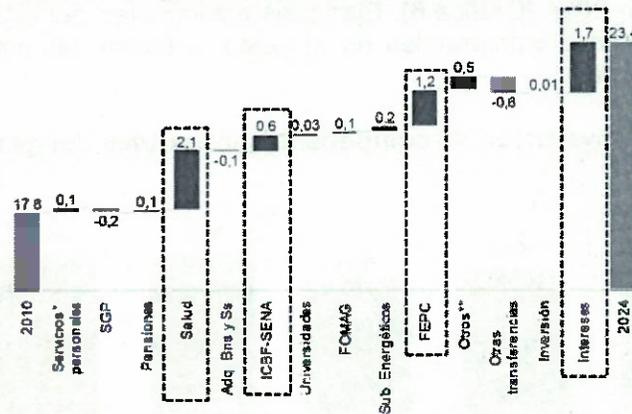
estimado por el CARF (es decir, sin considerar los COP 6,2 billones por gestión adicional DIAN) es 6,1%, similar al supuesto de crecimiento del PIB nominal utilizado por el gobierno. La estimación de ingresos tributarios del CARF para 2025 se sitúa cerca de la tendencia del recaudo graficado en la línea azul clara (donde el recaudo crece a la tasa del PIB nominal desde 2015).

10. Actualmente, el nivel de gasto público es similar al de la pandemia, pero sin que el país enfrente una crisis de la misma magnitud. ¿Cómo justifica el Gobierno mantener un nivel de gasto tan elevado?

Respuesta:

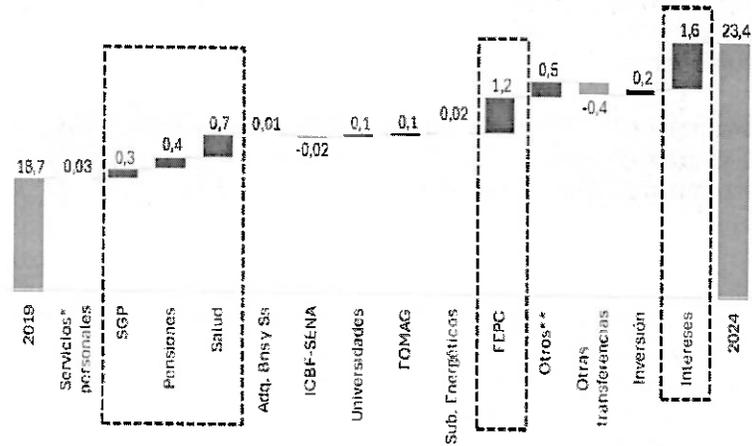
De acuerdo con los análisis del CARF, el gasto público se ha incrementado 5,8pp del PIB entre 2010 y 2024 y 4,7pp del PIB entre 2019 y 2024. Entre 2010 y 2024 los componentes de gasto que presentaron mayor incremento fueron, en su orden: i) salud (2,1pp del PIB); ii) intereses (1,7pp del PIB); iii) Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles -FEPC- (1,2pp del PIB); y iv) transferencias al ICBF y SENA (0,6 pp del PIB). Entre 2019 y 2024 el aumento en el gasto se explica, en su orden, por: i) intereses (1,6pp del PIB); ii) FEPC (1,2pp del PIB); iii) salud (0,7pp del PIB); iv) pensiones (0,4pp del PIB); y v) Sistema General de Participaciones (0,3pp del PIB). Ver gráficas 4 y 5.

Gráfica 4: Crecimiento del gasto total del gobierno nacional central 2010-2024



Fuente: MHCP y cálculos CARF.

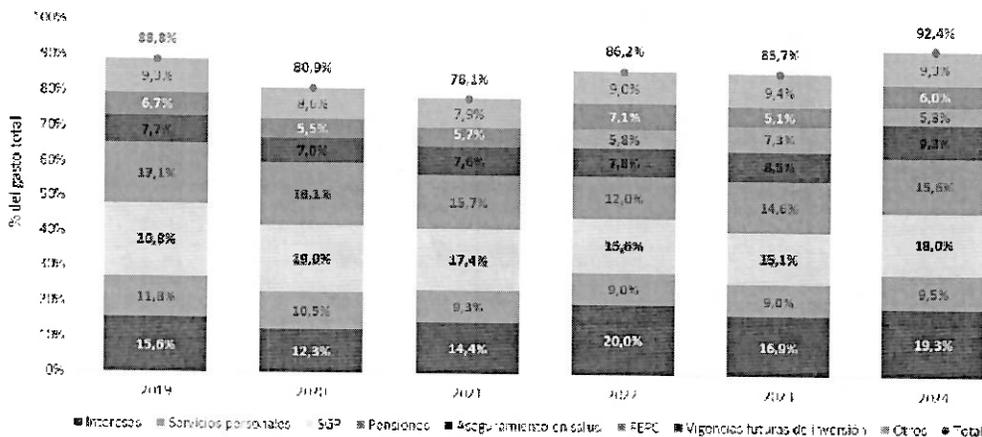
Gráfica 5: Crecimiento del gasto total del gobierno nacional central 2019-2024



Fuente: MHCP y cálculos CARF.

El CARF ha identificado que, en promedio, entre 2019 y 2024 el 85,4% de las partidas de gasto son inflexibles. Adicionalmente, entre 2021 y 2024 se observa un aumento en los niveles de inflexibilidad, explicado principalmente por el FEPC, aumentos en el pago de intereses, SGP y salud. Se estima que la inflexibilidad del gasto pasó de 78,1% en 2021 a 92,4% en 2024 (Gráfica 6). Ejercicios preliminares del CARF sugieren que, en ausencia de medidas estructurales en el gasto, a futuro, las inflexibilidades pueden tender a acentuarse.

Gráfica 6: Evolución de componentes inflexibles del gasto 2019-2024



Fuente: MHCP y cálculos CARF.

* El gasto de 2024 contiene la información de ejecución presupuestal a diciembre de 2024. El gasto de FOME no se incluye por su carácter específico (gastos por la pandemia) y su brevedad (2020-2023). El gasto "Otros" incluye ICBF y SENA, contribuciones a la nómina, universidades, FOMAG (cesantías y salud), deuda entidades, bonos pensionales y sentencias.

En espera de haber contestado a satisfacción el requerimiento, quedamos atentos a cualquier solicitud adicional.

Cordial saludo,



ASTRID MARTÍNEZ ORTÍZ
Presidenta
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
astrid.martinez@carf.gov.co

p.s. Dirigir las respuestas al correo: atencionusuario@carf.gov.co

Notificación Proposición N°. 007, del 18 de febrero de 2025 – Invitación Debate de Control Político.

Atencion Usuario CARF <atencionusuario@carf.gov.co>

26 de febrero de 2025, 5:30 p.m.

Para: Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

CC: Juan Sebastian Betancur Mora <Juan.Betancur@carf.gov.co>, "amartinez@fedesarrollo.org.co" <amartinez@fedesarrollo.org.co>

Bogotá D.C., 26 de febrero de 2025

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Respuesta a cuestionario – notificación Proposición No. 007, del 18 de febrero de 2025

Estimada doctora Elizabeth atentamente nos permitimos remitir respuesta a cuestionario recibido el pasado 21 de febrero de 2025.

Desde el Comité Autónomo de la Regla Fiscal siempre prestos a brindar la información requerida.

Quedamos atentos a lo que se requiera

Saludos

De: Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

Enviado el: viernes, 21 de febrero de 2025 5:42 p. m.

Para: Atencion Usuario CARF <atencionusuario@carf.gov.co>

Asunto: Notificación Proposición N°. 007, del 18 de febrero de 2025 – Invitación Debate de Control Político.

Aviso de seguridad: La herramienta de protección de correo detecta contenido potencialmente malintencionado y elimina este contenido de los archivos adjuntos del mensaje.

Si considera que los archivos adjuntos originales son realmente necesarios haga click en el link aquí y escriba la debida justificacion.

Si tiene algun inconveniente envíe una solicitud al Centro de Servicios Tecnológicos *911

CTCP-3.3.-774-C-25

Bogotá D.C., 21 de febrero de 2025

Doctor

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR MORA

Director Técnico

Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF

Ciudad.

REFERENCIA: Notificación Proposición N°. 007, del 18 de febrero de 2025 – Invitación Debate de Control Político.

Apreciado doctor Betancur:

Por medio de la presente, adjunto oficio de la referencia.

Cordialmente,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Secretaria General

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes



Atencion Usuario CARF
atencionusuario@carf.gov.co
Conmutador (57) 601 3811700 Extensión:
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
Bogotá D.C. Colombia
www.minhacienda.gov.co