

Llamado a la prudencia en el gasto para cumplir con la Regla Fiscal Sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023-2034

Comité Autónomo de la Regla Fiscal
Bogotá, julio 10 de 2023

I. Principales mensajes

- El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado por el Gobierno Nacional el día 14 de junio de 2023, se construyó con supuestos macroeconómicos que, en general, el CARF considera realistas y consistentes con lo que los analistas y los mercados esperan.
- El CARF elogia el esfuerzo del Gobierno por avanzar en el cierre de la brecha entre el precio regulado y el precio de referencia de los combustibles, para disminuir la acumulación del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), así como por programar la totalidad de los pagos del déficit en la vigencia siguiente a aquella en la que fueron causados.

Desde octubre de 2022, el Gobierno ha aumentado de manera consistente el precio regulado de la gasolina, llevando el ingreso al productor de 5.064 a 8.323 pesos por galón. Así se ha logrado reducir el ritmo de acumulación del déficit del FEPC. De acuerdo con las estimaciones del CARF, con el ajuste de los precios regulados programado en el MFMP y la dinámica esperada para los precios internacionales de los combustibles y la tasa de cambio, el déficit causado del FEPC en 2023 ascendería a cerca de 18,5 billones de pesos, cerca de 10 billones menos que lo estimado a principios del año.

- El MFMP prevé que para 2024 habrá un deterioro tanto del déficit fiscal como de la deuda neta del Gobierno, a pesar de haberse aprobado dos reformas tributarias en los últimos dos años que aumentaron de forma importante los ingresos de la Nación (en cerca de 4% del PIB, a 2024).
- El incremento de 1,2% del PIB en el gasto primario que se programa entre 2023 y 2024, impone una mayor presión sobre las cuentas de la Nación y revierte los logros en ajuste primario alcanzados después de la pandemia, en 2022, y los que se esperaban para 2023 en el escenario previo. Los balances primarios de 0% del PIB que se obtendrían en 2023 y 2024 son inferiores a los programados en el Plan Financiero de comienzos del año, y a los necesarios para estabilizar la deuda del Gobierno.
- El CARF encuentra que el cumplimiento proyectado de la meta de déficit para 2024, 2025 y 2026 presentado por el Gobierno Nacional en el MFMP, depende de ingresos no estructurales y de naturaleza incierta (Arbitramento de litigios), que deben ser considerados como transacciones de una única vez. Al hacer este ajuste, el gasto previsto en el MFMP no cumpliría con las metas de balance primario neto estructural

de la Regla Fiscal en un monto cercano al 1% del PIB para 2024, 0,6% para 2025 y 0,3% para 2026.

- De programarse el presupuesto del Gobierno Nacional para 2024 con un tope de gasto como el previsto en el MFMP, se estaría dando pie a un eventual incumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal, al no cumplirse la correspondencia entre gastos e ingresos estructurales.
- Como resultado de lo anterior, el MFMP presentado por el Gobierno se aparta del objetivo de consolidación fiscal mediante la reducción progresiva del déficit fiscal y de la deuda neta, al menos temporalmente. Sin la reducción en los dos indicadores, déficit y deuda, se dificulta la convergencia hacia el objetivo planteado por la Regla Fiscal para el 2026, una vez termine el período de transición.
- Para el resto del período de análisis, el MFMP presenta una programación fiscal al límite del cumplimiento de la Regla Fiscal, incluyendo ingresos adicionales sobre los que no se tiene seguridad, por gestión de la DIAN, equivalentes a 1,3% del PIB. Dada la incertidumbre que afecta el escenario macroeconómico y fiscal y el contexto global, el CARF encuentra que no es prudente hacer una programación fiscal sin ningún margen de maniobra ante eventuales eventos adversos como podrían ser menores precios o producción de petróleo, una mayor desaceleración económica, una depreciación del peso o una inflación persistentemente más alta.
- Por otra parte, estando, como ya se dijo, al límite del cumplimiento, el MFMP no muestra en la programación fiscal los probables gastos adicionales que resultarían de las propuestas de reforma del Gobierno Nacional. En especial, aquellos derivados de las reformas de salud y pensiones. El CARF estima que, en el corto plazo, estas reformas pueden representar una mayor necesidad de gasto anual superior a 0,7% del PIB. Dado que la senda de gasto propuesta por el Gobierno no deja ningún margen, este gasto incremental no tendría espacio fiscal dentro de la programación, y, en consecuencia, la aprobación de dichas iniciativas requeriría la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estructurales.
- El Ministerio de Hacienda ha continuado siendo exitoso en la colocación de deuda, tanto internamente como en el exterior. Sin embargo, el costo en la colocación y los precios a los cuales se negocia la deuda colombiana en el mercado secundario son evidencia de la percepción de riesgo que observan quienes financian a la Nación, y de su preocupación por el lento avance de la consolidación fiscal y de la reducción del saldo de deuda a niveles más sostenibles.
- La postura fiscal deficitaria del Gobierno Nacional continúa ejerciendo una presión macroeconómica que dificulta la reducción del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el control de la inflación.
- El gasto primario ha pasado de 15,8% del PIB en 2019, antes de la pandemia, a 17,3% del PIB en 2022 y se programa en 20,5% del PIB para 2024. Luego de un esfuerzo de más de cuatro puntos porcentuales del PIB en la movilización de recursos hacia la Nación, se esperaría una mayor correspondencia entre el nivel del gasto público y el de los ingresos para lograr la consolidación fiscal. Además, el

espacio dentro del total de gasto para inversión y gasto discrecional es cada vez menor: de las proyecciones del MFMP, el CARF estima que éste pasaría de 2,0% del PIB en 2024 a 0,7% del PIB en 2030. Esta reducción es poco probable, y de no llevarse a cabo o encontrar solución con mayores ingresos, se pondría en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal en el mediano plazo.

- El escenario previsto en el MFMP pone de presente los retos de la situación fiscal del país. El conjunto de leyes y normas que obligan a incorporar gastos en el presupuesto nacional, independientemente de si hay suficientes ingresos para sufragarlos o del momento del ciclo económico en que se haga la programación presupuestal, limita la capacidad para realizar un ajuste fiscal racional y duradero.
- Este marco normativo genera presiones fiscales importantes. El CARF estima que por cada peso que se recaude por la reforma tributaria de 2022, se deben destinar más de 0,4 a mayor gasto en el mediano plazo. Al Sistema General de Participaciones 0,07 pesos en 2024; 0,16 en 2025; 0,26 en 2026 y 0,38 pesos en 2027 en adelante; y, adicionalmente, por cada peso que se obtenga de ampliaciones en la base del impuesto de renta se deben destinar al ICBF y el SENA 0,14 pesos por año.

Lo anterior resta margen de maniobra a la programación fiscal y obliga a que otros rubros deban ajustarse más que proporcionalmente para cumplir con el tope de gasto, independientemente de las necesidades de esos sectores. Esta lógica de tener gasto atado al ingreso genera un sesgo hacia el aumento estructural del gasto, que pone en riesgo la consolidación fiscal del país.

- En consecuencia, el país se ha quedado sin espacio para hacer política fiscal contracíclica de manera prudente o para acomodar el mayor gasto público resultante de las reformas propuestas por el propio Gobierno. El CARF hace un llamado para que el Presupuesto General de la Nación de 2024 se programe con un techo de gasto que asegure el cumplimiento de la Regla Fiscal, teniendo como base los ingresos estructurales de la Nación.

II. Desarrollo del pronunciamiento

El estado de las finanzas públicas es crítico desde la salida de la pandemia. Se caracteriza por un alto nivel de déficit (5,3% del PIB en 2022) que alimenta un alto nivel de deuda neta (57,9% del PIB en 2022), por el cual se pagan altos intereses (4,3% del PIB en 2022). Este escenario, que confluye con uno de choques internos y externos recurrentes, ha mantenido elevada la percepción de riesgo de los financiadores del Gobierno, quienes, por tanto, exigen tasas de interés por encima de las de países pares con calificaciones de riesgo inferiores.

Pese a que el Gobierno Nacional adelantó dos reformas tributarias para aumentar el recaudo después de la pandemia, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) presentado el 14 de junio de 2023, con proyecciones macroeconómicas y fiscales hasta 2034, programa niveles de gasto que apenas logran cumplir con los objetivos de transición de la Regla Fiscal.

De esta forma, El MFMP se aparta del objetivo de reducción permanente del déficit fiscal y de la deuda neta que redundaría en la consolidación fiscal. Para 2024 se prevé que habrá un deterioro tanto del déficit fiscal como de la deuda neta del Gobierno.

La programación del gasto al límite hace que la evaluación de riesgos genere preocupaciones por contingencias que puedan deteriorar la situación fiscal. En cumplimiento de las funciones que fueron asignadas al CARF por la ley, en este documento se analizan los supuestos macroeconómicos y los escenarios fiscales, y su consistencia con la programación del cumplimiento de la Regla Fiscal, para el período 2023-2034. Se señalan los riesgos en el escenario y la posición del Comité frente a la medición de las variables relevantes para los cálculos de la Regla Fiscal, en particular, las referentes a los ciclos económico y petrolero, a las transacciones de única vez, y a los intereses y rendimientos financieros.

1. Los supuestos Macroeconómicos son, en general, adecuados:

El CARF considera que, en general, los supuestos macroeconómicos utilizados para la construcción de los escenarios fiscales del MFMP son adecuados y se ajustan a lo que, con información a junio de 2023, los analistas públicos y privados esperan en el mercado.

Entre todos los supuestos, hay dos que el CARF decide comentar por sus posibles efectos sobre los escenarios fiscales. Uno de corto plazo, el supuesto de tasa de cambio nominal para 2023, que podría ser alto; y otro, de mediano plazo, la senda de pago de intereses, cuya rápida corrección entre 2024 y 2027 podría no producirse.

a. Tasa de cambio promedio de 4.600 pesos en 2023

El MFMP supone una tasa de cambio promedio de 4.603 pesos para 2023 (4.676 pesos fin de año), que podría resultar inferior. Si la tasa de cambio se mantiene en los niveles actuales (junio 2023) el resto del año, los ingresos petroleros y externos serían menores, lo cual se compensaría en parte por un menor valor de intereses de deuda externa y por una menor causación del déficit del FEPC que deberá pagarse en 2024.

Para 2023, el efecto neto implicaría un mayor déficit estructural y total que podría superar, todo lo demás constante, la meta de la Ley de la Regla Fiscal. Un efecto también importante se observaría en la deuda neta como porcentaje del PIB, que, por una menor tasa de cambio como la que se modela, implicaría una corrección de más de 1,5% del PIB. Para 2024, el efecto sería todavía negativo, pero menor, cercano a cero, porque el efecto de la menor tasa de cambio en 2023 sobre los ingresos petroleros estaría compensado por menores intereses externos (por el efecto sobre la deuda) y por una menor transferencia para cubrir el déficit del FEPC causado en 2023.

b. Caída de intereses a PIB en el mediano plazo

Para el mediano plazo, el MFMP incluye supuestos de tasas de interés decrecientes (implícitas), de 8,6% en 2024 a 6% en 2027. Este supuesto de tasas de interés implica una reducción del pago de intereses de 4,5 a 3,2% del PIB en el mismo período. Esta reducción no luce del todo consistente con dos factores del escenario macroeconómico y fiscal presentado en el MFMP: la lenta reducción de la deuda neta, que pasa de 57,1 en 2024 a 56,7% del PIB en 2027; y la corrección del déficit de cuenta corriente en el mismo período, de 3,5 a 2,8% del PIB.

El pago de intereses se descuenta del Balance Total para el cálculo del Balance Primario Neto Estructural (BPNE), que es la variable sobre la cual se aplica la meta anual de la Regla Fiscal (por la transición de la Ley hasta 2025 y por la fórmula de 2026 en adelante). Sin embargo, un mayor pago de intereses sí implica necesidades adicionales de caja y afecta la senda de la deuda neta que define el éxito de la consolidación fiscal.

2. Tratamiento encomiable del problema fiscal generado por el subsidio a los combustibles:

El CARF elogia el compromiso del Gobierno por darle un tratamiento responsable a los problemas fiscales generados por el subsidio al precio de la gasolina y el ACPM, en dos aspectos: el pago de los déficits causados en el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y la continuidad en la política de reducción de los diferenciales entre los precios regulados y los precios de referencia internacional.

El MFMP programa el pago de los déficits causados por motivo del subsidio a los combustibles dentro de las cuentas fiscales y con máximo un año de rezago: por 26 billones en 2023 y 18 billones en 2024. Además, contiene de forma implícita sendas de aumentos del precio regulado de la gasolina, en 2023, y para el ACPM en 2024, que cerrarían gradualmente los diferenciales que actualmente existen con los precios de referencia internacional, tal que, en 2025, ya no se causaría una acumulación de déficits en el FEPC.

Desde noviembre de 2022, el Gobierno ha aumentado de manera consistente el precio regulado de la gasolina, llevando el ingreso al productor de 5.064 a 8.323 pesos por galón. Así se ha logrado reducir el ritmo de acumulación del déficit del FEPC. De acuerdo con las estimaciones del CARF, con el ajuste de los precios regulados programado en el MFMP y la dinámica esperada para los precios internacionales de los combustibles y la tasa de cambio, el déficit causado del FEPC en 2023 ascendería a cerca de 18,5 billones de pesos, cerca de 10 billones menos que lo estimado a principios del año, para 2023.

3. Programación de gasto al límite del cumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal, que no incluye presiones adicionales que podrían venir de las reformas:

a. Se programa una reducción como porcentaje del PIB en el gasto flexible

Según el MFMP, en 2024 se contabilizará el gasto público (primario sin FEPC) más alto de la historia del país, de 19,4% del PIB (20,5% del PIB con FEPC). El CARF estima que este gasto será 80 billones de pesos más alto que el valor presente del gasto antes de la pandemia.

Se prevé un gasto público (primario) aún más alto para 2025, de 19,8% del PIB. A partir de ese año empieza a corregirse para llegar a niveles de 19,1% del PIB, a partir de 2031. Esta reducción en la programación del gasto primario genera dudas debido al bajo margen de maniobra con el que cuenta el Gobierno para modificar el gasto.

El CARF estima que para 2024, cerca del 90% del gasto primario tiene algún tipo de inflexibilidad, ya sea constitucional, como el Sistema General de Participaciones; legales, como los gastos de personal y pensiones, las transferencias a Colpensiones, a la salud, al ICBF y SENA, y las vigencias futuras, entre otras; o institucionales, como las que corresponden a transferencias o subsidios que han existido por mucho tiempo y que resultan difíciles de desmontar.

Estos rubros de gasto inflexibles y la forma cómo evolucionan en el tiempo (muchas veces por encima del crecimiento de los precios y los ingresos), explican en gran medida el aumento que se ha evidenciado del gasto por encima de los niveles reales.

Una reducción en el gasto primario como la que se programa en el MFMP implicaría que los gastos flexibles tendrían que reducirse cerca de 1,5% del PIB entre 2024 y 2031 (de 2% a 0,7% del PIB), para cumplir con los techos de gasto que impone la Regla Fiscal. Lo anterior presenta un riesgo del escenario presentado en el MFMP.

b. Erogaciones por reformas no estarían incluidas

A lo anterior debe sumársele los efectos que tendrían las reformas que hacen curso en el Congreso al momento de hacer este análisis: al sistema de salud y al sistema pensional. Utilizando los números presentados por el Gobierno Nacional, el CARF estima que los costos que son medibles y que serían adicionales a los recursos contenidos en el MFMP, que se derivarían de la implementación de la reforma a la salud ascenderían a 6,7 billones de pesos, en promedio, por año. Esto es 0,4% del PIB adicional en las erogaciones inflexibles anuales. Este cálculo supone un crecimiento de los gastos en servicios ambulatorios y hospitalarios especializados equivalente al del PIB real, supuesto conservador al no tener en cuenta el envejecimiento poblacional. Además, dicha estimación no considera los posibles sobrecostos que implique la reforma, en referencia a los 5 riesgos señalados por el CARF en su [Pronunciamiento No. 7](#).

Por su parte, la reforma pensional incluye un pilar solidario, que sería completamente presupuestal, y que aumentaría la necesidad de recursos para transferencias sociales a los adultos mayores en condición de pobreza y vulnerabilidad, de la magnitud de la línea de pobreza extrema, unos 233 mil pesos mensuales en 2025. Adicionalmente, el pilar

semicontributivo prevé erogaciones de gasto para garantizar una rentabilidad real de 3% a las cotizaciones realizadas en Colpensiones, para la población que no se encuentra en situación de pobreza o vulnerabilidad, y que no alcanza las semanas suficientes para acceder a una pensión. Estos recursos también saldrían del Presupuesto General de la Nación.

Estas dos características del proyecto de reforma que se discute en el Congreso de la República implicarían, según estimaciones del CARF, erogaciones anuales por cerca de 5 billones de pesos actuales, 0,3% del PIB.

En resumen, el CARF observa que el MFMP programa el gasto primario al límite del cumplimiento de la Regla Fiscal, con los siguientes riesgos: primero, el programa implica una reducción como porcentaje del PIB, de los gastos flexibles en el mediano plazo, lo cual se considera improbable de realizar; y segundo, no estarían incluidas las erogaciones que pueden generarse a partir de la aprobación de las reformas a los sistemas de salud y pensiones, que se estima que asciendan en conjunto a 0,7% del PIB, ni cuál es la estrategia para financiarlas en cumplimiento de la Regla Fiscal.

4. Ingresos: nuevas cifras sobre la productividad de las tributarias de 2021 y 2022, algunos ingresos inciertos y otros no estructurales además de inciertos

a. El recaudo que proviene de las reformas tributarias

El MFMP contiene actualizaciones en el recaudo tributario esperado de las reformas de 2021 y 2022, derivados principalmente en el cambio de supuestos petroleros y macroeconómicos. Así es como, mientras en el MFMP 2022 se esperaba que por la Ley de Inversión Social (reforma de 2021) se recaudaran 1,2% del PIB en 2023 y en 2024; en el MFMP 2023 se espera un aumento de 0,5% del PIB, en cada año.

De igual forma, las proyecciones iniciales (del Plan Financiero de inicios de año) sobre el recaudo esperado de la Ley de Igualdad y Justicia Social (reforma de 2022) eran de 1,3% del PIB para 2023 y 2024. Ahora, el MFMP 2023, contiene estimaciones por 1,1% y 1,3% para esos dos años, respectivamente.

En total, derivado de las dos reformas tributarias, el recaudo en 2023 pasó de 2,5% a 1,6% del PIB; y para 2024, pasó de 2,5% a 1,8% del PIB.

b. Incertidumbre sobre ingresos por gestión: 0,8% del PIB en 2024 y 1,3% del PIB en adelante

El MFMP programa, también, ingresos por gestión tributaria por 0,8% del PIB en 2024, que suben a 1,3% del PIB en 2025 y permanecen en ese nivel por el resto del período de análisis, hasta 2034. Estos ingresos estarían explicados, principalmente, por el aumento de 10 mil funcionarios que duplican la planta de la DIAN con una inversión que se estima en 1,8 billones de pesos anuales.

Adicionalmente, el recaudo de gestión viene sustentado por las disposiciones aprobadas en las reformas tributarias de 2021 y 2022, con respecto a la expedición del régimen sancionatorio aduanero, control a la omisión de activos o declaraciones incompletas,

creación de sanciones por declaraciones erróneas o incompletas, facilidades de pago, reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declaración de impuestos.

El CARF no puede concluir sobre la probabilidad de que se consoliden las metas de recaudo por gestión que están en el MFMP, pero señala algunos riesgos sobre el plan:

- No es fácil llenar las vacantes. A diciembre de 2022 la planta de la DIAN la conformaban 12.741 funcionarios, 11.741 permanentes y 1.000 temporales. Sin embargo, de estos cargos había 6.344 vacantes definitivas del total de cargos permanentes (54%), y 445 vacantes entre los cargos temporales (44%).
- No es rápido llenar las vacantes. En los últimos tres años se han realizado concursos y procesos para contratar funcionarios en la DIAN. El tiempo de estos procesos se estima cercano a los dos años.

El concurso 1461 de 2020, para provisionar 1.500 cargos terminó por posesionar (fue progresivo) 1.335 funcionarios en 2022; el proceso 2238 de 2021, para provisionar 622 cargos se encuentra a la espera de la lista definitiva de elegibles (se adelantaron exámenes médicos en 2022). El proceso DIAN 2022 para proveer 4.700 cargos marcha bien, después de iniciar convocatoria en marzo de 2023.

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

c. Arbitramento de litigios (0,9% del PIB en 2024; 0,6% en 2025 y 0,3% en 2026): ingresos inciertos y no estructurales

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

Con esta estrategia, el MFMP espera que la Nación reciba cerca de 15 billones de pesos en 2024 por arbitramento de litigios, 0,9% del PIB; y otros 0,6% y 0,3% del PIB en los años 2025 y 2026, respectivamente.

El CARF verificó que, al 31 de diciembre de 2022, el activo contingente estimado en cuentas de orden por litigios y arbitramentos ascendía a 29 billones de pesos. No se cuenta con información de cómo se ha consolidado este acervo, de cómo han sido los flujos de estos procesos, en particular, de cuántos recursos están entrando anualmente por este concepto para financiar el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, el monto esperado para el primer año, 2024, por cerca de 15 billones de pesos genera preocupación por su magnitud y las consecuencias sobre el financiamiento de la Nación si estos recursos se atrasaran o no se perfeccionarían.

Más allá de la certeza sobre esos recursos, al CARF le preocupa la naturaleza de estos para financiar gasto permanente. El principio de la Regla Fiscal colombiana es que solo se debe financiar gasto estructural con ingresos estructurales. Aunque logran ingresar recursos por arbitramento de litigios mediante la estrategia normativa que propone el Gobierno, para el CARF es claro que estos recursos no tienen las características para ser considerados como ingreso estructural y, por lo tanto, en el contexto de la Regla Fiscal deben contabilizarse como transacción de única vez y deben descontarse del cálculo del Balance Primario Neto Estructural para el cumplimiento de la Regla.

El CONFIS del 26 de abril de 2022, Acta No. 719, estipula el árbol de decisión y los principios que se deben considerar para determinar si un ingreso o gasto debe ser considerado transacción de única vez. Los recursos provenientes de arbitramento de litigios corresponden a la disposición de un activo, son intrínsecamente no recurrentes, solo se programaron para 3 de los 10 años de que trata el MFMP (2024, 2025 y 2026) y se incorporarían generando un pico temporal en los patrones de ingreso de la Nación.

Si bien es cierto que se puede considerar que una parte del resultado de los procesos litigiosos y fallos genera un flujo de ingresos corrientes, esto debe ser de una cuantía muy inferior a los recursos que se están programando en 2024, 2025 y 2026, que según las explicaciones del MFMP, corresponden a la desacumulación de un acervo de cerca de 30 billones de pesos en tres años.

En el pasado, cualquier flujo de estos recursos debió haber sido contabilizado dentro del recaudo tributario normal, o como parte de la gestión de la DIAN (nunca se hizo una discriminación y al preguntarle a la entidad por su cuantía, no se tenía la información), por lo que ya estarían considerados en la base de cálculo que se utiliza para la proyección de los ingresos tributarios.

Estos argumentos hacen que para el CARF sea claro que los recursos por arbitramento de litigios son transacciones de única vez y, por lo tanto, no son recursos que puedan incorporarse en las estadísticas de finanzas públicas como ingreso estructural para financiar gasto estructural.

Al clasificar estos recursos como no estructurales en el plan financiero de 2024, 2025 y 2026, el déficit del Balance Primario Neto Estructural resulta mayor (más negativo) que lo que obliga la transición de la Regla Fiscal para 2024 y 2025, y superior (más negativo) a lo que obliga la fórmula de la Regla Fiscal para 2026; según el artículo 61 de la Ley 2155 que modifica el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011.

Dado lo anterior, el CARF encuentra que el cumplimiento de la meta de déficit para 2024, 2025 y 2026, depende de ingresos no estructurales, de arbitramento de litigios, en un monto cercano al 1% del PIB para 2024 (0,6 para 2025 y 0,3 para 2026). El monto de gasto previsto en el MFMP no cumpliría con los preceptos de la Regla Fiscal. De programarse el presupuesto del Gobierno Nacional para 2024 con un tope de gasto como el previsto en el MFMP, se estaría programando un nivel de gasto superior al que sería compatible con el cumplimiento de la Ley de la Regla Fiscal.

d. Rentas petroleras y transición energética

La producción de hidrocarburos continúa representando una fuente importante para la financiación de la Nación. De acuerdo con el MFMP, los ingresos petroleros para el periodo 2023-2034 se estiman en promedio en 1,0% del PIB (22,3 billones de pesos de 2023).

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

5. Se programan déficits fiscales al límite del espacio que da la Regla Fiscal, con una senda alta para la deuda neta e importantes necesidades de financiamiento

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

El MFMP programa una senda para el déficit total con 4,3% del PIB para 2023, que implica una corrección (menor déficit) de 1% del PIB frente a 2022; una ampliación del déficit a 4,5% en 2024; para después retomar una senda de reducciones consistentes en el déficit, hasta 2,6% del PIB en 2034. Más allá de los posibles riesgos sobre el escenario que se han descrito en este documento, el CARF observa que la naturaleza de transacción de única vez del arbitramento de litigios para los años 2024 al 2026, implica que la programación no estaría cumpliendo la Regla Fiscal para esos años.

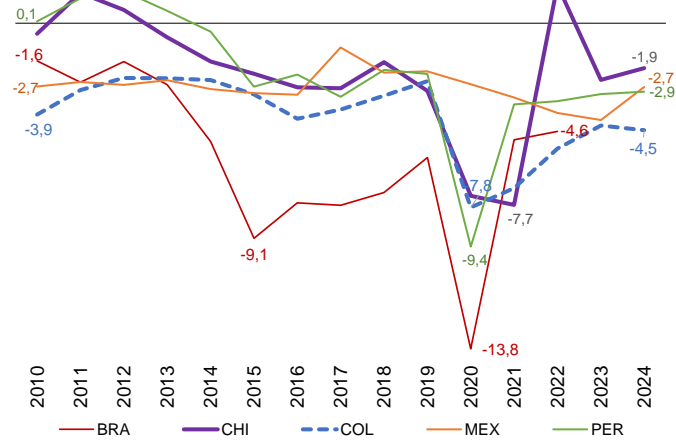
De cualquier forma, la programación del MFMP implica una senda que mantiene el déficit total del Gobierno Nacional Central más negativo que en los niveles anteriores a la pandemia, a diferencia de países como Perú, Chile y México que corrigieron sus déficits a valores inferiores al 3% del PIB. Con el escenario del MFMP 2023, la deuda neta tendría una senda que está por encima de lo programado en el MFMP 2022, desde 2024 en adelante, y solo se podría converger al nivel ancla de la deuda neta, de 55% del PIB, en 2034. Este escenario implica un deterioro de cerca de 1% del PIB anual frente al del MFMP anterior.

b. Necesidades de financiamiento

El CARF calcula que, sumando los déficits totales y las amortizaciones de deuda programadas, las necesidades de financiamiento en 2023 y 2024 serían de 95 y 122 billones de pesos (frente a 81 y 82 billones de pesos en el MFMP 2022), respectivamente. A partir de 2025 hasta 2031, la Nación requerirá de cerca de 120 billones de pesos anuales en promedio de financiamiento interno y externo (entre 7 y 5% del PIB anuales).

Estos requerimientos de financiamiento implican un riesgo no menor, que va a seguir presionando los mercados de deuda soberana de la Nación y que necesitará de un nivel importante de credibilidad en la sostenibilidad fiscal para lograrse.

**Balance del Gobierno Central
(% del PIB)**



Fuente: CEPAL, FMI y MFMP 2023

Nota institucional:

El marco normativo de la responsabilidad fiscal en Colombia se ha fortalecido en las últimas dos décadas con la inclusión del criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución¹, para que la dirección de la economía y la hacienda pública se haga en un marco de sostenibilidad fiscal. Este criterio aplica al Plan Nacional de Desarrollo y al Presupuesto General de la Nación, que deben orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público. Con la Ley 1473 de 2011, se introdujo una regla fiscal de balance estructural para el gobierno nacional central (GNC). Esta regla se fortaleció con la Ley 2155 de 2021, que, además de modificar las metas cuantitativas y vincularlas a la deuda neta, creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) como un organismo técnico, permanente e independiente para realizar seguimiento a la regla fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes, públicos y ampliamente difundidos. Dentro de las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades:

- Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del gobierno general; y el seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal.
- Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez.
- Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la regla fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y otros instrumentos de la política fiscal.
- Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.

¹ Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia (Título XII, capítulo 1), modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011.