



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1177

Bogotá, D. C., lunes, 3 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## INFORMES

### INFORME DEL COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

(Septiembre de 2022)

Comité Autónomo de la Regla Fiscal

#### Miembros Expertos:

Juan Pablo Córdoba –Miembro experto y presidente–

Olga Lucía Acosta

Sylvia Escovar

Fernando Jaramillo

María Fernanda Suárez

#### Dirección Técnica del CARF

Andrés Mauricio Velasco - Director Técnico del CARF

Andrés Zambrano Riveros - Asesor

Johanna López Velandia - Asesor

Manuela Restrepo Bernal - Asesor

Julián Santiago Chávez - Asesor

David Augusto Montoya Ruiz - Asesor

Camilo José Ríos - Secretario Administrativo

Bogotá, D. C., septiembre 30 de 2022

Informe de empalme del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)

Contenido

Introducción

1. Sesiones del CARF

1.1 Cuarta sesión del CARF - 31 de mayo de 2022

1.2 Quinta sesión del CARF - 24 de junio de 2022

1.3 Sexta sesión del CARF - 27 de julio de 2022

1.4 Séptima sesión del CARF - 31 de agosto de 2022

2. Análisis técnicos realizados por el CARF

2.1 MFMP 2022-2033

2.2 Pérdida por COVID 19

2.3 Análisis del recaudo tributario potencial asociado a la modernización y fortalecimiento de la administración tributaria

2.4 Ingreso solidario

2.5 Análisis del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026

2.6 Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2023

3. Pronunciamientos del CARF

3.1 Pronunciamiento No 3. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

3.2 Solicitud al CONFIS sobre la contabilidad del FEPC

3.3 Pronunciamiento No 4. Presupuesto General de la Nación y Marco de Gasto de Mediano Plazo

Recuadro 1: Efectos de la inflación sobre los ingresos y gastos del Gobierno nacional Central

4. Recursos Humanos y Financieros

5. Actividades proyectadas para los meses de octubre a diciembre de 2022

5.1 Avance del análisis de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional

Anexo 1. Normativa aplicable

Anexo 2. Reglamentos y procedimientos

Bogotá, septiembre 29 de 2022

Señores

Honorables Congresistas

Comisiones Terceras y Cuartas, Constitucionales,  
Permanentes

Senado de la República y Cámara de  
Representantes

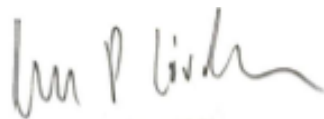
Bogotá

Honorables Congresistas,

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

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

Cordial saludo,



Juan Pablo Córdoba  
Presidente del CARF

### Introducción

A través de la Ley de Inversión Social<sup>1</sup>, aprobada en 2021, se fortaleció la institucionalidad de la regla fiscal para el Gobierno nacional Central (GNC) con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). El CARF reemplazó al Comité Consultivo y los grupos técnicos existentes bajo la norma anterior y se estableció como un organismo técnico, permanente e independiente. El principal objetivo del CARF es realizar seguimiento a la regla fiscal, en busca de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

El comité está conformado por 7 miembros, de los cuales 5 son miembros expertos con prestigio profesional o académico en finanzas públicas<sup>2</sup>. El CARF elige un presidente entre los miembros expertos, que actúa como vocero. Los miembros expertos serán designados por el Ministro de Hacienda para periodos de 4 años, prorrogables por una sola vez. Por una única vez, dos de los miembros expertos serán elegidos solo por dos años. Estos dos miembros podrán ser reelectos una sola vez por cuatro años. Los actuales miembros expertos del

CARF fueron elegidos a través de la Resolución 3498 del 21 de diciembre de 2021 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>3</sup>.

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

Frente al comité de la regla fiscal vigente hasta 2021, el CARF se destaca como parte del fortalecimiento institucional de la regla, al tener funciones claras y detalladas, períodos fijos y un equipo de análisis técnico independiente. Uno de los principales aspectos para garantizar la autonomía del CARF fue la definición de que los miembros expertos serán de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, y que no serán servidores públicos.

Otra de las mejoras institucionales consiste en que el CARF cuente con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, para apoyar el ejercicio de sus funciones y análisis. Este equipo técnico se conforma con entre 7 y 20 integrantes, entre los que se cuentan un director técnico, un secretario administrativo y analistas de diferentes rangos de experiencia<sup>4</sup>. El Director Técnico ejerce la Secretaría Técnica del CARF, coordina el flujo de información con el MHCP y lidera el equipo técnico cuya dedicación e independencia brindará mayor autonomía al CARF. Una vez designados los miembros expertos del Comité, estos realizaron la selección y designación del Director Técnico y del equipo técnico, compuesto por un secretario administrativo y cinco analistas, los cuales iniciaron sus labores en febrero de 2022.

Entre las funciones del CARF se identifican cuatro principales responsabilidades<sup>5</sup>:

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

<sup>1</sup> Ley 2155 de 2021.

<sup>2</sup> Los miembros expertos no podrán ser servidores públicos y son remunerados según lo dispuesto en la Resolución 3498 de 2021 del MHCP. Mediante dicha resolución, el Ministro de Hacienda y Crédito Público designó a los cinco miembros expertos del CARF.

<sup>3</sup> Para detalles sobre la composición del CARF visite la página web del Comité aquí.

<sup>4</sup> Según lo dispuesto en el Decreto 1737 de 2021.

<sup>5</sup> Según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

- i. El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal.
- ii. Las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC.
- iii. El cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal.
- c. Efectuar análisis de consistencia entre:
  - i. Las metas de la regla fiscal.
  - ii. El MFMP.
  - iii. El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).
  - iv. El Presupuesto General de la Nación (PGN).
  - v. El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno nacional.
  - vi. Otros instrumentos de la política fiscal.
- d. Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico, según la reglamentación del Gobierno nacional, como el Producto Interno Bruto (PIB) potencial y las elasticidades del recaudo al PIB<sup>6</sup>.

Respecto a los pronunciamientos del CARF, la norma específica que serán no vinculantes, no obstante, serán públicos y ampliamente difundidos. Lo anterior favorece la transparencia de los análisis del Comité respecto a la situación fiscal. En línea con estas disposiciones, el CARF tiene disponible un sitio web ([www.carf.gov.co](http://www.carf.gov.co)) en el cual ha dispuesto todos los pronunciamientos, documentos y presentaciones realizados. Adicionalmente, el CARF debe rendir informe al Congreso sobre sus funciones en abril y septiembre de cada año y atender las consultas del Congreso. El presente informe es el segundo presentado al Congreso desde la creación del CARF<sup>7</sup>.

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

En cuanto a su funcionamiento, el Decreto 1737 de 2021 estableció que el CARF adoptaría su propio reglamento. Dicho reglamento se aprobó en la segunda sesión del CARF e incluye disposiciones sobre las reuniones, la estructura organizacional del Comité, su funcionamiento y operatividad y las comunicaciones y la transparencia<sup>8</sup>.

En cumplimiento de la obligación de presentar un informe al Congreso de la República en los meses

de abril y septiembre de cada año, el CARF describe a continuación las actividades desarrolladas entre mayo y septiembre para dar cumplimiento de las funciones que le otorga la ley.

### 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 cuatro ocasiones desde mayo a la fecha. A continuación, se resumen los temas tratados en las sesiones realizadas a la fecha y las principales recomendaciones derivadas de los análisis del CARF en línea con las discusiones adelantadas<sup>9</sup>.

#### 1.1 Cuarta sesión del CARF 31 de mayo de 2022

La Sesión número 4 del CARF inició con la verificación del quórum y la aprobación del orden del día, seguido por la aprobación del Acta número 3 del CARF. Luego, la DT-CARF presentó una actualización del PIB tendencial, motivada en la publicación de información actualizada recientemente. Con la información mencionada, y siguiendo la metodología aprobada por el CARF, el PIB tendencial estaría levemente por encima de la estimación inicial entregada el 30 de abril.

El MHCP presentó los supuestos y escenarios fiscales 2022-2033 que se incluirían en el MFMP. Se presentó un capítulo especial para el FEPC, dada su relevancia en las cuentas fiscales. Se señala que existen unos retos para reducir las inflexibilidades del gasto público, y que el esfuerzo que deberá seguir haciendo la DIAN en materia de gestión tributaria es importante.

El MHCP señala que los mensajes más importantes del MFMP 2022 son: i) que de materializarse el Plan Financiero en 2022 se logra el mayor ajuste fiscal anual en 29 años; ii) en 2023 se retornaría a superávit primario, dos años antes de lo previsto, en un contexto en que la inversión supera el promedio histórico y se honran 19,1 billones de COP del déficit estimado de FEPC; y iii) la deuda se ubicaría cerca del ancla desde 2022 y se mantendría en esos niveles en la próxima década, en concordancia con la expectativa de un balance primario promedio de 0,4% del PIB entre 2023-2033.

Sobre el supuesto decrecimiento, se explica que obedece a los buenos resultados sectoriales observados, y que el crecimiento del 6,5% es moderadamente conservador, toda vez que, si el PIB trimestral se mantiene en los niveles observados en el primer trimestre del año, a cierre del 2022 se tendría un crecimiento del 5,7%, mientras que, si

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> El primer informe puede ser consultado [aquí](#).

<sup>8</sup> Consulte el reglamento [aquí](#).

<sup>9</sup> Al momento de presentación de este informe, se llevaba a cabo la Sesión número 3 del CARF, la cual será incluida en el próximo informe.

los crecimientos trimestrales se comportan como el promedio histórico, la economía crecería 7,3%. Además, menciona que se debe tener en cuenta la sorpresa al alza de algunas actividades económicas.

Respecto al precio del petróleo, el MHCP estima que esta bonanza sea transitoria y que en el mediano plazo los precios se estabilicen. Para las importaciones, se supone un crecimiento de 18,5%, suponiendo un dinamismo alto, pero con la claridad de una corrección gradual frente al primer trimestre de 2022, en línea con lo observado en los registros de la DIAN de abril, y con la perspectiva derivada del análisis de los futuros asociados al precio de varios insumos para lo que resta de 2022.

En las proyecciones fiscales de 2022 los ingresos tributarios se ajustaron al alza partiendo de un mayor el recaudo tributario observado a mayo. Se resaltan las cuotas y las retenciones de renta, así como los tributos externos. En recursos de capital, habría ingresos adicionales por mayores dividendos de Ecopetrol. Los gastos tienen un ajuste adicional explicado por los intereses y el pago anunciado para cubrir parte del déficit del FEPC por el saldo hasta el primer trimestre de 2022.

Para el 2023 el MHCP prevé un aumento de ingresos en línea con un mejor desempeño económico, los ingresos petroleros, la gestión de la DIAN y los efectos de la Ley de Inversión Social, que se usan en mayores intereses, pago del FEPC y reducción del déficit. De igual forma el gasto es objeto de una gradual corrección a partir de 2023, impulsada por una reducción en intereses y una la disminución de las transferencias destinadas al FEPC, que se estima lleguen a 0 a partir de 2026. La inversión pública oscilaría alrededor de sus niveles promedio históricos. Los gastos de funcionamiento tendrían un comportamiento creciente hasta 2026, impulsados por las mayores presiones en el SGP y pensiones, las cuales se dispararán gradualmente a partir de la misma vigencia.

En el escenario presentado la deuda neta llega a su ancla en 2024 y se espera que la deuda neta se ubique cerca del ancla en la próxima década, de forma coherente con la expectativa de que el balance primario promedio 0,4% del PIB entre 2023 y 2033. El MHCP señala que el MFMP muestra consistencia con la regla fiscal.

La DGPM presenta un plan para el saldo del FEPC y política de combustibles líquidos, que se incluirá en el MFMP. Existe compromiso formal con Ecopetrol de pagar \$14,2 billones correspondientes al saldo neto del FEPC acumulado entre el segundo semestre del 2021 y el primer trimestre del 2022. Se propone elaborar un borrador de decreto con una nueva metodología para la fijación de precios y una senda de convergencia del precio doméstico al internacional. Además, incluye un abanico de alternativas para la reforma estructural al mecanismo de estabilización, así como ajustes a la institucionalidad y a la fórmula paramétrica.

El CARF manifiesta su preocupación con el problema de discrecionalidad en la fijación de precios. Recomendó que es importante agilizar la gestión en la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) para que asuma la responsabilidad de aplicación del mecanismo de estabilización. Insiste en la importancia de que este Gobierno asuma el déficit. Se requiere un cronograma de implementación de las reformas propuestas, con el fin de alinear los incentivos. El CARF insiste en la necesidad de mejorar la transparencia y de publicar el déficit, así sea como una cuenta de orden.

El Ministro de Hacienda hace un llamado al CARF para que revise las inflexibilidades en el gasto, en especial, las más significativas que son SGP y pensiones. Esto último cobra relevancia si se tiene en cuenta que el efecto de mayores ingresos tiene consecuencias en esta materia en por lo menos las próximas 4 vigencias

Continúa el CARF con los comentarios del sobre los supuestos macroeconómicos, los escenarios fiscales 2022-2033, el plan para el FEPC y la política de combustibles. Las cifras reflejan un buen momento y se resalta el comportamiento positivo de algunos indicadores. Las cifras son buenas, alentadas por un deflactor del PIB que se ha observado alto y que probablemente permanezca así todavía unos trimestres.

En 2022 y 2023, la regla fiscal da un espacio que se puede usar de manera responsable. Si bien se destaca que el MHCP incluya las cifras del FEPC en el GG, el CARF insiste en que se incluyan los déficits causados completos en cada vigencia, como parte del balance en el GNC. Sin perjuicio de ello, el CARF presentará sus cifras y esto será una diferencia con el MHCP.

El CARF señala que hay un cambio sustancial en la visión de mediano plazo en el frente tributario y plantea una serie de preguntas: ¿Se interpreta que no se necesita una reforma tributaria? Sobre los ingresos tributarios, ¿todo se logra por gestión de la DIAN? Es importante tener en cuenta que se está logrando recaudo con una tarifa de impuesto de renta empresarial muy elevada.

Sobre el FEPC, el CARF reconoce que se ha avanzado en temas de transparencia, pero hace un llamado a que haya soluciones estructurales. Agrega que, para alinear incentivos, debe hacerse la corrección del déficit fiscal y deuda pública del GNC, para incorporar las cifras del FEPC directamente en el momento de la causación. Lo anterior, sustentado en que la regla fiscal para 2022 da suficiente espacio para hacerlo de la forma adecuada. Sobre el balance ahorro-inversión, señala que es notorio que el gasto público del Gobierno es en gran medida responsable del desbalance de la economía.

Con respecto a la propuesta del CARF de modificar la metodología de contabilidad fiscal en del déficit del FEPC en el GNC, el Ministro menciona que el MHCP está comprometido con una transición integral de los estándares metodológicos

hacia el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI, que se basa en registros de devengo en vez de caja modificada. Este ha sido un proceso de mediano plazo, que se ha adelantado desde 2014, y frente a la cual se están adelantando todas las decisiones de política que se requieren para implementarlo plenamente, y de forma exitosa.

Sobre el desbalance en la cuenta corriente el MHCP menciona que por ser un tema persistente y estructural comparte la visión del CARF. Sin embargo, se destaca que, en particular en el 2023, se va a adelantar un proceso de rebalanceo macroeconómico, en donde tomarán mayor protagonismo fuentes de crecimiento más sostenibles.

En lo estructural el MHCP indica que se tienen desafíos de ajuste al sistema tributario, para mejorar la eficiencia, progresividad y simplicidad. Las puertas de una reforma no están cerradas, pero dependerá de las decisiones que tome la siguiente administración sobre el gasto público, en la medida en la que el plan de gobierno contemple gastos superiores a los contenidos en el escenario del MFMP, que deberán ir de la mano de fuentes de financiación adicionales para asegurar su consistencia con la sostenibilidad fiscal.

Los miembros expertos del CARF concluyen señalando la consistencia y coherencia de gran parte de las estimaciones contenidas en el MFMP 2022.

### **1.2 Quinta sesión del CARF - 24 de junio de 2022**

La sesión empieza con la aprobación del quórum y el orden del día, seguido por la aprobación del Acta número 4 del CARF. Luego, el Director Técnico del CARF comienza exponiendo los comentarios del CARF al MFMP 2022, señala que los supuestos macroeconómicos lucen razonables y se alinean con los pronósticos de diferentes agentes del mercado, y que además las posibles desviaciones que puedan tener estas proyecciones no se estiman con impactos fuertes sobre las metas fiscales. Agrega que, derivado de un ejercicio del equipo técnico, se puede concluir que el gasto corriente presenta en el mediano plazo niveles más altos a los observados antes de la pandemia. Si bien se esperaba que muchos de estos gastos fueran transitorios dada la coyuntura de la pandemia en lo presentado para el MFMP, se observa que el nivel de gasto quedará por encima de los niveles de 2019 de forma permanente.

Un tema que ha llamado la atención del CARF es el pago de intereses por parte del gobierno, que para el 2022 se calculan en 26% sobre el total de ingresos tributarios, muy por encima del promedio regional según datos de la Cepal. Dado el comportamiento de las tasas de interés, la inflación y depreciación, es un elemento para hacerle cercano seguimiento porque podría ser un riesgo para los escenarios fiscales.

Gran parte del incremento en gasto obedece a inflexibilidades presupuestales, entre las cuales resalta el SGP, que se liquida según el crecimiento de los ingresos corrientes de la nación, y las rentas

con destinación específica del impuesto de renta (antiguo CREE) destinadas al ICBF y el SENA.

El CARF expresa que el MFMP señala una ruta razonable de consolidación fiscal, explicada por unos supuestos macroeconómicos rigurosos, pero que la tarea de apuntalamiento de las finanzas públicas no está todavía realizada, los próximos 18 meses serán cruciales para saber si la consolidación de las cuentas fiscales que presenta el MFMP 2022 serán validadas. En ese período de tiempo se presentarán los presupuestos generales de la nación de 2023 y 2024, y quedará claro si se logra reducir el nivel de deuda neta a niveles cercanos al 55% del PIB. Estaríamos cumpliendo con el ajuste fiscal necesario según el ancla fiscal.

Una senadora miembro del CARF indica que en el Congreso muchas veces no hay conocimiento específico sobre las inflexibilidades presupuestales que generan al elaborar y aprobar leyes. Por ello es importante resaltar y contribuir con pedagogía en este tema. En ese sentido el CARF profundizará en su estudio sobre esta materia.

Sobre el FEPC el CARF ha propuesto mejorar sustancialmente la información disponible del FEPC para que los interesados puedan calcular de forma periódica el tamaño del déficit. El CARF continuará insistiendo para que el balance del FEPC se contabilice en las cuentas del Gobierno nacional Central, sobre las cuales aplica la medición de la Regla Fiscal. Esto redundará en mayor transparencia y coherencia de las estadísticas de finanzas públicas.

Tomando en cuenta lo anterior se elaboró un escenario suponiendo el ajuste de precios planteado por el MHCP en el MFMP, el déficit para el 2022 sería de 6,4% del PIB y la deuda pública cerraría el año en 67,3% del PIB. Aún con estas cifras, se estaría cumpliendo la regla fiscal planteada para la vigencia.

El Ministro de Hacienda responde que un cambio metodológico implica un proceso con plazos establecidos. Este cambio implicaría mover un déficit que hoy se presenta en el Gobierno General al Gobierno nacional Central. El Presidente del CARF menciona que tomando en cuenta lo señalado por el Ministro el CARF enviará una propuesta formal de cambio metodológico al CONFIS.

Por último, en proposiciones y varios, una senadora miembro del CARF señala la importancia de generar un informe de empalme sobre la situación de las finanzas públicas del país con ocasión de la entrada del nuevo gobierno. Otro miembro del CARF interviene y menciona la importancia de analizar la capacidad fiscal con la que cuenta el país, en ese sentido antes de pensar en aumentar la carga tributaria, debe revisarse la posibilidad de reasignar o priorizar gastos según los compromisos sociales del nuevo Gobierno.

### **1.3 Sexta sesión del CARF - 27 de julio de 2022**

La sexta sesión del CARF inicia con la aprobación del Acta número 5 del CARF, luego de

la correspondiente verificación del quorum. En el orden del día se aprueba iniciar con la presentación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2023-2026 por parte del MHCP y el avance de los proyectos de la dirección técnica del CARF.

Frente al MGMP, el MHCP explica el contexto normativo del instrumento y cómo este se enmarca en el proceso presupuestal. El MGMP busca proveer a los sectores la visión de mediano plazo (4 años) para orientar la planeación y ejecución de los recursos para el cumplimiento de las metas trazadas en cada sector. Este instrumento se revisa y actualiza anualmente, de acuerdo con el espacio fiscal que fija la Dirección General de Política Macroeconómica para el gasto del GNC. Frente a los supuestos utilizados para la programación se explica que estos son coherentes con los del MFMP.

Frente a lo presentado en el MFMP 2022-2023, el MGMP contiene un ajuste en los ingresos, para incluir recursos adicionales de excedentes financieros y fondos especiales, que se programan en igual magnitud dentro del gasto por lo cual no se afectan las metas fiscales. Luego de presentar los techos de gasto del MGMP, la Dirección de Presupuesto presenta la metodología de conversión de cifras fiscales a presupuestales. Para ello, se suman a los gastos fiscales del GNC las pérdidas por apropiación resultantes al finalizar la vigencia, el pago del principal de la deuda, los recursos Sin Situación de Fondos y lo correspondiente a recursos propios de los establecimientos públicos. Luego se descuentan las indexaciones por TES B, la prima o descuento de la deuda y las reclasificaciones de la deuda. De esta manera se valida que las cifras fiscales del MFMP son consistentes con las cifras presupuestales del MGMP.

Luego de la explicación de las cifras del MGMP, el Secretario Técnico del CARF explica que luego del análisis técnico de las cifras, se valida que las cifras del MGMP son consistentes con las metas del MFMP. El CARF se pronunciará al respecto una vez se radique el proyecto de presupuesto de la vigencia 2023 y se conozcan sus rubros detallados.

Posteriormente, la dirección técnica del CARF presenta los avances de tres documentos técnicos que serán publicados entre agosto y septiembre. El primer documento busca cuantificar el impacto que ha tenido la pandemia en la actividad económica de Colombia<sup>10</sup>. Para ello, se estima un contrafactual con el PIB tendencial desde el 2020 hasta 2033 y se compara con los datos del PIB pronosticado en el MFMP 2022, manteniendo constante la Productividad Total de los Factores (PTF). A través de dos ejercicios, se concluye que: 1) la caída de la inversión en la pandemia generó una menor acumulación de capital que explica en su mayoría la pérdida persistente de la actividad económica; y 2) que la caída en el PIB del 2020 obedece a un choque

en la actividad externa y un aumento del riesgo global, mientras que en la recuperación jugaron un papel fundamental la actividad económica interna liderada por una política económica contracíclica y la reactivación de la demanda interna.

El segundo documento se enfoca en analizar el recaudo tributario adicional que puede obtener el país por la modernización y fortalecimiento de la administración tributaria, a partir de la experiencia internacional y las políticas adoptadas en Colombia<sup>11</sup>. En el marco conceptual se resaltan las buenas prácticas identificadas por organismos internacionales. De otro lado, se encuentra que la disponibilidad de información detallada para analizar el tema es limitada, no obstante la literatura permite establecer un techo de recursos potenciales de recaudo por gestión, aproximándose a través del valor de la evasión. Las estimaciones de la DIAN señalan que la evasión está alrededor del 31,6% de personas jurídicas y 23,2% para IVA en 2019. De igual forma, alguna literatura para América Latina permite concluir que la aplicación de factura electrónica tiene efectos positivos entre 4% al 25% de aumento en el recaudo de IVA. Se señala que se requiere de mayor precisión de la información sobre el recaudo por gestión y algunas acciones de fortalecimiento que permitan evaluar con mayor precisión la factibilidad de lo planteado por este concepto en el MFMP.

Por último, la Dirección Técnica del CARF presenta los avances del análisis sobre el programa de ingreso solidario, que busca evaluar la pertinencia de extender este programa a través de la evaluación del gasto y su eficiencia, además de generar algunas recomendaciones sobre el diseño de este programa. Actualmente Ingreso Solidario otorga un pago bimestral a los hogares diferenciando por grupos de pobreza (pobreza extrema y pobreza moderada) y el número de integrantes por hogar. Primero se revisan los tipos y cantidades de beneficiarios en comparación con otros programas, identificando espacios donde se pueden estar traslapando programas.

Respecto a la ejecución de inversión, a partir de dos indicadores planteados sobre el gasto del programa, se encuentra que ingreso solidario se comporta mejor que otros programas como Colombia mayor, devolución del IVA y otras transferencias condicionadas, en términos de eficiencia.

Algunas de las recomendaciones que pueden ser consideradas en la continuidad del programa incluyen unificar programas de transferencias y subsidios a los servicios públicos, vincular el programa con el sistema pensional como garantía de pensión mínima, afinar montos de acuerdo con composición del hogar y garantizar la eliminación de la pobreza extrema, actualización permanente del Sisbén IV con cruces de información con registro social y potencialmente con declaración de renta universal; continuar condicionalidades de Familias

<sup>10</sup> Ver los detalles de este ejercicio en la Sección 2.2 de este informe.

<sup>11</sup> Para mayor detalle ver la Sección 2.3 de este informe.

en Acción, con incentivos a bancarización y agregar condiciones sobre búsqueda de empleo para algún miembro mayor de edad del hogar.

Finalmente, el CARF realiza un reconocimiento al Ministro de Hacienda y Crédito Público por su gestión y el equipo técnico del Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta que la creación del CARF es un paso hacia el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal en Colombia.

#### **1.4 Séptima sesión del CARF - 31 de agosto de 2022**

La séptima sesión del CARF inicia con la aprobación del Acta número 6 del CARF, luego de la correspondiente verificación del quórum. En el orden del día, se aprueba iniciar con el Concepto CARF sobre consistencia de supuestos macroeconómicos con escenarios fiscales del MGMP, el PGN y el MFMP, y luego con una revisión del estado de las finanzas del GNC.

En el primer punto, teniendo en cuenta que la normativa vigente asigna al CARF la función de efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal<sup>12</sup>, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional, el CARF conceptúa que los supuestos con los cuales se presentó el MGMP y se radicó el Proyecto de Ley de PGN 2023 son consistentes con los utilizados para el MFMP 2022. Si bien se hicieron algunos ajustes entre el MGMP y la radicación del proyecto PGN, se validó que los resultados fiscales no cambian y los techos de gasto MGMP son consistentes con el MFMP. Al respecto se publicará un documento técnico de soporte del análisis.

En el segundo punto el presidente del CARF resalta los mensajes clave sobre los análisis del CARF, tanto de las cifras fiscales como de los riesgos en las variables macroeconómicas. En primer lugar, recalca que el subsidio a los combustibles tiene un tamaño elevado y representa un riesgo fiscal. Si no se inicia corrección de precios va a mantener esa magnitud. Recuerda que el CARF solicitó al CONFIS registrar el FEPC con metodología de causación pues se requiere la visibilidad del subsidio al público.

Posteriormente, señala el Presidente que una restricción será la financiación porque las necesidades de financiamiento son elevadas y las condiciones de mercado son adversas. Lo anterior se suma a las inflexibilidades de gasto que son una fuerte restricción para el ajuste fiscal. Es necesario conversar con los mercados en los que se dé claridad sobre la estrategia de mediano y largo plazo, incluyendo los efectos que la tributaria tenga sobre el crecimiento.

Frente a la revisión del estado de las finanzas del GNC, el Secretario Técnico del CARF explica que siguen vigentes las observaciones del Comité realizadas sobre el MFMP, en el sentido de que: 1) No hay espacio para más deuda, pues los intereses son muy altos, y en 2022 se estima que se gastará más del 25% de los ingresos tributarios en intereses; 2) El gasto de funcionamiento aún está por encima de los niveles prepandemia y se acentúan las inflexibilidades presupuestales que hacen difíciles los ajustes en el gasto; 3) El déficit del FEPC alcanza dimensiones muy preocupantes y merece un tratamiento aún más transparente: información mensual pública, contabilización fiscal contemporánea; 4) El nivel de inversión se mantiene por debajo de lo programado, frente a 2022; 5) La situación macroeconómica sigue siendo complicada, el gobierno general absorbía 8% del PIB de ahorro de la economía.

Al revisar el escenario de MFMP a la luz de las expectativas de los principales indicadores macroeconómicos, se espera que el crecimiento 2022 sea mayor y que en el 2023 este sería menor al proyectado en MFMP. Esto tendrá efectos sobre el recaudo nominal, pero menos sobre el recaudo en términos del PIB. La inflación sigue en aumento lo que tiene efecto en los intereses causados y en servicios de personal y gastos de bienes y servicios. Un punto porcentual adicional de inflación genera una presión de \$1,2 billones sobre el presupuesto.

De otro lado, el CARF llama la atención sobre lo propuesto en el MFMP respecto al FEPC. No se han cumplido los ajustes en precios y, adicionalmente, la demanda de combustibles ha venido aumentando. Lo anterior sumado a una mayor tasa de cambio genera que el déficit del FEPC siga ampliándose.

Frente a la reforma tributaria, el CARF explica que el comité ha centrado su análisis en los efectos que esta pueda tener sobre el balance fiscal y en particular sobre el cálculo y cumplimiento de la regla. En este sentido se están revisando aspectos que ayuden a determinar los efectos de la reforma sobre el cálculo del ciclo petrolero, teniendo en cuenta que, según lo dispuesto en la ley, el recaudo tributario asociado a la explotación de petróleo es un componente clave para la definición del ciclo y por la fórmula de cálculo, se esperaría que, al menos, parte del ingreso petrolero adicional se deba destinar al ahorro (reducción del déficit). De otro lado, el CARF también revisa los posibles efectos que la reforma tributaria pueda tener sobre el costo de capital y por ende sobre la inversión, variable clave para la medición del PIB tendencial que requiere la regla para el cálculo del ciclo económico.

Frente a los comentarios sobre la reforma tributaria, la Presidenta de la Comisión Tercera de la Cámara explica que es importante que una vez se tenga una versión definitiva de la reforma tributaria, se escuchará al CARF sobre las apreciaciones del articulado.

<sup>12</sup> 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.

El CARF reitera que está disponible para la discusión y revisión con el MHCP sobre los escenarios fiscales de mediano plazo y a participar en las discusiones que el Congreso requiera.

**2. Análisis técnicos realizados por el CARF**

Desde su creación, el CARF ha trabajado en distintos análisis para fortalecer sus diagnósticos y profundizar en aspectos clave de la política fiscal y del cumplimiento de la regla fiscal y de la sostenibilidad fiscal del país. Entre las temáticas abordadas de mayo a septiembre de 2022 se incluye el Análisis del del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2033, el Análisis del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2023.

Adicionalmente, el CARF ha adelantado análisis sobre el impacto económico del Covid-19, la sostenibilidad del programa Ingreso Solidario y el recaudo adicional derivado de la modernización tributaria y la adopción de mejores prácticas de estadísticas de finanzas públicas.

A continuación, se describen los avances de los estudios adelantados durante el periodo que cubre de enero a julio de 2022.

**2.1 MFMP 2022-2033**

**i. Supuestos macroeconómicos**

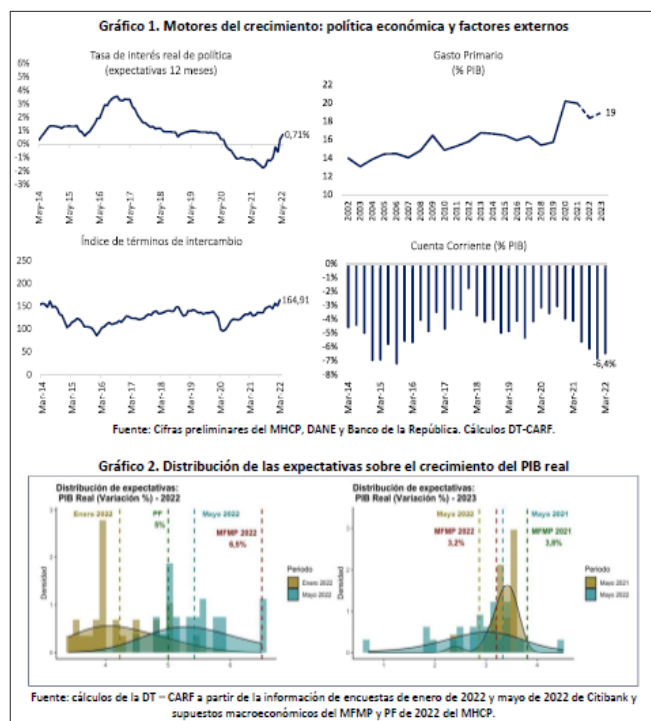
Los principales supuestos macroeconómicos sobre los que se construye el MFMP son el crecimiento real del PIB, la variación del deflactor del PIB, la inflación, la tasa de cambio, las importaciones, la producción de petróleo, el precio del petróleo BRENT y el diferencial de este con la canasta de crudo colombiano. Otras variables de relevancia son las tasas de interés de la deuda colombiana, para los mercados internos y externos. En su análisis para estas variables para el mediano plazo, el CARF concluyó que el MFMP utilizó sendas adecuadas, dada la información disponible a la fecha.

**a. Crecimiento real del PIB**

Para el 2022, se espera según el MFMP un crecimiento de 6,5%. Dadas las posturas expansivas que aún se mantienen, en el frente fiscal y monetario, la base de comparación con respecto a 2021, y las condiciones internacionales, parece un crecimiento realista. Por un lado, la política monetaria, representada por la tasa de interés real (la tasa de interés nominal descontada por las expectativas de inflación), hasta ahora ha pasado a terrenos positivos, por debajo de la tasa de interés real neutral de aproximadamente 1,5%. En otras palabras, la política monetaria sigue siendo expansiva y contribuye a un mayor crecimiento.

La política fiscal también continúa siendo expansiva, el gasto público primario sigue en niveles más altos que en prepandemia. De hecho, el MFMP estima que, sin este aumento de gasto público derivado de la pandemia, el crecimiento hubiera sido, por lo menos, 2,6 puntos porcentuales menor.

El impulso sobre el PIB también está siendo reforzado por las condiciones internacionales. Los términos de intercambio de Colombia se han fortalecido, contribuyendo al aumento de la demanda interna, y el déficit de cuenta corriente es alto, lo que implica que el país se ha vuelto un receptor importante del ahorro externo, fortaleciendo aún más la demanda interna. Los cuatro frentes sugieren que el crecimiento para 2022 pronosticado en el MFMP puede cumplirse.



El Gráfico 2 muestra que los analistas de mercado han actualizado sus expectativas hacia un mayor crecimiento en 2022 (5,4% en promedio) y uno menor en 2023 (2,9% en promedio). Consecuentemente, el MFMP de 2022 muestra una actualización de las cifras en la misma línea. Sin embargo, su pronóstico para 2022 está significativamente por encima del promedio del mercado, mientras en 2023 está ligeramente por encima (3,2%).

El CARF realizó un análisis de sensibilidad para evaluar las consecuencias fiscales de un menor crecimiento. La Tabla 1 muestra que un crecimiento menor, de 6% en lugar de 6,5% en 2022, aumentaría el déficit fiscal en 0,1 puntos porcentuales del PIB, por su efecto sobre los ingresos. Esta caída perdura ligeramente en el 2023 donde se observa una caída de los ingresos de 0,02 puntos porcentuales del PIB.

Efectos sobre el balance fiscal:	Unidades	2022	2023
Crec. Real PIB de 6% vs. 6,5%	MM de \$	-995	0
	% del PIB	-0.10	-0.02

Fuente: Cálculos de la DT-CARF a partir del MFMP 2022.

A partir del 2023 el MFMP espera que el crecimiento del PIB sea 3,2%, el mismo estimado por el CARF para el PIB tendencial. Esta senda de crecimiento difiere de la proyectada en el MFMP de 2021. En este último se esperaban crecimientos menores en 2021 y 2022, con una convergencia más lenta hacia el crecimiento del PIB tendencial, que se alcanzaba hasta el 2027, mientras se cerraba la brecha generada por la pandemia.



**b. Inflación y Deflactor del PIB**

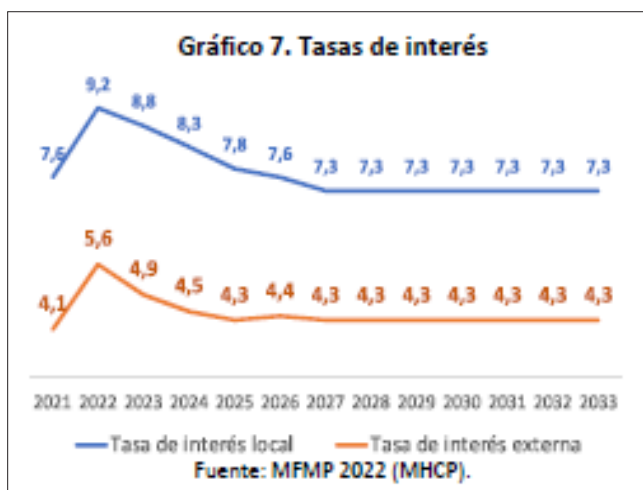
El aumento de la inflación en 2022 está siendo contrarrestado por un aumento de las tasas de interés por parte del Banco de la República. Para el 2023, la inflación comenzaría su tendencia hacia la baja llegando a 5,6%, por encima del 4,7% esperado por el mercado, para converger a la meta de inflación del Banco de la República de 3% a partir del 2024. Esta nueva senda propuesta en el MFMP de 2022 contrasta con aquella presentada en el MFMP en 2021, donde se esperaban inflaciones ancladas a la meta en todos los años.

Los pronósticos del deflactor del PIB coinciden con los de la inflación. El MFMP espera un crecimiento del deflactor del PIB de 8,6%, más que duplicando el valor esperado en el Plan Financiero de 2022 (4%) dados los choques recientes que se dieron luego de su publicación. Sin embargo, se espera que este converja rápidamente a la meta de inflación y se ubique en 3,2% en 2023.

**c. Intereses de la Deuda Soberana**

El MFMP espera que a partir del 2023 las presiones ocasionadas por la mayor incertidumbre mundial y la contracción monetaria global para controlar las presiones inflacionarias, cedan y las tasas de interés converjan a niveles de prepandemia a partir del 2027 (Gráfico 17).

Existen dos tipos de riesgos que pueden impedir esta convergencia. Por un lado, una contracción monetaria internacional aún más fuerte si las presiones inflacionarias no cedan. Similarmente, si la inflación interna muestra signos de permanencia, las tasas seguirán manteniéndose altas. Por otro lado, si no se logra la consolidación fiscal requerida, las tasas seguirán reflejando valores altos.



**d. Tasa de Cambio**

El MFMP supone una mayor depreciación en 2022 que la esperada por el mercado y la que se esperaba a principio del año en el Plan Financiero. El CARF considera que existe un riesgo de una depreciación aún mayor, pero en la Tabla 2 se muestra que las consecuencias de una tasa 100 pesos mayor mejoraría el recaudo tributario en 0,04 puntos porcentuales del PIB transitoriamente, pues estos ingresos se devolverían en 2023.

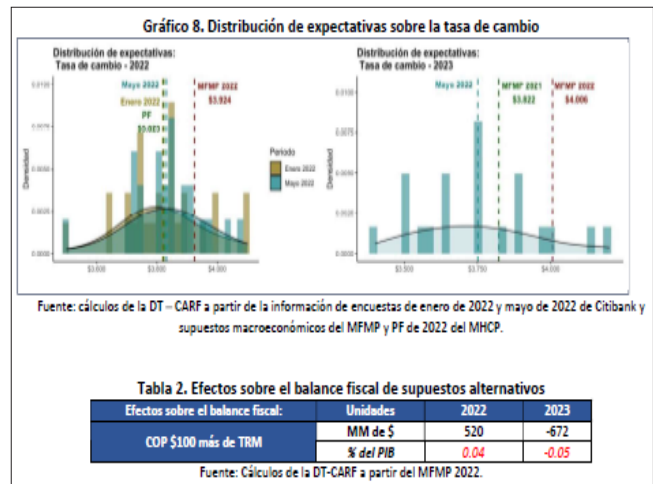


Tabla 2. Efectos sobre el balance fiscal de supuestos alternativos

Efectos sobre el balance fiscal:	Unidades	2022	2023
COP \$100 más de TRM	MM de \$	520	-672
	% del PIB	0,04	-0,05

Fuente: Cálculos de la DT-CARF a partir del MFMP 2022.

**e. Importaciones**

El pronóstico para las importaciones es importante por sus efectos sobre el balance fiscal, ya que influyen sobre los ingresos tributarios a través de los aranceles y el IVA. El MFMP espera un crecimiento de las importaciones en 2022 de 18,5% consistente con una ligera reducción de 3,7% en los siguientes tres trimestres respecto a lo observado en el primer trimestre. Lo anterior en línea con una corrección parcial de los precios internacionales debido a mayores presiones inflacionarias, la depreciación reciente de la tasa de cambio que desincentiva las importaciones y la desaceleración en el crecimiento del PIB.

El CARF consideró que el supuesto decrecimiento de las importaciones podría ser bajo de acuerdo con el dinamismo de la demanda interna y con las cifras presentadas por el DANE, donde estas han crecido 46% durante el año corrido enero-abril de 2022 (USD 25.333 millones CIF) versus el mismo periodo de 2021 (USD 17.357 millones CIF). Este crecimiento se explica en su mayoría por las importaciones de materias primas y productos intermedios que contribuyeron 27,1 puntos porcentuales al crecimiento año corrido. Dentro de este grupo se destaca la participación de las importaciones de combustibles y productos químicos y farmacéuticos.

El CARF realizó un ejercicio con el cual se estimó la sensibilidad de un crecimiento mayor de las importaciones sobre el balance fiscal. En la Tabla 3 se observa que, si las importaciones crecieran 25% y no el 18,5% planteado en el MFMP, en 2022 el impacto fiscal sería de COP 2,8 billones de pesos y en 2023 el impacto sería negativo en COP 2,4 billones. En términos del balance en cuenta corriente, pero manteniendo los supuestos de exportaciones, balanza de servicios, renta factorial y transferencias presentados en el MFMP 2022, el déficit en cuenta corriente sería de 5,6% del PIB en 2022. Esta cifra es 1,1 puntos porcentuales superior a la registrada bajo un supuesto decrecimiento de importaciones de 18,5%.

Tabla 3. Efectos de mayor crecimiento de las importaciones sobre el balance fiscal

Efectos sobre el balance fiscal:	Unidades	2022	2023
Crecimiento de importaciones en USD 25% vs. 18,5%	MM de \$	2,828	-2,404
	% del PIB	0,21	-0,17

Fuente: Cálculos DT-CARF.

**f. Producción de Petróleo**

De acuerdo con el MFMP 2022, la producción de petróleo en 2021 fue de 736.000 barriles por día, para 2022 se espera que esta cifra sea de 755.000 barriles por día. El MHCP espera que la senda de producción continúe al alza en 2023 y alcance su máximo en 2024 llegando a 855.000 barriles por día. A partir de 2026 la producción convergería a 710.00 barriles por día en línea con la transición energética y con el propósito de reflejar las potenciales inversiones que se realicen en los próximos años en el sector.

En cuanto al precio del petróleo, el MFMP 2022 espera un precio de USD 100 por barril para 2022, USD 29,1 por encima de lo observado en 2021. El MFMP espera que la presión alcista se disipe en los siguientes años y los precios disminuyan para luego quedarse constantes en términos reales (Gráfico 5). Esta dinámica tiene efectos sobre los ingresos del Gobierno que incrementarán importantemente en el 2023 para luego volver a su nivel histórico. El CARF considera apropiados los supuestos y en línea con las expectativas globales.

**g. Conclusiones sobre supuestos macroeconómicos**

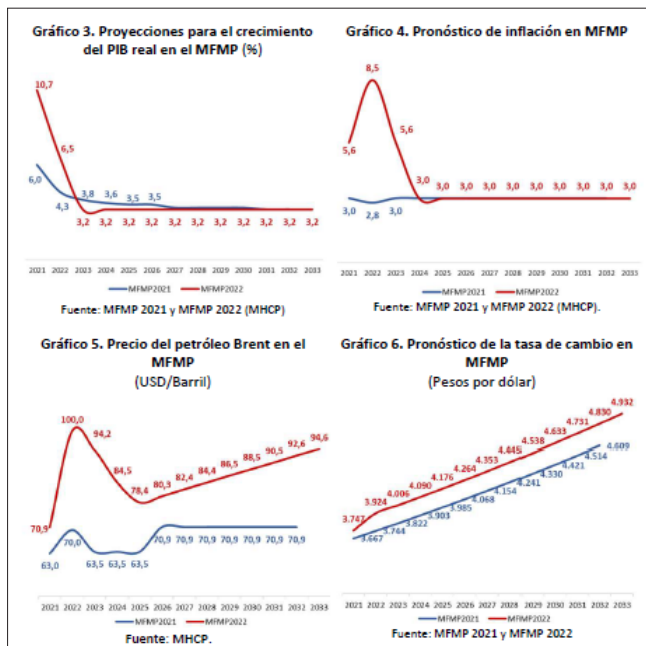
Los supuestos macroeconómicos contenidos en el MFMP lucen probables. Los supuestos sobre crecimiento y tasa de cambio tienen riesgos probables de desviarse frente a lo proyectado en el MFMP, pero su materialización tendría bajo impacto. Por último, el supuesto sobre el crecimiento de las importaciones luce probable, con riesgos de un impacto fiscal pequeño, pero con implicaciones sobre el déficit en cuenta corriente importantes.

origina, en primer lugar, por un mejor desempeño de las rentas tributarias no petroleras, las cuales crecen de manera importante gracias a los efectos positivos de la reactivación y el crecimiento económico que se ha acelerado, potenciando así el recaudo interno. La implementación de las medidas incluidas en la Ley de Inversión Social, la expiración de los beneficios de la Ley de Turismo y la mejor gestión de la DIAN permiten un aumento adicional y permanente en el recaudo tributario.

Para las rentas derivadas de la actividad petrolera (por impuesto de renta del sector de extracción petrolero y gas y los dividendos de Ecopetrol) se proyecta un aumento explicado por los mayores precios del petróleo y por la expectativa de mayor producción que aumenta hasta 2024 y se estabiliza a partir de 2026. El comportamiento de estas rentas en el mediano plazo refleja su naturaleza transitoria, pues responden al comportamiento del ciclo de precios, generando un boom de ingresos temporal. Según lo dispuesto por la ley de la regla fiscal, parte de estos recursos deberán ahorrarse para garantizar la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

En cuanto al gasto del GNC se observan dos efectos. El primero relacionado con los intereses que presentan una tendencia decreciente luego de alcanzar un pico en 2022, año a partir del cual el efecto combinado de menor nivel de deuda y una expectativa de menores tasas de interés y de inflación, reduce el peso del pago de intereses. El gasto primario (funcionamiento más inversión) presenta también una tendencia relativamente decreciente, aunque con un nivel mayor en comparación con el MFMP anterior. Este aumento se explica por una mayor expectativa de gastos de inversión y en especial de gastos de funcionamiento que se asocia con el alto grado de inflexibilidad del presupuesto y con la indexación que presentan algunos rubros de gastos al crecimiento de los ingresos o a la inflación (Ej. Sistema General de Participaciones, rentas de destinación específica, etc.).

De esta manera en 2022 y 2023, los mayores ingresos que son principalmente de naturaleza estructural y se destinan, parcialmente, a atender mayores gastos estructurales. Los ingresos que son temporales o cíclicos se destinarán al ahorro. Con lo anterior, se da una mejora en los indicadores de balance fiscal, total y primario, y una reducción de la deuda neta del GNC frente a lo proyectado un año atrás.



**ii. Proyecciones fiscales del GNC**

**a. Proyecciones 2022-2023**

Las perspectivas de las finanzas públicas del Gobierno nacional Central (GNC), presentadas en el MFMP 2022, suponen una mejora en varios indicadores frente a lo proyectado en el MFMP de 2021. Por el lado de los ingresos, las proyecciones muestran un aumento considerable frente a lo proyectado el año anterior. Dicho aumento se

**Tabla 4. Balance fiscal del GNC 2022**

Miles de millones de pesos

Concepto	2022				% del PIB			
	2021	FF 2022 (1)	MFMP 2022 (2)	Diferencia (2) - (1)	2021	FF 2022 (1)	MFMP 2022 (2)	Diferencia (2) - (1)
<b>Ingreso Total</b>	192.058	201.796	227.535	25.929	16,3	19,7	16,7	1,0
De los cuales rentas petroleras	4.339	12.722	22.617	9.895	0,4	1,0	1,7	0,7
<b>Tributarias</b>	162.228	183.469	202.469	19.000	13,8	14,3	14,9	0,6
DIAN	161.804	183.000	202.000	19.000	13,7	14,2	14,8	0,6
De los cuales petrolero	3.721	4.211	6.300	2.089	0,3	0,3	0,5	0,1
No DIAN	424	469	469	0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Recursos de Capital</b>	25.597	14.406	20.399	6.188	2,2	1,1	1,5	0,4
Resguardos Financieros	1.304	825	1.400	575	0,1	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	8.969	10.511	18.171	7.659	0,8	0,8	1,3	0,5
De los cuales, Banep	6.529	291	258	-33	0,6	0,0	0,0	0,0
Resto	1.821	1.709	1.595	-214	0,2	0,1	0,1	0,0
Reintegros y otros recursos	15.175	3.070	1.024	-2.046	1,3	0,2	0,1	-0,2
Resto de ingresos	4.293	2.871	4.272	691	0,4	0,1	0,3	0,2
<b>Gastos Total</b>	275.207	281.683	309.390	21.508	23,4	21,9	21,3	0,4
<b>Intereses</b>	39.578	45.555	53.245	7.290	3,4	3,6	3,9	0,3
<b>Funcionamiento</b>	209.796	195.150	209.368	14.218	17,8	15,2	15,4	0,2
Funcionamiento sin FEPC	206.152	195.150	195.150	0	17,5	15,2	14,3	-0,8
FEPC	3.645	0	14.218	14.218	0,3	0,0	1,0	1,0
<b>Inversión</b>	25.714	40.577	40.577	0	2,2	3,2	3,0	-0,2
De los cuales programas sociales	N.A.	2.800	8.800	0	N.A.	0,7	0,6	0,0
Político neto	-19	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Balance Primario</b>	-43.471	-34.021	-22.410	11.611	-3,7	-2,6	-1,6	1,0
<b>Balance Total</b>	-83.149	-79.876	-75.695	4.321	-7,1	-6,2	-5,6	0,7

Fuente: MFMP 2022 (MHCP) y cálculos DT-CARF. Notas: Para 2021, los gastos de funcionamiento incluyen el préstamo neto. El dato de programas sociales corresponde al gasto apropiado en el PGN 2022 para Ingreso Solidario y Colombia Mayor.

**Tabla 5. Balance fiscal del GNC 2023**

Concepto	Miles de millones de pesos				% del PIB			Diferencia (2) - (1)
	2022	2023		2022	2023			
	MFMP 2022 (1)	MFMP 2021	MFMP 2022 (2)	MFMP 2022 (1)	MFMP 2021	MFMP 2022 (2)		
<b>Ingreso Total</b>	<b>227.535</b>	<b>217.842</b>	<b>277.299</b>	<b>49.753</b>	<b>16,7</b>	<b>17,0</b>	<b>19,1</b>	<b>2,4</b>
De los cuales rentas petroleras	22.617	14.846	37.226	14.609	1,7	1,2	2,6	1,4
<b>Tributarios</b>	<b>202.469</b>	<b>201.982</b>	<b>244.607</b>	<b>41.938</b>	<b>14,9</b>	<b>15,8</b>	<b>16,8</b>	<b>1,9</b>
DIAN	202.000	201.476	243.907	41.901	14,8	15,7	16,8	1,1
De los cuales petróleo	6.300	7.502	13.333	6.893	0,5	0,6	0,9	0,3
No DIAN	469	106	102	36	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Recursos de Capital</b>	<b>20.595</b>	<b>12.743</b>	<b>28.158</b>	<b>7.963</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,9</b>	<b>0,9</b>
Rendimientos Financieros	1.400	2.561	900	-500	0,1	0,2	0,1	-0,1
Excedentes Financieros	18.171	9.540	25.484	8.313	1,3	0,7	1,8	1,1
De los cuales, Banrep	258	0	583	325	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	1.595	2.196	1.867	272	0,1	0,2	0,1	0,0
Reintegros y otros recursos	1.024	642	775	-249	0,1	0,1	0,1	0,0
<b>Resto de Ingresos</b>	<b>4.472</b>	<b>3.117</b>	<b>4.725</b>	<b>254</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>304.596</b>	<b>277.488</b>	<b>326.132</b>	<b>29.922</b>	<b>22,3</b>	<b>21,7</b>	<b>22,7</b>	<b>1,0</b>
Intereses	59.245	43.369	59.499	448	3,9	3,4	3,7	0,3
Funcionamiento	209.368	215.150	243.608	34.240	19,4	16,8	19,6	0,6
Funcionamiento sin FEPC	195.150	215.550	224.548	29.398	14,3	16,8	15,5	-1,4
FEPC	14.218	0	19.060	4.842	1,0	0,0	1,3	1,3
Inversión	40.577	18.569	31.811	-8.766	3,0	1,5	2,7	0,7
De los cuales programas sociales	8.800	0	0	-8.800	0,6	0,0	0,0	0,0
Préstamo neto	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Balance Primario</b>	<b>-22.410</b>	<b>-16.277</b>	<b>1.871</b>	<b>24.281</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>1,4</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-75.855</b>	<b>-59.648</b>	<b>-51.822</b>	<b>23.833</b>	<b>-5,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>-3,6</b>	<b>1,5</b>

Fuente: MFMP-2022 (MHCP) y cálculos DT-CARF.

Nota: El dato de programas sociales corresponde al gasto apropiado en el PGN 2022 para Ingreso solidario y Colombia Mayor.

**b. Proyecciones fiscales de mediano plazo**

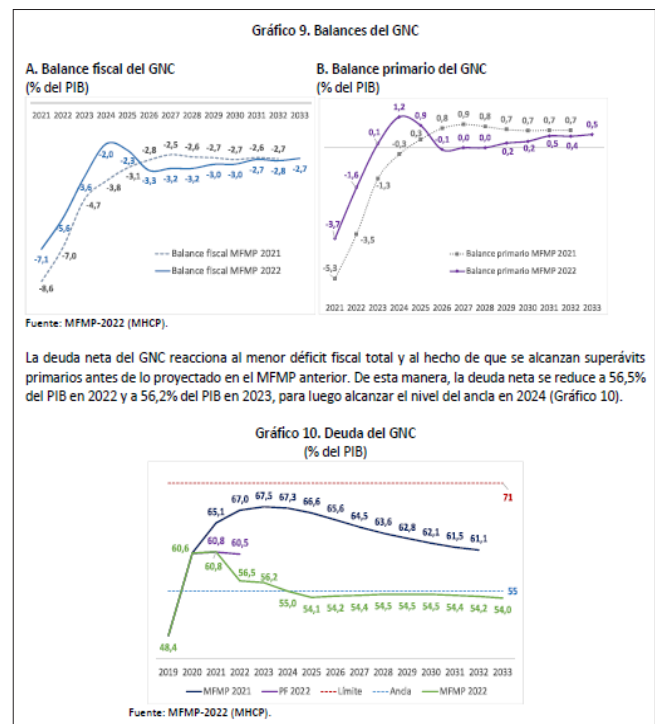
En el mediano plazo, se observa que las sendas de ingresos y de gastos presentadas el MFMP 2022, ambas superiores a las proyectadas un año atrás, permiten dar cumplimiento a la regla fiscal, que tiene metas transitorias de reducción del déficit hasta 2025, año a partir del cual se aplicará la fórmula de balance primario neto que depende del nivel de deuda neta del GNC.

La deuda neta del GNC se reduciría hasta el nivel del ancla señalado por la Ley (55% del PIB) en 2024, manteniéndose estable el resto del periodo de análisis. Para que estas metas de balance primario y deuda lleven al cumplimiento a la regla fiscal, el gobierno enfrenta una serie de retos, tanto por el lado de los ingresos, como de los gastos. En materia de ingresos, se requiere que se materialicen los niveles esperados de recaudo asociado a la Ley de Inversión Social y que, efectivamente, la gestión de la DIAN muestre resultados por encima de los observados en los últimos años. Aunque se viene observando un aumento de las bases tributarias de los principales impuestos, como el de renta y el IVA, en línea con el mejor desempeño de la economía, la existencia de gastos tributarios asociados a exenciones, descuentos y tratamientos diferenciales genera que el recaudo observado sea inferior al potencial que podría generarse en ausencia de este tipo de beneficios.

En el lado del gasto se aprecian riesgos en materia de la senda de gasto de intereses, pues de deteriorarse las condiciones internacionales de liquidez y aumentar la percepción de riesgo sobre la economía del país, el costo del financiamiento y el valor del gasto de intereses pueden ser mayores, pues dependerán de las condiciones de acceso del gobierno al financiamiento nacional y global. El alto grado de inflexibilidad del gasto puede generar presiones al alza en los gastos de funcionamiento, mientras que el nivel de la inversión, que se ubica por debajo del nivel de pandemia, representa un reto. En caso de que el gobierno entrante requiera programar gastos por encima de los planteados en el MFMP, los gastos adicionales deberán identificar fuentes de financiamiento adicionales.

Dadas las sendas de ingresos y gastos planteadas, el MFMP muestra una trayectoria de balance total y primario que mejoran en el periodo 2021-2025 frente a lo proyectado en el MFMP de 2021, pero que se deterioran levemente en el resto del periodo proyectado (2026 en adelante). Esto se debe a que las proyecciones del actual marco fiscal ya incorporan la perspectiva positiva en materia de precios del petróleo que no se tenía el año anterior. Igualmente, se incorpora una trayectoria de crecimiento derivada de una recuperación económica más sólida, y una senda de producción petrolera mayor, en respuesta a un ajuste metodológico que permite incorporar una expectativa coherente con las inversiones del sector.

En la medida en que parte del aumento en ingresos es de naturaleza temporal, producto de un boom de precios del petróleo, la mejora en los balances fiscal total y primario, reflejan una postura fiscal responsable en la que se ahorran los ingresos extraordinarios. De otro lado, parte de los mayores ingresos se destinan a un aumento parcial de los gastos. Por lo anterior, los resultados fiscales mejoran hasta 2025, frente a lo esperado en el anterior MFMP y se reducen ligeramente el resto del periodo.



**c. Efectos fiscales del FEPC y su contabilidad fiscal**

Dada la magnitud de del déficit del Fondo, en el MFMP 2022 se incluyó un capítulo de diagnóstico, retos y alternativas del FEPC.

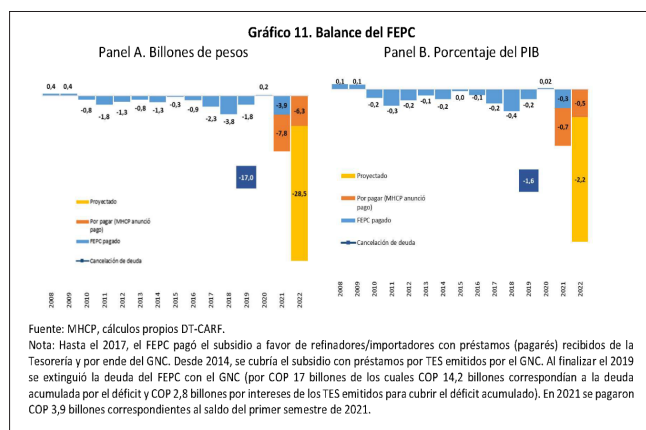
Para 2022, la DT-CARF actualizó las proyecciones con cifras observadas al primero de junio y se estima que el déficit del FEPC sería de COP 34,8 billones equivalentes al 2,6% del PIB. El déficit acumulado a diciembre de 2022 sería de COP 42,6 billones de los cuales el Gobierno anunció que pagaría COP 14,2 billones.

De acuerdo con lo reportado en el MFMP 2022, el déficit del FEPC en 2021 fue de COP 11,4 billones, de los cuales el gobierno pagó COP 3,6 billones en diciembre de 2021. Para 2022, el MFMP

2022 contempla dos escenarios, uno base en el cual se hacen ajustes en los precios internos de los combustibles y uno alterno donde no llevan a cabo los ajustes.

En el escenario base, el aumento en los precios de los combustibles sería de COP 200 en junio y julio, COP 250 en agosto y en adelante COP 400 para la gasolina y COP 250 para ACPM. Con estos ajustes, el MHCP estima que el déficit del FEPC sería de COP 25,4 billones en 2022, COP 8,6 billones en 2023 y COP 0,8 billones. El CARF considera que este escenario presenta retos importantes pues el ajuste de junio no se llevó a cabo y en julio el aumento fue de COP 150.

Bajo el escenario alternativo, en el cual no hay aumentos en el precio, el gobierno espera que el déficit del FEPC sea de COP 28,2 billones en 2022, COP 22,6 billones en 2023 y COP 11,9 billones en 2024.



Adicional a los ajustes en ellos precios cuyo efecto es de corto plazo, el MHCP propone dos conjuntos de alternativas para resolver el problema de manera estructural. El primer conjunto de alternativas considera ajustes a la metodología actual para el cálculo del ingreso al productor en las reglas de convergencia entre el precio interno e internacional de los precios de los combustibles. El segundo conjunto de alternativas comprende un método de estabilización de los precios de los combustibles.

En aras de la transparencia y de un mejor manejo fiscal del programa de combustibles, el CARF propuso al CONFIS que el déficit del FEPC sea contabilizado en el Gobierno nacional basado en las siguientes consideraciones: (i) el monto del costo de la política es considerable e implica un riesgo fiscal dado que el costo lo asume el GNC, (ii) se generan incentivos para que la toma de decisiones de política sea menos discrecional, y (iii) porque el FEPC no cuenta con personería jurídica y por ende no toma decisiones autónomas sobre sus activos y pasivos. Adicionalmente, el CARF recomienda que la causación sea registrada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) con una periodicidad al menos trimestral.

La propuesta de contabilidad consiste en que el déficit se contabilice en el momento de su causación. Así las cosas, con la metodología propuesta por el CARF y en línea con las estimaciones del

MHCP presentadas en el MFMP 2022, en 2021 se contabilizarían COP 7,8 billones pendientes de pago del segundo semestre del mismo año y COP 25,4 billones en 2022 consistentes con lo proyectado en el escenario base del MFMP.

De realizarse el cambio metodológico, el déficit total del GNC en 2021 sería de 7,7% del PIB y el déficit primario de 4,4% del PIB. Para 2022, el déficit total del GNC sería 6,4% del PIB y el primario sería 2,5% del PIB. En 2023, bajo los supuestos del balance del FEPC presentados en el MFMP 2022, el balance total sería de 2,9% del PIB y el balance primario 0,8% del PIB.

Lo anterior no implicaría un incumplimiento de la regla fiscal, de hecho, bajo la propuesta de cambio metodológico para 2022 el balance primario neto estructural sería de -3,0% del PIB, 1,7 puntos porcentuales por encima de lo permitido por la regla. En 2023, el sobrecumplimiento de la regla sería de 0,7 puntos porcentuales dado que lo permitido es de -1,4% del PIB y se registraría un balance primario neto estructural de -0,7% del PIB.

Por último, para solucionar el problema estructural del FEPC, el CARF reitera la necesidad de dar un debate público sobre el subsidio y de tomar acciones de corto plazo y estructurales para reducir los riesgos fiscales asociados al FEPC.

**iii. Proyecciones fiscales del Gobierno General**

El Gobierno General (GG) está compuesto por 1) el Gobierno Central, 2) las entidades de Seguridad Social<sup>13</sup> y 3) los Gobiernos Regionales y Locales<sup>14</sup>. En el caso del gobierno central se incluyen dentro dos subsectores: el Gobierno nacional Central (GNC) y el Resto del Nivel Central<sup>15</sup>. Según las proyecciones del MFMP 2022, el resultado fiscal y nivel de deuda del GG estarán determinados por el comportamiento del GNC, en la medida en que los otros sectores generan superávits o equilibrios, en algunos casos por la recepción de transferencias del GNC para atender sus necesidades de cierre financiero.

El balance fiscal del GG se estima deficitario en el periodo 2022-2033, reduciéndose de un déficit de 7,2% del PIB en 2022 a 0,3% del PIB en 2024. Posteriormente se da una ampliación y relativa estabilización del déficit del GG entre 2,2 y 2,6% del PIB entre 2026 y 2033. En cuanto al nivel de deuda, se aprecia que tanto la deuda consolidada como la deuda neta del GG es inferior a la deuda del GNC, pero sigue la misma tendencia de la deuda neta del gobierno central. De esta forma, la

<sup>13</sup> Incluye los subsectores de pensiones y salud.  
<sup>14</sup> Se compone de una muestra de las administraciones centrales de las entidades territoriales y el Resto del nivel regional y local, que está compuesto por el SGR y por el FAEP.  
<sup>15</sup> Para efectos del seguimiento fiscal, la Dirección General de Política Macroeconómica del MHCP incluye dentro del Resto del Nivel Central: los establecimientos públicos (ICBF, SENA, ANH y ANI) y algunos fondos (FONDES, Fondo Nacional del Café y el FEPC).

deuda neta del GG pasa de 46,8% del PIB en 2022 a 40,5% del PIB en 2033.

Para el sector de la seguridad social se proyecta un superávit promedio de 0,3% del PIB (similar al histórico) explicado por el superávit del subsector de pensiones mientras el sector salud se mantiene en relativo equilibrio. El subsector de pensiones, adicional a los recursos que recauda (contribuciones) para atender los gastos de pensiones, recibe transferencias del GNC. El balance positivo proyectado para este subsector es el reflejo de los rendimientos financieros que generan el portafolio del Fondo de Pensiones Públicas Territoriales (FONPET) y de la acumulación de recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

El sector de salud muestra en su escenario base un ajuste asociado a la racionalización en el crecimiento de los gastos del sector, manteniendo un balance neutro en el mediano plazo. Frente a los riesgos de eventuales choques sobre este sector, se presentaría una situación similar al de pensiones, donde el GNC tendría que entrar a cubrir y dar cierre financiero.

Para el sector regionales y locales, el MFMP 2022 estima que este mantenga una tendencia similar a la observada en la última década, reflejando los ritmos de ejecución de gasto según el ciclo de gobierno local, mientras el Sistema General de Regalías presentará un equilibrio o pequeños superávits. De esta manera, se proyecta un superávit de 0,3% del PIB en regionales y locales para 2022 y un equilibrio en 2023. Para el mediano plazo se espera que el balance fiscal del sector se ubique en promedio en un superávit de 0,2% del PIB. Estas proyecciones reflejan la aplicación de las reglas fiscales subnacionales que han permitido reducir la deuda territorial y mantener una disciplina fiscal que acota los déficits fiscales en este nivel de gobierno. En el mediano plazo resultará relevante importante que los resultados fiscales y las proyecciones reflejen el estado de las finanzas territoriales en un sentido amplio por lo que es necesario avanzar en un seguimiento fiscal con una muestra amplia de administraciones locales, regionales y sus descentralizadas.

En resumen, analizando los subcomponentes del sector de GG, es posible concluir que en la medida que el GNC cumpla con la regla fiscal, no se observarían mayores riesgos de sostenibilidad fiscal sobre el gobierno general. Lo anterior debido a la existencia de las reglas fiscales subnacionales y al funcionamiento del sector de la seguridad social que se cierra con aportes del GNC. De esta manera, el riesgo fiscal importante se concentra en el gobierno central, tanto por el lado del GNC como del resto del nivel central, en el cual se ubica el FEPC y se identifican los riesgos mencionados en la sección anterior.

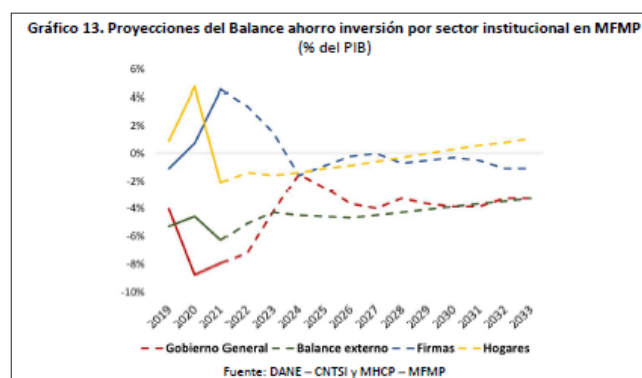
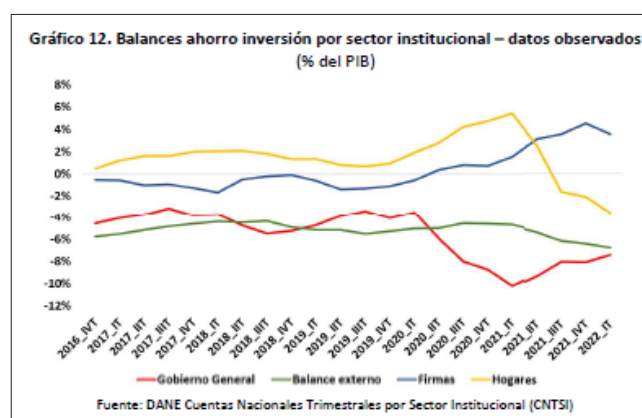
#### iv. Análisis del desbalance fiscal en el contexto macroeconómico

Colombia es un país con una economía abierta y pequeña a nivel global. Por ello, es de esperar que

reciba los excesos de ahorro externo para financiar su crecimiento. Sin embargo, un desbalance demasiado grande atenta contra la estabilidad macroeconómica, la generación de empleos y de riqueza, porque una mayor proporción de los ingresos deberán destinarse al pago de la deuda y sus respectivos intereses. El mayor receptor de esta deuda es el Gobierno y, por ende, entre más rápido se ajusten las finanzas públicas, más rápido se generarán condiciones macroeconómicas para la inversión y el crecimiento.

Las cifras agregadas muestran que en el 2021 tanto los Hogares como el Gobierno General presentan niveles de consumo y gasto público más elevados que su ahorro, -1,8% y -8,2% del PIB respectivamente. Esto contrasta con el resultado positivo de las firmas, que cierran con un balance de 3,7% del PIB (\$43,1 billones), pues debido a algunos grados de incertidumbre que quedaron de la pandemia, disminuyeron su inversión permitiendo un ahorro neto positivo. Para el 2022, el alto dinamismo de la demanda agregada no estaría ayudando a corregir los desbalances que vienen desde antes (Gráfico 12).

El MFMP pronostica que en el 2022 la inversión retorna a niveles de prepandemia, reflejándose en una caída del balance de las firmas en 1pp, para cerrar en 3,4% del PIB. Esto gracias a los bajos costos de capital y al buen desempeño del sector industrial. Por otra parte, se estima que el balance del Gobierno General cierre al final de la vigencia en -7,2% del PIB, lo que resulta ser un ajuste fiscal destacable, pues permite reducir las necesidades de financiamiento externo, aunque aún muy alto respecto a sus niveles históricos (Gráfico 13).



A partir del 2023, los efectos del aumento en el precio del petróleo y las respectivas rentas petroleras permiten la reducción del déficit del Gobierno General, llevándolo a menos del 2% del

PIB en 2024. Sin embargo, la reducción de dichos precios a partir del 2025 vuelve a incrementar el déficit y se espera que converja alrededor del 4% del PIB en el mediano plazo. Por su parte se espera que en el mediano plazo los hogares retornen a un balance positivo que se compensa con el desahorro al que convergen las firmas. Por tanto, el balance externo del país se encuentra determinado por el déficit del Gobierno General y parece alto cuando es comparado al de nuestros pares.

De este análisis se desprende la necesidad de generar equilibrios macroeconómicos más sostenibles a través de la política fiscal que fije el Gobierno nacional Central. Existe la necesidad de disminuir el impulso fiscal y monetario que está actuando en la economía para lograr un mayor ahorro en la economía. Las condiciones de financiamiento de la economía se están viendo endurecidas por la subida del costo del capital en el mundo, y, en la medida en que el gobierno produzca déficits fiscales abultados, el espacio de financiamiento para el sector privado será pequeño y costoso.

v. *Análisis de las metodologías empleadas para el cálculo de la regla fiscal*

En cuanto al cálculo y cumplimiento de la regla fiscal, el CARF concuerda con que dados los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos y gastos del MFMP, se tendría un cumplimiento de la regla fiscal para el periodo 2022-2033.

a. *Cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la Regla Fiscal*

El Decreto 1717 de 2021 establece los lineamientos para el cálculo del ciclo económico. De acuerdo con esta metodología, las variables relevantes para su cálculo son: a) el PIB tendencial, b) las elasticidades PIB a recaudo y c) el recaudo tributario no petrolero. Tanto el PIB tendencial como las elasticidades PIB a recaudo son calculadas y suministradas al MHCP por el CARF. La ecuación 1, presenta la metodología de cálculo del ciclo económico, con  $Y^*$  denotando el PIB tendencial,  $Y$  el PIB real,  $\epsilon_{cuotas}$  la elasticidad recaudo a PIB por cuotas (1,073),  $\epsilon_{no\ cuotas}$  la elasticidad recaudo a PIB por no cuotas (1,179),  $RT_{cuotas}$  el recaudo tributario no petrolero por cuotas y  $RT_{no\ cuotas}$  el recaudo tributario no petrolero por no cuotas.

$$CE_t = \left[ 1 - \left( \frac{Y_{t-1}^*}{Y_t} \right)^{\epsilon_{cuotas}} \right] * RT_{t,cuotas} + \sum \left[ 1 - \left( \frac{Y_{t-1}^*}{Y_t} \right)^{\epsilon_{no\ cuotas}} \right] * RT_{t,no\ cuotas} \quad (1)$$

De acuerdo con las estimaciones de la DT-CARF, en 2022 y 2023 existiría una brecha en el PIB correspondiente a -0,28% y 0,05%, respectivamente. A partir de 2024 se espera que esta brecha se cierre. Por otra parte, se pronostica que el crecimiento de mediano plazo del PIB tendencial de la economía colombiana correspondería a 3,24%, cifra que se espera se alcance desde 2025.

El ciclo económico para 2022 presenta un resultado negativo de -0,1% del PIB, el cual da espacio fiscal para el cumplimiento de la regla. Para

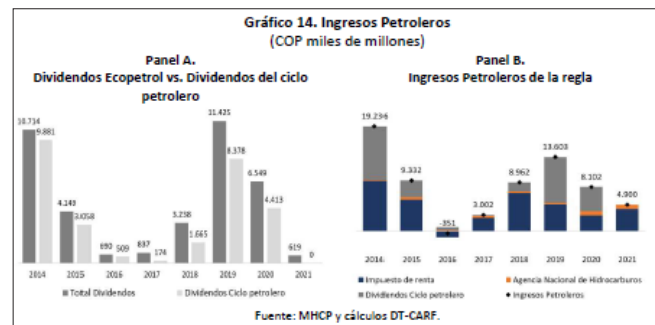
los años 2023 y 2024 el ciclo se mantiene en terreno negativo, pero dadas sus magnitudes no es relevante. A partir del 2025 el ciclo se cierra dado que el PIB real converge al PIB potencial.

Tabla 6. Ciclo económico 2022 -2032 (COP Billones)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Recaudo tributario neto sin petróleo	181,0	218,1	231,1	224,2	239,9	257,1	275,8	296,0	317,7	340,8	365,1
Recaudo por cuotas sin petróleo (renta y CNEC 2013-2017)	20,1	30,1	30,1	9,4	9,6	30,5	31,6	32,8	34,1	35,6	36,8
Recaudo tributario no petrolero sin cuotas	160,9	188,0	201,0	214,8	230,3	246,5	264,2	283,2	303,6	325,1	348,3
Var. Anual	0,34	0,21	0,06	(0,03)	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
PIB Nominal	1361,4	1468,0	1493,4	1536,2	1584,4	1631,9	1680,9	1731,3	1784,2	1839,7	1897,8
PIB	905,2	996,5	1028,8	1060,1	1089,9	1118,5	1150,2	1182,2	1229,8	1270,1	1311,3
PIB Tendencial	968,5	996,7	1028,8	1060,1	1089,9	1118,5	1150,2	1182,2	1229,8	1270,1	1311,3
Ciclo económico	(0,31)	(0,13)	(0,03)								
Ciclo económico % PIB	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: MFMP 2022 (MHCP) y cálculos DT-CARF.

De acuerdo con la Ley 2155 de 2021 el CONFIS se encuentra encargado de definir la metodología del cálculo del ingreso petrolero<sup>16</sup>. De acuerdo con la metodología establecida, el ingreso petrolero se compone de 3 rubros principales, el impuesto a la renta producto de la actividad petrolera, los ingresos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y los dividendos del ciclo petrolero. Para los dividendos del ciclo petrolero se toma en cuenta la participación de las utilidades del *upstream*<sup>17</sup> de Ecopetrol sobre la totalidad de las utilidades de Ecopetrol.



Por su parte el ciclo petrolero se calcula restando al ingreso petrolero el ingreso estructural petrolero tal como evidencia la ecuación 2. Para el cálculo del ingreso estructural petrolero, ecuación 3, se toma el promedio del ingreso petrolero de los últimos 7 años, excluyendo el mínimo y el máximo del periodo.

$$CP_t = IP_t - IEP_t \quad (2)$$

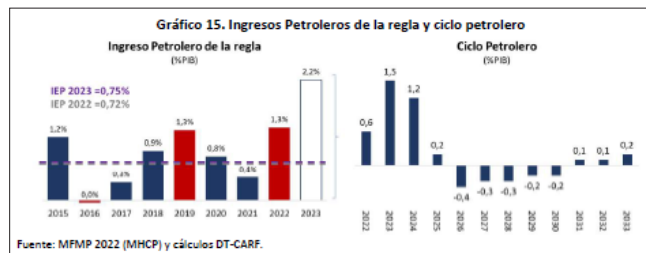
$$IEP_t = PIB_t \frac{\left[ \sum_{i=t-7}^{t-1} \frac{IP_i}{PIB_i} - \max_{i=t-7}^{t-1} \left( \frac{IP_i}{PIB_i} \right) - \min_{i=t-7}^{t-1} \left( \frac{IP_i}{PIB_i} \right) \right]}{5} \quad (3)$$

Siguiendo la metodología del Confis, la DT-CARF realizó el cálculo del ingreso petrolero, para 2022 este se estima en COP 18,2 billones (1,33% del PIB), COP 13,3 billones por encima del observado en 2021. Para el cálculo del ciclo petrolero el IEP para 2022 sería de 0,72% del PIB, con lo cual el ciclo petrolero para 2022 sería de 0,6% del PIB. Esto representaría un ciclo positivo petrolero el cual debe ser ahorrado para el cumplimiento de la regla fiscal. Para el 2023 y las vigencias posteriores este ejercicio fue replicado, de lo anterior se evidencia que hasta 2025 se presentaría un ciclo petrolero positivo, el

<sup>16</sup> Ver metodología aprobada por el Confis en: [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-197896%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleas ed](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197896%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleas ed)

<sup>17</sup> En el *upstream* se toma en cuenta únicamente las actividades del grupo Ecopetrol relacionadas con la extracción de crudo.

cual responde a los altos precios esperados del crudo y el nivel de producción del país. A partir de 2026, este ciclo sería negativo hasta 2030, año en el cual el ciclo volvería a ser positivo.



**b. Consistencia de las metas de la regla fiscal con el MFMP 2022**

Tomando los cálculos del ciclo económico y petrolero, la DT-CARF realizó el cálculo del BPNE para validar el cumplimiento de la regla fiscal. Cabe recordar que el BPNE es el resultado de restar al Balance Primario el ciclo económico, el ciclo petrolero, los rendimientos financieros y las transacciones de única vez (TUV). Para 2022, de acuerdo con el escenario establecido en el MFMP, el BPNE ascendería a -2,1% del PIB, inferior al permitido por la regla (-4,7% del PIB), a partir de 2023 se evidencia que el BPNE se mantendría alrededor de las metas de la regla fiscal.

Adicionalmente la DT-CARF realizó un ejercicio en el cual se estima el BPNE si se realizara el cambio en la metodología de contabilización del FEPC propuesto desde el 2021. De este ejercicio se concluye que con el cambio en la metodología el BPNE del MFMP 2022 pasaría de ser -2,1% del PIB a -3,3% del PIB, lo anterior presentaría un BPNE que se mantendría por debajo del límite permitido por la regla fiscal. Para los años 2023 a 2025 también se generarían sobrecumplimientos de la regla fiscal lo cual permite generar mayores ahorros en la economía que los observados en la senda propuesta en el MFMP. A partir de 2026, el BPNE sería igual al proyectado por el MFMP.

**Tabla 7. Balance Primario Neto Estructural (% del PIB)**

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
Balance Total	-5,6	-3,6	-2,0	-2,3	-3,3	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7
Intereses	3,9	3,7	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Balance Primario	-1,6	0,1	1,2	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
TUV	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo Petrolero	0,6	1,5	1,2	0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	0,1	0,1	0,2
Ciclo Económico	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BPNE	-2,1	-1,4	-0,2	0,5	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

Fuente: MFMP 2022 (MHCP) y cálculos DT-CARF.

**vi. Resumen de análisis complementarios**

El documento de Análisis del MFMP incluye como anexos el análisis de tres temas relevantes para la sostenibilidad fiscal. En primer lugar, se presenta un recuento histórico de la magnitud de los beneficios tributarios en impuestos como el de renta, IVA, carbono, y gasolina y ACPM, tema sobre el cual el MFMP 2022 recoge algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios 2020-2021.

Un segundo anexo, revisa las inflexibilidades presupuestales según tipologías establecidas en la literatura, identificando que el SGP es la inflexibilidad de mayor magnitud (17,4% del PGN), seguida por los pagos de pensiones (16,2% del PGN)

y los fondos especiales y contribuciones parafiscales (14,3% del PGN). Luego se detallan algunas características específicas de las inflexibilidades y se deduce, de forma general, la pérdida de efectividad del presupuesto como herramienta fiscal para la distribución de la riqueza ante el alto grado de inflexibilidad de varios rubros de gasto.

Finalmente, el Anexo 3 revisa brevemente aspectos metodológicos de la sostenibilidad de la deuda identificando que en Colombia el PIB nominal ha venido creciendo más que la tasa de interés nominal, razón por la cual se tiene la expectativa de estabilizar la deuda del gobierno central, aun cuando el balance fiscal primario es deficitario.

**2.2 Pérdida por COVID-19**

La pandemia por COVID-19 ha dejado enormes pérdidas a nivel global, tanto en vidas como en términos sociales y económicos. Si bien las pérdidas económicas están relacionadas con el número de muertes provocadas, también están ligadas a las medidas de confinamiento, el freno repentino de los flujos comerciales y de personas, estímulos monetarios y fiscales insuficientes, y la incertidumbre global que llevó a la disminución de la inversión. Este documento busca cuantificar el efecto de mediano plazo de la pandemia en el nivel de actividad económica de Colombia y entender cuáles fueron los factores que contribuyeron a la caída del PIB en 2020 y a su recuperación en 2021.

Para esto, primero estimamos el PIB tendencial con datos hasta el 2019 y lo comparamos con la respectiva estimación con datos a 2021. También descomponemos el crecimiento para identificar los factores más importantes que llevaron a esta pérdida por el lado de la oferta. Adicionalmente, estimamos un modelo econométrico para descomponer históricamente los factores que han afectado el crecimiento.

Los resultados de la estimación y pronóstico del PIB tendencial sugieren un efecto permanente en la actividad económica del choque asociado a la pandemia. Este efecto acumulado desde 2020 hasta 2033 representa un 18,5% del PIB real de 2019. Esto significa una pérdida anual promedio del 1,33% del PIB real de 2019. Este efecto permanente se encuentra explicado fundamentalmente por una menor acumulación de capital debido a un menor flujo de inversión, lo cual representa el 17% de esta pérdida total. El restante 1,5% se encuentra explicado por una menor acumulación de trabajo, factor de producción donde el efecto no es tan considerable debido a que producto de la pandemia la participación laboral, aunque aún no alcanza sus niveles prepandemia, sí parece recuperarse rápidamente.

Los resultados del modelo econométrico sugieren que los factores que mayor incidencia tuvieron en la caída del PIB en 2020 fueron la actividad económica externa y el riesgo global. El primero es un choque global correlacionado identificado con la pandemia, asociado particularmente a los aislamientos

preventivos que provocaron fuertes restricciones a la movilidad y, por ende, afectaron la demanda global, las cadenas de suministro y la inversión. El segundo refleja el efecto de la incertidumbre global provocado por el virus. En el segundo y tercer trimestre de 2020 no existía certeza alguna con relación a la duración de la pandemia, la extensión de los confinamientos obligatorios, el conocimiento de la propagación de la enfermedad y su letalidad, y los tratamientos y vacunas necesarios para hacer frente al virus.

En la recuperación de 2021, los factores de mayor incidencia fueron la actividad económica externa y la actividad económica interna. El primero se asocia de nuevo a la suavización de la pandemia y los respectivos confinamientos a nivel global, así como a medidas expansivas de política económica en las economías avanzadas y en nuestros socios comerciales. El segundo está liderado por la política económica contracíclica a nivel local y a la reactivación de la demanda interna. Como se muestra en la segunda especificación, la política monetaria, con una participación en la recuperación del 8,71% y, en particular, la política fiscal que participó con 14,79% de la misma, han sido elementos fundamentales en la reactivación económica, contribuyendo conjuntamente en un 23,5% de la recuperación total observada en 2021.

### **2.3 Análisis del recaudo tributario potencial asociado a la modernización y fortalecimiento de la administración tributaria**

Dada la importancia del recaudo tributario como el principal ingreso fiscal del gobierno central, resulta fundamental contar con elementos que permitan contrastar y validar para las proyecciones de recaudo de mediano plazo. Este rubro no sólo depende de la estructura del sistema tributario, definido según las bases gravables y tarifas de cada impuesto, sino también de la eficiencia de la autoridad tributaria para recaudar los impuestos.

Por lo anterior, la Dirección Técnica del CARF elaboró un documento técnico cuyo objetivo fue el de establecer una medida de recaudo potencial asociado a al fortalecimiento de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la autoridad tributaria de Colombia, a partir de la revisión de la literatura internacional y de las políticas adoptadas en Colombia.

Primero se estableció un marco metodológico para el análisis que permitió identificar la cadena de valor de la Administración Tributaria (AT), así como un conjunto de buenas prácticas internacionales, dentro de las que se incluye contar con un indicador que oriente el fortalecimiento de la gestión tributaria. Dentro de la anterior cadena de valor se destacan los siguientes procesos:

- **Registro:** buscan establecer e identificar los contribuyentes con responsabilidades tributarias. Mantener el registro actualizado y con información relevante para el análisis

de los contribuyentes es el primer paso para un recaudo eficiente.

- **Declaración:** hace referencia a la liquidación como tal de los impuestos, para lo cual resulta fundamental no sólo que la normativa (estatuto tributario) sea claro, sino que el contribuyente cuente con los medios (formularios, calendarios, sistemas de información) para cumplir oportunamente con sus obligaciones tributarias.
- **Fiscalización:** que la administración tributaria sea capaz de ejercer la evaluación o auditoría de las declaraciones presentadas, con el fin de identificar si estas han sido realizadas correctamente y si se presentan errores u omisiones, para realizar el control respectivo.
- **Pago:** La administración tributaria debe ofrecer los medios para que los contribuyentes puedan pagar sin incurrir en altos costos de transacción o tiempo, y que puedan solicitar de manera ágil recursos que queden a su favor (devoluciones).
- **Control tributario y sanción:** sobre aquellas conductas que la normativa tributaria clasifica como fraudulentas.

Adicionalmente, para la ejecución eficiente de los procesos de la administración tributaria, es necesario que esta cuente con los recursos necesarios para realizar dichas tareas. Dentro de los recursos se incluyen el marco normativo que determina las reglas para la presentación de declaraciones, las conductas castigables, así como las herramientas que la administración tributaria puede emplear para ejercer sus funciones. En segundo lugar, se encuentra el recurso humano, institucional y tecnológico que se requiere para que la AT ejecute sus procesos, y finalmente, es necesario que, en el ejercicio de las funciones de la cadena de valor, a AT pueda mantener un diálogo claro y fluido con el contribuyente para todas las actividades de cada proceso.

A través de la revisión de literatura sobre indicadores para medir el fortalecimiento, se identificó que un aspecto relevante a la hora de analizar el fortalecimiento de la Administración Tributaria es la medición del grado de ineficiencia tributaria o de la evasión. Estas medidas permiten establecer un techo máximo de recursos que pueden ser recaudados en el caso hipotético en que la administración tributaria sea eficiente y capaz de eliminar completamente la evasión.

La revisión de literatura también permitió establecer que existe un abanico amplio de acciones, cuyos efectos dependen en buena medida del contexto específico de aplicación. En muchos casos estas acciones no han sido evaluadas apropiadamente o no se cuenta con información suficiente para establecer un estimado aplicable a otro contexto. No obstante, se identifica que la factura electrónica es el instrumento más utilizado en la región obteniendo resultados positivos en el recaudo.



En la tercera sección del documento se resumen los principales avances en fortalecimiento de la DIAN que han llevado a elevar el recaudo tributario atribuible a la gestión de la entidad. Los avances en materia de fortalecimiento a la gestión de La DIAN se han venido dando a través de los años y se prevén como líneas de acción a futuro enmarcadas en 3 objetivos: 1) Mejorar modelo de gobernanza institucional; 2) Optimizar procesos de gestión tributaria y aduanera; 3) Mejorar eficiencia de la gestión tecnológica, los datos y la seguridad de la información. El análisis de las acciones de gestión del último cuatrienio también permitió identificar que en la implementación de acciones de fortalecimiento en el país se ha hecho de manera gradual, en línea con ajustes normativos de los últimos años. Es decir, las modificaciones normativas introducidas en las reformas tributarias han permitido adelantar algunas de las acciones de fortalecimiento, habilitando a la DIAN no podría adelantar de manera eficiente acciones de fiscalización y cobro.

Posteriormente, se hace una revisión de la evolución del rubro de recaudo por gestión, el cual hace parte del recaudo bruto total, y que es aquel que se asocia a la lucha contra la evasión y el contrabando. El recaudo por gestión ha venido aumentando en términos nominales y como proporción del PIB, ubicándose en un mínimo de 0,5% del PIB en 2010 y 1,6% del PIB en su nivel máximo en 2021. No obstante, con la información consultada, no es claro qué acciones específicas generan qué proporción de este rubro.

Para encontrar un valor indicativo del nivel que podría alcanzar el recaudo asociado al fortalecimiento de la gestión de la DIAN se usan dos aproximaciones:

- En primer lugar, se calcula el equivalente de la evasión de IVA e Impuesto de Renta a Personas Jurídicas para asimilar este valor a un tope máximo de recaudo que se lograría en caso de que la gestión se fortalezca al punto de eliminar la evasión.
- En un segundo ejercicio, se calcula el aumento máximo y mínimo del IVA potencial por la implementación de la factura electrónica, y este se contrasta con el aumento del IVA esperado.

A partir del ejercicio planteado, se observa que un techo potencial de recaudo asociado al fortalecimiento de la gestión de la DIAN podría alcanzar COP 55 billones. No obstante, es importante anotar que este monto no sería alcanzado en un período de tiempo corto, sino que puede ser logrado de manera gradual. Lo anterior se explica por la complejidad de las acciones requeridas de fortalecimiento y por la disponibilidad de recursos (financieros y de talento humano). Es decir, de eliminarse totalmente la evasión en los impuestos de renta de personas jurídicas y de IVA, el recaudo máximo adicional podría ser de hasta 3,8% del PIB. En el caso del recaudo por facturación electrónica,

aplicando los resultados observados en la región, se calcula que este podría estar entre 0,2% del PIB y 1,1% del PIB.

Frente a esta estimación también es necesario realizar varias advertencias. En primer lugar, estas estimaciones corresponden a un techo máximo de recaudo asumiendo que se elimina totalmente la evasión, tomando las cifras calculadas por la DIAN. Teniendo en cuenta la complejidad de los procesos tributarios, no es viable asumir que la evasión se elimine totalmente en un período de tiempo corto. No solo por la disponibilidad de recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros, sino porque pueden existir otras causas del incumplimiento tributario o evasión, que no puedan ser eliminadas a través del fortalecimiento de la gestión de la DIAN. Al respecto, para afinar los cálculos de este ejercicio resulta fundamental contar con información más detallada y actualizada de la metodología empleada por la DIAN para el cálculo de las tasas de evasión.

Se destaca la importancia del programa de fortalecimiento a la gestión de la DIAN, del cual se requiere contar con información sobre sus avances y evaluación de resultados, de manera que retroalimente la gestión de la entidad. Mantener estimaciones periódicas, por impuesto, sobre la evasión, permitirá no solo medir la gestión de la entidad sino orientar futuras acciones de fortalecimiento y por ende lograr un mayor recaudo para las inversiones que el país requiere.

#### 2.4 Ingreso solidario

La pandemia tuvo efectos devastadores sobre los ingresos de los hogares colombianos y su respectivo consumo. Muchos hogares cayeron en pobreza y pobreza extrema, aumentando la primera de 35% en 2018 a 39% en 2021, y la segunda de 8,2% en 2018 a 12,2% en 2021, y disminuyendo el consumo agregado de los hogares a 5% en 2020. El deterioro de estos indicadores pudo haber sido aún mayor si el Gobierno no hubiera reaccionado rápidamente a través de un programa de emergencia, llamado Ingreso Solidario, que realizó transferencias monetarias no condicionadas a los hogares más pobres que no recibían transferencias hasta ese momento. Estas transferencias fueron extendidas en 2021 y 2022, como mecanismo de reactivación económica y el aseguramiento del consumo de los hogares que aún permanecían en la pobreza. El objetivo del artículo de la DT-CARF es evaluar la pertinencia de continuar con el programa hacia adelante y cómo modificarlo para aumentar su impacto.

Para llevar a cabo la evaluación, primero se comparó el programa de Ingreso Solidario con otros programas de transferencias en términos de cobertura, montos, costos, ejecución y focalización (Tabla 8). Los resultados muestran que Ingreso Solidario provee transferencias comparables a la de otros programas, que han aumentado a través del tiempo y que representan un ingreso muy importante para los hogares más pobres (más del

50% de su ingreso). También que, entre los hogares más pobres, casi 30% no recibe transferencias de ningún programa y más del 40% de los hogares que reciben transferencias, reciben transferencias de al menos dos programas. Adicionalmente, se encontró que el nivel de ejecución de Ingreso Solidario es mayor al de los demás programas y los costos de implementarlo son menores. De hecho, la implementación de este programa ha mejorado los índices de ejecución y eficiencia de los demás programas en los últimos años.

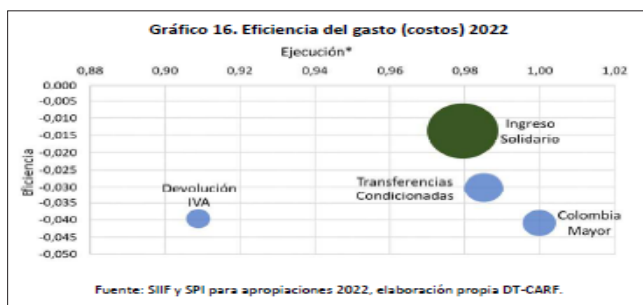
Adicionalmente, en el estudio se evalúa la eficiencia presupuestal de Ingreso Solidario dada su magnitud. Cabe resaltar que el ejercicio no está evaluando el impacto del programa, por lo tanto, la eficiencia se mide como la apropiación vigente de los costos operativos del programa sobre la apropiación vigente total.

**Tabla 8. Histórico de beneficiarios de programas 2018-2022**

Programa	Monto Promedio	Beneficiarios				
		2018	2019	2020	2021	2022*
Familias en Acción	\$145.000	2.408.481	2.301.937	2.244.348	2.128.960	2.633.598
Jóvenes en Acción	\$356.000	167.050	233.023	428.779	518.464	704.716
Colombia Mayor	\$80.000	1.528.462	1.678.586	1.725.221	1.714.995	1.737.415
Devolución IVA	\$40.000	-	-	987.228	2.000.000	2.000.000
Ingreso Solidario	\$210.000	-	-	2.943.527	3.039.849	3.649.269
<b>Total</b>		<b>4.103.993</b>	<b>4.213.546</b>	<b>8.329.103</b>	<b>9.402.268</b>	<b>10.724.998</b>

\*Con corte a 1 de junio de 2022.  
Fuente: DNP 2022 con base en registros administrativos del DPS.

En el Gráfico 16 se resumen los resultados del ejercicio de eficiencia del gasto, de este se observa en primera medida que el programa Ingreso Solidario tiene una mayor eficiencia en cuanto a costos frente a los demás programas de transferencias monetarias. Por otro lado, el nivel de ejecución de los programas de trasferencias monetarias es alto, por encima del 90%. No obstante, comparando entre los diferentes programas Devolución del IVA tiene una ejecución menor a los demás.



Adicionalmente, en el documento se hace un resumen de los impactos de los distintos programas a través de una revisión de literatura de los documentos que los han evaluado comparando los resultados de hogares que han recibido transferencias con hogares similares que no las recibieron.

Por último, se hacen unas recomendaciones encaminadas hacia la unificación de los programas de transferencias y de subsidios a los servicios públicos y vincularlo con el sistema pensional como una garantía de pensión mínima. El programa unificado debería continuar con las condicionalidades de Familias en Acción, con incentivos a bancarización y agregando condiciones sobre búsqueda de empleo para algún miembro mayor de edad de hogar.

También se sugiere afinar montos de acuerdo con la composición del hogar, a su vez, el objetivo principal de la magnitud de las transferencias debe ser garantizar la eliminación de la pobreza extrema (\$161.000 por persona). Para esto será importante la actualización permanente del Sisbén IV, y el cruce con el registro social y potencialmente con declaración de renta universal.

**2.5 Análisis del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, y sus decretos reglamentarios, el CARF debe analizar los siguientes aspectos del Marco de Gasto de Mediano Plazo: (i) los supuestos macroeconómicos del MGMP 2023-2026, (ii) la consistencia de las proyecciones con las del MFMP y el cumplimiento de la Regla Fiscal; y (iii) la consistencia con el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal de las proyecciones de gasto público.

**i. Análisis de los supuestos macroeconómicos del MGMP 2023-2026**

Después de realizar el análisis de los supuestos macroeconómicos y petroleros, el CARF concluyó que los supuestos que se utilizaron para el MGMP 2023-2026 y el proyecto de ley del PGN 2023 son consistentes con los presentados en el MFMP 2022.

**ii. Consistencia de las proyecciones de gasto incluidas en el MGMP 2023-2026, el MFMP y el cumplimiento de la Regla Fiscal**

Las cifras de gasto del MGMP 2023-2026 se elaboraron sobre los mismos supuestos macroeconómicos del MFMP. Igualmente, se valida que las sendas de ingresos y gastos del GNC son consistentes entre el MGMP 2023-2026 y el MFMP 2022. En la tabla 9 se observan las cifras proyectadas de ingresos, gastos, balance fiscal total y primario que se presentan tanto en el MFMP como en el MGMP.

**Tabla 9. Balance fiscal del GNC 2022-2033 (Porcentaje del PIB, %)**

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
<b>Ingreso Total</b>	16,7	16,1	16,5	16,8	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,3	16,3
De Asunciones rentas petroleras	1,7	2,6	2,3	1,6	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5
Tributarios	14,9	13,6	14,2	15,2	15,0	15,0	14,9	14,9	14,8	14,8	14,9	14,9
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	1,5	1,9	1,9	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
<b>Gasto Total</b>	22,3	22,7	21,5	21,1	21,5	21,3	21,2	21,2	21,2	21,0	21,1	21,0
Intereses	3,9	3,7	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2
Funcionamiento	15,4	16,6	16,5	16,4	16,4	16,3	16,1	15,9	15,9	15,8	15,7	15,7
Funcionamiento sin FERC	14,3	15,5	15,9	16,1	16,4	16,3	16,1	15,9	15,9	15,8	15,7	15,7
FERC	1,0	1,3	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Inversión	3,0	2,2	1,8	1,8	1,9	1,9	2,1	2,1	2,1	2,0	2,1	2,2
<b>Balance Primario</b>	-1,6	0,1	1,2	0,9	-0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5
<b>Balance Total</b>	-5,6	-3,6	-2,0	-2,3	-3,3	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-2,7	-2,8	-2,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022 y Marco de Gasto 2023-2026.

Por su parte, las sendas fiscales de mediano plazo reflejan el ejercicio de programación fiscal que realiza el MHCP y que permite determinar metas de agregados fiscales consistentes con el cumplimiento de la regla fiscal. Por lo anterior, se proyecta una senda de ajuste fiscal pasando de un déficit de 5,6% de PIB en 2022 a 3,3% del PIB en 2026. Adicionalmente, de acuerdo con las sendas de balance primario proyectadas, la deuda neta del GNC se reduciría hasta el nivel del ancla señalado por la Ley en 2024 (55% del PIB), manteniéndose estable el resto del período de análisis.

Es posible validar que las sendas de mediano plazo del MGMP 2023-2026 son consistentes con las del MFMP 2022. Por lo tanto, si bien son sendas plausibles, estas enfrentan retos fiscales asociados a desviaciones de los supuestos macroeconómicos o por presiones fiscales tal y como se mencionaron anteriormente en la sección de análisis del MFMP 2022.

**iii. Revisión de la factibilidad y sostenibilidad de las proyecciones de gasto público para el período 2023-2026**

Las proyecciones del MGMP 2023-2026 se elaboran mediante un proceso de priorización y focalización del gasto según la disponibilidad de recursos fiscales, las normas de responsabilidad fiscal y lo establecido en la normatividad presupuestal. Igualmente, se consideran disposiciones recientes como la establecida en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021, que ordenó al Gobierno nacional adoptar un plan de austeridad del gasto que apunte a generar, gradualmente, un ahorro promedio anual de COP 1,9 billones de pesos a precios de 2022, durante el período 2022-2032.

Los techos de la vigencia 2023 corresponden con el proyecto de ley de PGN presentado al Congreso de la República, mientras los techos para 2024-2026 son indicativos y deberán coincidir con la programación presupuestal de cada vigencia, salvo que se den cambios en las condiciones económicas o parámetros de proyección presupuestal.

En cuanto a la programación de los recursos de inversión, el MGMP explica que esta atiende prioritariamente los rubros inflexibles como vigencias futuras, víctimas, fondos especiales y programas sociales. Posteriormente, el componente flexible se distribuye entre las entidades para atender necesidades prioritarias. Por su parte, los gastos para entidades y establecimientos con recursos propios se programan según los ingresos recaudados. De esta manera, se obtiene la senda de gastos de mediano plazo para los años 2023-2026 (ver Tabla 10).

**Tabla 10. Marco de Gasto de Mediano Plazo 2023-2026**

Concepto	Miles de millones de pesos				Variación porcentual			Como porcentaje del PIB			
	2023	2024	2025	2026	2024/ 2023	2025/ 2024	2026/ 2025	2022	2023	2024	2025
<b>Total</b>	<b>315.967</b>	<b>318.240</b>	<b>332.715</b>	<b>359.013</b>	<b>0,7</b>	<b>4,5</b>	<b>7,9</b>	<b>21,0</b>	<b>20,6</b>	<b>20,3</b>	<b>20,0</b>
Nación	295.633	297.059	311.610	337.271	0,5	4,9	8,2	20,4	19,3	19,0	19,3
Propios	20.364	21.181	21.105	21.742	4,0	-0,4	3,0	1,4	1,4	1,3	1,2
<b>Funcionamiento</b>	<b>250.865</b>	<b>258.557</b>	<b>270.318</b>	<b>292.502</b>	<b>3,1</b>	<b>4,5</b>	<b>8,2</b>	<b>17,3</b>	<b>16,8</b>	<b>16,5</b>	<b>16,8</b>
Nación	240.876	247.807	259.956	281.825	2,9	4,9	8,4	16,6	16,1	15,8	16,2
Propios	9.989	10.751	10.362	10.677	7,6	-3,6	3,0	0,7	0,7	0,6	0,6
<b>Servicio de la deuda pública</b>	<b>2.060</b>	<b>1.920</b>	<b>1.839</b>	<b>1.759</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Nación	2.060	1.920	1.839	1.759	-6,8	-4,2	-4,3	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Inversión</b>	<b>63.042</b>	<b>57.763</b>	<b>60.558</b>	<b>64.752</b>	<b>-8,4</b>	<b>4,8</b>	<b>6,9</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
Nación	52.667	47.333	49.815	53.686	-10,1	5,2	7,8	3,6	3,1	3,0	3,1
Propios	10.375	10.430	10.743	11.065	0,5	3,0	3,0	0,7	0,7	0,7	0,6

Fuente: Marco de Gasto 2023-2026.

Para validar la consistencia entre el MGMP 2023-2026 y el MFMP 2022 se revisa la coherencia de las cifras fiscales con las cifras presupuestales de mediano plazo a través del convertidor de gastos en el cual se puede verificar que dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo se incluyen los gastos del GNC coherentes con el MFMP de 2022. Para llegar a las cifras presupuestales se deben sumar descontar de los gastos del GNC: 1) corresponden a partidas de financiamiento, como las

amortizaciones; 2) gastos causados que no implican erogación presupuestal como las indexaciones y la prima en colocación de deuda; y 3) pertenecen a establecimientos públicos o entidades o fondos que hacen parte del resto del nivel central y su ejecución no se contabiliza como parte del GNC (Tabla 11).

**Tabla 11. Convertidor de cifras fiscales a presupuestales**

Concepto	COP Miles de Millones				% del PIB		
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025
(+) Gasto Primario GNC	329.956	331.000	346.413	374.431	22,7	21,5	21,1
(-) Indexación TES B	7.857	6.396	6.441	5.400	0,5	0,4	0,4
(-) Prima / Descuento	3.294	3.393	3.495	3.600	0,2	0,2	0,2
(+) Pérdidas de apropiación	4.500	4.307	3.713	3.825	0,3	0,3	0,2
(+) Principal	29.330	34.308	34.242	32.617	2,0	2,2	2,2
(-) Rectificaciones de deuda	4.343	4.480	3.908	3.081	0,3	0,3	0,2
(+) SSP	23.387	19.932	20.738	21.442	1,0	1,0	1,0
(=) Funcionamiento + inversión + deuda (PI)	371.488	375.277	391.202	419.548	25,6	24,3	23,9
(+) Estapúblicos (propios)	20.416	21.181	21.105	21.742	1,4	1,4	1,3
<b>(=) PGN</b>	<b>391.905</b>	<b>396.458</b>	<b>412.307</b>	<b>441.290</b>	<b>27,0</b>	<b>25,7</b>	<b>25,1</b>

Fuente: Marco de Gasto 2023-2026.

Dado que los gastos del MGMP fueron proyectados en línea con la normativa vigente y los supuestos del MFMP, se valida que estos son coherentes con el cumplimiento de la regla y la sostenibilidad fiscales.

**2.6 Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2023**

El CARF, según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, tiene dentro de sus funciones la obligación de pronunciarse sobre la consistencia entre las metas de la Regla Fiscal y el Presupuesto General de la Nación (PGN). Por lo tanto, se efectuó un análisis sobre el PGN 2023, radicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado 29 de julio. Este análisis cubre: (i) los supuestos y proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica; (ii) las proyecciones fiscales usadas en la elaboración del Proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación 2023 y su consistencia con las Metas de la Regla Fiscal.

**i. Análisis de los supuestos macroeconómicos del PGN 2023.**

Los supuestos macroeconómicos sobre los que se construye el PGN 2023 se basan en los mismos que se consideraron en el MFMP de 2022. Estos supuestos son el crecimiento real del PIB, la variación del deflactor del PIB, la inflación, la tasa de cambio, las importaciones, la producción de petróleo, el precio del petróleo BRENT y el diferencial de este con la canasta de crudo colombiano. En su análisis para estas variables para 2023, el CARF concluyó que los supuestos con los cuales se radicó el Proyecto de Ley de PGN son consistentes con los utilizados para el MFMP 2022.

**ii. Análisis sobre las proyecciones fiscales usadas en la elaboración del PGN 2023 y su consistencia con la Regla Fiscal**

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

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

**Tabla 12. Balance fiscal del GNC 2023**

Miles de millones de pesos

Concepto	2022		Diferencia 2023	% del PIB		
	MFMP	P. PGN		MFMP	2023	Diferencia 2023
<b>Ingreso Total</b>	<b>277.230</b>	<b>278.144</b>	<b>854</b>	<b>19,1</b>	<b>19,2</b>	<b>0,1</b>
De las cuales rentas petroleras	37.226	37.226	0	2,6	2,6	0,0
Tributarios	244.407	244.407	0	16,8	16,8	0,0
DIAN	243.501	243.501	0	16,8	16,8	0,0
De las cuales petróleo	13.128	13.128	0	0,9	0,9	0,0
No DIAN	505	505	0	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	1.940	1.940	0	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	2.786	3.320	435	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	28.158	28.578	419	1,9	2,0	0,0
Remanentes financieros	930	930	0	0,1	0,1	0,0
Excedentes financieros	26.484	26.903	419	1,8	1,9	0,0
De las cuales, Bonrep	583	583	0	0,0	0,0	0,0
Reintegros y otros recursos	775	775	0	0,1	0,1	0,0
<b>Gasto Total</b>	<b>329.312</b>	<b>329.966</b>	<b>854</b>	<b>22,7</b>	<b>22,7</b>	<b>0,0</b>
Intereses	53.083	53.083	0	3,7	3,7	0,0
Funcionamiento	243.808	241.816	-1.992	16,8	16,7	-0,1
Servicios personales	N.D.	33.639	N.D.	N.D.	2,3	N.D.
Adquisición de bienes y servicios	N.D.	8.799	N.D.	N.D.	0,6	N.D.
Transferencias y otros	N.D.	199.378	N.D.	N.D.	13,7	N.D.
SGP	N.D.	52.802	N.D.	N.D.	3,6	N.D.
Pensiones	N.D.	48.321	N.D.	N.D.	3,3	N.D.
Resto de transferencias	N.D.	97.171	N.D.	N.D.	6,7	N.D.
De los cuales FPFC	19.660	19.660	0	1,3	1,3	0,0
Inversión	31.511	34.857	2.646	2,2	2,6	0,2
<b>Balance Primario</b>	<b>1.971</b>	<b>1.971</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>
<b>Balance Total</b>	<b>-51.822</b>	<b>-51.822</b>	<b>0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>0,0</b>

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

En primer lugar, en la tabla 12 se comparan las cifras del balance fiscal del GNC del MFMP y del proyecto de ley de PGN 2023. De esta comparación se concluye que se presenta un aumento de COP 854 mil millones de pesos tanto en los ingresos esperados para 2023 como en los gastos proyectados. Esta diferencia obedece a la necesidad de incorporar recursos de fondos especiales y de excedentes financieros que requieren apropiarse para gastos específicos<sup>18</sup>.

Como se observa en la Tabla 12, la incorporación de COP 854 mil millones en los gastos del GNC permite que el balance fiscal del gobierno central se mantenga en un déficit de COP 51.822 mil millones. Adicionalmente, se registra una reclasificación de gastos de funcionamiento a inversión frente a lo proyectado en el MFMP de 2022.

La validación de la coherencia del escenario fiscal de 2023, entre el MFMP y el Proyecto de PGN, se realiza también mediante la revisión de los convertidores de ingresos y gastos del presupuesto, para verificar que dentro del proyecto del PGN 2023 se incluyen niveles de ingresos y gastos del GNC coherentes con el MFMP de 2022. En la tabla 13 se muestra cómo se llega de las cifras fiscales a las presupuestales. Por el lado de los ingresos del GNC se deben sumar todos aquellos recursos que no se incluyen en las cifras fiscales porque: i) corresponden a partidas de financiamiento, como son los desembolsos de crédito y los recursos del balance, o las pérdidas de apropiación; y ii) pertenecen a establecimientos públicos o entidades o fondos que hacen parte del resto del nivel central y su ejecución no se contabiliza como parte del GNC.

<sup>18</sup> El aumento en Fondos Especiales corresponde al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FON-SECON) y en excedentes financieros a los recaudados de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), principalmente.

**Tabla 13. Conversión de cifras fiscales a presupuestales<sup>19</sup>**

Convertidor presupuesto de ingresos		Convertidor presupuesto de gastos	
Balance fiscal GNC a PGN		Balance fiscal GNC a PGN	
Concepto	2023	Concepto	2023
<b>Ingresos Totales GNC</b>	<b>278.145</b>	<b>Gasto Total GNC</b>	<b>329.966</b>
(+) Crédito interno y externo	67.925	(-) Indexaciones de TES B	-7.857
(+) Recursos del Balance	648	(-) Prima o descuento	-3.294
(+) Otros recursos de capital	12.070	(+) Pérdidas de apropiación	4.500
(+) Otros fondos especiales	9.988	(+) Amortizaciones	29.330
(+) Contribuciones parafiscales	2.677	(-) Reclasificaciones de deuda	-4.543
(=) Gastos totales PGN	<b>371.454</b>	(+) Sin situación de fondos	23.353
(+) Estapublicos	19.979	(=) Gastos totales PGN	<b>371.454</b>
(=) PGN	<b>391.433</b>	(+) Estapublicos	19.979
		(=) PGN	<b>391.433</b>

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

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

A través del ejercicio de convertidores es posible validar que los COP 278.145 mil millones de ingresos totales del GNC se encuentran incluidos dentro de total de COP 391.433 mil millones de ingresos del PGN 2023. En cuanto al gasto, se verifica que los COP 329.966 mil millones de gastos del GNC son coherentes con un presupuesto de gastos del PGN de COP 391.433. Para los ingresos del GNC se revisó que los diferentes rubros específicos de ingresos, como los tributarios, no tributarios y recursos de capital, coinciden con los detalles de ingresos del PGN 2023 incluidos en el proyecto de ley.

En el caso de los recursos de crédito interno y externo y las amortizaciones, se valida también que estos corresponden con los proyectados en el MFMP 2022. De esta manera se evidencia coherencia entre el MFMP 2022 y el proyecto de ley de PGN 2023.

En cuanto al cálculo y cumplimiento de la regla fiscal, dado que los supuestos macroeconómicos y las sendas de ingresos y gastos del Proyecto de Ley del PGN 2023 son consistentes con las del MFMP 2022, se tendría un cumplimiento de la regla fiscal para el período 2022-2033. La DT CARF estima un ciclo económico de -0,1% del PIB y 0% del PIB y

<sup>19</sup> Notas sobre los rubros agregados o descontados en el convertidor:

- a) Recursos del balance: estimación de disponibilidad de caja (final menos inicial).
- b) Otros recursos de capital: financiamiento restante requerido (incluye pérdidas de apropiación).
- c) Fondos especiales: Contribuciones a órganos públicos de vigilancia, control o regulación, superintendencias sin personería jurídica y comisiones de regulación (FONSOAT y FONSAT, Fondos de salud de Policía y FF. MM., Fondo Sec. Justicia, Fondo Solidaridad Pensional, Fondo Pensiones Telecom, entre otros).
- d) Parafiscales: Fondo de prestaciones del magisterio y Fondo Espectáculos Públicos.

un ciclo petrolero de 0,6% del PIB y 1,5% del PIB para 2022 y 2023, respectivamente<sup>20</sup>.

Finalmente, la segunda semana de septiembre, el Congreso aprobó el monto del proyecto del PGN con un monto superior al presentado inicialmente. Una vez se conozca el detalle de las fuentes de financiación y los usos del presupuesto adicional, el CARF revisará y se pronunciará al respecto.

### iii. Análisis sobre las vigencias futuras

En el anexo del documento técnico sobre el Proyecto de PGN 2023 se analiza el último informe de vigencias futuras presentado al 30 junio del 2022 por el MHCP. Se identifica que existen vigencias futuras autorizadas por un monto de COP 157,3 billones de pesos, lo que representa un aumento en 1,9 billones respecto de lo presentado en el MFMP 2022 (Tabla 14).

Tipos	Vigencias Futuras								Total
	2022-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	2043-2046	2047-2050	2051-2054	
APP	17.403	18.001	18.510	10.300	2.054	130	0	0	67.004
Excepcional	21.791	16.094	8.076	6.860	4.127	3.656	2.190	0	63.294
Ordinaria	49.709	6.420	67	0	0	0	0	0	56.296
<b>Total general</b>	<b>88.907</b>	<b>40.515</b>	<b>27.582</b>	<b>16.860</b>	<b>7.080</b>	<b>3.786</b>	<b>2.190</b>	<b>0</b>	<b>157.372</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sumando las vigencias futuras aprobadas después del 30 de junio hasta la fecha la cifra asciende a COP 181 billones, de los cuales 95% fue aprobada por la anterior administración destinadas a financiar los proyectos de la Línea 2 del Metro de Bogotá, la troncal de la calle 13 para el sistema Transmilenio y otros proyectos de infraestructura. Si bien la vigencia futura es un instrumento útil para la planeación de proyectos estratégicos, su uso se configura en inflexibilidad presupuestal, por lo cual debe ser controlado y de amplio conocimiento.

Tipos	Vigencias Futuras									Total
	2023-2026	2027-2030	2031-2034	2035-2038	2039-2042	2043-2046	2047-2050	2051-2054	2055-2058	
Excepcional	20.721	18.795	12.623	9.063	6.277	4.797	2.487	0	0	81.040
APP	17.881	19.295	19.264	11.093	3.678	863	724	0	0	72.798
Ordinaria	21.584	6.420	67	0	0	0	0	0	0	28.071
<b>Total general</b>	<b>60.186</b>	<b>44.501</b>	<b>31.933</b>	<b>20.096</b>	<b>9.955</b>	<b>7.141</b>	<b>5.521</b>	<b>2.487</b>	<b>0</b>	<b>181.818</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## 3. Pronunciamientos del CARF

### 3.1 Pronunciamiento No 3. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022<sup>21</sup>

El Gobierno nacional ha logrado un ajuste significativo del déficit para 2022. Hace un año se proyectaba un desbalance de \$83 billones de pesos en las cuentas de la Nación, y hoy, gracias al buen crecimiento económico, los altos precios del petróleo y la gestión de la DIAN, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) prevé un déficit de \$75 billones de pesos.

Pese a estos buenos resultados, los déficits producidos en los años de pandemia, la depreciación

del peso y la inflación han llevado el endeudamiento del Gobierno a niveles históricamente altos, al punto en que no sería prudente aumentar la deuda. Más de un cuarto de los ingresos tributarios de la nación deberán destinarse al pago de intereses en 2022. Esta obligación disminuye la capacidad del Gobierno de invertir en otros programas.

El MFMP presenta un plan para reducir el déficit del Gobierno nacional, con lo cual se lograría una disminución de la deuda neta al 55%, que es el nivel ancla de la regla fiscal (el nivel de deuda considerado sostenible).

El CARF advierte que, en este momento, la consolidación de las finanzas públicas que se logra con el cumplimiento de la regla fiscal es condición necesaria para la estabilidad macroeconómica de Colombia. Con los altos déficits fiscales que se han observado como respuesta a la pandemia, la economía está necesitando niveles de ahorro externo muy altos, que serán difíciles de sostener en un contexto económico nacional y global en el que la liquidez será más escasa y costosa.

Pese a que el MFMP muestra una senda decreciente del déficit fiscal que es consistente con lo exigido por la transición de la regla fiscal, no hay que perder de vista que los déficits observados son muy altos. La casa aún no está en orden. La aplicación de la fórmula de la regla fiscal que empezará a aplicarse desde 2026, cuando termine la transición, exigirá la necesidad de un déficit 2% del PIB menor al que se tiene programado en 2022.

En ese sentido dado que:

- El seguimiento del FEPC no recae en ninguna unidad gubernamental, al no tener personería jurídica
- Las decisiones de la política de combustibles, la restricción presupuestal y las consecuencias fiscales recaen directamente sobre el GNC
- La magnitud que han alcanzado las obligaciones del FEPC, que ya son muy relevantes para las finanzas públicas del GNC,
- La política de subsidios a los combustibles es por naturaleza un gasto corriente, que para efectos del cumplimiento de la regla fiscal no debería programarse para ser pagada por los ingresos no estructurales que provienen de las rentas petroleras.

El CARF considera que el saldo estimado del FEPC al 31 de diciembre de 2022 debería ser incluido en la contabilidad del gasto del Gobierno nacional Central para 2022 como subsidio, y consecuentemente debería ser parte de las estadísticas de déficit y deuda de forma contemporánea a su causación.

La propuesta de cambio metodológico presentada al CONFIS también tendría efectos sobre la deuda neta, que con todo lo demás constante terminaría 2022 en 57,3% del PIB, frente al 56,5% reportado con la metodología actual en el MFMP. Con la

<sup>20</sup> Las metodologías de estimación y los resultados para el período 2022-2033 se encuentran en el Análisis Técnico sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2022 de la DT-CARF

[https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-198642%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-198642%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>21</sup> El Pronunciamiento número 3 completo puede consultarse [aquí](#)

metodología propuesta, la deuda caería más rápido que en el MFMP a partir de 2023, si se cumple el plan de ajuste de precios de combustibles incluido en el MFMP.

Al contabilizar el saldo del FEPC en el año en el que es causado, el CARF considera que se generan los incentivos para racionalizar la política de combustibles y se evitan problemas fiscales que se podrían derivar de una cuenta por pagar que no hace parte del balance del GNC pero que, en últimas, deberá ser asumida por este. Así mismo, esta metodología haría totalmente consistentes las obligaciones del GNC con la contabilidad que deben llevar los comercializadores de combustibles, principalmente, Ecopetrol<sup>22</sup>.

### 3.2 Solicitud al CONFIS sobre la contabilidad del FEPC<sup>23</sup>

El 11 de julio del 2022 el CARF a través de su vocero, Juan Pablo Córdoba Garcés, radicó de manera formal ante el CONFIS una solicitud para cambio metodológico en la contabilidad del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (FEPC). La propuesta consiste en trasladar la contabilización del FEPC del subsector resto de Gobierno nacional Central al Subsector Gobierno nacional Central sobre el cuál aplica la Regla Fiscal.

La propuesta tiene fundamento en tres razones:

1. El costo de la política es considerable e implica un riesgo fiscal.
2. Al considerar este resultado dentro de las cuentas del GNC se generan los incentivos adecuados para que la toma de decisiones del gobierno incorpore plenamente el costo de la política de estabilización.
3. El FEPC no cuenta con personería jurídica y por ende no toma decisiones autónomas sobre sus activos y pasivos.

### 3.3 Pronunciamiento número 4. Presupuesto General de la Nación y Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>24</sup>

Frente al estado de las finanzas públicas del GNC el CARF menciona que:

- Los escenarios del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) de julio, del

Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2023, radicado en agosto, y la modificación del techo del PGN realizado la semana pasada en el Congreso de la República; son consistentes con los escenarios macroeconómicos y fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

- Los niveles de déficit fiscal que se observan siguen siendo muy altos. La ley definió una transición para que el gobierno consolidara las finanzas públicas con posterioridad a la pandemia. El período de transición debe servir para reducir el déficit y la deuda a los niveles considerados sostenibles. Por esto, los presupuestos programados (MGMP y PGN) deben ser consistentes con la regla fiscal.
- El escenario fiscal y presupuestal para 2022 y 2023, se ha beneficiado de un recaudo mayor al esperado, producto de la recuperación económica, que ha compensado los impactos negativos en materia de inflación de precios y salarios, y de mayor causación de intereses.
- Aún sin considerar eventuales recursos adicionales que pueda producir la reforma tributaria propuesta, la programación fiscal para 2023 muestra niveles de gasto primario (funcionamiento más inversión) que son mayores a los de 2022, en 1,3% del PIB, y a los registrados antes de la pandemia, en 2,5% del PIB. Esto, incluso, sin tener en cuenta los pagos programados para el Fondo de estabilización de precios de los combustibles (FEPC).
- La Tabla 15 muestra que, los ingresos adicionales (estructurales y no estructurales) provenientes del dinamismo económico (sin contar el proyecto de reforma tributaria) han permitido aumentar la inversión de 2023 en más de COP 9 billones, frente a lo que había sido programado en MFMP. Al mismo tiempo, se podrá cubrir el aumento de los intereses de deuda, por más de COP 9 billones y cumplir la regla fiscal.

Tabla 16. Cambios en el escenario fiscal para 2022 y 2023, desde MFMP a hoy

Concepto	2022			2023			
	MFMP	HOY	Diferencia HOY vs MFMP	MFMP	PGN Radicado	HOY	Diferencia HOY vs MFMP
<b>Ingreso Total</b>	227,535	234,979	7,443	277,290	278,164	289,858	12,568
De los cuales rentas petroleras	22,617	22,929	321	37,226	37,226	40,608	3,382
Tributarios	202,469	210,288	7,819	244,467	244,407	252,276	7,879
No Tributarios	1,800	1,800	0	1,940	1,940	1,939	0
Fondos Especiales	2,672	2,672	0	2,788	3,220	3,220	432
Recursos de Capital	20,595	20,219	-376	28,158	28,578	32,419	4,260
Rendimientos Financieros	1,400	1,024	-376	900	900	900	0
Excedentes Financieros	18,171	18,171	0	28,464	26,803	30,744	4,260
Reintegros y otros recursos	1,024	1,024	0	775	775	775	0
<b>Gasto Total</b>	303,190	313,272	10,082	329,112	329,968	349,103	19,991
Intereses	53,245	63,296	10,051	53,693	53,693	62,675	9,182
Funcionamiento	209,388	209,400	32	243,668	243,816	245,157	1,548
Funcionamiento sin FEPC	195,150	195,150	0	224,548	222,759	225,557	1,010
FEPC	14,218	14,249	31	19,000	19,060	19,000	540
Inversión	40,577	40,577	0	31,811	34,457	41,071	9,260
<b>Balance Primario</b>	-22,410	-14,998	7,412	-1,871	-1,871	-3,827	-1,956
<b>Balance Total</b>	-75,655	-78,294	-2,639	-51,822	-51,822	-59,248	-7,426
Ciclo económico	-1,505	-1,832	-327	-84	-84	-134	-50
Ciclo petrolero	8,311	8,687	375	21,054	21,264	23,010	1,945
Transferencias de única vez	-1,300	-1,300	0	0	0	0	0
Rendimientos Financieros	1,361	1,024	-337	1,100	1,160	1,160	0
<b>Balance Primario Neto Estructural</b>	-29,277	-21,577	7,700	-20,269	-20,269	-20,410	-141
Meta de la regla (BPNE)	-63,589	-65,585	-1,995	-26,307	-29,307	-29,516	-209
<b>Excedente (+) o sobranje (+) para cumplir regla</b>	34,712	44,008	9,296	38	38	106	68

<sup>22</sup> Debe aclararse que de ninguna manera se debe inferir que el déficit del Gobierno General reportado en el MFMP es incorrecto o que no se haya revelado el déficit del FEPC. El planteamiento que hace el CARF obedece a que el déficit del FEPC responde a una decisión de política pública del Gobierno y en consecuencia este debe ser contabilizado en las cuentas del GNC para efectos de dar cumplimiento de la Regla Fiscal, de acuerdo con la ley. Lo que se daría es un traslado de obligaciones del Resto del Gobierno Central al GNC, dentro de las cuentas del Gobierno General.

<sup>23</sup> La solicitud de ajuste metodológico ante el Consejo Superior de Política Fiscal puede consultarse en el siguiente [link](#).

<sup>24</sup> El Pronunciamiento número 3 completo puede consultarse [aquí](#)

Balance fiscal del GNC % del PIB							
Concepto	2022			2023			
	MFMP	HOY	Diferencia HOY vs MFMP	MFMP	PGN Radicado	HOY	Diferencia HOY vs MFMP
Ingreso Total	16,7	16,8	0,1	19,1	19,2	19,8	0,8
De los cuales rentas petroleras	1,7	1,6	-0,1	2,6	2,6	2,8	0,2
Tributarios	14,9	15,1	0,2	16,5	16,6	17,2	0,4
No Tributarios	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0
Recursos de Capital	1,5	1,4	-0,1	1,9	2,0	2,2	0,2
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	1,3	1,3	0,0	1,8	1,9	2,1	0,2
Retiros y otros recursos	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Gasto Total	22,3	22,5	0,2	22,7	22,7	23,8	1,1
Intereses	3,5	4,5	0,9	3,7	3,7	4,3	0,6
Funcionamiento	15,4	15,0	-0,4	16,8	16,7	16,7	0,1
Funcionamiento sin FEPC	14,3	14,0	-0,3	15,5	15,4	15,4	0,0
FEPC	1,0	1,0	0,0	1,3	1,3	1,3	0,0
Inversión	3,0	2,9	-0,1	2,2	2,4	2,8	0,4
Balance Primario	-1,6	-1,1	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1
Balance Total	-5,6	-5,6	-0,1	-3,6	-3,6	-4,0	-0,4
Ciclo económico	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ciclo petrolero	0,6	0,6	0,0	1,5	1,5	1,6	0,1
Transferencias de única vez	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Balance Primario Neto Estructural	-2,2	-1,5	0,7	-1,4	-1,4	-1,4	0,0
Meta de la regla (BPNE)	-4,7	-4,7	0,0	-1,4	-1,4	-1,4	0,0
Faltante (+) o sobrante (-) para cumplir regla	2,5	3,2	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y estimaciones CARF

- El CARF considera que es riesgoso elevar las necesidades de financiamiento de la nación. Los déficits fiscales programados para el Gobierno nacional Central, más los generados por el FEPC, requerirán el mayor monto a financiar en la historia de la nación. Será un desafío hacerlo en medio de las condiciones de los mercados financieros locales e internacionales.
- La inflexibilidad del gasto ha hecho difícil realizar ajustes fiscales en el pasado que mejoren la asignación del gasto público. Ante los elevados niveles de déficit y de financiamiento requeridos, resulta imperativo que el Gobierno y el Congreso adelanten una agenda para hacer más eficiente el gasto y viable el ajuste fiscal.
- En particular, se recomienda al gobierno promover una agenda legislativa y regulatoria que busque reestructurar el gasto público, para flexibilizarlo. Resalta la indexación a los ingresos de partidas dirigidas al Sistema General de Participaciones, ICBF, SENA; el monto de las vigencias futuras; y sectores de gasto con múltiples ejecutores, por ejemplo, el de infraestructura vial, que recibe asignaciones a través de DPS, INVÍAS, ANI y el Fondo de Adaptación.
- El gobierno está utilizando todo el ahorro externo que logra absorber la economía, más parte del que genera el sector privado. El cumplimiento de la Regla Fiscal contribuirá a reducir el desbalance externo, otorgando espacio para que el sector privado mejore sus condiciones para generar empleo e inversión.
- Los recursos provenientes de la reforma tributaria deberán ser incluidos en los escenarios fiscales, teniendo en cuenta que los gastos estructurales solo podrán

ser financiados por ingresos estructurales. Los recursos adicionales, provenientes de ciclos económicos y petroleros positivos o de transacciones de única vez, deberán ser ahorrados, con lo cual se contribuirá al ajuste ordenado de las finanzas públicas. El CARF se pronunciará sobre esta materia cuando se perfeccione la reforma tributaria.

Frente a la situación del FEPC, el CARF considera que:

- Un subsidio a los combustibles de cerca de COP 40 billones anuales es insostenible. El CARF considera muy importante empezar a disminuir el ritmo de acumulación del déficit del Fondo de estabilización de precios de los combustibles (FEPC), a partir del mes de octubre, como lo ha anunciado el Gobierno. El éxito de esta medida dependerá en que se avance en la reducción de los diferenciales de precios, que hoy estaría en 5 mil pesos para la gasolina y entre 10-12 mil pesos para el ACPM.
- El CARF estima que el déficit del FEPC ascendería a COP 38 billones en 2022. De ese monto, el gobierno canceló COP 6,4 billones, correspondientes al primer trimestre. Como se observa en la Tabla 14, el escenario fiscal actual incluye una partida en 2023, por COP 19,6 billones para el FEPC. Harían falta programar COP 12,1 billones en 2023 para cubrir el déficit causado en 2022.
- El CARF reitera la recomendación realizada al CONFIS, desde julio de 2022, para que el Gobierno cambie la metodología de estadísticas de finanzas públicas e incluya de forma contemporánea el balance del FEPC en el balance del Gobierno nacional Central. De esta forma se conocerá de forma más transparente y oportuna el estado de las finanzas públicas. La información del balance del FEPC debería, además, registrarse en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) con una periodicidad al menos trimestral.
- De llevarse a cabo el cambio metodológico propuesto por el CARF al CONFIS, los cálculos del CARF indican que el déficit en 2022 sería de 7,3% del PIB (y no de 5,6%), con un Balance primario neto estructural de -3,2% del PIB, aún menor al límite impuesto por la transición para 2022, de -4,7% del PIB. Adicionalmente, se estima que el faltante para poder pagar lo que se cause del FEPC en 2023, sería de COP 4,3 billones, inferior a los COP 12,1 billones

mencionados en el numeral 12, que arroja la metodología actual.

- Las deudas acumuladas del FEPC a su vez, están poniendo presión sobre las finanzas de Ecopetrol. La empresa contabiliza sus ingresos según la metodología de causación, a la que lo obliga el estándar de mercado al que es sujeto. No obstante, liquida impuesto de renta y dividendos a la nación sobre ingresos de caja que no ha recibido en su totalidad. La disminución del déficit del FEPC mediante los incrementos de los precios de los combustibles anunciados por el Gobierno y la normalización de la deuda del Fondo con Ecopetrol, contribuirán positivamente a la situación financiera de la empresa.
- El CARF recomienda al gobierno presentar un plan que revise de fondo la política de combustibles para hacerla sostenible en el mediano plazo. Es necesario un debate público sobre: (a) la pertinencia de la política de estabilización de precios de los combustibles fósiles en un contexto de transición energética, (b) a qué tipo de combustible debería aplicar la política de estabilización, (c) en qué momentos y para que poblaciones sería necesaria una política de estabilización de precios de combustibles, (d) cuál será la restricción presupuestal para esta política, y (e) los mecanismos de compensación que pueden ser implementados para compensar a la población objetivo, de una manera en que se obtenga una mejor focalización.

**Recuadro 1: Efectos de la inflación sobre los ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central**

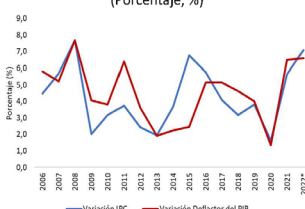
En este recuadro se hace un recuento de los potenciales impactos de un aumento en la inflación total sobre las principales variables fiscales, de ingresos y gastos, del Gobierno Nacional Central (GNC).

**1. Ingresos**

Las variaciones del nivel general de precios están, usualmente, correlacionadas con las variaciones en el deflactor del PIB. El gráfico R1 presenta el histórico de esta relación. La variación en los precios afecta los ingresos del GNC a través del recaudo tributario. Los aumentos nominales del PIB afectan el recaudo tributario no petrolero, de forma contemporánea, a través de las autorretenciones de los diferentes impuestos, y de forma rezagada a través de las cuotas del impuesto de renta.

En la programación fiscal del recaudo tributario neto no petrolero, se tienen en cuenta elasticidades al crecimiento del PIB. La magnitud de estas elasticidades ha sido estimada de forma previa por el CARF (ver documento: Elasticidades del Recaudo Tributario al PIB para Colombia, 2022), en 1,07 para el recaudo de cuotas del impuesto de renta y de 1,18, para el resto de los impuestos que se causan y pagan en el año corriente.

**Gráfico R1. Variación del IPC y deflactor del PIB (Porcentaje, %)**



\*Nota: Los cálculos del 2022 corresponden a lo observado hasta junio. Fuente: DANE, cálculos propios.

De otro lado, la mayoría de las cifras fiscales se presentan como porcentaje del PIB. Un valor nominal más alto del PIB genera que, ingresos, gastos y balances sean más pequeños en magnitud, como porcentaje del PIB. Esto es especialmente relevante en la transición de la regla fiscal, donde las metas están fijadas como porcentaje del PIB nominal.

La meta de transición de la regla fiscal está definida como un valor del Balance primario neto estructural como porcentaje del PIB,  $\frac{BPNE}{PIB} * 100\%$ ; por lo tanto, el crecimiento del PIB nominal puede ayudar a

cumplir la meta. Matemáticamente, para que esta razón aumente (sea más positiva o menos negativa) se necesita que:

$$\Delta BPNE \geq \frac{BPNE}{PIB} \Delta PIB$$

Así, si el BPNE es negativo, el crecimiento del PIB nominal permitiría un BPNE más deficitario; mientras que un BPNE positivo implica que este debe ser aún mayor para mantener dicha razón cuando el PIB nominal crece.

**2. Gastos**

Por el lado de los gastos, se prevén dos efectos relevantes de un aumento de la inflación: sobre los intereses y sobre el gasto corriente.

**a. Intereses**

Un aumento de la inflación en el año corriente afecta la causación de intereses de la deuda en pesos colocada en instrumentos indexados. Esta causación tiene impactos sobre el acervo de deuda. De acuerdo con estimaciones preliminares, un aumento de un punto porcentual de la inflación total aumentaría las indexaciones de los intereses de la deuda en COP 1,9 billones.

Además, de forma indirecta, la formación de las tasas de interés nominales comprende el comportamiento de la rentabilidad real, la inflación y el riesgo. Cambios en el nivel general de precios o de su expectativa afectan vía primas y/o descuentos la causación de intereses cuando se coloca deuda a través de la reapertura de bonos.

El cambio en el escenario fiscal entre MFMP y la revisión del techo del Presupuesto General de la Nación, habría causado un aumento de intereses, vía tasas, inflación y primas de riesgo de la deuda en renta fija, por COP 10,1 billones.

**b. Gasto Corriente**

Una fracción del empleo público y las pensiones está indexado al salario mínimo. Si existe una transición de la inflación observada sobre el salario mínimo, las estimaciones muestran que, por cada punto adicional de inflación, los gastos de personal, derivados de mayores salarios, aumentarían alrededor de COP 500 mil millones.

Adicionalmente, la inflación tiene impactos sobre los precios de la adquisición de bienes y servicios por parte del Gobierno. En agregado, se estima que cada punto porcentual de inflación tiene un efecto de COP 1,2 billones en el gasto corriente del GNC.

**4. Recursos humanos y financieros**

El presupuesto total asignado para el funcionamiento del CARF para la vigencia 2022 asciende a COP 2.126.000.000. Estos recursos estarán destinados a tres componentes:

**Tabla 17. Presupuesto CARF**

Componente	Valor (pesos)
Honorarios del Equipo Técnico	\$1.505.580.661
Honorarios de los 5 miembros expertos	\$360.277.920 <sup>25</sup>
Estudios	\$292.141.419
Presupuesto CARF 2022	\$2.126.000.000

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

Por otra parte, según lo dispuesto en el artículo 1.1.4.5.7 del Decreto 1737 del 2021 el CARF se encuentra en el proceso de contratación de un comunicador social para la difusión de sus documentos técnicos, estudios y pronunciamientos al público interesado en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

**5. Actividades proyectadas para los meses de octubre a diciembre de 2022**

En lo que resta del segundo semestre del 2022, 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. Adicional a los avances presentados con corte a septiembre de 2022, se destacan:

<sup>25</sup> Corresponde a los honorarios fijados en la Resolución 3498 del 2021 de 158 UVT del 2022 por sesión ordinaria asistida para cada uno de los miembros expertos.



### 5.1 Avance del análisis de la adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional

La aplicación de estándares internacionales para el cálculo de los indicadores fiscales constituye un pilar para fortalecer la institucionalidad y transparencia de instrumentos del marco de sostenibilidad fiscal, tales como la regla fiscal. Dada su importancia para reducir los incentivos a realizar ajustes metodológicos a los cálculos del déficit o la deuda pública, este documento busca revisar el estado de avance del proceso de adopción del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas y su impacto en los agregados y clasificaciones de rubros de ingresos, gastos, balance y deuda pública.

Respecto al avance en la transición de la consolidación de estadísticas siguiendo al FMI se destaca que el país ya cuenta con un listado de entidades públicas con un clasificador que es coherente con las mediciones de las cuentas nacionales. De otro lado, en los últimos años se ha avanzado de manera importante en la conceptualización e implementación de distintos clasificadores presupuestales que permiten un mejor registro de las diferentes operaciones realizadas por el gobierno.

Para culminar el documento, la Dirección Técnica del CARF se encuentra revisando el plan de transición de los primeros estados contables y productos estadísticos a ser adoptados e identificando recomendaciones que sean relevantes para dicho proceso de transición en el país.

#### Anexo 1. Normativa aplicable<sup>26</sup>

Norma y tema	Responsabilidades o relación con el CARF
<p><b>Ley 1473 de 2011, modificada por el título 5 de la ley 2155 de 2021 (Artículos 60 y 61)</b>  <i>Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p>Establece el objeto, ámbito de aplicación, definiciones y demás aspectos de la regla fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Buscará asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda neta, de 71% del PIB. La deuda neta se define como deuda total del Gobierno Nacional menos sus activos financieros.</li> <li>● El ancla de la deuda neta será 55% del PIB, para otorgar un margen al Gobierno y que, en caso de choques, la deuda neta no supere el límite propuesto.</li> <li>● Incluye un límite de la deuda neta del 71% del PIB y un ancla de la deuda neta de 55% del PIB. A su vez, ata positivamente el BPNE a la deuda neta. Lo anterior implica que entre mayor sea la deuda neta del GNC menor será su espacio fiscal.</li> <li>● Contempla un período de transición para entrar en vigor en el año 2026. El período de transición estimula las siguientes metas del BPNE.                     <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2022: -4,7% del PIB</li> <li>○ 2023: -1,4% del PIB</li> <li>○ 2024: -0,2% del PIB</li> <li>○ 2025: 0,5% del PIB</li> </ul> </li> <li>● BPNE elimina el efecto de los ciclos para, permitir que el Gobierno pueda des-ahorrar en desaceleraciones y ahorrar en aceleraciones de la actividad económica.</li> <li>● Cláusula de límite de deuda neta: Si la deuda neta supera el límite de deuda, el BPNE del Gobierno será al menos de 1,8% del PIB.</li> <li>● Adicionalmente, crea el CARF, le otorga funciones específicas y obliga a que este presente dos informes al Congreso cada año.</li> </ul>
<p><b>Decreto 1717 de 2021</b>  <i>Adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en la relación con la reglamentación de la Regla Fiscal.</i></p>	<p><b>Metodología de estimación del ciclo económico:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● CARF estimará el PIB tendencial con una o varias metodologías y estimará las (dos) elasticidades PIB real del recaudo no petrolero.</li> <li>● Estos parámetros serán enviados al MHCP a más tardar el 30 de abril de cada año.</li> <li>● Se publicará el documento (por tarde una semana después a la adopción de la metodología) con la metodología de estimación, justificando las modificaciones a la esta.</li> </ul> <p><b>Mesa técnica de proyecciones macroeconómicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Compuesta por la DGPM del MHCP y la DT-CARF.</li> <li>● Discutirá las estimaciones del CARF para el PIB tendencial y las elasticidades PIB del recaudo no petrolero, y las proyecciones macroeconómicas elaboradas por el Gobierno.</li> <li>● Deberá reunirse al menos una vez, antes del envío por parte del CARF al MHCP del PIB tendencial y de las elasticidades PIB del recaudo no petrolero.</li> </ul>

Norma y tema	Responsabilidades o relación con el CARF
<p><b>Decreto 1737 de 2021</b>  <i>Modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público en la relación con la reglamentación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.</i></p>	<p><b>Reglas de funcionamiento del CARF:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema de alternancia de los miembros que pertenecen al Congreso.</li> <li>● Frecuencia y convocatoria de las reuniones del CARF.</li> <li>● Presidente del CARF: será uno de los miembros expertos elegido por mayoría simple, por un año prorrogable.</li> <li>● Funciones del presidente del CARF: Preside y coordina; Representante y vocero; Coordina con la Secretaría Técnica el orden del día; Avalar y suscribir las actas; Someter el reglamento operativo del CARF; Otras que se requieran.</li> <li>● Invitación a externos: según el reglamento del CARF y sujetos a la restricción presupuestal. Estarán sujetos a la reserva de información.</li> <li>● Reglamento operativo CARF: debe ser realizado antes de tres meses de su conformación. Cualquier modificación, que debe ser presentada por el presidente, debe ser aprobada por la mayoría de los miembros.</li> <li>● Apoyo administrativo y financiero: MHCP brindará soporte necesario para facilitar funciones administrativas del CARF.</li> <li>● Composición de la DT-CARF y perfil de sus cargos: mínimo 7, máximo 20 personas, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal:                     <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Director Técnico: pregrado y posgrado, más 84 meses de experiencia en temas CARF.</li> <li>2. Secretario administrativo: profesional, más 48 meses de experiencia en temas administrativos.</li> <li>3. Analistas (mínimo 5 y máximo 17), profesionales, así:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Mínimo 2, máximo 6, con mínimo 60 meses de experiencia en temas CARF.</li> <li>3.2. Mínimo 3, máximo 11, con mínimo 30 meses de experiencia en temas CARF.</li> </ol> </li> <li>4. Asesor de comunicaciones: profesional en áreas de comunicaciones, con mínimo de 24 meses de experiencia.</li> </ol> </li> <li>● Funciones del director técnico del CARF: Secretario técnico del CARF; Apoyar al CARF en sus funciones y objeto; Orientar y proponer lineamientos para contratación de estudios especializados; Coordinar sesiones de la Mesa técnica de proyecciones macroeconómicas; Otras asignadas por el CARF.</li> <li>● Supervisión del equipo técnico: CARF con cualquiera (o grupo) de sus miembros supervisará los contratos del CARF. CARF podrá adoptar medidas administrativas necesarias para logro de sus objetivos.</li> <li>● Contratación de estudios especializados: los contratos que requiera el CARF serán contratados por el MHCP de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del CARF de conformidad con el MGMP y las normas de contratación estatal.</li> <li>● Seguimiento a la cláusula de escape: en caso de activación de la cláusula de escape por el CONFIS (o de cualquier modificación una vez activa), el CARF publicará (e incluirá en su informe al Congreso) un documento técnico pronunciándose respecto a las motivaciones de la activación, su duración, magnitud de la desviación y sobre la senda de retorno a la Regla Fiscal.</li> </ul>
<p><b>Resolución 3948 de 2021</b></p>	<p>Designa los miembros expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal con períodos de cuatro (4) años así:</p>

Norma y tema	Responsabilidades o relación con el CARF
<p><i>Por la cual se designan los miembros expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal y su respectiva remuneración</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Tres (3) miembros que harán parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal por un período de cuatro (4) años, y que corresponden a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas y quienes no podrán ser servidores públicos:                     <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Juan Pablo Córdoba Garcés</li> <li>2. María Fernanda Suárez Londoño</li> <li>3. Olga Lucía Acosta Navarro</li> </ol> </li> <li>● Designación de los miembros expertos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal con períodos de dos (2) años por una única vez y que corresponden a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas y quienes no podrán ser servidores públicos:                     <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sylvia Escobar Gómez</li> <li>2. Fernando Jaramillo Mejía</li> </ol> </li> <li>● Honorarios por asistencia a las sesiones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Los miembros expertos recibirán una remuneración de ciento cincuenta y ocho (158) Unidades de Valor Tributario — UVT vigentes para el año 2022. En caso de que el Comité tenga más de una sesión al mes, los miembros expertos solo serán remunerados por una sola sesión en el mes.</li> </ul>

#### Anexo 2. Reglamentos y procedimientos

El CARF, en cumplimiento de lo establecido por el Decreto 1737 de 2021, aprobó y adoptó en su Sesión número 2, del 22 de marzo de 2022, el reglamento del Comité. Este documento se encuentra publicado en la página web del CARF y puede ser consultado aquí.

En el primer capítulo del reglamento especifica las reglas para la citación de las reuniones del CARF, incluyendo procedimientos para la convocatoria, la inclusión de invitados, la definición del quórum decisorio, la aprobación de actas y la realización de reuniones de preparación técnica de los miembros expertos y los miembros del Congreso.

El segundo capítulo recoge los aspectos de la estructura organizacional, incluyendo el procedimiento para la selección y designación del Director Técnico y del equipo técnico. Igualmente se establecen procedimientos para revisar situaciones de incompatibilidad

<sup>26</sup> Puede ser consultada [aquí](#)

o inhabilidad. El capítulo tercero recoge los elementos de funcionamiento del CARF, así como su metodología de trabajo para el cumplimiento de funciones, la elaboración de documentos técnicos, la gestión de información, rendición de cuentas e intercambio con expertos.

El cuarto capítulo recoge los aspectos relacionados con comunicaciones y transparencia, que cubren el manejo oportuno de información, participación en espacios públicos y confidencialidad y reserva de información, así como tiempos de respuesta a las consultas ciudadanas.

## CARTAS DE COMENTARIOS

### **CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la mesa nacional de suelos y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá, D. C., 28 de septiembre de 2022

Honorable Congresista

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C., Cundinamarca

Radicado entrada

No. Expediente 37912/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la mesa nacional de suelos y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos.

Este proyecto de iniciativa parlamentaria tiene por objeto “establecer los criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia mediante la creación de la Mesa Nacional de Suelos, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible a través de una gestión institucional integrada y se dictan otras disposiciones”.<sup>1</sup>

Para tal fin, el **artículo 2° del proyecto** de ley crea la citada Mesa Nacional de Suelos conformada

por representantes de diferentes entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, el artículo 4° y su parágrafo, establecen:

“**Artículo 4°.** La Mesa Nacional de Suelos estará apoyada por los siguientes comités que brindarán el apoyo necesario en los temas que les sean asignados:

- Comité de educación, capacitación y sensibilización sobre la importancia del uso y manejo sostenible del suelo.
- Comité de fortalecimiento de instrumentos de planificación ambiental y sectorial.
- Comité de monitoreo y seguimiento a la calidad del suelo.
- Comité de investigación, innovación y transferencia de tecnología.
- Comité de preservación, restauración y uso sostenible del suelo.

**Parágrafo.** La conformación de cada uno de los comités será determinada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Adicionalmente, **los artículos 5 a 9 del proyecto de ley** establecen sus funciones.

Respecto a la creación de la Mesa Nacional de Suelos esta Cartera Ministerial considera que no tendría impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sus actividades sean ejecutadas con representantes o el personal ya vinculado a las entidades correspondientes, de manera que no se requiera la contratación de personal adicional o de apoyo para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.

En todo caso, es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 397 de 2022<sup>2</sup>, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

<sup>1</sup> *Gaceta del Congreso* número 342 de 2022 de abril de 2022 - página 23.

<sup>2</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Adicionalmente, en el evento en el cual esta propuesta implique la modificación de la estructura de la administración del orden nacional, cabe advertir que toda modificación de la administración pública del orden nacional que se incluya en un proyecto de ley debe contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en los artículos 154 y 150-7 de la Carta Política y la interpretación de estos artículos por la Corte Constitucional<sup>3</sup>, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-031 de 2017<sup>4</sup> sostuvo:

*“...6.5.4. Con todo, el ejercicio de la potestad de configuración normativa se encuentra sujeto a la cláusula constitucional dispuesta en el inciso 1º del artículo 154 del Texto Superior, en el que se establece que es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno nacional. Según se explicó en la Sentencia C-121 de 2003 la exigencia de la iniciativa del Gobierno nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional, al amparo de los principios de división del poder público y de colaboración armónica, pretende que sea la autoridad encargada del manejo de la administración pública, así como del diseño y ejecución de las políticas públicas, quien autónoma y voluntariamente determine el tipo de organización y el tamaño de la estructura que requiere, para la realización de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico...” (Subrayado y resaltado por fuera del texto original).*

Por otra parte, los artículos 10 y 12 de la iniciativa, señalan lo siguiente:

*“Artículo 10. Las obras de infraestructura, de minería y las grandes agroindustrias, deberán incluir en sus estudios y planes de manejo ambiental diagnósticos iniciales y de afectación por la pérdida de unidades de suelo en metros cúbicos y proceder con la respectiva compensación por volumen, pérdida de calidad y de diversidad biológica del suelo intervenido”.*

*“Artículo 12. En apoyo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, créese el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, con el propósito de contrarrestar los efectos del cambio climático mediante la implementación de acciones que logren dar un manejo sostenible al uso de los suelos en todos los sectores”.*

Al respecto, este Ministerio observa que los apartes citados podrían tener incidencia en el gasto público. Particularmente, el artículo 10 no precisa el

órgano o entidad sobre el cual recaerá la obligación de financiarlos.

Dado lo anterior, es importante precisar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la Ley Anual de Presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, cada una de las entidades nacionales debe ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo han dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>5</sup>. Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos<sup>6</sup>.

Asimismo, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial (2022-2026), para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>7</sup>, el cual tendrá por principales ejes temáticos: i) Ordenamiento territorial, ii) seguridad humana, iii) seguridad alimentaria, iv) transformación de la matriz energética, v) convergencia social-regional y vi) la estabilidad fiscal<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Decreto 111 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

<sup>6</sup> Artículo 14, Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones” y Decreto 397 de 2022 “Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

<sup>7</sup> Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

<sup>8</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-presento-los-seis-ejes-tematicos-que-seran-la-base-del-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>

<sup>3</sup> Ver, entre otras, la Sentencia C-251 de 2011.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Bajo ese contexto y particularmente respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, este Ministerio debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional buscará incorporar de manera inaplazable la transformación de las áreas en conflicto por usos del suelo, en zonas forestales, agrícolas, agroecológicas y agrosilvopastoriles mediante procesos de reforestación, de suministro de agua, de reintroducción de especies nativas, de abono y recuperación de nuestros suelos para frenar la desertificación, la salinización, la erosión y la degradación de tierras. Adicionalmente, se buscará impulsar el desarrollo de sistemas agroforestales, silvopastoriles, de aprovechamiento de productos no maderables del bosque y turismo de naturaleza bajo el liderazgo de organizaciones comunitarias.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/OAJ

UJ - 1010/ 2022  
Proyecto: Jean Marco Forja Porozo  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Paredes – Secretario General de la Cámara de Representantes,  
Dr. Camilo Ernesto Romero Galván – Secretario General Comisión Quinta Cámara de Representantes.

\* \* \*

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.

Honorable Congresista

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D. C.

Radicado entrada

No. Expediente 37926/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 379 de 2021 Cámara, por medio de la cual la Nación honra la memoria del juglar Juan Manuel**

*Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el honorable Representante, Gersel Luis Pérez Altamiranda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta sus comentarios y consideraciones al texto de la ponencia para segundo debate del proyecto de ley indicado en el asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto exaltar la memoria del Maestro Cantor Juan Manuel Polo Cervantes - Juancho Polo Valencia - y declarar el 2023 como el año conmemorativo a su vida y obra. Para tal fin, la iniciativa legislativa autoriza al Gobierno nacional para realizar las asignaciones presupuestales necesarias para la realización de las obras o proyectos indicados en su articulado y que se señalan a continuación:

- Construcción de los escenarios culturales con el nombre “*Juancho Polo Valencia*”, los cuales podrán construirse en el municipio de Cerro de San Antonio y/o en el corregimiento de Flores del municipio de Sabanas de San Ángel, ambos ubicados en el departamento del Magdalena (artículo 2°).
- Construcción de una escultura conmemorativa, que se ubicará en la Plaza Principio Juancho Polo Valencia del Cerro de San Antonio-Magdalena, y la cual será encomendada a un escultor de la región, elegido mediante concurso realizado por el Ministerio de Cultura (artículo 3°).
- Adecuación de la Casa Museo Juancho Polo Valencia, ubicada en el Corregimiento Flores de María, municipio de Sabanas de San Ángel-Magdalena (artículo 4°).
- Implementar la Escuela Musical Juancho Polo Valencia, así como la cátedra con el mismo nombre, para lo cual se elaborará material didáctico y pedagógico de apoyo para la región Caribe (artículo 6°).

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las obras y proyectos que establece el proyecto de ley dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>2</sup>) que al respecto establece:

*“Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”.*

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup> manifestó:

*“... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado -limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto-, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto(...)”.*

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo,

qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional al mencionar lo siguiente<sup>4</sup>:

*“Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la exaltación de la memoria del maestro Juan Manuel Polo Cervantes, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección del DNP, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996<sup>5</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se mantenga en los términos de **“autorícese”**, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>6</sup>, se indicó lo siguiente:

*“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición*

<sup>2</sup> Presidencia de la República. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-101 de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C-197/01, Expediente OP-043, Objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 22/98 Senado, 242/99 Cámara, mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”.

<sup>5</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-755 de 2014, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Subrayas fuera de texto).*

En razón de lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
 Viceministro General  
 OAJ

UJ -998/2022

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia a:  
 Jaime Luis Lacouture Peñalosa. Secretario General de la Cámara de Representantes.  
 H,R, Gersel Pérez – Po

**CONTENIDO**

Gaceta número 1177 - Lunes, 3 de octubre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES Págs.

Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República..... 1

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 060 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen criterios e instrumentos para el uso, manejo y conservación de suelos en Colombia, mediante la creación de la mesa nacional de suelos y se dictan otras disposiciones..... 26

Carta de comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 379 de 2021 Cámara, por medio de la cual la Nación honra la memoria del juglar Juan Manuel Polo Cervantes (Juancho Polo Valencia), rinde homenaje a su vida y obra musical, con motivo de haberse cumplido los 100 años de su natalicio, y se dictan otras disposiciones. .... 28