

Análisis del Plan Financiero 2024: La programación para 2024 no cumpliría con la Regla Fiscal

Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF¹
Bogotá, marzo 11 de 2024

A. Principales mensajes

1. **El Gobierno Nacional cumplió con el déficit fiscal máximo trazado por la Ley de la Regla Fiscal para 2023** (balance total -4,3%, balance primario -0,4%, balance primario neto estructural -1,3% del PIB)². El CARF calcula que la deuda neta como proporción del Producto Interno Bruto se redujo a 53,1% (4,7% del PIB menos que en 2022). El año pasado, la deuda neta cerró por debajo del ancla definida por la Ley para esta variable, de 55% del PIB.
2. La política de aumento de precios de la gasolina fue paulatina y ordenada en 2023, y logró cerrar por completo la brecha que existía entre el precio regulado y el precio de referencia internacional de la gasolina corriente. De esta forma se logró reducir de forma importante la causación de déficits en el Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC), de 36 billones en 2022 a 20,5 billones en 2023. Sin embargo, este déficit resultó mayor al programado en el MFMP 2023, debido a que no se realizaron ajustes al precio regulado del ACPM.
3. La Regla Fiscal incorpora los ciclos en el ingreso petrolero y en la actividad económica, con lo cual, entre el MFMP y el cierre de 2023 se generó espacio fiscal que permitió al Gobierno realizar gasto estructural adicional.
4. **El Plan Financiero para 2024**, que publicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contiene proyecciones de ingreso y gasto que muestran un déficit de 5,3% del PIB para 2024. Las necesidades de financiamiento para cubrir ese déficit y pagar las amortizaciones llevarán la deuda a 57% del PIB en 2024.
5. El Ministerio manifiesta que con este déficit se cumpliría la Regla Fiscal en 2024, para lo cual se ha programado un ajuste del gasto primario sin FEPC, frente al monto aprobado en el Presupuesto General de la Nación, por cerca de COP 20 billones.
6. Sin embargo, el gobierno todavía incluye como ingreso COP 10 billones por arbitramento de litigios como ingreso en el Plan Financiero para 2024. El CARF considera que estos recursos son ingresos no estructurales,

¹ Nota: El trabajo del CARF y sus pronunciamientos son no vinculantes, pero de obligatoria divulgación. Los miembros expertos del CARF no son servidores públicos, ni tienen dedicación exclusiva (Art. 61 Ley 2155 de 2021 que modificó el Art. 14 de la Ley 1473 de 2011). Las actividades privadas de los miembros del CARF están referenciadas en la página web del CARF:

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

² El CARF calcula estos números con el PIB para 2023 reportado por el DANE, que fue publicado con posterioridad al Plan Financiero 2024.

- porque resultan de una desacumulación de un activo contingente y que, por tanto, no deberían programarse para financiar gasto estructural.
7. En consecuencia, para que la programación fiscal en 2024 cumpla con la Regla Fiscal se requiere una reducción adicional en el balance primario por COP 10 billones.
 8. **Con respecto del proceso de consolidación fiscal necesario para avanzar en la senda que prevé la transición hacia los objetivos de la Regla Fiscal**, el CARF llama la atención sobre el nivel de gasto primario sin FEPC para 2024, de 18,7% del PIB. Este valor solo es comparable con el gasto primario observado durante la pandemia (19,8% del PIB para el promedio de 2020 y 2021).
 9. Según el Plan Financiero, el gasto primario sin FEPC se incrementaría 1,3% del PIB en 2024, frente a 2023, sin que haya un crecimiento equivalente por el lado los ingresos. Incluyendo el arbitramento de litigios y un monto importante por gestión y eficiencias de la DIAN, los ingresos crecerían solo 0,4% del PIB.
 10. Como resultado de lo anterior, el Plan Financiero presenta valores del déficit fiscal y del déficit primario, que interrumpen las sendas decrecientes que se habían observado para estas variables desde 2020.
 11. El año 2024 sería el quinto año consecutivo en el que el Gobierno Nacional presenta déficits fiscales mayores al 4% del PIB. El CARF hace un llamado para que se avance con la consolidación fiscal del país, se programe gasto público financiado con recursos estructurales y con ello se genere mayor confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.
 12. Para lograr la consolidación de las finanzas públicas será muy importante que el país regrese a tasas de crecimiento económico cercanas al crecimiento tendencial, y que los incrementos en el gasto primario sean financiados con aumentos de los ingresos estructurales.
 13. Las inflexibilidades en el crecimiento de algunos rubros del gasto público ejercen presión fiscal que no es compatible con la estabilización de las finanzas públicas. Sería muy pertinente que se abordaran discusiones para proponer modificaciones constitucionales y legislativas que redunden en una mayor flexibilización del gasto público, para hacerlo consistente con los objetivos fiscales de mediano plazo y generar un mayor espacio para políticas contra cíclicas.
 14. De esta forma, se debería buscar reducir las necesidades de financiamiento de la nación y, con estas, las tasas de interés que paga el Gobierno. Así también, se podrá generar más espacio para la inversión y contar con capacidad de mitigar choques que impacten los balances de la Nación.

Desarrollo:

1. Resultados de 2023:

Los datos macroeconómicos al cierre de 2023 sorprendieron tanto a los analistas como al gobierno. A mediados del año pasado se pronosticaba que el crecimiento, la tasa de cambio, la inflación, el recaudo tributario y los ingresos de capital del gobierno iban a ser mayores a lo que se terminó observando.

Lo anterior fue compensado por una combinación de menor ejecución del gasto y menores obligaciones de ahorro (derivadas de menores ciclos económico y petrolero de la Regla Fiscal). Así, el gobierno nacional cumplió con el objetivo de déficit fiscal fijado en la Ley de la Regla Fiscal para 2023.

Con respecto a los ingresos, el recaudo tributario estuvo COP 11,1 billones por debajo de la meta de recaudo, y se recibieron 2,4 billones de pesos menos de ingresos de capital, principalmente por menores dividendos de Ecopetrol a los programados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023. Estos menores ingresos fueron compensados, en parte, por mayores recursos recibidos de los Fondos Especiales por 0,8 billones de pesos, frente a lo planeado en el MFMP.

Con respecto a los gastos, la nación pagó menos en intereses por cerca de 8,1 billones de pesos frente a lo proyectado en el MFMP debido principalmente al menor valor de los intereses externos, porque el supuesto de tasa de cambio promedio para 2023 resultó 300 pesos más alto que el promedio observado. Adicionalmente, se causaron menores descuentos en la colocación de deuda, dada la estabilidad de los rendimientos de mercado de la deuda interna, lo que redujo el pago de los intereses internos. Se produjo además, una ejecución de gasto primario sin FEPC COP 7,2 billones por debajo del techo de gasto programado para esa vigencia. En 2023 el Gobierno pagó 26,3 billones de pesos al FEPC, con lo cual saldó la totalidad del déficit causado en ese fondo en 2022.

En resumen, cuando se compara con el escenario del MFMP, en 2023 la nación recibió COP 12,8 billones menos que lo esperado (0,5% el PIB), y redujo el gasto total en 15,4 billones (0,6% del PIB) con respecto al gasto programado. Con estas cifras el Gobierno Nacional presentó un balance total de 4,2% del PIB, 0,1% del PIB menos negativo que el programado en el MFMP. Se dio cumplimiento de la Regla Fiscal según lo previsto en la Ley para la vigencia 2023, que imponía un déficit máximo de 4,3% del PIB.

En 2023, el déficit primario ascendió a 0,3% del PIB. En vista de que se recibió 0,1% del PIB por rendimientos financieros, el balance primario neto del gobierno central (balance total sin intereses y sin rendimientos financieros) fue de -0,4% del PIB. Este balance primario neto se explica por (i) un ciclo económico positivo, por 0,1% (ingresos no petroleros por encima del recaudo tendencial de la

economía); (ii) un ciclo petrolero de 1,3% del PIB (ingresos petroleros por encima del recaudo tendencial petrolero); (iii) un balance de transacciones de única vez por -0,5% del PIB (cerca de un quinto del déficit causado en el FEPC en 2022 se considera no estructural); y, como resultado se obtiene (iv) un balance primario neto estructural (BPNE) por -1,3% del PIB. Este balance estuvo por encima del límite fijado por para el BPNE en 2023 (-1,4% del PIB). Resultado que cumple con lo previsto con respecto del déficit primario neto estructural en la Regla Fiscal.

El menor déficit fiscal observado, y el comportamiento de la tasa de cambio nominal de la inflación, permitieron que la deuda neta del Gobierno Nacional cerrara el año 2023 en 52,8% del PIB, más de dos puntos porcentuales por debajo del ancla de 55% del PIB definida por la Ley.

2. El Plan financiero para 2024

El plan financiero incorpora de forma satisfactoria el cambio de supuestos que se ha observado desde que fue presentado y aprobado el Presupuesto General de la Nación para 2024, en octubre de 2023.

El gobierno utiliza un supuesto de crecimiento real del PIB de 1,5%, para 2024, que puede parecer optimista a la luz de algunos de los pronósticos de los analistas. Sin embargo, el supuesto para el crecimiento nominal, de 6,2%, que es más relevante para el análisis fiscal de corto plazo sí está en línea con lo esperado por los diferentes analistas.³

El conjunto de supuestos del gobierno para 2024, se completa con inflación de 6%, tasa de cambio nominal promedio en COP 4.317/USD (una corrección importante frente a COP 4.603 del escenario PGN), precio promedio Brent de USD 78 el barril, producción de petróleo de 749 mil barriles promedio diarios, y un crecimiento anual de las importaciones en dólares de 0,2%.

El escenario del Gobierno en el Plan Financiero, con respecto de los ingresos fiscales, supone que no habría modulación en el fallo de la Corte Constitucional sobre la no deducibilidad de las regalías e incorpora un efecto de COP 3 billones de menor ingreso neto, por efecto de un fallo del Consejo de Estado sobre el plazo para solicitar correcciones de declaraciones de impuestos y que eleva las solicitudes de devoluciones de saldos a favor⁴.

El CARF considera que el conjunto de supuestos con los que se construyó el Plan Financiero es plausible. Con este escenario macroeconómico y las decisiones de las altas cortes, mencionadas, el Plan Financiero prevé ingresos totales por COP

³ Como ejemplo, el Banco de la República pronostica un crecimiento real de 0,8% y nominal de cerca de 6,5%, en 2024.

⁴ Sentencia de Unificación 2022CE-SUJ-4-002.

320,3 billones en 2024, COP 32 billones menos que en el escenario con el que se aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN).

La DIAN recaudaría cerca de COP 25,6 billones menos que lo contemplado en el PGN. El CARF calcula que esta reducción se explica así: COP 6,3 billones por la no deducibilidad de las regalías, COP 3,0 billones por el fallo del Consejo de Estado con respecto al tiempo límite para reclamar saldos tributarios a favor, COP 4,0 billones menos del sector hidrocarburos (principalmente por la actualización del supuesto de tasa de cambio nominal), COP 7,3 billones menos de recaudo no petrolero y COP 5 billones menos por arbitramento de litigios.

Así las cosas, en 2024 el Gobierno Nacional espera un recaudo de la DIAN por COP 289,2 billones. En estos ingresos tributarios se incluyen COP 10 billones por arbitramento de litigios (en el PGN eran de COP 15 billones), y cerca de COP 13,5 billones por los planes de gestión, anti-evasión y eficiencias de la DIAN. Este recaudo implicaría un crecimiento de COP 27 billones frente a 2023 (un aumento de 0,6% del PIB, de 16,6 a 17,2% del PIB, entre 2023 y 2024).

Los ingresos de capital también serían menores a lo programado en el PGN, cerca de COP 4,6 billones menos de excedentes financieros, debido a que ya no se programan cerca de 4 billones de pesos de mayores dividendos de Ecopetrol que se habían incluido entre el MFMP y el PGN. Adicionalmente, se recibirían cerca de COP 1,5 billones de pesos menos de rendimientos financieros, por los menores saldos de la Nación en el Banco de la República y las menores tasas de interés.

Los ingresos totales, que además del recaudo tributario incluyen el recaudo no tributario, los fondos especiales y los ingresos de capital, crecerían COP 24 billones, 0,4% del PIB (pasando de 18,7% a 19,1% del PIB).

El escenario del Plan Financiero 2024 presentado por el Gobierno contiene un menor gasto total por 16,7 billones, frente al escenario del PGN. Se programa un menor pago de intereses por COP 1,8 billones, debido principalmente al cambio de supuestos de tasa de cambio e inflación, y un menor gasto primario sin FEPC por COP 20 billones. Lo anterior es parcialmente compensado por una mayor programación para pagar el saldo del FEPC, por cerca de COP 5 billones. En el PGN se habían incluido COP 15,4 billones, pero el saldo de la deuda del FEPC al final de 2023 sumó cerca de COP 20,5 billones, debido a que no se realizó el ajuste anunciado en el precio regulado del ACPM.

Conforme a lo programado en el Plan Financiero, el gasto primario, sin FEPC, ascendería a COP 314 billones en 2024, cerca de 38,5 billones de pesos más que lo observado en 2023, equivalente a un aumento de 1,3% del PIB (de 17,4% a 18,7% del PIB entre 2023 y 2024).

Según el Plan Financiero, se generará un déficit fiscal de 5,3% del PIB, con un déficit primario de 0,9%. Ambos indicadores son más negativos que en 2023 (4,3% del PIB de déficit total, y 0,3% del PIB de déficit primario), con lo que se interrumpe la tendencia de disminución de los déficits del Gobierno que se traía desde 2020. Con este escenario del Plan Financiero, la deuda neta sube 4% de PIB en un año y retorna al nivel de 57% del PIB, comparable al nivel de deuda de 2022, y nuevamente más distante del ancla de la deuda estipulada en la Ley, de 55% del PIB, a la cual se debe converger en el mediano plazo.

El gobierno afirmó con la publicación del Plan Financiero que con este se estaría dando cumplimiento de la Regla Fiscal en 2024. Sin embargo, este escenario incluye ingresos temporales, no permanentes, o no estructurales, por cerca 10 billones de pesos, provenientes de la estrategia de arbitramento de litigios. En vista de que la Regla Fiscal exige excluir estos recursos, el déficit primario neto estructural sube a 0,8% del PIB, con lo cual, no se estaría dando cumplimiento a la Regla Fiscal. Lo anterior porque los ingresos no estructurales no cuentan para el déficit estructural exigido por la Ley de la Regla Fiscal.

La estrategia de arbitramento de litigios para la solución de pleitos judiciales tributarios de la nación con terceros, personas naturales y jurídicas, implica la desacumulación de un activo contingente. No se tiene información suficiente que le permita al Comité concluir que el flujo de desacumulación del acervo de pleitos litigiosos tributarios, que está implícito en el Plan Financiero, por COP 10 billones, pueda ser compensado con flujos parecidos de acumulación, a los que se programan ingresos para el Gobierno por esta estrategia.

Financiar gasto permanente o estructural con recursos temporales, de única vez, no es sostenible según la Regla Fiscal, debido a la inflexibilidad que caracteriza al gasto público: una vez se ejecuta en un período es muy difícil o costoso desmontarlo en períodos subsiguientes.

Para dar cumplimiento a la Regla Fiscal, el Comité identifica una necesidad de un ajuste adicional del gasto por COP 10 billones en 2024, adicional al anunciado en el Plan Financiero.

3. La senda de consolidación fiscal

En un plano más general, de la consolidación, al CARF le preocupa la postura fiscal para 2024. Si bien se incorporan ajustes del ciclo económico y petrolero contemplados por la Regla Fiscal, se interrumpe la senda de consolidación fiscal del Gobierno Nacional, frente a la senda observada entre 2021 y 2023.

Esta postura suscita interrogantes sobre la viabilidad del cumplimiento de la Regla Fiscal hacia adelante y, en particular, a partir del 2026, cuando entre en funcionamiento la fórmula de la Regla Fiscal (acabada la transición de 4 años

que se incluyó en la Ley), según la cual se requerirá un ajuste de cerca de 1% del PIB en el balance primario, en 2026.

El Comité llama la atención de que Colombia completó cuatro años financiando déficits fiscales de más de 4% del PIB y, que, en el Plan Financiero de 2024 se programa un déficit de 5,3% del PIB. En este escenario, los costos del servicio de deuda representan más del 4% del PIB y consumen 25% de los ingresos tributarios. Este escenario de intereses muestra la presión que ejerce en las finanzas públicas el nivel de deuda que tiene la nación, y también de la percepción de riesgo de los financiadores que exigen tasas de interés altas para la deuda colombiana.

Esta postura resta espacio para una política fiscal que le permita al gobierno responder a choques inesperados, limitando su margen de maniobra hacia el futuro.

La presión fiscal en 2024 sigue siendo atribuible de un crecimiento del gasto primario sin FEPC que fue programado en el MFMP y el PGN, y sigue estando programado por encima del crecimiento de los ingresos.

Una de las razones que causa un panorama fiscal difícil son las inflexibilidades del gasto. Por ejemplo, de cada 100 pesos adicionales que el gobierno logra recaudar en cada reforma tributaria, solo se puede contar con 65 para gasto nuevo a la vuelta de cuatro años, debido a la fórmula a la que crecen las transferencias del Sistema General de Participaciones. Establecidas las fórmulas con las que se calcula el crecimiento del Sistema General de Participaciones, los otros 35 pesos deberán gastarse en rubros inflexibles definidos por la constitución y las leyes.

Las inflexibilidades del gasto y la indexación de algunos gastos a fuentes de ingresos dificultan la consolidación de una postura fiscal sostenible y se hace imperativo examinar estos asuntos por parte del Gobierno Nacional y el Congreso de la República, y gestionar los ajustes legales necesarios que devuelvan la flexibilidad a la programación fiscal y la coherencia entre los mandatos legales y las posibilidades reales de financiación de esos gastos en el Presupuesto General de la Nación.

Tener unas finanzas sostenibles es deseable y positivo para el logro de los objetivos de crecimiento y bienestar social de los países. Les permite a los gobiernos costear el conjunto de bienes y servicios con el que se ha comprometido con la sociedad. Tener finanzas públicas transparentes y predecibles permite a los gobiernos encontrar fuentes de financiamiento económicas para sus déficits.

El equipo técnico del CARF produjo un documento técnico que se publica de manera simultánea en la página web del CARF: www.carf.gov.co.

Nota institucional:

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

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