



**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

Código: Apo.4.1.4Fr002

Fecha 31/01/2023

Apo.414 Fr.002 Cumplido para Pago

Versión 6

PARA: SUBDIRECCION FINANCIERA Y GRUPO DE CONTRATOS

RADICADO No.: CP -

CONS
15

DATOS GENERALES DEL CONTRATO

CONTRATO, ORDEN O CONVENIO No. - -
NIT O DOCUMENTO DE IDENTIFICACION DEL CONTRATISTA



Radicado: 2-2023-023979
Bogotá D.C., 16 de mayo de 2023 10:50

OBJETO DEL CONTRATO, ORDEN O CONVENIO: PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES TÉCNICAS Y CONCEPTUALES INHERENTES AL ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LAS PROYECCIONES MACROECONÓMICAS Y FISCALES REALIZADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL, EN CUMPLIMIENTO DEL OBJETO Y FUNCIONES DEL COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL.

No.Compromiso
46022

FECHA DE SUSCRIPCION DEL CONTRATO, ORDEN O CONVENIO
NOMBRE CONTRATISTA
VALOR DEL CONTRATO ADICIONALES
FECHA DE INICIO:
FECHA DE TERMINACION:

VR CONTRATO MAS ADICIONES

Adiciones y/o Cesiones del Contrato

Adicion No. 1 Fecha Adicion 28/12/2022 Desde 01/01/2023 Hasta 30/04/2023 Tiempo Adicion 0 años - 3 meses y 30 días Objeto: OTROSÍ NO. 1 MEDIANTE EL CUAL SE PRORROGA EL PLAZO DE EJECUCIÓN Y SE ADICIONA EL VALOR DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 3.166-2022.

DATOS ESPECIFICOS DEL PAGO

Tipo de Pago	No.	Condicion de Pago	Aclaracion	Vr.Pago	Iva Aplicado	Valor Iva	Amortizacion Anticipada	Total a Pagar
FACTURA NO.	FE 7	PERIODO	HONORARIOS CORRESPONDIENTES AL MES DE ABRIL DEL 2023	8,800,000.00	0 %	.00		8,800,000.00
			TOTALES	8,800,000.00		.00		
TOTAL A PAGAR								<input type="text" value="8,800,000.00"/>

Anexos y No. de Folios

Factura Cuenta de Cobro
Otros Anexos o Folios Entrada a Almacen
Declaracion juramentada Seguridad Social
Constancias de pago de la seguridad social
Total de Folios Anexos

En calidad de Supervisor/Interventor del contrato enunciado, certifico que he verificado el cumplimiento a satisfacción de las obligaciones que emanan del contrato, la acreditacion del pago de obligaciones con el sistema de seguridad social integral y las cifras y valores correspondientes al periodo certificado para el reconocimiento del pago que por este instrumento se acredita

SUPERVISORES Y/O INTERVENTORES

FIRMA: _____
NOMBRE: SAMMY LIBOS ZUÑIGA
CARGO: SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA FISCAL
CEDULA: 1026280758

Firmado digitalmente por: SAMMY LIBOS ZUÑIGA
Subdirector Técnico de Política Macroeconómica



UW8J Zvqj ZORW EUK2 1LK9 PSQa ETE= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co

 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Informe de Ejecución y Supervisión de Contrato	Código:	Apo.4.1.Fr.16
		Fecha:	03-02-2022
		Versión:	3
		Página:	1 de 4

CONTENIDO DEL INFORME

1. Condiciones del Contrato	1
2. Objeto del Contrato	1
3. Obligaciones del Contrato, Actividades Ejecutadas y Productos Entregados.....	1

1. CONDICIONES DEL CONTRATO

Número de Contrato:	3.166-2022
Nombre del Contratista:	Manuela Restrepo Bernal
Periodo informe:	1 al 30 de abril de 2023
Supervisor provisional:	Sammy Libos Zúñiga
Área perteneciente:	Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)

2. OBJETO DEL CONTRATO

Prestar servicios profesionales para el desarrollo de actividades técnicas y conceptuales inherentes al análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas, las proyecciones macroeconómicas y fiscales realizadas por el Gobierno Nacional, en cumplimiento del objeto y funciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

3. OBLIGACIONES DEL CONTRATO, ACTIVIDADES EJECUTADAS Y PRODUCTOS ENTREGADOS

Las obligaciones adquiridas son las siguientes:

<p>1. Elaborar los documentos que sirven como insumo de los diversos pronunciamientos a cargo del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en relación con: (i) las proyecciones macroeconómicas y fiscales del Gobierno Nacional; (ii) el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022; (iii) las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal; (iv) la deuda del Gobierno General; (v) el cálculo de los ciclos petrolero y económico y las transacciones de única vez.</p> <p>Avance: Se actualizó la estimación del ciclo económico necesario para el cálculo de la regla fiscal. La evidencia se encuentra en el siguiente enlace: https://www.dropbox.com/s/mrozckhdy02nzwy/Ciclo%20Econ%C3%B3mico.png?dl=0</p> <p>Se actualizaron las elasticidades por cuotas y no cuotas excluyendo el sector petrolero. La evidencia se encuentra en el siguiente enlace: https://www.dropbox.com/s/wrg6x5f5e2u4cjb/Elasticidades.png?dl=0</p>
<p>2. Realizar análisis macroeconómico y financiero sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, conforme a los lineamientos dados por el CARF y el supervisor del contrato.</p> <p>Avance: Se realizó la consolidación de insumos y cifras para el análisis de la reforma pensional a través de la revisión de varias fuentes de información.</p> <p>La evidencia se encuentra en el siguiente enlace: https://www.dropbox.com/s/ijdv8nws5km4au5/C%C3%A1culos%20pensional.png?dl=0</p>



3. Participar en el seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal realizando análisis técnicos relacionados con la duración de la activación de la cláusula de escape conforme a los lineamientos dados por el CARF y el supervisor del contrato.

Avance: Esta actividad no presenta avances en el periodo reportado.

4. Elaborar, proponer y desarrollar los modelos estadísticos enfocados en la proyección de indicadores macroeconómicos que sirvan como insumo en la labor de seguimiento y análisis de la situación macroeconómica del país y de la regla fiscal.

Avance:

- Se actualizó el modelo del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles con la información disponible hasta el 17 de abril.

La evidencia se encuentra en el siguiente enlace:
<https://www.dropbox.com/s/7nqz773ejhwwu4b/FEPC.png?dl=0>

5. Preparar y presentar informes y síntesis de documentos técnicos especializados en temas fiscales desarrollados por otras entidades, universidades y centros de investigación, que contengan los últimos avances y principales resultados de trabajos de investigación e informes en temas financieros.

Avance:

- Se ha en el documento técnico sobre el proyecto de Ley de la reforma pensional y sus efectos sobre las finanzas públicas. La evidencia se encuentra en el siguiente enlace:

<https://www.dropbox.com/s/ff1fvcz0o7m457/Documento%20t%C3%A9cnico%20PL.Pensiones.png?dl=0>

- Se contribuyó con la elaboración del Informe al Congreso donde se hace un recuento de las actividades del CARF que se llevaron a cabo entre enero y abril del presente año. La evidencia se encuentra en el siguiente enlace:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-216272%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

6. Actualizar las herramientas y modelos de pronóstico y análisis utilizados por el CARF.

Avance: Contribuyó con la actualización de las proyecciones de las variables macroeconómicas y fiscales.

La evidencia se encuentra en el siguiente enlace:

<https://www.dropbox.com/s/x5h5925ngdqgd3/Supuestos%20Macro-%20Abril%20.png?dl=0>

7. Asistir de forma presencial o virtual, a las reuniones internas y externas que señale el supervisor del contrato, sobre temas relacionados con el objeto y obligaciones del contrato.

Avance:

- Participé en el Pre-CARF sobre números de la reforma pensional el 3 de abril.
- Participé en la reunión con Oscar Becerra que se llevó a cabo el 4 de abril.
- Participé en la primera sesión del Pre-CARF con Maria Fernanda Suárez el 12 de abril.
- Participé en la primera sesión del Pre-CARF con los miembros expertos el 12 de abril.
- Asistí a la presentación de un paper por parte del Banco de la República el 14 de abril.
- Participé en la reunión con el Fondo Monetario Internacional el 17 de abril.
- Asistí a la Mesa de Proyecciones Macroeconómicas el 18 de abril.
- Participé en la segunda sesión del pre-CARF el 21 de abril.



- Asistí a la catorceava sesión del CARF el 25 de abril en la sala Roberto Junguito.
- Asistí a la reunión con Moodys el 26 de abril.
- La evidencia de las reuniones se encuentra en el siguiente enlace:

<https://www.dropbox.com/scl/fo/mbi8aaizu3rw2k8dnbume/h?dl=0&rlkey=o7tjuzz652zhob7u4ztcnpp2>

8. Guardar la debida reserva y confidencialidad de los asuntos que conozca con ocasión de la ejecución del contrato. Sin perjuicio de lo anterior, el supervisor del contrato podrá solicitar al contratista la suscripción de documentos que tengan esta finalidad sobre asuntos específicos.

Avance: Se cumplió con la obligación legal y contractual.

9. Presentar al supervisor del contrato informes mensuales de su ejecución y los demás que se requiera por el supervisor del contrato quien para el efecto requerirá que el Comité Autónomo de Regla Fiscal revise y apruebe previamente cada uno de estos.

Avance: Se cumple por medio de la entrega de este Informe de Ejecución y Supervisión de Contrato. Andrés Mauricio Velasco Director Técnico del CARF revisó el informe.

10. Las demás que le sean asignadas por el supervisor, relacionadas con el objeto del contrato.

Avance: Participé en la elaboración del examen y en el proceso de entrevista de los aspirantes a la práctica académica del CARF.

La evidencia se encuentra en el siguiente enlace:

<https://www.dropbox.com/s/aofpk844lizk1jw/Convocatorias%20pr%C3%A1cticas%20CARF.png?dl=0>

MANUELA RESTREPO BERNAL
FIRMA CONTRATISTA

En mi calidad de supervisor del contrato me permito avalar el contenido del informe y el avance en la ejecución del mismo de acuerdo a lo descrito.

El contrato no presenta a la fecha dificultades en su ejecución, ni situaciones exógenas que afecten el normal desarrollo del mismo.

SAMMY LIBOS ZÚÑIGA
FIRMA SUPERVISOR



MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO

**Informe de Ejecución y Supervisión de
Contrato**

Código:	Apo.4.1.Fr.16
Fecha:	03-02-2022
Versión:	3
Página:	4 de 4

Handwritten signature and date: 2023-05-02

**ANDRÉS MAURICIO VELASCO
REVISÓ
DIRECTOR TÉCNICO DEL CARF**

Informe final – Acta de entrega Contrato No. 3.166-2022 – MANUELA RESTREPO BERNAL

Abril de 2023

1. Creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)- contratación de asesores

Mediante la Resolución 3498 del 31 de diciembre de 2021, el Ministro de Hacienda y Crédito Público designó a los cinco miembros expertos del CARF, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021. Los miembros expertos designaron al Director Técnico, a los analistas y al secretario administrativo.

Desde la suscripción del contrato 3.166-2022, Manuela Restrepo Bernal, cuyo objeto contractual es el de *“Prestar servicios profesionales para el desarrollo de actividades técnicas y conceptuales inherentes al análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas, las proyecciones macroeconómicas y fiscales realizadas por el gobierno nacional, en cumplimiento del objeto y funciones del comité autónomo de la regla fiscal”* ha adelantado actividades de analista. A través del desarrollo de estas actividades se ha apoyado el cumplimiento de las funciones del CARF.

2. Sobre las obligaciones específicas 3.166-2022

En el periodo de ejecución del contrato, se ha dado cumplimiento a las siguientes obligaciones específicas:

Se ha asesorado y participado en la formulación, diseño y organización de documentos técnicos especializados en temas macroeconómicos y fiscales, conforme a los lineamientos dados por el Director Técnico del CARF. Esto incluye la elaboración de los documentos técnicos de análisis del Plan Financiero 2022, del MFMP 2022, del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación y del PGN aprobado por el congreso, así como de las iniciativas legislativas con impacto fiscal. Estos documentos técnicos han servido de insumo para la elaboración de los pronunciamientos del CARF.

Se han proporcionado insumos al Director Técnico a través de la elaboración de conceptos y estimaciones técnicas que contengan análisis relacionados con: (i) las proyecciones macroeconómicas y fiscales del Gobierno Nacional; (ii) el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022; (iii) las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal; (iv) la deuda del Gobierno General; (v) el cálculo de los ciclos petrolero y económico y las transacciones de única vez. Para ello, se han revisado, contrastado o proyectado diferentes agregados fiscales, se han validado las proyecciones de los ciclos petrolero, económico y del cumplimiento de la regla y los resultados han sido presentados al CARF a través de presentaciones e insumos para los pronunciamientos.

Se llevaron a cabo análisis estructurales y de coyuntura macroeconómica para identificar los principales factores económicos a los que está expuesta la economía colombiana y que se relacionan estrechamente con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dentro de estos se destaca

el análisis de los efectos económicos y fiscales del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, así como el análisis de los efectos fiscales de las iniciativas legislativas, incluyendo la reforma tributaria presentada y aprobada en el segundo semestre de 2022.

Se ha participado en la elaboración de seis pronunciamientos desde la entrada en funcionamiento del CARF, los cuales incluyen el análisis y la postura del CARF sobre los principales instrumentos fiscales del Gobierno Nacional y resultados del seguimiento permanente de la sostenibilidad fiscal (estos se resumen en la sección 3). De igual forma, dentro de la ejecución del contrato se apoyó con el suministro de insumos para los cálculos del PIB tendencial y la elasticidad del recaudo a PIB.

En cumplimiento de las obligaciones contractuales, se ha participado en las mesas técnicas de proyecciones macroeconómicas, donde se han contrastado los análisis y estimaciones sobre los principales indicadores fiscales y macroeconómicos con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda. Para apoyar las labores de los miembros del CARF se han presentado los insumos desarrollados en las diferentes reuniones preparatorias y en las sesiones oficiales del CARF.

Igualmente se ha asistido a diferentes foros, eventos y espacios académicos relacionados con temas fiscales y macroeconómicos, así como a las ruedas de prensa del CARF, y se ha participado de las reuniones con actores externos que requieren información sobre los pronunciamientos y proyecciones del CARF.

Por último, es preciso mencionar que todas las actividades antes mencionadas se han desarrollado guardando la debida confidencialidad y reserva que especifica el contrato en coordinación con el supervisor y se han entregado oportunamente los informes mensuales de actividades, así como los productos contractuales.

3. Resumen de los pronunciamientos del CARF con fechas y conclusiones

Pronunciamiento No 1. Plan Financiero 2022

El escenario fiscal presentado para 2022 permite al Gobierno cumplir la transición planteada por la Ley para la regla fiscal. No obstante, estimaciones preliminares muestran que, pese al esfuerzo por reducir el déficit en 2022, el Balance Primario Netos Estructural (BPNE) cerraría el año con un déficit entre 3 y 4 puntos porcentuales del PIB, mayor al que resultaría de aplicar la fórmula para la regla fiscal, a la cual se debe converger en 2026. En consecuencia, en el corto y mediano plazo se requerirán medidas adicionales, de ingresos y gastos, a las ya contempladas en la Ley de Inversión Social, para reducir el déficit primario a los niveles compatibles con la regla fiscal y lograr una reducción permanente de la relación deuda a PIB.

Solo de esta forma se podrá garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y el equilibrio macroeconómico. Un elemento importante para lograr estos objetivos será encontrar soluciones a la combinación de leyes y obligaciones institucionales que hacen inflexible el gasto público. Para esto podrían utilizarse las conclusiones de las misiones y estudios que se han realizado sobre temas fiscales. Finalmente, el CARF hace un llamado para que, de manera responsable, las propuestas de política pública tomen en consideración la situación fiscal del país y se salvaguarde la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Pronunciamento No 2. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

El diseño de la política de estabilización de precios de los combustibles y las decisiones discrecionales del Gobierno Nacional, han derivado en un fondo que acumula déficits de manera recurrente y en una política que se convirtió en una subvención al consumo de combustibles. Ante la coyuntura actual de elevados precios internacionales de petróleo, estos déficits se hacen más pronunciados, en especial por la determinación del Gobierno de mantener inalterados los precios internos de los combustibles (GMC y ACPM). Entre el segundo semestre de 2021 y el primer trimestre de 2022 el déficit acumulado pendiente por pagar asciende a cerca de COP 14,1 billones. Se estima que, si se aplicara siempre la fórmula del ingreso al productor desde mayo 2022 y en ausencia de pagos del Gobierno, el déficit del FEPC podría superar los COP 33 billones al cierre de 2022 (asumiendo un Brent de USD 100 por barril). Dada la magnitud del déficit, se puede comprometer la sostenibilidad fiscal en la medida que se siga acumulando una cuenta por pagar. El déficit del fondo, asumido por la Nación, implica un uso de recursos que no estarán disponibles para otros fines.

El Gobierno realizó un análisis detallado y anunció medidas frente a este tema. Al respecto, el CARF señaló que el Gobierno ha promovido cambios en la dirección correcta, como es la contabilización adecuada de los déficits al momento de su pago y la cancelación del saldo acumulado al primer semestre de 2021 (COP 3,9 billones). Adicionalmente, el Gobierno anunció medidas frente al FEPC en línea con su compromiso con la sostenibilidad fiscal:

- Cubrir el saldo del segundo semestre de 2021 (COP 7,8 billones) y, el déficit estimado para el primer trimestre de 2022 (que en total ascendería a cerca de COP 6,2 billones) con recursos fiscales de la vigencia 2022 (sobrantes del presupuesto y del servicio de la deuda, excedentes de dividendos de Ecopetrol de 2021 y apropiaciones del PGN 2023). Los montos oficiales del déficit deben ser liquidados oficialmente por el Gobierno Nacional mediante acto administrativo.
- Proponer medidas correctivas al mecanismo de ajuste del ingreso al productor (borrador de Decreto).
- Incluir en el MFMP 2022 un análisis y abanico de medidas de reforma estructural al mecanismo de estabilización (ajuste a la institucionalidad y la fórmula).

El CARF considera que los anuncios del Gobierno, de implementarse en su totalidad, ayudarán a mejorar la situación con respecto al FEPC. No obstante, también considera indispensable detener o modular la causación de nuevos déficits originados en el diferencial de precios y continuará haciendo seguimiento a la situación del FEPC y sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal. Dada la magnitud del déficit, se puede comprometer la sostenibilidad fiscal en la medida que se siga acumulando una cuenta por pagar. Por ello, el CARF recomienda al Gobierno la toma de medidas de corto plazo para contener el tamaño del déficit del FEPC, y la revisión de medidas estructurales que permitan reducir el costo fiscal mientras se protege a los consumidores y grupos vulnerables.

El CARF realiza un llamado para que la sociedad conozca y comprenda lo costos que implica mantener este tipo de políticas y los sacrificios de ello en términos de menor disponibilidad de recursos para otros fines que pueden tener mejores impactos sociales y distributivos.

Pronunciamento No 3. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022

El Gobierno Nacional ha logrado un ajuste significativo del déficit del GNC para 2022. Hace un año se proyectaba un desbalance de COP83 billones 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 COP75 billones.

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 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.

Respecto del FEPC dado que; i) el seguimiento del FEPC no recae en ninguna unidad gubernamental, al no tener personería jurídica como sí la tienen las otras entidades de la muestra del “Resto del Gobierno Central”, ii) las decisiones de la política de combustibles, la restricción presupuestal y las consecuencias fiscales recaen directamente sobre el GNC, iii) la magnitud que han alcanzado las obligaciones del FEPC, que ya son muy relevantes para las finanzas públicas del GNC, iv) 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.

Con la 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. Al contabilizar el saldo del FEPC en el año en el que es causado, se generan los incentivos para racionalizar la política de combustibles y se evitan problemas fiscales que se derivan en una cuenta por pagar que no hace parte del balance del GNC pero que siempre es 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.

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

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.

Aunque el escenario fiscal y presupuestal para 2022 y 2023, se ha beneficiado de un mayor recaudo 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. Sin embargo, los niveles de déficit fiscal que se observan siguen siendo 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.

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 inflexibilidad del gasto ha hecho difícil realizar ajustes fiscales limitando una mejor 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, INVIAS, ANI y el Fondo de Adaptación.

Por su parte, 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.

Por lo demás, 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. 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.

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

Un subsidio a los combustibles de cerca de COP 40 billones anuales es insostenible. Es importante 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 de 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.

Para 2022 el déficit del FEPC ascendería a COP 38 billones. De ese monto, el Gobierno canceló COP 6,4 billones, correspondientes al primer trimestre. 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 que se causaría en 2022.

En ese sentido, se 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 este cambio metodológico propuesto 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.

Cabe mencionar que la deuda del FEPC pone presión sobre las finanzas de Ecopetrol. La empresa contabiliza sus ingresos según la metodología de causación siguiendo el estándar de mercado al que está 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 es 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.

Pronunciamento No. 5 Política de hidrocarburos, reforma tributaria y sostenibilidad fiscal

Los ingresos derivados de la exploración y explotación de hidrocarburos son determinantes para la estabilidad fiscal y la balanza de pagos de Colombia. Estos ingresos son la principal fuente de oferta de divisas, cerca del 40% de las exportaciones y del 20% de la inversión extranjera directa; y representan entre el 10% y 20% de los ingresos del Gobierno Nacional Central. Esto hace que la sostenibilidad del sector sea clave para asegurar los recursos del Gobierno Nacional y las regiones. La continuidad de la política de exploración y explotación de petróleo y gas en el país es necesaria dada la importancia de estos recursos para la sostenibilidad de las finanzas públicas y la dificultad de reemplazarlos en el corto plazo.

La capacidad y el costo de financiar el déficit fiscal y atender el servicio de deuda de la Nación está limitado por la disposición de los acreedores a extender préstamos, sean estas entidades multilaterales o prestamistas a través de los mercados de bonos. La certeza sobre los ingresos futuros es indispensable para mantener las fuentes de financiamiento y un adecuado nivel de riesgo. La Reforma Tributaria es importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los cambios propuestos en la tributación del sector son parte de la política de hidrocarburos. Sobre ésta, el CARF hace un llamado para que se asegure la competitividad de las inversiones en el sector dentro del contexto económico global, y que las modificaciones al régimen tributario que se aprueben aseguren un trato equivalente a todos los actores del sector de manera transversal.

En ese orden de ideas, es importante que la política de hidrocarburos y la transición energética tengan en cuenta de manera clara y creíble la capacidad de la economía y del gobierno de reemplazar dichos recursos de forma permanente y en los plazos que ello requiera. La alta dependencia de estas transferencias para la Nación hace que una política que suspenda la actividad o desincentive la inversión en el sector represente un riesgo elevado para la sostenibilidad fiscal y cambiaría del país con efectos adversos sobre el desarrollo y el crecimiento económico. En el mismo sentido, Ecopetrol es un activo estratégico para la Nación, por lo cual mantener su dinámica de inversión y su solidez financiera es esencial para la estabilidad económica y fiscal.

La alta carga de la deuda del Gobierno Nacional Central representa un riesgo fiscal y macroeconómico. La coyuntura de tasas de interés, el aumento de la prima de riesgo, y la depreciación redundan en tasas de interés más altas para la deuda de la Nación. Lo anterior ha generado un aumento significativo de los recursos que se deben asignar al servicio de la deuda. Por lo cual, es importante que la programación de los recursos provenientes de la reforma tributaria se realice en concordancia con la Regla Fiscal y su objetivo de reducir la deuda neta.

La desaceleración de la economía que se espera a partir de 2023 tiene como consecuencia que el crecimiento económico no será suficiente para compensar las tasas de interés. Será necesario generar superávits primarios superiores a los inicialmente programados para continuar con la disminución de la deuda neta y consolidar las finanzas públicas en torno al ancla de deuda previsto en la Ley.

Pronunciamento No. 6 Sobre la Actualización del Plan Financiero de 2023

La actualización del Plan Financiero publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el pasado 30 de diciembre presenta un escenario fiscal con cifras más positivas para 2023, que las consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y una mejora en el balance primario frente a lo programado inicialmente.

El Plan Financiero contempla mayores ingresos por COP 42 billones frente el MFMP, producto del mejor desempeño de la economía, la reforma tributaria y un escenario favorable de ingresos petroleros, lo que permitirá un mejor escenario fiscal en 2023. Con los mayores ingresos el Gobierno anunció un aumento del gasto primario, además, estos recursos se utilizarán para cubrir el aumento en el pago de intereses, saldar la totalidad del déficit acumulado por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en 2022, disminuir los requerimientos de financiamiento interno, al tiempo que se logra reducir el déficit fiscal del Gobierno Nacional y obtener un superávit primario de 0,6% del PIB. El escenario fiscal planteado en el Plan Financiero cumple con la meta sobre el balance primario neto estructural (BPNE) del Gobierno Nacional, fijada para 2023 por la senda de transición de la Regla Fiscal establecida en la Ley 2155 de 2021.

No obstante, la deuda neta del Gobierno Nacional Central terminó 2022 en un nivel superior al esperado en el MFMP y el Plan Financiero presenta un ritmo para su disminución que sería más lento que el pronosticado en 2022. La mayor carga de intereses continúa siendo una fuente de preocupación, con un aumento de COP 24 billones en 2022, y un nivel de COP 68,3 billones para 2023. La dinámica de la deuda dependerá críticamente del comportamiento de las tasas de interés de la deuda pública, hoy en niveles altos, y de la tasa de cambio.

El CARF resalta el compromiso del Gobierno para saldar el déficit del FEPC dentro del año siguiente al causado, y por continuar la política de aumentos de precio de los combustibles. Pese a ello los incrementos realizados en el último trimestre de 2022, y en enero de 2023, el precio por galón de gasolina en Colombia es el tercero más económico de la región (después de Venezuela COP291 y Bolivia COP9.944), está por debajo del precio de países del continente, que son productores, como Ecuador (COP11.647), Brasil (COP18.087) y México (COP23.059); y es menos de la mitad del precio promedio internacional (COP23.691). Dado el diferencial entre el precio de referencia internacional y el precio regulado, en 2022 se generó un déficit en el FEPC de más de COP36 billones.

El escenario fiscal presentado con el Plan Financiero dependerá de la consolidación de ingresos programados tras la reforma tributaria, tanto en 2023 como en el mediano plazo. La desaceleración real de la economía que se supone para 2023 y 2024 podría tener efectos adversos sobre el recaudo esperado.

También será importante tener presente el riesgo de un menor ingreso petrolero derivado de un precio más bajo al consignado en los supuestos, y la interacción de esto con las señales internas adversas a la industria de hidrocarburos. Para dar mayor tranquilidad sobre las proyecciones fiscales y de balanza de pagos de corto y mediano plazo, sigue siendo indispensable que el Gobierno publique cuanto antes el plan para la transición energética y de tranquilidad al mercado y, a los actores del sector, sobre la continuidad de la exploración y explotación de hidrocarburos en el país.

El gasto aumentó de forma importante durante la pandemia y gran parte de los gastos temporales se volvieron permanentes. La adición presupuestal que se planea para 2023 aumentará el gasto aún

más. El Plan Financiero prevé un gasto primario sin FEPC de COP 284 billones para 2023, que el CARF estima es cerca de COP 70 billones superior al que se habría producido si éste se actualizara desde 2019 por inflación, salario mínimo, crecimiento de los ingresos corrientes de la nación y crecimiento del PIB.

Asegurar la sostenibilidad fiscal del país debe continuar siendo un elemento clave del diseño de las políticas públicas, por lo que es imperativo que cualquier reforma cuente con los recursos suficientes para su implementación y no impliquen mayores niveles de endeudamiento para el Gobierno.



Manuela Restrepo Bernal

Asesora – Comité Autónomo de la Regla Fiscal