

RE: COMUNICACIÓN AUTO D-15097 DEL 7 DE MAYO DE 2024 - OFICIO REMISORIO OPC-047/24

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

Vie 10/05/2024 18:08

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>;Andres Mauricio Velasco Martinez <Andres.Velasco@carf.gov.co>;Camilo Jose Rios Ibarra <camilo.rios@carf.gov.co>

 1 archivos adjuntos (581 KB)

2024-05-10 Respuesta Corte Constitucional_Regalías vF.pdf;

No suele recibir correos electrónicos de atencionusuario@carf.gov.co. [Por qué esto es importante](#)

Respetados Magistrados,

En atención a la solicitud del Oficio No. OPC-047/24 del Expediente D-15097, recibida el pasado 8 de mayo de 2024, en mi calidad de Director Técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), doy respuesta con esta carta a las preguntas planteadas

Cordialmente,

Comité Autónomo de la Regla Fiscal - CARF

De: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>**Enviado:** miércoles, 8 de mayo de 2024 9:37**Para:** Andres Mauricio Velasco Martinez <Andres.Velasco@carf.gov.co>; Camilo Jose Rios Ibarra <camilo.rios@carf.gov.co>; Atencion Usuario CARF <atencionusuario@carf.gov.co>**Asunto:** COMUNICACIÓN AUTO D-15097 DEL 7 DE MAYO DE 2024 - OFICIO REMISORIO OPC-047/24

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

Si considera que los archivos adjuntos originales son realmente necesarios haga click en el link [aqui](#) y escriba la debida justificacion.

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

Reciba un cordial saludo,

A continuación, le adjuntamos para su conocimiento y fines pertinentes copia del auto del 7 de mayo de 2024, proferido por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar dentro del **proceso D-15097 y el oficio OPC-047/24**.

El expediente de la referencia se encuentra disponible en este enlace:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?proceso=1&palabra=D0015097&mostrar=ver>

Agradecemos confirmar el recibido de esta información, citando el número de la referencia (**D-15097**).

Secretaría General Corte Constitucional
Constitucionalidad Tel. 3506200 Exts: 3202, 3206 o 3207

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

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

Bogotá D.C., mayo 10 de 2024

Honorables Magistrados
CRISTINA PARDO SCHLESINGER,
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
Corte Constitucional
Bogotá

Asunto: Respuesta al Oficio No. OPC-047/24 del Expediente D-15097 sobre el artículo 19 de la Ley 2277 DE 2022

Respetados Magistrados,

En atención a la solicitud del asunto, recibida el pasado 8 de mayo de 2024, en mi calidad de Director Técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), doy respuesta con esta carta a las preguntas planteadas.

Las respuestas se presentan en el marco de las funciones legales del CARF consignadas en el artículo 61 de la Ley 2155.¹

¹ Las funciones del CARF, según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, son:

- a) 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.
- b) 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.
- c) Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la Regla Fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y otros instrumentos de la política fiscal.
- d) Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.

1. Explique a la Corte el concepto, antecedentes, modificaciones y operación de la Regla fiscal.

Las reglas fiscales se han adoptado en muchos países del mundo como una herramienta de política que busca propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como generar confianza sobre el manejo de las finanzas de los países². Existen diferentes tipos de reglas fiscales, sin embargo, en general, el concepto básico detrás de estas contiene una relación entre los ingresos y gastos del gobierno, que permite estabilizar la deuda pública y/o disminuir las tasas de interés que se pagan por el endeudamiento.

En Colombia, la Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central se estableció con la Ley 1473 de 2011. En ese momento la meta de dicha regla se fijaba sobre el balance estructural, definido como el balance total descontando el ciclo económico y el ciclo petrolero (Ecuación 1).

$$\text{Balance Estructural}_t = \text{Balance Total}_t - \text{Ciclo económico}_t - \text{Ciclo petrolero}_t \quad (1)$$

Para calcular el ciclo económico era necesario tener variables como la brecha de producto y las elasticidades de los ingresos no petroleros para determinar la porción de estos que corresponde al componente cíclico o desviación permitida por el ciclo económico. Por su parte para determinar la desviación permitida por el ciclo petrolero era necesario contar con un precio del petróleo de largo plazo. Para proveer estos dos insumos, la Ley de la Regla estableció dos grupos técnicos independientes los cuales eran coordinados por la secretaría técnica del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, que funcionaba en la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda.

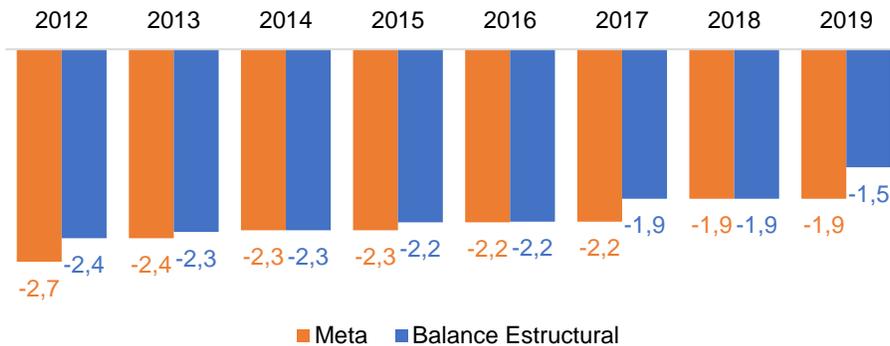
La Regla adoptada en 2011 tenía como metas que el déficit estructural debía ser inferior a 1% del PIB a partir del año 2022. Adicionalmente, se tenían metas intermedias de déficit estructural inferior a 2,3% del PIB en 2014 y menor a 1,9% del PIB en 2018. Como condición adicional, la Regla exigía mantener una senda decreciente anual del déficit estructural.

El ente rector de la Regla era el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, cuya función era revisar y emitir concepto sobre la metodología y parámetros utilizados para el cálculo de la Regla, las propuestas de cambios metodológicos, los informes de cumplimiento y la suspensión de la Regla, cuando se aplicara.

La adopción de una Regla Fiscal fue un paso importante hacia la consolidación de las finanzas públicas y la institucionalidad de la sostenibilidad fiscal. No obstante, a pesar de que la Regla se cumplió durante su vigencia (2012 – 2019) (Gráfico 1), el nivel de deuda tanto bruta como neta aumentó durante este período (Gráfico 2).

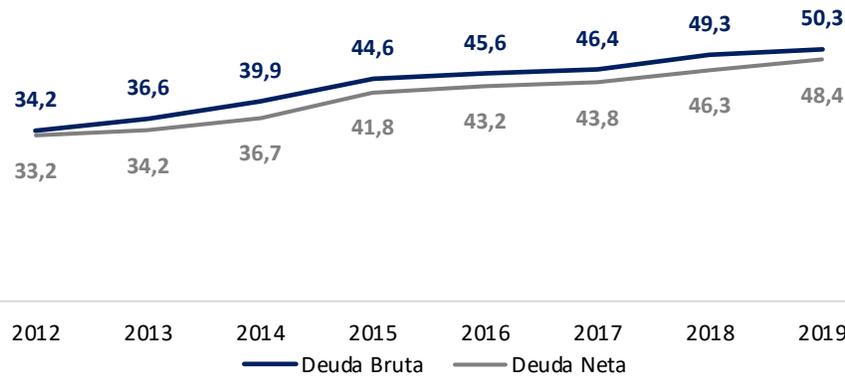
² Una encuesta del Fondo Monetario Internacional encuentra que a 2021 existían 106 países con reglas fiscales nacionales o supranacionales: Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, and Sharanya Pillai. 2022. "Fiscal Rules Dataset: 1985-2021", International Monetary Fund, Washington, D.C.

Gráfico 1. Balance Estructural del GNC
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

Gráfico 2. Deuda Neta y Deuda Bruta
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de información del MHCP.

La estabilización de la deuda es un objetivo que se debe tomar en cuenta al momento de hablar sobre sostenibilidad fiscal. La Regla Fiscal anterior, al no tener un vínculo con el nivel de deuda, no garantizaba una senda estable de la deuda.

Tras una década de aplicación y de aprendizajes, y luego de evidenciar los efectos del choque petrolero (2014-2018) y de la pandemia en la cual la Regla Fiscal estuvo suspendida (2020-2021), la Ley 2155 de 2021 introdujo cambios a la institución de la Regla Fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011 en dos frentes. En primer lugar, se realizaron ajustes al indicador sobre el que se aplica la Regla y a las metas de esta. En segundo lugar, se modificaron aspectos del Comité responsable del seguimiento y análisis de la Regla, y de los mecanismos de transparencia.

a. Cambios paramétricos a la Regla Fiscal

El Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, modificó el Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, haciendo explícito el vínculo entre el objetivo de sostenibilidad de las finanzas públicas con el control de la deuda, e introduciendo un límite sobre la deuda neta de 71% del PIB y un ancla de la deuda neta de 55% del PIB.

Se introdujo, también, un cambio al indicador sobre el cual aplica la Regla para lograr dos objetivos. Por un lado, para precisar aspectos técnicos sobre los componentes cíclicos y transacciones de única vez que se pueden descontar, y de otro lado, para incluir en la fórmula de la Regla el ancla a la deuda neta del GNC. De esta manera, la Regla Fiscal se aplica sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE).

Estos cambios buscan que el Gobierno Nacional financie sus gastos estructurales con ingresos estructurales, que ahorre o utilice en gastos no estructurales los componentes cíclicos y las transacciones de única vez cuando estos son positivos. De igual forma, la Regla Fiscal protege el gasto estructural del gobierno frente a ciclos o transacciones de única vez negativas, permitiendo que el gasto se mantenga en los niveles estructurales ante estas eventualidades. De esta forma, se le exige al gobierno, con la fórmula, presupuestar un gasto primario que sea consistente con llevar la deuda neta al nivel definido como ancla, de 55% del PIB.

Los ajustes a la Ley hacen que el indicador relevante de la Regla Fiscal se haya acercado a un indicador que es operativamente controlable por parte del gobierno, en la medida que se evita contabilizar los intereses y rendimientos financieros que pueden verse afectados por razones exógenas y fuera del alcance del control del gobierno. Este ajuste ha permitido que el gobierno no tenga que reducir su gasto de funcionamiento o de inversión en momentos en los cuales los intereses se han elevado, tanto por efectos de la crisis generada por la pandemia, como por la posterior presión inflacionaria, entre otros choques.

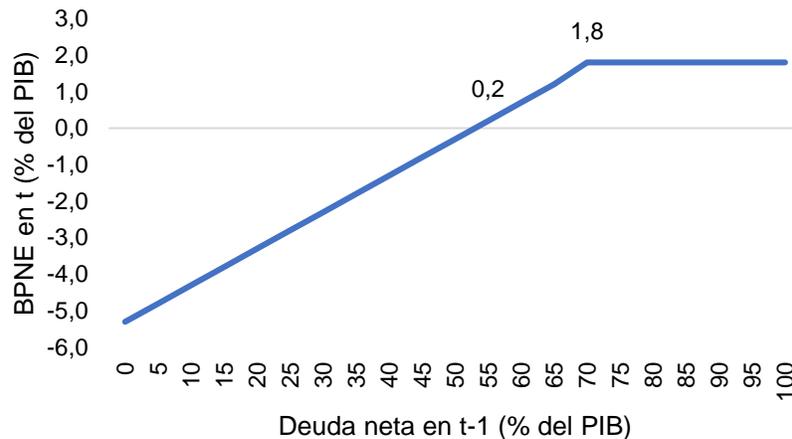
La Ley definió que, entre 2022 y 2025 habrá una transición del BPNE del GNC, que no podrá ser menor que: -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024, y 0,5 del PIB en 2025.

De 2026 en adelante, la Ley establece una fórmula para el BPNE en función de la deuda neta de activos financieros. Según el nivel de la deuda en el año anterior (t-1), el BPNE del GNC será como mínimo, para cada vigencia fiscal (t), el expresado en la Ecuación (2):

$$BPNE_t = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55); & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8; & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases} \quad (2)$$

El $BPNE_t$ se calcula en porcentaje del PIB, para cada vigencia (t). La deuda neta de activos financieros de la vigencia anterior (t-1), DN_{t-1} , entra a la fórmula como porcentaje del PIB. En el gráfico 3 se observa el BPNE que exigiría la fórmula de la Regla Fiscal para cada nivel de deuda neta.

Gráfico 3. Balance primario neto estructural según el nivel de deuda
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia DT – CARF a partir de la fórmula de la regla fiscal.

El BPNE se define como:

$$BPNE_t = BPN_t - TUV_t - CP_t - CE_t$$

donde, según las definiciones de la Ley:

- **Balance primario neto (BPN):** balance fiscal total restando los ingresos por rendimientos financieros (RF); y restando el pago de intereses (ID); de acuerdo con la metodología que defina el CONFIS³.
- **Transacciones de única vez (TUV):** medidas de ingresos y/o de gastos que tienen efectos transitorios sobre el resultado fiscal y por ende no modifican de manera permanente (o estructural en el sentido de la Regla) la situación de las finanzas públicas, ni inciden sobre la sostenibilidad fiscal. Serán identificadas y calculadas por el CONFIS, previo concepto del CARF.
- **Ciclo petrolero (CP):** Diferencia entre el ingreso petrolero⁴ y el ingreso estructural petrolero, medido a pesos corrientes de cada vigencia. El ingreso estructural petrolero corresponderá al promedio del ingreso petrolero de los 7 años anteriores, medido como porcentaje del PIB, excluyendo los valores mínimo y máximo. Será calculado por el CONFIS.
- **Ciclo económico (CE):** Efecto de las fluctuaciones económicas sobre los ingresos fiscales. El gobierno reglamentó la metodología para el ciclo económico⁵ y será calculado por el CONFIS.

b. Cambios institucionales de la Regla Fiscal

Con la reforma del 2021, la Regla Fiscal para el GNC se fortalece con la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Este Comité, que reemplaza al Comité Consultivo de la Regla Fiscal y los grupos técnicos existentes bajo la norma anterior, se establece como un organismo técnico, permanente e independiente.

³ Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS.

⁴ Sin incluir las regalías que son ingreso del nivel territorial.

⁵ Decreto 1717 de 2021.

El principal objetivo del CARF es el de realizar seguimiento a la macroeconomía y a los indicadores fiscales para pronunciarse sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal, buscando garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través de la emisión de conceptos no vinculantes.

Otra de las mejoras institucionales consiste en que el CARF, según lo dispuesto en la Ley, cuenta con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, para apoyar el ejercicio de sus funciones y análisis. Este equipo técnico estará conformado por entre 7 y 20 integrantes, entre los que se cuentan un director técnico, un secretario administrativo, analistas de diferentes rangos de experiencia relacionada con las funciones del CARF y un profesional de comunicaciones. El director técnico ejerce la Secretaría Técnica del CARF, coordina el flujo de información con el Ministerio de Hacienda y lidera el equipo técnico cuya dedicación e independencia brinda mayor autonomía al CARF.

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. 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.

El MHCP 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. Finalmente, en aras de la transparencia, el CARF rendirá informe al Congreso sobre sus funciones y en abril y septiembre de cada año y atenderá las consultas del Congreso⁶.

2. ¿Cuáles son los efectos de corto, mediano y largo plazo que se derivan del cumplimiento o incumplimiento de la Regla Fiscal?

El cumplimiento de la Regla Fiscal tiene dimensiones de corto y mediano. Para el corto plazo, cabe aclarar que la Regla Fiscal se encuentra en un período de transición hasta el año 2026, año a partir del cual se debe adoptar la fórmula de la Regla explicada en el anterior numeral.

El cumplimiento de las metas de la transición para 2024 y 2025 permite acercar el balance primario neto estructural al que exigiría la Regla Fiscal de una manera suavizada. Lo anterior permite una menor presión sobre las finanzas públicas reconociendo el choque producido por el COVID-19.

Cuando se aplique la fórmula de la Regla Fiscal, a partir de 2026, el cumplimiento de las metas derivadas de la fórmula generará una senda de balances primarios netos estructurales que estabilizarán la deuda pública alrededor del ancla de la Regla, del 55% del PIB. La estabilidad de la deuda en el ancla definida deberá redundar en estabilidad macroeconómica, el fortalecimiento de la confianza en las finanzas del país, y la reducción de las tasas de interés que cobran los financiadores a la Nación.

⁶ Los Informes al Congreso se encuentran disponibles en:
https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutomodeReglaFiscal/pages_documentos

3. ¿Cuál es la relación entre la sostenibilidad fiscal y la Regla Fiscal?

La Regla Fiscal colombiana, como se ha mencionado anteriormente, busca garantizar un balance entre los ingresos y gastos estructurales de la Nación que permita estabilizar la deuda pública. La política fiscal tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Esta sostenibilidad de la deuda es el principio que garantiza que, dado el gasto público, los impuestos y otras políticas, en el largo plazo el país no entraría en un episodio de insolvencia.

Un episodio de insolvencia significa que un agente económico, en este caso un país, no es capaz de responder por sus obligaciones financieras, es decir, la deuda. Para entender los factores que afectan la deuda pública y, por ende, la solvencia financiera se parte de la restricción presupuestal de la autoridad fiscal (Gobierno Nacional), esta expresión se ve reflejada en la ecuación (3) donde se igualan los ingresos (término de la derecha) y gastos (término de la izquierda) en términos reales⁷ de la autoridad fiscal. En esta expresión, g_t representa al gasto público, $(1 + r_t)b_{t-1}$ el servicio de la deuda (tanto a principal como a pago de intereses), T_t denota el recaudo tributario, b_t los bonos emitidos, y rcb_t otros ingresos del gobierno.

$$g_t + (1 + r_t)b_{t-1} = T_t + b_t + rcb_t \quad (3)$$

De esta ecuación se puede derivar la ecuación (4) (Ver Anexo 1) dónde se evidencian las variables que explican el cambio de la deuda como porcentaje del PIB. La ecuación de sostenibilidad de la deuda se expresa en términos del PIB porque se busca encontrar una relación entre la deuda y la capacidad de la economía para pagarla, que es el PIB. En esta expresión, $\%b_t - \%b_{t-1}$ representa el cambio de la deuda como porcentaje del PIB entre los periodos t y $t - 1$, γ_t es el crecimiento del PIB real, r_t la tasa de interés real, y $\%BPN_t$ el balance primario neto como porcentaje del PIB⁸. De esta ecuación se evidencia que, para obtener un comportamiento sostenible de la deuda, se debe cumplir lo siguiente: (i) tener un balance primario neto positivo (superavitario), y/o (ii) tener una tasa de crecimiento real de la economía mayor a la tasa de interés real ($\gamma_t > r_t$).

$$\%b_t - \%b_{t-1} = \frac{(r_t - \gamma_t)}{1 + \gamma_t} \%b_{t-1} - \%BPN_t \quad (4)$$

La Regla Fiscal reconoce esta relación que existe entre la deuda pública y el balance primario neto, razón por la cual ata las metas del balance primario a aquellas que lleven a un nivel sostenible de deuda.

De acuerdo con lo anterior, la Regla Fiscal reconoce dos niveles de deuda a partir de los cuales se define la postura de política fiscal. El primero hace referencia al nivel máximo de deuda, que es 71% como porcentaje del PIB. Cualquier nivel de deuda por encima de este valor se considera insostenible debido a que la economía entraría en un episodio de

⁷ Se hace referencia a términos reales y no nominales debido que se busca aislar el efecto precios en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

⁸ El balance primario neto es el balance del Gobierno sin incluir el pago de intereses de la deuda ni los rendimientos financieros recibidos por activos.

impago. El segundo es el ancla de la deuda, que corresponde a 55% del PIB. Este es considerado el nivel prudente de la deuda.

Desde un punto de vista de política económica, es deseable que un país se encuentre por debajo del ancla para poder realizar política fiscal contracíclica. Esto significa que si la economía enfrenta un choque negativo muy grande, la autoridad fiscal puede incrementar el gasto público y/o reducir impuestos y de esta manera elevar el nivel de deuda. Este nivel de deuda podría estar en este margen prudencial que es la diferencia entre el límite de deuda y el ancla. Si un país ya se encuentra en este margen prudencial o muy cerca de su límite de deuda, podría enfrentar dificultades de solvencia. Ante un choque negativo podría tener un endeudamiento excesivo, más allá del límite, que desencadenaría un episodio de impago por insostenibilidad de la deuda.

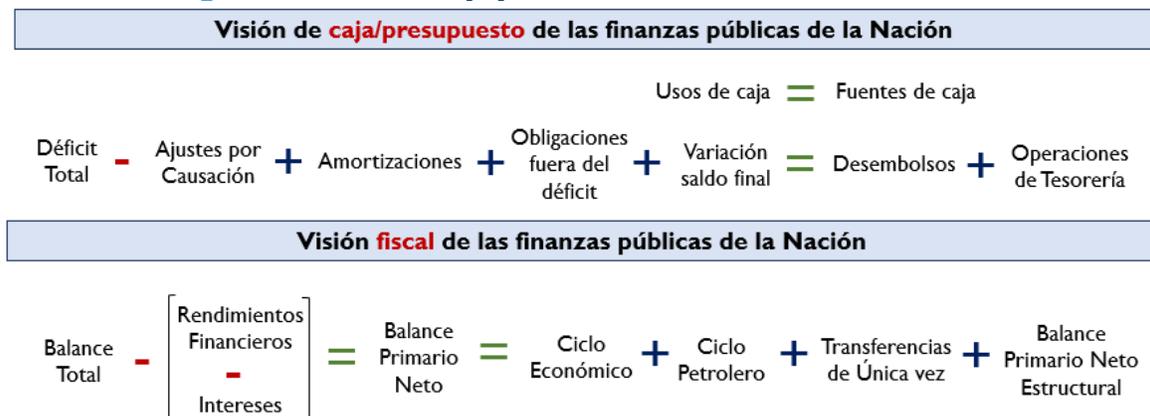
En conclusión, el cumplimiento de la Regla Fiscal llevaría la deuda pública a un nivel sostenible. Lo cual se traduciría en la sostenibilidad fiscal de la Nación.

4. ¿Cuál es la relación entre un impacto en la caja de la Nación y un impacto serio en la sostenibilidad fiscal? ¿existen diferencias entre el primero y el segundo?

Las finanzas públicas pueden evaluarse desde una perspectiva de caja o una fiscal. La perspectiva de caja contempla las finanzas públicas desde una restricción del financiamiento, es por esto por lo que esta visión parte de la igualdad contable que debe existir entre los usos y fuentes de recursos líquidos de la Nación (Figura 1).

Es así como los impactos en la caja corresponden a choques en los flujos de dinero del GNC. Por el lado de los usos estos podrían ser impactos en el déficit total (ingresos totales – gastos totales), ajustes por causación, amortizaciones, obligaciones por fuera del déficit y la variación del saldo final. Por el lado de las fuentes estos podrían ser choques en los desembolsos y las operaciones de tesorería.

Figura 1. Visión de Caja y Fiscal de las Finanzas de la Nación



Fuente: Elaboración propia DT – CARF

Por otro lado, la visión fiscal (la cual es consistente con la Regla Fiscal) parte de una visión de sostenibilidad de las finanzas públicas. Donde, tras descontar del balance primario neto el ciclo económico, el ciclo petrolero y las transferencias de única vez se obtiene el BPNE. Este resultado evidencia que los ingresos estructurales deben tener una correspondencia en los gastos estructurales (Figura 1). Lo anterior, supone que los choques que pueden

tener un impacto fiscal, es decir, un impacto sobre la sostenibilidad de las finanzas debe evaluarse en términos de ingresos y gastos estructurales.

Tomando en cuenta estas definiciones un impacto en la caja no se traduce necesariamente en un impacto sobre la sostenibilidad fiscal. Para que un impacto de caja tenga efectos sobre esta, este debe a su vez afectar los ingresos o los gastos estructurales de la Nación.

5. ¿Cuáles son las razones por las cuales la Regla Fiscal serviría como un parámetro suficiente para comprender las alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal que genera la Sentencia C-489 de 2023?

La Regla Fiscal busca garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en un contexto de constantes choques (positivos y negativos) a las que estas se enfrentan. En el caso de la Sentencia C-489 de 2023, al incorporar sus efectos sobre la planeación financiera, el MHCP evidenció los efectos de la decisión de la Corte vía una reducción del gasto público.

A continuación, se explica cómo la Regla Fiscal incorpora este efecto y cómo esto se traduce al límite de gasto estructural del Gobierno. Este análisis se presentó en el Documento técnico del CARF sobre el Plan Financiero⁹.

En primer lugar, cabe aclarar que la sentencia se traduce directamente en una caída de los ingresos del GNC, este impacto sobre las finanzas públicas se debe dividir en dos componentes; (i) el ingreso por no deducibilidad de las regalías proveniente de empresas petroleras, y (ii) el ingreso por no deducibilidad de las regalías proveniente de empresas mineras.

(i) Ingreso por no deducibilidad de las regalías proveniente de empresas petroleras

Durante la vigencia 2023, el GNC recaudó COP 1,9 billones por la autorretención del impuesto de renta generado por la no deducibilidad de las regalías de empresas petroleras. Tomando en cuenta la decisión de la Corte Constitucional, esta cifra constituiría un saldo a favor en 2024, para las empresas petroleras que pagaron dicho impuesto.

Este saldo a favor presentaría un menor recaudo neto (de títulos y devoluciones) del impuesto de renta frente al que se tendría sin el fallo de la Corte. Adicionalmente, al momento de presentar y aprobar el PGN de 2024, el Gobierno esperaba recaudar del sector petrolero aproximadamente COP 1,7 billones por esta medida durante la vigencia. La decisión de la Corte disminuiría los ingresos netos del GNC, provenientes del sector petrolero, en COP 3,6 billones para 2024.

Dentro de la programación fiscal del GNC, los ingresos petroleros se encuentran enmarcados dentro del ciclo petrolero de la Regla Fiscal. Lo anterior, tiene como objetivo suavizar los efectos que puedan llegar a tener choques exógenos sobre este tipo de ingresos.

Para la elaboración del Plan Financiero, el CONFIS con visto bueno del CARF, modificó la metodología para estimar los ingresos petroleros. Dicha modificación aplica de manera retroactiva el estatuto tributario vigente y elimina los ingresos por no deducibilidad de las regalías del ingreso estructural petrolero, esta medida redujo el ingreso estructural petrolero que se utilizó para estimar el ciclo petrolero de 2024, en COP 397 miles de millones (Tabla 1).

⁹ Ver Recuadro 3 del [Documento de Análisis del Plan Financiero](#).

Para estimar el impacto fiscal del fallo de la Corte, para los ingresos petroleros, la DT-CARF realizó el cálculo del ciclo petrolero si este fallo no se hubiera aplicado (Tabla 1). De este ejercicio se evidencia que la reducción del ingreso petrolero de 2024, por COP 3,6 billones, se ve compensada por un mayor ciclo por COP 3,2 billones. En conclusión, la Regla Fiscal incorpora el efecto de los menores ingresos en las cuentas fiscales y en respuesta a este permite un gasto para compensar la caída de los ingresos.

Lo anterior, permite al GNC mitigar una parte de los impactos de la Sentencia compensando sobre el gasto estructural, dentro del marco de la sostenibilidad fiscal, de forma tal, que, como los ingresos petroleros netos serían menores por motivo de la devolución de las autorretenciones pagadas en 2023 y de la ausencia de autorretenciones en 2024, también sería menor el ciclo petrolero y por lo tanto no se transmitiría la totalidad de este efecto sobre el gasto estructural.

Tabla 1. Estimación del Ciclo Petrolero para 2024

Concepto	COP Miles de Millones			% del PIB		
	Con fallo de la Corte (I)	Sin fallo de la Corte (II)	Dif. (II - I)	Con fallo de la Corte (I)	Sin fallo de la Corte (II)	Dif. (II - I)
Ingreso Estructural	18.497	18.895	397	1,1%	1,1%	0,0%
Ingreso Observado	14.638	18.261	3.623	0,9%	1,1%	0,2%
Ciclo Petrolero	-3.860	-634	3.226	-0,2%	0,0%	0,2%

Fuente: Plan Financiero 2024 – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DT-CARF.

(ii) Ingreso por no deducibilidad de las regalías proveniente de empresas mineras

Durante la vigencia 2023 el GNC recaudó COP 1,5 billones por autorretenciones del impuesto de renta generadas por la no deducibilidad de las regalías de empresas mineras. Al igual que para los ingresos provenientes de empresas petroleras, esta cifra constituye un saldo a favor en 2024, para las empresas que pagaron dicho impuesto. Adicionalmente, al momento de presentar y aprobar el PGN de 2024, el gobierno esperaba recaudar aproximadamente COP 1,6 billones por esta medida durante la vigencia 2024. En el neto, la decisión de la Corte disminuyó los ingresos del GNC por no deducibilidad de empresas mineras en COP 3,1 billones para 2024.

Para la elaboración del PF, el CONFIS, previo concepto positivo del CARF, presentó como una Transacción de única vez las devoluciones que debe realizar el Gobierno a las empresas mineras por COP 1,5 billones por los saldos a favor que corresponden al impuesto pagado durante el 2023. Esta medida, permite compensar la caída de estos ingresos con un permiso de gasto de la misma magnitud.

(iii) Impacto total de la medida

En la Tabla 2 se presenta en la columna A el escenario del Plan Financiero, presentado por el MHCP, el cual incluye el fallo de la Corte. En la columna B, se presenta la estimación del BPNE si el gobierno no realizara las devoluciones de los saldos a favor producto del recaudo de 2023. En la columna C, se presenta la estimación del BPNE si el fallo de la Corte Constitucional no se aplicara en 2024, es decir, no se genera la devolución de saldos del 2023 y se recauda lo proyectado en 2024. La última columna muestra las diferencias entre el escenario incluyendo el fallo de la Corte y el escenario sin incluirlo.

De este ejercicio se concluye que, en términos del BPNE, no hay diferencias sobre el Balance Primario Neto Estructural entre aplicar el fallo de la Corte sin modulaciones (columna A) y aplicarlo, modulando que el gobierno no tenga que devolver las autorretenciones realizadas en 2023 (columna B). La razón de esto es que todos los efectos sobre el BPNE del fallo atinentes a las autorretenciones realizadas en 2023 quedan contenidos en el ciclo petrolero y en las transacciones de única vez.

Sin embargo, es importante mencionar que los efectos de caja, que afectan el déficit total y las necesidades de financiamiento persisten. Esto se evidencia en un aumento del déficit total del escenario B al A de 0,2% del PIB.

Por su parte, si se presentara una modulación del fallo en la que la Nación no debiera devolver las autorretenciones practicadas en 2023, pero además, tiene la posibilidad de recaudar las autorretenciones programadas en 2024 (columna C), se observaría un aumento del recaudo neto de 0,4% del PIB (ver última columna).

Lo anterior muestra que la ausencia del fallo de la Corte implicaría un mejor balance primario y total, en la misma magnitud, que es explicado por un mayor ingreso. Lo cual evidencia que el fallo afecta el balance total y primario en un -0,4% del PIB. No obstante, este mayor ingreso sería compensado por un mayor ciclo petrolero y un menor permiso de gasto estructural proveniente de las transacciones de única vez.

Lo anterior generaría un BPNE 0,1% del PIB más positivo (COP 1,6 billones) en ausencia del fallo. Observando lo anterior, se evidencia que el fallo de la Corte implica una reducción del gasto estructural de COP 1,6 billones.

Estos resultados son consistentes con el hecho de que para el Plan Financiero 2024, publicado por el Gobierno en febrero pasado, el Gobierno incluyó como escenario base uno en el que se suponía que el fallo de la no deducibilidad de las regalías no iba a ser modulado.

Tabla 2. Estimación del Balance Primario Neto Estructural (% del PIB)

Concepto	Esc. PF (A)	Esc. CARF (A)	Esc. Modulación Retenciones 2023 (B)	Esc. Sin Fallo de la Corte (C)	Diferencia (C-A)
Ingresos	19,1%	19,1%	19,3%	19,5%	0,4%
Gastos	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	0,0%
Balance Total	-5,3%	-5,3%	-5,1%	-4,9%	0,4%
Intereses	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	0,0%
Balance Primario	-0,9%	-0,9%	-0,7%	-0,5%	0,4%
Ciclo Económico	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	0,0%
Ciclo Petrolero	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,2%
TUV	-0,3%	0,3%	-0,3%	-0,3%	0,1%
Ren. Financieros	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
BPNE	-0,2%	-0,8%	-0,2%	-0,1%	0,1%

Fuente: Plan Financiero 2024 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos DT-CARF.

6. ¿Cuál es el parámetro objetivo que, entonces, puede permitir a una autoridad judicial valorar si una decisión judicial genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal?

Según la normativa vigente, la Regla Fiscal es un instrumento de planeación financiera del Gobierno Nacional Central (GNC) cuyo objetivo es establecer metas precisas sobre el balance fiscal en función del nivel de deuda pública, garantizando la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas.

La Regla Fiscal actual se diseñó para fortalecer el vínculo de sus metas y su cumplimiento con la sostenibilidad fiscal, al introducir un límite y un ancla de deuda. El límite de la deuda se define como el valor máximo que puede alcanzar la deuda pública, sin que se enfrenten riesgos significativos de que esta se vuelva insostenible y/o explosiva. Por su parte, el ancla de deuda se define como el valor alrededor del cual la deuda pública debe oscilar en el mediano plazo para mantener un margen prudencial frente al límite de deuda. De esta manera, el ancla se convierte en la meta de mediano plazo para la deuda.¹⁰

Por lo tanto, el parámetro objetivo para garantizar la sostenibilidad fiscal, a la luz de la Regla Fiscal se encuentra en mantener una senda de deuda sostenible, que se ubique debajo del límite y cerca al ancla de la deuda. Este parámetro objetivo es capturado por la fórmula de la Regla Fiscal. No obstante, cabe recordar que hasta 2025, las metas de la Regla Fiscal dependen de unas metas de transición y no de la fórmula como tal. Para 2024, la meta de la transición permite más gasto estructural que el que se permitiría con la fórmula de la Regla Fiscal si esta fuera aplicada.

Como ha sido explicado previamente, la Regla Fiscal busca que los gastos estructurales sean financiados con ingresos estructurales. Cualquier decisión judicial que afecte los ingresos o los gastos estructurales deberá tener como respuesta por parte del gobierno y el Congreso de la República un ajuste para equiparar de nuevo el equilibrio entre estas dos variables (ingresos y/o gastos), para lograr producir el balance primario neto estructural que redunde en llevar la deuda neta al ancla de 55% del PIB.

7. En los documentos técnicos del CARF en los que se hace referencia a la sentencia C-489 de 2023, se alude a un impacto por \$3.4 billones en 2023 y \$3.3 billones en 2024. Explique a la Corte si esa cifra fue calculada por el CARF. En el evento de ser así, explique de forma detallada el cálculo efectuado.

La fuente primaria de estas estimaciones es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de la información tributaria disponible.

Estas estimaciones fueron analizadas y contrastadas por la Dirección Técnica del CARF con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda en el contexto de la Mesa Técnica de Proyecciones Macroeconómicas establecida por el Decreto 1717 de 2021. La metodología y estimación han sido consideradas razonables, dada la información disponible con la que fueron realizadas.

La metodología para el cálculo de los ingresos por no deducibilidad es la siguiente: (i) se tomaron las proyecciones del pago del impuesto de renta consistentes con la senda de producción, (ii) se estimó la utilidad del sector consistente con la senda de producción, los

¹⁰ Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal para la Vigencia 2022. Disponible [aquí](#).

precios del petróleo y la tasa de cambio proyectadas, así como la relación observada entre estas variables y la utilidad implícita del sector en vigencias anteriores, (iii) para obtener el valor de la no deducibilidad de regalías, a la utilidad se le adiciona el costo de las regalías que actualmente es deducido de renta, (iv) a esta nueva base gravable se le aplica la tarifa de renta. La diferencia entre el impuesto a cargo tras resultante de esta operación y el estimado al principio del ejercicio se considera la estimación del recaudo por no deducibilidad de las regalías.

- 8. Dado que la totalidad del impacto fiscal de la Sentencia C-489 de 2023 no se refleja en su integridad en la Regla Fiscal, pero su asunción vía déficit genera costos de financiamiento por el orden de los \$0,6 billones anuales, indique a la Corte si el costo estimado de este financiamiento que fue reportado por el Gobierno en el incidente de impacto fiscal es consistente con las tasas de interés promedio que paga el Estado colombiano por concepto de deuda pública. Además, señale a la Corte ¿Cómo se reflejan estos costos en la Regla Fiscal? ¿Cuál es el impacto de ese costo en la sostenibilidad fiscal?**

En primer lugar, cabe resaltar que el Gobierno Nacional incorporó el choque de la Sentencia C-489 de 2023 en las finanzas públicas al momento de actualizar el Plan Financiero de 2024. Es así como de acuerdo con este documento se redujo el gasto primario frente al presentado en el PGN de 2024 de manera proporcional a la reducción de los ingresos producto de la Sentencia.

“Esta disminución en el gasto primario es consistente con un ajuste del gasto primario de \$6,5bn para compensar los menores ingresos que se derivan de la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con la inexequibilidad de la no deducibilidad de regalías...”¹¹

Tomando en cuenta lo anterior, cabe precisar que, según el Plan Financiero publicado en febrero por el MHCP, la medida como tal no se estaría asumiendo vía déficit, es decir mayor deuda. El Gobierno Nacional está proyectando asumir la medida vía un menor gasto primario.

Sí el efecto de la sentencia decidiera gestionarse a través de más deuda, el impacto en el costo de intereses dependería de la tasa de interés a la que se emita dicha deuda. Como se menciona en la respuesta a la pregunta 10, la tasa de interés de la deuda depende tanto de la estrategia de financiación que implemente el gobierno como de las condiciones de mercado al momento de emisión. En un ejercicio hipotético, en el que se emitieran COP 6,7 billones de deuda, a una tasa cupón promedio similar a la observada en lo corrido de 2024 (7,88%)¹², los intereses anuales a pagar por una deuda de serían de COP 0,5 billones. Tras realizar esta estimación, el cálculo de COP 0,6 billones anuales parece razonable.

Cabe recordar que la estimación del Balance Primario Neto Estructural descuenta el pago de intereses. Es decir, los intereses no son tomados en cuenta para la estimación de este y por lo tanto no generan un menor espacio de gasto estructural para el gobierno.

¹¹ [Plan Financiero de 2024](#), Pág. 28.

¹² Esta tasa corresponde a la tasa cupón promedio de la deuda total observada entre enero y marzo de 2024 según lo reportado en el [Histórico del Perfil de Deuda Total](#) disponible en la página web de Relaciones con los Inversionistas del MHCP. Ver la pestaña indicadores, celdas J294 a J296.

9. ¿Cuál es el impacto en el cálculo de la deuda pública que generaría el pago de intereses derivados de la deuda que, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tendría que adquirir el Gobierno Nacional por \$5,1 billones, en el evento que la Corte Constitucional no acoja ninguna de las propuestas que esa cartera presentó para el cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023? En consecuencia, ¿Cuál es su impacto en el cálculo del balance neto estructural con el que se evalúa el cumplimiento de la regla fiscal?

La deuda neta del GNC es el valor nominal de todas aquellas deudas del Gobierno Nacional Central que están en manos de agentes privados y/o públicos dentro y fuera del país, descontando todos aquellos activos financieros (cuentas corrientes, CDTs, bonos, fondos públicos, portafolios en el exterior) que posee.

Tomando en cuenta lo anterior, el pago de intereses no necesariamente se traduce en un aumento de la deuda. Esto solo ocurriría en el evento en que el GNC emitiera nueva deuda para pagar dichos intereses.

10. En su experiencia ¿cuál es la tasa de interés más baja que podría asumir el Estado colombiano para financiar el impacto fiscal derivado del cumplimiento de la Sentencia C-489 de 2023?

Frente a este punto, es necesario precisar que las tasas de interés de la deuda que el gobierno colombiano paga por la deuda que adquiere para financiarse dependen de aspectos como el plazo, la moneda, el tipo de instrumento de deuda y el momento de emisión, que son aspectos inherentes a la estrategia de gestión de deuda del gobierno, así como de las condiciones del mercado al cual recurre para emitir nueva deuda y de la percepción de riesgo de dicho mercado sobre la deuda soberana.

El CARF no cuenta con mecanismos para determinar la tasa de interés más baja que pueda asumir el Gobierno Nacional. Como referente, las tasas de interés a las cuales el gobierno central ha adquirido nueva deuda a lo largo del 2024, o en los meses más recientes, pueden ser consultadas en la página de Relaciones con los Inversionistas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para el caso de las emisiones de TES en el mercado interno, tanto a corto plazo, en Pesos o en UVR pueden ser consultadas en el Informe Diario de Deuda Pública¹³, para bonos externos en el Informe Diario de Bonos Globales¹⁴ y para deuda multilateral en el reporte de Recursos de Crédito¹⁵.

¹³ Disponible [aquí](#).

¹⁴ Disponible [aquí](#).

¹⁵ Disponible [aquí](#).

11. En el Plan Financiero de 2024 aportado por el ministro como anexo de la sustentación del incidente, se reportan factores que mejoran la situación económica del país y que, prima facie, podrían contrarrestar el impacto que genera el cumplimiento de la sentencia en la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, se indica que, para 2024 se prevé un aumento histórico de los ingresos totales del GNC, que compensa «más que proporcionalmente la caída de los ingresos tributarios petroleros y no petroleros asociados a esta reforma». Explique a la Corte si estos factores reducen la gravedad del impacto que tiene la Sentencia C-489 de 2023 para las finanzas públicas. En adición, explique cómo se reflejan estos elementos positivos en la Regla Fiscal y cómo interactúan con el impacto de la sentencia.

El Plan Financiero de 2024 contiene una serie de supuestos que implican un aumento de los ingresos de la Nación frente al 2023. Este aumento se explica en una gran medida por un mayor recaudo por ingresos tributarios, así como el ingreso proveniente del arbitramento de litigios tributarios.

De materializarse estos supuestos, el impacto de la Sentencia sería el evidenciado en el Plan Financiero, puesto que los efectos del fallo se encontraban contabilizados en el escenario central presentado por el GNC en ese documento.

12. La Corte observa que el CARF ha emitido varios documentos técnicos en los que analiza el impacto de la sentencia en el cumplimiento de la Regla Fiscal. Explique la opinión experta del CARF sobre el impacto de la sentencia en las finanzas públicas.

En el marco de sus funciones¹⁶, el CARF analizó los impactos fiscales de la Sentencia sobre las finanzas públicas, con el fin de validar que la programación del Gobierno incluya lo definido por el fallo. De este ejercicio el CARF estimó que el impacto sobre el BPNE del fallo de la Corte Constitucional sería de 0,1% del PIB (COP 1,6 billones). Esta estimación se detalla en la respuesta a la pregunta 5.

Como se ha registrado anteriormente, el Gobierno incluyó en el Plan Financiero los efectos del fallo de forma consistente con la metodología de la Regla Fiscal. Este análisis se presentó en el Documento técnico del CARF sobre el Plan Financiero¹⁷.

Para determinar el impacto fiscal de la sentencia se pueden tomar dos escenarios; (i) se presente una modulación del fallo de la Corte, o (ii) no se presente modulación del fallo de la Corte. Para cada uno de estos se expondrán a continuación los efectos sobre el balance total, el balance primario neto estructural y el gasto estructural, suponiendo el cumplimiento de la Regla Fiscal. No obstante, los resultados presentados a continuación, la Sentencia de la Corte de aplicarse en algún grado se traduce en un menor ingreso del GNC, el cual puede ser asumido vía menor gasto o mayor deuda, con las implicaciones que cada escenario contemplaría.

En el caso de presentarse una modulación del fallo, de cualquier magnitud, los resultados frente al escenario del Plan Financiero serían los siguientes: (i) un mayor balance total, reducción del déficit total de la magnitud de la modulación (ii) un balance primario neto

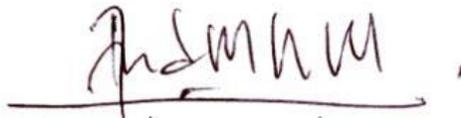
¹⁶ Enunciadas en el primer pie de página de esta respuesta.

¹⁷ Ver Recuadro 3 del [Documento de Análisis del Plan Financiero](#).

estructural de aproximadamente -0,2% del PIB en línea con la meta de la Regla, y (iii) un mayor gasto estructural, el cual podría aumentar hasta COP 1,6 billones dependiendo de la modulación.

En el caso de no presentarse modulación los resultados serían los presentados en el Plan Financiero y el numeral 5 de la presente respuesta: (i) un menor balance total, es decir un aumento del déficit total de 0,4% del PIB, (ii) un balance primario neto estructural de aproximadamente -0,2% del PIB en línea con la meta de la Regla, y (iii) una reducción del gasto estructural de COP 1,6 billones.

Cordial saludo,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Director Técnico
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
atencionusuario@carf.gov.co

Anexo 1. Derivación de la ecuación de sostenibilidad de la deuda

Se parte de la restricción presupuestal de la autoridad fiscal en términos reales,

$$g_t + (1 + r_t)b_{t-1} = T_t + b_t + rcb_t \quad (5)$$

Se define el balance primario neto como,

$$BPN_t = T_t + rcb_t - g_t \quad (6)$$

Reemplazando (6) en (5) se obtiene,

$$(1 + r_t)b_{t-1} = BPN_t + b_t \quad (7)$$

Se divide (7) por el PIB para incorporar el crecimiento de la economía en la expresión,

$$(1 + r_t) \frac{PIB_{t-1}}{PIB_t} \frac{b_{t-1}}{PIB_{t-1}} = \frac{BPN_t}{PIB_t} + \frac{b_t}{PIB_t} \quad (8)$$

Donde γ_t tasa de crecimiento del PIB y %x es x como porcentaje del PIB,

$$\%b_t = \frac{(1 + r_t)}{1 + \gamma_t} \%b_{t-1} - \%BPN_t \quad (9)$$