

Comunicado No. 17

Junio 13 de 2025

El CARF da concepto previo desfavorable a la activación de la cláusula de escape. El plan de ajuste propuesto por el Gobierno no es suficiente para apuntalar la confianza ni estabilizar la deuda en su nivel prudente

- 1. El CARF remitió el 8 de junio de 2025 el concepto previo solicitado por el Ministerio de Hacienda respecto de su propuesta de plantear al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) la activación de la cláusula de escape para las vigencias fiscales 2025 a 2027.** Lo anterior, en línea con lo que establece la Ley 2155 de 2021.
- 2. El análisis del CARF se hizo utilizando como insumo el marco normativo y los documentos técnicos remitidos por el Ministerio de Hacienda entre el 23 de mayo y el 7 de junio de 2025.**
- 3. El Ministerio justificó su propuesta en la alta inflexibilidad del gasto y la limitada capacidad de generar ingresos suficientes en el corto plazo;** consideró inviable el cumplimiento de las metas paramétricas de la regla fiscal y afirmó que se requiere más tiempo para hacer los ajustes necesarios para cumplirlas sin incurrir en una parálisis del Estado. Según el Ministerio, la alternativa viable para asegurar financieramente el funcionamiento básico del Estado en el corto plazo es la activación de la cláusula de escape. Argumenta también que no existe un evento sobreviniente que este año le permita recurrir a la presentación de transacciones de única vez, TUV, y que dentro del marco normativo vigente no es una opción declarar *ex ante* el incumplimiento de la regla fiscal. Según el Ministerio de Hacienda, la opción de incumplimiento *ex post* de la regla dificultaría, en términos corrientes, incrementar el endeudamiento para atender los gastos inflexibles este año, toda vez que el escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2025 tiene que ser consistente con el cumplimiento de la regla fiscal.
- 4. El plan fiscal del Gobierno implica activar la cláusula de escape por tres vigencias, incluso 2025, y un desvío respecto de las**

metas fiscales para 2025 de 2,1 pp del PIB; para 2026, de 1,4 pp del PIB y, para 2027, de 0,8 pp del PIB. Lo anterior es consistente con unos déficits primarios para 2025, 2026 y 2027 de 2,4%, 1,4% y 0,3% del PIB, respectivamente. Los déficits totales proyectados por el Gobierno para 2025, 2026 y 2027, son 7,1%, 6,2% y 4,9% del PIB, en su orden. En 2024, los déficits total y primario fueron 6,7% y 2,4% del PIB. En 2028, se retornaría al pleno cumplimiento de las metas paramétricas de la regla fiscal, cuando los balances primario y total serían 0,8% y -3,1% del PIB, respectivamente. Entre 2029 y 2036 el balance total promediaría -2,8% del PIB y el primario 1,1% del PIB. La deuda se incrementaría desde 59,3% del PIB en 2024 hasta 61,3% en 2025, 63% en 2026 y 63,8% en 2027. A partir de 2028 se reduciría gradualmente hasta alcanzar 62,9% del PIB en 2030 y a 61,3% en 2036.

- 5. En concepto del CARF, la cláusula de escape no está contemplada para este tipo de situaciones.** De acuerdo con el marco normativo, la cláusula de escape puede invocarse en presencia de eventos extraordinarios o que comprometan la estabilidad macroeconómica. No se encuentra en la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito una explicación suficiente de la pertinencia de la cláusula en una situación fiscal como la actual. El principal desbalance macroeconómico en la actualidad es precisamente el desequilibrio fiscal.
- 6. El CARF ha advertido que la situación de las finanzas públicas de Colombia es crítica.** Los altos y persistentes déficits fiscales, las inflexibilidades estructurales del sistema presupuestal, la sistemática sobreestimación de ingresos tributarios, y la ausencia de medidas suficientes de ajuste fiscal han derivado en retos crecientes para la sostenibilidad de la deuda y en presiones a la liquidez del Gobierno.
- 7. La decisión sobre las alternativas de política que presentó el Ministerio de Hacienda ante la situación fiscal actual le corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).** Para el CARF, el marco institucional vigente no incluye en la actualidad una alternativa operativamente viable para declarar el incumplimiento de la regla fiscal *ex ante*. Lo que está previsto en la ley es el informe del Gobierno al Congreso de la República sobre el cumplimiento de la regla en junio del año siguiente, junto con las medidas que adoptará, en caso de incumplimiento. Hacia adelante, deberá examinarse la

inclusión de mecanismos frente al incumplimiento de la regla fiscal que permitan su manifestación *ex ante* y que exijan la adopción de medidas inmediatas ya sea por la vía administrativa, legal o reglamentaria.

- 8. El CARF enfatiza que la activación de la cláusula de escape, en sí misma, no soluciona ninguno de los desequilibrios fiscales estructurales que presenta el país.** Su capacidad de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas reposa en la credibilidad y suficiencia del plan de ajuste fiscal. En vista de que el CONFIS decidió activarla, el sinceramiento de las cifras fiscales para dimensionar el tamaño del ajuste fiscal requerido es un tema fundamental. El CARF considera importante que la regla fiscal siga siendo el ancla de mediano plazo y la cláusula de escape hace parte del marco legal de la regla fiscal e implica mantener ese compromiso. La cláusula de escape, una vez activada, permite establecer una senda de reducción del desequilibrio fiscal, en un plazo y trayectoria razonables, y requiere que el Gobierno proponga a la sociedad y al Congreso de la República, desde la actual vigencia, las medidas requeridas para garantizar la sostenibilidad fiscal.
- 9. Preocupa que durante las vigencias fiscales 2026 y 2027, las metas fiscales no estarán vinculadas al nivel de la deuda, que de por sí se proyecta en máximos históricos.** Desde la creación de la regla fiscal en 2011, las metas fiscales sobre el balance estructural no han estado relacionadas con el nivel de deuda. La reforma a la regla fiscal aprobada en 2021 preveía un periodo de transición entre 2022 y 2025, donde las metas del balance primario neto estructural (BPNE)¹ se fijan por ley y no están relacionadas con el nivel de la deuda. De 2026 en adelante, la ley estableció que la meta sobre el BPNE estaría determinada por la distancia entre la deuda y su nivel prudente (el ancla legal de 55% del PIB). Con la activación de la cláusula de escape se posterga el inicio de la operación de la regla fiscal paramétrica que establece de forma directa esa relación, la cual es fundamental para la sostenibilidad fiscal.

¹ El BPNE corresponde al balance primario, una vez descontados los ciclos económico y petrolero, las transacciones de única vez y los ingresos derivados de los rendimientos financieros del Gobierno Nacional Central.

- 10. A juicio del CARF, el plan de ajuste fiscal del Gobierno, en vista de que el CONFIS aprobó la cláusula de escape, debe ser evaluado a la luz de los siguientes criterios que determinan conjuntamente su credibilidad, en el sentido de asegurar un retorno a la senda de la regla fiscal y a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo: i) sinceramiento de las cifras fiscales; ii) iniciación del ajuste fiscal en 2025; iii) suficiencia para facilitar la estabilización de la razón deuda a PIB y la convergencia hacia el ancla de la deuda en el mediano plazo; y iv) definición, presentación y gestión ante el Congreso de la República de los proyectos de las reformas legales que permitirán reducir los gastos e incrementar los ingresos estructurales, de manera simultánea con la activación de la cláusula de escape.**
- 11. Para el Comité, la estrategia fiscal aprobada por el CONFIS, no permite apuntalar la credibilidad y resulta insuficiente para estabilizar la deuda en el ancla prudente en el mediano plazo.** El plan fiscal del Gobierno implica un incremento del déficit en 2025 respecto de 2024, identifica opciones de política para incrementar ingresos y reducir gastos, pero no incluye propuestas concretas. Además, contempla una senda de ajuste en el déficit que llevaría la deuda a máximos históricos en 2025, 2026 y 2027, y se reduciría lentamente hasta 61,3% del PIB en 2036, un nivel similar al que proyecta para 2025 y que es lejano al ancla legal (55% del PIB). El balance primario se mantendría deficitario durante todo el periodo de activación de la cláusula de escape y el elevado nivel de la deuda implica un bajo margen respecto del límite legal (71% del PIB), en un contexto global cada vez más propenso a choques inesperados. La estrategia aprobada implica que menos de la mitad del ajuste estipulado se realizaría durante el periodo de tres vigencias de activación de la cláusula de escape.
- 12. En opinión del CARF, es fundamental que el esfuerzo fiscal inicie en 2025 y que el ajuste fiscal permita que el balance primario aumente gradualmente hasta el rango 1,5-2% del PIB de manera sostenida hasta 2036.** La cláusula de escape no puede ser una justificación para abandonar el propósito de avanzar en la consolidación fiscal desde 2025. Entre más rápido sea el ajuste, menor será la mejora requerida en el balance primario. Además, el Comité considera que para recuperar la confianza sería necesario que el

Gobierno presente de inmediato al Congreso de la República las medidas concretas que reduzcan gastos (y sus inflexibilidades), incrementen ingresos y conduzcan a que la deuda se estabilice en su nivel prudente (el ancla) en el mediano plazo.

- 13. El CARF considera positiva la decisión del CONFIS de sincerar el escenario fiscal inercial (es decir, sin incluir medidas de política).** Las nuevas proyecciones de ingresos y gastos iniciales presentadas por el Ministerio de Hacienda lucen más probables que en escenarios previos. En las próximas semanas, el CARF evaluará en detalle las nuevas proyecciones contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y emitirá un pronunciamiento al respecto.
- 14. La crítica situación de las finanzas públicas pone de presente la urgente necesidad de que todos los sectores de la sociedad, incluyendo al Gobierno, el Congreso de la República y la sociedad (entidades territoriales, organizaciones sociales, tejido empresarial y beneficiados por el gasto y las exenciones tributarias) acuerden las medidas necesarias para estabilizar las finanzas públicas en un plazo razonable.**