

vali

COLOMBIA ANTE EL ESPEJO FISCAL:

Cláusula de escape,
sostenibilidad y
reformas pendientes.



La gestión de las finanzas públicas constituye uno de los pilares fundamentales para la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad del crecimiento en economías emergentes como la colombiana. En este contexto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se configura como un instrumento vital para la programación y planeación fiscal, ya que establece las proyecciones de ingresos, gastos, balance y deuda pública del Gobierno Nacional Central (GNC) para un horizonte de diez años. A través de él, se busca no solo alinear las políticas fiscales con los objetivos de desarrollo del país, sino también cumplir con los principios de responsabilidad y transparencia fiscal.

La edición del MFMP 2025 ha generado un particular interés y una intensa discusión en la opinión pública y técnica, debido a la activación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) de la cláusula de escape de la regla fiscal para el trienio 2025-2027. Esta decisión ha sido adoptada en un contexto de crecientes rigideces presupuestales, desaceleración del recaudo tributario y obligaciones fiscales ineludibles. No obstante, ha recibido críticas por parte de sectores técnicos como el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) y centros de pensamiento que consideran que no se cumplen las condiciones legales y económicas que justifican su uso.

El presente documento tiene como objetivo ofrecer un análisis sobre la coyuntura fiscal que enfrenta Colombia en 2025, basándose en el contenido del MFMP 2025, el análisis técnico de entidades y centros de estudio, así como en la normativa vigente. Se examinarán los fundamentos legales de la cláusula de escape, las cifras fiscales presentadas, los argumentos del gobierno y las críticas formuladas, así como las implicaciones sobre el gasto, los ingresos y la sostenibilidad fiscal.



primera PARTE

La regla fiscal y su cláusula de escape: naturaleza, propósito y requisitos legales.

La regla fiscal colombiana fue establecida por la Ley 1473 de 2011 y reformulada a través de la Ley 2155 de 2021. Esta regla actúa como una política macroeconómica estructural cuyo propósito es garantizar la sostenibilidad fiscal del GNC mediante el establecimiento de metas para el balance estructural primario y un techo a la deuda neta. En términos sencillos, se trata de un mecanismo para evitar que el Estado incurra en un endeudamiento excesivo y comprometa la estabilidad económica del país.

Dentro del diseño institucional de la regla se contempla la posibilidad de que, ante eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, el gobierno active una "cláusula de escape". Esta herramienta permite suspender temporalmente el cumplimiento de las metas fiscales, con una duración máxima de tres vigencias fiscales consecutivas. Su activación debe estar precedida del concepto del CARF y aprobada por el CONFIS, estableciendo claramente la magnitud del desvío, la senda de retorno y el monitoreo de la situación que la motivó.

La intención original de la cláusula es evitar que una regla demasiado rígida impida responder de forma oportuna ante choques negativos severos. Por ejemplo, durante la pandemia del COVID-19 en 2020, su activación permitió expandir el gasto público para atender la emergencia sanitaria y social, lo que fue reconocido como una decisión prudente y justificada. La pregunta central que se plantea en 2025 es si el escenario actual amerita una suspensión semejante. En este sentido, numerosos analistas y expertos coinciden en que, si bien el escenario actual podría desembocar en una crisis fiscal, no resulta equiparable al vivido durante la pandemia. No se trata de un choque externo e imprevisible, sino del aplazamiento de un desequilibrio estructural que ni esta administración ni las anteriores han logrado corregir.

segunda PARTE

El contexto macroeconómico: estabilización económica con presiones fiscales acumuladas.

En contraste con 2020, el escenario económico de 2025 no está marcado por una crisis aguda externa. De acuerdo con el MFMP 2025, se proyecta un crecimiento del PIB real de 2,7%, una inflación de 4,5% al cierre del año y una tasa de desempleo del 9,9%, inferior a la observada en años previos. El contexto es, por tanto, de moderada recuperación económica, aunque con rezagos estructurales persistentes.

Pese a ello, el desequilibrio entre ingresos y gastos del gobierno central ha venido ampliándose de forma sostenida. El balance fiscal del GNC cerró en 2024 con un déficit del 6,7% del PIB, superando en 1,1 puntos porcentuales la meta de 5,6% prevista en el MFMP anterior. A su vez, la deuda neta se elevó hasta el 59,3% del PIB, lo que representa un incremento significativo frente al 53,8% registrado en 2023. Esta tendencia refleja tanto la incapacidad de aumentar el recaudo como el crecimiento inercial del gasto público.

Entonces, ¿por qué no simplemente recortar el gasto? El propio MFMP señala que una reducción drástica —del tamaño necesario para cerrar el déficit fiscal— dejaría al Gobierno sin espacio para reaccionar ante nuevas necesidades o imprevistos. Además, en lugar de mejorar la salud de la economía, ese recorte provocaría un freno en el crecimiento: al retirar recursos de inversión pública, infraestructura y programas sociales, la capacidad productiva se vería afectada y la demanda interna se contraería. De la misma forma, una disminución abrupta del gasto estatal sacrificaría el impulso que necesita la economía para crecer y, al final, podría agravar el desequilibrio en lugar de corregirlo.

tercera PARTE

Justificaciones del Gobierno Nacional.

La activación de la cláusula de escape por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha sido sustentada en una combinación de factores estructurales y coyunturales que, según la visión oficial, hacen inviable el cumplimiento de la regla fiscal sin afectar el funcionamiento del Estado. En este apartado se desglosan los principales elementos que componen la argumentación gubernamental:



a. Estructura del gasto público altamente rígida:

Uno de los argumentos centrales es la composición del presupuesto. En 2025, el 86% del gasto público es considerado inflexible, es decir, son obligaciones legales o constitucionales que no pueden modificarse sin una reforma de fondo. Entre estas partidas se encuentran las transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP), el pago de pensiones, subsidios energéticos, intereses de la deuda y la nómina estatal. Esta rigidez reduce drásticamente el margen para hacer ajustes en el gasto sin afectar derechos adquiridos o compromisos previamente asumidos.

b. Reconocimiento del déficit del FEPC:

El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, que fue utilizado en 2022 y 2023 para contener los precios internos de la gasolina frente al alza internacional, acumuló un pasivo fiscal significativo que, a partir de 2024, ha debido registrarse contablemente como gasto público. Este ajuste contable representa cerca de 1,7 puntos del PIB adicionales en el gasto del Estado. Por lo que se espera una subida en los precios de la gasolina para llevarlo a niveles internacionales, aunque cabe destacar que este aumento por el momento, no incluye a transportadores de carga.

c. Caída del recaudo tributario:

A pesar de las reformas tributarias recientes, el nivel de recaudo no ha aumentado como se esperaba. En 2024, los ingresos tributarios representaron apenas el 14,4% del PIB, una cifra inferior al promedio latinoamericano. La DIAN no logró cumplir las metas previstas, debido tanto a una desaceleración económica como a deficiencias en la administración tributaria. Esta situación ha generado una brecha persistente entre el ingreso estructural y el gasto.

d. Condiciones financieras internacionales restrictivas:

En 2023 y 2024, las tasas de interés internacionales se mantuvieron elevadas, lo que encareció el servicio de la deuda. Esta condición ha implicado un aumento sustancial en el pago de intereses, dificultando la consolidación fiscal sin comprometer otras funciones del Estado.

e. Argumento de estabilidad preventiva:

El gobierno sostiene que no activar la cláusula habría tenido un efecto contractivo sobre la economía, forzando recortes abruptos en inversión pública y gasto social. Este argumento invierte la lógica clásica de la cláusula, al señalar que la omisión de su activación sería, en sí misma, una amenaza a la estabilidad macroeconómica.

cuarta PARTE

Conceptos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal CARF y gremios económicos.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), en su concepto técnico, se opuso a la activación de la cláusula. Su principal argumento es que no existe un evento extraordinario —como un desastre natural, pandemia, guerra o crisis financiera internacional— que justifique el desvío de las metas fiscales. En lugar de ello, lo que se evidencia es una acumulación de problemas estructurales, previsibles y no corregidos a tiempo. El CARF insiste en que la cláusula de escape no fue diseñada para resolver desequilibrios permanentes ni compensar políticas fiscales laxas.

Expertos consideran que se ha roto la disciplina institucional de la regla fiscal y que la credibilidad del marco fiscal queda comprometida. El uso reiterado de herramientas excepcionales, sin voluntad de ajuste estructural, envía una señal negativa a los mercados y a los organismos multilaterales.

Además, desde la perspectiva jurídica, algunos analistas señalan que el gobierno reinterpretaba el criterio de causalidad de la cláusula de escape. La ley establece que debe existir un evento previo, externo y verificable que afecte la estabilidad macroeconómica. El gobierno, en cambio, argumenta que el no uso de la cláusula afectaría dicha estabilidad. Esta inversión del orden lógico ha sido calificada como una interpretación extensiva que desnaturaliza el propósito de la norma.

Pronunciamientos del CARF sobre la cláusula de escape y el MFMP 2025.

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) ha desempeñado un papel crucial en la evaluación técnica de la propuesta de activación de la cláusula de escape presentada por el Ministerio de Hacienda. En su Comunicado No. 17 del 13 de junio de 2025, el CARF emitió un concepto previo desfavorable, concluyendo que los argumentos del gobierno no eran suficientes ni adecuados para justificar el uso de esta herramienta excepcional.

El CARF argumentó que, de acuerdo con la Ley 2155 de 2021, la cláusula de escape sólo puede ser activada en presencia de eventos extraordinarios o que comprometan la estabilidad macroeconómica. En su análisis, el Comité concluyó que la actual situación fiscal —caracterizada por déficits

elevados, sobredimensionamiento del gasto y baja efectividad del recaudo— es grave, pero no responde a un choque externo o imprevisible. Por el contrario, se trata de un deterioro estructural acumulado, que debía haberse enfrentado con reformas.

El plan fiscal presentado por el Gobierno implica desvíos respecto a las metas fiscales por tres años: 2,1 puntos del PIB en 2025, 1,4 puntos en 2026 y 0,8 puntos en 2027. A juicio del CARF, este ajuste es insuficiente para estabilizar la deuda pública en su nivel prudente, definido como 55% del PIB. El propio escenario oficial prevé que la deuda neta se eleve a 63,8% del PIB en 2027, muy por encima del ancla legal, con una senda de reducción lenta que no garantiza credibilidad ni sostenibilidad a largo plazo.

En su comunicado No. 18, publicado el 27 de junio de 2025, el CARF reiteró que la activación de la cláusula no debe interpretarse como una vía para suspender indefinidamente el esfuerzo de ajuste fiscal. Subrayó que estabilizar la deuda exige medidas adicionales, entre ellas: sincerar el escenario fiscal, iniciar el ajuste en 2025, implementar reformas legales que reduzcan la inflexibilidad del gasto y fortalezcan los ingresos tributarios.

Además, el CARF estimó que para cumplir con el objetivo de consolidación fiscal, el balance primario del gobierno deberá situarse en un rango de 1,5 a 2% del PIB de forma sostenida durante la próxima década. El MFMP, sin embargo, proyecta superávits primarios promedio de sólo 1,1%, lo que resulta insuficiente. A esto se suma que, en opinión del Comité, menos de la mitad del ajuste requerido se realizaría durante la vigencia de la cláusula de escape, posponiendo los esfuerzos para después de 2028.

El Comité también alertó que durante los años 2026 y 2027 no se aplicarán las metas fiscales relacionadas directamente con el nivel de deuda, lo cual retrasa la implementación plena del marco paramétrico establecido en la reforma de 2021. Este retraso debilita uno de los elementos clave del nuevo diseño institucional de la regla fiscal, que buscaba anclar el comportamiento del gasto a la sostenibilidad de la deuda.

quinta PARTE

Implicaciones sobre los ingresos y gasto público.

La caída del recaudo tributario en 2024 y 2025 es uno de los elementos más preocupantes del panorama fiscal. El MFMP 2025 estima que los ingresos totales del gobierno nacional en 2025 serán \$309 billones, una reducción de más de \$18 billones respecto a lo que se había proyectado en el Plan Financiero de febrero. Esta caída se explica principalmente por:

- Un menor crecimiento económico de lo previsto.
- Desempeño deficiente en la gestión de cobro de impuestos.
- Estancamiento del recaudo como porcentaje del PIB, que permanece en niveles similares a los de 2015.

Frente a esta situación, el gobierno ha planteado una reforma tributaria para 2026, con la que espera recaudar cerca de \$19 billones. Sin embargo, expertos advierten que esta meta es poco realista. La experiencia de las once reformas aprobadas desde el año 2000 muestra que, en promedio, han recaudado \$9,7 billones.

Además, el contexto político y económico actual hace poco probable una reforma ambiciosa en el corto plazo.

La reforma planteada incluiría eliminación de exenciones al IVA, mayores tarifas al impuesto de renta para personas naturales de altos ingresos, ajustes a las deducciones del impuesto de renta de personas jurídicas, fortalecimiento del impuesto al carbono y creación de tributos ambientales. No obstante, su impacto efectivo podría ser de apenas 1,1% del PIB.

Por su parte, el MFMP proyecta un gasto total de \$438,9 billones para 2025, lo que equivale al 24,3% del PIB. Dentro de esta cifra, el gasto primario —es decir, excluyendo el pago de intereses— se sitúa en \$353 billones. Esta cifra representa un aumento significativo respecto al Plan Financiero de febrero, lo cual ha sido interpretado por algunos como una falta de voluntad de ajuste.

El análisis de la composición del gasto revela una tendencia preocupante: la reducción sostenida de la inversión pública. Mientras el gasto en funcionamiento ha aumentado, la inversión como porcentaje del PIB ha caído a mínimos históricos. La inversión flexible, que permite decisiones discrecionales del Ejecutivo, representa apenas el 1,2% del PIB. La inversión inflexible —por compromisos con programas en curso o financiada con deuda— representa un 54,5% de la inversión total.

Esto implica que los márgenes para recortar gasto sin afectar el funcionamiento del Estado o la inversión estratégica son extremadamente limitados. A modo de analogía, sería como si una empresa tuviera casi todo su presupuesto comprometido en gastos fijos (salarios, arriendos, servicios) y apenas un pequeño porcentaje destinado a innovación o expansión. Esta situación limita la capacidad del Estado de reaccionar ante choques o de impulsar políticas de desarrollo.

sexta PARTE

Endeudamiento y calificación
de riesgo.

La dinámica de la deuda pública es otro de los puntos centrales del análisis fiscal. La deuda neta del GNC pasó de 53,8% del PIB en 2023 a 59,3% en 2024, y se estima que llegará al 61,3% en 2025. Sin medidas de ajuste, podría superar el 63,8% en 2027 y seguir creciendo hasta niveles insostenibles.

Este crecimiento tiene efectos directos en el servicio de la deuda. En 2025, el pago de intereses ascenderá a \$85,7 billones, lo que equivale al 4,75% del PIB. Este nivel es superior al promedio de la última década y restringe severamente la capacidad fiscal.

Grado	Descripción	S&P	Perspectiva (S&P)	Moody's	Perspectiva (Moody's)	Fitch	Perspectiva (Fitch)
Grado de inversión	Prime	AAA		Aaa		AAA	
	Alto	AA+		Aa1		AA+	
		AA		Aa2		AA	
		AA-		Aa3		AA-	
	Medio	A+		A1		A+	
		A		A2		A	
		A-		A3		A-	
	Bajo	BBB +		BBB 1	BBB +		
		BBB		Baa2	Negativa (jun-24)	BBB	
		BBB-		Baa3	Estable (jun-25)	BBB-	
Grado especulativo	Especulativo	BB+	Negativa (ene-24)	Ba1		BB+	Negativa mar-25
		BB	Negativa (jun-25)	Ba2		BB	
		BB-		Ba3		BB-	
		B+		B1		B+	
		B		B2		B	
	Altamente especulativo	B-		B3		B-	
		CCC+		Caa1		CCC	
		CCC		Caa2		CCC	
	Riesgo considerable	CCC-		Caa3		CCC-	
		CC		Ca		CC	
		C		C		C	
Extremadamente especulativo	Default / No	RD		/		RD	
		SD		/		SD	

Fuente: S&P, Moody's y Fitch Ratings

Moody's mantuvo a Colombia en grado de inversión al rebajar su calificación de 'Baa2' a 'Baa3', pero mejoró la perspectiva de negativa a estable, señalando que el país conservará esta categoría al menos durante el próximo año. La decisión refleja preocupación por el deterioro fiscal - con déficits elevados y una deuda que alcanzaría el 64% del PIB en 2027 -, pero valora positivamente la solidez institucional del país, destacando que los contrapesos políticos y judiciales brindan estabilidad. La agencia confía en que Colombia podrá implementar una consolidación fiscal gradual en el mediano plazo, aunque advierte que el alto costo del financiamiento (cercano a 17% de ingresos por intereses en 2025) sigue siendo un riesgo clave para la sostenibilidad.

Las agencias calificadoras han emitido advertencias sobre el deterioro fiscal. Existe el riesgo real de que Colombia pierda el grado de inversión si no demuestra una senda creíble de ajuste. Esto encarecería aún más el acceso a recursos financieros internacionales y podría provocar salidas de capital de inversionistas institucionales.

septima PARTE

Riesgos de sostenibilidad fiscal.

La falta de ajuste estructural plantea riesgos serios de sostenibilidad. Un escenario inercial, sugiere que la deuda neta podría alcanzar niveles insostenibles en la próxima década. Con una creciente participación del servicio de la deuda y una menor proporción de inversión— reduce el potencial de crecimiento del país. Configurando así una trampa de bajo crecimiento y alta deuda.

Los riesgos incluyen:

- Mayor vulnerabilidad a choques externos.
- Reducción de la inversión extranjera directa.
- Presiones sobre el tipo de cambio y la inflación.
- Menor margen de maniobra ante futuras crisis.

Consideraciones Finales.

La activación de la cláusula de escape para las vigencias 2025-2027 refleja más que una respuesta a circunstancias extraordinarias: evidencia la acumulación de desequilibrios estructurales que Colombia ha postergado durante décadas. Si bien el Ministerio de Hacienda argumenta que esta medida es necesaria para evitar una contracción económica, el concepto desfavorable del CARF plantea interrogantes legítimos sobre la naturaleza excepcional de la decisión y su coherencia con el marco institucional.

Con un 86% del gasto público clasificado como inflexible y un recaudo tributario estancado en niveles de 2015, Colombia enfrenta un problema que trasciende administraciones. La rigidez presupuestaria, combinada con una deuda neta que alcanzaría el 63,8% del PIB en 2027 y un servicio de la deuda del 4,75% del PIB, configura una trayectoria insostenible que compromete la capacidad del Estado para cumplir sus funciones esenciales.

Los desafíos fiscales requieren una transformación estructural en tres dimensiones críticas: flexibilización del gasto público mediante la revisión de rigideces constitucionales y legales; fortalecimiento del sistema tributario que vaya más allá de ajustes incrementales; y modernización de la administración tributaria para mejorar la efectividad del recaudo.

La interpretación extensiva de la cláusula de escape —argumentar que su no uso afectaría la estabilidad macroeconómica— establece un precedente peligroso que erosiona la confianza de mercados y organismos multilaterales. La respuesta de las agencias calificadoras, manteniendo a Colombia en grado de inversión, pero con advertencias sobre el deterioro fiscal, refleja esta delicada posición.

Reflexión final.

Colombia se encuentra en un momento determinante de su historia fiscal. La cláusula de escape puede proporcionar el espacio temporal necesario para implementar reformas estructurales, pero no debe convertirse en una excusa para postergar indefinidamente los ajustes requeridos. El país tiene las capacidades institucionales para superar esta crisis, pero requiere voluntad política y un consenso nacional amplio que incluya gobierno, sector privado y sociedad civil.

La sostenibilidad fiscal no es un objetivo técnico abstracto, sino una condición necesaria para garantizar el bienestar de las generaciones futuras. Las decisiones que se tomen en los próximos años determinarán si Colombia logra consolidar un modelo de desarrollo sostenible o se ve atrapada en un ciclo de alto endeudamiento y bajo crecimiento. El desafío es complejo, pero el país tiene la oportunidad de demostrar que es posible combinar responsabilidad fiscal con crecimiento económico y justicia social.

Vali Consultores es una empresa de asuntos públicos y de gobierno con soluciones innovadoras, asertivas y estratégicas que ayudan al sector privado a consolidarse y desarrollar Latinoamérica.

CON PRESENCIA EN:

**Colombia,
Ecuador,
Perú y
Chile.**

Nuestro consejo estratégico, parte de la comprensión del contexto país, los retos de integración regional y la navegabilidad en la inestabilidad institucional existente en LATAM.



PARA MÁS INFORMACIÓN CONTÁCTENOS

+57 316 777 3255 - 6016162066
WWW.VALICONSULTORES.COM

Cra. 14 #85-68 / OF 604
CONTACTO@VALICONSULTORES.COM

 VALICONSULTORES/



Contexto por Vali Consultores