

COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

ACTA No. 007

FECHA:

Bogotá (20 / 05 / 2015)

HORA:

6:00 P.M.

LUGAR:

Financiera de Desarrollo Nacional – Piso 6° Torre B.

ASISTENTES:

ANA MARÍA IBÁÑEZ

Decana Facultad de Economía

Universidad de los Andes

RAMÓN JAVIER MESA

Decano Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Antioquia

GUILLERMO PERRY

Profesor – Investigador

Universidad de los Andes

SANDRA RODRÍGUEZ

Directora Programa de Economía – Universidad del Norte

LEONARDO VILLAR

Director de FEDESARROLLO

EDUARDO WIESNER

Consultor

ANDRÉS MAURICIO VELASCO

Director General de Política Macroeconómica – DGPM

(Secretario Técnico)

INVITADOS:

MAURICIO CÁRDENAS

Ministro de Hacienda y Crédito Público

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

Viceministro Técnico de Hacienda

JUAN CARLOS THOMAS

Asesor DGPM

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Comutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

AUSENTES:**RAYMUNDO ELIAS MENDEZ BECHARA**

Representante – Presidente Comisión III Cámara

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Senador – Presidente de la Comisión III Senado

MIGUEL URRUTIA

Profesor – Investigador

Universidad de Los Andes

ORDEN DEL**DIA:****1º** Llamado a lista y verificación del quórum.**2º** Informe de cumplimiento – Cierre 2014**3º** Parámetros de Proyección 2015 – 2026**a)** PIB Potencial**b)** Petróleo**4º** Resultados Fiscales**a)** Cierre Esperado 2015**b)** Cierre Proyectado 2016**c)** Mediano Plazo**5º** Propositiones y varios**DESARROLLO:**

1º Se llama a lista y se verifica la existencia de quórum deliberatorio y decisorio en el marco de lo estipulado en el artículo 2º del Reglamento del Comité, con la ausencia de los presidentes de las comisiones económicas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como del Dr. Miguel Urrutia Montoya, quien se excusó previamente. Dada su ausencia y considerando su calidad de presidente del Comité, se propone y elige, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5º del reglamento, al Dr. Eduardo Wiesner Durán como Presidente ad hoc, quien firma esta acta.

Se recuerda que el orden del día aborde los temas que, según el artículo 14 de la ley 1473 de 2011, están dentro de las funciones del Comité: metodología y parámetros para la operación de la regla, cambios metodológicos para la definición de la regla e informe de cumplimiento a ser presentado ante el Congreso de la República. Estas temáticas se tratan en el marco del proceso de formulación del nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo, documento cuyas proyecciones serán consistentes con las posibilidades de gasto derivadas de la regla fiscal.

2º Se da inicio a la reunión, informando al Comité sobre los resultados fiscales obtenidos al cierre 2014. En principio, se muestran las divergencias entre la proyección contenida en el MFM 2014 y el cierre observado del crecimiento potencial y real, la TRM y los precios del petróleo.

En lo concerniente al crecimiento real de la economía, se proyectó 4,74% y se observó 4,55%. No obstante, el PIB observado al cierre de 2014 superó, en niveles, al proyectado. Esto se debe a la corrección que efectuó el DANE del crecimiento real de 2013. Este departamento incrementó en 0,2 puntos porcentuales el crecimiento real de 2013, pasando de 4,7% a 4,9%, lo que aumentó la base de cálculo y permitió que el nivel observado de PIB real resultara superior al supuesto, aún en un escenario de menor crecimiento. Por su parte, para mantener la misma brecha observada en 2013, se incrementó el nivel base del PIB potencial y, a este nuevo valor, se le aplicó el crecimiento pronosticado por el grupo técnico correspondiente. Como resultado, la brecha de producto se incrementó levemente, al pasar de -0,78% a -0,95%.

El precio promedio observado del crudo colombiano en 2013, referente para el cálculo del ciclo energético de 2014, fue de USD 96,7 por barril, dato que, al coincidir con el inicialmente proyectado, anula la posibilidad de ciclo energético.

Dado lo anterior, el Comité considera que la proyección de PIB potencial resultó ser elevada, no en crecimiento sino en niveles. Los altos precios del petróleo, observados en el pasado reciente, hacen pensar que el PIB real debió haberse ubicado más cerca del crecimiento potencial. No obstante, se reconoce el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal, materializado en la reducción de gasto aplicada al final de la vigencia. Sin embargo, en opinión del Comité no debió hacerse expansión fiscal en un año de crecimiento saludable.

La Secretaría Técnica menciona que aunque el crecimiento fue bueno, el nivel del PIB real se ubicó por debajo del PIB potencial, lo que produce una brecha negativa de producto y un ingreso cíclico negativo que permite un gasto mayor. Adicionalmente, recuerda que la meta de la regla fiscal es vinculante y por eso se ajustó el gasto hasta alcanzar el nivel consistente con el déficit estructural.

En resumen, los ingresos totales alcanzaron los \$125.904 miles de millones (16,95% del PIB). Dado el ciclo económico negativo de \$950 mil millones (0,13% del PIB), el ingreso estructural (observable si el PIB hubiera alcanzado el nivel del potencial) alcanza los \$126.854 miles de

millones (16,78% del PIB). Considerando que la totalidad del gasto se computa como estructural, dado que no hay programas de gasto contra ciclo en ejecución, el déficit estructural alcanza los \$17,406 miles de millones (2,30% del PIB), calculado como la diferencia entre ingresos y gastos estructurales. El balance total es 0,13 puntos porcentuales menor, puesto que descuento del ingreso estructural los ingresos cíclicos negativos para hallar un ingreso total de \$125,904 miles de millones (16,65% del PIB), que frente a la totalidad del gasto arroja un resultado fiscal deficitario equivalente a 2,43% del PIB, correspondiente a \$18.356 miles de millones.

CONCEPTO		2014	
		\$MM	% PIB
1	Ingresos Totales	125,904	16,65
1.1	Ingresos Estructurales	126,854	16,78
1.1.1	No Energéticos	111,685	14,77
1.1.2	Energéticos	15,169	2,01
1.2	Ingresos Cíclicos	-950	-0,13
1.2.1	No energéticos	-950	-0,13
1.2.2	Energéticos	0	0,00
2	Gastos Totales	144,260	19,08
2.1	Gasto Estructural	144,260	19,08
2.2	Gasto Contra ciclo	0	0,00
Déficit Total		-18,356	-2,43
= 1.1 - 2.1		-17,406	-2,30
= 1.2 - 2.2		-950	-0,13
Déficit Cíclico			

El déficit estructural observado satisface las dos condiciones estipuladas por el artículo 5° de la ley de regla fiscal. En primer lugar, es inferior al observado en 2013, que fue de 2,32% del PIB de ese año y, en segundo lugar, es igual a la meta puntual exigida por el parágrafo transitorio de ese mismo artículo para 2014. Con esas consideraciones, el Comité emite su pronunciamiento favorable al informe de cumplimiento y considera que este resultado está acorde con las metodologías y parámetros establecidos en 2014, y refleja razonablemente la situación fiscal de la Nación.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, el informe de cumplimiento, puesto a disposición de los miembros del Comité, será presentado al Congreso de República conjuntamente con el MFMP 2015 antes del 15 de junio del presente año.

3° Cerrada la presentación del resultado fiscal, la Secretaría Técnica continúa con la exposición referente a los parámetros de proyección para el mediano y largo plazo. Se da inicio a la discusión considerando el crecimiento potencial, para luego continuar con los precios del petróleo.

a) **PIB potencial:** la Secretaría Técnica socializa con el Comité las sendas enviadas por los expertos integrantes del grupo respectivo. A manera de resumen, se presenta un cuadro que compara los supuestos empleados por cada experto; una copia de este cuadro se incluyó en el acta de la reunión efectuada por el grupo técnico. Las variables relevantes para explicar la disparidad de resultados son: los supuestos sobre el comportamiento de la fuerza laboral y el stock de capital para el corto plazo, años 2015 y 2016 y el mediano plazo 2017-2026, período para el que además se incluyeron el crecimiento de la PTF y las consideraciones del experto sobre el impacto de las concesiones de cuarta generación (4G), el comportamiento del sector petrolero y la eventual firma de un acuerdo de paz.

Se recuerda al Comité que, de acuerdo con la metodología actualmente en uso para el cálculo de la senda de crecimiento potencial, se calcula un promedio simple del que se retiran las proyecciones de los extremos. Significa esto que, en la práctica, se promedian las tres sendas centrales. Aplicada la metodología, se obtuvo un crecimiento de 4,4% para el PIB potencial en 2015 y 2016.

En opinión del Comité los expertos del grupo técnico están haciendo supuestos razonables, en la medida en que todos asumen algún grado de desaceleración en el crecimiento potencial con matices en lo tocante a la PTF, variable que refleja un mayor o menor optimismo del experto frente a los impactos de las variables exógenas sobre el crecimiento. Sin embargo, se llama la atención sobre los niveles base del ejercicio y no sobre las tasas de crecimiento aplicadas. Además, se pregunta: ¿qué factores explican el crecimiento en medio de una desaceleración de la actividad petrolera? Siguiendo las proyecciones y los supuestos en que se basan, es claro que para los expertos del grupo técnico el crecimiento está gobernado por un aumento continuado de la productividad y el uso del capital, factores que contrarrestan el crecimiento marginalmente decreciente de la PEA.

La Secretaría Técnica recuerda que se pronostica el crecimiento potencial de la economía y no el real, motivo por el cual la senda de crecimiento real se ajusta para lograr convergencia en el mediano plazo entre el crecimiento real y el potencial. Así a partir de 2016 el crecimiento real se acelera hasta hacerse superior al potencial para luego, después de 2023 año en que se cierra la brecha, empezar a crecer a la tasa de largo plazo. En ese sentido, se espera que la brecha de producto transite por tres momentos: de 2015 a 2018 será negativa y creciente; de 2019 a 2022 será negativa y decreciente, y; de 2023 a 2026

será igual a cero. Este comportamiento explicará la magnitud y sentido de los ciclos económicos proyectados en el corto, mediano y largo plazo.

b) Precio del petróleo: En materia de precio del petróleo, hay dos escenarios a ser considerados. El primero fue elaborado a mediados de noviembre del año pasado para servir de base al Plan Nacional de Desarrollo –PND-. En esencia, se fundamenta en el precio de los futuros de petróleo observados en ese momento; el otro es el resultado de la discusión con los miembros del grupo técnico correspondiente. La segunda senda es ostensiblemente menor que la primera y representa una expectativa más pesimista, signada por las últimas observaciones del mercado más que por el comportamiento futuro esperado. En ese sentido, la proyección del grupo técnico arrojaría ciclos energéticos más profundos.

El Comité recuerda a la Secretaría Técnica que, más allá del dato proyectado, que determina el nivel de déficit total esperado a ser comunicado, la brecha energética que se descontará al cierre de 2016 dependerá del precio spot promedio observado en 2015 y del precio de largo plazo construido. En consecuencia, debería elegirse un nivel de precios para el largo plazo que no dé lugar a ciclos energéticos profundos y prolongados. Hechas estas consideraciones el Comité recomienda: emplear para el precio spot la misma senda de precios incorporada en el PND y, para construir el precio de largo plazo, las estimaciones del grupo técnico energético.

En materia de producción, se asume una producción de un millón de barriles promedio al día entre 2015 y 2023. Esta cifra más que un pronóstico es una meta que considera las reservas existentes y la logística necesaria para evacuar esa producción. La Secretaría recuerda que no hay ciclo por cantidades, sino que toda la producción se considera estructural y, aunque no se proyectan caídas importantes, se ajusta la meta al promedio histórico recientemente observado.

Finalmente, y por estar fuertemente correlacionado con el tema petrolero, se discute la proyección de tasa de cambio. Se aclara que en el corto plazo se establecen valores correlativos al comportamiento del precio y que, a medida que el precio se recupera, el peso va apreciándose. En el largo plazo se simula una devaluación consistente con un índice de tasa de cambio real constante.

4° A continuación se presentan los resultados fiscales obtenidos aplicando los supuestos de crecimiento, tasa de cambio y de petróleo arriba presentados. La exposición se organiza cronológicamente, dando cuenta primero de los resultados esperados para 2015 y 2016 y luego mostrando el comportamiento del déficit en el mediano plazo.

a) Cierre Esperado 2015: al cierre de este año se espera un déficit total de 3,0% del PIB, consistente con un déficit estructural de 2,2% del PIB, meta de regla fiscal, y un ciclo total de 0,7% del PIB originado principalmente en un ciclo energético negativo ocasionado por la caída de los precios del petróleo. El monto restante del ciclo, 0,2% del PIB, proviene de un nivel del PIB real estimado por debajo del potencial. En resumen, se espera que el ingreso total, realmente observado, ascienda a \$131.316 miles de millones (16,27% del PIB) y que el estructural, obtenidos como los efectivos netos del ciclo, alcancen los \$137.091 miles de millones (16,99% del PIB). Considerando que no se ejecutan programas de gasto contra-cíclico, la totalidad del gasto se considera estructural y, como resultado, el balance estructural arroja un déficit de -\$18.106 miles de millones, correspondiente a 2,24% del PIB.

Es importante mencionar que el componente energético del ciclo está plenamente determinado, pues depende del diferencial, ya observado, entre el promedio del precio spot y el de largo plazo en 2014. Tal diferencial fue de 10 dólares, entre los USD 87 promedio observado al cierre y los USD 97 estimados. En contraste, el ciclo económico está por definirse y dependerá del desempeño que presente la economía en el 2015. Por lo pronto, se espera una brecha negativa de 1,72%.

Como ha sido normal a lo largo del proceso de implementación de la regla, el gobierno reaccionará ante reducciones del ingreso que no sean descontables del déficit total por la vía del ciclo. De hecho, ya para 2015 se efectuó un aplazamiento en el presupuesto, motivado por el cambio entre las proyecciones macroeconómicas presentadas a mediados del año pasado, fecha en la que se elaboró el presupuesto, y la última actualización recientemente realizada; este ajuste fue de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Este ajuste, aunado a los mayores recaudos por reforma tributaria y por impuestos externos, contrarresta parcialmente la caída de los ingresos petroleros.

CONCEPTO	2015	\$MM	% PIB
----------	------	------	-------

CONCEPTO		2015	
		\$MM	% PIB
1	Ingresos Estructurales	137.091	16,99
1.1	No Energéticos	123.548	15,31
1.1.1	Energéticos	13.543	1,68
1.1.2	Energéticos	110.005	13,63
1.2	Ingresos Cíclicos	-5.775	-0,72
1.2.1	Tributarios sin minería	-1.845	-0,23
1.2.2	Energéticos	-3.930	-0,49
2	Gastos Totales	155.197	19,23
2.1	Gasto Estructural	155.197	19,23
2.2	Gasto Contra cíclico	0	0,00
Balance Total		-23.881	-2,96
Balance Estructural		-18.106	-2,24
Balance Cíclico		-5.775	-0,72

b) **Cierre Proyectado 2016:** se espera un deterioro adicional del déficit total, producto de un mayor ciclo energético. El diferencial de precios en 2015 e imputable en 2016 se espera ascienda a USD 26 por barril, explicados por un precio de largo plazo de USD 74 y un spot estimado en USD 48 dólares. Desviaciones del precio observado aumentarán o disminuirán el ciclo esperado, la verdadera magnitud de este componente sólo se sabrá con certeza al cierre de 2015, una vez que se haya calculado el precio spot promedio observado de la canasta colombiana. Dadas estas proyecciones y un crecimiento real proyectado para la economía de 3,8%, se espera un déficit total de 3,6% del PIB, consistente con un balance estructural de 2,1% y un ciclo negativo de 1,5% del PIB, compuesto por 1,1% de ciclo energético y 0,4% de ciclo económico.

c) **Mediano Plazo:** entre 2017 y 2026 se espera un paulatino pero sostenido ajuste en las finanzas públicas. El déficit total debe arrojar una senda de mejoramiento, explicado por una meta de déficit estructural decreciente y por la reducción sistemática del ciclo. Este último debe retornar a los niveles previamente observados a partir de 2019 y desaparecer por completo en 2022.

La Secretaría Técnica presenta también la senda esperada de deuda bruta del GNC como proporción del PIB. Esta proyección muestra que la financiación de un déficit mayor causa inicialmente un leve incremento en el nivel de deuda, proporción que alcanza su máximo en 2017, año a partir del cual empieza a descender.

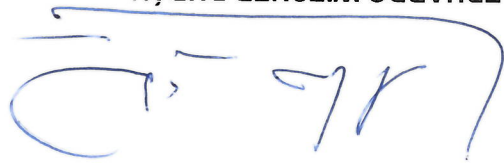
Dadas las circunstancias y supuestos, en el año 2026 la relación deuda bruta/PIB estará levemente por debajo del 30%, esta trayectoria empezará a descender luego de alcanzar

el máximo de 39,4%, en 2017. Finalmente, se señala que el mínimo fijado para la relación deuda/PIB en el pasado marco fiscal, de aproximadamente 25% del PIB, se alcanzará seis años después hacia 2030.

El Comité hace algunas observaciones de carácter general en torno a la exposición:

- i. Restringir el ciclo debería motivar un debate más profundo sobre la necesidad de un ajuste en el gasto y una nueva estructura impositiva. Se responde que se han aplicado correctivos al gasto y que la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria debe señalar pautas para una reforma tributaria estructural.
- ii. Se señala que según la senda propuesta de déficit estructural, hay un ajuste pronunciado a partir de 2019, año en el que el déficit estructural empieza a reducirse a razón de cerca de 0,3 puntos porcentuales del PIB con respecto al año anterior. Se sugiere estudiar la posibilidad de suavizar la senda de ajuste.

5° Sin proposición adicional, se levanta la sesión a las 9:30 P.M.


EDUARDO WIESNER DURÁN

Presidente ad hoc


ANDRÉS MAURICIO VELASCO
Secretario Técnico

TRANSCRIBID: Juan Carlos Thomas Bohórquez