

COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

Acta N°15

FECHA: Bogotá D.C. (11/03/2021)

HORA: 9:00am

LUGAR: Reunión virtual, realizada por la plataforma Google Meet.

ASISTENTES: JUAN PABLO CÓRDOBA

Presidente de la Bolsa de Valores de Colombia

EDUARDO WIESNER

Consultor

MIGUEL URRUTIA

Consultor

MARCELA ESLAVA

Decana de la Facultad de Economía

Universidad de los Andes

RAMÓN JAVIER MESA

Delegado del Decano de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Antioquia

LUIS ALEXANDER VILLARRAGA

Director y Profesor del Departamento de Economía

Universidad del Norte

NESTOR LEONARDO RICO

H. Representante a la Cámara- Presidente Comisión Tercera

JESÚS ANTONIO BEJARANO

Director General de Política Macroeconómica

(Secretario Técnico)

INVITADOS: ALBERTO CARRASQUILLA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN PABLO ZÁRATE

Viceministro Técnico de Hacienda

JUAN ALBERTO LONDOÑO

Viceministro General

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR

Subdirector de Política Fiscal

DANIEL WILLS

Subdirector de Programación Macroeconómica

GABRIEL ANGARITA, CRISTHIAN CRUZ, SAMMY LIBOS.

Asesores Dirección General de Política Macroeconómica

MARIA JULIANA GUTIÉRREZ

Asesor del Despacho del Viceministro General

JAVIER GUTIÉRREZ

Asesor del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público

DINO CÓRDOBA

Pasante de la Dirección General de Política Macroeconómica

AUSENTES: JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA

H. Senador- Presidente de la Comisión Tercera

ORDEN DEL DÍA:

1. Cierre fiscal preliminar de 2020 y actualización del plan financiero 2021.
2. Ajuste fiscal de mediano plazo.
3. Propositiones y varios.

DESARROLLO:

En primer lugar, se llama a lista y se verifica quórum decisorio, en el marco de lo estipulado en el artículo 2° del Reglamento del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF).

Se inicia la reunión con la presentación por parte del Ministerio de Hacienda del cierre fiscal preliminar de 2020 y la Actualización del Plan Financiero de 2021, de acuerdo con el cronograma de reuniones acordado en la sesión anterior del Comité, y consignado en el acta N°14. En primera instancia, se exponen los principales resultados macroeconómicos de 2020 y las principales

proyecciones para 2021. En el caso del 2020, se resalta la caída de 6,8% del PIB real, como consecuencia del deterioro del consumo y la inversión generados por la pandemia de Covid-19 y las restricciones a la actividad económica y la movilidad impuestas para reducir los contagios. En comparación con la región, el deterioro de la actividad productiva del país fue similar a la presentada por países como Chile (-6,3%), y fue significativamente menor a la registrada en países como México (-8,5%), Argentina (-10,4%) y Perú (-11,1%)¹.

A la fecha, y con la información disponible, el pronóstico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el crecimiento real de la economía colombiana para el 2021 es de 5,0%. Valor, en línea con lo estimado por los principales analistas económicos, centros de pensamiento, bancos y entidades multilaterales. Asimismo, y tal como se expuso en la presentación pública del Plan Financiero de 2021, se estima un precio del petróleo Brent para 2021 de 53,0 dólares por barril, una Tasa Representativa del Mercado (TRM) promedio de \$3.466 y un crecimiento de 11,8% en el valor de las importaciones en dólares.

Por otro lado, respecto al cierre fiscal preliminar del Gobierno Nacional Central (GNC) de 2020, el Gobierno expuso que se registró un déficit fiscal total de 7,8% del PIB, 1,1 puntos porcentuales (pp) inferior a lo presentado al Comité en noviembre de 2020 (8,9% del PIB). De esta diferencia, 0,9pp son explicados por la disminución del gasto corriente y 0,2pp por mayores ingresos. Al respecto, el Ministerio de Hacienda destacó que la reducción del gasto corriente ocurrió mayoritariamente por la menor ejecución de rubros destinados a la atención en salud y la protección del empleo, dentro de los gastos de emergencia; menor gasto de intereses tanto por la menor inflación observada, la cual reduce las indexaciones de los TES emitidos en UVR, así como por la reducción de las tasas de interés en los mercados de capitales. Por su parte, el aumento de los ingresos se explica por el mayor recaudo de impuestos administrados por la DIAN frente a lo esperado previamente (0,2pp).

Ahora bien, las fuentes y usos del financiamiento del GNC en 2020 corresponden a \$137,1 billones de pesos. En cuanto a las fuentes se contó con una disponibilidad inicial de caja de \$20,8 billones y desembolsos de deuda externa e interna por \$59,1 billones y \$57,1 billones respectivamente. Por el lado de los usos, \$77,8 billones se destinaron a la financiación del déficit fiscal total, \$11,3 billones a amortizaciones de deuda, \$15,4 billones al pago de obligaciones y se cierra con una disponibilidad final de caja de \$32,7 billones.

Desde la óptica del Gobierno General (GG), el Ministerio explicó que se registró un déficit total de 7,0% del PIB, cifra equivalente a un deterioro de 4,4pp respecto al 2019. Se resalta que, en este nivel de gobierno, se obtuvo un mejor resultado en el balance fiscal frente a GNC, dado que el subsector de seguridad social y las administraciones regionales y locales obtuvieron superávit en sus respectivos balances.

Con la Actualización del Plan Financiero de 2021 el Ministerio de Hacienda proyecta un déficit fiscal de 8,6% del PIB para el GNC, cifra 1,0pp superior frente a la estimación presentada al Comité en noviembre de 2020. Este cambio se explica prácticamente en su totalidad por la extensión del gasto de emergencia para este año, y se enmarca en el objetivo de seguir garantizando la adecuada atención en salud de la población y la protección del tejido socioeconómico del país. Este último, mediante transferencias monetarias (Ingreso Solidario) y protección al empleo (PAEF). En este sentido, cuando se analizan de forma conjunta el escenario

¹ Fuente: Colombia, Perú y México oficinas estadísticas. Argentina y Chile World Economic Outlook, FMI enero 2021.

actualmente proyectado de déficit para 2020 y 2021, frente a lo presentado a los Miembros del Comité en noviembre de 2020, se evidencia una ligera mejora de 0,1pp.

Ahora bien, en línea con la reactivación económica, el Gobierno espera que el recaudo neto registre un crecimiento nominal de 12,8% frente al año 2020 y se ubique en \$147,2 billones, pasando de 13,0% a 13,4% como porcentaje del PIB. Respecto al recaudo bruto, se espera que su crecimiento esté asociado al incremento esperado en el recaudo de IVA interno, retenciones del impuesto de renta y consumo. Por el lado del recaudo con papeles y devoluciones de efectivo, se espera un menor dinamismo en su utilización conforme: i). Los saldos a favor no compensados del impuesto de renta en manos de los contribuyentes han disminuido, luego de que estos compensaran montos elevados de estos en 2020, ii). Hay una expectativa de mejor posición de caja de los contribuyentes para 2021.

Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 2021 (% PIB)

CONCEPTO	2020	2021		
	Actual	Noviembre (1)	Actualizado (2)	Diferencia (2-1)
Ingreso Total	15,2	15,7	15,8	0,1
Tributarios	13,0	13,5	13,5	0,0
DIAN	13,0	13,4	13,4	0,0
No DIAN	0,0	0,1	0,0	0,0
No Tributarios	0,2	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,1	0,0
Recursos de Capital	1,9	2,0	2,1	0,1
Rendimientos Financieros	0,1	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	1,6	0,8	0,8	0,0
Reintegros y otros recursos	0,2	1,1	1,2	0,1
Gasto Total	23,0	23,3	24,4	1,1
Intereses	2,8	3,3	3,4	0,0
Funcionamiento + Inversión	20,2	20,0	21,1	1,1
<i>Gasto ordinario</i>	18,4	18,8	18,7	-0,1
<i>Gasto de emergencia</i>	1,7	0,6	1,7	1,1
<i>Gasto de reactivación</i>	0,0	0,6	0,6	0,0
<i>Capitalización FNG</i>	0,1	0,0	0,1	0,1
Préstamo neto	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	-4,9	-4,3	-5,3	-1,0
Balance Total	-7,8	-7,6	-8,6	-1,0

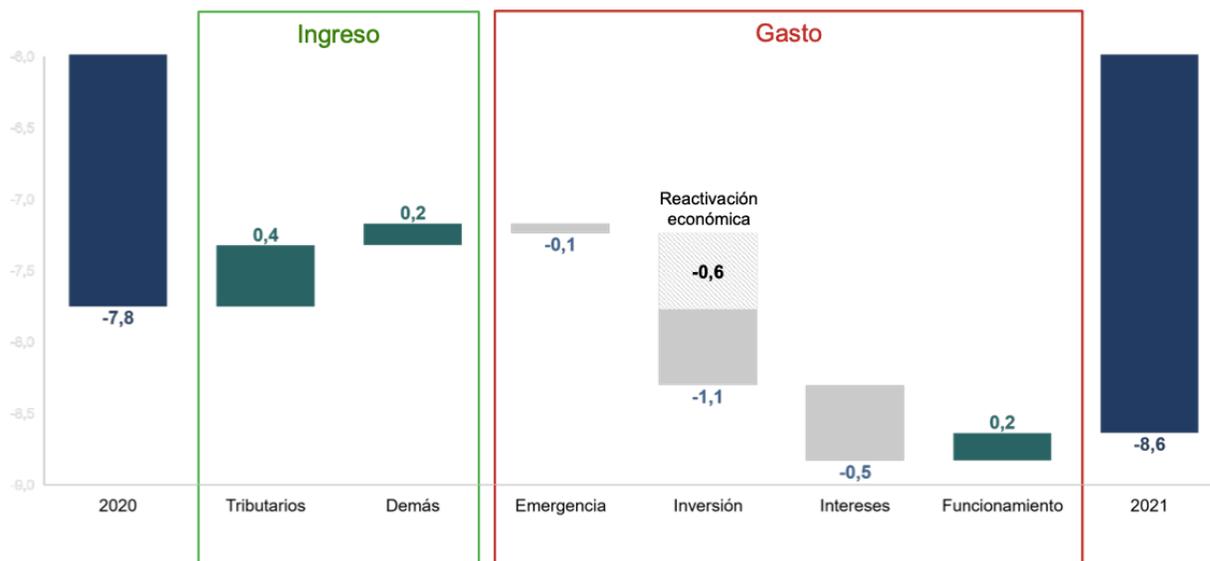
Fuente: MHCP- DGPM

*Gasto Ordinario incluye inversión distinta a reactivación

** El Gasto de Reactivación se refiere enteramente al programa Compromiso por Colombia

Dado lo anterior, el Ministerio de Hacienda manifestó que el incremento del déficit fiscal entre 2020 y 2021, de 7,8% a 8,6% del PIB, está asociado principalmente al aumento en el gasto público, y se contrarresta parcialmente con unos mayores ingresos. El comportamiento del gasto se explica principalmente por dos factores: la implementación de un plan de inversiones para potenciar la reactivación económica, y un mayor gasto en intereses como consecuencia del incremento en la deuda pública durante 2020. El crecimiento en el gasto público se contrarresta parcialmente por unos mayores ingresos fiscales, sobre todo gracias al crecimiento explicado previamente en el recaudo tributario.

Contribución por componente a la ampliación del déficit fiscal en 2021
(% del PIB)



Nota: El grupo **demás** incluye enajenaciones (+1,1pp), compensado por excedentes financieros (-0,8pp) y otros recursos de capital (-0,1pp), donde se destaca el rubro destinado a la capitalización del FNG

De forma consistente con el escenario proyectado, las fuentes y usos del financiamiento de 2021 corresponden a \$132,1 billones según lo reportado por el Ministerio de Hacienda. Las fuentes se componen de desembolsos de deuda externa en \$35,2 billones, desembolsos de deuda interna de \$55,3 billones, otros recursos por \$8.9 billones y una disponibilidad inicial de caja de \$32,7 billones. Por el lado de los usos, \$94.7 billones se destinarán a financiar el déficit fiscal, \$18,7 billones al pago de amortizaciones de deuda y \$8,6 billones al pago de obligaciones. Así, se espera una disponibilidad final de caja de \$10,2 billones.

En cuanto al comportamiento de la deuda pública bruta del GNC en 2020, esta se ubicaría en 64,8% del PIB de acuerdo con el Gobierno. Esto es 14,5pp mayor frente a 2019 (50,3% del PIB) y 0,4pp por debajo de la proyección para 2021 (65,2% del PIB). Ahora bien, la deuda neta del GNC aumentaría 3,0pp en 2021 y pasaría de 60,5% a 63,5% del PIB. Al respecto, es importante resaltar que parte de la disponibilidad inicial de caja de 2021 se destinará al financiamiento de las necesidades de caja de la vigencia. Lo anterior, conforme parte de estos recursos hicieron parte del prefinanciamiento del déficit de 2021 que adelantó la Nación en 2020 mediante colocaciones de deuda, y que se consideró en razón a las buenas condiciones de acceso a los mercados financieros con los que gozó el país, así como por el endeudamiento con entidades multilaterales realizado ese año.

Dada la coyuntura actual, el Ministerio señaló que se identifican una serie de contingencias que pueden afectar el escenario fiscal del GNC para 2021. En primer lugar, la evolución de la pandemia es incierta y un eventual tercer pico de contagios podría afectar el desempeño de la economía, reducir el recaudo tributario y demandar gastos adicionales para mitigar sus efectos. Un segundo riesgo identificado se relaciona con la dinámica de la demanda externa que puede llegar a incidir sobre el ingreso nacional, y por lo tanto sobre los ingresos fiscales. Por último, un último riesgo identificado en el escenario es una recuperación menos vigorosa del mercado laboral, que afecte el ritmo de recuperación económica y las finanzas del sistema de seguridad social.

En términos del GG, el Ministerio de Hacienda espera un déficit fiscal total de 8,3%, cifra 0,3pp menor a la de GNC. Lo anterior, explicado por el superávit en las administraciones regionales y locales y del subsector de seguridad social. La dinámica de la deuda de este nivel de gobierno no difiere significativamente del comportamiento anteriormente descrito del GNC, y se espera que la deuda agregada alcance un nivel de 66,9% del PIB.

A pesar de que los efectos derivados de la pandemia de Covid-19 generaron un desajuste de las finanzas públicas, que implicó un notable incremento en el endeudamiento público, el Gobierno nacional ratifica su compromiso con la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Por lo anterior, se reconoce la necesidad de implementar medidas que garanticen un ajuste fiscal sobre el balance primario, que implique un aumento de fuentes netas de ingreso de por lo menos 1,5pp del PIB a partir de 2022. Dichas medidas, complementadas con el programa de modernización de la DIAN, garantizarían, a juicio del Ministerio de Hacienda, que la deuda del GNC se encuentre en una senda decreciente y convergente a niveles prudenciales en el mediano plazo.

Con respecto al cierre fiscal preliminar de 2020 y la Actualización del Plan Financiero de 2021, el Comité considera razonables los motivos por los cuales se produjo un desplazamiento de gastos de 2020 a 2021. Se considera entendible la extensión de gastos destinados a contrarrestar los efectos de la pandemia, con el fin de mitigar su impacto socioeconómico y de salud pública. Algunos miembros del Comité manifestaron estar de acuerdo con el diseño e implementación de un paquete de reactivación económica que permita preservar el tejido socioeconómico y materializar efectivamente la recuperación económica, lo cual, a su vez, contribuye a garantizar la sostenibilidad fiscal a futuro.

A pesar de lo anterior, el Comité advirtió sobre la ineludible necesidad de implementar iniciativas de política fiscal que salvaguarden la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. Así, el Comité considera que es indispensable que se garantice una reducción de la deuda a partir de 2022, en un contexto amigable con el proceso de recuperación de la economía. En consecuencia, se hizo hincapié en la impostergable necesidad de radicar en el Congreso de la República una propuesta integral de reformas, tanto en los componentes de gastos como en ingresos. La integralidad de esa propuesta exige consistencia con la recuperación económica, mayor eficiencia del gasto público mediante una mejor focalización de subsidios y la extensión de la red de protección social, al tiempo que se garantiza la suficiente movilización de recursos tributarios adicionales. En consecuencia, las demandas adicionales de gasto que surjan deben acompañarse de nuevos ingresos tributarios que los sustenten. Esta circunstancia requiere del compromiso de todos los actores de la sociedad, para asegurar la coherencia entre las demandas del Estado y la suficiencia de recursos que la sociedad está dispuesta a aportar para tal fin.

Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Comité considera que es necesario que se implemente, al menos, el ajuste fiscal señalado por el gobierno en la presentación de la Actualización del Plan Financiero, de 1,5pp a partir de 2022, ya que este es el ajuste mínimo necesario para estabilizar la deuda. Adicionalmente, estas proyecciones de deuda pública se basan en un escenario de recuperación económica sostenida y en el logro de las metas adicionales de recaudo producto de la modernización de la DIAN. Así, el Comité considera que para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas se requerirá del mencionado ajuste, pero también del monitoreo cercano de los dos supuestos señalados, pues de no darse, serán necesarios esfuerzos adicionales de disminución de gastos o incremento en los ingresos.

En este sentido, el Gobierno resalta que se encuentra trabajando en un proyecto de ley que se orienta en ese objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal por medio de un incremento en los ingresos tributarios, mientras que se fortalece la red de protección social y de forma más general la progresividad de los ingresos y gastos fiscales. A juicio del Comité, este proyecto y sus medidas derivadas deben ser integrales y transversales a la economía, y se deben acompañar de un importante trabajo de comunicación de cara a la opinión pública, la ciudadanía y los mercados.

Posteriormente, se procedió con el segundo punto del orden del día, referente a la exposición del ajuste fiscal de mediano plazo proyectado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consistente con la implementación de medidas que incrementen el balance primario en 1,5pp del PIB a partir de 2022. Para tal efecto, se tomó como punto de referencia el año 2025, punto en el cual se supone que ya deberían haber desaparecido la gran mayoría de los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre las finanzas públicas, y se expuso el ajuste que se proyecta tendría el balance fiscal para ese año, con respecto al observado en 2019 y el proyectado para 2021. A partir de los resultados de este análisis, el Comité resalta que se hace evidente la necesidad y la importancia de realizar un ajuste fiscal que implique, como mínimo, el incremento del balance fiscal planeado por el Gobierno, así como de que se materialice el mayor recaudo producto del proceso de modernización de la DIAN, para que el déficit fiscal retorne a niveles consistentes con una deuda pública decreciente.

Al analizar el ajuste entre 2019 y 2025, se observa que el balance fiscal de ambos años es similar en magnitud², pero tiene diferencias en su composición. Se encuentra que los factores que tienen una contribución negativa al balance fiscal se relacionan principalmente con reducciones en los ingresos tributarios sin contemplar los efectos de una posible reforma y en los recursos de capital, mientras que las contribuciones positivas al balance tienen que ver con la implementación del programa de modernización de la DIAN y el ajuste fiscal de 1,5pp del PIB planeado que planea el Gobierno. Por el contrario, entre 2021 y 2025 sí ocurre una reducción significativa del déficit fiscal³, en la medida en la que la proyección de 2021 incorpora los efectos económicos de la pandemia, y de la respuesta de política implementada por el Gobierno para contrarrestar sus efectos. Entre estos dos años, el ajuste en el balance del GNC se explica principalmente por el desmonte del gasto de emergencia, la reducción de la inversión pública a sus niveles históricos, la implementación del ajuste de 1,5pp del PIB y la puesta en marcha de la modernización de la DIAN. El Gobierno resaltó que, en el escenario fiscal de 2025, el gasto de funcionamiento (altamente inflexible) proyectado es ligeramente superior al observado en 2019.

Sin ninguna proposición adicional, se levanta la sesión a las 10:57 de la mañana.



JUAN PABLO CORDOBA GARCES

Presidente Comité Consultivo de la Regla Fiscal

² El balance fiscal observado de 2019 ascendió a -2,5% del PIB potencial, mientras que en el caso de 2021 este valor es -3,0%.

³ El balance fiscal proyectado para 2021 asciende a -8,2% del PIB potencial.



JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Secretario Técnico