

COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

ACTA N°16

FECHA: BOGOTÁ D.C (03/06/2021)

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

JESUS ANTONIO BEJARANO

Director General de Política Macroeconómica y Viceministro Técnico de Hacienda (e) (Secretario Técnico)

INVITADOS: JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO

Ministro de Hacienda y Crédito Público

JUAN SEBASTIÁN BETANCUR

Subdirector de Política Fiscal

DANIEL WILLS

Subdirector de Programación Macroeconómica

SAMMY LIBOS, GABRIEL ANGARITA, CRISTHIAN CRUZ.

Asesores Dirección General de Política Macroeconómica

MARIA JULIANA GUTIÉRREZ

Asesor del Despacho del Viceministro General

NANCY ZAMUDIO

Asesor del Despacho del Viceministro Técnico

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

NESTOR LEONARDO RICO R.

Representante a la Cámara - Presidente Comisión Tercera

ORDEN DEL DÍA:

1. Exposición de la propuesta de modificación a la Regla Fiscal consagrada en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible.
2. Comentarios a cargo del doctor Eduardo Wiesner
3. Escenario fiscal preliminar del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021
4. Propositiones y varios

DESARROLLO:

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

1. Exposición de la propuesta de modificación a la Regla Fiscal consagrada en el proyecto de Solidaridad Sostenible:

La reunión da inicio con la exposición detallada por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la propuesta de modificación a la Regla Fiscal consagrada en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible¹, radicado por parte del Gobierno nacional en el Congreso de la República en el mes de abril. Si bien esta iniciativa legislativa fue posteriormente retirada, y un nuevo proyecto de ley se encuentra en elaboración a partir de un consenso que el Gobierno está construyendo con diversos actores sociales, políticos y empresariales, el Gobierno considera que es necesario que esta nueva iniciativa legislativa también contenga modificaciones a la Regla Fiscal, que tomarán como base los elementos contenidos en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible. Lo anterior, considerando los elementos en los que la Regla Fiscal actualmente vigente tiene espacio de mejora, y la necesidad de adaptar las metas fiscales futuras a la nueva realidad surgida con la pandemia de Covid-19. De esta manera se muestra la relevancia de que esta propuesta sea expuesta en detalle ante el Comité, con el fin de enriquecerla a partir de su retroalimentación al respecto.

Así, de acuerdo con lo expuesto por el Gobierno, las modificaciones propuestas se determinaron tomando como referencia los elementos de la Regla Fiscal actualmente vigente que son susceptibles de mejoras, dada la experiencia observada desde que esta se introdujo en 2012. En este sentido, se identificaron principalmente cuatro elementos en donde se deben implementar modificaciones en la estructura de la regla fiscal. En primer lugar, se deben establecer metas ligadas al nivel de endeudamiento, de manera explícita, en aras de asegurar la sostenibilidad fiscal. En segundo lugar, es necesario redefinir los mecanismos de ajuste cíclico, de tal forma que dependan en menor medida de variables no observables que son propensas a tener sesgos de estimación y se facilite su replicabilidad. Un elemento adicional en el cual la regla fiscal tiene margen de mejora es el diseño de las cláusulas de escape y de la estructura del Comité Fiscal, los cuales se deben fortalecer en línea con las mejores prácticas internacionales. Finalmente, la Regla Fiscal debe incorporar un régimen de transición, que permita una convergencia gradual de las metas fiscales a partir de la situación actual de las finanzas públicas, la cual está altamente afectada por los efectos de la pandemia de Covid-19 y las políticas necesarias para contrarrestar sus efectos.

A partir de los anteriores elementos, se derivan los ajustes que se contemplaba incorporar en la Regla Fiscal en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible. Dicho proyecto de ley definía los principios generales que debía seguir la incorporación de las metas fiscales específicas. En la iniciativa, las metas se establecían sobre el Gobierno General, y tomando como variable de endeudamiento el pasivo neto no pensional, el cual corresponde a un indicador de endeudamiento neto, que amplía la definición de los activos y pasivos usados para su cálculo, al compararse con las definiciones de las variables actualmente usadas. En particular, la definición de los pasivos se complementa con la inclusión de algunos pasivos y activos que no están explícitos en el cálculo de la deuda neta.

Dentro de los principales parámetros a considerar en el marco de estas modificaciones a la Regla Fiscal se destacan el nivel de deuda prudencial (ancla de deuda) alrededor del cual

¹ <https://www.camara.gov.co/solidaridad-sostenible>

este stock debe oscilar en ausencia de choques en el mediano plazo, y el umbral a partir del cual se considera que la solvencia del Estado está en riesgo (límite de deuda). La distancia entre el límite y el ancla es el margen prudencial, que garantiza que los pasivos del Gobierno se mantienen lo suficientemente alejados de niveles insostenibles, y se calibra a partir del incremento histórico que diversos choques macroeconómicos han inducido en la deuda. Asimismo, se ilustra el hecho de que las metas operativas que se establezcan sobre el balance fiscal deben tener el propósito de hacer converger el pasivo neto no pensional a su ancla. Así, en esta propuesta se establecían metas sobre el balance primario neto estructural que internalizaban el nivel de endeudamiento, y por lo tanto aseguraban la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo.

Con respecto a la definición de los ajustes cíclicos usados para la definición del balance primario neto estructural, las modificaciones contempladas a la Regla Fiscal incorporaban tres cambios frente a la estructura actualmente vigente. En primer lugar, el ciclo petrolero se definiría únicamente en términos de variables observables, con el fin de reducir sus sesgos de estimación. En segundo lugar, se eliminaba el ciclo económico, al considerar que los ajustes que genera en las metas de balance son, en términos relativos, menos importantes que aquellos asociados al comportamiento del ingreso petrolero. Finalmente, se incorporarían los efectos de transacciones de única vez, con el fin de aislar los efectos de estas sobre las metas fiscales usadas para evaluar el cumplimiento de la Regla Fiscal. Vale indicar que estas transacciones de única vez son utilizadas con frecuencia en el mundo.

A su vez, dentro del Proyecto de Solidaridad Sostenible se contemplaba la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), el cual correspondía a un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que habría tenido por objeto contribuir con el manejo responsable de la política fiscal, realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este comité sustituía al Comité Consultivo de la Regla Fiscal vigente y, dados los cambios contemplados en su estructura, se habría dotado de independencia operacional y legal. A su vez, las modificaciones contempladas en sus funciones robustecían su rol en términos del análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas, y fortalecían el proceso de planeación financiera por parte del Gobierno. De forma puntual, dentro de las funciones del CARF se incluía analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo, la consistencia entre las metas fiscales y los instrumentos de política fiscal y las metodologías subyacentes de los indicadores fiscales. De igual forma, el CARF tenía que pronunciarse sobre las transacciones de única vez contempladas para la definición del balance primario neto estructural, la activación y seguimiento de la cláusula de escape y estimación de los parámetros estructurales de la Regla Fiscal, las proyecciones macroeconómicas y fiscales del Gobierno, y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Finalmente, las modificaciones contempladas a la Regla Fiscal incluían un fortalecimiento de las cláusulas de escape, en línea con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, junto con el establecimiento de un régimen de transición que permitiera una convergencia gradual de las finanzas públicas a las metas establecidas, considerando la afectación que han tenido derivada de la pandemia de Covid-19 y las políticas de reactivación económica.

Después de exponer los anteriores elementos conceptuales y de estructura de la Regla Fiscal que se incluían en el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, el Gobierno procedió a presentarle al Comité las proyecciones de las sendas de balance y endeudamiento derivadas de estas nuevas metas fiscales. Estas simulaciones, que son iguales a las contenidas en la exposición de motivos de este proyecto de ley, contemplaban la convergencia del pasivo neto no pensional del Gobierno General a niveles cercanos a 50% del PIB en 2031.

Frente a esta propuesta, el Comité tuvo cuatro consideraciones que le manifestó al Gobierno. En primer lugar, al Comité le pareció muy valioso que se proponga que la Regla Fiscal incorpore una referencia al nivel de endeudamiento, porque así se adquiere un enfoque explícito en la sostenibilidad de las finanzas públicas en las metas fiscales y en el análisis que se realice. En particular, el Comité consideró creíble que la calibración de las nuevas metas no genere una senda permanentemente decreciente de deuda, sino una convergencia al ancla establecida.

En segundo lugar, los miembros del Comité manifestaron varias inquietudes sobre el mecanismo propuesto de ajuste cíclico, sin bien entre ellos no tuvieron puntos de vista unificados al respecto. Algunos miembros manifestaron que eliminar el ciclo económico podía afectar el rol contracíclico de la política fiscal, ya que el Gobierno perdería la posibilidad de acomodarse frente a fluctuaciones de corto plazo en la actividad económica. Por otro lado, otros de los miembros expresaron dudas sobre la pertinencia de incluir el ciclo petrolero, el cual consideraron podía no ser consistente con asegurar una senda decreciente de deuda en el mediano plazo.

En tercer lugar, el Comité le manifestó al Gobierno su inconformidad con la definición de la variable de endeudamiento usada para la definición de las metas fiscales. En particular, se manifestó lo que a la luz de los miembros era una inconsistencia, al incluirse en esta variable de endeudamiento los activos del sistema de pensiones (en particular el Fonpet y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima), pero no los pasivos que estos activos respaldan. Frente a este comentario, el Gobierno respondió que esta definición de activos tenía la bondad de lograr consistencia stock-flujo en el balance del Gobierno General, ya que la evolución del endeudamiento neto iría de la mano con el balance fiscal, que incluye como ingreso la acumulación de recursos en estos fondos de seguridad social.

Finalmente, el Comité manifestó estar de acuerdo con las disposiciones relacionadas con la creación del CARF, el fortalecimiento de su independencia legal y operativa, y la ampliación de sus funciones, viéndolos como una gran herramienta para fortalecer el marco de política fiscal. Al respecto, se hizo hincapié en el hecho de que en el caso de que eventualmente se implementen esas modificaciones, el Comité siga teniendo una posición coordinada con el Gobierno, vital para la implementación de las distintas iniciativas de política fiscal que se requieren a futuro.

2. Comentarios a cargo del doctor Eduardo Wiesner:

Finalizado el primer punto de la agenda del día, la reunión continuó con los comentarios del doctor Eduardo Wiesner acerca de la propuesta de reforma a la regla fiscal presentada por el Gobierno nacional en el primer semestre de 2021, y la importancia del Comité Consultivo de la Regla Fiscal en el esquema institucional de política fiscal del país. A continuación, se presentan dichos comentarios.

“He organizado mis comentarios alrededor de tres temas interdependientes.

En primer lugar, me referiré al norte macro conceptual de la propuesta que tenemos bajo consideración. En segundo lugar, haré referencia a lo que sugiero debería ser el objetivo central de la regla fiscal. Aquel objetivo que determine la metodología y muchos otros aspectos puntuales. Por último, me referiré a las características institucionales y al contexto político y redistributivo del marco de gobierno del comité.

Sobre el primer punto, es claro que las reformas propuestas mantienen una tradición de innovaciones institucionales en el frente fiscal que el país ha venido adoptando con base en su experiencia y lecciones aprendidas. Ha sido una trayectoria muy positiva. Ahora, en una afortunada constelación de los astros es el ministro Carrasquilla quien está al frente del siguiente paso estructural. Ya lo hizo con la ley 819 en el 2003 y todo lo relacionado con la responsabilidad fiscal y la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la mitad de ese camino, a mediados del 2010, en el informe del Comité Técnico Interinstitucional sobre la regla fiscal, ya se recomendaban características institucionales similares a las que estamos considerando. Qué bueno que, tanto el Doctor Juan Pablo Córdoba como el Doctor Juan Pablo Zarate, (y otros), que hicieron parte muy distinguida, de ese comité, ahora vuelven a traer sus luces a nuestro trabajo. En resumen, estamos en una trayectoria conocida y frente a una única oportunidad de fortalecer tal trayectoria de transformaciones institucionales. Nada menos que completar lo que ya se hizo en el frente monetario con la consolidación de un banco central independiente.

Sobre el segundo tema, sugiero, como ya lo señalaron algunos colegas en nuestra sesión anterior, que el objetivo central de la regla fiscal debe ser suavizar el ciclo. Este debería ser el objetivo determinador de la metodología paramétrica y “micro” del marco de gobierno institucional. Todos nos hemos sentido incomodos viendo cómo, durante tantos años, siempre estamos dispuestos a seguir políticas contra cíclicas. Pero en la parte baja del ciclo. La mayoría de los estudios de los expertos sugieren que Colombia, aunque ha hecho grandes avances, no se ha graduado, de la “dependencia fiscal”.

Sobre el tercer tema, el de las características institucionales del futuro Comité Fiscal, podría tocar varios aspectos, pero me concentraré en uno solo que, una vez tenido como foco analítico, hace menos difícil muchas de las otras decisiones puntuales. Me refiero a que estamos hablando de un comité fiscal consultivo. Subrayo, consultivo. Esto quiere decir que sus pronunciamientos no son, necesariamente, vinculantes para el Ejecutivo. No lo obligan legalmente. Ahora bien, cuando uno va a consultar, ¿qué hace? Pues busca a los mejores, a los más independientes y a los más creíbles. No buscaría un comité que no tenga estas características. Un ministro de Hacienda no va a sacar tiempo para oír a unos técnicos que tengan menos nivel académico, experiencia e independencia de la que oye cuando va a la Junta del Banco de la República.

La indispensable característica de no vinculante es un atributo de inmenso valor técnico y político. ¿Por qué? Pues porque pone el énfasis, donde debe estar, a saber, en el dialogo técnico, en el intercambio profesional entre colegas, en las distintas lecturas de la perspectiva sistémica y doméstica. Es un intercambio que enriquece la discusión. Aun cuando surjan diferencias el resultado final será mejores políticas. Se sabrá dónde están las diferencias y donde hace falta más investigación independiente.

En los Estados Unidos lo que existe (de facto) son varios comités fiscales informales y los hay también en el frente monetario; ¿o el señor Jerome Powell o la señora Janet Yellen no conversan de vez en cuando con Kenneth Rogoff y este con Stanley Fischer?

Termino por alertar sobre un tema central relacionado con la economía política de un comité fiscal independiente. Este es un tema al cual ya aludí en este Comité hace un buen tiempo y creo relevante volver a traer a la discusión. Me refiero a la delegación política de una función técnica. Y a la función redistributiva de lo fiscal. Algunos colegas y académicos, con excelente formación profesional, en Colombia y en el exterior, a veces argumentan que no hay suficiente responsabilidad y representación política en este tipo de delegaciones. Entonces sugieren un formato de gobierno distinto del que ya tenemos en frentes como el monetario y en otras áreas regulatorias. Sugieren un formato con una supuesta mayor legitimidad política. Esta lectura encontrará eco a nivel político en el Congreso cuando se estudie la renovada versión del Comité Fiscal.

Frente a estas inquietudes hay que señalar que la responsabilidad política ya está inmersa en la delegación a un ente independiente. ¿Cómo? Pues mediante el proceso político en el Congreso que convierte en ley la delegación política. No hay que ir más allá. No hay que “graduar” de argumento relevante el de una supuesta insuficiencia de responsabilidad, legitimidad o representación política. Ya habrá modalidades específicas que se podrían contemplar para fortalecer la responsabilidad política del fortalecido Comité Fiscal. Informes periódicos al Congreso similares, entre comillas, a los que hoy obligan al Banco de la República. ¿Alguien duda que el Banco de la República no tenga legitimidad política?

Respecto a vedar la delegación política a una entidad fiscal independiente argumentando que lo fiscal cumple una función redistributiva parece olvidar que es precisamente por ello que se debe delegar. ¿Puede haber algo más regresivo que la inflación o el desempleo que surge de insuficiente sostenibilidad fiscal? ¿O de la inestabilidad macroeconómica?

En resumen, el Comité Fiscal Consultivo tiene el inmenso potencial de ser un aliado del gobierno. No su auditor. Puede también ser un aliado de los mercados y de la opinión pública que buscan información y análisis independientes. Pero, para ello, sus características institucionales y legales, en particular las que tienen que ver con su credibilidad, tienen que ser las que lo habiliten para tan importantes funciones.”

3. Escenario fiscal preliminar del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021:

Consistente con la agenda del día, la reunión continuó con la exposición por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del escenario fiscal preliminar del Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el que se contaba para la fecha en la que se realizó esta reunión. Al respecto, esta aclaración es importante, en el sentido de que el escenario presentado no necesariamente es igual al que finalmente se incluye en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021.

Teniendo en cuenta que el Gobierno nacional reconoce la necesidad de tomar decisiones de política que permitan contribuir a la recuperación de la actividad económica, la estabilidad social y la sostenibilidad de las finanzas públicas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público trabaja en la construcción de un consenso, alrededor de las disposiciones que contendrá el Proyecto de Ley de Inversión Social. En esta iniciativa, con el objetivo de cumplir con los propósitos anteriormente expuestos, se busca extender algunos programas

de gasto social y reactivación económica, implementar una política de austeridad de gasto, aumentar de las fuentes netas permanentes de recursos del Gobierno nacional y fortalecer del marco de política fiscal por medio de modificaciones a la regla fiscal. De esta forma, con esta iniciativa legislativa se lograría impulsar la reactivación económica y la reducción de la pobreza en el corto plazo, asegurar mayores fuentes netas de forma permanente en el mediano plazo, y establecer metas fiscales que aseguren la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por medio de las iniciativas que tienen impacto sobre los ingresos y gastos fiscales, se busca aumentar en 1,1pp del PIB en promedio para 2022-2032 las fuentes netas de recursos del Gobierno, con el fin de materializar un ajuste fiscal que establezca y eventualmente lleve a una reducción de la deuda pública. De igual forma, para 2021 y 2022 se contempla la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas de gasto social y reactivación económica, de forma transitoria, que llevarán a que para estos dos años los gastos adicionales implementados sean mayores a los ingresos que se obtengan. Finalmente, las modificaciones contempladas a la Regla Fiscal se basan en establecer un ancla y un límite de deuda, fortalecer la definición del balance estructural, crear el Comité Autónomo de la Regla Fiscal y establecer un régimen de transición para 2022-2025.

En este contexto se sustenta el escenario fiscal presentado, el cual incluye los efectos derivados de la eventual implementación de las disposiciones que por ahora se proyecta que incluiría este proyecto de ley. En primer lugar, respecto a los principales supuestos macroeconómicos preliminares del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, se destaca la revisión al alza del crecimiento real de la economía en 2021 de 5,0% a 6,0%, al compararse con el supuesto que se tenía en la Actualización del Plan Financiero presentada en marzo de 2021. Dicha proyección incorpora los buenos resultados observados en el primer trimestre del año, junto con los efectos negativos derivados de los bloqueos presentados en el mes de mayo. De igual forma, para 2021 se estima un precio promedio del petróleo de la referencia Brent de USD 63 por barril, inflación de 3,0% y una tasa de cambio promedio de \$3.667.

Tabla 1. Balance GNC- Actualización de Plan Financiero vs MFMP 2021²

CONCEPTO	2020	2021		
		PF marzo (1)	Actual (2)	(2-1)
Ingreso Total	15,2	15,8	16,2	0,4
Tributarios	13,0	13,5	13,6	0,1
DIAN	13,0	13,4	13,6	0,1
No DIAN	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	2,2	2,3	2,5	0,2
Gasto Total	23,0	24,4	24,8	0,4
Intereses	2,8	3,4	3,3	0,0
Funcionamiento más inversión	20,2	21,1	21,5	0,4
Gasto de funcionamiento	16,3	16,1	15,9	-0,2
Gasto de inversión	2,0	3,1	2,7	-0,4
Gasto de emergencia	1,7	1,7	1,7	0,0
Adición presupuestal	0,0	0,0	1,0	1,0
Capitalización FNG	0,1	0,1	0,1	0,0
Préstamo neto	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	-4,9	-5,3	-5,3	0,0
Balance Total	-7,8	-8,6	-8,6	0,0
Balance Total sin enajenaciones	-7,8	-9,7	-9,9	-0,2

Fuente: MHCP-DGPM

² Las cifras del MFMP 2021 son preliminares.

Sobre el escenario fiscal, para 2021 se proyecta que el balance fiscal total del Gobierno Nacional Central (GNC) sea igual a -8,6% del PIB³; misma cifra de la estimación presentada en la Actualización del Plan Financiero 2021, si se consideran los recursos derivados de la optimización de activos como ingresos fiscales. Como se observa en la Tabla 1, se proyecta que los ingresos totales se ubiquen en 16,2% del PIB, cifra 0,4 puntos porcentuales (pp) mayor que la proyectada en marzo de 2021. En contraposición, se espera que los gastos totales sean equivalentes a 24,8% del PIB, mayores en 0,4pp frente a la estimación previa.

Puntualmente, la diferencia de 0,4pp en el ingreso total se explica por una mayor estimación en el resto de los ingresos diferentes a los tributarios (0,2pp), y por unos mayores ingresos tributarios (0,1pp). De igual forma, para 2021, disminuyeron las proyecciones en el gasto de funcionamiento y en el gasto de inversión en 0,2pp y 0,4pp respectivamente, compensado por una adición presupuestal en el marco del Proyecto de Ley de Inversión Social de 1,0pp, con el objetivo de financiar la extensión de programas de gasto de emergencia que se soportaban con recursos del FOME y que tenían vigencia máxima hasta junio de 2021. En ese sentido el Gobierno nacional mantiene una política expansiva en el gasto, desmontable progresivamente, de manera tal que se logre atenuar los impactos negativos de la pandemia del Covid-19 y se reencause la economía en una senda de reactivación.

Para 2022, se proyecta que inicie el proceso de corrección fiscal (de magnitud similar al planteado a la fecha en economías pares de América Latina) de modo que el déficit fiscal del GNC se reduzca 1,7pp respecto al de 2021 y se ubique en 6,9% del PIB⁴. Este ajuste es explicado por la disminución de los gastos totales, gracias al desmonte gradual de los gastos de emergencia dirigidos a la mitigación de los efectos adversos de la pandemia del Covid-19 (-1,8pp⁵), el menor gasto del Proyecto de Ley de Inversión Social (-0,4pp), así como una contracción de los gastos de inversión (-1,3pp)⁶. Tal y como lo indica la Tabla 2, se estima que en 2022 el gasto en funcionamiento (excluyendo gastos de emergencia y el Proyecto de Inversión Social) presente un incremento de 1,6pp del PIB respecto a 2021. Este crecimiento se explica por las mayores presiones de gasto, que aumentarían principalmente el rubro de pensiones en 0,6pp, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en 0,5pp, y el gasto en salud en 0,3pp y otros en 0,2pp.

Si bien los ingresos totales se mantienen constantes como porcentaje del PIB se espera que aumente el recaudo tributario en 0,6pp como resultado de mayor gestión de la DIAN (0,5pp), mayor recaudo petrolero (0,2pp), la finalización de algunos efectos de la Ley de Turismo (0,1pp), aunque compensado por una disminución en el comportamiento inercial

³ La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

⁴ La estimación presentada considera que los recursos de enajenaciones mejoran el balance fiscal, en línea con las disposiciones señaladas en el MEFP 1986, y de forma consistente con la metodología usada en el MFMP 2019 y 2020.

⁵ Incluye el gasto FOME y capitalización del FNG.

⁶ Con el ánimo de preservar la integralidad de la información presentada a los miembros del Comité, se reseña la contracción de 1,3pp en la inversión pública proyectada. Después de esta reunión, se lograron consensos para reducir este ajuste en inversión a 0,6pp, lo anterior mediante optimización y recomposición de otros rubros de gasto, de manera tal que el ajuste por este rubro sea menor. En todo caso, se enfatiza que a futuro el financiamiento de la inversión pública deberá incorporar recursos netos adicionales, de manera tal que se garantice su desarrollo sin comprometer las métricas fiscales acordadas en la Regla Fiscal.

del recaudo⁷ (-0,3pp). Por otro lado, se estima una disminución de 0,6pp en el resto de los ingresos, reflejaba principalmente en los recursos de capital. De ahí que los ingresos totales se mantengan constantes entre vigencias.

Tabla 2. Balance Fiscal GNC 2021-2022

CONCEPTO	Miles de millones		% del PIB		
	2021	2022	2021 (1)	2022 (2)	(2-1)
Ingreso Total	179.231	193.664	16,2	16,2	0,0
Tributarios	151.065	170.246	13,6	14,2	0,6
DIAN	150.636	169.778	13,6	14,2	0,6
No DIAN	429	469	0,0	0,0	0,0
Resto	28.165	23.417	2,5	2,0	-0,6
Gasto Total	274.980	276.391	24,8	23,1	-1,7
Intereses	36.771	42.085	3,3	3,5	0,2
Funcionamiento más inversión	238.209	234.306	21,5	19,6	-1,9
Gasto de Funcionamiento	176.631	209.497	15,9	17,5	1,6
Gasto de Inversión	30.083	17.361	2,7	1,5	-1,3
Gasto de Emergencia	19.026	0	1,7	0,0	-1,7
Proyecto de Inversión Social	11.119	7.448	1,0	0,6	-0,4
Capitalización FNG	1.350	0	0,1	0,0	-0,1
Balance Primario	-58.978	-40.643	-5,3	-3,4	1,9
Balance Total	-95.749	-82.728	-8,6	-6,9	1,7
Balance Total sin enajenaciones	-109.749	-89.828	-9,9	-7,5	2,4

Fuente: MHCP-DGPM

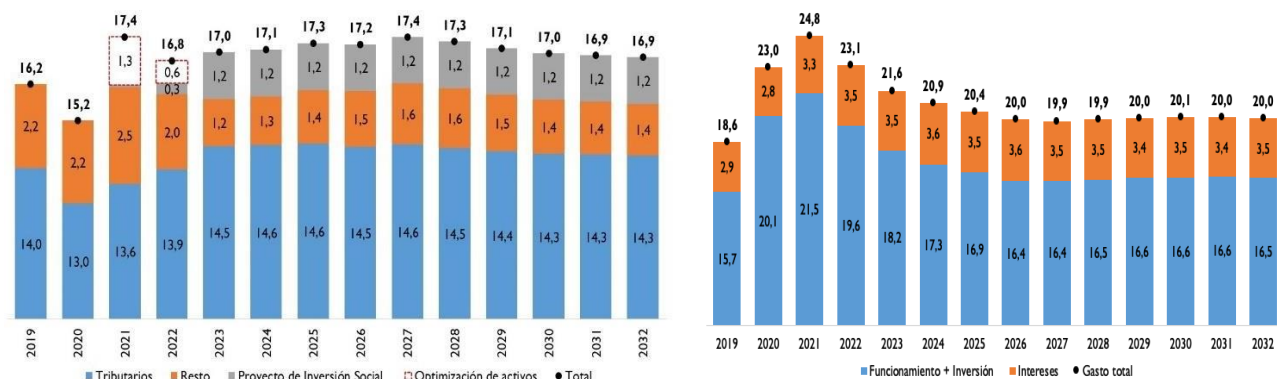
Ahora bien, reconociendo los retos de política que enfrenta el país, la estrategia fiscal de mediano plazo se basa en: i) una política fiscal expansiva en el corto plazo, con una transición gradual hacia una postura de mediano plazo consistente con la estabilización y eventual reducción de la deuda pública y ii) lograr el incremento proyectado por el Gobierno nacional de 1,1pp del PIB en las fuentes netas permanentes, como un primer paso necesario para lograr la estabilización de la deuda pública, y la sostenibilidad fiscal. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hace explícita la necesidad de que, en una segunda etapa de ajuste, que se deben poner en marcha a partir de 2023, se adelanten ajustes adicionales que consoliden el proceso de convergencia de la deuda pública a una senda sostenible.

La implementación del Proyecto de Inversión Social, como primera etapa, permite que los ingresos totales del GNC aumenten de forma material y sostenida, pasando de 16,2% del PIB en 2022 a 17,0% del PIB en 2023, nivel alrededor del cual se mantendría relativamente estable a futuro. En el mediano plazo, también se proyecta que, como resultado de la política de austeridad y de acciones de política que se forma complementaria se implementen por parte del Gobierno, haya una disminución constante en los gastos totales.

Gráfico 1. Ingresos del GNC (% del PIB)

Gráfico 2. Gastos del GNC (% del PIB)

⁷ El recaudo inercial hace referencia al crecimiento tendencial del recaudo ligado a la dinámica del aparato productivo, y a las modificaciones en la estructura tributaria nacional que ya están contenidos en la legislación vigente. En particular, esta reducción en el recaudo inercial corresponde principalmente a una reducción en la tarifa del impuesto de renta para personas jurídicas, de 32% en 2020 a 31% en 2021 (dado que el impuesto de renta se paga con un año de rezago), y a la desaparición del impuesto al patrimonio a partir de 2022.



Fuente: MHCP-DGPM

Como resultado del incremento sostenido en los ingresos y el ajuste estructural del gasto, se espera que el GNC logre un balance primario de 0,6% del PIB en promedio entre 2026 y 2032. Esta senda permite retornar a un superávit primario de 0,4 del PIB en 2025, mismo resultado que el registrado en 2019. La dinámica de dicho balance es consistente con una reducción paulatina en la deuda bruta, la cual se espera converja en 2032 a niveles de 63,8% del PIB. Este escenario fiscal de mediano plazo refleja los retos a superar que impuso la pandemia de Covid-19, la cual fue un hecho sin precedentes en la historia económica del país e impactó fuertemente los niveles de pobreza, desempleo y el aparato productivo.

Gráfico 3. Balance Primario del GNC (% PIB)

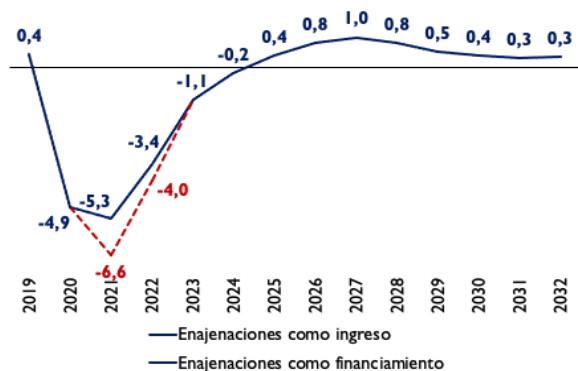
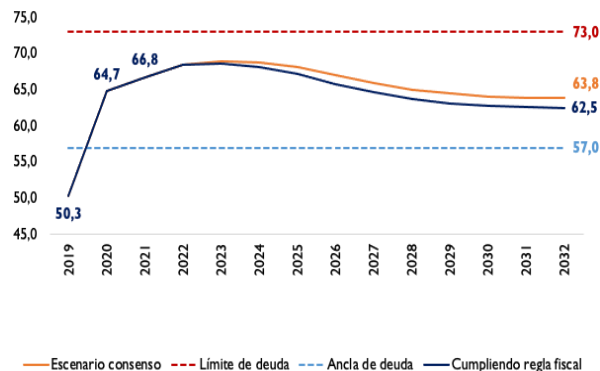


Gráfico 4. Deuda Bruta GNC (% del PIB)



Fuente: MHCP- DGPM

Reconociendo el complejo balance que se debe procurar en esta coyuntura para mantener la estabilidad en el frente social, fiscal y productivo, y la delicada situación de las finanzas públicas, el Comité señaló la importancia de implementar una reforma tributaria que genere mayores ingresos permanentes a partir de 2022 y 2023, tal y como lo tiene planeado el Gobierno nacional. De igual forma, el Comité también reconoce la importancia de los esfuerzos adelantados por el Gobierno nacional para mantener los apoyos a la población más afectada por los efectos de la pandemia, e impulsar la reactivación económica, mientras que se protege la sostenibilidad fiscal. De esta manera, la estrategia fiscal expuesta por el Ministerio de Hacienda cimienta las bases para iniciar el proceso de

reducción del déficit fiscal a partir de 2022, tomando en consideración la necesidad de ese balance.

Dada la magnitud esperada de los ingresos netos generados por dicha reforma (1,1% del PIB), el Comité considera que en el mediano plazo es necesario complementar este escenario con medidas adicionales que garanticen la estabilización de la deuda pública en niveles prudenciales. Esto es necesario ya que, de lo contrario, la deuda pública se estabilizaría en niveles que no serían compatibles con un entorno macroeconómico y de tasas de interés favorables al consumo de los hogares, y la recuperación del empleo y la actividad productiva.

El Comité manifiesta que es deseable que el Marco Fiscal de Mediano Plazo cuantifique estas necesidades futuras, y sus posibles fuentes y temporalidad, de tal suerte que se construya una senda creíble de convergencia de la deuda pública a los niveles deseados. Asimismo, consideró que el proyecto de ley debe incorporar una meta de deuda en el marco de la Regla Fiscal, que consolide la confianza de la sociedad en este instrumento.

El Comité reitera que es indispensable contar con el compromiso de todos los actores de la sociedad para asegurar la coherencia entre las demandas al Estado y la suficiencia de recursos que los distintos grupos de la sociedad deben aportar. La situación estructural de las finanzas públicas es tal que esta coherencia no existe, y las nuevas demandas surgidas de la pandemia han ahondado la brecha. Lograr esta coherencia, requerirá un mayor esfuerzo futuro de todos, incluidos grupos de la sociedad que históricamente han aportado por debajo de sus posibilidades. De esta manera, a partir de esta necesidad de ajuste fiscal adicional al contemplado por el Gobierno en el Proyecto de Ley de Inversión Social, se genera una oportunidad importante para incrementar la progresividad de la política fiscal, y la eficiencia del gasto público y su focalización.

Sin ninguna proposición adicional, se levanta la sesión a las 10:50 de la mañana.



JUAN PABLO CÓRDOBA GARCÉS

Presidente Comité Consultivo de la Regla Fiscal



JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Secretario Técnico