



## COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

### ACTA No. 013

FECHA: **Bogotá (Primera Sesión: 10/06/2020 – Segunda Sesión: 15/06/2020)**

HORA: 2:00 P.M. y 3:00 P.M respectivamente

LUGAR: Reunión virtual, realizada en la plataforma Google Meetings

ASISTENTES: **JUAN PABLO CÓRDOBA**  
Presidente de Bolsa de Valores de Colombia  
**EDUARDO WIESNER**  
Consultor  
**ROBERTO JUNGUITO**  
Consultor  
**MIGUEL URRUTIA**  
Profesor – Investigador  
Universidad de Los Andes  
**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  
**JHON JAIRO ROLDÁN**  
H. Representante a la Cámara - Presidente Comisión Tercera  
**DAVID ALEJANDRO BARGUIL**  
H. Senador – Presidente Comisión Tercera  
**JUAN SEBASTIAN BETANCUR**  
Subdirector de Política Fiscal  
(Secretario Técnico Primera Sesión)  
**JUAN PABLO ZÁRATE**  
Viceministro Técnico de Hacienda  
(Secretario Técnico Segunda Sesión)

INVITADOS: **ALBERTO CARRASQUILLA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
**JUAN PABLO ZÁRATE**  
Viceministro Técnico de Hacienda  
**JUAN ALBERTO LONDOÑO**  
Viceministro General

**JUAN SEBASTIAN BETANCUR**

Subdirector de Política Fiscal

**DANIEL WILLS**

Subdirector de Programación Macroeconómica

**CAMILA ORBEGOZO, SAMMY LIBOS, GABRIEL ANGARITA, DIEGO ESLAVA,**

**DAVID HERRERA, STEVEN ZAPATA, DIANA RIVERA**

Asesores DGPM

**JAVIER GUTIÉRREZ**

Asesor despacho del Ministro

DESARROLLO:

**PRIMERA SESIÓN:**

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 a partir del balance fiscal establecido en 2020 para el GNC de acuerdo con el Acta 12 del Comité. En la sesión del 4 de mayo de 2020 se estableció que, a la luz de la proyección de crecimiento estimada en -5,5% para este año, e incorporando los factores paramétricos de la Regla Fiscal y la activación del gasto contracíclico, el déficit fiscal permitido por la Regla Fiscal asciende a 6,1% del PIB en 2020. Dicho balance permitido es consistente con: (1) Ciclo económico de -1,8% del PIB; (2) Ciclo petrolero de 0,1% del PIB; (3) el efecto temporal de la migración venezolana (0,4% del PIB); (4) Gasto contracíclico de -2,4% del PIB y (5) El déficit estructural estimado en 1,5% del PIB.

Con la información disponible en su momento, en la sesión previa del CCRF se estimaba que el déficit a financiar era 6,1% del PIB. En efecto, con la información disponible al 4 de mayo, se calculaba que el efecto del choque macroeconómico sobre las finanzas públicas correspondía a 1,5% del PIB, lo cual incorporaba una estimación preliminar de caída en el recaudo por \$15 billones de pesos, frente a la meta de la DIAN, y un incremento moderado en el pago de intereses, dada la mayor tasa de cambio prevista para el año. Adicionalmente, en ese momento se preveía que los gastos para atender la emergencia se ubicarían en el rango 1,5-2% del PIB.

Sin embargo, con la información actualizada a junio 10, que incluye los datos consolidados de recaudo tributario del mes de mayo de 2020, y la revisión de literatura llevada a cabo para robustecer el ejercicio de pronóstico de los ingresos tributarios en el año, se evidencia una no linealidad en la



relación entre el crecimiento económico y el recaudo tributario. En efecto, la literatura sugiere que, ante una recesión o periodo de crisis económica la elasticidad del recaudo al producto aumenta respecto a la que se estima en periodos en los que el producto no enfrenta choques. Sin embargo, se evidencia una amplia dispersión en las estimaciones, reflejando la inusual incertidumbre que acompaña la programación fiscal en la actualidad. Diversos estudios realizados por la Subdirección de Política Fiscal sugieren que, para el caso de Colombia, en esta coyuntura la elasticidad podría aumentar desde 1,15, que se estima en tiempos normales, hasta 1,37 y 2,65.

En este sentido, y tras la actualización del efecto estimado en el balance fiscal por cuenta del choque macroeconómico, se evidencia que el ciclo económico contenido en la Regla Fiscal no captura en su totalidad la afectación estimada. Lo anterior se explica por tres motivos fundamentalmente: i) El ciclo económico subestima la caída prevista en el recaudo tributario no petrolero, debido principalmente al efecto que tienen las medidas adoptadas para contener el avance de la pandemia sobre el IVA interno y externo, el impuesto al consumo y a la gasolina, entre otros; ii) Los ciclos existentes en la regla no contemplan una afectación contemporánea de los ingresos petroleros ante la caída del precio, y debido al tamaño de la reducción en el precio del año se proyecta una caída en las retenciones de renta de 0,2% del PIB en 2020; y iii) Los parámetros de la regla no incorporan la potencial afectación del choque sobre los ingresos de capital. En efecto, frente a lo estimado en el plan financiero de febrero, la afectación total sobre el balance fiscal del GNC asciende a 3,0% del PIB en 2020, mientras la ampliación del ciclo económico fue equivalente a solamente 1,3% del PIB.

Por otra parte, frente a lo discutido en la sesión del CCRF del 4 de mayo, las medidas requeridas para mitigar el impacto macroeconómico de la pandemia aumentaron significativamente. La estrategia del Gobierno se ha enfocado principalmente en tres ejes centrales: i) Medidas requeridas para fortalecer la atención en salud; ii) Ayudas a la población en condición vulnerable; y iii) Medidas para proteger el empleo y mantener las relaciones comerciales del tejido empresarial. Al respecto es importante destacar que, no llevar a cabo el gasto requerido habría atentado directamente contra el bienestar de la población e incluso habría comprometido la estabilidad macroeconómica del país, lo cual pone de manifiesto la importancia de haber adoptado estas medidas por parte del Gobierno nacional.

Si bien se proyecta una afectación importante en el balance fiscal del GNC de 2020, para 2021 se planteó un ajuste fiscal sustancial, que se ubicaría entre 1,5 y 2,5pp del PIB frente a 2020, jalonado principalmente por el desmonte de buena parte del gasto extraordinario asociado a la emergencia



económica de 2020. No obstante, el Ministerio de Hacienda explicó que dada la magnitud del choque sobre la estimación de las variables macroeconómicas estructurales (en particular, el PIB potencial, el precio de largo plazo de la referencia Brent y el cálculo del pago de intereses), se hace necesario solicitar concepto al Comité sobre la posibilidad de suspender la regla fiscal por 2 años. Por un lado, se estima que el gasto en intereses se incrementará en 0,4% del PIB en 2021, frente al escenario que se tenía contemplado antes del choque. Por su parte, la reducción prevista en el PIB potencial de 2021, con respecto al mismo nivel estimado en el MFMP 2019, disminuye en 0,3% del PIB el ciclo económico previsto en 2021. De igual forma, se estima que la revisión a la baja en el precio del petróleo de largo plazo, como consecuencia del choque esperado en el mercado petrolero en 2020, reduce el ciclo petrolero de 2021 en 0,4% del PIB. En conjunto, los efectos estructurales expuestos ascienden a 1,1% del PIB, lo cual indica que el cumplimiento paramétrico de la Regla Fiscal del GNC requeriría un ajuste desproporcionado -e inconveniente para la estabilización de la economía- si toda la disminución del déficit tuviera que ocurrir en un solo año, máxime si se considera la inusual incertidumbre en torno a la duración y profundidad de los efectos que se desprenden del COVID-19.

Ante esta situación, la Regla Fiscal contempla un mecanismo, estipulado en el Artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, mediante el cual, ante la ocurrencia de eventos extraordinarios, que comprometan la estabilidad macroeconómica del país, y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de esta. El Artículo 14 de la mencionada Ley indica, además, que el CCRF se pronunciará sobre la aplicación del Artículo 11, para lo cual se requiere el voto favorable de por lo menos 7 de los 9 miembros, de acuerdo con el reglamento del Comité. En el marco de los argumentos expuestos, el Gobierno nacional consulta al Comité respecto a la idoneidad de suspender la aplicación de la Regla Fiscal durante los años 2020 y 2021.

Frente a la consulta presentada por el Gobierno, los miembros del CCRF solicitaron a la secretaría técnica la estimación de distintos escenarios del balance permitido ante proyecciones más ácidas de crecimiento para el año 2020, con el objetivo de establecer si es posible mantener vigente el cálculo paramétrico de las metas fiscales, permitiendo el espacio requerido para absorber el tamaño del choque estimado, de acuerdo con lo expuesto. En consideración de la relevancia del tema a tratar, y con el objetivo de poder contar con la información complementaria solicitada para emitir un concepto, se convoca una segunda sesión para el lunes 15 de junio.

Sin proposición adicional, se levanta la sesión a las 3:36 P.M

## **SEGUNDA SESIÓN:**

Con el llamado a lista y la verificación del quórum decisorio, en el marco de lo estipulado en el artículo 2° del Reglamento del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), inicia la continuación de la sesión del 10 de junio.

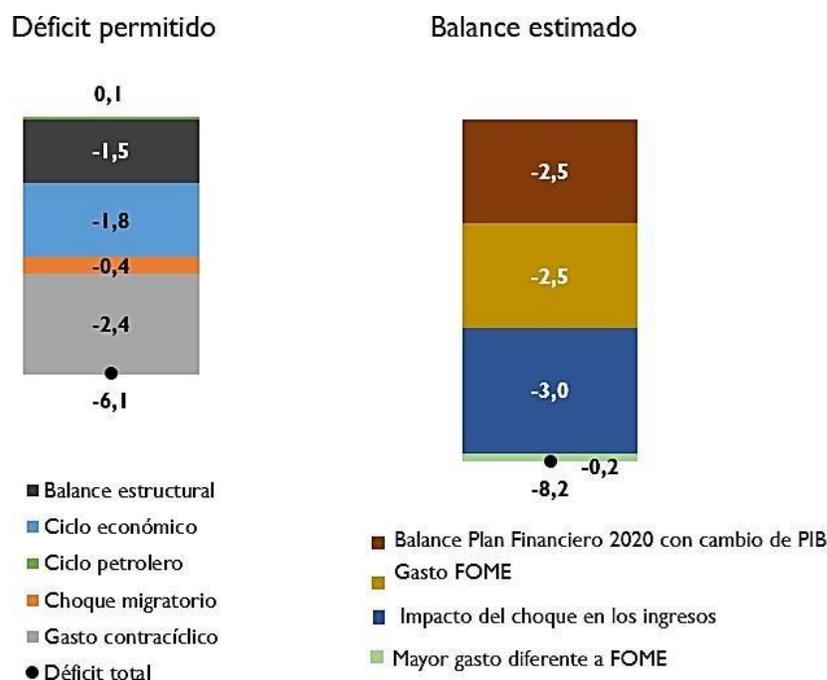
En primer lugar, se presenta en el Gráfico 1 el efecto total estimado del choque macroeconómico sobre el balance fiscal del GNC en 2020 y el gasto requerido para la atención de la emergencia, a la luz de los objetivos presentados previamente. Específicamente, el Gráfico 1, en su barra apilada de la derecha, presenta un balance estimado de -8,2% del PIB del GNC, el cual parte de un déficit de 2,5% del PIB, correspondiente al estimado previamente en el plan financiero presentado en febrero<sup>1</sup>, e incluye 2,5% del PIB, de los recursos canalizados a través del FOME para los gastos de la emergencia, y 3,2% del PIB de mayor déficit por cuenta del impacto del choque sobre los ingresos, principalmente tributarios, y, en menor medida, sobre el gasto en intereses y en funcionamiento<sup>2</sup>. Por su parte, la columna izquierda del Gráfico 1 presenta la descomposición del déficit de 6,1% del PIB permitido, bajo el escenario de crecimiento vigente. En efecto, del Gráfico 1 se puede concluir que, bajo los supuestos económicos vigentes, los parámetros vigentes de la Regla Fiscal no permiten absorber la magnitud del choque esperado sobre el balance fiscal del GNC en 2020.

---

<sup>1</sup> Al respecto, es importante aclarar que el balance presentado en febrero correspondía a un déficit de 2,2% del PIB de GNC. Sin embargo, tras la revisión a la baja del crecimiento económico del año, desde 3,7% a -5,5%, el mismo balance arroja como resultado un dato superior como proporción de un denominador inferior.

<sup>2</sup> Este incremento se explica por los mayores aportes que tendrá que hacer el Gobierno nacional a Colpensiones, como consecuencia de la suspensión de las cotizaciones de pensiones en el marco de la emergencia. Esta medida fue incluida en el Decreto 558 de 2020.

**Gráfico 1. Ajuste en balance fiscal 2020 (puntos porcentuales del PIB)**



Fuente: MHCP – DGPM

El Cuadro 1 presenta en detalle el balance fiscal del GNC de 2020, comparando el resultado frente al plan financiero presentado en febrero, y frente al balance de cierre del 2019. En términos generales, se prevé una caída de 2,7pp del PIB en los ingresos totales, jalonada por el efecto esperado del choque sobre los ingresos tributarios, mientras que para los gastos se proyecta un incremento de 3,1pp frente al escenario previo. De esta forma, el balance total del GNC en el 2020 sería de -8,2% del PIB, mientras el balance permitido por la Regla Fiscal es de -6,1% del PIB, lo cual representa un descalce total de 2,1pp del PIB.

Respecto a la evaluación de escenarios alternativos de crecimiento económico en 2020, es posible concluir que, como resultado de la no linealidad expuesta, ante una revisión a la baja de la estimación de crecimiento para el año, la caída de los ingresos sería superior a la ampliación estimada del ciclo económico. Lo anterior evidencia la dificultad de que los parámetros cíclicos de la regla vigentes capturen adecuadamente la magnitud del choque macroeconómico, dadas las particularidades y excepcionalidades de este. Por solicitud expresa de algunos de los miembros, el equipo técnico del Ministerio de Hacienda estimó el balance permitido y estimado utilizando el supuesto ácido de crecimiento que proyectó la OECD para Colombia en junio (-7,9% en 2020). El resultado del ejercicio



permite ilustrar el punto anterior. Mientras que el déficit permitido utilizando los parámetros usuales de la Regla Fiscal se ubicaría en -6,9% del PIB, el balance estimado ascendería a -8,4% del PIB.

**Cuadro 1. Balance fiscal del GNC**

CONCEPTO	2019	2020		
	Actual	PF 2020 (1)	Actualización (2)	Diferencia (2-1)
<b>Ingreso Total</b>	16,2	18,3	15,6	-2,7
Tributarios	14,0	15,6	13,3	-2,3
DIAN	13,9	15,6	13,3	-2,3
<i>De los cuales, petróleo</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,3</i>
<i>No petrolero</i>	<i>13,5</i>	<i>15,0</i>	<i>13,0</i>	<i>-2,0</i>
No DIAN	0,1	0,1	0,0	0,0
No Tributarios	0,1	0,2	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,1	0,2	0,1	0,0
Recursos de Capital	1,9	2,3	2,0	-0,3
Rendimientos Financieros	0,4	0,2	0,1	-0,1
Excedentes Financieros	1,4	1,5	1,5	0,0
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,0</i>
<i>De los cuales, Banrep</i>	<i>0,2</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>	<i>0,0</i>
<i>Resto</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>
Reintegros y otros recursos	0,1	0,7	0,4	-0,3
<b>Gasto Total</b>	18,6	20,7	23,8	3,1
Intereses	2,9	3,2	3,2	0,0
Funcionamiento + Inversión	15,7	17,6	20,6	3,0
Préstamo neto	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Balance Primario</b>	0,4	0,7	-5,0	-5,7
<b>Balance Total</b>	-2,5	-2,5	-8,2	-5,8
<b>Balance permitido</b>			-6,1	
<b>Diferencia frente a permitido</b>			2,1	

Fuente: MHCP

Para el año 2021, se planteó un ajuste del balance fiscal de 3,1pp del PIB, con lo cual el déficit total del GNC pasaría de 8,2% a 5,1% del PIB, como resultado principalmente de un ajuste previsto del gasto primario de 2,8pp frente a 2020. Sin embargo, el balance permitido para el año 2021, de acuerdo con el cálculo paramétrico de la Regla Fiscal, es un déficit de 4,0% del PIB, con lo cual se evidencia una brecha de 1,1% del PIB respecto al balance estimado, a pesar de que el ajuste planteado en el déficit es el más grande que ha evidenciado el Gobierno en su historia reciente.

Posteriormente, se presenta al Comité una revisión de las experiencias de otros 22 países en el mundo que, en el marco de la coyuntura actual, han flexibilizado el cumplimiento de sus metas fiscales. De la muestra de países analizados, 14 hacen parte de la Unión Europea, 6 países de América Latina y 2 países son asiáticos. En particular, cabe destacar que hay una amplia dispersión en las calificaciones de riesgo de los países que han adoptado esta decisión, las cuales oscilan desde BB- hasta AAA. Asimismo, se presentan informes de distintos organismos multilaterales y



analistas económicos de talla internacional que recomiendan el uso de las cláusulas de escape y una mayor flexibilidad fiscal en la coyuntura actual, con el fin de garantizar la respuesta oportuna a eventos excepcionales con amplios efectos económicos y fiscales, como lo es esta pandemia.

Por último, el Ministerio de Hacienda propuso que la suspensión de la Regla Fiscal estuviera enmarcada en el conjunto de buenas prácticas, que la literatura y organismos multilaterales han establecido para establecer cláusulas de escape bien definidas. Dentro de estos elementos el equipo técnico presentó los siguientes: : i) Naturaleza y magnitud del choque, que en este caso corresponde a la crisis económica y sanitaria generada por la pandemia COVID-19; ii) Duración del mayor espacio de déficit, correspondiente en este caso a 2 años, en línea con la recuperación gradual de los ingresos que se espera en el escenario central y el ajuste del gasto transitorio, iii) Magnitud de la desviación respecto al déficit permitido, presentada previamente; iv) Retorno a la senda estipulada por el cálculo paramétrico de la Regla Fiscal, que de acuerdo con el Gobierno se dará a partir de la vigencia 2022; y v) Monitoreo de la implementación del espacio adicional establecido. En particular, respecto a este último, el Gobierno nacional le solicitó al CCRF ejercer el papel de Comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal.

En este sentido, y como resultado de la magnitud del choque macroeconómico que experimenta actualmente la economía internacional y el país y la necesidad de mayor flexibilidad fiscal, el Gobierno solicita formalmente al Comité concepto sobre la suspensión de la Regla Fiscal durante los años 2020 y 2021.

Frente a esta solicitud, el Comité, por unanimidad, determinó dar un concepto favorable a la utilización de este mecanismo contenido en el artículo 11 de la Ley de la Regla Fiscal. Lo anterior se da bajo el entendido que, aunque los parámetros que usualmente se utilizan para el cálculo del espacio fiscal contemplan un componente cíclico, la extraordinaria magnitud de los choques actuales hacen que ese componente sea insuficiente, lo que motiva la activación de la cláusula de suspensión a la que se refiere el Artículo 11.

En particular, este concepto favorable se basa en el compromiso del Gobierno nacional de ejecutar una política fiscal que permita retornar a la senda de déficit consistente con los parámetros establecidos en la Regla Fiscal a partir del año 2022. Para ello, el Gobierno nacional se compromete a incluir en el Marco Fiscal de Mediano Plazo los lineamientos fundamentales de la estrategia fiscal requerida a lo largo de los próximos años.



En opinión del Comité, estos lineamientos deben incluir una revisión detallada del gasto público, para ajustar sus prioridades y fijar niveles agregados de gasto, consistentes con los ingresos y con una senda de recuperación económica, que contribuya también a la generación de ingresos. Asimismo, considera que el incremento previsto en el nivel de endeudamiento va a requerir a mediano plazo un esfuerzo mayor de la sociedad en términos de generación de ingresos tributarios.

Por último, y dada la importancia de asegurar la sostenibilidad fiscal y la relevancia de hacerlo de manera transparente, el Gobierno propondrá al Congreso de la República un artículo en la Ley del Presupuesto General de la Nación en el que se materialice la función de Comité independiente para el monitoreo de las finanzas públicas, durante el tiempo de suspensión de la Regla Fiscal. Específicamente, el Gobierno se compromete a presentar al Comité informes trimestrales, con información detallada sobre la evolución de los agregados fiscales, sobre los cuales el Comité se pronunciará públicamente.

Sin proposición adicional, se levanta la sesión a las 4:32 P.M

**JUAN PABLO CÓRDOBA**

Presidente

**JUAN SEBASTIÁN BETANCUR**

Secretario Técnico Primera Sesión

**JUAN PABLO ZÁRATE**

Secretario Técnico Segunda Sesión