



COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

ACTA No. 014

FECHA: Bogotá D.C. (13/11/2020)

HORA: 8:30 AM

LUGAR: Reunión virtual, realizada en la plataforma Google Meets

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

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 SEBASTIAN BETANCUR

Subdirector de Política Fiscal

DANIEL WILLS

Subdirector de Programación Macroeconómica

CRISTIAN CRUZ MORENO, DAVID HERRERA, GABRIEL ANGARITA, JUAN DAVID GRILLO, SAMMY LIBOS, STEVEN ZAPATA

Asesores Dirección General de Política Macroeconómica

MARÍA JULIANA GUTIERREZ

Asesor despacho del Viceministro General

JAVIER GUTIÉRREZ, MARÍA CAMILA GARCIA

Asesores del Despacho del Ministro de Hacienda

JUAN CAMILO FORERO

Pasante Dirección General de Política Macroeconómica

AUSENTES: NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

H. Representante a la Cámara - Presidente Comisión Tercera

JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA

H. Senador – Presidente Comisión Tercera

ORDEN DEL DÍA:

1. Cronograma preliminar de reuniones para el seguimiento de las finanzas públicas durante la suspensión de la Regla Fiscal.
2. Seguimiento fiscal: evolución de las finanzas públicas con corte al tercer trimestre de 2020
3. Actualización proyecciones macroeconómicas y fiscales 2020 y 2021
4. Otros

DESARROLLO:

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

El pasado mes de junio, como resultado de la magnitud del choque macroeconómico que experimenta la economía nacional e internacional derivado de la pandemia de COVID-19, y de la necesidad de una mayor flexibilidad fiscal para mitigar sus efectos, el Gobierno Nacional invocó el Artículo 11 de la Ley 1473 de 2011 y se suspendió temporalmente la Regla Fiscal, con el concepto favorable unánime del CCRF. En consideración de la importancia de mantener informado a este órgano consultivo, respecto a las perspectivas macroeconómicas y fiscales del país, y el estado de las finanzas públicas, se propuso la presentación de informes trimestrales a los miembros del CCRF en donde se dé cuenta de la evolución de estas durante el periodo de suspensión de este instrumento. Esta intención, plasmada en el Acta 13 del Comité, quedó refrendado mediante la inclusión de un artículo alusivo en la Ley de Presupuesto General de la Nación de 2021¹.

Así, esta reunión es la primera luego de la suspensión de la Regla Fiscal y sirve como punto de partida para la programación de los encuentros a los que habrá lugar en 2021, con el fin de revisar las proyecciones fiscales para esa vigencia. Efectivamente, se contemplan reuniones para el próximo año. La primera tendría lugar en febrero de 2021 donde se aborde la revisión del cierre fiscal preliminar de 2020 y discusión del Plan Financiero de 2021. Luego se establece una agenda tentativa: presentación preliminar del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2021 (mayo de 2021); análisis del cierre fiscal del primer semestre (agosto de 2021) y la revisión del cierre fiscal del tercer trimestre (noviembre de 2021).

Después de establecido el cronograma de reuniones para 2021, el Gobierno nacional le presentó al Comité un informe sobre la coyuntura fiscal con corte al tercer trimestre de 2020. En este se señaló que, en lo corrido del año, el déficit acumulado del GNC se ubica en 6,1% del PIB, lo cual representa un deterioro de 5,0 puntos porcentuales (pp) frente al dato registrado en el mismo periodo de 2019 (-1,2% del PIB) (Gráfico 1). Este resultado se explica principalmente por dos efectos: (i) un aumento del gasto destinado a atender la emergencia derivada por el COVID-19 y (ii) una disminución de los ingresos tributarios.

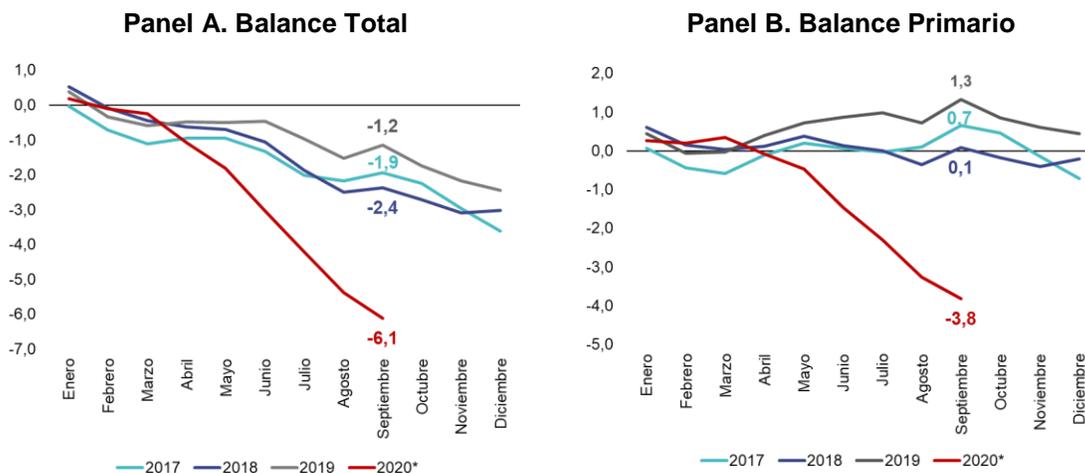
Al respecto, se menciona que el gasto total del GNC ha aumentado 20,6% entre enero y septiembre de 2020, con respecto al mismo periodo del año anterior. Esto se explica principalmente por una mayor movilización de recursos destinados a mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia de COVID-19. De igual manera, como consecuencia del deterioro de la actividad económica en el país, los ingresos fiscales del GNC se han visto disminuidos. Lo anterior, se explica

¹ Pendiente de sanción presidencial.



principalmente por la fuerte caída de 13,9% en los ingresos tributarios del GNC. Ahora bien, es importante destacar que, aunque a lo largo del año el recaudo bruto² ha estado en línea con lo consignado en el MFMP 2020, la tendencia creciente del recaudo con TIDIS y las devoluciones de efectivo han llevado a que el recaudo neto³ se ubique por debajo de lo proyectado en el MFMP. Al respecto, se espera que esta tendencia del recaudo con papeles se mantenga para el resto del año, debido a las restricciones de liquidez que han enfrentado los contribuyentes y las medidas administrativas implementadas por la DIAN para agilizar las compensaciones de saldos a favor. Lo anterior redundará en una mayor utilización de saldos a favor compensados (vía TIDIS y devoluciones en efectivo) en el pago de tributos, que reduce los ingresos tributarios que afectan el déficit fiscal.

Gráfico 1. Balance Fiscal acumulado del GNC (% del PIB)



Cifras preliminares

Nota: Para todos los años se incluyen las utilidades transferidas por el Banco de la República a la Nación, como ingreso o gasto fiscal.

De igual manera, ante la dificultad de pronosticar la evolución de la pandemia y su subsecuente impacto sobre la economía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público revisó a la baja las proyecciones macroeconómicas para 2020 y 2021 presentadas en el MFMP 2020. Se estima una contracción del PIB de 6,8% para la presente vigencia fiscal y una expansión de 5,0% para el próximo año, ambas cifras menores frente a lo proyectado inicialmente (-5,5% y 6,6%, respectivamente). De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, esta actualización va en línea con los efectos adversos de la

² Suma del recaudo en efectivo y en papeles, sin descontar las devoluciones en efectivo.

³ Incluye únicamente el recaudo en efectivo, descontando devoluciones. Así, no incluye el recaudo obtenido en TIDIS. Corresponde a los ingresos tributarios para efectos de la contabilización de los ingresos fiscales en el balance.

pandemia sobre la actividad económica global, y la prolongación de sus efectos en la economía local durante el segundo semestre de 2020 y el primer semestre de 2021.

De forma consistente con lo anterior, se actualizan las proyecciones de balance fiscal de 2020 y 2021. Así, se proyecta que para 2020, el balance fiscal se ubique en -8,9% del PIB (frente a -8,2% de MFMP), mientras que para 2021 el déficit fiscal se ubicaría en -7,6% del PIB (frente a -5,1% de MFMP). Siguiendo el informe presentado, estos cambios en las proyecciones son consistentes con el escenario de crecimiento económico antes reseñado y sus efectos en los agregados fiscales que se resumen en (i) menores ingresos tributarios por 1,3% del PIB entre las dos vigencias, (ii) una mayor presión al gasto del GNC por parte del Sistema de Seguridad Social, debido a menores ingresos por cotizaciones y traslados del RAIS al RPM (iii) una mayor cantidad de recursos movilizadas desde el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) para atender la emergencia en 2021, (iv) la implementación de un estímulo fiscal contracíclico a través del gasto en la vigencia fiscal 2021y, (v) cambio en el PIB nominal o efecto denominador, que incrementa el déficit fiscal al medirse como porcentaje del PIB (Tabla 1).

Tabla 1. Factores que contribuyen a los cambios en el balance fiscal 2020-2021 (% del PIB)

Concepto	2020-2021
Menores ingresos	-1,5
<i>Ingresos tributarios</i>	-1,3
<i>Pensiones</i>	-0,2
Gastos relacionados con la pandemia (FOME)	-0,7
Nuevos programas contracíclicos de gasto, y otros gastos relacionados con la pandemia	-0,5
Cambio en PIB nominal (efecto denominador)	-0,5
Efecto total en el balance fiscal	-3,2

Fuente: MHCP - DGPM

Respecto al balance fiscal proyectado para 2020, se espera que se deteriore 0,6pp del PIB frente a lo presentado en el MFMP 2020 (Tabla 2). Este comportamiento se explica principalmente por la revisión a la baja del recaudo tributario, el cual se estima que presente una caída adicional de 0,5pp del PIB. Como se mencionó previamente, este deterioro en el recaudo se explica en mayor medida por mayores compensaciones de saldos a favor a los contribuyentes con TIDIS, junto con el uso de esos TIDIS para pagar las obligaciones tributarias de los contribuyentes durante el año.



Respecto al gasto total del GNC, se espera que este se reduzca en \$1,8 billones frente a lo contemplado en el MFMP. Diversos factores que contribuyen a su comportamiento en direcciones opuestas dan cuenta de dicha expectativa. Por un lado, la proyección del gasto fiscal del FOME fue revisada a la baja, especialmente en el rubro de fortalecimiento del sistema de salud y de la atención a la emergencia sanitaria. Por otro lado, se espera que el pago de intereses al cierre de la vigencia se ubique \$2,3 billones por debajo de lo previsto en MFMP, explicado por la menor inflación y depreciación del tipo de cambio, respecto al escenario planteado en julio de 2020. En lo atinente al gasto primario diferente del FOME, se observan mayores presiones de gasto por \$2,8 billones asociadas al componente de pensiones y aseguramiento en salud. Puntualmente, este efecto se explica porque en Colpensiones los traslados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media (RPM) han sido menores en 2020 frente a lo previsto. De igual manera, los ingresos de Colpensiones y de la ADRES por concepto de cotizaciones han disminuido como resultado del deterioro del mercado laboral.

Tabla 2. Balance fiscal proyectado para 2020 (% del PIB)

CONCEPTO	2019	2020		
	Actual	MFMP (1)	Actualizado (2)	Diferencia (2-1)
Ingreso Total	16,2	15,6	15,1	-0,5
Tributarios	14,0	13,3	12,8	-0,5
DIAN	13,9	13,3	12,8	-0,5
No DIAN	0,1	0,0	0,0	0,0
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,0
Fondos Especiales	0,1	0,1	0,1	0,0
Recursos de Capital	1,9	2,0	2,0	0,0
Rendimientos Financieros	0,4	0,1	0,1	0,0
Excedentes Financieros	1,4	1,5	1,6	0,0
Reintegros y otros recursos	0,1	0,4	0,4	0,0
Gasto Total	18,6	23,8	24,0	0,2
Intereses	2,9	3,2	3,0	-0,2
Funcionamiento + Inversión	15,7	20,6	21,0	0,4
Préstamo neto	0,0	0,0	0,0	0,0
Balance Primario	0,4	-5,0	-5,9	-0,8
Balance Total	-2,5	-8,2	-8,9	-0,6

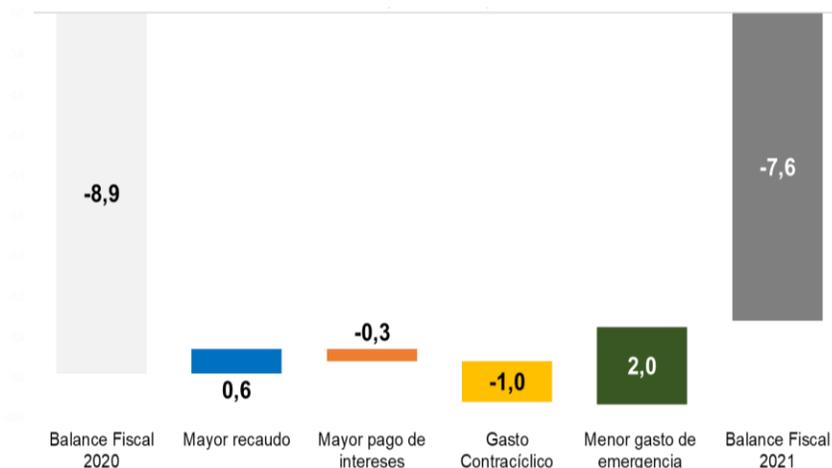
Fuente: MHCP – DGPM

Ahora bien, el Gobierno Nacional enfatizó que, si bien el gasto fiscal del FOME se ha reducido para el presente año, cuando se le compara con el escenario de MFMP 2020, una parte de los recursos se ejecutarán en la siguiente vigencia fiscal. En ese sentido, el mayor gasto previsto para 2021 se

encuentra asociado a la extensión de programas para proteger tanto a la población vulnerable como al tejido empresarial de los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia.

En el 2021, el Ministerio espera que el déficit fiscal presente un deterioro de 2,5pp frente al escenario proyectado en el MFMP de 2020, llegando a ubicarse en -7,6% del PIB. A pesar de esto, en ese año se materializaría una corrección del déficit del orden de 1,3pp frente a 2020, lo cual se explica principalmente por el menor gasto asociado directamente a la atención de la pandemia. En particular, la reducción del déficit responde principalmente al desmonte del gasto relacionado a la atención de la emergencia por 2,0pp y al aumento en el recaudo de impuestos por 0,6pp, como resultado de la recuperación de la actividad económica y a normalización del recaudo obtenido con papeles. De acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Hacienda, estos dos efectos se verán compensados por un aumento en el gasto contracíclico en 1,0pp del PIB y un incremento del gasto de intereses de la deuda en 0,3pp (Gráfico 2).

Gráfico 2. Descomposición de la reducción del déficit del GNC en 2021 (% del PIB)



Fuente: MHCP - DGPM

De esta manera, las mayores necesidades de financiamiento para 2020 y 2021 llevarían a que la deuda bruta del GNC se establezca para esos dos años en alrededor del 66% del PIB. Ahora bien, el Comité se mostró preocupado por el deterioro de las cifras fiscales que se derivan del empeoramiento de las perspectivas económicas y resaltó la urgencia de que el Gobierno implemente un conjunto de reformas fiscales estructurales, que contribuyan a la recuperación económica y a la consolidación fiscal.

Con los datos presentados por el Gobierno Nacional, el Comité considera que, si bien las actualizaciones de las metas macroeconómicas y fiscales implican un retraso en el objetivo de consolidación fiscal, las nuevas estimaciones son razonables dadas las perspectivas macroeconómicas del país y la respuesta de política fiscal necesaria en esta coyuntura. Lo anterior ocurre en la medida en la que el Comité entiende que el deterioro de los indicadores fiscales para 2020 y 2021 es una preocupante consecuencia de una mayor desaceleración de la actividad económica y mayores efectos generados por la pandemia del COVID-19, frente a lo que se había previsto anteriormente.

De igual manera, a juicio del Comité se considera que, frente a este nuevo escenario, la discusión relacionada con la necesidad de implementar un conjunto coherente de reformas que promuevan la recuperación económica, el empleo formal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, toma mayor relevancia y urgencia en el debate público. Según los miembros, este conjunto de reformas debe estar integrado entre sí, y se debe evaluar en conjunto la forma en la que afectan el escenario macroeconómico nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Adicionalmente, el Comité enfatizó la marcada preocupación que existe sobre la persistencia de los efectos generados por la pandemia. Puntualmente, algunos miembros discutieron que la probabilidad de una recuperación en forma de “V” se ha reducido, mientras que ahora ha aumentado la expectativa de que se produzca un escenario de reactivación del PIB en forma de “U” o de “L”. Al respecto, el Ministerio de Hacienda hizo énfasis en que existe una estrategia de reactivación económica en marcha, que seguirá contribuyendo a mitigar los efectos adversos de la pandemia.

Luego de esto, el Gobierno nacional le reiteró al Comité su compromiso con la sostenibilidad y transparencia de las finanzas públicas, lineamientos fundamentales para la estrategia fiscal de mediano plazo. De igual manera, el Ministerio mencionó nuevamente su compromiso en mantenerse anclado a metas fiscales, y que, en el marco de la suspensión temporal de la Regla Fiscal, sólo se modificarían las proyecciones en función de la evolución de los efectos generados por la pandemia.

Por último, y en concordancia con el mandato legal consignado en la Ley Anual de Presupuesto, el Comité decidió que la próxima sesión formal tendrá lugar en febrero de 2021. En esa oportunidad, se evaluará el cierre preliminar de 2020 y el Plan Financiero para la vigencia fiscal del año próximo.



Continuación

Página 9

Sin ninguna proposición adicional, se levanta la sesión a las 9:57 de la mañana.

JUAN PABLO CÓRDOBA

Presidente

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Secretario Técnico

Transcribieron: Juan Camilo Forero y Cristian Cruz Moreno.