

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO
DE LA REGLA FISCAL EN 2016**

2017

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

República de Colombia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Juan Manuel Santos

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mauricio Cárdenas

VICEMINISTRA GENERAL

Ximena Cadena

VICEMINISTRO TÉCNICO

Andrés Escobar Arango

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Andrés Mauricio Velasco

Este documento fue escrito en colaboración de los siguientes asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica:

Emilio Wills

Steven Zapata

Informe de cumplimiento de la regla fiscal 2016

Junio 2017

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN 2016

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2016	4
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA.....	6
3. CONTINGENCIAS FISCALES 2016	7
4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2017	7

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL **2016**

INTRODUCCIÓN

El artículo 12 de la Ley 1473 de 2011 exige al Gobierno Nacional rendir un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre el cumplimiento de la meta de déficit estructural, variable fijada como objetivo de la política fiscal por parte de la Ley 1473 de 2011.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central (GNC) se define como el diferencial observado, al cierre de la vigencia fiscal, entre ingresos y gastos estructurales. El ingreso estructural se determina descontando del recaudo total del GNC la porción explicada por los ciclos tributarios y energéticos, mientras que el gasto estructural iguala al gasto total cuando no hay programas de gasto contra cíclico en ejecución explícitamente permitidos por la Regla Fiscal.

El componente cíclico del ingreso tributario se determina empleando la brecha de producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB real y el potencial. Así, cuando el PIB real diverge del potencial, se presenta un ciclo que eleva o reduce los ingresos tributarios observados con respecto a su nivel estructural. Por su parte, el ciclo energético se determina como el producto entre el ingreso energético marginal (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo nacional respecto a su nivel de largo plazo), el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo, y la tasa de cambio promedio observada.

Este documento rinde el informe exigido por la Ley mencionada siguiendo los términos que ha venido usando el Gobierno Nacional desde junio de 2013, año en que se hizo la primera versión de este informe. El texto empieza describiendo el resultado estructural observado al cierre de 2016, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron. Después, hace un breve recuento de las expectativas macroeconómicas y fiscales para 2017 y por último describe el resultado fiscal esperado para el cierre del año en curso.

1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2016

Al cierre de 2016 se registró un déficit total de 4,0% del PIB, consistente con un balance estructural de 2,19% del PIB y un espacio fiscal adicional permitido por la Regla Fiscal y avalado por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (en adelante CCRF) de 1,9% del PIB, fruto de los ciclos de precios del petróleo y de desviación del producto sobre sus niveles potenciales. El balance estructural reportado es inferior al observado en 2015 con lo que se da estricto cumplimiento a la Regla Fiscal, toda vez que se mantiene la senda decreciente definida por la legislación (Cuadro 1).¹

¹ En 2016 se reportó un déficit estructural de 2,19% del PIB, inferior a 2,25% del PIB que fue el valor reportado en 2015.

Cuadro 1
Balance Estructural – GNC 2016

CONCEPTO		2016	
		\$MM	% PIB
1	Ingresos Totales	128.367	14,9
1.1	Ingresos Estructurales	144.381	16,7
1.1.1	No energéticos	132.051	15,3
1.1.2	Energéticos	12.330	1,4
1.2	Ingresos Cíclicos	-16.014	-1,9
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-4.479	-0,5
1.2.2	Energéticos	-11.536	-1,3
2	Gastos Totales	163.293	18,9
2.1	Gasto Estructural	163.293	18,9
2.2	Gasto Contracíclico	0	0,0
= 1 - 2	Déficit Total	-34.925	-4,0
= 1.1 - 2.1	Déficit Estructural	-18.911	-2,19
=1.2 - 2.2	Déficit Cíclico	-16.014	-1,9

Fuente: DGPM – MINHACIENDA

El balance total, déficit de \$34.925 mm (4,0% del PIB), se calcula de la diferencia entre los gastos totales que ascendieron a \$163.293 mm (18,9% del PIB) y los ingresos totales que se registraron en \$128.367 mm (14,9% del PIB) para la vigencia 2016. Debido a que durante la vigencia no se dieron las condiciones necesarias para la ejecución de programas contracíclicos de gasto, este se computó en su totalidad como estructural.²

Por su parte, el Comité Consultivo consideró que los ciclos de precios del petróleo y del producto respecto a su nivel potencial tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, con lo que se reconoce un componente cíclico total equivalente a -\$16.014 mm (-1,9% del PIB) por debajo de un ingreso estructural total de \$144.381 mm (16,7% del PIB), valor observable de no haberse presentado estos efectos. El CCRF reconoce un impacto fiscal para el Gobierno Nacional de -\$11.536 mm (-1,3% del PIB) proveniente de una diferencia de USD 30 entre el precio observado para la canasta colombiana de crudos y la proyección de largo plazo para 2015. El restante efecto fiscal proviene de una brecha estimada de -3,9% entre el PIB observado y el PIB potencial que, de acuerdo al CCRF, resulta en un recaudo tributario no petrolero inferior en \$4.479 mm (-0.5% del PIB) al estructural.

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, \$12.330 mm (1,4% del PIB) y \$132.051 mm (15,3% del PIB) respectivamente. El último incluye fuentes tributarias no petroleras, fondos especiales y recursos de capital diferentes a excedentes financieros de Ecopetrol.

² De conformidad con lo decretado en el artículo 6° de la Ley 1473 de 2011 “El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contra cíclica, cuando se proyecte que en un año particular **la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto**. Este gasto contra cíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada”. Resaltado fuera del texto.

En este sentido, el déficit estructural de -2,19% del PIB se obtiene como la diferencia entre los ingresos y los gastos estructurales. Se concluye que el déficit estructural observado al cierre de 2016 resultó inferior al reportado en 2015, registrado en 2,25% del PIB.

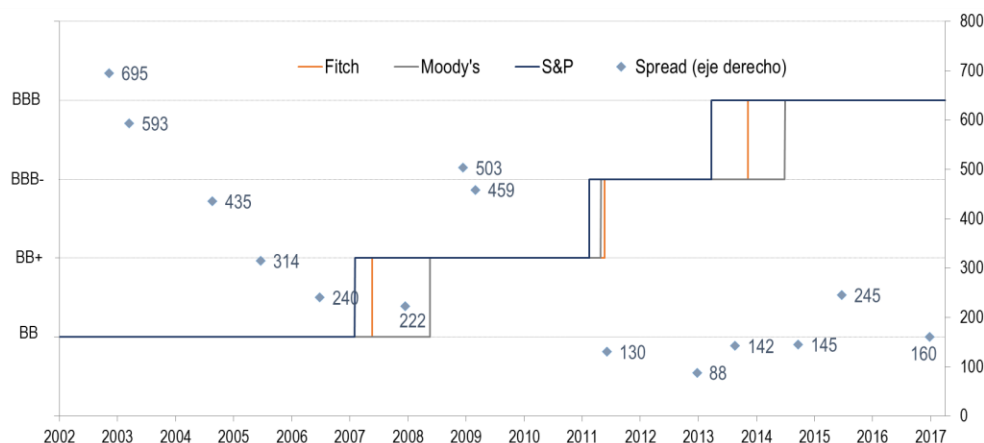
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA

La Ley 1473 de 2011 impuso sobre el balance estructural metas puntuales de déficit para los años 2014, 2018 y 2022 equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB, respectivamente. Adicionalmente, el artículo 5° estipula que este indicador debe observar una senda decreciente. Dadas las condiciones, el déficit estructural reportado para 2016 debería ser inferior al de 2015 el cual se reportó en 2,25% del PIB de 2015. Como quedó expuesto en la sección anterior, al cierre de 2016 el déficit estructural fue de 2,19% del PIB con lo que se da cabal cumplimiento a lo exigido en la Ley.

La administración prudencial de las finanzas públicas, consistente con las disposiciones definidas por la Regla Fiscal, ha permitido mantener una senda razonable de gastos que ha hecho creíble la política fiscal adoptada por el Gobierno Nacional. Esto se refleja en niveles sostenibles de deuda pública como proporción del PIB, que con un manejo apropiado de la política económica ha generado un mejoramiento continuo de la calificación de riesgo crediticio de Colombia.

El Gráfico 1 muestra cómo desde 2002 la calificación de riesgo soberano ha presentado una mejora continua, al pasar de BB a BBB entre 2002 y 2014, situación que se mantiene a hoy para todas las agencias calificadoras de riesgo. Gracias a ello el costo de financiamiento ha venido reduciéndose. Prueba de ello es que, tal como lo muestra el Gráfico 1, desde 2009 hasta la fecha el spread de los títulos de deuda pública externa colombiana se ha venido reduciendo; en particular, para un bono de diez años el spread disminuyó en 343 puntos básicos, al pasar de 503 puntos básicos en 2009 a 160 pb en 2017.

Gráfico 1: Calificación de Riesgo Soberano y Spread de las emisiones de bonos en dólares a 10 años



Nota: El Spread del año 2017 se actualizó con la información disponible el 25 de enero de 2017.

Fuente: Calificadoras de riesgo y Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional

3. CONTINGENCIAS FISCALES 2016

La caída de los precios del petróleo que se presentó a partir del segundo semestre del año 2014, la depreciación del peso colombiano frente al dólar y la tasa de inflación, que debido en parte a un intenso fenómeno El Niño y al paro camionero presentado en los meses de junio y julio de 2016, se ubicó por encima del rango meta definido por el Banco de la República, fueron las contingencias más serias que sufrió la economía colombiana durante el 2016.

Dada la estructura tributaria vigente, el 2016 fue el año en el que el Gobierno recibió el impacto fiscal más fuerte de la caída de los precios del petróleo, toda vez que el pago de utilidades y de impuestos directos tienen un rezago de un año respecto al año de ejercicio de las empresas. De esta manera el precio promedio del Brent de 2015, que fue USD 45,9 menor al del 2014 (USD 99,5), repercutió sobre los ingresos fiscales del Gobierno Nacional para la vigencia 2016. De hecho, este efecto se vio reflejado en el recaudo tributario neto, el cual paso de representar 0,6% del PIB en 2015 a 0,0% del PIB en 2016. Adicionalmente, en este año el Gobierno recibió dividendos de Ecopetrol por \$691 mm provenientes únicamente del ahorro programado en 2015 sobre la utilidad del ejercicio de 2014; en 2016 no se repartieron utilidades causadas en 2015.

Por otra parte, se evidenciaron mayores presiones de gasto como un efecto de la devaluación sobre el pago de los intereses de la deuda en dólares. De igual manera, una mayor inflación observada generó un incremento en la necesidad de recursos destinados, esencialmente, al pago de pensiones, de servicios personales y de intereses de TES UVR.

4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2017

El Comité Consultivo de Regla Fiscal en reunión de marzo de 2017, determinó que los riesgos que conllevaron a la fijación de una meta puntual de déficit fiscal del GNC para la vigencia 2017, en sesión de mayo de 2016, se redujeron de manera importante, principalmente por la reducción del déficit de cuenta corriente de 6,4% a 4,4% del PIB entre 2015 y 2016. De esta manera, el CCRF hace uso de los insumos suministrados por los Sub-Comités de PIB Potencial y de precios del petróleo y autoriza un espacio fiscal adicional al estructural de 1,6% del PIB para 2017, resultante de los ciclos económico y energético. De esta manera ante un déficit estructural de 2,0% del PIB, concordante con una senda decreciente de déficit establecida por la legislación de Regla Fiscal, y un espacio adicional de 1,6% del PIB, el CCRF autorizó un déficit total de 3,6% del PIB al Gobierno Nacional para la vigencia 2017.

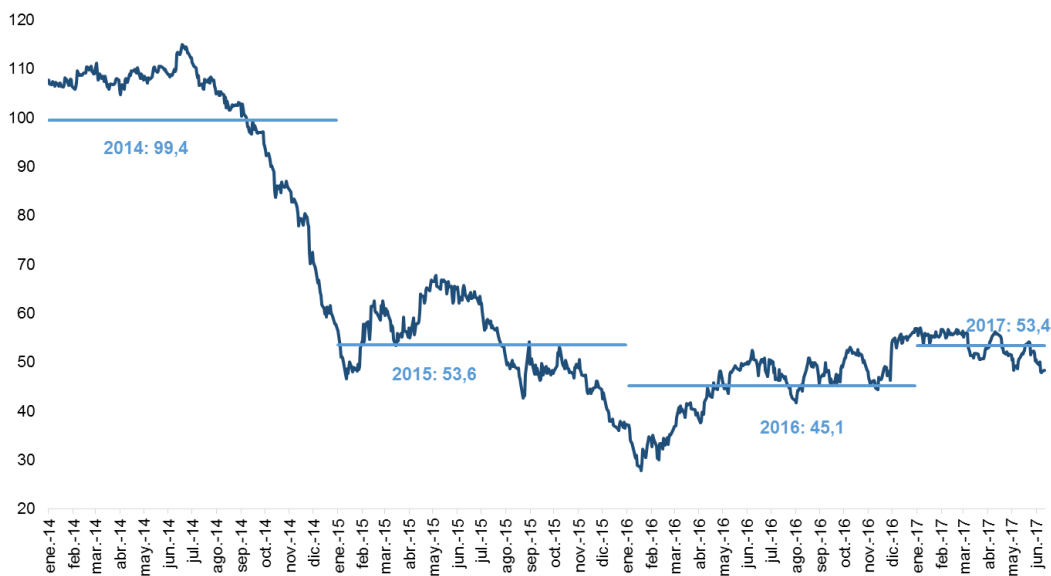
El espacio fiscal adicional autorizado por el Comité resulta, por un lado, del impacto fiscal estimado del diferencial entre el precio de largo plazo. El precio del petróleo de la referencia

Brent observado en 2014 alcanzó un promedio anual de USD 99,5 el barril. Desde comienzos de julio de 2014, se ha observado una tendencia decreciente que se extendió durante todo el 2015, disminuyendo el precio a un promedio anual de USD 53,6 por barril y que se situó en 2016 en USD 45,1 (

Gráfico 2). Conforme a lo establecido en la sección precedente, el precio promedio observado para la canasta colombiana de crudo es relevante para la determinación del componente cíclico energético. Debe destacarse que los ingresos energéticos percibidos en una vigencia dependen de las utilidades observadas por el sector de hidrocarburos en la vigencia anterior.

Para el año 2016 se observó un diferencial de USD 28,2 por barril en la referencia canasta colombiana entre el precio promedio, USD 35,6 por barril, y el precio de largo plazo estimado, USD 63,8 por barril. Ante este diferencial, el CCRF autoriza un espacio adicional de \$11.440 mm (1,2% del PIB).

Gráfico 2
Precio Spot Diario del Petróleo Brent 2014 – 2016



Fuente: Bloomberg, cálculos MHCP

Por otro lado, el CCRF autorizó un espacio fiscal adicional de \$4.031 mm (0,4% del PIB), considerando la desaceleración esperada en la economía. Específicamente estima una brecha del producto de 2,8% para el 2017 entre el PIB potencial y el PIB real observable lo que produce un ingreso tributario no petrolero inferior al que se observaría de estar en los niveles potenciales de crecimiento económico (Cuadro 2).³

³ Vale la pena aclarar que la brecha del producto se reduce de 2016 a 2017 por un cambio en la metodología utilizada y no por un crecimiento del PIB real por encima del potencial. Para mayor información remitirse al Acta 9 del 24 de marzo de 2017 del Comité Consultivo para la Regla Fiscal y al Acta 5 del Sub-Comité de PIB potencial de marzo 3 de 2017.

En total, el espacio cíclico adicional permitido por la Regla Fiscal correspondiente a la suma de los efectos ya mencionados ascenderá en 2017 a 1,7% del PIB, \$15.471 miles de millones.

Cuadro 2 Balance Estructural GNC 2017

CONCEPTO		2017	
		\$MM	% PIB
1	Ingresos Totales	140.701	15,3
1.1	Ingresos Estructurales	156.172	17,0
1.1.1	No energéticos	144.562	15,8
1.1.2	Energéticos	11.610	1,3
1.2	Ingresos Cíclicos	-15.471	-1,7
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-4.031	-0,4
1.2.2	Energéticos	-11.440	-1,2
2	Gastos Totales	174.143	19,0
2.1	Gasto Estructural	174.143	19,0
2.2	Gasto Contracíclico	0	0,0
= 1 - 2	Balance Total	-33.442	-3,6
= 1.1 - 2.1	Balance Estructural	-17.971	-2,0
= 1.2 - 2.2	Balance Cíclico	-15.471	-1,7

Fuente: DGPM – MINHACIENDA

Para 2017 el gasto ascenderá a \$174.143 mm (19,0% del PIB). Considerando que se esperan ingresos totales por \$140.701 mm (15,3% del PIB), que incluyen los recursos provenientes de la Reforma Tributaria de 2016, el déficit total ascenderá a \$33.442 mm correspondiente a 3,6% del PIB. Descontando del balance total el efecto fiscal adicional permitido por el CCRF de \$15.471 mm (1,7% del PIB), se obtiene un déficit estructural de \$17.971 mm (2,0% del PIB). Cifra como porcentaje del PIB que, siendo inferior a la reportada para 2016, satisface la condición central de la Regla Fiscal.

El mayor espacio fiscal permitido facilita un suave ajuste a los nuevos niveles estructurales de precio del petróleo y evita una súbita contracción del gasto que podría empeorar la desaceleración que afronta la economía. De esta forma, el Gobierno mantiene un nivel de gasto que impulsa la demanda y opera como estabilizador automático para paliar los efectos contractivos causados por la caída de los precios del petróleo. En ausencia de este mecanismo se haría necesario un ajuste automático del gasto y equivalente a la caída de ingresos, lo que dejaría a la economía sin impulso fiscal en medio de la desaceleración observada.

Es de anotar el ajuste realizado entre 2016 y 2017 de 0,4 pp del PIB, fruto de políticas de consolidación fiscal como la Reforma Tributaria Estructural que se aprobó a finales de 2016 y recortes de gasto realizados en las últimas vigencias sin afectar la inversión social y el empleo. Esta política se ha denominado Austeridad Inteligente y ha sido clave llevar a cabo el ajuste planteado en las cuentas fiscales y sentar las bases para consolidar el ajuste que exige la Regla Fiscal en los próximos años.

De esta manera, se ha buscado exitosamente aumentar los ingresos tributarios no petroleros y se ha reducido el gasto del Gobierno, sin reducir el esfuerzo alcanzado en los programas sociales. En relación con los ingresos, en 2014 se tramitó ante el Congreso una reforma tributaria que buscaba recaudar \$12,5 billones, de los cuales \$4,5 billones reemplazaban lo que se dejaba de recibir por parte del sector petrolero. Los restantes \$8,5 billones se necesitaban por la desaparición del impuesto al patrimonio y el comienzo de la reducción de la tasa del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a partir de 2015. Esta reforma era necesaria y se planteó bajo un panorama a cuatro años para generar estabilidad tributaria a la inversión y a los ingresos del gobierno.

Más recientemente, en 2016, se diseñó una Reforma Tributaria Estructural que tenía el doble objetivo de incrementar el recaudo tributario de manera permanente y mejorar la estructura impositiva, en pro de la competitividad, simplicidad y equidad del sistema.

Por su parte en el año 2014 y en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996: “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, el Gobierno emitió el Decreto 2461 del 2 de diciembre de 2014 mediante el cual se aplazaron más de \$6,2 billones del presupuesto de la vigencia, en el año 2015 el monto presupuestal aplazado alcanzo un total de 1,1 puntos porcentuales del PIB y en el mes de diciembre de 2016, mediante la Ley 2088 de 2016, aplazó 0,7 pp del PIB del presupuesto vigente en 2016 con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y asegurar el cumplimiento de la Regla Fiscal. Lo anterior se hizo necesario toda vez que el ciclo no compensa, en su totalidad, la reducción de los ingresos.

Se reitera así lo previamente expuesto; la Regla Fiscal obliga a un ajuste del gasto en respuesta a un menor nivel estructural de precios del petróleo, pero permite que este se realice de forma ordenada. Colombia repunta a partir de 2017, año en el que empieza la corrección del déficit fiscal, que se espera que finalice en 2022.

Finalmente, vale mencionar que el gobierno se encuentra comprometido con la meta de déficit estructural fijada por la Regla Fiscal. En ese sentido tomará, en el transcurso del año, las decisiones que sean necesarias para garantizar su observancia. El resultado final, se presentará al Congreso de la República en el informe de cumplimiento del próximo año.