

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**MINISTERIO DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO  
DE LA REGLA FISCAL EN 2012**

**2013**

**DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA**

## INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN 2012

### Contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2012 .....	3
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA .....	5
3. CONTINGENCIAS FISCALES 2012 .....	6
4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2013 .....	7

# INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL 2012

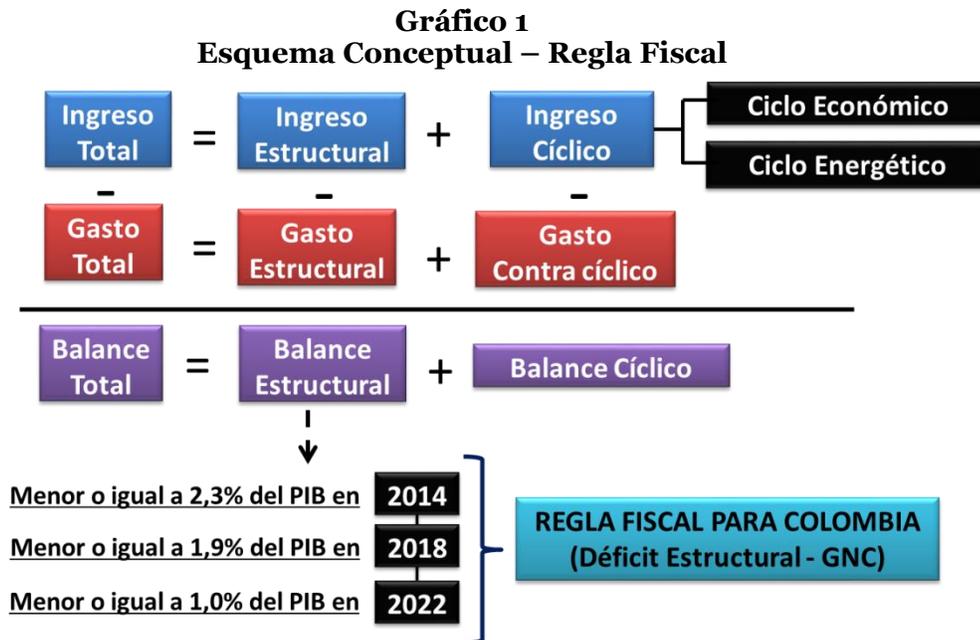
## INTRODUCCIÓN

La Ley 1473 de 2011 implementó una Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central, con aplicación a partir de 2012. Esta Ley obliga al cumplimiento de una meta de balance estructural determinado para el Gobierno Nacional Central (GNC) (Artículo 5°) y a la presentación anual, ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de un informe de cumplimiento de la Regla Fiscal (Artículo 12).

Dando cumplimiento a esta ley, este informe presenta el balance estructural del GNC, indicador de referencia para determinar el cumplimiento de la Regla Fiscal. Igualmente, determina la consistencia entre el resultado observado y la meta fijada y relaciona las contingencias presentadas y las perspectivas para 2013.

### 1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2012

El balance estructural corresponde a la diferencia entre el ingreso estructural y el gasto estructural. El ingreso estructural se obtiene a partir de los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) ajustados por los efectos de los ciclos económicos y energéticos. Por su parte, el gasto estructural corresponde al gasto total realizado por el GNC, cuando no se ejecutan programas de gasto contracíclico (Gráfico 1).



El ingreso no energético está conformado por los ingresos recibidos por el GNC, distintos a los provenientes de esa actividad. Por su parte el ingreso energético corresponde a los ingresos recibidos por el GNC por concepto del pago de impuesto de renta de las compañías petroleras y de los dividendos transferidos por Ecopetrol.

El ingreso estructural no energético se obtiene a partir de un ajuste de los ingresos observados empleando las elasticidades que cada tipo de impuesto (Renta, IVA, gravamen arancelario, entre otros) presenta contra la brecha del PIB. Para tal efecto, la brecha se obtiene como la diferencia porcentual entre el PIB observado y el potencial, calculado este último, de manera independiente por un comité de expertos, mediante el modelo de función de producción.

De otro lado, el ingreso estructural energético corresponde a los niveles de producción de largo plazo del petróleo valorados a sus precios de largo plazo, descontando la estructura de costos del sector. La incidencia de productos mineros en la determinación del ingreso estructural es marginal, por lo cual no se incorporan en el cálculo del ingreso estructural. El ciclo energético se determina *ex-post* por la diferencia entre el ingreso energético esperado valorado a los precios de largo plazo y el ingreso energético observado. Esta diferencia puede deberse a variaciones entre el precio observado y el de largo plazo y/o a variaciones en la estructura de costos de las empresas petroleras, entre otros factores.

En resumen, el ingreso estructural equivale a la suma entre los ingresos estructurales energéticos y no energéticos, mientras que el gasto estructural, corresponde al gasto observado dado que no hay programas de gasto contracíclico en ejecución. La diferencia entre estos dos agregados determina el balance estructural.

En el caso de los ingresos estructurales no energéticos, los supuestos macroeconómicos consideraron un crecimiento de PIB potencial de 4,6% en 2012 y un crecimiento observado de 4% para ese mismo año, según datos del grupo técnico externo de PIB potencial y los resultados del DANE. De esta manera, la brecha del producto fue prácticamente nula en 2012 (-0,1%)<sup>1</sup>. Con esta brecha, los ingresos observados se ubican levemente por debajo de los estructurales, generando un ciclo prácticamente nulo en términos del PIB.

Para determinar el ingreso estructural minero se supuso un nivel de producción de petróleo cercano a 1.000 KBPD, y una trayectoria de precio de largo plazo en 2012 que ascendía a US\$98 por barril. Dado el precio observado de US\$100 y la estructura de costos del sector, se presentó un ciclo minero positivo que alcanzó 0,1% del PIB.

Con base en las cifras antes mencionadas, en el año 2012 el GNC reportó ingresos estructurales de \$106,6 billones (16% del PIB), de los cuales \$88,8 billones (13,4% del PIB) correspondieron a ingresos estructurales no energéticos, mientras que los restantes \$17,6 billones (2,7% del PIB) se explican por el ingreso estructural energético. Por su parte, el gasto del GNC se ubicó en \$122,5 (18,4% del PIB), lo cual representa su nivel estructural.

<sup>1</sup>Dados los resultados reseñados no hay lugar a la aplicación de un programa de gasto contracíclico dado que para ello se hace necesario que: “en un año particular la tasa de crecimiento económico real esté 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 de producto”. Ley 1473 de 2011. Artículo 6°. También es importante recordar que la brecha se calcula en niveles del PIB y no sobre las tasas de crecimiento.

De tal forma, el balance estructural del GNC en 2012 fue un déficit de \$16,1 billones (2,4% del PIB), resultado de la diferencia entre ingresos estructurales que representaron 16,1% del PIB y gastos estructurales que se ubicaron en 18,4% del PIB (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Descomposición del Balance total del GNC**  
**Ley 1473 de 2011– Regla Fiscal**

CONCEPTO	2012	
	(\$MM)	% del PIB
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>107.067</b>	<b>16,1</b>
<b>Ingresos Estructurales</b>	<b>106.626</b>	<b>16,0</b>
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	88.796	13,4
Ingreso Minería y Petróleo	17.579	2,7
<b>Ingresos Cíclicos</b>	<b>692</b>	<b>0,1</b>
Ingreso (Exc. Minería y Petróleo)	-24	0,0
Ingreso Minería y Petróleo	716	0,1
<b>Gastos Estructurales</b>	<b>122.507</b>	<b>18,4</b>
<b>BALANCE TOTAL</b>	<b>-15.440</b>	<b>-2,3</b>
<b>BALANCE ESTRUCTURAL</b>	<b>-16.131</b>	<b>-2,4</b>

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

## 2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA

En el año 2011 el balance estructural se ubicó en 2,7% del PIB, con una mejora sustancial frente al balance previsto inicialmente, el cual se esperaba en 3,7% del PIB. Tal como se mencionó en el MFMP de 2012, dicha mejora obedeció al mejor comportamiento de los ingresos de la Nación, en especial del mayor recaudo tributario y al efecto favorable del ciclo minero-energético.

Sin embargo, dado que la Ley de Regla Fiscal establece que el primer año de vigencia de la misma es 2012, este año debe servir de base para la verificación futura de las metas de cumplimiento del balance estructural del GNC. Es preciso mencionar, teniendo en cuenta que el GNC reportó un déficit estructural de 2,4% del PIB en 2012 inferior al 2,7% observado en 2011, que se cumple, aún sin ser obligatorio para este año inicial, la exigencia de una senda decreciente de déficit fiscal estructural.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la mejora en el balance del Gobierno Nacional Central (GNC) durante los últimos años, el cual pasó de un déficit de 6,5% del PIB en 1999 a un déficit de 2,3% del PIB en 2012, se ha reflejado simultáneamente en una reducción de la deuda pública. En efecto, la deuda neta de activos financieros del GNC pasó del 45% del PIB en 2002 a 33,8% del PIB en 2012. Este resultado muestra el compromiso del Gobierno por fortalecer las finanzas públicas en el mediano plazo y afianzar los objetivos de responsabilidad y sostenibilidad fiscal.

Dadas estos resultados se prevé que se sigan presentando reducciones sistemáticas de la deuda y el déficit en el mediano plazo, acordes con las metas establecidas en la Ley de Regla Fiscal. Dichos resultados permitirán mejorar la postura fiscal del GNC que promuevan un mayor ahorro público, un aumento de los activos de la Nación y una posición contracíclica de la política fiscal que facilite la estabilización macroeconómica.

### **3. CONTINGENCIAS FISCALES 2012**

En el año 2012, las decisiones de política fiscal mantuvieron el objetivo de sostenibilidad y fortalecimiento de las finanzas públicas en el mediano plazo. Por una parte, los ingresos tributarios presentaron en 2012 un resultado acorde con la dinámica económica, lo cual ha permitido que el recaudo tributario supere los \$100 billones, el más alto durante las últimas décadas. En este sentido, frente a las metas previstas, los ingresos tributarios respondieron de manera favorable. De hecho, el crecimiento de los ingresos fue de 13,6%, superior al crecimiento del PIB nominal (6,9%), siendo el principal factor que explicó el mejor comportamiento del balance del GNC. No obstante, el crecimiento del PIB empezó a moderarse en el segundo semestre del año, que si bien no se reflejaron en la trayectoria del recaudo tributario, es posible que dicho efecto tenga mayor incidencia en el año 2013.

Adicionalmente, los ingresos de capital del GNC registraron un comportamiento positivo, principalmente por excedentes financieros y rendimientos financieros, los cuales registraron un crecimiento de 17,6% y 12,2%, respectivamente, frente al año 2011. En este caso, los principales recursos por excedentes financieros provienen de los dividendos de Ecopetrol que transfiere a la Nación.

Ahora bien, como se mencionaba anteriormente, el gasto público registró un leve aumento respecto al observado en 2011, al pasar de 18,0% del PIB en 2011 a 18,4% del PIB en 2012, lo cual obedece principalmente a un aumento en las transferencias que realiza la Nación al sistema de pensiones (pasó de 3,3% del PIB en 2011 a 3,6% del PIB en 2012). Adicionalmente, la ejecución del gasto mejoró en el transcurso del año, ya que en el primer semestre de 2012 la ejecución fue menor que la prevista (38% del gasto planeado), comportamiento que se genera por un efecto estacional de la ejecución de gasto que usualmente se presenta en el primer semestre de cada año. Dicho efecto se revirtió en el segundo semestre del año.

En síntesis, durante el año 2012 no se registraron cambios importantes frente a lo previsto en términos de la evolución de ingresos y gastos, que pudiera haber representado una contingencia fiscal que afectara el comportamiento del balance estructural del GNC.

#### **4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2013**

El crecimiento económico en 2012 fue de 4.0%, el cual fue menor que el registrado en 2011 (6,6%), explicado principalmente por un menor dinamismo de la demanda interna en el segundo semestre de 2013, y la mayor incertidumbre en el contexto externo, especialmente por las condiciones de bajo crecimiento de la Unión Europea y la recuperación gradual en Estados Unidos.

De esta manera, aunque el crecimiento económico registró un menor dinamismo hacia finales de 2012, dicha coyuntura no afectó el cumplimiento de las metas fiscales, ya que el recaudo tributario superó la meta prevista y el gasto público aumentó su ejecución en el segundo semestre del año, a diferencia de lo registrado en el primer semestre.

Adicionalmente, el menor déficit del sector público en 2012 sigue promoviendo una mayor estabilidad macroeconómica, generando un ambiente propicio para la realización de planes de consumo e inversión por parte del sector privado, y reflejando menos presiones al balance en cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual se ubica en un déficit de 3% del PIB y que se ha mantenido constante en dicho nivel durante los últimos años.

Por su parte, el mejor desempeño fiscal ha representado una mejora en el grado de inversión de la economía, lo cual ha permitido que el Gobierno Nacional pueda acceder a financiamiento a un bajo costo en los mercados financieros internacionales, lo cual también permite una mejor diversificación de las fuentes de financiamiento por parte del Gobierno Nacional, reduciendo los costos de la deuda pública y minimizando las inflexibilidades del componente de pago de intereses en el Presupuesto General de la Nación.

Por su parte, las perspectivas del Gobierno Nacional en el año 2013 muestran un crecimiento económico que se ubicaría alrededor de 4,5% (Cuadro 2), consistente con su senda de crecimiento de largo plazo. Este resultado se sustenta en una mayor inversión pública, el efecto de un mayor impulso a la demanda agregada a través de la postura expansiva de la política monetaria durante los últimos meses, con efectos más pronunciados en el segundo semestre del año, y un contexto externo con menor grado de incertidumbre dadas las señales recientes de mejoras en el crecimiento de Estados Unidos y Japón, junto con un mejor desempeño de las economías emergentes.

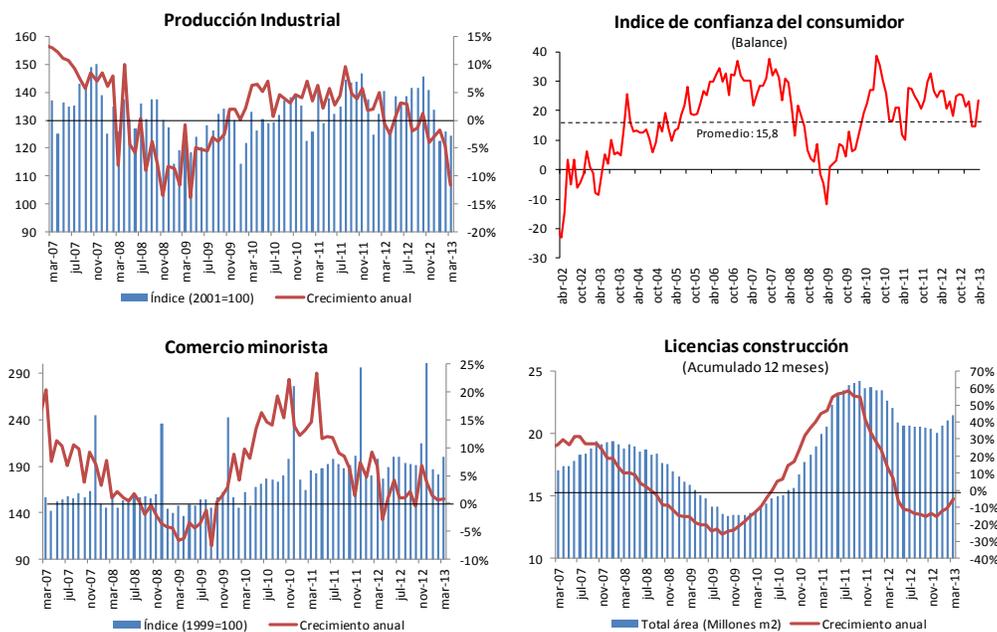
**Cuadro 2**  
**Proyección crecimiento del PIB 2013 por componentes de demanda**  
**(Variación % real)**

CONCEPTO	Crecimiento anual 2013 (pr)	Participación	Contribución (pp)
<b>PIB</b>	<b>4,5</b>	<b>100,0</b>	<b>4,5</b>
<b>Importaciones totales</b>	<b>5,5</b>	<b>27,0</b>	<b>1,5</b>
<b>Consumo final</b>	<b>4,7</b>	<b>81,6</b>	<b>3,8</b>
Hogares	4,6	65,4	3,0
Gobierno	4,5	16,3	0,7
<b>Formación bruta de capital</b>	<b>8,0</b>	<b>27,7</b>	<b>2,2</b>
<b>Demanda final interna</b>	<b>5,8</b>	<b>109,0</b>	<b>6,3</b>
<b>Exportaciones totales</b>	<b>4,4</b>	<b>17,3</b>	<b>0,8</b>

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, los resultados de los principales indicadores de actividad económica en el primer trimestre de 2013 presentaron un deterioro como resultado de choques de oferta provenientes del paro cafetero a inicios de año, el paro en la producción de carbón de Drummond, y el menor número de días hábiles en marzo por el efecto estacional de la Semana Santa, afectando la producción industrial (Gráfico 2), lo cual se reflejaría en un crecimiento del PIB cercano al 3% en el primer trimestre del año. Sin embargo, como se mencionaba anteriormente, se espera que dichos choques empiecen a revertirse en el segundo trimestre del año, y se termine afianzando un escenario de mayor crecimiento económico en el segundo semestre del año que permita cumplir la meta de crecimiento económico esperada.

**Gráfico 2**



Fuente: DANE, Fedesarrollo.

Por otra parte, la menor dinámica de crecimiento económico que se registra desde el segundo semestre de 2012 y el comienzo de 2013, puede afectar las metas de recaudo tributario, por lo cual se convierte en un primer elemento desfavorable en el balance de riesgos. Adicionalmente, se tiene previsto acelerar la ejecución de gasto público, que promueva un mayor impulso al crecimiento económico en 2013. En efecto, teniendo en cuenta la menor dinámica de algunos sectores estratégicos para el crecimiento económico y la generación de empleo, el Gobierno ha diseñado planes que impulsen estas actividades económicas. En particular, el Plan para el Impulso para la Productividad y el Empleo tiene previsto la ejecución de \$5 billones durante los próximos dos años.

Estas medidas de impulso para la actividad económica han requerido cambios en el Presupuesto General de la Nación aprobado para el año 2013, por lo cual el Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República una Ley de Traslados para cumplir el programa de gasto público mencionado anteriormente.

Adicionalmente, el debilitamiento que persiste en el contexto externo se ha reflejado en un menor incremento de los principales bienes básicos de exportación, entre ellos el petróleo, lo cual puede reflejarse en un menor ingreso para el Gobierno Nacional Central por efecto del ciclo energético, que puede tener un impacto más directo en el año 2014, en términos del impuesto de renta por parte de las compañías petroleras y los excedentes financieros por concepto de los dividendos de Ecopetrol.

Finalmente, los principales elementos en el balance de riesgos que pueden generar restricciones para el cumplimiento de las metas fiscales en el año 2013 están dados por un debilitamiento del crecimiento económico que termine extendiéndose más allá de lo previsto, un contexto externo que presente mayores deterioros, especialmente por el desempeño de la Unión Europea, aspectos que podrían generar dificultades para el cumplimiento de las metas de recaudo tributario.

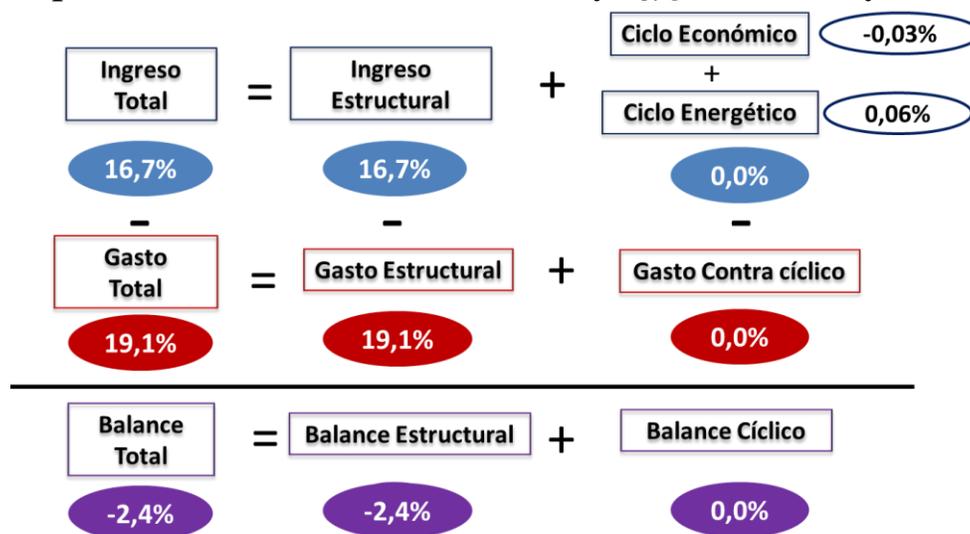
Adicionalmente, es importante mantener un seguimiento a los gastos adicionales que ha asumido el Gobierno Nacional en los últimos años, y que son fuentes de presión sobre la trayectoria de gasto del Gobierno Nacional Central en el mediano plazo, entre los cuales se encuentran los gastos asociados con la Ley de reparación de víctimas y restitución de tierras, sentencias judiciales como la igualación de los planes de salud del régimen contributivo y subsidiado, junto con los pagos por pensiones, que si bien ya están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, son aspectos contingentes que aumentan el grado de inflexibilidad del gasto público.

Por el contrario, los principales aspectos que favorecerían el balance fiscal del Gobierno Nacional y su comportamiento estructural estarían representados por un mayor crecimiento económico que supere el 4,5% en la medida que se consoliden las expectativas sobre los efectos de la mayor demanda pública y los impactos de la política monetaria, junto con una mejor perspectiva del contexto externo ante una mayor dinámica de las economías emergentes y un mejor desempeño del crecimiento económico de Estados Unidos.

Preliminarmente, los estimativos de balance estructural del Gobierno Nacional Central con la información disponible permitirían prever un déficit estructural de 2,4% del PIB en 2013, de acuerdo con lo presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2013 (Gráfico 3). Dicho escenario, aunque es conservador, asume que no se materializan los riesgos mencionados anteriormente.

Para finalizar es importante mencionar que la correcta y completa implementación de la Ley de Regla Fiscal se inició formalmente durante el primer semestre del año en curso. En ese lapso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público designó, en el marco de lo estipulado en la Ley 1473 de 2011 y de su Decreto Reglamentario 1790 de 2012, los integrantes del Comité Consultivo y de los Grupos Técnicos Minero Energético y de PIB potencial.

**Gráfico 3**  
**Descomposición del Balance Total GNC – Ley 1473 de 2011 Proyectado 2013**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Estos grupos técnicos externos, están conformados por académicos, consultores y expertos independientes que aportan, a título honorífico, su conocimiento en pos de la correcta y técnica estimación de los parámetros núcleo de las proyecciones fiscales. Así el Grupo Técnico de PIB potencial asumió por recomendación del CONFIS (Documento CONFIS 013 de 2013) la metodología de función de producción para efectuar el cálculo del PIB potencial y la brecha de producto. Además, el Grupo Técnico minero-energético proveyó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con una proyección de los precios esperados del petróleo para la próxima década.

Todos estos insumos, junto con la metodología adoptada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su procesamiento y posterior inclusión en las cifras fiscales, fueron avalados, en fecha posterior, por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Con la constitución y puesta en funcionamiento de esta nueva institucionalidad se pretende blindar la Regla Fiscal como instrumento de planeación y sostenibilidad del gasto y como

herramienta de política macroeconómica contracíclica, dándole credibilidad y consistencia temporal a la política fiscal colombiana.