

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO
DE LA REGLA FISCAL EN 2018**

2019

VICEMINISTERIO TÉCNICO

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

República de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Iván Duque Márquez

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Alberto Carrasquilla Barrera

VICEMINISTRO GENERAL

Juan Alberto Londoño Martínez

VICEMINISTRO TÉCNICO

Luis Alberto Rodríguez Ospino

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Jesús Antonio Bejarano Rojas

**SUBDIRECTORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA
MACROECONÓMICA**

Juan Sebastián Betancur Mora

Daniel Santiago Wills Restrepo

**Este documento fue escrito en colaboración de los siguientes asesores del
Viceministerio Técnico y de la Dirección General de Política Macroeconómica:**

Juan Pablo Celis Gómez

Maria Camila Orbegozo Daza

Sammy Libos Zúñiga

Informe de cumplimiento de la regla fiscal 2018

Junio 2019

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN 2018

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2018.....	4
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA	6
3. CONTINGENCIAS FISCALES 2018	6
4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2019.....	7

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL 2018

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 entre los ingresos y gastos estructurales al cierre de la vigencia fiscal. Los ingresos estructurales se determinan descontando del ingreso total del GNC la porción explicada por los ciclos económicos y energéticos, mientras que el gasto estructural es igual al gasto total siempre y cuando no haya programas de gasto contra-cíclico en ejecución explícitamente permitidos por la Regla Fiscal.

El componente cíclico no energético del ingreso se determina empleando la brecha de producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB observado y el nivel potencial estimado por el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (en adelante CCRF). Así, cuando el PIB observado diverge de su nivel de largo plazo, se presenta un ciclo que eleva o reduce los ingresos tributarios no petroleros con respecto a su nivel estructural. Por su parte, el ciclo energético del año de análisis se determina como el producto entre: i) el ingreso marginal petrolero (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo respecto a su nivel de largo plazo); ii) el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo de la vigencia anterior; y iii) la tasa de cambio promedio en el año inmediatamente anterior.

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 2018, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron. Por último, se presentan las expectativas macroeconómicas y fiscales para 2019 y se describe el resultado fiscal esperado para el cierre del año en curso.

1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2018

El balance total del GNC en 2018 se ubicó en -3,1% del PIB, consistente con un balance estructural de -1,9% del PIB y un espacio cíclico estimado de acuerdo a la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal de -1,2% del PIB, fruto de los ciclos de precios del petróleo y de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial (Cuadro 1). Dados estos resultados, el Gobierno Nacional dio estricto cumplimiento a la Regla Fiscal en los términos contenidos en la Ley 1473 de 2011, toda vez que el balance estructural se ubicó en -1,9% del PIB y que además fue inferior al del año inmediatamente anterior.

En línea con lo anterior, el déficit total del GNC se ubicó en \$30.316 miles de millones (mm), producto de la diferencia entre ingresos por \$149.292 mm (15,3% del PIB) y gastos por \$179.608 mm (18,4% del PIB). Durante la vigencia no se dieron las condiciones necesarias para la ejecución de programas contra-cíclicos de gasto, por lo tanto todos los gastos se consideraron como estructurales.¹

Cuadro 1
Balance Fiscal del GNC 2018

CONCEPTO	2018		
	\$MM	% PIB*	
1	Ingresos Totales	149.292	15,3
1.1	Ingresos Estructurales	160.591	16,5
1.1.1	No energéticos	144.830	14,8
1.1.2	Energéticos	15.761	1,6
1.2	Ingresos Cíclicos	-11.299	-1,2
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-5.047	-0,5
1.2.2	Energéticos	-6.251	-0,6
2	Gastos Totales	179.608	18,4
2.1	Gasto Estructural	179.608	18,4
2.2	Gasto Contracíclico	0	0,0
= 1 - 2	Balance Total	-30.316	-3,1
= 1.1 - 2.1	Balance Estructural	-19.017	-1,9
= 1.2 - 2.2	Balance Cíclico	-11.299	-1,2

Fuente: DGPM –Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Como porcentaje del PIB nominal publicado por el DANE en febrero 2019

Se estima que los ciclos petrolero y económico tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, con lo que se reconoce un componente cíclico total en el balance equivalente a -\$11.299 mm (-1,2% del PIB). Lo anterior es consistente con el hecho de que el PIB se encontró por debajo de su potencial, y el precio del petróleo spot fue inferior a su nivel de largo plazo, de acuerdo con las estimaciones del PIB potencial y el precio del petróleo de largo plazo realizadas por el CCRF, de acuerdo con la metodología definida para tal fin.

Para calcular el espacio fiscal asociado al ciclo energético de 2018, el CCRF tuvo en cuenta una diferencia de USD 15,3 entre el precio promedio observado del crudo y la proyección de largo plazo para 2017. Esta brecha de precios se multiplica por el ingreso marginal petrolero y la tasa de cambio promedio de 2017, de lo cual se desprende un espacio cíclico de -\$6.251 mm (-0,6% del PIB). Respecto al efecto fiscal proveniente de la actividad económica, el CCRF estimó que la brecha del producto en 2018 se ubicó en -3,9% del PIB potencial, mientras que el recaudo tributario no petrolero fue \$128,9 billones. Con base en estas dos

¹ 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 contracíclica, 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.

variables y teniendo en cuenta una elasticidad unitaria del recaudo con respecto al PIB, se estimó un ciclo económico de -\$5.047 mm (-0,5% del PIB) para la vigencia 2018.

Los ingresos estructurales se componen, en consecuencia, de la totalidad de los ingresos energéticos y no energéticos, \$15.761 mm (1,6% del PIB) y \$144.830 mm (14,8% del PIB) respectivamente, después de ajustar los ingresos efectivamente observados en la vigencia por los efectos de los ciclos económico y energético mencionados anteriormente. Los ingresos no energéticos incluyen ingresos tributarios no petroleros, ingresos no tributarios, fondos especiales y recursos de capital diferentes a dividendos de Ecopetrol pagados a la Nación.

2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA

La Ley 1473 de 2011 determinó metas puntuales de balance estructural para los años 2014, 2018 y 2022, equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB o menos, respectivamente. Adicionalmente, el artículo 5° estipula que este indicador debe observar una senda decreciente hasta 2022. Al cierre fiscal del año 2018 se observó un resultado de déficit estructural consistente con las condiciones exigidas por la Ley de Regla Fiscal, tanto en relación con la meta puntual fijada en la Ley como con respecto a que fuera decreciente frente al ejercicio anterior.

3. CONSIDERACIONES Y CONTINGENCIAS FISCALES 2018

La reducción del balance fiscal del GNC entre 2017 y 2018, de -3,6% a -3,1% del PIB respectivamente, se explicó principalmente por una disminución del gasto total como proporción del PIB, a pesar de que también se observó una caída en los ingresos totales. En efecto, los gastos totales presentaron una caída de 0,9pp del PIB en 2018, que fue explicada principalmente por los gastos de funcionamiento e inversión, los cuales se redujeron en 0,8pp del PIB. Por otro lado, los ingresos totales se redujeron en 0,3pp del PIB frente al año anterior, lo cual se explicó principalmente por la caída observada en los ingresos no tributarios de 0,5pp del PIB.

Los ingresos totales del GNC pasaron de \$144.062 mm (15,6% del PIB) en 2017 a \$149.292 mm (15,3% del PIB) en 2018, presentando un incremento nominal de 3,6% y una caída de 0,3pp como proporción del PIB. Este comportamiento se explicó principalmente por una caída de 0,5pp del PIB en los ingresos no tributarios, que se compensó parcialmente por un incremento de 0,1pp del PIB tanto en los ingresos de tributarios como en los recursos de capital.

La reducción observada de 0,5pp del PIB en la vigencia 2018 en los ingresos no tributarios se explica principalmente por el hecho de que estos recursos se vieron afectados en 2017 por el pago extraordinario del laudo arbitral por parte de las empresas de telecomunicaciones, el cual ascendió a 0,5% del PIB. En la medida en la que este ingreso es de una sola vez, estos recursos volvieron a mostrar sus magnitudes usuales de 0,1% del PIB.

Esta caída en los ingresos no tributarios fue parcialmente compensada por un incremento de 0,1pp tanto en los ingresos tributarios como en los recursos de capital. Los ingresos tributarios se ubicaron en 13,9% del PIB, lo que significó un incremento equivalente a 0,1pp del PIB respecto al año anterior. Este crecimiento se explica principalmente por el impuesto de renta, cuyo recaudo evidenció un incremento anual de 11,2% en 2018, aumentando de 6,3% a 6,6% del PIB. Este crecimiento es resultado, principalmente, de los cambios sobre el impuesto para personas naturales que se introdujeron en la Reforma Tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016) y el decreto de anticipo de retenciones del sector petrolero, emitido en noviembre de 2018. Por su parte, los recursos de capital crecieron en 0,1pp del PIB en 2018, alcanzando 1,2% del PIB, como consecuencia principalmente de los mayores excedentes girados por parte de las empresas con participación de la Nación y los establecimientos públicos, especialmente Ecopetrol.

La reducción del gasto del GNC fue resultado de la política de austeridad que se implementó para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducción del déficit. De esta manera, los gastos totales pasaron de \$177.698 mm (19,3% del PIB) en 2017 a \$179.608 mm (18,4% del PIB) en 2018, teniendo un crecimiento nominal de 1,1% y reduciéndose en 0,9pp del PIB. Estas reducciones fueron transversales a todos los gastos, ya que el pago de intereses se redujo en 0,1pp del PIB, los gastos de funcionamiento en 0,3pp y la inversión en 0,5pp.

Frente al escenario fiscal proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2018, se presentaron algunas contingencias que tuvieron efecto sobre la composición del balance. Sin embargo, estas contingencias no lo afectaron de forma agregada, de tal forma que tal como se proyectó en el MFMP 2018 se dio estricto cumplimiento a la Regla Fiscal.

El crecimiento de los ingresos totales del GNC se ubicó 0,7pp por debajo de lo proyectado en el MFMP 2018 (4,3%), principalmente como consecuencia de un menor dinamismo de los ingresos tributarios y los fondos especiales. En el caso particular del recaudo tributario, el cual creció 0,4pp por debajo de lo proyectado en el MFMP (6,9%), hubo un menor dinamismo frente al inicialmente proyectado, especialmente con respecto al impuesto de renta, IVA y GMF. En respuesta a esta contingencia, el Gobierno expidió el decreto de anticipo voluntario de retenciones de impuesto de renta del sector petrolero, lo cual compensó en gran medida este menor recaudo frente al inicialmente esperado. Los gastos tuvieron un crecimiento de 2,4pp por debajo de lo proyectado en el MFMP (3,5%), lo cual fue consecuencia principalmente de un menor crecimiento en el gasto en intereses y de la inversión. En particular, los intereses tuvieron un crecimiento 4,1pp menor al proyectado, mientras que la inversión tuvo una variación nominal 14,4pp por debajo de la esperada en el MFMP 2018.

4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2019

Tal y como se expone en el Acta No. 11 de 2019 de la reunión ordinaria del CCRF del 27 de marzo de 2019, con base en los insumos entregados por los Comités Técnicos del CCRF y los supuestos macroeconómicos vigentes para ese momento, se obtiene el balance cíclico

estimado para el Gobierno nacional en la vigencia 2019, a partir de la implementación de la metodología acordada en el marco de la Regla Fiscal para este fin. En consecuencia, se obtiene como resultado un balance cíclico de -0,4% del PIB, el cual se compone de un ciclo energético de 0,1%, y un ciclo económico de -0,5% del PIB. Lo anterior es consecuencia de que se estima que en 2018 el precio del petróleo se ubicó por encima de su nivel de largo plazo, y de que el nivel del producto de la economía colombiana en 2019 seguiría estando por debajo de su nivel potencial, principalmente como consecuencia de los bajos crecimientos observados desde 2015.

Adicional a lo anterior, el CCRF consideró necesario tener en cuenta en el espacio de déficit sugerido para el GNC los efectos del choque fiscal inesperado causado por la aceleración de la migración proveniente de Venezuela en los últimos años. Según los registros de Migración Colombia para la población proveniente de Venezuela de carácter regular, y los datos provistos por el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) –censo realizado entre abril y mayo de 2018– de migrantes irregulares, el flujo de entrada mensual de migrantes desde Venezuela se ha incrementado de manera significativa. La afluencia de personas de ese país hacia Colombia pasó de registrar un promedio de 8 mil personas por mes en 2016, a 26 mil en 2017 y 68 mil a corte de mayo de 2018.² Según la información disponible en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, el número total de migrantes viviendo en Colombia, que se hayan mudado al país en los últimos 5 años, pasó de 162 mil en 2015 a 544 mil en 2017. Según los cálculos de Migración Colombia, la cantidad de migrantes se duplicó en el último año, alcanzando 1.174.743 personas en diciembre de 2018.

Por otra parte, los informes de la OECD, Banco Mundial, FMI y Fedesarrollo coinciden en que la gran afluencia de migrantes representa un choque fiscal considerable para Colombia en el corto plazo³. Estos estudios fueron analizados por parte del Ministerio de Hacienda y el CCRF, y se tuvieron en cuenta para definir el costo fiscal de la migración. El CCRF acordó que el choque migratorio genera costos fiscales transitorios de gran cuantía en el corto plazo –en línea con lo sugerido por los análisis técnicos de organismos multilaterales y de expertos independientes–, pero con efectos positivos sobre productividad, crecimiento y recaudo tributario en el largo plazo, como concluyen recientes estudios de la OCDE y el FMI. Los dividendos económicos de la migración se materializarán gradualmente en el mediano plazo en la medida en que la población venezolana se integre a la actividad económica e ingrese, sobre todo, a la formalidad.

Así, el Comité concluyó que el tamaño del choque fiscal que representa la migración es finito tanto en años como en magnitud. En este orden de ideas y teniendo en cuenta el conjunto

² Con el fin de contemplar el universo total de migrantes venezolanos a Colombia (tanto regulares como irregulares), se consolida la información disponible por Migración Colombia (flujo regular) y por el RAMV (flujo irregular). Esta última fuente de información solo está disponible hasta mayo de 2018.

³ Estos informes se encuentran disponibles en:

- Reina, M, C. Mesa and T. Ramírez (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Cuadernos Fedesarrollo 69. Noviembre 2018.
- Banco Mundial (2018). Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo.
- FMI (2019). Colombia: Declaración al término de la misión sobre la Consulta del Artículo IV de 2019.
- OECD (2019). OECD Economic Survey of Colombia 2019. Nota de la OECD

de estimativos que se han desarrollado sobre el costo fiscal del choque migratorio, el Comité decidió sugerirle al Gobierno nacional que el espacio adicional de déficit en respuesta al choque migratorio no supere 0,5% del PIB en cada vigencia. Así mismo, consistente con la naturaleza del choque fiscal, se recomendó que este espacio adicional sea transitorio. Se sugirió que el espacio sea decreciente en el tiempo, empezando en 0,5% del PIB en 2019, posteriormente reduciéndose en 0,1pp del PIB cada año, hasta desaparecer en 2024. Considerando esta recomendación de déficit fiscal adicional como consecuencia del choque migratorio, junto con el ajuste cíclico calculado y un déficit estructural que al momento de la sesión ordinaria del CCRF se proyectaba en 1,8% del PIB para 2019, se obtendría como resultado un espacio de déficit total de 2,7% del PIB para 2019.

Ahora bien, a pesar del anterior resultado, el Gobierno nacional considera que es deseable obtener una mayor reducción del déficit fiscal, en aras de garantizar la sostenibilidad de la deuda tanto en el corto como en el mediano plazo, así como fortalecer la credibilidad de la política fiscal. Lo anterior será posible, dada la presión de gasto que genera en choque migratorio, aumentando la eficiencia del gasto y repriorizando el mismo. En línea con lo anterior, el Gobierno decide reducir su meta de déficit estructural de 2019 a 1,5% del PIB, con lo cual llegaría a un déficit total de 2,4%, el mismo que había proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Balance Fiscal del GNC 2019

CONCEPTO	2019	
	\$MM	% PIB*
1 Ingresos Totales	172.570	16,6
1.1 Ingresos Estructurales	176.376	16,9
1.1.1 No energéticos	166.315	16,0
1.1.2 Energéticos	10.061	1,0
1.2 Ingresos Cíclicos	-3.806	-0,4
1.2.1 Tributarios sin petróleo	-5.292	-0,5
1.2.2 Energéticos	1.486	0,1
2 Gastos Totales	197.505	19,0
2.1 Gasto Estructural	192.297	18,5
2.2 Gasto Contracíclico	0	0,0
2.3 Choque migratorio	5.208	0,5
= 1 - 2 Balance Total	-24.935	-2,4
= 1.1 - 2.1 Balance Estructural	-15.921	-1,5
= 1.2 - 2.2 Balance Cíclico	-3.806	-0,4
= 2.3 Choque migratorio	-5.208	-0,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ajuste del déficit total que se proyecta entre 2018 y 2019 (-0,7pp del PIB), será fruto de un incremento en los ingresos de 1,3pp del PIB, que permite que sea posible sostener un mayor gasto en 0,6pp, mientras que se alcanza la meta de déficit del Gobierno. Los mayores ingresos obtenidos serían consecuencia de un incremento de 0,4pp del PIB en los ingresos tributarios, debido principalmente a las medidas contenidas en la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018), y de un aumento de 0,9pp en los ingresos de capital. El crecimiento del

gasto en 0,6pp del PIB se explica en 0,4pp por mayores gastos de funcionamiento e inversión, y en 0,2pp por un aumento en los gastos en intereses, consistente con los niveles de deuda observados en 2018.

De esta manera, se estaría logrando la reducción más pronunciada tanto en el déficit total como en el déficit estructural del GNC desde que entró en vigencia la Regla Fiscal en 2012, obteniendo simultáneamente el primer superávit primario desde ese año. El Gobierno nacional ratifica su compromiso con el marco de responsabilidad fiscal como el pilar de la estabilidad macroeconómica del país, y así sentar las bases para consolidar la estabilización y gradual reducción del endeudamiento público en los próximos años. En ese sentido el Gobierno tomará, en el transcurso del año, las decisiones que sean necesarias para garantizar su observancia. El resultado del balance de 2019 que se obtenga al cierre de la vigencia se presentarán al Congreso de la República en el Informe de Cumplimiento de la Regla Fiscal del próximo año.