

COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

ACTA No. 006

FECHA: Bogotá (23 / 02 / 2015)

HORA: 5:30 P.M.

LUGAR: Financiera de Desarrollo Nacional – Piso 6° Torre B.

ASISTENTES:

ANA MARÍA IBÁÑEZ

Decana Facultad de Economía

Universidad de Los Andes

RAMÓN JAVIER MESA

Decano Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Antioquia

GUILLERMO PERRY

Profesor – Investigador

Universidad de Los Andes

MIGUEL URRUTIA

Profesor – Investigador

Universidad de Los Andes

LEONARDO VILLAR

Director de FEDESARROLLO

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA

Senador – Presidente de la Comisión III Senado

EDUARDO WIESNER

Consultor

ANDRÉS MAURICIO VELASCO

Director General de Política Macroeconómica

(Secretario Técnico)

INVITADOS:

MAURICIO CÁRDENAS

Ministro de Hacienda y Crédito Público

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

Viceministro Técnico de Hacienda

LINA OSORIO, JUAN CARLOS THOMAS, EMILIO WILLS, LAURA MOJICA

HUMBERTO MARTÍNEZ, XIMENA CADENA

Asesores DGP, Vicerrector, Despacho del Ministro de Hacienda

AUSENTES:

RAYUNDO ELIAS MENDEZ BECHARA

Representante – Presidente Comisión III Cámara

JOSÉ LUIS RAMOS

Decano Facultad de Economía – Universidad del Norte

ORDEN DEL

DÍA:

1º Llamado a lista y verificación del quórum.

2º Gasto Contra cíclico

3º Depreciación nominal

4º Panorama Fiscal

5º Precio de Largo Plazo 2016

6º Proposiciones y varios

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Commutador (57 1) 381 1700

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

1º Se llama a lista y se verifica la existencia de quórum deliberatorio y decisorio en el marco de lo estipulado en el artículo 2º del Reglamento del Comité, con la ausencia del presidente de la comisión económica de la Cámara de Representantes y del decano Ramos de la Universidad del Norte.

Antes de iniciar con el orden del día, el Ministro hace una reflexión preliminar recordándole al comité que las cifras de cierre para 2014, que serán presentadas más adelante, son preliminares y se ajustarán una vez se conozca el crecimiento observado en 2014. Se resalta el compromiso del gobierno con la meta puntual de déficit estructural de 2,3% del PIB y se menciona que para garantizar su cumplimiento se efectuó un recorte de \$5 billones al final del año. El resultado actualizado con el dato final de crecimiento se socializará con el comité en la primera sesión ordinaria del año y, posteriormente, se divulgará al público en el informe de cumplimiento de 2014.

Para empezar con el orden del día se recuerda que los puntos a desarrollar responden las inquietudes planteadas por el comité en la pasada reunión de diciembre.

2º. El primero de ellos responde al tratamiento metodológico y las opciones disponibles para la eventual realización de un programa de gasto cíclico. La secretaria técnica aborda el tema haciendo un recuento de las disposiciones de orden constitucional y legal que regulan la materia. En primer lugar se menciona el artículo 334 de la CP que posibilita la intervención del Estado en la economía para el logro de los fines del Estado Social de Derecho, consagra la prioridad del Gasto Público Social –GPS- y obliga a mantener un monto de inversión no decreciente como porcentaje del total de gasto. En el mismo sentido se menciona la sentencia C-151 de 1995 que reconoce a parte del gasto de funcionamiento como GPS en la medida en que su ejecución se destina a “mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados”.

Para calcular el GPS el Ministerio de Hacienda se apoya en la definición contenida en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto –EOP- y en la clasificación funcional del gasto. La primera define al: “ (...) gasto público social (GPS) [como] aquel cuyo objetivo es la solución de las **necesidades básicas insatisfechas** de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes **al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión**”. Mientras que la segunda lo identifica con todos los objetos de gasto comprendidos en las categorías 6 a 11 inclusive, con excepción hecha del servicio de bomberos y la comunicación por medios masivos, contabilizados en los ítems 9 y 11 respectivamente¹. Siguiendo esta clasificación y metodología se evidencia que la participación del GPS en el presupuesto total sin deuda se ha mantenido constante en 69,6% entre 2007 y 2015.

La reunión sigue su curso recordando al comité que la Ley de Regla Fiscal define al gasto contra cíclico como: “**Gasto temporal** que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6º de la presente ley”. En el artículo citado se enuncian las condiciones que deben verificarse para la puesta en ejecución de un programa de esta naturaleza: “El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto como

¹ La clasificación funcional del gasto asigna códigos según los objetivos socioeconómicos buscados por las unidades de gobierno. El sistema reconoce doce tipologías de base así: 1 Función pública general; 2 Actividades y servicios de la defensa nacional; 3 Actividades de Orden Público y Seguridad Ciudadana; 4 Fomento y Regulación del Desarrollo Económico; 5 Infraestructura básica, producción y prestación de servicios; 6 Medio ambiente; 7 Vivienda y espacio público; 8 Salud; 9 Recreación, deporte, cultura y comunicación; 10 Educación; 11 Protección social; 12 Actividades públicas que no corresponden a funciones.

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*". (Resaltado fuera del texto). En conclusión, se requieren: brecha negativa y crecimiento real proyectado dos puntos porcentuales por debajo del esperado de largo plazo. Para su ejecución, la ley estipula: "un periodo de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho periodo la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo", la ley también determina el monto del programa: "Este gasto contra cíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada".

La Secretaría Técnica somete a consideración del Comité un mecanismo para la implementación de esta clase de programas, desarrollado dentro del marco legal expuesto. En primer término debe informarse si se cumplen las condiciones requeridas para la ejecución de esta clase de iniciativas. Lo anterior se efectuará anualmente durante la reunión de parámetros para la formulación del MFMP y con un horizonte de 8 trimestres (dos años). Además, si en la proyección de cierre del año corriente o en la actualización de Plan Financiero se avizora el cumplimiento de estas condiciones, la Secretaría Técnica citará una reunión extraordinaria del Comité.

Teniendo en cuenta la naturaleza inflexible del denominado GPS, este debe ejecutarse empleando programas previamente estructurados, de fácil y pronto desmonte; los mecanismos legales necesarios para que estos operen eficazmente deben diseñarse en el marco de la Constitución y la Ley. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 1473 de 2011, el periodo de desmonte será a la tasa de crecimiento de largo plazo. Finalmente, durante la aplicación del programa, el Gobierno se considerará en periodo especial de seguimiento e informará semestralmente al Comité sobre los avances del mismo.

El Comité hace algunas precisiones. Se menciona que la Ley permite pero no obliga al Gobierno a ejecutar un programa de gasto contra cíclico, en ese sentido, deben incorporarse elementos adicionales de análisis para determinar la conveniencia de un programa de esta naturaleza. Se mencionan situaciones en las que un aumento del déficit podría causar una desaceleración mayor de la economía, por ejemplo por aumento de la tasa de interés.

Se menciona también que, para evitar sesgos en la implementación del instrumento, se puede optar por una definición tendencial del PIB potencial, más cercana al crecimiento de largo plazo que al potencial. De esa forma, la cláusula que permite el gasto contra cíclico se dispararía solo cuando la proyección de crecimiento se encuentre dos puntos porcentuales por debajo del crecimiento potencial promedio de mediano plazo.

3° La agenda continúa abordando el tema de la depreciación nominal del peso y su influencia en los resultados fiscales del GNC. Al margen de las posibles afectaciones macroeconómicas, se presenta un efecto contemporáneo positivo sobre el recaudo tributario externo y negativo sobre el volumen de las importaciones y el servicio de la deuda. Mientras que hay una afectación rezagada sobre la renta petrolera que depende del diferencial entre el precio de venta y el costo de los insumos importados.

Para determinar el signo y tamaño preciso de la afectación, se hace necesario valorar también los efectos sobre el ciclo energético. Vale recordar que este ciclo se calcula como el producto del diferencial de precios observado y de largo plazo y el ingreso marginal de causación valorado en pesos; por contraste, los ingresos percibidos por la Nación siguen una metodología de caja. Por ese motivo, el ciclo abierto por la caída de los precios del petróleo no compensa la reducción de los ingresos petroleros, estos últimos resultan ser mayores porque incorporan las retenciones y los

anticipos. Como resultado, una caída en los precios del petróleo obliga a un ajuste en los gastos del GNC.

La depreciación nominal causada por este fenómeno tampoco lo compensa. De una parte, porque el servicio de la deuda en dólares sigue una tendencia lineal creciente y de otra porque el efecto positivo sobre los ingresos externos se reduce a medida que la depreciación mejora la balanza comercial. Menos importaciones reducen la base tributaria y el recaudo aun si el dólar se aprecia.

4° Se presentan los impactos fiscales ocasionados por el cambio observado en el mercado petrolero durante el segundo semestre de 2014. Considerando el rezago existente de una vigencia fiscal entre la causación y el recaudo de las rentas petroleras, la caída de precios de 2014 se reflejará en un recaudo efectivo inferior al esperado para 2015.

En el MFMP 2014 se esperaba para 2015 un ingreso petrolero cercano a los \$14,3 billones provenientes de la renta CREE y dividendos; nivel que se cree puede reducirse en \$6,5 billones para quedar reducido a \$7,8 billones, a este efecto debe sumársele el aumento de \$2,4 billones en el servicio de deuda externa, fruto de la depreciación nominal, así como la caída de \$0,6 billones asociados con la reducción del recaudo tributario por desaceleración económica. En total, se esperan efectos negativos por \$9,5 billones. El efecto positivo de la depreciación es un incremento de \$1,1 billones en la recaudación de impuestos externos, esto obligaría a un ajuste en el gasto de \$8,4 billones para cumplir la meta de regla fiscal fijada para 2015. Sin embargo, el ciclo total se incrementa en \$1,8 billones debido a la reducción de precios del petróleo y a la desaceleración de la economía, permitiendo así que el ajuste necesario se reduzca hasta \$6,5 billones.

Los resultados fiscales consistentes con estas cifras arrojan una proyección de déficit total para 2015 de -2,8% del PIB, un ciclo negativo de 0,6% del PIB y un balance estructural de -2,2% del PIB. Del balance cíclico, 0,2% corresponden al ciclo económico y el restante 0,4% se explica por el ciclo energético. La Secretaría Técnica advierte al Comité que estas cifras son preliminares y corresponden a los resultados que se observarían si estas se confirmaran como definitivas en los primeros días de marzo. En cualquier caso la Secretaría divulgará ante el Comité, en la primera reunión ordinaria del año, la proyección definitiva para 2015.

5° Por último se examina la proyección de ciclo energético para el periodo 2015 - 2018. Si se aplica a los datos vigentes la metodología para el cálculo del precio de largo plazo de la canasta de petróleo nacional, promedio móvil centrado 4-1-4, se presentaría un ciclo negativo de cuatro años, que se cerraría alrededor de 2018. La Secretaría Técnica recuerda al comité que estos resultados tienen carácter preliminar, el tamaño y sentido definitivo del ciclo dependerá de la senda de precios que aporte el grupo técnico respectivo y de la alternativa metodológica que adopte el Comité Consultivo para su cálculo.

6° Sin proposición adicional, se levanta la sesión a las 9:00 P.M.

Miguel Urrutia
Presidente

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico