

COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL

ACTA No. 001

FECHA: Bogotá (21 / 05 / 2013)

HORA: 8:00 A.M.

LUGAR: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – 3er Piso Sala 1 (Rafael Núñez)

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

EDUARDO WIESNER

Consultor

LUIS FERNANDO MEJÍA

Director General de Política Macroeconómica (Secretario Técnico)

INVITADOS:

MAURICIO CARDENAS

Ministro de Hacienda y Crédito Público

OSCAR GUZMÁN

Asesor Viceministerio Técnico

DAVID IBÁÑEZ, DANIEL MUNÉVAR, LINA OSORIO Y JUAN CARLOS

THOMAS

Asesores DGPM

AUSENTES:

HERNANDO PADAUI

Representante – Presidente Comisión III Cámara

JOSÉ LUIS RAMOS

Decano Facultad de Economía – Universidad del Norte

CAMILLO SÁNCHEZ

Senador – Presidente de la Comisión III Senado

ORDEN DEL

DÍA:

1º Llamado a lista y verificación del quórum.

2º Lectura y Aprobación del Reglamento del Comité.

3º Nombramiento del Presidente.

4º Informe del Proceso de Implementación de la Ley 1473 de 2011.

5º Detalles Metodológicos – PIB potencial.

6º Detalles Metodológicos – Ciclo Energético.

DESARROLLO:

1º Se llama a lista y se verifica la presencia de quórum, con las ausencias del Representante Padauí, el Senador Sánchez y el Decano Ramos.

2º Se da lectura al reglamento del Comité, que es aprobado con las siguientes modificaciones: 1) en el artículo 2º se sugiere se incluya un párrafo adicional que diga: "En el caso específico de la

suspensión de la Regla Fiscal, la decisión se adoptará con el voto favorable, de por lo menos, siete miembros"; 2) en el artículo 1º se solicita que la misma regla de votación aplique para la convocatoria a sesiones extraordinarias. En consecuencia, la posibilidad de convocar este tipo de reuniones queda en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Presidente del Comité o al menos siete de sus miembros.

3º El Doctor Miguel Urrutia es postulado y elegido como presidente del Comité.

4º La Secretaría Técnica del Comité hace un recuento de las disposiciones contenidas en la Ley 1473 de 2011 de Regla Fiscal. En primer lugar, se menciona que esta norma incorporó al ordenamiento jurídico el principio de sostenibilidad fiscal que reemplaza al principio de homeostasis presupuestal, gracias a lo cual la Regla Fiscal se constituye en una herramienta de política contracíclica. Luego, se presentan las definiciones establecidas por la Ley, contenidas en el Artículo 1º de la misma, así como el esquema conceptual de operación del instrumento y los objetivos de la Ley, metas puntuales de déficit estructural y senda monótona decreciente de déficit estructural para el Gobierno Nacional Central—GNC—.

Se expone, según lo estipulado en el Decreto 1790 de 2012, la composición, funciones y periodos del Comité Consultivo y los Grupos Técnicos Independientes (PIB potencial y Minero-Energético). Finalmente se menciona que prevé la Ley en cuanto a fuentes y usos del Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica—FAEM— y a los mecanismos de suspensión para la Regla Fiscal.

5º En lo relativo al PIB potencial, la exposición da inicio mencionando los miembros que integran el Grupo Técnico de PIB Potencial y continúa haciendo un relato pormenorizado de la metodología de función de producción, mecanismo adoptado por el CONFIS para efectuar la proyección de esta variable no observada. Se presenta el resultado de la aplicación de esta metodología hasta 2012. La serie necesaria para efectuar las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (2013 – 2022), que debe elaborarse al interior del Grupo Técnico respectivo, se socializará con el Comité una vez que esté definida. Se espera que esto suceda después del 22 de mayo, fecha límite que se ha dado el grupo para el envío de las proyecciones respectivas.

6º En materia de ciclo energético se presenta al Comité el listado de los miembros del Grupo Minero-Energético y se exponen los lineamientos generales que se emplearán para la determinación del ingreso petrolero de largo plazo, a saber: el ejercicio de ajuste por ciclo minero-energético se concentra en los ingresos energéticos (petróleo y gas). Dadas las perspectivas de producción al alza y la baja volatilidad de la misma en el corto plazo, no se hace un ajuste ex-ante de ciclo por cantidades. Entonces, se construirá un precio de largo plazo con base en las sendas de precios proporcionados por el Grupo Técnico Minero-Energético y sobre esa base se determinarán los ingresos cíclicos.

CONVOCATORIA

Considerando lo anteriormente descrito, se decide a las 10:00 A.M. suspender la sesión para continuar en una fecha por definir, de preferencia durante la primera semana de junio, en la misma sala del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En esa fecha, la Secretaría Técnica expondrá, en detalle, la metodología y resultados de PIB potencial, brecha de producto y del precio de largo plazo del petróleo, así como el cierre observado 2012 y proyectado 2013 y 2014.

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN
(4 de junio de 2013)

Siendo las 3:00 P.M. continúa la primera sesión de 2013, suspendida el pasado 21 de mayo. Como novedad, se suman a los miembros que asistieron a la primera sesión el Senador Sánchez y el Representante Padaui. El decano Ramos se excusa de asistir por problemas de salud.

La exposición se centra en los temas que habían quedado pendientes en la sesión anterior.

PIB POTENCIAL Y BRECHA DEL PRODUCTO:

La Secretaría Técnica inicia la exposición, mencionando que los ingresos tributarios son ajustados por el ciclo económico usando las elasticidades de cada ingreso a la brecha del producto. En ese punto el Comité menciona que no parece coherente con estudios internacionales sobre elasticidades tributarias que las elasticidades del impuesto de renta y el IVA interno sean inferiores a uno. En ese punto se decide que el Gobierno, sobre la base de lo normal y usualmente aceptado, adopte una elasticidad unitaria de estos tributos a la brecha del producto.

IMPUESTO		ELASTICIDAD PRESENTADA	ELASTICIDAD SUGERIDA
Renta	0.79	1.00	1.00
IVA Externo	1.67	1.67	1.67
IVA Interno	0.88	1.00	1.00
Aranceles	1.00	1.00	1.00
GMF	1.00	1.00	1.00
Gasolina	1.00	1.00	1.00
Resto	1.00	1.00	1.00
PROMEDIO	1.05	1.10	1.10

De otra parte, se retoma la discusión de la función de producción como mecanismo de proyección del PIB potencial. En este punto se socializan las cuatro sendas enviadas por los expertos y se menciona que, por disposición del propio grupo técnico respectivo, se eliminan las sendas más alta y más baja y se promedian las dos restantes, junto con el escenario base del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para obtener la senda de crecimiento del PIB potencial. Dada la metodología y las series insumo para su obtención, el PIB potencial y la brecha del producto quedan fijados de la siguiente manera:

Variable		2012	2013	2014
PIB Observado (DANE)	(Millones de Pesos de 2005)	470.947.000	491.668.668	514.973.763
PIB Potencial*	(Millones de Pesos de 2005)	471.352.450	493.010.576	515.768.865
Crecimiento PIB Observado (%)		4.0	4.4	4.7
Crecimiento PIB Potencial (%)		5.2	4.6	4.6
Brecha de Producto (Y/Y*-1)*100		-0.1	-0.3	-0.2

*Según MHC para 2012 y Comité de PIB potencial para 2013 y 2014

PRECIOS DE LARGO PLAZO DEL CRUDO COLOMBIANO:

La Secretaría Técnica informa al comité que, siguiendo la composición histórica del ingreso minero-energético nacional, se verifica que 93,7% de los casi \$18,7 billones recaudados en 2012 por ese concepto, provienen de la explotación de petróleo y gas. En la práctica, se verifica entonces que

una disminución del 40% en el precio del carbón representa menos de 0,1% del PIB en términos del impacto sobre el recaudo del impuesto de renta. Por lo tanto, el ciclo minero-energético sólo incorporará el ciclo energético (petróleo y gas).

Dado lo anterior, se propone que el precio energético de largo plazo sea el resultante de promediar las sendas de precio BRENT entregadas por el Grupo Técnico Minero-Energético, restándole a esta el diferencial de precios consistente con la canasta de crudo colombiana. Por definición, el ingreso cíclico se determinará ex-post, como la diferencia entre el ingreso observado y el ingreso estructural proyectado. Se menciona que en el cálculo del ingreso observado se tendrá en cuenta el precio efectivo y la canasta de costos, mientras que en la proyección se empleará el precio de largo plazo, calculado según la metodología descrita.

Al respecto el comité hace dos salvedades. La primera, que la estructura de costos del sector energético se está suponiendo idéntica a la de ECOPEX, único modelo detallado a disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se sugiere a futuro refinar el ejercicio incorporando la estructura de costos del resto de petroleras. La segunda, que el cálculo de los precios de largo plazo se basa únicamente en proyecciones y no incorpora datos de precios observados en años anteriores, por lo cual es posible que se obtenga un precio de largo plazo superior a la verdadera tendencia histórica. En ese sentido, el comité propone revisar la senda de largo plazo para el precio del petróleo y verificar la pendiente de la misma. Particularmente, se sugiere que el precio de largo plazo sea constante, como en el caso del cobre chileno.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público acoge esta última observación del comité y decide incorporar al cálculo del precio estructural energético los precios observados del pasado. En particular, considerando los datos disponibles y las tendencias históricas se decide basar el cálculo en una metodología de promedios móviles de 9 años, en la que se incorporen al precio observado del año en curso, 4 años observados y 4 años proyectados. Es importante anotar que esto sigue de cerca las recomendaciones efectuadas por el FMI: "la misión recomienda promedios móviles simétricos (hacia adelante y hacia atrás) para el cálculo del precio de referencia".¹

El siguiente cuadro resume los precios observados y de largo plazo para 2012, 2013 y 2014, de acuerdo con la metodología descrita anteriormente. Si bien no se dispone de la información disponible de producción, precio estructural y precio observado, se calcula el ingreso estructural y el observado para cada año. El ciclo energético se define ex-post como la diferencia entre el ingreso observado y el ingreso estructural. Tal diferencia alcanzó \$700 mm en 2012, se espera que sea de \$400 mm en 2013 y que no se presente en 2014.

	2011	2012	2013	2014
Precios USD / Barril*				
Largo Plazo	103	101	99	
Observado	105	102	99	
Costos \$ Billones	45,5	41,6	45,4	
INGRESO PETROLERO				
Ingresos Netos \$ Billones	2012	2013	2014	
Largo Plazo	17,3	20,6	24,2	
Observado	18,0	21,0	24,2	
Ciclo \$ Billones	0,7	0,4	0,0	

* Dólares constantes de 2013.

¹ Holger van Eden, Israel Fainboim, Chris Faircloth, Hector Hernández (2012), "Implementing the Structural Balance Rule under GFSM 2001 with Improved Budget Planning Tools May 2012." IMF Fiscal Affairs Department.

CIERRE DE REGLA FISCAL 2012:

Dados los parámetros, estimaciones y series antes mencionados, el cierre fiscal de 2012 arrojaría un déficit estructural de 2,4% del PIB. La descomposición de ese resultado, según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, se presenta como porcentaje del PIB de acuerdo al siguiente detalle:

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

Revisadas las estimaciones, metodologías y procedimientos empleados para la implementación de la Regla Fiscal y considerando todos los análisis técnicos reseñados, el Comité Consultivo decide aprobar los parámetros necesarios para la implementación de la misma.

Considerando la volatilidad en el precio del petróleo, el Comité sugiere que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haga un seguimiento permanente de las estimaciones realizadas sobre el precio de largo plazo y cite de manera extraordinaria al Comité para ajustar la metodología aprobada, en caso de presentarse desviaciones considerables respecto de los cálculos aquí presentados. También solicita que en el futuro se revise la metodología de cálculo del precio de largo plazo del petróleo para que se efectúe el cálculo sobre la base de un promedio móvil simétrico que incluya más observaciones, por ejemplo, entre 8 y 10 años hacia adelante y entre 8 y 10 años hacia atrás.

Miguel Urrutia
Presidente

Luis Fernando Mejía
Secretario Técnico

Anexos: Reglamento Comité Consultivo para la Regla Fiscal

TRANSCRIBID: Juan Carlos Thomas Bontrquez