

Acta No. 2

Segunda sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Fecha: martes 22 de marzo de 2022.
Hora: 11:00 a.m.
Lugar: Sala Roberto Junguito – Ministerio de Hacienda

Asistentes:

Por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):

José Manuel Restrepo, Ministro.
Fernando Jiménez, Viceministro General.
Jesús Bejarano, Viceministro Técnico.
Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional.
César Arias, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional.
Juan Sebastián Betancur, Director General de Política Macroeconómica.
Nancy Zamudio Gómez, Asesora.
Sara María Ramírez, Subdirectora de Programación Macroeconómica DGPM.
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal DGPM.
Juan Felipe Celia, Asesor.
Cristhian Fabián Osorio, Asesor.
Daniel Felipe Díaz, Asesor.
María Camila Gómez, Asesor.
Juan Camilo Forero Buitrago, Asesor.
Tomas Ramírez Tobón, Asesor.

Por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF):

Miembros expertos:

Olga Lucía Acosta.
Juan Pablo Córdoba.
Sylvia Escovar.
Fernando Jaramillo.
Maria Fernanda Suárez.

Miembros del Congreso:

H.S. María del Rosario Guerra.

Dirección Técnica/Secretaría CARF:

Andrés Velasco, Director Técnico.
Andrés Zambrano, Analista.
Johanna López, Analista.
Manuela Restrepo, Analista.
David Montoya, Analista.
Camilo Ríos, Secretario Administrativo.
Julián Santiago Chávez Morales, Analista.

Orden del día:

1. Verificación del quórum.
2. Aprobación del acta de la sesión anterior, CARF No. 1.
3. Presentación y aprobación del Reglamento del CARF.
4. Presentación del MHCP de la propuesta sobre transferencias de única vez (TUV).
5. Concepto del CARF sobre TUV.
6. Intervención del Ministro de Hacienda sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, FEPC.
7. Presentación del CARF análisis y recomendaciones sobre el FEPC.
8. Propositiones y varios.

Desarrollo de la sesión:

1. Verificación del quorum

Se verifica el quorum con la presencia de todos los miembros expertos y una miembro del Congreso. Está presente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se da lectura y se aprueba el orden del día.

2. Aprobación del acta de la sesión anterior, CARF No. 1

Se presenta el Acta No. 1 del CARF del 2 de febrero de 2022 y se aprueba por parte de los miembros del CARF.

3. Presentación y aprobación del Reglamento del CARF

El Director Técnico del CARF, Andrés Velasco, presenta el reglamento del organismo, destacando que su elaboración tomó como base las diferentes experiencias internacionales para organismos similares. A continuación, el reglamento es aprobado por unanimidad.

4. Presentación del MHCP de la propuesta sobre transferencias de única vez (TUV)

Interviene el Director General de Política Macroeconómica, Dr. Juan Sebastián Betancur, quien presenta la propuesta del marco conceptual de identificación para las Transacciones de Única Vez, en línea con las disposiciones del Parágrafo 4 del Artículo 60 de la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021).

Aclara que la propuesta busca proveer un marco de referencia para la evaluación casuística de las TUV, dada su naturaleza. Añade que el marco conceptual se cimienta en las recomendaciones de la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional y de los Consejos Fiscales de Perú y Chile. Con base en dichas buenas prácticas, la DGPM elaboró un árbol de filtros secuenciales, que pueden orientar al CONFIS en la clasificación de transacciones. En ese sentido, enfatiza que la propuesta metodológica no es de ninguna manera un algoritmo automático de decisión, sino una guía con criterios específicos para que el CONFIS determine caso a caso cuáles transacciones deben ser tratadas como TUV.

El Subdirector de Política Fiscal de la DGPM, Sammy Libos, interviene para explicar que para el cálculo del balance estructural es necesario descontar los elementos transitorios que pueden distorsionar este cálculo. Dentro de estos se encuentran los componentes cíclicos, tales como el ciclo económico y el ciclo petrolero que hacen parte del marco de la Regla Fiscal colombiana, así como las transacciones de única vez. Estas últimas se definen como medidas que tienen un impacto transitorio sobre el resultado fiscal, y que, por lo tanto, no conducen a cambios sostenidos y predecibles en la situación intertemporal de las finanzas públicas. Basados en la experiencia de la Comisión Europea, se proponen los siguientes 5 principios para la identificación de estas transacciones:

1. Las transacciones de única vez son intrínsecamente no recurrentes
2. La naturaleza “de única vez” de una transacción no puede ser decretada por ley.
3. Los componentes volátiles de ingresos o gastos no deben ser consideradas como transacciones de única vez.
4. Acciones deliberadas de política que incrementen el déficit no clasifican, como regla, como transacciones de única vez.
5. Solo las transacciones que tengan un impacto “significativo”¹ en el balance fiscal deben ser considerados como transacciones de única vez.

De igual forma, se propone un árbol de decisión para la identificación de estas transacciones donde se tienen en cuenta criterios como: si hace parte de un componente cíclico, la significancia y el impacto sobre el déficit, su naturaleza intrínsecamente no recurrente, entre otros.

Los detalles de la propuesta serán publicados en el sitio web correspondiente por parte del MHCP.

¹ Entiéndase significativo un impacto de al menos 0,1% del PIB

5. Intervención del CARF sobre TUV

El CARF considera razonables los principios propuestos por el MHCP, presentado por la Dirección General de Política Macroeconómica. El CARF se pronuncia favorablemente sobre la metodología para identificar las transferencias de única vez y recomienda que:

- El CONFIS publique un documento metodológico sobre las transacciones de única vez.
- El CONFIS apruebe las transacciones clasificadas como TUV, previo a la incorporación de estas en los planes financieros de los instrumentos de política pública, como el MFMP, MGMP, etc.
- El CONFIS lleve registro consolidado de las transacciones clasificadas como TUV, así como las razones y los criterios aplicados a cada transacción.
- Informe al CARF para su pronunciamiento si hubiere cambios a la metodología de las TUV.

De igual forma señala que el MHCP deberá presentar junto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo las cuentas clasificadas como TUV con sus respectivos valores. Estas cuentas también serán presentadas y analizadas por el CARF con la revisión del Plan Financiero que se presenta al inicio de cada año y en el informe de cumplimiento de la regla fiscal.

Un miembro del CARF plantea dos preguntas, ¿Qué pasa cuando estas transacciones son persistentes en el tiempo? Y ¿Cómo entran estas transferencias en el PGN?

El Director de Política Macroeconómica toma la primera pregunta y aclara que es posible que en vigencias diferentes se programen transacciones recurrentes, que pueden ser clasificadas como de única vez. Un ejemplo de esto son las enajenaciones de activos que, pese a ser programadas en vigencias sucesivas, corresponden a fuentes del financiamiento que individualmente no podrán repetirse y que, por tanto, no constituyen una transacción de naturaleza intrínsecamente recurrente. Por lo tanto, se considera que estas transacciones tienen un efecto transitorio sobre las finanzas públicas, y serán tratadas como TUV.

Interviene el Viceministro General, el Dr. Fernando Jiménez, para contestar la segunda pregunta sobre el trámite de estos recursos en el Congreso de la República. Aclara que corresponde al proceso corriente de la presentación del PGN en Senado y Cámara, adicionando que los valores de estas transacciones se encuentran incorporados en el anexo del PGN.

Un miembro del CARF pregunta en específico por la enajenación de recursos de la SAE, ¿si al ser parte de la función misional de la entidad debería considerarse como TUV?

El subdirector de la DGPM responde que, partiendo de los principios de la Comisión Europea, los recursos de capital provenientes de la actividad de la SAE, al ser recursos no recurrentes provenientes principalmente de la venta de activos, se consideran como TUV.

Después de estas intervenciones, el Presidente del CARF concluye que no habrá pronunciamiento sobre las cuentas específicas a considerarse TUV en 2022 en la presente sesión. Las recomendaciones y observaciones con respecto a las TUV se elaboran únicamente sobre la metodología, la cual se considera razonable, en las líneas presentadas antes por el Director Técnico del CARF. Las TUV deberán detallarse en el MFMP tanto para la vigencia 2022 como para las sucesivas y en ese momento el CARF se pronunciará sobre ellas.

6. Intervención del Ministro de Hacienda sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC–.

Interviene el señor Ministro de Hacienda Dr. José Manuel Restrepo. Menciona que el FEPC es un tema de la mayor importancia para la política fiscal. Presenta la evolución de los principales hitos que han incidido en el funcionamiento del FEPC. Recuerda las medidas contempladas y los avances en transparencia que se han producido desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo en 2019: 1) el fortalecimiento institucional del proceso de fijación de precios; 2) el cierre de los diferenciales mediante la reducción del IVA y 3) la extinción de la deuda del FEPC con la Nación y la definición de que toda transferencia del Gobierno para compensar los diferenciales de precios de combustibles sería tratada como un gasto fiscal, con impacto en el déficit fiscal y la deuda pública neta. Previo a ese momento, las obligaciones del FEPC eran saldadas vía emisión de títulos de deuda pública que eran contabilizados por debajo de la línea y, por ende, no eran registrados como gasto fiscal ni afectaban el balance del Gobierno. Posteriormente, el Ministro presenta la evolución que se estima tuvo el déficit del FEPC hasta el primer trimestre de 2022.

Igualmente explica que el resultado del FEPC en 2020 obedece, en gran medida al fenómeno de la pandemia, mientras que en la vigencia 2021 y 2022 los resultados obedecen a la volatilidad de los precios del petróleo y los combustibles que se observan a nivel internacional, recientemente amplificada por los acontecimientos en el continente europeo. En este contexto, se observa que muchos países han tomado decisiones de estabilizar los precios de los combustibles ante las presiones inflacionarias.

El gobierno reconoce que se han generado retos fiscales importantes por los diferenciales de compensación que generan el déficit del FEPC, que deben balancearse con la actual coyuntura inflacionaria (la cual se vería afectada fuertemente en ausencia de dicho mecanismo de estabilización) y con las necesidades de los más vulnerables. La atención de este reto requiere un diálogo exhaustivo al interior del gobierno, dada la coyuntura que atraviesa el país y el mundo. Muestra de ello son las medidas que países a lo largo y ancho del mundo han tomado recientemente, en respuesta a las presiones en precios a nivel internacional. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público está trabajando en la elaboración de una hoja de ruta comprehensiva para atender el déficit acumulado, contribuir a dar opciones para propender por cerrar los diferenciales de precios de combustibles una vez la coyuntura social y económica lo permita, y señalar caminos para fortalecer estructuralmente el mecanismo de estabilización, evitando con ello la generación de déficits persistentes.

Explica que en el MFMP se incorporará un capítulo sobre el FEPC, en el cual se plantearán estos análisis, consistentes con el pleno cumplimiento de la Regla Fiscal, y el cual incluirá un abanico de alternativas de reforma estructural al mecanismo de estabilización, que garanticen que sea de media cero en el mediano plazo.

El Ministro presentó los avances que ya ha hecho el Gobierno en materia de pagos por concepto de saldos del FEPC y instrumentos de los que dispone para hacer frente a la actual coyuntura que experimenta este fondo. En 2021, el Gobierno saldó el déficit del primer semestre de esa vigencia (3,9bn de COP). Hacia adelante, se buscará pagar la mayor cantidad posible del déficit, especialmente el ya causado, con los mecanismos dispuestos para tal fin: 1) las fuentes habilitadas por el artículo 90 de la Ley de Presupuesto de 2022: posibles sobrantes del presupuesto del Ministerio de Hacienda y del servicio de la deuda, los excedentes de dividendos del grupo Ecopetrol mayores a los estimados y 2) apropiaciones del PGN 2023. Adicionalmente, se trabajará en un borrador de decreto que contendrá una propuesta de metodología de fijación de precios y una transición que apunte al cierre de los diferenciales de precios de los combustibles y, con ello, reduzca el tamaño del déficit esperado. Se ha anunciado que esa transición balanceará el costo fiscal y el poder adquisitivo de los hogares, y se concertará con el gobierno entrante.

Así mismo, el Ministro culmina su intervención recordando que el Ministerio de Hacienda lleva trabajando en estos asuntos de tiempo atrás, incluso antes de la pandemia, como lo evidencia las distintas medidas que quedaron plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo. En la medida que se vayan concretando nuevas medidas, se irán socializando oportunamente.

7. Presentación del CARF sobre análisis y recomendaciones sobre el FEPC

El CARF presenta un análisis sobre el estado del FEPC, haciendo un recuento histórico del Fondo. Se muestran estimaciones del tamaño del déficit a diciembre de 2021 y estimaciones sobre el tamaño que podría alcanzar en 2022.

Para explorar la efectividad de la fórmula contenida en el mecanismo de ajuste de precios del ingreso al productor, se produce un escenario contrafactual, de haberse dado la aplicación de la fórmula sin discrecionalidad desde 2015. Este ejercicio muestra que la fórmula hubiera estabilizado los precios de los combustibles de forma relativamente satisfactoria, es particular para la gasolina, no tanto para el ACPM, donde incluso con la aplicación de la fórmula sin discrecionalidad se hubieran acumulado déficits importantes. En el último período 2021 y lo corrido de 2022, se muestra como la volatilidad de los precios del crudo y los combustibles explica el aumento significativo del déficit.

El presidente del CARF, el Dr. Juan Pablo Córdoba, señala que es útil separar la discusión, pues el FEPC opera sobre dos productos diferentes, la gasolina corriente y el ACPM. El ACPM tiene mayor impacto sobre la estructura productiva. Menciona que la magnitud de las cifras actuales del déficit del FEPC supera las dimensiones que se habían observado hasta el momento y que es importante llamar a una reflexión sobre la política de estabilización de precios de los combustibles, ya que podría representar

buena parte de los recursos adicionales a recibir como rentas petroleras en 2022 y 2023. Resalta que la temporalidad del registro del pasivo no contribuye a esta reflexión, pues tiene un rezago que no facilita la toma de decisiones.

Dos recomendaciones iniciales son: (i) debe procurarse porque la política de estabilización de los precios de los combustibles sea de mayor conocimiento público, en particular, el tamaño del déficit generado por la compensación debería ser publicado con mayor periodicidad, así como los planes que se diseñen para cubrirlo y (ii) es importante realizar un análisis sobre la política de combustibles, para identificar su población objetivo (sobre qué combustibles y cuáles usuarios) y sobre los momentos cuando se hace necesaria la intervención con la política pública.

Este análisis debe contribuir a definir la restricción presupuestal que debe tener el programa. En este contexto, debe analizarse si es necesario modificar el mecanismo de ajuste del ingreso al productor para que tenga en cuenta las brechas causadas por las diferencias con los precios de referencia de los combustibles, y/o la posibilidad de que este mecanismo pueda complementarse o incluso sustituirse por mecanismos menos distorsionantes, como lo son las transferencias directas.

Un miembro del CARF interviene para hacer énfasis en que la publicación y explicación de las cifras al público debe ser parte fundamental de la política pública. En la actualidad, el déficit representa una cuantía importante del probable ingreso petrolero adicional a recibir en 2022 y 2023 por los altos precios del petróleo. La población debería estar consciente que parte de ese ingreso tendrá que ser utilizado en pagar las cuentas de la estabilización de precios. Mostrarle al público más claramente que la Nación está haciendo un esfuerzo importante con esta política, para no agravar la situación de la inflación, porque transmitir el aumento de los precios internacionales de los combustibles a los consumidores finales implicaría un efecto importante sobre la capacidad adquisitiva de la población.

Al punto de la información adhiere otro miembro del CARF, insiste en que se requiere mayor disponibilidad y transparencia de la información del FEPC. De acuerdo con uno de los más recientes libros del BID², es necesario avanzar hacia herramientas que permitan dar una mayor transparencia sobre las cifras de los gobiernos y ello requiere, en principio, establecer una temporalidad definida y expedita sobre las cifras del FEPC.

Toma la palabra otro miembro del CARF, que indica que la consecuencia de desviarse de la aplicación de la fórmula ha sido la creación de brechas entre el precio de paridad internacional y el ingreso al productor que después son complejas de cerrar por temas políticos y sociales, como los que se enfrentan hoy en día con la inflación. Que hay que tener muy claro como nación que cuando el FEPC acumula permanentemente un déficit, la necesidad de pago de ese déficit hace que la política de estabilización de precios sea en realidad un subsidio. Si se decide que va a haber subsidios a la gasolina, deben hacerse explícitos y de conocimiento general.

² “Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe” (Keefer, P. y Scartascini, C., 2022)

Interviene otro miembro del CARF, para adicionar que, al ser un subsidio, la discrecionalidad sobre el mismo hace mucho daño a las finanzas públicas. Que esta situación no pasa con otros subsidios, como el de la energía (electricidad) por establecer un comparativo, y que por eso es muy importante un análisis de la política de combustibles, para establecer límites a la misma.

El mismo miembro del CARF adiciona que, si bien se han generado saldos negativos en el FEPC desde su creación, acá la diferencia es la velocidad con la que se está acumulando el monto del déficit, lo que se requiere entonces es ajustar también la velocidad de respuesta. Sin duda, se puede pensar en otros mecanismos si lo que se busca es no afectar sectores estratégicos, tal como la regulación de fletes para compensar las posibles medidas que tenga que implementar el gobierno con el fin de solucionar esta situación.

Al final de la intervención el presidente del CARF, el doctor Juan Pablo Córdoba resume, explicando que el CARF propone que se adelanten medidas de corto plazo, tendientes a disminuir el tamaño de los déficits que genera el diferencial y mejorar aún más la transparencia sobre las cifras del FEPC. Adicionalmente, se recomiendan medidas estructurales sobre la política de combustibles.

Recomendación de acciones de corto plazo:

- Para contener el déficit creciente, el CARF recomienda considerar una transición en la que se ajuste diaria, semanal o mensualmente el ingreso al productor, para reducir su diferencia frente al precio de paridad (internacional).
- En el diseño de la transición hay que tener en cuenta los efectos inflacionarios. Un ejercicio preliminar indica que un aumento de 1% en los precios de los combustibles se traduciría en un aumento de 0,08 puntos porcentuales en la inflación total.
- Es importante que la ciudadanía tenga mayor acceso a la información sobre la política de combustibles y con mayor periodicidad. Debería publicarse mensualmente el saldo estimado del FEPC, calculado de manera preliminar con los reportes de refinadores e importadores. El FEPC debería tener reportes contables independientes en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).
- Se recomienda que el déficit generado en el FEPC se programe y cancele como máximo en la vigencia siguiente.

Recomendación sobre acciones estructurales:

- El CARF considera necesario dar un debate público sobre la pertinencia de una política de estabilización del precio de combustibles fósiles, en un contexto nacional de compromiso en la reducción de emisiones, y en un contexto global en el que se busca incentivar el desarrollo de economías verdes y sostenibles.
- El análisis debe extenderse sobre el tipo de combustibles al que debería aplicar la política y sobre en qué momentos y para qué poblaciones sería necesaria una política de esta naturaleza. Adicionalmente, cuál es la restricción presupuestal para esta política y cuál sería la fórmula de precios consistente con dicha restricción.

- Debería analizarse sobre los mecanismos de compensación que pueden aplicarse para focalizar mejor la política o el impacto de sus ajustes.
- El CARF identifica oportunidades de mejora en la fórmula para la fijación del ingreso al productor como herramienta de suavización de precios. Cualquier fórmula debe ser de aplicación obligatoria. Se debe agilizar la reglamentación del procedimiento de fijación de precios asignado a la CREG mediante la Ley del PND. La fórmula podría diseñarse para responder a la diferencia entre el precio internacional y el ingreso al productor, de manera que el diferencial incida en cierto grado sobre el tamaño del ajuste. La fórmula debe ser consecuente con la restricción presupuestal del programa, que debería estar definida con antelación.
- Es importante considerar la experiencia internacional para garantizar la sostenibilidad de la política. El mecanismo de estabilización de precios debe aplicarse de manera consistente y simétrica, tanto en los periodos de aumento como de reducción de precios internacionales. Los efectos de los ajustes de precios al consumidor se pueden moderar al complementarse con otras políticas de protección social para los hogares más vulnerables, como las transferencias directas a los usuarios beneficiarios de la política.

Después de la intervención de los miembros del CARF, el Ministro de Hacienda pide la palabra, dice que es claro que sobre el FEPC hay temas estructurales y coyunturales, en ese sentido debe ser una situación a resolverse de forma progresiva, con estrategias de corto plazo para minimizar los efectos que un ajuste de precios podría tener sobre el poder adquisitivo de la población, y teniendo en cuenta que la naturaleza de los choques a los combustibles se considera transitoria; pero también con estrategias de largo plazo en las que las recomendaciones del CARF sobre el análisis de la política se encuentran pertinentes.

El Ministro finaliza diciendo que el gobierno comparte las consideraciones de la necesidad de un debate público sobre la política de combustibles, su necesidad de focalización y de consolidar un plan para el FEPC. El MHCP está trabajando sobre este plan de tiempo atrás, el cual incluye el tema de la discrecionalidad en los ajustes al ingreso marginal y, sobre todo, la estrategia de financiamiento del déficit.

8. Propositiones y varios

Sin proposiciones adicionales, se levanta la sesión del CARF a las 1:15 p.m.

Juan Pablo Córdoba
Presidente

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico