

Acta No. 8

Octava sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Fecha: jueves 22 de septiembre del 2022.
Hora: 11:30 a.m.
Lugar: Sala Roberto Junguito – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Asistentes:

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

José Antonio Ocampo, Ministro de Hacienda y Crédito Público.
Diego Guevara, Viceministro General.
Gonzalo Hernández, Viceministro Técnico.
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional.
Juan Sebastián Betancur, Director General de Política Macroeconómica.
Lelio Rodríguez, Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal.
Francisco Lucero, Subdirector de Tesorería.
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal DGPM.
Sara Ramírez, Subdirectora de Programación Macroeconómica DGPM.
María Camila Gómez, Asesor DGPM.
Sebastián Pérez, Asesor DGPM (virtual).
Manuel Martínez, Asesor DGPM.

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

Miembros expertos:

Juan Pablo Córdoba.
Fernando Jaramillo.
María Fernanda Suárez.

Miembros del Congreso:

Juan Carlos Rodríguez, Asesor UTL

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, Analista.

Orden del día:

1. Verificación del quorum y aprobación del orden del día.
2. Aprobación del Acta No. 7.
3. Aprobación del informe al Congreso de la República, segundo semestre de 2022.
4. Presentación de la revisión del escenario fiscal y plan financiero, después de la revisión del techo de presupuesto del PGN 2023.
5. Propositiones y varios.

Desarrollo de la sesión:

1. Verificación del quorum y aprobación del orden del día.

Se verifica el quorum con la presencia de tres miembros expertos y un delegado de la representante Katherine Miranda por parte del Congreso de la República. Está presente el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Se da lectura y se aprueba el orden del día.

2. Aprobación del Acta No. 7.

La Dirección Técnica del CARF (DT-CARF) informa que recibió comentarios de distintas direcciones del MHCP, que se incluyeron al documento. Se somete a aprobación el Acta No. 7 del CARF. Se aprueba el acta de forma unánime.

3. Aprobación del informe al Congreso de la República, segundo semestre de 2022.

El Director Técnico del CARF comienza la exposición del Informe al Congreso del segundo semestre de 2022 que el CARF debe radicar en el mes de septiembre, de acuerdo con la Ley 2155 del 2021. El informe es un recuento de la actividad del CARF durante el tiempo transcurrido y señala las actividades pendientes por desarrollar en lo que resta del semestre

El contenido del informe reseña las actas de cada sesión desarrollada e incluye los cinco (5) análisis técnicos que corresponden a i) concepto técnico sobre el MFMP 2022, ii) documento sobre la pérdida de actividad económica a causa del COVID-19, iii) análisis sobre el recaudo adicional por modernización de la administración tributaria, iv) evaluación del programa Ingreso Solidario v) y análisis técnico sobre el MGMP y PGN 2023.

También incluye un compendio de los pronunciamientos del CARF hasta la fecha. En particular el Comité se ha pronunciado sobre el i) MFMP 2022, ii) las recomendaciones sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, iii) descripción del escenario macroeconómico y fiscal planteando las principales presiones sobre las finanzas públicas, iv) y retos de las finanzas públicas.

En este último se resalta que hay un recaudo mayor al esperado, lo que permite compensar los efectos negativos de inflación en precios y salarios. Se hace énfasis en el costo de intereses que han aumentado de manera importante. En ese sentido, El CARF considera riesgoso elevar las necesidades de financiamiento de la Nación. Por lo demás se propone llevar a cabo una agenda para solucionar inflexibilidades de gasto, en especial, el ICBF, SENA y SGP, también se mencionan algunas oportunidades de mejora en la eficiencia de la ejecución del gasto en infraestructura donde se han detectado múltiples ejecutores.

Se incorpora en el informe la recomendación formal sobre el cambio metodológico para la contabilización contemporánea de las cuentas del FEPC, sustentado en tres razones; generar los incentivos adecuados para garantizar la sostenibilidad política de combustibles, contar con información contemporánea para la mejor toma de decisiones dado el costo significativo de esta medida, y la ausencia de personería jurídica del Fondo que, a pesar de estar en el Resto del Gobierno Nacional Central, es el único Fondo que no la tiene.

Interviene el Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo y manifiesta su desacuerdo con lo expuesto en materia de intereses, alude a que el cálculo presentado por el CARF está en términos nominales y la cifra real es inferior. Argumenta que le preocupa que afirmaciones como las del pronunciamiento del CARF puedan generar posiciones adversas sobre el servicio de la deuda en escenarios como el Congreso de la República.

El DT-CARF, menciona que entiende lo expuesto por el Ministro, aclara que la intención del CARF es resaltar que en esta vigencia el pago por intereses es de COP 61 billones, una cifra alta comparada con otras vigencias.

Interviene el presidente del CARF, el Dr. Juan Pablo Córdoba, quien menciona que en el último pronunciamiento también se resaltó de forma positiva el anuncio del gobierno de iniciar el ajuste en los precios de los combustibles. No obstante, ante la pregunta de la prensa sobre si es suficiente, mencionó que la necesidad de converger de forma rápida hacia el precio internacional es la única manera de disminuir el déficit del FEPC sustancialmente, sin dejar a un lado sus implicaciones sobre la inflación y entendiendo que a medida que esta ceda es más fácil realizar los ajustes necesarios en los precios de los combustibles.

Se somete a aprobación el Informe al Congreso de la República, se prueba el Informe por parte de los miembros del CARF presentes.

4. Presentación del escenario fiscal y Plan Financiero, después de la revisión del techo de presupuesto del PGN 2023.

Toma la palabra el Director General de Política Macroeconómica quien destaca algunos mensajes de la actualización del Plan Financiero. El alto nivel de dinamismo económico que se percibe en la

vigencia 2022 permite revisar el nivel de crecimiento a 7,7%, con la expectativa de que este sea aún más alto de lo esperado. No obstante, existen riesgos en el año 2023, que explican una disminución del pronóstico de 3,2% a 1,8%, que sigue estando por encima del pronóstico del Banco de la República (1,1%).

Respecto al déficit fiscal, la proyección para el 2022 se mantiene en 5,6% del PIB, pero con balance primario mayor y gastos en intereses mayores. Para la vigencia de 2023, se proyecta un déficit de 4,0% del PIB que, si bien es más alto que el del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2022, sigue siendo consistente con la Regla Fiscal. En materia de Deuda pública, en 2023 cierra en 57,2%, más alta en 1pp de lo previsto en el MFMP, explicado en gran parte por la depreciación de la tasa de cambio y aumento en el pago de intereses. Enfatiza que es un nivel cercano al ancla y mantiene una senda decreciente.

Por último, un mensaje importante para resaltar es la incertidumbre sobre dos variables macroeconómicas, a saber, la inflación y la tasa de cambio, que deberán que ser revisadas al alza en los próximos meses una vez se cuente con más información.

El Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público interviene y pregunta sobre la incertidumbre de los precios del petróleo. El DGPM responde que desde abril se ha pronosticado un precio promedio de USD100 por barril, y que efectivamente ha oscilado en torno a ese nivel, por lo que no ha sido necesaria una revisión al respecto.

Interviene una Subdirectora de Programación Macroeconómica, sobre los principales cambios en supuestos macro respecto de lo consignado en MFMP. El cambio del PIB al alza responde a un mayor dinamismo en la industria manufacturera y en la rama de comercio que han sido motores de crecimiento desde el 2021 y siguen sorprendiendo al alza en lo corrido de 2022. Para 2023, como lo menciono el Director de Política Macroeconómica, se espera un menor crecimiento asociado a la materialización de riesgos como una inflación persistente y un aumento en las tasas de interés que han endurecido las condiciones de financiamiento externo.

En el deflactor del PIB se espera que aumente a 10,1% frente al 8,6% del MFMP. Para 2023 el aumento en el deflactor se mantuvo inalterado frente al MFMP, en 3,2%. En términos del PIB nominal se espera un crecimiento de 18,2% frente al 15,7% del MFMP, a causa de las revisiones al alza en los crecimientos del PIB real y en el deflactor. Para 2023 se espera un crecimiento nominal de 5%, 1,5pp menos que lo consignado en el MFMP2022, considerando la menor expectativa de crecimiento del PIB real. Esta cifra tendrán que ser revisadas a la luz de la información sobre precios.

En el caso de la producción de petróleo se revisó a la baja para 2022 con un total de 749 mil barriles promedio/día, 6 mil barriles menos de lo referenciado en el MFMP, que obedece a la información observada a la fecha y es consistente con mantener la producción en los niveles actuales para lo que resta de la vigencia. Para 2023 también hay una revisión a la baja de 810 mil barriles a 755 mil barriles, en función de la última información enviada por Ecopetrol.

Respecto a la tasa de cambio, se espere que llegue a 4.077 para 2022, más alta a la esperada en MFMP. Sin embargo, dada la alta incertidumbre en el contexto internacional, la DGPM sigue haciendo seguimiento de cerca sobre esta variable, considerando además la depreciación sostenida de las últimas semanas. Para 2023 se espera una tasa promedio de 4.200.

En términos de importaciones la DGPM espera un crecimiento de 24,2% para 2022, lo que responde al mayor supuesto de crecimiento de la demanda interna por el alza en el PIB, así como a los datos observados al mes de junio. En el 2023 se espera una corrección al alza de 6,7%, teniendo en cuenta el mayor supuesto de depreciación de tipo de cambio y el menor crecimiento de la demanda interna.

Una variable con alta incertidumbre es la inflación, para fin de la vigencia 2022 se espera 9,9%, 1,4pp mayor a lo incorporado en el MFMP. Para 2023 la proyección es de 5,3%, que podría estar baja, y sería necesario revisar en el plan financiero. Al igual que la tasa de cambio, el equipo viene haciendo un seguimiento permanente sobre estas variables.

Interviene el Subdirector de Política Fiscal, continúa con la actualización del Escenario fiscal de 2022. Lo primero que menciona es una revisión al alza del recaudo neto en COP 7,6 billones explicado por el buen comportamiento de las cuotas del impuesto de renta de personas jurídicas y naturales, también a las mayores retenciones del impuesto de renta asociado a las revisiones al alza en PIB nominal y la tasa de cambio, en particular en los ingresos derivados en el sector petrolero. De igual forma, las mayores importaciones se materializan en efectos positivos sobre los ingresos externos. Respecto de los ingresos que no corresponden al recaudo DIAN, hay un alza en COP 7,8 billones.

Por otra parte, hay una revisión marginal en el gasto primario y una corrección al alza de COP 10 billones por intereses, sustentado en el incremento en las tasas de interés proyectadas y la mayor inflación. Con esto, el balance primario del GNC mejora en COP 7,4 billones, pero el balance total se deteriora en COP 2,6 billones debido a los mayores intereses.

Considerando el incremento en PIB nominal, la DGPM mantiene una proyección de balance total de -5,6% del PIB y un balance primario de -1,1 del PIB para 2022. Este escenario es consistente con la meta de la Regla Fiscal incorporada en la Ley 1473 del 2011¹.

Interviene un subdirector de la Dirección General del Tesoro y Crédito Público, para continuar con la explicación de fuentes y usos de caja. Señala que no hay requerimientos adicionales de caja, dado que los efectos fiscales anteriormente explicados referentes a las indexaciones son de causación.

Hay una recomposición de las fuentes de financiación. Se reducen las fuentes externas de USD 4,4 millones a USD 3,4 millones. Esto refleja la complejidad y el elevado costo para acceder a los mercados internacionales en la coyuntura actual.

¹ El balance primario neto estructural del Gobierno nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

En financiación interna se optó por menores colocaciones de TES, derivado de la recomposición del pago de obligaciones con deuda pública, priorizando la caja proveniente del mayor recaudo y la no emisión de TES. De igual forma, se está reflejando una menor expectativa de TES por parte del sector público. Respecto a los usos, el efecto neto por el aumento del déficit es de COP 2,6 billones, también se incorporan mayores amortizaciones que obedecen a prepagos de deuda interna que atiende los vencimientos del TES de febrero en 2023, por un valor de COP 18 billones. Del pago de obligaciones destacan las correspondientes a lo restante de la ley de punto final del sector salud, así como sentencias y conciliaciones, para un total de COP 9,5 billones.

En salud se han activado las radicaciones de cuentas por parte de la ADRES. La última petición de caja fue por COP 800 mil millones, de los cuales ya se agotaron en su totalidad, por lo que cualquier petición adicional requiere del respectivo trámite ante el CONFIS.

Cuando se hicieron las estimaciones para sentencias y conciliaciones, se calcularon cerca de COP 10,5 billones. Sin embargo, con la estrategia de depuración de pagos se han revisado esas cifras. El escenario inicial partía de supuestos más pesimistas, reconociendo intereses moratorios de los valores incorporados en las sentencias. Las entidades han logrado renegociar estos valores para reducir los montos reconocidos.

Interviene el Presidente del CARF, menciona la necesidad de obtener el dato sobre lo que se incorporó en la deuda, los valores ya cancelados, para dar claridad sobre lo que haría falta. Además, pregunta sobre el plan de financiamiento para la presente vigencia, respecto a los faltantes de TES y recursos externos.

Un subdirector de la Dirección General del Tesoro y Crédito Público responde que, respecto de los desembolsos externos se preveía una colocación por USD 1.500 millones. Estos fueron suprimidos del plan. El financiamiento externo será completado con desembolsos de multilaterales, por COP 3,4 billones, de los cuáles faltan USD 1.000 millones. Respecto a los TES, se estaría llegando al 70%.

En términos del balance fiscal para 2023, hay una revisión al alza en el recaudo tributario total en COP 7,9 billones, y de COP 4,7 billones en el resto de los ingresos a causa de mayores excedentes financieros de distintas entidades de la Nación (Empresas y establecimientos públicos). Esto contrasta con un mayor gasto en intereses por COP 9,2 billones que refleja los descuentos en la colocación de títulos de deuda, así como el mayor nivel de tasa de interés de mercado y una inflación promedio superior.

En términos de gasto primario hay un incremento de COP 10,8 billones de los cuáles COP 850 mil millones ya se habían materializado para la fecha de presentación del proyecto de PGN 2023. Para la definición del monto se detectó un espacio fiscal mayor en alrededor de COP 10 billones para incrementar el gasto, lo que es consistente con el incremento del monto del presupuesto y se logra un balance consistente con la Regla Fiscal. Como ésta se define sobre el Balance Primario Neto Estructural, el mayor pago de intereses no quita espacio fiscal para el gasto.

Como porcentaje del PIB se espera un superávit primario de 0,1% para 2023, explicado por los mayores ingresos, mientras se espera que el déficit total sea -4% del PIB

Interviene el Presidente del CARF, menciona que, bajo la metodología propuesta por el CARF, haría falta incluir lo causado de forma contemporánea hasta final de vigencia de 2023 por FEPC. Que además según los cálculos realizados por el Comité, aunque se incluyan estos saldos, el Gobierno Nacional Central seguiría cumpliendo las metas de la regla incorporadas en la Ley, sujeto al ritmo de ajuste de los precios de los combustibles

Responde un Subdirector de DGPM y señala que haciendo cálculos con la propuesta metodológica del CARF para la contabilidad del FEPC, el déficit total para 2022 no sería 5,6% del PIB sino 7,1% del PIB, y para 2023, en vez de 4% del PIB cerraría en 4,3% del PIB.

Una miembro del CARF pregunta si el plan de financiamiento tiene en cuenta la deuda del FEPC. A lo que responde un subdirector de la DGTCP, que las fuentes solo tienen en cuenta lo incorporado en presupuesto para cada vigencia.

Interviene el Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público, manifiesta su preocupación para la velocidad del ajuste fiscal que propone la regla, si sumado a ello se incorporan más cuentas y no se permite gastar las rentas propuestas por el impuesto a hidrocarburos y al carbón, el ajuste termina siendo mucho mayor. En ese sentido manifiesta que desea que se revisen esos escenarios.

Interviene un Subdirector de la DGPPN, para agregar que, si bien el MHCP adoptó una metodología en la cual se incorporan algunos conceptos de causación en la medición del resultado fiscal, el estándar del FMI 2014 establece una clara diferencia en la medición de saldos y flujos. De esta forma no deberían combinarse. Los pasivos deben reflejarse como cuentas del balance y no en el plan financiero.

Interviene un miembro experto del CARF, señala que el punto que ha venido resaltando el CARF es que el saldo del FEPC es un hecho económico del sector público, luego reflejarlo e irlo cerrando lo más rápido posible es una señal positiva para la estabilización de los mercados.

Toma la palabra el Viceministro Técnico de Hacienda, para resaltar que el ajuste debe ser gradual y además menciona que en el proceso de elaboración de la Regla Fiscal no se tenía identificado con precisión la magnitud de los saldos que se han acumula en el FEPC. De igual forma, sobre los impuestos propuestos a los hidrocarburos, reitera que sería deseable revisar la metodología con un escenario pre-reforma tributaria y otro post-reforma tributaria, para incorporar los efectos del aumento en la tarifa como ingresos estructurales.

El Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público menciona que ante la solicitud de contabilizar todo el saldo del FEPC, sería importante realizar un ejercicio donde se incorporen íntegramente las cuentas de Ecopetrol, pues al final estos saldos se financian con utilidades de la empresa.

Interviene un miembro del equipo técnico del CARF, precisa que una de las definiciones de la Regla Fiscal, más allá de los precios del petróleo, es lo que se considera como ingreso petrolero, de allí la

discusión sobre si este nuevo impuesto debe considerarse como tal. Otro miembro del equipo técnico agrega que el espíritu de esta Regla Fiscal consiste en no financiar gastos que puedan volverse permanente con ingresos no estructurales, teniendo en cuenta la sostenibilidad de largo plazo.

El Sr. Ministro de Hacienda responde que el ingreso petrolero sobre el cuál los nuevos impuestos gravarían rentas ya está ajustado, en particular este gobierno necesita de estos ingresos para cumplir con los compromisos sociales.

El Presidente del CARF interviene y menciona que el tema planteado en la reforma tributaria sobre ingresos sujetos de clasificarse como petroleros es una discusión abierta, la definición metodológica para ello será responsabilidad del CONFIS y sobre esta luego vendrá un pronunciamiento del CARF. Sobre el FEPC, consideramos que dada su significancia la discusión gira entorno a cómo debe contabilizarse y su forma de pago, en ese sentido hay una conveniencia para incluir estos saldos en el déficit total cumpliendo la regla fiscal y demostrando una mayor transparencia.

El Sr Ministro de Hacienda agrega que cumplirán la meta de la regla fiscal propuesta en la ley, pero que pagar todo el saldo del FEPC en 2023 implica un reto que hay que analizar para programar.

5. Propositiones y varios

Sin haber otras proposiciones se levanta la sesión a las 12:11 m.

Juan Pablo Córdoba
Presidente

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico