

Doceava sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Fecha: Miércoles 28 de febrero del 2023.

Hora: 3:00 pm.

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
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional
Daniel Esteban Osorio Gómez, Director General de Política Macroeconómica
José Roberto Acosta, Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional
Lelio Rodríguez Pabón, Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal
Francisco Manuel Lucero, Subdirector de Tesorería
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal
María Camila Gómez, Asesor DGPM
Daniel Díaz, Asesor DGPM
Fredy Castañeda, Asesor DGPM
Juan Camilo Forero, contratista DGPM (virtual)
Manuel Felipe Martínez, Asesor Viceministerio General (virtual)
Cristhian Fabián Osorio, Asesor DGPM
Juan Guillermo Salazar, Asesor DGPM

Por el Departamento Nacional de Planeación:

Yesid Parra Vera, Director de Programación de Inversiones Públicas
Gabriel Piraquive, Director de Investigaciones Económicas

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

Congreso de la República:

Clara López, Senadora de la Comisión Tercera

Miembros expertos:

Juan Pablo Córdoba (virtual).

Fernando Jaramillo.

María Fernanda Suárez.

Sylvia Escovar.

Dirección Técnica/Secretaría CARF:

Andrés Velasco, Director Técnico.

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 y aprobación del orden del día
2. Aprobación del Acta No. 11
3. Elección del Presidente del CARF 2023
4. Aprobación del cronograma de actividades 2023
5. Presentación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre
 - 5.1 Plan Nacional de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones
 - 5.2 Adición Presupuestal 2023
6. Propositiones y varios
- 7.

Desarrollo de la sesión:

- 1. Verificación del quórum y aprobación del orden del día**

Inicia la sesión del CARF con la presencia de la totalidad de los miembros expertos del CARF. Se aprueba el orden del día.

2. Aprobación del Acta No. 11

Se recibieron comentarios por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que fueron incluidos en el Acta. Se aprueba el acta No. 11 por unanimidad.

3. Elección del Presidente del CARF 2023

Para la vigencia 2023, se postulan como Presidentes del CARF a los doctores Juan Pablo Córdoba, para el período comprendido entre enero 1 y julio 31, y María Fernanda Suárez para el período comprendido entre agosto 1 y diciembre 31. De acuerdo con esos períodos, los postulados son elegidos por unanimidad.

4. Aprobación del cronograma de actividades 2023

El Director Técnico del CARF presenta el cronograma de actividades para 2023 de acuerdo con el cuadro siguiente:

Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
<ul style="list-style-type: none"> Concepto PF 2023 	<ul style="list-style-type: none"> Cronograma de actividades 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión metodología de estimación del PIB tendencial Avance de análisis fiscal de las iniciativas legislativas 	<ul style="list-style-type: none"> Envío de PIB tendencial y elasticidades de recaudo a PIB Informe al Congreso primer semestre 2022 PIB tendencial con costos inflacionarios y de endeudamiento Documento técnico de PIB tendencial elasticidades de recaudo a PIB 	<ul style="list-style-type: none"> Concepto sobre PND 2023-2026 Documento sobre deuda en dólares y exposición al riesgo cambiario 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de información tributaria y metodologías para su uso en estimaciones fiscales Estimación del aumento del recaudo fiscal debido a la implementación de pagos digitales Análisis fiscal de las iniciativas legislativas del primer semestre
Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<ul style="list-style-type: none"> Concepto MFMP 2023 	<ul style="list-style-type: none"> Concepto MGMP 2023-2026 Metodologías de análisis de riesgos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> Concepto proyecto PGN 2024 Informe Congreso - Septiembre 		<ul style="list-style-type: none"> Concepto PGN 2024 aprobado Avances en estadísticas de finanzas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis fiscal de las iniciativas legislativas del segundo semestre

Fuente: CARF

El Sr. Ministro de Hacienda y Crédito Público recomienda incluir el análisis de tres iniciativas legislativas que implican impacto fiscal: pensional, salud y agraria.

Una miembro experta del CARF aclara que en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo también se incluyan otros temas que implican impactos fiscales importantes, tales como la reglamentación de peajes y su impacto sobre el pasivo, las decisiones sobre tarifas de servicios públicos y la política de hidrocarburos.

Con estas sugerencias, el DT-CARF somete a aprobación el cronograma, con la salvedad de que puedan incluirse hacia delante, temas contingentes que se consultarán en el momento oportuno.

5. Presentación del MHCP sobre el PND y PPI

El Director de Programación de Inversiones Públicas en conjunto con el Director de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación presentan los supuestos y contexto macroeconómico del Plan Nacional de Desarrollo señalando que, en coordinación con el MHCP, se partió del respeto a la normatividad de la Regla Fiscal. Los supuestos presentados corresponden a los vigentes al momento de la actualización del Plan Financiero 2023.

SUPUESTOS GENERALES BASICOS	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
INFLACION DOMESTICA									
IPC fin de periodo	3,2	3,8	1,6	5,6	13,1	7,5	3,5	3,0	3,0
PIB Real (\$ Millones de 2015) (Variación %)	2,6	3,19	-7,0	10,7	7,5	1,3	2,8	3,6	3,6
PRECIOS EXPORTACIONES PRODUCTOS									
Petróleo Brent (Precio promedio US\$ por barril)	71,7	64,16	43,25	70,90	100,00	94,20	81,70	77,41	79,31
Petróleo Canasta Colombiana (Precio promedio)	63,5	58,56	34,45	66,80	93,10	87,00	74,70	70,41	72,31
Carbón implícito (US\$ por Tonelada)	85,7	75,9	58,4	94,7	232,1	169,4	111,7	112,9	112,8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA									
IED Bruta (US\$ Millones)	11.535	13.990	7.459	9.402	17.894	14.702	15.771	16.273	17.058
% del PIB	3,5	4,3	2,8	3,0	5,3	4,5	4,4	4,3	4,3
IED Neta (US\$ Millones)	6.409	10.836	5.773	6.241	13.765	11.214	12.120	12.454	13.063
% del PIB	1,9	3,4	2,1	2,0	4,1	3,4	3,4	3,3	3,3
RESERVAS									
Saldo (US\$ Millones)	48.401	53.173	59.039	58.588	59.386	60.790	62.226	63.696	65.200

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Respecto al balance Ahorro-Inversión, el funcionario destaca para el cuatrienio 2022-2026 el aumento de la inversión, el aumento del ahorro total que pasa de 15,2% a 20,7% del PIB, y la disminución del déficit de cuenta corriente que pasa de 5,9% del PIB a 3,9% del PIB. Resalta la importancia del sector público como principal agente en el ajuste macroeconómico.

Respecto al crecimiento del PIB, con los últimos datos del DANE, se proyecta un crecimiento de 1,3% para 2023 y 3,6% para 2026, tendencia que se logra gracias al impulso a la inversión y a las exportaciones no tradicionales desde la perspectiva de la demanda. Desde la perspectiva de la oferta, los sectores agrícola, industrial y construcción serían los más dinámicos en el próximo cuatrienio.

Sobre el Plan Plurianual de Inversiones¹, se destaca que éste se construye bajo el principio de la sostenibilidad macroeconómica y la coherencia fiscal de largo plazo. Respecto a las fuentes, se promueve la concurrencia donde se encuentran el Presupuesto General de la Nación, el Sistema

¹ Es el Plan indicativo de las inversiones disponibles como fuentes de financiación para materializar el Plan Nacional de Desarrollo.

General de Participaciones, los recursos propios de las Entidades Territoriales², los recursos de las Empresas Públicas, el Sistema General de Regalías³ y la Cooperación Internacional. Con todo, se estima que, para el siguiente cuatrienio, el PPI cuente con COP 1,154 billones. Adicional a este monto, se proyectan COP 949.7 billones como fuente de inversión privada.

Estas fuentes se asocian, en su uso, a lo denominado como las 6 *transformaciones* del Plan Nacional de Desarrollo: i) Seguridad humana y justicia social; ii) Transformación productiva, internacionalización y acción climática; iii) Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, iv) Derecho humano a la alimentación, v) convergencia regional, y vi) Estabilidad macroeconómica.

A continuación, de la Dirección General del Presupuesto General de la Nación, se presenta el Plan Financiero aprobado por el CONFIS en febrero de 2023, aclarando que existen modificaciones marginales como son las utilidades del Banco República, el FEPC e ingresos. Lo anterior permite que el monto de gasto fiscal aumente en COP 1 billón sin afectar el resultado del balance.

Una vez incorporados los recursos de la reforma tributaria, se mide el espacio de gasto respetando la meta de la regla fiscal; el gasto de inversión, por otra parte, resulta del residuo descontando los gastos inflexibles.

A continuación se presenta el convertidor del Plan Financiero al Presupuesto General de la Nación que permite diferenciar las cifras en metodología presupuestal y económica.

Concepto	Miles de millones de pesos				Porcentaje del PIB			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
(+) Gasto Primario GNC	310.827	314.150	328.143	365.173	20,0	18,9	18,6	19,3
(+) SSF ^{1/}	26.208	17.905	18.781	19.578	1,7	1,1	1,1	1,0
(+) Pérdidas de Apropiación	8.183	4.307	3.713	3.825	0,5	0,3	0,2	0,2
(-) Compensación Excedentes Ecopetrol (FEPC) ^{2/}	25.839	-	-	-	1,7	-	-	-
(-) Reclasificados de Deuda ^{3/}	8.406	8.546	7.181	7.290	0,5	0,5	0,4	0,4
(+) Fiducias / Reservas	1.800	-	-	-	0,1	-	-	-
(+) Valor Líquido Cero	1.200	-	-	-	0,1	-	-	-
(=) Funcionamiento + Inversión	313.973	327.816	343.476	381.286	20,2	19,8	19,4	20,2
(+) Estapúblicos (Propios)	20.563	21.181	21.105	21.742	1,3	1,3	1,2	1,2
(=) Presupuesto General de la Nación (PGN) sin Deuda	334.537	348.997	364.581	403.028	21,6	21,0	20,6	21,3

1/ No son administrados por el Tesoro Nacional. Corresponde a Fondos Especiales, la mayor parte clasificados en Seguridad Social, donaciones y convenios Interadministrativos. Se descuenta Frech SSF considerado en GNC.

2/ La senda del FEPC para el mediano plazo corresponde: 2024: \$27.995 mm; 2025: \$9.615 mm; 2026: \$1.257 mm.

3/ Se deducen del gasto fiscal de funcionamiento por corresponder a los recursos para el pago de Bonos Pensionales, los cuales se financian con TES.

Fuente: MHCP

² Estas estimaciones se hicieron con base en Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria – CUIPO – tomando un promedio prepandemia proyectado con los datos de crecimiento económico establecido en los supuestos del PND

³ Recursos del bienio 2023 – 2024 ya aprobado y del bienio 2025 – 2026 establecidos en el plan de recursos

Se explica que, en la adición presupuestal realizada este año, hay una variación positiva respecto del texto aprobado. Por ello es importante diferenciar los tiempos presupuestales y fiscales en los que se leen las cifras, pues en el neto, luego de las reclasificaciones, la adición es de COP 8,5 billones.

En este momento interviene el presidente del CARF quien expresa que, desde la perspectiva del tope de gasto, la adición es más alta de lo expuesto pues habría que sumar la causación de dividendos de Ecopetrol que se cruzan con el saldo del FEPC. Al respecto, la Dirección General del Presupuesto General de la Nación aclara que de ese cálculo también habría que descontar las erogaciones de las entidades que no pertenecen a la denominación Gobierno Nacional Central.

El presidente del CARF agrega que existen posibilidades de espacio fiscal hacia adelante si se da la eliminación o reducción significativa del subsidio a los combustibles, FEPC y/o el descenso de las tasas de interés.

6. Propositiones y varios

En este espacio, el presidente del CARF señala que los miembros expertos entienden los ajustes al Plan Financiero 2023, según lo aprobado en diciembre, y los consideran razonables. En general el gobierno viene haciendo un esfuerzo fiscal importante, siguiendo los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el cumplimiento de la Regla Fiscal. Lo anterior debe considerarse como un mensaje positivo. Por lo demás, el Comité quisiera abrir la discusión sobre los efectos fiscales de la reforma a la salud y la de pensiones.

El Sr Ministro, Jose Antonio Ocampo, responde que se están explorando posibles fuentes de financiación para la reforma a la salud, distintos a recursos del Presupuesto General de la Nación, y que una opción podría ser el Sistema General de Participaciones, teniendo en cuenta el comportamiento positivo del impuesto de renta y su efecto sobre estas transferencias. Para la transición, en la que existen EPSs en camino de disolución y otras a las que se les adeudan pagos, se han contemplado las siguientes alternativas: 1. absorción de afiliados de EPS que serán liquidadas por parte de otras EPSs en capacidad de hacerlo, 2. la capitalización por parte del Estado de algunas EPSs que están en liquidación, y/o 3. un subsidio entendido como una mayor UPC para incentivar la absorción a población con mayor riesgo. No obstante, el Ministerio de Hacienda cuantificará con mayor detalle el impacto fiscal de las modificaciones que se incorporen en esta reforma, tanto en este sentido como considerando las discusiones que se están desarrollando en su trámite legislativo. Se adelanta, no obstante, que el Ministerio considera que el costo de la Reforma a la salud presentada es consistente con las proyecciones de ingresos, el resto de las presiones de gasto y el cumplimiento de la regla fiscal.

Respecto de la reforma pensional, comenta que el MHCP ha hecho cálculos con umbrales de diferentes Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes, para el pilar de contribución, pero que aún no se cuenta con estimaciones definitivas o que sean públicas. Hace énfasis en que con ésta y las demás reformas se ha hecho énfasis en que el límite es lo dispuesto por el MFMP y la Regla Fiscal.

El presidente del CARF menciona que los mensajes preliminares sobre la reforma pensional dan tranquilidad y recomienda mantener el pilar básico (de capitalizaciones) cerca al 1,5 SMMLV, pues más allá de eso, implicaría un subsidio con efectos fiscales importantes. De igual forma, considera que para el pilar superior es importante mantener la deducibilidad de los aportes en el cálculo del impuesto de renta, para no alterar el incentivo al ahorro.

Antes de finalizar la sesión, interviene la Honorable Senadora Clara López, señalando que la reforma pensional debe tener en cuenta, para garantizar la subsistencia, generar un debate sobre la definición y tamaño de la clase media.

Sin otros comentarios, se cierra la sesión.

Juan Pablo Córdoba
Presidente

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico