Decimocuarta sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Fecha: Martes 25 de abril del 2023.
Hora: 12:00 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
Gonzalo Hernández Jiménez, Viceministro Técnico
Claudia Marcela Numa, Directora General de Presupuesto Público Nacional
Daniel Esteban Osorio Rodríguez, Director General de Política Macroeconómica
Sammy Libos Zúñiga, Subdirector de Política Fiscal
Sara María Ramírez Arias, Subdirectora de Programación Macroeconómica
Fredy Alexander Castañeda, Asesor DGPM
Manuel Felipe Martínez, Asesor Viceministerio General (virtual)
Cristhian Fabián Osorio, Asesor DGPM
Juan Guillermo Salazar, Asesor DGPM
Nicolás García Díaz, Asesor DGPM

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

Miembros expertos:
Juan Pablo Córdoba
Fernando Jaramillo (virtual)
María Fernanda Suárez (virtual)
Sylvia Escovar (virtual)

Dirección Técnica/Secretaría CARF:
Andrés Velasco, Director Técnico.
Jorge Andrés Zambrano, Analista.
Johanna López, Analista.
Manuela Restrepo, Analista.
David Montoya, Analista.
Camilo José Rios, Analista
Paula Inagan, Secretaria Administrativa
Angie Vanessa Valle, Asesora de Comunicaciones

Orden del día:

1. Verificación del quórum y aprobación del orden del día,
2. Aprobación del acta anterior
3. Análisis del proyecto de reforma pensional
4. Análisis del proyecto de reforma al sistema de salud
5. Presentación del Informe al Congreso, primer semestre 2023
6. Elasticidades de recaudo tributario y PIB tendencial
7. Proposiciones y varios

Desarrollo de la sesión:

1. Verificación del quórum y aprobación del orden del día

Se cuenta con la participación de los cuatro miembros del CARF. Respetuosamente, se le pregunta al Ministro por las gestiones para el nombramiento del 5º miembro del Comité, posición vacante desde el nombramiento de la Dra. Olga Lucía Acosta en la Junta del Banco de la República. El Ministro contesta que es algo que tiene muy presente y que está adelantando las gestiones para su nombramiento.

Se aprueba el orden del día.

2. Acta anterior

Se aprueba el contenido del acta anterior por el CARF.

3. Análisis del proyecto de reforma pensional

El presidente del CARF, Juan Pablo Córdoba, menciona que, si se cumple el Plan Financiero de 2023, el avance será positivo no obstante se generan preocupaciones por los impactos de las reformas en discusión. Adicionalmente, agrega que sigue siendo importante el compromiso con el pago de la deuda del FEPC. Por ello es importante discutir estos temas en el Comité.

Andrés Velasco, Director Técnico del CARF, destaca los aspectos positivos de la reforma pensional, como la eliminación de arbitraje entre sistemas, eliminación de subsidios a pensiones altas, ampliación de cobertura en pilar semicontributivo y ampliación de transferencias sociales al adulto mayor con el pilar solidario, que no debe confundirse con un pasivo o beneficio pensional y que tiene carácter presupuestal y no pensional. Se presentan siete puntos con oportunidades de mejora:

1. Reducir umbral A 1 SMMLV del pilar contributivo para moderar el efecto de la reforma sobre el ahorro, reduciendo así también el subsidio, y mitigando los riesgos por extra longevidad.

2. Modificar la reforma para que el monto asignado al fondo común sea fijo, permitiendo un mayor ahorro en el largo plazo y manteniendo las transferencias del Gobierno Nacional Central (GNC) al sistema.
3. Eliminar el aparte que permite el desahorro del Fondo de Ahorro para usos diferentes al pago de pensiones, evitando financiar subsidios con el ahorro de cotizantes.
4. Garantizar la administración del Fondo de Ahorro por gestores profesionales con incentivos enfocados hacia la maximización de la rentabilidad.
5. Sacar el pilar solidario del contexto de la reforma pensional, dado que existe el riesgo de que más adelante se entienda como un derecho adquirido, o como un pasivo pensional.
6. Aprovechar la discusión para analizar y proponer cambios a los regímenes especiales, y la necesidad de modificaciones paramétricas sobre edad de pensión, semanas cotizadas, porcentaje de cotización, etc.

Frente a los puntos anteriormente mencionados, el Ministro menciona frente al punto No 3. que la posibilidad de desahorro fue un error en el momento de radicación. Sobre la administración del Fondo se está revisando la experiencia del fondo pensional de Quebec. El de pilar solidario no le parece importante sacarlo del contexto de la reforma, pese a que está de acuerdo que su financiación es presupuestal.

Juan Pablo Córdoba, Presidente del CARF, señala que se debe evitar una contingencia judicial frente a un derecho adquirido que derive en mayor inflexibilidad del presupuesto. Resalta que la reforma tiene efectos sobre el ahorro nacional por lo cual resulta importante el diseño y la administración del Fondo.

Por otro lado, un miembro experto del CARF, menciona que una de las grandes preocupaciones es el efecto que se tendría con el ahorro nacional, el cual tiene que ver tanto con el esquema del umbral del pilar contributivo como también el tema del manejo del Fondo, se pregunta al Ministro sobre la asesoría con el fondo de Quebec, si es sobre le diseño o sobre la administración. El Ministro contesta que es una asesoría sobre el Fondo y cómo se invierte.

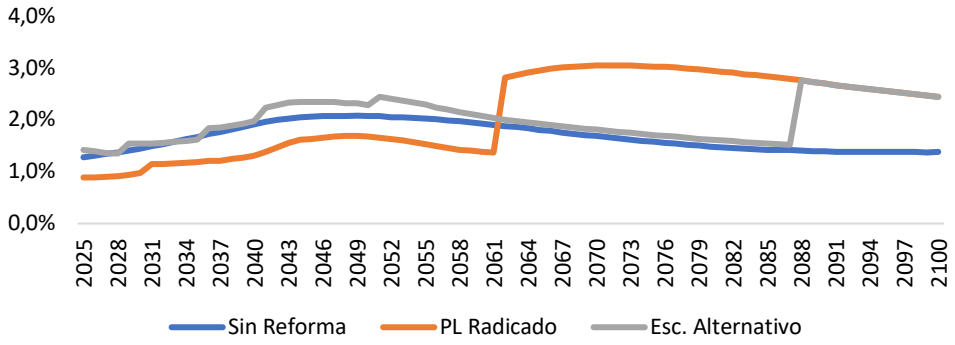
El Director General de Crédito Público (DGCPTN) señala que se están evaluando opciones para mejorar el diseño, en lo cual se deben revisar los temas de venta a pérdida o uso de derivados que pueden ir en contra de un manejo eficiente y maximización del rendimiento.

Continuando, la dirección técnica del CARF presenta tres escenarios (sin reforma, el del Proyecto de Ley (PL) radicado y el Escenario alternativo) para mostrar cómo se afectan diferentes aspectos del sistema pensional.

Bajo el PL radicado la transferencia que debe realizar el GNC a Colpensiones sería menor hasta la década de los 2060 frente a la que realizaría en el escenario sin reforma. Creando espacio fiscal con las cotizaciones. Posteriormente, la magnitud de esta da un salto importante al principio de la década de los 2060. Este salto se explica por el agotamiento del Fondo de Ahorro. En el escenario

alternativo, la transferencia del GNC se mantendría en niveles similares a los proyectados en el escenario sin reforma. Eliminando el espacio fiscal que se creaba con las cotizaciones. A su vez, la vida útil del Fondo se extiende por lo menos unas 2 décadas garantizando una mayor sostenibilidad del sistema.

Transferencia del GNC a Colpensiones
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El Ministro Ocampo menciona que tiene dos observaciones, la primera, que la idea con el PL es que no se reduzcan las transferencias a Colpensiones desde el presupuesto. Segundo, que se espera que para 2061 se hayan hecho cambios adicionales al sistema que eviten las contingencias que arrojan los ejercicios.

Se presentan los cálculos del Valor Presente Neto (VPN) de los escenarios señalando que este es sensible al plazo de análisis y de los parámetros. Dado que el sistema sigue actuarialmente desbalanceado, cuando el sistema madura, la brecha que se genera en VPN es mayor (sin cambios paramétricos, aunque se reducen subsidios y se amplía la cobertura).

Se presentan los siguientes cálculos por escenarios

VPN de los flujos netos de Colpensiones al 2100
(% del PIB de 2025 a precios de 2023))

Tasa de descuento: **4%**
PIB 2025: 1.663 MM

MHCP	2070
Sin Reforma	-67,5%
PL Radicado	-51,1%
Esc.Alternativo	-46,2%

Tasa de descuento: **4%**
PIB 2025: 1.595 MM

	2050	2070	2090	2100
Sin Reforma	-40,3%	-69,2%	-87,8%	-95,0%
PL Radicado	-15,1%	-53,7%	-89,9%	-103,2%
Esc. Alternat	-13,4%	-48,6%	-83,6%	-96,9%

Tasa de descuento: **3%**
PIB 2025: 1.595 MM

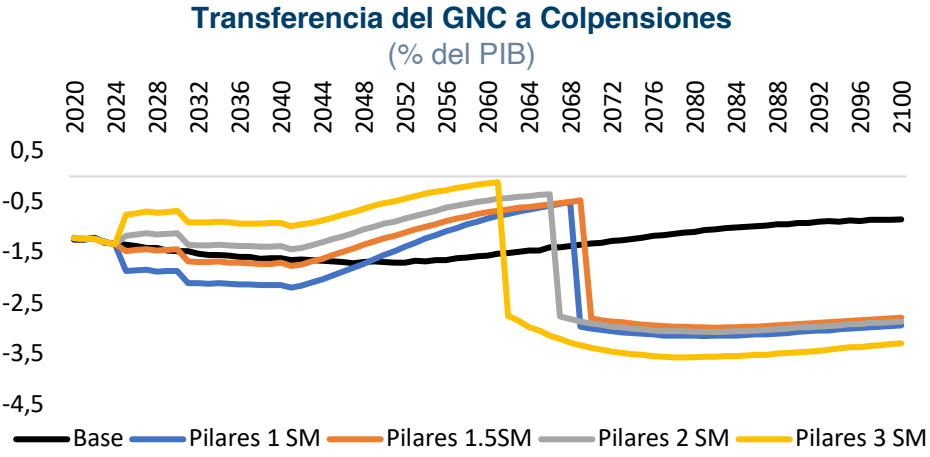
	2050	2070	2090	2100
Sin Reforma	-46,1%	-86,6%	-118,3%	-132,5%
PL Radicado	-17,7%	-72,6%	-134,2%	-160,5%
Esc. Alternat	-15,8%	-65,8%	-125,4%	-151,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El ahorro que genera el PL depende de la fecha de corte del cálculo. Incluso en el escenario alternativo, a partir de 2082 se deteriora el VPN. Cuando se agota el Fondo de Ahorro, las transferencias del GNC aumentan de manera importante, la diferencia en 3 SMMLV es importante. La menor diferencia está en 1 SMMLV.

Es importante que los análisis de la reforma se hagan teniendo en cuenta períodos largos de tiempo, los análisis compartidos por algunos analistas y el Gobierno, hasta 2070, no muestran la madurez del esquema propuesto. Entre más largo el plazo analizado, la reforma propuesta arroja resultados más negativos para la nación, que se producen por el hecho de que en Colpensiones hay un subsidio de cerca del 50% de la mesada pensional.

Por último, se presenta una diapositiva que modela los diferentes escenarios para umbrales del pilar contributivo de Colpensiones, la línea negra representa la base no hacer una reforma, lo que se encuentra por encima de esta, genera el espacio fiscal por menores necesidades de Colpensiones por parte de la nación en materia de transferencias, y lo que se encuentra por debajo de la línea negra genera mayores necesidades de giro de la nación hacia Colpensiones, todas las líneas tienen una discontinuidad relacionada con el fin del Fondo de Ahorro.



Fuente: Modelo CEDE.

El CARF sugiere disminuir el umbral del pilar contributivo en Colpensiones a 1 SMMLV, porque es el umbral que minimiza el VPN de los giros de la nación.

4. Análisis del proyecto de reforma al sistema de salud

Se resumen los comentarios del CARF y se menciona que, según los números presentados por el Gobierno, los costos superan los ingresos disponibles del sistema. Uno de los principales costos sería el de los Centros de Atención Prioritarios. Así mismo, usar esquemas de APP puede ayudar a mitigar costos y riesgos de este rubro.

La principal preocupación del CARF está en las contingencias asociadas a riesgos como costos o pérdidas técnicas por el manejo regional de recursos, el control de la demanda en un esquema de oferta, la gestión del riesgo del sistema, y las contingencias judiciales. Por lo anterior, el CARF recomienda que se valoren los riesgos que no se han contemplado en los costos presentados por el gobierno, antes de continuar el trámite de la reforma en el Congreso, pues se pueden comprometer las finanzas públicas por presiones excesivas de gasto.

La senadora Clara López señala que la gestión del riesgo es un tema que hay que revisar porque es el Estado quién está pagando cuando no se presta el servicio.

5. Presentación del Informe al Congreso, primer semestre 2023

Se presentan los capítulos incluidos en el informe, el cual incluye un resumen de las sesiones del CARF, los insumos técnicos entregados por el CARF, los análisis técnicos realizados, pronunciamientos del CARF, análisis de recursos humanos y financieros y las actividades proyectadas para los meses de mayo a junio 2023. Se pone a consideración del CARF la presentación de este informe al Congreso de la República. El CARF aprueba de forma unánime.

6. Elasticidades de recaudo tributario y PIB Tendencial

Se hacen presentaciones detalladas de la actualización de las elasticidades de recaudo no tributario a PIB con la última información disponible. Las mismas han sido analizadas con la DGPM en la mesa de proyecciones macroeconómicas. Así mismo, se presentan los análisis técnicos en el cálculo del PIB tendencial y las metodologías exploradas, en particular la metodología con la que se estimó el PIB tendencial en 2022, la de la función de producción Cobb- Douglas, según la última información disponible.

Se somete a aprobación del CARF las estimaciones de elasticidades y PIB tendencial. El CARF aprueba los dos insumos y se enviarán al Ministerio de Hacienda para los fines pertinentes.

Se menciona que la estimación del ciclo económico generaría un ahorro en 2023 y un espacio de gasto pequeño en 2024, para el año 2026 en adelante no habría espacio de gasto adicional. El ciclo petrolero sigue otra lógica según parámetros y estimaciones que se realizan en el CONFIS y que el CARF revisará en el contexto del análisis del MFMP.

7. Proposiciones y varios

Sin temas en proposiciones y varios, se cierra la sesión.

Juan Pablo Córdoba
Presidente

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico