

Decimoctava sesión del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Fecha: Jueves 18 de septiembre del 2023

Hora: 9:10 am.

Lugar: Sala Junguito– Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Asistentes:

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

Ricardo Bonilla González, Ministro de Hacienda y Crédito Público
María Fernanda Valdés Valencia, Viceministra Técnica
Diego Alejandro Guevara Castañeda, Viceministro General
Manuel Martínez, Asesor VG
Claudia Marcela Numa Paez, Directora General Del Presupuesto Público Nacional
Daniel Esteban Osorio Rodríguez, Director General de Política Macroeconómica
Sammy Libos, Subdirector de Política Fiscal
Sebastián Perez, Asesor DGPM
Gabriel Angarita, Asesor DGPM
Daniel Díaz, Asesor DGPM
Rogelio Andrés Rodríguez, Asesor DM
Phoebe Mariana Lara, Pasante DGPM

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

Miembros expertos:

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

Dirección Técnica/Secretaría CARE:

Andrés Velasco, Director Técnico.
Johanna López, Analista.
Manuela Restrepo, Analista.
David Montoya, Analista.

Camilo José Ríos, Analista
Paula Inagan, Secretaria Administrativa
Angie Vanessa Valle, Asesora de Comunicaciones
Juan Felipe Triana, Pasante

Invitado externo

Jorge Andrés Zambrano, Economista. (Virtual)

Orden del día:

1. Verificación del quorum y lectura y aprobación del orden del día
2. Aprobación del acta de la sesión 16 y 17
3. Aprobación del Informe del CARF al Congreso
4. Comentarios del CARF al Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2024-2027 y al Proyecto de Ley (PL) del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2024
5. Presentación MHCP sobre el PL PGN 2024 1er debate
6. Presentación trabajo de deuda máxima por la DT-CARF
7. Proposiciones y varios

Desarrollo de la sesión:

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

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

2. Aprobación del acta de la sesión 16 y 17

Se informa que las Actas 16 y 17 fueron compartidas tanto con los expertos CARF y con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda. Se recibieron comentarios que fueron aceptados y se ajustarán en las actas. Se someten a consideración las actas y son aprobadas.

3. Aprobación del Informe del CARF al Congreso

El CARF elaboró el informe al Congreso correspondiente al segundo semestre de 2023, el cual resume las actividades realizadas por el Comité. Se lee el contenido del documento y se somete a aprobación por parte del CARF. Se aprueba el informe.

4. Comentarios del CARF al MGMP 2024-2027 y al PL PGN 2024

El Director Técnico del CARF, menciona que el MGMP contiene supuestos realistas y consistentes con lo esperado por analistas y el mercado al momento de su presentación (julio de 2023). No obstante, existen unos riesgos asociados a:

- La tasa de cambio nominal, promedio, para 2023. que podría estar proyectada por encima de lo esperado, lo que tendría efectos sobre el recaudo externo y recursos de renta de

empresas que obtienen sus ingresos en dólares. El efecto de una menor tasa de cambio sobre la deuda neta y la deuda del FEPC es fiscal-positiva, lo cual tendrá impacto sobre erogaciones en 2024 y hacia adelante.

- El precio del petróleo de las últimas semanas mejora las perspectivas de ingresos del sector, pero también afecta el déficit del FEPC a través de su relación con el precio de los combustibles.
- La senda de pago de intereses 2024-2027, que luce optimista y podría no materializarse.

Por otro lado, el CARF reitera los comentarios de los riesgos en el mediano plazo anotados sobre el MFMP:

- Los techos de gasto del MGMP se derivan de un cumplimiento proyectado de la meta de déficit que depende de ingresos no estructurales y de naturaleza incierta (arbitramento de litigios de 2024-2026). Deben ser considerados como transacciones de una única vez. Al hacer este ajuste, el MGMP no cumpliría con las metas de balance primario neto estructural de la Regla Fiscal en un monto cercano al 1% del PIB para 2024, 0,6% para 2025 y 0,3% para 2026, apartándose del objetivo de consolidación fiscal.
- El MGMP no incorpora la programación explícita de los probables gastos adicionales de las propuestas de reforma del Gobierno (pensiones y salud). Se hace la programación sin dejar espacio fiscal para atender erogaciones que provengan de estos Proyectos de Ley. La aprobación de dichas iniciativas requeriría la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estructurales o la sustitución de otros gastos estructurales.
- El espacio de gasto para inversión y gasto discrecional es cada vez menor: el CARF estima que éste gasto pasaría de 2,0% del PIB en 2024 a 0,7% del PIB en 2030. Se advierte que esta reducción se considera poco probable, con lo cual se podría poner en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal en el mediano plazo.

El subdirector de Política Fiscal del MHCP, menciona que, frente a la senda de gasto de intereses, se observa un aumento de este rubro entre los años 2020 y 2023 por factores extraordinarios, entre otros los asociados a la depreciación y la inflación, pero se cree que van a bajar durante el periodo de gobierno debido a la corrección de estas dos variables macroeconómicas. El Director Técnico del CARF responde que se cree que las tasas de interés bajaran de los niveles actuales, no obstante, se advierte que la reducción esperada en el MFMP puede ser optimista, ya que se necesitarían que algunos bonos se negocien a tasas de interés por debajo del 6% para lograr que en el año 2027 se observen tasas de interés como las programadas.

Frente al Presupuesto General de la Nación, se señalan comentarios sobre el arbitramento de litigios, sobre el cual el CARF recomienda que se difundan detalles sobre este recaudo para identificar si existe la posibilidad de que haya un flujo recurrente que no esté ya considerado en las metas de eficiencia de la DIAN. Adicionalmente, se analizan riesgos frente al FEPC, se identifican posibles cambios por menor tasa de cambio, mayor precio del petróleo y una senda de ajuste del precio regulado de la gasolina diferente a la proyectada en el análisis del escenario del MFMP.

El CARF presenta dos escenarios sobre el resultado del FEPC para 2023, en los que se indica que si se reducen los aumentos de los precios regulados de la gasolina y no se ajusta el ACPM, el déficit

del FEPC podría no cerrarse en 2024. La DGPM-MCHP indica que puede haber diferencias de supuestos, y que incluso con menores ajustes de precios se tendría un menor déficit, cercano a cero. El Ministerio señala que es clara la directriz del gobierno en cerrar la brecha de precios, como se estableció en el MFMP, donde se especifica que la política es cerrar la brecha en 2024.

Un miembro experto del CARF señala que lo importante es la directriz del Gobierno, que reitera el compromiso de cerrar la brecha del FEPC en 2024.

Frente a otras contingencias del PGN, el CARF indica que es necesario considerar las presiones de gasto existentes desde algunos sectores, entre las cuales resalta salud, energía y funcionamiento por incremento de salarios.

El Ministro argumenta que el incremento de los salarios no se traduce en un aumento de la inflación. En Colombia, la inflación no bajó tan rápido porque los precios de combustibles se mantuvieron congelados. En Colombia, en promedio, el salario mínimo ha subido inflación más 1 punto adicional, en cuarenta años. Un miembro experto del CARF señala que en materia de precios se debe tener en cuenta el escenario macroeconómico completo. En Colombia el nivel de gasto se ha mantenido elevado después de la pandemia, el PGN 2024 mantiene un nivel elevado del gasto. Contrasta con situaciones en otros países pares, por ejemplo en Chile que realizó un ajuste fiscal postpandemia y logro disminuir la inflación.

A lo anterior, la Viceministra señala que el caso de Chile es atípico, no es el promedio de la región. Una miembro del CARF precisa que Colombia mantiene un nivel de gasto elevado y un déficit mayor al de la región. Con el nivel de deuda existente, se tiene poco espacio ante contingencias.

El Ministro sugiere que el CARF recomiende de dónde recortar el gasto, dados sus comentarios sobre el escenario fiscal que sustenta el Presupuesto General de la Nación. El Ministro comenta que el gasto subió por la pandemia y no se ha reducido. La presidente del CARF menciona que, de acuerdo con la normatividad que lo regula, se debe pronunciar sobre el tope de gasto, pero no sobre la composición del gasto, sin embargo reconoce que las inflexibilidades del gasto hacen que cualquier recorte sea difícil de realizar y por eso se insta al Gobierno a trabajar sobre la flexibilización del gasto público.

5. Presentación MHCP sobre el PL PGN 2024 1er debate

La Directora de Presupuesto indica que en primer debate se redistribuyen recursos entre funcionamiento e inversión, pero no se altera el monto del presupuesto aprobado.

El CARF solicita información detallada sobre los otros recursos de capital que están incluidos como financiamiento en el proyecto de presupuesto, incluyendo lo que puedan corresponder a pérdidas de apropiación. Se explica que entre más alta sea la meta de pérdidas de apropiación, menor será la posibilidad de hacer ajustes de gasto adicionales si la situación de ingresos estructurales lo requiere en 2024.

Frente a lo anterior, el Ministerio de Hacienda indica que uno de los factores respecto a las pérdidas de apropiación se explica por la ejecución a través de patrimonios autónomos aprobados en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, que puedan quedar sin ejecución.

6. Presentación trabajo de deuda máxima por la DT-CARF

El CARF presenta un documento en el cual se estima el nivel de deuda máxima que se podría tener en el país, considerando el riesgo cambiario. El documento ha sido presentado al equipo técnico del MHCP y se ha ajustado con los comentarios recibidos.

Con el documento, se busca cuantificar el riesgo de la tasa de cambio sobre la deuda. Teniendo en cuenta que la política fiscal contra cíclica se financia usualmente a través de deuda, parte de la cual es externa, se genera riesgo cambiario que incrementa la probabilidad de impago de la deuda y ejerce presión sobre las tasas de interés.

En el documento se propone un modelo de equilibrio general con el cual se identifica una curva que permite identificar un nivel de deuda máximo. El modelo identifica que hay un quiebre en 60,2% del PIB para la deuda total (49% interna y 11,2% externa). Según esta metodología, el rango de la deuda máxima se ubica entre 55% y 65% del PIB. Este nivel es consistente con la literatura existente. Se identifican varios ejemplos de funciones de reacción con niveles de deuda máxima para Colombia, en los cuales las estimaciones se encuentran entre 37% del PIB y 71% del PIB para el Gobierno Nacional Central.

Se concluye que la probabilidad de impago es creciente ante el nivel de la deuda extranjera y la tasa de cambio y decreciente con respecto al PIB. Se estima un nivel de deuda máxima que es menor al calculado por el documento del MHCP y que está incorporado en la Regla Fiscal como límite de deuda. Se explica que estos resultados entran a engrosar lo que se tiene de conocimiento sobre la deuda en Colombia y sus límites, y que será muy importante seguir recopilando evidencia empírica sobre esta materia.

7. Propositiones y varios

La miembro experta María Fernanda Suarez y actualmente presidenta del CARF comunica su renuncia al Comité a partir del 15 de octubre. Desde esta fecha la presidencia del CARF será ejercida por la miembro experto Sylvia Escovar.

Frente a la comunicación anterior, el Ministro de Hacienda anuncia que el reemplazo de uno de los miembros expertos será la Dra. Astrid Martínez.

Sin más intervenciones, se cierra la sesión.

María Fernanda Suárez
Presidenta

Andrés Mauricio Velasco
Secretario Técnico