

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

INFORME DE CUMPLIMIENTO
DE LA REGLA FISCAL EN 2019

2020

VICEMINISTERIO TÉCNICO

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

República de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Iván Duque Márquez

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Alberto Carrasquilla Barrera

VICEMINISTRO GENERAL

Juan Alberto Londoño Martínez

VICEMINISTRO TÉCNICO

Juan Pablo Zarate Perdomo

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Jesús Antonio Bejarano Rojas

SUBDIRECTORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Juan Sebastián Betancur Mora

Daniel Santiago Wills Restrepo

Este documento fue escrito en colaboración de:

Asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica:

Sammy Libos Zúñiga

Maria Camila Orbegozo Daza

Pasantes Dirección General de Política Macroeconómica:

Juan Camilo Forero Buitrago

Informe de cumplimiento de la regla fiscal 2019

Junio 2020

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN 2019

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2019.....	4
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA	6
3. CONSIDERACIONES Y CONTINGENCIAS FISCALES 2019	7

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL 2019

INTRODUCCIÓN

El artículo 12 de la Ley de Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) exige al Gobierno nacional rendir un informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, sobre el cumplimiento de la meta de déficit estructural, variable fijada como objetivo de la política fiscal por parte de dicha Ley.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central (GNC) se define como el diferencial observado entre los ingresos y los gastos estructurales al cierre de la vigencia fiscal. Los ingresos estructurales se determinan descontando del ingreso total del GNC la porción explicada por los ciclos económico y energético. El gasto estructural es igual al gasto total, después de descontar los efectos del choque migratorio y de los programas de gasto contracíclico que estén vigentes. Los efectos del choque migratorio aplicados corresponden a los recomendados por parte del Comité Consultivo de la Regla Fiscal (en adelante CCRF), en su sesión ordinaria de marzo de 2019¹. Por otro lado, desde que entró en vigencia la regla fiscal no se han aplicado programas de gasto contracíclico, contemplados en el Artículo 6 de la Ley de la Regla Fiscal.

El componente cíclico no energético del ingreso se determina empleando la brecha del producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB observado y el nivel potencial estimado por el CCRF, junto con el valor observado del recaudo no petrolero. Así, cuando el PIB observado diverge de su nivel de largo plazo, se presenta un ciclo que eleva o reduce los ingresos tributarios no petroleros con respecto a su nivel estructural. Por su parte, el ciclo energético del año de análisis se determina como el producto entre: (i) el ingreso marginal petrolero (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo respecto a su nivel de largo plazo); (ii) el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo de la vigencia anterior; y (iii) la tasa de cambio promedio en el año inmediatamente anterior.

Este documento rinde el informe exigido por la Ley mencionada, siguiendo los términos que ha venido usando el Gobierno Nacional desde junio de 2013, año en que se hizo la primera versión de este informe. El texto contiene una descripción del resultado estructural observado al cierre de 2019, su consistencia con la meta establecida y las contingencias fiscales que se presentaron durante la vigencia.

1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2019

Al cierre de 2019 se registró un déficit total del GNC de -2,5% del PIB, consistente con un balance estructural de -1,5% del PIB, un resultado fiscal cíclico estimado de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal de -0,4% del PIB, y un efecto del choque migratorio de

¹ Esta recomendación se puede consultar en el Acta 11 del 27 de marzo de 2019

-0,5% del PIB. Tal como se puede evidenciar en la Tabla 1, el balance cíclico es resultado del ciclo de los precios del petróleo y de la desviación del PIB respecto a su nivel potencial.

En línea con lo anterior, se da cumplimiento estricto a la Regla Fiscal, pues el déficit estructural del GNC reportado se ubica 0,4 puntos porcentuales (pp) por debajo del observado en 2018 (1,9% del PIB). De esta manera, el déficit estructural se mantiene bajo una senda decreciente, y, por lo tanto, se da cumplimiento estricto a lo establecido en el párrafo transitorio del Artículo 5° de la Ley 1473 de 2011.

Tabla 1
Balance Fiscal del GNC 2019

CONCEPTO	2019		
	\$MM	% PIB*	
1	Ingresos Totales	171.861	16,2
1.1	Ingresos Estructurales	176.246	16,6
1.1.1	No petroleros	161.663	15,2
1.1.2	Petroleros	14.583	1,4
1.2	Ingresos Cíclicos	-4.385	-0,4
1.2.1	Tributarios sin petróleo	-5.871	-0,6
1.2.2	Petroleros	1.486	0,1
2	Gastos Totales	197.910	18,6
2.1	Gasto Estructural	192.598	18,1
2.2	Gasto Contracíclico	0	0,0
2.3	Choque Migratorio	5.312	0,5
= (1) – (2)	Balance Total	-26.049	-2,5
= (1.1) – (2.1)	Balance Estructural	-16.352	-1,5
= (1.2) – (2.2)	Balance Cíclico	-4.385	-0,4
= - 2.3	Choque migratorio	-5.312	-0,5

Fuente: DGPM –Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Como porcentaje del PIB nominal publicado por el DANE en febrero de 2020

El balance estructural de -1,5% del PIB se deriva de unos ingresos estructurales de 16,6% del PIB, y unos gastos estructurales de 18,1%, los cuales son consistentes con los ingresos totales de 16,2% y los gastos totales de 18,6% observados durante la vigencia. Estos niveles de ingresos y gastos estructurales se derivan del nivel efectivamente observado para estas variables dentro del balance, y los ajustes cíclicos y de choque migratorio estimados. En particular, los ingresos estructurales se obtienen al descontar de los ingresos observados los efectos del ciclo económico y petrolero, mientras que los gastos estructurales se obtienen al eliminar el efecto del choque migratorio dentro del gasto total observado. Durante la vigencia fiscal 2019 no se dieron las condiciones necesarias para la utilización de programas contracíclicos de gasto².

² De acuerdo con lo decretado en el artículo 6° de la Ley 1473 de 2011 “El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular **la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto**. Este gasto contra cíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada”. Resaltado fuera del texto.

El balance cíclico estimado de -0,41% del PIB se compone de un ciclo económico de -0,55% y de un ciclo petrolero de 0,14%. Así, las estimaciones reflejan que las fluctuaciones del producto alrededor de su nivel de mediano plazo tuvieron un efecto negativo sobre los ingresos fiscales, mientras que el precio del petróleo tuvo un efecto positivo sobre estos, al compararse con su nivel de largo plazo.

El ciclo petrolero estimado (0,1% del PIB) es función principalmente del hecho de que se estima que el precio del petróleo observado en 2018³ fue superior al nivel de precios estimado para el largo plazo, de acuerdo con la metodología empleada en el marco de la Regla Fiscal⁴. La brecha de precios del petróleo se estima en USD 5,7 por barril, consistente con un precio observado de USD 71,7 y un precio de largo plazo de USD 66. Así, el ciclo petrolero estimado se obtiene a partir del producto de la brecha de precios del petróleo, el ingreso marginal petrolero y la tasa de cambio promedio.

El ciclo económico estimado de -0,6% del PIB se explica principalmente por la brecha negativa del producto estimada por parte del CCRF, que genera una reducción en el recaudo no petrolero efectivamente observado por la Nación. Así, este espacio cíclico es función de una brecha del producto de -3,4% frente al PIB potencial, un recaudo no petrolero observado de \$143,8 billones y una elasticidad de recaudo a PIB de 1,151, en línea con lo recomendado por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2018⁵.

Por su parte, el efecto estimado del choque migratorio, de 0,5% del PIB dentro del gasto total, va en línea con la recomendación realizada por parte del CCRF en su sesión ordinaria de 2019. En esta instancia, teniendo en consideración la población migrante viviendo en el país a la fecha, las proyecciones demográficas del flujo migratorio al país proveniente de Venezuela, y las estimaciones realizadas por parte del Gobierno nacional y varios analistas del costo fiscal de corto plazo que generaría este fenómeno, el CCRF recomendó al Gobierno que el déficit fiscal de 2019 se ampliara en 0,5pp del PIB, reconociendo el efecto fiscal de corto plazo que tenía la migración. Este espacio adicional de déficit es consistente con el hecho de que, de acuerdo con la literatura y las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la migración tiene un efecto neto positivo en el largo plazo sobre el crecimiento económico y las cuentas fiscales.

2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA

El Artículo 5 de la Ley 1473 de 2011 determinó que hasta el año 2022, el déficit estructural debe seguir una senda decreciente, cumpliendo metas puntuales equivalentes a 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB o menos, en 2014, 2018 y 2022, respectivamente. Al cierre fiscal de 2019 se observó un

³ Para el cálculo del ciclo petrolero se usan variables con un año de rezago, debido a que la mayor parte de los ingresos derivados de esta actividad se causan a partir de las utilidades obtenidas por parte de las empresas el año anterior (pago de cuotas del impuesto de renta y dividendos de Ecopetrol)

⁴ De acuerdo con la metodología usada en el marco de la Regla Fiscal, el precio del petróleo de largo plazo se estima usando un promedio móvil de orden nueve, centrado en el año de análisis (4-1-4).

⁵ La recomendación con respecto al valor de la elasticidad de recaudo a PIB que se debería usar para el cálculo del ciclo económico se encuentra en el Acta 10 del 16 de abril de 2018.

déficit estructural consistente con las condiciones establecidas en la Regla Fiscal, como consecuencia de la disminución que experimentó de 1,9% en 2018 a 1,5% en 2019.

3. CONSIDERACIONES Y CONTINGENCIAS FISCALES 2019

El balance fiscal del GNC pasó de -3,1% del PIB en 2018 a -2,5% en 2019, presentando una notable corrección y alcanzando así el déficit fiscal del GNC más bajo desde 2014. Adicionalmente, con este resultado se observó el primer superávit primario desde 2012, equivalente a 0,4% del PIB, y el quinto desde el 2000. La corrección observada en el balance se explica principalmente por un aumento de los ingresos fiscales, los cuales se incrementaron desde 15,3% del PIB en 2018 hasta 16,2% en 2019, que se contrarrestó parcialmente por un crecimiento en los gastos totales, los cuales se incrementaron de 18,4% del PIB en 2018 a 18,6%.

Los ingresos totales del GNC durante el 2019 se ubicaron en 16,2% del PIB, lo cual representa un aumento en 0,9pp respecto al 2018 y un crecimiento nominal del 15,1%, explicado principalmente por un importante aumento de los recursos de capital. Estos ingresos aumentaron de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2018 y 2019, explicado principalmente por los mayores excedentes financieros recibidos por la Nación. A su vez, dentro de este rubro, la mayor parte del crecimiento lo explican los dividendos de Ecopetrol y la inclusión de las utilidades del Banco de la República como ingreso fiscal a partir de la vigencia fiscal 2019⁶. Por otra parte, los ingresos tributarios crecieron 0,1pp del PIB en 2019 frente a la vigencia anterior, lo cual corresponde a un crecimiento nominal de 9,8%. Lo anterior es resultado de las medidas establecidas en la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) y un aumento de los ingresos tributarios externos (IVA externo y aduanas) debido a la depreciación del peso colombiano.

Este aumento en los ingresos se vio compensado parcialmente con un aumento en los gastos de 0,2pp del PIB frente al 2018, que se explica por un mayor gasto en inversión e intereses. La inversión del GNC se ubicó en 1,7% del PIB, evidenciando un aumento de 0,3pp del PIB y un crecimiento nominal de 31,8% respecto al 2018. Adicionalmente los gastos en intereses aumentaron de 2,8% a 2,9% del PIB, principalmente por unas mayores indexaciones de TES y un incremento en los intereses de deuda externa. Los anteriores incrementos se mitigaron parcialmente por una reducción de los gastos de funcionamiento como porcentaje del PIB, pasando de 14,2% del PIB en 2018 a 14,0% en 2019.

⁶ De acuerdo con la modificación adoptada por el Consejo Superior de Política Fiscal, en su sesión ordinaria del 5 de junio de 2019, las utilidades transferidas por parte del Banco de la República al Gobierno nacional se empezaron a clasificar como ingresos fiscales a partir de 2019.