

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

**INFORME DE CUMPLIMIENTO
DE LA REGLA FISCAL EN 2013**

2014

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

República de Colombia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Juan Manuel Santos

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mauricio Cárdenas

VICEMINISTRA GENERAL

Carolina Soto

VICEMINISTRO TÉCNICO

Andrés Restrepo

DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA

Luis Fernando Mejía

Este documento fue escrito en colaboración de los siguientes asesores de la Dirección General de Política Macroeconómica:

Juan Carlos Thomas

Lina Osorio

Yesid Parra

Informe de cumplimiento de la regla fiscal 2013

Junio 2014

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL EN 2013

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2013	4
2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA.....	5
3. CONTINGENCIAS FISCALES 2013	6
4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2014	6

INFORME DE CUMPLIMIENTO DE LA REGLA FISCAL **2013**

INTRODUCCIÓN

Dando cumplimiento al artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, el Gobierno Nacional rinde informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, acerca del cumplimiento de la meta de déficit estructural fijada por la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) para el año anterior.

Es importante recordar que el déficit estructural, indicador objetivo de la Regla, aplica para el balance estructural del Gobierno Nacional Central (GNC) que se define como el diferencial observado, al cierre de la vigencia fiscal, entre ingreso y gasto estructural. El primero se calcula descontando del recaudo efectivo del GNC los impactos de los ciclos energético y económico, mientras que el segundo es igual al gasto total cuando no hay gasto contracíclico en ejecución.

Para determinar el componente cíclico del ingreso tributario atribuido al ciclo económico se emplean la brecha de producto, que es la diferencia porcentual entre el PIB observado y el potencial, y la elasticidad de cada impuesto al crecimiento económico. Por su parte, el ciclo energético se determina calculando el producto entre el ingreso energético marginal (ingreso adicional por un dólar de aumento en la cotización del crudo nacional), el diferencial entre el precio observado y el de largo plazo y la tasa de cambio promedio observada.

Además de las metas puntuales que la Ley impone sobre el balance estructural para los años 2014, 2018 y 2022, el artículo 5° estipula que el Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural. En resumen, la senda de déficit estructural debe cumplir dos condiciones: seguir una trayectoria monótonamente decreciente y ser a lo sumo 2,3%, 1,9% y 1,0% del PIB en los años mencionados.

1. BALANCE ESTRUCTURAL GNC 2013

En 2013 el déficit estructural observado se ubicó muy cerca del balance total. Tal resultado se explica por un balance cíclico muy cercano al equilibrio, con signo negativo y magnitud de \$277 mil millones, equivalentes a 0,04% del PIB. Este se produce como resultado de un ciclo económico negativo de \$680 mil millones, dado que el PIB observado fue inferior al potencial, y de un ciclo energético positivo de \$403 mil millones, pues el precio observado del crudo colombiano en 2012 de US\$101 fue un dólar superior al precio de largo plazo, US\$100 por barril (Cuadro 1).

En cuanto a los componentes estructurales, el ingreso alcanzó \$120 billones, 17,0% del PIB. Según su composición: \$97,4 billones, 81,3% del total y 13,8% del PIB, provinieron de fuentes no energéticas y \$22,7 billones, el 18,7% restante y 3,2% del PIB, se originaron en la explotación de los recursos energéticos nacionales. Por su parte, el gasto ascendió a

\$136,4 billones, 19,3% del PIB en 2013. Vale mencionar que, en la medida en que no se ejecutó ningún programa de gasto contracíclico, la totalidad del gasto efectuado se considera como estructural.

Cuadro 1
Balance Estructural – GNC

CONCEPTO	(\$MM) 2013	(% PIB) 2013
INGRESOS TOTALES	119.744	16,94
Ingresos Estructurales	120.022	16,98
No Energéticos	97.353	13,78
Energéticos	22.669	3,21
Ingresos Cíclicos	-277	-0,04
Tributarios sin minería	-680	-0,10
Energéticos	403	0,06
GASTOS TOTALES	136.390	19,30
Gasto Estructural	136.390	19,30
Gasto Contracíclico	0	0,00
BALANCE TOTAL	-16.645	-2,36
BALANCE ESTRUCTURAL	-16.368	-2,32
BALANCE CÍCLICO	-277	-0,04

Fuente: DGPM – MINHACIENDA

La diferencia entre el ingreso y el gasto estructurales constituye el balance estructural, que en 2013 reportó un déficit de \$16,4 billones equivalentes a -2,32% del PIB.

2. CONSISTENCIA CON LA META ESTABLECIDA

Al cierre fiscal del año 2013 se observó un resultado de déficit estructural consistente con las dos condiciones exigidas por la Ley de Regla Fiscal. De una parte, el balance estructural mejoró en términos del PIB 1 punto porcentual, pasando de un déficit de 2,4% en 2012 a otro de 2,3% en 2013, verificando así una tendencia decreciente.

El propósito central de la Regla Fiscal es garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. En este sentido, la obtención de una determinada meta de déficit estructural no es más que una meta instrumental hacia ese fin último. La sostenibilidad, sinónimo de solvencia, puede entenderse como “la capacidad de un gobierno para servir su deuda sin necesidad de incurrir en impagos”¹. Cuando se garantiza una senda de gasto sostenible para el GNC, ajustando el gasto público total al nivel estructural o de largo plazo de los ingresos, se facilita la reducción sistemática del saldo de deuda pública y del costo de servicio asociado, manteniendo o incrementando el nivel de inversión pública.

¹ Burnside, Craig. Fiscal Sustainability in Theory and Practice. A Handbook. The World Bank 2005.

De hecho, durante los últimos tres años se ha verificado una reducción en la deuda neta del GNC, la cual se redujo de 37,2% del PIB en 2010 a 34,8% del PIB al cierre de 2013. Esta caída, que se viene produciendo con anterioridad a la implementación de la Regla se favorece, como se ha discutido, con su diseño y aplicación. Hacia el futuro se espera que se continúe consolidando una senda de deuda decreciente del GNC, convergiendo a niveles de 25,7% del PIB en el año 2025.

3. CONTINGENCIAS FISCALES 2013

En el 2013 no se presentaron hechos que desviaran, en mayor medida, los ingresos y gastos de las líneas de proyección originalmente previstas. En lo tocante a los ingresos, el recaudo total del GNC presentó un crecimiento de 11,8% con respecto al recaudo obtenido en 2012. Tal incremento permitió que los ingresos se elevaran como proporción del PIB, pasando de 16,1% en 2012 a 16,9% en 2013.

Desde su composición, la dinámica de los ingresos se explica en buena medida por el crecimiento de los recursos de capital que se elevaron de 1,4% a 2,4% del PIB, mientras que los ingresos tributarios se mantuvieron constantes en 14,3% del PIB. En niveles, el ingreso tributario reportó un incremento de 5,9%, entre 2012 y 2013, al pasar de \$95,1 billones a \$100,8 billones, repunte liderado por los impuestos administrados por la DIAN que crecieron 7,7% y alcanzaron \$100,4 billones en 2013.

Por su parte, el gasto tuvo un incremento de 0,9 puntos porcentuales como proporción del PIB, al pasar de 18,4% en 2012, \$122,5 billones, a 19,3% en 2013 equivalentes a un gasto total de \$136,4 billones. Este crecimiento se explica, en buena medida, por el incremento observado en la ejecución de las partidas de inversión que crecieron en 18,1%. Cabe recordar que en 2013 se programaron grandes partidas para su ejecución en sectores claves para la competitividad y el desarrollo, dentro de los cuales se destacan transporte y vivienda.

En consecuencia, puede afirmarse que el comportamiento observado de los ingresos y gastos computados en el GNC fue consecuente con la programación fiscal. La inexistencia de fuertes presiones por gasto adicional o turbulencias económicas que desaceleraran el recaudo de ingresos, fue la nota predominante en 2013 y se convirtió, junto con la correcta gestión del gobierno, en el medio propicio para el cumplimiento de las metas previstas.

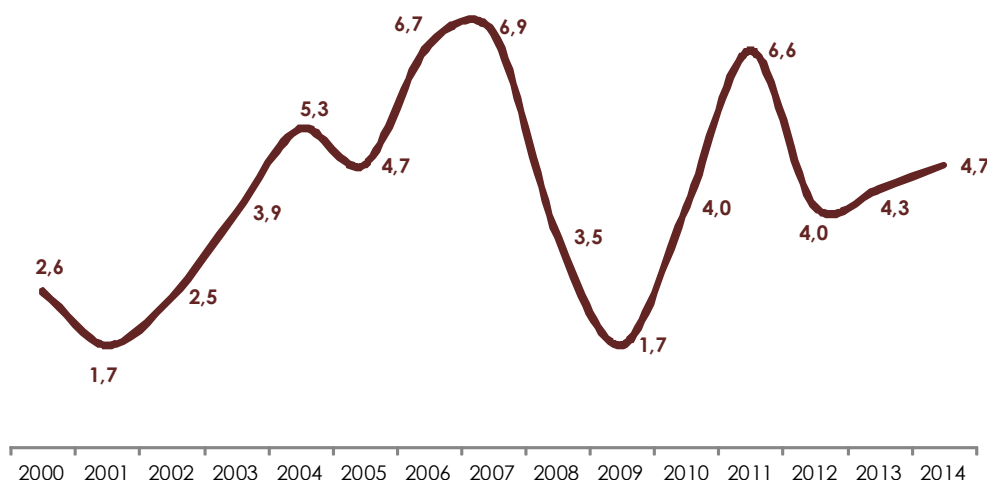
4. CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS Y PERSPECTIVAS FISCALES 2014

El escenario fiscal que se materializará en 2014 será el resultado del comportamiento observado en las variables macroeconómicas fundamentales. Por definición, el ingreso tributario se ve afectado por el crecimiento económico y el volumen de las importaciones, mientras que el sentido y tamaño de los ciclos económico y energético dependen, para el

primero de ellos, del crecimiento real y potencial y de la brecha de producto y, para el segundo, del diferencial de precios del petróleo.

El crecimiento económico real proyectado para 2014 es de 4,7%, ubicándose cerca del crecimiento potencial fijado por el grupo técnico respectivo en 4,8%. Este crecimiento puede darse a pesar de los desafíos que deben confrontar las economías emergentes. Por un lado la desaceleración de la economía China, con impacto sobre la demanda externa y los precios de las materias primas y, por otro, el denominado “tapering” en Estados Unidos que modifica en gran escala la liquidez mundial, ocasionando que los capitales fluyan desde los mercados emergentes hacia los países desarrollados (Gráfico 1).

Gráfico 1
Crecimiento Económico – Variación Anual



Fuente: DANE.*Proyectado: DGPM-MHCP.

Esta expectativa de crecimiento real se fundamenta en un conjunto claro de hechos puntuales subyacentes. En primer lugar, la reducción del desempleo y la generación de puestos formales de trabajo han sido característica central de los últimos años. De hecho, el desempleo se ubicó en 9,6% al cierre de 2013, la tasa más baja en doce años. La inflación, otro hecho notablemente positivo, continuará en niveles bajos y estables alrededor del 3%, media del rango meta establecido por el Banco de la República.

Adicionalmente, la tasa de inversión del país continuará creciendo hasta 28% del PIB, uno de los niveles más altos de la historia. La Inversión Extranjera Directa continuará presentando records históricos, con niveles superiores a los US\$16 mil millones observados en 2013.

Por componentes de demanda, el crecimiento económico estará liderado por el consumo de los hogares y la dinámica de la inversión pública y privada. Varios factores explican este comportamiento. Por un lado, se prevé una dinámica importante en el crédito a los hogares y la confianza de los consumidores y la industria.

Por otro lado, en 2014 el Gobierno Nacional Central ejecutará el mayor presupuesto de inversión de la historia, lo que sumado a los recursos del Sistema General de Regalías y la buena ejecución de los gobiernos locales, que atraviesan su tercer año de gobierno, jalonará la demanda pública causando un positivo impacto en el crecimiento económico.

Por el lado de la oferta se avizora que todas las ramas de actividad mostrarán un comportamiento positivo, especialmente la industria, que se proyecta crezca 3% luego de la caída registrada durante 2013. Por su parte, los sectores de servicios financieros y servicios sociales continuarán mostrando un comportamiento favorable. Algunas de las medidas adoptadas con el PIPE en abril de 2013, entre ellas, la reducción de costos de energía y disminución de aranceles para la importación de bienes de capital, le permitirán al sector productivo incrementar sus planes de inversión a un menor costo.

También se espera que los sectores agrícola y minero se ubiquen en terreno positivo aunque muestren leves signos de desaceleración. Durante el 2014, el PIPE continuará dinamizando la economía colombiana a través de los buenos resultados en los sectores de la industria y la construcción.

Estos hechos se enmarcan en una adecuada coordinación entre las políticas monetaria y cambiaria que contribuirá a generar estabilidad en la tasa de cambio, incrementando el stock de reservas internacionales, activo importante para enfrentar eventuales deterioros de la dinámica económica mundial.

Finalmente, cabe destacar la estabilidad del sistema financiero colombiano, un activo fundamental para prevenir crisis sistémicas y canalizar recursos hacia la expansión productiva y el crecimiento. Colombia presenta hoy el más alto margen de solvencia de América Latina con un nivel de 14,6, obtenido gracias a la adecuada implementación de los estándares de Basilea III.

En materia de PIB potencial 2014, la proyección elaborada al interior del Grupo Técnico sugiere una reducción del nivel de la tasa de desempleo natural así como un incremento de la productividad total de los factores y de la capacidad instalada. Dados estos supuestos, que recogen el impacto del crecimiento del empleo formal, el crecimiento esperado para el PIB potencial se fijó en 4,8% para 2014.

De esta manera, el ingreso cíclico esperado es negativo dado que, en niveles, el PIB real se ubica por debajo del potencial, arrojando una brecha negativa de -0,8%. Esto implica que el componente cíclico del ingreso será de -\$686 mm, equivalente a -0,09% del PIB de la vigencia.

En materia energética, la descomposición del ingreso total entre ciclo y estructural se encuentra completamente definida. Esto, por cuanto el ingreso petrolero de hoy se deriva de los dividendos y utilidades causados el año anterior, mientras que el ciclo depende de la diferencia entre el precio observado y el de largo plazo en 2013, todas estas variables que están dadas para 2014. Como el precio de largo plazo y el observado coincidieron en 2013 en US\$99 por barril, en 2014 no habrá ciclo energético.

En resumen, se espera que el ingreso total recaudado ascienda a \$129,9 billones (17,0% del PIB), resultado compuesto por la suma de \$130,7 billones (17,2% del PIB) de ingreso estructural y un ciclo negativo de \$817 mil millones (0,11% del PIB), explicado en su integridad por el ciclo económico (Cuadro 2).

Cuadro 2
Balance Estructural GNC – 2014

CONCEPTO	(\$MM) 2014	(% PIB) 2014
INGRESOS TOTALES	129.973	17,05
Ingresos Estructurales	130.789	17,16
No Energéticos	113.435	14,88
Energéticos	17.354	2,28
Ingresos Cíclicos	-817	-0,11
Tributarios sin minería	-817	-0,11
Energéticos	0	0,00
GASTOS TOTALES	148.435	19,47
Gasto Estructural	148.435	19,47
Gasto Contracíclico	0	0,00
BALANCE TOTAL	-18.462	-2,42
BALANCE ESTRUCTURAL	-17.645	-2,31
BALANCE CÍCLICO	-817	-0,11

Fuente: DGPM – MINHACIENDA

Al interior del ingreso estructural puede mencionarse que la casi totalidad de este 86,7%, equivalente a \$113,4 billones y a 14,9% del PIB, proviene de fuentes no energéticas, mientras que el restante 13,3%; correspondiente a \$17,4 billones, 2,3% del PIB, proviene de fuentes energéticas, especialmente petróleo.

Este resultado es consistente con lo estipulado en el párrafo transitorio del artículo 5° de la Ley 1473 de 2011 que obliga al GNC a reportar, a lo sumo para 2014, un déficit estructural de -2,3% del PIB de la vigencia, que además sea menor al reportado en la vigencia anterior.

En la medida en que el escenario petrolero está definido para 2014, pues depende de resultados ya observados en 2013, la única posible desviación de la meta podría provenir del ciclo económico. Si el PIB real se aleja del pronóstico con el que se elaboró el balance proyectado, la magnitud y dirección del ciclo modificarían el tamaño y signo del componente tributario al interior del ingreso cíclico.

No obstante, los análisis de sensibilidad demuestran que el impacto del PIB real sobre el ingreso cíclico tributario es relativamente marginal. En efecto, como lo muestra el Cuadro 3, una variación de más o menos dos décimas en el crecimiento real no modifica de forma apreciable el resultado del balance estructural. Sobra decir que si el gobierno advierte tal

riesgo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para garantizar, que en el margen, se cumpla con la meta estipulada en la Ley.

Cuadro 3
Sensibilidad del Balance Estructural al Crecimiento Real 2014

Crec. Real %	Brecha %	Ing. Cíclico		Balance Estructural	
		\$MM	%PIB	\$MM	%PIB
4,5	-1,00	-1.012,8	-0,13	-17.449,3	-2,29
4,6	-0,91	-931,0	-0,12	-17.531,1	-2,30
4,7	-0,78	-686,4	-0,09	-17.645,5	-2,31
4,8	-0,72	-767,8	-0,10	-17.694,4	-2,32
4,9	-0,63	-686,4	-0,09	-17.775,8	-2,33

Fuente: DGPM – MINHACIENDA

En conclusión es de esperar que, salvo que se presentara una grave reducción en el recaudo tributario total, se cumple la meta de balance estructural para 2014 incluso aunque el crecimiento real se desvíe de la meta establecida.

Con este resultado se satisfará la meta puntual de 2014 y se garantizará una senda decreciente de déficit estructural, lo que apuntala la sostenibilidad fiscal y posibilita un ambiente sano para la inversión privada y el crecimiento económico.