



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Boletín

MACRO FISCAL 21

Año 3, No. 21 - Marzo 7 de 2017

Perspectivas Macroeconómicas y fiscales 2017

En los primeros días de enero de 2017, el Gobierno presentó cifras preliminares de los resultados macroeconómicos y fiscales de 2016 y actualizó el Plan Financiero para el presente año¹. Los ajustes en los supuestos y las metas incluyen la nueva perspectiva del Gobierno para la economía y las cuentas fiscales, a raíz de la evolución de las principales variables macro y de los posibles efectos de la reciente reforma tributaria. Adicionalmente, en febrero el Gobierno Nacional anunció el denominado Plan “Colombia Repunta” con el objetivo principal de explicar el crecimiento económico y la generación de empleos adicionales para el 2017.

El presente documento aborda algunos comentarios de esta nueva perspectiva, en cuanto a los cambios frente al escenario que tenía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del Presupuesto General de la Nación de 2017 y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en lo correspondiente a los supuestos macroeconómicos y las variables fiscales, y algunos comentarios al Plan “Colombia Repunta”.

Baja la perspectiva de crecimiento económico

En línea con la pérdida de ritmo mostrado por la economía en los últimos trimestres, las nuevas cifras de la actualización del Plan Financiero 2017 proyectan un menor crecimiento económico para 2017, en comparación con la meta del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2016, que son las mismas del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017. En esa medida, ya no se espera un crecimiento de 3,5% para 2017, sino que la meta se redujo a 2,5%.

Si bien este ajuste no parece muy alentador, se encuentra más en línea con la dinámica de la demanda interna y el entorno internacional. La Contraloría General de la República señaló en los comentarios al proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2017, que las proyecciones de crecimiento económico estaban por encima de las estimadas por organismos como el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL y, en ese sentido, resaltaba la importancia de que estas fueran más moderadas, para con ello disponer de proyecciones de ingresos más realistas y evitar sobresaltos en la ejecución del presupuesto del Gobierno Nacional Central. Esta perspectiva cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta la reciente cifra del crecimiento de la economía colombiana revelada por el Dane al momento de preparación de esta nota, y que alcanzó apenas el 1.6% anual en el cuarto trimestre de 2016 y de 2.0% en todo el año².

La dinámica de la economía dependerá principalmente de la contribución de la demanda interna (consumo e inversión), más no del comercio exterior neto (exportaciones menos importaciones), que como en años anteriores continuará haciendo un aporte negativo al total de la demanda agregada, aun cuando se espera un 2017 con tasas de crecimiento positivas, tanto en importaciones y exportaciones (Cuadro 1).

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Gloria Alonso Másmela
Vicecontralora General de la República

Lisbeth Triana Casas
Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas (E)

Alejandro José Ovalle Gont
Director de Estudios Macroeconómicos

Carlos H. Barrera G.
Juan C. Villamizar
Miguel A. Montoya O.
Elaboración de este documento

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diseño y Diagramación

- 1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Escenario Macro, cierre fiscal 2016 y actualización plan financiero 2017”, enero 2017.
- 2 Boletín DANE, febrero 22 de 2017.

Con esta expectativa, el Ministerio de Hacienda estima que la cuenta corriente de la balanza de pagos presentaría para 2017 un déficit de 3,5% del PIB, el cual indicaría una reducción frente al estimado para 2016 (4,5% del PIB).

Cuadro 1
Supuestos macroeconómicos

Supuestos	MFMP 2016		Actualización Plan financiero 2017	
	2016	2017	2016	2017
Inflación doméstica fin de periodo, IPC, %	6,50	4,00	5,75	3,70
Tasa de cambio promedio periodo, \$	3.151	3.033	3.052	3.037
PIB real (variación %)	3,0	3,5	2,0	2,5
PIB nominal (Billones de \$)	849,3	905,4	853,6	905,7
PIB nominal (variación %)	6	6,6	6,6	6,1
Crecimiento Exportaciones totales, %	-15,9	9,5	-14,9	9,2
Crecimiento importaciones totales, %	-12	6,7	-17,8	4,5
Balance Cuenta Corriente (% PIB)	-6	-5,4	-4,5	-3,5
Precio Brent (USD/barril)	42	47,5	45,1	50

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se espera menor presión inflacionaria y mínimos cambios en otros supuestos macroeconómicos

El año 2016 cerró con una inflación de 5,75%, inferior a la de 2015 (6,77%), debido principalmente a la pérdida de dinámica del fenómeno de El Niño como uno de los factores que más presionó el alza de precios de la canasta familiar. Con base en los resultados recientes, y con la mira puesta en la tendencia descendente de los precios, el Gobierno ajustó la meta de inflación que tenía en el MFMP para 2017 de 4% a 3,7% en la actualización del Plan Financiero.

Aunque el cambio no es considerable, y se sigue manteniendo dentro del rango meta trazado por el Banco de la República (3% +/- 1%), han surgido otros elementos que pueden afectar o evitar que la inflación se siga reduciendo durante 2017, entre los cuales se encuentra el efecto que pueda tener sobre los precios, los cambios aprobados en la Reforma Tributaria y, dentro de estos, el aumento de la tarifa del IVA que pasó de 16% a 19%, principalmente. Según Anif – Fedesarrollo³, si dicho incremento se traslada plenamente, podría adicionar 0,7 puntos porcentuales a la inflación.

Otro de los ajustes que introduce la actualización del Plan Financiero 2017 respecto al MFMP 2016, corresponde a las variables petroleras de precios de venta

y cantidades producidas. Los cambios en las metas de precios y volúmenes de petróleo no tendrían gran impacto y podrían ser neutros, en la medida que la reducción en las metas volumétricas de producción se compensaría con un mejor escenario de precios, respecto a lo proyectado en el MFMP de 2016. Para 2017 se espera que los precios de la referencia Brent registren un promedio de USD50 por barril, con un incremento de USD2,5 frente al MFMP; y en volumen se estima que la producción ya no sea de 913 mil barriles promedio diario (mbpd), sino de 864,6 mbpd.

En cuanto a la tasa de cambio, aunque la devaluación del peso frente al dólar en 2016 fue menor (11,1%) a la que se esperaba en el MFMP (14,7%), para 2017 el ajuste en el Plan Financiero es mínimo, ya que se espera tener una tasa de cambio promedio de \$3.037 por dólar, la cual difiere en \$4 respecto a la del MFMP (\$3.033). Ello implica que para este año la devaluación sería de 0,7% respecto a 2016.

Los resultados preliminares muestran cumplimiento de la regla fiscal en 2016

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Hacienda en la presentación del Plan Financiero de 2017, los resultados preliminares de ingresos del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2016 fueron de \$128,4 billones⁴, superando en 0,5% la meta trazada en el MFMP de 2016. Ello se logró por los ingresos de capital (\$8,7 billones), que superaron en \$4,2 billones a lo previsto en el MFMP, lo cual le permitió más que compensar el no cumplimiento de la meta de recaudo tributario, que se esperaba fuera por \$120,6 billones y solo fue de \$117,3 billones.

Mientras los gastos totales llegaron a \$162,4 billones, es decir \$1,3 billones por encima de lo planeado en el MFMP 2016, principalmente por los gastos de inversión que estuvieron por encima de la meta inicial en \$1,5 billones, al cerrar en un total de \$18 billones.

De acuerdo con las primeras cifras reveladas por el Ministerio de Hacienda en la presentación mencionada, el Gobierno Nacional Central (GNC) registró en 2016 un balance fiscal negativo en \$34 billones, que equivale al 4% del PIB, el cual estiman compatible con la meta de la regla fiscal correspondiente a un balance estructural de 2,1% del PIB⁵. Seguramente con la cifra

3 Ver en presentación de Leonardo Villar Gómez, Director de FEDESARROLLO, en el seminario ANIF-FEDESARROLLO, “Volatilidad internacional y desempeño de la economía colombiana”, febrero de 2017.

4 Esta cifra de ingresos totales difiere de la que está reportada en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) para cierre de 2016 (\$122,9 billones sin desembolsos de créditos), a enero de 2017.

5 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Escenario Macro, cierre fiscal 2016 y actualización plan financiero 2017”, enero 2017.

oficial de menor crecimiento de la economía, revelada por el DANE, el déficit fiscal en términos del PIB será mayor que el anunciado y faltará comprobar el cumplimiento de la regla fiscal.

Aunque las cifras son preliminares, es importante analizar el detalle de los rubros de ingresos y gastos del GNC, cuando el Ministerio de Hacienda publique la actualización del Plan Financiero 2017, pues aunque fue presentado aún este documento no está disponible.

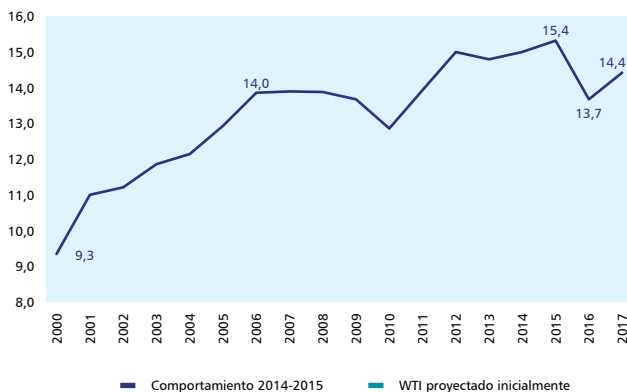
Se reforzarían los ingresos del GNC por la reforma tributaria

El cumplimiento de la regla fiscal en 2017, en gran parte está sustentado por el recaudo adicional que permitirá los cambios tributarios de finales de 2016 (gráfico 1). Con la ley aprobada⁶ se alcanzaría a un recaudo adicional de \$6,1 billones de acuerdo con el Plan Financiero 2017, el cual correspondería a \$6,4 billones por IVA, \$6,7 por renta, \$686 mil millones por impuesto verde y \$227 mil millones por impuesto al consumo, que compensa la disminución en el CREE de \$7,9 billones (comunicado Plan Financiero 2017⁷).

El principal cambio adoptado con la reforma tributaria fue el aumento de la tarifa general del IVA del 16% al 19%, con cuyos ingresos el Gobierno espera mantener las metas de política fiscal, ya aprobadas en la Ley de Presupuesto, en la cual se tiene estipulados unos montos netos de financiamiento con deuda interna (\$23,5 billones) y externa (\$9,2 billones).

Gráfico 1

Ingresos tributarios DIAN, 2000-2017 (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DIAN.

Adicional a los cambios del IVA, con la reforma se eliminaron el impuesto a la riqueza y el CREE, los cuales que ya no se cobrarán a partir de 2018, y se disminuye la tarifa general del impuesto de renta a personas jurídicas del 34% al 33%.

Otras de las medidas aprobadas fue el cobro a los dividendos con una tarifa de 5% (para dividendos entre \$442,6 millones y \$737,7 millones) y 10% (para dividendos mayores \$737 millones), la creación del monotributo⁸, los impuestos al carbono y al consumo de cigarrillos.

Con los cambios aprobados, el Ministerio de Hacienda espera que los ingresos tributarios del GNC pasen de \$116,9 billones (13,7% del PIB) en 2016 a \$129,9 billones en 2017 (14,4% del PIB). Con ello los ingresos totales se estiman pasarán de \$128,4 billones en 2016 a \$137 billones en 2017.

Sin embargo, cuando se aprobó el Presupuesto General de la Nación para el 2017, se planteó que los ingresos tributarios del GNC llegarían a \$118,6 billones, lo cual debería coincidir con lo que el Ministerio de Hacienda ahora denomina “Escenario sin reforma” en el Plan Financiero 2017. No obstante, este escenario presenta ingresos adicionales en \$5,3 billones respecto a los que se tenían aprobados en el presupuesto, ya que señala un valor de ingresos tributarios por \$123,8 billones (Cuadro 2).

Este recaudo adicional que muestra el Ministerio de Hacienda, en el supuesto que no hubiera habido reforma tributaria, no tiene explicación suficiente, y surgen interrogantes en torno a este tema, más cuando se ha ajustado a la baja la perspectiva de la dinámica económica para este año.

Cuadro 2

Ingresos tributarios Presupuesto Nación - Billones de pesos

Concepto	2017		
	Presupuesto GNC 2017	Escenario sin reforma	Escenario con reforma
Tributarios	118,6	123,8	130,4
DIAN	n.d.	n.d.	130,0
No DIAN	n.d.	n.d.	0,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “Escenario Macro, cierre fiscal 2016 y actualización plan financiero 2017”, enero 2017.

El crecimiento de la economía tiene efecto sobre el recaudo y, por tanto, sobre la financiación del presupuesto. En ese sentido, una menor dinámica esperada de la economía significaría dificultades para el cumplimiento de las metas de recaudo tributario trazadas por el Gobierno. Seguramente, ello será parcialmente compensado con el recaudo adicional que genere la reforma tributaria aprobada a finales de 2016.

6 Ley 1819, diciembre 29 de 2016.

7 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Escenario Macro, cierre fiscal 2016 y actualización plan financiero 2017, enero 2017.

8 Es una alternativa voluntaria al impuesto que hoy pagan o deben pagar los pequeños comerciantes, con una tarifa reducida y de fácil cumplimiento.

Se mantiene la meta fiscal y se asegura el financiamiento para el 2017

Con las nuevas expectativas planteadas en la actualización del Plan Financiero 2017, se evidencia, de un lado, que la economía seguirá creciendo a bajo ritmo, aunque con la expectativa de que sea mejor que en 2016; y de otro, que ello se refleje en un mejor resultado fiscal, teniendo en cuenta el recaudo adicional derivado de la reforma tributaria recientemente aprobada.

En ese sentido, se espera que el GNC termine el 2017 con un balance fiscal deficitario equivalente a -3,3% del PIB, el cual corresponde a la meta fijada desde el MFMP 2016 para este año, con lo cual se cumpliría la regla fiscal y el déficit primario (ingresos menos gasto de intereses) se ubicaría en -0,3% del PIB.

Con la meta de desembolsos y amortizaciones de deuda interna y externa contenidos en el Plan Financiero, se estima que la deuda bruta se situaría al final del 2017 en el 46,8% del PIB y la deuda neta en 44,0% del PIB. Esto implicaría un aumento de un punto porcentual del PIB frente al 2016 y de tres puntos porcentuales del PIB con respecto al 2015 (Cuadro 3). Para el 2017 el incremento de la deuda es menor respecto a los años anteriores, ya que en 2016 se realizaron una parte de las colocaciones (prefinanciamiento por el orden de \$7,0 billones) para cubrir el déficit y las amortizaciones de 2017.

Cuadro 3
Deuda del Gobierno Nacional (%PIB)

	Deuda Bruta	Deuda Neta
2014	38,8	35,6
2015	43,8	41,0
2016*	45,7	42,8
2017*	46,8	44,0

**Cifras preliminares
Deuda bruta incluye deuda financiera, pagarés y recursos del CUN
Deuda Neta es la deuda bruta menos activos
Fuente: MPMP 2016, Plan Financiero 2017 y Cálculos CGR.*

Adicionalmente, los canjes de deuda (intercambio de títulos) efectuados en 2016 postergaron amortizaciones que debían efectuarse en 2017, lo que reduce el monto de las colocaciones de títulos requeridas cumplir con dichas obligaciones.

De otro lado, si bien como afirma el Gobierno cumplió con la meta de la regla fiscal establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2015 y 2016, consistente en un balance estructural del 2,2% y el 2,1% del PIB (Cuadro 4), los indicadores de déficit primario y la deuda neta a PIB estuvieron por encima de la meta fijadas en los marcos fiscales.

Cuadro 4
Balance Estructural (%PIB)

	MFMP 15	MFMP 16	Observado
2015	-2,2%		-2,2%
2016	-2,1%	-2,1%	-2,1%
2017	-2,0%	-2,0%	

Fuente: MFMP 2015 y 2016

El déficit primario estuvo 0,2% del PIB por encima de lo estimado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2015 y 2016, debido principalmente al efecto del menor recaudo que obtuvo el GCN y al mayor gasto, como ya se comentó (Cuadro 5).

Cuadro 5
Balance Primario (%PIB)

	MFMP 15	MFMP 16	Observado
2015	-0,3%		-0,5%
2016	-0,7%	-0,8%	-1,0%
2017	-0,4%	-0,2%	

Fuente: MFMP 2015 y 2016

En cuanto a la deuda neta, se estima que llegaría a 42,8% del PIB para 2016, superando lo que se esperaba en los marcos fiscales anteriores (entre el 37,0% y el 41,3% del PIB), ello explicado en parte por las operaciones de prefinanciamiento realizadas en 2016, por el efecto del menor crecimiento económico y el mayor déficit primario.

Para el 2017 el Gobierno prevé un déficit primario del 0,3% del PIB y un crecimiento económico del 2,5%. Sin embargo, dado ese supuesto de crecimiento, se requeriría la generación de un superávit primario con el fin de estabilizar la relación deuda neta a PIB, por lo menos, en el nivel de 2016 (42,8% del PIB). De cumplirse con este déficit primario fijado en el Plan Financiero, la relación deuda a PIB probablemente se incrementaría, efecto que podría ser aún mayor si el crecimiento económico es inferior al proyectado.

Qué cambia con el Plan Colombia Repunta

Sin haber pasado un mes de la presentación del nuevo escenario macroeconómico y la actualización del Plan Financiero para el año 2017 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Nacional anunció el denominado Plan “Colombia Repunta” con



el objetivo principal de explicar 1,3 puntos del crecimiento económico (de 2,5%) y con ello 765 mil empleos adicionales para el 2017.

Con la presentación y anuncio del nuevo Plan, el Presidente Santos precisó que se van invertir para este año un total de recursos por \$40,3 billones, de los cuales corresponderán por estímulos al sector privado \$15,4 billones y con recursos públicos los \$24,9 billones restantes (a través de las obras en 4G, vivienda, aulas escolares, regalías y paz).

Respecto a este nuevo Plan que presenta el Gobierno, es conveniente precisar y aclarar varios puntos:

- Los estímulos al sector privado (Menores tarifas de impuesto sobre las utilidades de las empresas; deducción plena del IVA a los bienes de capital; tarifa unificada para las zonas francas en 20% sin pago de parafiscales; nuevos beneficios tributarios para hotelería y turismo; beneficios tributarios para generación de energía con fuentes renovables; beneficios tributarios para las empresas en las zonas más afectadas por el conflicto, y reembolso tributario para nuevas inversiones en hidrocarburos y minería) hacen parte de los cambios que se aprobaron con la reforma tributaria de diciembre de 2016.
- Las inversiones públicas por \$24,9 billones, no corresponden a una adición de gasto en el Presupuesto General de la Nación para el 2017, ni en el presupuesto bienal de regalías. Por ello, en el caso particular del Presupuesto General de la Nación los montos de ingresos y de gastos no cambian respecto a los que ya se habían referenciado en la actualización del Plan Financiero, pues este ya contenía los efectos de la reforma tributaria, y por tanto confirmaba un balance fiscal acorde con la regla fiscal.

Por ello, este anuncio del repunte de la economía en Colombia para 2017, se puede interpretar como una precisión y énfasis que hace el Gobierno de los cambios que se lograron con la reforma tributaria, y de los gastos de inversión que ya están programados en las obras de infraestructura vial, y vivienda, entre otros. Más no, como nuevos recursos presupuestales que no estaban contemplados ya en la actualización del Plan Financiero.

Conclusiones

El Gobierno muestra en la presentación de la actualización del plan financiero el cumplimiento de las metas fiscales en su cierre preliminar de 2016 y proyecta que estas se seguirán cumpliendo en 2017, destacando que la economía en 2016 creció a un bajo ritmo y con la expectativa que los resultados macroeconómicos de 2017 sean mejores.

Es necesario que el Ministerio de Hacienda explique su nuevo escenario de ingresos, ya que las diferencias que surgen entre la estimación del recaudo tributario esperado con la reforma y el que inicialmente se planteó en la discusión del presupuesto de 2017 es de \$11,8 billones, de los cuales sólo \$6,1 billones estarían explicados por la reforma tributaria.

Finalmente, Colombia se encuentra en un período de transición y de muchas expectativas que se generan por los resultados económicos y fiscales esperados en el corto y mediano plazo, teniendo en cuenta los ajustes tributarios recientemente implementados; y de otro, por todo lo que implica para el desarrollo del país el acuerdo de paz firmado con la guerrilla de las Farc y su implementación en los siguientes años, lo cual se espera genere puntos adicionales de crecimiento económico, bajo un mejor ambiente para la inversión. ■