

## Desafíos fiscales y reformas estructurales 2018-2022

Hacia mediados de abril de 2018, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) divulgó sus nuevas directrices, relajando de manera contraintuitiva la trayectoria permitida de déficit del Gobierno Central (GC), particularmente durante el período 2019-2024. Allí se aprobó una mayor laxitud fiscal del orden del 1.8% del PIB para el próximo cuatrienio (aplazando la convergencia del déficit hacia el -1% del PIB de 2022 hacia 2027), con los consabidos deterioros en la mayor Deuda Pública acumulada (ver gráfico 1).

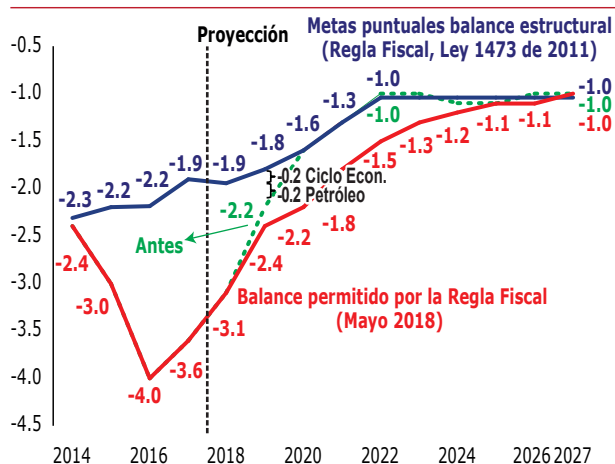
La intuición económica, respecto de una Regla Fiscal (RF) contracíclica, como la que maneja Colombia, hubiera dictado un menor espacio para el déficit fiscal del GC, como resultado de: i) los mejores precios del petróleo, los cuales estarían promediando US\$68/barril-Brent en 2018 (+26% anual); y ii) el mayor crecimiento del PIB-real (2.3%-2.5% en 2018 vs. 2% anual en el período 2016-2017). Sin embargo, el CCRF decidió que las nuevas “brechas de producto” y de “precios del petróleo” lo que

dictaban era una mayor holgura fiscal, inclusive desactivando esta última brecha al recurrir a decisiones algo discrecionales.

Más aún, resulta difícil entender cómo esa mayor holgura fiscal (otorgada por el CCRF) habrá de beneficiar el “anclaje de la Deuda Pública” a futuro y cómo esos mayores déficits ahora redunden en una trayectoria de la Deuda Pública Neta inferior a la estimada antes del reciente relajamiento de las metas de déficit de la RF (ver gráfico 2).

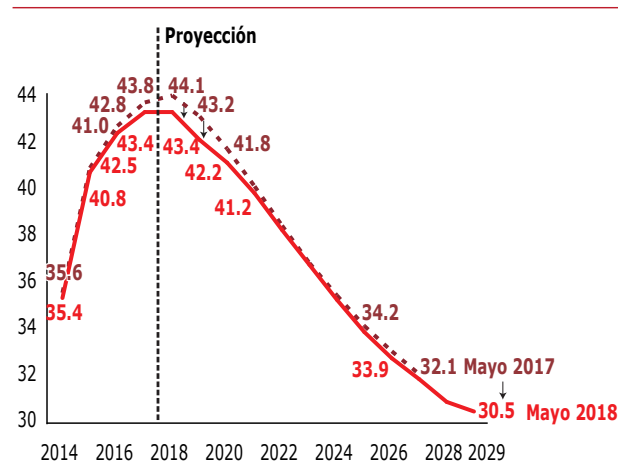
Sorprende aún más que la calificadora Fitch (2018) hubiera aplaudido los resultados de ese ejercicio fiscal de mayores déficits del GC, bajo el argumento de que ahora la RF luce cumplible. Esto viene a convalidar lo dicho por la Comisión de Gasto (2017), en el sentido de que sería muy difícil cumplir la RF (a menos que se relajara, tal como acaba de ocurrir) teniendo en cuenta: i) el bajo recaudo tributario del GC del 14% del PIB, por debajo del 16%-17% del PIB observado en América Latina; y

**Gráfico 1. Proyección del déficit del Gobierno Central consistente con la Regla Fiscal (% del PIB)**



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y CCRF.

**Gráfico 2. Estimación de la Deuda Pública Neta del Gobierno Central (% del PIB)**



Fuente: elaboración Anif con base en CCRF.

ii) la inflexibilidad del gasto público a la baja, donde cerca del 85% del Presupuesto es “impajaritable” (con indexaciones a ritmos del 4% real anual). Esto último con el agravante de las crecientes presiones en seguridad social (pensiones-salud) y de vigencias futuras de infraestructura y posconflicto.

En realidad, esa flexibilización de la RF tan solo debía ocurrir después de adoptarse reformas estructurales en los frentes tributario, pensional, laboral y de correctivos al “laberinto fiscal” por el cual ha venido transitando Colombia durante la última década (tal como lo había sugerido la propia Comisión de Gasto). Solo de esta manera se logrará que el balance primario del GC se enrute hacia al menos superávits del 0.5% del PIB. Esta sería la única forma de evitar que la relación Deuda Bruta del GC/PIB desborde pronto el 50%, respecto de su nivel actual cercano al 45%. Es una quimera pensar que el repunte reciente del Brent hacia US\$75-80/barril será la tabla salvadora fiscal de Colombia.

En cuanto a las reformas estructurales que debería adoptar la Administración Duque 2018-2022, estas deberían enfocarse en:

**Reforma Tributaria:** Donde se tendrá que buscar elevar el recaudo a través de i) eliminar los contratos de estabilidad tributaria y limitar la tributación preferencial de las zonas francas; ii) incrementar la tributación de las personas naturales (aunque el espacio luce limitado); y iii) acabar con los tratamientos “especiales” en materia de IVA. Nótese cómo la simple propuesta de esperar una mayor gestión de la Dian sería insuficiente, pues a duras penas lograría recaudar un 0.5% del PIB adicional.

Adicionalmente, en este frente tributario, deberían considerarse medidas como: i) profundizar en los acuerdos de intercambio sistemático de información con paraísos fiscales (como Panamá) o con países como Estados Unidos (vía FATCA) y los de la OCDE, lo cual permitiría tener esquemas de fiscalización más eficaces, ganando mayor terreno en la lucha contra la evasión y la elusión; y ii) considerar el desmonte del GMF (4x1.000), lo cual también ayudaría a reducir la evasión en Imporrenta e IVA, con ganancias en formalización transaccional y reducción del tamaño de la economía subterránea (llegando hasta el 35% del PIB en el caso colombiano).

**Reforma Laboral:** Allí será clave: i) flexibilizar el mercado laboral, reduciendo los costos no salariales de sus niveles actuales cercanos al 50%, profundizando en lo logrado bajo la Ley 1607 de 2012; ii) atar el ajuste del SML a la Regla Universal de manera que los incrementos reales no superen las ganancias en productividad laboral, complementando el Decreto 36 de 2015 del MHCP, que castiga presupuestalmente tales desvíos; iii) implementar un SML diferencial para los jóvenes menores de 25 años en período de aprendizaje (equivalente al 75% de 1SML), por un período máximo de 1 año; y iv) crear alternativas profesionales en la secundaria para que los estudiantes puedan escoger entre el bachillerato clásico y una opción vocacional, donde será fundamental evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales.

**Reforma Pensional:** Uno de los elementos más importantes de esta reforma será realizar ajustes paramétricos al Régimen de Prima Media de Colpensiones, elevando la edad de pensión (actualmente en 57/62 años mujer/hombre, cuando en los países de la OCDE bordea los 65 años) y reduciendo las tasas de reemplazo hacia rangos más realistas. Adicionalmente, se deberá fortalecer la atención a los adultos mayores desvalidos de pensión (70% de esa población) a través de mayores asignaciones presupuestales al programa Colombia Mayor.

Todo lo anterior evidencia la importancia de que el nuevo gobierno de Colombia del período 2018-2022 migre a una RF que se enfoque en lo que Anif a denominado una “estrategia de Deuda Objetivo”. Esta consiste en fijar criterios de estabilidad de la Deuda Pública Bruta del GC de tal manera que esta no supere el actual 45% en la relación Deuda Pública/PIB. De esa manera, se abandonarían los criterios de brechas de producto y precios de petróleo, pero previamente adoptando las reformas estructurales antes mencionadas. Solo de esta manera nos moveríamos hacia lo que verdaderamente importa para lograr el “anclaje fiscal”: un objetivo de superávit primario del GC para asegurar que la relación Deuda Pública Bruta/PIB no desborde determinado nivel, antes de que su trayectoria se vuelva dinámicamente insostenible, lo cual suele ocurrir a niveles del 60% en el Consolidado Público, y Colombia ya casi llega allí.