Remarcar Creado el: 2019-07-01 10:15 Última actualización: 2019-07-01 10:16

Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (MFMP-2019)

La historia de Estados Unidos durante los años ochenta y la de Colombia durante 2002-2010 nos indica que, a nivel tributario, uno se equivoca de forma grave cuando pretende "sumar recaudo", pero restando base y tarifa.

Escrito por: Redacción Diario del Huila | julio 01 2019

Sergio Clavijo Vergara
Especial para Diario del Huila

El gobierno acaba de revelar el MFMP-2019. Así, con los lineamientos de la Regla Fiscal (RF) aprobados en abril, este MFMP-2019 de junio y el proyecto de Ley Presupuestal de 2020, que se estará radicando ante el Congreso en julio, se completa la visión fiscal que estará informando Colombia. Esta información provee gran detalle para los años 2019-2020, pero la verdad es que del año 2021 en adelante lo que se tienen son "deseos y esperanzas" fiscales, dada la alta incertidumbre global y local reinante en los frentes reales y financieros.

SpiritNow -ConocoPhillips - Faces of ConocoPhillips
Patrocinado
Providing Publication Readers an a Closer Look Into Every...
conocophillips.com
Learn more

Como resumen a continuación, este MFMP-2019 "ajusta" por un PIB real que se estaría acelerando hacia tasas del 4.4 % anual para el año 2022 (frente al 2.7 % anual del último quinquenio), ver recuadro final que analiza los supuestos macro financieros. Esto (supuestamente) estaría ayudando a la "confianza inversionista II": resultante de reducir la tasa efectiva de tributación empresarial desde niveles del 49 % de las utilidades en 2019 (según Ley 1819 de 2016) hacia un 44 % en 2022 (según Ley 1943 de 2018).

A su vez, ello mejoraría la tributación neta total en cerca de +0.6 puntos porcentuales (pp). Revisándola hacia el 14.7 % del PIB en 2022, donde la gestión fiscal contribuiría con +0.4pp. Pero, a pesar de esa mejoría del recaudo, el gobierno tendría que realizar recortes permanentes por -1.9pp del PIB durante 2020-2022. Esto para lograr que el déficit fiscal del Gobierno Central (GC) se reduzca del 3.1 % del PIB en 2019 hacia el 1.0 % del PIB en 2019 (mostrando incluso sobre-cumplimientos del 0.3 % del PIB respecto de la RF) y hacia el -1.6 % del PIB en 2022.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Seguridad en tus datos...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

Así, la Administración Duque habría controlado totalmente los riesgos fiscales de Colombia, pues este MFMP-2019 señala que la relación Deuda Bruta/PIB del GC se habría logrado reducir desde el 51 % del PIB en 2018 hacia el 47 % del PIB en 2022. Parte de esa reducción también proveniría de utilizar recursos de privatizaciones como ingresos del GC y de una mejor gestión de los pasivos resultantes de demandas judiciales y deudas de seguridad social.

Supply-Side Economics "recargada"

La "confianza inversionista-I" bajo Uribe no proveyó suficientes resultados de aceleración del PIB real y de incrementos en el recaudo tributario como para pensar que esta versión "recargada-II" vaya a ser exitosa. En efecto, pasado el ciclo alcista de los commodities durante 2002-2006, la economía terminó desacelerando su crecimiento del promedio del 5.5 % anual a tan solo un 4.5 % anual durante 2007-2019.

Además, es evidente que en Colombia la elasticidad del recaudo al PIB real es inferior a la unidad y, para el período 2020-2022, sería muy difícil contrarrestar por esta vía la caída estructural de un -0.5 % del PIB en recaudo de la Ley 1943 de 2018. En el mejor de escenarios, Colombia lograría mantener su relación Recaudo Neto/PIB en el 14 % actual, pero lo más probable es que se reduzca a la franja 12 % - 13.5 % durante 2020-2022.

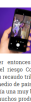
Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

La historia de Estados Unidos durante los años ochenta y la de Colombia durante 2002-2010 nos indica que, a nivel tributario, uno se equivoca de forma grave cuando pretende "sumar recaudo", pero restando base y tarifa (ver Binder, "Advice & Consent" 2018).

Realidades de gasto vs. "pataleras presupuestales"

Tampoco hacen realistas ni bien fundamentadas las pretendidas contracciones del gasto público del MFMP-2019, requeridas para "terminar" de cumplir las metas de la RF. Lo primero es pensar de presente que la Administración Duque tuvo que recurrir a incrementos en dicho gasto público por un 1 % del PIB durante su primer año de gobierno (, esto indica que el track record de poca credibilidad a este esquema, así algunos consideren que las "patalerías presupuestales" del ministro serían una gesanía).

De hecho, la Comisión de Gasto concluyó que esas "patalerías presupuestales" no son nada recomendables para Colombia, en medio de grandes necesidades de infraestructura de transporte, conectividad, de irrigación del campo, amén de los requerimientos propios del "post-conflicto".



Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Seguridad en tus datos...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

Como resultado de los recortes presupuestales de 2017-2019, la Formación Bruta de Capital Fijo-pública se ha venido reduciendo desde el 2 % del PIB hacia un 1.2 % del PIB en la actualidad. Peor aún, se tiene pensado que esa inversión productiva llegaría a un magro 0.4 % del PIB en 2022 (frituridades a las obligaciones de Vigencias Futuras), según el reciente reporte del FMI. Pero, pasado la culminación del Túnel de la Línea, la consecuencia de los graves daños en la vía al Llano y el hacinamiento cocaleros no darían por mayores asignaciones presupuestales en vez de menos?

En lo referente al "apretón presupuestal-operativo" también se tienen desafíos de tipo estructural, donde cerca del 80% del presupuesto está inderado año-a-año a raíces del +4 % real anual. La Administración Duque bien lo sabe, pues tuvo que conceder recientemente incrementos salariales a los servidores públicos a valores del 4.5 % vs. 3 % para el año 2019, estimándose que los costos de la nómina se elevarían no menos del 6.5 % (esto es, 3.3 % real). Así que, en este frente, la "credibilidad" luce baja, pues la historia de las tres últimas décadas es que los recurrentes pares de mesetras, rama judicial y sector salud nunca terminan a incrementar el gasto-operativo-público muy por encima de la inflación.

Por todo lo anterior, los recientes pronunciamientos de las calificadoras de riesgo coinciden en que este MFMP-2019 encierra "apretón fiscales grandes" (, adadimos nosotros desde ANIF que se trata, en realidad, de "apretón arriesgadas e infundadas" que no van en la dirección de lo que le conviene a Colombia para el período 2019-2022).

Pitch, por ejemplo, ha dicho recientemente que los fundamentales de Colombia dan para una calificación de "simple Grado de Inversión" (BBB-), pero le habría dado el beneficio de la duda al país durante 2007-2019 al sembrar expectativas de que su fortaleza institucional le permitiría tomar correctivos estructurales. No obstante, Fitch ha concluido recientemente que dichos correctivos han sido insuficientes y de allí su asignación de "perspectiva negativa" a partir de mayo de 2019. Apaxientemente, este MFMP-2019 ha sembrado aún más dudas sobre las posibilidades de mantenerle a Colombia el Grado de Inversión durante el segundo semestre de 2020.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

¿Cómo debe ser entonces la línea de acción fiscal para evitar una degradación del riesgo Colombia en 2020? Primero, Colombia requiere incrementar su recaudo tributario en cerca de un 2 % del PIB para siquiera emular el promedio de países OCDE. El proyecto que condujo a la Ley 1943 de 2018 contenía una muy buena estructura de expansión del IVA a la tasa del 19 % para muchos productos que hoy continúan pagando un 0 % o un 5 %.

De haberse aprobado esa idea (y sin necesidad de meterse con el 16 % de la canasta básica del IPC que hoy sería esencial, se habría logrado incrementar el recaudo en cerca de un 0.7 % del PIB (destinando una porción para "devoluciones" a través del programa de Familias en Acción).

ANIF considera que, en marzo de 2020, la Administración Duque debería radicar una nueva reforma tributaria con estos lineamientos de extender el cobro del 19% a la tasa del 19 % para un cómodo de forma que hoy continúan a tasas preferenciales. De hecho, este diferencial de tasas de 19% hace muy difícil exporta la propia garantía de reembolso de la DIAN (tema que no se va a solucionar con la "Factura Electrónica").

El ministro Carrasquilla, que había estructurado esa buena iniciativa en agosto de 2018, debería tomar un "segundo aire" pedagógico y proceder a explicarle al país esta sensata y realista alternativa tributaria. Esto es lo que recomienda el club de las buenas prácticas de la OCDE, al menos a entrar pronto Colombia. También es lo que el FMI debería estarle diciendo "al oído" al país, si es que queremos continuar con acceso a la línea de crédito "contingente".

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

La segunda línea de acción fiscal ya la ha venido explicando ANIF y consiste en acelerar la entrega de privatizaciones de activos como Ecopetrol o ISA, los cuales permitirían allegar cerca de unos $10 billones (1 % del PIB), para así poder ajustarlas los programas de infraestructura del país.

No se trata de recursos para gasto operativo o de intentar con ellos cumplir la RF o los excesivos roza del MFMP-2019. Esos recursos de privatizaciones deben ir a fortalecer la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN). Esta combinación de mayor recaudo y ajustamiento de la inversión en infraestructura sería la forma segura de darle sostenibilidad a la abultada deuda pública y de acelerar nuestro crecimiento potencial desde el actual 3 % anual hacia un 4 % durante el exigente período 2019-2022.

* Presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Este análisis contó con la colaboración de Mélsen Vera y Carlos Camelo.

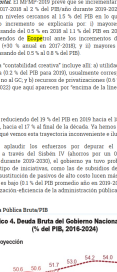
Análisis de los supuestos macro-financieros del MFMP-2019

Fuente: elaboración Anif con base en MHCP.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

Crecimiento del PIB-real y desempleo de largo plazo El gobierno reafirma su pronóstico de crecimiento del 3.6 % para 2019 (a pesar del débil inicio a tasas del 2.0 % anual del primer trimestre). También proyecta aceleraciones hacia un 4 % y un 4.4 % anual durante 2020-2022, ver gráfico 1. En opinión de ANIF, estas cifras van a contrapelo de las tendencias de desaceleración global y posttraumatico regional. De hecho, los modelos ECOS de ANIF arrojan un crecimiento potencial en el rango 3 % al 3.5 % anual durante el período 2018-2022. Curiosamente, no se tiene en cuenta el PIB-real no apaxeces para nada enlacionadas con el presupuesto escalamiento de las tasas de desempleo.

Precio y volúmenes de petróleo



Fuente: elaboración Anif con base en MHCP.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

El MFMP-2019 supone convergencia en los precios del petróleo hacia sus niveles de largo plazo, pasando de los US$66-68/barril-Brent en 2019-2020 a US$70 durante 2021-2030 (ver gráfico 2). Si bien esta trayectoria luce adecuada, este escenario implica un incremento de +US$2.5/barril promedio anual respecto del MFMP-2018 (hoja Santos II). La producción de petróleo pasaría de los actuales 880 Mbd hacia unos 960 Mbd durante 2020-2022 (+90 Mbd respecto del MFMP-2018). A partir de allí, se tienen reducciones más marcadas hacia los 913 Mbd en 2024 y eventualmente, hacia los 600 Mbd en 2030. Existe, sin embargo, una alta incertidumbre sobre el impacto de la exploración de los no-convencionales.

Ingresos del Gobierno Central (GC)

Fuente: elaboración Anif con base en MHCP.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

Recaudo tributario: la relación Recaudo Neto/PIB se mantendría cerca del 14.3 % durante 2019-2020 e, incluso, se pronostican incrementos hasta el 14.7 % en 2022. Nótese cómo ello implica un +2.3 % del PIB de recaudo adicional acumulado durante dicho período frente a lo pronosticado en el MFMP-2018, a pesar de las rebajas impositivas de la Ley 1943 de 2018 (ver gráfico 3).

La otra gran apuesta del gobierno radica en el efecto de la Factura Electrónica, esperando reducciones de evasión desde niveles del 30 % hacia el 23 % en el año 2022 (replicando el referente de México). Por esta vía, se espera llegar a picos de recaudos adicionales cercanos al 1 % del PIB-año en 2022.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

Por el contrario, ANIF estima que la relación Recaudo Neto/PIB caería del 13.9 % observado en 2018 hacia un 13.3 % en 2022 (vs. el 14.7 % del MFMP-2019).

Ingresos de capital: El MFMP-2019 prevé que se incrementarían desde el 1 % del PIB en 2017-2018 al 2 % del PIB-año durante 2019-2022 (para luego estabilizarse en niveles cercanos al 1.5 % del PIB en lo que resta de la década). Dicho incremento se explicaría por (i) mayores excedentes financieros (pasando del 0.5 % en 2018 al 1.1 % del PIB en 2019), dados los mayores dividendos de Ecopetrol ante los incrementos del precio del petróleo-Brent (+30 % anual en 2017-2018); y (ii mayores ingresos por "recuperos" (pasando del 0.5 % al 0.8 % del PIB).

Sin embargo, la "controlabilidad creativa" incluye allí: a) utilidades del Banco de la República (0.2 % del PIB para 2019), usualmente correspondientes al "cruce fiscal" y no al GC; y b) recursos de privatizaciones (0.6 % del PIB-año durante 2019-2022) que aquí aparecen por "encima de la línea" (para gasto recurrente).

Gasto público

Este se estaría reduciendo del 19 % del PIB en 2019 hacia el 18 % en 2022 y, eventualmente, hacia el 17 % al final de la década. Ya hemos argumentado en el texto por qué veamos esta trayectoria inverosímil o ilusoria.

Si bien cabe aplaudir los esfuerzos por depurar el esquema de transferencias a través del Sisbén IV (abarcos por un 0.2 % del PIB promedio año durante 2019-2030), el gobierno ya tuvo problemas en su PND con este tipo de iniciativas, como las de subsidios de energía. Las estrategias de sustitución de pasivos de alto costo locen más pretensiosas, pero su ahorro es bajo (0.1 % del PIB promedio año en 2019-2030), así como las de modernización eficiencia de la administración pública (0.1 % del PIB promedio año).

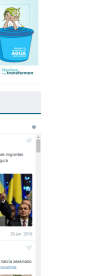
Relación Deuda Pública Bruta/PIB

Fuente: elaboración Anif con base en MHCP.

Nuevo MotorolaOne Vision.
Patrocinado
Compra el nuevo MotorolaOne Vision. Cámara con sensor de...
MOTOROLA CON ONLAPIS
Ver más

No deja de sorprendernos que, año tras año, estos ejercicios fiscales prevén una caída en la relación de endeudamiento que a la postre no se concreta, ver gráfico 4. Este ejercicio prospectivo del MFMP-2019 pontifica (nuevamente) que el país, en simple "piloto automático", estará en capacidad de reducir la relación de Deuda Pública Bruta/PIB desde sus actuales niveles del 50 % hacia el 40 % durante la próxima década. Ya veremos en el MFMP-2020 si esto por fin ocurrió.

PAUTE CON NOSOTROS
Y EXPONGA SU MARCA
EFECTIVAMENTE
Ch. Dm. más >
DH


Tan es, a cuenta.
Todos enfrentamos dolor disponer de nuestros bienes tras de nuestro ausencia.
Usted puede evitar que su ser amado pague por su ausencia y disponga de sus bienes en vida.
Tu Testamento Vivo
Tu Voluntad Vivo
Tu Transformarte
Tu Vivo
Tu Vivo
Tu Vivo