

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo

Noviembre 17 de 2015

Ajuste fiscal: su magnitud y composición

La austeridad fiscal “sostenible” descansa usualmente sobre una buena combinación de recorte en el gasto público superfluo y en un impulso al mayor recaudo tributario. Este ha sido el *mantra* en recomendaciones sobre “buen ajuste fiscal” desde la conocida obra de Alesina y Perotti (1995). Ellos documentaron cómo un ajuste fiscal con este tipo de combinación arrojaba mejores resultados en el tiempo que aquellos que enfatizaban simplemente el lado de la ecuación del gasto o el lado del mayor recaudo.

Este tipo de resultados fiscales ha vuelto a salir a la palestra con ocasión de la crisis de Grecia, país que requirió de un tercer paquete de ayuda multilateral en el corto horizonte de 2010-2015 (ver *Comentario Económico del Día* 28 de julio de 2015). Dada la persistencia de la crisis, uno tendería a concluir que el problema habría sido la falta de voluntad política de Grecia para adoptar disciplina fiscal o que, precisamente, habrían cometido el error de recargarse excesivamente en recortes de gasto o solo en incrementos del recaudo. Lo que es claro es que los paquetes de ajuste fiscal en Grecia no han salido bien, pues su PIB-real acumula ya caídas del 30% y su tasa de desempleo ha bordeado el 25% durante el período de crisis 2008-2015.

Pero lo sorprendente es que las cifras más recientes de la OECD indican que Grecia no solo ha sido el más disciplinado de los países europeos en crisis, sino que también ha logrado adoptar una buena combinación de ajuste por el lado del gasto y de incremento en los recaudos. Por ejemplo, el ajuste fiscal acumulado por Grecia durante los últimos siete años equivale a correctivos por cerca del 17% del PIB, de los cuales un total del 11% del PIB provienen de recortes del gasto público (excluyendo el componente de intereses) y el remanente 6% del PIB del ajuste fiscal es atribuible a incrementos del recaudo (ajustado por el ciclo). Así, esta combinación del 65% en recortes de gastos y 35% de mayores recaudos tributarios luce ideal y cumpliría con la condición Alesina-Perotti en materia de buena calidad del ajuste fiscal sostenible.

Más aún, la magnitud del ajuste fiscal de Grecia nos diría que no ha habido falta de voluntad política, pues, de hecho, ha sido el país con mayor ajuste fiscal en Europa durante todo ese período. En efecto, Portugal, Irlanda y España realizaron ajustes fiscales por valores en el rango 7% a 9% del PIB, inferiores a los de Grecia, aunque también tuvieron una buena combinación de prevalencia de recortes del gasto sobre la mayor tributación (especialmente Irlanda).

¿Entonces qué es lo que ha fallado en el caso del ajuste fiscal en Grecia? Todo parece apuntar hacia un desborde histórico del gasto público durante 1999-2007, en parte validado por la falta de supervisión bajo el Tratado de Maastricht y por los reportes falsos enviados por Grecia a la Comunidad Europea (ver *The Economist*, septiembre 12 de 2015). En efecto, Grecia desbordó su gasto estructural en los frentes de nómina pública, pensiones y salud. Estos gastos han sido difíciles de recortar y han motivado una reacción

Continúa

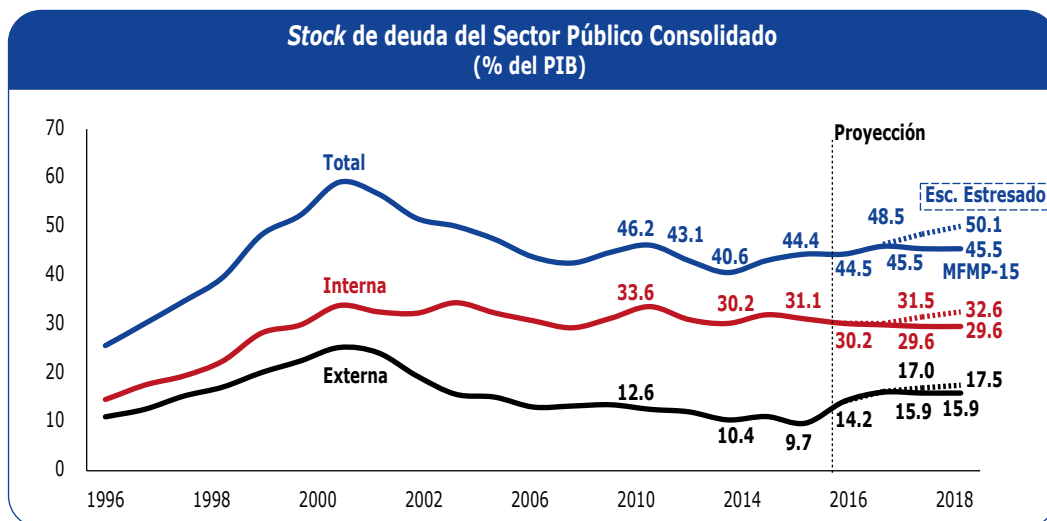
Director: Sergio Clavijo

política que llevó al poder a frágiles partidos izquierdistas, los cuales pensaron que podrían repudiar la deuda y, simultáneamente, permanecer bajo la Zona Euro. Solo recientemente (bajo el tercer paquete de 2015) les ha quedado claro a dichos partidos que seguir bajo la protección anti-inflacionaria del euro implicará ahondar los sacrificios fiscales para honrar su deuda pública (bordeando ahora un 180% del PIB). A pesar de estos esfuerzos de ajuste fiscal adicional por parte de Grecia, pronto Alemania y Francia concluirán que, en realidad, dicha deuda pública es impagable y requerirá condonaciones adicionales (pero ello no podrá ser forzado desde Grecia).

¿Qué lecciones fiscales puede extraer Colombia para 2015-2017 de estos difíciles años que Grecia ha vivido durante 2008-2015? Lo primero es dimensionar la magnitud del choque actual, para entender que la reversión en los términos de intercambio tendrá serios impactos sobre los llamados déficits gemelos (alcanzando niveles del orden del 6% del PIB en el frente externo y del 3% del PIB en el frente fiscal en 2015). Lo segundo es traducir esos choques en requerimientos de ajuste fiscal. Por ejemplo, Anif y Fedesarrollo han venido argumentando que los faltantes fiscales estructurales del gobierno central (presionados por gastos en pensiones, salud e infraestructura) ascenderían a cerca del 2% del PIB por año. Sin embargo, los menores ingresos petroleros fácilmente pueden haber añadido faltantes estructurales (no simplemente coyunturales) del orden del 1% del PIB, lo cual también ha sido señalado por el reporte de la Comisión de Expertos Tributarios (ver *Informe Semanal* No. 1276 de julio de 2015).

Todo parece indicar que una ambiciosa reforma tributaria podría aportar entre 1.5% y 2% del PIB por año en un horizonte de tres años, donde la “piedra angular” del mayor recaudo descansaría sobre el incremento de la tasa general del IVA del 16% hacia el 18%, apoyada por el taponamiento de las numerosas exenciones. El problema es que todavía se requerirían recortes del gasto por al menos un 1% del PIB, lo cual luce difícil de implementar en los componentes de pensiones y salud (en el corto plazo), dejando únicamente el expediente de recortes en la inversión de infraestructura (dada la inflexibilidad del gasto operativo a la baja). De no actuarse, la relación Deuda Pública/PIB llegaría pronto al 50% en cabeza del Consolidado Público (ver gráfico adjunto).

Nótese entonces que, en cualquier escenario, la composición del ajuste fiscal en Colombia tendría que recargarse en dos terceras partes en incrementos del recaudo y solo en un tercio en el recorte del gasto. Si bien esta composición no luce óptima en términos de las recomendaciones de Alesina-Perotti, la cruda realidad fiscal de Colombia no parece estar dejando alternativas diferentes.



Fuente: cálculos Anif con base en MHCP.