

Nota de la OCDE sobre el shock migratorio desde Venezuela hacia Colombia y sus implicaciones fiscales

En pocas palabras....

El gobierno enfrenta un gran incremento de la migración desde Venezuela hacia Colombia. El gobierno ha manejado esta difícil situación proporcionando asistencia fronteriza oportuna, relajando los requisitos de entrada, otorgando permisos temporales y asegurando la atención de emergencia universal.

La migración crea desafíos sociales y económicos, pero también oportunidades. La experiencia internacional demuestra que la migración puede ser una fuente de crecimiento y bienestar a mediano plazo. Para hacer realidad estos beneficios es necesario establecer políticas de integración adecuadas.

A corto plazo, el shock migratorio implica necesidades adicionales de gasto. La experiencia reciente en algunos países de la OCDE puede ofrecer algunas ideas útiles para Colombia sobre cómo hacer frente a las inesperadas necesidades adicionales de gasto. Haciendo uso de cláusulas de acontecimientos inusuales, varios países de la UE se desviaron temporalmente de las trayectorias de ajuste fiscal previamente acordadas. La adopción de una definición más amplia de la cláusula de escape, como hizo la UE, podría ayudar a Colombia a hacer frente a la inesperada crisis migratoria, manteniendo al mismo tiempo su compromiso con la disciplina fiscal.

Debe preservarse el firme compromiso de Colombia con la regla fiscal. Encomendar al comité fiscal que evalúe cada año cómo el shock migratorio afecta la trayectoria de ajuste fiscal ayudaría a mantener la transparencia y la credibilidad. La supervisión independiente de las repercusiones presupuestarias del shock migratorio también podría contribuir a garantizar que las decisiones se mantengan basadas en motivos técnicos y aisladas de otros debates presupuestarios.

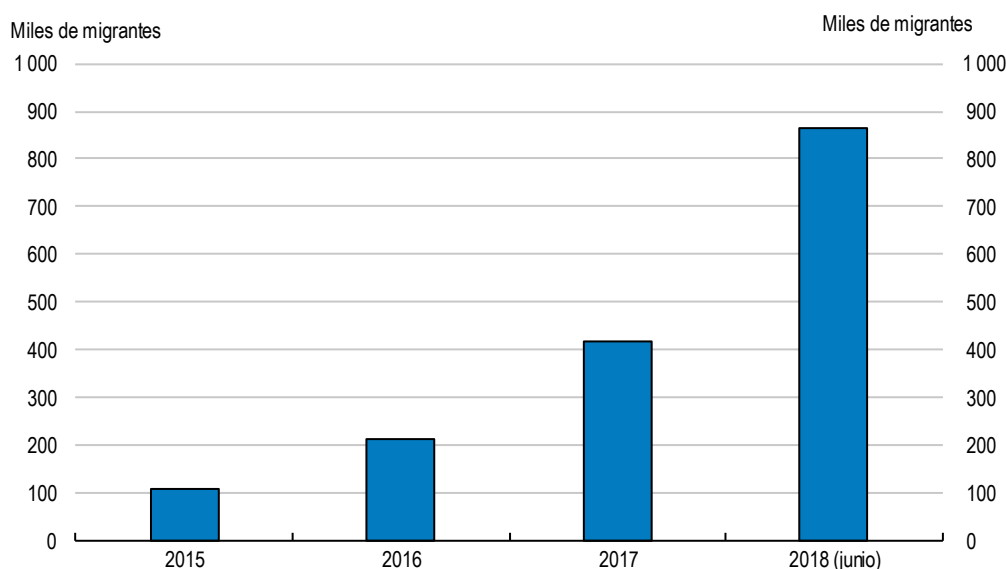
Los recientes esfuerzos del Gobierno para mejorar el sistema tributario y aumentar la eficiencia del gasto son importantes para respaldar la situación fiscal. Las iniciativas en curso gracias a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, la mejora de los procesos presupuestarios y de la orientación de los programas sociales tendrán un efecto positivo sobre la calidad del gasto público.

La migración ha aumentado sustancialmente

La gran afluencia de migrantes de Venezuela representa un gran desafío social y económico para Colombia. La afluencia se ha acelerado considerablemente en los últimos tiempos. En 2018, el número de migrantes se duplicó en sólo seis meses (Gráfico 1). A finales de 2018, había más de 1,2 millones de inmigrantes venezolanos con la intención de quedarse en Colombia.

Se espera que la migración desde Venezuela siga aumentando, ya que la experiencia internacional demuestra que tras la llegada de los primeros migrantes se produce un proceso de reunificación familiar. Más del 70% de los recién llegados han dejado familiares cercanos en Venezuela (Reina et al, 2018). La profundización de la crisis económica en Venezuela puede, por lo tanto, implicar también una mayor migración hacia Colombia en el futuro.

Figura 1. El número de migrantes venezolanos ha aumentado sustancialmente



Fuente: Encuesta de Hogares de Colombia, GEIH.

Aunque la mayoría de las personas que salen de Venezuela lo hacen por razones económicas, **el flujo actual también muestra algunas características de una crisis de refugiados** (Banco Mundial, 2018). Esto incluye una fuerte aceleración de las llegadas (la migración económica tradicional tiende a ser más lenta) y una proporción relativamente alta de personas que llegan en condiciones socioeconómicas difíciles.

Tanto el tamaño sin precedentes del flujo migratorio como la rapidez del aumento implican desafíos sustanciales para los gobiernos central y locales de Colombia. Existe una variación significativa en el impacto local, con evidencia de un aumento del desempleo y de la pobreza en migrantes en las zonas fronterizas, como Cúcuta y Riohacha, y en Bogotá. Otras grandes ciudades como Barranquilla y Medellín están mostrando mayor resiliencia asimilando el flujo migratorio.

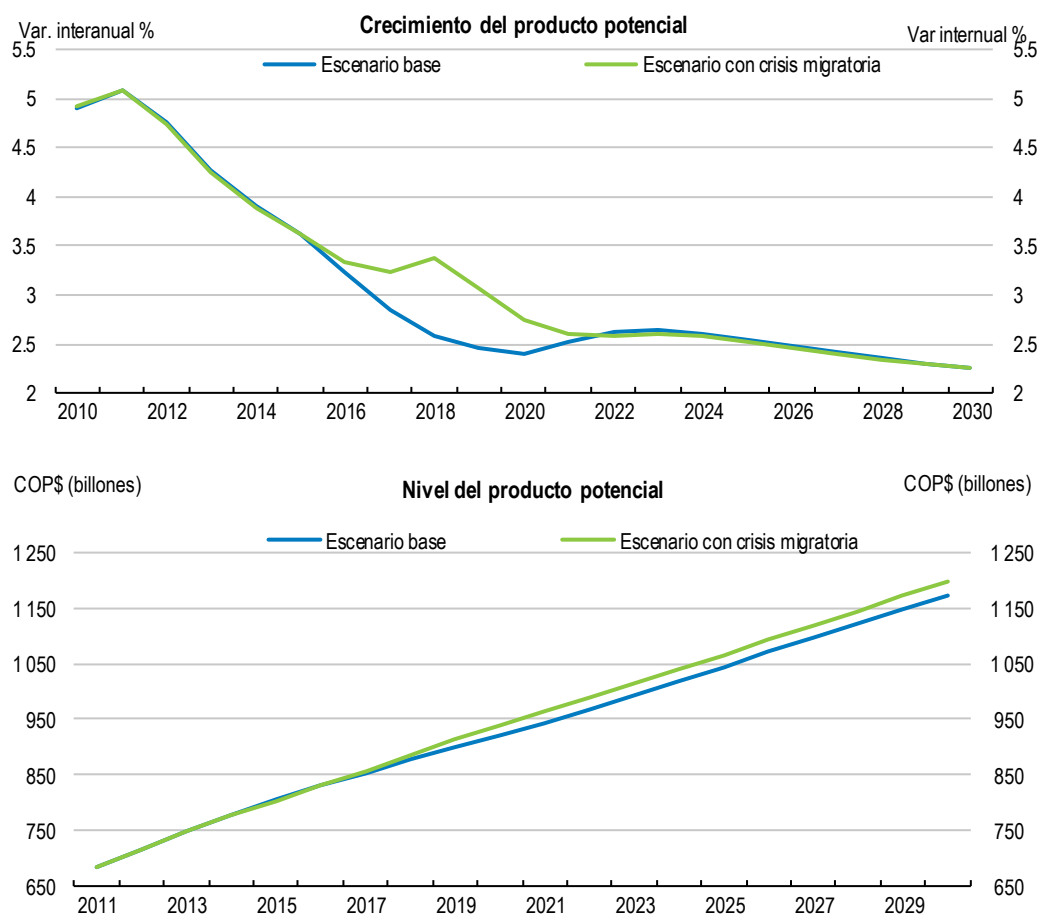
El gobierno ha gestionado esta difícil situación, esforzándose por integrar a los migrantes mediante la prestación oportuna de asistencia fronteriza y la

prestación de servicios universales de emergencia y atención durante el parto. Se han flexibilizado los requisitos de documentación para que los niños en edad escolar puedan tener acceso a la educación en los niveles preescolar, básico y secundario. Colombia también ha relajado algunos requisitos de entrada y ha concedido permisos temporales para permanecer en el país. Se ha puesto en marcha una estrategia política integral para los próximos años, que incluye acciones en ámbitos como la educación, la asistencia sanitaria, el agua y el saneamiento, la integración en el mercado laboral, la atención a la infancia y la ayuda humanitaria.

La migración implica desafíos y oportunidades

La migración implica desafíos, pero también oportunidades. La experiencia internacional en los países de la OCDE y de América Latina demuestra que **la migración puede ser una fuente importante de crecimiento y bienestar a medio plazo**. El aumento de la oferta de mano de obra podría ayudar a impulsar el potencial de crecimiento de la economía (Figura 2), que ha experimentado un descenso en los últimos años (OCDE, 2019).

Figura 2. El impacto del shock migratorio en el crecimiento potencial: una simulación ilustrativa



Nota: El escenario de shock migratorio asume un aumento en la oferta de la fuerza de trabajo de 750 mil en 2018, 1 millón en 2019 y 1,25 millones en 2020. La productividad y la formación de capital son exógenas.

Fuente: Cálculos de la OCDE.

Los migrantes de Venezuela a Colombia tienen niveles de educación similares o superiores a los de la población receptora, lo que debería facilitar su integración en el mercado laboral y podría tener un efecto positivo en la productividad. Los migrantes de Venezuela son, en promedio, casi 5 años más jóvenes que los colombianos (26 frente a 31) (Reina et al. 2018), lo que también podría ayudar a mitigar los efectos negativos del envejecimiento en las perspectivas de crecimiento de Colombia.

Integrar a los migrantes requerirá en el corto plazo de políticas de integración adecuadas, como las que está aplicando Colombia actualmente. En el mediano plazo, un desafío particular y fundamental para Colombia será integrar a los migrantes en el mercado laboral formal. El mercado laboral colombiano se sigue caracterizando por un alto nivel de informalidad, que pesa negativamente sobre el bienestar y la productividad. La integración de los migrantes en empleos formales requeriría una estrategia comprehensiva con acciones que abarcan varias áreas de política, como educación, impuestos, pensiones, regulaciones empresariales y políticas del mercado laboral (OCDE, 2019).

A corto plazo, la crisis migratoria implica necesidades de gasto adicionales

Para obtener el efecto económico positivo de la migración a mediano plazo es necesario poner en marcha políticas de integración adecuadas a corto plazo, como las que viene aplicando Colombia en la actualidad. Tales políticas implican un costo fiscal, que en el caso de Colombia se estiman en alrededor del 0,4% del PIB por año (Tabla 1), según diferentes estimaciones del gobierno, algunos *think tanks* o del Banco Mundial. Esto toma en cuenta gasto adicional en diferentes áreas como la salud, la educación, los programas sociales, la ayuda humanitaria o la vivienda. Es probable que este gasto adicional sea necesario durante los próximos tres o cinco años. A medio plazo, el mayor crecimiento del PIB provocado por la migración implicaría mayores ingresos fiscales, lo que compensaría gradualmente el impacto fiscal negativo inicial.

Tabla 1. Impacto fiscal estimado de corto plazo del shock migratorio por año

	Coste fiscal (% del PIB)
Ministerio de Hacienda	0.4-0.6
Fedesarrollo	0.2-0.4
Banco Mundial	0.3-0.4

Fuentes: Ministerio de Hacienda; Reina et al. (2018); Banco Mundial (2018).

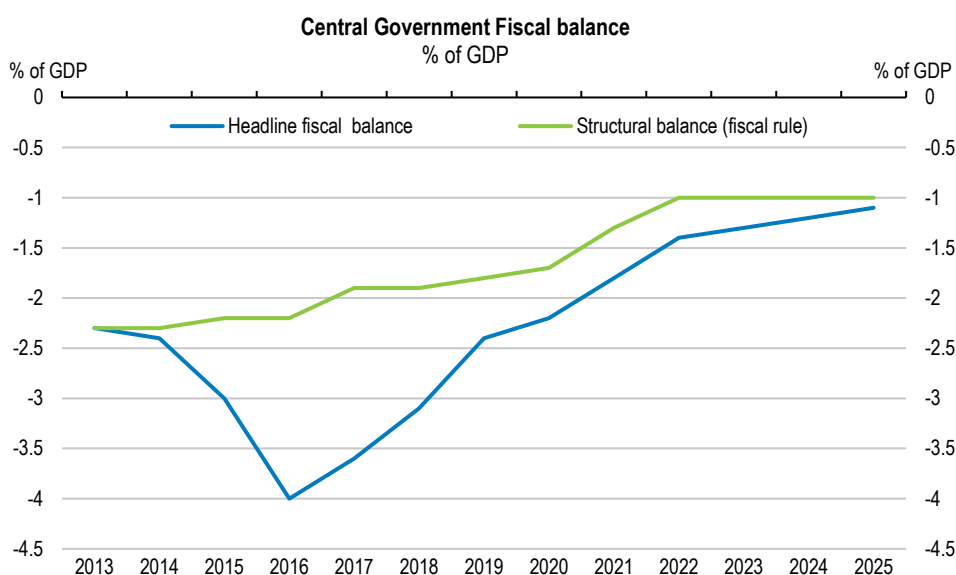
Incorporando el shock migratorio en el sólido marco fiscal

Una importante cuestión de política es cómo acomodar el shock migratorio y las necesidades adicionales de gasto asociadas en el sólido marco macroeconómico de Colombia, que ha sustentado el crecimiento económico constante y el

progreso social experimentado por Colombia en las últimas décadas (OCDE, 2019).

La política fiscal en Colombia se rige por una regla fiscal que proporciona una fuerte estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal. La regla fiscal exige que el déficit estructural del gobierno central disminuya al 1% del PIB para 2022, lo que implica que la política fiscal será moderadamente contractiva en los próximos años (Figura 3). No existe ningún por el momento ajuste o procedimiento previsto en el marco fiscal que permita adaptarse a sucesos extraordinarios. La cláusula de escape existente considera que la regla fiscal podría suspenderse si un acontecimiento extraordinario pone en peligro la estabilidad macroeconómica. El gobierno nunca ha hecho uso de esta disposición. Un consejo de expertos independientes (*Comité Consultivo de la Regla Fiscal*) se encarga de determinar la trayectoria fiscal del gobierno central para los próximos 10 años, asesorar al gobierno en temas técnicos y verificar el cumplimiento de la regla fiscal cada año.

Figura 3. La trayectoria de ajuste fiscal planeada



Fuente: Ministerio de Finanzas.

La experiencia reciente en algunos países de la OCDE puede ofrecer algunas ideas útiles para Colombia sobre cómo hacer frente a los gastos adicionales inesperados, manteniendo al mismo tiempo el déficit fiscal en una senda decreciente. Varios países de la Unión Europea se enfrentaron a una situación similar en 2015-2016, cuando una afluencia excepcional de refugiados implicó necesidades de gasto adicionales inesperadas. Haciendo uso de las cláusulas de flexibilidad del marco fiscal de la UE para hacer frente a acontecimientos inesperados que escapan al control de los gobiernos, se concedió a varios países de la UE un retraso en sus compromisos de ajuste fiscal, que fueron desde 0,1 al 0,3% del PIB (recuadro 1). Para preservar la disciplina fiscal y la transparencia, el retraso debe ser temporal y su magnitud equivalente al costo presupuestario adicional estimado que supone la crisis de los refugiados. Estos acuerdos ayudaron a los países de la UE a mantener sus compromisos con las trayectorias de ajuste fiscal acordadas, abordando al mismo tiempo las necesidades de gasto adicional sin afectar a otras partes clave del presupuesto, como otros gastos

sociales o necesidades de inversión. Suiza también utilizó disposiciones similares en su marco fiscal para dar cabida a gastos imprevistos relacionados con la migración en 2017. El gasto para recibir e integrar a los migrantes también ha aumentado significativamente en Alemania y Suecia (OCDE, 2016; OCDE, 2017). Si bien la sólida situación fiscal de ambos países permitió hacerlo sin recurrir a cláusulas de escape, su experiencia también demuestra que, como respuesta a *shocks* migratorios inesperados, las políticas fiscales tienden a ser más expansivas de lo previsto antes de que se produjera el *shock*.

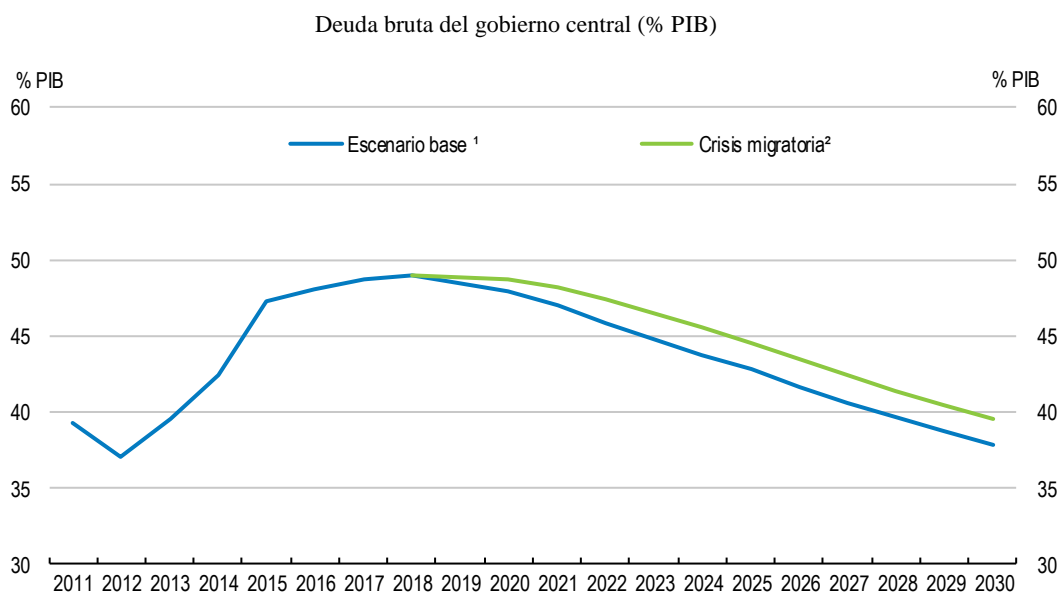
Recuadro 1. La "cláusula de evento inusual" en el marco fiscal de la UE

En 2011, el marco fiscal de la UE incorporó una "cláusula general de salvaguardia" para dar cabida a condiciones excepcionales. Permite una desviación temporal de la trayectoria de ajuste fiscal previamente acordada, siempre que ello no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Esta cláusula es aplicable en dos situaciones posibles: i) una grave recesión económica que afecte a la zona del euro o a la UE en su conjunto; ii) un acontecimiento inhabitual fuera del control del país en cuestión que tenga un impacto importante en la situación financiera de las administraciones públicas.

Habida cuenta de la amplia gama de situaciones que podrían dar lugar a la aplicación de esta cláusula, las instituciones de la UE se encargan de evaluar cada caso individualmente para decidir si reúne los requisitos necesarios.

Aunque la cláusula de acontecimiento inusual se había previsto inicialmente para acontecimientos como los desastres naturales, se activó por primera vez en 2015 para dar cabida a los gastos adicionales resultantes de la afluencia excepcional de refugiados en determinados países, ya que se consideraba un acontecimiento inusual que escapaba al control de los gobiernos. La Comisión Europea siguió de cerca la situación sobre la base de los datos proporcionados por los países afectados para determinar los importes elegibles. Austria, Bélgica, Finlandia, Hungría, Italia y Eslovenia hicieron uso de la cláusula de acontecimiento inhabitual durante el período 2015-2017. Las desviaciones de las trayectorias de ajuste fiscal oscilaron entre el 0,07 % y el 0,34 % del PIB, dependiendo del país (EFB, 2017).

Un acuerdo similar podría ayudar a Colombia a hacer frente a la crisis migratoria, manteniendo al mismo tiempo su compromiso con la disciplina fiscal y la regla fiscal. La adopción de una definición más amplia de la cláusula de escape, como hizo la UE, permitiría ajustar la senda de consolidación fiscal de acuerdo al costo estimado de la crisis migratoria. Simulaciones ilustrativas sugieren que la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo se mantendría en ese escenario (Figura 4).

Figura 4. Deuda pública continúa siendo en el escenario de incorporación del shock migratorio

Nota: 1) Hipótesis en el escenario base a largo plazo: crecimiento real a largo plazo del 2,9%, tipo de interés a largo plazo de la deuda pública del 5,6%, crecimiento del deflactor del PIB del 3%, saldo primario del 0,3% del PIB en 2020 y del 0,8% en 2030, precio del petróleo de 68 dólares a largo plazo; 2) Mismas hipótesis que en 1, pero el saldo primario recibe una perturbación negativa de 0,4 puntos porcentuales durante 3 años (2019-21) y se reduce en 0,1 puntos porcentuales cada año a partir de entonces, hasta desaparecer en 2025. Se espera que después de 2025 los efectos positivos de la migración sobre el crecimiento aumenten los ingresos y mejoren la dinámica de la deuda. No se incorporan a este escenario debido a las dificultades para estimarlos.

Fuente: Cálculos OCDE.

Debe mantenerse el firme compromiso de Colombia con la disciplina fiscal

Desde su establecimiento en 2012, Colombia siempre ha cumplido con las metas fiscales establecidas en la regla fiscal, lo que le ha otorgado a las autoridades **una sólida reputación de cumplir con sus compromisos fiscales**. Esto ha impulsado la confianza internacional y ha sido fundamental para proteger al país de episodios de inestabilidad financiera internacional, como lo atestiguó el pasado otoño, cuando Colombia fue una de las economías menos afectadas por las turbulencias financieras que afectaron a otras economías emergentes.

Por lo tanto, **debe mantenerse el firme compromiso de Colombia con la trayectoria de ajuste fiscal incorporada en la regla fiscal**. Proporcionar un seguimiento independiente y un análisis técnico detallado de las repercusiones presupuestarias de la crisis migratoria, ya sea por el comité fiscal existente o por otro organismo, ayudaría a garantizar que cualquier decisión sobre la senda fiscal se base exclusivamente en motivos técnicos y esté aislada de otros debates presupuestarios. Encomendar al comité fiscal asesor que evalúe cada año cómo el shock migratorio afecta la trayectoria de consolidación fiscal también ayudaría a mantener la transparencia y la credibilidad.

Los recientes esfuerzos del Gobierno para mejorar el sistema tributario y mejorar la calidad del gasto público también son importantes para favorecer la situación fiscal. La reciente reforma aprobada, “Ley de

Financiamiento”, deberá proveer mayores ingresos tributarios en los próximos años. Además, las iniciativas en curso para implementar el Plan Nacional de Desarrollo, tales como la mejora de los procesos presupuestarios y la coordinación, contribuirán a fomentar un gasto público más efectivo y eficiente (OCDE, 2019). También se justifican los esfuerzos en curso para mejorar la orientación de los programas sociales, como las subvenciones a la energía. Ambas iniciativas están en línea con las recomendaciones de la comisión de expertos sobre el gasto (Bernal et al. 2017).

Referencias

Bernal, R., J. González, J. Henao, R. Junguito, M. Meléndez, A. Montenegro, J. Ramírez, J. Uribe and L. Villar (2017), Informe final de la Comisión del Gasto y La Inversión Pública. Fedesarrollo.

OECD (2019). OECD Economic Survey of Colombia 2019. Forthcoming. Paris: OECD.

OECD (2017). OECD Economic Survey of Sweden. Paris: OECD.

OECD (2016). OECD Economic Survey of Germany. Paris: OECD.

Reina, M, C. Mesa and T. Ramírez (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. Cuadernos Fedesarrollo 69. Noviembre 2018.

Banco Mundial (2018). Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo.