

Metas macroeconómicas: entre las eventualidades y las políticas

Análisis del capítulo “Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales”

Jorge Armando Rodríguez
Universidad Nacional de Colombia,
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Carrera 30, #45-03, Bogotá (Colombia), correo electrónico: jarodrigueza@unal.edu.co

1. Introducción

En el ámbito macroeconómico, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 propuesto por el gobierno del presidente Duque busca acelerar el crecimiento económico, de modo que contribuya a la reducción de la pobreza y a la “equidad de oportunidades” (DNP, 2018, pp. 1055-56). Según las proyecciones contenidas en el documento, el crecimiento anual del PIB pasaría de 2.7% en el 2018 al 4.5% en el 2022, siguiendo una senda de expansión gradual (*ibid.*, p. 1058). Ese crecimiento tendría como eje “la demanda privada, acelerado por la demanda externa” (*ibid.*, p. 1055). A diferencia de varios de sus congéneres del pasado, esta vez el Plan adopta metas de nivel agregado de empleo. El gobierno se compromete a “acatar la regla fiscal” y espera que ello coadyuve al logro de las metas macroeconómicas (*ibid.*, p. 1066).

La dimensión macroeconómica del Plan de Desarrollo suscita varias observaciones, pero una de especial importancia es que está pensada mayormente para escenarios futuros favorables, predefinidos, no tanto para operar en condiciones de incertidumbre o para responder a perturbaciones y choques adversos. En suma, adolece de falta de robustez.

2. Bemoles de las metas

Para empezar, las proyecciones de crecimiento económico anual del Plan —tratadas como metas en la medida en que se derivan de escenarios que incorporan las políticas gubernamentales— están fijadas en términos puntuales (4.2% en 2021, en gracia de ejemplo), en contraste con lo que ocurre con las metas de inflación del Banco de la República, establecidas en forma de metas rango, en la actualidad entre 2 y 4 por ciento. Si, digamos, el crecimiento económico del 2021 no fuera 4.2% como lo proyecta el Plan, ¿qué sucedería? ¿Se instauraría una nueva política fiscal, una nueva política macroeconómica? ¿O qué tipo de ajustes se harían en ellas? Se evidencia aquí una falencia en el aprendizaje interinstitucional: la experiencia del emisor no ha nutrido la elaboración del Plan.

El gobierno toma como escenario base los pronósticos del FMI para la economía colombiana en el período 2018-2022: crecimiento promedio anual de 3.3%, “similar a las estimaciones del

crecimiento potencial de la economía” (*ibid.*, p. 1062). El escenario base puede interpretarse como el crecimiento que, se supone, tendría lugar sin las políticas del gobierno Duque y sin eventos no contemplados por el FMI. El Plan prevé, sin embargo, una combinación de “eventos y medidas de política pública que conllevarán a elevar el crecimiento [promedio] de 3.3% a 4.1%, en los próximos cuatro años” (*ibid.*, p. 1061). Un evento crítico que elevaría el crecimiento por encima del crecimiento potencial sería “un boom petrolero”, bajo el supuesto de “un precio promedio del petróleo de USD\$75 durante el período 2018-2022” (*ibid.*, p. 1062). Pero ¿por qué edificar el Plan de Desarrollo solo para encarar un boom petrolero internacional, una contingencia sobre la cual el gobierno no ejerce control alguno o influye apenas de manera marginal? ¿Y si el precio promedio del petróleo resulta ser sustancialmente menor o mayor?

Es como planear la construcción de una casa capaz de guarecer solo cuando hace sol, a sabiendas de que también puede llover. O a la inversa.

3. Perspectivas de la región y la economía mundial

Hay optimismo en el Plan de Desarrollo sobre las perspectivas de la economía mundial: “La economía mundial se encuentra en la fase expansiva del ciclo, la cual se extenderá hasta después de 2020” (*ibid.*, p. 1055). Pero ¿qué pasaría si las condiciones económicas externas resultan ser desfavorables? El Plan no contempla esta eventualidad.

Las expectativas sobre el desempeño económico global parecen haberse ido deteriorando. “Perspectivas más oscuras: la economía mundial se desacelerará a 2.9 por ciento en 2019 a medida que el comercio y la inversión se debilitan”, dice, por ejemplo, el Banco Mundial al anunciar un reciente ajuste a la baja de sus pronósticos (The World Bank, 2019). Las previsiones de crecimiento global del FMI también han sido revisadas a la baja (IMF, 2018), y uno de sus voceros avizora “nubes tormentosas agolpándose sobre la economía global” (Jones, 2018). Después de hacer algo similar con sus previsiones de crecimiento para América Latina, la CEPAL advierte: “El mayor riesgo para el desempeño económico de la región de cara al 2019 sigue siendo un deterioro abrupto de las condiciones financieras para las economías emergentes” (CEPAL, 2019, p. 16). Un número creciente de analistas creen que las condiciones están dadas para la ocurrencia de una recesión global en el futuro cercano y algunos, como el economista Nouriel Roubini, incluso se atreven a ponerle fecha: 2020 (Klebnikov, 2018).

Más allá de si esos vaticinios se cumplen o no, el punto a resaltar es que el Plan de Desarrollo no debería edificarse solo para surcar escenarios favorables. Tendría que pensarse también para encarar los efectos adversos sobre la economía colombiana de una eventual recesión global o regional,

ligada a factores como la guerra comercial entre EE.UU. y China, una nueva crisis económica europea o el colapso de la economía venezolana.

4. Políticas propulsoras

El Plan esboza las políticas gubernamentales que propulsarían el crecimiento económico más allá del escenario base. Las políticas listadas son: el impulso de la ‘economía naranja’, la mejora en la regulación y la aceleración de la construcción de los proyectos de 4G, el impulso a la agroindustria, y el mayor gasto público en educación y temas a cargo del Departamento de Prosperidad Social (DNP, 2018, pp. 1061-62).

La Tabla adjunta discrimina, a partir de las estimaciones del Plan de Desarrollo, la contribución de los eventos y políticas previstas al crecimiento económico por encima del escenario base (recuérdese que el escenario base corresponde a los pronósticos del FMI). Como se puede observar, del total de 0.8 puntos promedio adicionales estimados, 0.2 corresponden a eventos virtualmente fuera del control del gobierno (choque petrolero). Los 0.6 puntos restantes en principio obedecerían a políticas gubernamentales. Las estimaciones del Plan incluyen un ítem denominado “Regalías” (*ibid.*, p. 1065, Tabla 5), el cual agregaría 0.2 puntos porcentuales al crecimiento económico (a la hora de construir los escenarios no se ofrece mayor explicación de este ítem). Nótese, sin embargo, que la disponibilidad de regalías y la ejecución de proyectos financiados con esa fuente dependen en alguna medida de la ocurrencia eventual del choque petrolero.

Tabla 1. Fuentes de crecimiento económico en el Plan Nacional de Desarrollo

Escenarios	Crecimiento porcentual del PIB real, 2018-2022	
	Promedio anual adicional	Promedio anual acumulado
Escenario base PND (FMI)	-	3.3
Choque petrolero	0.2	3.5
Regalías	0.2	3.7
Apuesta por la agroindustria	0.2	3.9
Impulso de la economía naranja	0.1	4.0
Mejora regulatoria y productiva (agilización trámites, 4G)	0.1	4.1
Mayor gasto en educación y en atención a la población más pobre por el DPS	0.0	4.1
Total	0.8	4.1

Fuente: elaboración del autor con base en DNP (2018, p. 1065), Tabla 5.

De la agroindustria provendrían 0.2 puntos porcentuales adicionales de crecimiento económico agregado. Para ello, se suponen aumentos de la productividad del sector de 7.5% anual promedio durante la administración Duque (*ibid.*, p. 1063). Este “choque de productividad” sectorial contrasta con lo ocurrido con la productividad factorial del conjunto de la economía, que, según el Plan, habría realizado “un aporte nulo al crecimiento económico del país entre el 2000 y el 2016” (p. 117). En este contexto, aunque promisorios, los planes de promoción de la agroindustria pueden padecer de *exitomanía*.

El impulso a la llamada economía naranja, que según el Plan añadiría 0.1 puntos porcentuales al crecimiento económico, parece consistir en buena parte en el otorgamiento de incentivos tributarios. De hecho, la Ley de financiamiento de diciembre de 2018 declaró exentas del impuesto sobre la renta por un periodo de siete años a empresas de la economía naranja que se constituyan antes de 2022. Descrita allí como “industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas”¹, la economía naranja quedó circunscrita para efectos tributarios a unas 28 actividades de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), entre ellas la edición de programas de informática, la fabricación de joyas, las artes plásticas y visuales, los espectáculos en vivo y el turismo cultural (art. 235-2). Aparte de que la determinación de los proyectos beneficiarios de la exención es discrecional y se presta para el cabildeo (el Comité de Economía Naranja del Ministerio de Cultura se encarga de la selección), es cuestionable la justificación de la exención (¿por qué esas actividades y no otras?), es difícil monitorear o verificar el cumplimiento de requisitos para ser beneficiario (las empresas deben cumplir con requisitos mínimos de número de empleados y de montos de inversión) y es incierta o dudosa la magnitud del efecto de los incentivos sobre la inversión ‘naranja’.

Tras alrededor de dos décadas de crecimiento ralentizado de los aportes del presupuesto nacional para las universidades públicas, los acuerdos de la administración Duque con los rectores y el movimiento universitario prevén un crecimiento más perceptible en términos reales de los recursos públicos a ellas asignados para funcionamiento, inversión e investigación. En el caso del funcionamiento, por ejemplo, el incremento real de los aportes del presupuesto nacional en el periodo 2019-2022 sería de 4.2% promedio anual, frente al 2% observado en el período 2000-2018². Para

¹ El PND señala que la economía naranja en Colombia incluye, pero no se limita a la llamada economía creativa (DNP, 2018, p. 583). En una definición muy difundida, por economía creativa se entienden “aquellas industrias que tienen su origen en la creatividad individual, la habilidad y el talento y que tienen un potencial de creación de riqueza y empleo a través de la generación y explotación de la propiedad intelectual” Véase, Policy Research Group (2013, p. 3).

² Aportes ordinarios estipulados en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 más concurrencia por pensiones y apoyo por descuento 10% votaciones.

inversión confluían recursos adicionales sobre todo del Sistema General de Regalías y en segunda medida del presupuesto nacional. El Plan, en su versión actual, no prevé que esta inyección de recursos redunde en crecimiento económico adicional.

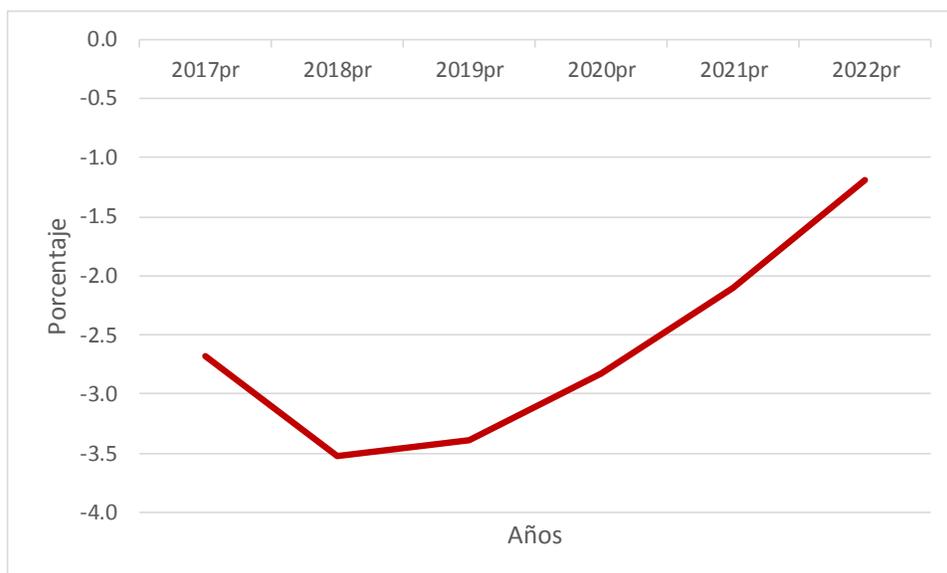
Luce creíble el efecto propulsor del crecimiento económico de los planes de infraestructura, en particular de las carreteras 4G, no así el efecto atribuido a la agilización de trámites y la facilidad para realizar negocios. Según el indicador *Doing Business* utilizado en el Plan de Desarrollo como medida del clima de los negocios, en 2018 “Colombia se ubicó en el puesto 59 entre 190 economías, mientras que el año anterior el país había ocupado la posición 55” (Banco Mundial, 2018, p. 5). Aunque con seguridad hay mucho por mejorar en este terreno, el indicador es altamente cuestionable en lo relacionado con el pago de impuestos, una dimensión en la cual Colombia ocupa, de acuerdo con los resultados del informe, la posición 142. Nuestro país figuraría entre los de mayor carga tributaria sobre las utilidades empresariales en el mundo.

Según el Banco Mundial, la llamada tasa de impuestos total ascendería en Colombia a casi 70% de las utilidades empresariales (*ibid.*, p. 16). Pero esa estimación no se deriva de datos sobre el recaudo efectivo ni sobre las utilizadas observadas, sino que es un ejercicio hipotético de un grupo de expertos seleccionados sobre lo que pagaría una empresa de tamaño medio en su segundo año de operación, suponiendo que no hay evasión ni traslación impositivas. Ejercicios empíricos sitúan la tarifa efectiva sobre los ingresos de capital en niveles bastante más bajos (Rincón & Delgado, 2018; Rodríguez & Ávila, 2017) y lo mismo sucede con otros ejercicios hipotéticos. En uno de estos ejercicios, la tarifa efectiva potencial sobre las utilidades empresariales habría rondado el 34% en 2018 (Ávila & Rodríguez, 2017); durante el presente gobierno dicha tarifa se haría menor, a raíz, entre otras cosas, de la disminución gradual de la tarifa general del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, del 33% en 2019 a 30 en 2022, aprobada por la Ley de financiamiento de 2018. No obstante que ha sido tildado por un grupo de evaluación independiente convocado por el propio Banco Mundial como un indicador “anómalo” (Independent Evaluation Group, 2008, p. xvi), la tasa de impuestos total continúa utilizándose en la elaboración de los rankings de *Doing Business* y con frecuencia se invoca para justificar la reducción de la carga impositiva sobre los ingresos de capital.

La gráfica adjunta muestra la brecha del producto resultante de contrastar el PIB potencial oficialmente estimado y empleado para efectos de la aplicación de la Ley 1473 de 2011 sobre regla fiscal y las proyecciones de PIB observado implícitas en el Plan de Desarrollo. Como se puede apreciar, aún si se materializara la recuperación económica prevista en el Plan, en el período de gobierno Duque

la brecha del producto, expresada en porcentajes, sería negativa (el producto observado sería menor al potencial), como venía ocurriendo de tiempo atrás, un resultado que de ordinario se toma como indicio de insuficiencia de demanda agregada. Con todo, la brecha disminuiría de manera ostensible a partir de 2020.

Gráfica 1. Brecha del producto implícita en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Fuente: cálculos del autor con base en DNP (2018) y Grupo Técnico del PIB Potencial (2018).
Pr: proyectado

El déficit total del gobierno nacional central debió haber rondado 3.1% del PIB en 2018 y para 2019 se proyecta en 2.4% de aquel agregado, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MinHacienda, 2018, p. 178). Aunque el gobierno central continuaría inyectando demanda agregada neta, lo haría en forma decreciente. En efecto, según las metas establecidas en Ley 1473 de 2011, durante el periodo de gobierno actual el componente estructural del déficit debe reducirse de 1.9% al 1% del PIB; además, al menos en el presente año el componente cíclico también se reduciría. En consonancia con dichas metas, el mismo Plan de Desarrollo anuncia una política fiscal austera. La expectativa del Plan es, sin embargo, que la demanda agregada aumente. Pero ¿de dónde provendría el aumento?: “El rubro que liderará el crecimiento será el consumo privado”, señala el documento (DNP, *ob. cit.*, p. 937). Por sus probables efectos adversos sobre los niveles de empleo e ingreso de los hogares, la austeridad fiscal iría en contravía de esta expectativa. De materializarse una caída de los recaudos tributarios a raíz de la Ley de financiamiento recién aprobada, en especial de 2021 en adelante, para cumplir las metas de déficit el recorte del gasto público tendría que ser relativamente drástico, salvo, claro, si se acude a las cláusulas de escape previstas en la ley sobre regla fiscal.

A pesar de que lucen conformistas, es loable que el Plan de Desarrollo propuesto por la administración actual fije en forma expresa metas de reducción de la tasa de desempleo. Se trata de un proceder inusual en nuestro medio, no obstante que la Constitución establece que el Estado "de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos" (CN, art. 334), objetivo que se aúna a la búsqueda de la estabilidad de precios (Cf., Rodríguez (2018)). En el escenario base del Plan de Desarrollo, la tasa de desempleo rondaría el 9.4%, pero la meta es que se reduzca al 7.9% (DNP, *ob. cit.*, p. 1065), en virtud de la combinación de eventos y políticas ya comentados. Obsérvese, por lo demás, que, al igual que las metas de crecimiento económico, las metas de reducción del desempleo están especificadas en forma puntual.

Los escenarios que llevarían a un mayor crecimiento económico y un menor desempleo tienen sus bemoles, como he argüido. A ello habría que agregar que el logro de metas de estabilidad macroeconómica está condicionado a la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria, prescrita en la Constitución. A este respecto, cabe preguntarse si la austeridad fiscal prevista es consistente con las metas de nivel de empleo. No lo parece. Dada la independencia del banco central, es comprensible que la política monetaria no se aborde allí. Aunque su objetivo prioritario es el control de la inflación, cabe preguntarse, así mismo, si, en qué medida y cómo el Banco de la República, como parte del Estado que es, incorporaría en su política el objetivo de nivel de empleo del Plan de Desarrollo.

Referencias

- Ávila, J. & Rodríguez, J. A., 2017. Tributación sobre las utilidades empresariales en Colombia: una comparación de los regímenes impositivos de antes y después de la Ley 1819 de 2016. *Documentos FCE-CID Escuela de Economía*, Mayo. Issue 88.
- Banco Mundial, 2018. *Doing Business 2018. Informe de resultados para Colombia*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- CEPAL, 2019. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018*. Santiago de Chile: s.n.
- DNP, 2018. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá, D.C.: s.n.
- Grupo Técnico del PIB Potencial, 2018. Acta No. 006, Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- IMF, 2018. Challenges to Steady Growth. *World Economic Outlook*, Octubre.
- Independent Evaluation Group, 2008. *Doing Business: An Independent Evaluation*, Washington D.C: The World Bank.
- Jones, M., 2018. IMF warns storm clouds gathering for global economy. *Reuters*, 11 Diciembre.
- Klebnikov, S., 2018. *All the Experts Who Say the U.S. Will Enter a Recession by 2020*, s.l.: s.n.
- MinHacienda, 2018. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*, Bogotá, D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Policy Research Group, 2013. *The Creative Economy: Key Concepts and Literature Review Highlights*, s.l.: Canadian Heritage.
- Rincón, H. & Delgado, M., 2018. ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?. *Borradores de economía*, Marzo. Issue 1041.
- Rodríguez, J. A., 2018. El pleno empleo y el marco legal de la política macroeconómica. *Revista de Economía Institucional*, Junio, 20(39), pp. 187-209.
- Rodríguez, J. A. & Ávila, J., 2017. La carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: el caso del impuesto sobre la renta y el IVA. *Cuadernos de Economía*, 36(72), pp. 99-138.
- The World Bank, 2019. *Darkening Prospects: Global Economy to Slow to 2.9 percent in 2019 as Trade, Investment Weaken*, Washington, D.C.: s.n.