

Plan de reactivación económica

Segunda versión del Plan de impulso a la producción y el empleo: PIPE 2.0

María Claudia Llanes / Mauricio Hernández M.

Resumen

El jueves 28 de mayo el Gobierno Nacional presentó la segunda versión del plan de reactivación económica, el cual llamó PIPE 2.0. El plan busca acelerar el crecimiento de 2015 por encima del 3,5%. Además, busca crear 323 mil empleos. Tiene un costo fiscal de COP 16,84 billones en cuatro años, los cuales no son recursos nuevos, sino re-asignaciones de presupuesto o aceleración del gasto ya planeado. Los recursos se asignarán a aquellos rubros que son más eficientes y tienen más impacto en producción y empleo. El PIPE2.0 se concentra en el sector de la construcción, tanto en edificaciones como en infraestructura, lo cual es similar a la primera versión del plan. El efecto que estima BBVA del PIPE 2.0 es menor al esperado por el Gobierno. En cuanto al crecimiento del PIB, creemos que el efecto puede ser de 0,1 puntos porcentuales en 2015 y de 0,2 puntos en 2016. Este impacto no incluye el de la construcción de los colegios, lo cual es muy incierto porque la capacidad de gestión del Ministerio de Educación no se ha comprobado en el pasado. Mantenemos nuestros pronósticos de crecimiento del PIB en 3,1% y 3,6% en 2015 y 2016, en su orden, pues existe aún mucha incertidumbre sobre el avance del programa y la recuperación en los sectores transables diferentes a la minería que estas previsiones exige. En términos de empleo, estimamos que el PIPE 2.0 creará alrededor de 50 mil empleos, que vendrán de los programas de vivienda urbana y rural. Tampoco incluimos los efectos en la construcción de los colegios en este caso.

Presidente Santos resaltó la disciplina fiscal

Según el Presidente Santos, uno de los mayores activos del Gobierno de Colombia es el cumplimiento de las metas fiscales. Por esta razón, en vez de aumentar el endeudamiento ante los más bajos precios del petróleo, se ha decidido reducir el gasto público. Según él, este mantenimiento de la disciplina fiscal obligó a recortar en COP 17 billones el presupuesto del Plan Nacional de Desarrollo y a reducir en COP 6 billones el gasto esperado de 2015. Los beneficios de estas políticas son reducir el costo del endeudamiento del país, incrementar las calificaciones de las agencias de riesgo y dar un contexto propicio a la inversión del sector privado. A propósito, el comité consultivo de la regla fiscal validó el cumplimiento de la misma en 2014.

Estos argumentos del Gobierno estuvieron dirigidos a dispersar las preocupaciones sobre un posible rompimiento de la regla fiscal ante los menores ingresos. Al contrario, puso las políticas de responsabilidad fiscal en la base de la discusión e impusieron límites a las medidas de estímulo económico. Es decir, la sostenibilidad de las finanzas públicas es el eje central de las políticas y hacer más eficiente el uso de los recursos. Se buscará entonces re-dirigir los recursos hacia aquellas actividades que aumentan más rápidamente el crecimiento del PIB y del empleo.

Existirán dos grandes grupos de medidas. Unas de tipo agregado, donde sobresalen las medidas de tipo keynesiano que apoyan la demanda agregada. Las segundas, de tipo microeconómico, para mejorar la eficiencia de algunos sectores económicos.

Entre las medidas anunciadas (Ver anexo), existen tres que consideramos importantes para el crecimiento económico. En primer lugar, el impulso a la vivienda de clase media y baja. Luego, la utilización de las regalías de vigencias anteriores. Y, por último, la construcción de colegios.

Política de vivienda: una propuesta que ya ha sido probada en el pasado

En este grupo de medidas se ofrecieron 40 mil coberturas en la tasa de crédito hipotecario (extensibles a 50 mil) para financiar la compra de vivienda nueva entre COP 87 y 215 millones. Se ofrecieron entre dos y tres puntos porcentuales de cobertura. Además, se adicionaron 30 mil cupos adicionales al programa de Mi Casa Ya y se iniciarán 25 mil viviendas rurales. Mi Casa Ya incluye viviendas con un valor inferior a los COP

87 millones para familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos, con un subsidio a la tasa de interés hipotecaria y a la cuota inicial.

El mismo tipo de programa fue implementado hace dos años. En mayo de 2013, bajo el primer programa de impulso económico —PIPE—, se ofrecieron 30.471 créditos (FRECH III con 17.871 en 2013 y 12.600 en 2014). Tenían una cobertura de cinco puntos porcentuales en la tasa hipotecaria para la compra de vivienda nueva de clase media (de los cuales 2,5 puntos fue un acuerdo entre los bancos para reducir las tasas de interés de largo plazo). En un año más del 90% de los subsidios ya habían sido usados. Y en septiembre de 2014 se acabaron por completo. El valor fiscal invertido fue COP 0,4 billones. En el segmento hasta COP 140 millones se desembolsaron 14.741 créditos (COP1bn.) y en el segmento hasta 200 millones de pesos se desembolsaron 15.730 (COP1,6bn.). El valor de las viviendas vendidas fue COP 4,1 billones.

El impulso a las ventas fue evidente. Entre junio de 2013 y mayo de 2014 se vendieron 149.788 unidades (según Camacol), un crecimiento de 6,7% anual, cambiando la tendencia de reducción que traía el sector en los doce meses previos. Sobresalieron el segmento VIP, con un aumento de 158,4% anual, el segmento hasta COP 140 millones, que creció 18,9% anual, y el de hasta COP 200 millones, con 7,1% de incremento anual. Bogotá (24,9%), Antioquia (17,6%) y Santander (9,4%) tuvieron el mayor número de desembolsos con cobertura.

El impacto principal de esta medida fue la reducción de la carga financiera hipotecaria de los hogares. Permitted que se mantuviera la proporción del ingreso del hogar que se usó para cubrir la primera cuota hipotecaria (en un 26%), a pesar de los incrementos en los precios de la vivienda. Esta vez, la estabilidad en los precios residenciales podría hacer que la mejora en accesibilidad sea mayor, si bien este subsidio podría impulsar algún alza moderada en los precios de la vivienda de clase media en los próximos meses. Además, determinaría nuevos descensos en la relación arriendo/precio de la vivienda y limitaría el incremento de los precios de la vivienda usada con precios menores a los COP 215 millones.

El efecto macroeconómico de la medida actual puede ser similar a la de 2013. Sin embargo, parte del efecto, especialmente lo relativo a las viviendas del plan de Mi Casa Ya, ya está anticipado en nuestras previsiones. Esto como consecuencia de que la mayor parte del plan ya había sido anunciado, siendo adicional únicamente un anuncio de 30 mil viviendas urbanas y 25 mil viviendas rurales. En total estimamos que puede generar un aumento del PIB de la construcción de 1,0 punto porcentual en 2015 y 3,0 puntos porcentuales en 2016, con lo cual impulsaría el PIB total en 0,1 puntos en 2015 y 0,2 puntos en 2016.

Resulta difícil evaluar los efectos de la medida de vivienda en términos de empleo. En el caso del PIPE, cuando se implementó en mayo de 2013, se vio un aumento de la tasa de ocupación. Sin embargo, en 2013 al tiempo que se implementaron las medidas de impulso a la vivienda se desmontaron parte de los parafiscales (5% correspondientes a ICBF y al SENA) por lo que el efecto neto del plan de vivienda resulta difícil de aislar. Según nuestros cálculos, el total de medidas implementadas en 2013 (incluye el desmonte de parafiscales) pudieron crear cerca de 350 mil empleos adicionales en 2013. Estimamos que el plan de vivienda urbano y rural incluido en el PIPE 2.0 es una cuarta parte del observado en el PIPE, pues el efecto de Mi Casa Ya estaba incluido en nuestro escenario. Consideramos que el programa de vivienda del PIPE 2.0 estaría creando alrededor de 50 mil empleos.

Liberación de los recursos de las regalías: ya había sido anticipada por nosotros

El Gobierno anunció la desacumulación de recursos del FONPET (COP 1,2 billones) y de los saldos de regalías de vigencias anteriores (COP 4,3 billones), para un total de COP 5,5 billones. En el caso del FONPET, se hará uso de la regla de desacumulación, la cual dice que cuando se tenga en el fondo recursos superiores al 125% del pasivo pensional del territorio, los recursos se pueden destinar a otro uso. Y en el caso de las regalías se reglamentó el uso de los recursos no ejecutados hasta el momento.

Lo importante de estos mecanismos es que confirmó nuestra perspectiva de mayor gasto regional y local, el cual compensaría los ajustes en inversión pública que hizo el Gobierno Nacional al inicio del año. Sin embargo, esto también quiere decir que los gastos aquí anunciados ya están incluidos en nuestro escenario macroeconómico o, lo que es lo mismo, que esta medida no tendría impactos adicionales sobre nuestra previsión de crecimiento ni en la de empleo.

Aceleración en la construcción de colegios públicos: un impacto incierto

El Gobierno busca acelerar la construcción de aulas para llegar a 30.680 nuevas en 4 años, aunque concentrando más esfuerzos en el corto plazo. Se destinarán COP 5 billones para ese propósito: COP 2 bn. provienen del presupuesto del GNC, COP 1,255 bn. del Sistema General de Regalías, COP 0,7 bn. de los entes territoriales y COP 1 bn. de algunas Asociaciones Público-Privadas (APP's). En estas últimas, se están estructurando algunos proyectos en Antioquia y Atlántico.

El fondo de los COP 5 billones fue aprobado en el PND, permitiendo hacer contratación privada para acelerar la ejecución. Adicionalmente, se dividirá el país en zonas de contratación, para generar economías de escala a partir de la experiencia de uno solo o de pocos contratistas (privados). Se diseñaron unos colegios estandarizados para regularizar su construcción atada a unas condiciones pre-establecidas. Asimismo, los territorios que presenten proyectos de regalías dirigidos a financiar la construcción de colegios tendrán prioridad en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD's).

El impacto de esta medida dependerá de la capacidad de ejecución del Ministerio de Educación, la cual no ha sido comprobada en el pasado. Además, sólo COP 2 billones de los COP 5 billones del presupuesto de este plan corren por cuenta del Gobierno Nacional. El resto se asociará a la decisión de los Gobiernos locales de financiar colegios con las regalías y a la iniciativa del sector privado para proponer proyectos bajo la figura de las APP's. Por lo tanto, la incertidumbre asociada a la capacidad de ejecución evita esperar un impacto positivo sobre el PIB. No obstante, una aceleración muy destacada de la construcción de los colegios, que concentre en los dos primeros años la mayor parte los 1.500 colegios, tendría impactos significativos sobre el crecimiento. Según nuestros cálculos el efecto podría ser de hasta 0,1 puntos porcentuales en el PIB de 2015 y de al menos 0,2 puntos en 2016 si se construyen al menos 1.000 colegios en los próximos 18 meses. El efecto en el empleo también sería positivo y dependerá del ritmo de ejecución.

Conclusiones

El plan de impulso PIPE 2.0 parece no destinar recursos fiscales nuevos, pero la ejecución más eficiente de los recursos puede tener un impacto positivo sobre el PIB. El impulso comprobado en el pasado proviene de las políticas de vivienda, pues generan una aceleración casi inmediata de las obras del sector de edificaciones y del empleo. Adicionalmente, la construcción de los colegios tiene un efecto incierto que podría ser muy importante si se lleva a cabo. Sin embargo, el Ministerio de Educación aún no demostró capacidad de gestión en el pasado y, por lo tanto, ese impacto extra es muy incierto. La construcción de los colegios estaría creando 30 mil empleos pero el ritmo de esta creación dependerá de la eficiencia en la ejecución de estas obras.

Anexo: todos los planes anunciados en el PIPE2.0

Existirán dos grandes grupos de medidas. Unas de tipo agregado, donde sobresalen las medidas de tipo keynesiano que apoyan la demanda agregada. Las segundas, de tipo microeconómico, para mejorar la eficiencia de algunos sectores económicos.

Planes anunciados

1. Medidas Keynesianas o de apoyo a la demanda

Política de educación. Acelerar la construcción de aulas para llegar a 30.680 aulas en los 4 años en todo el país por un costo de COP 5 Billones (objetivo del Plan Nacional Desarrollo).

Apoyo a la infraestructura. Agilizar la construcción de los proyectos de obra pública por un valor total de COP 4 billones.

Política de vivienda. Dirigida a la clase media. De 40 a 50 mil subsidios a la tasa de interés para viviendas de COP 85 a COP 200 millones. Se espera que la tasa de interés hipotecaria baje en dos o tres puntos porcentuales.

Además, se extienden en 30 mil los cupos en el programa Mi Casa Ya, completando 130 mil viviendas en el programa. Los resultados esperados son generar 85 mil y 100 mil empleos directos, 200 mil empleos indirectos, eslabonamientos en la industria de acero, cemento, hierro, cerámica, etc. Se espera un crecimiento del PIB de edificaciones del orden de 10%-11% anual.

Política de las regalías. Se garantiza la liberación de los recursos de vigencias anteriores y del FONPET.

Política agropecuaria. Construcción de vivienda rural (60 mil unidades y COP 1.1 billones de inversión). Las primeras 35 mil viviendas ya están en ejecución. Pero se tardaban cerca de dos años en ser entregadas. Incluido en el Plan de Desarrollo. Con este plan se busca que se entreguen este año. Las segundas 25 mil son nuevas, de las cuales 14,3 mil van a construirse y 10,7 mil van a mejorarse. En total, se intervendrán 6.000 viviendas menos que en todo el período 2010-2014 en un solo año.

2. Medidas microeconómicas

Política industrial y comercial. Mantener arancel cero después de agosto (se vencía la medida del PIPE I) de las materias primas (3.000 partidas arancelarias) no producidas en Colombia por dos años más. Además, se crearon líneas de crédito con períodos de gracia por 0,9 billones a través de Bancoldex para empresas con comercio exterior y turismo.

Políticas de comercio exterior. Se propusieron algunos cambios de tipo institucional. Entre ellas: pasar el manejo de zonas francas, Plan Vallejo y Sociedades de Comercialización Internacional al Ministerio de Comercio (antes estaba en la DIAN) con el compromiso de reducir los tiempos; una devolución del IVA más rápida; Ley anti-contrabando que está en el Congreso incluye la eliminación de sanciones por errores involuntarios en las declaraciones y facilidad en la aduana para las empresas tradicionales; y una devolución de dos puntos del IVA en compra de bienes de capital

Política minera. Se extienden los beneficios de la Ley de infraestructura a Hidrocarburos, Minería y Energía (predios y licencias ambientales). En segundo lugar, se mantienen los beneficios arancelarios para inversiones en el sector minero por dos años más (se vencían en agosto). Hay otras medidas que buscan liberar caja de los contratistas: proyectos costa afuera, garantías en cumplimiento de contratos por tramos (no todo de una vez), unas menores regalías para producción adicional a la pactada, ampliar el plazo en la fase exploratoria, fácil conversión de áreas de evaluación a áreas de exploración, reducción del arrendamiento de exploración en promedio un 50%, y se permitió que se integren áreas así no sean colindantes o vecinas con certeza jurídica. Con estas medidas se busca mantener la producción de petróleo muy cerca al millón de barriles y el carbón en producción anual de 100 mil toneladas.

AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.