

“Conversación con el Ministro de Hacienda”

Mauricio Santa María, presidente de ANIF, entrevistó al ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla.

Mauricio Santa María: ministro, empecemos con el tema fiscal que nos preocupa un poco, en particular tres puntos específicos. El primero: el incremento del déficit este año nos ha llamado la atención, y a los mercados también, pero sobre todo nos preocupa que la senda entre el 2023 y 2024 se deteriore un poco.

Ministro Ricardo Bonilla: Ahí hay que preguntarse ¿se sube con respecto a qué? El déficit fiscal del 2020 fue 7,8% del PIB, empezó a bajar y el 2022 cerró en 5,3% del PIB. La proyección original en diciembre pasado decía que el déficit del 2023 podría ser 3,8% del PIB, y la proyección que hacemos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es de 4,3%. Entonces subió con respecto a una expectativa, pero en la práctica estamos bajando 100 puntos porcentuales: de 5,3% a 4,3%.

¿Por qué se cambia esa expectativa? Porque inicialmente se da con un petróleo en 94 dólares, pero ahora ya está en 78 dólares, entonces no vamos a tener los ingresos esperados, pero, mientras tanto, la expectativa del gasto ya está aprobada y esperamos llegar a una ejecución lo más cercana al 100%. Por eso tenemos que subir la expectativa del déficit de 3,8% del PIB a 4,3% del PIB, que todavía está cumpliendo la regla fiscal y está en línea con lo que se podía hacer. Entonces no es un incremento, es un ajuste en la expectativa.



MSM: Tiene razón ¿y con respecto al próximo año?

Ministro: Este año se pagan \$69 billones de servicio de deuda, que es un monto relativamente manejable, porque dentro de un presupuesto de \$422 billones, eso significa menos del 20%. Lo clave ahí es que en el presupuesto del 2023 se logró aumentar el margen de la inversión por el buen desempeño del año. Pero en el 2024 tenemos un problema real e insoluble, porque el servicio de la deuda sube a 4,5 puntos del PIB.

¿Por qué digo real e insoluble? Porque los vencimientos pactados ya están dados, entonces yo no puedo extender los plazos de las amortizaciones ni el pago de los intereses, tampoco los puedo reducir. Es decir, ya hay una inflexibilidad. Esa misma inflexibilidad la vamos a tener en 2025, que también es casi 4,5 puntos del PIB en términos de servicios de deuda.

A eso hay que sumarle que entre 2024-2025 tenemos que pagar el crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI FCL Flexible Credit Line), que también es

absolutamente inflexible, porque ese es el principal determinante para recuperar el grado de inversión. Y lo que nos han dicho las calificadoras es: "Vamos a mirar qué va a hacer con eso y podríamos tener grado de inversión en 2025". Es que es muy fácil perder el grado de inversión y muy difícil recuperarlo.



Entonces hay una inflexibilidad grande que se refleja en lo que dice el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). Efectivamente, a ojo, en el presupuesto del 2024 se está previendo que sí vamos a tener un nivel más alto de gasto, pero gran parte es para cubrir el servicio de la deuda, que crece 34% entre 2023 y 2024. Ese es el punto neurálgico. ¿Qué estamos diciendo nosotros? Que con esta presión que tenemos del 2024, no podríamos tener el

mismo déficit fiscal del 2023, y nos toca decir que va a subir a 4,5% del PIB. Pero está dentro del límite de la regla fiscal porque mantiene un equilibrio primario (0,0% del PIB).

La senda se vuelve a recuperar en el 2025, vuelve a bajar porque la presión de intereses, servicio de deuda, empieza a bajar y sigue bajando a lo largo del tiempo. ¿Qué es lo que tenemos ahí Mauricio? Que el gobierno (pasado) nos dejó una deuda fuertemente concentrada en el corto plazo y esa es la dificultad actual. Ahí tenemos un primer impacto del gasto.



MSM: Ahí viene mi segundo punto: el incremento del gasto, que son casi 2 puntos del PIB. Si uno descuenta intereses y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

(FEPC), es alrededor de 1,8 puntos del PIB. Es un gasto grande y hace que se incremente el déficit, incluso en un año en el que los ingresos petroleros son bastante buenos.

Ministro: Ahí hay que preguntarse: ¿tenemos alguna otra inflexibilidad en el gasto? Sí, tenemos dos y muy fuertes. Nosotros queremos financiar el gobierno con ingresos provenientes de tributos y no de deuda, nuestro interés no es endeudar al país. Para eso fue la reforma tributaria de entrada, sumado a los rezagos de la anterior. Efectivamente la DIAN está diciendo que sí estamos obteniendo unos ingresos adicionales importantes.

MSM: Existe el problema de las transferencias

Ministro: Sí, pero la definición de las transferencias a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP) dice que, en la medida que usted incrementa los ingresos corrientes, sube el gasto del SGP. Eso es una inflexibilidad inmanejable por dos vías. Uno, porque no lo puedo mover. Dos, porque tiene destinación específica. De hecho, la

estimación que tenemos es que el SGP va a crecer 29% entre 2023 y 2024, aunque el presupuesto solo crezca el 16%. Esa es la principal inflexibilidad en los gastos de funcionamiento.

La pregunta es ¿yo cómo financio el resto de un Estado que tiene una inercia de gastos? Porque en el gasto de funcionamiento usted en la práctica poco puede mover, y de hecho el gasto de funcionamiento es el 60% del presupuesto. ¿Qué queda? Si sumo funcionamiento y deuda, y pregunto cuánto es el tope del presupuesto, lo que me queda para inversión es residual. Entonces ¿cómo podemos financiar más inversión? No lo puedo hacer contra deuda, sólo puedo financiarlo contra más ingresos o mirando qué alternativas tengo de reasignar recursos.

Pero la inversión también tiene una inflexibilidad. Con todo y que me queda un remanente residual, Planeación me dice que el cupo de inversión también está definido por el 9% del impuesto de renta corporativa, lo que técnicamente aquí llaman imporenta, que es el

resultado de la reforma tributaria de 2012.

MSM: Lo que inicialmente era el CREE

Ministro: Sí, y que se volvió el 9% de la tarifa del Impuesto de Renta Corporativa, que tiene destinación específica, para financiar el SENA, Bienestar Familiar, la salud contributiva y algo de universidades.

MSM: También están algunas cosas de régimen subsidiado

Ministro: Pero la inflexibilidad ya está ahí. Esa destinación específica se lleva la mayor proporción de la inversión. Entonces, cuando me dicen que el gasto está creciendo, les digo, sí, están creciendo tres cosas que son absolutamente inflexibles: el servicio de deuda, el SGP y el 9% de imporenta. Eso me limita el resto del presupuesto.

MSM: Justamente por eso en el 2001 hicimos la reforma al SGP, aunque el problema fue que se aprobó temporalmente. Por eso, hoy hay, otra vez, una inflexibilidad demasiado grande. Usted tiene que recaudar dos pesos por cada peso

que necesita, eso es imposible y en algún momento revienta. ¿Tienen algo pensado para tratar de arreglar ese tema?

Ministro: En estos momentos nos toca preparar el terreno para poder modificar el SGP. Por ahora no podría ser. De pronto el escenario se presente cuando revisemos las finanzas territoriales, pero efectivamente a eso tenemos que ponerle orden porque es totalmente insostenible.

MSM: Sí, hay que meterse al tema de las finanzas territoriales, porque estamos totalmente de acuerdo en que eso es insostenible. Para cerrar este tema, es importante precisar lo del punto de comparación del déficit. Sin embargo, queda la duda de los ingresos, y ahí viene el tercer punto que nos llama la atención. Ustedes dicen que tendrán mayores ingresos por concepto de litigios y mayor fiscalización por parte de la DIAN, que entre los dos suman 1,7 del PIB. ¿Nos puede dar más claridad sobre eso? Porque suena optimista.

Ministro: Efectivamente en la DIAN hay muchas expectativas. La primera tiene que ver con que no han

entrado a fondo los recursos adicionales de las dos reformas tributarias. El mayor impacto lo tendremos en el 2024, sobre todo con el impuesto de renta. La reforma tributaria aumentó la tarifa del ingreso de personas naturales, pero no aumentó la tasa de la retención, y eso entraría en el 2024. Entonces, en el 2024 tendríamos mayores ingresos de personas naturales, y por otro tipo de situaciones tributarias que están dentro de la reforma.



La segunda expectativa tiene que ver con la gestión fiscal. La DIAN siempre ha buscado cómo podemos traer al redil a quienes no declaran, a los omisos, a los que evaden y eso significa capacidad de fiscalización. En eso, la reforma tributaria le metió

la mano a dos mecanismos: mayor tecnología y más gente. Ya entraron más de 2.000 personas y vienen más. Ahora la DIAN tiene más dientes para cumplir su gestión.

Con eso puedo hacer dos cosas. Primero, que la gente por cobros persuasivos se acerque sin tener que ir a litigiosidad, eso es parte del mayor recaudo esperado. Segundo, tener dientes para hacer cobros coactivos. Ahí tenemos una amistosa diferencia con el CARF, porque dice que eso es ocasional, pero nosotros decimos que es permanente.

La DIAN dice que hoy podemos reducir los trámites de los litigios, podemos hacer acuerdos de pronto pago con los contribuyentes y podemos avanzar con el recaudo. Decimos que no es temporal, porque cada litigio es un impuesto de un año. Lo que hacemos es empezar a traer recursos de años viejos para recuperar. Yo lo que tengo aquí no es un ingreso ocasional, es un avance de impuestos. Además, se reduciría la litigiosidad hacia adelante y nos llevaría a tener contribuyentes más fieles.

Hay un indicador que se llama gestión fiscal y que debe crecer. Por lo general lo ponen muy bajo, del 10%, pero la DIAN dice que lo puede duplicar. La DIAN todavía tiene mucho que hacer en la aduana, en IVA, en devoluciones y ahí es donde hay mayor litigiosidad.

MSM: Es una buena explicación, pero más allá de sí es estructural o no, para cerrar el tema, lo que digo es que ojalá se de ese número, sino la senda se complica bastante, sobre todo para el 2024-2025. La presión es bastante importante y eso nos preocupa.

Eso también reafirma la necesidad que en ANIF hemos venido planteando y es que más personas naturales tienen que pagar impuestos de renta en Colombia. Tenemos que ir reduciendo el tramo de la tarifa 0 en personas naturales, porque eso al final trae más gente, que, aunque paguen poco, para el recaudo significa mucha plata.

Ministro: Eso no está en este momento en la reforma tributaria. Se subió por encima de los 10 salarios mínimos porque la idea era diferenciarnos claramente de la

reforma Carrasquilla y dar un mensaje: hay que ubicar quiénes son los contribuyentes de mayores ingresos y que efectivamente empiecen a pagar.

¿Por qué las personas naturales pagan tan poco en Colombia y todo queda en la persona jurídica? Queda una tarea muy importante para la DIAN en cuanto a separar los activos que están mezclados, los de las personas naturales y los de las personas jurídicas. Para ello la DIAN debe diligenciar el Registro Único de Bienes (RUB) para determinar quiénes son los beneficiarios finales. Eso es lo que se va a empezar a hacer con el RUB, separarlos.



Si alguien mete el impuesto predial de su apartamento en el costo de la empresa, porque así lo puede

descontar, ese impuesto queda cargado a la empresa, y ahí hay una explicación de la improductividad de las empresas. Están mezclando los activos del negocio con activos improductivos.

Ese es el punto de partida y, si lo logramos, vamos a llegar en poco tiempo a que las personas naturales empiecen a pagar más. Además, si las personas jurídicas quedan solo con los activos productivos, yo puedo dejar de gravar los activos de las empresas y gravar los activos de las personas naturales. Eso es a lo que queremos llegar y ahí están los pasos.

MSM: Ahora, hablemos de las reformas. En ANIF nos preocupa mucho la reforma a la salud. Esa reforma, queramos o no, va a generar presión fiscal si pasa como está. Pero lo que más nos preocupa es que va a ser un golpe duro para la atención en salud a la gente de menores ingresos, va a generar filas y segmentación para las personas de menores ingresos, entre muchos otros problemas graves.

Ministro: Creo que (el ministro) Jaramillo ha tenido que matizar

buena parte de lo que va en la reforma. El propósito principal del gobierno es construir el sistema de atención primario en salud, eso es algo que hay que construir en el territorio y no en Bogotá. Y voy a explicar por qué.

No es que se nos vaya a desbordar el gasto, hay cuentas duplicadas en esas estimaciones fiscales de la reforma. Se tiene que partir de lo que ya tenemos, pero organizado de otra manera. Y es que en Colombia tenemos el régimen contributivo y el régimen subsidiado. En el último hay 26 millones de personas y todo lo paga el Presupuesto General de la Nación.

MSM: Y un poquito las cotizaciones

Ministro: sí, por cotizaciones del fondo de solidaridad.

La pregunta es ¿dónde están localizadas esas 26 millones de personas? Porque las dificultades reales de salud no están en las ciudades, están en los territorios, y en las ciudades hay que irse a los barrios marginales. Ahí se encuentra que Bogotá, que tiene 8 millones de habitantes, tiene 6 millones en el

régimen contributivo. Es decir, la cuarta parte del régimen contributivo en Colombia está en Bogotá. Y de esos 2 millones, tiene 1.2 en el subsidiado, y el resto es esa vieja figura de vinculados que a la larga los paga la ciudad, no los paga la nación.

Me quedan 25 millones de personas del régimen subsidiado que están fuera de Bogotá. Si incluyo Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, el contributivo me sube a un poquito más de la mitad. Es decir, las redes del contributivo están en las ciudades. Y la proporción va bajando un poco en las ciudades intermedias. Y en la medida en que voy bajando a ciudades menores, el gran interrogante es, cuántas personas están en el contributivo y en el subsidiado, y la proporción puede ser 20% contributivo y 80% subsidiado.

MSM: Hay municipios donde los únicos que están en el contributivo son los empleados públicos, los de la alcaldía

Ministro: Exacto. Y en municipios categoría 4, 5 y 6, es 95% subsidiados. ¿Y en esos municipios quién atiende a los del contributivo?

Les toca ir al Hospital público. Eso pasa en Arauca, que es una ciudad de más de 190 mil habitantes.

Entonces ahí viene ese gran interrogante: ¿por qué cuando a medida que usted baja el territorio, no ha logrado una organización mejor del sistema de salud, sabiendo que ahí es donde más hay que hacer prevención? Las fuentes de financiamiento ya están, lo que tenemos que hacer es organizar ese otro mundo. Realmente la cuestión es cómo organizamos mejor el servicio con esa misma plata.

Claro, quedan los temas logísticos, que se deben resolver. Quién va a dar las citas, dónde estás los especialistas, dónde están los laboratorios, quién va a hacer una intervención quirúrgica, quién la autoriza. El tema de discusión es que, si se logran construir los CAPS, deben tener capacidad decisoria. Usted le dice a la persona, tiene que hacerse ese examen y ahí está el laboratorio, tiene que tomarse estos medicamentos, allá está la farmacia, tiene que hacerse una pequeña cirugía y el especialista que lo va a mirar es este, eso es capacidad resolutive.

MSM: Y el tema de la transición que nadie lo ha explicado

Ministro: En Bogotá, durante la alcaldía del hoy presidente, se intentó. Se fue a los barrios populares, se crearon los equipos de salud y ellos decían qué necesitaba cada persona. ¿Cuál fue el problema? Que la EPS no los dejaba porque no había sido su médico el que dio la orden, y ahí se paró todo. Esa es la famosa discusión con el tema de las EPS.

¿Cómo hacemos hoy para que eso sea realidad? Ahí lo clave es cómo organiza usted en el territorio. El punto más importante que se debe revisar en el proyecto de reforma es qué hacemos con esa logística, porque el tema de pago ya está resuelto hace rato, que lo hicieron ustedes cuando estaban en el Ministerio, con el giro directo ¿Y por qué hubo giro directo? Porque las EPS no le pagaban a las IPS y las IPS se quebraron.

MSM: Y no sólo por eso. Nosotros hicimos el giro directo también pensando en los municipios, que no ejecutaban a tiempo los recursos y no se pagan las deudas. Entonces

también se hizo para para que llegara directamente.



Ministro: Ahí está, la plata está resuelta. Entonces yo le he dicho al (ministro) Jaramillo que busque llegar a un acuerdo de qué hacer con el contributivo y sobre todo qué hacemos con las ciudades, qué realmente es la gran duda. Pero se debe hacer visible que detrás del contributivo está el gasto en lo que se llama “prepagada” que permite saltar la fila, pero eso es un gasto de bolsillo.

Si se trata de reorganizar lo otro, ahí no hay mayor gasto. De pronto sí hay un gasto de corto plazo en infraestructura, centros de salud, laboratorios, en donde no los hay porque nunca los construyeron. Para concluir, buena parte de la discusión

se centra en cómo organizamos la logística, qué hacemos con esta infraestructura, qué hay que invertir y cómo reorganizamos la plata.

MSM: Ojalá se logre un consenso alrededor de esta reforma, porque lo que usted nos acaba de decir no es lo que está en la reforma y fue aprobado en primer debate, y nos preocupa mucho que pase como está. Sería un golpe duro a la atención.

Paso a la reforma pensional, que también nos preocupa, principalmente por dos razones. En primer lugar, por el tema del ahorro. Y, en segundo lugar, porque se generaliza un sistema como el de prima media que da unos subsidios demasiados generosos a personas que no lo necesitan. El tema de los subsidios tiene dos soluciones: o le hacen una reforma a los parámetros para que ese subsidio baje, como por ejemplo modificar la tasa de reemplazo o la edad, o se reduce el límite de 3 salarios mínimos para cotizar a prima media. Sobre eso, en ANIF hemos insistido en que es necesario reducir el umbral a máximo un salario mínimo para dejar un subsidio bien acotado y que

no tenga un impacto tan grande sobre el ahorro.

Ministro: Sobre la reforma pensional hay mayor consenso, específicamente en que hay que acabar el arbitraje entre los fondos. Aquí la discusión está en dos puntos: si el umbral es ese o no, y cómo será el fondo (del ahorro). Esas dos discusiones están bien planteadas.

MSM: Y la tercera son los parámetros de prima media, es decir, la edad de cotización, el número de semanas cotizadas y la tasa de reemplazo, entre otras

Ministro: Nosotros habíamos dicho que se debían tocar los parámetros, pero la ministra ha dicho que hay que dejar que pase la transición y que se toquen los parámetros después. Pero, por supuesto, eso hay que hacerlo.

MSM: Usted iba a comentar sobre las dos discusiones: la del umbral y la del fondo

Ministro: Sí, una de las decisiones está en el umbral, y aquí en parte es una decisión más política que otra cosa. Ahora tenemos dos extremos

del debate. Por un lado, ANIF que está en el extremo de los que dicen que el umbral se baje a un salario mínimo con el argumento de que es necesario para que el subsidio sea cada vez menor. Pero con el umbral en 3 salarios mínimos ya hay un subsidio acotado, porque baja de 25 a 3 (salarios mínimos).

MSM: Sí, pero se vuelve para todo el mundo



Ministro: Sí, pero lo baja drásticamente y ese es un avance enorme. Y en el otro extremo están los que comenzaron a darse cuenta de que están perdiendo privilegios, están peleando porque la reforma se caiga. Ya hay cartas de profesores de la Universidad Nacional, de distintas centrales obreras, en donde dicen, oiga me están acabando con esto, y

eso que el umbral es de 3 (salarios mínimos), porque ellos tenían una pensión de 8, de 10, de 15 (salarios mínimos).

MSM: Por último, nos queda la reforma laboral, que si se piensa continuar con el tema se debería presentar nuevamente. Estamos en un momento de desaceleración de la economía y, aunque la senda del desempleo empezó a aplanarse, muy seguramente empezará a subir un poco. La reforma anterior sí tuvo mucha oposición y era una reforma que, dicho por la misma ministra (del Trabajo), no quería solucionar el problema del empleo, sino mejorar las condiciones laborales. ¿Ustedes como gobierno están repensando ese tema? ¿O cómo sería la estrategia en lo que tiene que ver con mercado laboral?

Ministro: Yo le he escuchado decir a la ministra que sí le va a hacer ajustes, que sigue escuchando, y sí hay quienes le están pidiendo que incluya un programa de generación de empleo que no está ahí.