

---

**INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA, DURANTE LA INSTALACIÓN DE LA CONVENCION INTERNACIONAL DE SEGUROS DE FASECOLDA. CARTAGENA. SEPTIEMBRE 26 DE 2018.**

Quiero empezar, obviamente, haciendo un recorrido por la situación fiscal del país, quiero expresar los lineamientos de lo que es la respuesta que hemos diseñado ante la situación fiscal que enfrentamos, quiero dividir esa explicación en un capítulo que yo llamaría la fotografía y en otro capítulo que yo llamaría la película.

La situación fiscal colombiana es bastante complicada, bastante difícil. Nuestros indicadores de endeudamiento que es la manera como debemos medir la dificultad o no de la situación fiscal no es fácil, tenemos unos indicadores de deuda pública elevados, dentro de esa contabilidad de la deuda pública no están incluidas obligaciones adicionales, me refiero por ejemplo al tema de las vigencias futuras que han sido emitidas por sucesivos gobiernos y que hoy son una obligación de pago en el sector de infraestructura, pero también en otros sectores.

A las cifras de deuda explícita que están en los libros del Gobierno nacional o del sector público en su conjunto se le deben sumar esas obligaciones de pago, me parece a mí. En segundo lugar está el tema de la salud, el Estado debe unos dineros a las aseguradoras del sistema de salud, que, a su vez, le deben esos recursos a los prestadores de la salud en nuestro país y en la medida en que no se están reconociendo, no se están haciendo los pagos, eso tiene que ser entendido como una deuda adicional. Los cálculos oscilan entre los 5 billones de pesos y los 10 billones que le debemos sumar a las cifras anteriores.

También tenemos una serie de sentencias judiciales perfectamente ejecutoriadas, inapelables que están explícitamente reconocidas como tales pero que no aparecen dentro de los números de endeudamiento, tenemos que pagar esas sentencias ejecutoriadas y la suma de esos recursos son otros 5 o 6 billones de pesos, con el agravante de que son deudas extremadamente caras.

Entonces, tenemos una fotografía complicada, tenemos unos indicadores de deuda que si sumamos todo con todo supera ampliamente el 50, 55% del PIB, fácilmente, eso afecta nuestra capacidad de maniobra sin lugar a dudas, una mala foto o una foto bastante regular. En el tema presupuestal, nosotros en el corto plazo tenemos que resolver un problema de un faltante. Les quiero explicar que el presupuesto que se discute en el primer año de gobierno es el presupuesto más complicado de todos, porque el gobierno entrante hereda los lineamientos presupuestales presentados por el gobierno anterior, entonces cuando entra el gobierno nuevo inicia el debate presupuestal con un texto, unos números, unas aproximaciones que son, de alguna manera, heredados.

---

Con base en ese presupuesto se inician los primeros debates en el Congreso de la República y es necesario empezar a hacer las modificaciones del caso, y encontramos que en esta ocasión el presupuesto estaba perfectamente “financiado”, por decirlo de alguna manera, pero muchos de sus programas, en el supuesto de que estuviera el presupuesto financiado, quedaban completamente desamparados.

La suma de las obligaciones presupuestales que estaban sin apropiación presupuestal para el año 2019 es de 25 billones de pesos, entonces era necesario entrar a discutir con el Congreso de la República, en el contexto del primer debate presupuestal la manera de arreglar ese problema, de obtener los recursos para financiar ese faltante en programas importantes para el país que no estaban contemplados en el proyecto de Ley de presupuesto que fue sometido a finales del mes de julio pasado y que era necesario entrar a estudiar.

La segunda parte de la fotografía tampoco es buena, tenemos ese faltante y tuvimos que entrar a discutirlo.

Hemos llegado a unas conclusiones, ya concluyó el primer debate, ya eso fue aprobado, el ambiente de discusión en el Congreso fue excelente. He tenido la oportunidad de tramitar varios presupuestos en épocas anteriores y me parece que en esta ocasión la decisión que tomó el Gobierno de presentar con total claridad el hecho de que teníamos un faltante de cierta magnitud ordenó los debates, puso en concreto la necesidad de avanzar constructivamente en la solución de los problemas y llegamos a unas conclusiones en primer debate que me parecen muy importantes.

Tenemos en este momento una claridad, en el sentido de que, si bien no fue posible llegar a construir una solución para todos los 2 y medio puntos del PIB que hubiera sido el monto de recursos necesarios para que en el año 2019 todos los programas quedaran financiados, sí fue posible llegar a una conclusión acerca de la necesidad de aproximadamente 14 billones que pesos, que, pesos más, pesos menos, es alrededor de un punto y medio del PIB de requerimiento y ese punto y medio del PIB de requerimientos lo hemos dividido en varios capítulos que ya están en discusión.

Un primer capítulo es un capítulo de austeridad, hemos trabajado muy duro en los lugares del presupuesto nacional donde podemos reducir gastos de funcionamiento. En el primer año no es mucho lo que se obtiene, se obtiene aproximadamente \$1 billón 400 mil, ese es un primer componente del ajuste.

En los años subsiguientes creemos que somos capaces de aumentar esa profundización en las reducciones y racionalizaciones del gasto y tenemos un programa que están iniciándose que es

---

un programa puramente administrativo por ahora, en el cual vamos a hacer distintos tipos de reformas que iremos explicando, que van a llevar a recortes del gasto público bastante significativos, esa experiencia la tuvimos en épocas anteriores y se denominó en aquella época el Plan de Renovación de la Administración Pública, en este momento hay un equipo de trabajo haciendo eso, no vamos a tener resultados en el inmediato plazo pero sí en el mediano plazo. Entonces, austeridad y ajuste del gasto público en esa fase administrativa.

Tenemos unas preocupaciones. En el Gobierno anterior se empezó a discutir un proyecto de ley en materia de subsidios. Estamos convencidos de que hay un exceso de gasto en términos de los subsidios y los programas sociales muy importante en Colombia.

Les pongo un solo ejemplo. Venimos de ser un país con aproximadamente el 50% de la población en condición de pobreza a mediados de la década anterior, hoy en día somos un país con el 26% de población en situación de pobreza. Sin embargo, en el Régimen subsidiado de salud esa dinámica tan favorable no se ha visto reflejada. Tenemos al 50% de la población en el Régimen Subsidiado de Salud siendo que dinámicamente somos un país que está deshaciéndose, con lentitud, pero sistemáticamente, de la pobreza. Este es solo un ejemplo, y no quiero empezar a hablar de los diagnósticos que tiene la Comisión del Gasto Público ni la exposición de motivos que tenía el Gobierno cuando iba a presentar su ley de reforma a los subsidios.

Entonces, ese primer capítulo tiene componentes de muy corto plazo, que son reducciones de gasto que van a ser difíciles, y ya recibo muchas llamadas no muy amables, sobre el recorte de ese primer año. En segundo lugar, un programa de reforma de a la administración pública que lo podemos hacer desde el punto de vista administrativo, y en tercer lugar, una reforma de temas más estructurales del gasto público, empezando por el tema de subsidios.

El segundo capítulo, obviamente, es el capítulo tributario. Nuestros tres grandes capítulos tributarios están mal. Está mal enfocado el capítulo de rentas personales. En ese capítulo de rentas personales tenemos un estatuto tributario que es para un país muy diferente al que tenemos hoy en día, ese estatuto tributario de rentas personales es para un país relativamente pobre, donde hay muchas dificultades para el recaudo, donde no hay tecnologías y donde hay que enfatizar otras fuentes de recursos.

En los países de la OCDE el 85% del Impuesto de Rentas se recauda en las personas naturales y el 15% en las empresas, en Colombia estamos al revés. Ese estatuto tributario de 85-15, de país de altos ingresos, es hacia donde nos tenemos que empezar a mover. Nos está quedando chiquito el estatuto tributario en términos de la composición entre personas naturales y empresariales. Ese es un primer frente.

---

En términos de las rentas empresariales, es unánimemente reconocido, la misión de expertos en materia tributaria, los análisis que han hecho los mejores economistas del país sobre el tema tributario, los análisis que se hacen en las juntas directivas de las empresas cuando sacan las tarifas efectivas, los trabajos que se han hecho en la Andi sugieren unánimemente que aquí tenemos que atacar el problema del exceso de recargo sobre las empresas y ese segundo capítulo lo estamos perfeccionando.

El IVA disperso es un problema, es políticamente muy sensible, lo sé, pero es un tema que hay que poner sobre la mesa. Nuevamente, nosotros tenemos un estatuto tributario que le está quedando chiquito y le está quedando mal al país. El país es un país de ingreso medio, con una clase media en proceso de expansión y de crecimiento, es un país que se urbaniza, es un país diverso y tiene un estatuto tributario que le está quedando chiquito, es una camisa que ya se le va mal a un país del tamaño y de la dinámica y de las perspectivas y del futuro que tiene este país. Eso hay que arreglarlo y eso es algo que estamos haciendo y que vamos a presentar en el contexto del debate de la ley de financiamiento

Tengo un cordial desacuerdo con el doctor Botero sobre la vigencia de la ley de presupuesto que respeta el principio de anualidad y la vigencia de lo que eventualmente se discutiría en una ley de financiamiento que al afectar tributos tiene una vocación de permanencia, pero eso lo discutiremos jurídicamente a lo largo de los días que vienen, tenemos los argumentos, respetando muchísimo los puntos de vista del doctor Botero.

También tenemos un capítulo sobre evasión y elusión y los componentes son dos. El primer componente, esto no es filosofía, sino que tiene que ser una cosa práctica, y la cosa practica pasa por dos instrumentos. No hay una varita mágica para evitar la evasión y la elusión, tiene que ser la combinación de dos cosas: un régimen tributario simple que no permita tomar atajos, el nuestro no cumple esa condición, y, en segundo lugar, un uso bastante más sofisticado de la información financiera y la información transaccional de la economía, con lo cual estamos desaprovechando una cantidad de información que ya tenemos y que podríamos estar utilizando mejor, y en tercer lugar una formalización de las transacciones al amparo de la facturación electrónica que ya estamos introduciendo gradualmente, pero con cierta sistematicidad en el país.

Si logramos simplificar el sistema, utilizar las bases de datos que tenemos de una manera más inteligente, más ágil y con mejores metodologías y si logramos que vaya entrando al país la facturación electrónica, no vamos a tener resultados en el primer año, pero sí tenemos experiencias internacionales que dicen que, al cabo de dos tres años podemos tener resultados muy importantes.

---

Finalmente, en este tema fiscal, me parece muy importante el hecho de que en Colombia desde el año 2012 se concreta este mecanismo específico, pero tenemos una larga tradición de leyes de responsabilidad fiscal. Desde la crisis de los años 90 hemos sido muy sistemáticos y muy continuos en el país en el hecho de poner leyes, ponernos a pensar en términos de la sostenibilidad como un eje de lo que debe ser la política en Colombia.

Creo que eso nos hace diferentes a otros países y en este momento creo que el ancla fundamental que tenemos en nuestro país es, de una parte, el Marco Fiscal de mediano plazo, que le dice al país, a los inversionistas y a quien esté interesado, para dónde ve el Gobierno que van las finanzas públicas en los siguientes 10 años, para dónde van las tasas de crecimiento del país en los siguientes 10 años y qué medida de política pública de corto y de mediano plazo se tiene que tomar con el fin de asegurar que esa ruta se cumpla.

Desde el año 2003, que se empieza a pensar en esos términos en Colombia, absolutamente todos los años los ministerios de Hacienda respectivos se han tomado muy en serio este ejercicio y creo que parte de nuestra cultura, parte de nuestro ADN fiscal es siempre estar pensando en términos del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la manera como la política que implementemos hoy tiene que ver con un deseo de estabilidad fiscal de mediano plazo.

A eso se le suma un segundo componente que es la Regla Fiscal. Este gobierno está firme en el sentido de que la Regla Fiscal se tiene que cumplir, la Regla Fiscal tiene que seguir siendo el ancla que guía la política tanto de tributación como de gasto público hacia adelante. Para allá tenemos que ir, no obstante las dificultades, las tentaciones de corto plazo, los cantos de sirena de corto plazo tenemos que tener esa tendencia hacia la Regla Fiscal como nuestra ancla.

Nosotros vamos a estar en la agenda legislativa muy metidos en la segunda parte del debate presupuestal, en el debate de la Ley de Financiamiento, que va a tener esos capítulos que les he narrado, y ahí se nos van a ir los siguientes meses.

En el mes de octubre tenemos que introducir un proyecto de ley muy importante, que es el presupuesto bianual de regalías, y más adelante, en el mes de febrero, tenemos que introducir como lo decía el presidente de la República, el Plan de Desarrollo.

Esa es la agenda económica inmediata, pero no podemos olvidar el tema fundamental pensional y el tema fundamental de regalías. Yo no me quiero referir a las reflexiones de regalías, porque eso vendrá más adelante, me quiero referir al tema pensional, y en el tema pensional yo estoy muy preocupado porque los debates pensionales parece que hacen caso omiso de un tema que a mí me parece fundamental, y es el tema de la cobertura.

---

Nosotros tenemos hoy en día un 75% de la población en edad de estar jubilada sin ningún tipo de amparo pensional, 75% de la población, primer número.

Segundo, tenemos una tendencia demográfica que dice que eso no se va a ser un problema más chiquito, va a ser más un problema más grande si no hacemos algo ya. La población en edad de estar jubilada va a crecer muchísimo en los próximos años. Ya el censo nos dio una primera sorpresa respecto de que nos hemos envejecido más de lo que los expertos nos habían dicho como país, pero para allá vamos.

Ese problema no se va a ir resolviendo solo; al contrario, va a ser un desafío cada vez más grande. Tenemos que pensar si somos capaces como país de tener dentro de 25 años una reversión de de esa proporción de 75 a 25 y la única solución que puede tener el país a eso es la formalización, la formalización de las actividades laborales, la implementación de una cultura del ahorro de tal manera que las personas que en 25 años entren en edad de jubilación tengan un amparo pensiona y por lo menos se revierta la tendencia y sea el 75% los que sí y 25 los que no.

Hay muchas razones para tener preocupaciones y tener un plan B en sitio. Una de las razones por las cuales la formalidad no es del 90% en Colombia sino solo del 50% es que tenemos unas regulaciones en el mercado laboral que son demasiado costosas de cumplir. El sector formal contrata a un costo relativamente alto. La relación, para poner un ejemplo, entre el salario mínimo legal y el salario medio del país está entre los más altos del mundo. Entonces, con esa relación es muy difícil que avance al ritmo que uno desearía la formalización entonces tenemos que pensar en planes B en materia pensional y yo creo que una de las cosas más importantes que tenemos son los Beneficios Económicos Periódicos, los BEPs. Me parece a mí que, si no solucionamos esos problemas de rigideces estructurales para el avance del sector formal de nuestra economía, una parte muy importante de la población va a tener que ir hacia los BEPs y los BEPs no están funcionando muy bien en este momento.

Sí, son un millón 200 mil o un millón 300 mil afiliados, pero cotizando, cotizando no alcanza a ser 300 mil o 400 mil personas y eso hay que solucionarlo porque esa es la manera de salir hacia adelante.

Creo que los BEPs se pueden fortalecer de diferentes maneras. Las personas que están en el sector formal y no alcanzan a construir una base de ahorro suficiente para llegar al salario mínimo que manda nuestra constitución como mesada pensional, podrían, en lugar de recibir la compensación que está contemplada hoy en día, podrían recibir un derecho a un BEP y a partir de ahí se construiría una renta vitalicia basada esos BEPs. Creo que para allá tenemos que movernos en el corto plazo y eso tiene que ser parte de la reflexión pensional, pero si no está

---

funcionando el mercado de renta vitalicias para el sector contributivo pensional es un problema que es compartido, mucho más grande de lo que pensamos aquí.

La inexistencia de un mercado de rentas vitalicias va a ser una limitante muy importante para poder amparar un país con un exceso de población informal envejeciendo. A mí me preocupa muchísimo que ese problema no se resuelva rápido.

Las conclusiones de la discusión que van a tener en esta convención me parecen muy importantes. Cuando van a discutir los temas de estabilidad jurídica y los temas que están impidiendo el mercado de renta vitalicia no solamente es para el régimen contributivo pensional, sino que si pensamos a 20 o 25 años y suponemos que la formalización de nuestro mercado no se da a esa velocidad que queremos no vamos a estar listos para tener un plan B y vamos a fracasar como generación si no somos capaces de resolverlo, entonces es un problema mucho más grave de lo que uno inicialmente pude pensar.

Eso es en tema pensional. Viene después la reforma del 25%, que si vamos a tener un pilar o no vamos a tener un pilar, que si va a salir el régimen de prima media, para mí es una discusión de fundamental importancia, pero debe ir de la mano de una discusión sobre el 75% de la población que hoy está excluida. Esa reforma tiene que contemplar las dos cosas, el sector formal y las soluciones a los excesos de subsidios que hay en ese sector y la forma como podemos avanzar muy fuertemente en materia de cobertura.

Finalmente, para terminar, en el tema de regalías es de las cosas más dolorosas que uno puede ver son los faltantes en el presupuesto General de la Nación y los sobrantes en el presupuesto de Regalías. El ritmo de generación de proyectos de inversión para beneficio del desarrollo del país no va de la mano con la expansión de los recursos que están entrando al Régimen General de regalías. Hay una falta de velocidad, de sincronización que es enormemente costosa y existen aproximadamente \$12 billones de pesos completamente inútiles, mientras en el Presupuesto General de la Nación se necesita eso y mucho más en materia de inversión.

La armonización de la que hablaba la comisión de expertos en el gasto público tiene que ser una prioridad. Las rigideces casi constitucionales que se le metieron al Sistema General de Regalías tienen sus virtudes.

Desde luego para un Ministerio de Hacienda es muy bueno que no se salga esa plata porque nos generaría más déficit fiscal. Es muy fácil y muy chévere tener esa plata ahí congelada, pero desde el punto de vista de un país existe el problema de que esos recursos tienen un gigantesco costo de oportunidad y como país tenemos que asignarle el costo respectivo.



---

Tenemos problemas también en regalías muy conocidos y muy discutidos que también se tienen que entrar a modificar y esta discusión sobre regalías se tiene que dar, pero mi problema principal con eso es el enorme costo de oportunidad de los recursos que están congelados ahí. Síntesis, recogiendo lo que he dicho, tenemos una fotografía un poco difícil en materia fiscal pero una película que me parece a mí que es bastante promisorio, bastante constructiva, una serie de reformas en líneas, una enorme dinámica en el Congreso de la República.

Hemos trabajado muy bien en esas comisiones económicas, con una gran armonía, una gran tranquilidad, un gran espíritu de cuerpo en esas comisiones económicas. Creo que ha sido muy útil la manera de presentarlo, que es un enfoque que yo lo llamaría como de ama de casa que es que hay fuentes y hay usos, tenemos una necesidad de terminar unos programas, unos gastos y unas obligaciones pero tenemos que conseguir la plata para hacerlo, no nos pongamos a filosofar en términos de presupuesto sin tener en cuenta la mismo tiempo y de la mano la manera de financiarlo, y esa es la razón de fondo por la cual a mí me pareció muy importante que fueran de la discusión del presupuesto y la discusión de su financiación.

En términos de mediano plazo tenemos una cultura, un ADN colombiano de responsabilidad fiscal que tenemos que respetar, defender e incluso fortalecer y el punto de fondo que tenemos en este momento es la Regla Fiscal. En el tema pensional, el problema de la falta de mercado de rentas vitalicias es mucho más importante para el bienestar futuro de Colombia, me parece a mí, de lo que muchas veces se discute, y en el tema de regalías tenemos que ser conscientes del enorme costo de oportunidad que tiene esa congelación y tenemos que releer y releer y releer las recomendaciones de los expertos en gasto público que hablaban de la unificación de ese presupuesto.

Yo dejo ahí, muchas gracias por la invitación.