
Intervención del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, en el foro Hoja de Ruta, perspectivas económicas y tendencias globales. 2 de octubre de 2018.

Muy buenos días, quiero empezar agradeciéndoles a mis amigos de Bancolombia la invitación, la oportunidad de compartir con ustedes algunas ideas sobre la coyuntura económica que atraviesa Colombia, los retos que tiene, la manera como el gobierno ha venido organizando su agenda, sus discusiones con el Congreso y terminar con algunas reflexiones sobre lo que viene el año entrante.

Yo diría que probablemente la pregunta más difícil que puede tener el país en este momento es ¿Por qué la tasa de crecimiento económico de largo plazo, cayó tanto? Me explico, en el año 2012 o 2013, tanto el gobierno en ese momento como los diferentes analistas económicos, estaban absolutamente seguros que el país era capaz de crecer al 4,5% anual sobre el mediano plazo, hoy en día muy poca gente piensa eso, el que piensa eso está en contravía de los consensos, la gente considera, al contrario que ya la economía no es capaz de crecer al 4,5% en el mediano plazo, sino del orden del 3,5%, incluso hay gente que dice menos, eso suena poquito 3,5% al año es poquito, el problema es que eso acumulado sobre un horizonte de mediano plazo significa enormes cantidades de recursos perdidos, de dinero dejado sobre la mesa y enormes dificultades para pelear contra los enemigos de verdad: la pobreza extrema, la desigualdad, la falta de oportunidades de la población, etcétera.

Entonces, la pregunta de por qué el país le pasó eso, es muy importante, uno tiene que enfrentarla y hay muchísimos candidatos a ser la respuesta indicada. Puede ser que nos esté faltando capital físico, eso no parece ser el caso en Colombia. La inversión este año se ha caído, tenemos unas tendencias negativas en materia de los flujos de inversión, pero tenemos acumulado un capital físico muy importante, muchísimo a un ritmo mucho más acelerado de lo que fue el caso de la última generación en Colombia, la falta de capital físico no puede ser la explicación, repito, si bien la inversión ha caído en estos últimos meses, lo cierto es que llevamos muchos años de una acumulación muy fuerte de capital físico en maquinaria, equipos, infraestructura, etcétera.

En términos del capital humano: el hecho es que en Colombia tenemos una altísima informalidad laboral, nuestra calidad de mano de obra no es la mejor, pero incluso en ese frente ha ido mejorando la cosa desde el año 2012 el mercado laboral colombiano, no obstante, todas las dificultades, se ha venido formalizando, los números son muy alentadores, teníamos una tasa de informalidad en el 2010 del orden del 42%, hoy supera por primera vez el 50% en una generación o en dos. El trabajo formal es cuantitativamente más grande que el trabajo informal. Al mismo tiempo un dato que es bastante alentador es la capacitación de esa mano de obra, en el 2010, aproximadamente el 45% de las personas ocupadas en Colombia, tenían grado de bachillerato o educación terciaria completa, de bachillerato para arriba era el

45%, bachillerato incompleto para abajo, en años de educación era el otro 55%, hoy en día la situación es la contraria.

Desde el punto de vista de la calidad de la mano de obra, tenemos muchas cosas por hacer, pero no podemos echarle la culpa a un bajonazo de la calidad de la fuerza de trabajo a esa pérdida tan enorme que tenemos en el crecimiento, por lo tanto, lo que tiene que estar detrás de nuestra caída en crecimiento de mediano plazo es la productividad, la productividad es baja porque si bien estamos saliendo como lo estaba diciendo anteriormente de una situación de alta informalidad y poco a poco hemos ido avanzando, sigue siendo cierto que casi de la mitad de la fuerza de trabajo está en la informalidad, condenada a trabajos de baja productividad, sin posibilidades de salir adelante, con remuneraciones muy bajas, etcétera y esa trampa de baja productividad se reproduce continuamente y uno se tiene que preguntar cómo salir de esa trampa.

Hay muchísimos candidatos en la literatura económica y muchísimos se han estudiado en Colombia, hago una lista rápida:

Las imperfecciones de nuestro sistema judicial, los cuales limitan las posibilidades de arreglar rápidamente las controversias de tener unos diálogos civilizados alrededor de los desacuerdos.

La gobernabilidad empresarial.

La falta de claridad en las reglas del juego.

La inestabilidad en materia normativa, puede condenar al empresariado y a la actividad económica a una situación de mucha volatilidad.

También puede ser otra posibilidad, si bien hemos avanzado, la infraestructura todavía no da para meternos en un círculo virtuoso de mayor productividad y, por lo tanto, lo que tendríamos que hacer es seguir invirtiendo en infraestructura, en la provisión de bienes públicos.

Puede ser el caso, pese a los avances que ya hemos visto, fallas todavía importantes en materia de la capacitación de la fuerza de trabajo, la adecuación de la fuerza de trabajo a los sectores líderes, a los sectores de frontera, puede ser imperfecta, puede hacer falta en esa dirección, gastos en educación.

Yo no voy a decir que estas hipótesis tienen su grano de verdad, al contrario, los mejores trabajos que se han hecho ilustran que eso esos problemas son partes del rompecabezas, pero tenemos que tener un orden conceptual porque no podemos atacar absolutamente todas las posibles causas, tenemos que tener un hilo conductor y un enfoque organizado que no vaya en contravía de solucionar esos problemas de educación, infraestructura, justicia, gobernabilidad y estabilidad en las reglas del juego, pero sí los tenemos que organizar de alguna manera.

En el gobierno los organizamos alrededor de tres conceptos básicos, uno es emprendimiento y estudiamos en materia de los nuevos emprendimientos del país, qué es lo que está haciendo falta y dónde hay que hacer reformas, en materia de legalidad qué es lo que hace falta en Colombia y dónde deben estar nuestras prioridades y en materia de política social y equidad, dónde están nuestros problemas y qué hay que hacer.

Enfocado alrededor de esos tres conceptos básicos, atacamos el problema de la siguiente manera: creemos que en Colombia el emprendimiento está siendo afectado por dos razones: excesos de regulación y las cargas impositivas excesivamente altas que no permiten el desarrollo empresarial, alrededor de eso enfocamos nuestros planteamientos de reforma y les voy a contar en qué dirección le estamos apuntando.

En el frente regulatorio, como primera tarea estamos tratando de hacer una reducción de las cargas regulatorias que tienen las empresas y también al mismo tiempo que hacemos ese inventario cada semana para ver qué se ha logrado simplificar o recortar, también tenemos un proyecto de ley que hace tres cosas: en primer lugar, plantea que las actuaciones regulatorias deben hacer explícitos los problemas que intentan resolver, el regulador tiene que explicar cuál es el problema que está presente y cómo esa regulación lo va a resolver. En segundo lugar, todas las actuaciones regulatorias deben hacer explícito el criterio cuantitativo con el cual serán juzgadas, es decir, si son exitosas o no, cuál es el criterio cuantitativo, si el problema se resuelve qué contrapartida concreta y empírica tiene que observarse y si no es exitosa también tiene que plantearse un camino al marchitamiento de esas regulaciones.

Con esos tres ejes estamos construyendo la propuesta y finalmente, tenemos que mejorar notablemente la relación entre los reguladores y los actores económicos regulados.

En segundo lugar, tenemos un convencimiento de que el gasto público en Colombia es ineficiente, tenemos el convencimiento, por ejemplo, de que tal y como lo han mostrado diferentes estudios, los subsidios, que son una parte fundamental del Presupuesto Nacional, se están gastando mal, tenemos la convicción de que hay que focalizarlos muchísimo mejor y hay que hacerlos un poquito más eficientes y eso es una reforma que va a impactar el gasto público a mediano plazo, tenemos el convencimiento de que hay una cantidad de sentencias judiciales vivas, ya surtieron todas sus etapas procesales, ya están en firme y están causando unos costos en materia de tasas de interés excesivos, entonces es un segundo componente del gasto público que a mediano plazo se tiene que resolver.

Un tercer frente son las deudas que tiene el Estado en materia de salud, todos conocemos los problemas que tiene el régimen contributivo en salud, en el sentido que hay una cantidad de factores que no están explícitamente asegurados contractualmente, que terminan siendo parte de las obligaciones ex post en materia de aseguramiento y esos costos están en cabeza hoy en día del Estado, los acreedores son las aseguradoras que a su vez empiezan a incurrir en unas demoras y retrasos en los flujos de pagos, hacia los prestadores de salud y eso está asfixiando el sistema, esas deudas tienen que ser reconocidas y eso tiene que ser parte de los programas de ajuste desde el lado del Gasto Público.

Desde el punto de vista del Gasto Público, en el inmediato plazo hay que hacer un plan de recorte, el gobierno ya anunció un plan de recorte para el año entrante de \$1,2 billones que no es nada en términos agregados, pero eso se combina con las iniciativas que les he descrito, un manejo más racional de las sentencias judiciales ya ejecutoriadas, una solución al problema de las deudas que tiene el Estado con el sistema de salud que lo tienen asfixiado y una racionalización de toda la política de subsidios, que son básicamente el grueso del gasto público en nuestro país, eso toma más tiempo, pero tenemos un plan en los tres frentes que nos debe llevar a las convergencias en los siguientes dos o tres años. Arrancamos con esa parte de los \$1,2 billones y enganchamos con esos planes.

En materia de tributación, en los próximos días tendremos que presentarle al Congreso de la República una propuesta acerca de cómo hacer para poder financiar una cantidad de programas que estaban por fuera del Presupuesto General de la Nación, que habíamos recibido como radicado por el gobierno anterior, ese presupuesto estaba financiado desde el punto interno, así mismo, pero que si se dejaba así iban a quedar excluidos una cantidad de programas e iniciativas que era inaceptable dejar sin financiación.

Si bien el presupuesto estaba financiado y cumplía con la Regla Fiscal, lo cierto es que había una cantidad de programas que no estaban incluidos y que hubieran metido al país en serios problemas en el año 2019, entonces lo que hicimos fue una lista de los programas e iniciativas que estaban financiados de manera imperfecta o que no lo estaban y reduciendo al mínimo posible y llegar a un estimativo de cuánto hacía falta de ese presupuesto radicado a finales de julio por el gobierno anterior, requerían para que estuvieran completamente financiados, la respuesta de eso son más o menos unos \$14 billones, después de unos estimativos iniciales, se fue recortando en unas discusiones con el Congreso y finalmente se radicó y ya se aprobó en 1er debate un presupuesto que tiene gastos por \$14 billones más de los que tenían el proyecto inicial y al mismo tiempo tiene menos amortizaciones de deuda por exactamente esa misma magnitud, de tal manera que el monto del presupuesto es exactamente el mismo, la composición entre deuda y gastos de inversión es completamente distinto y ahora viene el plan de cómo hacer para financiar esos \$14 billones y esa es la discusión que se inicia en los próximos días.

Eso desde luego tiene un componente de gasto, como les he mencionado de \$1,2 billones, tiene unos componentes en materia de lucha contra la evasión, muy poquitico en el primer año, más adelante se va a profundizar de la manera que les voy a contar a continuación y desde luego incluye un componente tributario.

El componente tributario no está definido todavía, pero lo será en los siguientes días, pero básicamente es una variante alrededor de tres principios ordenadores. El primero es que la tasa efectiva de tributación de las empresas es demasiado alta, no solo se trata de la tasa de tributación, sino de cargas impositivas que afectan en algunos casos directamente el ingreso corriente, son gravámenes sobre el ingreso corriente de la empresa y, por lo tanto, tienen que ser atacados integralmente.

En segundo lugar, las personas naturales en Colombia tributan, como proporción del impuesto total de renta, una proporción muy pequeña, a medida que los países van creciendo, que sus clases medias se van expandiendo, los países se van montando sobre una película que termina en una proporción más alta de la tributación de renta pagada por las personas naturales y una menor por las empresas, en Colombia para ponerles un ejemplo, las personas naturales pagamos del orden del 19% todo el impuesto de renta y las empresas el 81%, en el promedio de la OCDE es un extremo para el otro lado, las personas naturales pagan tres veces más, es decir el 67% del total de impuesto de renta, las empresas el 32%, es básicamente casi que todo lo contrario que sucede en Colombia y eso se va haciendo gradualmente, eso no es de un día para otro, pero nosotros nos tenemos que empezar a montar en ese bus y tenemos que empezar a pensar en un sistema tributario para un país de ingresos medios y no de un país de hace 5, 10 o 20 años.

El tercer componente es la renta de las empresas en el sentido en que las tarifas, si uno incluye todas las cargas impositivas, hay muchísimos trabajos, pero hay uno que me parece bien ilustrativo, es uno de Fedesarrollo con base en los estados financieros de 17 mil empresas en el país, de todos los tamaños, sectores, en toda la geografía nacional y daba que la tasa efectiva medida como proporción de las utilidades en ningún caso era inferior al 52% y podía llegar al 60% de las utilidades.

Finalmente, habiendo ya recorrido los problemas esenciales del primer capítulo de las personas naturales, el problema principal en el segundo capítulo que es el de personas jurídicas o impuestos empresariales, hay que pasar al IVA que tiene muchísimos problemas y el más grave y el que hay que enfrentar, es la enorme dispersión de las tasas que tiene unas explicaciones históricas, que va a llegar el caso de discutir, sacando la fotografía, es un sistema de IVA extremadamente raro internacionalmente por la cantidad de tasas que hay, la cantidad de bienes con tasa 0, que están excluidos de todo el sistema, es decir, no son parte del sistema del valor agregado, no son estrictamente sujetos de devolución, por ejemplo, y otros que están exentos en el sistema de valor agregado pero que están exentos de pagar el tributo. Hay varias tasas, dispersión al interior del sistema y eso tiene muchos problemas, el menor de los cuales no es la dificultad administrativa, la lucha contra la evasión de ese impuesto, algunos la han estimado en cifras que superan los billones de pesos como \$40 billones o cosa similar, hace muchísimo más difícil si existe esa dispersión, eso es un primer problema.

Un segundo problema es que, con los mejores propósitos se crearon esas tasas diferenciales que en realidad tienen unos resultados que no son los que uno se imagina, por ejemplo, al excluir bienes de consumo masivo del régimen del valor agregado, el Estado deja de percibir 100 pesos, de esos 100 si uno hace un recorrido, usa la encuesta nacional del presupuesto de los hogares que acaba de salir del horno y se pregunta a sí mismo, cuánto de esos 100 pesos que deja de percibir el Estado se queda en el bolsillo de un hogar del primer decil de la distribución del ingreso, es decir, del 10% de menores ingresos en el país, más o menos de los 14 millones de hogares de Colombia, 1.4 millones de familias reciben 4 pesos. En el decil 6, es decir los hogares que están en la mitad de la distribución del ingreso, lo que queda de esos 100 pesos que deja de percibir el Estado, son 8.60 pesos y en el decil 10, lo que sucede

es que logren 27.4 pesos, es decir, eso queda en los hogares de más ingresos; eso va en contravía de lo que uno se imagina y eso no tiene mucho sentido, lo que sí tiene sentido es proteger el bolsillo de los más vulnerables del país. Nosotros tenemos un país del 26% de pobreza, digamos los primeros tres deciles, 30% de la población no debería estar sujeto de esa carga impositiva y la propuesta que tiene el gobierno es entonces a ese 30%, compensémosle lo que estaría pagando de IVA y eso ocurre a lo largo de todas las clasificaciones y tarifas que tiene el IVA.

Si uno tiene cierta aceptación de la idea que la población más vulnerable, no pague esos impuestos o que el resto de la sociedad los compense puede lograr efectos muy importantes en la distribución del ingreso, los cálculos que tenemos nosotros es que el efecto que tendría esa medida de unificar la base de tributación del IVA, con un mecanismo de compensación que puede ser un anticipo del impuesto, tendría un efecto muy importante a nivel de coeficiente GINI, que bajaría de manera importante.

Esos mecanismos se han ensayado en Colombia, en 2003 se aprobó un mecanismo de unificación de ampliación de la base, la Corte Constitucional dijo que como no había mecanismo de compensación era inconstitucional entonces se echó para atrás, sería extremadamente inequitativo no hacerlo.

Esos son los tres capítulos principales, repito, rentas personales, rentas empresariales e Impuesto al Valor Agregado. Hay otra cantidad de impuestos en Colombia que están siendo materia de discusión de los cuales no quiero entrar.

Ahora los tiempos, en este momento la agenda legislativa está en la siguiente situación y esto sobre los siguientes meses: la situación es que ya se surtió la primera vuelta del debate del presupuesto nacional y la conclusión es que nosotros tenemos de buscar \$14 billones y tienen que ser aprobados por el Congreso de la República, lo que se conoce en la arquitectura colombiana como una Ley de Financiamiento, que tiene un componente de gastos y uno de ingresos, los ingresos son una variante de esos 3 capítulos que he mencionado y por el lado de los gastos son \$1,2 billones, cuyo plan ya está cerrado. Adicional a eso, vendrán unos pequeños efectos de la lucha contra la evasión, como ustedes saben la unificación de la tarifa del IVA si se logra y así se decide, el Congreso va a ayudar muchísimo y se va a complementar con iniciativas de mejores usos de las bases de datos, esfuerzos que ya se han adelantado desde hace más de un año y medio en la DIAN, la facturación electrónica, etcétera, eso no funciona si no está todo integrado, eso es un segundo componente y el tercero es el componente tributario.

Ese proyecto de presupuesto debe surtir su debate antes de final del mes y antes ya debe estar en pleno curso en la discusión de la Ley de Financiamiento, es decir, nosotros en los próximos 10 días aproximadamente o menos tenemos que someter a discusión del Congreso la Ley del Financiamiento de tal manera que haya un todo armónico entre el presupuesto y la ley de financiamiento, la discusión del presupuesto se termina el 20 de octubre por ley, no hay como prolongar esa discusión y la ley de financiamiento seguirá su curso de debate un tiempo

después, tenemos hasta el 16 de diciembre que se acaba la legislatura para que eso quede surtido.

Si las cosas salen como espero que salgan y como lucharemos para que salgan pues antes del 16 de diciembre tendremos completamente armonizado esos dos componentes.

Paralelo a eso, radicamos el presupuesto de regalías, que mucha gente ha cuestionado que sea tan separada la discusión de las regalías del resto de discusiones de fuentes de ingresos del Estado, pero se radicó y consiste en que para el próximo bienio en línea con lo que manda la constitución nacional, es necesario presentar ese presupuesto y los grandes números de ese presupuesto son: ingresos suben 60%, respecto de los ingresos 2017 – 2018, del orden de \$19 billones, \$14 billones para inversión en proyectos de origen regional y \$4 billones para ahorro en materia pensional y para el Fondo de Estabilización Petrolero, esos recursos además de los que están congelados por la falta de proyectos, son una fuente muy importante de dinamismo potencial en la economía y ese proyecto se debe surtir entre este momento y el mes de diciembre próximo, ese es otro componente de la agenda legislativa.

También debemos radicar la ley del Plan de Desarrollo, cuyo debate se surte entre febrero y junio del año entrante, esos son los tres componentes principales que estamos pensando, debatiendo, radicados y que nos deben llevar buena parte del periodo que termina hacia mediados del año entrante.

Qué queremos tener hacia mediados del año entrante, totalmente despejada la discusión presupuestal y fiscal, unas soluciones a problemas tributarios de mediano y largo plazo y unos mecanismos que permitan agilidad, prontitud y aceleración en términos de los usos de los recursos de regalías con el fin de que ahí se puedan surtir proyectos de inversión regionales de gran importancia.

Creo que la situación fiscal en el país no es la más fácil del mundo y esos programas son un componente de las soluciones, pero tampoco es una situación que sea complicada, nosotros tenemos el convencimiento que, a través de estas iniciativas, la situación fiscal va a quedar absolutamente despejada y a través de iniciativas paralelas a eso, vamos a empezar a atacar el problema fundamental con el que comencé esta charla que es la lentitud de nuestro crecimiento de mediano plazo, esta despejada fiscal es uno de los componentes de la necesidad que tenemos en el país de que volvamos a crecer en un sentido de mediano plazo a tasas del 4,5%, porque si no, no vamos a ser capaces de resolver los problemas importantes del país.