
Palabras del ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla Barrera, en el XXX Congreso Nacional de Exportadores (Analdex). Septiembre 7 de 2018

Quiero empezar mi presentación alrededor de tres ideas básicas. La primera idea básica es que tenemos un proceso de ajuste, de nuestra economía en general y en nuestro sector externo en particular, supremamente tranquilo, a diferencia de otros países, que sufrieron unas perturbaciones externas parecidas a las nuestras o incluso un poco más pequeñas y han tenido procesos de ajuste muy fuertes, muy traumáticos.

Nosotros hemos tenido un proceso de ajuste relativamente fácil. Nuestra tasa de crecimiento desde luego se vio afectada, nuestras tasas de inversión se vieron afectadas, el espíritu empresarial, el optimismo, etcétera, cayó, el dinamismo económico se redujo, pero fue un proceso tranquilo, suave y menos traumático de lo que fue en otras latitudes, ese es el telón de fondo contra el cual ocurre lo que estamos discutiendo en materia de la agenda económica. Un telón de fondo caracterizado por un ajuste macroeconómico tranquilo que no generó traumatismos.

Este telón de fondo nos permite estar confiados en que los problemas que tenemos en el área fiscal, por ejemplo, son problemas que no vamos a tener que resolver en un contexto de turbulencia. Cuando uno compara la situación actual de nuestra economía con la situación de la economía en el 2002, por decir algo, uno llega a la conclusión de que son dos cosas diferentes.

Los problemas puede que sean del mismo tamaño, aunque yo creo que en el 2002 la situación era más difícil, la economía salía de una crisis que no se había visto en dos generaciones, esa crisis había debilitado a unos extremos muy fuertes el sistema financiero, el mercado de capitales prácticamente no existía, los mercados de capitales del resto del mundo no estaban abiertos para un país como Colombia, los problemas se tuvieron que afrontar sin acceso al financiamiento, ni interno ni externo, todo estaba absolutamente cerrado.

Estaba colapsando el antiguo Instituto de los Seguros Sociales, que tenía y había utilizado un fondo de ahorro durante muchos años. Un año o dos antes ya se vislumbraba que iba a desaparecer. Ecopetrol era una empresa cuyo valor se estimaba muy bajo, algunas estimaciones decían que ni siquiera era capaz de pagar los costos de capital; es decir, estaba destruyendo valor y tenía un valor económico básicamente de 0.

Esa era la situación en el 2002. Hoy en día tenemos una situación totalmente distinta. Tenemos unos mercados financieros estables, un acceso al financiamiento interno y al financiamiento externo adecuado, programas de ajuste, un sector financiero y un mercado de capitales robusto, que, si bien ha sufrido las consecuencias de la desaceleración, es un sistema financiero supremamente bien capitalizado, que tiene provisionados sus posibles problemas futuros de una manera muy adecuada. La capacidad de responder a dificultades

en su balance es excelente y tenemos un mercado de capitales funcional, con unas tasas de interés estables, una situación que está diciendo, por todos los lados, muéstreme cómo vamos a resolver los problemas. Ese es el eje de la presentación.

Como les digo, voy a tener tres partes en mi presentación. Voy a mostrarles que el ajuste externo ha sido suave, tranquilo, En Colombia, a lo largo de muchos años, los fundamentales han sido buenos, adecuados, no nos hemos desordenado a los niveles que se han desordenado otros países y, por lo tanto, tenemos unos mercados financieros capaces de manejar nuestro proceso de ajuste. Obviamente tenemos que introducir reformas, porque tenemos un problema fiscal, el cual voy a tratar de ilustrar, y frente al cual, la naturaleza de las respuestas que está pensando el Gobierno es la tercera parte de mi presentación.

Ustedes pueden ver la evolución de nuestra Cuenta Corriente. En el 2015, muchísimas personas se asustaron. Dijeron: la cuenta corriente de la balanza de pagos en Colombia, representa algo así como el 6% - 6,5%, llegó en algunos momentos específicos a superar el 7% del PIB.

Esos son números extremadamente insostenibles y, generalmente, cuando hay unos déficits de cuenta corriente tan grandes, los ajustes son traumáticos, muy fuertes, muy rápidos e implican unos ajustes muy severos, sobre todo en la relación del ingreso del sector privado y los gastos del sector privado; es decir, el sector privado se lleva el grueso del ajuste, eso nos pasó en Colombia con la crisis del fin del siglo pasado. Nosotros tuvimos un ajuste de la cuenta corriente prácticamente de 7 puntos del PIB en un trimestre, y esos 7 puntos del PIB de ajuste en la cuenta corriente recayeron completamente sobre el sector privado, de ahí la enorme crisis que tuvimos.

En este caso no ha sido así. Nuestro ajuste ha sido gradual. En este momento las estimaciones son que este año el déficit de la cuenta corriente sea la mitad de lo que fue en el año 2015 y se ha dado en un contexto relativamente tranquilo, en medio de un ajuste de nuestro sector externo en el cual, ustedes lo han visto, la economía internacional tiene una serie de nubarrones, pero las importaciones mundiales empezaron a reaccionar después de ese periodo tan difícil que tuvieron desde el 2014, cuando se estancaron por completo.

Las importaciones mundiales cayeron de una manera bastante salvaje, diría yo, y eso se reflejó como un espejo en las exportaciones colombianas, que sufrieron un periodo extremadamente difícil. Muchísima gente estaba diciendo que esa fuente de crecimiento desapareció y había mucha angustia. Eso empezó a recuperarse en el 2016 y nuestras exportaciones están con ese viento externo a favor, tuvieron un crecimiento en el 2017 del orden del 19% o del 20% después de esos años tan difíciles. Entonces, ese ajuste externo por el lado comercial es claro.

Por el lado de la inversión extranjera, esta sigue siendo una parte importante del financiamiento de nuestro déficit de la cuenta corriente y se ha diversificado de una manera importante, con lo cual la posición internacional de Colombia ha mejorado enormemente. Los

activos externos netos subieron del orden de 23 mil millones de dólares entre el año 2015 y el 2017.

Si uno se pone a mirar la fotografía de nuestro sector externo, yo diría que esos vientos a favor que empezaron a surgir a partir del 2016, continúan de cierta manera. No estoy diciendo que no haya nubarrones, y aquí se han discutido, pero hay algunos puntos a favor, como, por ejemplo, los precios del petróleo, que están 38% por encima de lo que fue el año pasado.

Ese *shock* de 38% ha sido positivo, permite tener más espacio para hacer los ajustes que voy a comentar. Las exportaciones, como decía, continuaron a un ritmo completamente distinto a lo que eran en 2014 – 2015. Ahora crecen 16% y 12%, si uno divide entre tradicionales y no tradicionales. El déficit de la cuenta corriente se sigue ajustando y la inversión extranjera continúa siendo relativamente alta, 750 millones de dólares, más que el año pasado. La inversión extranjera directa sigue siendo parte de la financiación de nuestro sector externo, de nuestro déficit de cuenta corriente.

En esta última turbulencia, con el contexto de ese telón de fondo favorable del proceso de ajuste que nos da tiempo, que nos permite tener una discusión serena de las reformas que necesitamos, los mercados también nos están diciendo claramente que los colombianos se meten en problemas, pero siempre salen de los problemas que ellos mismos se crean.

En términos de las tasas de cambio, hemos visto devaluación en estos últimos días, pero no se compara con las devaluaciones observadas en otras latitudes y si uno compara la valoración del riesgo país, por ejemplo, a través de los instrumentos conocidos como los *swaps* de crédito; es decir, una estimación de lo que el mercado está diciendo acerca de la probabilidad de que el país entre en un *default*, reniegue de su deuda, esa valoración del riesgo país es muchísimo más bajita de lo que está ocurriendo en otros lugares, se ha mantenido relativamente constante.

Tenemos un esquema que explica eso, un esquema que se remonta a muchos años atrás y al cual gobiernos sucesivos le han dado exactamente la misma importancia, eso da cierta estabilidad, cierta continuidad en la política, son las anclas de la inflación objetivo, las tasas de cambio flexibles y la vigencia de la llamada Regla Fiscal, cuya discusión se remonta muchos años pero que se perfeccionó en el 2011.

La inflación sigue en línea con lo que se piensa es la inflación de largo plazo en Colombia y la Regla Fiscal se ha cumplido año tras año. Ese marco institucional, amparado por la Regla Fiscal que orienta toda la política fiscal y la inflación objetivo, que orienta la política monetaria, muestran que el país tiene un marco institucional adecuado y bien valorado por el mercado, como lo muestran las cifras.

El primer mensaje importante, diría yo, es que el telón de fondo contra el cual debemos tener nuestras discusiones de políticas públicas es tranquilo, hay posibilidades de financiamiento de los programas de ajuste y los mercados están confiados en que vamos a salir de estas dificultades que, como les dije, son completamente manejables.

¿Cuáles son los problemas que enfrentamos?

Primer problema: cayó nuestra tasa de crecimiento de largo plazo. Los estimativos, mírenlos por donde los miren, son que las tasas de crecimiento, en un periodo tan reciente como el año 2012 – 2013, eran alrededor del 4,5%, incluso muy cerca del 5%, según algunos y esa tasa de crecimiento cayó al 3.5% o menos, según otros analistas. Estas son cifras que salen del Marco Fiscal de Mediano Plazo; es decir, son evaluaciones de los gobiernos mismos.

Esa caída del 4,8% al 3,5% suena chiquita, un punto larguito de crecimiento anual, pero a medida que pasan los tiempos uno se podría imaginar un país que es capaz de crecer al 4,8% versus un país que solo es capaz de crecer al 3.5%. Al cabo de 10 años, para poner el mismo horizonte del Marco Fiscal de Mediano Plazo, son dos países completamente distintos.

Dependiendo de cómo descuenta uno esos flujos, esa diferencia podría llegar a ser de 500 billones de pesos. Si uno supone que en el país que es capaz de crecer al 4.8% al cabo de diez años se van a generar ingresos por \$500 billones más de uno se hace la pregunta ¿cuánto fue el sacrificio fiscal de haberse montado en una economía capaz de crecer solo al 3.5%? La respuesta es multiplique \$500 billones por el 10% o 15%, en ese rango ha estado históricamente la tributación a largo plazo; es decir, la caída de nuestra tasa de crecimiento en el largo plazo genera un problema fiscal importante y tenemos que recuperarla, para que esa tasa de crecimiento más elevada, esa tasa potencial de crecimiento sea parte de la solución. Esa caída de la tasa de crecimiento de largo plazo es el principal problema, creo yo, que tiene Colombia.

¿Por qué sucede eso?

Los estudios y los expertos coinciden en plantear que la explicación de esa caída tan dramática de nuestra tasa de crecimiento de largo plazo, ese efecto fiscal tan sustantivo que tenemos en Colombia por esa pérdida enorme de riqueza se debe a que no hemos avanzado en productividad, y no hemos avanzado en productividad por muchas razones, pero yo simplemente quiero listar las que me parecen más relevantes.

La primera es que la fuente de generación de actividad económica, de generación de crecimiento, la fuente en la que se nutre ese país que crece al 4.8% son las empresas privadas y las empresas privadas son sometidas en Colombia a una carga tributaria que es muy alta, internacionalmente hablando, una carga regulatoria excesiva y muy poco lógica en términos comparativos internacionales, y eso no lo digo yo, lo dicen las cifras.

Nuestro sistema tributario no es un sistema que cumpla las características básicas escritas en nuestra propia Constitución, no es un sistema tributario que resuelva problemas de progresividad; es decir, no estamos sometiendo al país a esa carga tributaria para mejorar la distribución del ingreso.

Nuestros índices de desigualdad antes y después de impuestos son exactamente iguales. En otros países del mundo, el sistema tributario sirve para que haya redistribución; en nuestro país, el sistema tributario, tan oneroso para las empresas, no resuelve los problemas de desigualdad tan grandes que tenemos en Colombia, no es un instrumento de mejora en la igualdad y, por lo tanto, el costo de gravar a las empresas no se ve compensado de manera alguna con mayor progresividad o mayor equidad. Estamos algo así como disparándonos en el pie, con una tributación que no ayuda a la igualdad, pero sí castiga la productividad y el crecimiento futuro.

La eficiencia en el gasto público tampoco es la mejor en nuestro país y esta es una segunda área de problemas. Tenemos una estructura de Estado extremadamente generosa, por decirlo así, en términos de los subsidios que otorga. Hay estimativos que dicen que los subsidios en Colombia valen 70 billones de pesos; es decir, se llevan algo así como la mitad de todos los impuestos.

Por cada peso que ustedes pagan de impuestos, 50 centavos se van a financiar subsidios. Entonces uno dice: perfecto, en una sociedad que quiere ser progresiva, que lucha para ser más igualitaria, eso está perfecto; pero, si ustedes miran los índices de desigualdad, el coeficiente Gini es exactamente el mismo, incluso puede estar subiendo, porque esos subsidios se entregan de una manera completamente regresiva; es decir, reciben una proporción importante de los subsidios las personas más pudientes y una proporción más bajita de esos subsidios las personas muy poco pudientes o las personas en la parte más baja en nuestra distribución del ingreso. Ese es otro reto que tenemos.

Las reformas que se plantean para reactivar la economía tienen que ver, y ahorita lo explico con más detalle, con tratar de resolver esos problemas de falta de productividad, por exceso. Una de las explicaciones es la falta de competitividad de nuestro sistema tributario y los excesos regulatorios; por otro lado, la manera como hacemos gasto público, que podemos estar haciendo demasiado gasto público de una manera que no está resolviendo la inequidad y sí está presionando, haciendo mella en nuestra capacidad de solucionar los problemas.

Nuestro sistema tributario tiene muchísimos problemas. El primero es la enorme carga que tiene para las empresas. El segundo problema lo ilustro a continuación: las personas naturales en países con un ingreso medio, que están elevando su calidad de vida y tienen una clase media cada vez más grande, los impuestos empiezan a dar la vuelta y de impuestos que están básicamente en cabeza de las empresas empiezan a pasar a impuestos en cabeza de las personas, eso permite que el objetivo de progresividad del sistema tributario se pueda manejar mucho mejor.

En este gráfico ven unas líneas verdes o unos bloques verdes o morados. El bloque verde es la proporción del impuesto de renta que es aportado por las personas naturales y el morado es cuánto del impuesto de renta es aportado por las empresas, Colombia es de 81% empresas y 19% personas. El promedio de la OCDE es casi inverso: 67% las personas y 32% las empresas. Esa es una consecuencia de crecer. Una consecuencia de que el país progrese es una gradual introducción a una tributación de personas. Nosotros tenemos que pensar que, a

mediano plazo, es necesario hacer un ajuste en la estructura de la manera como se tributa la renta en Colombia.

Por lo tanto, los impuestos para las empresas hoy en día son elevadísimos. Hay un estudio reciente de Fedesarrollo, de Gómez y Steiner, que miró los flujos financieros de 17.260 empresas, distribuidas en todos los sectores de la economía, en todas las áreas a lo largo y ancho del territorio; empresas pequeñas, medianas y grandes, etcétera y el punto de fondo está en las últimas dos columnas.

Independientemente del tamaño o del sector, las 17 mil empresas analizadas tributan entre un 52% y un 59,6% de las ganancias en el año en que se hizo. Conocí, aunque no los he leído todavía, por eso no lo puse, trabajos posteriores a ese, publicados en el 2015, que incorporan los efectos de las reformas tributarias más recientes, y los resultados son esencialmente los mismos.

Entonces la idea es: este es el telón de fondo de nuestro sistema tributario y tenemos unos desafíos que resolver. Entre los desafíos que tenemos que resolver en el sistema tributario está cómo hacemos tránsito, cómo vamos recomponiendo gradualmente la forma cómo se recauda el impuesto de renta. También tenemos el gran desafío de nuestro sistema de IVA. El sistema de IVA tiene varios problemas, pero les quiero mostrar unos que tienen que ver con regresividad.

Tienen ustedes dos gráficos. Lo importante en esos gráficos es la diferencia en el tamaño de las barras. En el eje horizontal está la población distribuida por niveles de ingreso. Al extremo izquierdo está el 10% más pobre de la población colombiana, los de menos ingresos, y en el extremo derecho está la población con mayores ingresos, el 10% de la población con mayores ingresos.

Lo que estamos viendo en esos gráficos es que hay unas enormes diferencias entre lo que gastan los hogares del lado derecho, el lado alto de la distribución del ingreso, en bienes provistos de IVA 0% (bien porque están exentos, bien porque están excluidos) y lo que gasta en esos mismos bienes la población más a la izquierda, la población más pobre de la población. Es decir, lo que dicen los gráficos es que el tener una estructura con una cantidad de bienes gravados al 0% (bien sea porque están excluidos o exentos al 0%) beneficia fundamentalmente a la gente que está al lado derecho de la distribución del ingreso y ustedes pueden dividir eso entre los diferentes componentes de la distribución del gasto.

En el gráfico del lado derecho dividimos esa aproximación entre los gastos en bienes que están grabados al 19% y los que están grabados al 5%. El punto de fondo es: de acuerdo con la estructura del IVA, con esta métrica, la conclusión es absolutamente clara sobre quién se beneficia de esas exclusiones, de esa no universalidad del sistema.

La idea de universalizar el IVA tiene un problema en Colombia, y eso lo vimos en el año 2003. La idea fue analizada por la Corte Constitucional en el año 2003 y la Corte dijo que no es inconstitucional universalizar el IVA, pero se tiene que encontrar un mecanismo de

compensación para la población más necesitada del país. De lo contrario, la propuesta sería inequitativa, si no se implementa un esquema de devolución de esos recursos, para lo cual existen los tres elementos básicos que se necesitan: se tiene identificado dónde está y quién es la población más pobre de nuestro país, ya se tiene un censo de esa población, hay políticas públicas focalizadas en ese segmento de nuestra sociedad. Esa información se ha ido depurando, se tendrá que depurar más, pero es algo que ya existe.

Lo segundo es que existen los conocimientos sobre los patrones de gasto que tiene la población colombiana en general. Nosotros sabemos exactamente en qué gasta su dinero, qué bienes de consumo adquiere cada uno de los deciles de la distribución del ingreso en Colombia y, por lo tanto, podemos imputar cuánto es lo que esta población vulnerable del país pagaría en el caso de universalizar el IVA y finalmente tenemos la tecnología necesaria para hacer las transferencias necesarias a esa población más vulnerable.

Operativamente es complejo, pero esa no es razón para no hacerlo, tenemos la información necesaria. La idea es que tenemos que reconocer que tenemos un problema fiscal de un tamaño relativamente importante. Hemos tenido problemas fiscales más graves, pero tenemos que empezar a solucionarlo.

Al respecto, el Gobierno ha dicho tres cosas, y eso es lo que quiero enfatizar hoy. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la discusión del presupuesto que está en curso y que va avanzando estupendamente bien, vamos a llegar a un acuerdo, seguramente muy bueno, en el cual los faltantes presupuestales que hemos identificado se financien mediante tres componentes:

El primer componente es que, en el inmediato plazo, vamos a hacer un ajuste del gasto público, un programa de austeridad que estamos estimando en este momento en \$1,2 billones en el año 2019 y una continuidad en el proceso de ajuste del gasto público.

Cuando empieza un gobierno tiene una gran desventaja legislativa y una gran ventaja legislativa. La gran desventaja es que encuentra un presupuesto que ya está presentado, y la gran ventaja es que puede implementar un plan de desarrollo, y en ese plan de desarrollo puede introducir ideas a cuatro años y a más plazo en materia de gasto público. Eso es lo que estamos haciendo.

Estamos empezando el proceso de ajuste del gasto público por unos \$1,2 billones, respecto a lo que hay en el presupuesto presentado para el año entrante, y un programa a mediano plazo de reducción más fuerte del gasto público, racionalización de los subsidios, en primer lugar, eliminación de duplicidades a lo largo y ancho del Estado y una réplica de lo que en el año 2002 – 2006 se hizo en el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP). Estamos planteando un PRAP 2, en el que vamos a enfatizar en tecnologías de la información para hacer una racionalización del Estado. Es un programa que no podemos implementar en un año pero que sí es nuestro norte en materia de ajuste del Estado en los próximos cuatro años.

En segundo lugar, vamos a proponer unos programas para luchar contra la evasión y la elusión tributaria. Creo que la evasión y la elusión tributarias tienen como fuente fundamental la complejidad tributaria. Cuando la tributación es compleja y las tarifas son altas se incentivan estas prácticas.

Nosotros vamos a simplificar el régimen tributario, modernizando el manejo de la información mediante una actitud más constructiva frente a la tecnología, más enfocada al mercado, más enfocada a tercerizar en expertos lo que en ocasiones se centraliza y se toman decisiones aisladas; también nos vamos a apoyar en la explotación del proceso que ya está haciendo curso en Colombia de la facturación electrónica y mediante el manejo de información con bases de datos diferentes, tanto del exterior como bases de datos internas que miden y que aproximan flujos financieros y transaccionales.

No en el primer año, pero si a lo largo de los cuatro años, vamos a tener los resultados que ha planteado el presidente Duque, reducir el problema de la elusión y la evasión en un 50%. Para el año entrante tenemos unos pequeños indicadores realistas de lo que podemos hacer; no es mucho, pero a lo largo de los cuatro años vamos a introducir un programa y una reforma con el nuevo director de la Dian que va atender exactamente a eso.

Entonces, en resumen, lo que proponemos es:

Ajustes del gasto, un efecto inmediato y un efecto a cuatro años

Reforma de la Dian, enfatizando el uso de la información disponible y nueva información que podamos allegar y el uso de la tecnología para que en cuatro años podamos cumplir la meta. No va a ser fácil obtener resultados inmediatamente, pero sí en cuatro años,

En tercer lugar, ajustes en la dirección que les he planteado en la parte tributaria: en la parte de impuesto de renta, ir moviéndonos hacia una reducción de las cargas empresariales y hacia más énfasis en personas, tendiendo a fluir hacia el estatus de país de ingresos medios, de ingresos medios altos. La estructura tributaria tiene que ir cambiando junto con el progreso social.

Esos son los tres temas

Estamos en este momento cerrando el proceso de discusión del presupuesto. Es claro que, al mismo tiempo que resolvemos el tema de cuál va a ser el presupuesto del año entrante, tenemos que resolver el tema de cómo cubrir el faltante. Ojalá todo, pero si no, la mayor parte que se pueda cubrir con recurso sanos y, al mismo tiempo, ir trabajando en los programas de mediano plazo, programas a cuatro años o más en los frentes que les he mencionado de gasto público, empezando por los subsidios y enfatizando el programa de reforma de la administración pública 2.0 y el tema tributario.

Quiero terminar recordando los tres puntos básicos:



El primer punto básico es que tenemos un telón de fondo, un país que sufrió un *shock* relativamente importante, al cual se ha ido ajustando de manera ordenada

En segundo lugar, no solo se está ajustando de manera ordenada, sino que es percibido como un país que sale de los problemas, un país con acceso al crédito, un país que tiene los recursos necesarios en materia de credibilidad para implementar reformas que no van a ser unánimemente aceptadas.

Y, en tercer lugar, un país que debe tener como norte las reformas en el frente fiscal, reformas que tienen que ver con el gasto público, en primer lugar, con evasión y elusión en segundo lugar y con un ajuste sensato y en la dirección correcta en materia tributaria. Los pasos iniciales se tienen que empezar a dar y creo que esa es la tarea que nos espera para el resto del año.