
Palabras del ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla Barrera, en el Congreso Nacional de Comerciantes (Fenalco). Septiembre 14 de 2018

Muchísimas gracias por la invitación, es siempre un gusto estar en Fenalco y estar aquí en esta región de nuestro país.

Voy a ser muy breve. Voy a plantear algunos puntos básicos de lo que es el enfoque que tenemos desde el Gobierno, tratando de recorrer los temas principales, para luego tener una conversación ampliando algunos de ellos.

Voy a plantear dos argumentos: el primero, nuestro principal reto económico en Colombia es recuperar el crecimiento. Si no recuperamos el crecimiento no vamos a hacer absolutamente nada: ni vamos a derrotar la pobreza, ni a avanzar en infraestructura, ni en educación, ni en nada; entonces, lo principal es recuperar el crecimiento.

En segundo lugar, la falta de crecimiento es un problema complejo y les quiero plantear lo que estamos pensando desde el interior del Gobierno y lo que venimos haciendo en estas semanas de trabajo.

Nosotros en Colombia tenemos un gran problema y es que nuestra tasa de crecimiento de largo plazo se cayó dramáticamente, esto quiere decir más o menos 1 punto del PIB por año, un punto porcentual por año.

En el año 2012 éramos un país capaz de crecer al 4,5%, hoy en día somos un país crece, máximo, al 3,5% sobre periodos largos de tiempo. Eso es grave, porque si uno acumula lo que pasa durante 10 años en un país que crece al 4,5% y en otro que crece al 3,5%, las diferencias son abismales.

Un cálculo sencillo sugiere que la diferencia entre los dos países puede ser de unos \$500 billones, algo así como el 50% del PIB de este año. Es un país totalmente distinto el uno del otro. Esa es la importancia que tiene.

Imagínense esos \$500 billones lo que repercuten en términos de la calidad de vida de los hogares. Incluso desde el punto de vista fiscal. Esos \$500 billones también hubiesen pagado impuestos si los capturáramos y si pagaran el 10%, serían \$50 billones aproximadamente.

Dos países distintos y el reto es recuperar el crecimiento por esa razón.

No parece ser que el problema sea falta de entusiasmo inversionista. La tasa de inversión en Colombia tiene una tendencia positiva, obviamente en este ciclo bajo ha caído un poco, pero la tendencia a mediano plazo es positiva.

Tampoco parece ser falta de formalización, o de capital humano o de educación. Aquí hay dos gráficos, en el del lado izquierdo pueden ver cuáles son los trabajadores formales en nuestro mercado laboral vs. los informales. El mercado laboral se ha venido formalizando, la mano de obra ha ido mejorando, los contratos laborales han ido mejorando, poquito, pero han venido mejorando. En el cuadro de la derecha ustedes ven la suma total de los que están hoy en nuestro mercado laboral que tienen educación, mínimo de bachillerato. En el 2010, la gente que tenía mínimo bachillerato era del orden del 45% y en el 2017 se sube diez puntos. Es decir, la proporción de personas con bachillerato completo es diez puntos más alto de lo que era hace apenas 7 años, o sea que la calidad del trabajo está mejorando. Tampoco parece ser por ahí el problema.

Los problemas son de productividad. La manera como nos ingeniamos la combinación entre trabajadores y máquinas o entre capital y trabajo, no está siendo la mejor, está muy estancada, hay estimaciones que la ubican en cero en el mediano plazo, esa es la explicación de nuestra falta de crecimiento.

No nos está faltando inversión o trabajo, como sucede en otros países donde el crecimiento poblacional se estanca y empiezan a crecer menos por esa razón. A nosotros no nos está pasando eso. Lo que nos está pasando es que no nos estamos inventando maneras de trabajar más productivamente ¿por qué? ¿cuáles son las razones para que suceda esa cuestión?

Hay muchísimas razones y candidatos a explicar esto y uno tiene que ser organizado en concluir cuál es el diagnóstico para luego empezar a diseñar las políticas públicas. Una posibilidad sería que tenemos muy débiles nuestras instituciones.

Probablemente tiene su grado importante de verdad. Tenemos fallas en el sistema de justicia, nuestra gobernabilidad no es la mejor, tenemos problemas en seguridad a lo largo y ancho del país, incluyendo seguridad jurídica. La productividad es baja o nula porque no hay infraestructura, hay carencia de bienes públicos en el país y, aunque venimos mejorando, no hay un alcance perfecto entre actividades de alto rendimiento y la preparación de los jóvenes antes de salir al mercado laboral.

Se podría discutir durante horas y tener largas charlas sobre este tema, pero hay que organizarse, definir prioridades y modelar el tipo de diagnóstico para poder atacar y llegar a las soluciones.

En el Gobierno hemos construido el eje de las propuestas de reforma alrededor de las ideas del presidente Iván Duque, que enfatizan tres pilares: legalidad, emprendimiento y equidad.

Dinámicamente se relacionan todas entre sí y generan crecimiento de largo plazo como resultado de esas interacciones y sinergias positivas entre los tres.

Para implementar esas políticas públicas consistentes con ese marco, hemos planteado que esa iniciativa se llame Plan de Reactivación, que tendría tres componentes básicos: uno de austeridad en el gasto público, uno de regulación y uno de tributación.

Temas de gasto: en el inmediato plazo, estamos discutiendo en el Congreso de la República el Presupuesto General de la Nación que dejó el gobierno anterior. Nosotros le planteamos a las comisiones que están analizando el presupuesto nacional ajustar en \$1.2 billones las reducciones en los gastos generales. Eso es en el inmediato plazo. En Colombia, la Ley del Presupuesto tiene que estar aprobada en octubre; por lo tanto, eso se va a empezar a implementar de inmediato y va a surtir efecto en el 2019.

En el corto plazo, estamos en una revisión exhaustiva de los subsidios. Les voy a poner dos temas que son importantes: el primero, y esto es algo que tenemos que ir pensando dinámicamente, Colombia viene reduciendo sus índices de pobreza de manera sistemática y continua. Hay unos programas de política social antipobreza que han sido enormemente exitosos en Colombia a lo largo de 15 años, porque eso es una política de Estado. Hay unos equipos profesionales de primer nivel concentrados en diseñar programas inteligentes y han logrado tener éxitos muy grandes.

Pero esa dimensión de la reducción de la pobreza no corre paralela con cosas como disminuciones en el tamaño de la población que está amparada por el régimen subsidiado en salud. Tenemos un país que hace 15 años tenía índices de pobreza del 45% y una población afiliada al régimen subsidiado más o menos del 45%; hoy en día, tenemos una pobreza del 25% y una población afiliada al régimen subsidiado del 50%.

Entonces, si disminuye la pobreza y se queda constante el número de afiliados al régimen subsidiado en salud, pues tenemos un problema. El régimen subsidiado vale \$30 billones y si la mitad de la población que es amparada por ese régimen estrictamente no debería estarlo, o por lo menos completamente, estamos hablando de cifras de billones de pesos que estamos gastando con un mal enfoque.

Un segundo ejemplo: los servicios públicos domiciliarios. Tenemos el concepto de estratos para asignar las diferentes tarifas y desarrollar las complejísticas políticas de subsidios cruzados que nos hemos inventado en Colombia. Nosotros ya tenemos información sobre donde está verdaderamente la gente más pobre del país.

Esos programas antipobreza que les mencionaba, que han sido muy efectivos y muy serios, han logrado identificar donde está la población más pobre. Es muy posible modernizar y sacar adelante programas de focalización de los subsidios en el frente de los servicios públicos domiciliarios de una manera mucho mejor a como lo estamos haciendo hoy y ahí también se trata de billones de pesos.

Y, finalmente, pensiones. El régimen de pensiones contiene una cantidad de subsidios. Obviamente, los que ya son derechos adquiridos tienen que defenderse, pero hacia adelante resultaría bastante insensato prolongar en el tiempo ese subsidio que algunas personas

estiman en 15 o 20 billones de pesos, de los 34 billones que se giran anualmente por las mesadas pensionales.

Estamos hablando de muchísimos billones de pesos, no inmediatamente acumulables, pero sí en términos de valor presente un ajuste drástico del gasto público.

Hay otros factores, como las sentencias judiciales que ya están totalmente definidas. Son una cuenta por pagar de la nación, son 5 billones de pesos y, en la medida en que el Estado casi nunca tiene la plata para pagarlas, empieza a incurrir en una penalización equivalente a la tasa de usura, que es alrededor del 30% anual. \$5 billones de pesos nos cuestan a los contribuyentes un 30% anual.

En el tema de ingresos, los hechos de nuestro sistema tributario. La tasa efectiva de tributación en Colombia es altísima. Los estudios sugieren que es superior al 50%; es decir, que de las utilidades de la empresa entre el 52% y 59% se van en pagar impuestos. En otras palabras, cualquier empresa de Colombia en el momento de nacer ya tiene socio mayoritario, y un socio mayoritario que no le gusta capitalizar las utilidades, se las quiere llevar, es como una abuelita en la junta directiva, se lleva toda la plata, y eso va mucho más allá de la tarifa de renta.

Hablando de productividad. Las empresas más productivas operan en mercados con márgenes sobre ingresos muy bajos, tienen que operar a punta de talento, de ideas, de imaginación y sus márgenes de venta son muy bajitos. Inmediatamente ganan algo, aparece el ICA y se les lleva el 1,1%.

Hay muchos sectores extremadamente competitivos con márgenes de 5%, de 4%, de 3% y el ICA no grava las utilidades sino el ingreso; entonces, en los sectores más competitivos, donde queremos estar invirtiendo en talento y poniendo las inversiones si queremos recuperar el crecimiento a mediano plazo, se les lleva el 1,1% de esos márgenes estrechos.

La tarifa que pagan las personas naturales más pudientes es impresionantemente bajita. Nosotros hemos construido la fábula de que las empresas en Colombia son ricas y las personas son pobres; entonces, cargamos la política presuntamente distributiva subiendo los impuestos de las empresas, y eso lo hemos hecho toda la vida, y manteniendo las tarifas bajas para las personas de más altos ingresos.

En Colombia, combinando las diferentes cédulas, eso se hizo con un análisis del 2017, frecuentemente personas que reciben ingresos de 500 millones, mil millones de pesos en el año, terminan pagando, en promedio, algo inferior al 6% según las declaraciones del 2017.

El régimen de IVA tiene una cantidad de exenciones que son muy regresivas. Les voy a dar un dato, las exenciones y las inclusiones favorecen a las partes más altas de la distribución del ingreso de una manera muy desproporcionadas, los beneficios obtenidos en términos de plata son percibidos más o menos en un 60% por el 20% más pudiente de la población, eso hay que repensarlo.

Cuando me pongo a pensar en el régimen tributario yo digo: somos un país de 13 mil dólares per cápita, cerremos el telón. Si se abre el telón y somos un país de 30 mil dólares per cápita, el doble, ¿cuál es el régimen tributario que hay en ese país? Muy distinto al que tenemos ahorita, va enfatizar muchísimo más la tributación personal, va a tener muchos menos impuestos para las empresas, tal y como sucede si uno compara los regímenes tributarios de un país avanzado y un país como nosotros.

Tenemos que empezar a dar los pasos en esa dirección, no podemos echar reversa. Pensemos en el régimen tributario de un país con el doble de ingreso per cápita y movámonos hacia allá, es la manera en que a mí me gusta pensar eso.

En los temas regulatorios estamos trabajando muy duro. El ministro de Comercio seguramente les menciona el tema de la reforma del régimen regulatorio. Se está haciendo una recopilación de todas las normas regulatorias haciendo un esfuerzo por eliminar todas las duplicidades, pero estamos hablando de recopilar 94 mil normas, muchas de ellas se cruzan, se contradicen, no se comunican entre sí, eso es lo que él está haciendo en el corto plazo.

En el mediano plazo se piensa, y estamos trabajando en eso, en una normativa que ponga parámetros a la regulación; en otras palabras: soy un regulador, entonces yo como regulador, si expido una regulación, tengo que explicar cuál el problema que estoy arreglando. Esta es una regulación que busca arreglar este problema.

Segundo lugar, si lanzo una regulación tengo que tener un criterio cuantitativo de cuánto vale el problema y, dentro de seis meses o un año, cuánto he solucionado de ese problema. No es una cosa filosófica.

Tercero, la regulación tiene que ser exitosa según esos criterios y si no es exitosa debe tener unos principios básicos de marchitamiento. Son unas reglas que tienen que estar en una ley, eso ya lo hemos mirado, una ley que rige las actuaciones de los reguladores y los supervisores y tiene que mejorar la interacción entre reguladores y regulados introduciendo cosas como una app regulatoria.

El regulado propone un determinado orden regulatorio, una normativa regulatoria, el Estado, como en una app, tiene tres meses para contestar favorable o desfavorable, tiene que explicar por qué, también hay experimentos o evaluaciones controladas de principios regulatorios novedosos, aislando al sector al cual se aplica esa regulación respecto al resto de la economía, ese es un cuarto punto dentro de esa normativa.

La tramitología, el exceso regulatorio está siendo atacado en ese Plan de Reactivación Económica.

Finalmente, el Plan de Reactivación ocurre contra un telón de enormes dificultades fiscales, esa olla estaba bastante raspada. Ha habido peores épocas. En el 2002 la cosa era mucho más complicada, porque ahorita, y este es el segundo punto, los mercados financieros están



diciéndonos o mandando la señal de que creen firmemente, como ha sucedido en muchas otras ocasiones, que los colombianos nos metemos en muchos líos fiscales, pero somos capaces de salir de nuestros líos fiscales, entonces nos prestan plata. En el 2002 nadie nos prestaba plata, todos los ministros teníamos rodilleras, como parte del atuendo, especialmente el ministro de Hacienda, tenía que tener rodilleras lavadas todos los días, porque tocaba ir cada rato al Banco Mundial a pedir prestado.

Hoy en día Colombia puede suavizar su proceso de ajuste porque tiene acceso al crédito, tiene un grado de inversión, tiene credibilidad, pero esa ventana de oportunidad no es infinita, entonces el tercer punto es que hay que apurarlo. Tenemos enormes dificultades fiscales como telón de fondo, pero tenemos un programa claro, unas ideas claras sobre para dónde tienen que ir las finanzas públicas con el fin de que haya sostenibilidad y unos mercados que nos dicen: está bien, yo le creo, pero apúrele y ese es el punto de fondo, hay que apurarlo.