

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

117

Enero de 2012



Editorial: Medicamentos biotecnológicos: aumentar la competencia sin comprometer la seguridad

Actualidad: Consideraciones en torno a una reforma tributaria integral

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

Alex Cañas

María Alejandra Peláez

Julio César Vaca

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Medicamentos biotecnológicos: aumentar la competencia sin comprometer la seguridad

En las últimas semanas el país ha sido testigo de un intenso debate a raíz de la intención del Ministerio de Salud de expedir un decreto que reglamente el registro y la vigilancia de los medicamentos de origen biológico para consumo humano. Es importante tener en cuenta que esta discusión sobre la pertinencia de incentivar la competencia en el mercado de medicamentos biotecnológicos ha sido común en muchos otros países. De hecho, recientemente Grecia, España y México han adoptado importantes decisiones al respecto. Hace poco más de diez años una situación similar se presentó en Colombia en referencia a los medicamentos fármaco-químicos. En comparación con aquella, la discusión actual tiene un impacto fiscal mucho mayor por cuanto los biotecnológicos explican la mayor parte de los gastos recobrados al FOSYGA. Se estima que en los últimos años cerca del 87% del total de los recobros al FOSYGA ha correspondido a medicamentos; de éstos, el 75% se relaciona con medicamentos biotecnológicos.

El reciente debate se ha caracterizado por posiciones extremas, aparentemente irreconciliables. De un lado, algunos buscan que la seguridad y la calidad primen a toda costa sobre el estímulo a la competencia. De otro lado, hay quienes propenden por fomentar la competencia por encima de toda otra consideración. El gran reto que tiene el gobierno es apartarse de consideraciones extremas, y en algunos casos dogmáticas, y entender que, evidentemente, existe un razonable punto medio para lograr avances en competencia, sin comprometer la seguridad. Los consumidores requieren de medicamentos de buena calidad y a buen precio, y la política pública debe velar por crear las condiciones para satisfacer ese justificado anhelo.

Recientemente, Fedesarrollo llevó a cabo un estudio para la Asociación de Industrias Farmacéuticas Colombianas (ASINFAR) sobre la “Pertinencia de incentivar la competencia en el mercado de medicamentos biotecnológicos en Colombia y su impacto sobre las finanzas del sector de la salud”. Además de caracterizar en varias dimensiones el mercado de medicamentos biotecnológicos en Colombia, este estudio aborda otros



DAVIVIENDA

aspectos que conviene destacar, con el ánimo de aportar elementos a una discusión que consideramos de trascendental importancia.

En primer lugar, con base en una comparación internacional de precios para algunos principios activos, se encontró evidencia de que en Colombia los medicamentos biotecnológicos suelen ser más costosos que en otros países, especialmente en el caso de aquellos que no cuentan con biosimilares en el mercado. En esa medida, es necesario que el Gobierno Nacional mejore sus sistemas de información con la adquisición de bases de datos internacionales, de forma que la política farmacéutica disponga de más recursos al momento de su implementación. Así, el país podría establecer precios de referencia internacionales para medicamentos de alto costo con pocos oferentes en el mercado.

Segundo, las principales fuentes de información que nutrieron el estudio fueron el FOSYGA y el Sistema de Información de Precios de Medicamentos (SISMED). Infortunadamente, se encontró que el SISMED presenta un alto grado de sub-reporte (superior al 90% con respecto a la información registrada en el FOSYGA) y de datos atípicos, además de que los registros de las dos fuentes no son enteramente comparables entre sí. Así las cosas, las herramientas con las que cuenta el Gobierno Nacional para la toma de decisiones sobre el mercado de fármacos padecen de grandes debilidades. Es urgente entonces adoptar medidas que aseguren el mejoramiento de los registros de información en el SISMED y en el FOSYGA.

En tercer lugar, ahora que el tema se discute en Colombia resulta útil analizar los elementos básicos que componen la política farmacéutica en otros países. En

general se encontró que ésta debe tener al menos dos elementos. Primero, es de la mayor importancia contar oportunamente con precios de medicamentos en otros países. Esto permite conocer de manera precisa qué tan alejados se encuentran los precios domésticos de las realidades internacionales. Segundo, todo país debe disponer, y en caso necesario debe utilizar, herramientas que permitan regular el mercado cuando la situación así lo amerite. De hecho, controles vía precios o cantidades (valga decir, límites al gasto), son muy comunes, en especial en los países desarrollados.

Finalmente, tras la revisión de las actas desde 2009 hasta el presente de la Sala Especializada de Medicamentos y Productos Biológicos del INVIMA, se pudo concluir que ésta no cuenta con criterios explícitos y metodologías estandarizadas para evaluar si se acepta o no el uso de un medicamento biotecnológico, razón por la cual suele actuar con una alta discrecionalidad. Siendo ello así, uno de los grandes retos que debe afrontar el Gobierno Nacional es establecer un conjunto de criterios que reglamenten tanto la aprobación como el uso de biotecnológicos. Para ello resultaría conveniente crear una sala especializada en este tipo de medicamentos, que haga parte de la Comisión Revisora del INVIMA. Cabe señalar que los medicamentos biotecnológicos se han tenido que adaptar a la legislación y normatividad diseñada de tiempo atrás para los medicamentos de síntesis química. Por lo tanto, también es deseable que se establezcan claramente las exigencias objetivas (estudios de eficacia y seguridad, por ejemplo) que debe tener en cuenta el INVIMA para la aprobación de biocompetidores. Evidentemente, dichas exigencias se pueden diseñar a partir de mejores prácticas legislativas internacionales. Otros países ya recorrieron este camino y es pertinente aprender de su experiencia.

Consideraciones en torno a una reforma tributaria integral

La Constitución, en su Artículo 363, señala que el sistema tributario se debe fundamentar en tres principios básicos: eficiencia, equidad y progresividad. Diversos análisis¹ han señalado que el código tributario vigente no cumple satisfactoriamente los dos primeros criterios y el tercero sólo de manera parcial. Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno ha anunciado que este año presentará a consideración del Congreso una reforma tributaria estructural. Si bien desde el punto de vista técnico la tarea parece relativamente clara - a saber, procurar más eficiencia, equidad y progresividad- cualquier discusión de política tributaria obviamente debe incorporar importantes restricciones políticas e institucionales. En tal sentido, toda propuesta de reforma debe tener en cuenta, como mínimo, el compromiso político adquirido por el Presidente Santos de no aumentar las tarifas impositivas y la oposición de la Corte Constitucional a la universalización del IVA².

La economía política de la tributación, que no es más que el reflejo de las actitudes de distintos grupos de interés frente a la equidad y la eficiencia, luce bastante compleja. Por tal motivo, las compensaciones serán claves en el diseño de la reforma. Por ejemplo, si se simplifica el IVA para volverlo más eficiente, probablemente lo hará más regresivo. Ello sugeriría la necesidad de i) propender por mayor progresividad en el impuesto de renta, seguramente

conllevando cambios para que la carga de este último tributo recaiga más en las personas que en las empresas, y ii) establecer transferencias bien focalizadas en favor de los más pobres.

Este escrito, que se presenta como una contribución al debate que se avecina, se divide en tres secciones. En la primera se describe brevemente la actual estructura tributaria de Colombia. En la segunda sección se hace hincapié en los principales problemas que, en nuestra opinión, posee el actual estatuto tributario. Finalmente, en la tercera sección presentamos algunos criterios que deberían tenerse en cuenta en el contexto de la anunciada reforma.

I. Estructura tributaria en Colombia

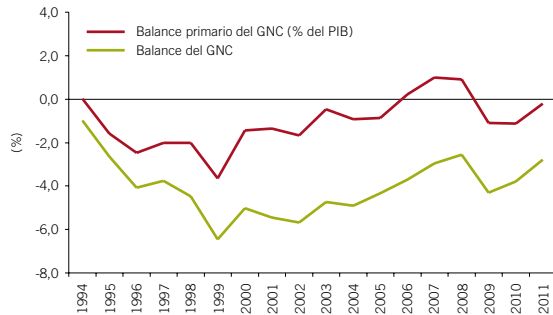
A pesar de que a partir de 1990 el recaudo tributario aumentó de manera importante, éste ha resultado insuficiente para cubrir los gastos del gobierno nacional central (GNC). Ello como consecuencia de los compromisos de gasto social adquiridos a partir de la Constitución Política de 1991, la descentralización y los aumentos del gasto en pensiones, seguridad y justicia. Esto ha llevado a que el balance primario, valga decir el balance que excluye el pago de intereses, sea mayoritariamente deficitario (Gráfico 1). Evidentemente, las ocho reformas tributarias de las últimas dos décadas³ no han logrado equilibrar las finanzas públicas.

¹ Ver, por ejemplo, S. Clavijo (2006) "Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado", *Borrador de Economía* No.325 y G. Perry (2010) "Hacia una Reforma Tributaria Estructural" en Steiner, R. y Traverso, L. (eds.) *Propuestas de Política Pública 2010-2014*, CAF-Fedesarrollo.

² Por medio del artículo 116 de la Ley 788 de 2002 se dispuso ampliar la base gravable del IVA tal que gran parte de los bienes excluidos (que en su mayoría pertenecían a la canasta familiar) se gravarían al 2%. La Corte lo declaró inexecutable, arguyendo que vulneraba principios de equidad, progresividad y mínimo vital.

³ En 1990, 1992, 1995, 1998, 2000, 2003, 2006 y 2010.

Gráfico 1
BALANCE PRIMARIO DEL GNC
(% DEL PIB)



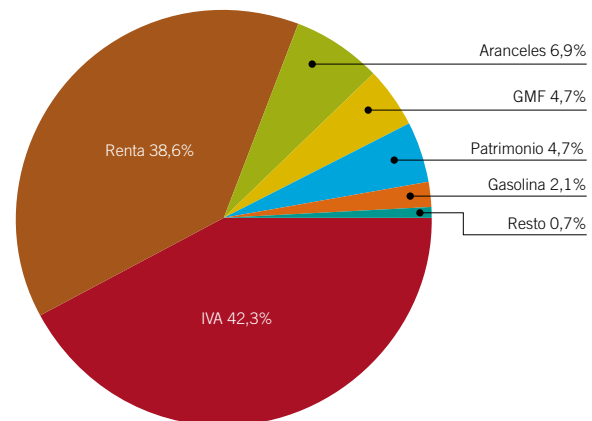
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia-CONFIS.

Para 2011 los ingresos totales del GNC ascendieron a 15,5% del PIB. De ellos, 13,8% son tributarios, 1,4% recursos de capital y 0,3% fondos especiales e ingresos no tributarios. De acuerdo a las cifras más recientes, en 2011 el déficit del GNC se ubicó en 2,8% del PIB, 1,2 puntos porcentuales inferior al proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2011. A su turno, el balance primario se habría ubicado en -0,2% del PIB. Si bien se trata de un resultado favorable, no se debe olvidar la tarea que se ha impuesto el gobierno Santos a través de la Regla Fiscal aprobada en julio pasado. Según ésta, el GNC debe seguir una senda decreciente del balance fiscal estructural⁴ tal que en 2014 éste sea de 2,3% del PIB o menos, en 2018 de 1,9% o menos y en 2022 de 1% o menos. Dado que el GNC gasta anualmente en pago de intereses sobre la deuda pública una cifra cercana al 3% del PIB, para alcanzar en 2014 la meta de un déficit de 2,3% se necesita un superávit primario del orden de 1% del PIB. Este último dato es más exigente que el excepcional resultado de 2011, lo cual sugiere que la anunciada reforma tributaria

estructural quizás debería contemplar un aumento en el recaudo tributario, de entre 1 y 1,5% del PIB.

La estructura tributaria colombiana cuenta con tributos del orden nacional y del orden territorial (departamentos y municipios). Suponiendo que la proporción de tributos nacionales y departamentales observada en 2010 se haya mantenido en 2011, se esperaría que el 80% de los tributos lo hayan aportado los impuestos nacionales (11% del PIB) y el restante 20% las entidades territoriales (2,8% del PIB). Los principales tributos del orden nacional son el Impuesto a la Renta, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el Impuesto al Patrimonio, los Aranceles y el impuesto a la gasolina (Gráfico 2). A nivel territorial los departamentos son los encargados de los impuestos a las bebidas alcohólicas y el tabaco, el impuesto al deporte y una proporción de la sobretasa a la gasolina. A cargo de los municipios

Gráfico 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS NACIONALES
(2010)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁴ Tal y como lo define la Ley, "El Balance fiscal estructural corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central".

quedan el impuesto predial, el impuesto al degüello de ganado mayor y el ICA.

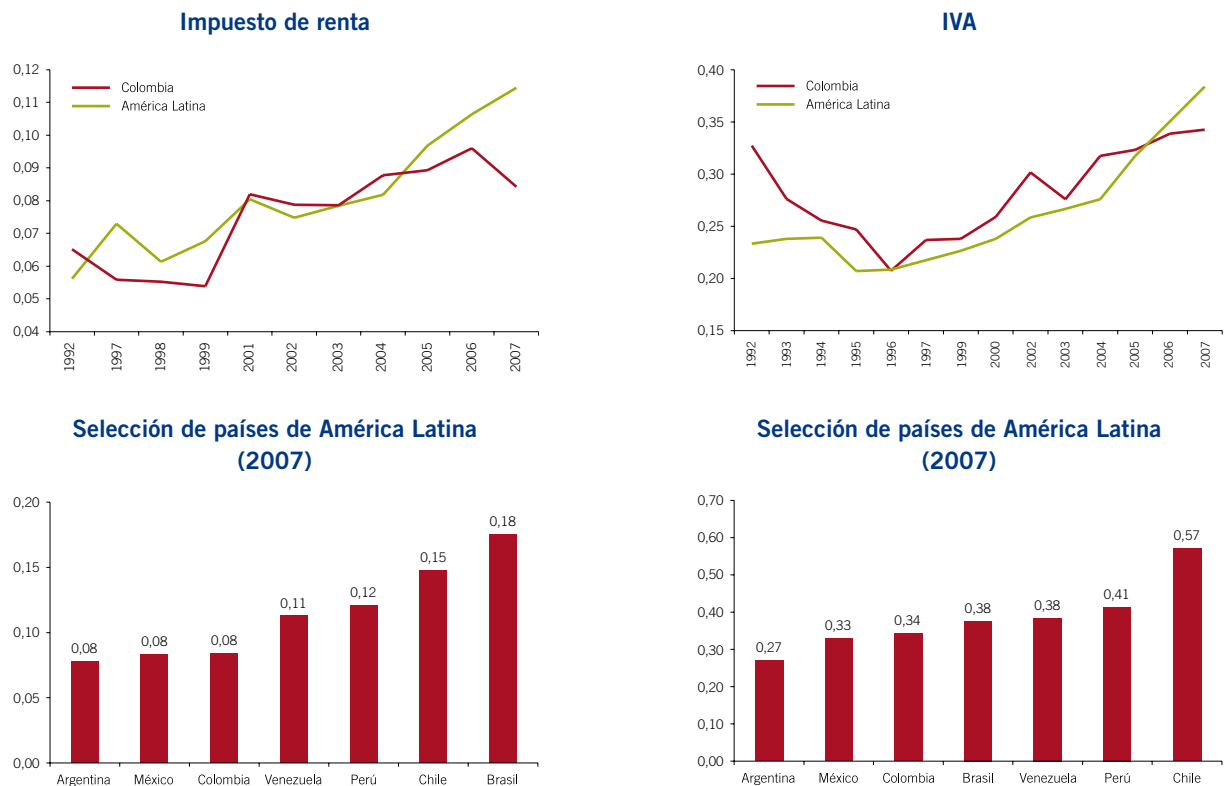
II. Problemas con el actual sistema tributario

1. Baja productividad

Si bien durante las dos últimas décadas la productividad⁵ del impuesto a la renta y del IVA ha aumentado, ésta continúa siendo baja en comparación con el promedio de América Latina (Gráfico 3). Lo anterior se debe a la gran

cantidad de exenciones y beneficios tributarios, a la multiplicidad de tarifas y a la elevada elusión y evasión. Todos estos factores reducen la base gravable de los diferentes tributos. En el caso particular del IVA, podemos observar que existen nueve tarifas diferenciales las cuales reducen la tasa promedio efectiva, dificultan su recaudo, facilitan la elusión y, en conjunto, reducen la productividad. Situación similar se ha presentado con el GMF, caso en el cual los aumentos de la tarifa han venido acompañados de la aparición de prácticas transaccionales que han reducido la base gravable a través de la elusión.

Gráfico 3
PRODUCTIVIDAD IMPUESTO DE RENTA E IVA



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva. La productividad aumenta con aumentos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión.

2. Complejidad

El Estatuto Tributario lo componen alrededor de 1.100 artículos y 2.000 normas complementarias. Esta gran cantidad de artículos y normas dificulta el pago de los impuestos, facilita la evasión y la elusión y dificulta la función de vigilancia por parte de la DIAN. Quizás el caso más llamativo es la gran cantidad de tarifas diferenciales del IVA, aspecto en el que Colombia es un caso verdaderamente atípico en el contexto internacional (Cuadro 1).

Cuadro 1
**TARIFAS DE IVA EN AMÉRICA LATINA
(2010)**

País	Número de tasas	Tasa principal
Brasil	Por estado	20,50%
Colombia	9	16%
Argentina	3	21%
Ecuador	2	12%
México	2	15%
Panamá	2	5%
Venezuela	2	14%
Uruguay	2	23%
Paraguay	2	10%
Chile	1	19%
Costa Rica	1	13%
Perú	1	17%
República Dominicana	1	12%
Bolivia	1	13%
Promedio AL	2	15%

Fuente: Tabla elaborada con base en información de las respectivas entidades tributarias.

3. Inequidad

El problema más preocupante del sistema tributario colombiano probablemente hace referencia a la inequidad

en varios de sus componentes, resultado de la gran cantidad de privilegios tributarios que reciben determinados sectores de la economía. En razón a ello, Colombia es quizás el país de América Latina en el cual estas exenciones tienen mayor costo fiscal. A continuación nos referiremos a las inequidades que caracterizan a los impuestos más importantes.

a. Impuesto a la Renta

El impuesto a la renta lo pagan tanto las empresas como las personas naturales. Con respecto a las empresas, existe gran cantidad de exenciones y tarifas diferenciales. Actualmente las empresas deben pagar 33% como impuesto a la renta, 15% si operan dentro de una Zona Franca. Esto representa un claro ejemplo de inequidad horizontal, principio que sugiere que dos actores económicos similares deben enfrentar una tarifa tributaria similar. Lo anterior resulta particularmente inequitativo ya que no todas las empresas pueden acceder a este beneficio, el cual sólo está disponible para aquellas que logren cumplir con lo establecido en el artículo 392 del Estatuto Aduanero (*e.g* entre otras, acreditar un patrimonio líquido de al menos 23.000 S.M.M.L.V.) Por otro lado, las personas naturales deben pagar un impuesto que va del 0 al 33% de su renta gravable. Disfrutan de una serie de privilegios por medio de los cuales logran reducir la base gravable -- descontando gastos en educación y salud, entre otros-- y existe un nivel de exención que determina que el tributo cobija a menos del 2% de los colombianos. El costo fiscal de las rentas exentas y las deducciones a personas naturales se ubica ligeramente por debajo de 1% del PIB⁶.

En Colombia el impuesto a la renta carece de la progresividad que establece la Constitución, principalmente debido a que está dirigido en gran medida a las empresas,

⁶ Perry (2010).

no a las personas naturales. Para 2010 el 87% del recaudo del impuesto de renta provenía de personas jurídicas, el 13% de personas naturales. Esta situación afecta la competitividad de la economía, en cuanto las empresas colombianas pagan una tarifa en renta relativamente alta en comparación con la prevaleciente en otros países. Además, le resta capacidad de progresividad al instrumento en tanto algunas empresas, particularmente en los sectores menos competidos, le pueden trasladar al consumidor una parte de su carga tributaria. Si algo ha demostrado la teoría económica y la evidencia empírica es que, para que el impuesto a la renta maximice su potencial de ser progresivo y de contribuir a mejorar la distribución del ingreso, dicho tributo debe recaer mayoritariamente sobre las personas más pudientes, no sobre las empresas.

b. Impuesto al Patrimonio

Este impuesto se cobra directamente sobre la posesión de bienes o demás derechos apreciables en dinero, tanto de empresas como de personas naturales. Sin embargo, en la actualidad sólo 51.000 personas naturales son objeto de este tributo en Colombia en virtud a la posibilidad de excluir del patrimonio las acciones de sociedades colombianas y los primeros \$319,2 millones del valor de la casa de habitación, por no mencionar la facilidad para sub-reportar otros componentes de su patrimonio. Esto ha llevado que en Colombia este impuesto recaiga, como en el caso del impuesto de renta, principalmente sobre las empresas. Así, se estima que en 2010 el 90% del recaudo por concepto del impuesto al patrimonio provenía de grandes contribuyentes, el 7% de otro tipo de personas jurídicas y tan sólo el 3% de personas naturales. Esta concentración del gravamen hace que las empresas busquen formas de

eludirlo, con efectos perversos sobre la capitalización e inversión empresarial.

4. Distorsionante

a. Gravamen a los movimientos financieros (GMF)

La profundización financiera colombiana resulta baja en el contexto internacional. Según el reporte de competitividad del World Economic Forum 2011-2012, Colombia ocupa el puesto 47 entre 57 países en nivel de profundización financiera. Este fenómeno de bajo acceso al sistema financiero afecta principalmente a la población más pobre. Si bien se trata de un fenómeno con diversos determinantes -incluido el crecimiento económico y la distribución del ingreso- es evidente que las comisiones que cobran los intermediarios financieros y el GMF contribuyen a exacerbar el problema. En razón a ello, en diciembre de 2011 el gobierno anunció la imposición de límites a las comisiones que cobran los bancos por prestar sus servicios, medida que va acompañada del desmonte gradual del GMF a partir de 2014 y su desaparición plena en 2018.

b. Parafiscales

En Colombia el empleo formal está gravado de manera importante. Se estima que los cargos a la nómina han aumentado de 44,3% en 1992 a 58,1% hoy en día⁷ -- salud 12,5%; pensiones 16%; cesantías 8,1%; prima de vacaciones 4,2%; prima legal 8,3%; SENA 2%; ICBF 3% y aportes a las cajas de compensación familiar 4%. De estos cargos, el 13%⁸ pueden considerarse gravámenes puros ya que su pago no representa un beneficio directo para el contribuyente, sea este último el trabajador o la empresa.

⁷ Este porcentaje se compara, por ejemplo, con 7,5% en Chile y 13,5% en el Perú.

⁸ En particular, SENA, ICBF, aportes a las CFC y el componente de solidaridad en salud y pensiones.

No es de sorprender que cargos tan gravosos al trabajo formal se traduzcan en elevadas tasas de desempleo y, particularmente, en altos porcentajes de informalidad laboral. Durante la última década el desempleo promedio fue de 13%, el cual no varió mucho incluso cuando se lograron tasas de crecimiento superiores al 6%, resaltando el carácter estructural del problema. De la misma manera, durante este periodo la informalidad laboral se mantuvo en niveles cercanos al 55%, siendo el empleo por cuenta propia la única fuente de empleo que avanza de manera persistente desde 1994⁹.

III. Criterios para la reforma tributaria

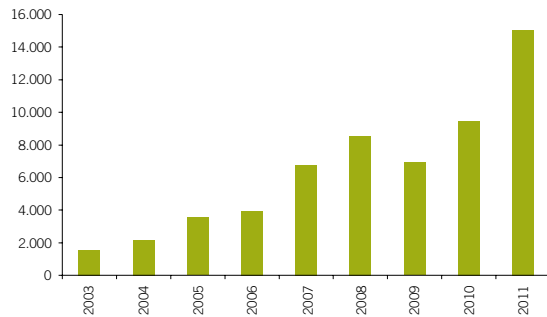
De tiempo atrás en Fedesarrollo hemos manifestado que una reforma tributaria estructural debería remover (si no de forma inmediata, por lo menos gradualmente) los impuestos más distorsionantes, en particular las cargas parafiscales que pesan sobre el trabajo formal y el gravamen a los movimientos financieros. Naturalmente, se hace necesario reemplazar dichos gravámenes con otros tributos, para de esa manera poder financiar las actividades hoy día con cargo a aquellos. Ello necesariamente conlleva a ser ambiciosos en cuanto a aumentar el recaudo del impuesto de renta y del IVA. Esta no es una tarea fácil, entre otras en virtud de realidades políticas que atentan contra aumentar la tarifa general del IVA y por consideraciones económicas que limitan el campo de acción para aumentar la tarifa general del impuesto de renta que hoy en día aplica a las empresas.

Quizás la forma más razonable de proceder para atender los enormes retos en el diseño de una reforma tributaria estructural sería la siguiente. En primera medida, estimar cuánto podría aumentar el recaudo al i) incrementar al máximo posible el número de bienes gravados con IVA al 10 y al 16%; ii) unificar la tarifa de renta de las empresas en un nivel que si bien debe ser inferior a la actual tarifa general de 33%, con seguridad debe ser muy superior a la privilegiada tarifa de 15% hoy en día aplicable a empresas en Zona Franca uni-empresariales; iii) disminuir lo máximo posible el nivel de renta exenta de forma de aumentar el número de personas naturales que pagan impuesto de renta; iv) remover al máximo posible las dudosas prácticas de planificación tributaria que han permitido a empresas y, sobretudo, a personas naturales que perciben las mayores rentas, a reducir sus obligaciones para con el fisco.

Los mejores cálculos del anterior ejercicio permitirán determinar el monto de recursos con que cuenta el gobierno para reducir al máximo posible los gravámenes más distorsionantes, a saber los cargos parafiscales (en adición al desmonte del GMF ya previsto). En lo que hace referencia al impuesto al patrimonio, la propuesta de Fedesarrollo es que, en tanto no exista espacio fiscal para eliminarlo en su totalidad, se debería contemplar concentrar su recaudo en personas naturales, no en personas jurídicas. Esto haría que el tributo fuese menos distorsionante y, evidentemente, mucho más progresivo.

⁹ Como se discute en Santa María, M. García, F. y Mujica, A. (2008). "Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia", en M. Santa María (ed.) *Efectos de la ley 100 en salud propuestas de reforma*, Fedesarrollo.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Banco de la República - Balanza Cambiaria.

TASA REPRESENTATIVA DEL MERCADO (COP/USD)



Fuente: Bloomberg.

PRECIO DEL ORO (USD/ONZA)



Fuente: Bloomberg.

PRECIO DEL CAFÉ (USD/LIBRA)

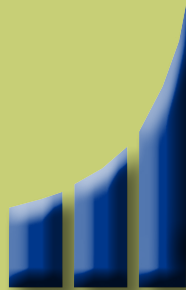


Fuente: Bloomberg.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2012	2013
Fedesarrollo	4,7	5,3
Consensus (promedio)	4,7	4,9
Más alto	6,1	6,0
Más bajo	3,7	3,5

Fuente: *Latin Focus Consensus Forecast*, enero.



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social