

Director: Guillermo Perry R.

Editor: Víctor Saavedra M.

AJUSTE TRIBUTARIO Y EMERGENCIA SOCIAL A PAGAR LA FACTURA DE LA IMPROVISACIÓN

La fuerte caída en las rentas petroleras en este año (lo que significa menor repartición de dividendos de Ecopetrol para la Nación el próximo año) y la importante reducción en recaudos tributarios debida tanto a la crisis económica como a la proliferación de privilegios tributarios, han puesto de manifiesto la vulnerabilidad fiscal del país. Además, la obligación impuesta a los departamentos de asumir los pagos por prestaciones no asegurados en el régimen subsidiado de salud y su explosivo aumento en los últimos años como consecuencia del excesivo activismo judicial en esta materia, han llevado al gobierno nacional a reconocer la urgencia de aumentar los ingresos territoriales. La reforma tributaria que hace curso en el Congreso y la reforma a los tributos territoriales, que se hará por decreto de emergencia social, evidencian la necesidad cada vez más urgente de presentar una reforma tributaria estructural.

1. Desfinanciamiento

En la tercera revisión del plan financiero para el 2009 el gobierno ha actualizado a la baja sus proyecciones sobre el balance del gobierno nacional central, llegando a un cambio acumulado de 1,4 puntos porcentuales del PIB y a un déficit de 4%. El empeoramiento del balance se explica por los menores recaudos tributarios debidos a las crisis y a la revisión de las proyecciones que en su momento advertimos eran demasiado optimistas ante la proliferación

de privilegios tributarios a favor de grandes contribuyentes. Con el ajuste de la última actualización las proyecciones del balance primario del nuevo Plan de Mediano Plazo del Gobierno (2009), son de un déficit primario de 0,9% del PIB, empeorando para el próximo año y mostrando balances negativos al menos hasta el año 2013.

Por demás, las proyecciones oficiales del balance primario ocultan el problema de financiamiento del Estado en la próxima década, dado que es poco plausible una reducción de los gastos de más de 4 puntos del PIB entre el 2009 y el 2020, como lo estima el Ministerio de Hacienda. Con un comportamiento más realista de los gastos del gobierno el recaudo tributario para llegar a un balance primario estructural sostenible, implicaría un aumento en el recaudo tributario de al menos 2 puntos del PIB. En el último mes el gobierno ha reconocido la importancia de la adopción de una regla fiscal, la cual no será efectiva a menos de que se realice una reforma que incremente los ingresos tributarios.

Partiendo de las proyecciones del Plan de Mediano Plazo sobre la deuda del Sector Público no Financiero, y suponiendo unos descensos más realistas en los gastos de funcionamiento, estimamos que después de haber llegado a un mínimo de 22% del PIB en el 2007, la deuda pública podría incrementarse a más de 35% en el 2014 y continuar aumentando en una tendencia abiertamente insostenible.

2. El problema de financiación de salud y los departamentos

En la pasada cumbre de gobernadores el Presidente anunció que declarará un estado de emergencia social ante el anuncio de ACEMI de que el próximo año varias EPS podrían entrar en banca rota por la demora en los repagos en el régimen subsidiado. En el estado de emergencia se reformarían por decreto los impuestos departamentales al consumo de cerveza, licores y tabaco. Una tímida iniciativa legislativa en esta materia fué presentada el semestre pasado ante el Congreso pero no tuvo trámite (*Economía y Política No. 50*).

Actualmente, los departamentos reciben recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en salud para actuar en tres frentes: la prestación de servicios para la población pobre no asegurada, las actividades no cubiertas por los subsidios a la demanda y la promoción de la salud pública. La prestación de servicios para la población pobre no asegurada y actividades no cubiertas hacen referencia al mantenimiento y funcionamiento de los hospitales y los aportes patronales, la financiación de los servicios de salud de la población no afiliada y los eventos no contemplados en el Plan Obligatorio de Salud (POS), que no son financiados a través de la red departamental de hospitales. Para este rubro los departamentos reciben el 70% de los recursos del SGP de esa cuenta.

En un estudio reciente de Fedesarrollo¹ se concluye que se ha gestado un claro desbalance entre las obligaciones de los departamentos en materia de salud y los recursos asignados a ellos para éste fin. Las transferencias para salud han caído 10% en términos reales en los últimos 5 años, mientras que las erogaciones han aumentado de forma significativa, como consecuencia de los fallos de la Corte Constitucional que obligan a prestar servicios no contemplados en el POS y cuya factura el Gobierno Nacional decidió pasar a los Departamentos. ¡Se ha configurado una situación en la que “abuela” Corte ordena alegremente mayor gasto y “papá” Gobierno les pide a sus “hijos pobres” que paguen la cuenta! Esta situación

tiene al borde de la quiebra a muchos Departamentos, que hasta hace poco tenían superávits.

Los departamentos necesitan de recursos adicionales para cubrir éstos faltantes que se les han endilgado. El proyecto de ley presentado en la anterior legislatura que buscaba subsanar este problema incluía un aumento en la tarifa del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, una unificación en la tarifa de cigarrillos y un aumento en la tarifa del impuesto ad valorem a los vehículos automotores. Estimamos que el aumento en el recaudo sería del orden de los 435 mil millones de pesos. Si se excluye del decreto expedido durante la emergencia el aumento del impuesto a los vehículos automotores, como parecería ser el caso según las declaraciones hasta el momento, el recaudo sería insuficiente, apenas superior a los 200 mil millones para el primer año de aplicación.

Dado el costo de financiar los eventos no POS es necesario pensar en reformas más profundas a los tributos territoriales y recoger las fórmulas de la Comisión para el Fortalecimiento de los Departamentos como la sobretasa al ACPM y la adopción de un impuesto a las bebidas no alcohólicas. La misión recomendó equiparar la sobretasa a la gasolina y al ACPM dado que no hay argumentos económicos ni ambientales a favor de una menor tasa al ACPM. La comisión propuso también un nuevo impuesto sobre el consumo de bebidas con una tarifa específica de entre \$15 y \$20 por cada 100 cc. para gaseosas, bebidas energizantes y jugos, y la mitad de esa tarifa para el agua envasada. Además debería pensarse en incluir a la cerveza en el impuesto general a las bebidas alcohólicas, pues de lo contrario quedaría con una ventaja injustificable.

Las anteriores medidas garantizarían recursos por entre 1,4 y 2,1 billones de pesos y serían suficientes para enfrentar los pagos que se han visto obligados a asumir los departamentos y para atender otras necesidades urgentes en materia de vías secundarias.

3. Impuesto al patrimonio

El pasado 1 de Diciembre las comisiones terceras conjuntas aprobaron en primer debate el proyecto de ley

¹ Santamaría et. al. (2009).

de ajuste tributario con una modificación en las tasas del impuesto de patrimonio. El proyecto radicado en el Congreso contemplaba un impuesto sobre los patrimonios líquidos superiores a 3 mil millones de pesos de 0,6%. La modificación consiste en elevar la tasa a 1,2% para los patrimonios superiores a 5 mil millones, lo que redundaría en un aumento significativo en la recaudación. Estimamos que, con ésta modificación, el recaudo por el impuesto al patrimonio en el 2011 a precios de 2009 será de 2,35 billones de pesos frente a 1,3 billones estimados por el Ministerio de Hacienda para la propuesta inicial.

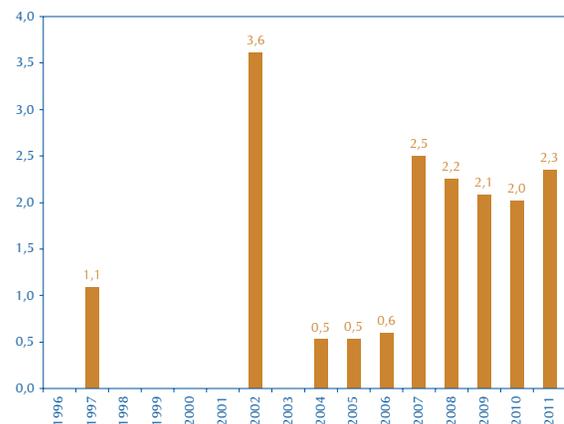
Dado que los principales aportantes del impuesto sobre el patrimonio son personas naturales y jurídicas con un patrimonio superior a los 5 mil millones, el cambio aprobado supone un aumento en los ingresos esperados cercano al doble de la cifra inicialmente contemplada. Estimamos que el recaudo por el impuesto al patrimonio en el 2011 a precios de 2009 será de 2,35 billones de pesos frente a 1,3 billones estimados por el Ministerio de Hacienda para la propuesta inicial.

En 1997 se ordenó la inversión forzosa, por una sola vez, en bonos de seguridad² en proporción al 0,5% del valor del patrimonio líquido de individuos y empresas. En el 2002, se estableció un impuesto equivalente al 1,5% del patrimonio líquido, por una sola vez³. Posteriormente se extendió este impuesto a los años gravables 2004 a 2006, reduciendo la tarifa al 0,3%⁴. Finalmente, la Ley 1111 de 2006 extendió el impuesto al patrimonio neto hasta el año gravable 2010, elevando la tarifa al 1,2%.

En la elección de fuentes de recursos deben considerarse los costos asociados con los desincentivos y distorsiones que generan diferentes impuestos. No cabe duda que un impuesto permanente al patrimonio líquido de las empre-

sas, constituye un desincentivo importante a la inversión. De aprobarse la reforma el impuesto al patrimonio completaría en el 2014 doce años consecutivos de vigencia y se estaría volviendo un impuesto permanente usado para cubrir gastos corrientes. Los ingresos por este concepto han superado los 2 billones de pesos en términos constantes desde el 2007 y hay pocas fuentes de las que se podrían obtener estos recursos sin una reforma tributaria estructural, como la que reclama el país. Si bien el desincentivo a la inversión ha estado más que compensado para algunos contribuyentes privilegiados en los últimos años con una generosa deducción a la reinversión de utilidades y una tasa baja través del nuevo régimen de zonas francas, sería mas conveniente, como lo han propuesto algunos representantes del sector privado, no renovar el impuesto al patrimonio de las empresas, al mismo tiempo que se eliminen estos otros beneficios a la inversión y se reduzca la tasa general del impuesto a las empresas.

Cuadro 1
RECAUDOS DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO EN
BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2009



Fuente: cálculos propios con datos de la Dian y Banco de la República.

² Decreto 204 de 1997.

³ Decreto 1838 del 2002, expedido mediante poderes excepcionales del estado de Conmoción Interior.

⁴ Ley 863 de 2003.