

REFORMA FISCAL, LABORAL Y AL SISTEMA DE SALUD: MOCKUS VS. SANTOS

En los ocho años del gobierno de Álvaro Uribe ha habido logros importantes en materia de cobertura en educación y salud, inversión privada, reforma del Estado y, ante todo, seguridad pública. No obstante, el próximo gobierno deberá enfrentar temas que se han convertido en cuellos de botella para el crecimiento económico, como lo son el atraso en infraestructura, la deficiente política agraria, la alta precarización laboral, la insuficiencia e ineficiencia del sistema tributario, la necesidad de manejar bien la eventual bonanza minero-energética y la delicada situación financiera del sistema de salud. A continuación se examinan las propuestas de los dos candidatos en torno a los últimos cuatro temas.

Temas fiscales

La campaña del candidato Mockus plantea una reforma tributaria que aumente el recaudo en alrededor de 2 puntos del PIB. Para ello propone simplificar el IVA, unificando en tres las tarifas y elevando la tasa promedio a un 17%, y aumentando la base. Asimismo, propone bajar la tasa del impuesto a la renta de las empresas al 28% y eliminar la mayoría de los privilegios tributarios existentes. Examinaría la conveniencia de reducir o eliminar el impuesto a las transacciones financieras y de reducir los parafiscales, siempre y cuando consiga sustituir sus recaudos para no perjudicar al Sena y el ICBF. Asimismo, apoyaría una regla fiscal que genere ahorros por la explotación de

recursos naturales con el fin de permitir la aplicación de una política fiscal anti cíclica y de evitar la enfermedad holandesa. Así mismo, reformaría la regla de reparto de las regalías, dándole prioridad a los municipios y regiones más pobres del país.

La campaña del candidato Santos, por su parte, reduciría el impuesto a la renta de las empresas a 25% y la tasa máxima a las personas naturales a 29%, restauraría la tributación de los dividendos con un límite de 7%, y buscaría aumentar la base. Asimismo, aumentaría la base del IVA y unificaría la tarifa, y condicionaría los incentivos sectoriales, mediante los descuentos de los aportes parafiscales, a la generación de empleos. Finalmente, marchitaría el impuesto a las transacciones financieras en tres tramos, llegando a cero en el 2016, y fortalecería el impuesto predial. Al igual que la campaña Mockus adoptaría una regla fiscal a la chilena. Ha insistido, además, en una reforma al sistema de regalías evitando el desperdicio de estos recursos. Independientemente de cuál de estos candidatos es elegido presidente, se hace necesario a nuestro juicio un aumento en el recaudo tributario. El Gobierno Nacional lleva tres lustros sin financiar plenamente sus gastos corrientes con ingresos corrientes, lo cual resulta insostenible a largo plazo y demuestra la necesidad de lograr superávits primarios estructurales del orden de 2% del PIB. Estimamos que, para garantizar la sostenibilidad fiscal se requiere pasar del actual déficit primario a un

superávit del 2% del PIB. Esto, a nuestro juicio, exigirá tanto una reforma tributaria estructural que aumente el recaudo neto entre 1% y 1,5% del PIB, dependiendo del tamaño del aporte fiscal permanente proveniente de una eventual bonanza petrolera y minera, así como una moderación en la tendencia del gasto público que permita reducirlo como proporción del PIB en una cifra similar.

Para ello resulta indispensable el aumento de las tasas efectivas de tributación en IVA y renta, especialmente si se quiere, como sería deseable, reducir o eliminar impuestos altamente inconvenientes para el crecimiento económico y la equidad, como lo son el gravamen a las transacciones financieras, los parafiscales y el impuesto al patrimonio de las empresas. Los documentos de las campañas coinciden en esto, pero Santos adoptó en el último tramo de la campaña una actitud más optimista con respecto al efecto sobre el recaudo de una eventual bonanza petrolera y minera, un mayor crecimiento económico y una acción administrativa más eficaz para reducir la evasión, hasta el punto de ofrecer que no haría inicialmente una reforma tributaria y que, en cualquier caso, no aumentaría las tasas marginales. A nuestro juicio esta es una apuesta muy riesgosa e inconveniente. Si bien podría suceder que una gran bonanza petrolera, que no es segura puesto que si bien se han elevado los niveles de exploración no hay aun descubrimientos grandes, permitiera posponer unos años la adopción de una reforma tributaria desde el punto de vista de recaudo, continuaríamos con un régimen impositivo muy inequitativo e ineficiente y que no estimula bien el crecimiento económico. Además, perderíamos la oportunidad de ahorrar una parte importante de esa bonanza eventual, con lo cual se haría más probable la ocurrencia de síntomas de enfermedad holandesa.

Reforma al Sistema de Salud y Reforma Laboral

El acelerado incremento entre 2002 y 2009 de los pagos por procedimientos y medicamentos no incluidos en el plan de beneficios o plan obligatorio de salud (POS), así como la obligatoria unificación del POS para el régimen contributivo y el subsidiado, han comprometido la viabilidad financiera del sistema. A lo anterior se suma un problema estructural en el financiamiento del sistema de

salud, el cual estimula la informalidad y contribuye a que exista una proporción creciente de personas afiliadas al régimen subsidiado, haciendo cada vez más onerosa la contribución de quienes están en el régimen contributivo y, por esa vía, completando el círculo vicioso de mayor informalidad, mayores necesidades del régimen subsidiado, mayores contribuciones, mayor informalidad. Por otra parte, los altos costos laborales no salariales y el elevado salario mínimo como proporción del salario medio, han llevado a una segmentación del mercado laboral, que excluye de éste, ya sea mediante la informalidad o a través del desempleo, a un importante número de trabajadores no calificados. Todo esto, a su vez, estrecha la base de cotizantes al régimen contributivo.

El desempleo y la informalidad en Colombia han resultado poco sensibles al crecimiento económico: la tasa de desempleo en el país es la más alta de América Latina y se ha ubicado por encima del 10% de forma persistente durante la última década; los índices de informalidad son mucho más altos en Colombia que en otros países con un ingreso per capita similar. Lo anterior refleja que el mercado laboral colombiano presenta problemas estructurales que no pueden ser resueltos solamente a través de un mayor crecimiento económico.

La campaña de Mockus sostiene que, para solucionar los problemas del mercado laboral colombiano, se deben corregir tres distorsiones existentes: i) excesivos costos laborales, no salariales (como los parafiscales), ii) generosos incentivos a la inversión y iii) subsidios a la informalidad, como ocurre en el caso del seguro subsidiado de salud. El candidato propone eliminar las deducciones a la inversión, reducir los costos laborales no salariales (siempre y cuando consiga recursos sustitutos para el Sena y el ICBF), reducir gradualmente los subsidios a la informalidad, ajustar el salario mínimo con la inflación y establecer un salario mínimo más bajo para jóvenes. Además, mejoraría la pertinencia de los programas del Sena e impulsaría la inversión en pre-escolar y la educación superior (destinando parte de los dividendos obtenidos de Ecopetrol al sector educativo), facilitaría el entrenamiento de los desempleados y fortalecería el acceso al crédito y la asistencia técnica a través de la

Banca de Oportunidades, Bancoldex, Colciencias y el programa Emprender.

Para el candidato Mockus el principal problema del sistema de salud es la falta de confianza entre los actores, la falta de claridad en las reglas de juego y la alta corrupción. Impulsaría la creación del Ministerio de Salud, una ley estatutaria que interprete el núcleo del derecho a la salud, estudiaría la pertinencia de hacer una transición hacia un sistema de financiamiento mixto con aportes del presupuesto general de la nación, aportes obligatorios según capacidad de pago de los empleados e independientes e impuesto específicos, e implementaría la portabilidad nacional del aseguramiento del régimen subsidiado a nivel nacional.

La campaña Santos, pone más el énfasis en un entorno que facilite la inversión y por ese conducto la generación de empleo, dinamizando cinco sectores: infraestructura, agricultura, vivienda, innovación y minería. Se daría acceso al crédito a las empresas de servicios, y habría un acompañamiento a las empresas que se formalicen durante los primeros tres años, brindando beneficios tributarios temporales bajo el compromiso de generación de empleo, e implementando una tarifa escalonada del impuesto de renta. Se simplificarían los trámites para crear empresa, se mejoraría la pertinencia de los programas ofrecidos por el SENA, y las exenciones tributarias al capital se destinarían a la creación de empleo formal, con flexibilización por tipo de contrato. Finalmente, los jóvenes menores de 24 años no tendrían que cotizar a salud si son beneficiarios de sus padres.

El candidato Santos favorecería la prevención y definiría un nuevo POS único con criterios técnicos, que sería actualizado atendiendo las características epidemiológicas

del país. El POS debería respetado, debería expedirse una ley estatutaria, darles independencia a los comités técnico científico, permitir la portabilidad nacional de los planes de salud, y evaluar la conveniencia de que el régimen subsidiado sea administrado por los municipios. Los hospitales no deben ser administradores de riesgo, y deben buscarse nuevas fuentes de recursos, aunque no especifica cuáles.

Tanto Mockus como Santos están de acuerdo en que el precio relativo del trabajo dificulta la reducción del desempleo, en que es necesario alcanzar un seguro de desempleo, y en la mayoría de las propuestas en torno al sistema de salud en el corto plazo, aunque con énfasis diferentes. Los dos candidatos afirman que el país debe centralizar y fortalecer la prevención y promoción en salud, en que se debe limitar el POS, que debe expedirse una ley estatutaria que defina el derecho a la salud y que los hospitales no deben ser administradores de riesgo en el régimen subsidiado. En cuanto al mercado laboral las diferencias son mayores, puesto que Santos pone el énfasis en una política integral de mayor crecimiento y considera que el impacto de las reformas estructurales al mercado laboral es limitado.

En síntesis, aun cuando ambos candidatos son concientes de la gravedad de los problemas, Santos le apuesta más a que una eventual bonanza petrolera y un mayor crecimiento económico resuelvan buena parte del problema fiscal y laboral colombiano. En contraste, Mockus reconoce más abiertamente la contribución de problemas estructurales y se ha mostrado más dispuesto a llevar a cabo reformas de tipo estructural. Santos ha ofrecido que si gana esta dispuesto a incorporar las mejores ideas de sus contendores. De ser así, ojala esto ocurra en materia de reforma tributaria y laboral.