



*I*  
*ARTÍCULO*

---

# CRISIS FISCAL ACTUAL: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES\*

*Después de la ejecución del programa de ajuste fiscal y macroeconómico aplicado entre 1999 y 2002, y de las medidas económicas tomadas por la actual administración, se conoce que el país aún no se encuentra sobre una senda fiscal sostenible. Este documento recapitula integralmente el problema de las finanzas del Gobierno, y plantea algunas recomendaciones en materia de ingresos, gastos y deuda, con el fin de sanearlas y hacerlas sostenibles en el mediano y largo plazos. Haciendo un reconocimiento a los esfuerzos que han hecho las anteriores administraciones y a la actual, el documento contribuye al debate que busca la adopción de nuevas y efectivas decisiones de política fiscal.*

*Por: Hernán Rincón  
Jorge Ramos  
Ignacio Lozano\*\**

**D**espués de la ejecución del programa de ajuste fiscal y macroeconómico aplicado entre 1999 y 2002, y de las medidas económicas tomadas por la actual administración, el país no se encuentra aún sobre una senda fiscal sostenible, tal como lo indican las cifras sobre el déficit y la deuda pública.

El Gobierno del presidente Uribe emprendió un nuevo programa de ajuste, que se inició con la creación “temporal” de un impuesto al patrimonio, sustentado en el Decreto 1837 de agosto 11 de 2002 que declaró la Comoción Interior. A finales de ese año, el Gobierno igualmente logró la aprobación de las reformas tributaria,

---

\* Se agradecen los comentarios de los miembros de la Junta Directiva y de José Darío Uribe, Hernando Vargas, María del Pilar Esguerra y Mauricio Ramírez a las primeras versiones del documento (agosto/03, octubre/03 y junio/04). Las opiniones, errores u omisiones aquí contenidas son de la responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

\*\* Los autores pertenecen, respectivamente, a la Unidad de Investigaciones, a la Sección de Programación Macroeconómica y a la Sección de Sector Público, de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República.

---

pensional y de reestructuración del Estado, y la convocatoria a un referendo para modificar la Constitución Política con el fin de ayudar al ajuste fiscal. El Gobierno también consiguió que el Congreso aprobara la Ley de responsabilidad fiscal, la cual establece reglas generales de sostenibilidad tanto a nivel central como regional y local, y emprendió la reestructuración de tres de las empresas públicas más importantes del país: Telecom, Ecopetrol y el Instituto de Seguro Social (ISS). A finales de 2003, y después de valorar los efectos de la desaprobarción del referendo por parte del constituyente primario, el Gobierno consiguió que el Congreso aprobara una reforma tributaria con el fin de cubrir parcialmente el desbalance fiscal proyectado para 2004.

Documentos recientes muestran que el déficit fiscal del Gobierno es de naturaleza estructural (Rincón *et al.*, 2003; Salazar y Prada, 2003; Rojas, 2003; Lozano y Aristizábal, 2003; Basto, 2003); es decir, no basta con un mayor crecimiento para sanear el fisco, sino que se requieren esfuerzos adicionales por el lado de los ingresos y de los gastos. Otros documentos indican que los niveles actuales de la deuda pública, entre los cuales se encuentran los del Gobierno, no son sostenibles (Banco Mundial, 2004; Clavijo, 2004; Mora, 2004).

Los objetivos de este documento son, en primer lugar, recapitular de manera integral el problema actual de las finanzas del Gobierno central y sus orígenes. En segundo lugar, plantear y sustentar algunas

recomendaciones en materia de ingresos y de gastos. Todo con el fin de evitar lo que se convirtió en costumbre en el manejo fiscal del país, un programa de ajuste por cada nuevo gobierno, sin los resultados esperados.

Estudiamos solamente las finanzas del Gobierno nacional central, denominado indistintamente en el documento como GNC, Gobierno nacional central, Gobierno central, Gobierno nacional o simplemente Gobierno. Consideramos que las finanzas de éste constituyen el determinante fundamental del desequilibrio fiscal actual, y a la vez, es donde la autoridad tiene mayor discrecionalidad en la toma de decisiones. Esto no quiere decir que sea menos importante la situación del sector descentralizado, ya que muchos de sus problemas recaen sobre las finanzas nacionales; estudiaremos aquellos aspectos del sector descentralizado que generan una carga presente o futura para el Gobierno (transferencias en pensiones y territoriales y empleo y salarios públicos).

En este documento se dejan de lado muchos asuntos importantes como el de la administración del Estado, el sistema presupuestal y los temas legales e institucionales. También dejamos por fuera todas aquellas preguntas de carácter conceptual como la estructura óptima de la tributación, del gasto o del tamaño del Estado. Estas preguntas las respondemos tácitamente considerando simplemente que los ingresos y gastos óptimos del Gobierno deberán ser aquellos alcanzables y que produzcan una combinación consis-

---

tente con la sostenibilidad de sus finanzas en el mediano y largo plazos. Por último, tampoco estudiamos los efectos sobre las finanzas del Gobierno asociados a distintos choques económicos (crecimiento, tasas de interés, devaluación, choques externos, etc.), ni los posibles efectos macroeconómicos de las decisiones de la autoridad fiscal, como tampoco los temas redistributivos y de economía política implícitos en cada uno de los temas tratados.

El documento recoge algunas de las recomendaciones de la Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas (CRGFP, 1997); de la Contraloría General de la República (CGR, 2002); de la Misión del ingreso público (MIP, 2002), y de la literatura especializada. El documento se benefició también de la información y discusiones con técnicos y profesionales de diferentes entidades. En especial, agradecemos a Oswaldo Bonilla y Lelio Rodríguez, de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda; Javier Ávila y Javier Bravo, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); Luis Hernando Barreto, Armando Palencia y Marcos Peña, de la CGR; Gabriel Piraquive y Tomás Rodríguez, del Departamento Nacional de Planeación (DNP); Carlos León y Gustavo Navia, de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda; María Espada, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y Rafael Villarreal, de las universidades Nacional y Externado de Colom-

bia. En la parte estadística contamos con la valiosa ayuda de Jenny Berthel, Néstor Espinosa y Pedro Rojas, de la Sección de Sector Público del Banco de la República, y de Aaron Garavito, quien se desempeñó como asistente de investigación.

Después de esta introducción, el capítulo primero hace un diagnóstico general de las causas y consecuencias de la situación fiscal actual del Gobierno y resume las principales recomendaciones del documento. Aquí enfatizaremos sobre los rubros que consideramos determinantes de las situaciones fiscal actual y futura del Gobierno. El capítulo segundo analiza los ingresos tributarios; el tercero las transferencias territoriales y las otras transferencias del Gobierno; el cuarto las pensiones; el quinto el empleo y los salarios públicos; el sexto el gasto militar; el séptimo la deuda, el servicio de la misma y algunos indicadores de liquidez, solvencia y sostenibilidad. El último capítulo resume las conclusiones.

## *I. DIAGNÓSTICO GENERAL Y RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE AJUSTE*

### **A. Diagnóstico general**

Los datos históricos evidencian un desbalance permanente de las finanzas del Gobierno, que se refleja en una deuda creciente que alcanza límites de insostenibilidad<sup>1</sup>. Las causas del desequilibrio van

---

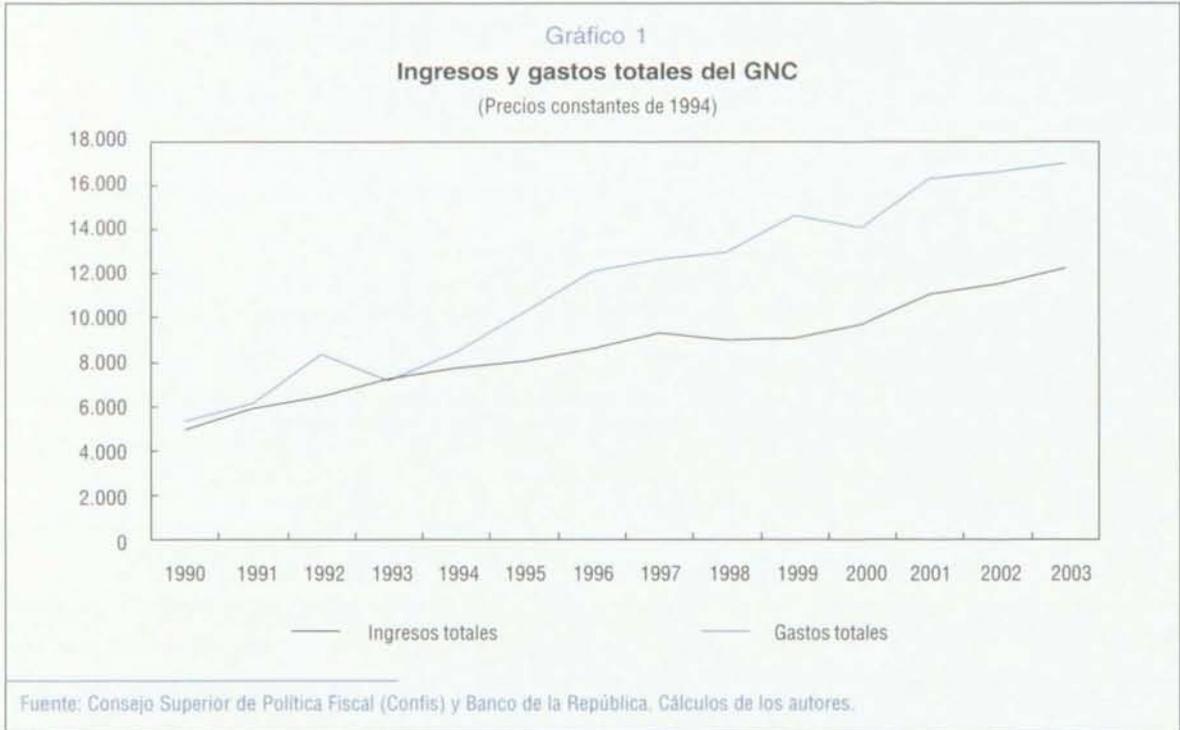
<sup>1</sup> Decimos que la deuda del Gobierno es sostenible, dadas unas tasas reales de interés y de crecimiento de la economía, si éste es capaz de generar ininterrumpidamente los ahorros necesarios para servirla. En otras palabras,

desde las meramente económicas hasta las políticas y legales.

El Gráfico 1 muestra la evolución en términos reales de los ingresos y de los gastos totales de caja y causación del GNC durante el período de 1990 a 2003. Después de alcanzar una situación de equilibrio en 1993, se evidencia una brecha creciente que deterioró aceleradamente las finanzas del Gobierno. Entre 1991 y 1993, el promedio de crecimiento real de los ingresos fue de 14% y el de los gastos de 12%. Por el contrario, durante el período de 1994 a 2003, los primeros crecieron en promedio 6% y los segundos 9%.

Una desagregación de los ingresos y los gastos permite resaltar cuáles son los principales rubros que explican el desequilibrio fiscal actual del Gobierno.

Como se observa en el Cuadro 1, los ingresos tributarios, que miden realmente la capacidad intertemporal del Gobierno de financiar gasto, aumentaron su participación en el producto interno bruto (PIB) en 6,3 puntos entre 1990 y 2003; esto significa que la carga tributaria del orden nacional aumentó 81% durante el período, sin lograr que estos nuevos recursos fueran suficientes para financiar la totalidad de los gastos.



la deuda es sostenible si el Gobierno genera *intertemporalmente* los balances primarios que su servicio demanda. La definición anterior supone implícitamente que el Gobierno no entra en una *posición Ponzi* de financiamiento, es decir, de acumulación de deuda a una tasa mayor que aquella a la que genera superávit primarios. Para reciente ampliación del concepto de sostenibilidad de la deuda y de aspectos relacionados con el tema a nivel internacional, véase *Policy Development and Review Department* (2002) y Goldstein (2003).

Cuadro 1

**Ingresos y gastos del GNC 1/**

(Porcentaje del PIB)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
<b>I. Ingresos totales</b>	8,7	10,2	10,6	11,3	11,4
A. Ingresos corrientes	8,2	9,2	9,7	10,1	10,2
Ingresos tributarios	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0
Ingresos no tributarios	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2
B. Otros ingresos 2/	0,5	1,0	0,9	1,2	1,2
<b>II. Gastos totales</b>	9,4	10,6	13,8	11,2	12,5
A. Gastos corrientes	7,6	7,8	8,5	9,7	10,6
Intereses 3/	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2
Funcionamiento	6,5	6,7	7,4	8,6	9,4
Servicios personales	1,9	2,1	2,3	2,7	2,9
Transferencias	3,8	3,8	4,5	5,2	5,7
Territoriales 4/	2,4	2,6	3,1	3,3	3,5
Pensiones	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2
Resto de transferencias 5/	0,7	0,4	0,4	0,9	1,0
Gastos generales y otros	0,7	0,7	0,6	0,8	0,9
B. Inversión	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0
C. Otros gastos 6/	0,2	0,8	3,3	(0,4)	0,0
<b>III. Déficit / Superávit (I-II)</b>	(0,7)	(0,4)	(3,2)	0,1	(1,1)

1/ Las cifras difieren de las del Confis debido a la reclasificación a caja de algunas partidas de los costos de la reestructuración financiera.

2/ Incluye los ingresos de fondos especiales, otros recursos de capital y los ingresos causados.

3/ Para los años 2000 a 2002 la transferencia incluye también al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) para el pago de intereses de los bonos de capitalización de la banca pública.

4/ Para 2002 no incluyen la última mesada (0,5% del PIB), la cual se trasladó para la vigencia de 2003.

5/ Para los años 2000 a 2002 incluye, además de otras transferencias, la transferencia a Fogafin para la amortización de los bonos de capitalización de la banca pública y para 1999 a 2001 la transferencia por concepto de un crédito puente a Fogafin.

6/ Incluye el préstamo neto, los pagos causados y la deuda flotante.

Fuente: Confis y Banco de la República. La revisión de las cifras fue hecha por Jenny Berthel, del Banco de la República.

Los gastos totales incrementan su participación en el PIB en 12 puntos, lo que representa un aumento de 128% durante el período. En orden de importancia, se ubican los gastos por transferencias territo-

riales, los pagos por intereses de la deuda, el pago de pensiones, las otras transferencias y los servicios personales<sup>2</sup>. Los tres primeros rubros registran un comportamiento tendencial, lo que los sitúa en el

<sup>2</sup> Hay que anotar dos puntos: en primer lugar, alrededor del 75% de las transferencias territoriales van a cubrir salarios de maestros y del sector salud, lo que se ve reflejado en los gastos por servicios personales del consolidado del sector público (véase capítulo V). Segundo, a pesar de que la participación en el PIB de los servicios personales del

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
11,4	11,9	12,4	11,9	12,5	13,0	14,7	15,0	15,4
9,9	10,4	11,1	10,6	10,7	11,4	13,3	13,5	14,1
9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1
0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
1,4	1,4	1,3	1,4	1,9	1,6	1,4	1,5	1,3
14,5	16,6	16,9	17,2	20,3	19,0	21,6	21,7	21,4
11,3	13,0	13,5	15,1	17,2	17,2	19,5	19,0	19,5
1,2	1,9	2,0	2,9	3,3	4,1	4,4	4,3	4,6
10,1	11,1	11,4	12,2	13,9	13,2	15,1	14,6	14,8
3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4
6,2	7,2	7,3	8,0	9,7	9,1	10,6	10,3	10,5
3,5	4,3	4,3	4,7	5,3	4,6	5,7	5,6	5,6
1,4	1,7	1,6	1,8	2,1	2,2	2,6	3,3	3,1
1,4	1,3	1,4	1,5	2,3	2,3	2,4	1,4	1,8
0,9	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0
2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3
1,1	1,4	0,8	0,5	1,6	0,2	0,6	1,3	0,7
(3,1)	(4,8)	(4,4)	(5,3)	(7,7)	(6,0)	(6,9)	(6,7)	(6,0)

centro de la explicación del desequilibrio actual. Los demás rubros de gasto han mantenido o inclusive reducido su parti-

cipación en el PIB. La inversión, por ejemplo, redujo su participación en alrededor de 0,4% del PIB durante el período<sup>3</sup>.

Gobierno parece haberse estancado en alrededor del 3,4%, más adelante veremos que en el interior de este rubro se ha producido una recomposición importante en favor del sector de defensa y seguridad.

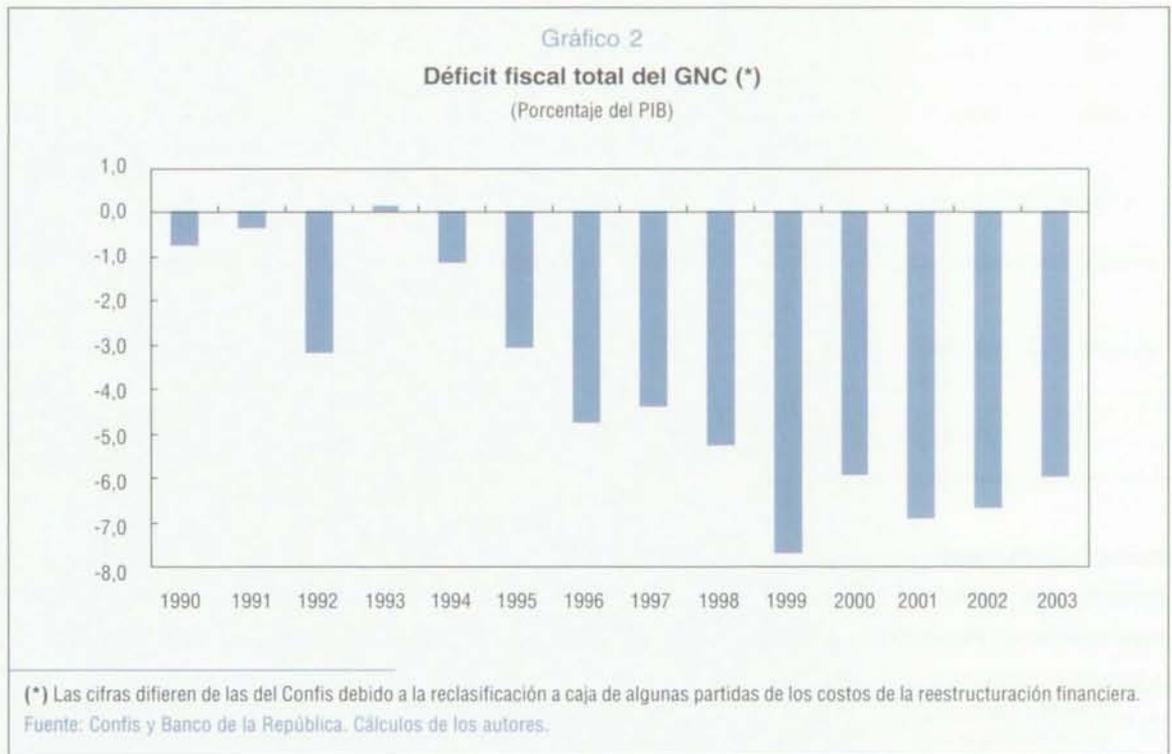
<sup>3</sup> Buena parte de la inversión anual se queda como rezago presupuestal, por lo que hace parte de la deuda flotante, dentro del rubro "Otros gastos". Esta clasificación hace imposible concluir realmente lo que sucede año tras año con la inversión y otros rubros de gasto. Una clasificación de operaciones efectivas de caja a partir de los *compromisos* permitiría hacer una lectura correcta de las cifras fiscales, como se explica en Rincón (2003).

El Gráfico 2 señala que la diferencia creciente entre ingresos y gastos se reflejó en un déficit que alcanzó el 6% del PIB en 2003. Descontando el pago de intereses, en el Gráfico 3 se observa que el déficit primario se mantuvo en niveles de alrededor de 2% del PIB al final de la década de los años noventa y disminuyó a 1,2% del PIB en 2003<sup>4</sup>.

La generación permanente de un balance fiscal deficitario condujo a que la deuda tomara una dinámica creciente difícilmente sostenible (Gráfico 4). La deuda del GNC ascendió del 12% del PIB en 1994 al 54% en 2003, es decir, en ocho años este indicador se multiplicó por cuatro veces

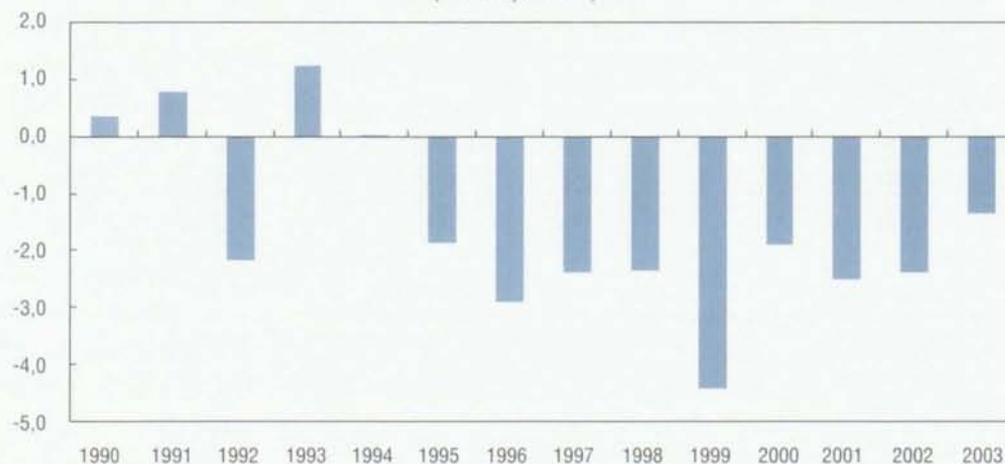
y media. En términos reales, la deuda creció 2% en promedio entre 1990 y 1996 y 23% entre 1997 y 2003.

¿Por qué se llegó a esta situación? ¿Por qué pasamos de un equilibrio fiscal a comienzos de la década de los noventa a un desequilibrio como el actual? Como se mostrará a lo largo del documento, las razones principales tienen relación con el nivel de los ingresos, no acorde con el de los gastos, y con el comportamiento de las transferencias territoriales, del servicio de la deuda, del pago de pensiones y las erogaciones por concepto de otras transferencias. Como discutiremos luego, el comportamiento tendencial de estas



<sup>4</sup> Estrictamente hablando, el balance primario debe calcularse descontando de los ingresos los rendimientos financieros. Esto haría que el balance primario presentado en el gráfico fuera mayor. Este cálculo no se hace aquí.

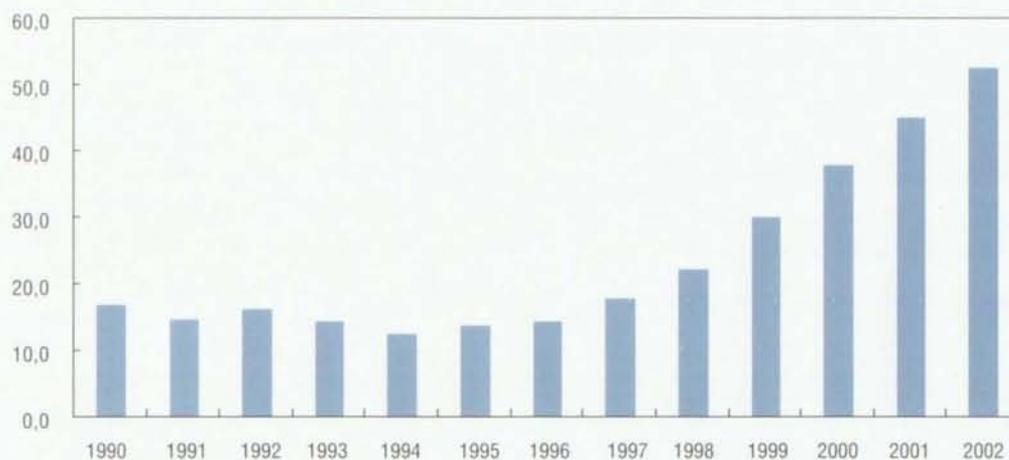
Gráfico 3  
**Déficit fiscal primario del GNC (\*)**  
 (Porcentaje del PIB)



(\*) Las cifras difieren de las del Confis debido a la reclasificación a caja de algunas partidas de los costos de la reestructuración financiera.

Fuente: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

Gráfico 4  
**Saldo de la deuda del GNC (\*)**  
 (Porcentaje del PIB)



(\*) No incluye la deuda por los bonos pensionales emitidos (3,1% del PIB a diciembre de 2003) ni el pasivo pensional reconocido y emitido con las universidades públicas del orden territorial (1,7% del PIB a diciembre de 2000) ni los bonos de capitalización de la banca pública (1,7% del PIB a diciembre de 2003). Tampoco incluye la deuda pensional actuarial 2000 a 2050 (171% del PIB), según estimaciones del efecto de la Ley 797 de 2003 hechas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Fuente: Banco de la República. Cálculos de los autores.

---

variables tiene su origen en factores económicos, principalmente relacionados con el incumplimiento de la restricción presupuestal intertemporal por parte del fisco; factores legales, múltiples leyes que crearon gasto, y factores políticos, relacionados con la Constitución de 1991 y sus mandatos de "gasto social" y reestructuración del Estado<sup>5</sup>.

## B. Resumen de las principales propuestas de ajuste

En cuanto a los ingresos tributarios, se considera que aún existe margen no sólo para mejorar la equidad y eficiencia del sistema impositivo sino para elevar los actuales niveles de recaudo. Se debe diseñar una reforma de tipo estructural que esté en concordancia con la política de gasto y la generación de unos balances primarios compatibles con la sostenibilidad de la deuda. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), la legislación futura deberá redefinir el esquema de tarifas sobre la base de una tasa única y establecer un IVA tipo consumo.

*¿Por qué pasamos de un equilibrio fiscal a comienzos de la década de los noventa a un desequilibrio como el actual? Las razones principales tienen relación con el nivel de los ingresos, no acorde con el de los gastos, y con el comportamiento de las transferencias territoriales, del servicio de la deuda, del pago de pensiones y las erogaciones por concepto de otras transferencias.*

En relación con el impuesto a la renta, se recomienda la eliminación gradual de la mayor parte de los beneficios tributarios establecidos en favor de las rentas laborales y de las empresas. Asimismo, que se estudie la eliminación de los actuales impuestos al patrimonio y a las transacciones financieras y que la DIAN, en desarrollo de las normas sobre transparencia fiscal, realice no sólo el estimativo sobre el valor de las preferencias e incentivos tributarios sino que, además,

defina la temporalidad de los beneficios y la identificación precisa de los receptores de este tipo de subsidios. Por último, se insiste en la necesidad de introducir nuevos ajustes en materia de administración tributaria, en los esquemas de fiscalización y en el régimen sancionador, el cual deberá ser lo suficientemente disuasivo como para generar una reducción

en los actuales niveles de evasión.

Con relación a los gastos, se plantean recomendaciones para el manejo de las transferencias territoriales, las otras trans-

---

<sup>5</sup> La literatura especializada del país ha enumerado un sinnúmero de otras razones para explicar la situación fiscal actual, las cuales consideramos que están implícitas o explícitas en el comportamiento de las variables mencionadas: 1) falta de conciencia por parte de los administradores de recursos públicos, legisladores, políticos, jueces, e inclusive de la misma autoridad fiscal, de que el Gobierno tiene una restricción presupuestal intertemporal que hay que cumplir; 2) no hay una definición clara sobre las funciones de gasto de los diferentes niveles de Gobierno; 3) ineficiencia del gasto público y, 4) falta de transparencia y claridad sobre el manejo fiscal, lo que no permite identificar responsables (tema del *accountability*).

---

ferencias, las pensiones, los salarios y la deuda.

Para las transferencias a los territorios se hace necesario revisar una vez más el proceso de descentralización en Colombia. Este debe ir más allá de la ejecución operativa, por parte de las regiones, de las políticas sociales en sa-

lud y educación y algunas en servicios básicos. Es imprescindible insistir en la reasignación de competencias en varios programas públicos, como la provisión de los servicios domicilia-

rios y de saneamiento básico, obras viales a los corregimientos, bibliotecas, recreación, cultura y deporte, entre otras, de manera que sea claro y explícito el reconocimiento de la restricción presupuestal, tanto del Gobierno central como de los gobiernos territoriales. El sistema debe preservar la financiación de los programas básicos de educación y salud, aunque se ha de buscar mayor eficiencia en su gasto. Un esquema bien definido de incentivos evitaría la práctica de los gobiernos territoriales de ejecutar gastos sin consultar sus disponibilidades propias de recursos.

La propuesta de ajuste a las transferencias territoriales consiste en suprimir los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones y sustituir-

los por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobretasa al impuesto de renta, de manera que una parte se devuelva a la región donde se genera. En el mismo sentido, se podría pensar en una sobretasa al IVA, que tendría destino regional, tal como se aplica en muchos países.

*En cuanto a los ingresos tributarios, se considera que aún existe margen no sólo para mejorar la equidad y eficiencia del sistema impositivo sino para elevar los actuales niveles de recaudo.*

Los ajustes propuestos al sistema de descentralización deberían también permitir que el nivel central estimule y permita que los gobiernos territoriales

tengan mayor discreción en la fijación y/o modificación de tarifas y bases gravables, así como un mayor poder de regulación para fomentar la actividad productiva. Con esta última premisa se avanzaría en el logro de uno de los principios clásicos del federalismo fiscal, que consiste en que los gobiernos subnacionales deben financiar programas sobre los cuales tienen que responder políticamente.

En general, la inclusión en el presupuesto de todas estas partidas no consulta la disponibilidad de ingresos ni per-

mite reorientar o reducir el gasto de acuerdo con los objetivos fiscales de corto, mediano y largo plazos del país. Podría afirmarse, que las otras transferencias (OT) han sido el mecanismo a través del cual muchos grupos o entidades han podido

---

asegurar su participación en el presupuesto general de la Nación (*rentseekers* del presupuesto). La reducción o eliminación total de algunas de estas transferencias exige reformas constitucionales o legales, sin las cuales es imposible lograr algún grado de flexibilidad presupuestal y un ajuste permanente en el nivel del gasto del Gobierno.

En relación con las otras transferencias, se retoman las conclusiones de Echeverri *et al.* (2004) que propone la modificación del proceso de asignación del presupuesto considerando el principio del equilibrio fiscal y la disponibilidad de recursos en cada vigencia. Atendiendo el principio de unidad de caja, recomienda derogar todas las rentas de destinación específica, exceptuando el Sistema General de Participaciones. Además, deberían revisarse normas como la Ley 30 de 1992, especialmente en lo referente al esquema de incentivos y la eficiencia del gasto público en educación superior. Igualmente, se llama la atención sobre la necesidad de explorar la posibilidad de establecer un esquema mixto de subsidios a la oferta y la demanda con el fin de ahorrar recursos y mejorar la asignación del gasto.

En cuanto a las pensiones, se recomienda ajustar el esquema de requisitos y beneficios de todos los distintos regímenes excepcionales, en las cuantías que se re-

*En cuanto a las pensiones, se recomienda ajustar el esquema de requisitos y beneficios de todos los distintos regímenes excepcionales, en las cuantías que se requiera en cada uno de ellos, de manera que se rijan por el régimen general.*

quiera en cada uno de ellos, de manera que se rijan por el régimen general. En este sentido, se deben elevar sus tasas y tiempo de cotización y reducir, a su vez, sus beneficios (menores tasas de reemplazo).

Se recomienda también desligar las pensiones mínimas del salario mínimo legal vigente, ya que crea rigideces en el manejo financiero del sistema pensional. Si bien en apariencia es un mecanismo redistributivo, la alta relación pensión mínima a ingreso medio asegurado limita la extensión de los subsidios implícitos del

Estado a los beneficiarios más necesitados del sistema contributivo. Además, la garantía de pensión mínima puede generar incentivos perversos en la población, ya que termina cotizando el mínimo requerido con el fin de obtener un subsidio del Gobierno.

En lo que atañe a los servicios personales, se resalta el comportamiento de esta variable en el caso del GNC y del sector público no financiero. Según las cifras, los gastos del GNC y del sector público no financiero por servicios personales aumentaron su participación en el PIB de 1,9% a 3,4% y de 5,5% a 8,8%, respectivamente, entre 1990 y 2003. A pesar de estos aumentos, se encuentra que internacionalmente el sector público colombiano es un empleador relativamente menor. La ex-

---

plicación principal del crecimiento en la participación de los servicios personales está en sus altas tasas de crecimiento real durante el período analizado, las cuales se han repartido entre incrementos en las plantas de personal (asalariado e indirecto) y aumentos reales de los salarios.

Este comportamiento, junto con lo que pasa en el sector de defensa y seguridad, nos llevó a concluir que el proceso de reestructuración del Estado que está llevando a cabo el actual Gobierno, en cuanto al número de personas ocupadas, tendrá muy poco impacto sobre el total de empleados públicos y en el ahorro fiscal, ya que algunas entidades, como las dedicadas a defensa y seguridad, absorberán los posibles ahorros de personal generados en otros sectores.

Lo anterior no quiere decir que no sea necesaria una reestructuración profunda del empleo y los salarios del Estado colombiano. Todavía hay mucho por hacer en términos de racionalización de la contratación y de las estructuras de remuneraciones y de carrera (evitar salarios diferenciales para cargos de la misma calificación), que reflejen de cierta manera la dinámica privada, y en cuanto al mejoramiento de la calidad de la mano de obra y los incentivos que se le brinden (por ejemplo, escalas de salarios

que reflejen el comportamiento del mercado). En conclusión, queda mucho espacio para mejorar la eficiencia económica y técnica del empleo público.

En el tema del gasto militar se llama la atención sobre su tamaño actual y la importancia que jugará en el futuro como determinante de las finanzas del Gobierno. Este rubro aumentó su participación en el presupuesto de gastos de la Nación (funcionamiento, inversión y recursos

propios de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS) de 16% en 1994 a 25% en el año 2003. De acuerdo con los estimativos, se espera que se incremente en los próximos seis años entre 0,5% y 1% del PIB. De esta manera, el gasto militar se situará al final de la década entre 5,0% y 5,5% del PIB. Hasta ahora no ha quedado claro cómo se financiará este ma-

yor gasto; lo que sí se sabe es que, dada la realidad actual del conflicto en el país, es un gasto permanente.

Finalmente, en cuanto a la deuda y su servicio se recomienda la generación rápida y significativa de superávit primarios, los cuales podrán generarse a partir de algunas de las propuestas planteadas en este documento. A pesar de que esta recomendación constituye una *verdad de perogrullo*, es la solución menos costosa

*El proceso de reestructuración del Estado que está llevando a cabo el actual Gobierno, en cuanto al número de personas ocupadas, tendrá muy poco impacto sobre el total de empleados públicos y en el ahorro fiscal, ya que algunas entidades, como las dedicadas a defensa y seguridad, absorberán los posibles ahorros de personal generados en otros sectores.*

---

para el país; en el sentido de que si no se generan los balances primarios requeridos para garantizar la sostenibilidad de la deuda a través de mayores ingresos y/o menores gastos, los mercados financieros se cerrarán y se generará un escenario costoso para el país.

La segunda recomendación es el pago anticipado de deuda. A pesar de que en ciertos momentos pagar anticipadamente la deuda parece ser una decisión económica poco racional, por ejemplo, cuando su precio es muy alto o cuando el Gobierno tiene restricciones de liquidez, esta es una política que debe tomarse en cuenta por parte de las autoridades, toda vez que la disminución del saldo alivia la carga financiera presente y futura, disminuye los costos de colocación de nueva deuda y mejora las expectativas futuras de la economía. Con el fin de aplicar esta política, se sugiere la utilización, por lo menos de una buena parte, de los excedentes del sector petrolero acumulados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) por parte de Ecopetrol en este y los próximos años (sin poner en peligro la estabilidad económica de la empresa) y el uso de los recursos provenientes de privatizaciones (a nivel nacional y territorial), para el prepago de aquella deuda más costosa y de más rápido vencimiento.

*En cuanto a la deuda y su servicio se recomienda la generación rápida y significativa de superávit primarios, los cuales podrán generarse a partir de algunas de las propuestas planteadas en este documento.*

## II. INGRESOS TRIBUTARIOS

A lo largo de la década de los noventa la carga por impuestos registró una tendencia ascendente, especialmente como resultado de las modificaciones en los tributos nacionales y del esfuerzo de algunos gobiernos municipales por dinamizar sus recaudos; sin embargo, la carga tributaria, concretamente la del Gobierno, no es suficiente para cubrir intertemporalmente los gastos. Esto hace necesario llevar a cabo una

reforma estructural al sistema impositivo, de tal manera que se mejoren los recaudos y aumente la eficiencia y la equidad del sistema.

### A. Diagnóstico

El Cuadro 2 muestra que los ingresos tributarios totales pasaron de representar el 9,7% del PIB en 1990 al 16,1% del PIB en el año 2002. Durante este período, los tributos nacionales ganaron un poco más de cinco puntos de participación en el PIB y los impuestos municipales cerca de un punto. Los tributos departamentales, por el contrario, apenas lograron mantener un nivel de recaudo aproximado al 1% del PIB.

A pesar del permanente aumento de la carga impositiva en Colombia, su nivel es aún inferior respecto al de la mayoría de países desarrollados y al de algunos países latinoamericanos. Como se destaca en el Cuadro 3, la carga tributaria de Colombia en el año 2000 se ubicó por debajo de

Cuadro 2  
Ingresos tributarios por niveles de Gobierno  
(Porcentaje del PIB)

Nivel / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nación	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,3
Departamentos	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0
Municipios	0,8	0,9	0,9	1,0	1,3	1,3	1,6	1,7	1,8	2,0	1,8	1,6	1,7
<b>Total</b>	<b>9,7</b>	<b>10,7</b>	<b>11,3</b>	<b>11,6</b>	<b>12,1</b>	<b>11,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>	<b>14,0</b>	<b>15,8</b>	<b>16,1</b>

Fuente: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

las de Chile, México, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Suecia y Nueva Zelanda. No obstante, cabe resaltar la estabilidad de este indicador en la mayoría de países observados frente a su aumento permanente en Colombia, especialmente en la segunda parte de la década anterior.

Al evaluar la distribución de los impuestos por niveles de Gobierno en Colombia resulta evidente el grado de concentración del recaudo en el GNC. Entre los años 1990 y 2003, la Nación, en promedio, recaudó más del 80% de las rentas tributarias del país, seguida de los municipios que aportaron en promedio el 11% de ellas. La concentración de los impuestos en el Gobierno central refleja la condición de Estado centralista que ha caracterizado a Colombia desde finales del siglo XIX, la cual permitió que el GNC terminara administrando los impuestos más dinámicos y con bases más amplias, como los de renta e IVA (Cuadro 4).

*A pesar del permanente aumento de la carga impositiva en Colombia, su nivel es aún inferior respecto al de la mayoría de países desarrollados y al de algunos países latinoamericanos.*

### 1. La estructura tributaria del Gobierno

Los ingresos por impuestos representaron en promedio el 88% del total de las rentas recibidas entre 1990 y 2003 (Cuadro 5). Los tributos administrados por el Gobierno son los de renta, IVA, global a la gasolina, a las transacciones financieras, timbre nacional y gravamen arancelario. El Gobierno también administra el impuesto al patrimonio que fue establecido de manera permanente mediante la reforma tributaria aprobada a finales de 2003 (Ley 863).

Los impuestos a la renta y al valor agregado constituyen el soporte del sistema tributario nacional, aportando en promedio el 81% del recaudo anual observado entre 1990 y 2003. Para el mismo período, el gravamen arancelario y el impuesto a la gasolina representaron el 9,1% y el 5,3% del recaudo total, respectivamente. Después de estos

Cuadro 3

## Carga tributaria por país: ingresos tributarios sin contribución a la seguridad social

(Porcentaje del PIB)

País / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Colombia</b>												
Gobierno central	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2
Departamentos	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	1,0
Municipios	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,3	1,6	1,7	1,8	2,0	1,8	1,6
<b>Total</b>	<b>9,9</b>	<b>11,0</b>	<b>11,5</b>	<b>11,8</b>	<b>12,1</b>	<b>11,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>	<b>14,0</b>	<b>15,8</b>
<b>Chile</b>												
Gobierno central	14,0	15,8	16,3	16,9	16,2	15,5	16,7	16,3	16,3	15,6	16,4	17,2
Gobierno local	n.d.	n.d.	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>17,6</b>	<b>18,3</b>	<b>17,5</b>	<b>16,9</b>	<b>18,1</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>	<b>17,2</b>	<b>17,9</b>	<b>18,8</b>
<b>México</b>												
Gobierno central	10,2	9,9	9,3	9,6	9,7	9,6	10,6	10,1	11,4	11,1	10,7	10,7
Gobierno regional	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7	2,5	2,6	2,8	2,6	2,7	2,9	n.d.
Gobierno local	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	n.d.
<b>Total</b>	<b>13,6</b>	<b>13,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,2</b>	<b>13,3</b>	<b>12,8</b>	<b>13,9</b>	<b>13,6</b>	<b>14,9</b>	<b>14,7</b>	<b>14,5</b>	<b>n.d.</b>
<b>Perú</b>												
Gobierno central	10,7	11,1	12,0	12,2	13,1	13,5	13,9	14,1	13,7	12,4	11,9	12,0
Gobierno regional	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Gobierno local	0,1	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>10,8</b>	<b>11,5</b>	<b>12,5</b>	<b>12,8</b>	<b>13,6</b>	<b>13,9</b>	<b>14,3</b>	<b>14,5</b>	<b>14,1</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>12,4</b>
<b>Estados Unidos</b>												
Gobierno central	10,8	10,6	10,3	10,6	11,0	11,3	11,8	12,2	12,7	12,7	13,5	12,5
Gobierno regional	5,3	5,3	5,4	5,5	5,4	5,5	5,5	5,4	5,5	5,5	5,6	n.d.
Gobierno local	3,5	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	n.d.
<b>Total</b>	<b>19,5</b>	<b>19,5</b>	<b>19,3</b>	<b>19,7</b>	<b>20,0</b>	<b>20,4</b>	<b>20,7</b>	<b>21,1</b>	<b>21,6</b>	<b>21,6</b>	<b>22,5</b>	<b>n.d.</b>
<b>Canadá</b>												
Gobierno central	15,2	15,0	14,4	13,7	13,9	14,0	14,4	15,4	15,1	15,3	15,2	14,6
Gobierno regional	13,4	13,1	12,7	13,0	13,0	13,2	13,3	13,3	13,5	13,3	13,0	12,6
Gobierno local	3,5	3,7	4,1	4,0	3,8	3,7	3,6	3,6	3,4	3,3	3,1	3,0
<b>Total</b>	<b>32,1</b>	<b>31,7</b>	<b>31,2</b>	<b>30,8</b>	<b>30,7</b>	<b>30,8</b>	<b>31,3</b>	<b>32,2</b>	<b>32,0</b>	<b>32,0</b>	<b>31,2</b>	<b>30,2</b>
<b>Suiza</b>												
Gobierno central	9,2	8,9	9,0	8,3	8,9	9,0	9,4	9,4	10,6	10,1	11,5	n.d.
Gobierno regional	6,7	6,6	6,6	6,9	6,9	6,9	6,9	6,7	6,8	7,1	7,1	n.d.
Gobierno local	4,7	4,6	4,7	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9	5,0	5,0	n.d.
<b>Total</b>	<b>20,6</b>	<b>20,1</b>	<b>20,3</b>	<b>20,1</b>	<b>20,8</b>	<b>20,8</b>	<b>21,3</b>	<b>21,0</b>	<b>22,3</b>	<b>22,2</b>	<b>23,6</b>	<b>n.d.</b>
<b>Suecia</b>												
Gobierno central	23,8	21,8	19,1	16,6	15,9	18,2	19,6	18,7	19,9	21,1	n.d.	n.d.
Gobierno local	14,5	15,5	18,1	16,2	15,0	14,8	15,8	15,5	15,2	15,2	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>38,3</b>	<b>37,3</b>	<b>37,2</b>	<b>32,8</b>	<b>30,9</b>	<b>33,0</b>	<b>35,5</b>	<b>34,2</b>	<b>35,0</b>	<b>36,3</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>
<b>Nueva Zelanda</b>												
Gobierno central	35,9	33,3	30,7	29,8	31,7	31,1	32,1	30,4	31,5	29,4	28,8	28,4
Gobierno local	n.d.	n.d.	2,3	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0
<b>Total</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>32,9</b>	<b>31,9</b>	<b>33,8</b>	<b>33,1</b>	<b>34,1</b>	<b>32,5</b>	<b>33,6</b>	<b>31,5</b>	<b>30,9</b>	<b>30,4</b>

n.d. No disponible.

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook* del FMI, Cepal e Ilpes.

**Cuadro 4**  
**Distribución de los ingresos tributarios por niveles de Gobierno**  
(Porcentaje)

Nivel / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nación	81,1	83,0	83,6	83,6	82,3	81,9	80,4	80,6	80,1	78,8	80,5	83,3	82,9
Departamentos	10,2	8,8	8,1	7,5	6,8	6,8	6,9	6,7	6,1	6,5	6,3	6,3	6,4
Municipios	8,6	8,2	8,4	8,9	10,9	11,3	12,7	12,7	13,8	14,7	13,2	10,3	10,7
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

**Cuadro 5**  
**Participación de los ingresos del GNC**  
(Porcentaje)

Rubro / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ingresos tributarios	90,3	87,5	89,0	85,5	87,4	85,9	85,8	87,4	90,1	86,1	87,4	90,9	89,6	91,4
Ingresos no tributarios	4,2	2,8	2,9	3,6	1,7	2,1	2,8	2,7	0,3	0,5	1,3	0,6	1,0	0,6
Fondos especiales	1,9	2,1	0,8	1,4	2,8	2,9	3,4	2,5	2,3	2,4	1,9	0,9	1,0	0,9
Otros recursos	3,6	7,6	7,2	9,5	8,1	9,0	8,1	7,4	7,3	11,0	9,4	7,6	8,3	7,0
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

tributos, el impuesto a las transacciones financieras ha contribuido en promedio con el 5% del recaudo observado entre 1998 y 2003.

En los últimos 13 años se aprobaron nueve reformas tributarias, cuyo énfasis fue la generación de nuevos recursos para financiar los crecientes gastos del Estado. En general, estas reformas han llevado a modificar

de manera recurrente las tarifas y las bases gravables de los principales impuestos, con lo cual, los recaudos por renta e IVA pasaron de representar el 3,2% y el 2,4% del PIB en 1990 al 5,5% y 5,9% del PIB a finales de 2003 (Cuadro 6)<sup>6</sup>.

Con fines comparativos, el Cuadro 7 muestra los porcentajes de participación en el PIB de los ingresos tributarios de los go-

<sup>6</sup> Desde mediados de los años noventa el recaudo del IVA adquirió el mismo peso que el de renta.

**Cuadro 6**  
**Ingresos tributarios del GNC**  
(Porcentaje del PIB)

Impuesto / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Renta	3,2	4,2	4,4	4,5	4,2	4,0	3,8	4,4	4,3	4,2	4,3	5,3	5,3	5,5
Ventas internas	1,6	1,9	2,1	1,7	2,5	2,4	3,1	3,1	2,9	3,1	3,4	3,7	3,6	4,0
Ventas externas	0,8	0,9	1,1	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,3	1,4	1,6	1,6	1,9
Gravamen arancelario	0,8	0,6	0,8	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,2	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
Sobretasa a las importaciones CIF	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasolina	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5
Impuesto a las transacciones financieras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,8	0,7	0,7
Resto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,6
<b>Total</b>	<b>7,8</b>	<b>8,9</b>	<b>9,4</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,7</b>	<b>10,1</b>	<b>10,8</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>11,2</b>	<b>13,2</b>	<b>13,4</b>	<b>14,1</b>

Fuente: Confis y Banco de la República. Cálculos de los autores.

**Cuadro 7**  
**Ingresos tributarios de los gobiernos centrales: comparativo internacional**  
(Porcentaje del PIB)

País / Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	8,0	8,7	8,9	8,3	8,2	8,2	8,3	8,9	9,2	9,3	9,7	9,9
Brasil	11,4	8,8	9,3	9,5	10,7	10,6	9,8	9,6	10,6	11,4	10,6	11,0
<b>Colombia</b>	<b>7,8</b>	<b>8,9</b>	<b>9,4</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,7</b>	<b>10,1</b>	<b>10,8</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>11,2</b>	<b>13,2</b>
Costa Rica	10,8	11,1	11,6	11,6	11,2	11,9	12,0	12,0	12,1	11,5	11,9	13,0
Chile	14,0	15,8	16,3	16,9	16,2	15,5	16,7	16,3	16,3	15,6	16,4	17,2
Ecuador	7,8	7,5	7,1	7,4	7,9	8,0	7,4	9,5	10,1	8,4	10,7	12,6
México	10,2	9,9	9,3	9,6	9,7	9,6	10,6	10,1	11,4	11,1	10,7	10,7
Uruguay	14,6	14,5	15,4	15,0	14,6	14,6	14,9	15,6	16,1	15,5	15,2	15,6
Venezuela	3,4	3,9	4,8	6,1	8,1	7,9	7,6	9,4	10,2	10,1	8,2	8,6
Perú	10,7	11,1	12,0	12,2	13,1	13,5	13,9	14,1	13,7	12,4	11,9	12,0
Estados Unidos	10,8	10,6	10,3	10,6	11,0	11,3	11,8	12,2	12,7	12,7	13,5	12,5
Canadá	15,2	15,0	14,4	13,7	13,9	14,0	14,4	15,4	15,1	15,3	15,2	14,6
Nueva Zelanda	35,9	33,3	30,7	29,8	31,7	31,1	32,1	30,4	31,5	29,4	28,8	28,4
Suiza	9,2	8,9	9,0	8,3	8,9	9,0	9,4	9,4	10,6	10,1	11,5	n.d.
Suecia	23,8	21,8	19,1	16,6	15,9	18,2	19,6	18,7	19,9	21,1	n.d.	n.d.

n.d. No disponible.

Fuente: *Government Finance Statistics Yearbook* del FMI, Cepal e Iipes. Cálculos de los autores.

---

biernos de varios países latinoamericanos y algunos países desarrollados durante el período de 1990 a 2001. Como allí se observa, el nivel de participación de los impuestos nacionales en el PIB de Colombia es solamente inferior al de naciones como Chile, Uruguay, Canadá y Nueva Zelanda. Frente al resto de países, dicho porcentaje es superior, lo cual contrasta ampliamente con la situación observada en los primeros años de la década anterior cuando el nivel colombiano estaba ubicado dentro de los más bajos de Latinoamérica.

Si bien la década de los noventa se caracterizó por la proliferación de normas en materia tributaria, la estructura impositiva todavía presenta grandes fallas que se reflejan en la eficiencia, neutralidad y equidad del sistema.

Así mismo, como se destaca en estudios recientes (CGR, 2002; MIP, 2002), la proliferación de estas normas ha propiciado la erosión de los recaudos, en gran parte, por el desarrollo de una política de ajuste de tarifas, cuya aplicación ha recaído sobre bases cada vez más estrechas, por el establecimiento gradual de beneficios y exenciones en favor de determinados grupos de personas o actividades económicas. A todo ello se pueden añadir los problemas relativos a la evasión y elusión de los impuestos, así como a las deficiencias en los sistemas de procedimiento y administración tributaria.

## 2. *Cáacterísticas y problemas en el IVA*

El IVA es un impuesto que recae sobre la venta doméstica, la importación de bienes y la prestación de servicios dentro del territorio nacional. Aun cuando el impuesto a las ventas fue creado a mediados de la década de los sesenta, la modalidad de valor agregado se estableció formalmente con la reforma tributaria de 1983, la cual definió una tarifa general del 10% y unas tarifas diferenciales para algunos bienes considerados como suntuarios. Desde ese año, la legislación tributaria ha modificado en varias oportunidades las tarifas y la base gravable del impuesto manteniendo siempre, por razones de equidad, un conjunto de bienes y servicios en calidad de excluidos o de exentos.

Una de las críticas tradicionales a la utilización del IVA es su efecto negativo sobre la inversión privada. Esta crítica tiene respaldo en el hecho de que el IVA aplicado en Colombia es de tipo renta, lo cual significa que en la práctica no se diferencian los bienes de consumo final de los intermedios y de los de capital. De esta forma, el impuesto pagado por la adquisición de un bien de capital no se puede cargar como un crédito en la liquidación del IVA, como se hace con los bienes intermedios, sino que se traduce en un

---

mayor valor del activo cuya recuperación se realiza a lo largo del tiempo mediante la modalidad de gasto por depreciación. No obstante, hasta el año 2002 y a manera de mecanismo “compensatorio”, la legislación permitía descontar del impuesto de renta el IVA pagado por la importación de maquinaria para industrias básicas.

La reforma tributaria aprobada a finales de 2002 (Ley 788) realizó algunos ajustes para mejorar el tratamiento tributario a los bienes de capital. En particular, estableció un descuento especial del impuesto a las ventas por el IVA pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial. Este descuento debe aplicarse a los responsables del régimen común durante los años 2003, 2004 y 2005. En el caso de que la adquisición o importación de la maquinaria industrial corresponda a productores de bienes excluidos del gravamen, el descuento se debe hacer sobre el impuesto a la renta.

La reforma tributaria igualmente redefinió la base gravable del impuesto al igual que su esquema de tarifas. En general, esta reforma desplazó varios de los bienes y servicios excluidos del tributo hacia las categorías de exentos o de gravables, con nuevas tarifas diferenciales del 7% (que se eleva al 10% a partir del año 2005) y del 2% (aplicable prácticamente a la totalidad

de los bienes excluidos o exentos del gravamen a partir del año 2005). No obstante, debe tenerse presente que esta última tarifa no podrá aplicarse, toda vez que la Corte Constitucional mediante un fallo proferido en el año 2003 declaró inexecutable su cobro. Por lo demás, como se observa en el Cuadro 8, la reforma de 2002 amplió el número de tarifas para vehículos automotores e incrementó la tasa aplicable al servicio de telefonía móvil y la cerveza<sup>7</sup>.

En el año 2002 igualmente se eliminó el denominado IVA implícito por considerarlo un instrumento antitécnico de protección de la producción nacional de bienes excluidos. En general, la utilización de este instrumento tiene origen en la imposibilidad que los productores colombianos tienen para solicitar la devolución del IVA pagado en la adquisición de sus materias primas, cuando se dedican a producir bienes excluidos del impuesto. Ello genera un aumento en sus costos y precios, que los coloca en desventaja frente a las importaciones de este tipo de bienes.

### **3. Características y problemas en renta<sup>8</sup>**

#### **a. Tarifas**

El impuesto sobre la renta grava el ingreso de las sociedades y las personas natu-

---

<sup>7</sup> En el Anexo 1 se hace un resumen de las modificaciones de la reforma tributaria de 2002: bienes y servicios excluidos y exentos, bienes a los cuales se les aplica la tarifa del 7% y 2% y otras tarifas diferenciales, y el nuevo esquema de tarifas para automóviles de bajo cilindraje.

<sup>8</sup> Este impuesto, que históricamente ha constituido la base del sistema tributario colombiano, fue establecido formalmente en 1918, siendo Colombia uno de los primeros países pequeños en adoptarlo. Desde entonces, la legislación tributaria ha experimentado diversos ajustes que reflejan los cambios conceptuales sobre la forma de gravar el ingreso. Inicialmente, la legislación estableció un sistema cedula para otorgar un tratamiento diferencial a las rentas

**Cuadro 8**  
**Tarifas del impuesto al valor agregado (IVA)**  
(Porcentaje)

Concepto	1984	1990	1995	1999	2000	2002	2003
<b>Tarifa general</b>	10,0	10,0	14,0	16,0	15,0	16,0	16,0
<b>Tarifas diferenciales</b>							
Animales vivos							2,0
Grasas, jabones						10,0	16,0
Otros bienes y servicios							7,0
Telefonía móvil						16,0	20,0
							16,0; 20,0;
Automotores	20,0; 35,0	20,0; 35,0	20,0; 35,0; 45,0; 60,0	20,0; 35,0; 45,0	20,0; 35,0; 45,0	20,0;35,0; 45,0	21,0; 33,0; 35,0;38,0; 45,0
Licores	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Cervezas	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	11,0
Derivados del petróleo	4,0;6,0	4,0; 6,0	12,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Seguros diferentes a vida	15,0	15,0	15,0	16,0	15,0	16,0	
Transporte aéreo nacional, temporada alta y posiciones varias del arancel (*)				10,0	10,0	10,0	
(*) 15,01; 15,02; 15,03; 15,4; 15,06; 15,07; 15,08; 15,11; 15,12; 15,13; 15,14; 15,15; 15,16; 15,17; 04.05.10.00.00							
Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).							

rales. Con la actual legislación todas las sociedades y las personas naturales que superan anualmente ciertos límites de ingreso y/o patrimonio están obligadas a declarar renta. Desde la reforma tributaria de 1986 los asalariados tienen un mínimo de renta exento equivalente a cinco salarios mínimos mensuales.

La mayor parte del recaudo se realiza a través del mecanismo de retención en la

fuente, el cual constituye una forma de cancelación anticipada del tributo, descontable al momento de declarar el ingreso<sup>9</sup>. Aunque la tarifa para las sociedades es del 35%, la reforma tributaria aprobada a finales del año 2002 estableció una sobretasa del 10% al impuesto neto del año gravable 2003 y del 5% a partir del año gravable 2004. No obstante, debe tenerse en cuenta que la reforma impositiva aprobada a finales de 2003

según su origen. No obstante, con el paso de los años, la legislación tendió hacia el establecimiento de un sistema universal.

<sup>9</sup> Entre los años 1990 y 2002 el 63% del recaudo del impuesto de renta provino de retenciones en la fuente.

---

aumentó la sobretasa del 5% al 10% para los años gravables de 2004, 2005 y 2006. Con estos ajustes la tarifa del impuesto se sitúa en el 38,5%.

A nivel internacional, la tarifa nominal sobre las utilidades de las empresas que se aplica en Colombia es relativamente más alta que la de varios países desarrollados y subdesarrollados. En efecto, como se aprecia en el Cuadro 9, al final de 2002 la tarifa de Colombia era solo inferior a la de Canadá e Italia, y a la tarifa especial aplicada sobre la explotación de hidrocarburos en Venezuela. Con la sobretasa actual del 10%, el nivel de la tarifa colombiana supera a la del Canadá, que está situada en el 38%. En el caso de las personas naturales el rango tarifario es más amplio que en otros países, con un límite inferior cercano a cero y un límite superior de 35% para los niveles de renta gravable que excedan cierto monto.

Cuando se examina la tributación directa como porcentaje del PIB, el nivel de Colombia es igualmente elevado en el contexto latinoamericano. En el Cuadro 10 se observa cómo en el año 2002 Colombia registra un porcentaje que es sólo inferior al de Brasil, Chile y México. Frente a los demás países de la región existen diferencias importantes que en algunos casos superan los dos puntos del PIB.

*b. Beneficios tributarios: ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones, rentas exentas y descuentos tributarios*

Los tratamientos preferenciales en renta cobijan tanto a sociedades como a personas naturales. Como lo destaca la MIP (2002), dichos tratamientos particulares se extienden a un grupo de entidades no contribuyentes del tributo, a los contribuyentes en regímenes especiales y a los contribuyentes ordinarios.

Las entidades que no contribuyen con el impuesto están conformadas principalmente por instituciones oficiales, sindicatos, asociaciones de padres y universidades. A su vez, los contribuyentes en regímenes especiales, que incluyen entidades sin ánimo de lucro, organizaciones cooperativas y asociaciones gremiales, pagan una tarifa especial del 20% cuando no reinvierten sus excedentes en la actividad que desarrollan.

Los beneficios tributarios para los contribuyentes ordinarios están representados por ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones, rentas exentas y descuentos tributarios. El primer tipo de beneficio lo conforman, entre otros, la repartición de dividendos, las utilidades por la enajenación de acciones en bolsa, la enajenación de terneros dentro del primer año de nacidos, los premios

**Cuadro 9**  
**Tarifas del impuesto a la renta: comparativo internacional**  
 (Octubre de 2002)

País	Personas jurídicas (*) (Porcentaje)	Personas naturales (*) (Porcentaje)
Argentina	35,0	9,0 al 35,0
Bermudas	n.a.	n.a.
Brasil	15,0 <b>1/</b>	15,0 y 27,5
Canadá	38,0 <b>2/</b>	16,0 al 29,0 <b>3/</b>
Chile	15,0 <b>4/</b>	5,0 al 45,0
<b>Colombia</b>	<b>35,0</b>	<b>0,11 al 22,17 5/</b>
Costa Rica	30,0	10,0 al 25,0
Ecuador	15,0 ó 25,0 <b>6/</b>	5,0 al 25,0
España	35,0	15,0 al 39,6 <b>7/</b>
Estados Unidos	15,0 al 39,0	15,0 al 39,1
Francia	33 1/3 y 19,0 <b>8/</b>	8,25 al 53,25
Guatemala	31,0	15,0 al 31,0
Honduras	15,0 al 25,0	10,0 al 25,0
Italia	36,0	18,0 al 45,0 <b>9/</b>
México	35,0	3,0 al 35,0
Nicaragua	25,0	10,0 al 25,0
Países Bajos	29,0 al 34,5	32,35 al 52,0
Panamá	30,0	4,0 al 30,0
Paraguay	25,0 y 30,0 <b>10/+_ftn16</b>	n.a.
Perú <b>11/</b>	27,0	15,0 al 27,0
Portugal	32,0 <b>12/</b>	14,0 al 40,0
República Dominicana	25,0	15,0 al 25,0
Uruguay	30,0	n.a.
Venezuela	15,0 al 34,0 <b>13/</b> 6,0 al 34,0 <b>14/</b> 60,0 y 50,0 <b>15/</b>	6,0 al 34,0

(\*) Tipo impositivo general.

n.a. No aplica.

**1/** Se aplica un impuesto adicional de 10,0% sobre las utilidades que exceden al valor resultante de la multiplicación de R\$20.000 por el número de meses del respectivo período de liquidación.

**2/** Aplica una reducción de 10,0% a los ingresos obtenidos en las provincias, lo cual conlleva a una tasa federal efectiva de 28,0% más un impuesto adicional de 4,0% sobre el 28,0%, resultando una tasa efectiva de 29,12%. A partir del 1 de enero de 2002, para la mayoría de los tipos de ingresos se ha reducido al 25,0% el tipo impositivo, lo que resulta en una tasa efectiva de 26,12% incluyendo el impuesto adicional.

**3/** Los tipos marginales máximos combinando el impuesto federal y el provincial e incluyendo el impuesto adicional y el impuesto único van del 39,0% al 48,6%.

**4/** Las empresas del Estado deben pagar en adición a esta tarifa, un impuesto del 40,0% sobre las utilidades.

**5/** La renta gravable que exceda cierto límite anual se grava con una tarifa más alta.

**6/** Para el año 2001, aplica un tipo impositivo de 15,0% sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades.

**7/** Escala autonómica complementaria del 3,0% al 8,4%.

**8/** La alícuota reducida de 19% aplica para algunas sociedades (con la obligación de aumentar el capital social).

**9/** Aplica un impuesto adicional regional que va del 0,9% al 1,4% e impuesto adicional local que comprende del 0,0% al 0,5%.

**10/** Imagro (Impuesto a la Renta Agropecuaria) = 25,0%.

**11/** Las personas jurídicas no domiciliadas son gravadas con tasas que van del 4,99% al 30,0%. Las personas físicas no domiciliadas son gravadas con el 30,0%.

**12/** 25,0% aplicable a las empresas instaladas en regiones del interior del país.

**13/** Aplica a las sociedades en general.

**14/** Aplica a las asociaciones sin fines de lucro.

**15/** Aplica a la explotación de hidrocarburos y minas, respectivamente.

Fuente: Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).

**Cuadro 10**  
**Comparativo de los ingresos tributarios directos en América Latina**  
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (pr)
Argentina	1,4	1,9	1,5	1,4	1,7	1,8	2,1	2,1	2,4	2,5	2,9	3,9	3,6
Bolivia	1,6	2,1	2,3	2,7	2,8	3,4	3,7	3,7	4,2	4,2	4,4	4,3	4,2
Brasil	8,4	6,1	6,5	6,6	8,0	7,7	7,3	7,1	8,1	8,7	8,0	8,5	9,9
Chile	3,1	4,5	4,7	4,8	4,7	4,5	4,6	4,4	4,5	4,2	4,7	5,3	5,6
Colombia	3,2	4,2	4,4	4,5	4,2	4,0	3,8	4,4	4,3	4,2	4,3	5,3	5,3
Costa Rica	2,2	2,1	2,1	2,5	2,5	2,8	2,6	2,6	2,9	3,3	3,1	3,5	3,5
Ecuador	1,5	1,6	1,6	1,4	1,8	2,2	2,0	2,4	2,0	3,6	3,0	2,4	2,4
El Salvador	2,4	2,7	2,9	2,5	3,0	3,5	3,5	3,0	3,0	3,4	3,2	3,2	3,3
Guatemala	1,6	3,1	2,0	1,9	1,2	1,6	2,1	2,1	1,9	2,1	2,2	2,3	2,8
Haití	1,1	1,2	0,7	0,7	0,5	0,6	1,2	1,3	1,1	1,3	1,6	1,5	1,7
Honduras	3,6	4,0	4,7	4,4	3,9	5,2	4,3	4,1	4,8	4,0	3,6	3,8	3,7
México	4,6	4,8	5,5	5,8	5,3	4,2	4,0	4,4	4,6	4,9	4,9	5,1	5,4
Nicaragua	3,8	3,5	3,5	2,7	2,2	2,9	3,2	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	4,5
Panamá	5,1	5,8	5,7	5,3	5,2	5,8	5,5	5,9	4,9	5,9	5,5	5,1	4,9
Paraguay	1,4	1,4	1,8	2,0	2,5	2,7	2,6	2,4	2,4	2,6	2,1	1,9	1,7
Perú	1,6	1,6	2,1	2,4	2,6	2,9	3,6	3,6	3,5	2,9	2,7	3,0	3,0
República Dominicana	3,0	2,8	2,8	2,9	2,9	3,2	2,9	3,3	3,4	3,7	3,7	4,6	4,5
Uruguay	2,3	2,2	2,9	3,1	3,0	3,1	3,5	3,8	4,0	3,9	3,8	3,6	4,0
Venezuela	1,4	1,3	1,5	2,3	3,4	2,2	1,8	2,1	2,2	2,9	2,1	2,1	3,5
<b>Promedio América Latina</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>

(pr) Preliminar.

Fuente: ILPES-CEPAL y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

en concursos internacionales, las recompensas por delación, la venta de inmuebles en desarrollo de procesos de reforma urbana y los aportes a los fondos de pensiones. La reforma tributaria de 2002 estableció límites para algunos de estos ingresos previendo su eliminación a partir del año 2006<sup>10</sup>. La reforma tributaria aprobada a finales de 2003 aceleró el desmonte de

varios de estos ingresos, señalando que a partir del año gravable 2004 quedarán gravados en el ciento por ciento con el impuesto sobre la renta.

Las deducciones incluyen, por una parte, los gastos asociados con la generación de renta y, por la otra, una serie de rubros dentro de los cuales cabe señalar las

<sup>10</sup> Estos límites cobijan la utilidad en la enajenación de acciones, las utilidades originadas en procesos de democratización de sociedades, la utilidad en venta de inmuebles, los premios en concursos nacionales e internacionales, la utilidad en la venta de la casa o apartamento de habitación, la enajenación de los terneros nacidos dentro del año, los pagos por intereses y servicios técnicos en zonas francas, las contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en un fondo mutuo de inversión, los rendimientos de los fondos mutuos de inversión y de los fondos de valores provenientes de la inversión en acciones y bonos convertibles en acciones.

---

donaciones al sector público, a las universidades y a las entidades que desarrollan la educación, la salud y la cultura. Así mismo, dentro de esta categoría se contabilizan las inversiones en plantas de reforestación, en obras de riego y en la construcción de pozos y silos para la producción agrícola. La legislación también permite deducir el 80% del valor de los impuestos locales de predial e industria y comercio pagados durante el año gravable y con algún límite, los intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda.

Dentro de las rentas exentas, se incluyen entre otras, las de trabajo, que actualmente corresponden al 25% de los ingresos laborales con límite mensual de cuatro millones de pesos, las rentas de las empresas ubicadas en el Eje Cafetero y en la zona del río Páez, la renta de las empresas editoriales cuyo objeto económico y social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, los pagos de pensiones con límite de 50 salarios mínimos, y las indemnizaciones por seguros de vida. Aunque la reforma tributaria de 2002 ordenó la eliminación gradual de varias de las exenciones, la Ley 863 de 2003 aceleró su desmonte a partir del año gravable 2004<sup>11</sup>.

La reforma de 2002 también adicionó nuevas rentas exentas a partir del año gravable 2003. En particular, en esta categoría incluyó la venta de energía eléctrica generada con base en recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada por empresas generadoras bajo el cumplimiento de ciertos requisitos. Igualmente, incluyó la prestación del servicio de transporte fluvial para embarcaciones de bajo calado, los servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles o en aquellos que se remodelen dentro de un determinado período de tiempo, los servicios de ecoturismo, los contratos de arrendamiento financiero con opción de compra de inmuebles construidos para vivienda, la prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos y la utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública.

El último de los beneficios corresponde a los descuentos tributarios, los cuales contablemente se restan del valor del impuesto liquidado. Durante los últimos años este beneficio ha estado constituido en su mayor parte por impuestos pagados en el exterior, un porcentaje de las inversiones por reforestación, las donaciones a instituciones de educación superior y los gastos en salarios y prestaciones para la generación de nuevo empleo. Estos dos

---

<sup>11</sup> Las entidades que serán objeto de este proceso de eliminación de exenciones son: las empresas que se establezcan con el fin de generar y comercializar energía eléctrica con capacidad instalada inferior a 25.000 kilovatios, las empresas comunitarias, los fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas abiertas, los intereses de cédulas del Banco Central Hipotecario (BCH) emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974, los intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana, los intereses por deudas y bonos de la reforma agraria, las empresas asociativas de trabajo, las utilidades y los rendimientos e ingresos de los miembros de una empresa asociativa de trabajo y los exportadores mineros que inviertan no menos del 5% del valor FOB de sus exportaciones anuales en proyectos de forestales destinados a la exportación.

últimos descuentos se eliminaron mediante la reforma tributaria de 2002.

Para destacar la importancia de los beneficios tributarios en renta, en el Cuadro 11 se presenta un estimativo del valor de sus principales componentes, dejando solo de lado las deducciones, sobre las cuales no existe un dato oficial. Como allí se observa, tanto los ingresos no constitutivos de renta como las rentas exentas constituyen los rubros que generan el mayor sacrificio de rentas por parte del fisco nacional. De acuerdo con la proyección efectuada por la DIAN, estos dos componentes ascenderán al 1,9% del PIB en 2004, siendo las rentas exentas el rubro más costoso con un valor equivalente al 1,4% del PIB. A diferencia de estos dos rubros, los descuentos tributarios no representan un sacrificio importante de ingresos y sólo alcanzan el 0,1% del PIB.

### c. Equidad y neutralidad

La estructura actual del impuesto de renta es compleja y genera problemas de equidad y neutralidad, como lo señalaron recientemente la CGR (2002) y la MIP (2002)<sup>12</sup>.

El problema de la equidad surge de la aplicación de los beneficios existentes que atenta contra los principios de equidad horizontal y vertical del sistema impositivo. De acuerdo con el estudio de la CGR (2002), las exenciones en favor de las rentas laborales, han llevado a la reducción de la base del impuesto y han beneficiado de manera significativa a las personas de más altos ingresos. De la misma forma, en el estudio se afirma que las exenciones e incentivos para las rentas de capital se han traducido en una disminución del recaudo superior al 25%.

**Cuadro 11**  
**Beneficios especiales para los contribuyentes del impuesto de renta**  
(Porcentaje del PIB)

	2004 (*)
1. Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	0,5
2. Rentas exentas	1,4
3. Descuentos	0,1
<b>Total</b>	<b>2,0</b>

(\*) Proyección de la DIAN.  
Fuente: Informe de la Misión del Ingreso Público y la DIAN.

<sup>12</sup> Un sistema tributario aplica adecuadamente los principios de equidad horizontal y vertical cuando otorga igual tratamiento a personas con el mismo ingreso y cuando grava la renta bajo un esquema progresivo. El sistema es neutro cuando no produce distorsiones y pérdidas de eficiencia en el resto de la economía.

---

Otra de las expresiones de inequidad del actual sistema impositivo es el reducido número de contribuyentes. De acuerdo con los datos suministrados por la DIAN, en el año 2001 se registraron 1.169.513 contribuyentes de renta, de los cuales 996.751 corresponden a personas naturales, y el resto a sociedades (grandes contribuyentes y otras personas jurídicas). De las personas naturales, 685.652 pagaron el impuesto mediante el mecanismo de retención en la fuente y 311.099 presentaron su declaración de renta. De los declarantes del impuesto sólo 33.644 lo hicieron por ingresos salariales<sup>13</sup>.

#### **4. Otros impuestos nacionales**

Después de renta y ventas, los impuestos más importantes son el gravamen arancelario, el impuesto global a la gasolina y al ACPM y el gravamen a los movimientos financieros.

Entre 1990 y 2002, el gravamen arancelario generó rentas anuales equivalentes al 1% del PIB, sin registrar grandes fluctuaciones en el comportamiento del recaudo, a raíz del proceso de apertura económica iniciado a principios de los años noventa. Actualmente, este impuesto representa la tercera fuente de ingresos después de renta e IVA.

El impuesto global a la gasolina y al ACPM ha sido objeto de cambios legislativos desde la década del sesenta cuando el tributo era ad valorem y su recaudo se des-

tinaba a la financiación de la red de carreteras nacionales. A finales de los ochenta, la legislación suprimió las rentas con destinación específica, para otorgar mayor autonomía presupuestal al Gobierno y permitir la libre asignación de los ingresos tributarios de acuerdo con las prioridades gubernamentales. Desde marzo de 1996, el impuesto a la gasolina y al ACPM corresponde a un tributo específico que se liquida en el momento de la venta por parte del productor o importador.

El gravamen a los movimientos financieros fue creado con carácter transitorio a finales de 1998 pero luego, por las necesidades fiscales del momento, se estableció de manera permanente a través de la reforma tributaria del año 2000. En la actualidad, la tarifa se sitúa en el cuatro por mil y la base está constituida por los retiros de las cuentas corrientes y de ahorro.

#### **B. Recomendaciones**

En esta sección se recogen las propuestas de ajuste más importantes al sistema tributario nacional que se presentaron en los informes CGR (2002) y MIP (2002). Estas propuestas se comparan con las reformas tributarias de 2002 (Ley 788) y de 2003 (Ley 688) tratando de evaluar los avances y retrocesos legislativos en materia de impuestos, y las posibles líneas de acción para diseñar una nueva reforma tributaria de tipo estructural.

---

<sup>13</sup> El bajo número de declarantes del impuesto refleja fundamentalmente el hecho de que los requisitos de ingresos y patrimonio exigidos para declarar renta son excesivamente altos frente al nivel salarial de la mayoría de las personas empleadas, que en un porcentaje superior al 80% devengan máximo dos salarios mínimos por mes.

---

## 1. Institucionales

Una de las principales propuestas es el establecimiento de un mecanismo de transparencia de la gestión del Estado que permita identificar beneficiarios y establecer la temporalidad y el valor monetario de los incentivos tributarios. Esta valoración debe incorporarse dentro de las cuentas fiscales, toda vez que la concesión de preferencias e incentivos tributarios constituyen un subsidio que tradicionalmente no ha sido explícito, porque su otorgamiento se expresa mediante el sacrificio de rentas y no por la vía del gasto. En este sentido, vale la pena destacar que tanto la Ley 788 como la 819 de julio 9 de 2003 (Ley de responsabilidad y transparencia fiscal) dejaron claro que el Gobierno conjuntamente con el proyecto anual de presupuesto debe presentar un informe con la estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes; sin embargo, en dichas normas no queda claramente establecida la reglamentación sobre la temporalidad de los incentivos ni la forma en que deben identificarse los beneficiarios.

## 2. Impuesto al valor agregado (IVA)

En cuanto al impuesto a las ventas, la CGR sugirió establecer un IVA de tipo consumo para eliminar el sesgo existente con-

tra la inversión. Sobre este particular, la reforma tributaria de 2002 no introdujo modificaciones al tipo de IVA utilizado, pero realizó algunos ajustes en el tratamiento tributario sobre los bienes de capital, al permitir descontar del impuesto a las ventas el IVA pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial.

Se propuso igualmente establecer una tarifa general de IVA, aplicable a la mayoría de bienes y servicios. Más concretamente,

*La tarifa general del IVA en Colombia a finales de 2002 era similar a la de varios países latinoamericanos. No obstante, Colombia era el país con el mayor número de tarifas diferenciales no solo dentro de Latinoamérica sino respecto de algunos de los países europeos referenciados.*

la MIP propuso la adopción de un esquema de tarifa única con pocas exclusiones, o alternativamente, un esquema de tarifa única con programas sociales compensatorios y la exclusión de alquileres de vivienda, construcción y servicios financieros. Como se anotó

antes, si bien la última reforma incorporó dentro de la categoría de gravables muchos de los bienes excluidos del impuesto, en materia de tarifas creó una mayor complejidad por el establecimiento de nuevas categorías de bienes y servicios gravados y la ampliación de las tarifas diferenciales. En el contexto internacional, como se aprecia en el Cuadro 12, la tarifa general del IVA en Colombia a finales de 2002 era similar a la de varios países latinoamericanos. No obstante, Colombia era el país con el mayor número de tarifas diferenciales no solo dentro de Latinoamérica sino respecto de algunos de los países europeos referenciados.

**Cuadro 12**  
**Comparativo internacional de las alícuotas del IVA**  
(Octubre, 2002)

País	Tipo impositivo general	Entrega de bienes	Prestaciones de servicios
(Porcentaje)			
Argentina 1/	21	10,5 (Ventas e importaciones de bovinos vivos, flores naturales, frutas, obras de arte, etc.).	27 (Gas, electricidad, agua regulada por medidor, telecomunicaciones); 10,5 (Intereses y comisiones sobre préstamos bancarios a responsables inscritos en el impuesto; trabajos y obras realizadas sobre inmuebles; servicios, obras y locaciones vinculadas a productos agropecuarios; programas, películas y/o grabaciones emitidas).
Brasil 2/	17 ó 18		
Canadá 3/	7		
Chile	18	50 (Piedras y metales preciosos, pieles, tapices finos, casas rodantes autopropulsadas, etc.); 27 a 47 (Licores, piscos, aguardientes y destilados, incluyendo vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth)*; 15 (Vinos); 13 (Bebidas alcohólicas).	
Colombia	16	8 (Cerveza); 10 (Jabones, aceites comestibles, grasas, margarinas y mantequilla); 35 (Alcohol etílico, aguardiente, licores); 16, 20, 35 y 45 (Automotores según el tipo).	10 (Transporte aéreo nacional de pasajeros en temporada alta).
Costa Rica	13		5 (Energía eléctrica residencial).
Ecuador	12	0 (Canasta básica familiar, libros, revistas, medicamentos, insumos para la producción agrícola).	0 (Transporte, excepto el aéreo de pasajeros, salud, educación, religiosos, energía eléctrica, agua potable, alcantarillado de recolección de basura, los que se exporten).
España	16	4 (Alimentos, libros, revistas y periódicos, material escolar, especialidades farmacéuticas, prótesis y vehículos para minusválidos, entre otros); 7 (Productos alimenticios, agua, medicamentos de uso veterinario, aparatos y material sanitarios, viviendas, entre otros) 6/.	7 (Transporte de viajeros, hostelería y restaurantes, artistas, entre otros).
Francia	19; 6	5,5 (Necesidades básicas); 2,1 (Periódicos, medicinas, etc.).	5,5 (Servicio de agua, alojamiento, transporte de personas, etc.).
Honduras	12	15 (Importaciones o ventas de cerveza y bebidas alcohólicas, cigarrillos y productos elaborados de tabaco).	
Italia	20	4 (Necesidades básicas), 10 (Productos específicos)	
México	15; 10 (Zonas fronterizas, excepto enajenación de inmuebles 15)	0 (Alimentos, medicinas, maquinaria e insumos del sector primario; exportaciones directas) 8/.	
Países Bajos	19	6 (Bienes básicos).	6
Panamá	5 9/	10 (Importación, venta de bebidas alcohólicas); 15 (Importación, venta de cigarrillos).	
Paraguay	10		
Perú	16 (+2 Municipal)		

**Cuadro 12**  
**Comparativo internacional de las alícuotas del IVA (continuación)**  
 (Octubre, 2002)

País	Tipo impositivo general	Entrega de bienes	Prestaciones de servicios
(Porcentaje)			
Portugal	17	5 (Reducida) 12 (Ciertas importaciones y venta de bienes).	
Rep. Dominicana	12	0 (Exportaciones).	6 (Publicidad).
Uruguay	23 (Básica); 14 (Mínima)		
Venezuela <b>10/</b>	16	0 (Exportaciones).	0 (Exportaciones).

1/ La alícuota general se incrementa en 50% para aquellos contribuyentes que optaren por la condición de "responsables no inscritos" ante el impuesto.

2/ Corresponde al impuesto sobre la circulación de mercadería y servicios (ICMS) de competencia de los estados.

3/ A partir del 1 de abril de 1997, se armonizó la tasa provincial y la federal al 15% para ciertas provincias.

4/ La tasa aumenta según la graduación alcohólica (Gay Lussac a 20°C) va de 35° a 39° y más, así: 27%, 31%, 35%, 39%, 43% y 47%.

5/ Las ventas o importaciones de estas especies pagan un impuesto adicional al IVA con la tasa que se indica en cada caso.

6/ El tipo reducido de 7% y el superreducido de 4% se aplica a las entregas de bienes y prestaciones de servicios limitativamente señalados por la ley.

7/ No cuenta con impuesto sobre las ventas a nivel federal.

8/ La tasa 0% se aplica a exportadores indirectos (siempre y cuando se trate de proveedores de insumos para la exportación temporal).

9/ Aplica a los bienes muebles y a la prestación de servicios no laborales por cuenta propia o ajena, por los cuales se transforme materia prima en productos elaborados o semielaborados.

10/ Aplica un impuesto adicional de 10% sobre las ventas y las importaciones de bienes suntuarios.

Fuente: CIAT.

### 3. Impuesto de renta

Con relación al impuesto sobre la renta, se sugirió revisar y modificar ampliamente el sistema de beneficios tributarios para los asalariados y las empresas. En primer lugar, para las rentas laborales la CGR propuso la eliminación de la exención sobre los salarios o la reducción gradual del porcentaje, de acuerdo con el aumento en el nivel del ingreso. Sobre este mismo aspecto, la MIP propuso mantener el porcentaje exento en el año 2002, estableciendo un límite mensual entre dos y tres millones de pesos reajustables periódicamente con la inflación. Como se señaló

antes, la reforma tributaria de 2002 dio un paso importante en esta dirección al reducir del 30% al 25% el porcentaje del salario exento y al establecer un límite de cuatro millones de pesos mensuales para el beneficio.

De otro lado, se recomendó ampliar el número de contribuyentes de renta mediante la reducción de la exención mínima de los ingresos laborales que actualmente se ubica en cinco salarios mínimos mensuales. Sobre este particular, vale la pena destacar que si bien la reforma de 2002 no redujo la exención mínima sobre dichos ingresos, sí amplió el

---

número de contribuyentes obligados a declarar, al disminuir los requisitos de ingreso y patrimonio exigidos para el año gravable 2003. Para este año gravable están obligados a declarar quienes tengan un patrimonio bruto superior a \$150 millones o un ingreso anual mayor de \$60 millones.

La CGR también recomendó que las pensiones recibieran el mismo tratamiento de los salarios y que el beneficio para los aportes voluntarios a los fondos de pensiones se definiera como un descuento limitado (un porcentaje del impuesto liquidado) y no como un ingreso no constitutivo de renta.

En cuanto a las rentas de capital, la MIP propuso el desmantelamiento gradual de las preferencias actuales y la CGR hizo explícitos los beneficios que podrían eliminarse de inmediato. En particular, dicha institución sugirió eliminar los beneficios tributarios sobre la utilidad en la venta de acciones, la enajenación de terneros nacidos dentro del mismo año, la exención sobre empresas editoriales y regalías de autor, la deducción por inversiones directas o indirectas en reforestación, en palmas productoras de aceites, caucho, olivo y árboles frutales. También sugirió eliminar las deducciones por pérdidas agrícolas y por inversiones en el sector agropecuario en desarrollo tecnológico y en el control del medio ambiente.

También se recomendó limitar la deducción por impuestos territoriales y las exenciones por desastres naturales, las cuales

podrían sustituirse por un subsidio directo. Igualmente se propuso eliminar el descuento por generación de empleo y otros beneficios, como aquellos en nuevas librerías o inversiones en empresas aéreas y exportaciones a través del CERT.

Sobre el ajuste en las preferencias propuesto por la CGR, la Ley 788 de 2002 específicamente consideró la eliminación de las utilidades en la enajenación de acciones y en la venta de terneros nacidos dentro del mismo año. Como ya se anotó, esta reforma también eliminó el descuento por generación de empleo, limitó la deducción del impuesto pagado por impuestos locales y eliminó gradualmente otros beneficios, cuyo desmonte se aceleró mediante la reforma de 2003. No obstante, aún se mantiene gran parte del sistema de preferencias discutido e inclusive desde el año 2002 se incorporaron nuevas rentas exentas. Así mismo, mediante la Ley 863 de 2003 se incorporó en el sistema un nuevo beneficio, al permitir que las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto de renta puedan deducir hasta el 30% del valor de las inversiones en activos fijos reales productivos en los años gravables de 2004, 2005, 2006 y 2007.

#### ***4. Demás tributos nacionales***

En relación con los demás tributos nacionales, la Contraloría sugirió el desmonte gradual del impuesto sobre las transacciones financieras y el establecimiento permanente del impuesto al patrimonio, el cual fue eliminado en el año 1992. La pri-

---

mera recomendación se hizo con el fin de corregir los problemas de ineficiencia ocasionados por el impuesto en el sistema financiero. Esta propuesta, que resulta justificable desde el punto de vista económico, no ha podido ser considerada en el corto plazo, debido a los problemas fiscales que enfrenta el Gobierno. De hecho, como ya se mencionó, la última reforma impositiva elevó aún más la tarifa del impuesto, lo que significa que mientras persista el problema fiscal y no se identifique una fuente alternativa de recursos, el Gobierno no considerará la eliminación del gravamen. En cuanto al establecimiento del impuesto al patrimonio, el informe de la CGR considera que existe un bajo nivel de tributación a la renta en Colombia, lo que hace viable la incorporación permanente de un impuesto complementario. La última reforma tributaria estableció este impuesto para niveles de patrimonio superiores a los tres mil millones de pesos. En cualquier caso, la adopción de una reforma tributaria de tipo estructural exige evaluar cuidadosamente las razones para mantener este impuesto, sobre todo si su aplicación tiene consecuencias negativas para la inversión y la acumulación de capital.

### **5. Administración tributaria**

El Estado debe diseñar los mecanismos tendientes a reducir los actuales niveles de evasión, los cuales, según se destaca en el

*El Estado debe diseñar los mecanismos tendientes a reducir los actuales niveles de evasión, los cuales, según se destaca en el informe de la MIP, alcanzan el 33% en renta y el 23% en ventas*

informe de la MIP, alcanzan el 33% en renta y el 23% en ventas. Resulta incomprensible cómo después de la implementación de tantos programas, su nivel continúa siendo alto, sin que aún exista una estrategia clara que permita visualizar avances importantes. Por esta razón, es preciso que la legislación tributaria incorpore los ajustes necesarios en materia de administración tributaria de manera que, como se afirma en el informe de la MIP, se conceptualice la organización y funcionamiento de la DIAN, sobre la base de que ésta es la "dependencia administrativa que genera los ingresos públicos" y como tal, debe manejarse como una "empresa libre de toda influencia política y de corrupción".

## **III. TRANSFERENCIAS**

Este capítulo trata uno de los temas más discutidos y debatidos por autoridades económicas, académicos, políticos, inversionistas y la prensa especializada, especialmente a partir de la Constitución de 1991. Como señalamos en la introducción, las transferencias, en particular las territoriales, son el principal renglón de gasto que explica el desequilibrio fiscal actual; por ello hacemos algunas propuestas concretas con el fin de mejorar la eficiencia en su distribución y de aumentar los ahorros fiscales por este concepto. Partimos de la premisa de que se mantienen los derechos de educación y

---

salud emanados de la Constitución de 1991.

### **A. Transferencias territoriales (TT)**

La asignación óptima de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para la provisión de los bienes públicos, es el tema central que trata de resolver la teoría de la descentralización fiscal. Dicha asignación, que tiene la virtud de generar el máximo nivel de bienestar social, se constituye en el principal desafío de política a la hora de establecer las responsabilidades sobre la financiación y la ejecución de los programas de gasto. La distribución de obligaciones entre quién y qué ofrece y a partir de qué fuente de financiación, no es una tarea fácil de alcanzar. En la práctica, los países se ven enfrentados a dificultades de diversa naturaleza y terminan adaptando esquemas de descentralización de acuerdo con sus propias circunstancias sociopolíticas, históricas y culturales, con resultados muchas veces inesperados.

En los últimos años, los procesos de descentralización en varios países de América Latina han sido objeto de revisión. En países con tradición federal, como Argentina y Brasil, algunos servicios sociales como la educación y la salud terminaron por ser asumidos completamente por los gobiernos subnacionales. En otros como México y Colombia, aún no es clara la delegación de esas funciones, con todo y que en los últimos años se ha avanzado en ese intento. Otros países como Chile y Bolivia siguen una tradición más centralista

en la provisión de servicios básicos por parte del Estado.

Pese a que hay diversas experiencias en la región, en cuanto a la delegación de competencias, es un elemento común que mediante la descentralización se han hecho avances importantes en materia de la cobertura de servicios sociales de carácter asistencial y en la provisión de infraestructura y de servicios básicos. Pero a la vez, también en algunos países como Colombia, se crearon presiones de gasto que terminaron por aumentar tanto el tamaño del Estado como el desequilibrio de sus operaciones fiscales. El hecho de que la descentralización haya contribuido a generar déficit fiscal y aumentar el nivel de la deuda pública, como ocurrió en Argentina, Brasil y Colombia, ha llevado a cuestionar su eficiencia y a rediseñar los sistemas de transferencias.

Con espíritu retrospectivo, los sistemas de descentralización deberían revisarse una vez más para evaluar sus aciertos y desaciertos. En el caso colombiano, el proceso descentralizador debe ir más allá de la ejecución operativa por parte de las regiones de las políticas sociales en salud y educación y algunas en servicios básicos. Se requieren decisiones de política más explícitas a fin de estimular la competitividad, como vía incuestionable para promover el desarrollo local. Un esquema bien definido de incentivos, tal como lo han sugerido estudios recientes (Alesina *et al.*, 2000; Iregui *et al.*, 2001; Finot, 2003; García, 2004), evitaría la práctica de los gobiernos subnacionales de

---

ejecutar gastos sin consultar sus disponibilidades propias de recursos. Es imprescindible insistir en la reasignación de competencias en varios programas públicos, de manera que sea claro y explícito el reconocimiento de la restricción presupuestal del Gobierno central y de los gobiernos subnacionales.

El propósito de esta sección no es profundizar sobre el rediseño de competencias que debería tener el sistema de descentralización en Colombia para hacerlo más eficiente. Nos ocuparemos más bien de reconocer inicialmente cuáles serán las disponibilidades efectivas de recursos que tiene el Gobierno central de Colombia para transferirle a las regiones y, dada esa restricción, sugerir algún esquema de reasignación de competencias que no perjudique los programas básicos que, de acuerdo con lo ordenado por la Constitución, debería financiar la administración central. Para fundamentar las recomendaciones de ajuste en este frente, es necesario hacer un breve diagnóstico sobre la evolución más reciente de las TT.

### **1. Diagnóstico**

Hasta el año 2001, las TT estuvieron conformadas por el situado fiscal y la participación municipal. El monto de los recursos y los criterios de su distribución sectorial y geográfica se definieron en la

Constitución Política de 1991 y en la Ley 60 de 1993, que recogieron las normas que sobre la materia venían rigiendo de tiempo atrás y, además, profundizaron el proceso de descentralización fiscal. Valga decir que Colombia es uno de los países de la región de América Latina que tiene mayor tradición en el tema de la descentralización. Ya desde finales de los años sesenta del siglo pasado, se fijaba a nivel constitucional la participación de los gobiernos subnacionales dentro de los ingresos ordinarios de la Nación. En las últimas tres décadas, dicha participación aumentó del 13% a cerca del 50%, lo cual evidencia el esfuerzo del país en este frente<sup>14</sup>.

La Ley 60 estableció que las TT corresponderían a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), el cual ascendería de 38% en 1994 a 46,5% en 2001. Este fue uno de los aspectos más críticos del sistema, en razón a que todo ingreso adicional que generara el Gobierno central para ajustar sus finanzas tenía que compartirlo con las regiones. Esta regla de liquidación de las transferencias introdujo dificultades en el manejo fiscal del país, ya que no daba mayor margen de acción a las autoridades ni por el lado del ingreso ni del de los gastos<sup>15</sup>. Así las cosas, y ante la escasez de recursos, hubo necesidad de tramitar sucesivas reformas tributarias que terminaron por generar recursos insuficientes para la nación y

---

<sup>14</sup> Los ingresos ordinarios se obtenían de la deducción de las rentas de destinación específica de los ingresos corrientes de la Nación. Bird y Acosta (2002) ofrecen detalles históricos sobre el proceso de descentralización en Colombia.

<sup>15</sup> Hernández y Lozano (2001) definen el grado de rigidez del gasto del Gobierno central para este período, en el cual incluye el creado por las TT.

---

que, en consecuencia, contribuyeron solo marginalmente a reducir el desequilibrio entre ingresos y gastos.

Antes del año 2001, los gobiernos subnacionales recibieron recursos adicionales a las *transferencias por Ley 60* desde por lo menos tres fondos: i) el Fondo Educativo de Compensación (FEC), creado en 1997 para complementar los recursos dirigidos al sector educativo; ii) los fondos de cofinanciación (FC), que operaron hasta 1998, con el fin de financiar programas locales especialmente en el campo social y de infraestructura, y iii) el Fondo Nacional de Regalías (FNR), que administra y distribuye los recursos que provienen de los derechos exigidos por la explotación del subsuelo (petróleo y algunos minerales). Como se muestra en el Cuadro 13, el FEC y los FC comprometieron directamente recursos del presupuesto nacional en una magnitud del orden del 0,8% del PIB en 1998. Es claro que los esfuerzos del país para financiar programas de desarrollo local fueron más allá de las transferencias fijadas por la Constitución de 1991.

En un intento por corregir los desatinos del sistema, el Acto Legislativo 001 de 2001 y la Ley 715 de 2001 modificaron la regla de liquidación de las TT y su forma de reparto. En primer lugar, se unificaron en una sola "bolsa" los diferentes tipos de

transferencias creándose el Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>16</sup>. En segundo lugar, su monto anual se desligó temporalmente de los ICN y se determinó un período de transición en el cual deben aumentar en por lo menos 2% real hasta el año 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008<sup>17</sup>. A partir de entonces se vuelve a vincular su evolución al comportamiento de los ICN, pero esta vez con una regla diferente: aumentarán de acuerdo con el crecimiento real promedio de los ICN de los últimos cuatro años. Nótese que frente al régimen anterior, la nueva fórmula incrementa el valor de las transferencias en términos reales y solamente implica un ahorro fiscal para la Nación cuando la tasa de crecimiento de la economía sea relativamente alta.

Como lo muestran los cuadros 13 y 14, los giros de la Nación por TT aumentaron sustancialmente durante la década de los noventa, al ascender de 2,4% del PIB en 1990 a 5,7% del PIB en 2001. Este incremento de casi tres puntos del producto explica el 25% del aumento total de los gastos del Gobierno nacional, gastos que pasaron de 9,6% a 21,2% del PIB entre estos dos años. El ritmo de expansión de las transferencias fue tal, que su crecimiento real promedio registró 8,4% por año, lo cual equivale a 5,7 puntos por encima del crecimiento de la economía (la economía creció en promedio 2,7% en

---

<sup>16</sup> El SGP contempla tres componentes (una vez deducido el 4% del total, que se destina a los resguardos indígenas, a los municipios ribereños al río Magdalena, a la alimentación escolar y al Fonpet): una participación del 58,5% para la educación; una participación del 24,5% para la salud y el resto para propósito general de libre destinación (incluyendo recursos para agua potable y saneamiento básico).

<sup>17</sup> Las transferencias deberán aumentarse marginalmente si la economía crece a tasas reales por encima de 4%.

Cuadro 13

## Transferencias a las entidades territoriales

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Miles de millones de pesos</b>					
<b>Total (I+II+III+IV)</b>	<b>840,1</b>	<b>1.129,5</b>	<b>1.594,7</b>	<b>2.127,9</b>	<b>2.956,0</b>
I. Transferencias Ley 60 de 1993 y 715 de 2001	570,1	797,8	1.247,2	1.732,1	2.354,5
Situado fiscal	405,9	530,4	796,6	1.073,8	1.510,4
Participaciones municipales	161,4	263,3	444,8	649,2	830,5
Otros recursos	2,8	4,1	5,8	9,0	13,6
II. FEC					
III. Fondos de cofinanciación	34,4	58,0	74,2	89,0	196,0
FIS					
Findeter					
DRI	8,8	20,9	26,5	40,0	133,3
Cavecinales	25,6	37,1	47,7	49,0	63,0
IV. Regalías	235,6	273,7	273,2	306,8	405,2
<b>Porcentajes del PIB</b>					
<b>Total (I+II+III+IV)</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>
I. Transferencias Ley 60 de 1993 y 715 de 2001	2,4	2,6	3,1	3,4	3,5
Situado fiscal	1,7	1,7	2,0	2,1	2,2
Participaciones municipales	0,7	0,8	1,1	1,3	1,2
Otros recursos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II. FEC					
III. Fondos de cofinanciación	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
FIS					
Findeter					
DRI	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2
Cavecinales	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV. Regalías	1,0	0,9	0,7	0,6	0,6

Fuente: MHCP y DNP. Cálculos de los autores.

este período). El incremento de los gastos resultó superior para el caso de la participación municipal, ya que por ley debió aumentar de 15% a 22% de los ICN entre 1994 y 2001, mientras la correspondien-

te al situado fiscal pasó de 23% a 24,5% en el mismo período.

Por programa de gasto, al sector de la educación se le ha asignado la mayor par-

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Miles de millones de pesos</b>								
<b>4.106,1</b>	<b>5.679,0</b>	<b>6.472,6</b>	<b>7.790,0</b>	<b>9.310,0</b>	<b>10.035,1</b>	<b>12.797,3</b>	<b>11.209,5</b>	<b>12.579,1</b>
2.917,8	4.206,1	4.869,9	5.936,5	7.671,9	7.049,5	9.691,2	11.209,5	12.579,1
1.834,8	2.632,0	2.901,3	3.425,6	4.499,7	4.209,5	5.651,1		
1.065,4	1.552,9	1.947,0	2.478,3	3.141,6	2.806,6	3.995,3		
17,6	21,3	21,5	32,6	30,6	33,5	44,8	50,9	52,0
	132,8	375,3	694,2	425,6	1.061,7	1.038,8		
681,6	836,6	618,9	456,9					
255,9	354,9	232,8	0,0					
236,8	309,8	259,6	329,4					
156,1	120,3	97,3	84,6					
32,8	51,6	29,3	42,8					
506,6	503,6	608,5	702,4	1.212,5	1.923,9	2.067,3		
<b>Porcentajes del PIB</b>								
<b>4,9</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>6,1</b>	<b>5,7</b>	<b>6,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>
3,5	4,2	4,0	4,2	5,1	4,0	5,2	5,6	5,7
2,2	2,6	2,4	2,4	3,0	2,4	3,0		
1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,6	2,1		
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	0,1	0,3	0,5	0,3	0,6	0,6		
0,8	0,8	0,5	0,3	0,0				
0,3	0,4	0,2	0,0	0,0				
0,3	0,3	0,2	0,2	0,0				
0,2	0,1	0,1	0,1	0,0				
0,0	0,1	0,0	0,0	0,0				
0,6	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1	1,1		

te de las transferencias. Por una parte, la ley estableció que por lo menos el 60% del total del situado fiscal se destinaría a este sector, fundamentalmente a pago de profesores; mientras que, en relación con

la participación a los municipios, la ley contempló como mínimo un 30%. Estos porcentajes podían aumentar, dependiendo de la cobertura que presentara cada región, de manera que en la práctica la

**Cuadro 14**  
**Transferencias territoriales por sectores (incluyendo FEC)**

	1990	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
<b>Miles de millones</b>								
<b>Total transferencias (I+II+III+IV)</b>	<b>570,1</b>	<b>1.732,1</b>	<b>2.917,8</b>	<b>5.245,1</b>	<b>8.097,5</b>	<b>10.730,0</b>	<b>11.209,5</b>	<b>12.579,1</b>
I. Educación	324,7	853,9	1.621,1	2.967,1	4.535,0	6.268,7	6.295,2	7.064,4
Situado fiscal	321,7	814,0	1.371,9	2.106,7	3.277,6	3.955,7		
Participación en municipios	3,0	39,9	249,2	485,1	831,8	1.274,1		
FEC				375,3	425,6	1.038,8		
II. Salud	85,0	276,8	670,6	1.198,9	1.915,3	2.807,8	2.636,5	2.958,6
Situado fiscal	84,2	259,8	462,9	794,6	1.222,1	1.695,3		
Participación en municipios	0,8	17,0	207,7	404,4	693,2	1.112,5		
III. Otros sectores	157,6	592,4	608,5	1.057,5	1.616,6	1.608,7	1.829,4	2.052,9
Agua y saneamiento básico	5,8	67,6	166,2	323,5	554,6	603,0	706,6	810,0
Recreación y deporte	1,9	26,1	41,6	80,9	138,7	150,8	176,7	202,5
Otra inversión social	48,2	171,5	166,2	323,5	554,6	603,1	707,0	810,4
Gastos de libre destinación	101,7	327,1	234,5	329,7	368,8	251,9	239,1	230,1
IV. Otros recursos	2,8	9,0	17,6	21,5	30,6	44,8	448,4	503,2
<b>Porcentajes del PIB</b>								
<b>Total transferencias (I+II+III+IV)</b>	<b>2,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,7</b>	<b>5,6</b>	<b>5,7</b>
I. Educación	1,4	1,7	1,9	2,4	3,0	3,3	3,2	3,2
Situado fiscal	1,4	1,6	1,6	1,7	2,2	2,1		
Participación en municipios	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7		
FEC				0,3	0,3	0,6		
II. Salud	0,4	0,5	0,8	1,0	1,3	1,5	1,3	1,3
Situado fiscal	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9		
Participación en municipios	0,0	0,0	0,2	0,3	0,5	0,6		
III. Otros sectores	0,7	1,2	0,7	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9
Agua y saneamiento básico	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Recreación y deporte	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Otra inversión social	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4
Gastos de libre destinación	0,4	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
IV. Otros recursos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
<b>Memo items</b>								
Total alumnos matriculados	-	-	-	-	9.790.525,0	9.575.175,0	9.994.404,0	-
Sector oficial	-	-	-	-	7.156.627,0	7.231.310,0	7.808.110,0	-
Sector no oficial	-	-	-	-	2.633.898,0	2.343.865,0	2.186.294,0	-
Establecimientos educativos 1/	-	-	-	-	72.951,0	68.206,0	-	-
Sector oficial	-	-	-	-	56.068,0	52.970,0	-	-
Sector no oficial	-	-	-	-	16.883,0	15.236,0	-	-
Docentes servicio	-	-	-	-	473.772,0	436.655,0	426.300,0	-
Sector oficial	-	-	-	-	312.492,0	294.836,0	290.414,0	-
Sector no oficial	-	-	-	-	161.280,0	141.819,0	135.886,0	-
Gasto público por estudiantes de educación básica 2/	-	-	-	-	726.116,2	775.908,3	895.996,5	-
Financiación nación	-	-	-	-	637.769,1	675.726,0	789.950,2	-
Financiación entidades territoriales	-	-	-	-	88.347,1	100.182,2	106.046,2	-

1/ Jornadas.

2/ Pesos.

Fuente: MHCP y DNP. Cálculos de los autores.

---

mitad o más de los recursos girados a las regiones financiaron el sector educativo. El Cuadro 14 muestra que en 1990 el Gobierno nacional destinó 1,4% del PIB para este sector, y que esa asignación se elevó a 3,4% del PIB en 2001 (este año incluye los recursos asignados a través del FEC, que representaron 0,7% de dicho producto).

Las apropiaciones para el sector educativo se han destinado fundamentalmente a la educación básica (primaria y secundaria). Del total de la población matriculada en este nivel, que ascendió a 10 millones en 2002, alrededor de 7,8 millones está matriculado en el sistema público. Tres cuartas partes de los estudiantes del nivel básico de educación están ubicadas en áreas urbanas y reciben enseñanza en cerca de 53 mil establecimientos (medidos por jornadas escolares). En la parte inferior del Cuadro 14 también se muestra que a 2002, el número de docentes del sector oficial ascendió a un poco más de 290 mil y que el gasto público por estudiante matriculado en este nivel fue de \$896 mil, de los cuales el 88% se financió con recursos del presupuesto de la Nación.

Los giros de la Nación para atender al sector de la salud también se incrementaron de manera sustancial. En 1990 se transfi-

reron recursos por situado fiscal equivalentes a 0,36% del PIB y en 2001 de 1,5% del PIB. La Ley 60 de 1993 estableció que por lo menos 20% del situado fiscal y el 25% de la participación municipal se destinara a este sector, y que dichos porcentajes podían ser superiores de acuerdo con la cobertura en cada región. Esto significa que, en la práctica, del total de las TI, por lo menos una cuarta parte se asignó para atender los gastos en este sector, especialmente para sufragar los del llamado régimen subsidiado que se creó a mediados de la década con la Ley 100 de 1993<sup>18</sup>.

Otros programas de gasto local también se financiaron con las transferencias constitucionales a lo largo de los años noventa, aunque su crecimiento fue más moderado. Dentro de esos programas, escogidos de manera autónoma por parte de los mandatarios locales, se incluyen el suministro de agua y saneamiento básico, la recreación y el deporte, y otros clasificados como de inversión social. A comienzos de los años noventa, el Gobierno central giró recursos equivalentes a 0,67% del PIB para estos propósitos, destinándose una tercera parte al suministro de agua y saneamiento básico y la recreación y deporte; el resto, para libre desti-

---

<sup>18</sup> El sistema de salud y sus fuentes de financiamiento sufrieron un cambio profundo con esta ley. Las entidades públicas descentralizadas que hasta entonces prestaban el servicio de salud, se transformaron en empresas sociales del Estado. Para iniciar sus operaciones como tales, se definió un periodo de transición a lo largo del cual seguían recibiendo directamente los aportes de la Nación, a la vez que se organizaba el sistema general de salud. Bajo el nuevo régimen, a las instituciones prestadoras del servicio se les dio mayor autonomía financiera, en la medida en que una parte importante de sus ingresos se generara por la venta de sus servicios. El sistema general de salud se organizó mediante los regímenes contributivos, que afilia a la población con capacidad de cubrir sus aportes al sistema, y el régimen subsidiado, que afilia a la población más pobre. Este último se financió mayoritariamente con las transferencias de Ley 60, tanto aquellas estipuladas para este sector en particular, como con parte de aquellas que en principio se definieron como de libre disponibilidad.

---

nación. Estas transferencias aumentaron a 0,86% del PIB en 2001, pero su composición por programas cambió considerablemente a lo largo de la década, en el sentido de que a los programas de agua y saneamiento básico se les destinó mayores recursos. Las apropiaciones para agua y saneamiento básico ascendieron a 0,32% del PIB en 2001, mientras que a comienzos de los años noventa tenían apropiaciones equivalentes a 0,02% del PIB.

Si bien el nuevo SGP que empezó a operar en 2002 flexibilizó de cierta manera el manejo presupuestal del Gobierno, no alivió el peso que tienen las TT en el presupuesto de la Nación; por el contrario, los montos transferidos desde entonces fueron superiores a los efectuados con el régimen anterior.

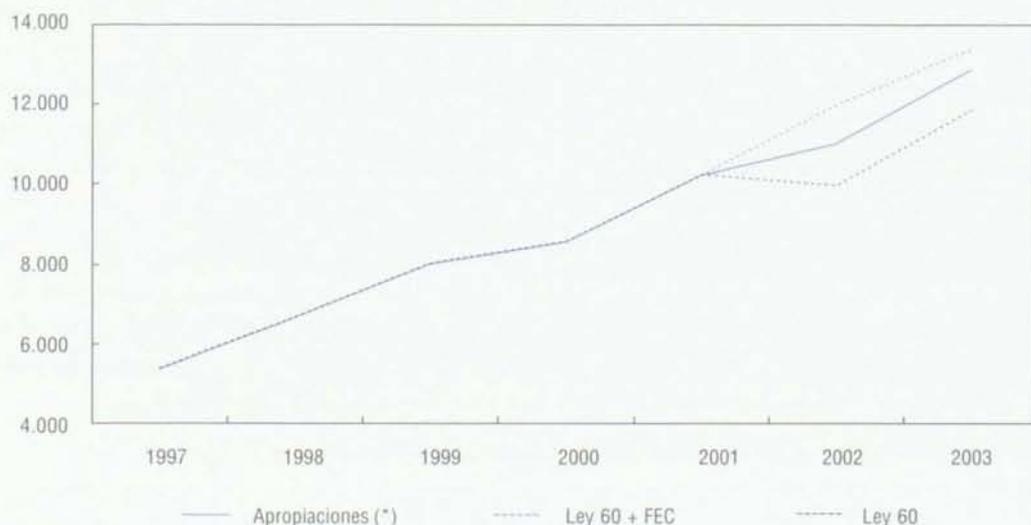
El SGP ofreció varios atractivos para los gobiernos subnacionales durante su trámite en el Congreso de la República. En relación con el monto del cual partía el sistema, de un lado, se incorporó el presupuesto del FEC, presupuesto que aumentó de 0,3% a 0,55% del PIB entre 1997, año de su creación, y 2001. Se "institucionalizó" así la política de ajuste salarial al magisterio que tuvo lugar entre 1997 y 1998, que al elevar la base salarial de este sector, generó efectos presupuestarios de gasto permanentes. De otro, se incorporó al SGP el costo de cerca de 30.000 docentes, que antes se financiaban con recursos propios de las entidades territoriales, y que en adelante estarían a cargo de la Nación. Respecto a la regla de crecimiento de las transferencias, tanto para

el período de transición como posteriormente, ésta garantiza la financiación de la nómina vigente de los docentes y de los principales programas de salud, e inclusive da margen para la ampliación de cobertura. Para los municipios cuyos presupuestos dependan en mayor grado de las transferencias, el SGP dispuso de mayores porcentajes para otros programas diferentes a educación y salud, lo cual simplemente se traduce en más autonomía local y más costo financiero nacional.

El Gráfico 5 registra la cuantificación de las pérdidas/ganancias que obtuvieron las regiones/la Nación con el nuevo SGP. Se comparan las apropiaciones presupuestales de las transferencias con destino a los gobiernos subnacionales que tuvieron lugar en 2002 y 2003, bajo la nueva Ley 715 de 2001, frente a las apropiaciones hipotéticas que hubieran recibido las regiones en dos escenarios: i) si hubiera permanecido la Ley 60 de 1993 ("Ley 60"), y ii) si esos recursos se hubiesen complementado con el FEC ("Ley 60 + FEC"). En el primer escenario es claro que si el Gobierno nacional se hubiera limitado a cumplir estrictamente la Ley 60 de 1993, en 2002 y 2003 le hubiera dejado de girar a las regiones algo más de \$1 billón (b) en cada año (alrededor de 0,5% del PIB). En el segundo escenario, es decir, adicionando el presupuesto del FEC a las transferencias de la Ley 60, el Gobierno central tuvo ahorros del orden de \$1 b en 2002 y de \$487 miles de millones (mm) en 2003.

Nótese, sin embargo, que de acuerdo al Acto Legislativo 01 de 2001, el sistema de

Gráfico 5  
**Origen de las transferencias territoriales**  
 (Miles de millones de pesos)



(\*) Para el período de 1997 a 2001 corresponde a las apropiaciones de la Ley 60 + FEC, y para el período de 2002 a 2003 corresponde a las apropiaciones del SGP.

Fuente: DGP-MHCP.

TT se atará de nuevo a los ICN a partir de 2009 cuando finalice la transición y se le deberá garantizar a las regiones una transferencia de por lo menos el porcentaje de los ICN que existían antes del cambio al SGP (46%). Esto conllevará a que el Gobierno pierda los ahorros obtenidos hasta 2008 e inclusive a que se cree un desequilibrio fiscal adicional de proporciones mayúsculas. La pregunta natural que resulta es entonces si el Gobierno deberá de nuevo reformar la Constitución para evitar que ello suceda.

## 2. Recomendaciones

Los giros de la Nación por TT aumentaron en algo más de tres puntos del PIB

con la Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993. Este rubro explicó el 25% del incremento total de los gastos del Gobierno nacional que se registraron entre 1992 y 2001. Como bien lo muestran las cifras, la nueva fórmula de liquidación de las transferencias aprobada en 2001 no ha contribuido a reducir la presión que este rubro ejerce sobre el gasto público; por el contrario, en los dos años de vigencia del SGP, los gobiernos territoriales obtuvieron más recursos de los que hubieran recibido con el anterior régimen. El peso significativo de las TT dentro de las cuentas fiscales del país y su ascenso en la última década, deberían ser razones suficientes para considerar algún tipo de ajuste en el sistema que hoy las rige.

---

Con base en la nueva ley de transferencias, este rubro ascenderá a \$14,7 billones (b) y \$15,7 b en 2005 y 2006 (alrededor de 5,6% del PIB). De estos montos, 4% se destinará a los resguardos indígenas, alimentación escolar y especialmente al Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), y, del saldo, el 83% para los sectores de educación y salud. El otro 17% se asigna para propósitos generales, que incluyen programas de saneamiento básico, inversión social, infraestructura, cultura y deporte, etc. Las apropiaciones para propósitos generales representarán \$2,4 b en 2005 y cerca de \$2,6 b en 2006 (algo más del 0,9% del PIB).

Al reconocer el costo fiscal que ha tenido el sistema de transferencias, sus proyecciones de mediano plazo y la disponibilidad de recursos de la Nación, se hace necesario revisar una vez más el proceso de descentralización en Colombia. Este debe ir más allá de la ejecución operativa, por parte de las regiones, de las políticas sociales en salud y educación y algunas en servicios básicos. Es imprescindible insistir en la reasignación de competencias en varios programas públicos, como la provisión de los servicios domiciliarios y de saneamiento

básico, obras viales a los corregimientos, bibliotecas, recreación, cultura y deporte, entre otras, de manera que sea claro y explícito el reconocimiento de la restricción presupuestal, tanto del Gobierno central como de los gobiernos territoriales. El sistema debe preservar la financiación de los programas básicos de educación y salud, aunque se debe buscar mayor eficiencia en su gasto<sup>19</sup>. Un esquema bien definido de incentivos evitaría la práctica de los gobiernos territoriales de ejecutar gastos sin consultar sus disponibilidades propias de recursos.

*La nueva fórmula de liquidación de las transferencias aprobada en 2001 no ha contribuido a reducir la presión que este rubro ejerce sobre el gasto público; por el contrario, en los dos años de vigencia del SGP, los gobiernos territoriales obtuvieron más recursos de los que hubieran recibido con el anterior régimen.*

La propuesta de ajuste a las TT consiste en suprimir los recursos de propósito general del SGP y sustituirlos por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobretasa al impuesto de renta, de manera que una parte se de-

vuelva a la región donde se genera. En el mismo sentido se podría pensar en una sobretasa al IVA, que tendría destino regional, tal como se aplica en muchos países. La literatura sobre la tributación territorial para países en desarrollo reconoce en las sobretasas a la renta o al valor agregado ciertas virtudes, que difícilmen-

---

<sup>19</sup> En trabajos recientes (Melo, 2003; Pinzón, 2003) se ha puesto de manifiesto que el sistema de salud y educación presenta muchas deficiencias. Si bien en el presente trabajo no se toca este tema, las acciones complementarias que redunden en mayor eficiencia en estos sectores deberán verse reflejadas en beneficios para el crecimiento, la población y el ajuste fiscal.

---

te satisfacen otros tributos, como una mayor relación entre gastos y necesidades de recursos, mayor compromiso de que las regiones financien gastos sobre los que recae responsabilidad política, así como evitar el uso ineficiente de recursos (Bird, 1999).

Los ajustes propuestos al sistema de descentralización deberían también permitir que el nivel central estimule y permita que los gobiernos territoriales tengan mayor discreción en la fijación y/o modificación de tarifas y bases gravables, así como un mayor poder de regulación para fomentar la actividad productiva. Con esta última premisa se avanzaría en el logro de uno de los principios clásicos del federalismo fiscal, que consiste en que los gobiernos subnacionales deben financiar programas sobre los cuales respondan políticamente.

## B. Otras transferencias (OT)

Además de las apropiaciones para el SGP y el pago de las pensiones, el presupuesto nacional incluye una serie de transferencias que responden a un mandato legal o reflejan prioridades de gasto gubernamental. La inclusión obligatoria de la mayoría de estas partidas, que técnicamente se denominan otras transferencias, com-

promete importantes recursos del presupuesto y limita la posibilidad de ajustar el gasto, o de cambiar su destino, de acuerdo con las necesidades y objetivos de la política fiscal.

### 1. Diagnóstico

Desde mediados de la década anterior se ha venido registrando una expansión significativa en su número y valor. El monto apropiado por este tipo de transferencias ascendió de 1,5% del PIB en 1997 a 2,9% del PIB en 1999 y su participación en el total de transferencias aumentó de 21% en el primer año a 28% en el segundo. Esta tendencia, sin embargo, se revirtió, alcanzando el 2,1% del PIB en 2003 (Gráfico 6).

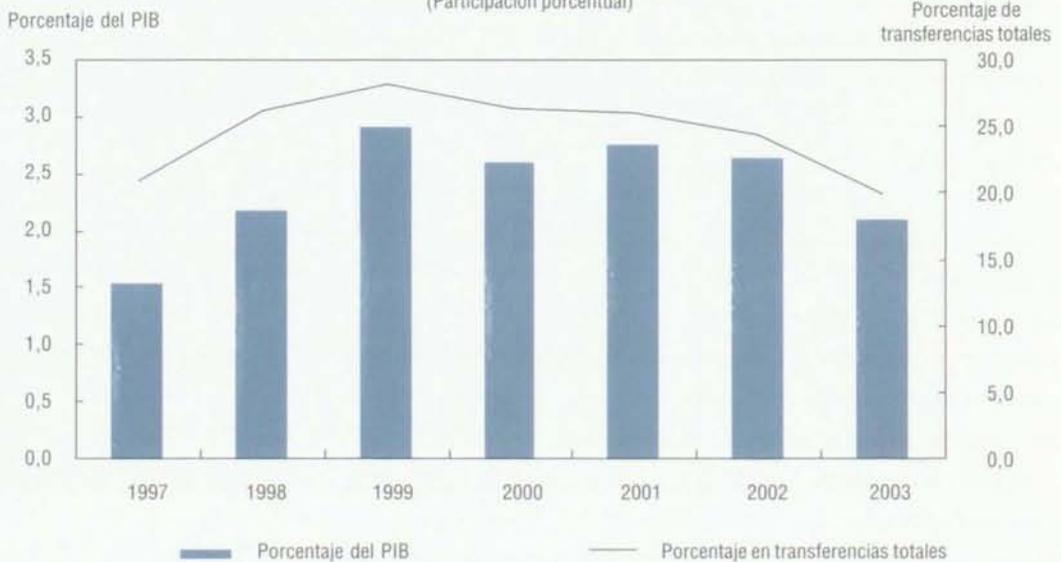
*La propuesta de ajuste a las TT consiste en suprimir los recursos de propósito general del SGP y sustituirlos por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial.*

En el Cuadro 15 se exponen las apropiaciones por OT que se incluyeron en el presupuesto del año 2003. Como allí se observa, los rubros más significativos corresponden a los aportes para las universidades y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, los cuales en conjunto explican cerca del 50% del total apropiado por OT en dicho año. Los aportes de la Nación al Fondo del magisterio se reglamentaron mediante la Ley 91 de 1989, y los de las universidades a través de la Ley 30 de 1992<sup>20</sup>. Esta normatividad

---

<sup>20</sup> Los aportes de la Nación al Fondo del magisterio se reglamentaron mediante la Ley 91 de 1989, y los de las universidades, a través de la Ley 30 de 1992. De acuerdo con esta última norma, los aportes de la Nación deben incrementarse anualmente en pesos reales tomando como base los presupuestos de ingresos y gastos vigentes en 1993. A partir del sexto año de vigencia de la ley, el Gobierno nacional debe incrementar los aportes en un porcentaje no inferior al 30% del aumento real del PIB.

Gráfico 6  
**Otras transferencias del GNC**  
 (Participación porcentual)



Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional, MHCP. Cálculos de los autores.

claramente hizo menos flexible el presupuesto y no dio los incentivos correctos, en el sentido de que no hay ninguna contraprestación a la asignación de mayores recursos, y definitivamente se convirtió en una carga fiscal adicional para el Gobierno.

De menor cuantía que las anteriores transferencias, pero con montos superiores a los \$100 mm anuales, el presupuesto de 2003 incluyó los aportes al Fonpet (Ley 549 de 1999), las sentencias y conciliaciones, los aportes al Fogafin y las prestaciones sociales y servicios médicos del personal militar.

Las transferencias cuyo valor fluctuó entre \$40 mm y \$100 mm corresponden a

los aportes al Hospital Militar Central y los organismos financieros internacionales, la alimentación para los internos a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), los aportes al Fondo de Cartera Hipotecaria y las escuelas industriales e institutos técnicos, los servicios médicos de los Ferrocarriles, Puertos y el Instituto Nacional de Vías (Invias), las prestaciones sociales del sector de la salud, los aportes al Fondo de Cesantías para Soldados Profesionales, los programas de modernización del Estado y los seguros de vehículos de servicio público.

Las apropiaciones inferiores a \$40 mm están representadas por una amplia gama de programas, aportes a fondos y rentas de destinación especial. Las partidas más im-

Cuadro 15

## Apropiaciones presupuestales de la Nación para otras transferencias en 2003

Concepto	Miles de millones de pesos	Participación en el total
Universidades	1.337,7	27,9
Prestaciones sociales magisterio	1.080,6	22,5
Prestaciones sociales y servicios médicos militares	235,5	4,9
Cesantías (*)	216,3	4,5
Fondo Pensional Territorial	144,0	3,0
Sentencias y conciliaciones	134,8	2,8
Cruce de cuentas MHCP y otros	111,2	2,3
Aportes Fogafin	107,0	2,2
Transferencia al Hospital Militar Central	91,3	1,9
Ley 21 de 1982 e institutos técnicos	85,7	1,8
Inpec - alimentación para internos	81,5	1,7
Fondo de Organismos Financieros Internacionales (FOFI), Ley 318 de 1996	78,8	1,6
Financiación partidos políticos y campañas electorales	71,2	1,5
Cuota de auditaje	63,1	1,3
Cartera hipotecaria	53,0	1,1
Servicios médicos Ferrocarriles, Puertos, Invias	52,2	1,1
Prestaciones sociales sector salud	50,4	1,1
Fondo de Cesantías de Soldados Profesionales	47,1	1,0
Para asegurar vehículos del servicio público	40,3	0,8
Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	37,2	0,8
Programas de desarrollo agropecuario	36,8	0,8
Fondo de Solidaridad en Salud, de Defensa y Policía	34,5	0,7
Protección a personas en situación de riesgo contra su vida	29,0	0,6
Participación IVA antiguas intendencias y comisarías	26,4	0,6
Programa de reinserción a la vida civil	24,3	0,5
Defensoría pública	19,4	0,4
Subsidio enfermos de lepra	15,5	0,3
Seguro de vida	12,3	0,3
Ley 1 de 1972	12,1	0,3
Fondo de Riesgos Profesionales	10,3	0,2
Fondo Interministerial	10,0	0,2
Garantizar derechos de los procesados	8,5	0,2
Provisión para ajuste incremento salarial	8,5	0,2
Sistema integral de salud en el sistema penitenciario	8,4	0,2
Fondo de Programas Especiales para la Paz (Ley 368 de 1997)	8,1	0,2
Fondo de Pensiones Soldados Profesionales	5,9	0,1
Atención de desastres y emergencias - Fondo Nacional de Calamidades	4,0	0,1
Mecanismos de difusión del comercio exterior	2,3	0,0
Programas de modernización del Estado (Hacienda y otros)	2,0	0,0
Provisión para la prestación del servicio energía en zni	0,9	0,0
Aportes campañas directas	0,4	0,0
Organismos internacionales	0,2	0,0
Fondo de solidaridad ahorradores y depositantes	0,2	0,0
Programas de apoyo en salud	0,1	0,0
Transferencias sin desagregar	395,7	8,3
<b>Total</b>	<b>4.794,5</b>	<b>100,0</b>

(\*) Todas las cesantías menos magisterio y soldados profesionales.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional, MHCP. Cálculos de los autores.

---

portantes son: la asignación al Fondo de Solidaridad en Salud de Defensa y Policía, los programas de desarrollo agropecuario, la financiación de partidos políticos y campañas electorales, los programas de reinserción a la vida civil y protección a personas en situaciones de riesgo contra su vida, la participación en el IVA de las antiguas intendencias y comisarías, los aportes al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el subsidio a los enfermos de lepra y leishmaniasis, los aportes a la defensoría pública, los seguros de vida para los funcionarios de la rama judicial, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría y el Congreso, y la participación del archipiélago de San Andrés y Providencia en los recaudos de carácter nacional.

## 2. Recomendaciones

En general, la inclusión en el presupuesto de todas estas partidas no consulta la disponibilidad de ingresos ni permite reorientar o reducir el gasto de acuerdo con los objetivos fiscales de corto, mediano y largo plazos del país. Podría afirmarse que las OT han sido el mecanismo a través del cual muchos grupos o entidades han podido asegurar su participación en el presupuesto general de la Nación (*rentseekers* del presupuesto). La reducción o eliminación total de algunas de estas transferencias exige reformas constitucionales o legales, sin las cuales es imposible lograr algún grado de flexibilidad presupuestal y un ajuste permanente en el nivel de gasto del Gobierno.

Actualmente, se reconoce la importancia de flexibilizar el presupuesto como estra-

tegia para sanear las finanzas del Gobierno. En un estudio reciente elaborado en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE) (Echeverri *et al.*, 2004) se propuso modificar el proceso de asignación del presupuesto con base en el principio del equilibrio fiscal y la disponibilidad de recursos en cada vigencia. Atendiendo el principio de unidad de caja, en el mismo estudio se recomienda derogar todas las rentas de destinación específica, exceptuando el sistema general de participaciones.

Una de las principales normas que debería revisarse es la Ley 30 de 1992, especialmente en lo relativo al esquema de incentivos y la eficiencia del gasto público en educación superior. Igualmente, valdría la pena explorar la posibilidad de establecer un esquema mixto de subsidios a la oferta y a la demanda con el fin de ahorrar recursos y mejorar la asignación del gasto.

Finalmente, una reforma sobre las normas que definen las OT debe consultar la disponibilidad de recursos por parte del Gobierno. Dado el escenario fiscal actual, es necesario que dichas reformas se lleven a cabo rápidamente.

## IV. PENSIONES

Las erogaciones por pensiones es la segunda causa más importante del desequilibrio fiscal del Gobierno. En este capítulo hacemos una descripción del sistema de pensiones del país, cuantificamos la car-

---

ga fiscal presente y futura que representa y proponemos algunas recomendaciones con el fin de viabilizar financieramente el sistema.

## **A. Diagnóstico**

### ***1. Consideraciones generales***

En esta sección se presentan algunas consideraciones generales sobre el funcionamiento del sistema pensional colombiano, las cuales sirven de base para las recomendaciones dadas al final.

#### ***a. Estructura del sistema***

Actualmente el sistema de pensiones en Colombia está constituido por los siguientes tipos de regímenes:

##### **1) Régimen general**

Definido por unos parámetros básicos en cuanto a los requisitos y beneficios que exige y ofrece el sistema y cuya aplicación no discrimina entre ningún tipo de afiliado. Este régimen de prestaciones definidas es administrado de manera simultánea por:

a) El Estado, a través del ISS y un grupo de cajas públicas. Aquí se sigue el esquema de reparto simple o de prima media.

b) El sector privado, a través de seis administradoras de fondos de pensiones (AFP), que surgieron con la Ley 100 de 1993. Este subsistema sigue el esquema de ahorro individual con regulación del Estado.

##### **2) Regímenes excepcionales**

Estos se caracterizan porque atienden de manera exclusiva a servidores públicos, y porque su naturaleza y definición de beneficios no permiten una tipificación sencilla y comprensiva. Dentro de este grupo sobresalen:

El llamado "régimen especial", considerado así en la ley por tratarse de trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo. Entre otros, se encuentran en este grupo los trabajadores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), de la rama judicial, del Ministerio Público (Procuraduría General de la Nación y personerías), Aeronáutica Civil y Bomberos.

Un grupo de "regímenes privilegiados", llamado así por cuanto se ha considerado que no hay razón para que los trabajadores allí cobijados tengan tratamiento especial (Congreso de la República, empleados de la Universidad Nacional, etc.).

Los "regímenes exceptuados" son aquellos que por diversas razones no se modificaron con la Ley 100 (magisterio y la Fuerza Pública).

Los "regímenes convencionales", cuyo esquema de contribuciones y beneficios han resultado de convenciones colectivas entre empleadores y empleados (Ecopetrol, ISS, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, etc.).

Finalmente, el "régimen de transición" de prima media que definió la Ley 100, cuyos

---

beneficiarios mantienen ciertos privilegios hasta el año 2014, cuando, en principio, el sistema debe converger al régimen general. Los trabajadores afiliados a este subsistema son atendidos por un amplio número de cajas y fondos públicos nacionales y territoriales.

A pesar de la multiplicidad de regímenes que coexisten con el sistema general, ellos sólo cubren alrededor del 12% del total de la población cotizante. Es por esto que se suele definir el sistema colombiano de pensiones como un sistema dual de reparto simple y de capitalización individual, administrado conjuntamente por los sectores público y privado.

#### *b. Cobertura*

A diciembre de 2001 el sistema de pensiones del país contaba con cerca de 9,4 millones de afiliados, de los cuales alrededor de 4,7 millones eran cotizantes activos; por lo que la relación de contribuyentes a afiliados es del 49,6% (Cuadro 16)<sup>21</sup>. En términos de la población ocupada y de la población económicamente activa, la cobertura efectiva del sistema colombiano ascendió a 27% y 23%, respectivamente. Dejando de lado los problemas que tienen las bases de datos (multiafiliación, discontinuidad en los aportes, etc.), estos indicadores señalan que uno de cada cuatro trabajadores, bien sea que esté vinculado al sector formal e informal, recibirá algún ingreso por pensión en el futuro.

Del total de cotizantes activos, el 45% estaba afiliado al régimen general de prima

media administrado por el ISS y el 42% al sistema de ahorro individual. El tercer grupo en importancia está conformado por los profesores del magisterio y la Fuerza Pública, quienes conjuntamente explican el 10,5% del total de cotizantes. El resto pertenece a los demás regímenes descritos en la sección anterior. Por restricciones de la información, estas cifras de cobertura no incluyen los otros afiliados de los gobiernos territoriales.

Luego de entrar en vigencia la Ley 100 (en abril de 1994), el sistema de ahorro individual administrado por las AFP ha presentado el mayor dinamismo en cuanto a cobertura. En diciembre de 1994 este régimen ya reportaba 991 mil afiliados. Siete años después se multiplicó por 4,2 veces el número de sus afiliados. De los 4,15 millones de afiliados a pensiones obligatorias que a junio de 2001 registraron las AFP, el 42,8% provino de traslados del ISS y de otras cajas públicas. Desde 1997 el sistema de prima media ha mantenido alrededor de 4,5 millones de afiliados.

El sistema de ahorro individual cuenta mayoritariamente con afiliados jóvenes de ingresos medios y bajos. Por edad, el 64% del total de sus afiliados se encuentra entre los 15 y 34 años, el 29% entre los 35 y 44 años, y sólo el 7% está por encima de los 45 años. Por género, el 60% de los afiliados son hombres y, por nivel de ingresos, el 92% de los afiliados percibe ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales (entre US\$250 y US\$500 mensua-

---

<sup>21</sup> La razón observada para Argentina es de 30%, México de 45% y Chile 55%.

**Cuadro 16**  
**Cobertura del sistema de pensiones**  
(Diciembre de 2001)

	Ahorro individual AFP	Prima media ISS	Sector público				Total
			Magisterio	Fuerza Pública	Cajanal	Otros (*)	
I. Población económicamente activa (PEA)							20.079.899,0
II. Población ocupada							17.363.091,0
III. Afiliados	4.336.379,0	4.485.929,0	308.824,0	181.840,0	66.000,0	18.826,0	9.397.798,0
Porcentaje del total	46,1	47,7	3,3	1,9	0,7	0,2	100,0
IV. Cotizantes	2.111.607,0	1.992.615,0	308.824,0	181.840,0	63.000,0	12.305,0	4.670.191,0
Porcentaje de cotizantes activos (IV/III)	48,7	44,4	100,0	100,0	95,5	65,4	49,7
Cobertura (porcentaje)							
nominal respecto a:							
PEA (III/I)	21,6	22,3	1,5	0,9	0,3	0,1	46,8
Población ocupada (III/II)	25,0	25,8	1,8	1,0	0,4	0,1	54,1
Efectiva respecto a:							
PEA (IV/I)	10,5	9,9	1,5	0,9	0,3	0,1	23,3
Población ocupada (IV/II)	12,2	11,5	1,8	1,0	0,4	0,1	26,9

(\*) Incluye Caprecom, Fondo de Previsión Social del Congreso, Pensiones de Antioquia y Ecopetrol.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y DNP.

les). A mediados de 2001, las AFP sólo tenían a su cargo el pago de pensiones de 6.613 jubilados.

Tanto la crisis de la economía colombiana a finales de los noventa, como las reformas laboral y de la seguridad social, que elevaron los costos laborales, generaron cambios sustanciales en el mercado laboral. Como bien se ha mostrado en otros estudios, estos hechos terminaron restringiendo la cobertura del sistema de pensiones<sup>22</sup>.

Al cierre de 2001, el sistema público de pensiones contaba con 1.057.000 jubilados, de los cuales 920.000 estaban amparados por entidades del nivel nacional y 137.000 por entidades territoriales (Cuadro 17). Tomando como referencia la población mayor de 60 años proyectada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (que para 2001 asciende a 2,99 millones), las cifras indican que la cobertura actual del sistema público de pensionados es del 35%. Nótese que este porcentaje está claramente

<sup>22</sup> Para más detalles, véase el capítulo III de Ayala y Acosta (2000).

Cuadro 17  
**Pensionados del sistema público**  
(Diciembre de 2001)

Nivel / entidad	Pensionados
<b>Nivel nacional</b>	<b>920.186,0</b>
ISS asegurador	474.798,0
Cajanal	167.825,0
Fuerzas Armadas	117.935,0
Magisterio	47.729,0
Caprecom	19.119,0
Ferrocarriles	16.763,0
ISS patrono 1/	16.258,0
Colpuertos 1/	16.218,0
Caja Agraria 1/	9.360,0
Ecopetrol 1/	9.105,0
Otras entidades 3/	25.076,0
<b>Nivel territorial 2/</b>	<b>136.768,0</b>
Antioquia	24.748,0
Bogotá D.C.	22.210,0
Valle	17.561,0
Cundinamarca	13.436,0
Santander	7.410,0
Tolima	6.820,0
Caldas	4.157,0
Resto de departamentos	40.426,0
<b>Total</b>	<b>1.056.954,0</b>

1/ 2000.  
2/ 1999.  
3/ Incluye CVC, Minagricultura, Incora, BCH y otras entidades.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

sobreestimado, ya que muchos jubilados, especialmente provenientes de los regímenes excepcionales, tenían para entonces una edad inferior a los 60 años. Además, bajo el régimen general vigente, las mujeres se jubilan a una edad inferior a los 55 años, lo cual ayuda a sobreestimar dicha cobertura.

Del Cuadro 17 también podemos concluir que del total de pensionados, el ISS cubre

el 45%, seguido de la Caja Nacional de Previsión (16%), la Fuerza Pública (11%) y el magisterio (4,5%). Los jubilados de empresas como Ferrocarriles Nacionales, Colpuertos y el ISS como patrono, ascienden alrededor de 16 mil en cada una. Dentro de las entidades territoriales, sobresalen el Distrito Capital y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, las que conjuntamente explican el 57% del total territorial.

---

La Ley 100 introdujo tres mecanismos para promover la cobertura del sistema de pensiones en los grupos poblacionales de menores ingresos: el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), la garantía de pensión mínima (GPM) y el sistema de pensiones asistenciales (PA). Además de promover la cobertura global del sistema, estos programas constituyen el mecanismo central para redistribuir los beneficios de la seguridad social. Como elemento común, los tres programas demandan recursos del presupuesto nacional, que van creciendo en la medida en que aumenta la población potencialmente beneficiaria<sup>23</sup>. Esto es, a partir de la Ley 100 se creó otra carga más para el Estado sin los recursos suficientes para cubrirla.

El FSP subsidia temporal y parcialmente la cotización de aquellos trabajadores cuyos ingresos no alcanzan para cubrir su contribución al sistema (principalmente discapacitados, madres comunitarias y trabajadores independientes de los sectores urbano y rural). El Conpes se encarga de fijar cada año la población que se subsidia, las condiciones de edad y el porcentaje y tiempo del subsidio, de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Los recursos del FSP provienen principalmente del 1% adicional a la tasa de cotización obligatoria, para trabajadores con salarios superiores a cuatro salarios mínimos mensuales

legales vigentes (SMMIV) (este aporte se incrementa con la Ley 797 de 2003); de un aporte del presupuesto nacional, como mínimo proporcional al anterior aporte, y de los rendimientos por excedentes de liquidez<sup>24</sup>.

La GPM es un subsidio que ofrece el Gobierno nacional a través del cual se le garantiza una pensión mínima a los trabajadores que al cumplir la edad de jubilación (57 M/62 H) no hayan alcanzado a completar el monto de ahorro que les dé derecho a una pensión mínima. De este programa se favorecen los afiliados de bajos ingresos al sistema de capitalización individual y para ser beneficiarios deben haber cotizado por lo menos 1.150 semanas. Las fuertes restricciones para acceder a esta ayuda hace que en la práctica sean pocos sus beneficiarios.

El programa de PA contempló inicialmente subsidios públicos por el equivalente al 50% de un SMMIV para los ancianos indigentes, que serían financiados conjuntamente entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Con posterioridad a la Ley 100, se creó otro programa en la misma dirección, pero ampliando la cobertura de sus beneficiarios: el programa Revivir de la Red de Solidaridad Social (que incluye ancianos limitados física y mentalmente y ancianos indígenas) y

---

<sup>23</sup> Los programas de garantía y de pensiones asistenciales fueron elemento común de varias reformas recientes efectuadas en América Latina. Actualmente existe garantía del Estado a la pensión mínima en Chile, México, Argentina, Uruguay y El Salvador. Se ha advertido que este programa puede generar incentivos en la población para disminuir sus cotizaciones al mínimo requerido, para obtener un subsidio del Gobierno (Arenas de Mesa, 1999). La pensión asistencial está vigente en Argentina, Chile y Uruguay. Su costo fiscal está entre 4% y 6% del total de los costos en pensiones.

<sup>24</sup> En buena parte del periodo de vigencia del FSP, el Gobierno no ha hecho sus aportes correspondientes.

que luego pasó a llamarse Programa de atención integral para la población adulta mayor.

*c. Equidad y subsidios en el sistema pensional público*

El valor promedio de la mesada que reciben mensualmente los pensionados por el ISS es de 1,6 SMMLV, que equivalen a US\$124. Este monto, como vimos antes, no discrepa de manera sustancial del que reciben la Fuerza Pública y el magisterio, sectores catalogados como regímenes exceptuados, pero sí del resto de los jubilados de las entidades públicas.

El Cuadro 18 muestra que los jubilados de la Caja Nacional de Previsión Social (Ca-

janal), la segunda caja pública más grande del país, reciben en promedio aproximadamente el doble de la mesada del ISS, los de Telecom 2,6 veces, los de Ecopetrol cerca de cuatro veces, y los del Congreso y las Altas Cortes 22 veces más. Nótese que la inequidad implícita en el sistema público de pensiones no se puede derivar directamente de las discrepancias en los montos de las mesadas mostradas en el cuadro, ya que estas podrían estar reflejando diferencias en el valor de las cotizaciones y en la productividad. La inequidad mostrada tiene su origen en que los regímenes especiales han establecido requisitos considerablemente menores a sus trabajadores (tanto en semanas y tasas de cotización como en edad de jubilación) y a su vez mayores beneficios (especialmen-

Cuadro 18  
Mesada promedio del sistema público de pensiones

Régimen pensional	Mesada promedio en SMMLV
Ley 100/93. Prestación definida ISS	1,6
Fuerzas Militares (civiles)	1,8
Policía (civiles)	2,6
Magisterio	2,7
Cajanal (Ley 33 de 1985)	2,9
Policía	3,0
Caja Agraria	3,6
Telecom (convención colectiva)	4,2
Inravisión	5,0
Ecopetrol	6,1
Foncolpuertos	6,8
Congreso y Altas Cortes	34,8
<b>Compartidas con el ISS</b>	
Universidades (promedio)	5,8
Banco de la República	7,0
Univalle	7,8
Uniatlántico	9,1

Fuente: DNP e ISS. Cálculos de los autores.

te de mayores tasas de reemplazo), que los establecidos por el régimen general de pensiones. En este sentido, quienes actualmente reciben esas altas mesadas no sólo contribuyeron poco en el pasado para recibir esos beneficios, sino que lo hicieron de manera sustancialmente menor que los demás trabajadores cubiertos por el régimen general. En la parte inferior del Cuadro 18 se muestra el monto promedio de las mesadas para algunas instituciones públicas, cuyo pago de pensiones son compartidas con el ISS.

La alta discrepancia en las mesadas que reciben los jubilados por regímenes públicos frente al régimen general, conlleva subsidios crecientes por parte del Estado. En el Cuadro 19 se muestra el subsidio implícito en las mesadas pagadas por el ISS. Cuando la mesada es de un SMMLV, el subsidio corresponde al 60%. Al crecer la mesada a 20 SMMLV, como es el caso

del Congreso y las altas Cortes, el subsidio baja a 35%, pero en monto asciende a siete SMMLV. El hecho de que el porcentaje de subsidio se mantenga en 35% para mesadas superiores a dos SMMLV es una muestra clara de la falta de progresividad del sistema.

## 2. Las reformas recientes

La Ley 100 de 1993 se centró en definir los requisitos y beneficios del régimen general, y prácticamente dejó inmodificados los parámetros de los otros regímenes que amparan a buena parte de los empleados públicos. También definió un régimen de transición que iría hasta el año 2014, tras el cual se le respetarían los derechos adquiridos a los trabajadores que a la fecha de la promulgación de la ley tuvieran 35 (mujeres) y 40 (hombres) años o más, o quien tuviera 15 años o más de tiempo de cotización (Cuadro 20).

Cuadro 19  
Subsidios de pensiones en el ISS 1/

SMLV	Tasa de subsidio (s) 2/	Subsidio en SMMLV	Monto del subsidio en miles de pesos
1	0,60	0,60	171,6
2	0,35	0,70	200,0
5	0,35	1,75	500,5
10	0,35	3,50	1.000,1
20	0,35	7,00	2.000,2

1/ Implícitos bajo la Ley 100 de 1993.

2/  $s = 1 - r$ , donde  $r$  es el monto de la mesada (o beneficio) financiada con sus propias contribuciones. En términos de valor presente neto,  $r$  es la razón entre el beneficio a que tendría derecho de acuerdo con sus propias contribuciones y el beneficio recibido efectivamente por el ISS. La tasa de descuento implícita sus propias contribuciones y el beneficio recibido efectivamente por el ISS. La tasa de descuento implícita del sistema de reparto que se utilizó, sus propias contribuciones y el beneficio recibido efectivamente por el ISS. La tasa de descuento implícita del sistema de reparto que se empleó del sistema de reparto que se adoptó, que tiene en cuenta tanto el crecimiento de la base de cotizantes como el crecimiento de los ingresos base de cotización, fue de 4,5%.

Fuente: DNP.

## Cuadro 20

## Comparativo de requisitos y beneficios pensionales

Grupo o régimen pensional	Edad mínima de jubilación		Tiempo mínimo de cotización (Semanas / años)	Tasa de cotización
	Hombre	Mujer		
<b>Ley 100 de 1993</b>				
Régimen general	62	57	1.000 semanas	13,5% del ingreso base de cotización (IBC)
Régimen de transición (Hasta 2014)	60	55	500 semanas	+ 1,0% para afiliados con IBC de cuatro o más salarios mínimos, para el Fondo de Solidaridad Pensional
<b>Ley 797 de 2003</b>				
Régimen general	62	57	1.000 semanas + 50 semanas en el año 2005	13,5% del IBC
Régimen de transición (Hasta 2014)	60	55	+ 25 semanas desde el año 2006 hasta el año 2015 en que se llega a las 1.300 semanas.	+ 1,0% para afiliados con IBC de cuatro o más salarios mínimos, para el Fondo de Solidaridad Pensional
				Cotización adicional según nivel de ingresos: De 16 a 17 SMMLV + 0,2% del IBC De 17 a 18 SMMLV + 0,4% del IBC De 18 a 19 SMMLV + 0,6% del IBC De 19 a 20 SMMLV + 0,8% del IBC Más de 20 SMMLV + 1,0% del IBC
				Incrementos en el tiempo: 1,0% en el año 2004 0,5% en el año 2005 0,5% en el año 2006, en que llega a 15,5%
				1,0% en el año 2008, por una sola vez, dependiendo del crecimiento del PIB.
<b>Magisterio 1/</b>	55	55	20 años	No aportan
<b>Congresistas y magistrados</b>	50	50	20 años	n.d.
<b>Instituto de Seguros Sociales (ISS)</b>	50	50		n.d.
<b>Ecopetrol (Convencional) 1/</b>				
Plan 70 2/		Sin edad		
Plan de ley	55	50	20 años 3/	n.d.
<b>Fuerzas Militares y Policía Nacional 1/</b>	Según patrón de retiro		15 años 3/	8% de su asignación básica mensual
<b>Sector público: Cajanal</b>	55		20 años	n.d.
Ley 33 / 1985 (Transición)		50		
Ley 71 / 1988 (Transición)		55		

n.d. No disponible.

1/ Exceptuado por la Ley 100 de 1993.

2/ Incluye la mayoría de pensionados de la empresa. Cobia a los trabajadores activos a diciembre de 1977.

3/ Sólo en la entidad.

4/ Promedio salarial de afiliados al ISS.

5/ Sólo ex congresistas.

Fuente: DNP.

Traslado de régimen	Monto de la pensión	Pensión promedio (Salarios mínimos)	Facultades presidenciales extraordinarias
Una sola vez cada tres años.	65% del IBC + 2,0% por cada 50 semanas adicionales a las 1.000, hasta las 1.200 semanas + 3,0% por cada 50 semanas adicionales a las 1.200, hasta las 1.400 semanas Monto mínimo = 65% Monto máximo = 85%	1,57 4/ (Cerca de dos)	Ninguna
Una sola vez cada cinco años  Un año después de vigencia de la ley, a quienes les falte 10 años o menos para cumplir la edad mínima no se les permite cambiar de régimen.	<p><b>Hasta el 2003:</b> 65% del IBC + 2,0% por cada 50 semanas adicionales a las 1.000, hasta las 1.200 semanas + 3,0% por cada 50 semanas adicionales a las 1.200, hasta las 1.400 semanas Monto mínimo = 65% Monto máximo = 85%</p> <p><b>Desde el año 2004:</b> Monto diferencial que depende del nivel del IBC según la siguiente fórmula: <math>r = 65,5 - 0,5 s</math> en donde: <math>r</math> = porcentaje del ingreso de liquidación. <math>s</math> = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes</p> <p>Desde el año 2005: + 1,5% por cada 50 semanas adicionales a las mínimas requeridas.</p> <p>Monto mínimo = 55% a 65% según nivel del IBC Monto máximo = 80% del IBC</p>	1,57 4/ (Cerca de dos)	<p>El presidente tiene facultades por seis meses a partir de la expedición de la ley para expedir normas con carácter de ley para modificar:</p> <p>Régimen pensional del Presidente de la República</p> <p>Régimenes de trabajadores que laboren en actividades de alto riesgo</p> <p>Régimenes pensionales de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS</p>
	75	2,72	
	75	34,92 5/	
	100	6,01	
	75 + 2,5 por año adicional	5,2	
	50 - 85	1,83 - 5,33	
	75	2,63	

---

El balance financiero del sistema administrado por el ISS bajo la Ley 100, no rindió los resultados previstos. Como se sabe, en un sistema de reparto buena parte de los ingresos anuales se utiliza para sufragar los compromisos pensionales de la vigencia. La constitución de reservas con los excedentes permite mantener en equilibrio el programa en el mediano y el largo plazos.

El balance de caja del ISS sólo arrojó excedentes por seis años, luego de entrar en vigencia la ley. A partir del año 2000 su desequilibrio de caja empieza a aumentar, al punto que para 2002 ascendió a \$1,2 b (0,6% del PIB). Las reservas de pensiones del ISS registraron su nivel máximo en el año 2000 cuando ascendieron a \$6,7 b (3,9% del PIB); en los dos años siguientes se han reducido a un ritmo acelerado. El saldo de reservas al final de 2002 fue de \$5,9 billones (2,9% del PIB). En sólo esta vigencia, el Instituto utilizó \$1,3 b de sus reservas (0,62% del PIB), para cancelar sus obligaciones pensionales. De otra parte, de mantener inalterados los regímenes exceptuados, el estudio concluye que las apropiaciones anuales del presupuesto aumentarán hasta 5% del PIB en el año 2015.

Frente a estas circunstancias, la Ley 797 de 2003 ajustó los parámetros del régimen general (Cuadro 20). La norma dejó inalterado tanto el régimen de transición contemplado en la Ley 100, como el resto de los regímenes excepcionales que ampara el grueso de los empleados públicos. Solo le dio facultades temporales al Gobierno para que modifique uno de

los regímenes excepcionales (el llamado régimen "especial").

Los ajustes al régimen general de pensiones contemplados en la nueva ley entrarán a regir a partir del año 2004. En el Cuadro 20 se hace una comparación entre los requisitos y los beneficios estipulados en la Ley 100 de 1993 y los que fija la Ley 797 de 2003. Allí se describen también las condiciones del régimen de transición y de algunos regímenes excepcionales para los que se tiene información.

La edad mínima de jubilación del régimen general no se modificó. Hasta el año 2014 se mantiene en 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres y, después de ese año, se eleva a 57 y 62 años, respectivamente. Son evidentes las prerrogativas que tienen los regímenes excepcionales frente al régimen general, en cuanto a la edad mínima de jubilación.

El tiempo mínimo de cotización se incrementó a partir del año 2005, con la nueva ley. A las 1.000 semanas contempladas en la Ley 100 de 1993, se le adicionan 50 semanas en el año 2005 y 25 semanas más desde 2006 hasta el año 2015, cuando se estarán completando 1.300 semanas. El régimen de transición fijó en 500 semanas el tiempo mínimo que da derecho a pensión. Buena parte de los regímenes excepcionales tienen como tiempo mínimo de cotización 20 años. La excepción más evidente es la Fuerza Pública con mínimo 15 años de servicio.

La tasa de cotización también se ajusta gradualmente bajo la nueva ley. A la tasa de

13,5% sobre el ingreso base de cotización (IBC) definida en la norma anterior, se le suma un punto en el año 2004 y 0,5 puntos en los años 2005 y 2006, cuando ascenderá a 15,5%. A partir de 2008, el Gobierno podrá incrementar la cotización en un punto adicional, por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del PIB sea igual o superior a 4% en promedio durante los dos años anteriores. Sigue vigente la distribución de la carga: 75% de la cotización a cargo del empleador y 25% a cargo del trabajador.

Además de la cotización básica, los trabajadores que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro SMMLV deberán aportar un punto adicional destinado al FSP. La nueva ley contempla que los trabajadores con ingresos superiores a 16 SMMLV deberán hacer aportes adicionales a la subcuenta de subsistencia del FSP según la siguiente escala: de 16 a 17 SMMLV 0,2%; de 17 a 18 SMMLV 0,4%; de 18 a 19 SMMLV 0,6%; de 19 a 20 SMMLV 0,8%, y superiores a 20 SMMLV 1%.

Para corregir el problema de incentivos y de riesgo moral asociado con el traslado entre los subsistemas de prima media y capitalización individual, generado con la Ley 100, la Ley 797 establece que una vez que los trabajadores hayan escogido una alternativa de afiliación, estos se pueden trasladar de régimen sólo una vez por cada cinco años. También se fija que un afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le falten 10 años o menos para cumplir la edad que le da derecho a la pensión de vejez.

Finalmente, la nueva ley ajusta la tasa de reemplazo del régimen general de prima media. Valga recordar que hasta el año 2003 sigue vigente la anterior norma, en donde se fija una tasa mínima de 65% sobre el IBC y una máxima de 85%, según se coticen las 1.000 semanas mínimas o más. Así, por cada 50 semanas adicionales y hasta completar 1.200 semanas, se le adiciona 2% a la tasa mínima, lo cual lleva una tasa de reemplazo al final de dicho período de 73%. De manera semejante, por cada 50 semanas adicionales sobre las 1.200 y hasta completar 1.400 semanas, se le adiciona 3%, lo cual lleva una tasa de 85% al final del período. La tasa de reemplazo que se empezará a aplicar a partir de 2004 con la nueva ley, oscila entre una mínima de 55% y una máxima de 80%, según ciertas reglas de leve progresividad que define la norma<sup>25</sup>.

### ***3. Las cifras fiscales del sistema público de pensiones***

#### ***a. Aspectos preliminares***

El costo fiscal del sistema de pensiones depende de varios factores que se pueden agrupar en los siguientes:

- 1) Las características demográficas de la población y la antigüedad y cobertura del sistema

Con el envejecimiento de la población y a mayor cobertura y antigüedad del sistema de pensiones, mayor será el costo que asume el fisco y viceversa. En el contexto

<sup>25</sup> La Ley 797 de 2003 establece que desde el año 2004 el monto diferencial sobre la tasa mínima, que depende del IBC, sigue esta regla:  $r = 65,5 - 0,5 s$ , donde  $r = \%$  del ingreso de liquidación y  $s =$  número de SMMLV. A partir de 2005, por cada 50 semanas sobre las mínimas requeridas, se incrementará el IBC en 1,5% hasta llegar al tope máximo de 80%.

---

de América Latina, Colombia, al igual que México y Perú, se caracteriza por tener una población no tan vieja, sistemas que oscilan entre los 50 y 60 años de antigüedad y cobertura relativamente baja (alrededor de 35%). Argentina, Chile y Uruguay tienen sistemas más antiguos (alrededor de 75 años), registran la mayor cobertura en la región (de 60% a 80%) y una transición demográfica más avanzada. En el otro extremo se encuentran varios países centroamericanos y Bolivia, con los sistemas de pensiones más jóvenes (40 a 45 años) y bajas coberturas (12% a 23%)<sup>26</sup>.

## 2) Las responsabilidades asumidas por el Estado durante los ajustes al sistema

La carga fiscal que ha asumido el Estado con las reformas al sistema de pensiones está asociada a varios hechos.

El primero, que usualmente el Estado se hace cargo del déficit operacional de todo el sistema público de pensiones<sup>27</sup>. Por supuesto que el monto y el tiempo que toma saldar ese déficit dependen, entre otras cosas, del monto de la deuda reconocida y de su madurez. En Colombia este factor está altamente influenciado por el elevado costo que ha implicado el régimen de transición definido en la Ley 100 y que permaneció inmodificado en la reforma de 2003.

El segundo hecho proviene del reconocimiento de los aportes que hicieron los

asegurados al antiguo régimen público y que con la reforma se trasladan al sistema de capitalización. El bono pensional de reconocimiento, que usualmente se hace efectivo al momento de retiro, no se concedió en todos los países que hicieron reformas (México y Uruguay, por ejemplo, no lo reconocen) y sus condiciones varían entre aquellos países que lo contemplaron. En Colombia el valor de los bonos emitidos a mayo de 2003 asciende a \$6,7 b y están en proceso de liquidación otros \$19,9 b.

Un hecho no menos importante que ha incrementado el costo fiscal del sistema público de pensiones es la exclusión de la reforma de varios grupos de trabajadores públicos. Como se analizó al comienzo del capítulo, para el caso colombiano son muchos los regímenes exceptuados que gozan de privilegios especiales con cargo directo e indirecto al presupuesto de la Nación, los cuales crean problemas severos de equidad y de altos subsidios por parte del Estado.

Por último, un hecho que adiciona presión fiscal lo constituyen los programas pensionales de protección social (FSP, PGPM, SPA). Sobre el particular, más adelante se muestra que el Gobierno no ha hecho los aportes correspondientes a estos fondos, por lo que podrían constituir una potencial fuente de desequilibrio financiero del sistema.

---

<sup>26</sup> Mayores detalles en Mesa-Lago (2000).

<sup>27</sup> Este hecho ha sido reconocido en varios estudios, véase el capítulo 5 de Acosta y Ayala (2001) y el capítulo I de Mesa-Lago (2000).

### 3) El esquema de requisitos y beneficios resultante de las reformas

En cuanto a este factor, el Cuadro 6 mostró los principales lineamientos del régimen general que se ajustó con las reformas de 1993 y 2003, así como los principales parámetros de los regímenes de transición y aquellos que se han mantenido inmodificados. A pesar de que Colombia tendrá tasas de cotización relativamente altas respecto de algunos países con nivel de ingreso similar (Perú, 13%; México, 10,5%), su cotización sigue siendo relativamente baja con respecto a los países de la región de alta transición demográfica (Uruguay, 27,5%; Argentina, 27%; Chile entre 19% y 21%).

#### b. Cifras del sistema público de pensiones

A pesar de que las cifras que se presentan en esta sección no nos permiten identificar las diversas fuentes descritas que explican la carga financiera que ha asumido el fisco, sí nos dan una idea sobre su evolución, su papel en las cuentas fiscales consolidadas, el predominio del ISS y ciertas cajas públicas dentro del sistema público, y de la carga fiscal que ha venido asumiendo el Gobierno nacional para cubrir sus compromisos. Esta información se complementa con los ejercicios más recientes

que se han hecho por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el valor del pasivo pensional del subsistema público.

#### 1) Balance de caja del sector de la seguridad social

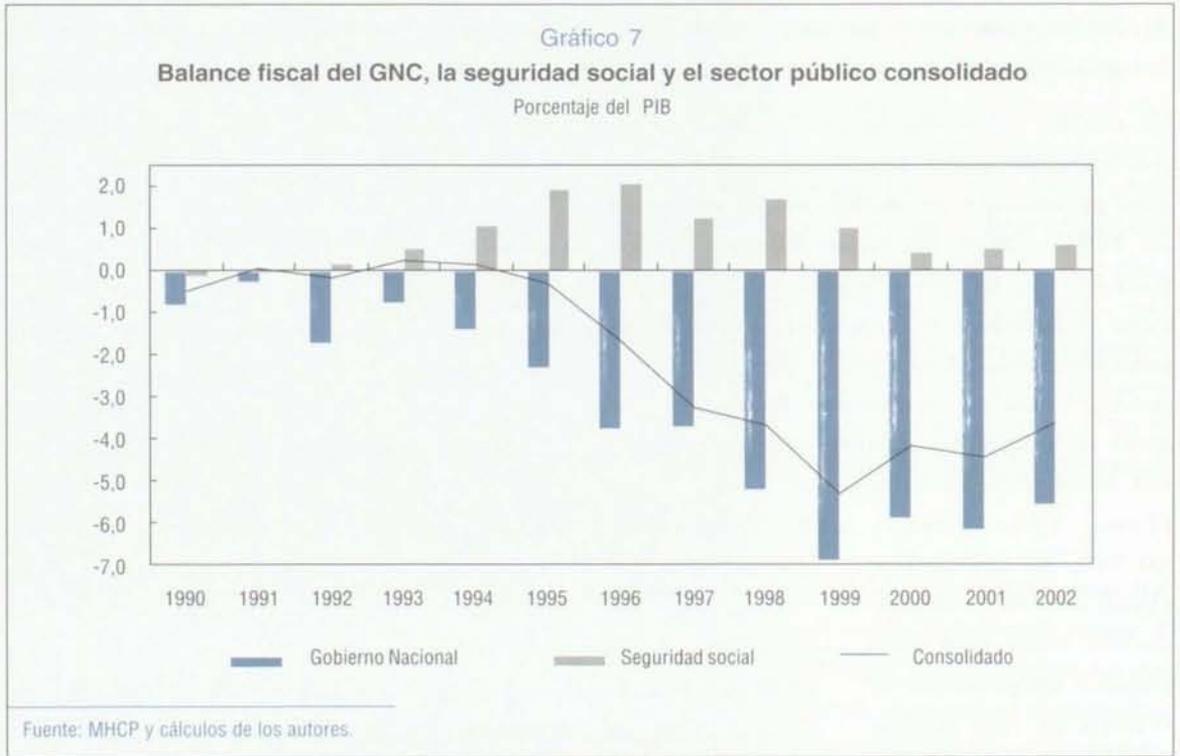
El Gráfico 7 subraya cómo hasta ahora el sector de la seguridad social jugó un papel compensador del resultado fiscal del consolidado del sector público no financiero (SPNF). Luego de la reforma de 1993, el sector de la seguridad social arrojó por seis años consecutivos cuantiosos excedentes de caja, que ascendieron a 2% del PIB entre 1995 y 1996<sup>28</sup>. En los años siguientes se registraron excedentes por montos cercanos al 1% del PIB, que compensaron de manera inequívoca el desequilibrio financiero en ascenso del Gobierno nacional.

Como bien se ha reconocido, la crisis económica de finales de la década y las elevadas tasas de desempleo, entre otros, afectaron negativamente los ingresos del sistema de pensiones. Para el año 2001, el ISS obtuvo un déficit de \$580 mil millones (0,3% del PIB) en su negocio de pensiones, desequilibrio que se duplicó para el año siguiente.

Dentro del sector de la seguridad social predomina el subsistema conformado por

*La crisis económica de finales de la década y las elevadas tasas de desempleo, entre otros, afectaron negativamente los ingresos del sistema de pensiones.*

<sup>28</sup> En estas cuentas se incluyen los ingresos y gastos del sector de la seguridad social, tanto por pensiones como por salud y riesgos profesionales.



el ISS, Cajanal y la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom). En el Gráfico 8 se muestra para los años recientes el balance de caja y el estado de las reservas para este grupo de entidades. Se evidencia que con el ajuste en los parámetros al régimen general en 1993, este subsistema aumentó sus reservas de manera creciente.

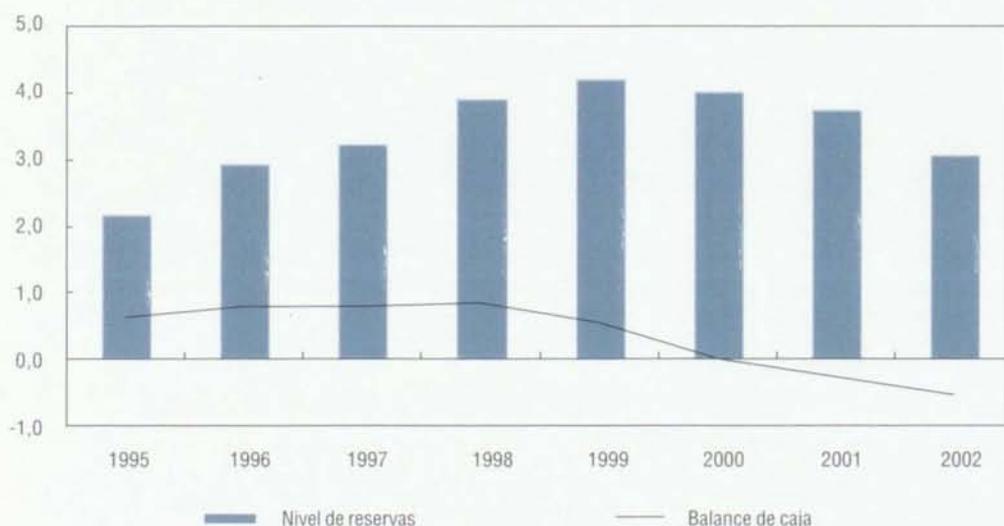
El ISS acumuló recursos hasta un tope de \$6,8 b (3,9% del PIB) en el año 2000, los cuales invirtió en títulos de la Tesorería General de la Nación. La situación financiera de los años subsiguientes llevó al ISS a liquidar \$900 mil millones de esas reservas en el año 2002, para atender sus obligaciones pensionales. El Instituto registró un déficit de caja de \$1,2 b (0,6% del PIB) en ese año.

2) Las apropiaciones presupuestales de la Nación

Un hecho no menos importante son las crecientes provisiones presupuestales de la Nación, reflejadas en pagos de caja de la Tesorería, para cumplir con los compromisos en pensiones que emanaron de la legislación de 1993. El gasto en pensiones del Gobierno nacional ascendió de 0,8% a 2,8% del PIB entre 1990 y 2002.

Como se mostrará en las proyecciones del pasivo pensional, los aportes del Gobierno en esta materia se incrementarán en los años venideros (hasta el año 2013), aunque con la Ley 797 de 2003 las apropiaciones ya no serán tan cuantiosas como las que están implícitas en la Ley 100 de 1993.

Gráfico 8  
Reservas y flujo de caja del subsistema público de pensiones  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: MHCP y cálculos de los autores.

El Cuadro 21 señala la dinámica de las apropiaciones presupuestales de los distintos programas públicos de pensiones con cargo a la Nación desde 1990. También se incluyen los giros que se tenían previstos para 2003. Durante los últimos 12 años, el presupuesto de pensiones a cargo de la Nación ha crecido a una tasa anual promedio de 13% real.

El pago de pensiones de la mayoría de los servidores públicos a cargo de la Nación se hace a través del Fondo de Pensiones Públicas (Fopep), en la medida en que sirve de fondo-cuenta para los pagos a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal). Para 2002, se giraron \$3 b a través del Fopep, correspondientes al 54% del total de apropiaciones para pensiones. De este monto, \$2,4 b cubrieron

los compromisos de Cajanal y \$0,5 b se giraron para saldar los pasivos de Foncolpuertos, uno de los pasivos pensionales más costosos a cargo del presupuesto nacional.

Los giros en pensiones para la fuerza pública (Policía y Fuerzas Militares, exceptuando el personal civil que trabaja en estos sectores) ascendieron en el 2002 a \$1,1 b, lo cual corresponde al 20% del total de giros de la Nación. Si se adicionan los pagos al personal civil por \$396 mm, el programa completo de la Fuerza Pública absorbe actualmente el 27% de los gastos que hace la Nación en pensiones.

El costo total del programa de pensiones del magisterio no se muestra en este cuadro, porque buena parte de los giros se

Cuadro 21

## Gasto en pensiones del GNC

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Miles de millones de pesos</b>					
<b>Total</b>	185,9	255,3	365,0	518,8	785,1
Fondo de Pensiones Públicas (Foep)	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8
Caja de sueldos de la Policía	37,1	44,1	60,8	73,3	120,5
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	22,8	28,9	35,6	65,6	108,5
Hacienda 1/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensa 2/	9,3	12,5	17,6	24,8	38,6
Policía 2/	6,3	8,1	12,2	17,7	29,4
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	0,0	18,2	28,4	35,4	50,7
Fondo de Previsión del Congreso	0,6	1,6	2,2	2,1	9,0
Otras entidades	109,8	142,0	208,2	299,9	417,5
Magisterio - aportes adicionales al situado fiscal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	109,8	142,0	208,2	299,9	417,5
<b>Memo ítem - Composición del Foep</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8
Foep - Cajanal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foncolpuertos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros pagos	0,0	0,0	0,0	0,0	10,8
<b>Participación porcentual</b>					
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fondo de Pensiones Públicas - Foep	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
Caja de sueldos de la Policía	20,0	17,3	16,7	14,1	15,3
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	12,3	11,3	9,7	12,6	13,8
Hacienda 1/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Defensa 2/	5,0	4,9	4,8	4,8	4,9
Policía 2/	3,4	3,2	3,4	3,4	3,8
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	0,0	7,1	7,8	6,8	6,5
Fondo de Previsión del Congreso	0,3	0,6	0,6	0,4	1,1
Otras entidades	59,0	55,6	57,0	57,8	53,2
<b>Memo ítem - Composición del Foep</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Foep - Cajanal	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foncolpuertos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros pagos	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Crecimiento real</b>					
<b>Total</b>	-	8,3	14,2	15,9	23,4
Fondo de Pensiones Públicas - Foep	-	-	-	-	-
Caja de sueldos de la Policía	-	-6,3	10,3	-1,7	34,1
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	-	-0,2	-1,5	50,3	35,0
Hacienda 1/	-	-	-	-	-
Defensa 2/	-	5,9	12,3	14,9	26,9
Policía 2/	-	2,2	20,1	17,7	36,0
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	-	-	24,7	1,7	16,8
Fondo de Previsión del Congreso	-	93,7	11,7	-20,9	245,8
Otras entidades	-	2,0	17,2	17,5	13,5

1/ Corresponde al pago efectivo por concepto de bonos pensionales.

2/ Corresponde a los pagos de pensiones del personal civil.

Fuente: MHCP-Presupuesto

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Proj.
<b>Miles de millones de pesos</b>								
1.132,3	1.620,6	1.976,8	2.549,0	3.068,4	3.790,0	4.759,1	5.660,6	6.051,1
439,2	626,5	824,8	1.139,9	1.654,9	2.137,6	2.704,6	3.040,0	3.395,4
174,9	250,3	284,3	373,2	435,4	489,2	545,2	601,3	670,0
155,5	218,5	237,6	336,5	389,9	451,4	472,3	531,3	583,8
0,0	29,4	0,0	23,0	26,0	24,6	82,7	200,7	402,7
46,4	68,1	91,4	112,0	143,1	167,0	195,8	222,5	246,7
39,9	54,3	65,2	86,3	110,6	133,0	156,0	173,8	191,0
52,8	78,6	94,4	119,2	136,9	150,4	160,9	171,4	184,9
8,7	25,6	48,1	81,0	77,1	86,2	95,2	112,9	142,3
214,9	269,2	331,0	278,0	94,4	150,6	346,5	606,6	234,5
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	220,3	399,9	0,0
214,9	269,2	331,0	278,0	94,4	150,6	126,2	206,6	234,5
439,2	626,5	824,8	1.139,9	1.654,9	2.137,6	2.704,6	3.040,0	3.395,4
432,1	619,5	816,7	1.129,7	1.216,3	1.576,1	2.055,8	2.371,2	2.682,3
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	405,2	451,6	466,3	487,9
7,1	7,0	8,0	10,3	438,6	156,3	197,2	202,5	225,1
<b>Participación porcentual</b>								
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
38,8	38,7	41,7	44,7	53,9	56,4	56,8	53,7	56,1
15,4	15,4	14,4	14,6	14,2	12,9	11,5	10,6	11,1
13,7	13,5	12,0	13,2	12,7	11,9	9,9	9,4	9,6
0,0	1,8	0,0	0,9	0,8	0,6	1,7	3,5	6,7
4,1	4,2	4,6	4,4	4,7	4,4	4,1	3,9	4,1
3,5	3,4	3,3	3,4	3,6	3,5	3,3	3,1	3,2
4,7	4,9	4,8	4,7	4,5	4,0	3,4	3,0	3,1
0,8	1,6	2,4	3,2	2,5	2,3	2,0	2,0	2,4
19,0	16,6	16,7	10,9	3,1	4,0	7,3	10,7	3,9
100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
98,4	98,9	99,0	99,1	73,5	73,7	76,0	78,0	79,0
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	19,0	16,7	15,3	14,4
1,6	1,1	1,0	0,9	26,5	7,3	7,3	6,7	6,6
<b>Crecimiento real</b>								
20,7	17,7	3,7	10,5	10,2	13,6	16,7	11,2	1,3
-	17,3	11,9	18,4	32,9	18,8	17,5	5,1	5,9
21,5	17,7	-3,5	12,5	6,8	3,3	3,5	3,1	5,6
19,9	15,5	-7,6	21,4	6,1	6,4	-2,8	5,1	4,2
-	-	-100,0	-	3,5	-12,8	212,2	126,9	90,2
0,5	20,7	14,1	4,9	17,0	7,3	8,9	6,2	5,1
13,5	11,9	2,0	13,4	17,4	10,6	8,9	4,1	4,2
-12,9	22,5	2,1	8,2	5,1	1,0	-0,6	-0,4	2,2
-18,5	141,5	59,6	44,1	-12,8	2,7	2,6	10,9	19,4
-56,9	3,0	4,5	-28,0	-68,9	46,7	113,7	63,6	-63,4

---

---

hicieron a través del situado fiscal. No obstante, la Nación ha tenido que adicionar recursos a estas transferencias, que se presupuestan ahora mediante el SGP. En el año 2002 se giraron recursos adicionales para cubrir pensiones a los profesores por \$ 400 mm (7% de las apropiaciones totales de la Nación).

La apropiación presupuestal durante 2003 para el Fondo del Pasivo Pensional de los Ferrocarriles Nacionales asciende a \$195 mil millones y del Congreso a \$142 mm (conjuntamente explican el 5,5% del total de las apropiaciones). Si bien actualmente el presupuesto de estos dos fondos es equiparable, su dinámica durante los años noventa fue bien diferente. Las apropiaciones para el fondo de previsión del Congreso han crecido cada año en promedio 45% en términos reales, en tanto las correspondientes para el fondo de los Ferrocarriles crecieron al 6%.

Los mayores costos en pensiones que ha asumido la Nación a través de las reformas de 1993 y 2003 provienen de los regímenes exceptuados. De una parte, los altos costos del régimen de transición se reflejan, en buena medida, por las crecientes apropiaciones del Fopep (desde su creación han crecido las apropiaciones en

términos reales en 16% promedio anual). De otra, los regímenes exceptuados (Fuerza Pública y el magisterio) y ciertos programas como el de Foncolpuertos, Ferrocarriles Nacionales y el Congreso ayudan a explicar el resto de las crecientes apropiaciones. Para el año 2003 se vuelve relevante el giro de la Nación por los compromisos que se le vencen por bonos pensionales emitidos (algo más de \$400 mm bajo el rubro "Hacienda").

### *c. El pasivo del sistema público de pensiones*

Las perspectivas financieras del sistema público se examinan a través de su flujo de caja asociado con su pasivo pensional en un horizonte de 50 años. La información proviene del DNP y se presenta bajo dos escenarios: antes de la Ley 797 de 2003 y después de ella<sup>29</sup>.

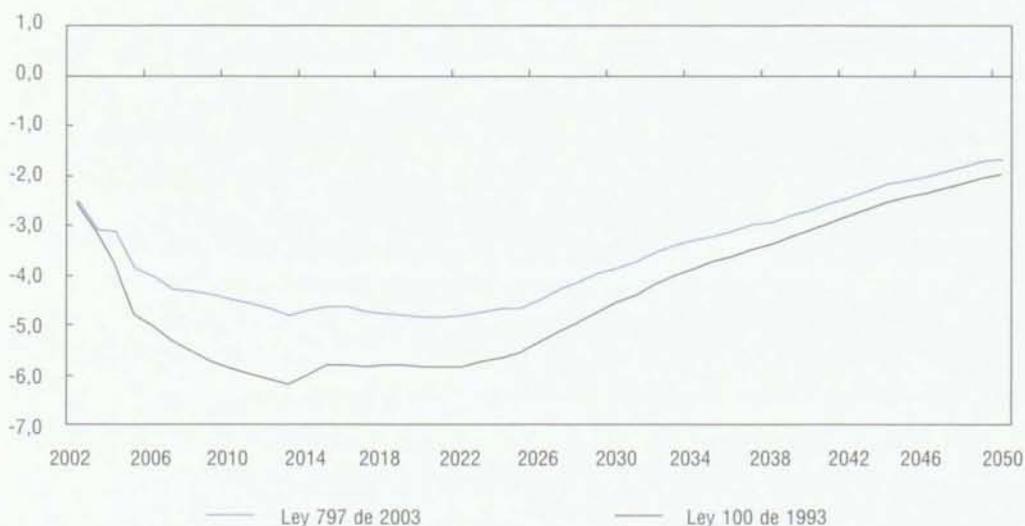
*Los mayores costos en pensiones que ha asumido la Nación a través de las reformas de 1993 y 2003 provienen de los regímenes exceptuados.*

El Gráfico 9 expone claramente los efectos de la nueva reforma al sistema de pensiones. En líneas generales se aprecia que a partir de 2004, cuando se empieza a aplicar la Ley 797 de 2003, se suaviza el costo fiscal en pensiones que asumirá el Estado en las próximas décadas. Dicho costo se elevará de 3,1% en el año 2003 a 4,8% del PIB en 2013, permaneciendo en ese nivel hasta mediados de los años veinte. Luego

---

<sup>29</sup> Véase el Anexo 2. El modelo de pensiones del DNP utiliza para el ISS la información básica que presentó el Instituto para el estudio de la OIT en 1997 y exhibe el flujo de caja desde 1999. Actualmente el DNP está actualizando la información del ISS, pero ésta aún no se halla disponible.

Gráfico 9  
**Flujo de caja asociado al sistema público de pensiones, 1999-2050**  
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: DNP.

desciende de manera gradual hasta estabilizarse alrededor del 2% hacia el 2050<sup>30</sup>.

Los datos sugieren que la Nación tendrá que incrementar de manera sustancial sus gastos en pensiones entre 2004 y 2013 y que luego de este último año, debe hacer reservas presupuestales por encima del 4% del PIB por un período de 15 años. Bajo la Ley 100, el desequilibrio crecía de manera rápida hasta superar el 6% del PIB en 2012, y luego la brecha se empezaba a cerrar en los siguientes años pero a una menor velocidad.

En términos del valor presente neto, el pasivo actual del sistema público de pensiones asciende a 171,4% del PIB (Cuadro 22), nivel un tanto por encima del que registra Alemania (157%), Reino Unido (156%) y Japón (162%). El efecto financiero de la Ley 797 fue reducir la deuda pensional en 34 puntos del PIB (pasó de 205,7% a 171,4% del PIB). Puesto que dicha ley reformó el régimen general, la reducción se refleja básicamente en las cuentas del ISS, cuyo pasivo se redujo de 70,4% a 42,4% del PIB. También incluye los ajustes previstos en el Fondo del Magisterio (Fomag), que se dieron al amparo del

<sup>30</sup> Entre los principales parámetros que utiliza el DNP para estas proyecciones están: edad de jubilación 57M/62H, tiempo de cotización 1.300 semanas, la tasa de reemplazo estipulada en la nueva ley (60-0,5 s, véase nota 2), tasa de descuento de 4,5% y tasas de crecimiento económico que se elevan progresivamente de 2% a 4% entre 2003 y 2006, se mantienen en 4% entre 2007 y 2010 y luego en 4,5% desde el 2011.

**Cuadro 22**  
**Pasivo pensional a cargo de la Nación con reforma y sin ella**  
 (Porcentaje del PIB)

	Ley 100 de 1993	Con reforma (Ley 797 de 2003)
VPN 2000-2050 (% del PIB de 1999)		
ISS	70,4	42,6
Cajas públicas	48,5	48,3
Fondo del Magisterio (Fomag)	30,2	24,8
Fuerzas Armadas	27,9	27,2
Bonos tipo A	19,6	19,6
GPM	9,0	9,0
<b>Total</b>	<b>205,7</b>	<b>171,4</b>

Fuente: DNP.

artículo 81 de la Ley del Plan (Ley 12 de 2003)<sup>31</sup>.

Nótese que se mantiene la deuda asociada a los programas públicos que aún no se han reformado, especialmente el de la Fuerza Pública y los otros regímenes que se contabilizan en el rubro de Cajas Públicas. Haciendo uso de las facultades especiales que le otorgó al ejecutivo la Ley 797 de 2003, el Gobierno ajustó el régimen de las Fuerzas Armadas y los regímenes de alto riesgo, pero de acuerdo con una reciente sentencia de la Corte Constitucional, el ajuste a las pensiones de las Fuerzas Armadas ha debido tramitarse a través de una ley, por lo cual quedó sin piso cualquier ahorro fiscal previsto por esta vía<sup>32</sup>.

El pasivo de las cajas públicas a cargo del presupuesto de la Nación asciende a 48,5% del PIB. Se incluyen allí, entre otros, los compromisos asumidos a través del Fopep, las pensiones adicionales que aún se pagan a través de ministerios y departamentos administrativos, el Fondo del Congreso, Ferrocarriles Nacionales, Foncolpuertos y Caprecom. Se evidencia nuevamente el alto costo que tiene para la Nación el régimen exceptuado constituido por el magisterio (Fomag) y la Fuerza Pública (FFAA), cuya deuda conjunta asciende al 52% del PIB. La deuda asociada al Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) se mantiene en 9% del PIB, con todo y que con la nueva ley se fortalecen sus recursos con los ajustes al régimen de ahorro individual y se elevan los requisitos para acceder a sus beneficios.

<sup>31</sup> Véase Anexo 3 para un resumen de los ajustes al Fondo del Magisterio.

<sup>32</sup> Véase el Anexo 4 para un resumen de la reforma al régimen de pensiones de la Fuerza Pública y de los regímenes de alto riesgo.

---

El Anexo 2 muestra cómo el ISS y las cajas públicas representan el desequilibrio más costoso para la Nación en los próximos años (entre 1,5% y 2% del PIB), seguido de la Fuerza Pública (0,7% a 0,8% del PIB) y el magisterio (entre 0,45% y 0,6% del PIB con la Ley del Plan de Desarrollo). El bajo ritmo en las nuevas afiliaciones al ISS y los recálculos de pensiones por fallas en la información de los beneficiarios del sistema, entre otros factores, han contribuido a ampliar el desequilibrio financiero del ISS. Estas cifras indican simplemente que la Ley 797 de 2003, cuya aplicación empezó a regir en este, inicia con un faltante de caja nada despreciable que se verá reflejado en las cuentas fiscales futuras de la Nación.

Así, para el Gobierno es urgente desmontar la dinámica de la deuda pensional, ya que aun en el mejor de los casos, sus efectos importantes solo se verán a partir de 2008. De acuerdo con la agenda del Gobierno, primero se debe presentar y tramitar un Acto Legislativo para reformar la Constitución en este frente, lo cual tendrá lugar entre julio de 2004 y junio de 2006 (cualquier reforma a la Carta Política requiere dos legislaturas). En el Acuerdo Político de abril de 2004 se estableció que el Acto Legislativo pondría un tope de 25 salarios mínimos a la mesada pensional, se eliminarían los regímenes especiales (con excepción del de la Fuerza Pública), y se eliminarían la mesada 14 para los que se pensionen con el ISS. Luego de esa enmienda a la

Constitución, el Gobierno presentará un proyecto de ley para reformar el régimen general de pensiones para ajustar las edades, semanas de cotización límites y cuantías de las mesadas.

## B. Recomendaciones

Colombia registró notables avances de la cobertura en pensiones durante los años noventa, pero su nivel actual, que se encuentra por debajo del que registran otros países de la región, aún dista del nivel deseable. Puesto que el país presenta una transición demográfica relativamente lenta, hay espacio para que sus autoridades redefinan a tiempo los parámetros del sistema público de prima media, para evitar que la carga fiscal que asume la Nación siga creciendo a ritmo insostenible.

Con la Ley 797 de 2003 se avanzó en la dirección indicada, pero se sabe que la reforma es insuficiente. El Gobierno debe insistir en recortar aún más el período de transición del régimen general, puesto que ha resultado muy oneroso. Además de generar un ahorro fiscal importante, esta medida reduciría la inequidad entre unas generaciones que aportaron poco, en relación con los beneficios que disfrutarán, y otras que tendrán que asumir mayores costos para mantener el sistema.

Para eliminar la inequidad y fortalecer las finanzas del sistema de pensiones, se re-

---

comienda ajustar el esquema de requisitos y beneficios de los distintos regímenes excepcionales, en las cuantías que se requiera en cada régimen, de manera que se rijan por el régimen general. En este sentido, se deben elevar sus tasas y tiempo de cotización y reducir, a su vez, sus beneficios (menores tasas de reemplazo). Recientemente se ajustaron algunos de estos regímenes, pero otros se mantienen inmodificados.

Se recomienda también desligar las pensiones mínimas del salario mínimo legal vigente, ya que crea rigideces en el manejo financiero del sistema pensional. Si bien en apariencia es un mecanismo redistributivo, la alta relación pensión mínima a ingreso medio asegurado (de alrededor del 50% en Colombia, frente a una media de 30% de la región) limita la extensión de los subsidios implícitos del Estado a los beneficiarios más necesitados del sistema contributivo. Además, la garantía de pensión mínima puede generar incentivos perversos en la población, ya que termina cotizando el mínimo requerido con el fin de obtener un subsidio del Gobierno.

La ley del plan le dio facultades al Gobierno para ajustar el régimen pensional del magisterio; sin embargo, hay que tener cuidado, ya que se trata de uno de los programas más costosos, cuyos beneficios están vinculados al régimen salarial. De

acuerdo con la normativa, los docentes actuales deben aumentar sus cotizaciones en línea con el régimen general de prima media. Los nuevos docentes serán cobijados plenamente por el régimen general, con excepción de la edad de jubilación, que será de 57 años H/M. Estos cambios implicarán mayor presión presupuestal para la Nación en el corto y mediano plazos, aunque una parte de las provisiones se hará a través del sistema general de participaciones.

La reforma a las pensiones para trabajadores en actividades de alto riesgo consistió principalmente en redefinir este

concepto, para excluir varios grupos de beneficiarios. A partir de esta reforma, el Estado asumirá mayores costos fiscales al incrementarse y unificarse la tasa de aportes del empleador. El respeto a los derechos adquiridos de los trabajadores que hayan aportado 500 semanas define implícitamente un nuevo régimen de transición que, a nuestro juicio, tendrá un alto costo.

El bajo ritmo en las nuevas afiliaciones al ISS y los recálculos de pensiones por fallas en la información de los beneficiarios del sistema, entre otros factores, han contribuido a ampliar el desequilibrio financiero del ISS. Las cifras mostradas en esta sección indican que la nueva ley de pensiones que empezó a regir este año inició con un faltante de caja nada despreciable,

*Colombia registró notables avances de la cobertura en pensiones durante los años noventa, pero su nivel actual, que se encuentra por debajo del que registran otros países de la región, aún dista del nivel deseable.*

---

que tendrá que incorporarse a los planes financieros de las vigencias futuras. Para evitar que esa carga siga desestabilizando las finanzas de la Nación, resulta prioritario que se actualicen las cuentas del sistema público de pensiones para reajustar de manera adecuada los parámetros del régimen general.

## V. EMPLEO Y SALARIOS PÚBLICOS<sup>33</sup>

El objetivo de este capítulo es hacer un análisis descriptivo del empleo y los salarios del sector público, con el fin de resaltar su comportamiento absoluto y relativo durante los últimos años y su incidencia macroeconómica y fiscal<sup>34</sup>.

Un análisis profundo del tema, el cual no es nuestro objetivo en este documento, debería responder preguntas fundamentales como: ¿cuál es la finalidad del empleo público?, ¿cuál es su tamaño óptimo: cuántos empleados y a qué salarios?, ¿qué debe producir el Estado (composición funcional) y cómo debe producir los bienes (composición económica)?, ¿qué de-

termina el nivel de empleo público: una necesidad económica, política, fiscal, de ajuste? y ¿qué tipo de incentivos son necesarios para que los empleados públicos respondan a las funciones asignadas de manera eficiente?<sup>35</sup>

### A. Evolución e incidencia del empleo público

Antes de comenzar, debemos llamar la atención sobre la pobreza de las estadísticas de empleo y salarios públicos y la inconsistencia de las pocas series existentes. Utilizamos alternativamente y de manera *ad hoc* las cifras de la Contraloría General de la República y las del DANE, dependiendo de su consistencia.

#### 1. Indicadores de empleo público

El Gráfico 10 muestra que el número de empleados públicos en nómina como proporción de la población total, el cual es un indicador alternativo del tamaño del Estado, o de si el Estado es un empleador de última instancia, disminuyó de 2,6% a 2,3% entre 1990 y 2002<sup>36</sup>. Al comparar el nivel observado respecto a la tendencia, se puede ver cómo en los años 1991 y

---

<sup>33</sup> El Anexo 5 hace un resumen de los principales aspectos institucionales del empleo y los salarios públicos en el país.

<sup>34</sup> Las referencias relativamente recientes que analizan el empleo y los salarios públicos en Colombia, son: Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), Sarmiento y González (1998), Delgado (1998), Contraloría General de la República (2001), Palencia *et al.* (2002) y Urrutia (2003). Entre la literatura empírica internacional se encuentran Carlson y Payne (1999), Hammouya (1999), Haltiwanger y Singh (1999) y el FMI y Banco Mundial (2002).

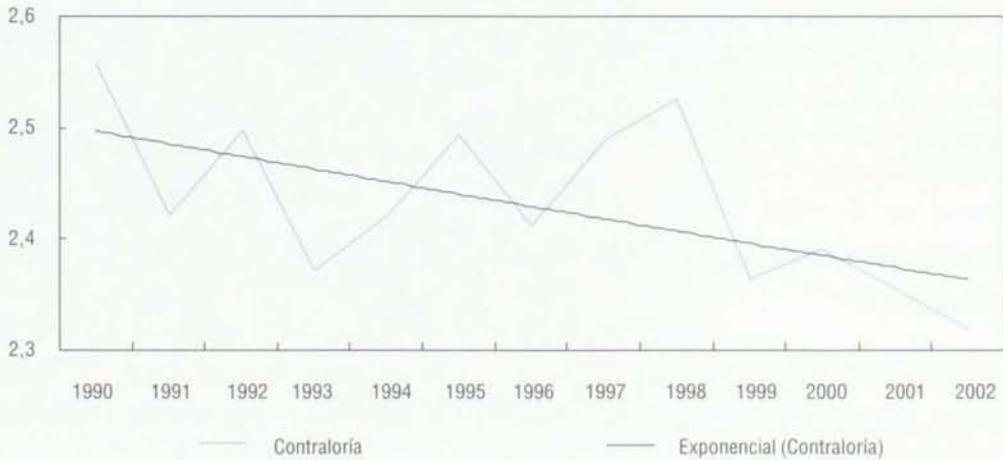
<sup>35</sup> Aportes teóricos que buscan responder algunas de estas preguntas se encuentran en Wilson (1989), Laffont y Tirole (1993), Gregory y Borland (1999) y Dixit (2000).

<sup>36</sup> Debido a que fue imposible construir unas buenas cifras del empleo por fuera de nómina, las llamadas "nóminas paralelas" o nóminas que van en el rubro de inversión, como es el caso de las del Ministerio de Transporte, Inviás y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, los indicadores mostrados de aquí en adelante pueden estar subestimando en algún grado el verdadero tamaño del empleo público.

Gráfico 10

Empleados públicos, como proporción de la población total (\*)

(Porcentaje)



(\*) Los datos se toman a diciembre de cada año e incluyen a los empleados ocupados en nómina más las siguientes personas: alumnos y auxiliares bachilleres de la Policía Nacional, personal de las orquestas y bandas sinfónicas, los supernumerarios de la Registraduría Nacional, los docentes ocasionales y catedráticos contratados en el rubro "contratos de prestación de servicios" y los instructores del SENA. Por ilustración, se adiciona una línea de tendencia exponencial.

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Educación Nacional (empleo) y DANE (población). Cálculos de los autores.

1993, al igual que en los últimos dos años, estuvo por debajo de su tendencia; mientras que el resto del período, especialmente en los años 1997 y 1998, se situó muy por encima.

Con el fin de controlar por la población menor de edad contenida en el total de la población, el Gráfico 11 muestra el indicador del empleo público como porcentaje de la población económicamente activa (PEA). Como se observa, lo único que cambia es el nivel del indicador, ya que la tendencia se mantiene, como en el gráfico anterior.

La evolución del empleo público estuvo probablemente, entre otras, determinada por políticas de buscaron su estabilización como por aquellas que incentivaron su crecimiento<sup>37</sup>.

Entre las primeras se encuentran las tomadas al comienzo de la década de los noventa por el gobierno del presidente Gaviria con el fin de "modernizar el Estado" mediante la aplicación de principios generales de la administración como los de la planeación estratégica, gerencia pública, calidad total y control interno<sup>38</sup>; la reforma laboral de 1990 (Ley 50 de 1990) que

<sup>37</sup> Como dijimos atrás, aquí no evaluamos hipótesis sobre la determinación del empleo público, simplemente planteamos a priori razones (económicas y políticas) que creemos, fueron determinantes de su evolución.

<sup>38</sup> Según la Contraloría General de la República (2001), entre 1991 y 1995 se suprimieron 30.455 cargos públicos.

Gráfico 11  
**Empleados públicos, como proporción de la PEA (\*)**  
 (Porcentaje)



(\*) Los datos se toman a diciembre de cada año e incluyen a los empleados ocupados en nómina más las siguientes personas: alumnos y auxiliares bachilleres de la Policía Nacional, personal de las orquestas y bandas sinfónicas, los supernumerarios de la Registraduría Nacional, los docentes ocasionales y catedráticos contratados en el rubro "contratos de prestación de servicios" y los instructores del SENA. Por ilustración, se adiciona una línea de tendencia exponencial.

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Educación Nacional (empleo) y DANE (población). Cálculos de los autores.

flexibilizó el mercado laboral, por ejemplo, eliminando la retroactividad de las cesantías; la Ley 489 de 1998, que reglamentó el artículo 189 de la Constitución Política y dictó normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional; la Ley de Saneamiento Fiscal Territorial (Ley 617 de 2000), que puso límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y del Gobierno; y el Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó las transferencias territoriales y estableció igualmente límites a los gastos de funcionamiento del Gobierno. Finalmente, con base en la Ley 790 de 2002, se emprendió un nuevo programa de reestructuración del Estado con el objeto de fusionar, liquidar entidades y reducir la nómina.

Por otro lado, el crecimiento de la nómina ha estado influenciado principalmente por decisiones emanadas de la Constitución de 1991 y por la intensificación del conflicto interno. La expedición de una nueva Constitución Política implicó el aumento de la nómina de los ministerios existentes y la creación de nuevas entidades como los ministerios de Cultura y Medio Ambiente, la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Así mismo, estimuló la creación de los fondos de cofinanciación y condujo al aumento del tamaño del Congreso, la Contraloría General de la República, los departamentos administrativos, la rama judicial y el sector de defensa y seguridad<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Según la Contraloría General de la República (2001), entre 1991 y 1995 se aumentó el personal de defensa y seguridad y el de la rama judicial en 72.273. De acuerdo con el pie de página anterior, entre 1991 y 1995 hubo un aumento neto de empleados públicos de 41.818.

El Gráfico 12 compara el indicador de empleados públicos como proporción de la población total entre Colombia y una serie de países de América Latina y el resto del mundo. Las cifras se construyeron de tal forma que fueran comparables en cuanto al nivel de las administraciones públicas incluidas y en cuanto al tipo de empleo considerado (asalariado). Las excepciones son Argentina, Brasil y Chile, como lo explica la nota del gráfico.

Se pueden distinguir claramente tres grupos de países: en primer lugar, aquellos ubicados en el rango superior con una

participación de alrededor del 9% (Canadá y Reino Unido), en segundo lugar los países intermedios, con una participación de entre 5% y 6% (Argentina, España, Estados Unidos y México) y finalmente, aquellos países situados en el rango inferior con participación de entre 0% y 3% (Colombia, Chile y Brasil)<sup>40</sup>. Como vemos, sólo Chile presenta un indicador menor que el de Colombia, lo cual puede indicar que en el contexto internacional el sector público colombiano es un empleador relativamente menor, o que el tamaño del sector público colombiano medido de esta forma, no es tan grande

**Gráfico 12**  
**Comparativo internacional: empleados públicos, como proporción de la población total (\*)**  
 (Porcentaje)



(\*) Todos los países incluyen el total del empleo del sector público, excepto Argentina, que no integra a los municipios, y Brasil y Chile, que no incluyen los territorios (departamentos y municipios).

Fuentes: Argentina: CLAD e IFS (FMI) 2004; Brasil: CLAD e IFS (FMI); Canadá: *Canada's National Statistics Agency*; Chile: CLAD; España: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Reino Unido: *Economic Trends Annual Supplement, National Statistics 2003, Edition 29*; Colombia: Contraloría y DANE; Estados Unidos: *Census Bureau*. Cálculos de los autores.

<sup>40</sup> La llamada "Ley de Wagner" es uno de los argumentos conceptuales que podría estar explicando por qué los países desarrollados emplean más personas que los pequeños. La idea básica es que a medida que un país se vuelve más grande el Estado aumenta su participación debido al aumento de las funciones administrativas, de protección de la población y reguladoras, además de todas aquellas funciones relacionadas con la cultura y el bienestar.

como se cree, aún en presencia del conflicto armado, que absorbe gran cantidad de recursos humanos.

El Gráfico 13 hace la misma comparación internacional pero mostrando el indicador de empleados públicos como proporción de la PEA. Como en el caso anterior, lo que cambia son los niveles, ya que la distribución del indicador por país se mantiene.

Finalmente, el Gráfico 14 hace un comparativo del indicador empleo público/PEA pero controlando por el nivel de ingreso de los países. Colombia tiene el menor nivel de ingresos per cápita de la muestra y presenta el menor valor del indicador,

excepto por Chile y, al comparar verticalmente los países, se observa que Colombia se ubica por debajo de la línea de tendencia, lo cual indica que el país registra un valor relativo menor del indicador comparado con países de niveles de ingreso similares. Esto, de nuevo, indica que Colombia no es relativamente tan "grande" en términos de empleo público.

Del gráfico también podemos resaltar dos casos: Argentina *versus* Chile y Canadá *versus* Estados Unidos. En el primer caso, los dos países tienen niveles de ingresos similares; sin embargo, el indicador es aproximadamente cinco veces mayor en Argentina que en Chile, lo que estaría indicando un tamaño excesivo del empleo

Gráfico 13  
Comparativo internacional: empleados públicos, como proporción de la PEA (\*)  
(Porcentaje)

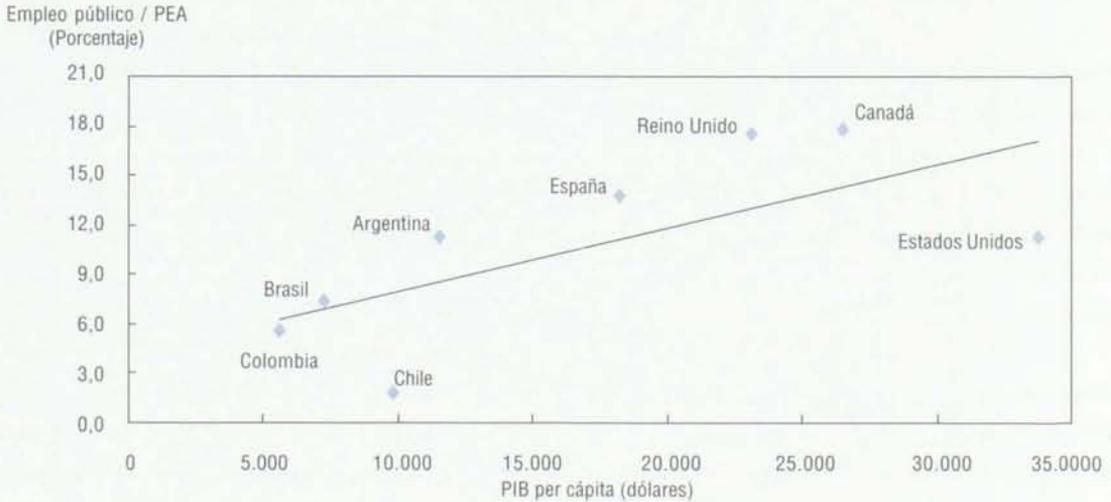


(\*) Todos los países incluyen el total del empleo del sector público, excepto Argentina, que no integra a los municipios, y Brasil y Chile, que no incluyen los territorios (departamentos y municipios).

Fuentes: Argentina: CLAD e IFS (FMI) 2004; Brasil: CLAD e IFS (FMI); Canadá: *Canada's National Statistics Agency*; Chile: CLAD; España: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Reino Unido: *Economic Trends Annual Supplement, National Statistics 2003, Edition 29*; Colombia: Contraloría y DANE; Estados Unidos: *Census Bureau*. Cálculos de los autores.

Gráfico 14

Comparativo internacional: empleo público / PEA vs. PIB per cápita, 2000 (\*)



(\*) Las series del PIB per cápita se corrigen por poder de paridad de compra (PPP).

Fuente: las mismas del gráfico anterior para el caso del indicador de empleo público / PEA. La fuente para el PIB per cápita es Alan Heston, Robert Summers y Bettina Aten, *Penn World Table* versión 6.1, *Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania* (CICUP), octubre de 2002. Cálculos de los autores.

público en el primer país. En el caso de Canadá y los Estados Unidos, el valor del indicador del primero es una tercera parte mayor que en el segundo, pero su nivel de ingreso es una quinta parte inferior. Esto estaría señalando un exceso de empleo público en el caso de Canadá.

## 2. Distribución del empleo público por niveles y sectores

El Cuadro 23 muestra la distribución de los empleados públicos por niveles de la administración. Entre 1990 y 2002, el número de docentes aumentó en 95 mil, los empleados del Gobierno central en 72 mil y los de los territorios 11 mil; por otro lado, las entidades descentralizadas del orden nacional disminuyeron el número de empleados en 56 mil. Es de resaltar el

aumento en el número de docentes entre 1994 y 1995 y la caída en el empleo territorial entre 2001 y 2002, debido probablemente, en este último caso, a la Ley 617 de 2000.

Al observar la participación del empleo generado por el Gobierno central en comparación con la del resto del sector público no financiero, se advierte que el empleo del Gobierno central aumentó su participación en 2,9 puntos porcentuales entre 1990 y 2002 (Cuadro 24).

El aumento en la participación del empleo del Gobierno se explica principalmente por el sector de defensa y seguridad (Cuadro 25). Al finalizar el año 2002, este sector ocupó el 76,2% del total de los empleados de nómina del Gobierno. Así, lo que

**Cuadro 23**  
**Empleados públicos, por niveles de la administración 1/**  
(Miles)

Año	GNC	Descentralizado nacional	Territorial	Docentes 2/	Total
1990	309,2	173,8	186,0	224,7	893,8
1991	307,2	121,4	188,2	246,8	863,6
1992	324,1	151,3	196,6	236,4	908,4
1993	314,2	129,4	201,8	234,8	880,3
1994	339,5	128,2	215,9	232,0	915,6
1995	338,2	143,8	206,0	272,1	960,1
1996	334,5	118,9	211,6	282,4	947,4
1997	351,4	141,3	211,0	293,2	996,8
1998	389,5	124,3	220,8	295,5	1.030,1
1999	346,6	111,4	210,7	313,7	982,4
2000	384,5	121,0	203,5	302,3	1.011,3
2001	363,7	124,6	213,9	311,1	1.013,2
2002	381,0	117,6	197,4	319,5	1.015,6

1/ Los datos se toman a diciembre de cada año e incluyen a los empleados ocupados en nómina más las siguientes personas: alumnos y auxiliares bachilleres de la Policía Nacional, personal de las orquestas y bandas sinfónicas, los supernumerarios de la Registraduría Nacional y los instructores del SENA.

2/ Incluye los profesores pagados por las entidades territoriales y los remunerados directamente por el Gobierno.

Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Educación Nacional.

**Cuadro 24**  
**Empleo del GNC vs. resto del sector público 1/**  
(Participación porcentual)

Año	GNC	Resto	Total
1990	34,6	65,4	100,0
1991	35,6	64,4	100,0
1992	35,7	64,3	100,0
1993	35,7	64,3	100,0
1994	37,1	62,9	100,0
1995	35,2	64,8	100,0
1996	35,3	64,7	100,0
1997	35,3	64,7	100,0
1998	37,8	62,2	100,0
1999	35,3	64,7	100,0
2000	38,0	62,0	100,0
2001	35,9	64,1	100,0
2002	37,5	62,5	100,0

Fuente: Cuadro 23 y cálculos de los autores.

**Cuadro 25**  
**Empleo del GNC clasificado por sectores**  
(Participación porcentual)

Entidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Defensa y seguridad (*)	76,2	78,9	75,4	71,0	79,1	75,1	80,6	78,8
2. Justicia (Fiscalía + Rama Judicial)	11,4	11,6	11,0	10,0	11,3	10,1	10,7	10,1
<b>Subtotal (1+2)</b>	<b>87,6</b>	<b>90,5</b>	<b>86,4</b>	<b>81,0</b>	<b>90,4</b>	<b>85,2</b>	<b>91,3</b>	<b>88,9</b>
3. Resto	12,4	9,5	13,6	19,0	9,6	14,8	8,7	11,1
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>100,0</b>							

(\*) Incluye Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía.

Fuente: Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales, Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

ha ocurrido en los últimos años es una recomposición del empleo público en favor de dicho sector. La participación del empleo del "Resto", lo que se llamaría burocracia, ha oscilado en promedio alrededor de 12% en los últimos cuatro años.

Lo anterior lleva a concluir que el proceso de reestructuración del Estado que está llevando a cabo el actual Gobierno, en cuanto al número de personas ocupadas, tendrá muy poco impacto sobre el total de empleados públicos y sobre el ahorro fiscal, ya que las entidades dedicadas a defensa y seguridad absorberán los posibles ahorros de personal generados en otros sectores.

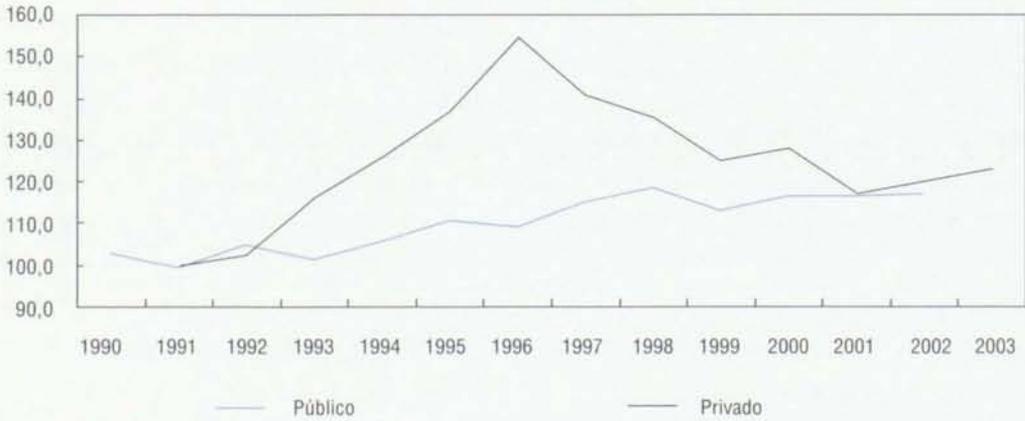
Esto no quiere decir que no sea necesaria una reestructuración del Estado colombiano en cuanto al empleo y los salarios públicos. Como veremos más adelante, los gastos del GNC y del sector público no financiero por servicios personales aumentaron su participación en el PIB de 1,9% a

3,4% y de 5,5% a 8,8%, respectivamente, entre 1990 y 2003. La literatura internacional, y en particular la escrita para Colombia, ha mostrado que todavía hay mucho por hacer en términos de racionalización de la contratación y de las estructuras de remuneraciones y de carrera (evitar la alta dispersión de los salarios y los diferenciales para cargos de la misma calificación), que reflejen de cierta manera la dinámica privada, y en cuanto al mejoramiento de la calidad de la mano de obra y los incentivos que se le brinden (por ejemplo, salarios que reflejen el comportamiento del mercado). En conclusión, queda mucho espacio para mejorar la eficiencia económica y técnica del empleo público.

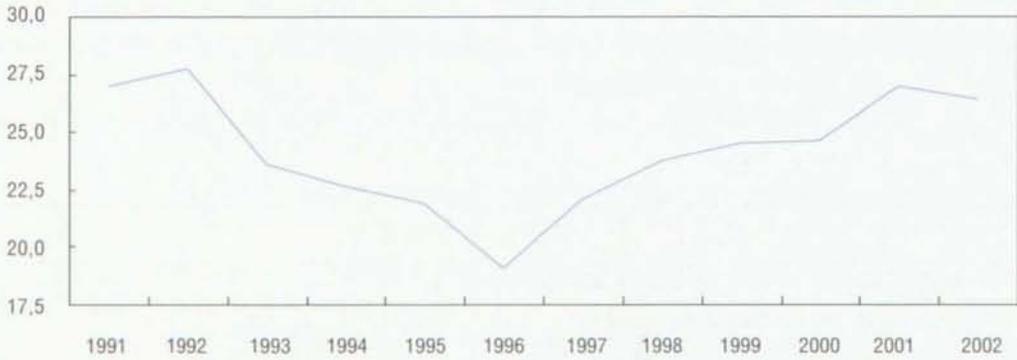
### **3. Comparativo del empleo público y privado**

El Gráfico 15 compara la evolución del empleo público y el privado desde 1990. Como se observa en el panel inferior del

Gráfico 15  
**Comparativo e índices del empleo público y privado (\*)**  
 (1991 = 100)



**Relación**  
 (Porcentaje)



(\*) Los datos del DANE se toman a septiembre y los de la Contraloría a diciembre de cada año. Los primeros corresponden a los empleados en la categoría "2" de la ENH y la ECH y los segundos a los empleados en nómina más las siguientes personas: alumnos y auxiliares bachilleres de la Policía Nacional, personal de las orquestas y bandas sinfónicas, los supernumerarios de la Registraduría Nacional, los docentes ocasionales y catedráticos contratados en el rubro "contratos prestación de servicios" y los instructores del SENA.

Fuente: Contraloría General de la República, Ministerio de Educación Nacional (empleo público) y DANE (empleo privado). Cálculos de los autores

gráfico, durante el período la relación tiene la forma de una letra "V", que inicia y finaliza, con un valor de alrededor del 27%, y con un valor mínimo en 1996 del 19%. Este comportamiento, como lo indica el panel superior, se asocia a la evolución del empleo privado, toda vez que

el empleo público siguió una tendencia creciente durante la mayor parte del período.

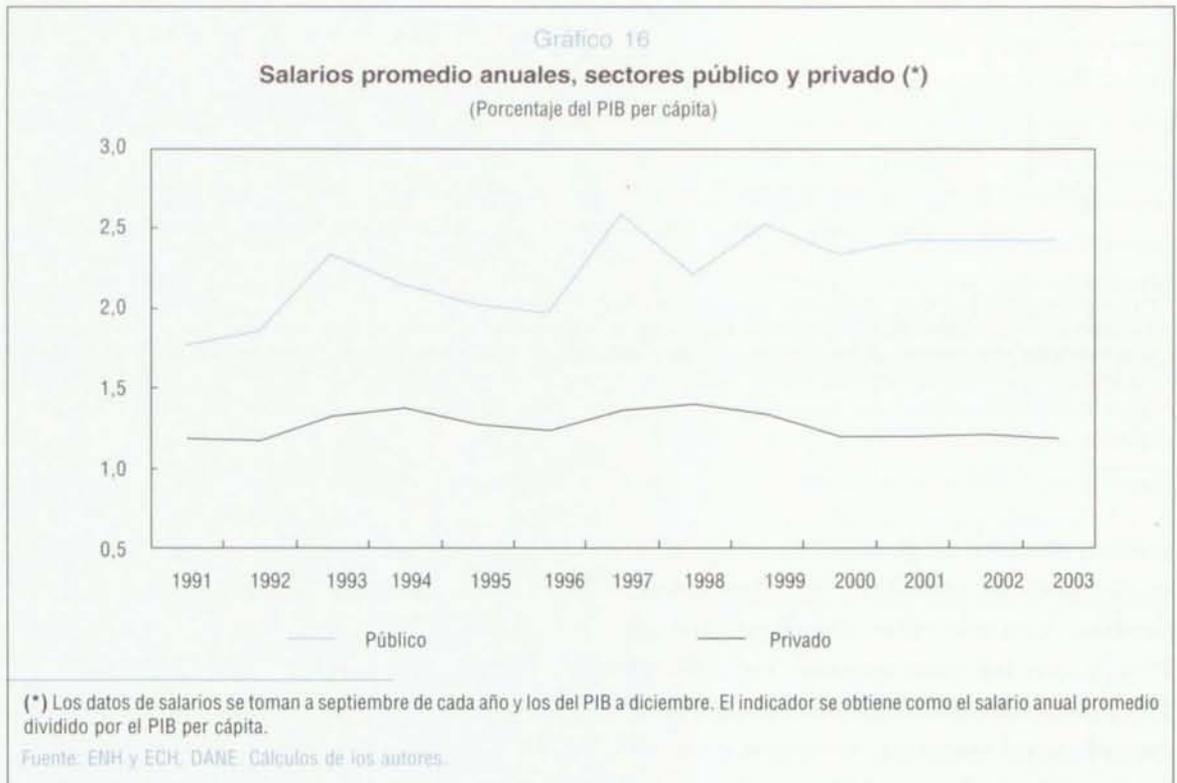
Del Gráfico 15 también se puede deducir que durante el período de 1991 a 1996, años de crecimiento real promedio de la

economía de 3,3%, el empleo público creció en promedio 1,9%, mientras que el privado lo hizo a una tasa promedio del 9,2%. Por el contrario, durante el período de 1997 a 2002, años de crecimiento real promedio de la economía de 1%, el empleo público promedio creció 1,2%, en tanto que el privado lo hizo a una tasa de -4,0%. Esto indica, como se esperaba, que el empleo privado respondió más al ciclo económico que el empleo público.

### B. Evolución e incidencia de los salarios públicos

El Gráfico 16 muestra que el salario promedio anual de los empleados públicos estuvo durante el período por encima del PIB per cápita, especialmente en 1997

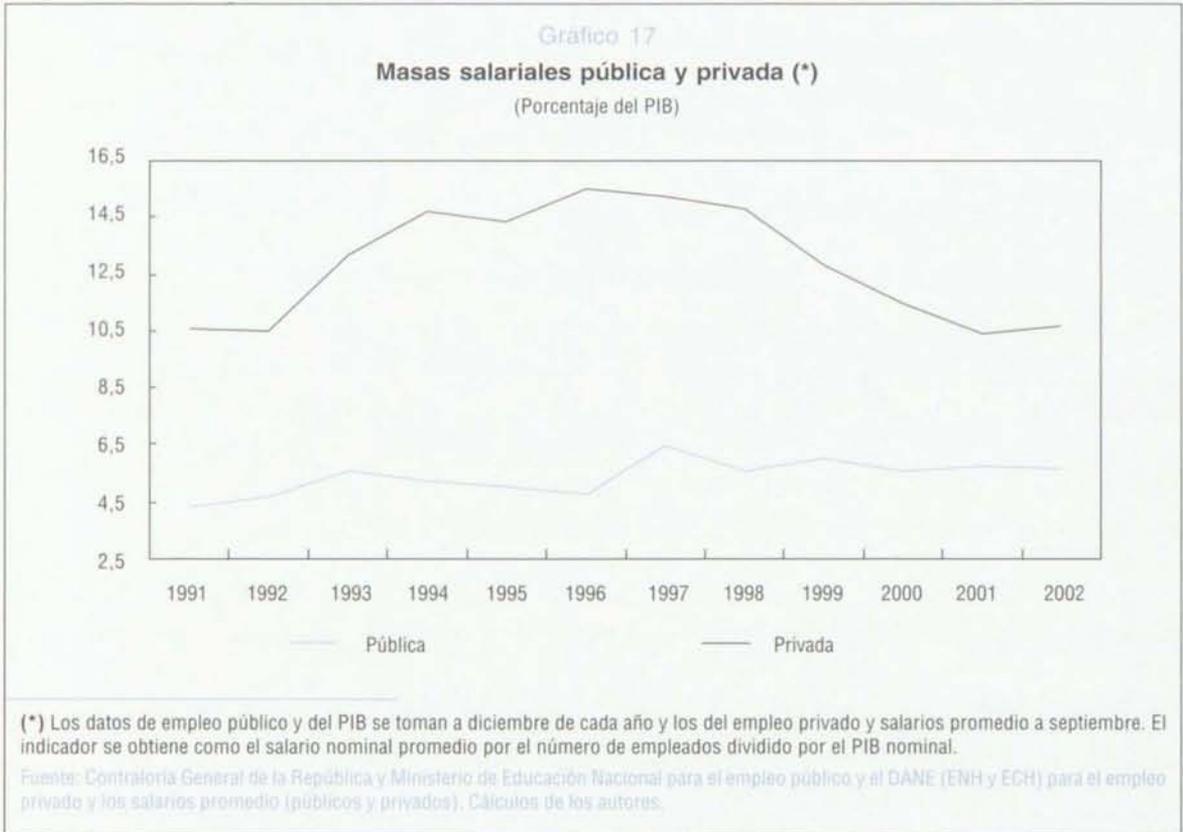
(2,6 veces) y en los últimos tres años (2,4 veces). Mientras tanto, el salario promedio anual de los empleados privados estuvo levemente por encima del PIB per cápita (1,2 veces). Si se compara la evolución de los salarios de los empleados públicos en relación con el de los privados, se observa que en 1991 un empleado del sector privado ganaba en promedio un 33% menos que uno del sector público, mientras que en 2003 la diferencia aumentó al 50%. Conceptualmente hablando, esa diferencia indicaría que los empleados públicos son más productivos que los privados; sin embargo, esto habría que demostrarlo empíricamente, lo que está fuera del alcance de este documento. Lo que sí ha mostrado la literatura es que los salarios públicos tuvieron un *premium*



sobre los salarios de los privados durante el período, y dicha ganancia fue mayor para aquellos trabajadores con menores niveles de educación (Liang, 1999; Panizza, 1999, 2001; Banco Mundial, 2004). La Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (CRGFP) argumentó: “en el sector público la remuneración puede ser más alta simplemente porque el número de profesionales es relativamente mayor que en el privado” (CRGF, Tema II, 1997, p. 135).

El Gráfico 17 muestra la evolución de la masa salarial pública y privada (de los

empleados asalariados), la cual es un indicador de la participación relativa del Estado en la economía<sup>41</sup>. El gráfico indica que, en términos prácticos, la participación en el PIB tanto de la masa salarial pública como de la privada actualmente están en los niveles observados a comienzos de los años noventa, es decir, la participación que ganaron hacia mediados de los noventa (dos puntos del PIB en el caso de los públicos y cinco puntos en el caso de los privados) se eliminó entre el final de esa década y comienzos de la actual. Si se compara la evolución de los públicos respecto de los privados, entre 1991



<sup>41</sup> A diferencia de los cuadros de empleo, aquí se utilizan las cifras de empleo del DANE, ya que son las consistentes con los salarios promedio reportados arriba.

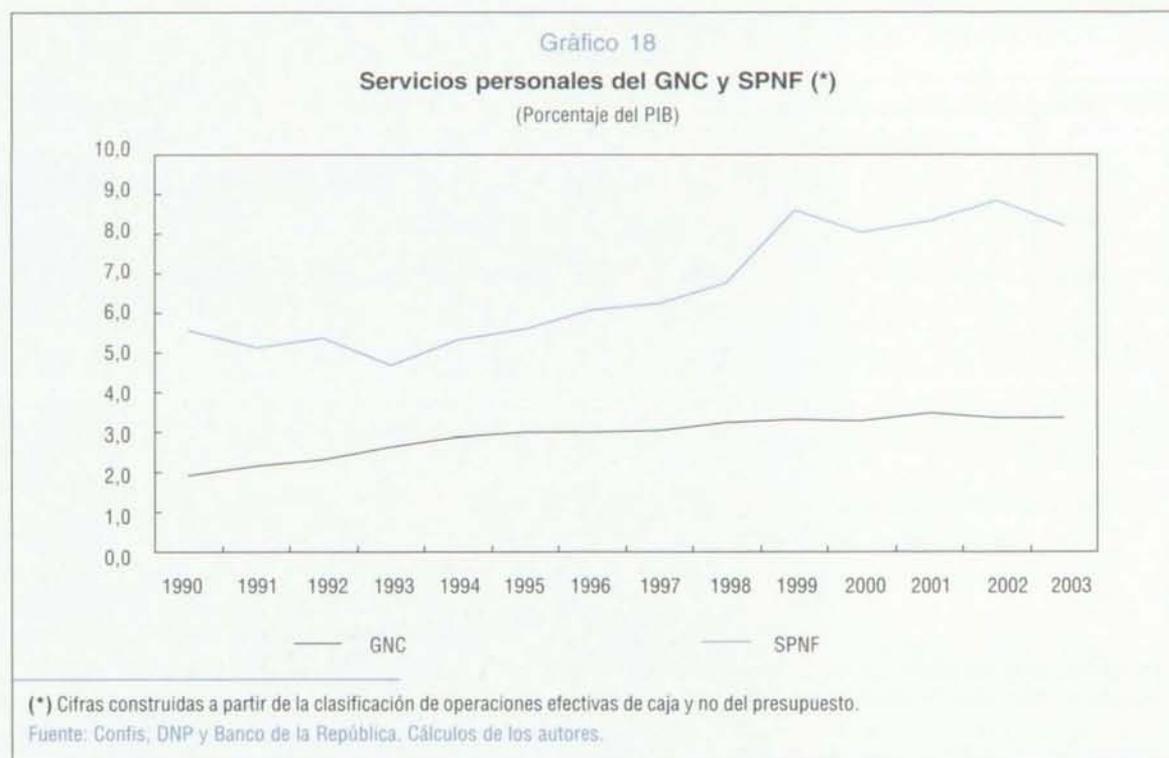
y 2003, la masa salarial pública ganó participación en el PIB (cuatro décimas), mientras la privada la perdió (dos décimas)<sup>42</sup>.

### C. Las cifras fiscales de los “servicios personales”

La partida de “servicios personales” (SP) de las cuentas fiscales incluye los sueldos del personal de nómina (o “costo anual” en las cuentas de la Contraloría o “costo salarial” para la CRGFP), dietas, prima técnica, prima de vacaciones, prima de servicio, prima de navidad, otras primas, gastos de representación, bonificaciones por servicios prestados, subsidio familiar, subsidio de alimentación, auxilio de trans-

porte, remuneraciones por servicios técnicos, jornales, personal supernumerario, horas extras y días festivos y honorarios y otros gastos de personal. Se exceptúan de esta partida las cesantías, las contribuciones patronales y los aportes para pensiones (se incluyen en transferencias).

El Gráfico 18 muestra la evolución de la partida de SP del GNC y del SPNF. Para el Gobierno, dicha partida asciende de 1,9% del PIB a 3,4% entre 1990 y 2002, mientras que para el SPNF asciende de 5,5% del PIB a 8,8%; es decir, los costos del empleo público (asalariado y no asalariado) aumentó en 3,3 puntos del PIB en el período.



<sup>42</sup> Es necesario resaltar que la media de la masa salarial pública y privada puede estar afectada en algún grado por los cambios de las definiciones y coberturas de empleo que hizo el DANE en 1995 y 2001. Hasta 1995 se incluía sólo lo “urbano tradicional”, mientras a partir de 1996 incluye las “cabeceras municipales”.

Al comparar las tasas de crecimiento real por períodos se pueden resaltar varios hechos (Cuadro 26): primero, el crecimiento de los costos reales por concepto de SP del GNC ha venido cayendo a lo largo del período. Entre 1991 y 1994 estos costos crecieron en promedio 15,4 puntos reales y entre 1999 y 2002 lo hicieron en sólo 2,3 puntos. Segundo, los SP del resto del sector público también han mostrado una tendencia decreciente, aunque a un menor ritmo que la del Gobierno.

Entonces, ¿qué explica que los SP aumentaran su participación en el PIB durante el período analizado? La respuesta es el crecimiento continuo de este rubro por encima de la inflación, una parte explicada por incrementos salariales reales y otra por mayor empleo (nómina e indirecto). De acuerdo a los datos, la tasa de crecimiento real promedio de SP fue de 7,3% y

6,6%, para el GNC y el SPNF, respectivamente durante el período.

Finalmente, y con el objeto de conocer qué tanto del aumento en los SP del Gobierno se debe a los aumentos en el empleo y qué tanto a los salarios, realizamos un sencillo ejercicio de descomposición de los SP.

*¿Qué explica que los SP aumentaran su participación en el PIB durante el período analizado? La respuesta es el crecimiento continuo de este rubro por encima de la inflación, una parte explicada por incrementos salariales reales y otra por mayor empleo (nómina e indirecto).*

La tasa de crecimiento de SP se puede descomponer entre la parte explicada por los aumentos (disminuciones) en el empleo y la parte explicada por los aumentos (disminuciones)

en los salarios:  $(1 + \Delta SP) = (1 + \Delta Empleo) * (1 + \Delta Salarios)$ . Como no disponemos de la información necesaria para conocer exactamente los valores de los dos términos del lado derecho de la igualdad, los estimamos y luego los comparamos con el crecimiento observado de SP. La primera expresión se determina a partir de las cifras de la Contraloría

Cuadro 26  
Tasas de crecimiento real promedio de los servicios personales  
(Porcentaje)

Sector / Período	1991-1994	1995-1998	1999-2003
GNC	15,4	4,1	2,6
SPNF	3,7	7,3	6,2

Fuente: Confis, DNP y Banco de la República. Cálculos de los autores.

analizadas anteriormente; recuérdese que sólo se consideran los empleados asalariados, por lo que se deja por fuera todo el empleo indirecto del Gobierno, el cual sí hace parte de SP. La segunda expresión la suponemos igual a la tasa de inflación ( $\pi$ ) del período respectivo.

El Cuadro 27 presenta dicha descomposición para el Gobierno y la compara con el crecimiento nominal de la partida de SP. Para los años entre 1991 y 1995 y 1999 y 2001 la diferencia entre el valor observado y el estimado fue positiva, mientras que para el resto de años fue negativa. La diferencia positiva quiere decir que, para aquellos años en que la tasa de crecimiento del empleo asalariado fue negativa (1991, 1993, 1995), los SP crecieron por un aumento del empleo indirecto o por

incrementos salariales por encima de la inflación. Cabe resaltar el año 1993, año en que a pesar de la caída en el empleo, la diferencia entre las tasas de crecimiento observadas y las estimadas ascendió a 31%. La diferencia negativa quiere decir que, para aquellos años en que la tasa de crecimiento del empleo asalariado fue positiva (1997, 1998, 2000, 2001, 2002), los SP disminuyeron debido a un ajuste en el empleo indirecto o por incrementos salariales por debajo de la inflación.

## VI. GASTO MILITAR

El objetivo de este capítulo es llamar la atención sobre el tamaño de los recursos públicos que está demandando y que demandará el rubro de gasto militar en el

Quadro 27  
Descomposición de la tasa de crecimiento nominal  
de los servicios personales del GNC

Año	Empleo (1 + D) (1)	Salarios (1 + p) (2)	Servicios personales (porcentaje)		
			Estimada (3)	Observada (4)	Diferencia (4-3)
1991	(1-0,01)	(1+0,27)	25,7	45,4	19,7
1992	(1+0,06)	(1+0,25)	32,5	38,4	5,9
1993	(1-0,03)	(1+0,23)	19,3	50,0	30,7
1994	(1+0,08)	(1+0,23)	32,8	39,6	6,7
1995	(1-0,00)	(1+0,20)	19,5	31,5	12,0
1996	(1-0,01)	(1+0,22)	20,8	18,9	-1,9
1997	(1+0,05)	(1+0,18)	23,9	22,2	-1,7
1998	(1+0,11)	(1+0,17)	29,9	22,1	-7,7
1999	(1-0,11)	(1+0,09)	-3,0	11,8	14,8
2000	(1+0,11)	(1+0,09)	21,0	12,7	-8,3
2001	(1-0,05)	(1+0,08)	2,6	14,8	12,2
2002	(1+0,05)	(1+0,07)	12,4	3,5	-8,8

Fuente: Cálculos de los autores.

---

mediano plazo<sup>43</sup>. No respondemos aquí la pregunta del tamaño óptimo de dicho gasto y sus efectos sobre la economía.

Partimos de la premisa de que el gasto militar actual y futuro del país responde a una decisión política del Estado de gastar más en defensa y seguridad (Fedesarrollo, 1996). Como tal, la decisión de aumentar su nivel implica que el Gobierno aumentará el gasto total y/o destinará menos recursos a otros sectores, por ejemplo, al gasto en educación y salud, y/o reducirá la inversión (Dirección de Estudios Sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad, 2002). Este escogimiento se ha hecho más explícito por el actual Gobierno a través de su "Política de defensa y seguridad democrática" (Equipo Administración Uribe, 2002; Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003), la cual parte del principio de que la "seguridad" es el requisito primario para crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento y bienestar social del país<sup>44</sup>.

### A. Carga fiscal y estructura del gasto

El gasto militar, tal como se entiende aquí, incluye los gastos de personal, pensiones y cesantías (transferencias), gastos de ope-

ración del sector (gasolina, uniformes, pertrechos, armas de bajo calibre, etc.) e inversión (construcción, armas pesadas, helicópteros, aviones, etc.).

El Gráfico 19 muestra la evolución del gasto militar para el período de 1990 a 2003. Este asciende de un nivel de 2% del PIB en 1990 a 4,5% del PIB en 2003, es decir, más del doble en el curso de los últimos 13 años. Es importante resaltar el papel jugado por la Ley 4 de 1992, que estableció la nivelación salarial de los miembros de la Fuerza Pública: "la nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente al ... [gasto en Fuerza Pública]" (Giha, Riveros y Soto, 1999, p. 168).

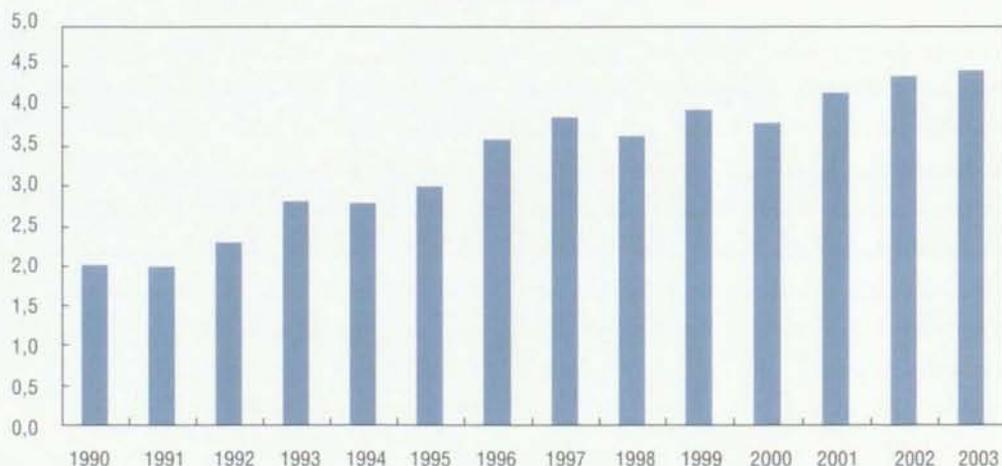
En cuanto a la estructura del gasto, se observa que para finales de 2003 los gastos de funcionamiento representaron el 90% del total sectorial, y los de inversión el 10% (Gráfico 20). Esta participación sirve de base para contrastar las dos posiciones que se han popularizado en el país frente al gasto militar: la que busca un mayor aumento en el pie de fuerza (funcionamiento), y en general en el gasto militar, y la que, por el contrario, demanda mayor capacidad técnica y eficiencia

---

<sup>43</sup> Aquí entendemos el término "gasto militar" como el gasto en el bien público de defensa y seguridad hecho por el Estado, es decir, el gasto en Policía, Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Nótese que aún existe gran discusión en la literatura especializada sobre si algunos gastos, incluyendo los de la Policía, deberían incluirse o no dentro del término "gasto militar". Aquí seguimos la definición utilizada por Giha *et al.* (1999) en términos del cubrimiento de las fuerzas y a Rueda *et al.* (2002) en términos del cubrimiento en los gastos.

<sup>44</sup> Desde un punto de vista puramente microeconómico, tal decisión simplemente significa que, dada una restricción presupuestal del Estado, se supone que cada unidad monetaria gastada en seguridad tendrá un mayor retorno, en términos de bienestar individual y social, que una unidad gastada en otro sector, digamos en educación o en infraestructura.

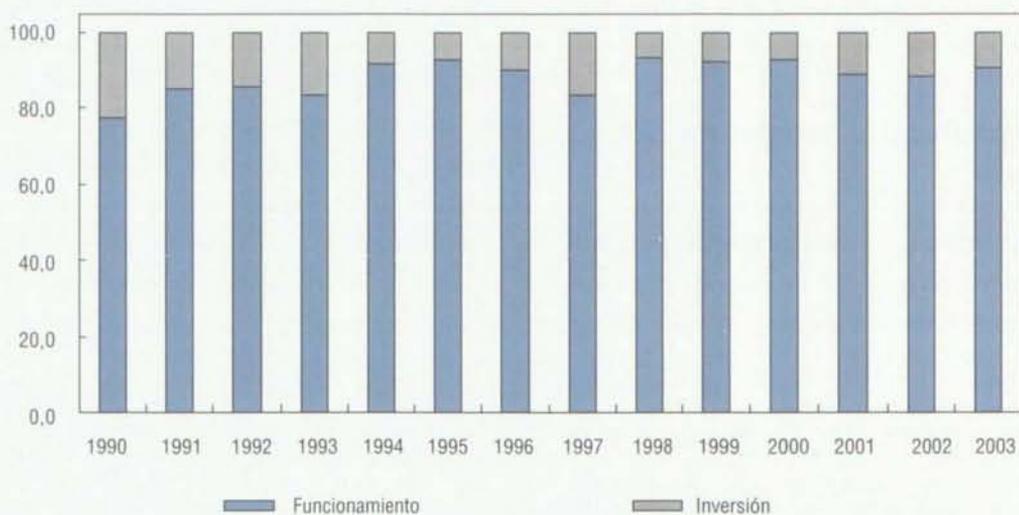
Gráfico 19  
**Gasto militar (\*)**  
 (Porcentaje del PIB)



(\*) Gasto militar (GM) = Gasto en defensa y seguridad (GDS) = Gasto en Fuerza Pública (GFP): presupuesto definitivo de gasto (funcionamiento e inversión) de las Fuerzas Militares (Ejército + Armada + Fuerza Aérea) y de la Policía Nacional.

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

Gráfico 20  
**Gasto militar: funcionamiento vs. inversión (\*)**  
 (Participación porcentual)



(\*) Funcionamiento comprende: los gastos en servicios personales, gastos generales, de operación comercial y transferencias. Inversión comprende: los gastos en transporte (aviones, helicópteros, vehículos), adquisiciones (equipo militar y otros), construcción, comunicaciones, mantenimiento y otros.

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

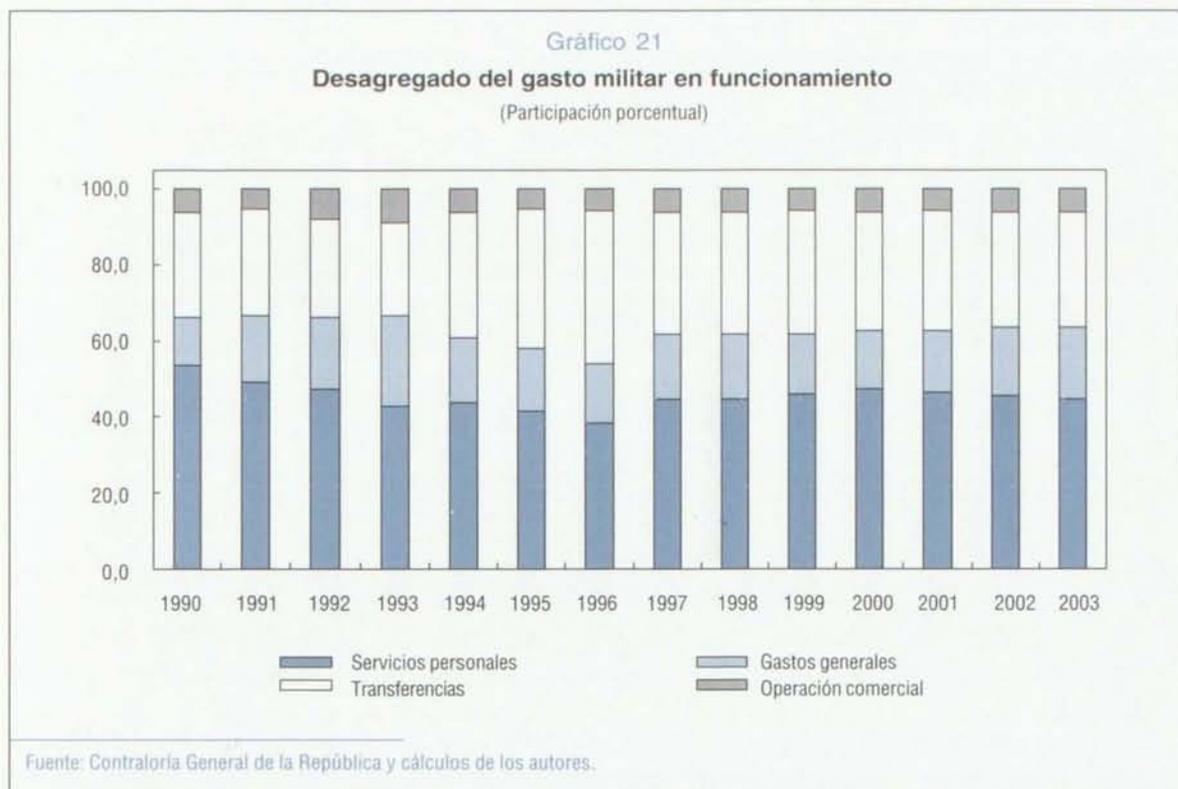
(inversión), como se discute en la Dirección de Estudios Sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad (2002).

Lo que se ha observado en los gobiernos anterior y actual es el aumento rápido del pie de fuerza, por ejemplo, a través de planes como el "Plan Fortaleza" (incorporación de 10.000 nuevos soldados regulares por año hasta alcanzar un total de cerca de 106.000 a finales de 2004), "Plan 10.000" (sustitución de 10.000 soldados bachilleres por profesionales) y ahora el programa de los "soldados campesinos". De acuerdo con el Gobierno, el objetivo es que las Fuerzas Militares aumenten el número de hombres de alrededor de 150 mil a finales de 2002 a 180 mil a finales de 2004.

El Gráfico 21 muestra la estructura del gasto militar en funcionamiento. Para el año 2003, la participación de los servicios personales fue de 45%, los gastos generales de 19%, las transferencias (pensiones) de 30% y la operación comercial de 6%.

Esto quiere decir que, del total de gastos de funcionamiento, el 75% se dedica a cubrir salarios y pensiones. De acuerdo con lo que se proyecta del pie de fuerza, se espera entonces que en los años siguientes aumente principalmente la participación de los gastos en servicios personales.

Si comparamos el gasto militar respecto al presupuesto de la Nación (funcionamiento, inversión y recursos propios de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS), vemos que este ascendió de 16% en 1994



a 25% en el año 2003. Como lo indica el Gráfico 22, la participación de estos gastos ha oscilado alrededor de dicho nivel en los últimos cinco años.

Respecto a los gastos de funcionamiento e inversión, para finales de 2003 los primeros representaron el 22,3% de los gastos de funcionamiento de la Nación y los segundos el 0,3% de los gastos de inversión (Gráfico 23). Cabe resaltar el comportamiento de la participación de la inversión en los años 1993, 1997 y 2001. Para estos años se fortaleció notablemente la capacidad militar a través de la adquisición y modernización de la aviación (adquisición de patrulleras de mar, helicópteros y aviones), de transporte y del equipo de artillería.

Si se desagregan los gastos militares de funcionamiento y se comparan con los respectivos gastos del presupuesto de la Nación, se encuentra que entre 1994 y 2003: la participación de los servicios personales ascendió de 42% en 1994 a 54%, la de los gastos generales de 41% a 74%, las transferencias de 10% a 12% y los gastos de operación de 44% a 99% (Gráfico 24). Esto indica que en la última década hubo una recomposición acelerada del gasto en funcionamiento del Gobierno en favor del gasto militar y en contra de otros sectores.

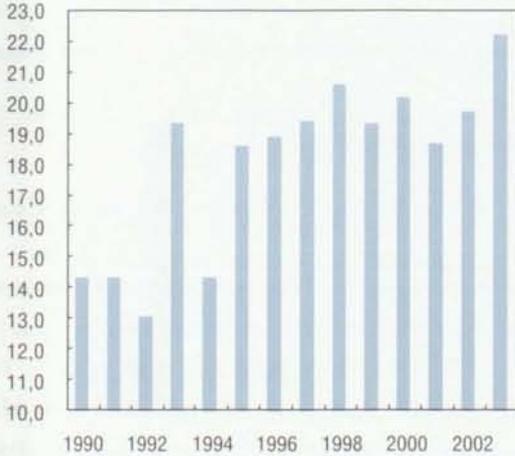
## B. Perspectivas y financiamiento

De acuerdo con las diferentes estimaciones que se han hecho recientemente sobre la evolución del gasto militar (Mi-

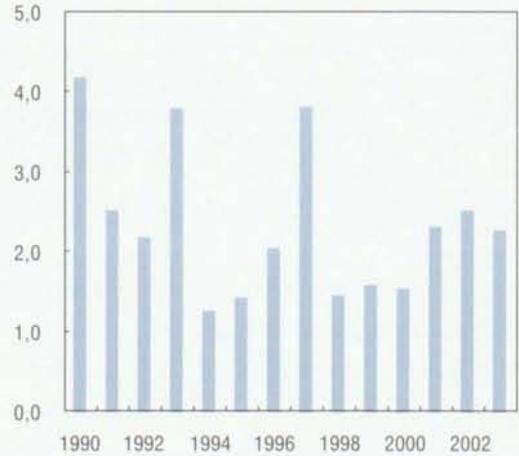


Gráfico 23  
Gasto militar

**Funcionamiento 1/**  
(Participación porcentual en el presupuesto de funcionamiento de la Nación)



**Inversión 2/**  
(Participación porcentual en el presupuesto de inversión de la Nación)



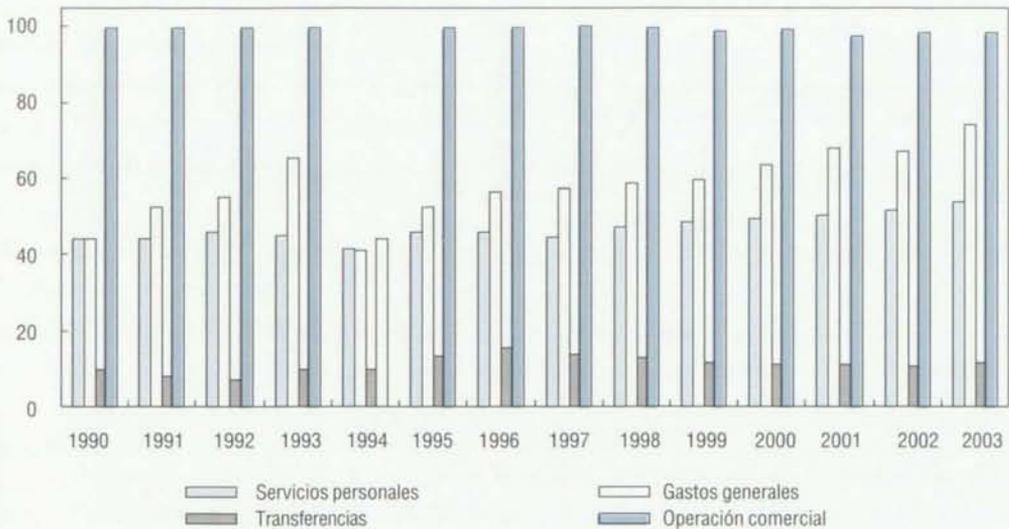
1/ Comprende los gastos en servicios personales, gastos generales, de operación comercial y transferencias.

2/ Comprende los gastos en transporte (aviones, helicópteros, vehículos), adquisiciones (equipo militar y otros), construcciones, comunicaciones, mantenimiento y otros.

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

Gráfico 24

**Gasto militar en funcionamiento**  
(Participación porcentual en el presupuesto de la Nación)



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

---

nisterio de Defensa y Ministerio de Hacienda, 2002; Rueda *et al.*, 2002; Caballero, 2003), se espera que se incremente en los próximos seis años entre 0,5% y 1% del PIB. Así, el gasto militar se situará al final de la década entre 5% y 5,5% del PIB.

Hasta ahora no ha quedado claro cómo se financiará este mayor gasto. Se sabe que es un gasto permanente, a no ser que se esté dispuesto a aceptar la idea de que al final de 2006 el conflicto esté resuelto<sup>45</sup>. Los gastos adicionales de 2003 se financiaron con una parte del impuesto al patrimonio, ¿y el resto del período? Seguramente se utilizarán recursos de la reforma tributaria aprobada en 2003, se abrirá espacio fiscal recortando gasto en otros sectores y se emitirá nueva deuda (interna y/o externa).

## **VI. SALDO DE LA DEUDA Y SERVICIO DE LA MISMA**

El origen de la deuda es el déficit fiscal, aunque su dinámica puede estar influenciada por factores externos como la devaluación, el comportamiento de la economía o las tasas de interés (internas y externas).

En este capítulo llamamos la atención sobre el problema de endeudamiento actual

del Gobierno y la necesidad de crear conciencia en la opinión pública y en las demás instituciones del Estado sobre las dificultades de la situación actual y la urgencia de un mayor esfuerzo fiscal para corregir su dinámica de mediano y largo plazos.

### **A. Diagnóstico**

Diferentes documentos sobre la deuda pública colombiana han mostrado que sus niveles actuales son insostenibles si no se generan superávits primarios por encima de 3% del PIB en los próximos años<sup>46</sup>. Para lograr este objetivo, el Gobierno actual ha hecho esfuerzos por el lado de los ingresos y de los gastos; sin embargo, como señalamos en el capítulo II, dichos esfuerzos son insuficientes.

Algunos indicadores sobre la evolución y la situación actual de sostenibilidad, solvencia y liquidez externas del país ilustran el problema. Como se aprecia en el Cuadro 28, a finales de 2003 el saldo total de la deuda externa del país representó cerca del 47% del PIB, cerca de tres veces el valor de las exportaciones, alrededor de tres veces y media del valor de las reservas internacionales y dos veces y media del valor de las importaciones. De otra parte, las reservas internacionales no alcanzaron a cubrir el valor de las importaciones de 2003.

---

<sup>45</sup> Aun en este caso, hay que tener los recursos para financiar la paz. Un ejercicio sencillo podría indicar que financiar la paz puede resultar igual de costoso que financiar la guerra.

<sup>46</sup> Confis (2002), Misión del ingreso público (2002), Banco de la República (2002), Banco Mundial (2004), Clavijo (2002, 2004) y Mora (2004). Todos estos trabajos suponen explícita o implícitamente que la economía vuelve a crecer a tasas por encima del 4% y que no hay choques negativos sobre el saldo de la deuda provenientes de las tasas de interés y de cambio en los próximos años. Estos supuestos pueden cambiar drásticamente en cualquier momento.

**Cuadro 28**  
**Indicadores de sostenibilidad, solvencia y liquidez externas del país**  
(Porcentaje)

Año	TDE / PIB 1/ 2/	TDE / X 3/	TDE / RI 4/	TDE / M 5/	RI / M
1990	42,6	267,7	395,3	322,0	81,4
1991	35,6	243,7	269,2	349,3	129,8
1992	32,1	250,4	223,7	260,7	116,5
1993	29,0	265,1	238,4	191,9	80,5
1994	28,0	257,9	280,9	190,6	67,9
1995	30,8	255,8	311,8	190,1	61,0
1996	31,1	291,6	313,2	227,4	72,6
1997	36,6	297,8	347,4	223,8	64,4
1998	40,3	336,8	419,7	250,7	59,7
1999	45,4	317,3	453,4	344,7	76,0
2000	46,1	275,4	401,3	313,1	78,0
2001	47,7	317,7	383,7	304,8	79,4
2002	53,0	313,6	344,4	294,0	85,4
2003	47,0	292,3	347,9	272,1	78,2

1/ TDE: saldo total de la deuda externa (pública y privada).

2/ PIB: PIB nominal.

3/ X: exportaciones FOB.

4/ RI: reservas internacionales netas.

5/ M: importaciones CIF.

Fuente: Banco de la República y cálculos de los autores.

El Cuadro 29 registra la situación de sostenibilidad, solvencia y liquidez del GNC a diciembre de 2003: la deuda bruta total alcanzó cerca de un 54% del PIB, los intereses totales representaron un 33% de los ingresos tributarios, el servicio total de la deuda un 79% de dichos ingresos y un 71% de los ingresos totales, y el servicio por la deuda externa cerca del 32% del valor de las exportaciones totales del país. Como se anotó anteriormente, estas cifras sobre el saldo de la deuda no incluyen los bonos pensionales emitidos (3,1% del PIB) ni el pasivo pensional re-

conocido con las universidades públicas del orden territorial (1,7% del PIB) ni los bonos de capitalización de la banca pública en cabeza del Gobierno (1,7%), que en caso de considerarse harían aún más complicado el escenario<sup>47</sup>.

El Gobierno anterior y el actual han enfrentado el tema de la deuda. En primer lugar, haciendo un esfuerzo por corregir el desbalance fiscal; en segundo lugar, utilizando diferentes estrategias de ingeniería financiera, que no alivian la carga de la deuda sino simplemente facilitan su

<sup>47</sup> Tampoco incluye la deuda pensional actuarial por valor de 171% del PIB, según las últimas estimaciones de los efectos de la Ley 797 de 2003.

**Cuadro 29**  
**Indicadores de sostenibilidad, solvencia y liquidez del GNC**  
 (Porcentaje)

Año	TD / PIB 1/ 2/	Intereses / IT 3/ 4/	Servicio / IT 5/	Servicio / TI 6/	S. Externo / X 7/ 8/
1990	16,7	13,9	31,5	28,4	13,4
1991	14,5	13,2	43,6	38,1	15,0
1992	16,1	10,9	37,8	33,7	20,0
1993	14,2	11,5	29,5	25,2	17,4
1994	12,5	11,6	42,3	37,0	14,3
1995	13,7	12,7	29,5	25,2	9,9
1996	14,4	18,5	46,2	39,3	11,3
1997	17,9	18,7	50,7	44,1	9,8
1998	22,2	27,6	59,4	52,2	12,2
1999	30,1	31,3	82,0	69,4	15,5
2000	37,8	34,9	72,7	62,7	14,7
2001	44,9	32,9	80,4	72,2	24,7
2002	52,5	31,6	76,9	68,6	25,6
2003	53,6	32,9	79,1	71,0	32,1

1/ TD: saldo total de la deuda (interna y externa) del GNC.

2/ PIB: PIB nominal.

3/ Intereses: intereses totales del GNC.

4/ IT: ingresos tributarios del GNC.

5/ Servicio: pago de intereses y amortizaciones totales del GNC.

6/ TI: total de ingresos del GNC.

7/ S. Externo: pago de intereses y amortizaciones externas del GNC.

8/ X: exportaciones FOB.

Fuente: Banco de la República y Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

manejo<sup>48</sup>. Algunas de estas estrategias son los *swaps* de deuda, las operaciones de cobertura, la diversificación de fuentes de financiamiento y de tasas de interés y las operaciones de prefinanciamiento. El Gobierno actual está trabajando, además, en el redireccionamiento de las fuentes de financiamiento.

Los *swaps* de deuda han permitido canjear deuda interna de corto plazo por

deuda de mediano plazo, mejorando el perfil de vencimientos. También han permitido cambiar la denominación de las deudas y canjear deudas en dólares por deudas en pesos, disminuyendo el riesgo cambiario. Entre junio de 2001 y junio de 2003 se han realizado operaciones de esta índole por cerca de US\$4.300 m<sup>49</sup>.

En relación con el redireccionamiento de las fuentes de financiamiento, el Gobier-

<sup>48</sup> Estas operaciones pueden reducir el pago de intereses si se cambia deuda cara por deuda barata.

<sup>49</sup> Usamos la tasa representativa del mercado (TRM) de fin de junio de 2003 para pasar los valores en pesos a dólares. Un análisis de los diferentes instrumentos y estrategias financieras utilizadas por el Ministerio de Hacienda durante la anterior administración se encuentra en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002).

no actual ha buscado conseguir recursos con la banca multilateral para sustituir el financiamiento con bonos y banca comercial. Esto deberá traer ventajas como menores costos de colocación, mayores plazos y más facilidad de interlocución entre acreedor-deudor en caso de necesitarse.

El Cuadro 30 muestra que a diciembre de 2003 la fuente de multilaterales representa el 40% de las acreencias por deuda externa del GNC. También señala que el portafolio de colocaciones externas es más diversificado que el de las internas. Mientras en el primero la colocación de bonos representa el 55% de su exposición, en el segundo, estos representan el 92%.

Como se dijo antes, el asunto con las anteriores estrategias es que solamente alivian y mejoran el perfil de vencimiento de la deuda y ayudan a aliviar problemas de liquidez, pero no permiten resolver el problema de sostenibilidad y de solvencia que enfrenta el país. Para una economía como la colombiana, desplazar la deuda o contratar más sin tener en cuenta la situación actual es simplemente

trasladar el problema hacia un futuro cercano (se produce una transferencia *intra e intergeneracional* negativa).

## B. Recomendaciones

La pregunta que resulta entonces es ¿cómo disminuir el excesivo saldo actual de la deuda y su carga financiera?<sup>50</sup> Frente a este interrogante surgen dos recomendaciones: 1) una generación rápida y significativa de superávit primarios y, como un complemento, 2) un pago anticipado de la deuda cuando las condiciones del mercado lo indiquen y lo permitan.

### 1. Generación rápida y significativa de superávit primarios

A pesar de que esta recomendación constituye una *verdad de Perogrullo*, es la solución menos costosa para el país; en el sentido de que si no se

generan los balances primarios requeridos para garantizar la sostenibilidad de la deuda a través de mayores ingresos y/o menores gastos, los mercados financieros se cerrarán y se generará un escenario costoso para el país.

*¿Cómo disminuir el excesivo saldo actual de la deuda y su carga financiera? Frente a este interrogante surgen dos recomendaciones: 1) una generación rápida y significativa de superávit primarios y, como un complemento, 2) un pago anticipado de la deuda cuando las condiciones del mercado lo indiquen y lo permitan.*

<sup>50</sup> El costo financiero de la deuda no depende sólo del saldo en sí mismo, sino también de las expectativas que tenga el mercado sobre la sostenibilidad de dicho saldo. Mientras menos creíble sea, más costoso se vuelve captar nuevos recursos y por tanto más costoso sostener los niveles iniciales de la deuda. No hay que pensar mucho para descubrir que esto es lo que ha venido pasando con la deuda pública colombiana en los últimos años.

**Cuadro 30**  
**Saldo de la deuda del GNC, 2003**  
(Según acreedor)

<b>Deuda externa</b>			
<b>Acreedor</b>	<b>Nombre / Título</b>	<b>Millones de dólares</b>	<b>Participación porcentual</b>
Organismos internacionales	BIRF	2.610,2	12,6
	BID	4.304,8	20,8
	Otros 1/	1.238,6	6,0
	Subtotal	8.153,6	39,5
Agencias y gobiernos extranjeros	AID	20,6	0,1
	Eximbank (Estados Unidos)	0,0	0,0
	Eximbank (Japón)	0,0	0,0
	Otras 2/	134,9	0,7
	Subtotal	155,5	0,8
Bancos comerciales y otros financieros		991,8	4,8
Proveedores		56,3	0,3
Bonos		11.306,4	54,7
	Total	20.663,5	100,0
<b>Deuda interna</b>			
<b>Acreedor</b>	<b>Nombre / Título</b>	<b>Millones de dólares</b>	<b>Participación porcentual</b>
Cartera con el sistema financiero		1.861,0	3,0
Bonos		57.311,4	91,9
	Tes clase B	50.114,0	
	Sector financiero	24.879,8	
	Sector público	16.969,2	
	Sector privado	8.265,0	
	Resto de bonos 3/	7.197,4	
	Sector financiero	4.094,5	
	Sector público	1.703,9	
	Sector privado	1.398,9	
Pagarés con otras agencias públicas		3.171,0	5,1
	Total	62.343,4	100,0

1/ Incluye la Asociación Internacional de Fomento, la CAF y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.  
2/ Comprende principalmente la KFW y la Corporación de Desarrollo Exportador del Canadá.  
3/ Bonos de deuda pública interna, bonos agrarios, bonos para la seguridad, bonos para la paz, bonos de valor constante series A y B, bonos de cesantías.

Fuente: Banco de la República y cálculos de los autores.

---

---

## 2. Pago anticipado de deuda

A pesar de que en ciertos momentos pagar anticipadamente la deuda parece ser una decisión económica poco racional, por ejemplo, cuando su precio es muy alto o cuando el Gobierno tiene restricciones de liquidez, esta es una política que debe tomarse en cuenta por parte de las autoridades, toda vez que la disminución del saldo alivia las cargas financieras presentes y futuras, disminuye los costos de colocación de nueva deuda y mejora las expectativas futuras de la economía.

Como se ha sostenido a lo largo del documento, el saldo de la deuda actual del Gobierno ha alcanzado niveles de insostenibilidad. Esto lo reconoce el mercado y por ello, la colocación de deuda pública colombiana es más costosa que la de otros países del continente: el promedio del *spread* de la deuda chilena y mexicana entre el primero de enero y el 6 de mayo de 2004, medido por el *EMBI+*, fue de 90 y 188 puntos básicos, respectivamente, mientras que el de la deuda colombiana fue de 405 puntos. Si no se remedia esta situación será cada vez más costoso colocar deuda interna y externa (en momentos críticos, como en septiembre de 2002, el *spread* de la deuda colom-

biana se ha ubicado por encima de los 1.000 puntos)<sup>51</sup>.

El manejo de la deuda será crítico entre los años 2004 y 2007, período en el cual el Gobierno central deberá pagar \$32 b por amortizaciones internas (55% del saldo a diciembre 31 de 2003) de sus principales bonos (TES, Ley 546 de vivienda, TRD y Bonos de Solidaridad para la Paz) y US\$8.001 m por amortizaciones externas (39% del saldo a diciembre 31 de 2003)<sup>52</sup>. Como lo muestra la evidencia, cualquier desajuste de las fuentes de financiamiento producirá movimientos indeseados de variables macrofundamentales como las tasas de interés y de cambio, con los consiguientes efectos perversos sobre las finanzas del Gobierno y la actividad económica<sup>53</sup>.

Con el fin de llevar a cabo esta política se sugiere la utilización, por lo menos de una buena parte, de los excedentes del sector petrolero acumulados en el FAEP por parte de Ecopetrol en este y los próximos años (el saldo a diciembre de 2003 es de US\$1.067 m), y el uso de los recursos provenientes de privatizaciones, para el prepago de aquella deuda más costosa y de más rápido vencimiento.

---

<sup>51</sup> Un ejercicio contrafactual que no se hace en este documento pero que es importante, es evaluar cuál sería el nivel de la tasa de interés al que se colocaría la deuda del gobierno si no existiera un déficit fiscal como el que observamos. Con poca probabilidad de equivocación, su nivel sería mucho menor.

<sup>52</sup> Las amortizaciones internas son calculadas con base en la deuda desembolsada diciembre 31 de 2003 y las amortizaciones externas en créditos firmados y efectivamente desembolsados a dicha fecha (la fuente de los datos es la Dirección General de Crédito Público y el Banco de la República y los cálculos de los autores).

<sup>53</sup> Según cálculos de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por cada punto de devaluación adicional a la proyectada para 2004, el servicio de la deuda en pesos aumenta en \$71 mm.

---

En condiciones diferentes a las actuales, los ingresos provenientes de un recurso no renovable como el crudo deberían destinarse a la acumulación de capital físico y/o humano que genere un retorno futuro. Probablemente, una vez saneadas las finanzas públicas se tendrán recursos corrientes para asignarlos eficientemente a la inversión que se dejó de hacer<sup>54</sup>.

A nivel nacional, se recomienda privatizar empresas como el ICEL y sus afiliadas, Corelca, Telecom, Bancafé, Granahorrar y las otras entidades financieras en manos del Gobierno y usar los recursos para prepagar deuda. Es cierto que algunas de estas entidades tienen pasivos que la Nación tendría que cubrir para poderlas sanear y vender, por ejemplo, como se vio con el pasivo pensional en el caso de Telecom con su reestructuración en 2003.

A nivel regional, se recomienda privatizar las empresas públicas con el fin de que cubran sus propios pasivos y los que tienen con la Nación. Por ejemplo, como ha sido propuesto en ciertos círculos económicos, el municipio de Medellín puede privatizar las Empresas Públicas de Medellín (EPM), más cuando en este momento es catalogada como una empresa eficiente y pueden aparecer fácilmente compradores, y destinar los recursos para que el Metro de Medellín pague la deuda

que tiene con la Nación. Con ello se estarían cubriendo simultáneamente varios frentes: por un lado, la entidad territorial obtiene recursos extraordinarios para financiar acumulación de capital físico y humano; libera recursos corrientes de caja para financiar su gasto corriente, y evita por adelantado al país un posible descalabro futuro. La teoría económica y la práctica del país enseñan que las empresas públicas terminan creando un costo fiscal mayor que los beneficios corrientes que generan.

## VIII. CONCLUSIONES

Luego de la ejecución del programa de ajuste fiscal y macroeconómico aplicado entre 1999 y 2002, y de medidas económicas tomadas por la actual administración, se conoce que la senda fiscal actual del Gobierno no es sostenible.

Este documento recapituló de manera integral el problema actual de las finanzas del Gobierno central y sus orígenes, y planteó y sustentó algunas recomendaciones en materia de ingresos y de gastos con el fin de sanearlas y hacerlas sostenibles en el mediano y el largo plazos.

En cuanto a los ingresos, se considera que aún existe margen no solo para mejorar la

---

<sup>54</sup> De todos modos no se estarían utilizando todos los excedentes de la actividad petrolera en prepago de deuda. Seguirían existiendo los recursos del Fondo Nacional de Regalías que se dedican a inversión por parte de las entidades territoriales.

---

equidad y eficiencia del sistema impositivo sino para elevar los actuales niveles de recaudo. Se debe diseñar una reforma de tipo estructural que esté en concordancia con la política de gasto y la generación de unos balances primarios compatibles con la sostenibilidad de la deuda.

En el caso del IVA, la legislación futura deberá redefinir el esquema de tarifas sobre la base de una tasa única y establecer un IVA de tipo consumo. En relación con el impuesto a la renta, se recomienda la eliminación gradual de la mayor parte de los beneficios tributarios establecidos en favor de las rentas laborales y de las empresas. Asimismo, que se estudie la eliminación de los actuales impuestos al patrimonio y a las transacciones financieras y que la DIAN, en desarrollo de las normas sobre transparencia fiscal, realice no solo el estimativo sobre el valor de las preferencias e incentivos tributarios sino que, además, defina la temporalidad de los beneficios y la identificación precisa de los receptores de este tipo de subsidios. Por último, se insiste en la necesidad de introducir nuevos ajustes en materia de administración tributaria, en los esquemas de fiscalización y en el régimen sancionador, el cual deberá ser lo suficientemente disuasivo como para generar una reducción en los actuales niveles de evasión.

Con relación a los gastos, se plantean recomendaciones para el manejo de las transferencias territoriales, las otras trans-

ferencias, las pensiones, los salarios y la deuda.

Para las transferencias a los territorios se hace necesario revisar una vez más el proceso de descentralización en Colombia. Este debe ir más allá de la ejecución operativa, por parte de las regiones, de las políticas sociales en salud y educación y algunas en servicios básicos. Es imprescindible insistir en la reasignación de competencias en varios programas públicos, como la provisión de los servicios domiciliarios y de saneamiento básico, obras viales a los corregimientos, bibliotecas, recreación, cultura y deporte, entre otras, de manera que sea claro y explícito el reconocimiento de la restricción presupuestal, tanto del Gobierno central como de los gobiernos territoriales. El sistema debe preservar la financiación de los programas básicos de educación y salud, aunque se ha de buscar mayor eficiencia en su gasto. Un esquema bien definido de incentivos evitaría la práctica de los gobiernos territoriales de ejecutar gastos sin consultar sus disponibilidades propias de recursos.

La propuesta de ajuste a las transferencias territoriales consiste en suprimir los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones y sustituirlos por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobretasa al impuesto de renta, de manera que una parte se devuelva a la región donde se genera. En el mismo sentido se podría pensar en una sobretasa al IVA, que

---

tendría destino regional, tal como se aplica en muchos países.

Los ajustes propuestos al sistema de descentralización deberían también permitir que el nivel central estimule y permita que los gobiernos territoriales tengan mayor discreción en la fijación y/o modificación de tarifas y bases gravables, así como un mayor poder de regulación para fomentar la actividad productiva. Con esta última premisa se avanzaría en el logro de uno de los principios clásicos del federalismo fiscal, que consiste en que los gobiernos subnacionales deben financiar programas sobre los cuales han de responder políticamente.

En general, la inclusión en el presupuesto de todas estas partidas no consulta la disponibilidad de ingresos ni permite reorientar o reducir el gasto de acuerdo con los objetivos fiscales de corto, mediano y largo plazo del país. Podría afirmarse que las OT han sido el mecanismo a través del cual muchos grupos o entidades han podido asegurar su participación en el presupuesto general de la Nación (*rentseekers* del presupuesto). La reducción o eliminación total de algunas de estas transferencias exige reformas constitucionales o legales, sin las cuales es imposible lograr algún grado de flexibilidad presupuestal y un ajuste permanente en el nivel del gasto del Gobierno.

En cuanto a las otras transferencias, se retoman las conclusiones de Echeverri *et al.* (2004) que propone la modificación del proceso de asignación del presupuesto tomando en consideración el princi-

pio del equilibrio fiscal y la disponibilidad de recursos en cada vigencia. Atendiendo el principio de unidad de caja, recomienda derogar todas las rentas de destinación específica, exceptuando el Sistema General de Participaciones. Además, deberían revisarse normas como la Ley 30 de 1992, especialmente en lo que se refiere al esquema de incentivos y la eficiencia del gasto público en educación superior. Igualmente, se llama la atención sobre la necesidad de explorar la posibilidad de establecer un esquema mixto de subsidios a la oferta y a la demanda con el fin de ahorrar recursos y mejorar la asignación del gasto.

En cuanto a las pensiones, se recomienda ajustar el esquema de requisitos y beneficios de todos los regímenes excepcionales, en las cuantías que se requiera en cada régimen, de manera que se rijan por el régimen general. En este sentido se deben elevar sus tasas y tiempo de cotización y reducir, a su vez, sus beneficios (menores tasas de reemplazo).

Se recomienda también desligar las pensiones mínimas del salario mínimo legal vigente, ya que crea rigideces en el manejo financiero del sistema pensional. Si bien en apariencia es un mecanismo redistributivo, la alta relación pensión mínima a ingreso medio asegurado limita la extensión de los subsidios implícitos del Estado a los beneficiarios más necesitados del sistema contributivo. Además, la garantía de pensión mínima puede generar incentivos perversos en la población, ya que termina cotizando el mínimo

---

requerido con el fin de obtener un subsidio del Gobierno.

En lo que respecta a los servicios personales, se resalta el comportamiento de esta variable en el caso del GNC y del sector público no financiero. Según las cifras, los gastos del GNC y del sector público no financiero por servicios personales aumentaron su participación en el PIB de 1,9% a 3,4% y de 5,5% a 8,8%, respectivamente, entre 1990 y 2003. Esto a pesar de que internacionalmente se encuentra que el sector público colombiano es un empleador relativamente menor en el contexto internacional. La explicación principal del crecimiento en la participación de los servicios personales está en sus altas tasas de crecimiento real durante el período analizado, las cuales se han repartido entre incrementos en las plantas de personal (asalariado e indirecto) y aumentos reales de los salarios.

Este comportamiento nos llevó a concluir que el proceso de reestructuración del Estado que está llevando a cabo el actual Gobierno, en cuanto al número de personas ocupadas, tendrá muy poco impacto sobre el total de empleados públicos y sobre el ahorro fiscal, ya que algunas entidades, como las dedicadas a defensa y seguridad, absorberán los posibles ahorros de personal generados en otros sectores.

Lo anterior no quiere decir que no sea necesaria una reestructuración profunda del empleo y los salarios del Estado colombiano. Todavía hay mucho por hacer en términos de racionalización de la contra-

tación y de las estructuras de remuneraciones y de carrera (evitar salarios diferenciales para cargos de la misma calificación), que reflejen de cierta manera la dinámica privada, y en cuanto al mejoramiento de la calidad de la mano de obra y los incentivos que se le brinden (por ejemplo, salarios que reflejen el comportamiento del mercado). En conclusión, queda mucho espacio para mejorar la eficiencia económica y técnica del empleo público.

En el tema del gasto militar se llama la atención sobre su tamaño actual y la importancia que jugará en el futuro como determinante de las finanzas del Gobierno. Este rubro aumentó su participación en el presupuesto de gastos de la Nación (funcionamiento, inversión y recursos propios de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS) de 16% en 1994 a 25% en el año 2003. De acuerdo con los estimativos, se espera que se incremente en los próximos seis años entre 0,5% y 1% del PIB. De esta manera, el gasto militar se situará al final de la década entre 5% y 5,5% del PIB. Hasta ahora no ha quedado claro cómo se financiará este mayor gasto; lo que sí se sabe es que, dada la realidad actual del conflicto en el país, es un gasto permanente.

Finalmente, en cuanto a la deuda y su servicio, se recomienda la generación rápida y significativa de superávit primarios, los cuales podrán obtenerse a partir de algunas de las propuestas planteadas en este documento. A pesar de que esta recomendación constituye una *verdad de Perogrullo*, es la solución menos costosa

---

---

para el país, en el sentido de que si no se generan los balances primarios requeridos para garantizar la sostenibilidad de la deuda a través de mayores ingresos y/o menores gastos, los mercados financieros se cerrarán y se generará un escenario costoso para el país.

La segunda recomendación es el pago anticipado de deuda. A pesar de que en ciertos momentos pagar anticipadamente la deuda parece ser una decisión económica poco racional, por ejemplo, cuando su precio es muy alto o cuando el Gobierno tiene restricciones de liquidez, esta es una política que debe tomarse en cuenta por

parte de las autoridades, toda vez que la disminución del saldo alivia la carga financiera presente y futura, disminuye los costos de colocación de nueva deuda y mejora las expectativas futuras de la economía. Con el fin de llevar a cabo esta política se sugiere la utilización, por lo menos de una buena parte, de los excedentes del sector petrolero acumulados en el FAEP por parte de Ecopetrol en este y los próximos años (sin poner en peligro la estabilidad económica de la empresa) y el uso de los recursos provenientes de privatizaciones (a nivel nacional y territorial), para el prepago de aquella deuda más costosa y de más rápido vencimiento.

---

---

## REFERENCIAS

- Acosta, Olga; Ayala, Ulpiano (2001). "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia", en *Serie Financiamiento del Desarrollo*, 116, Cepal.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echevarría, J. (2000). "Decentralization in Colombia", en *Working Paper Series*, Fedesarrollo.
- Arenas de Mesa, Alberto (1999). "Fiscal effects of social security reforms in Chile: the case of the minimum pension", en APEC Second Regional Forum on Pension Funds Reform, trabajo inédito, Chile.
- Ayala, Ulpiano; Acosta, Olga (2000). "Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia"; *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 118, Cepal.
- Banco de la República (2002). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, marzo.
- Banco Mundial (2004). "Colombia: Public Expenditure Review", Reporte No. 25163, 31 de marzo.
- Basto, Luis Édgar (2003). "Metodologías de estimación del balance estructural: una aplicación al caso colombiano", en *Archivos de Economía*, No. 242.
- Bird, Richard (1999). "Rethinking Subnacional Taxes: a New Look at Tax Assignment", en *Fondo Monetario Internacional*, Documento de trabajo, WP/99/165.
- \_\_\_\_\_; Acosta, Olga (2002). "The Dilemma of Decentralization in Colombia", en *Mission on Public Income*, Fedesarrollo.
- Caballero, Carlos (2003). "La estrategia de la seguridad democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad", en *Revista del Banco de la República*, No. 906, abril.
- Carlson, I.; Payne, M. (2000). "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe", en *Diálogo Regional de Política*.
- Clavijo, Sergio (1998). *Política fiscal y Estado en Colombia*, Banco de la República y Universidad de los Andes.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Deuda pública cierta y contingente: el caso de Colombia", en *Revista del Banco de la República*, No. 893, mayo.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y una agenda", Mimeo.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, CRGFP (1997). *El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Informe final*, Vols. I-VI.
- Confis (2002). "La deuda pública colombiana: definiciones, estadísticas y sostenibilidad", en *Documento Asesores 2/2002*, marzo.
- Contraloría General de la República (2001). "Los servicios personales del Gobierno nacional central 1990-2000", en *Gestión Fiscal*, No. 11.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia: propuestas y alternativas*.
- Delgado, Briseida (1998). "Evolución de la planta de personal del sector oficial del orden nacional, 1987-1997", DNP.
- Dirección de Estudios Sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad (2002). "Análisis del gasto militar colombiano en el período 1991-2001", en *Economía Colombiana*, CGR, No. 291, pp. 56-65.
- Dixit, A. (2000). "Incentives and Organizations in the Public Sector: an Interpretative Review", Princeton University, Mimeo.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubín, Pablo (2004). "La batalla política por el presupuesto de la nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal"; Documento CEDE 2004-01, Universidad de los Andes.

- 
- Equipo de la Administración Uribe (2002). "Política de defensa y seguridad", Mimeo., noviembre.
- Fedesarrollo (1996). "El falso debate sobre el incremento presupuestal para la seguridad y la defensa", en *Coyuntura Social*, No. 15, pp. 67-84.
- Finot, I. (2003). "Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local", en *ILPES*, Serie Gestión Pública.
- FMI; Banco Mundial (2002). "Reforma de la función pública: fortalecimiento de la cooperación entre el Banco Mundial y el FMI", Washington.
- García, Jorge (2004). "¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva", Tercer Simposio sobre Economía de la Costa Caribe, Documento No. 41, Barranquilla.
- Giha, J.; Riveros, H.; Soto, A. (1999). "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos", en *Revista de la Cepal*, No. 69, pp. 163-180.
- Goldstein, Morris (2003). "Debt Sustainability, Brazil, and the IMF", Number WP 03-1, Institute for International Economics.
- Gregory, R.; Borland, J. (1999). "Recent Developments in Public Sector Markets", en O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3.
- Haltiwanger, J.; Singh, M. (1999). "Datos multinacionales sobre la reducción de personal en el sector público", BIRF.
- Hammouya, Messaoud (1999). "Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends", en *Working Papers*, International Labour Office.
- Hernández, Antonio; Lozano, Ignacio (2001). "El estado de las finanzas públicas en Colombia a finales del siglo XX", en *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Iregui, A. M.; Ramos, J.; Saavedra, L. A. (2001). "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", en *Revista del Banco de la República*, No. 890, diciembre.
- Laffont, J.; Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT Press.
- Liang, Xiaoyan (1999). "Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does Teacher Pay Compare to other Professions, what Determines Teacher Pay, and Who are the Teachers?", en *LCSHD*, Serie de documentos, No. 49, Banco Mundial.
- Lozano, I.; Aristizábal, C. (2003). "Déficit público y desempeño económico en los noventa: el caso colombiano", en *Borradores de Economía, Banco de la República*, No. 261.
- Melo, Ligia (2003). "Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública en Colombia", manuscrito no publicado, Universidad de Sussex.
- Mesa-Lago, Carmelo (2000). "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas pensionales en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 93, Cepal.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002). "El manejo de la deuda pública: hacia la sostenibilidad", en *Libros de Cambio*, Alfaomega Colombiana S. A.
- Ministerio de Defensa y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002). "Estimativos sobre el incremento del gasto militar", documento interno.
- Misión del Ingreso Público (2002), *Informe del Consejo Directivo*, agosto.
- Mora, Humberto (2004). "Assesing Fiscal Sustainability with Alternative Methodologies", Mimeo., FLAR.
- Palencia, A.; Sánchez, G.; Gordo, M. (2002). "Nueva visión sobre la burocracia", en L. J. Garay (dirección académica), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*, Contraloría General de la República, Cap. 14.
-

- 
- Panizza, Ugo (1999). "Why do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium", Mimeo., BID.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Public Sector Wages and Bureaucratic Quality: Evidence from Latin America", en *Economía*, Vol. 2, No. 1, Fall.
- Pinzón, Maureen (2003). "Medición de eficiencia técnica relativa en hospitales públicos de baja complejidad mediante la metodología Data Envelopment Análisis", en *Archivos de Economía*, No. 245, DNP.
- Policy Development and Review Department (2002). "Assessing Sustainability", Fondo Monetario Internacional, SM/02/166.
- Presidencia de la República y Ministerio de Defensa (2003). *Política de defensa y seguridad democrática*, República de Colombia.
- Rincón, Hernán (2003). "Notas del presupuesto de la Nación y el déficit fiscal", en Borradores de Economía, *Banco de la República*, No. 244.
- \_\_\_\_\_; Berthel, J.; Gómez, M. (2003). "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002", en Borradores de Economía, *Banco de la República*, No. 246.
- Rojas, Pedro (2003), "Colombia: ajuste fiscal y sostenibilidad de la deuda", en VED-Dirección de Estudios Económicos, CAF.
- Rueda, Gloria *et al.* (2002), "Defensa y seguridad para la paz", en L. J. Garay (dirección académica), *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo*, Cap. 10, CGR, pp. 291-355.
- Salazar, N.; Prada, D. (2003). "El balance estructural del Gobierno Central en Colombia", ANIF.
- Sarmiento, A.; González, I. (1998). *Estructura, evolución y determinantes del salario del sector público*, Misión Social, DAFP y Ministerio de Trabajo.
- Urrutia, Miguel (2003). "Participación de la fuerza de trabajo del sector público dentro del empleo total", en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXVI, No. 913.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books.

---

## Anexo 1

### Modificaciones de la reforma tributaria de 2002 (Ley 788 de 2002)

#### i) Bienes y servicios excluidos

- productos agrícolas en estado natural
- algunos medicamentos
- abonos minerales o químicos
- publicaciones periódicas y diarios
- algunas máquinas para uso agrícola
- lentes de contacto y de vidrio para gafas
- aparatos especiales para ortopedia, prótesis y rehabilitación
- pólizas de seguros de vida, de enfermedades catastróficas y de educación en todos sus niveles.

#### ii) Bienes y servicios exentos

- exportaciones
- productos como las carnes de animales de las especies bovina, porcina y ovina, pescado fresco o refrigerado, la leche y los huevos
- cuadernos de tipo escolar.

#### iii) Bienes y servicios sobre los cuales se aplica una tarifa diferencial del 7%, entre otros

- maíz
- arroz para uso industrial
- sorgo
- harina de trigo y de cereales
- embutidos y productos similares
- atún enlatado

- azúcar de caña
- chocolate
- pastas alimenticias
- productos de panadería
- tejidos de hilados de papel
- arrendamientos de inmuebles diferentes a los de vivienda
- servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal
- planes de medicina prepagada y complementarios
- pólizas de seguros de cirugía y hospitalización
- servicios de alojamiento en establecimientos hoteleros
- almacenamiento de productos agrícolas en almacenes generales de depósito
- servicios de clubes sociales o deportivos y de los establecimientos relacionados con el ejercicio físico
- comisiones recibidas por los comisionistas de bolsa por la negociación de valores
- comisiones por la colocación de los planes de salud.

#### iv) Bienes y servicios con tarifa diferencial del 2%

- comercialización de animales vivos de diferentes especies, excepto los toros de lidia.

---

**v) Bienes y servicios con tarifas diferenciales**

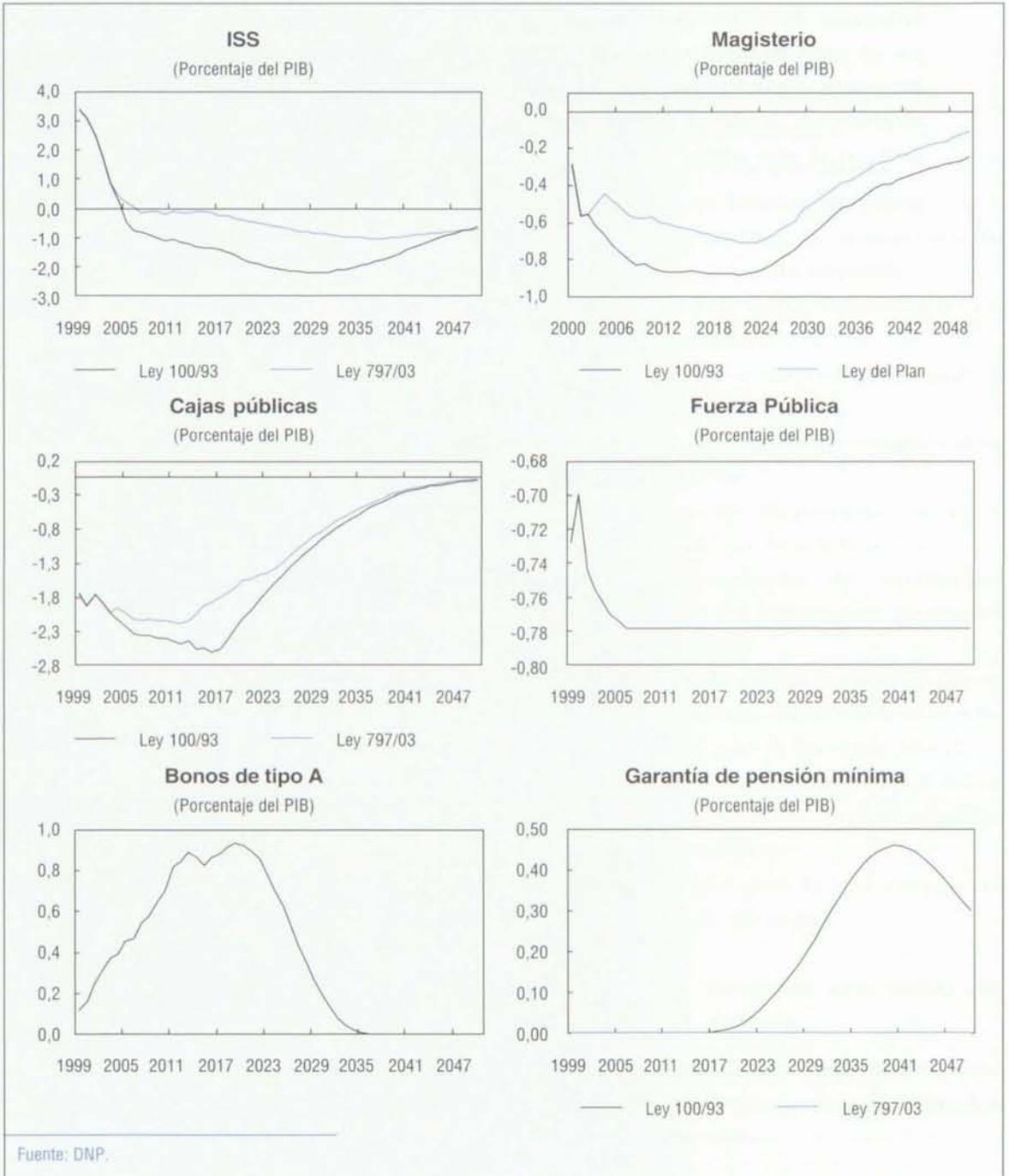
- tarifa del 20% para los servicios de telefonía móvil celular
- tarifa aplicada sobre chasis y carrocerías de vehículos fabricados en el país para el transporte de personas o mercancías subirá gradualmente desde el 20% hasta el 25% en el año 2005.

**vi) Tratamiento para automóviles de bajo cilindraje:**

- se estableció un nuevo esquema de tarifas para otorgar un tratamiento similar a los automotores nacionales e importados de bajo cilindraje. La tarifa para la importación de este tipo de vehículos se reducirá gradualmente hasta situarse en un nivel del 25% a partir del primero de julio de 2005.

## Anexo 2

### Flujos de caja asociados a la deuda pensional a cargo de la Nación



---

### Anexo 3

## Ajustes al Fondo del Magisterio (Artículo 81, Ley del plan de 2003)

**E**l artículo establece que los docentes actuales vinculados al Fomag seguirán con el mismo régimen, pero deben aumentar sus cotizaciones en línea con el régimen general de prima media. Los docentes que se vinculen a partir de esta ley, tendrán los requisitos y beneficios contem-

plados en el régimen general, con excepción de la edad de jubilación, que será de 57 años H/M. Los aportes del Gobierno como empleador se presupuestarán a través del Sistema de Participaciones y mediante asignaciones adicionales.

### Anexo 4

## Reforma al régimen de pensiones de la Fuerza Pública y de actividades de alto riesgo (por facultades de la Ley 797 de 2003)

**L**a reforma contempla mayores aportes, tanto en tasa de cotización (pasa de 8% a 10%) como en tiempo de cotización (pasa de 18 a 20 años, para pensión completa, y de 15 a 18 años para media pensión). Si bien se fortalece financieramente este fondo, también se conceden mayores beneficios: los soldados voluntarios serán cobijados por el régimen y se reducen los requisitos para obtener pensiones por invalidez y sobrevivencia.

Respecto al régimen de pensiones para actividades de alto riesgo, la reforma consiste en redefinir este concepto, de manera que se excluye a periodistas, personal administrativo de Telecom, Aeronáutica Civil, Cuerpo de Bomberos, rama judicial, Procuraduría y Registraduría. En adición, se modifica ligeramente el tiempo de cotización, se unifican los aportes a cargo del empleador y se respetan los derechos adquiridos de los trabajadores que hayan aportado 500 semanas.

---

---

## Anexo 5

# Principales aspectos institucionales del empleo y los salarios públicos

La principal norma que regula las condiciones laborales de los empleados públicos del país es la Ley 19 de 1958 que creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil (DASC), con el fin de administrar el empleo público y organizar el servicio civil y la carrera administrativa. Esta ley ha sido reglamentada y desarrollada por otras leyes y normas. Por ejemplo, mediante el Decreto 2169 de 1992 se reestructuró el DASC, modificando de manera fundamental su papel en el manejo del empleo y los salarios públicos; además se cambió el nombre de la entidad por el de Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

Entre las principales funciones del DAFP están las de formular las políticas de desarrollo administrativo para ser adoptadas por el Gobierno Nacional (de conformidad con lo dispuesto en la Ley 489 de 1998), fijar las políticas de la administración pública en materia de organización administrativa del Estado y propender por la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y los estatutos orgánicos de las entidades públicas del orden nacional, dirigir y orientar el desarrollo institucional de las entidades públicas, velar por la armonización de las reformas administrativas a las necesidades de la planeación económica y social y ase-

sorar a las entidades públicas en materia de organización, clasificación de empleos, sistemas de remuneración y plantas de personal.

Algunas de las características de administración pública y de las condiciones laborales de los empleados públicos emanadas de la regulación, son:

1. La administración pública del país está compuesta por el sector central (ministerios, departamentos administrativos, organismos judiciales, de fiscalización y de control, las superintendencias y el Congreso), los establecimientos públicos (entidades descentralizadas adscritas al sector central), las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (a estos últimos tres sectores se les llama sector descentralizado Nacional) y las entidades homólogas a nivel regional (departamental y municipal).
2. Hay tres tipos de *servidores públicos*: *empleados públicos*, *empleados oficiales* y *miembros de las corporaciones públicas*. El primer tipo, cuyo nombramiento se hace a través de un acto administrativo, se divide en seis categorías, clasificadas de acuerdo con la forma como se provee el empleo: 1) *de carrera*: son

---

los empleados en los órganos y entidades del Estado. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (artículo 125 de la Constitución Política), y aquellos cuyas funciones deban ejercerse en comunidades indígenas (Ley 443 de 1998); 2) *de libre nombramiento y remoción*: empleados de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, y aquellos que no pertenezcan a los organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones, como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos; 3) *de elección popular*: los ciudadanos eligen en forma directa al presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y, en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale (artículo 260 de la Constitución Política); 4) *de período fijo*: los que se-

gún la Constitución y la ley o las ordenanzas y los acuerdos debidamente autorizados por la ley, deban ser provistos para un tiempo determinado (artículo 6 de la Ley 27 de 1992); 5) *de ejercicio en las comunidades indígenas*: empleos que, de acuerdo con algunos convenios internacionales<sup>1</sup>, deben ser ejercidos por miembros de las comunidades indígenas; 6) *supernumerarios*: empleados de carácter transitorio que suplen las vacancias temporales de los empleados públicos (Decreto 3200 de 2002).

Los de segundo tipo son los empleados y obreros contratados por entidades públicas mediante un contrato de administración delegada. Estos trabajadores están sometidos en sus relaciones laborales a las disposiciones que rigen para los *trabajadores oficiales*.

Los de tercer tipo son los miembros de las corporaciones públicas: concejales, alcaldes, diputados, gobernadores, congresistas y miembros de las Altas Cortes.

3. Los niveles jerárquicos de los empleados públicos son: directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo.

---

<sup>1</sup> Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169).