



REPORTES DEL EMISOR

INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ECONÓMICA

EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA: COMPARACIONES INTERNACIONALES, EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA

LIGIA ALBA MELO-BECERRA
JORGE ENRIQUE RAMOS-FORERO*

La caída de los precios internacionales del petróleo en 2014 puso en evidencia la fragilidad de las finanzas públicas frente a este tipo de choques. Para aliviar el impacto fiscal, se moderó el crecimiento del gasto y se realizaron ajustes sobre los impuestos en 2014 y 2016. Si bien estas medidas permitieron el manejo de la coyuntura, no otorgaron la solidez necesaria en el mediano plazo, en especial por la presión recurrente del gasto y por las dificultades que enfrenta el Estado para aumentar la carga impositiva a niveles compati-

bles con el tamaño de los egresos. Con el propósito de contribuir al debate fiscal, este *Reportes* presenta algunas comparaciones internacionales sobre el tamaño del Estado y una descripción general sobre la evolución y las características del gasto del gobierno nacional central (GNC) con base en su clasificación económica y su distribución por finalidad.

1. El tamaño del Estado en un contexto internacional

El tamaño del Estado se mide como la participación del gasto público en el producto interno bruto (PIB). En la práctica, este tamaño puede variar dependiendo del nivel de gobierno que se utilice para medirlo, y que puede corresponder al GNC o al gobierno general¹. Para una muestra de países de América Latina en 2015, el indicador de tamaño del Estado usando el gasto del GNC revela que Bolivia y Venezuela tienen los porcentajes más altos, con 41% y 36% del PIB, respectivamente. Brasil, Chile, Ecuador, Honduras,

* Los autores son, en su orden, investigadora principal de la Unidad de Investigaciones y jefe de la Sección de Sector Público, del Banco de la República. Este documento es un resumen de Melo-Becerra y Ramos-Forero (2017).

1 Este nivel de gobierno comprende tanto el gasto agregado del sector de la seguridad social como el de los gobiernos nacional, regional y local, incluyendo las entidades descentralizadas.



Bogotá, D.C.,
octubre de 2018 - núm. 233

Editora:
María del Pilar Esguerra Umaña
ISSN: 26192136
(en línea)

Reportes del Emisor es una publicación del Departamento de Comunicación y Educación Económica y Financiera del Banco de la República. Las opiniones expresadas en los artículos son las de sus autores y no necesariamente reflejan el parecer y la política del Banco o de su Junta Directiva.

Reportes del Emisor puede consultarse en la página electrónica del Banco de la República.
<http://www.banrep.gov.co/publicaciones-buscador/2457>

Diseño y diagramación:
Banco de la República.

Uruguay y México registran un tamaño del Estado superior al 20% del PIB, y Colombia se ubica en el 19,2% del PIB (Gráfico 1).

Cuando se compara el PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA) con el tamaño del gasto del GNC de los países de América Latina, no se observa un patrón definido entre las dos variables, cuya correlación es de 0,17 en 2015. Como se observa en el Gráfico 2, países con PIB per cápita relativamente alto tienen un gasto del GNC similar al de países con un PIB per cápita bajo. En general, los países de la muestra que están por encima (por debajo) de la línea de tendencia tienen un gasto inferior

(superior) al que predice el PIB per cápita. En el primer grupo se encuentran Argentina, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela y en el segundo Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras y Paraguay. En el caso de Colombia, la relación entre el gasto del GNC y el PIB per cápita ajustado por la PPA se ubica muy cerca de la línea de tendencia.

Cuando se examinan las cifras del gobierno general, las economías con mayor tamaño del Estado son las europeas, que en general registran niveles de gasto público superior al 40% del PIB en 2000 y 2015 (Gráfico 3). Para América Latina se observa que en 2015 Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Ve-

Gráfico 1
Gasto público del gobierno nacional central

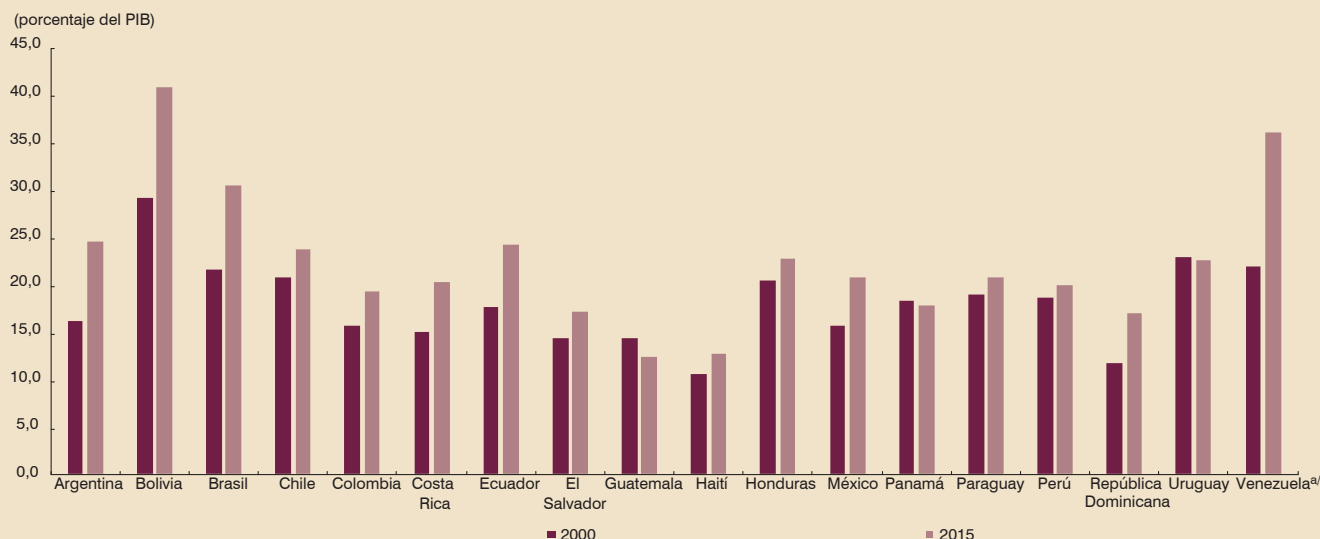
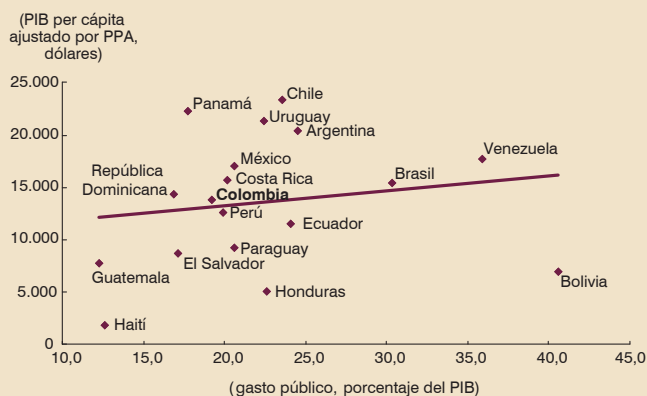


Gráfico 2
Gasto público del GNC y PIB per cápita ajustado por PPA



Fuente: CEPAL para el gasto del GNC y Banco Mundial para el PIB per cápita ajustado por PPA.

nezuela registran una participación del gasto del gobierno general en el PIB cercana al 40%. En el mismo año, Colombia registró una participación del gasto en el PIB de 29,6%, que es superior a la de Chile (25,8% del PIB), Costa Rica (20% del PIB), Paraguay (24,4% del PIB) y Perú (22,6% del PIB), e inferior a la de la mayoría de las economías avanzadas y a la de algunos países de América Latina.

Al revisar la evolución del tamaño del Estado con cifras del gobierno general entre 2000 y 2015, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela muestran un crecimiento del gasto superior a 10 puntos porcentuales (pp) del producto, en tanto que Colom-

bia solo registra un aumento cercano a 3 pp. Vale la pena señalar que la mayor diferencia entre el gasto del GNC y el del gobierno general en términos del PIB se observa en Argentina (19,4 pp), Ecuador (15,2 pp), Brasil (11,6 pp), y Colombia (10,4 pp), lo cual da una medida de la importancia de las entidades descentralizadas y de los gobiernos regionales y locales, así como del sector de la seguridad social.

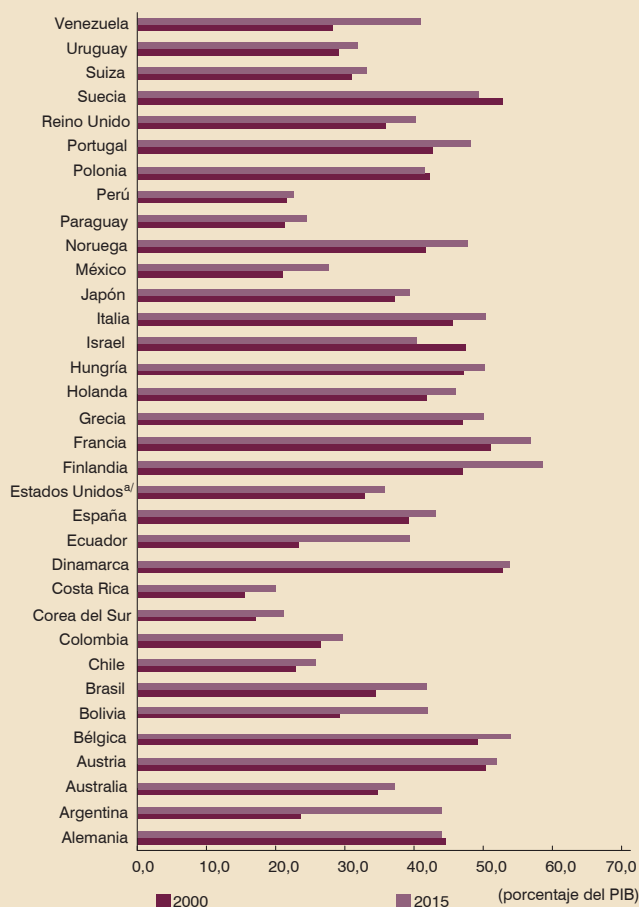
Cuando se compara el PIB per cápita en dólares ajustado por la PPA con el gasto del gobierno general en términos del PIB, se observa que los países más desarrollados tienen Estados más grandes (Gráfico 4). Este resultado apoya la Ley de Wagner, según la cual a medida que el ingreso per cápita crece, el tamaño del gasto público aumenta a una tasa similar o superior, debido a la mayor demanda de bienes públicos que trae el progreso económico y por la complejidad

que adquiere el Estado. En general, se pueden diferenciar dos grupos de países. En el primero se ubican aquellos que tienen un gasto como porcentaje del PIB muy alto para su nivel de PIB per cápita, como Portugal, Grecia, Polonia y Hungría; en el segundo, aquellos que tienen un gasto como porcentaje del PIB inferior al que predice su PIB per cápita, como Noruega, Holanda, Reino Unido, Suiza, Alemania y los Estados Unidos.

Para los países de América Latina se puede destacar la gran heterogeneidad en el tamaño del gasto público, a tal punto que países con PIB per cápita similares tienen gastos como porcentaje del PIB muy diferentes. No obstante, ni Colombia ni ningún otro país latinoamericano se ubica por encima de la línea de la tendencia, lo cual sugiere que el gasto del gobierno general como porcentaje del PIB, en todos los casos, es superior al que predice el nivel del ingreso per cápita (Gráfico 4).

Las cifras descritas indican que el gasto del GNC de Colombia no es alto con respecto al de otros países de América Latina. Asimismo, al compararlo en términos del PIB con el producto per cápita en dólares ajustado por la PPA, Colombia se ubica en la línea de tendencia. En el caso del gobierno general, el gasto como porcentaje del PIB también luce relativamente bajo con relación a las economías avanzadas y a varios países latinoamericanos. No obstante, cuando se compara con el producto per cápita en dólares ajustado por el PPA, el gasto del gobierno general colombiano

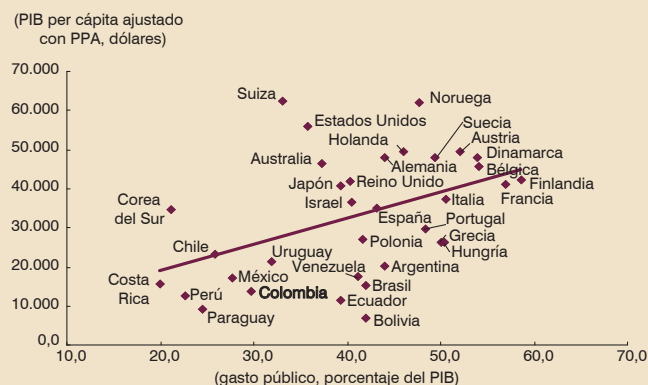
Gráfico 3
Gasto público del gobierno general



a/ Dato de 2000 corresponde a 2001.

Fuente: FMI, World Economic Outlook Database.

Gráfico 4
Gasto público del gobierno general y PIB per cápita ajustado con PPA



Fuente: FMI para gasto del gobierno general y Banco Mundial para el PIB per cápita.

en términos del PIB es mayor al que predice el nivel del ingreso per cápita frente a los demás países de la muestra, probablemente por el tamaño del sector descentralizado, que incluye la seguridad social.

2. Situación fiscal, estructura y evolución del gasto del GNC

El gasto del GNC registró un aumento superior a 11 pp del producto en los últimos veintisiete años. El crecimiento fue más rápido en la década de los noventa, cuando ascendió de 8% del PIB en 1990 a 14,4% del PIB en 1999, a causa de la expansión de las transferencias territoriales, los intereses de la deuda, los gastos de personal y los pagos por pensiones. En los diez años siguientes, el gasto mantuvo su tendencia ascendente, pero a un menor ritmo, al pasar de 14,7% del PIB en 2000 a 19% del PIB en 2009. En 2010 el gasto desciende a 17,6% del PIB y luego aumenta gradualmente, hasta situarse de nuevo en 19% del PIB en 2016 (Gráfico 5).

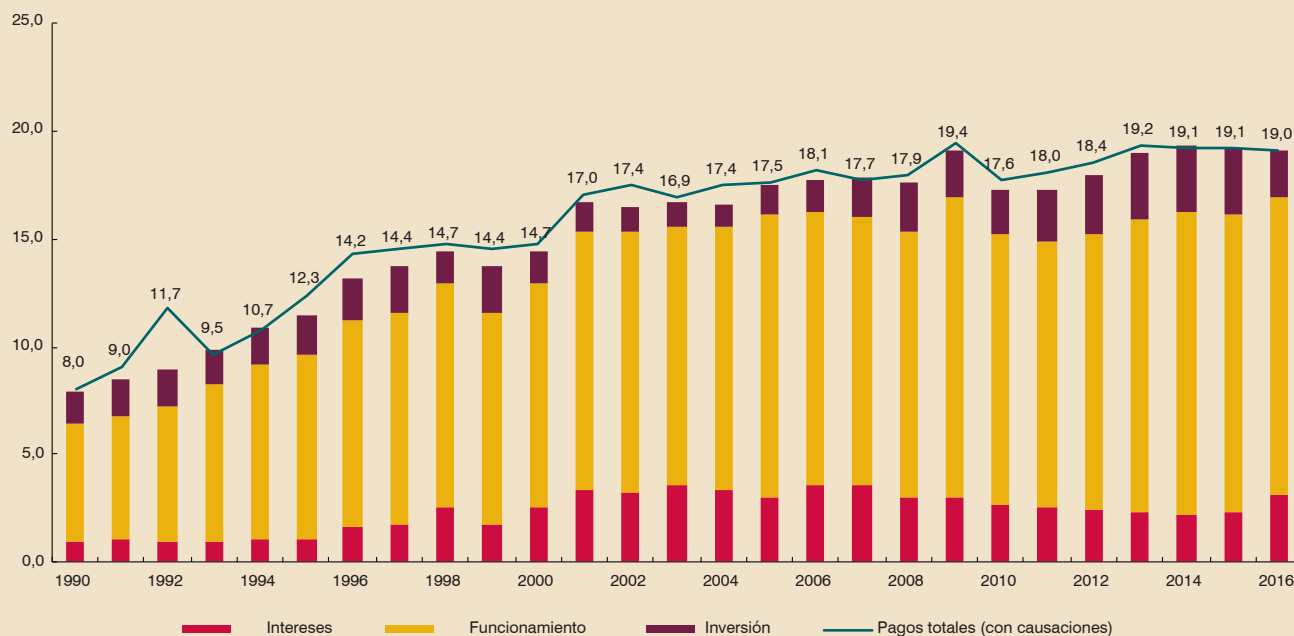
Al evaluar la composición del gasto, el funcionamiento asciende de 5,5% del PIB en 1990 a 13,9%

del PIB en 2016, y los pagos por intereses, aunque fluctuantes, aumentan de 0,9% del PIB en el primer año a 3,0% del PIB en el último. La inversión creció de 1,4% del PIB en 1990 a 2,1% del PIB en 2016². Dentro de los pagos de funcionamiento, el rubro más destacable es el de transferencias, que ascendió de 3,5% del PIB en 1990 a 10,9% del PIB en 2016. Por su parte, el rubro de servicios personales, el cual no incluye la nómina de educación y de salud, aumentó de 1,4% a 2,3% del PIB entre 1990 y 2016. El mayor gasto por este concepto se registró en la primera mitad de la década de los noventa, debido a la creación de nuevas instituciones. A partir de 1995 los gastos de personal se mantienen cercanos a 2 pp del producto, aunque mediante otros mecanismos de contratación, el gobierno asume compromisos de personal que se reflejan en el rubro de inversión. Los gastos generales no han registrado cambios importantes a lo largo de los últimos veintisiete años con un promedio anual de 0,8% del PIB.

El rubro de transferencias está compuesto por el Sistema General de Participaciones (SGP), los pagos por pensiones a cargo de la nación y otra serie de

Gráfico 5
Gasto total del gobierno nacional central

(porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPM).

2 La inversión registró su nivel más bajo en 2004 con 1,0% del PIB y el más alto en 2013 con 3,1% del PIB.

partidas, dentro de las cuales se pueden destacar los giros a las universidades públicas, algunos subsidios otorgados por el Gobierno, los costos por sentencias judiciales, los pagos a los organismos internacionales, y los recursos con destinación específica del impuesto de renta para la equidad (CREE), entre otros. Durante los noventa las transferencias aumentaron de 3,5% del PIB en 1990 a 8,7% del PIB en 1999, especialmente como resultado de los giros de recursos a los departamentos y municipios. Durante la década pasada, las transferencias crecieron de 8,0% del PIB en 2000 a 10,9% del PIB en 2009. En este período, los rubros más dinámicos fueron el de pensiones y el de otras transferencias. Durante los últimos años las transferencias no han registrado mayores cambios en términos del producto, en parte por las reformas al SGP y por la estabilidad en los giros por pensiones. No obstante, es importante señalar que el rubro de otras transferencias aumentó de 2,2% del PIB en 2010 a 3,8% del PIB en 2016.

Las transferencias territoriales, que corresponden a los recursos girados por la nación a los departamentos y municipios para atender prioritariamente la provisión de los servicios de educación y de salud, sufrieron diversos ajustes durante el período. Inicialmente, las asignaciones por situado fiscal y la participación de los municipios establecidas por la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 alcanzaron a comprometer cerca del 45% de las rentas corrientes nacionales en 2001, inflexibilizando el presupuesto y haciendo dependiente el monto de las transferencias del comportamiento de los ingresos del GNC. Esta situación motivó una reforma al sistema de transferencias, la cual se plasmó en el Acto Legislativo 1 de 2001 y en la Ley 715 del mismo año. Con estas normas, las transferencias se unificaron en una sola bolsa denominada SGP y, adicionalmente, se estableció que el monto de la partida debería calcularse con el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. No obstante, el acto legislativo ordenó que, de manera transitoria, el SGP debería aumentar anualmente con base en la inflación más 2 puntos reales entre 2002 y 2005, y 2,5 puntos reales entre 2006 y 2008. Esta norma también señaló que, al terminar el período de transición, el SGP debería tener

la misma participación en los ingresos corrientes que las transferencias realizadas en 2001.

Como resultado, el SGP redujo gradualmente su participación en el producto y en los ingresos corrientes nacionales. Sin embargo, la reforma de 2001 estableció que después del período de transición la participación del SGP en los ingresos corrientes debería retornar al nivel de 2001, con un impacto significativo sobre las finanzas del GNC a partir de 2009. Por esta razón, se dio trámite a una nueva reforma que se plasmó en el Acto Legislativo 4 de 2007 y, posteriormente, en la Ley 1176 del mismo año. Estas normas establecieron de nuevo que el monto del SGP debería calcularse como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años, con un período de transición entre 2008 y 2016, durante el cual el SGP debería crecer anualmente con la inflación observada más unos puntos reales.

Con la reforma más reciente, el SGP se estabilizó por debajo de cuatro puntos del producto, nivel inferior al monto transferido en 2001, que alcanzó 4,7% del PIB. Con relación a la distribución de las transferencias por sectores, y de acuerdo con lo establecido en las normas, la educación y la salud han recibido la mayor parte de los recursos. Con el fortalecimiento de la descentralización, el país ha registrado un mejoramiento importante en la cobertura de los servicios de educación y de salud pública; sin embargo, aún se evidencian problemas de calidad, que deberían ser estudiados de manera rigurosa con el fin de mejorar los resultados académicos de los estudiantes y la prestación de los servicios de salud.

Por otro lado, los giros por pensiones ascendieron de 0,6% del PIB en 1990 a 3,4% del PIB en 2016. La mayor expansión, 3,1 pp del producto, se observó entre 1990 y 2006, por la incorporación de nuevos compromisos a cargo de la nación, dentro de los que se destacan las partidas al Instituto de los Seguros Sociales (ISS), al fondo del magisterio (Fomag) y al fondo de pensiones públicas (Fopep), el cual recogió los compromisos de Cajanal y de otros fondos. Vale la pena anotar que las funciones del ISS fueron transferidas gradualmente a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) creada en 2007. Durante los últimos años los pagos por pensiones se esta-

bilizaron alrededor de 3,5% del PIB. De los recursos transferidos en 2016, 1,2% del PIB (35% del total) se giró a Colpensiones; 1,0% del PIB (29% del total) al Fopep; 0,6% del PIB (18% del total) a las fuerzas militares y de policía, y 0,3% del PIB (9% del total) al Fomag. El 0,3% del PIB restante (9% del total) se asignó a otros compromisos, como los adquiridos con los Ferrocarriles y Foncolpuertos. Vale la pena señalar que las transferencias del GNC al ISS y a Colpensiones se vienen efectuando desde 2004, debido al agotamiento de las reservas del sistema que se habían logrado acumular después de la reforma al régimen general aprobada por la Ley 100 de 1993.

Es importante recordar que, aunque la Ley 100 mantuvo el régimen de prima media, creó un sistema de ahorro individual administrado por fondos privados. De acuerdo con información reciente de la Superintendencia Financiera, el número de cotizantes en las administradoras de fondos privados ha venido aumentando rápidamente en los últimos años desde 2.843.644 personas en 2004 a 7.494.274 personas en 2016. En el régimen de prima media, por el contrario, el número de cotizantes en el mismo período se ha mantenido alrededor de dos millones de personas. En cuanto al número de pensionados, en 2016 el sistema de ahorro individual registraba 111.080 personas y el régimen de prima media 1.246.643 personas. Con relación a la distribución de los jubilados por rango de pensión, en el régimen de prima media más del 86% de los pensionados recibió una mesada entre uno y tres salarios mínimos entre 2013 y 2016. Para este mismo período, solo el 1,3% de los pensionados recibió mesadas superiores a los diez salarios mínimos.

El rubro que aglutina transferencias diferentes al SGP y pensiones está constituido por diversas partidas, dentro de las que sobresalen los recursos de destinación específica del CREE, las universidades públicas nacionales, algunos subsidios y los aportes para el Fondo de Solidaridad Pensional y el Fosyga. Los pagos por estos conceptos ascendieron de 0,9% del PIB en 2004 a 3,8% del PIB en 2016. Vale la pena señalar que la inclusión de los recursos del CREE a partir de 2013 generó un aumento del gasto asociado con este rubro. Bajo este rubro también se contabilizan diversas partidas que tienen como soporte las

leyes que el Congreso aprueba de manera permanente, sin considerar la restricción presupuestal del Gobierno.

El gasto de personal a cargo del GNC, el cual incluye principalmente la nómina de los ministerios, departamentos administrativos, las fuerzas militares y de policía y la justicia, aumentó de 1,4% del PIB en 1990 a 2,3% del PIB en 2016. Cabe anotar que las nóminas de maestros y del personal de la salud se financian con recursos del SGP que la nación transfiere a los entes territoriales. El número de funcionarios financiados directamente por la nación o indirectamente con recursos del SGP ascendió de 777.310 en 2000 a 1.078.739 en 2016. Durante este período la defensa fue el sector con mayor expansión de personal, con un crecimiento de 84% durante el período. Esto hecho podría tener impacto en el pago futuro de pensiones a cargo de la nación.

3. Finalidad del gasto

El gasto por finalidad corresponde a una clasificación de las asignaciones presupuestales para las diferentes actividades y funciones que desarrolla el Gobierno, como la defensa nacional, la protección social, la infraestructura, y los servicios de educación y de salud pública. Las cifras sobre este tipo de gasto provienen de las partidas asignadas al PGN³. La mayor proporción del presupuesto se destina a la protección social, cuyas apropiaciones ascendieron de 5,6% del PIB en 2004 al 8,0% del PIB en 2015. Este rubro incluye el pago por pensiones y los programas para la atención de la familia, la niñez y la juventud, la atención a la población vulnerable, la atención de ancianos, la protección y atención de grupos étnicos, la prevención y atención de desastres, así como los subsidios de vivienda a las familias y los de servicios públicos domiciliarios. Mientras las apropiaciones para pensiones aumentaron de 3,8% del PIB en 2004 a 4,7% del PIB en 2015, las de los otros programas y subsidios crecieron en el período de 1,8% del PIB a 3,3% del PIB.

3 El PGN además del gobierno nacional central, incluye el presupuesto con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional.

Las apropiaciones para financiar la educación y los programas de cultura, recreación y deportes se mantuvieron relativamente estables, con un promedio anual de 3,1% del PIB en el período. Las apropiaciones por las actividades de defensa nacional y de orden público y seguridad ciudadana aumentaron de 2,9% del PIB en 2004 y 3,2% del PIB en 2015. Bajo este rubro se incluyen los pagos por administración de la justicia y de los establecimientos penitenciarios. Las apropiaciones para la prestación de los servicios de salud aumentaron de 2,1% del PIB en 2004 a 2,8% del PIB en 2015. El incremento de las apropiaciones para salud en 2014 y 2015 están ligadas a la reforma tributaria de 2012, que estableció la figura del CREE como mecanismo

para el financiamiento de los servicios de salud del régimen contributivo, el SENA y el ICBF. Finalmente, las apropiaciones en infraestructura básica, producción y prestación de servicios en los diferentes sectores económicos se sitúan en 1% del PIB en promedio durante el período, al igual que las de la función pública general. **RE**

Referencias

Melo-Becerra, L.; Ramos-Forero, J. (2017). “El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura”, Borradores de Economía, núm. 1003, Banco de la República.