



I ARTÍCULOS

DESBALANCE FISCAL Y DEUDA: ¿QUÉ HACER?

Con el fin de cubrir el gasto social emanado de la ley y las obligaciones pensionales se hace necesario aumentar la carga tributaria del país y hacer una reforma profunda al sistema pensional. Los recursos que se generen deben ser bien focalizados y gastados de manera eficiente.

*Por: Miguel Urrutia Montoya**

A pesar de las recurrentes reformas tributarias de la última década, el crecimiento de los ingresos del gobierno nacional central (GNC) ha sido insuficiente para pagar los mayores gastos. Esto ha creado un desbalance (déficit) en las finanzas del gobierno que ha tenido que ser cubierto año tras año con financiamiento, es decir, con mayor deuda.

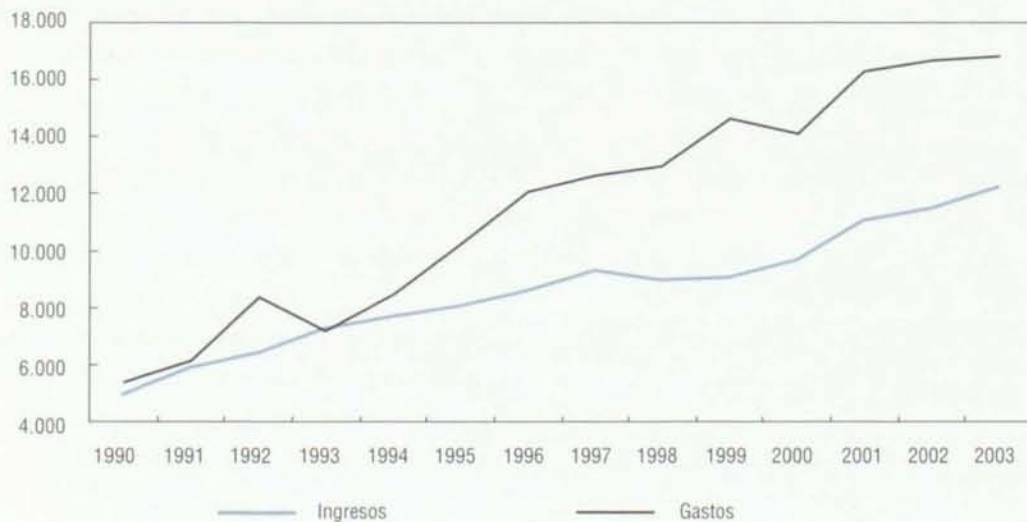
El Gráfico 1 muestra la evolución de los ingresos y gastos del gobierno desde 1990. Después de lograr un equilibrio en los primeros tres años de la década del noventa, se abrió una brecha creciente que deterioró aceleradamente las finan-

zas 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 otro lado, durante el período de 1994 a 2003, el promedio de crecimiento real de los ingresos fue de 6% y el de los gastos de 9%.

Como resultado de la acumulación permanente de desbalances fiscales a partir de 1994, la deuda tomó una dinámica creciente. Como lo muestra el Gráfico 2, la deuda del GNC ascendió del 13% del PIB en 1994 al 54% del PIB en 2003, es decir, en 10 años el saldo de la deuda como porcentaje del PIB se multiplicó por más

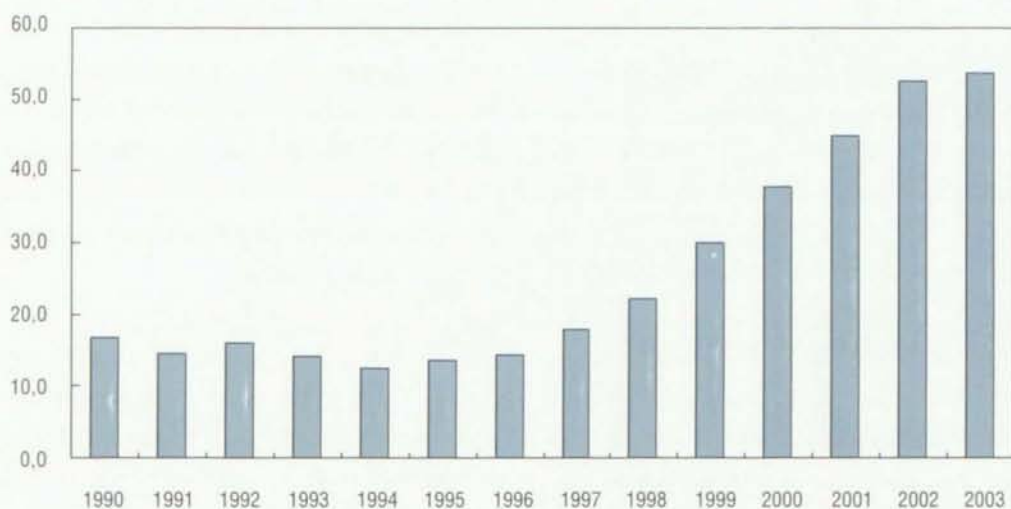
* Gerente General del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República. Documento preparado para el Foro Nacional sobre "Control de la deuda pública en Colombia", organizado por la Contraloría General de la República y la Comisión de Seguimiento a los Órganos de Control de la Cámara de Representantes, 29 de abril de 2004.

Gráfico 1
Ingresos y gastos totales del GNC
 (Pesos constantes de 1994)



(*) Las cifras difieren de las del Confis debido a la reclasificación a caja de algunas partidas de ingresos de causación y de los costos de la reestructuración financiera. Esto se explica en el documento en proceso titulado "Una nueva mirada a las cifras fiscales", Banco de la República, SGEE.
 Fuente: H. Rincón, J. Ramos e I. Lozano (2004), "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones". Mimeo., Banco de la República.

Gráfico 2
Saldo de la deuda del GNC
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: H. Rincón, J. Ramos e I. Lozano (2004), "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones". Mimeo., Banco de la República.

de cuatro veces. En términos reales, la deuda creció un promedio anual de -1% entre 1991 y 1993 y 17% entre 1994 y 2003.

Como lo indican las cifras fiscales, la fuente fundamental del nivel y de la evolución de la deuda del gobierno es el continuo desbalance fiscal.

I. LA CARGA TRIBUTARIA DEL PAÍS

El Cuadro 1 muestra la evolución de la carga tributaria total del país. Esta pasó de representar el 9,7% del PIB en 1990 al 16,8% del PIB en 2003. Durante el período, los impuestos nacionales ganaron 6,3 puntos del PIB, mientras los territoriales lo hicieron escasamente en 0,9% del PIB.

A pesar del permanente aumento de la carga impositiva en el país, especialmente a nivel del gobierno nacional, su nivel es aún inferior al de varios países de América Latina y del resto del mundo. El Cuadro 2 muestra que la carga tributaria en Colombia está por debajo de la de todos los países de América Latina, excepto para Perú antes de 1999. La diferencia se hace más crítica con respecto a los países en los cuales el Estado garantiza la educación y la salud a su población (Estados Unidos, Canadá, Suiza, Suecia y Nueva Zelanda); en estos países, la carga tributaria es superior al 20%.

A pesar del permanente aumento de la carga impositiva en el país, especialmente a nivel del gobierno nacional, su nivel es aún inferior al de varios países de América Latina y del resto del mundo

El Cuadro 2 también resalta el hecho de que en los países con alta carga fiscal, la tributación a nivel local es muy significativa (Estados Unidos, Canadá, Suiza, Suecia). Para estos países, la participación de la tributación local dentro del total de la carga fiscal del país alcanza niveles por encima del 50% (para Colombia sólo es del 20%). Esto refleja una sana descentralización fiscal, con

claras responsabilidades para servicios sociales a nivel local y esfuerzo fiscal a ese nivel para financiarlos.

Como lo indican las cifras fiscales, la fuente fundamental del nivel y de la evolución de la deuda del gobierno es el continuo desbalance fiscal.

Es claro que la población acepta pagar impuestos si ve en qué se gastan y esto se vislumbra más claramente a nivel local (un ejemplo claro de ello es Bogotá). La existencia de impuestos y gastos locales también genera responsabilidad fiscal, ya que pedirle gasto a un ente lejano sin que esto no implique sacrificio tributario conduce inevitablemente a conductas irresponsables en materia fiscal.

El Cuadro 3 hace un comparativo internacional para 1999 de la carga tributaria por niveles de ingreso de los países. De nuevo se muestra que la carga tributaria del país es relativamente baja (ajustando los datos de este cuadro con los del Cuadro 1), aun si se compara con los países de ingresos bajos.

Cuadro 1
Carga tributaria del país (*)
(Porcentaje del PIB)

| Nivel / Año | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nación | 7,8 | 8,9 | 9,4 | 9,7 | 10,0 | 9,7 | 10,1 |
| Departamentos | 1,0 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,9 |
| Municipios | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,3 | 1,3 | 1,6 |
| Total | 9,7 | 10,7 | 11,3 | 11,6 | 12,1 | 11,8 | 12,6 |
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Nación | 10,8 | 10,6 | 10,6 | 11,2 | 13,2 | 13,3 | 14,1 |
| Departamentos | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Municipios | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,7 |
| Total | 13,4 | 13,2 | 13,5 | 14,0 | 15,8 | 16,1 | 16,8 |

(*) Para 2003 el valor del recaudo para departamentos y municipios se estimó igual a su participación en el PIB de 2002.
Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y SU MANDATO DE GASTO SOCIAL

A partir de lo consagrado en la Constitución de 1991, los colombianos esperan que el Estado les garantice y dé solución a sus problemas de salud, educación y empleo: la Constitución establece que la seguridad social es “un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado” y garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a éste. Igualmente, la Carta de 1991 estipula la responsabilidad del Estado en cuanto a la prestación de servicios de salud a sus habitantes, la determinación de las condiciones necesarias para hacer efectivo el

derecho a una vivienda digna, la igualdad de oportunidades para los trabajadores y el aseguramiento de la educación como derecho de toda persona.

Con base en el cumplimiento de los derechos establecidos por la Constitución, la Corte Constitucional ha creado acceso a los mismos sin contemplar su costo. De hecho, la Corte no ha previsto las limitaciones presupuestales del Estado en el momento de dictar sus sentencias sobre la ejecución de dichos derechos fundamentales.

Es bastante probable que la población tampoco esté consciente de que los recursos del Estado son limitados, como lo indica el hecho de que pide más y más

Cuadro 2
Carga tributaria: comparativo internacional ()**
(Porcentaje del PIB)

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

(*) Ingresos tributarios sin contribuciones a la seguridad social.

n.d. No disponible.

Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

Cuadro 3
Carga tributaria: comparativo internacional
por niveles de ingreso en 1999
 (Porcentaje del PIB)

| | Ingresos tributarios | Impuesto al: | | |
|---|-------------------------|--------------|---------|----------------------|
| | | Ingreso | Consumo | Comercio exterior |
| Ingreso bajo | | | | |
| África | 16,0 | 3,7 | 4,9 | 6,8 |
| Asia | 12,9 | 4,3 | 5,6 | 1,4 |
| Europa Oriental | 11,5 | 1,3 | 5,4 | 0,5 |
| América | 26,5 | 3,6 | 16,9 | 2,2 |
| Ingreso medio-bajo | | | | |
| África | 25,7 | 11,2 | 7,0 | 6,0 |
| Asia | 24,8 | 8,3 | 8,2 | 5,9 |
| Europa Oriental | 21,4 | 4,2 | 9,4 | 0,8 |
| América | 22,4 | 5,2 | 11,6 | 3,0 |
| Colombia | 10,3 | 4,1 | 4,7 | 0,9 |
| Ingreso medio-alto | | | | |
| África | 25,8 | 14,5 | 9,3 | 0,7 |
| Asia | 17,7 | 5,7 | 6,0 | 3,3 |
| Europa | 31,9 | 6,1 | 12,8 | 1,4 |
| América | 17,1 | 4,2 | 7,8 | 1,1 |
| Ingreso alto (miembros de la OCDE) | | | | |
| Asia | 23,7 | 14,8 | 5,9 | 0,5 |
| Europa | 33,6 | 10,3 | 11,4 | 0,1 |
| América | 20,6 | 12,3 | 2,3 | 0,2 |

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
 Fuente: Contraloría General de la República (CGN).

recursos por parte del Estado para cubrir sus necesidades pero no está de acuerdo con aumentos en los impuestos, que son necesarios para financiarlos.

En el Cuadro 4 se muestra la evolución del llamado "gasto social" (de acuerdo con la ley) desde 1998. Si se compara su valor de 2003 (12,9% del PIB) con los ingresos tributarios del gobierno para este año (14,1%), se puede concluir que los

impuestos escasamente alcanzan para cubrir este rubro de gasto del presupuesto de la Nación. El resto de gastos (salarios y gastos generales de la administración central, servicio de la deuda, pensiones y el resto de la inversión) debe ser cubierto con deuda. Del cuadro surge, entonces, una pregunta: ¿puede una sociedad garantizar estos derechos económicos con una carga tributaria como la colombiana?

Cuadro 4
Gasto social
(Porcentaje del PIB)

| Rubro de gasto | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Agua potable y saneamiento ambiental | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,3 | 0,5 |
| Cultura, deporte y recreación | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Educación | 3,4 | 3,5 | 3,2 | 3,6 | 4,5 | 4,3 |
| Vivienda social | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,2 |
| Salud | 2,1 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| Trabajo y seguridad social | 5,4 | 6,7 | 5,7 | 6,0 | 6,2 | 5,4 |
| Total | 12,4 | 13,7 | 12,1 | 13,0 | 13,7 | 12,9 |

Fuente: Cálculos del autor. Con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional.

III. EL GASTO PÚBLICO DE PENSIONES

La estructura del sistema público de pensiones del país está constituido por un sin número de regímenes: el régimen general o de prima media o de reparto simple, administrado por el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) y un grupo de cajas públicas, y los regímenes excepcionales (incluye los regímenes especiales, exceptuados, convencionales y otros llamados "privilegiados").

En cuanto a la cobertura, a diciembre de 2001, el sistema público de pensiones contaba con 5,1 millones de afiliados, de los cuales alrededor de 2,5 millones eran cotizantes activos, por lo que la relación de cotizantes a afiliados era del 49%. En términos del total de la población económicamente activa y ocupada del país, la cobertura efectiva del sistema público

ascendió a 13% y 15%, respectivamente, lo que muestra una cobertura muy baja, a pesar de la Ley 100 de 1993 que tenía como uno de sus fundamentos la ampliación de la cobertura.

Para esta misma fecha, como lo muestra el Cuadro 5, el sistema público contaba con 1.057.000 jubilados, de los cuales el 45% era cubierto por el ISS, el 16% por la Caja Nacional de Previsión, el 11% por las Fuerzas Armadas, el 4,5 por el magisterio y el restante 23,5% por otras entidades públicas.

El sistema público de pensiones tiene también una gran disparidad en cuanto a las mesadas que reciben mensualmente los pensionados (problema de equidad). Como lo indica el Cuadro 6, mientras la mesada mensual promedio de un pensionado del ISS es de 1,6 salarios mínimos legales vigentes (SMLV) de 2001, de

Cuadro 5
Pensionados del sector público a diciembre de 2001

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

1/ 2000.

2/ Incluye: CVC, Minagricultura, Incora, BCH y otras entidades.

3/ 1999.

Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

Telecom es 4,2 SMLV, de algunas universidades es más de nueve SMLV y del Congreso y las Altas Cortes de 35 SMLV.

La gran discrepancia de las mesadas recibidas por los diferentes pensionados públicos en regímenes excepcionales frente a los del régimen general, trae consigo subsidios crecientes por parte del Estado. El Cuadro 7 muestra que cuando la mesada mensual es de un SMLV, el subsidio es de 0,6 SMLV, mientras que cuando la me-

sada es de 20 ó más SMLV el subsidio es de siete SMLV.

Las crecientes obligaciones pensionales del sector público se han visto reflejadas en un agotamiento paulatino de las reservas públicas de pensiones y un balance de caja negativo. El Gráfico 3 muestra la evolución de las reservas y el balance de caja del subsistema conformado por el ISS, Cajanal y Caprecom (se estima que el gobierno le tendrá que transferir nuevos

Cuadro 6

Mesada promedio pensiones del sector público en 2001

(Salarios mínimos legales vigentes)

Régimen pensional

| | |
|-------------------------------------|------|
| Ley 100/93. Prestación definida ISS | 1,6 |
| FF.MM. (Civiles) | 1,8 |
| Policia (Civiles) | 2,6 |
| Magisterio | 2,7 |
| Cajanal (Ley 33/85) | 2,9 |
| Policia | 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 |

Compartidas con el ISS

| | |
|--------------------------|-----|
| Universidades (Promedio) | 5,8 |
| Univalle | 7,8 |
| Uniatlántico | 9,1 |

Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

Cuadro 7

Subsidios en las pensiones públicas en 2001 1/

| SMLV | Tasa de subsidio (s) 2/ | Subsidio en SMLV | Monto del subsidio (Miles de pesos) |
|------|-------------------------|------------------|-------------------------------------|
| 1 | 0,60 | 0,6 | 172 |
| 2 | 0,35 | 0,7 | 200 |
| 5 | 0,35 | 1,8 | 501 |
| 10 | 0,35 | 3,5 | 1.000 |
| 20 | 0,35 | 7,0 | 2.000 |

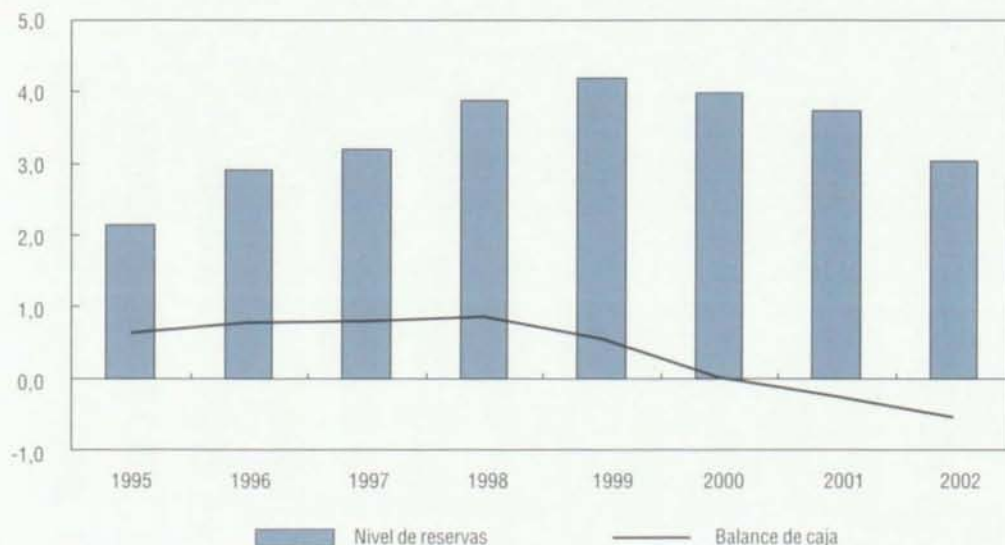
SMLV: Salario mínimo legal vigente.

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 del sistema de reparto que se utilizó, 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: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

Gráfico 3
Reservas y flujo de caja del subsistema público de pensiones
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

recursos al ISS por \$1,5 billones en 2004 y \$4,5 billones en 2005 con el fin de cubrir su faltante de caja).

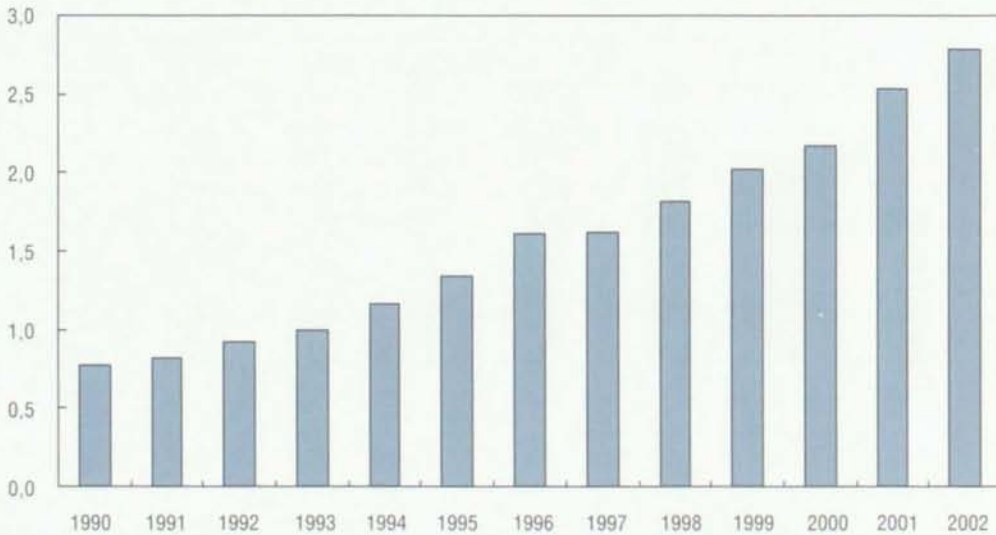
En cuanto al presupuesto de la Nación, el gasto actual (y futuro) en pensiones a su cargo es de los que más pesan (pesarán) en su presupuesto y en los pagos del Tesoro. Como lo muestra el Gráfico 4, el gasto en pensiones del GNC ascendió de 0,8% del PIB en 1990 a 2,8% en 2002. Este rubro seguirá creciendo, ya que el gobierno tendrá que entrar a cubrir los desbalances de los demás sectores del sistema público de pensiones. Según estimativos del DNP, la Nación tendrá que asumir mayores gastos en pensiones por valor de 4,5% del PIB a partir de 2007 y por los siguientes 20 años.

IV. EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

En la actualidad, gran parte del esfuerzo fiscal que realiza el país en la financiación de la educación, salud y justicia, se pierde en parte, por los altos niveles de ineficiencia (técnica y de asignación de recursos).

En el caso de la educación, Melo (2003) muestra que no obstante la existencia de una relación positiva entre el gasto en educación y los logros académicos en el período de 1987 a 1999, existen altos niveles de ineficiencia en los costos promedio por alumno, lo que indica que se podrían ahorrar recursos públicos y lograr mejorar los resultados de calidad en la educación si se mejora la eficiencia.

Gráfico 4
Gastos en pensiones del GNC
(Porcentaje del PIB)



Nota: Incluye: FOPEP, Caja de sueldos de la Policía y Caja de retiro de las fuerzas militares (incluyen personal civil), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (pago efectivo de bonos pensionales), Fondo pasivo de los Ferrocarriles Nacionales, Fondo de previsión del Congreso de la República y otras entidades.

Fuente: Rincón, Ramos y Lozano (2004).

Para justicia, un trabajo reciente (Ruiz, 2004) muestra que las seccionales de la fiscalía más eficientes eran aquellas que utilizaban la mínima cantidad de insumos para prestación de su servicio de justicia.

Pinzón (2003) encuentra que los hospitales públicos de atención primaria menos eficientes contaban con una sobrecarga de recursos humanos, la cual era mayor en el caso del personal administrativo (los hospitales podrían funcionar de manera óptima con un 42% menos de personal). Además, el autor también encuentra que entre mayor era el porcentaje de los re-

ursos transferidos por la Nación, mayor era el grado de ineficiencia.

V. ¿QUÉ HACER?

Con el fin cubrir tales obligaciones y frenar el crecimiento de la deuda, se hace necesario un incremento en la carga tributaria del país, tanto a nivel nacional (aumentar la base del IVA a todos los productos de la canasta familiar, excepto los básicos, y aumentar el impuesto de renta progresivamente), como local (aumentar recaudos de industria y comercio, predial

y gasolina). También se hace necesario la eliminación de los beneficios tributarios, ya que su retorno es menor que los costos fiscales que genera (según la Misión del Ingreso Público y la DIAN, el sacrificio de ingresos fiscales por este concepto ascenderá a 2% del PIB en 2004).

Como se mostró, la carga tributaria nacional y territorial están muy por debajo de la de países en los que el Estado garantiza la educación y la salud a su población y donde existe un sano proceso de descentralización fiscal (en Colombia la carga tributaria territorial es de 2,7% del PIB, mientras que en los Estados Unidos es de 9%).

Se hace necesaria una reforma pensional estructural que elimine privilegios, haga el sistema más equitativo y aumente el flujo de caja del sistema (impuestos a las pensiones más altas y aumento en las edades, estímulos para que la población se pensione más tarde y estudiar los requisitos para una pensión mínima).

Finalmente, los esfuerzos por aumentar los ingresos no pueden ir solos, deben ir acompañados por un mejoramiento en la eficiencia y focalización del gasto. Esto debe permitir que los recursos se asignen de la manera más eficiente posible (evitar malgasto, sobrecostos, inversión en pro-

gramas de poco retorno económico o social o de mala calidad) y que ellos vayan a quien realmente los necesita (población que se encuentra en una situación crítica o que es más vulnerable ante los cambios bruscos de la economía).

VI. CONCLUSIÓN

El país enfrenta una situación fiscal complicada debido al desbalance creciente de sus finanzas que se ve reflejado en una deuda creciente que se torna insostenible.

El gobierno ha tenido que asumir derechos económicos y sociales crecientes emanados de la Constitución de 1991 y el desbalance del sistema público de pensiones, los cuales no cuentan con fuentes corrientes de ingreso para poder financiarlos.

Con el fin de cubrir el gasto social emanado de la ley y las obligaciones pensionales se hace necesario aumentar la carga tributaria del país y hacer una reforma profunda al sistema pensional. Los recursos que se generen deben ser bien focalizados y gastados de manera eficiente.

Si no se hace nada por remediar la situación fiscal, la deuda se tornará insostenible y los mercados se cerrarán, con enormes costos para la economía.

REFERENCIAS

- Melo, Ligia (2003). "Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública en Colombia", manuscrito no publicado, Universidad de Sussex.
- Pinzón, Maureen (2003). "Medición de eficiencia técnica relativa en hospitales públicos de baja complejidad mediante la metodología Data Envelopment Análisis (DEA)", Archivos de Economía, Documento, DNP, No. 245.
- Rincón, H.; Ramos, J.; Lozano, I. (2004). "Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones", Mimeo., Banco de la República.
- Ruiz, Álvaro (2004). "Aplicación del método de optimización DEA en la evaluación de la eficiencia técnica de las seccionales de la Fiscalía", Documento CEDE, No. 12, CEDE.