

ESTRATEGIA PARA CERRAR LA BRECHA FISCAL

*Por: Miguel Urrutia Montoya**

I. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y LAS EXPECTATIVAS DE LA POBLACIÓN

Las encuestas muestran que los colombianos esperan que el Estado les garantice y dé solución a sus problemas de salud, empleo y educación. La Constitución de 1991 le dio base legal a estas aspiraciones mediante la promulgación de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos; dentro de estos derechos, la Seguridad Social se establece como un “servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado” y se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a ésta. 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

* Documento presentado en el Seminario ANIF-FEDESARROLLO, Bogotá, 27 de octubre de 2000. Las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al Banco de la República o a su Junta Directiva.

previsto las limitantes presupuestales del Estado al momento de dictar sus sentencias sobre la ejecución de dichos derechos fundamentales. Se vuelve entonces imperioso que la Corte Constitucional contemple el efecto de sus decisiones sobre el presupuesto nacional, en la medida en que estas impliquen mayores gastos que los presupuestados o la reorientación de recursos destinados a otros sectores.

Es bastante probable que la población tampoco esté consciente de que los recursos del Estado son limitados. Por ejemplo, encuestas realizadas en Dinamarca muestran que la mayoría de los habitantes de ese país, a pesar de contar con altos niveles de educación, no sabe si el gobierno enfrenta un déficit fiscal y de ser así, qué tan grande es¹.

Surge entonces el interrogante: ¿puede una sociedad garantizar estos derechos económicos con una carga fiscal tan baja como la colombiana?

II. LA CARGA FISCAL COLOMBIANA EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

El Cuadro 1 muestra la carga fiscal de varios países como proporción del PIB. Se observa que en aquellos en los que se garantiza la educación y la salud a su población, la carga tributaria es superior al 25,0% del PIB: Alemania, Estados Unidos, Suecia, Noruega, Canadá, Reino Unido, Suiza, Nueva Zelanda.

En América Latina, Chile y Costa Rica cuentan con un alto cubrimiento de servicios sociales. En el caso de Chile, la carga tributaria es de 20,8% del PIB y en el de Costa Rica, de 23,1% del PIB. En contraste, Colombia registra una carga fiscal de 17,7% del PIB.

¹ Martin Paldan, Peter Nannestad, "Knowledge about the Economics at the Mass Level". Okonomisk Institute, Aarhus Universited Damask (1991).

Cuadro 1
Carga tributaria, 1990-1999
(Ingresos tributarios / PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (p)	1999 (p)
Colombia										
Gobierno consolidado 1/ 2/	8,8	9,9	10,5	10,8	10,9	10,6	11,0	11,7	11,5	11,4
Gobiernos regionales	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Gobiernos locales	1,1	1,2	1,2	1,4	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8
Contribuciones a la seguridad social	1,9	2,1	2,2	1,9	2,7	3,1	2,8	3,2	3,2	3,2
Total	13,4	14,8	15,4	15,6	16,6	16,7	16,9	17,9	17,7	17,7
Venezuela										
Gobierno consolidado 2/	17,5	17,7	13,2	13,0	13,6	12,5	13,5	17,0	12,0	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	0,9	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7	0,3	0,4	0,7	n.d.
Total	18,4	18,5	14,1	13,8	14,6	13,2	13,8	17,3	12,8	n.d.
Chile										
Gobierno consolidado 2/	14,5	16,6	17,3	18,1	17,5	17,0	18,4	17,9	17,7	n.d.
Gobiernos locales	n.d.	n.d.	1,3	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5	n.d.
Total	16,3	18,2	20,2	21,0	20,2	19,7	21,3	20,8	20,8	n.d.
México										
Gobierno consolidado 2/	11,8	11,5	11,6	11,3	10,7	10,7	10,9	11,2	n.d.	n.d.
Gobiernos regionales	2,6	2,6	2,7	2,8	2,7	2,5	2,6	2,8	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	1,9	2,0	2,1	2,3	2,4	2,1	1,9	1,8	n.d.	n.d.
Total	16,9	16,8	17,2	17,1	16,6	16,0	16,2	16,5	n.d.	n.d.
Perú										
Gobierno consolidado 2/	9,2	8,9	10,0	9,8	11,0	11,5	12,0	12,0	12,0	n.d.
Gobiernos regionales	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	n.d.
Gobiernos locales	0,1	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	0,8	1,5	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	n.d.
Total	10,1	10,8	12,0	11,7	12,7	13,2	13,7	13,7	13,6	n.d.
Costa Rica										
Gobierno consolidado 2/	13,1	13,5	15,2	15,3	14,6	15,7	16,0	n.d.	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	6,6	6,7	6,5	7,2	7,4	6,8	7,1	n.d.	n.d.	n.d.
Total	19,7	20,3	21,7	22,5	22,0	22,5	23,1	n.d.	n.d.	n.d.
Alemania										
Gobierno consolidado 2/	11,6	12,5	12,9	12,5	12,6	12,5	11,5	11,1	n.d.	n.d.
Gobiernos regionales	8,1	7,5	8,1	8,4	8,3	8,4	8,4	8,2	8,1	n.d.
Gobiernos locales	2,8	2,6	3,0	3,1	3,0	2,9	2,8	2,6	2,9	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	15,4	14,4	15,0	15,1	15,4	15,4	15,5	15,6	n.d.	n.d.
Total	37,9	37,1	39,0	39,1	39,3	39,2	38,1	37,5	n.d.	n.d.
USA										
Gobierno consolidado 2/	10,9	10,7	10,4	10,8	11,1	11,5	12,0	12,5	13,1	n.d.
Gobiernos regionales	5,2	5,2	5,3	5,4	5,4	5,4	5,4	5,3	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	6,7	6,8	6,7	6,6	6,7	6,8	6,7	6,7	6,7	n.d.
Total	26,3	26,4	26,1	26,5	26,9	27,3	27,6	28,1	n.d.	n.d.

Cuadro 1
Carga tributaria, 1990-1999 (Conclusión)
(Ingresos tributarios / PIB)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998(p)	1999(p)
Suecia										
Gobierno consolidado 2/	24,6	22,5	19,7	17,7	17,1	19,5	21,2	20,4	22,0	n.d.
Gobiernos locales	15,1	16,1	18,7	17,7	16,7	15,8	17,4	16,9	16,7	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	13,8	13,1	15,8	12,9	12,1	14,2	15,6	16,6	13,8	n.d.
Total	53,5	51,7	54,2	48,3	45,9	49,5	54,2	53,9	52,5	n.d.
Noruega										
Gobierno consolidado 2/	22,1	22,3	21,5	21,5	22,5	23,4	23,7	25,2	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	8,5	8,4	8,3	8,3	8,6	8,2	7,9	7,9	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	10,2	10,1	10,2	9,3	9,2	9,0	8,8	8,9	n.d.	n.d.
Total	40,8	40,8	40,0	39,2	40,4	40,6	40,5	41,9	n.d.	n.d.
Canadá										
Gobierno consolidado	15,2	15,2	14,5	13,8	14,0	14,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos regionales	13,4	13,3	12,8	13,2	13,1	13,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	3,5	3,7	3,8	3,8	3,6	3,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	4,7	5,1	5,4	5,3	5,4	5,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Total	36,8	37,3	36,6	36,1	36,1	36,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Australia										
Gobierno consolidado	23,1	23,2	21,0	20,3	20,1	21,3	22,2	22,7	22,6	n.d.
Gobiernos regionales	4,8	5,0	5,2	5,3	5,5	5,5	5,6	5,7	5,6	n.d.
Gobiernos locales	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.
Total	28,9	29,3	27,3	26,6	26,7	27,8	28,7	29,4	29,2	n.d.
Reino Unido										
Gobierno consolidado	26,8	28,0	27,2	25,8	26,5	27,2	27,6	27,5	29,0	n.d.
Gobiernos locales	1,9	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	6,2	6,2	6,3	6,0	6,2	6,2	6,2	6,1	6,6	n.d.
Total	34,8	35,6	35,1	33,2	34,1	34,9	35,2	35,0	37,0	n.d.
Suiza										
Gobierno consolidado	9,2	8,8	9,0	8,3	8,9	9,0	9,4	9,4	n.d.	n.d.
Gobiernos regionales	6,7	6,6	6,6	6,9	6,9	6,9	6,9	6,7	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	4,7	4,6	4,7	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	10,3	10,6	10,9	12,2	12,2	12,6	12,6	12,5	n.d.	n.d.
Total	30,9	30,6	31,2	32,2	33,0	33,5	33,9	33,5	n.d.	n.d.
Nueva Zelanda										
Gobierno consolidado	36,3	33,6	30,9	30,0	31,9	31,5	32,7	31,0	n.d.	n.d.
Gobiernos locales	n.d.	n.d.	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	n.d.	n.d.
Contribuciones a la seguridad social	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n.d.	n.d.
Total	n.d.	n.d.	33,2	32,1	33,9	33,6	34,7	33,1	n.d.	n.d.

(p) Provisional.

n.d. No disponible.

1/ Incluye Gobierno Central y entidades descentralizadas.

2/ Incluye los recaudos del SENA, ICBF y la ESAP.

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, Anuario, 1999; Government Finance Statistic Yearbook, 1999, FMI; Confis y DANE.

III. ORIGEN DE LOS RECURSOS FISCALES

En el Cuadro 1 se observa un fenómeno interesante: en los países con alta carga fiscal, existe una tributación significativa a nivel local. Esto refleja una sana descentralización fiscal, con claras responsabilidades para servicios sociales a nivel local y esfuerzo fiscal a ese nivel para financiarlos.

Es claro que la población acepta pagar impuestos si ve en qué se gastan y esto se vislumbra más claramente a nivel local. La existencia de impuestos y gastos locales también genera responsabilidad fiscal, ya que pedirle gasto a un ente lejano sin que esto implique sacrificio tributario, conduce inevitablemente a conductas irresponsables en materia fiscal.

El Cuadro 1 muestra, por ejemplo, que la carga tributaria del Gobierno Central en Colombia es de 11,4% del PIB y en los Estados Unidos esa carga no es muy superior a 13,1% del PIB. Sin embargo, la carga tributaria regional y local es de 8,8% del PIB en los Estados Unidos, contra 3,1% del PIB en Colombia. En el caso de Alemania, es de 11,0% del PIB.

La carga tributaria local y regional de Colombia se presenta en los cuadros 2 y 3. El Cuadro 2 muestra los ingresos tributarios locales per cápita y se observa que aún Bogotá tiene una carga tributaria baja, esto es, el 3,4% del PIB regional. En el Cuadro 3 se presentan los ingresos tributarios regionales per cápita y se advierte que la carga de los departamentos también es baja: menos del 2,0% del PIB regional, mientras que en los Estados Unidos es de 5,0% del PIB y en Alemania de 8,0% del PIB (Véase Cuadro 1).

De igual manera, la carga de las contribuciones a la seguridad social difiere considerablemente entre los países. En Colombia, esta es de 3,2% del PIB, mientras que en Alemania es de 15,6% del PIB y en Suecia oscila entre 14,0% y 16,0% del PIB.

Como se anotó anteriormente, el artículo 48 de la Constitución establece que “se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social”. ¿Se podrá dar esa garantía con los niveles actuales de carga tributaria para la seguridad social?

Cuadro 2
Ingresos tributarios locales 1/

	1997		1998		1999	
	Per cápita (Pesos)	% PIB regional	Per cápita (Pesos)	% PIB regional	Per cápita (Pesos)	% PIB regional
Bogotá	157.056,7	3,3	187.704,4	3,5	194.516,2	3,4
Bucaramanga	37.433,0	n.d.	57.128,3	n.d.	56.812,2	n.d.
Cali	89.455,7	n.d.	92.869,6	n.d.	105.297,6	n.d.
Medellín	90.995,1	n.d.	123.619,2	n.d.	152.068,4	n.d.

n.d. No disponible.
1/ Excluye los ingresos tributarios recaudados por entes descentralizados municipales.
Fuente: Banco de la República (Oficinas de Estudios Económicos) y DANE.

Cuadro 3
Ingresos tributarios regionales (*)

	1997		1998		1999	
	Per cápita (Pesos)	% PIB regional	Per cápita (Pesos)	% PIB regional	Per cápita (Pesos)	% PIB regional
Santander	26.739,4	0,8	30.178,1	0,7	42.204,6	1,0
Valle	37.087,9	1,0	38.638,3	0,9	24.634,6	0,6
Antioquia	61.680,1	1,7	62.889,1	1,5	65.562,2	1,5

(*) Excluye los ingresos tributarios recaudados por entes descentralizados departamentales.
Fuente: Banco de la República (Oficinas de Estudios Económicos) y DANE.

IV. EL GASTO PÚBLICO

He argumentado que es poco probable que el Estado pueda cumplir con su función social con una carga tributaria tan baja como la actual en Colombia. Sin embargo, es claro que se podría aproximar un nivel de servicios públicos más aceptable si mejorara la eficiencia del gasto público.

En la Nota Editorial de la Revista del Banco de la República de diciembre de 1998², mostré la ineficiencia del sector educativo. En dicha Nota se planteó que la misma cantidad de recursos que hoy se dedica a la educación pública básica permitirían alcanzar un desempeño más satisfactorio de este sector estratégico de nuestra economía, siempre y cuando se consigan mejoras sustanciales en la eficiencia productiva del proceso, esto es, que se logre prestar el servicio educativo a costos económicos.

En la actualidad, gran parte del esfuerzo fiscal que el país realiza para financiar la educación básica se pierde por los elevados índices de ineficiencia. En gran medida, estos problemas se derivan de los incentivos equivocados que se encuentran insertados en el sistema vigente de finanzas intergubernamentales de la educación pública: la financiación por nómina.

Un paso indispensable para el mejoramiento de la eficiencia en el sector de la educación básica sería la adopción de un sistema de financiación por estudiante atendido. Esto es, transferir más recursos a los agentes públicos locales que demuestren una mayor capacidad para atender las demandas educativas en sus respectivas regiones. De esta manera, se asignarían los recursos con base en resultados, es decir, por estudiantes atendidos o matriculados y no por inercia presupuestal.

El experimento de la Secretaría de Educación en Bogotá es también interesante. Dicha Secretaría licitó nuevos colegios públicos para ser administrados por colegios privados que han demostrado tener enseñanza de alta calidad, incrementando así la eficiencia en el sector educativo.

² “Asignación de recursos por estudiante atendido: un paso necesario para hacer más eficiente nuestra educación pública”. Revista del Banco de la República, diciembre de 1998.

En justicia también se podría lograr mayor eficiencia, al igual que en salud y aún en las Fuerzas Armadas. Así mismo, existen entidades públicas cuyas funciones no crean valor agregado para la economía.

En suma, es posible reducir el gasto público a través de la eficiencia, pero esa reducción en buena parte debe ir a aumentar el cubrimiento de los servicios sociales.

Yo no creo en la teoría de que no se puede reducir el gasto. La prueba de ello es lo que ha pasado en el Banco de la República: como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y de una modernización en los procesos del Banco, desde finales de 1990 su nómina de personal ha disminuido en 48,0%, al pasar de 5.902 empleados en diciembre de ese año a 3.062 en junio pasado. Para el final del año 2000 se proyecta una nómina de 2.880 empleados, lo que dará como resultado una disminución del 51,0% desde la reforma del Banco establecida por la Constitución de 1991.

Esta reducción en la nómina del Banco, aunada a una estricta política de austeridad en sus gastos corporativos, ha permitido que los gastos durante el primer semestre de 2000 disminuyan, en términos reales, en un 4,4% frente al mismo período de 1999. En consecuencia, se ha hecho posible la repartición de cuantiosas utilidades al gobierno nacional, las cuales han facilitado incrementos en el gasto social.

V. CONCLUSIONES

En términos internacionales, la carga tributaria en Colombia es baja. Como se vio, en aquellos países en los que se garantiza la educación y la salud a su población, la carga fiscal es superior al 25,0% del PIB, mientras que en Colombia ésta asciende a 17,7% del PIB.

En el contexto latinoamericano, no nos debemos comparar con países que no han logrado niveles aceptables de servicios sociales. No obstante, existen países que cuentan con un alto cubrimiento de

dichos servicios como Chile y Costa Rica, en donde la carga tributaria es de 20,8% y 23,1% del PIB, respectivamente.

La población espera que el Estado le garantice un nivel adecuado de necesidades básicas. Estas aspiraciones adquirieron un piso legal mediante la promulgación de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, establecidos por la Constitución de 1991. Los fallos de la rama jurisdiccional van en el mismo sentido, creando acceso a estos derechos sin tener en cuenta las limitantes presupuestales del Estado.

Por esta razón, se vuelve prioritario aumentar la eficiencia del gasto público, para poder ofrecer más servicios sociales con el nivel actual de recursos. Un ejemplo de ello es el sector educativo. Como se planteó, en el proceso de mejoramiento de la eficiencia del sector estratégico de la educación básica se hace indispensable la adopción de un sistema de financiación por estudiante atendido, con el objeto de transferir más recursos a los agentes públicos locales que demuestren una mayor capacidad para atender la demanda educativa de sus respectivas regiones.

Adicionalmente, se hace necesario aumentar la cuantía de los recursos tributarios en el PIB para cubrir un nivel razonable de los derechos económicos y sociales estipulados en la Carta de 1991. Como se observó anteriormente, la carga tributaria regional y local en Colombia es de 3,1% del PIB, mientras que en los Estados Unidos es de 8,8% del PIB y en el caso de Alemania ésta se sitúa en 11,0% del PIB. Así mismo, la carga de las contribuciones a la seguridad social difiere considerablemente: en Colombia es de 3,2% del PIB, mientras que en Alemania es de 15,6% del PIB y en Suecia oscila entre 14,0% y 16,0% del PIB.

Por último, una buena parte de esos recursos adicionales probablemente deba venir de tributos a nivel local, con el fin de cubrir servicios prestados a dicho nivel.