

Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones*

**Hernán Rincón
Jorge Ramos
Ignacio Lozano****

Julio 16 de 2004

Resumen

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 no se encuentra aún 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 plazo. Haciendo un reconocimiento a los esfuerzos que han hecho las anteriores administraciones y la actual, el documento contribuye al debate que busca la adopción de nuevas y efectivas decisiones de política fiscal.

Clasificación JEL: E62; H2; H5; H6

Palabras clave: Ingresos y gastos del gobierno; Déficit Fiscal; Deuda; Sostenibilidad; Ajuste; Equidad; Eficiencia

I. INTRODUCCION

Después de la ejecución del programa de ajuste fiscal y macroeconómico aplicado entre 1999 y 2002, y de 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 Conmoción Interior. A finales de ese año el gobierno igualmente logró la aprobación de las reformas tributaria, 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

* Se agradecen los comentarios de los miembros de la Junta Directiva y de José Darío Uribe, Hernando Vargas, María del Pilar Esguerra y Mauricio Ramirez a las primeras versiones del documento (agosto/03, octubre/03 y junio/04). Las opiniones, errores u omisiones aquí contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Las sugerencias y comentarios favor dirigirlos a cualquiera de las siguientes direcciones: hrincoca@banrep.gov.co; jramosfo@banrep.gov.co; ilozanes@banrep.gov.co.

** 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.

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 ISS. A finales de 2003, y después de valorar los efectos de la desaprobación 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 Aristizabal, 2003; Basto, 2003); es decir, no basta con un mayor crecimiento para sanear al fisco, sino que se requieren esfuerzos adicionales por el lado de los ingresos y de los gastos. Otros documentos muestran que los niveles de 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 consistente con la sostenibilidad de sus finanzas en el mediano y largo plazo. 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 una 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 Avila y Javier Bravo de la DIAN; Luis Hernando Barreto, Armando Palencia y Marcos Peña de la CGR; Gabriel Piraquive y Tomas Rodríguez del DNP; Carlos León y Gustavo Navia de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda; María Espada de la CEPAL y Rafael Villarreal de la Universidad Nacional y Externado de Colombia. En la parte estadística contamos con la ayuda valiosa de Jenny Berthel, Nestor 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 segundo 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 la situación fiscal actual y futura del gobierno. El capítulo tercero analiza los ingresos tributarios; el cuarto las transferencias territoriales y las otras transferencias del gobierno; el quinto las pensiones; el sexto el empleo y los salarios públicos; el séptimo el gasto militar; el octavo la deuda, su servicio y algunos

indicadores de liquidez, solvencia y sostenibilidad. El último capítulo resume las conclusiones.

II. DIAGNOSTICO GENERAL Y RESUMEN DE LAS PROPUESTAS DE AJUSTE

1. 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 insostenibilidad¹. Las causas del desequilibrio van desde las meramente económicas hasta las políticas y legales.

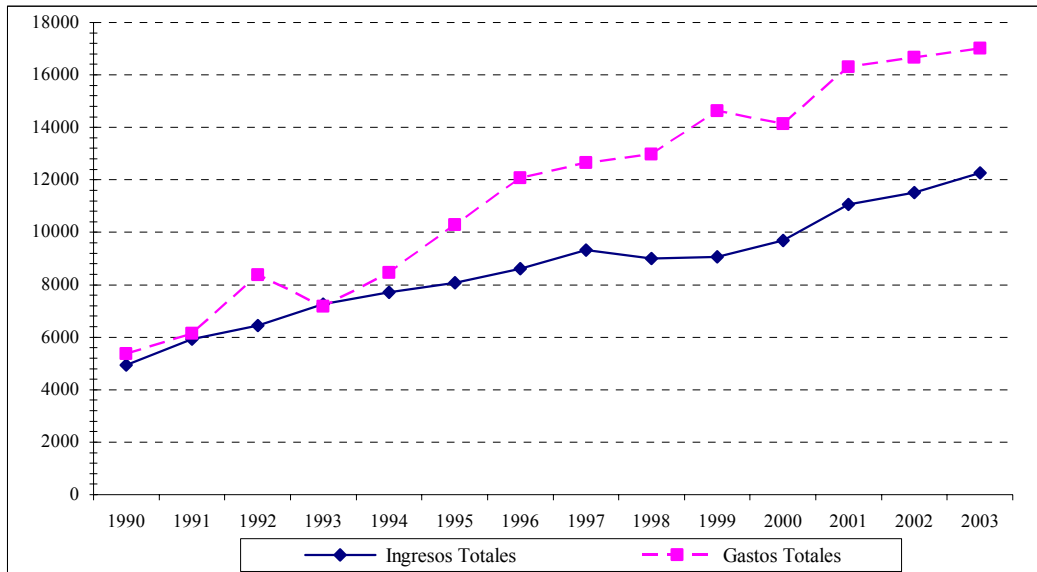
El gráfico 1 muestra la evolución en términos reales de los ingresos y de los gastos totales de caja y causación del GNC durante el período 1990-2003. Después de alcanzar una situación de equilibrio en 1993, se evidencia una brecha creciente que deterioró aceleradamente las finanzas del gobierno. Entre 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 1994-2003, 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 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.

¹ 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, 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 la tasa a la que genera superávit primarios. Para reciente ampliación del concepto de sostenibilidad de la deuda y de aspectos relacionados al tema a nivel internacional ver Policy Development and Review Department (2002) y Goldstein (2003).

Gráfico 1
Ingresos y Gastos Totales del GNC 1/
(Precios constantes de 1994)



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

1/ Para 2002 no incluyen la última mesada (0.5% del PIB), la cual se trasladó para la vigencia 2003.

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 territoriales, los pagos por intereses de la deuda, el pago de pensiones, las otras transferencias y los servicios personales². Los tres primeros rubros presentan un comportamiento tendencial, lo que los coloca en el centro de la explicación del desequilibrio actual. Los demás rubros de gasto han mantenido o inclusive reducido su participación en el PIB. La inversión, por ejemplo, redujo su participación en alrededor de 0.4% del PIB durante el período³.

² 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 (ver capítulo VI). Segundo, a pesar de que la participación en el PIB de los servicios personales del gobierno parece haberse estancado en alrededor del 3.4%, más adelante veremos que al interior de este rubro se ha producido una recomposición importante en favor del sector de defensa y seguridad.

³ 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 a 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).

Cuadro 1
Ingresos y Gastos del GNC 1/
(% del PIB)

CONCEPTO	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
1 INGRESOS TOTALES	8,7	10,2	10,6	11,3	11,4	11,4	11,9	12,4	11,9	12,5	13,0	14,7	15,0	15,4
1,1 Ingresos corrientes	8,2	9,2	9,7	10,1	10,2	9,9	10,4	11,1	10,6	10,7	11,4	13,3	13,5	14,1
Ingresos tributarios	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1
Ingresos no tributarios	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
1,2 Otros ingresos 2/	0,5	1,0	0,9	1,2	1,2	1,4	1,4	1,3	1,4	1,9	1,6	1,4	1,5	1,3
2 GASTOS TOTALES	9,4	10,6	13,8	11,2	12,5	14,5	16,6	16,9	17,2	20,3	19,0	21,6	21,7	21,4
2,1 Gastos corrientes	7,6	7,8	8,5	9,7	10,6	11,3	13,0	13,5	15,1	17,2	17,2	19,5	19,0	19,5
Intereses 3/	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,9	2,0	2,9	3,3	4,1	4,4	4,3	4,6
Funcionamiento	6,5	6,7	7,4	8,6	9,4	10,1	11,1	11,4	12,2	13,9	13,2	15,1	14,6	14,8
Servicios personales	1,9	2,1	2,3	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3	3,3	3,5	3,4	3,4
Transferencias	3,8	3,8	4,5	5,2	5,7	6,2	7,2	7,3	8,0	9,7	9,1	10,6	10,3	10,5
Territoriales 4/	2,4	2,6	3,1	3,3	3,5	3,5	4,3	4,3	4,7	5,3	4,6	5,7	5,6	5,6
Pensiones	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,7	1,6	1,8	2,1	2,2	2,6	3,3	3,1
Resto de transf. 5/	0,7	0,4	0,4	0,9	1,0	1,4	1,3	1,4	1,5	2,3	2,3	2,4	1,4	1,8
Gastos generales y otros	0,7	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0
2,2 Inversión	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3
2,3 Otros gastos 6/	0,2	0,8	3,3	-0,4	0,0	1,1	1,4	0,8	0,5	1,6	0,2	0,6	1,3	0,7
3 (DÉFICIT)/ SUPERÁVIT (1-2)	-0,7	-0,4	-3,2	0,1	-1,1	-3,1	-4,8	-4,4	-5,3	-7,7	-6,0	-6,9	-6,7	-6,0

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

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 2000-2002 incluye también la transferencia a 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 2003.

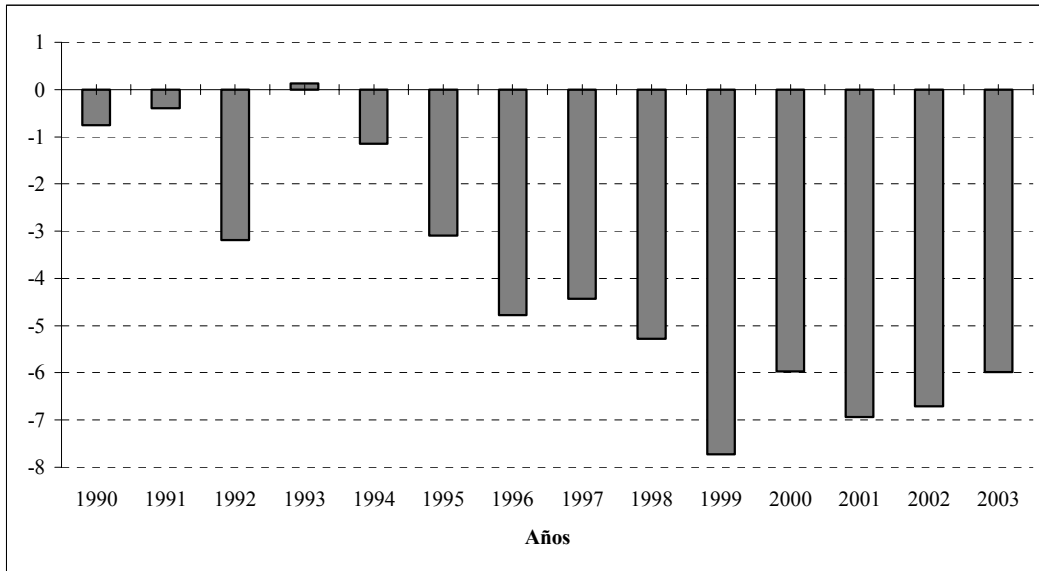
5/ Para los años 2000-2002 incluye, además de otras transferencias, la transferencia a FOGAFIN para la amortización de los Bonos de Capitalización de la Banca Pública y para 1999-2001 la transferencia por concepto de un crédito puente a FOGAFIN.

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

El gráfico 2 muestra 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 noventa y disminuyó a 1.2% del PIB en 2003⁴.

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

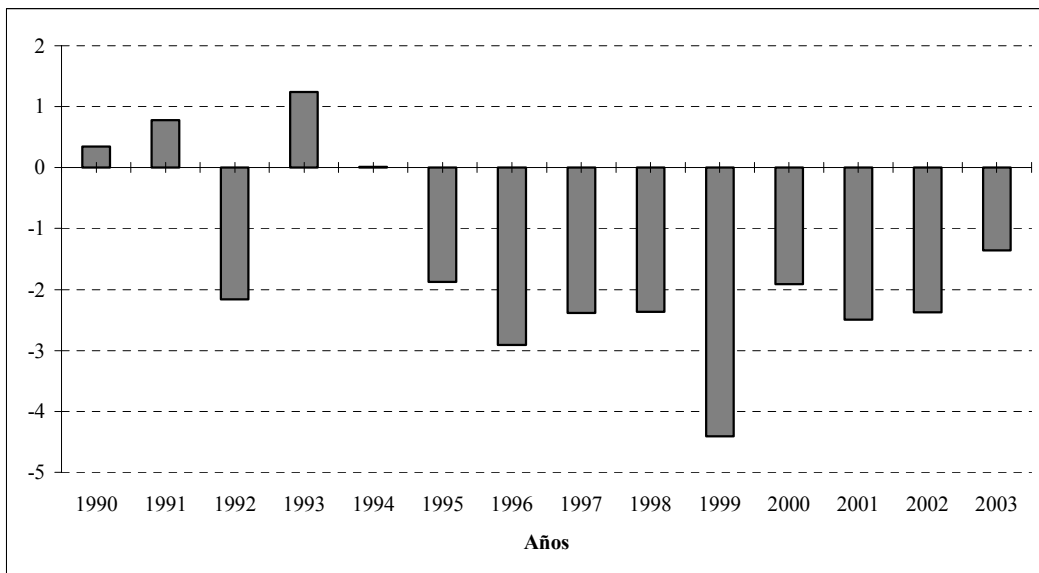
Gráfico 2
Déficit Fiscal Total del GNC 1/
(% del PIB)



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

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

Gráfico 3
Déficit Fiscal Primario del GNC 1/
(% del PIB)

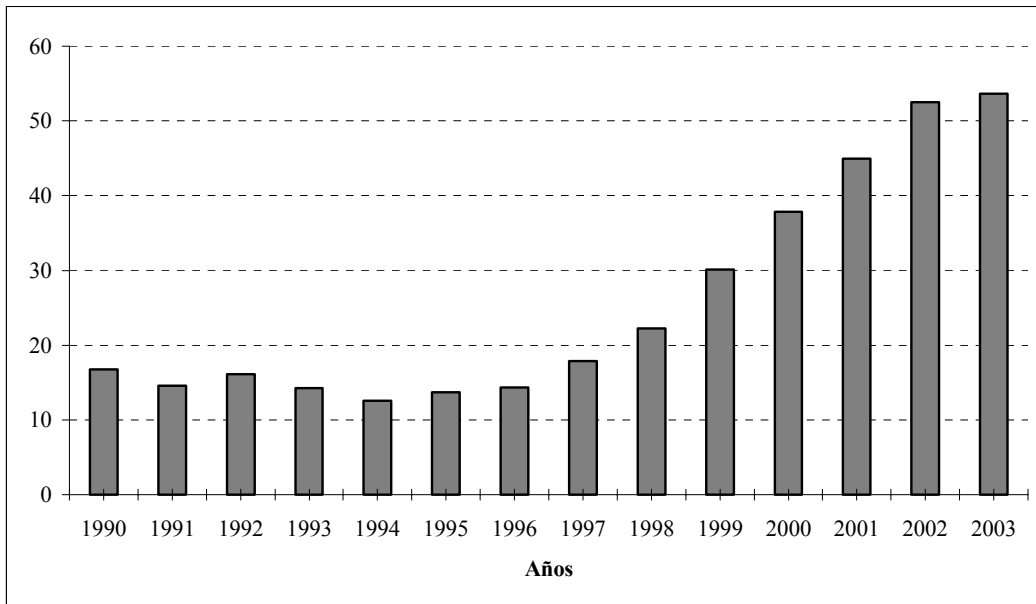


Fuente: CONFIS y Banco de la República. Cálculos de los autores.

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

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 8 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.

Gráfico 4
Saldo de la Deuda del GNC 1/
(% del PIB)



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

1/ 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 2000-2050, 171% del PIB, según estimaciones del efecto de la Ley 797/03 hechas por el DNP.

¿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 que ver 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 variables tiene su origen en factores económicos, principalmente relacionados con el incumplimiento de la restricción presupuestal intertemporal por

parte del fisco; legales, múltiples leyes que crearon gasto; y políticos, relacionadas con la Constitución de 1991 y sus mandatos de “gasto social” y reestructuración del Estado⁵.

2. Resumen de las principales propuestas de ajuste

En cuanto a los ingresos tributarios, se considera que aun existe margen no solo 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 IVA, la legislación futura deberá redefinir el esquema de tarifas sobre la base de una tasa única y establecer un IVA 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 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 sancionatorio, el cuál deberá ser lo suficientemente disuasivo como para generar una reducción en los actuales niveles de evasión.

Por el lado de los gastos, se plantean recomendaciones para el manejo de las transferencias territoriales, las otras transferencias, 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

⁵ 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; (4) falta de transparencia y claridad sobre el manejo fiscal, lo que no permite identificar responsables (tema del “*accountability*”).

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. 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 sustituirlo por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobre-tasa 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 aplican 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 una mayor poder de regulación para fomentar la actividad productiva. Con este 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 deben 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.

Por el lado de 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 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 que tiene que ver con el 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 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 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, 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 tiene que ver con 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 explicación principal del crecimiento en la participación de los servicios personales está 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 acabo 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 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 a 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 si 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 superávits primarios, los cuales podrán generarse a partir de algunas de las propuestas planteadas de 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 ser tomada 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.

III. 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.

1. 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 periodo, 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, a penas lograron mantener un nivel de recaudo aproximado al 1% del PIB.

Cuadro 2
Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno
(% 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
Total	9.7	10.7	11.3	11.6	12.1	11.8	12.6	13.4	13.2	13.5	14.0	15.8	16.1

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

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 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.

Cuadro 3
Carga Tributaria por País: Ingresos Tributarios sin Contribución Social
(% del PIB)

País/Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Colombia												
<i>Gobierno central</i>	7.8	8.9	9.4	9.7	10.0	9.7	10.1	10.8	10.6	10.6	11.2	13.2
<i>Departamentos</i>	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	1.0
<i>Municipios</i>	0.9	0.9	1.0	1.1	1.3	1.3	1.6	1.7	1.8	2.0	1.8	1.6
Total	9.9	11.0	11.5	11.8	12.1	11.8	12.6	13.4	13.2	13.5	14.0	15.8
Chile												
<i>Gobierno central</i>	14.0	15.8	16.3	16.9	16.2	15.5	16.7	16.3	16.3	15.6	16.4	17.2
<i>Gobierno Local</i>	n.d	n.d	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	1.6	1.5	1.6
Total	n.d	n.d	17.6	18.3	17.5	16.9	18.1	17.7	17.8	17.2	17.9	18.8
México												
<i>Gobierno central</i>	10.2	9.9	9.3	9.6	9.7	9.6	10.6	10.1	11.4	11.1	10.7	10.7
<i>Gobierno regional</i>	2.7	2.8	2.9	2.8	2.7	2.5	2.6	2.8	2.6	2.7	2.9	n.d
<i>Gobierno Local</i>	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	0.8	n.d
Total	13.6	13.5	13.1	13.2	13.3	12.8	13.9	13.6	14.9	14.7	14.5	n.d
Perú												
<i>Gobierno central</i>	10.7	11.1	12.0	12.2	13.1	13.5	13.9	14.1	13.7	12.4	11.9	12.0
<i>Gobierno regional</i>	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<i>Gobierno Local</i>	0.1	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Total	10.8	11.5	12.5	12.8	13.6	13.9	14.3	14.5	14.1	12.8	12.3	12.4
Estados Unidos												
<i>Gobierno central</i>	10.8	10.6	10.3	10.6	11.0	11.3	11.8	12.2	12.7	12.7	13.5	12.5
<i>Gobierno regional</i>	5.3	5.3	5.4	5.5	5.4	5.5	5.5	5.4	5.5	5.5	5.6	n.d
<i>Gobierno Local</i>	3.5	3.6	3.6	3.6	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	n.d
Total	19.5	19.5	19.3	19.7	20.0	20.4	20.7	21.1	21.6	21.6	22.5	n.d
Canada												
<i>Gobierno central</i>	15.2	15.0	14.4	13.7	13.9	14.0	14.4	15.4	15.1	15.3	15.2	14.6
<i>Gobierno regional</i>	13.4	13.1	12.7	13.0	13.0	13.2	13.3	13.3	13.5	13.3	13.0	12.6
<i>Gobierno Local</i>	3.5	3.7	4.1	4.0	3.8	3.7	3.6	3.6	3.4	3.3	3.1	3.0
Total	32.1	31.7	31.2	30.8	30.7	30.8	31.3	32.2	32.0	32.0	31.2	30.2
Suiza												
<i>Gobierno central</i>	9.2	8.9	9.0	8.3	8.9	9.0	9.4	9.4	10.6	10.1	11.5	n.d
<i>Gobierno regional</i>	6.7	6.6	6.6	6.9	6.9	6.9	6.9	6.7	6.8	7.1	7.1	n.d
<i>Gobierno Local</i>	4.7	4.6	4.7	4.9	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9	5.0	5.0	n.d
Total	20.6	20.1	20.3	20.1	20.8	20.8	21.3	21.0	22.3	22.2	23.6	n.d
Suecia												
<i>Gobierno central</i>	23.8	21.8	19.1	16.6	15.9	18.2	19.6	18.7	19.9	21.1	n.d	n.d
<i>Gobierno Local</i>	14.5	15.5	18.1	16.2	15.0	14.8	15.8	15.5	15.2	15.2	n.d	n.d
Total	38.3	37.3	37.2	32.8	30.9	33.0	35.5	34.2	35.0	36.3	n.d	n.d
Nueva Zelanda												
<i>Gobierno central</i>	35.9	33.3	30.7	29.8	31.7	31.1	32.1	30.4	31.5	29.4	28.8	28.4
<i>Gobierno Local</i>	n.d	n.d	2.3	2.1	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.0
Total	n.d	n.d	32.9	31.9	33.8	33.1	34.1	32.5	33.6	31.5	30.9	30.4

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook del FMI, CEPALe ILPES.

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 por 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).

Cuadro 4
Distribución de los Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno
(%)

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
Total	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.

(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).

Cuadro 5
Distribución de los Ingresos del GNC
(%)

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
Total	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.

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 periodo, el gravamen arancelario y el impuesto a la gasolina representaron el 9.1% y el 5.3% del recaudo total, respectivamente. Después de estos tributos, el impuesto a las transacciones financieras ha contribuido en promedio con el 5% del recaudo observado entre 1998 y 2003.

En los últimos trece 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)⁶.

Cuadro 6
Ingresos Tributarios del GNC
(% 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
Total	7,8	8,9	9,4	9,7	10,0	9,7	10,1	10,8	10,6	10,6	11,2	13,2	13,4	14,1

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

Con fines comparativos, el cuadro 7 presenta los porcentajes de participación en el PIB de los ingresos tributarios del gobierno de varios países latinoamericanos y algunos países desarrollados durante el periodo 1990-2001. Como allí se observa, el nivel de participación de los impuestos nacionales en el PIB de Colombia es solamente inferior al de países como Chile, Uruguay, Canadá y Nueva Zelanda. Frente al resto de países, dicho porcentaje es superior, lo cual contrasta ampliamente con la situación observada

⁶ Desde mediados de los noventa el recaudo del IVA adquirió el mismo peso que el de renta.

en los primeros años de la década anterior cuando el nivel colombiano estaba ubicado dentro de los más bajos de Latinoamérica.

Cuadro 7
Ingresos Tributarios de los Gobiernos Centrales
(% del PIB)

Pais/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
Colombia	7.8	8.9	9.4	9.7	10.0	9.7	10.1	10.8	10.6	10.6	11.2	13.2
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
Canada	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, CEPALe ILPES. Cálculos de los autores.

Si bien la década del noventa se caracterizó por la proliferación de normas en materia tributaria, la estructura impositiva presenta aún 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 puede 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) Características 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 del 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 diferencia 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 ser aplicado a los responsables del régimen común durante los años 2003, 2004 y 2005. En el caso 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 cerveza⁷.

Cuadro 8
Tarifas del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

CONCEPTO	1984	1990	1995	1999	2000	2002	2003
TARIFA GENERAL	10%	10%	14%	16%*	15%	16%	16%
TARIFAS DIFERENCIALES							
Animales vivos							2%
Grasas , jabones						10%	16%
Otros bienes y servicios							7%
Telefonía móvil						16%	20%
Automotores	20%;35%	20%;35%	20%;35%;45%;60%	20%;35%;45%	20%;35%;45%	20%;35%;45%	16%;20%;21%;33%;35%;38%;45%
Licores	35%	35%	35%	35%	35%	35%	35%
Cervezas	8%	8%	8%	8%	8%	8%	11%
Derivados del petróleo	6%;4%	6%;4%	12%	16%	16%	16%	16%
Seguros diferentes a vida	15%	15%	15%	16%	15%	16%	16%
Transporte aéreo nacional temporada alta y posiciones varias del arancel 1/				10%	10%	10%	

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas.

1/ 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

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.

⁷ 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 cuáles se le aplica la tarifa del 7% y 2% y otras tarifas diferenciales, y el nuevo esquema de tarifas para automóviles de bajo cilindraje.

(2) Características y Problemas en Renta⁸

(i) Tarifas:

El impuesto sobre la renta grava el ingreso de las sociedades y las personas naturales. 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 ingreso⁹. Aunque la tarifa para las sociedades es del 35%, la reforma tributaria aprobada a finales del año 2002 estableció una sobretasa del 10% sobre el 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 aumentó la sobretasa del 5% al 10% para los años gravables 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.

⁸ 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 cédular para otorgar un tratamiento diferencial a las rentas según su origen. No obstante, con el paso de los años, la legislación tendió hacia el establecimiento de un sistema universal.

⁹ Entre el año 1990 y 2002 el 63% del recaudo del impuesto de renta provino de retenciones en la fuente.

Cuadro 9
Tarifas del Impuesto a la Renta
(Octubre de 2002)

País	Personas Jurídicas Tipo impositivo general (%)	Personas Físicas Tipo impositivo general (%)
Argentina	35	9 al 35
Bermuda	N/A	N/A
Brasil	15 [1]	15 y 27,5
Canadá	38 [2]	16 al 29 [3]
Chile	15 [4]	5 al 45
Colombia	35	0,11 al 22,17 [5]
Costa Rica	30	10 al 25
Ecuador	15 ó 25[6]	5 al 25
España	35	15 al 39,6 [7]
Estados Unidos	15 al 39	15 al 39,1
Francia	33 1/3 y 19 [8]	8,25 al 53,25
Guatemala	31	15 al 31
Honduras	15 al 25	10 al 25
Italia	36	18 al 45 [9]
México	35	3 al 35
Nicaragua	25	10 al 25
Países Bajos	29 al 34,5	32,35 al 52
Panamá	30	4 al 30
Paraguay	25 y 30 [10]+ _ftn16	N/A
Perú [11]	27	15 al 27
Portugal	32[12]	14 al 40
República Dominicana	25	15 al 25
Uruguay	30	N/A
Venezuela	15 al 34 [13] 6 al 34 [14] 60 y 50 [15]	6 al 34

Fuente: Centro Interamericano de Administración Tributaria -CIAT-.

N/A = No aplica

- [1] Se aplica un impuesto adicional de 10% 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% a los ingresos obtenidos en las provincias lo que conlleva a una tasa federal efectiva de 28% más un impuesto adicional de 4% sobre el 28%, lo que da 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% 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 incluyendo el impuesto adicional y el impuesto único van del 39% al 48,6%
- [4] Las empresas del Estado deben pagar en adición a esta tarifa, un impuesto del 40% 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% sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades.
- [7] Escala autonómica complementaria 3% 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 va del 0% al 0,5%.
- [10] IMAGRO (Impuesto a la Renta Agropecuaria) = 25%
- [11] Las personas jurídicas no domiciliadas son gravadas con tasas que van del 4,99% al 30%. .
Las personas físicas no domiciliadas son gravadas al 30%
- [12] 25% 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.

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 como en el año 2002 Colombia registra un porcentaje que es solo 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.

Cuadro 10
Comparativo de los Ingresos Tributarios Directos de
Países América Latina
(Porcentaje del PIB)

País	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
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
Promedio AL	2,8	3,0	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,8	3,7	3,9	4,1

Fuente: ILPES-CEPAL y Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos de los autores.

(p) Preliminar.

(ii) 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 otras, 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 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 2006¹⁰. 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 cien 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 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

¹⁰ Estos límites cubren 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.

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 2004.¹¹

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 periodo 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 gasto en salarios y prestaciones para la generación de nuevo empleo. Estos dos últimos descuentos fueron eliminados mediante la reforma tributaria de 2002.

¹¹ 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 25000 kilovatios, las empresas comunitarias, los fondos ganaderos organizados como sociedades anónimas abiertas, los intereses de cédulas del 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.

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 mas 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 solo alcanzan el 0.1% del PIB.

Cuadro 11
Beneficios Especiales para los Contribuyentes en el Impuesto de Renta
(% del PIB)

	2004 1/
1. Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional	0.5
2. Rentas exentas	1.4
3. Descuentos	0.1
Total	2.0

Fuente: Informe de la Misión del Ingreso Público y DIAN.

1/ Proyección DIAN.

(iii) 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)¹².

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 CRP (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

¹² Un sistema tributario aplica adecuadamente los principios de equidad horizontal y vertical cuando otorga el mismo 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.

afirma que las exenciones e incentivos para las rentas de capital se han traducido en una disminución del recaudo superior al 25%.

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 salariales¹³.

(3) 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 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 destinaba 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 al momento de la venta por parte del productor o importador.

¹³ 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.

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.

2. 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 la 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.

(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 Ley 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 tipo consumo para eliminar el sesgo existente contra 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 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 a algunos de los países Europeos referenciados.

(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 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.

Cuadro 12
Alicuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA)
(Octubre 2002)

Pais	Tipo Impositivo	Entrega de bienes (%)	Prestaciones de servicios (%)
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 inscriptos en el impuesto; trabajos y obras realizadas sobre inmuebles; servicios, obras y locaciones vinculadas a productos agropecuarios; programas, películas y/o grabaciones emitida
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) ^[4] ; 15 (vinos); 13 (bebidas analcohólicas,	
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	7 (productos alimenticios, agua, medicamentos de uso veterinario, aparatos y material sanitarios, viviendas, entre otros) [6] 4 (alimentos, libros, revistas y periódicos, material escolar, especialidades farmacéuticas, prótesis y vehículos para minusválidos, entre otros).	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)		
Portugal	17	5 (reducida) 12 (ciertas importaciones y venta de bienes)	
Rep. Dominicana	12	0 (exportaciones)	6 (publicidad)
Uruguay	23 (básica) 14 (mínima)		
Venezuela [10]	16	0 (exportaciones)	0 (exportaciones)

Fuente: Centro Interamericano de Administración Tributaria -CIAT-.

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, 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 a \$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 ser sustituidas 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 incluso desde el 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 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 primera 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 aun 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 sobre 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 informe de la MIP, alcanzan el 33% en renta y el 23% en ventas. Resulta incomprensible como después de la implementación de tantos programas, su nivel continua siendo alto, sin que aun exista una estrategia clara que permita visualizar avances importantes. Por esta razón, es necesario 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”.

IV. 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 eso 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 que se mantienen los derechos de educación y salud emanados de la Constitución de 1991.

A. 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 ofrece qué 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 a sus propias circunstancias socio-políticas, 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 en 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, un elemento común es 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 ser revisados 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 para estimular la competitividad, como vía incuestionable para promover el desarrollo local. Un esquema bien definido de incentivos, tal como lo han sugerido estudios recientes (Asesina *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 cuales 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 a 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 las participaciones municipales. El monto de los recursos y los criterios de su distribución sectorial y geográfica fueron definidos 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 descentralización. Ya desde finales de los 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 frente¹⁴.

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 generará 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 lado del ingreso ni del de los gastos¹⁵. 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 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

¹⁴ 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.

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

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.

Cuadro 13
Transferencias a las entidades territoriales

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Miles de Millones de Pesos											
TOTAL (1+2+3+4)	840	2128	2956	4106	5679	6473	7790	9310	10035	12797	11209	12579
1. TRANSFERENCIAS Ley 60/93 y 715/01	570	1732	2354	2918	4206	4870	5936	7672	7049	9691	11209	12579
Situado Fiscal	406	1074	1510	1835	2632	2901	3426	4500	4209	5651		
Participaciones municipales	161	649	831	1065	1553	1947	2478	3142	2807	3995		
Otros Recursos	3	9	14	18	21	22	33	31	33	45	51	52
2. FEC					133	375	694	426	1062	1039		
3. FONDOS DE COFINANCIACIÓN	34	89	196	682	837	619	457					
FIS				256	355	233	0					
FINDETER				237	310	260	329					
DRI	9	40	133	156	120	97	85					
CAVECINALES	26	49	63	33	52	29	43					
4. REGALIAS	236	307	405	507	504	609	702	1213	1924	2067		
	Porcentajes del PIB											
TOTAL (1+2+3+4)	3,6	4,2	4,4	4,9	5,6	5,3	5,5	6,1	5,7	6,8	5,6	5,7
1. TRANSFERENCIAS Ley 60/93 y 715/01	2,4	3,4	3,5	3,5	4,2	4,0	4,2	5,1	4,0	5,2	5,6	5,7
Situado Fiscal	1,7	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,4	3,0	2,4	3,0		
Participaciones municipales	0,7	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,6	2,1		
Otros Recursos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. FEC					0,1	0,3	0,5	0,3	0,6	0,6		
3. FONDOS DE COFINANCIACIÓN	0,1	0,2	0,3	0,8	0,8	0,5	0,3	0,0				
FIS			0,0	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0				
FINDETER			0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0				
DRI	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0				
CAVECINALES	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0				
4. REGALIAS	1,0	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1	1,1		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP. Cálculos de los autores.

En un intento por corregir los desatinos del sistema, el Acto Legislativo No. 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)¹⁶. En segundo lugar, su monto anual se desligó temporalmente de los ICN y se determinó un período de transición en el cuál deben aumentar en por lo menos 2% real hasta el año 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008¹⁷. A partir de entonces se vuelve a vincular su evolución al

¹⁶ 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).

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

comportamiento de los ICN, pero esta vez con una regla diferente: aumentarán de acuerdo al 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.

Cuadro 14
Transferencias territoriales por sectores (incluyendo FEC)

	1990	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Miles de Millones								
TOTAL TRANSFERENCIAS (1+2+3+4)	570	1.732	2.918	5.245	8.098	10.730	11.209	12.579
1. EDUCACIÓN	325	854	1.621	2.967	4.535	6.269	6.295	7.064
Situado Fiscal	322	814	1.372	2.107	3.278	3.956		
Participación en municipios	3	40	249	485	832	1.274		
FEC				375	426	1.039		
2. SALUD	85	277	671	1.199	1.915	2.808	2.636	2.959
Situado Fiscal	84	260	463	795	1.222	1.695		
Participación en municipios	1	17	208	404	693	1.112		
3. OTROS SECTORES	158	592	608	1.058	1.617	1.609	1.829	2.053
Agua y saneamiento básico	6	68	166	323	555	603	707	810
Recreación y deporte	2	26	42	81	139	151	177	203
Otra inversión social	48	171	166	323	555	603	707	810
Gastos de libre destinación	102	327	235	330	369	252	239	230
4. OTROS RECURSOS	3	9	18	22	31	45	448	503
Porcentajes del PIB								
TOTAL TRANSFERENCIAS (1+2+3+4)	2,4	3,4	3,5	4,3	5,3	5,7	5,6	5,7
1. 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		
2. 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		
3. 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
4. OTROS RECURSOS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2
Memo Items:								
TOTAL ALUMNOS MATRÍCULADOS	-	-	-	-	9.790.525	9.575.175	9.994.404	-
SECTOR OFICIAL	-	-	-	-	7.156.627	7.231.310	7.808.110	-
SECTOR NO OFICIAL	-	-	-	-	2.633.898	2.343.865	2.186.294	-
ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS*/	-	-	-	-	72.951	68.206	-	-
SECTOR OFICIAL	-	-	-	-	56.068	52.970	-	-
SECTOR NO OFICIAL	-	-	-	-	16.883	15.236	-	-
DOCENTES SERVICIO	-	-	-	-	473.772	436.655	426.300	-
SECTOR OFICIAL	-	-	-	-	312.492	294.836	290.414	-
SECTOR NO OFICIAL	-	-	-	-	161.280	141.819	135.886	-
GASTO PUBLICO POR ESTUD-EDU-BASICA	-	-	-	-	726.116	775.908	895.996	-
FINANCIACION NACION	-	-	-	-	637.769	675.726	789.950	-
FINANCIACIÓN ET	-	-	-	-	88.347	100.182	106.046	-

Fuente: Cálculo de los Autores con información del MHCP y del MEN

*/Jornadas

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 3 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 fue de 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 este período). El incremento de los gastos fue superior para el caso de las participaciones municipales, ya que por ley debieron aumentar de 15% a 22% de los ICN entre 1994 y 2001, mientras las correspondientes al situado fiscal pasaron de 23% a 24,5% en el mismo período.

Por programa de gasto, al sector de la educación se le han asignado la mayor parte 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, por el lado de las participaciones 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 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% del 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 ubicados 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 algo más de 290 mil y que el gasto público por estudiante matriculado en este nivel fue de \$896 mil, de los cuales el 88% fue financiado 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 transfirieron 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 las participaciones municipales se destinara a este sector, y que dichos porcentajes podían ser superiores de acuerdo a la cobertura en cada región. Esto significa que, en la práctica, del total de las TT, 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 1993¹⁸.

Otros programas de gasto local también fueron financiados con las transferencias constitucionales a lo largo de los 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 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 destinación. 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 que a los programas de agua y saneamiento básico se le destinaron mayores recursos. Las apropiaciones para agua y saneamiento básico ascendieron a 0,32% del PIB en 2001, mientras que a comienzos de los 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 alivio el peso que tienen las TT en el presupuesto de la Nación; por el contrario, los montos transferidos desde entonces fueron superiores

¹⁸ El sistema de salud y sus fuentes de financiamiento sufrieron un cambio profundo con ésta 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 período 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 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 contributivo, 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.

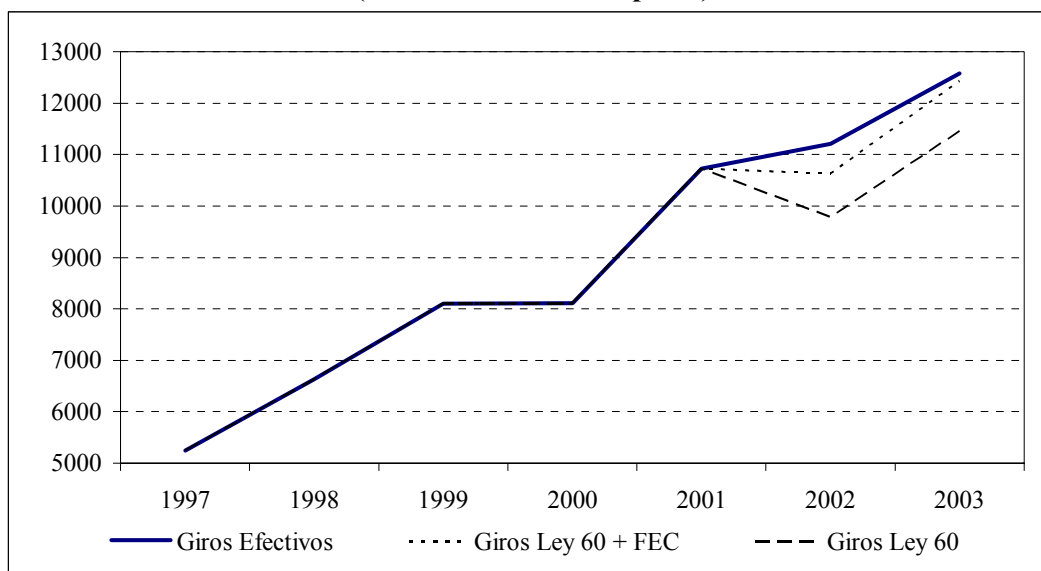
a los efectuados con el régimen anterior. Las cifras indican que, aún si se le adiciona el FEC a las transferencias definidas en la Ley 60, como se hizo hasta el año 2001, las entidades territoriales recibieron mayores recursos a los esperados durante el 2002, como resultado del nuevo régimen.

El SGP ofreció varios atractivos para los gobiernos subnacionales durante su trámite en el Congreso. En relación al monto del cuál partía el sistema, de una parte, se incorporo 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 otra parte, 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 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 muestra la cuantificación de las ganancias (pérdidas) que obtuvieron las regiones (de la Nación) con el nuevo SGP. Se compara los *giros efectivos* que recibieron los gobierno subnacionales durante el 2002 y 2003, es decir, bajo la nueva Ley 715 de 2001, frente a los giros hipotéticos que hubieran recibido bajo dos escenarios: si hubiera permanecido la Ley 60 de 1993 “*Giros Ley 60*” y si esos recursos se hubieran complementado con el FEC “*Giros Ley 60 + FEC*”. Bajo el primer escenario es claro que si el gobierno nacional se hubiera limitado a cumplir estrictamente con la Ley 60 de 1993, en el 2002 le hubiera dejado de girar a las regiones \$1,42 billones (0,7% del PIB) y en el 2003 \$1,13 billones (0,3% del PIB). Bajo el segundo escenario, es decir, adicionando el presupuesto del FEC a las transferencias de

Ley 60, el gobierno central hubiera tenido ahorros no despreciables en estas dos vigencias (\$600 y \$150 mil millones en 2002 y 2003 respectivamente)¹⁹.

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



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos de los autores.

2. Recomendaciones

Los giros de la Nación por TT aumentaron en algo más de 3 puntos del producto 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

¹⁹ Los escenarios fueron elaborados a partir de: (i) la construcción y proyección de las tasas efectivas de transferencias que se registraron entre 1997 y 2001, y que se definen como situado fiscal/ICN y participaciones/ICN; (ii) los ingresos corrientes de la nación que registró el gobierno nacional en 2002 y 2003, y que, por consiguiente, ya incorporan el ahorro fiscal que obtuvo el GNC por la reforma tributaria de 2002.

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 y \$15.7 billones en el 2005 y 2006 (alrededor de 5,6% del PIB). De estos montos, 4% se destinarán a los resguardos indígenas, alimentación escolar y especialmente al 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 billones en el 2005 y cerca de \$2,6 billones en el 2006 (algo más 0,9% del PIB).

Reconociendo 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 gasto²⁰. 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 TT consiste en suprimir los recursos de propósito general del SGP y sustituirlo por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobre-tasa 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 aplican

²⁰ 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 este trabajo no se toca este tema, las acciones complementarias que redunden en mayor eficiencia en estos sectores deberán verse reflejados en beneficios para el crecimiento, la población y el ajuste fiscal.

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 difícilmente 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 una 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 deben responder políticamente.

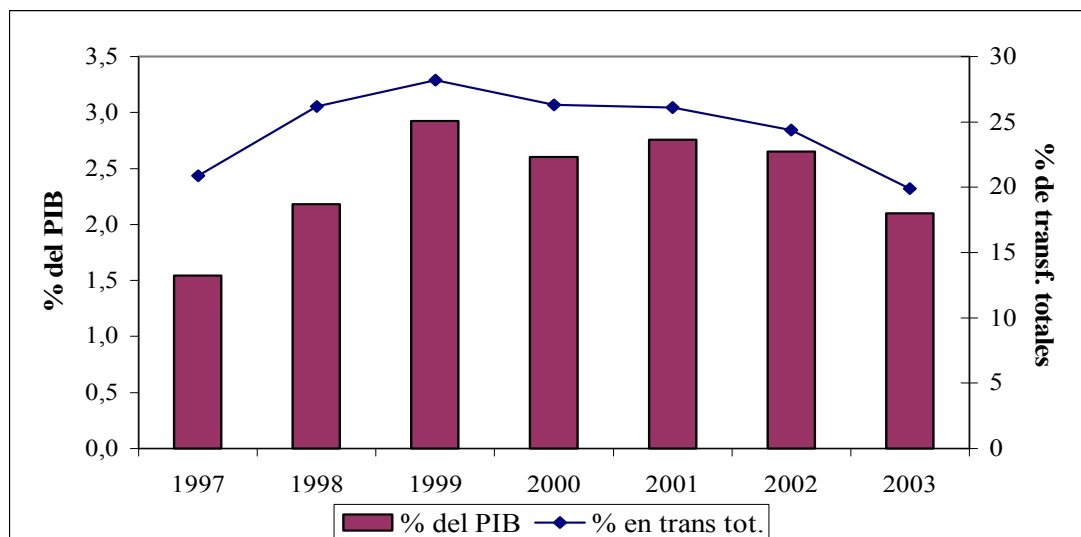
B. Otras transferencias (OT)

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, compromete 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 el 2003 (gráfico 6).

Gráfico 6
Otras transferencias del GNC
(Participación % en el PIB y en las transferencias totales)



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

En el cuadro 15 se presentan 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 1992²¹. Esta normatividad claramente inflexibilizó aun más el presupuesto y no dio los incentivos correctos, en el sentido 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 miles de millones 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.

²¹ 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.

Cuadro 15
Apropiaciones presupuestales de la Nación para Otras transferencias en 2003

CONCEPTO	\$ miles de millones	Partic. en el total
UNIVERSIDADES	1.337,7	27,9
PRESTACIONES SOCIALES MAGISTERIO	1.080,6	22,5
PRESTACIONES SOCIALES Y SERV. MEDICOS MILITARES	235,5	4,9
CESANTIAS	216,3	4,5
FONDO PENSIONAL TERRITORIAL	144,0	3,0
SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	134,8	2,8
CRUCE DE CUENTAS MINHACIENDA 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 TECNICOS	85,7	1,8
INPEC - ALIMENTACION PARA INTERNOS	81,5	1,7
FONDO DE ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES - FOFI, LEY 318 DE	78,8	1,6
FINANCIACION PARTIDOS POLITICOS Y CAMPANAS ELECTORALES	71,2	1,5
CUOTA DE AUDITAJE	63,1	1,3
CARTERA HIPOTECARIA	53,0	1,1
SERVICIOS MEDICOS FERROCARRILES - PUERTOS -INVIAS	52,2	1,1
PRESTACIONES SOCIALES SECTOR SALUD	50,4	1,1
FONDO CESANTIAS SOLDADOS PROFESIONALES	47,1	1,0
PARA ASEGURAR VEHICULOS DEL SERVICIO PUBLICO	40,3	0,8
FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	37,2	0,8
PROGRAMAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO	36,8	0,8
FONDO SOLIDARIDAD EN SALUD-DEFENSA Y POLICIA	34,5	0,7
PROTECCION A PERSONAS EN SITUACION DE RIESGO CONTRA SU VIDA	29,0	0,6
PARTICIPACION IVA ANTIGUAS INTENDENCIAS Y COMISARIAS	26,4	0,6
PROGRAMA DE REINSERCION A LA VIDA CIVIL	24,3	0,5
DEFENSORIA PUBLICA	19,4	0,4
SUBSIDIO ENFERMOS DE LEPRO	15,5	0,3
SEGURO DE VIDA	12,3	0,3
LEY 1a 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
PROVISION 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 / 97)	8,1	0,2
FONDO DE PENSIONES SOLDADOS PROFESIONALES	5,9	0,1
ATENCION DE DESASTRES Y EMERGENCIAS-FONDO NAL DE CALAMIDADES	4,0	0,1
MECANISMOS DE DIFUSION DEL COMERCIO EXTERIOR	2,3	0,0
PROGRAMAS DE MODERNIZACION DEL ESTADO (HACIENDA Y OTROS)	2,0	0,0
PROVISION PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO ENERGIA 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
TOTAL	4.794,5	100,0

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

Las transferencias cuyo valor fluctúa entre \$40 y \$100 miles de millones corresponden a los aportes al Hospital Militar Central y los Organismos Financieros Internacionales, la alimentación para los internos a cargo del INPEC, los aportes al Fondo de Cartera

Hipotecaria y las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, los servicios médicos de los Ferrocarriles, Puertos e INVIAS, las prestaciones sociales del sector 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 mil millones están representadas por una amplia gama de programas, aportes a fondos y rentas de destinación especial. Las partidas más importantes 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 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.

Actualmente se reconoce la importancia de flexibilizar el presupuesto como estrategia para sanear las finanzas del gobierno. En un estudio reciente elaborado en el CEDE (Echeverri *et al.*, 2004) se propuso modificar el proceso de asignación del presupuesto tomando en consideración 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 que tiene que ver con el 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 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 se dichas reformas se lleven acabo rápidamente.

V. PENSIONES

Las erogaciones por pensiones son la segunda causa más importante del desequilibrio fiscal del gobierno. En este capítulo hacemos una descripción del sistema de pensiones del país, cuantificamos la carga fiscal presente y futura que representa y proponemos algunas recomendaciones con el fin de viabilizar financieramente el sistema.

1. 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.

(i) Estructura del Sistema:

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

A. 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 Instituto de los Seguros Sociales (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 6 Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's), que surgieron con la Ley 100 de 1993. Este subsistema sigue el esquema de ahorro individual con regulación del Estado.

B. Regímenes Excepcionales: 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 por la ley por tratarse de trabajadores que desempeñan actividades de alto riesgo. Entre otros, se encuentran en este grupo los trabajadores del DAS, la Rama Judicial, Ministerio Público, 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” por la ley, en el sentido 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, Acueducto de Bogotá, etc.) y, finalmente,

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.

(ii). 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)²². 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 del lado los problemas que tienen las bases de datos (multi-afiliación, discontinuidad en los aportes, etc.), estos indicadores señalan que uno de cada cuatro trabajadores, bien sea que este vinculado al sector formal e informal, recibirá algún ingreso por pensión en el futuro.

Del total de cotizantes activos, el 45% estaban afiliados al régimen general de prima media administrado por el ISS y el 42% al sistema de ahorro individual. El tercer grupo en importancia esta conformado por los profesores del magisterio y la fuerza pública, quienes conjuntamente explican el 10,5% del total de cotizantes. El resto pertenecen 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.

²² 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 1/	
1. Población Económicamente Activa (PEA)							20,079,899
2. Población Ocupada							17,363,091
3. Afiliados	4,336,379	4,485,929	308,824	181,840	66,000	18,826	9,397,798
% del Total	46.1	47.7	3.3	1.9	0.7	0.2	100.0
4. Cotizantes	2,111,607	1,992,615	308,824	181,840	63,000	12,305	4,670,191
% Cotizantes Activos (4/3)	48.7	44.4	100.0	100.0	95.5	65.4	49.7
Cobertura (%)							
Nominal respecto a:							
PEA (3/1)	21.6	22.3	1.5	0.9	0.3	0.1	46.8
Población Ocupada (3/2)	25.0	25.8	1.8	1.0	0.4	0.1	54.1
Efectiva respecto a:							
PEA (4/1)	10.5	9.9	1.5	0.9	0.3	0.1	23.3
Población Ocupada (4/2)	12.2	11.5	1.8	1.0	0.4	0.1	26.9

1/ Incluye: Caprecom, Fondo de Previsión Social del Congreso, Pensiones de Antioquia y Ecopetrol.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación.

Luego de entrar en vigencia la Ley 100 (en abril de 1994), el sistema de ahorro individual administrado por las AFP's ha presentado el mayor dinamismo en cuanto a cobertura. En diciembre de 1994 éste régimen ya reportaba 991 mil afiliados. Siete años después multiplico 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's, el 42,8% provinieron 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 perciben ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales (entre US\$250 y US\$500 mensuales). A mediados de 2001, las AFP's 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 pensiones²³.

Al cierre de 2001, el sistema público de pensiones contaba con 1'057 mil jubilados, de los cuales 920 mil estaban amparados por entidades del nivel nacional y 137 mil por entidades territoriales (cuadro 17). Tomando como referencia la población mayor de 60 años proyectada por el Dane (que para el 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 sobre-estimado, 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 sobre-estimar dicha cobertura.

Cuadro 17
Pensionados del Sistema Público
(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 *	16,258
Colpuertos *	16,218
Caja Agraria *	9,360
Ecopetrol *	9,105
Otras Entidades ***	25,076
Nivel Territorial **	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

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

* 2000

** 1999

*** Incluye: CVC, Minagricultura, Incora, BCH y otras entidades

²³ Para más detalles ver el Capítulo III de Ayala y Acosta (2000).

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 que aumenta la población potencialmente beneficiaria²⁴. 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 a subsidiar, 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 4 SMMLV (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.²⁵

²⁴ 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 con el fin de 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.

²⁵ En buena parte del período de vigencia del FSP, el gobierno no ha hecho sus aportes correspondientes.

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 de derecho de 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 1150 semanas. Las fuertes restricciones para acceder a esta ayuda hacen que en la práctica sean pocos sus beneficiarios.

El programa de PA contempló inicialmente subsidios públicos por el equivalente al 50% de un SMMLV 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 que luego pasó a llamarse el Programa de Atención Integral para la Población Adulta Mayor.

(iii) 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 SMLV, que equivalen a US\$124. Este monto como, vimos antes, no discrepa de manera sustancial del monto que recibe 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 CAJANAL, 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 4 veces y los del Congreso y 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 (especialmente 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 a los demás trabajadores cubiertos por el régimen general. En la parte inferior del cuadro 14 se muestra el monto promedio de las mesadas para algunas instituciones públicas, cuyo pago de pensiones son compartidas con el ISS.

Cuadro 18
Mesada Promedio del Sistema Público de Pensiones

Régimen Pensional	Mesada Promedio en SMLV
Ley 100/93. Prestación Definida ISS	1.6
FF.MM (Civiles)	1.8
Policía (Civiles)	2.6
Magisterio	2.7
Cajanal (Ley 33/85)	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
COMPARTIDAS CON EL ISS	
Universidades (Promedio)	5.8
Banco de la República	7.0
Univalle	7.8
Uniatlántico	9.1

Fuente: DNP e ISS. Cálculos de los autores.

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 1 SMLV, el subsidio corresponde al 60%. Al crecer la mesada a 20 SMLV, como es el caso del Congreso y las altas Cortes, el subsidio baja a 35%, pero en monto asciende a 7 SMLV. El hecho de que el porcentaje de subsidio se mantenga en 35% para mesadas superiores a 2 SMLV es una muestra clara de la falta de progresividad del sistema.

Cuadro 19
Subsidios de Pensiones en el ISS *

SMLV	Tasa de Subsidio (s)**	Subsidio en SMLV	Monto del Subsidio en Miles de \$
1	0.60	0.6	171,6
2	0.35	0.7	200,
5	0.35	1.75	500,5
10	0.35	3.5	1.000,1
20	0.35	7.0	2.000,2

Fuente, DNP

* Implícitos bajo la Ley 100 de 1993.

** $s = 1 - r$, 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%.

(2) Las reformas recientes

La Ley 100 de 1993 se centro en definir los requisitos y beneficios del régimen general y prácticamente dejó inmodificado 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, ó quien tuviera 15 años o más de tiempo de cotización (cuadro 20).

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 utilizan 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 largo plazos.

El balance de caja del ISS sólo arrojó excedentes por 6 años, luego de entrar en vigencia la Ley. A partir del año 2000 su desequilibrio de caja empieza a aumentar, al punto que para el 2002 ascendió a \$1,2 billones (0,6% del PIB). Las reservas de pensiones del ISS registraron su nivel máximo en el 2000 cuando ascendieron a \$6,7 billones (3,9% del PIB); en los dos años siguientes se han reducido a un ritmo acelerado. El saldo de reservas a fines de 2002 fue de \$5,9 billones (2,9% del PIB). En sólo esta vigencia, el Instituto utilizó \$1,3 billones 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 aumentarían hasta 5% del PIB en el 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. Sólo 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 al año 2014 se mantiene en 55 y 60 años (M/H) y, después de ese año, se eleva a 57 y 62 años,

respectivamente. Son evidentes las prerrogativas que tienen los regímenes excepcionales frente al 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 1000 semanas contempladas en la Ley 100 de 1993, se le adicionan 50 semanas en el 2005 y 25 semanas más desde el 2006 hasta el 2015, cuando se estarán completando 1300 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 15 años de servicio mínimo.

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 1 punto en el 2004 y 0,5 puntos en los años 2005 y 2006, cuando ascenderá a 15,5%. A partir del 2008, el gobierno podrá incrementar la cotización en 1 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 4 SMMLV deberán aportar 1 punto adicional destinado al FSP. La nueva Ley contempla que los trabajadores con ingresos superiores a 16 SMMLV deberán hacer aportes adicionales a la sub-cuenta 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, problema 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 5 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.

Cuadro 20

Comparativo de Requisitos y Beneficios Pensionales

Grupo o Régimen Pensional	Edad Mínima Jubilación		Tiempo Mínimo Cotización (semanas / años)	Tasa de Cotización	Traslado de Régimen	Monto de la Pensión	Pensión Promedio (sal. mínimos)	Facultades Presidenciales Extraordinarias
	Hombre	Mujer						
Ley 100 de 1993 Régimen General Régimen de Transición (hasta 2014)	62 60	57 55	1.000 semanas 500 semanas	13.5% del Ingreso Base de Cotización + 1.0 % para afiliados con IBC de cuatro o más salarios mínimos, para el Fondo de Solidaridad Pensional	Una sola vez cada 3 años.	65% del IBC + 2.0% por cada 50 semanas adicionales a las 1000; hasta las 1200 semanas + 3.0% por cada 50 semanas adicionales a las 1200, hasta las 1400 semanas Monto mínimo = 65% Monto máximo = 85%	1.57 4/ (cerca de dos)	Ninguna
Ley 797 de 2003 Régimen General Régimen de Transición (hasta 2014)	62 60	57 55	1.000 semanas + 50 semanas en el año 2005 + 25 semanas desde el año 2006 hasta el año 2015 en que se llega a las 1300 semanas.	13.5% del Ingreso Base de Cotización + 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 SMLMV + 0.2% del IBC De 17 a 18 SMLMV + 0.4% del IBC De 18 a 19 SMLMV + 0.6% del IBC De 19 a 20 SMLMV + 0.8% del IBC Más de 20 SMLMV + 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.	Una sola vez cada cinco años Un año después de vigencia de la ley, a quienes les falten diez años o menos para cumplir la edad mínima no se les permite cambiar de régimen.	<u>Hasta el 2003:</u> 65% del IBC + 2.0% por cada 50 semanas adicionales a las 1000, hasta las 1200 semanas + 3.0% por cada 50 semanas adicionales a las 1200, hasta las 1400 semanas Monto mínimo = 65% Monto máximo = 85% <u>Desde el año 2004:</u> Monto diferencial que depende del nivel del IBC según la siguiente fórmula: $r = 65.5 - 0.5 s$ en donde: r = porcentaje del ingreso de liquidación. s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes <u>Desde el año 2005:</u> + 1.5% por cada 50 semanas adicionales a las mínimas requeridas. Monto mínimo = 55% a 65% según nivel del IBC Monto máximo = 80% del IBC		El presidente tiene facultades por 6 meses a partir de la expedición de la ley para expedir normas con carácter de ley para modificar: Régimen pensional del Presidente de la República Régimen de trabajadores que laboren en actividades de alto riesgo Régimenes pensionales de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS
Magisterio 1/	55	55	20 años	No aportan		75	2.72	
Congresistas y Magistrados	50	50	20 años	n.d.		75	34.92 5/	
Instituto de Seguros Sociales (ISS)	50	50	-	n.d.		100	6.01	
Ecopetrol (Convencional) 1/ Plan 70 2/ Plan de Ley	55	Sin edad 50	20 años 3/	n.d.		75 +2.5 por año adicional	5.2	
Fuerzas Militares y Policía Nacional	Según patrón de retiro		15 años 3/	8% de su Asignación Básica Mensual		50 - 85	1.83 - 5.33	
Sector Público: CAJANAL Ley 33 / 1985 (transición) Ley 71 / 1988 (transición)	55	50 55	20 años	n.d.		75	2.63	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

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/ Solo en la entidad

4/ Promedio salarial de afiliados al ISS

5/ Solo ex-congresistas

Finalmente, la nueva Ley ajusta la tasa de remplazo del régimen general de prima media. Valga recordar que hasta el 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 cotice las 1000 semanas mínimas o más. Así, por cada 50 semanas adicionales y hasta completar 1200 semanas, se le adiciona 2% a la tasa mínima, lo cual lleva una tasa de remplazo al final de dicho período de 73%. De manera semejante, por cada 50 semanas adicionales sobre las 1200 y hasta completar 1400 semanas, se le adiciona 3% lo cual lleva una tasa de 85% al final del período. La tasa de remplazo 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 norma²⁶.

(3) Las cifras fiscales del sistema público de pensiones

(i) Aspectos preliminares:

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

(a) 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 de América Latina, Colombia, al igual que México y Perú, se caracterizan por tener poblaciones no tan viejas, sistemas que oscilan entre los 50 y 60 años de antigüedad y coberturas relativamente bajas (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 encuentra varios países centroamericanos y Bolivia, con los sistemas de pensiones más jóvenes (40 a 45 años) y bajas coberturas (12% a 23%)²⁷.

²⁶ La Ley 797/2003 establece que desde el año 2004, el monto diferencial sobre la tasa mínima, que depende del IBC, sigue la siguiente regla: $r = 65,5 - 0,5s$; donde $r = \%$ del ingreso de liquidación y $s =$ número de SMMLV. A partir del 2005, por cada 50 semanas sobre las mínimas requeridas, se incrementara el IBC en 1,5% hasta llegar al tope máximo de 80%.

²⁷ Ver más detalles en Mesa-Lago (2000).

(b) 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 es que usualmente el Estado se hace cargo del déficit operacional de todo sistema público de pensiones²⁸. 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 esta altamente influenciado por el alto costo que ha implicado el régimen de transición definido en la Ley 100 y que permaneció inmodificado en la reforma del 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 billones y están en proceso de liquidación otros \$19,9 billones.

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 regimenes 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 constituye 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.

²⁸ Este hecho ha sido reconocido en varios estudios, ver Capítulo 5 de Acosta y Ayala (2001) y Capítulo I de Mesa-Lago (2000).

(c) 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 a 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%).

(ii) 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, si nos dan una idea sobre su evolución, de su papel en las cuentas fiscales consolidadas, del 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 ha hecho por el DNP sobre el valor del pasivo pensional del subsistema público.

(a) *Balance de caja del sector de la seguridad social*

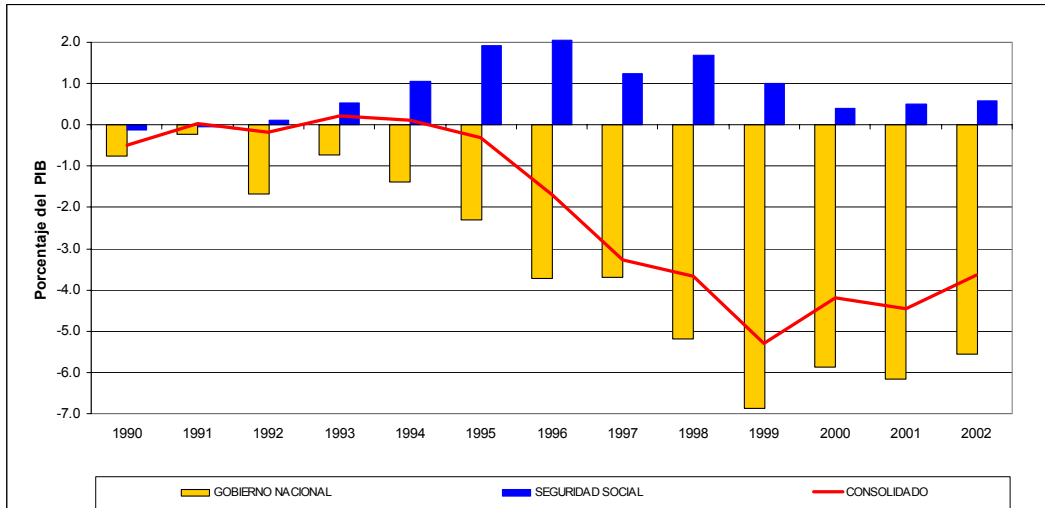
El gráfico 7 subraya cómo hasta ahora el sector de la seguridad social jugó un papel compensador del resultado fiscal del consolidado del sector público no financiero (SPNF). Luego de la reforma de 1993, el sector de la seguridad social arrojó por seis años consecutivos cuantiosos excedentes de caja, que ascendieron a 2% del PIB entre 1995 y 1996²⁹. 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

²⁹ En estas cuentas se incluyen los ingresos y gastos del Sector de la Seguridad Social, tanto por pensiones como por salud y riesgos profesionales.

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.

Gráfico 7
Balance Fiscal del GNC, de la Seguridad Social y del Sector Público Consolidado
(% del PIB)

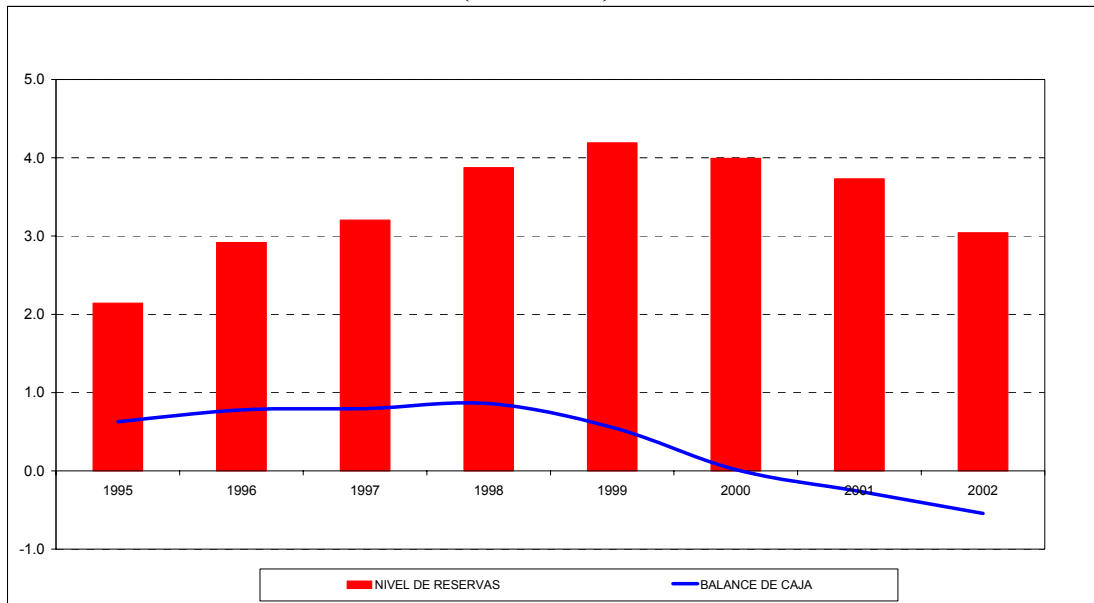


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Dentro del sector de la seguridad social predomina el subsistema conformado por el ISS, Cajanal y 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 billones (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 billones (0,6% del PIB) en ese año.

Gráfico 8
Balance de Caja y Nivel de Reservas del Subsistema Público de Seguridad Social
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

(b) 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 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.

El cuadro 21 muestra 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 doce años, el presupuesto de pensiones a cargo de la Nación ha crecido a una tasa anual promedio 13% real.

Cuadro 21 Gasto en Pensiones del GNC

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Proy.
Miles de Millones de Pesos														
TOTAL	185.9	255.3	365.0	518.8	785.1	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
Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP	0.0	0.0	0.0	0.0	10.8	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0	3,395.4
Caja de Sueldos de la Policía	37.1	44.1	60.8	73.3	120.5	174.9	250.3	284.3	373.2	435.4	489.2	545.2	601.3	670.0
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	22.8	28.9	35.6	65.6	106.5	155.5	218.5	237.6	336.5	389.9	451.4	472.3	531.3	583.8
Hacienda *	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	29.4	0.0	23.0	26.0	24.6	82.7	200.7	402.7
Defensa **	9.3	12.5	17.6	24.8	38.6	46.4	68.1	91.4	112.0	143.1	167.0	195.8	222.5	246.7
Policía **	6.3	8.1	12.2	17.7	29.4	39.9	54.3	65.2	86.3	110.6	133.0	156.0	173.8	191.0
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	0.0	18.2	28.4	35.4	50.7	52.8	78.6	94.4	119.2	136.9	150.4	160.9	171.4	184.9
Fondo de Previsión del Congreso	0.6	1.6	2.2	2.1	9.0	8.7	25.6	48.1	81.0	77.1	86.2	95.2	112.9	142.3
Otras Entidades	109.8	142.0	208.2	299.9	417.5	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	346.5	606.6	234.5
Magisterio - Aportes adicionales al Situado Fis	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	220.3	399.9	0.0
Otros	109.8	142.0	208.2	299.9	417.5	214.9	269.2	331.0	278.0	94.4	150.6	126.2	206.6	234.5
Memo Item - Composición del FOPEP	0.0	0.0	0.0	0.0	10.8	439.2	626.5	824.8	1,139.9	1,654.9	2,137.6	2,704.6	3,040.0	3,395.4
FOPEP - CAJANAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	432.1	619.5	816.7	1,129.7	1,216.3	1,576.1	2,055.8	2,371.2	2,682.3
Foncolpuertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	451.6	466.3	487.9
Otros Pagos	0.0	0.0	0.0	0.0	10.8	7.1	7.0	8.0	10.3	438.6	156.3	197.2	202.5	225.1
Participación Porcentual														
TOTAL	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
Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	38.8	38.7	41.7	44.7	53.9	56.4	56.8	53.7	56.1
Caja de Sueldos de la Policía	20.0	17.3	16.7	14.1	15.3	15.4	14.4	14.6	14.2	12.9	11.5	10.6	11.1	11.1
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	12.3	11.3	9.7	12.6	13.8	13.7	13.5	12.0	13.2	12.7	11.9	9.9	9.4	9.6
Hacienda *	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.8	0.0	0.9	0.8	0.6	1.7	3.5	6.7
Defensa **	5.0	4.9	4.8	4.8	4.9	4.1	4.2	4.6	4.4	4.7	4.4	4.1	3.9	4.1
Policía **	3.4	3.2	3.4	3.4	3.8	3.5	3.4	3.3	3.4	3.6	3.5	3.3	3.1	3.2
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	0.0	7.1	7.8	6.8	6.5	4.7	4.9	4.8	4.7	4.5	4.0	3.4	3.0	3.1
Fondo de Previsión del Congreso	0.3	0.6	0.6	0.4	1.1	0.8	1.6	2.4	3.2	2.5	2.3	2.0	2.0	2.4
Otras Entidades	59.0	55.6	57.0	57.8	53.2	19.0	16.6	16.7	10.9	3.1	4.0	7.3	10.7	3.9
Memo Item - Composición del FOPEP	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
FOPEP - CAJANAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	98.4	98.9	99.0	99.1	73.5	73.7	76.0	78.0	79.0
Foncolpuertos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.0	16.7	15.3	14.4
Otros Pagos	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	1.6	1.1	1.0	0.9	26.5	7.3	7.3	6.7	6.6
Crecimiento Real														
TOTAL	-	8.3	14.2	15.9	23.4	20.7	17.7	3.7	10.5	10.2	13.6	16.7	11.2	1.3
Fondo de Pensiones Públicas - FOPEP	-	-	-	-	-	-	17.3	11.9	18.4	32.9	18.8	17.5	5.1	5.9
Caja de Sueldos de la Policía	-	-6.3	10.3	-1.7	34.1	21.5	17.7	-3.5	12.5	6.8	3.3	3.5	3.1	5.6
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	-	-0.2	-1.5	50.3	35.0	19.9	15.5	-7.6	21.4	6.1	6.4	-2.8	5.1	4.2
Hacienda *	-	-	-	-	-	-	-	-100.0	-	3.5	-12.8	212.2	126.9	90.2
Defensa **	-	5.9	12.3	14.9	26.9	0.5	20.7	14.1	4.9	17.0	7.3	8.9	6.2	5.1
Policía **	-	2.2	20.1	17.7	36.0	13.5	11.9	2.0	13.4	17.4	10.6	8.9	4.1	4.2
Fondo Pasivo de Ferrocarriles Nacionales	-	-	24.7	1.7	16.8	-12.9	22.5	2.1	8.2	5.1	1.0	-0.6	-0.4	2.2
Fondo de Previsión del Congreso	-	93.7	11.7	-20.9	245.8	-18.5	141.5	59.6	44.1	-12.8	2.7	2.6	10.9	19.4
Otras Entidades	-	2.0	17.2	17.5	13.5	-56.9	3.0	4.5	-28.0	-68.9	46.7	113.7	63.6	-63.4

* Corresponde al pago efectivo por concepto de bonos pensionales.

** Corresponde a los pagos de pensiones del personal civil.

Fuente: Minhacienda - Presupuesto

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 (Fo pep), en la medida que sirve de fondo-cuenta para los pagos a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal). Para 2002, \$3 billones se giraron a través del Fo pep, correspondientes al 54% del total de apropiaciones para pensiones. De este monto, \$2,4 billones cubrieron los compromisos de Cajanal y \$0,5 billones 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 billones, lo

cual corresponde al 20% del total de giros de la Nación. Si se adicionan los pagos al personal civil por \$396 mil millones, 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 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 mil millones (7% del 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 mil millones (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 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%.

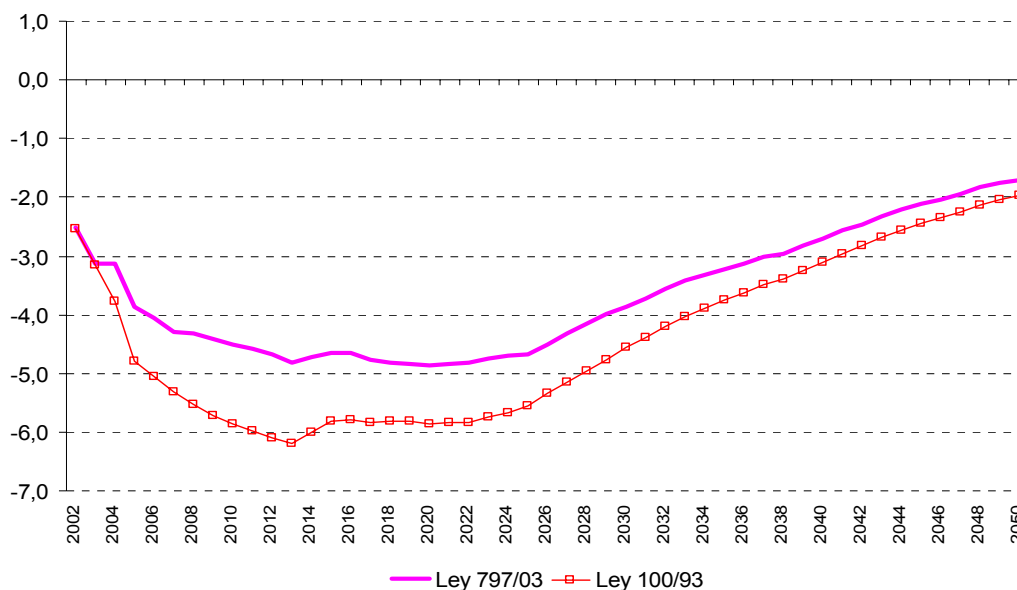
Los mayores costos en pensiones que ha asumido la Nación a través de las reformas de 1993 y 2003 provienen de los regímenes exceptuados. De una parte los altos costos del régimen de transición se reflejan, en buena medida, por las crecientes apropiaciones del Fopep (desde su creación han crecido las apropiaciones en términos reales en 16% promedio anual). De otra parte 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 mil millones bajo el rubro “Hacienda”)

(iii) 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 y después de la Ley 797 de 2003³⁰.

El gráfico 9 muestra 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 797/2003, se suaviza el costo fiscal en pensiones que asumirá el Estado en las próximas décadas. Dicho costo se elevará de 3,1% en el 2003 a 4,8% del PIB en el 2013, permaneciendo en ese nivel hasta mediados de los veinte. Luego desciende de manera gradual hasta estabilizarse alrededor del 2% hacia el 2050³¹.

Gráfico 9
Flujo de Caja Asociado al Sistema Público de Pensiones, 1999-2050
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

³⁰ Ver el Anexo 2. El modelo de pensiones del DNP utiliza para ISS la información básica que presentó el Instituto para el estudio de la OIT en 1997 y presenta el flujo de caja desde 1999. Actualmente el DNP está actualizando la información del ISS, pero la información aún no está disponible.

³¹ Entre los principales parámetros que utiliza el DNP para estas proyecciones están: edad de jubilación 57M/62H, tiempo de cotización 1300 semanas, la tasa de remplazo estipulada en la nueva ley (60-0,5s, ver 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, luego se mantienen en 4% entre 2007 y 2010 y luego se mantienen en 4,5% desde el 2011.

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% PIB por un período de quince años. Bajo la Ley 100, el desequilibrio crecía de manera rápida hasta superar el 6% del PIB en el 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 incluyen los ajustes previstos en el Fondo del Magisterio (FOMAG), que se dieron al amparo del Artículo 81 de la Ley del Plan (Ley 12/03)³².

Cuadro 22
PASIVO PENSIONAL A CARGO DE LA NACION (% PIB)
ESCENARIOS CON Y SIN REFORMA

Ley 100 de 1993		Con Reforma (Ley 797 de 2003)	
VPN 2000-2050 (% del PIB de 1999)		VPN 2000-2050 (% del PIB de 1999)	
ISS	70,4	ISS	42,6
Cajas Públicas	48,5	Cajas Públicas	48,3
FOMAG	30,2	FOMAG	24,8
FF.AA.	27,9	FF.AA.	27,2
Bonos tipo A	19,6	Bonos tipo A	19,6
GPM	9,0	GPM	9,0
TOTAL	205,7	TOTAL	171,4

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Nótese que se mantiene la deuda asociada a los programas públicos que aún no han sido reformados, 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 797/03, el gobierno ajustó el régimen de las FFAA y los regímenes de alto riesgo, pero que de acuerdo con una reciente sentencia de la Corte,

³² Ver el Anexo 3 para un resumen de los ajustes al Fondo del Magisterio.

Constitucional el ajuste a las pensiones de FFAA ha debido tramitarse a través de una Ley, por lo que quedo sin piso cualquier ahorro fiscal previsto por esta vía³³.

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, Fon-colpuertos 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 (FGM) 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.

El Anexo 5 muestra como 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 por la fuerza pública (0,7% a 0,8% del PIB) y el magisterio (entre 0,45% y 0,6% del PIB). 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 su desequilibrio financiero del ISS. Estas cifras indican simplemente que la Ley 797 de 2003, cuya aplicación empezó a regir 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 en aún en el mejor de los casos, sus efectos importantes sólo 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 requieren de 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 eliminaría los regímenes especiales (con excepción del de la fuerza pública), y se eliminaría la mesada 14 para los que se pensionen con el ISS. Luego de esa enmienda a la

³³ Ver el Anexo 4 para un resumen de la reforma al régimen de pensiones de la Fuerza Pública y de los Regímenes de Alto Riesgo.

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.

2. Recomendaciones

Colombia registró notables avances de la cobertura en pensiones durante los 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 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 recomienda ajustar el esquema de requisitos y beneficios de todos 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 se mantienen inmodificados otros.

Se recomienda también desligar las pensiones mínimas del salario mínimo, 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 plazo, aunque una parte de las provisiones se harán 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 su 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, que tendrá que ser incorporado 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 re-ajustar de manera adecuada los parámetros del régimen general.

VI. EMPLEO Y SALARIOS PUBLICOS³⁴

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 fiscal³⁵.

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 determina el nivel de empleo público: una necesidad económica, política, fiscal, de ajuste? y ¿qué tipo de incentivos son necesarios para que los empleados públicos responda a las funciones signadas de manera eficiente?³⁶

1. Evolución e incidencia del empleo público

Antes de comenzar, debemos llamar la atención sobre la pobreza de las estadísticas sobre 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

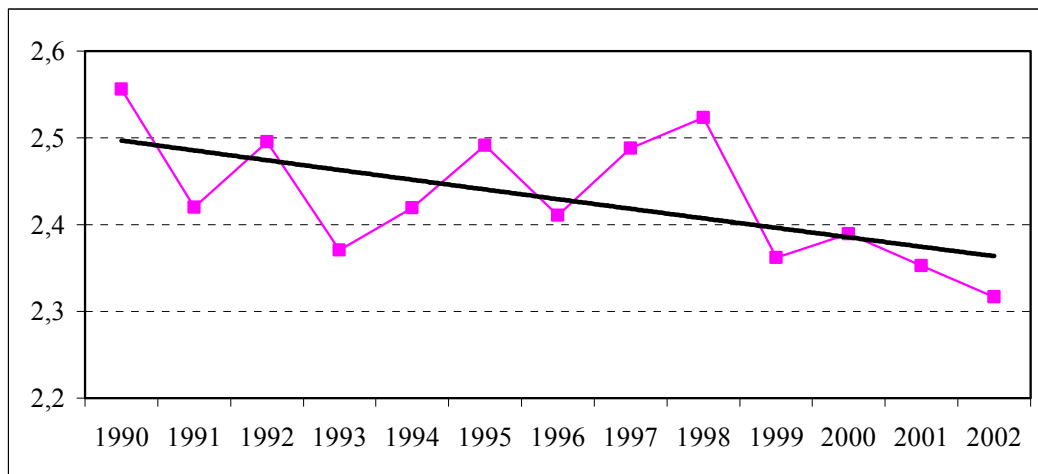
³⁴ El anexo 5 hace un resumen de los principales aspectos institucionales del empleo y los salarios públicos en el país.

³⁵ 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 encuentra Carlson y Payne (1999), Hammouya (1999), Haltiwanger y Singh (1999) y el FMI y Banco Mundial (2002).

³⁶ 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).

2.3% entre 1990 y 2002³⁷. Al comparar el nivel observado respecto a la tendencia, se puede ver como en los años 1991 y 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, estuvo muy por encima.

Gráfico 10
Empleados públicos como proporción de la población total 1/
(%)



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

1/ Los datos son tomados a diciembre de cada año y no incluyen a las personas ocupadas por fuera de la nómina. Por comparación, se adiciona una línea de tendencia exponencial.

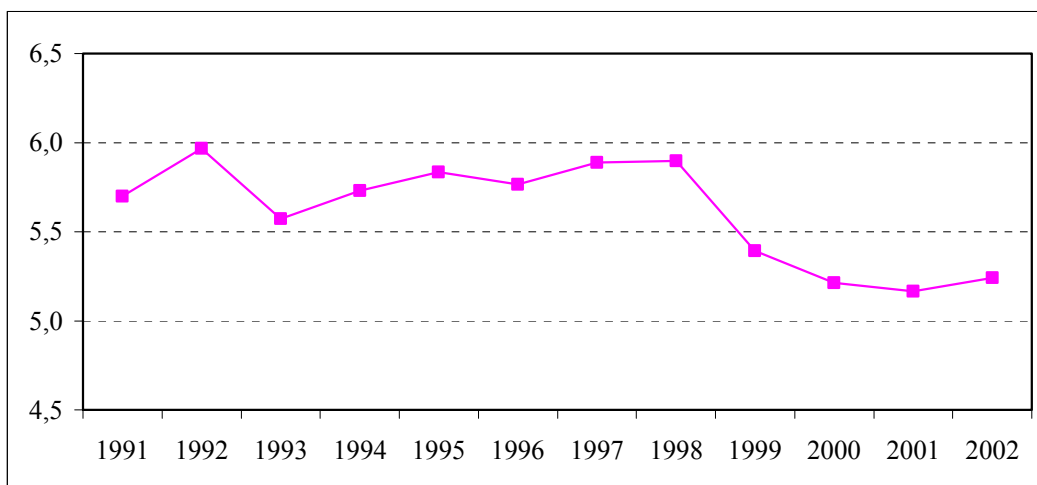
Con el fin de controlar por la población menor de edad contenida en el total de la población, el gráfico 11 muestra el indicador del empleo público como porcentaje de la población económicamente activa (PEA). Como se observa, lo único que cambia es el nivel del indicador, ya que la tendencia se mantiene,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

La evolución del empleo público estuvo probablemente, entre otros, determinada por políticas de buscaron su estabilización como por aquellas que incentivaron su crecimiento³⁸.

³⁷ 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, INVIAS 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.

³⁸ 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.

Gráfico 11
Empleados públicos como proporción de la PEA 1/
(%)



Fuente: Contraloría General de la República (empleo) y DANE (PEA). Cálculos de los autores.

1/ Los datos de empleo son tomados a diciembre de cada año y no incluyen a las personas ocupadas por fuera de nómina. Los datos de la población económicamente activa son tomados a septiembre de cada año.

Entre las primeras se encuentran las tomadas al comienzo de la década del noventa por el gobierno 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 interno³⁹; la reforma laboral de 1990 (Ley 50/90) que flexibilizó el mercado laboral, por ejemplo, eliminando la retroactividad de las cesantías; la Ley 489 de 1998, 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 617/00) puso límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y del gobierno; y el Acto Legislativo 01 de 2001 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 públicas y la reducir la nómina.

³⁹ Según la Contraloría General de la República (2001), entre 1991 y 1995 se suprimieron 30.455 cargos públicos.

Por otro lado, el crecimiento de la nómina ha estado influenciado 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 Seguridad⁴⁰.

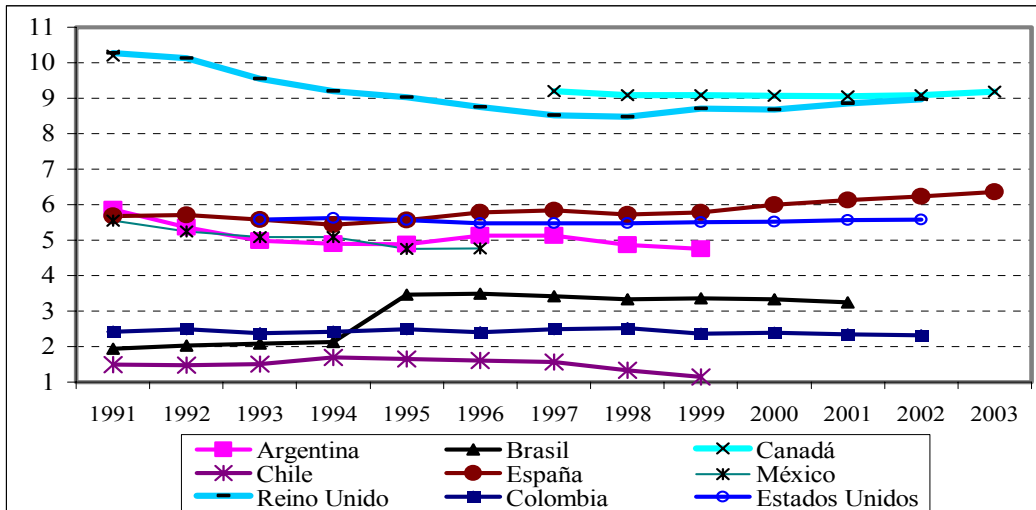
El gráfico 12 compara el indicador de empleados públicos como proporción de la población total entre Colombia y una serie de países de América Latina y el resto del mundo. Las cifras se construyeron de tal forma que fueran comparables en cuanto a nivel de las administraciones públicas incluidas y en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

De acuerdo con el 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 entre 5% y 6% (Argentina, España, Estados Unidos y México) y finalmente, aquellos países situados en el rango inferior con participación entre 0% y 3% (Colombia, Chile y Brasil)⁴¹. 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 como se cree, aún en presencia del conflicto armado que absorbe gran cantidad de recursos humanos.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

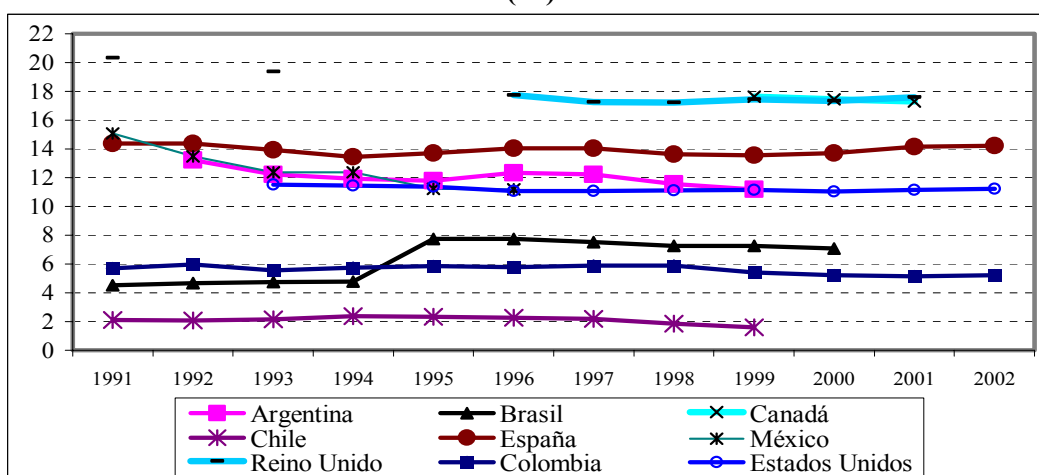
Gráfico 12
Comparativo internacional: empleados públicos
como proporción de la población total 1/
(%)



Fuentes: Argentina: CLAD e IFS (FMI) 2004; Brasil: CLAD e IFS (FMI) 2004; Canadá: Canada's national statistical agency; Chile: CLAD; España: Instituto nacional de estadísticas (INE); Mexico: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; 4; Reino Unido: Economic trends annual supplement, National statistics 2003 edition No 29; Colombia: Contraloría y DANE; Estados Unidos: U.S. Census Bureau. Calculos de los autores.

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.

Gráfico 13
Comparativo internacional: empleados públicos
como proporción de la PEA 1/
(%)



Fuentes: Argentina: CLAD e IFS (FMI) 2004; Brasil: CLAD e IFS (FMI) 2004; Canadá: Canada's national statistical agency; Chile: CLAD; España: Instituto nacional de estadísticas (INE); Mexico: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Reino Unido: Economic trends annual supplement, National Statistics 2003, Edition 29; Colombia: Contraloría y DANE; Estados Unidos: U.S. Census Bureau. Calculos de los autores.

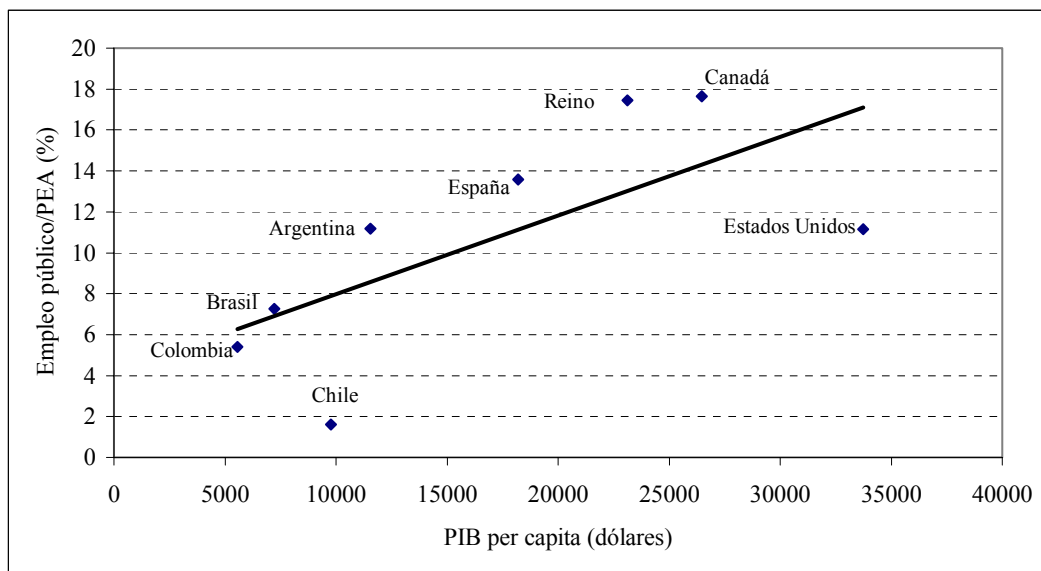
1/ Todos los países incluyen el total del empleo del sector público, excepto Argentina que no incluye los municipios y Brasil y Chile que no incluyen los territorios (departamentos y municipios).

Finalmente, el gráfico 14 hace un comparativo del indicador empleo público/PEA pero controlando por el nivel de ingreso de los países. Colombia muestra un valor del indicador únicamente por encima de Chile y el menor nivel de ingresos per capita de la muestra. Al comparar verticalmente los países, vemos que Colombia se ubica por debajo de la línea de tendencia, lo que estaría indicando que comparado con países con niveles de ingreso similares a Colombia, el país presentaría un valor menor del indicador. Esto de nuevo querría decir que el país no es 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 vemos cómo 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 tamaño excesivo del empleo público en el primer país. En el caso de Canadá y Estados Unidos, vemos como 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.

Gráfico 14
Comparativo internacional: empleo público/PEA
versus PIB per capita 1/
(%)



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

1/ Las series del PIB per capita son corregidas por *poder de paridad de compra* (PPP).

(2) Distribución del empleo público por niveles y sectores

El cuadro 23 muestra la distribución de los empleados públicos en nómina por niveles de la administración, separando el total de docentes. 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.

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

Año	GNC	Desc. Nal.	Territorial	Docentes	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	1030,1
1999	346,6	111,4	210,7	313,7	982,4
2000	384,5	121,0	203,5	302,3	1011,3
2001	363,7	124,6	213,9	311,1	1013,2
2002	381,0	117,6	197,4	319,5	1015,6

Fuentes: Contraloría General de la República y Ministerio de Educación Nacional. Cálculos de los autores.

1/ El rubro "Docentes" incluye los profesores pagados por las entidades territoriales y los pagados directamente por el gobierno.

Al observar las participaciones del empleo generado por el gobierno central en comparación con 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).

Cuadro 24
Empleo del GNC versus el resto del sector público 1/
(Participación porcentual)

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

Fuentes: Contraloría General de la República, DANE, Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas y Ministerio de Educación Nacional. Cálculos de los autores.

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 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.

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

Entidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Defensa y seguridad 1/	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
Subtotal (1+2)	87,6	90,5	86,4	81,0	90,4	85,2	91,3	88,9
3. Resto	12,4	9,5	13,6	19,0	9,6	14,8	8,7	11,1
Total (1+2+3)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

1/ Incluye: Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía.

Lo anterior lleva a concluir que el proceso de reestructuración del Estado que está llevando acabo 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.

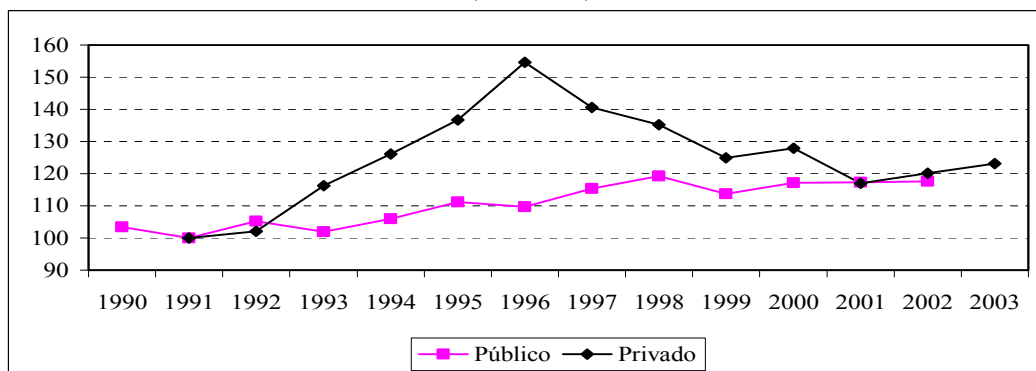
Esto no quiere decir, que no sea necesaria una reestructuración del Estado colombiano en cuanto al empleo y los salarios públicos. Como veremos más adelante, los gastos del GNC y del sector público no financiero por servicios personales aumentaron su participación en el PIB de 1.9% a 3.4% y de 5.5% a 8.8%, respectivamente, entre 1990 y 2003. La literatura internacional, y en particular la escrita para Colombia, han mostrado que 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, salarios que reflejen el comportamiento del

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

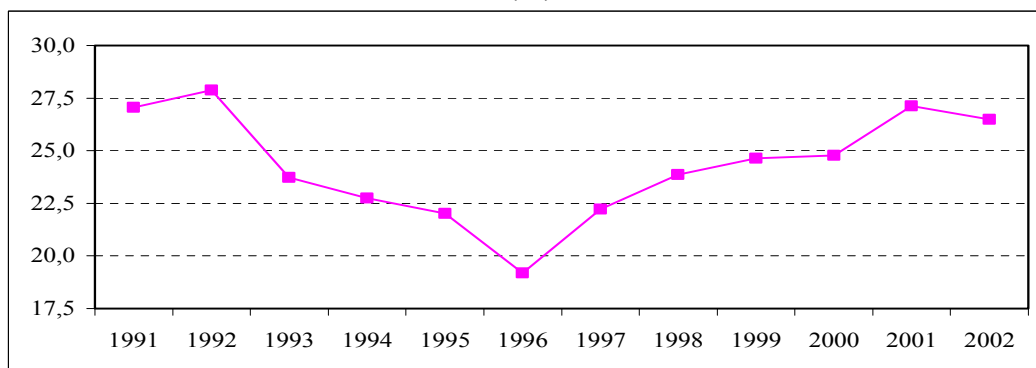
(3) Comparativo del empleo público y privado

El gráfico 15 compara la evolución del empleo público y el privado desde 1990. Como se observa en el panel inferior del gráfico, durante el período la relación tiene la forma de una letra “V”, iniciando y finalizando con un valor de alrededor de 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.

Gráfico 15
Comparativo del empleo público y privado
Indices de empleo público y privado
(1991=100)



Relación
(%)



Fuente: Contraloría General de la República para el empleo público y DANE (ENH y ECH) para el privado. Cálculos de los autores.

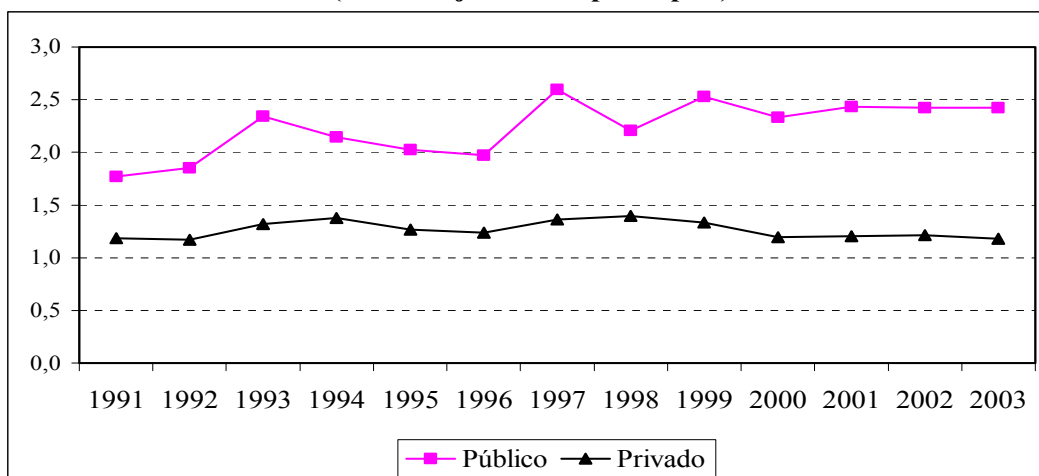
1/ Los datos de la Contraloría son tomados a diciembre de cada año y los del DANE a septiembre. Las cifras no incluyen las personas ocupadas por fuera de la nómina.

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 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% mientras el privado lo hizo a una tasa de -4.0%. Esto indica, como se esperaba, que el empleo privado respondiera más al ciclo económico que el empleo público.

2. 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 capita, 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 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 mostrarlo empíricamente, lo que está fuera del alcance de este documento. Lo que sí se argumenta es que “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).

Gráfico 16
Salario promedio anual público y privado
(Porcentaje del PIB per capita)



Fuente: ENH y ECH, DANE. Cálculos de los autores.

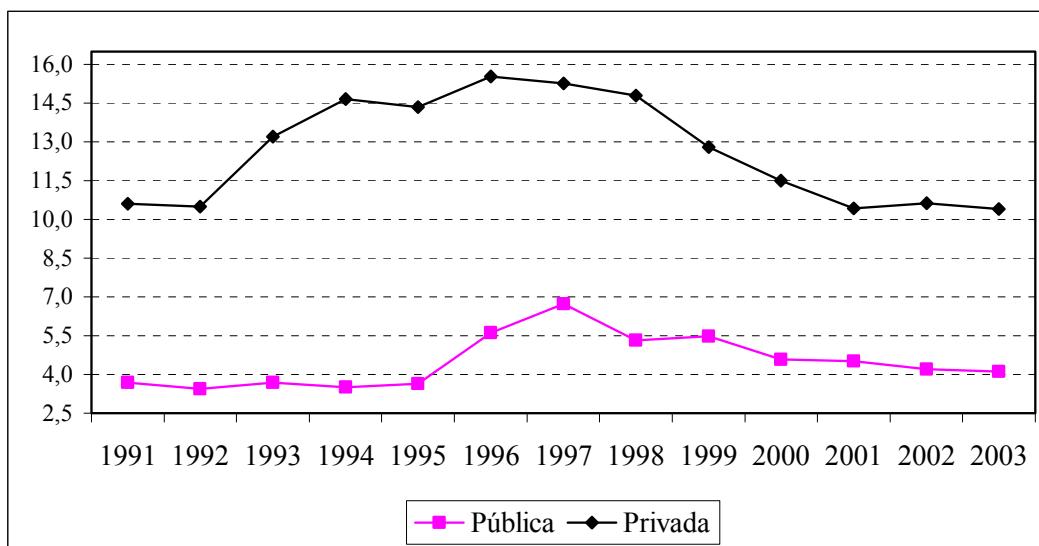
1/ Los datos de salarios son tomados a septiembre de cada año y los del PIB a diciembre. El indicador se obtiene como el salario anual promedio dividido por el PIB per capita.

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 economía⁴². 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 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 y 2003, la masa salarial pública ganó participación en el PIB (cuatro décimas), mientras la privada la perdió (dos décimas)⁴³.

⁴² 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.

⁴³ 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”.

Gráfico 17
Masa salarial pública y privada
(Porcentaje del PIB)



Fuente: DANE (ENH y ECH). Cálculos de los autores.

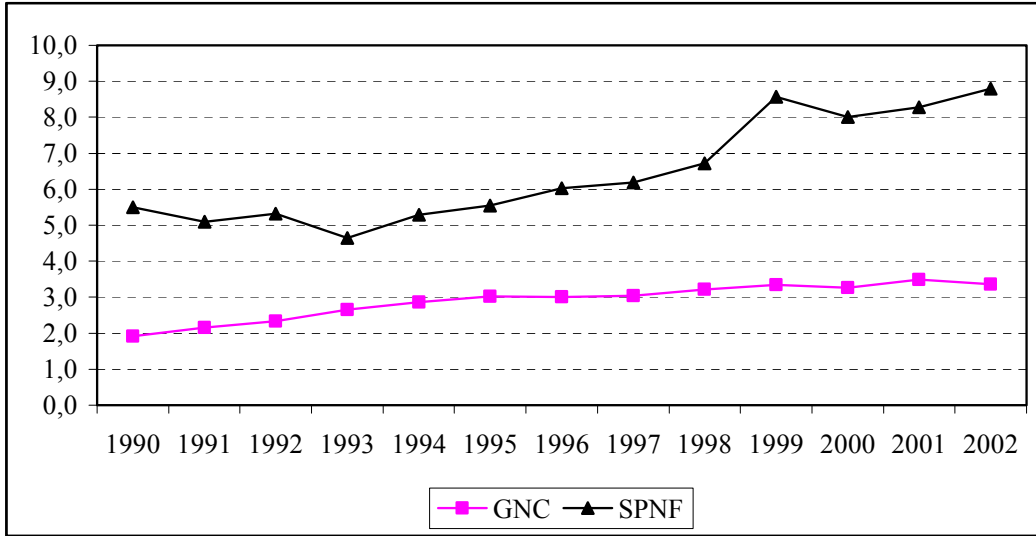
1/ Los datos de empleo son tomados a septiembre de cada año y los del PIB a diciembre. El indicador se obtiene como el salario nominal promedio por el número de empleados dividido por el PIB nominal.

3. 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 transporte, remuneraciones por servicios técnicos, jornales, personal supernumerario, horas extras y días festivos y honorarios y otros gastos de personal, excepto cesantías, contribuciones patronales y aportes para pensiones (se incluyen en transferencias).

El gráfico 18 muestra la evolución de la partida de SP del GNC y del sector público no financiero (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.

Gráfico 18
Servicios Personales del GNC y SPNF
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CONFIS y DNP. Cálculos de los autores.

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, por el contrario, mostraron una tasa creciente que compensó la caída de la tasa de los del gobierno.

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

Sector/Período	1991-1994	1995-1998	1999-2002
GNC	15,4	4,1	2,3
SPNF	3,7	7,3	8,7

Fuente: CONFIS y DNP. Cálculos de los autores.

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, un parte explicada por incrementos salariales reales y otra por mayor empleo (asalariado 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 fin de conocer qué tanto del aumento en los SP del gobierno son debidos a aumentos en el empleo y qué tanto a los salarios, realizamos un ejercicio sencillo de descomposición de los SP.

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 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 si hace parte de SP. La segunda expresión la suponemos igual a la tasa de inflación (π) 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 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.

Cuadro 27
Descomposición de las tasas de crecimiento nominal de los
servicios personales del GNC

Año	Empleo (1+Δ) (1)	Salarios (1+π) (2)	Servicios personales (%)		
			Estimada	Observada	Diferencia
			((3=1*2-1)*100)	(4)	(4-3)
1991	(1-0,01)	(1+0,27)	25,7	45,4	19,7
1992	(1+0,06)	(1+0,25)	32,50	38,4	5,9
1993	(1-0,03)	(1+0,23)	19,31	50,0	30,7
1994	(1+0,08)	(1+0,23)	32,84	39,6	6,7
1995	(1-0,00)	(1+0,20)	19,52	31,5	12,0
1996	(1-0,01)	(1+0,22)	20,78	18,9	-1,9
1997	(1+0,05)	(1+0,18)	23,90	22,2	-1,7
1998	(1+0,11)	(1+0,17)	29,87	22,1	-7,7
1999	(1-0,11)	(1+0,09)	-2,99	11,8	14,8
2000	(1+0,11)	(1+0,09)	20,99	12,7	-8,3
2001	(1-0,05)	(1+0,08)	2,60	14,8	12,2
2002	(1+0,05)	(1+0,07)	12,35	3,5	-8,8

Fuente: Cálculos de los autores.

VII. 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 mediano plazo⁴⁴. 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). Esta escogencia se ha hecho más explícita por el actual gobierno a través de su “Política de Defensa y Seguridad Democrática” (Equipo Administración

⁴⁴ 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.

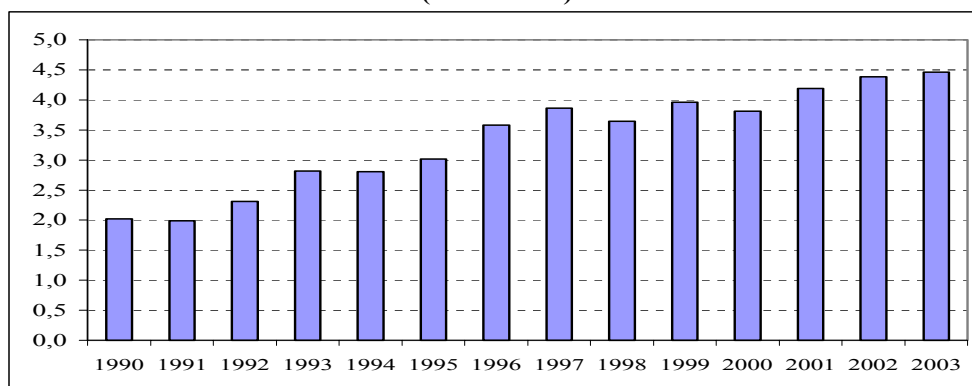
Uribe, 2002; Presidencia de la República y Ministerio de Defensa, 2003), la cual parte del principio que la “seguridad” es el requisito primario para crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento y bienestar social del país⁴⁵.

1. 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 operación 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 1990-2003. 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 trece años. Es importante resaltar el papel jugado por la Ley 4ª. 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).

Gráfico 19
Gasto Militar 1/
(% del PIB)



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

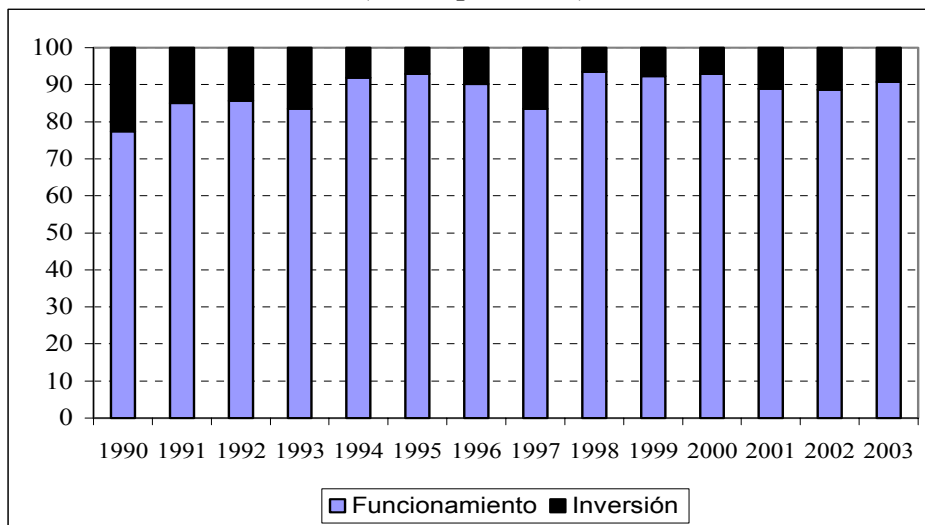
1/ Gasto Militar (GM) = Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) = Gasto en Fuerza Pública (GFP): presupuesto definitivo de gasto (funcionamiento e inversión) de las Fuerzas Militares (Ejército+Armada+Fuerza Aérea) y de la Policía Nacional.

⁴⁵ 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.

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). Estas participaciones sirven de base para contrastar las dos posturas 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, reclama mayor capacidad técnica y eficiencia (Inversión), como se discute en Dirección de Estudios Sectoriales de Defensa, Justicia y Seguridad (2002).

Lo que se ha observado en el anterior y actual gobierno 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.

Gráfico 20
Gasto Militar: Funcionamiento vs. Inversión 1/
(Participación %)



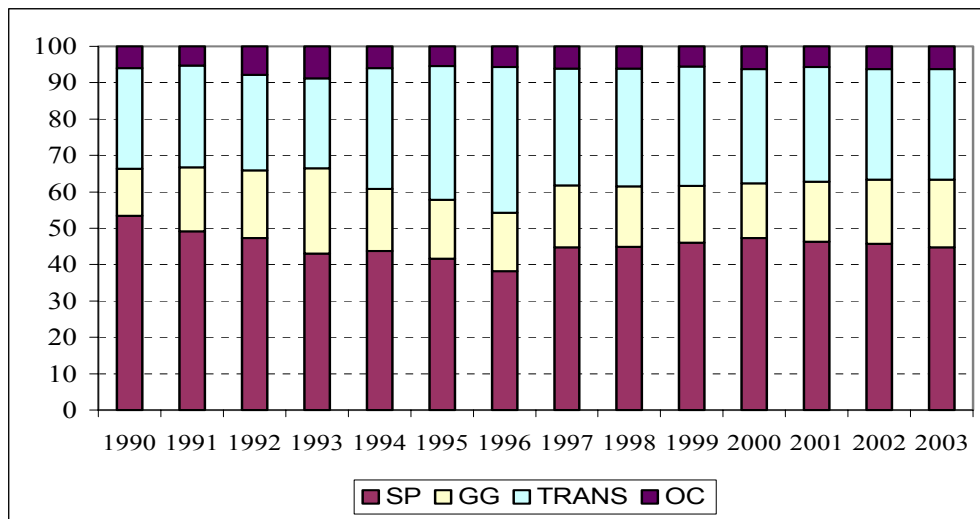
Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

1/ 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.

El gráfico 21 muestra la estructura del gasto militar de 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.

Gráfico 21
Desagregado del Gasto Militar de Funcionamiento 1/
(Participación %)



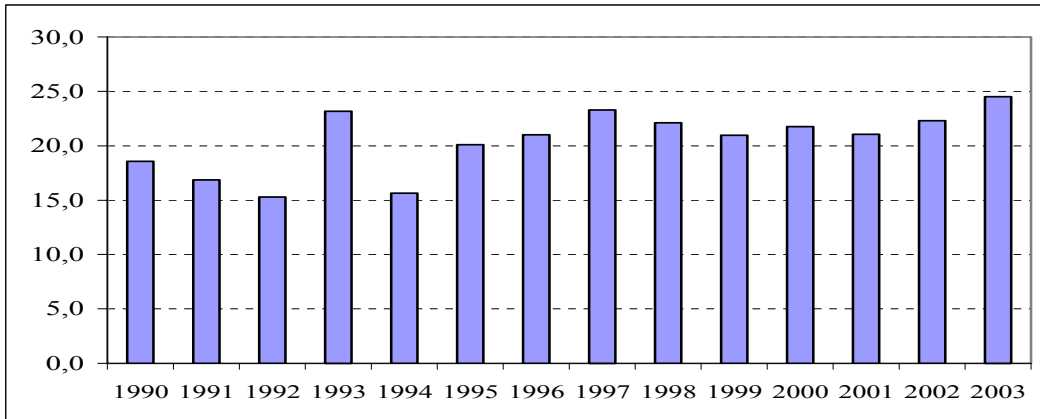
Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

1/ SP: servicios personales; GG: gastos generales; TRANSF: transferencias;

OC: operación comercial.

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.

Gráfico 22
Gasto Militar
(Participación % en el Presupuesto de la Nación) 1/

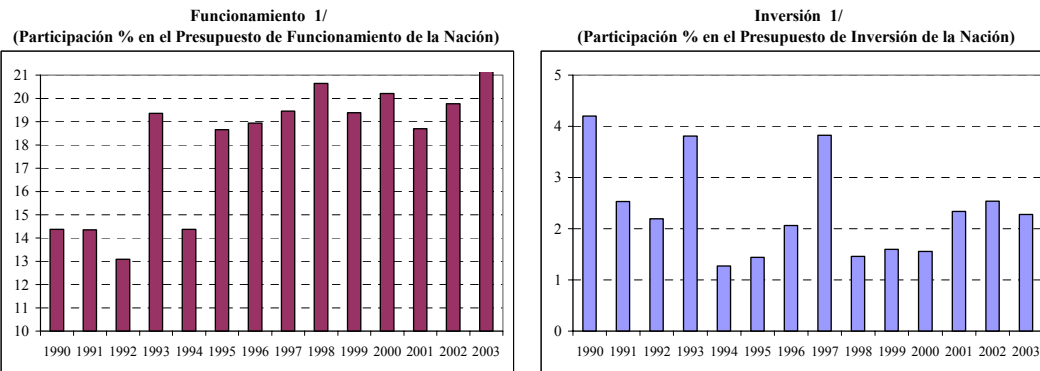


Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.

1/ El "Presupuesto de la Nación" incluye aquí sólo los gastos de funcionamiento e inversión del gobierno nacional más los recursos propios de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS.

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 2.3% 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 en forma importante 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.

Gráfico 23
Gasto Militar



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

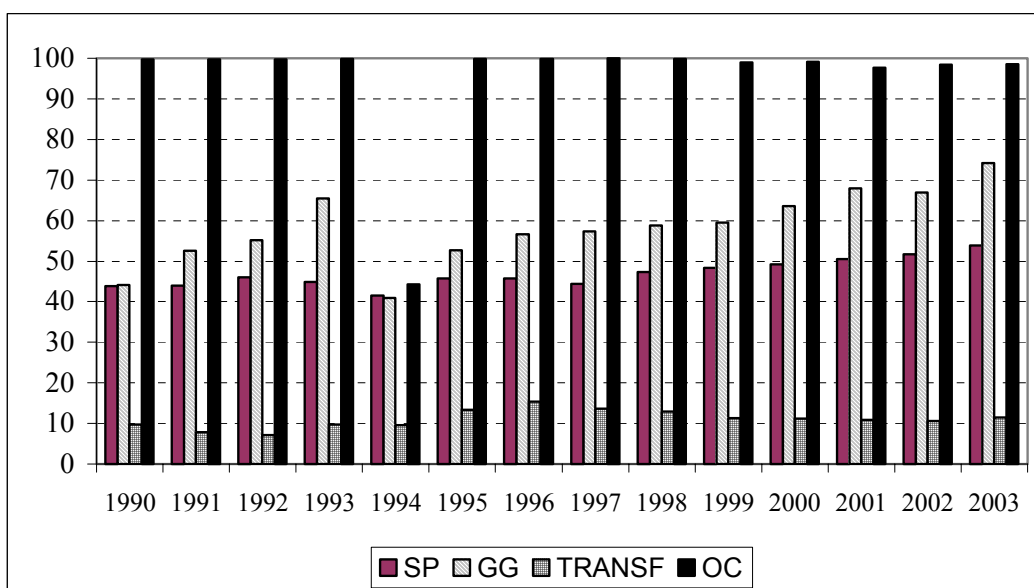
1/ Comprende los gastos en servicios personales, gastos generales, de operación comercial y transferencias

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

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

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%, de 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.

Gráfico 24
Gasto Militar en Funcionamiento 1/
(Participación % en el Presupuesto de la Nación)
 2



Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de los autores.
 1/ SP: servicios personales; GG: gastos generales; TRANSF: transferencias;
 OC: operación comercial.

2. Perspectivas y financiamiento

De acuerdo con las diferentes estimaciones que se han hecho recientemente sobre la evolución del gasto militar (Ministerio 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 que al final de 2006 el conflicto esté resuelto⁴⁶. 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).

VIII. SALDO DE LA DEUDA Y SERVICIO

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 plazo.

1. Diagnóstico

Diferentes documentos sobre la deuda pública colombiana han mostrado que sus niveles actuales son insostenibles si no se generan superávit primarios por encima de 3% del PIB en los próximos años⁴⁷. Para lograr este objetivo, el gobierno actual ha hecho esfuerzos por el lado de los ingresos y de los gastos; sin embargo, como mostramos 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

⁴⁶ Aún 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.

⁴⁷ 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.

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. Por otro lado, las reservas internacionales no alcanzaron a cubrir el valor de las importaciones de 2003.

Cuadro 28
Indicadores de Sostenibilidad, Solvencia y
Liquidez Externas del País
 (%)

AÑO	TDE/PIB	TDE/X	TDE/RI	TDE/M	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

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

Notación:

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

PIB: PIB nominal

X: exportaciones FOB

RI: reservas internacionales netas

M: importaciones CIF

El cuadro 29 muestra 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 reconocido 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 escenario⁴⁸.

Cuadro 29
Indicadores de Sostenibilidad, Solvencia y Liquidez del GNC
(%)

AÑO	TD/PIB	INTERESES/IT	SERVICIO/IT	SERVICIO/TI	S. EXTERNO/X
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

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

Notación:

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

INTERESES: intereses totales del GNC

IT: ingresos tributarios del GNC

SERVICIO: pago de intereses y amortizaciones totales del GNC

TI: total de ingresos del GNC

X: exportaciones FOB

S. EXTERNO: pago de intereses y amortizaciones externas del GNC

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 manejo⁴⁹. Algunas de estas estrategias son los “*swaps*” de deuda, las operaciones de cobertura, la diversificación de fuentes de financiamiento y de

⁴⁸ Tampoco incluye la deuda pensional actuarial por valor de 171% del PIB, según las últimas estimaciones de los efectos de la Ley 797/03.

⁴⁹ Estas operaciones pueden reducir el pago de intereses si se cambia deuda cara por deuda barata.

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 este tipo cerca de US\$4.300 millones⁵⁰.

En relación con el redireccionamiento de las fuentes de financiamiento, el gobierno 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 mayor 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 muestra 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).

⁵⁰ Usamos la 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 encuentran en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002).

Cuadro 30
Saldo de la Deuda del GNC 2002
(según acreedor)

Deuda Externa			
Acreeedor	Nombre/Título	Millones de US\$	Participación %
Organismos internacionales	BIRF	2.610	12,6
	BID	4.305	20,8
	Otros 1/	1.239	6,0
	Subtotal	8.154	39,5
Agencias y gobiernos extranjeros	AID	21	0,1
	Eximbank (EEUU)	0	0,0
	Eximbank (Japón)	0	0,0
	Otras 2/	135	0,7
	Subtotal	155	0,8
Bancos Comerciales y otros financieros		992	4,8
Proveedores		56	0,3
Bonos		11.306	54,7
	TOTAL	20.663	100,0
Deuda Interna			
Acreeedor	Nombre/Título	Miles de mill. de \$	Participación %
Cartera con el Sistema financiero		1.861	3,0
Bonos		57.311	91,9
	Tes Clase B	50.114	
	Sector Financiero	24.880	
	Sector Público	16.969	
	Sector Privado	8.265	
	Resto de Bonos 3/	7.197	
	Sector Financiero	4.095	
	Sector Público	1.704	
Sector Privado	1.399		
Pagarés con Otras Agencias Públicas		3.171	5,1
	TOTAL	62.343	100,0

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

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 Canada.

3/ Bonos de Deuda Pública Interna, Bonos Agrarios, Bonos para la Seguridad, Bonos para la Paz, Bonos de Valor Constante Serie A y B, Bonos de Cesantía.

2. Recomendaciones

La pregunta que resulta entonces es ¿cómo disminuir el excesivo saldo actual de la deuda y su carga financiera?⁵¹ Frente a este interrogante surgen dos recomendaciones: (1) generación rápida y significativa de superávit primarios y, como un complemento,

⁵¹ 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. Entre 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.

(2) pago anticipado de la deuda cuando las condiciones del mercado lo indiquen y lo permitan.

(1) Generación rápida y significativa de superávits 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.

(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 ser tomada 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.

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 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 colombiana se ha ubicado por encima de los 1.000 puntos)⁵².

⁵² 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.

La manejo de la deuda será crítico entre los años 2004-2007, período en el cual el gobierno central deberá pagar \$32 billones 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 millones por amortizaciones externas (39% del saldo a diciembre 31 de 2003)⁵³. Como lo muestra la evidencia, cualquier desajuste de las fuentes de financiamiento producirá movimientos indeseados de variables macro fundamentales como las tasas de interés y de cambio, con los consiguientes efectos perversos sobre las finanzas del gobierno y la actividad económica⁵⁴.

Con el fin de llevar acabo 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 millones), y el uso de los recursos provenientes de privatizaciones, para el prepago de aquella deuda más costosa y de más rápido vencimiento.

En condiciones diferentes a las actuales, los ingresos provenientes de un recurso no renovable como el crudo deberían ser destinados 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 hacer⁵⁵.

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,

⁵³ 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).

⁵⁴ 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 mil millones.

⁵⁵ 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.

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 la 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 estaría 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.

IX. 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 largo plazo.

En cuanto a los ingresos, se considera que aun existe margen no solo 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 IVA, la legislación futura deberá redefinir el esquema de tarifas sobre la base de una tasa única y establecer un IVA 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 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 sancionatorio, el cuál deberá ser lo suficientemente disuasivo como para generar una reducción en los actuales niveles de evasión.

Por el lado de los gastos, se plantean recomendaciones para el manejo de las transferencias territoriales, las otras transferencias, 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 debe 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 sustituirlo por recursos de naturaleza tributaria del orden territorial. Por ejemplo, se podría extender de manera permanente la sobre-tasa 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 aplican 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 una 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 deben 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.

Por el lado de 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 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 que tiene que ver con el 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 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 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, 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 tiene que ver con 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 en un empleador relativamente menor en el contexto internacional. La explicación principal del crecimiento en la participación de los servicios personales está 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 acabo 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 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, 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 a 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 si 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 superávits primarios, los cuales podrán generarse a partir de algunas de las propuestas planteadas de 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 ser tomada 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, Urpiano (2001). "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia"; *Serie Financiamiento del Desarrollo*; 116; CEPAL.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echevarria, J. (2000). "Decentralization in Colombia", *Working Paper Series*; Fedesarrollo.
- Arenas de Mesa, Alberto (1999). "Fiscal effects of social security reforms in Chile: the case of the minimum pension"; APEC Second Regional Forum on Pension Funds Reform; *trabajo inédito*; Chile.
- Ayala, Urpiano; Acosta, Olga (2000). "Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia"; *Serie Financiamiento del Desarrollo*; 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*; Report No. 25163; March 31.
- Basto, Luis Edgar (2003). "Metodologías de estimación del balance estructural: una aplicación al caso colombiano"; *Archivos de Economía*; No. 242.
- Bird, Richard (1999). "Rethinking subnational taxes: a new look at tax assignment", *IMF Working Paper*, WP/99/165.
- Bird, Richard; Acosta, Olga (2002). "The dilemma of decentralization in Colombia"; Mission on Public Income; Fedesarrollo.
- Caballero, Carlos (2003). "La Estrategia del seguridad democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad"; *Borradores de Economía*; 234; Banco de la República.
- Carlson, I.; Payne, M. (2000). "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe"; *Dialogo 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", *Borradores de Economía*, 205, Banco de la República.
- (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", *Documento Asesores 2/2002*, marzo.
- Contraloría General de la República (2001). "Los servicios personales del gobierno nacional central 1990-2000". *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", *Economía Colombiana*, CGR, 291, 56-65.
- Dixit, A. (2000). "Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review"; Mimeo; Princeton University.

- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubin, 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”, *Coyuntura Social*, 15, 67-84.
- Finot, I. (2003). “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, *Serie Gestión Pública*; ILPES.
- FMI; Banco Mundial (2002). “Reforma de la función pública: fortalecimiento de la cooperación entre el Banco Mundial y el FMI”, Washington.
- García, Jorge (2004). “Porqué la descentralización fiscal? mecanismos para hacerla efectiva”, Tercer Simposio sobre Economía de la Costa Caribe, Paper No. 41; Barranquilla.
- Giha, J., H. Riveros y A. Soto (1999), “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, *Revista de la CEPAL*, 69, 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, Messaound (1999). “Statistics on public sector employment: methodology, structures and trends”; *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, Bogota.
- Iregui, A.M., J. Ramos y L.A. Saavedra (2001), “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, 175, Banco de la República.
- Laffont, J.; Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*; MIT Press.
- Lozano, I. y C. Aristizabal (2003), “Déficit Público y Desempeño Económico en los Noventa: el Caso Colombiano”, próximo a publicarse en *Borradores de Economía*, 261, Banco de la República.
- 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*, 93, CEPAL.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2002), “El Manejo de la Deuda Pública: Hacia la Sostenibilidad”, *Libros de Cambio*, Alfaomega Colombiana S.A.
- Ministerio de Defensa y Ministerio de Hacienda (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, Gilton; 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.

- Pinzón, Maureen (2003). “Medición de eficiencia técnica relativa en hospitales públicos de baja complejidad mediante la metodología Data Envelopment Análisis”, *Archivos de Economía*, Documento 245; DNP.
- Policy Development and Review Department (2002), “Assessing Sustainability”, SM/02/166, IMF.
- 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,” *Borradores de Economía*, 244, Banco de la República.
- Rincón, H., J. Berthel y Miguel Gómez (2003), “Balance Fiscal Estructural y Cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002”, *Borradores de Economía*, 246, Banco de la República.
- Rojas, Pedro (2003), “ Colombia: Ajuste Fiscal y Sostenibilidad de la Deuda”, VED-Dirección de Estudios Económicos, CAF.
- Rueda, Gloria y Otros (2002), “Defensa y Seguridad para la Paz”, en L. J. Garay (Dirección Académica), *Colombia: entre la Exclusión y el Desarrollo*, Capítulo 10, CGR, 291-355.
- Salazar, N. y D. Prada (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”; *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 788/02)

(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
- los cuadernos de tipo escolar

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

- el maíz
- el arroz para uso industrial
- el sorgo
- la harina de trigo y de cereales
- los embutidos y productos similares
- el atún enlatado
- el azúcar de caña
- el chocolate
- las pastas alimenticias
- los productos de panadería
- los tejidos de hilados de papel
- los arrendamientos de inmuebles diferentes a los de vivienda
- los servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal
- los planes de medicina prepagada y complementarios
- las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización
- los servicios de alojamiento en establecimientos hoteleros
- el almacenamiento de productos agrícolas en almacenes generales de depósito
- los servicios de clubes sociales o deportivos y de los establecimientos relacionados con el ejercicio físico
- las comisiones recibidas por los comisionistas de bolsa por la negociación de valores
- las 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
- la 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.

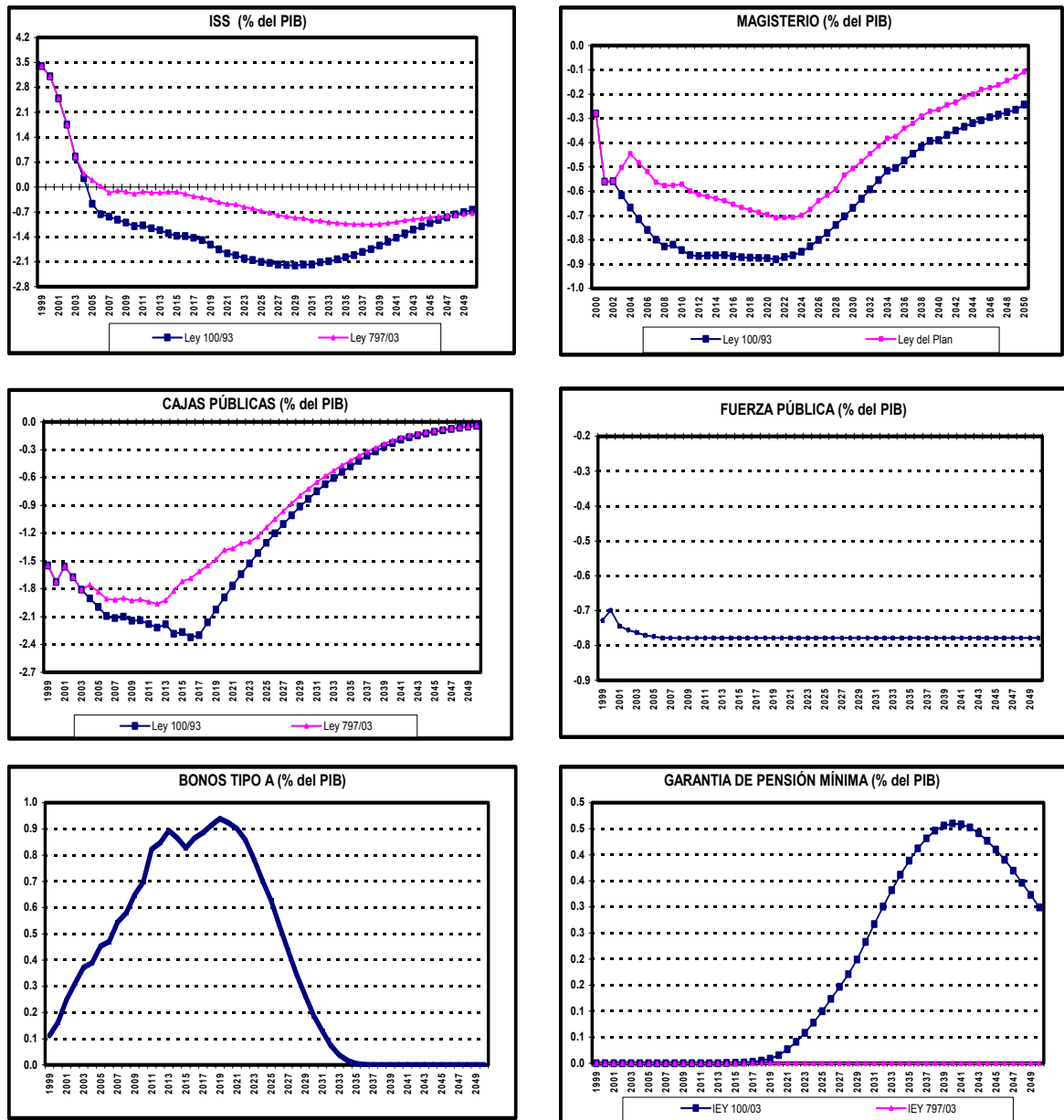
(vi) Tratamiento para automóviles de bajo cilindraje:

- 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

FLUJOS DE CAJA ASOCIADOS A LA DEUDA PENSIONAL A CARGO DE LA NACIÓN



Fuente: DNP

Anexo 3: ajustes al Fondo del Magisterio (Artículo 81, Ley del Plan de 2003)

El 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 contemplados en el régimen general, con excepción de la edad de

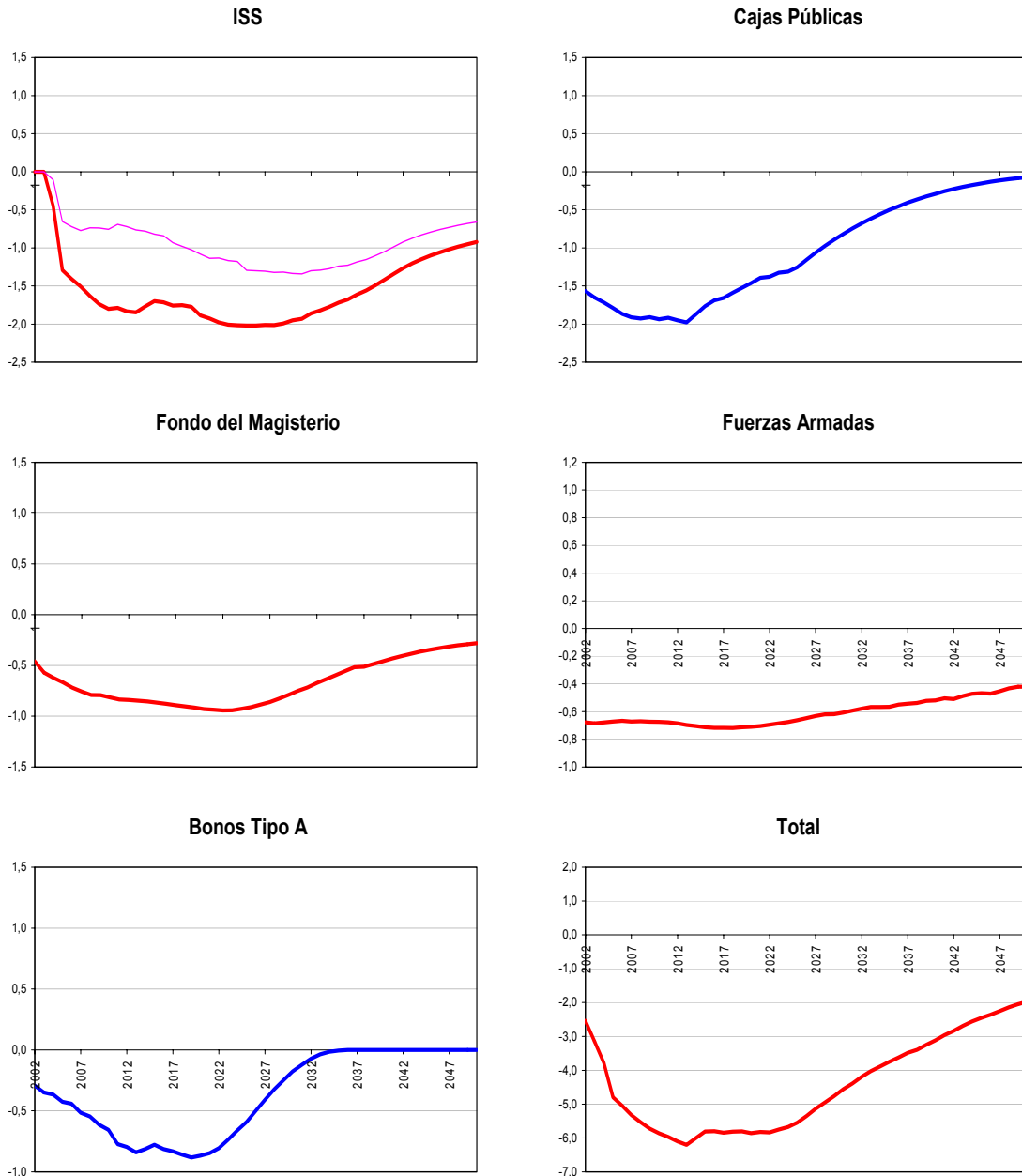
jubilación que será de 57 años H/M. Los aportes del gobierno como empleador se presupuestarán a través del Sistema de Participaciones y mediante asignaciones adicionales.

Anexo 4: reforma al régimen de pensiones de la Fuerza Pública y de actividades de alto riesgo (por facultades de la Ley 797/03)

La 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 excluyen a Periodistas, Personal administrativo de Telecom, Aeronáutica, Cuerpo de Bomberos, Rama Judicial, Procuraduría y Registraduría. En adición, se modifican 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: flujo de caja asociado al pasivo pensional de algunas cajas públicas



Anexo 6: 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 la 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 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 asesorar 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 (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 6 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 ser ejercidas 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 según 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 internacionales⁵⁶, deben ser ejercidos por miembros de las comunidades indígenas; (6) *supernumerarios*: empleados

⁵⁶ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169).

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.