

El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura

Por: Ligia Alba Melo-Becerra,
Jorge Enrique Ramos-Forero

Núm. 1003
2017

Borradores de ECONOMÍA



tá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Col

El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*

Ligia Alba Melo-Becerra♦
lmelobec@banrep.gov.co

Jorge Enrique Ramos-Forero•
jramosfo@banrep.gov.co

Resumen

Este documento presenta una visión general sobre el gasto público en Colombia, destacando algunos aspectos sobre el gasto óptimo y algunas comparaciones internacionales sobre el tamaño del Estado. Así mismo, presenta una descripción sobre la evolución del gasto del Gobierno Nacional Central con base en la clasificación económica tradicional y la clasificación del Presupuesto General de la Nación por finalidad. Bajo esta última clasificación se destaca la evolución del gasto social en los últimos años.

Palabras claves: Gasto público, bienes públicos, tamaño del Estado

Clasificación JEL: H50, H41, H61

* Este trabajo se benefició de las sugerencias y comentarios de José Darío Uribe Escobar y Hernando Vargas Herrera. Agradecemos a Clark Granger Castaño y a Yurany Hernández Turca por su excelente asistencia y a Lelio Rodríguez por el suministro de información y por las precisiones sobre las cifras del Presupuesto General de la Nación. Las opiniones expresadas aquí son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Banco de la República ni de su Junta Directiva.

♦ Banco de la República, Bogotá, Colombia.

• Banco de la República, Bogotá, Colombia.

1. Introducción

La caída de los precios internacionales del petróleo a partir de junio de 2014 tuvo un impacto negativo sobre los ingresos del gobierno nacional central –GNC–, que se reflejó en el aumento del déficit y la deuda del gobierno, sin comprometer las metas cuantitativas de la regla fiscal. El flujo de ingresos provenientes de la actividad petrolera alcanzó a representar el 20% de las rentas del GNC en 2013 y, luego, como resultado de la disminución de los precios internacionales del crudo, se redujo drásticamente en los años 2015 y 2016. Esta situación hizo evidente la fragilidad de las finanzas públicas frente a los movimientos en los precios del petróleo. Para aliviar el impacto del choque petrolero se adoptaron algunas medidas tributarias en 2014 y 2016 y se moderó el crecimiento del gasto. Si bien estas medidas han permitido manejar la situación fiscal hasta el momento, no garantizan la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, teniendo en cuenta la presión recurrente del gasto y las dificultades del Estado para aumentar de manera apreciable la carga impositiva.

Uno de los factores que afecta el manejo de las finanzas públicas es la inflexibilidad de una porción importante del gasto del GNC, lo que reduce el margen de maniobra para ajustar el presupuesto cuando se registran choques negativos como el observado recientemente con la caída de los precios del petróleo. Estas inflexibilidades están relacionadas con la aplicación de normas constitucionales y legales, el pago de los intereses de la deuda, y la existencia de rentas de destinación específica, principalmente. De acuerdo con uno de los indicadores fiscales que calcula la CEPAL, solo el 20% del gasto del GNC en Colombia es flexible (Anexo 1)¹.

Durante los últimos treinta años se han conformado cuatro comisiones para estudiar el gasto público y proponer las medidas de política que mejoren su eficiencia y contribuyan a la estabilidad fiscal en el largo plazo. La primera Comisión se conformó en 1986, la segunda en 1997, la tercera en 2007 y la última en el año en 2017. Algunas de las recomendaciones propuestas por las tres primeras comisiones fueron tenidas en cuenta en diferentes normas sobre transferencias

¹ El índice de flexibilidad fiscal se define como: $IFF = (1 - GND/GT) * 100$, donde GND corresponde a los gastos no discrecionales que incluyen pagos en servicios personales, transferencias e intereses, y GT corresponde al gasto total.

territoriales, pensiones, administración de la deuda pública, transparencia y responsabilidad fiscal y enajenación de activos de la Nación.

La Comisión de expertos recientemente conformada tiene a su cargo el estudio cuidadoso del gasto y de la inversión pública del país para identificar sus principales problemas, establecer un orden de prioridades en el manejo de los recursos de inversión y sugerir los ajustes que considere necesarios para mejorar la eficiencia y equidad del presupuesto. Con el propósito de contribuir al debate sobre el gasto público, este documento presenta una revisión de la literatura sobre gasto público óptimo, algunos indicadores sobre el tamaño del Estado en un contexto internacional y una descripción general sobre la evolución y las características del gasto del GNC desde 1990.

2. Gasto público óptimo

De acuerdo con la literatura económica, el libre mercado no siempre garantiza un resultado eficiente, por lo que es necesaria la intervención del Estado en la economía. La teoría fiscal otorga al Estado una función de asignación de recursos para corregir las fallas de mercado y promover la eficiencia económica (Musgrave 1968). Estas fallas de mercado están asociadas a la existencia de bienes públicos y externalidades, a la competencia imperfecta, y a los problemas relativos a la información incompleta y la incertidumbre. La teoría también atribuye al Estado una función redistributiva mediante la transferencia de recursos de un grupo de la población a otro. Las transferencias más comunes del gobierno corresponden al pago de pensiones y de subsidios.

Los bienes públicos no son ofrecidos por el mercado, principalmente porque no existe una forma práctica de cobrar por su uso. Estos bienes se caracterizan porque una vez producidos no se puede excluir del consumo a ningún individuo (principio de no exclusión) y porque un consumidor adicional no reduce el consumo de otro individuo, lo cual hace que el costo marginal de agregar otro consumidor sea cero (principio de no rivalidad). Los ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa, la justicia y la estabilidad monetaria. También tienen elementos de bien público la infraestructura física en carreteras, puertos y aeropuertos. Por su parte, las externalidades surgen cuando alguna actividad económica termina afectando a otras de manera negativa o positiva. Por ejemplo, la acumulación de capital humano, a través de la inversión en educación, salud y nutrición,

ofrece beneficios a la sociedad mayores de los que se obtendrían a nivel individual. De la misma forma, la innovación tecnológica beneficia no solo a quien la realiza sino a la sociedad en su conjunto.

El tamaño óptimo del gasto público es uno de los temas controversiales de la hacienda pública, puesto que su definición depende del enfoque teórico empleado. Bajo el enfoque tradicional de Pigou, la asignación eficiente entre bienes públicos y privados, implica que cada individuo compare la utilidad de consumir un bien público con la desutilidad que ocasionan los impuestos necesarios para su financiación. La oferta eficiente de bienes públicos ocurre cuando la utilidad marginal del bien público es igual a la desutilidad de los impuestos, los cuales conllevan un sacrificio en el consumo de bienes privados². De otro lado, la Teoría sobre bienes públicos establece que la mezcla socialmente óptima entre bienes públicos y privados ocurre cuando la suma de las relaciones marginales de sustitución entre estos bienes es igual a la tasa marginal de transformación.

Con base en el principio equimarginal de Pigou, Feldstein (1996) considera que el gasto público no puede evaluarse independientemente de los impuestos. Por esta razón, es necesario comparar el beneficio asociado al gasto público con el costo de los impuestos sobre la eficiencia económica. En la práctica, las decisiones de mayor gasto deben tener en cuenta las pérdidas de bienestar que acarrearán los tributos. Así, las autoridades deben definir el tamaño apropiado del gasto compatible con un nivel de impuestos que minimice las pérdidas económicas. Con este planteamiento, Feldstein sostiene que una política de mayor gasto es inapropiada cuando el costo económico del incremento de los impuestos excede el recaudo adicional. Kaplow (1996) y Yew-Kwang (2000) argumentan que, aunque el gasto público tiene un costo por las distorsiones que genera desde el punto de vista tributario, los bienes públicos tienen efectos redistributivos que deben ser tenidos en cuenta.

De otro lado, Barro (1990) utiliza un modelo de crecimiento endógeno para determinar el tamaño del gasto público que maximiza la tasa de crecimiento económico. De acuerdo con el modelo, el aumento del gasto público contribuye hasta cierto punto al crecimiento económico. A partir de este

² Esta aproximación no considera un mecanismo de agregación de las asignaciones individuales para establecer la asignación socialmente óptima (Brown y Jackson, 1990).

punto, la expansión del gasto tiene efectos negativos sobre la tasa de crecimiento³. Con base en el modelo de Barro (1990) se han realizado diferentes aplicaciones empíricas de series de tiempo y de panel de datos para diferentes países, cuyos resultados no permiten precisar cuál debe ser el tamaño óptimo del gobierno y su impacto sobre el crecimiento económico. En general, los estudios revelan que existe una varianza importante en el tamaño del gasto óptimo, dependiendo de las economías evaluadas, del periodo analizado, de la categoría de gasto, de la eficiencia en la asignación del gasto y del efecto *crowding-out*⁴.

Una de las aplicaciones empíricas del modelo de Barro es la de Posada y Escobar (2003) quienes utilizan un panel de datos para 83 países, incluyendo Colombia, para el periodo comprendido entre 1983 y 1999. Los resultados del estudio indican que el tamaño óptimo del gasto público del GNC para Colombia es de 9,4% del PIB, lo cual arroja una tasa máxima de crecimiento del producto per cápita de 1,2% anual. Otro estudio para Colombia es el de Alvis y Castrillón (2013), el cual utiliza el método generalizado de momentos (GMM) para evaluar el tamaño óptimo del gasto del GNC en el periodo 1950 - 2010. Los autores encuentran que el gasto óptimo para este periodo es de 11,0% del PIB con una tasa máxima de crecimiento del PIB per cápita de 1,2% anual. Al evaluar el ejercicio por sub-periodos, los resultados muestran que entre 1950 y 1990 el gasto óptimo era de 8,1% del PIB con una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 1,5%. Para el periodo 1991-2010 el gasto óptimo asciende a 15,6% en tanto que el crecimiento del PIB per cápita se reduce a 0,6%. Estas estimaciones no consideran la equivalencia entre el gasto y los impuestos. Cuando se introduce este supuesto en el modelo, el gasto óptimo para el periodo 1950-2010 se ubica en 9,8% y la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en 1,1%.

Otra investigación que estudia el gasto óptimo para Colombia es la de Posada y Gómez (2002), la cual se basa en una versión ampliada del modelo neoclásico de crecimiento de *Ramsey-Cass-Koopmans*, cuya solución se realizó a través de un método numérico calibrado. El estudio evalúa la relación entre el crecimiento y el gasto en infraestructura y en capital humano. Los resultados

³ En este modelo se asume que la financiación del gasto se realiza con el cobro de un impuesto a la renta que se liquida con una tarifa plana.

⁴ Véase por ejemplo Karras (1996); Becker y Mulligan (2003); Chobanov and Mladenova (2009); Afonso y Furceri (2010), para una revisión sobre esta literatura.

indican que el gasto público óptimo en estos rubros es de 20% del PIB (15,1% en capital humano y 4,9% en infraestructura).

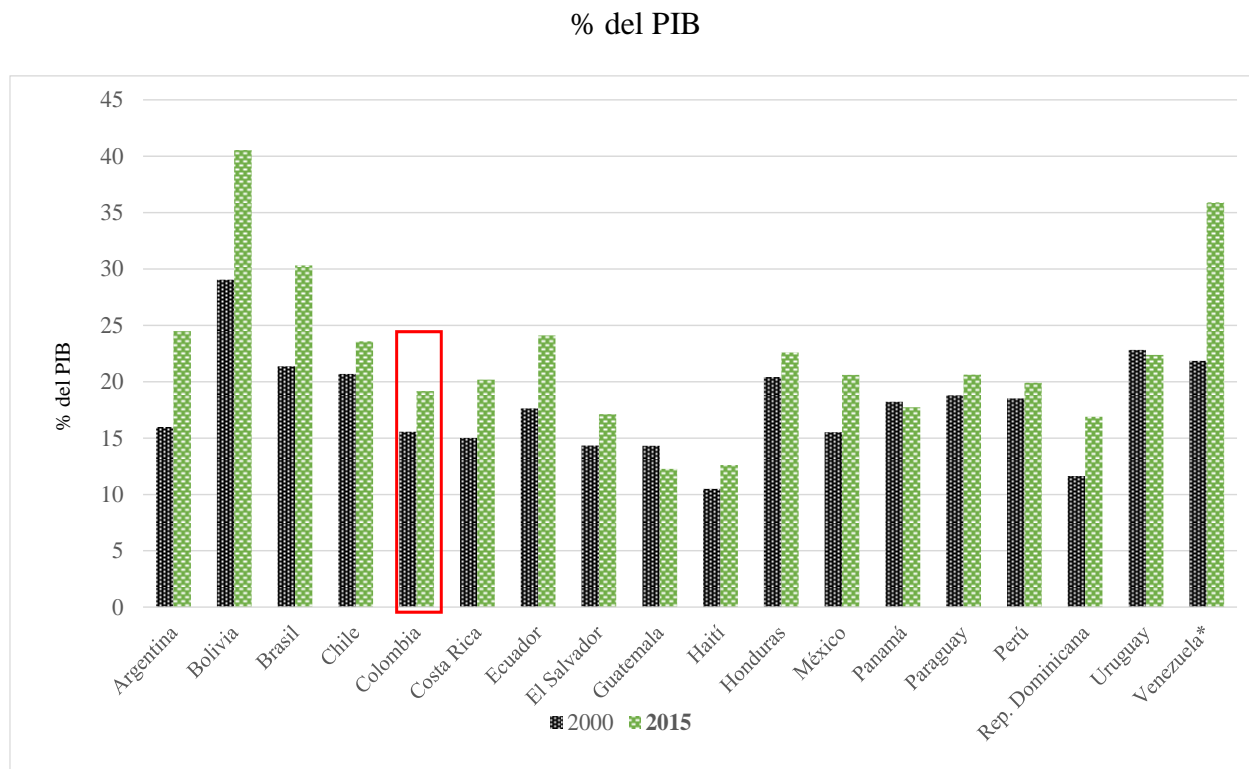
3. El tamaño del Estado en un contexto internacional

El tamaño del Estado se mide tradicionalmente como la relación entre el valor del gasto público y el del producto interno bruto –PIB–. En la práctica, se utilizan diferentes medidas de gasto que varían dependiendo de la cobertura considerada, la cual puede corresponder al gobierno general, al gobierno nacional central y al sector público no financiero. Para realizar comparaciones internacionales se acude a las estadísticas presentadas por diferentes organismos como la OECD, el Fondo Monetario Internacional –FMI–, el Banco Mundial y la Comisión Económica Para América Latina –CEPAL–, entre otros. Los tres primeros organismos llevan las estadísticas del gobierno general, el cual comprende el gasto agregado del sector de la seguridad social y el de los gobiernos nacional, regional y local, incluyendo las entidades descentralizadas. Estas cuentas se ajustan en el consolidado para eliminar la doble contabilización de las operaciones del GNC con las demás entidades públicas. Por su parte, la CEPAL recoge la información del GNC de los países de América Latina. Para facilitar las comparaciones internacionales, este documento considera las cifras del GNC compiladas por la CEPAL y las del gobierno general que registra el FMI, las cuales son homogéneas y continuas.

3.1. Gobierno Nacional Central

Como se mencionó, la información de gasto del GNC proviene de la CEPAL para una muestra de países de América Latina. Las cifras indican que Bolivia y Venezuela son los países que registran la mayor participación en 2015, con porcentajes de 41% y de 36% del PIB, respectivamente. Por su parte, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Uruguay y México registran niveles de participación superiores al 20% del PIB, mientras que Colombia se encuentra ligeramente por debajo de este porcentaje (19,2% del PB). Estas cifras sugieren que el gasto del GNC de Colombia en el PIB es relativamente bajo respecto a los países de la región y solo supera al de algunas de las economías de Centroamérica (Gráfico 1; Anexo 2).

Grafico 1: Gasto público del gobierno nacional central

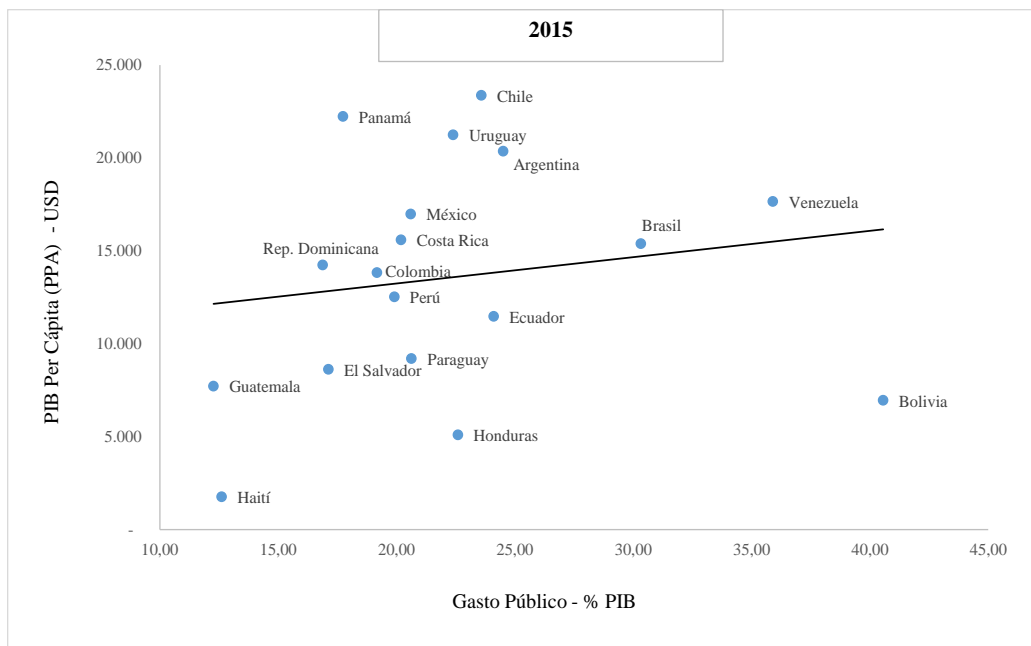
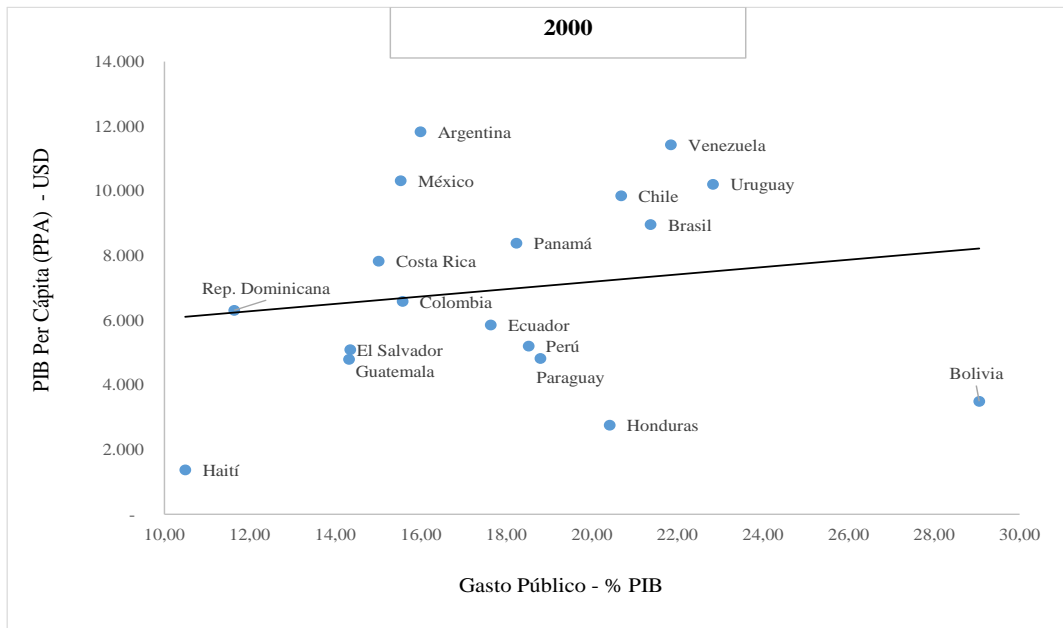


Fuente: CEPAL

De otro lado, cuando se compara el PIB per cápita ajustado por la Paridad del Poder Adquisitivo – PPA– con el tamaño del gasto del GNC de los países de América Latina, no se observa un patrón definido entre las dos variables, cuya correlación es de 0.17, en 2000 y en 2015. Como se observa en el Gráfico 2, países con PIB per cápita relativamente altos, tienen un gasto del GNC similar al de países con PIB per cápita más bajos. En general, los países de la muestra que están por encima (por debajo) de la línea de tendencia tienen un gasto inferior (superior) al que predice el PIB per cápita. En el primer grupo se encuentran Argentina, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela y en el segundo Bolivia, Ecuador, Haití, Honduras y Paraguay. En el caso de Colombia, la relación entre el gasto del GNC y el PIB per cápita ajustado por la PPA se ubica muy cerca de la línea de tendencia en 2000 y 2015. Es importante anotar que para Colombia, el aumento del PIB per cápita ajustado por el PPA entre los dos años, estuvo acompañado de un aumento gradual del gasto del GNC de 15,6% a 19,2% del PIB⁵.

⁵ Cuando se realiza la comparación con cifras sobre gasto primario del GNC en términos del PIB, la relación entre esta variable y el PIB per cápita ajustado con PPA no muestra cambios importantes (Anexo 3).

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



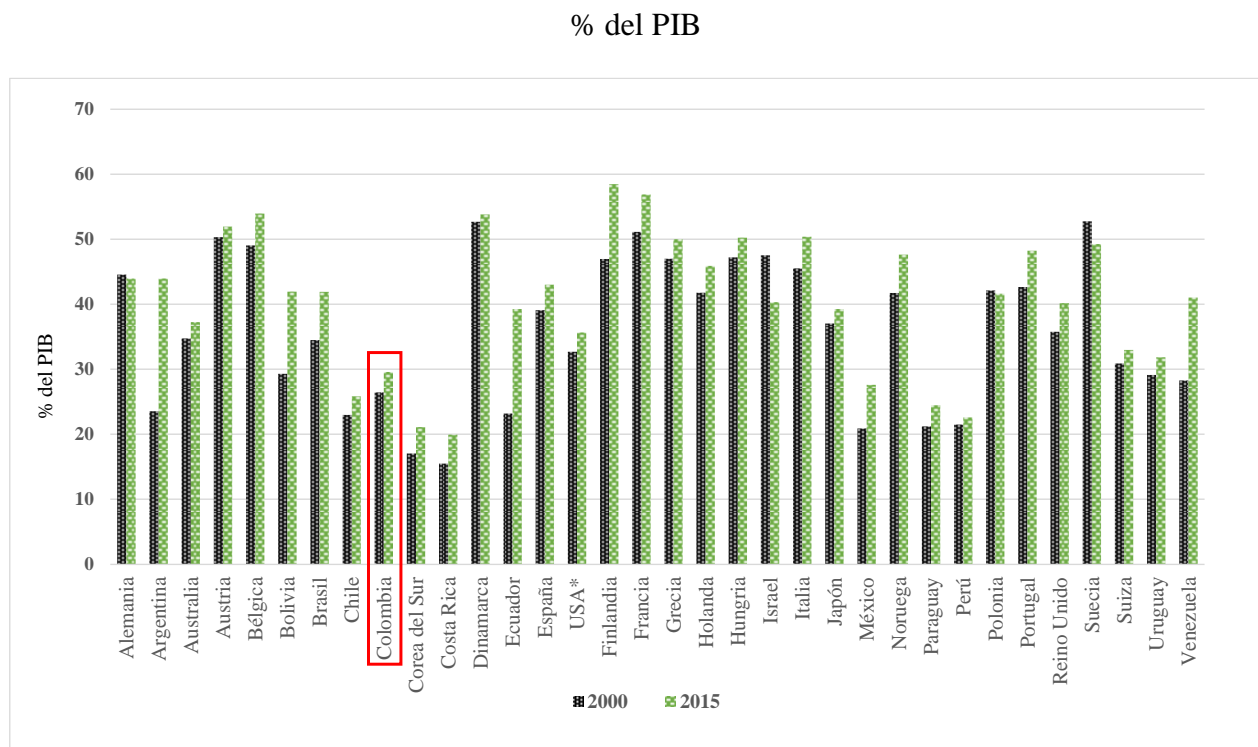
Fuente: CEPAL para las cifras del gasto del GNC y Banco Mundial para las cifras del PIB per cápita ajustado por PPA.

3.2. Gobierno General

La información de gasto del gobierno general, la cual proviene de las estadísticas del FMI, fue seleccionada para un grupo de economías con distintos niveles de ingreso y grados de

descentralización. Esta información incluye además del gasto del gobierno nacional, el de los gobiernos territoriales (incluyendo las entidades descentralizadas), y el del sector de la seguridad social. En general, las cifras indican que las economías con mayor gasto público son las europeas, que en la mayoría de los casos registran niveles superiores al 40% del PIB en los años 2000 y 2015 (Gráfico 3, Anexo 4).

Gráfico 3: Gasto público del gobierno general*



*El gobierno general incluye las cuentas del gobierno central y las de los gobiernos estatales y locales, con sus entidades descentralizadas, así como las del sector de la seguridad social. Las cuentas se ajustan en el consolidado para eliminar la doble contabilización de las operaciones del GNC con las demás entidades públicas.

Fuente: FMI

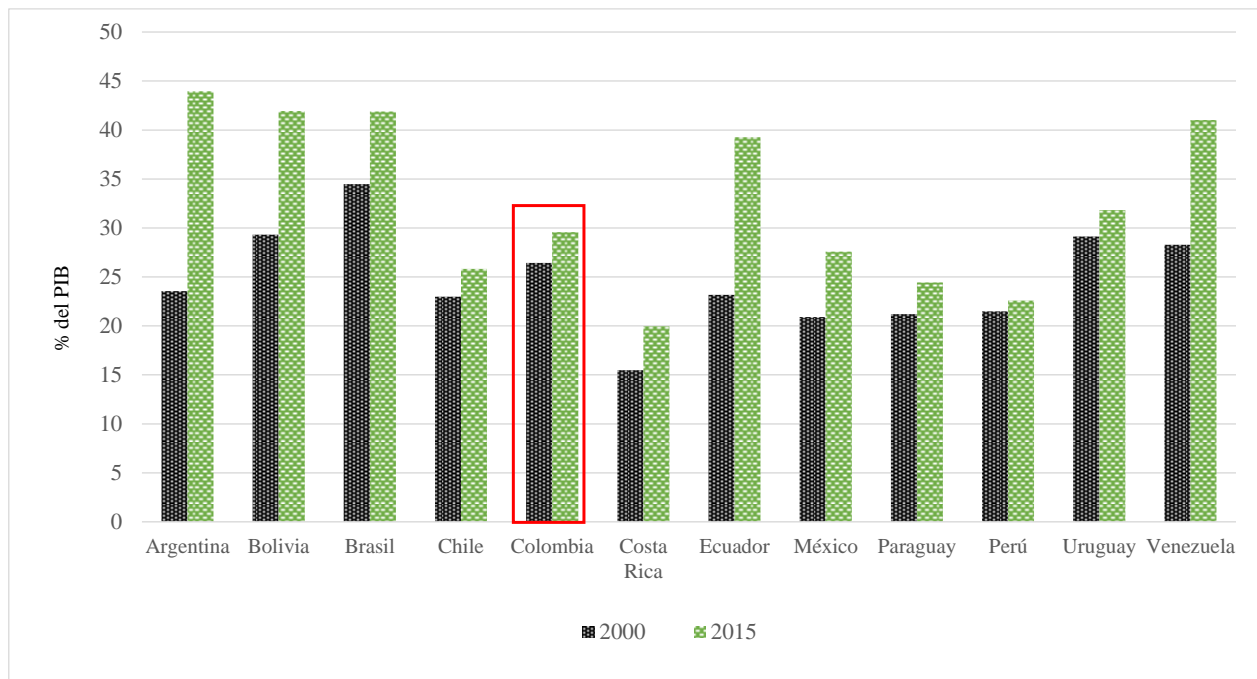
Al evaluar las cifras del FMI para países de América Latina, se observa que algunos de ellos como Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, tienen una participación del gasto del gobierno general en el PIB superior al 40% en 2015, porcentaje similar al que registran varias de las economías avanzadas⁶. En 2015, Colombia registró una participación del gasto en el PIB de 29,6%, que es superior a la de Chile (25,8% del PIB), Costa Rica (20% del PIB), Paraguay (24,4% del PIB) y Perú (22,6% del PIB), e inferior a la de la mayoría de las economías avanzadas y la de algunos

⁶ En ese año Ecuador contabilizó una participación de 39,3% del PIB.

países de América Latina. En el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, el gasto público creció en más de diez puntos porcentuales entre los años 2000 y 2015, en tanto que el de Colombia aumento alrededor de tres puntos (Gráfico 4).

De otro lado, en 2015 la mayor diferencia entre el gasto del GNC y el del gobierno general en términos del PIB se observa en Argentina (19,4 puntos porcentuales), Ecuador (15,2 puntos porcentuales), Brasil (11,6 puntos porcentuales), y Colombia (10,4 puntos porcentuales), lo cual da una medida de la importancia de las entidades descentralizadas, y de los gobiernos regionales y locales, así como del sector de la seguridad social.

Gráfico 4: Gasto público del gobierno general - Países de América Latina*
% del PIB



*El gobierno general incluye las cuentas del gobierno central y las de los gobiernos estatales y locales, con sus entidades descentralizadas, así como las del sector de la seguridad social. Las cuentas se ajustan en el consolidado para eliminar la doble contabilización de las operaciones del GNC con las demás entidades públicas.
Fuente: FMI.

Cuando se compara el PIB per cápita en dólares ajustado por la PPA con el gasto del gobierno general en términos del PIB, se observa que los países más desarrollados tienen Estados más grandes en los años 2000 y 2015 (Gráfico 5). Este resultado apoya la “Ley de Wagner”, la cual sostiene que a medida que el ingreso per cápita crece, el tamaño del gasto público aumenta a una

tasa similar o superior, por la mayor demanda de bienes públicos que trae el progreso económico y por la complejidad que adquiere el Estado. En general, con excepción de Israel, los países con mayor tamaño del Estado son los europeos. Sin embargo, se pueden diferenciar dos grupos de países. En el primero, se ubican aquellos que tienen un gasto como porcentaje del PIB muy alto para su nivel de PIB per cápita como Portugal, Grecia, Polonia y Hungría y, en el segundo, aquellos que tienen un gasto como porcentaje del PIB inferior al que predice su PIB per cápita como en el caso de Noruega, Holanda, Reino Unido, Suiza y Alemania. Lo mismo ocurre con Estados Unidos.

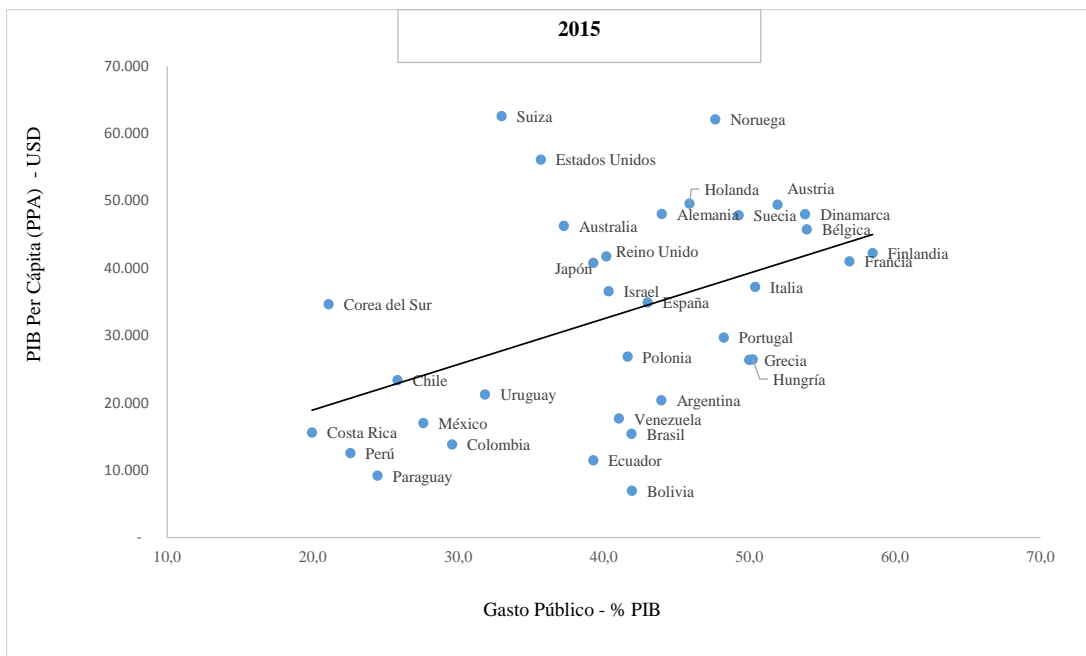
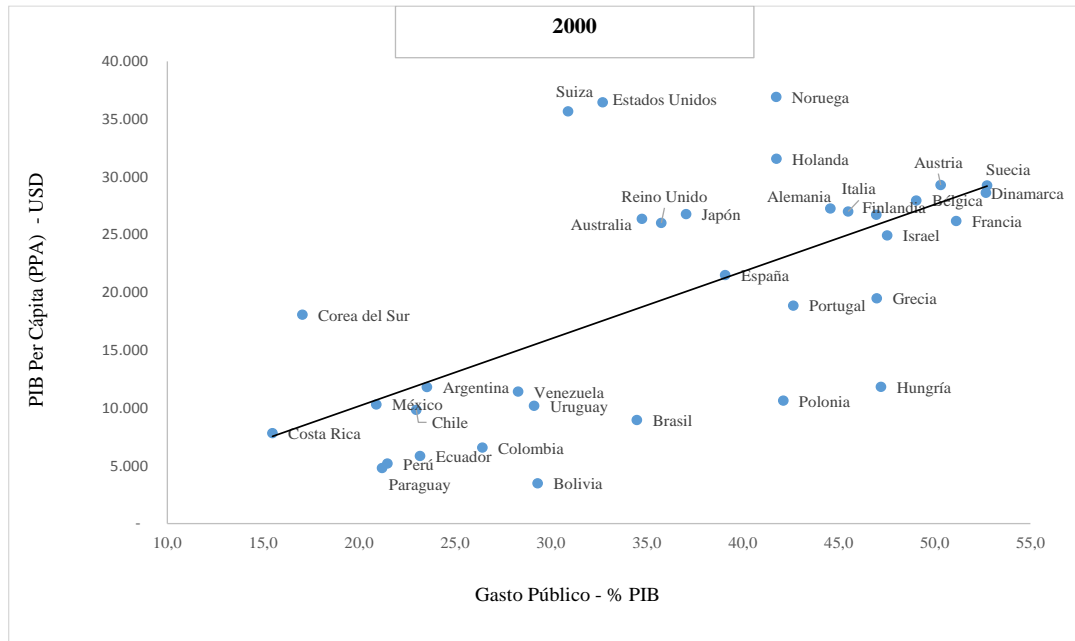
Para la muestra de países de América Latina, cuyo PIB per cápita en todos los casos es inferior a veinticuatro mil dólares anuales, se observa una gran heterogeneidad en el tamaño del Estado. No obstante, ni Colombia, ni ningún otro país Latinoamericano, se ubica por encima de la línea de tendencia en 2000 y en 2015, lo cual sugiere que el gasto del gobierno general, como porcentaje del PIB, en todos los casos es superior al que predice el nivel del ingreso per cápita⁷ (Gráfico 5). Cuando se realiza la comparación de las cifras del gasto primario del gobierno general para toda la muestra, la relación entre esta variable y el PIB per cápita ajustado con PPA no muestra cambios importantes (Anexo 5)⁸.

De las cifras descritas en las dos secciones se puede destacar que el gasto del GNC de Colombia es relativamente bajo a nivel de Latinoamérica y a partir del 2000 muestra un crecimiento moderado. Así mismo, cuando se compara el gasto del GNC en términos del PIB con el producto per cápita en dólares ajustado por la PPA, Colombia se ubica en la línea de tendencia. En el caso del gobierno general, el cual incluye las entidades descentralizadas, los gobiernos territoriales y el sector de seguridad social, el gasto como porcentaje del PIB también luce relativamente bajo con respecto a las economías avanzadas y a varios países Latinoamericanos. No obstante, cuando se compara con el producto per cápita en dólares ajustado por el PPA, el gasto de Colombia en términos del PIB es mayor al que predice el nivel del ingreso per cápita, probablemente por el tamaño relativo del sector público descentralizado y el del sector de la seguridad social frente a los demás países de la muestra.

⁷ Mientras el PIB per cápita ajustado por PPA aumentó de US\$6.585 a US\$13.829 entre 2002 y 2015, el gasto del gobierno general creció de 26,4% a 29,6% del PIB en estos dos años.

⁸ La información sobre el PIB per cápita y el PIB per cápita ajustado por PPA proviene del Banco Mundial.

Gráfico 5: Gasto público del gobierno general y PIB per cápita ajustado con PPA



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

4. Situación fiscal, estructura y evolución del gasto del gobierno nacional central

Esta sección presenta una descripción general sobre el comportamiento de las finanzas del GNC durante el periodo 1990-2016, con base en las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, las cuales, para los diferentes rubros de gasto, corresponden a la clasificación económica de los pagos efectivos ajustados por la variación anual de las cuentas por pagar (Anexo 6). De acuerdo con estas cifras, el déficit fiscal del GNC ha mostrado fluctuaciones a lo largo de las tres últimas décadas, que tienen origen en las normas sobre los ingresos y los gastos, en el ciclo del producto y en las variaciones de la producción y de los precios internacionales del petróleo, entre otros factores.

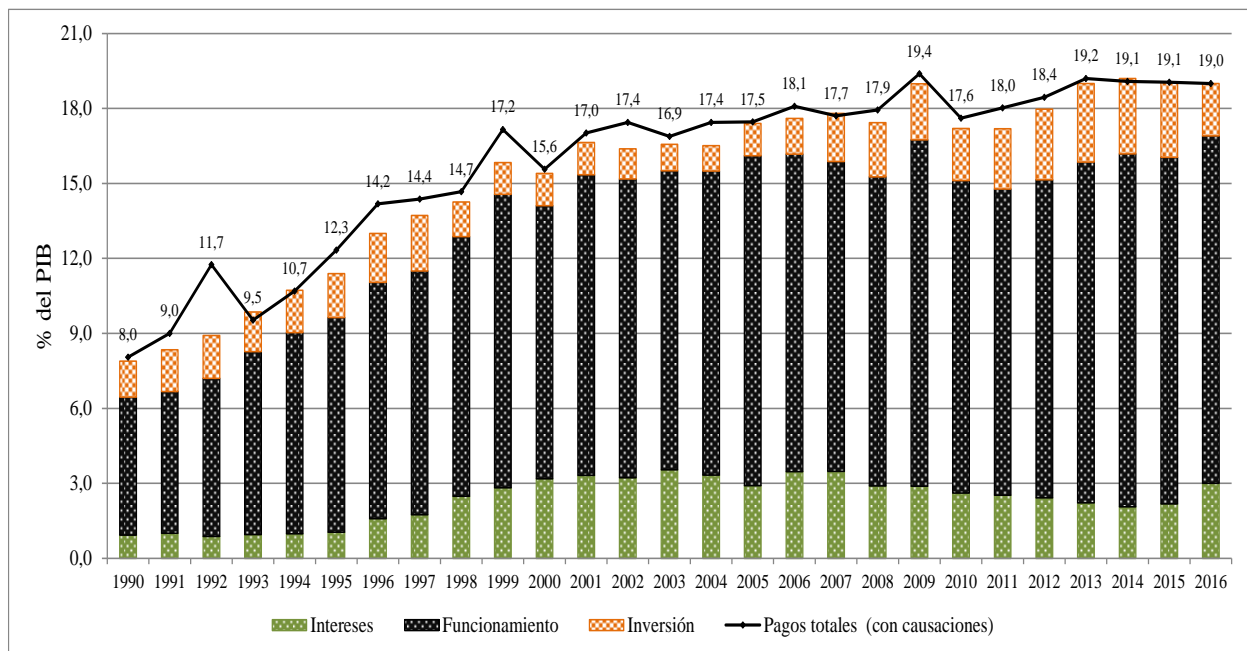
Durante la primera mitad de la década del noventa, las finanzas del gobierno registraron un déficit fiscal relativamente bajo, el cual aumentó considerablemente a partir de 1996, como consecuencia del crecimiento del gasto derivado de la Constitución política de 1991 y de la crisis económica y financiera que afrontó el país en 1999⁹. El deterioro de la situación macroeconómica llevó a las autoridades económicas a desarrollar un programa de ajuste con base en los Acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional, cuya vigencia se extendió hasta el año 2006.

Dentro de las medidas de tipo fiscal adoptadas entre 1999 y 2006, destaca la Ley de racionalización del gasto público en 2000, la reforma al sistema de transferencias territoriales en 2001, la reforma al régimen general de pensiones y la expedición de normas sobre transparencia y responsabilidad fiscal en 2003, la eliminación de los regímenes especiales de pensión en 2005 y la aprobación de varias reformas tributarias en los años 2000, 2002, 2003 y 2006. Con estas medidas se logró moderar el crecimiento del gasto y aumentar gradualmente las rentas de origen tributario, lo cual se reflejó en una disminución del déficit fiscal. En los años 2007 y 2008 el déficit fiscal continuó disminuyendo, pero a raíz de la crisis financiera internacional de finales de 2008, las finanzas públicas registran un deterioro entre 2009 y 2010. En el periodo 2011- 2014, gracias a la bonanza de la actividad petrolera, que generó mayores impuestos y un aumento en los dividendos transferidos por Ecopetrol, el déficit fiscal disminuyó nuevamente. Las finanzas del gobierno también se beneficiaron de las reformas impositivas aprobadas en 2009, 2010 y 2012. En 2015 y 2016 el déficit fiscal del gobierno aumentó por el impacto de la caída de los precios internacionales del petróleo, a pesar de la reforma tributaria de 2014 que no pudo compensar la caída de los ingresos provenientes del sector petrolero (Anexo 6).

⁹ Durante los noventa se aprobaron cuatro reformas tributarias en los años 1990, 1992, 1995 y 1998.

Con relación al gasto total del GNC, las cifras muestran un aumento superior a once puntos porcentuales del producto en los últimos veintisiete años. El crecimiento fue más rápido en la década del noventa, cuando ascendió de 8% del PIB en 1990 a 15,8% del PIB en 1999, principalmente por el crecimiento de las transferencias territoriales, los intereses de la deuda, los gastos de personal y los pagos por pensiones. En los diez años siguientes, el gasto mantuvo su tendencia ascendente pero a un menor ritmo, al pasar de 15,4% del PIB en 2000 a 19% del PIB en 2009¹⁰. En el año 2010 el gasto desciende a 17,6% del PIB y luego aumenta gradualmente hasta situarse de nuevo en 19% del PIB en 2016 (Gráfico 6 y Anexo 6).

Gráfico 6: Gasto total - Gobierno Nacional Central
% del PIB



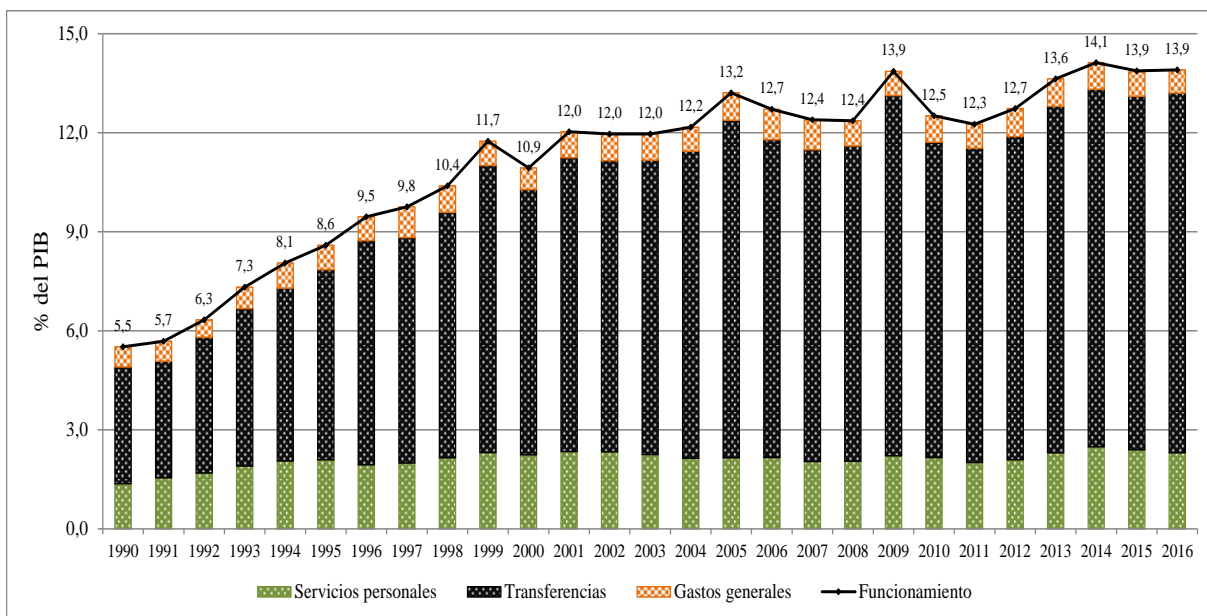
Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al evaluar la composición del gasto, el funcionamiento, que es el rubro más importante, aumenta de 5,5% del PIB en 1990 a 13,9% del PIB en 2016 y los pagos por intereses, aunque fluctuaron, ascendieron de 0,9% del PIB en el primer año a 3,0% del PIB en el último. La inversión, que ha sido manejada como un rubro de ajuste fiscal, creció de 1,4% del PIB en 1990 a 2,1% del PIB en

¹⁰ Los pagos por pensiones a cargo de la nación aumentaron desde 2005, por el agotamiento de las reservas del Instituto de los Seguros Sociales –ISS–.

2016¹¹. En los pagos de funcionamiento, el rubro con mayor participación es el de transferencias, que ascendió de 3,5% del PIB en 1990 a 10,9% del PIB en 2016. Por su parte, los pagos por servicios personales, los cuales no incluyen la nómina de educación y salud, aumentaron de 1,4% a 2,3% del PIB entre 1990 y 2016. El mayor gasto por este concepto se registró en la primera mitad de la década del noventa, por la creación de las instituciones que ordenó la Constitución Política de 1991. A partir de 1995 los gastos de personal se han mantenido relativamente estables alrededor de dos puntos del producto. No obstante, esta partida podría no reflejar la realidad sobre los gastos de servicios personales, puesto que el gobierno utiliza otros mecanismos de contratación de empleados, que ocasionan erogaciones en el rubro de inversión. Los gastos generales, no han tenido cambios importantes a lo largo de los últimos veintisiete años con un promedio anual de 0,8% del PIB (Gráfico 7, Anexo 6).

Gráfico 7: Gastos de funcionamiento - Gobierno Nacional Central
% del PIB



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

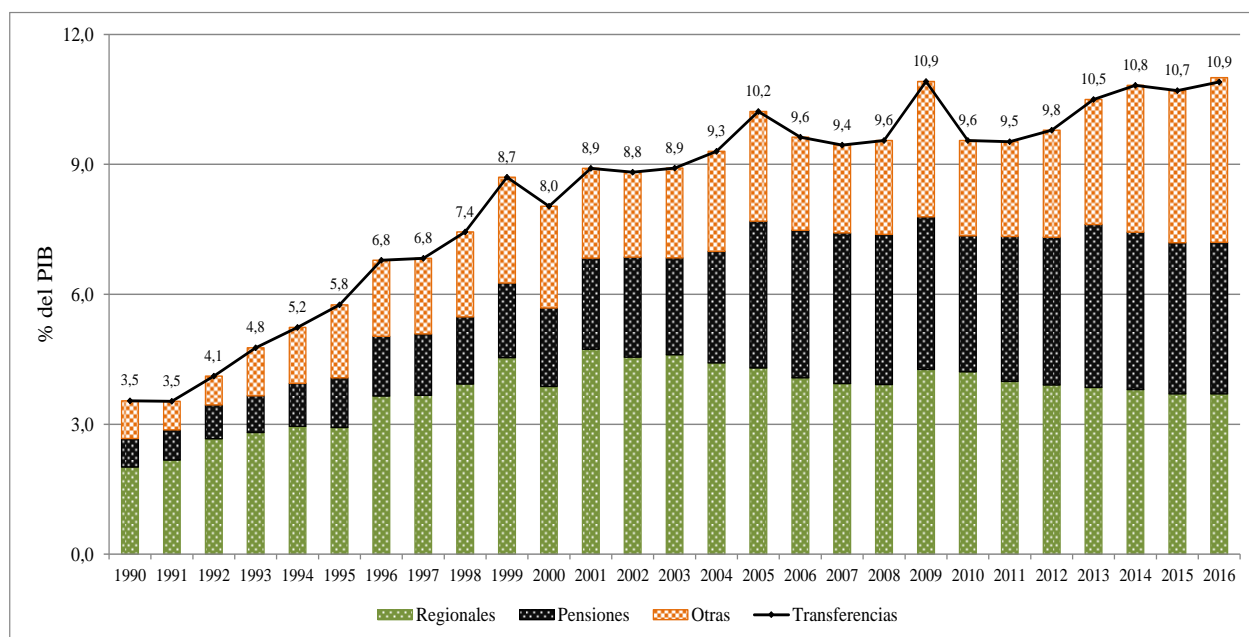
A continuación se describe la evolución y los ajustes normativos sobre los principales rubros de gasto del gobierno nacional:

¹¹ Los pagos por este concepto registraron su nivel más bajo en 2004 con 1,0% del PIB y el nivel más alto en 2013 con 3,1% del PIB. Es importante anotar que los subsidios para los programas de familias en acción y de ser pilo paga son contabilizados bajo este rubro.

4.1. Transferencias

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

Gráfico 8: Gasto por transferencias - Gobierno Nacional Central
% del PIB



Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.1.1. Transferencias Territoriales

Este rubro de gasto corresponde a los recursos girados por la Nación a los departamentos y municipios para atender la provisión de los servicios de educación y de salud, principalmente. Con la Constitución de 1991 se fortaleció el proceso de descentralización fiscal y administrativa, por lo cual se asignaron mayores recursos y responsabilidades de gasto a los territorios. La constitución y la Ley 60 de 1993 establecieron un sistema de participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, el cual estaba conformado por el Situado Fiscal y la participación de los municipios en estos ingresos. Específicamente, para el Situado Fiscal la Ley 60 definió un porcentaje creciente sobre los ingresos corrientes de la nación que ascendió de 23% en 1994, a 23,5% en 1995 y a 24,5% en 1996. Estos recursos estaban asignados al financiamiento de los gastos de educación y de salud. Por su parte, el artículo 357 de la Constitución de 1991 estableció que la participación de los municipios en los ingresos corrientes nacionales debería aumentar año a año de 14% en 1993 a 22% en 2002. Estos recursos estaban asignados a educación, salud, vivienda, agua potable y otros servicios.

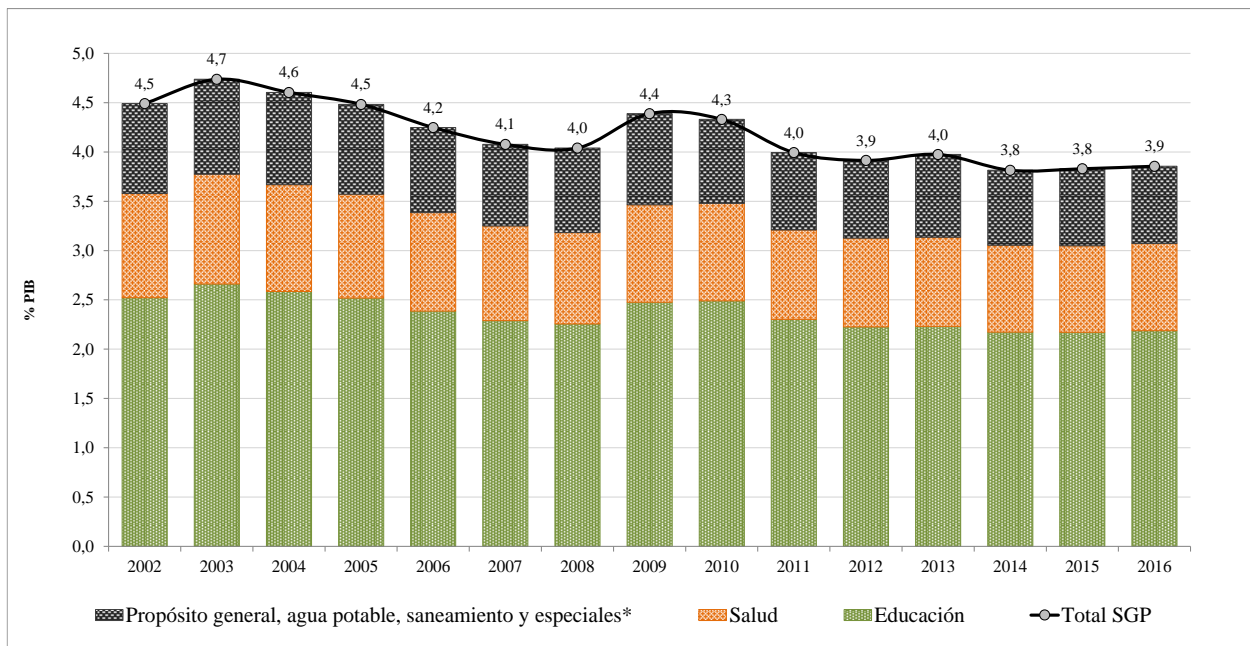
Desde el punto de vista de las finanzas del gobierno, las asignaciones por Situado y Participaciones municipales alcanzaron a comprometer aproximadamente el 45% de las rentas corrientes nacionales en 2001, inflexibilizando el presupuesto y haciendo dependiente el monto de las transferencias del comportamiento de los ingresos del GNC. Esta situación generó controversia y motivó una nueva reforma al sistema de transferencias que se plasmó en el Acto Legislativo 1 de 2001 y en la Ley 715 del mismo año. Con estas normas se unificó las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales en una sola bolsa denominada Sistema General de participaciones –SGP–. Adicionalmente, se estableció que el monto del SGP debería calcularse teniendo en cuenta el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. No obstante, el Acto Legislativo ordenó que, de manera transitoria, el SGP debería aumentar anualmente con base en la inflación más 2 puntos reales entre 2002 y 2005 y 2,5 puntos reales entre 2006 y 2008. Esta norma también señaló que al terminar el periodo de transición, el SGP debería tener la misma participación en los ingresos corrientes que las transferencias realizadas en 2001.

Con la reforma de 2001, el SGP redujo gradualmente su participación en el producto y en los ingresos corrientes nacionales. Sin embargo, como se mencionó, después del periodo de transición, la participación del SGP en los ingresos corrientes debería retornar al nivel de 2001, lo cual generaría un impacto significativo sobre las finanzas del GNC a partir de 2009. En consecuencia, se tomó la decisión de efectuar el trámite de una nueva reforma que se plasmó en el Acto Legislativo No 4 de 2007 y, posteriormente en la Ley 1176 del mismo año. Mediante este Acto Legislativo se estableció de nuevo que el monto del SGP debería calcularse como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. No obstante, también se definió un periodo de transición entre 2008 y 2016 durante el cual el SGP debería crecer anualmente con la inflación observada más unos puntos reales¹².

Con la última reforma, el SGP se estabilizó por debajo de cuatro puntos del producto, nivel inferior al monto transferido en 2001, que alcanzó 4,7% del PIB. Con relación a la distribución de las transferencias por sectores y de acuerdo con lo establecido en las normas, la educación y la salud han recibido la mayor parte de los recursos como se observa en el Gráfico 9. Con el fortalecimiento de la descentralización, el país ha registrado un mejoramiento importante en la cobertura de los servicios de educación y de salud pública. Sin embargo, aún se evidencian problemas de calidad, que deberían ser estudiados de manera rigurosa, con el fin de mejorar los resultados académicos de los estudiantes y la prestación de los servicios de salud.

¹² Entre 2008 y 2009 inflación observada más 4 puntos, en 2010 inflación más 3,5 puntos y entre 2011 y 2016 inflación más 3 puntos. Adicionalmente, para educación se asignaron 1,3 puntos anuales en 2008 y 2009, 1,6 puntos en 2010 y 1,8 puntos anuales entre 2011 y 2016.

Gráfico 9: Sistema general de participaciones- Apropriaciones por finalidad
% del PIB



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

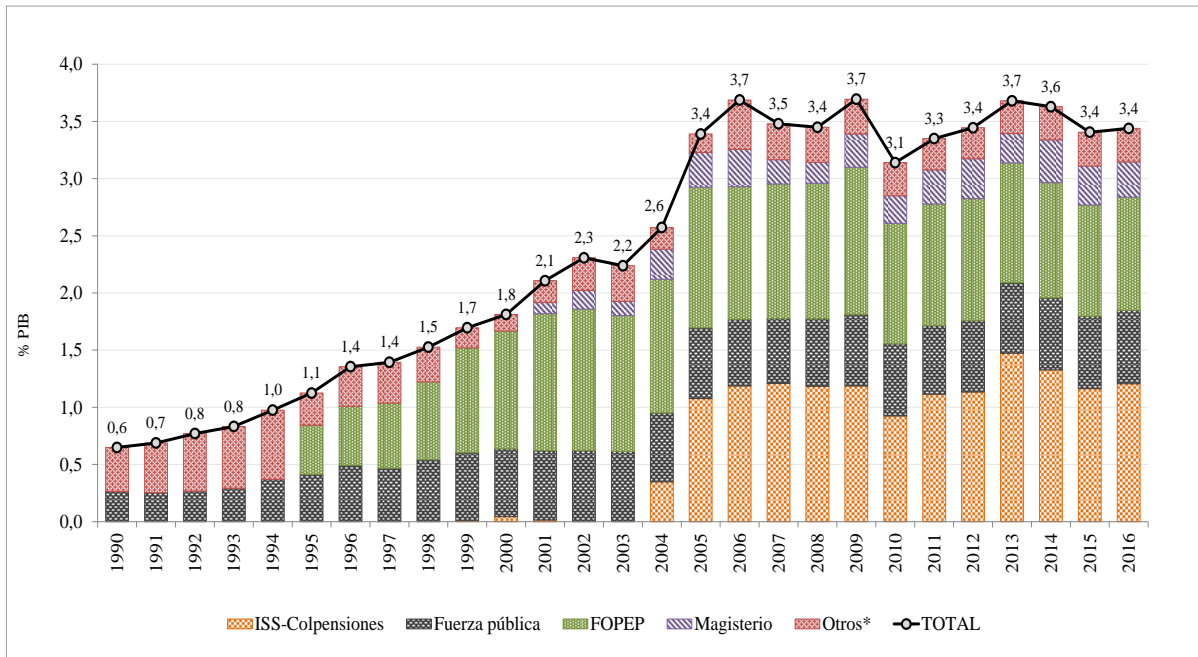
4.1.2. Pensiones

Este rubro corresponde a las transferencias del gobierno nacional para el pago de pensiones. Los giros por este concepto ascendieron de 0,6% del PIB en 1990 a 3,4% del PIB en 2016. La mayor expansión, 3,1 puntos porcentuales del producto, se observó entre 1990 y 2006, por la incorporación de nuevos compromisos a cargo de la Nación, dentro de los cuales se destacan los aportes al Instituto de los Seguros Sociales –ISS–, al Fondo del Magisterio y al Fondo de Pensiones Públicas –FOPET–, que recogió los compromisos de Cajanal y de otros fondos. Vale la pena anotar que las funciones del ISS fueron transferidas gradualmente a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones– creada en el año 2007. Durante los últimos años, los pagos por pensiones se estabilizaron alrededor de 3,5% del PIB.

De los recursos transferidos en 2016, 1,2% del PIB (35% del total) se giró a Colpensiones, 1,0% del PIB (29% del total) al FOPET, 0,6% del PIB (18% del total) a las fuerzas militares y de policía, y 0,3% del PIB (9% del total) al Fondo del Magisterio. El 0,3% del PIB restante (9% del total) se asignó a otros compromisos como los adquiridos con los Ferrocarriles y con Foncolpuertos

(Gráfico 10). Es importante anotar que las transferencias del GNC al ISS y a Colpensiones se vienen efectuando desde el año 2004, debido al agotamiento de las reservas del sistema que se habían logrado acumular después de la reforma al régimen general aprobada mediante la Ley 100 de 1993.

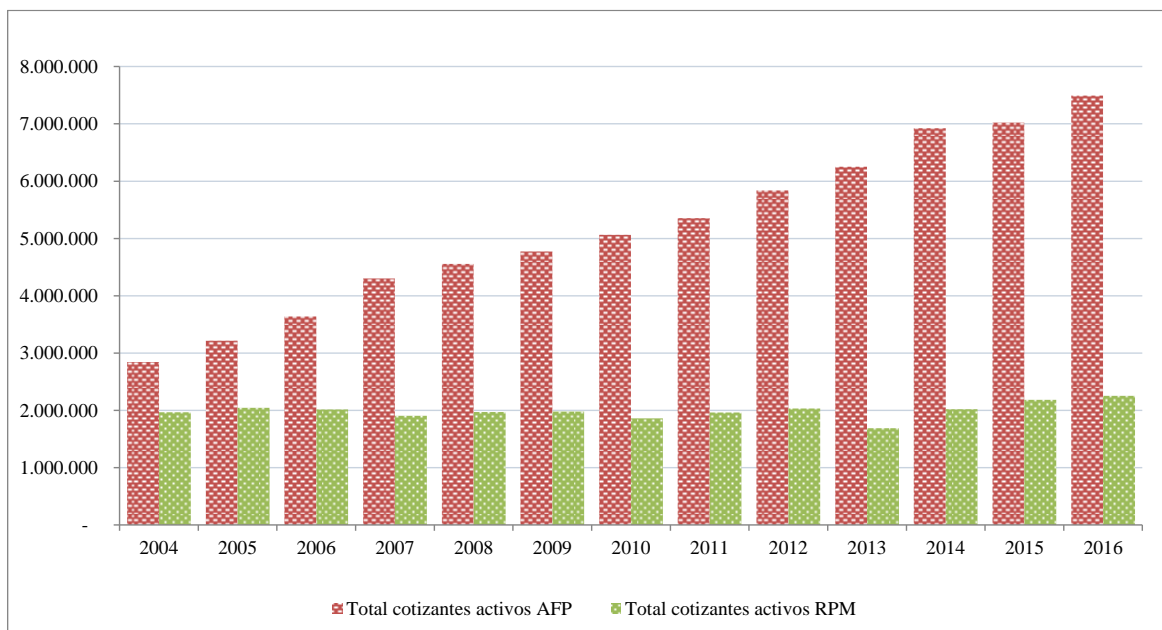
Gráfico 10: Pago de pensiones a cargo del GNC
% del PIB



*Incluye fondo pasivo ferrocarriles y Colpuertos entre otros
Fuente: MHCP- Dirección de Presupuesto

Es importante recordar que la Ley 100 mantuvo el régimen de prima media y creó un sistema de ahorro individual administrado por fondos privados. De acuerdo con información reciente de la Superintendencia Financiera, el número de cotizantes en las administradoras de fondos privados ha venido aumentando rápidamente en los últimos años desde 2.843.644 personas en 2004 a 7.494.274 personas en 2016. En el régimen de prima media, por el contrario, el número de cotizantes, en el mismo periodo, se ha mantenido alrededor de dos millones de personas (Gráfico 11). En cuanto al número de pensionados, en el año 2016, el sistema de ahorro individual registraba 111.080 personas y el régimen de prima media 1.246.643 personas (Tabla 1).

Gráfico 11: Número de cotizantes por régimen



Fuente: Superfinanciera

Tabla 1: Número de pensionados por régimen

	Pensionados RPM	Pensionados AFP
2005	862.779	18.668
2006	935.055	21.716
2007	999.624	26.034
2008	1.067.823	30.500
2009	888.342	36.195
2010	953.114	42.769
2011	1.003.509	51.357
2012	1.039.307	59.764
2013	1.123.218	68.771
2014	1.184.986	78.498
2015	1.216.590	92.037
2016	1.246.643	111.080

Fuente: Superfinanciera

Con relación a la distribución de los jubilados por rango de pensión en el régimen de prima media, administrado por Colpensiones, cabe señalar que más del 86% recibió una mesada entre 1 y tres salarios mínimos durante el periodo 2013 – 2016. Para este mismo periodo, el 1,3% de los pensionados recibió mesadas superiores a diez salarios mínimos (Tabla 2).

Tabla 2: Distribución de los jubilados de Colpensiones por rango de pensión

Rangos de pensiones (en SMMLV*)	2013	2014	2015	2016
Hasta 1	51,6	51,3	51,1	51,0
Entre 1 y 2	25,0	25,1	25,0	25,0
Entre 2 y 3	10,2	10,3	10,4	10,4
Entre 3 y 4	4,9	4,9	5,0	5,0
Entre 4 y 5	2,7	2,7	2,7	2,7
Entre 5 y 10	4,3	4,4	4,5	4,5
> 10	1,2	1,3	1,3	1,3

*SMMLV: Salario mínimo mensual legal vigente

Fuente: Colpensiones

4.1.3. Otras transferencias

Este rubro de gasto, como ya se mencionó, está constituido por diversas partidas dentro de las que sobresalen, los recursos de destinación específica del CREE, las universidades públicas nacionales, algunos subsidios, y los aportes para el Fondo de Solidaridad Pensional y el FOSYGA. Los pagos por estos conceptos ascendieron de 0,9% del PIB en 2004 a 3,8% del PIB en 2016. Vale la pena señalar que la inclusión de los recursos del CREE a partir de 2013 generó un aumento de gasto asociado a este rubro (Anexo 7). Bajo este rubro también se contabilizan diversas partidas que tienen como soporte las Leyes que el Congreso aprueba de manera permanente, sin considerar la restricción presupuestal del gobierno.

4.2. Gasto por servicios personales

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

Tabla 3: Número de funcionarios a cargo del presupuesto nacional

Año	Rama Ejecutiva	Defensa y policía	Fiscalía y org. Autónomos	Transferencias*	Total
2000	79.813	275.279	47.952	374.266	777.310
2001	75.770	302.499	41.492	376.854	796.615
2002	ND.	ND.	ND.	ND.	ND.
2003	70.264	328.368	46.798	456.377	901.807
2004	56.017	403.124	52.681	441.818	953.640
2005	ND.	ND.	ND.	ND.	ND.
2006	53.516	418.360	51.615	441.818	965.309
2007	54.486	428.613	55.619	415.178	953.896
2008	52.356	459.687	54.041	411.052	977.136
2009	50.793	467.429	56.928	411.052	986.202
2010	54.921	474.185	60.003	425.323	1.014.432
2011	52.962	478.454	60.348	421.949	1.013.713
2012	57.192	481.594	60.849	412.532	1.012.167
2013	68.014	489.417	69.482	429.741	1.056.654
2014	72.263	506.163	66.734	442.717	1.087.877
2015	73.194	505.421	70.877	437.747	1.087.239
2016	68.723	505.512	70.904	433.600	1.078.739

* Incluye SGP educación, salud y docentes y administrativos de universidades

Fuente: Dirección General de Presupuesto – MHCP

5. Finalidad del gasto y gasto social

5.1. Gasto por finalidad

El gasto por finalidad corresponde a una clasificación de las asignaciones presupuestales para las diferentes actividades y funciones que desarrolla el gobierno como la defensa nacional, la protección social, la infraestructura, y los servicios de educación y de salud pública. En esta sección, se utiliza la información del gasto por finalidad que proviene de las apropiaciones anuales del Presupuesto General de la Nación –PGN– para el periodo 2004-2015¹³. Esta información no es estrictamente comparable con la de la sección anterior, la cual, como se mencionó, corresponde esencialmente a los pagos de caja del GNC organizados bajo una clasificación económica. En la Tabla 4 se presenta la clasificación del gasto del PGN por finalidad. Allí se observa que la mayor proporción del presupuesto se destina a la protección social, cuyas apropiaciones ascendieron de

¹³ El PGN además del gobierno nacional central, incluye el presupuesto con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional.

5,6% del PIB en 2004 al 8,0% del PIB en 2015. Este rubro incluye el pago por pensiones y los programas para la atención de la familia, la niñez y la juventud, la atención a la población vulnerable, la atención de ancianos, la protección y atención de grupos étnicos, la prevención y atención de desastres, así como los subsidios de vivienda a las familias y los de servicios públicos domiciliarios. Mientras las apropiaciones para pensiones aumentaron de 3,8% del PIB en 2004 a 4,7% del PIB 2015, las de los otros programas y subsidios crecieron en el periodo de 1,8% del PIB a 3,3% del PIB.

Las apropiaciones para financiar la educación y los programas de cultura, recreación y deportes, se mantuvieron relativamente estables con un promedio anual de 3,1% del PIB en el periodo. Bajo este rubro se incluye la contratación y prestación de servicios de educación preescolar, básica y media (2,1% del PIB en promedio), la contratación y prestación de servicios para educación superior (0,5% del PIB en promedio), la contratación y prestación de servicios de capacitación para el trabajo (0,3% del PIB en promedio) y los programas de recreación, cultura y deporte entre otros (0,3% del PIB en promedio).

Las apropiaciones por las actividades de defensa nacional y de orden público y seguridad ciudadana aumentaron de 2,9% del PIB en 2004 y 3,2% del PIB en 2015. Bajo este rubro se incluyen los pagos por administración de la justicia y los de la administración gestión de establecimientos penitenciarios. Las apropiaciones para la prestación de los servicios de salud aumentaron de 2,1% del PIB en 2004 a 2,8% del PIB en 2015. Vale la pena anotar que el aumento de las apropiaciones de 2014 y de 2015 están ligadas a la reforma tributaria de 2012, que estableció la figura del impuesto de renta para la equidad -CREE-, como mecanismo para el financiamiento de los servicios de salud del régimen contributivo, el SENA y el ICBF. La creación de este impuesto estuvo motivada por la reducción de los costos a la nómina que otorgó la Ley 1607 de 2012, la cual eximió a las empresas del pago de las contribuciones parafiscales al SENA y al ICBF y de los pagos por seguridad social en salud sobre los trabajadores con remuneración hasta de diez salarios mínimos. Finalmente, las apropiaciones en infraestructura básica, producción y prestación de servicios en los diferentes sectores económicos se sitúan en 1% del PIB en promedio durante el periodo, al igual que las de la función pública general (Tabla 4%).

Tabla 4: Gasto por finalidad Presupuesto General de la Nación
% del PIB

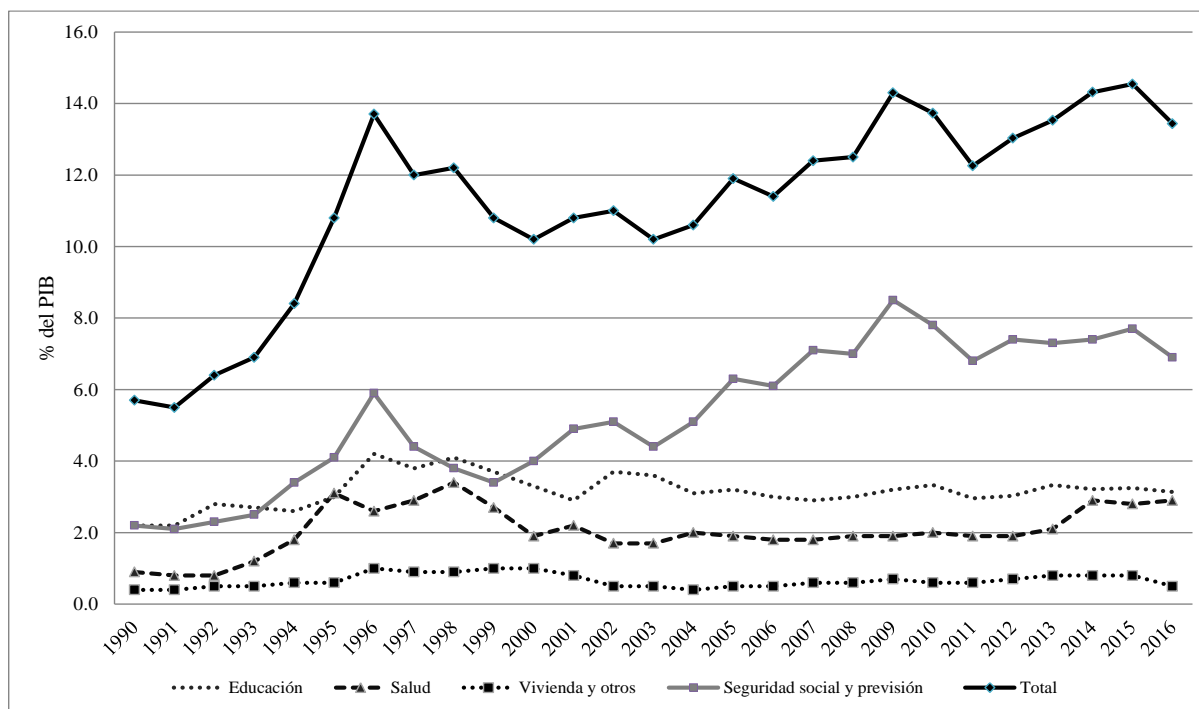
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prom.
Función pública general	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	1,2	0,8	1,2	0,9	1,6	1,2	1,0
Defensa y Orden público	2,9	2,9	2,9	2,8	3,4	3,5	3,1	3,0	3,1	3,2	3,3	3,2	3,1
Fomento y regulación desarrollo econ.	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,7	0,7	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,5
Infraestructura básica	0,8	0,8	1,0	1,1	0,8	1,0	0,9	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0
Medio ambiente	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Espacio público y vivienda	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3
Salud	2,1	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,9	2,8	2,1
Educación, cultura, deportes y recr.	3,2	3,1	3,1	2,9	3,0	3,2	3,3	3,0	3,0	3,3	3,3	3,4	3,2
• <i>Preescolar, básica y media</i>	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0	2,1
• <i>Superior</i>	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
• <i>Capacitación para el trabajo</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3
• <i>Otros Servicios</i>	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3
Protección social	5,6	6,5	6,2	7,1	7,1	8,6	8,0	7,0	7,3	7,6	7,8	8,0	7,2
• <i>Pensiones</i>	3,8	4,7	4,3	4,3	4,5	4,9	5,1	4,4	4,2	4,3	4,9	4,7	4,5
• <i>Atención familia niñez y juv.</i>	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8
• <i>Atención pob. vulnerable</i>	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,3	0,6
• <i>Subsidios vivienda</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2
• <i>Subsidios servicios públicos</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
• <i>Otros subsidios familias</i>	0,0	0,0	0,0	0,9	0,3	1,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
• <i>Cesantías</i>	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
• <i>Otros programas</i>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3	0,5	0,3
Otras Actividades	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Total	16,5	16,9	17,0	17,5	18,1	20,5	19,9	18,0	19,1	19,7	21,2	20,9	18,8

Fuente: DGPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

5.2. Gasto social

Las apropiaciones para gasto social, que recogen las finalidades de educación, salud, nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento básico, aumentaron de 5,7% del PIB en 1990 a 13,4% del PIB en 2016 (Gráfico 12 y Anexo 8). El periodo de mayor expansión fue la década del noventa, por la expedición de la Constitución Política de 1991, que impulsó los gastos de educación y salud, al fortalecer el proceso de descentralización. Las apropiaciones por seguridad social también se dinamizaron durante este periodo, especialmente por las mayores asignaciones para el pago de pensiones a cargo del GNC. Durante la década anterior, los recursos para educación y salud tendieron a estabilizarse debido a las reformas al sistema de transferencias territoriales aprobadas en 2001 y 2007. Sin embargo, durante estos años se observa una tendencia creciente de las apropiaciones para seguridad social no solo por las asignaciones para el pago de pensiones sino por la inclusión de diversos programas sociales y subsidios para diferentes grupos de la población. En los últimos años, las apropiaciones del PGN para salud han venido aumentando debido a la incorporación de los recursos del CREE para el financiamiento del sistema, como se explicó en la sección anterior.

Gráfico 12: Gasto Social Presupuesto General de la Nación
% del PIB



Fuente: CEPAL para 1990-2013 DGP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público para 2014-2016.

6. Comentarios Finales

Este documento presenta una revisión teórica y empírica sobre el gasto público óptimo, algunas comparaciones internacionales sobre el tamaño del Estado y una descripción general sobre la evolución y las características del gasto del GNC con base en la clasificación económica y en la distribución del PGN por finalidad. Sobre el tamaño óptimo del Estado no hay unanimidad de criterios puesto que ello depende del enfoque teórico que se utilice. Los resultados de los estudios empíricos sobre el tema muestran una varianza importante sobre cuál debe ser el tamaño del gasto óptimo, el cual depende de los países seleccionados, del periodo analizado, de la categoría de gasto evaluada, de la eficiencia del gasto y del efecto *crowding-out*, entre otros factores.

De otro lado, los ejercicios sobre el gasto en un contexto internacional muestran que en general los países desarrollados tienen Estados más grandes y que el tamaño del Estado es mayor a medida que crece el ingreso per cápita. Esta tendencia apoya la “Ley Wagner”, que sugiere que el tamaño del Estado crece al mismo ritmo o a un ritmo mayor que el del ingreso. Para los países de América Latina se puede destacar la gran heterogeneidad en el tamaño del gasto público, a tal punto que países con PIB per cápita similares tienen gastos como porcentaje del PIB muy diferentes, tanto para el GNC como para el gobierno general.

Al comparar internacionalmente a Colombia se puede destacar que el gasto del GNC en términos del PIB es relativamente bajo a nivel de Latinoamérica y que cuando se compara con el producto per cápita en dólares ajustado por la PPA se ubica en la línea de tendencia. En el caso del gobierno general, aunque el gasto en términos del PIB es bajo respecto a las economías avanzadas y a varios países de América Latina, cuando se compara con el producto per cápita en dólares ajustado por el PPA, es mayor al que predice el nivel del ingreso per cápita.

Con respecto a la evolución del gasto del GNC de Colombia se observa un aumento de once puntos porcentuales del producto entre 1990 y 2016. Este crecimiento fue más rápido en la década del noventa, cuando aumentó 7,8 puntos porcentuales del producto, por la expansión de las transferencias territoriales, los intereses de la deuda, los gastos de personal y los pagos por pensiones. En la década anterior el gasto creció a un menor ritmo, al pasar de 15,4% del PIB en

2000 a 19% del PIB en 2009. En el año 2010 el gasto desciende a 17,6% del PIB y luego aumenta gradualmente hasta situarse de nuevo en 19% del PIB en 2016.

El gasto de funcionamiento, que es el rubro que más importante, creció de 5,5% del PIB en 1990 a 13,9% del PIB en 2016. Los pagos por intereses ascendieron de 0,9% del PIB en el primer año a 3,0% del PIB en el último. La inversión registró su nivel más bajo en 2004 con 1,0% del PIB y el nivel más alto en 2013 con 3,1% del PIB. En los pagos de funcionamiento se destacan los rubros de transferencias territoriales, los pagos por pensiones y otro de tipo de transferencias, dentro de las que se incluyen los recursos para las universidades públicas, algunos subsidios, las sentencias y diversidad de partidas que tienen soporte legal. Muchas de estas partidas se aprueban sin considerar la restricción presupuestal del gobierno, generando una presión permanente sobre el gasto del GNC.

Sobre el gasto por finalidad se puede destacar que la mayor parte de las apropiaciones corresponden a protección social, educación, salud, defensa y orden público. Dentro de las partidas para protección social, se incluyen los recursos para pensiones y diversos programas sociales y subsidios. El gasto social, que recoge varias de estas finalidades, aumentó de 5,7% del PIB en 1990 a 10,2 en 2000 y a 13,4% del PIB en 2016. En los noventa la educación y la salud constituyeron los rubros de mayor expansión. Desde el año 2000, las partidas para pensiones, subsidios y programas sociales han sido las de mayor crecimiento.

Para finalizar es necesario señalar que una investigación más profunda sobre el gasto público en Colombia, requiere de una evaluación rigurosa del desempeño de los sectores y de los programas a los cuales se asignan los recursos del gobierno. Esta investigación, también debería considerar la eficiencia del gasto y los problemas de corrupción en el manejo de los recursos públicos.

Referencias

- Afonso, A. y Furceri, D. (2010). Government size, composition, volatility and economic growth. *European Journal of Political Economy*. Vol. 26, No. 4, pp. 517–532.
- Alvis, C. y Castrillón, C. (2013). Tamaño óptimo del gasto público colombiano: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno. *Cuadernos de Economía*. Vol 32, Num 60, pp. 599-634.
- Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *The Journal of Political Economy*. Vol 98, No. 5, pp. 103-125.
- Becker, G. y Mulligan, C. (2003). Deadweight costs and the size of government. *Journal of Law and Economics*. Vol. 46, No. 2, pp. 293-340.
- Brown, C.V. y Jackson, P. M. (1990). *Public Sector Economics*. Blackwell Publishers, Oxford, UK. 4th Edition.
- Chobanov, D. y Mladenova, A. (2009). What is the optimum size of Government? Institute for Market Economics, Bulgaria. Disponible en http://ime.bg/uploads/335309_OptimalSizeOfGovernment.pdf.
- Feldstein, M. (1996). How big should government be? *NBER Working Papers Series*. Working Paper 5868.
- Kaplow, L. (1996). The Optimal Supply of Public Goods and the Distortionary Cost of Taxation. *National Tax Journal*. Vol. 49 No. 4, pp. 513– 33.
- Karras, G. (1996). The optimal government size: Further international evidence on the productivity on the productivity of government services. *Economy Inquiry*. Vol 34, No. 2, pp. 193–203.
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Editorial Aguilar, S.A. Madrid, España. Primera reimpresión.
- Posada, C.E. y Escobar, J. F. (2003). Crecimiento económico y gasto público: una interpretación de las experiencias internacionales y del caso colombiano (1982-1999). *Borradores de Economía*, No. 258. Banco de la Republica. Bogotá, Colombia.

Posada, C.E. y Gómez W. (2002). Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano. *Borradores de Economía*, No. 218. Banco de la Republica. Bogotá, Colombia.

Yew-Kwang, N. (2000). The optimal size of public spending and the distortionary cost of taxation. *National Tax Journal*. Vol. 53, No. 2, pp. 253-272.

Anexos

Anexo 1: Índice de Flexibilidad Fiscal (IFF) - GNC: 2015

País	Gasto GNC % del PIB					IFF
	Gasto total	Sueldos y salarios	Subsidios y transferencias	Intereses	Gasto no discrecional	
Argentina	24,5	2,8	16,1	1,8	20,7	15,4
Bolivia	40,6	12,6	7,5	0,9	20,9	48,4
Brasil	30,3	4,0	12,6	7,3	23,9	21,3
Chile	23,6	4,6	11,9	0,7	17,1	27,3
Colombia	19,2	2,4	10,7	2,2	15,3	20,1
Costa Rica	20,2	6,1	8,9	2,8	17,7	12,4
Ecuador	24,1	8,7	0,9	1,8	11,4	52,9
El Salvador	17,1	5,9	3,9	2,4	12,3	28,2
Guatemala	12,3	4,2	2,7	1,6	8,4	31,2
Haití	12,6	6,4	1,1	0,2	7,7	38,9
Honduras	22,6	8,5	3,6	2,5	14,6	35,3
México	20,6	1,6	12,6	1,7	15,9	22,8
Panamá	17,7	4,2	4,0	1,8	10,0	43,5
Paraguay	20,6	9,4	4,9	0,6	14,9	27,8
Perú	19,9	4,7	4,4	1,0	10,1	49,2
Rep. Dominicana	16,9	5,0	4,8	2,7	12,5	26,2
Uruguay	22,4	4,7	10,6	2,3	17,6	21,4
Venezuela**	35,9	6,9	18,7	3,0	28,6	20,3

* El índice de flexibilidad fiscal se define como: $IFF = (1 - GND/GT) * 100$, donde GND se refiere a los gastos no discrecionales que incluyen pagos en sueldos y salarios, transferencias y pagos de intereses, y GT se refiere al gasto público total. El valor máximo del índice es de 100, lo que corresponde a una flexibilidad fiscal total.

** La información corresponde a 2014

Fuente: CEPAL

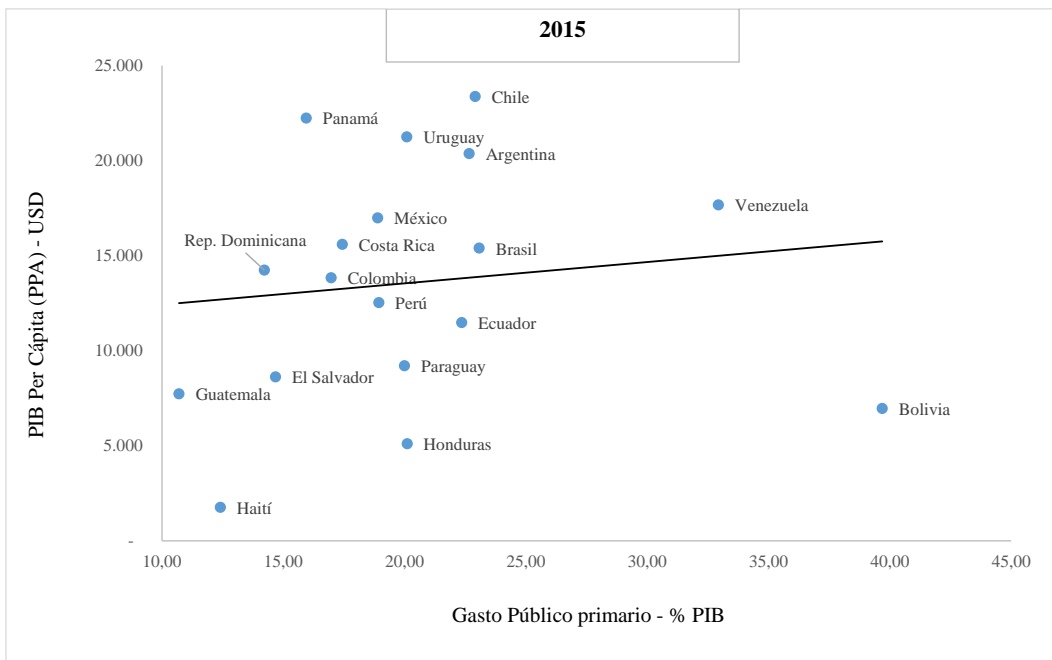
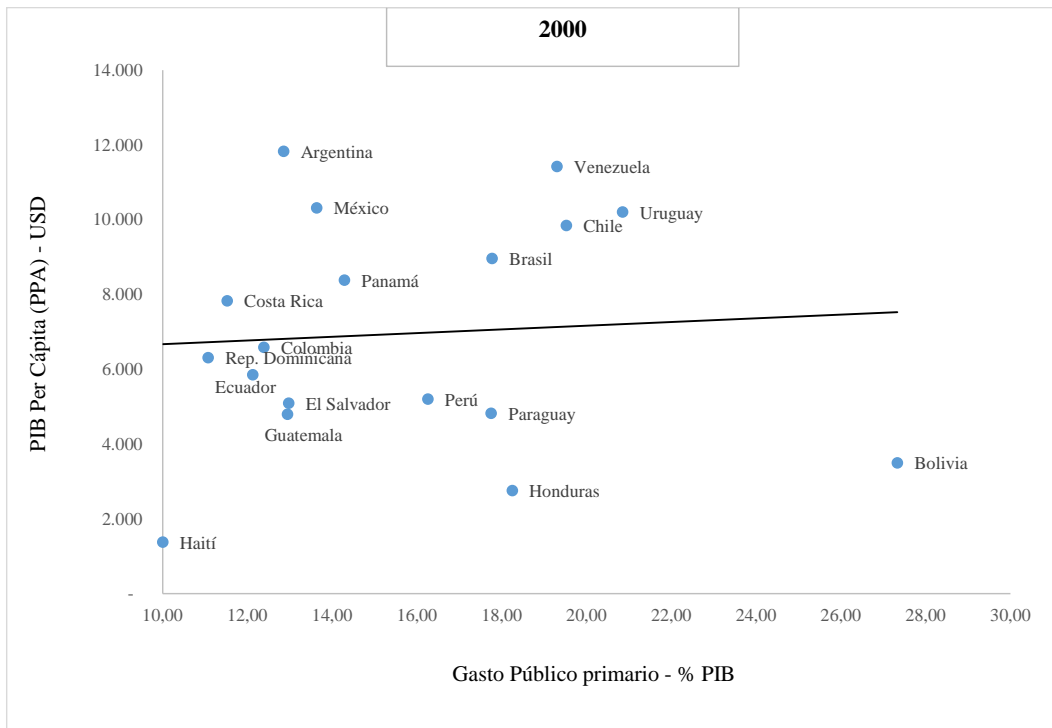
Anexo 2: Gasto Gobierno Nacional Central
(% del PIB)

País	2000		2007		2015	
	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Total	Gasto Primario
Argentina	16,0	12,9	15,9	14,0	24,5	22,7
Bolivia	29,1	27,3	30,5	29,2	40,6	39,7
Brasil	21,4	17,8	24,5	20,6	30,3	23,1
Chile	20,7	19,5	17,8	17,2	23,6	22,9
Colombia	15,6	12,4	17,7	14,2	19,2	17,0
Costa Rica	15,0	11,5	14,5	11,5	20,2	17,4
Ecuador	17,6	12,1	16,8	15,0	24,1	22,4
El Salvador	14,3	13,0	15,0	12,5	17,1	14,7
Guatemala	14,3	12,9	14,3	12,8	12,3	10,7
Haití	10,5	10,0	12,9	12,6	12,6	12,4
Honduras	20,4	18,3	22,2	21,6	22,6	20,1
México	15,5	13,6	16,9	15,5	20,6	18,9
Panamá	18,2	14,3	17,0	13,8	17,7	16,0
Paraguay	18,8	17,8	14,6	13,8	20,6	20,0
Perú	18,5	16,3	17,5	15,8	19,9	18,9
Rep. Dominicana	11,6	11,1	16,0	14,5	16,9	14,2
Uruguay	22,8	20,9	22,6	18,8	22,4	20,1
Venezuela*	21,8	19,3	25,6	24,1	35,9	32,9

*Dato de 2015 corresponde a 2014

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base información oficial.

Anexo 3: Gasto primario del GNC y PIB per cápita ajustado por PPA



Fuente: CEPAL para gasto del GNC y Banco Mundial para el PIB per cápita

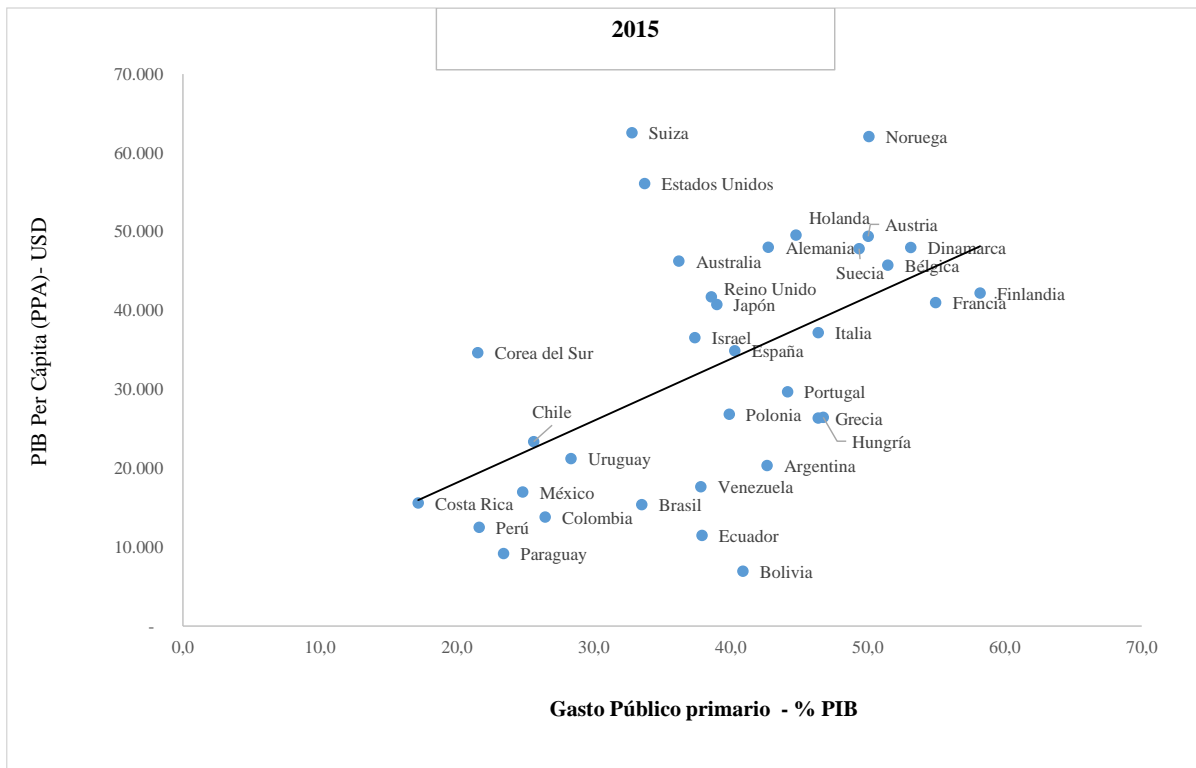
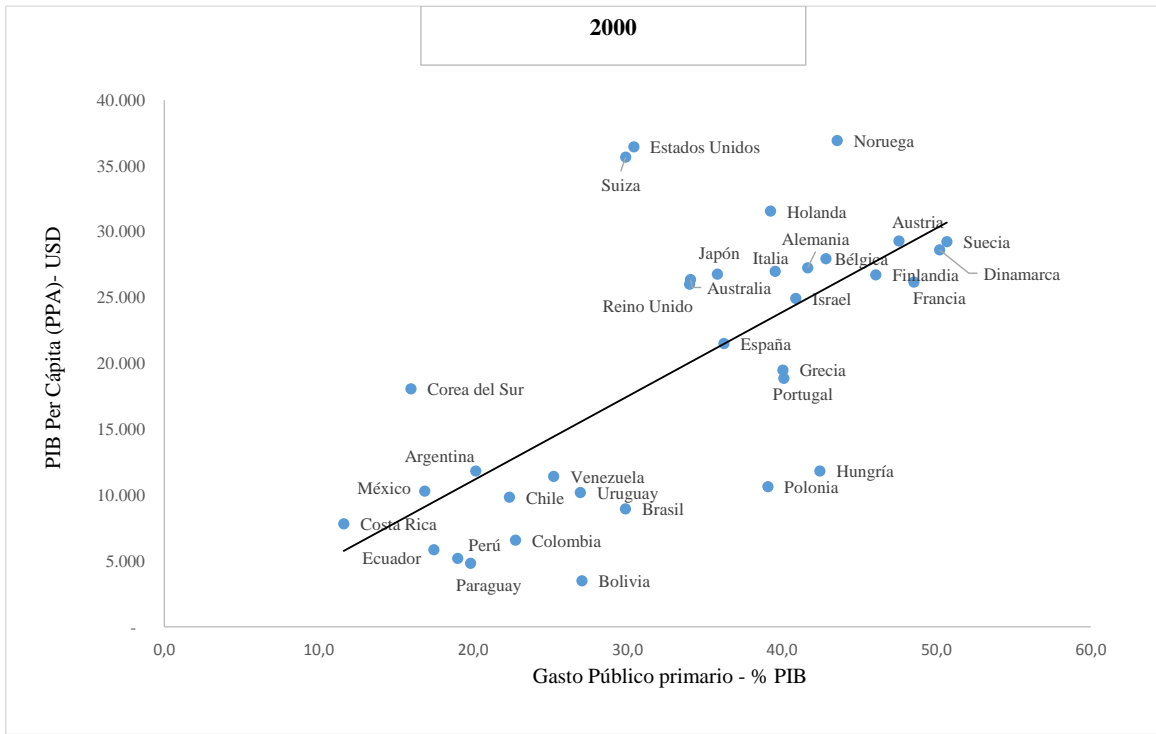
Anexo 4: Gobierno general - Gasto total
(% del PIB)

País	2000		2007		2015	
	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Total	Gasto Primario
Alemania	44,6	41,7	42,7	40,2	44,0	42,7
Argentina	23,5	20,2	24,5	23,0	43,9	42,6
Australia	34,8	34,1	34,4	34,6	37,2	36,2
Austria	50,3	47,6	49,1	46,9	51,9	50,0
Bélgica	49,1	42,8	48,2	44,7	53,9	51,5
Bolivia	29,3	27,0	32,7	30,1	41,9	40,9
Brasil	34,5	29,9	37,6	31,7	41,9	33,5
Chile	23,0	22,4	19,3	19,5	25,8	25,6
Colombia	26,4	22,7	28,0	25,4	29,6	26,4
Corea del Sur	17,0	16,0	20,5	21,2	21,1	21,5
Costa Rica	15,5	11,6	14,8	11,5	20,0	17,2
Dinamarca	52,7	50,2	49,6	49,0	53,8	53,1
Ecuador	23,2	17,5	24,1	22,4	39,3	37,9
España	39,1	36,2	38,9	37,8	43,0	40,3
Estados Unidos*	32,7	30,4	34,5	32,5	35,7	33,7
Finlandia	47,0	46,1	46,8	47,1	58,5	58,2
Francia	51,1	48,6	52,2	49,8	56,9	54,9
Grecia	47,0	40,1	47,1	42,6	50,0	46,4
Holanda	41,8	39,3	42,4	41,1	45,9	44,8
Hungría	47,2	42,5	50,1	46,3	50,2	46,7
Israel	47,5	40,9	41,9	37,4	40,3	37,4
Italia	45,5	39,6	46,8	42,3	50,4	46,4
Japón	37,1	35,8	33,3	33,3	39,3	39,0
México	20,9	16,9	23,4	20,8	27,6	24,8
Noruega	41,7	43,6	39,5	42,3	47,7	50,1
Paraguay	21,2	19,8	18,3	16,9	24,4	23,4
Perú	21,5	19,0	18,6	16,8	22,6	21,6
Polonia	42,1	39,1	43,1	40,9	41,6	39,9
Portugal	42,6	40,1	44,5	41,9	48,2	44,1
Reino Unido	35,8	34,0	39,5	37,8	40,2	38,6
Suecia	52,7	50,7	48,7	48,0	49,3	49,4
Suiza	30,9	29,9	30,0	29,4	33,0	32,8
Uruguay	29,1	26,9	28,9	25,3	31,8	28,3
Venezuela	28,3	25,2	35,9	34,3	41,0	37,8

*Dato de 2000 corresponde a 2001

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database.

Anexo 5: Gasto público primario del gobierno general y PIB per cápita ajustado por PPA



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

Anexo 6: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central
% del PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Ingresos totales (sin causaciones)	7,4	8,7	9,0	9,6	9,7	9,7	10,1	10,6	10,1
Ingresos tributarios	6,7	7,6	8,0	8,2	8,5	8,3	8,6	9,2	9,0
Ingresos no tributarios	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2
Fondos especiales	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Otros recursos de capital	0,3	0,7	0,6	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,7
2. Pagos totales (con causaciones)	8,0	9,0	11,7	9,5	10,7	12,3	14,2	14,4	14,7
Pagos total sin intereses	7,0	7,3	8,0	8,9	9,7	10,4	11,4	12,0	11,8
Pagos corrientes	6,4	6,7	7,2	8,3	9,0	9,6	11,0	11,5	12,9
Intereses	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,6	1,7	2,5
Deuda externa	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Deuda interna	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,7	1,2	1,3	1,8
Impuesto end. Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Funcionamiento	5,5	5,7	6,3	7,3	8,1	8,6	9,5	9,8	10,4
Servicios personales	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,1	1,9	2,0	2,2
Transferencias	3,5	3,5	4,1	4,8	5,2	5,8	6,8	6,8	7,4
Regionales	2,0	2,2	2,7	2,8	3,0	2,9	3,7	3,7	3,9
Pensiones	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	1,4	1,4	1,6
Otras	0,9	0,7	0,7	1,1	1,3	1,7	1,8	1,7	2,0
Gastos generales y otros	0,6	0,6	0,5	0,7	0,8	0,7	0,7	0,9	0,8
Inversión	1,4	1,7	1,7	1,6	1,7	1,8	2,0	2,2	1,4
Ajustes por causación	0,2	0,7	2,8	-0,3	0,0	0,9	1,2	0,7	0,4
3. Déficit o superávit total	-0,6	-0,3	-2,7	0,1	-1,0	-2,6	-4,1	-3,8	-4,5

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Anexo 6: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (cont.)
% del PIB

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Ingresos totales (sin causaciones)	10,6	10,1	12,2	12,4	12,6	13,0	13,5	14,7	15,0
Ingresos tributarios	9,2	9,0	11,0	11,0	11,5	11,9	12,4	13,4	13,4
Ingresos no tributarios	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Otros recursos de capital	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	1,1	1,3
2. Pagos totales (con causaciones)	14,4	14,7	17,0	17,4	16,9	17,4	17,5	18,1	17,7
Pagos total sin intereses	12,0	11,8	13,3	13,2	13,0	13,2	14,5	14,1	14,3
Pagos corrientes	11,5	12,9	15,4	15,2	15,5	15,5	16,1	16,2	15,9
Intereses	1,7	2,5	3,3	3,2	3,5	3,3	2,9	3,5	3,5
Deuda externa	0,5	0,6	1,3	1,5	1,6	1,4	1,3	1,0	0,9
Deuda interna	1,3	1,8	1,9	1,7	1,9	1,9	1,7	2,5	2,6
Impuesto end. Externo	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Funcionamiento	9,8	10,4	12,0	12,0	12,0	12,2	13,2	12,7	12,4
Servicios personales	2,0	2,2	2,3	2,3	2,3	2,1	2,2	2,2	2,0
Transferencias	6,8	7,4	8,9	8,8	8,9	9,3	10,2	9,6	9,4
Regionales	3,7	3,9	4,7	4,5	4,6	4,4	4,3	4,1	3,9
Pensiones	1,4	1,6	2,1	2,3	2,2	2,6	3,4	3,4	3,5
Otras	1,7	2,0	2,1	2,0	2,1	2,3	2,5	2,1	2,0
Gastos generales y otros	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	0,9
Inversión	2,2	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,3	1,4	1,9
Ajustes por causación	0,7	0,4	0,4	1,1	0,3	0,9	0,1	0,5	-0,1
3. Déficit o superávit total	-6,5	-4,6	-4,8	-5,1	-4,2	-4,5	-4,0	-3,4	-2,7

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Anexo 6: Balance fiscal del Gobierno Nacional Central (cont.)
% del PIB

Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 pr
1. Ingresos totales (sin causaciones)	15,6	15,3	13,8	15,2	16,1	16,9	16,7	16,1	15,0
Ingresos tributarios	13,4	12,9	12,3	13,5	14,3	14,2	14,3	14,4	13,7
Ingresos no tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros recursos de capital	1,9	2,1	1,2	1,4	1,4	2,4	2,0	1,3	1,0
2. Pagos totales (con causaciones)	17,9	19,4	17,6	18,0	18,4	19,2	19,1	19,1	19,0
Pagos total sin intereses	14,5	16,1	14,6	14,7	15,5	16,8	17,1	16,9	16,0
Pagos corrientes	15,3	16,7	15,1	14,8	15,1	15,9	16,2	16,1	16,9
Intereses	2,9	2,9	2,6	2,5	2,4	2,2	2,1	2,2	3,0
Deuda externa	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	N,D,
Deuda interna	2,1	2,1	1,9	1,9	1,9	1,7	1,5	1,5	N,D,
Impuesto end. Externo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Funcionamiento	12,4	13,9	12,5	12,3	12,7	13,6	14,1	13,9	13,9
Servicios personales	2,0	2,2	2,2	2,0	2,1	2,3	2,5	2,4	2,3
Transferencias	9,6	10,9	9,6	9,5	9,8	10,5	10,8	10,7	10,9
Regionales	3,9	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	3,8	3,7	3,7
Pensiones	3,5	3,5	3,1	3,3	3,4	3,8	3,6	3,5	3,5
Otras	2,2	3,1	2,2	2,2	2,5	2,9	3,4	3,5	3,8
Gastos generales y otros	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Inversión	2,2	2,2	2,1	2,4	2,8	3,1	3,0	3,0	2,1
Ajustes por causación	0,5	0,4	0,4	0,8	0,5	0,2	-0,1	0,0	0,0
3. Déficit o superávit total	-2,3	-4,1	-3,9	-2,8	-2,3	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Anexo 7: Gasto por otras transferencias - Gobierno Nacional Central
% del PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Universidades	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Cesantías	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sentencias	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestaciones y CREE Sector Salud	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,8	0,8
Deuda interna y externa entidades	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Subsidio tarifas eléctricas y combustib.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	1,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Fondo solidaridad pensional, FOSYGA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
FRECH y CREE Inversión	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,6	0,6	0,5
Transferencias Bonos Pensionales	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servicios personales, gastos generales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Organismos internacionales	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otras*	0,8	1,1	1,1	0,7	1,0	0,8	1,0	1,0	0,9	1,3	0,8	0,4	0,8
Total	2,3	2,5	2,3	2,0	2,3	3,2	2,3	2,4	2,5	3,3	3,3	3,3	3,8

Fuente: MHCP- Dirección de Presupuesto

Anexo 8: Gasto Social Presupuesto General de la Nación
% del PIB

Año	Educación	Salud	Vivienda y otros	Seguridad social y previsión	Total
1990	2,2	0,9	0,4	2,2	5,7
1991	2,2	0,8	0,4	2,1	5,5
1992	2,8	0,8	0,5	2,3	6,4
1993	2,7	1,2	0,5	2,5	6,9
1994	2,6	1,8	0,6	3,4	8,4
1995	3,0	3,1	0,6	4,1	10,8
1996	4,2	2,6	1,0	5,9	13,7
1997	3,8	2,9	0,9	4,4	12,0
1998	4,1	3,4	0,9	3,8	12,2
1999	3,7	2,7	1,0	3,4	10,8
2000	3,3	1,9	1,0	4,0	10,2
2001	2,9	2,2	0,8	4,9	10,8
2002	3,7	1,7	0,5	5,1	11,0
2003	3,6	1,7	0,5	4,4	10,2
2004	3,1	2,0	0,4	5,1	10,6
2005	3,2	1,9	0,5	6,3	11,9
2006	3,0	1,8	0,5	6,1	11,4
2007	2,9	1,8	0,6	7,1	12,4
2008	3,0	1,9	0,6	7,0	12,5
2009	3,2	1,9	0,7	8,5	14,3
2010	3,3	2,0	0,6	7,8	13,7
2011	3,0	1,9	0,6	6,8	12,3
2012	3,0	1,9	0,7	7,4	13,0
2013	3,3	2,1	0,8	7,3	13,5
2014	3,2	2,9	0,8	7,4	14,3
2015	3,2	2,8	0,8	7,7	14,5
2016	3,1	2,9	0,5	6,9	13,4

Fuente: CEPAL para 1990-2013 DGPN, Ministerio de Hacienda y Crédito Público para 2014-2016

