

**UNIVERSIDAD
EAFIT**

**Coyuntura
y perspectivas**

Número 50 – 2024

Febrero

Informe especial

**El gasto público en
Colombia (y algunos de
sus problemas)**



El gasto público en Colombia (y algunos de sus problemas)

Carlos Esteban Posada P.¹

I. Introducción

Desde 1975 el país ha hecho, aproximadamente, 18 reformas tributarias (cada dos o tres años), la última a finales de 2022, y es muy probable que antes de 2026 el gobierno actual presente al Congreso un proyecto de ley contemplando una nueva reforma tributaria. Esas reformas han tenido y tendrán consecuencias en las evoluciones global y sectoriales de la actividad económica y en el bienestar social.

En general, las reformas tributarias han estado asociadas a la evolución del gasto público. En lo que sigue se presenta una descripción de éste, de su financiación y de algunos de sus efectos, y una interpretación tentativa de haber cambiado con tanta frecuencia las leyes tributarias, a pesar de que ellas son una parte importante de las reglas del juego, en Colombia y en cualquier sociedad. La alta frecuencia con la cual han cambiado las normas tributarias probablemente sea un rasgo sobresaliente del caso colombiano si se lo comparase con lo típico de las economías emergentes.

II. Evolución del gasto público

Como es bien sabido, el gasto público tiene beneficios sociales, pero también costos sociales, entre los cuales sobresalen, por su mayor importancia, los de oportunidad: dejar de destinar recursos para diversos usos alternativos, por parte del sector privado, a fin de ser usados por el gobierno (en sentido amplio: el estado). El beneficio social neto crece, pero, a partir de un cierto nivel, el beneficio social marginal neto (neto del costo marginal) es decreciente hasta hacerse nulo o, más allá, negativo, dadas unas ciertas condiciones ligadas a recursos, tecnologías (incluyendo las de combate contra la corrupción), preferencias sociales y situaciones predeterminadas de criminalidad y orden público.

Por tanto, dadas tales condiciones, se puede suponer que hay un nivel óptimo del gasto público, y, en términos más concretos y prácticos, un rango relativamente estrecho en el cual debería hallarse el nivel óptimo de la relación gasto público/PIB. El caso colombiano actual, a mi modo de ver, es uno en el cual la relación gasto

¹ Profesor de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno de la Universidad EAFIT, integrante del grupo de Coyuntura Económica. Correo electrónico: cposad25@eafit.edu.co

público/PIB ya es superior a lo que sería óptimo, teniendo en cuenta esas condiciones referidas a recursos, tecnologías, preferencias y demás.

Pero, aún si supusiéramos que todavía el gasto público colombiano, con respecto al PIB (Producto Interno Bruto), no ha alcanzado el nivel óptimo, resulta indudable que su crecimiento ha sido muy rápido desde los años 80 del pasado siglo y que, de seguir como va, muy pronto lo habrá superado ampliamente. Las cifras reportadas en las tablas y figuras siguientes son clara evidencia al respecto.

Tabla 1.
Gasto público (compras de PIB). Proporciones del PIB trimestral.
Estimaciones; cifras de segundo trimestre; precios de 2015.

Año	Consumo público	Inversión pública	Gasto público
	1	2	3 = 1+2
1981	0,027	n.d	n.d
1984	0,032	n.d	n.d
1987	0,030	n.d	n.d
1990	0,038	n.d	n.d
1993	0,047	n.d	n.d
1996	0,093	n.d	n.d
1999	0,140	n.d	n.d
2002	0,136	n.d	n.d
2005	0,139	0,029	0,168
2008	0,135	0,030	0,165
2011	0,140	0,034	0,174
2014	0,144	0,035	0,179
2017	0,151	0,036	0,187
2020	0,192	n.d	n.d
2023	0,181	n.d	n.d

Fuente:
1) Estimaciones (no oficiales) del área de investigaciones del Banco de la República.
2) Estimaciones de Hurtado, Posada, Torres y Villca (s.f)

INFORME ESPECIAL Coyuntura y perspectivas

Tabla 2.
Ingresos, gastos y balance fiscal del estado (sector público no financiero).
Cifras en miles de millones de pesos corrientes.

Año	Ingresos	Gastos ¹	Intereses	PIB	Ingresos/PIB	Gastos/PIB	Intereses/PIB	Superávit/ PIB
2005	98 856,72	100 357,86	11 321,05	337 958	0,293	0,297	0,033	-0,004
2006	115 736,04	117 286,71	14 841,68	381 604	0,303	0,307	0,039	-0,004
2007	132 247,06	136 929,85	16 610,49	428 506	0,309	0,320	0,039	-0,011
2008	130 672,88	128 478,34	15 237,62	476 554	0,274	0,270	0,032	0,005
2009	138 982,18	149 898,88	15 970,26	501 574	0,277	0,299	0,032	-0,022
2010	146 896,30	161 588,65	15 639,96	544 060	0,270	0,297	0,029	-0,027
2011	171 212,98	175 680,09	17 711,00	619 023	0,277	0,284	0,029	-0,007
2012	193 798,45	185 732,90	17 307,69	666 507	0,291	0,279	0,026	0,012
2013	206 821,23	211 391,74	17 370,62	714 093	0,290	0,296	0,024	-0,006
2014	223 013,38	241 428,55	17 350,60	762 903	0,292	0,316	0,023	-0,024
2015	214 129,63	238 963,22	20 211,36	804 692	0,266	0,297	0,025	-0,031
2016	237 852,03	255 895,97	23 496,34	863 782	0,275	0,296	0,027	-0,021
2017	246 188,11	266 862,41	25 324,19	920 471	0,267	0,290	0,028	-0,022
2018	294 280,63	317 576,68	27 044,51	987 791	0,298	0,322	0,027	-0,024
2019	311 629,08	331 447,85	29 273,10	1 060 068	0,294	0,313	0,028	-0,019
2020	277 887,37	357 712,99	28 773,18	997 742	0,279	0,359	0,029	-0,080
2021	332 105,89	393 916,13	36 471,95	1 192 586	0,278	0,330	0,031	-0,052
2022 Prov	413 448,06	465 626,96	49 745,03	1 462 522	0,283	0,318	0,034	-0,036

Nota:

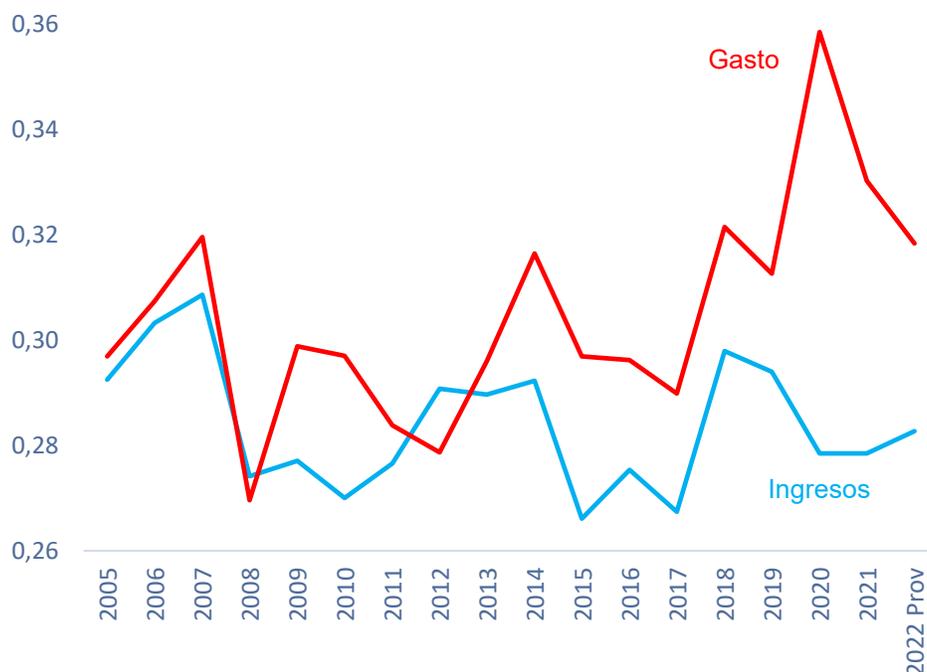
1) Los gastos incluyen los intereses, la variación de las cuentas por pagar y otros

Fuente:

Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP] en Banco de la República

Figura 1.

Colombia. Gasto público total (compras de PIB y demás erogaciones) e ingresos totales públicos: proporciones del PIB (valores anuales en pesos corrientes). 2005 - 2022



Fuente:

Elaboración propia con datos del MHCP consultados en Banco de la República.

A falta de cifras oficiales del gasto público en 2023, se pueden hacer algunas estimaciones para este año, como las siguientes:

1. Consumo público más inversión pública en 2023 muy probablemente sea 20% del PIB (precios corrientes). El dato de consumo público de la tabla 1, correspondiente a 2023, y la evidencia informal que se tiene sobre la lentitud mostrada por el actual gobierno para ejecutar los planes de inversión permiten pensar que esta estimación es razonable.
2. Erogaciones diferentes a compras públicas de PIB:
 - a) Intereses pagados sobre la deuda pública. Esta magnitud se calcula teniendo en cuenta la relación deuda pública/PIB y la tasa media (promedio ponderado de tasas) de la tasa de interés de las deudas que, agregadas, equivalen a la deuda pública total, así:

$$\frac{\text{Intereses}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Deuda}}{\text{PIB}} \times \text{Tasa de interés media}$$

De acuerdo con el Banco de la República (en su *Boletín de Deuda Pública*), la deuda ascendió a 64,5% del PIB (ambas magnitudes medidas en precios corrientes) en junio de 2023 (esta deuda fue 43,1% en diciembre de 2010). Suponiendo que la tasa media de interés sobre la deuda pública fue 8% anual en 2023 (cotéjese esta conjetura con la información sobre tasas de rendimiento de los títulos de tesorería (TES) en pesos publicada en la página web del Emisor, y se verá que es razonable), resulta que el pago de intereses debió ascender a 5,1% del PIB de 2023.

- b) El pago de pensiones por el gobierno (Colpensiones, Magisterio y Fuerzas Armadas) más otras transferencias, incluyendo subsidios, probablemente alcanzaron, en total, una cifra cercana a 7% del PIB.

Los rubros anteriores suman 12,1% del PIB, así que el gasto público total de 2023 (compras públicas de PIB más demás erogaciones) muy probablemente llegó a 32,1% del PIB, y quizás un poco más. Esta cifra parece desproporcionadamente grande si se la compara con las cifras de Estados Unidos.

En efecto, el PIB per cápita colombiano, medido en dólares corrientes, fue 6 800 dólares, aproximadamente, en 2023 (6 659 en 2022, según el Banco de la República, pero el peso se devaluó de manera importante entre junio y diciembre de 2023), en tanto que el de Estados Unidos fue 11 veces mayor en 2023 (76 300 dólares corrientes). No obstante, el gasto público de Estados Unidos equivalió a 36,2% de su PIB (17% por concepto de compras de PIB y 19,1% por otras erogaciones; cifras en precios constantes; fuente: *Bureau of Economic Analysis*; datos divulgados el 25 de enero de este año).

Para decirlo en términos resumidos: la brecha entre los tamaños relativos de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos prácticamente se cerró en un período de 30 años (los corridos entre 1993 y 2023) pero la brecha entre los ingresos por habitante no se ha reducido; mucho menos cerrado. La hipótesis que contemplamos es la siguiente: un rápido crecimiento del gasto público colombiano bajo condiciones de poca eficiencia (y no poco despilfarro y corrupción) y financiado en buena parte mediante impuestos excesivamente altos a las empresas ha sido más un freno (entre otros) que un motor de crecimiento del producto total.

III. Evoluciones de las deudas pública y externa

La figura 1 permite observar que, con posterioridad a 2012, se ha observado una tendencia del gasto público a superar los ingresos, ambos como proporciones del PIB. La consecuencia de esto ha sido el rápido incremento de la relación entre la deuda pública y el PIB. La tabla 3 y la figura 2 muestran esto (aclarando que la cifra de deuda es bruta por cuanto que no está reducida por la magnitud del activo financiero en poder del sector público).

Tabla 3.
Deuda pública (bruta) /PIB. Porcentaje.

Año	Deuda pública bruta/PIB
2010	0,431
2011	0,402
2012	0,382
2013	0,419
2014	0,471
2015	0,545
2016	0,548
2017	0,544
2018	0,57
2019	0,56
2020	0,718
2021	0,719
2022	0,695
2023	0,645

Fuente:
Banco de la República, Boletín de deuda pública

Figura 2.

Colombia. Deuda pública (bruta total) / PIB. 2010 – 2023. Valores anuales en precios corrientes



Fuente:

Elaboración propia con datos del Banco de la República

La tabla 4 muestra el componente externo de la deuda pública a partir de 2010. La tasa de crecimiento anual media de este componente (con respecto al PIB) fue 6,4% anual, el doble de la tasa de crecimiento de la deuda externa total (también con respecto al PIB), que fue 3,2% anual.

Con todo, el ritmo de crecimiento de la deuda externa del sector privado (con respecto al PIB) fue superior (8% anual, según las cifras de la tabla 4), así que no podría afirmarse que ha sido el incremento rápido de la deuda pública externa aquel factor básico responsable del incremento del indicador de riesgo de impago de la deuda externa colombiana denominado “EMBIG-Colombia” entre 2010 y 2023 (tabla 5).

Tabla 4.
Colombia. Deuda externa. Porcentaje del PIB.

Año	Pública	Privada	Total	Pública / Total
2010	13,8	8,8	22,6	0,611
2011	12,7	9,9	22,6	0,562
2012	12,4	8,8	21,2	0,585
2013	13,7	10,4	24,1	0,567
2014	15,7	11,0	26,7	0,586
2015	22,4	15,5	38,0	0,591
2016	25,1	17,4	42,5	0,590
2017	23,0	17,0	40,0	0,576
2018	21,8	17,7	39,5	0,552
2019	22,9	20,1	42,9	0,532
2020	33,2	23,8	57,1	0,582
2021	32,2	21,7	53,9	0,598
2022	30,4	23,0	53,3	0,569
2023 (octubre)	31,1	24,0	55,1	0,564

Fuente:
Banco de la República. Subgerencia de Política Monetaria e Información económica

Lo que sí puede afirmarse es que todas aquellas actuaciones del gobierno colombiano (expresiones, planes, decisiones, ejecuciones, etc.) que incidan en las percepciones de los mercados financieros internacionales sobre las probabilidades de impagos de las deudas externas pública o privada colombianas tienen un peso importante en las primas de riesgo que se adicionan a la tasa de interés básica para determinar la tasa externa de interés cobrada por el otorgamiento de crédito externo.

Tabla 5.

EMBIG-Colombia. Puntos básicos; promedio anual de serie mensual.

Año	EMBIG-Colombia
2010	189,32
2011	167,77
2012	147,68
2013	158,19
2014	167,05
2015	249,47
2016	279,60
2017	193,95
2018	183,43
2019	183,75
2020	261,43
2021	261,30
2022	394,58
2023	357,62

Fuente:

Banco Central de Reserva del Perú (2024)

Así, el promedio anual de la prima de riesgo para 2023 mostrada en la tabla 5, 3,5762%, significa que, para poner un ejemplo, un título de la deuda de la Nación (un *TES*) emitido en dólares y con maduración de 10 años se cotizó en Nueva York, en promedio, en un precio tan bajo como el requerido para rendir una tasa de interés igual a la de un *Treasury* (nombre dado a los de la deuda pública federal de Estados Unidos) de igual vencimiento, que fue 4% a mediados de 2023, más 3,5762%, es decir, 7,5762% anual.

De todo lo anterior se puede deducir que si el mercado internacional de deuda juzga como riesgosa (para el eventual acreedor) una expansión del gasto público o de su financiación, puede aumentarse la prima de riesgo y, con ello, se reforzaría, posteriormente, el incremento del gasto público en intereses; un caso de dinámica “perversa” del gasto y de la deuda.

IV. Comentarios finales

De lo expuesto en las secciones previas surgen unos comentarios generales que se pueden expresar de manera esquemática en los siguientes puntos:

1. Desde hace casi cuatro decenios el país ha emprendido (o, mejor, ha estado sometido) con alta frecuencia a reformas tributarias; esto se explica por la tendencia al aumento del gasto público y de la deuda pública, en proporción al PIB, puesto que la fracción de los ingresos públicos en el PIB no parece que tendiese a crecer, y menos aún en ausencia de reformas tributarias. En efecto, a pesar de las reformas tributarias, desde 2010 los ingresos públicos han oscilado, siguiendo los ciclos de la economía, alrededor de un nivel casi constante: 28% del PIB.
2. La alta frecuencia de reformas tributarias permite interpretarlas como el instrumento principal para la ampliación del gasto público con respecto al PIB. Y el otro instrumento ha sido el endeudamiento creciente del sector público.
3. Los niveles actuales del gasto público, con respecto al PIB, son ahora tan altos que hacen ya, al parecer, muy difícil la reducción sustancial de las tarifas de impuestos a las empresas, tarifas que son muy altas en Colombia. Bajar sustancialmente los impuestos a las empresas para, por ejemplo, ponerlos en los niveles medios de Estados Unidos, aproximadamente 20% de las ganancias, requeriría no solamente aumentar los impuestos a las personas sino también reducir la proporción del gasto público por una vía relativamente práctica: desacelerar el crecimiento de sus magnitudes absolutas de manera que se permita que el aumento del PIB real se encargue de que caiga el peso del gasto en el PIB.

Referencias

Banco Central de Reserva del Perú (2024) *EMBIG Colombia*.
<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/indicadores-de-riesgo-para-paises-emergentes-embig>

Banco de la República (2024) *Balance del sector público no financiero*.
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/sector-publico-no-financiero>

Banco de la República (2024) *Deuda externa*.
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/deuda-externa-publica-y-privada-dolares>

Hurtado, I., Posada, C.E., Torres, G. y Villca, A. (s.f) *Productive Public Expenditure Multiplier in Colombia: an Analysis Based on S-VAR and Dynamic General Equilibrium Models*. Universidad EAFIT. Sin publicar.

Inspira
Crea
Transforma