

Situación y perspectivas fiscales del país

Introducción

El objetivo de estas Notas es hacer una presentación de la situación actual y de las perspectivas financieras del sector público, con énfasis en los efectos fiscales de la nueva política de descentralización y de la reforma integral al Sistema de Seguridad Social. Estos cambios en el ordenamiento legal, han traído consigo un aumento en el nivel del gasto del Gobierno Nacional, por motivo de las mayores transferencias que tendrá que realizar a los entes territoriales y por los gastos asumidos con la reforma a la Seguridad Social.

El trabajo está dividido en tres partes: la primera presenta la evolución reciente de la política fiscal, en el marco del programa de apertura y modernización del Estado. La segunda analiza los efectos fiscales de las normas legislativas que reglamentaron la política de descentralización y de seguridad social, establecidas por la Constitución Nacional de 1991, entre ellas, la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60), la Ley de Regalías (Ley 141) y la Ley de Seguridad Social (Ley 100); la tercera señala las perspectivas fiscales del sector público consolidado. Por último, se presentan algunas conclusiones.

I. Evolución reciente de la política fiscal

Después de la aplicación de los procesos de ajuste adelantados en los años ochenta, los cuales se dirigieron a obtener un mayor ahorro del Gobierno Nacional y al logro de un equilibrio fiscal, en el decenio de los noventa se

inicia una etapa con cambios sustanciales a nivel de política económica, social y regional. Estos cambios buscan crear las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios en un escenario macroeconómico equilibrado, con el fin de favorecer el crecimiento económico y la equidad social. Por otra parte, se reorienta la acción del Estado y de la inversión pública, para lo cual se adelantan reformas estructurales¹ y se aplican los cambios institucionales consagrados en la Constitución de 1991, para la configuración de la internacionalización de la economía y de la modernización del Estado.

Dentro de este marco, la política fiscal continúa con el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, con miras a romper el desequilibrio del sector público, disminuir el déficit y alcanzar una situación financiera acorde con las metas de inflación, crecimiento económico, requerimientos del crédito y disponibilidades de financiamiento interno y externo.

Adicionalmente, se adelantaron reformas tributarias en 1990 y 1992 para compensar la reducción de los ingresos públicos que surgió como consecuencia de la aplicación del programa de apertura comercial y reducción de aranceles iniciado a principios del decenio. En efecto, la reforma tributaria de 1990 amplió la base del IVA y aumentó la tarifa general del 10% al 12%. La reforma tributaria de 1992 (Ley 6a.) buscaba además contrarrestar el desequilibrio

¹ En materia laboral (Ley 50 de 1990), financiera (Ley 45 de 1990), cambiaria (Ley 9a. de 1991), de tratamiento a la inversión extranjera (Resolución 49 de 1991-DNP) y de Banca Central (Ley 31 de 1992-Organica del Banco de la Republica).

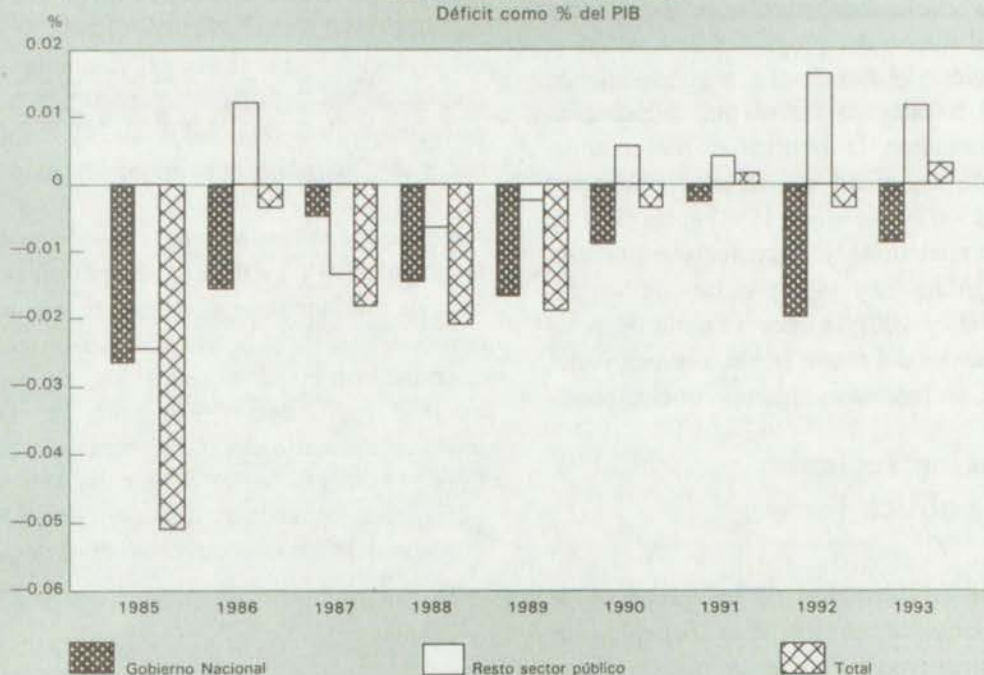
de las finanzas públicas ocasionado por las mayores obligaciones adquiridas por el Estado a raíz de la expedición de la nueva Constitución Nacional. Esta ley creó una serie de medidas transitorias, cuya aplicación rige hasta 1997. Entre éstas se destacan una sobretasa del 25% al impuesto de renta, un nuevo incremento de dos puntos porcentuales en la tarifa general del IVA y el establecimiento de una contribución especial por la explotación de petróleo y gas natural.

Con el propósito de alcanzar el ajuste fiscal, se han venido realizando esfuerzos orientados a aumentar la eficiencia en el recaudo a través de la modernización de las administraciones tributaria y aduanera; además, se ha buscado racio-

nalizar el gasto corriente, eliminar la financiación fiscal mediante la emisión primaria y redefinir la inversión para permitir que el sector privado participe en aquellos sectores donde el Estado presenta bajos niveles de productividad y eficiencia.

La aplicación conjunta de estas medidas alivió parcialmente la situación financiera del sector público. No obstante, el Gobierno Nacional ha registrado déficit permanentes después de 1990, los cuales fueron compensados por las entidades superavitarias del resto del sector público. Por esta razón, no se han presentado grandes desajustes financieros durante los últimos años, e incluso, en 1991 y 1993 se observaron superávit de 0.2% y 0.3% del PIB, respectivamente (Gráfico 1).

GRAFICO 1
Sector público no financiero
Déficit como % del PIB



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Es importante destacar que a pesar de los esfuerzos para lograr un equilibrio fiscal, los gastos del Gobierno Nacional han crecido durante lo que va corrido del decenio de los noventa a ritmos superiores a los del decenio anterior, alcanzando un crecimiento anual real promedio de 12.8% frente a un 5.2% registrado durante los años ochenta. Los mayores crecimientos se

han registrado en los gastos de funcionamiento, que en promedio han crecido 14.4%. Este comportamiento es, en parte, resultado del proceso de modernización del Estado y de la política de descentralización, que ha conducido a que se registren mayores erogaciones por concepto de servicios personales y transferencias a los entes territoriales (Cuadro 1).

CUADRO 1
Gobierno Nacional Central
Gastos
(Crecimiento real en porcentajes)

Conceptos	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93
GASTOS	4.2	9.5	1.2	14.1	1.8	6.5	3.4	12.8	2.6	-4.2	12.4	20.1	5.9
Funcionamiento	-1.3	9.8	8.1	13.7	-4.2	7.6	5.9	8.4	6.0	-3.1	5.2	13.7	24.3
Servicios personales	6.4	7.5	12.1	5.7	-5.1	7.8	5.2	2.5	3.7	0.7	16.0	11.4	20.6
Gastos generales	-3.3	-4.7	12.1	87.0	-7.5	8.1	0.2	18.3	14.1	-13.8	0.3	-10.5	31.8
Transferencias	-4.0	12.5	6.0	9.3	-3.2	7.4	7.2	9.1	5.5	-2.4	1.9	18.8	24.9
Intereses	24.2	18.3	-5.3	51.1	12.8	13.5	38.4	7.3	2.7	-3.5	9.8	-10.8	15.8
Externa	49.6	18.6	-5.3	35.2	11.5	17.2	28.3	4.9	5.2	0.3	6.7	-16.7	-11.9
Interna	-34.1	16.9	-5.4	135.1	16.5	2.9	63.3	13.4	-3.3	-13.5	18.9	5.3	75.4
Inversión	14.9	7.1	-13.5	-13.9	38.8	-13.2	5.7	8.8	-9.0	-1.1	17.9	4.4	2.1
Préstamo neto	0.0	0.0	0.0	0.0	-76.5	363.6	-118.0	-597.3	3.6	-44.5	236.5	206.7	-72.4

Fuente: Tesorería General de la República, Banco de la República.

II. Efectos fiscales de la descentralización y de la reforma integral al Sistema de Seguridad Social

El comportamiento futuro de las finanzas del sector público consolidado se verá afectado por algunos eventos económicos especiales y por la reglamentación de varios de los artículos de la Constitución Nacional. En particular, es necesario destacar: i) la consolidación del proceso de

descentralización, mediante la aplicación de la Ley de competencias y recursos (Ley 60) y de la Ley de Regalías (Ley 141); ii) la aplicación de la Ley de Seguridad Social (Ley 100), y iii) la entrada en operación del proyecto Cusiana.

A) Proceso de descentralización

Dentro de las reformas establecidas por la Constitución Nacional, la política de descentralización tendrá un gran impacto fiscal debido al

porcentaje creciente del gasto público que será ejecutado por las regiones, en respuesta al traslado de mayores recursos y responsabilidades por parte del Gobierno Nacional.

El renovado interés por la descentralización obedece a la crisis del modelo de centralismo gubernamental que, a través del tiempo y bajo el amparo de la Constitución de 1886, promovió un elevado grado de concentración de funciones y servicios. Este centralismo condujo a que el Estado perdiera presencia en las regiones, descuidando la prestación de servicios básicos y la ejecución de obras necesarias para el desarrollo regional y local.

La política de descentralización, que se fortaleció con la Constitución Nacional de 1991², busca redistribuir las competencias y recursos entre la Nación y los niveles territoriales, con el fin de romper la desigualdad existente, mantener una correspondencia entre los gastos e ingresos fiscales, y propiciar una mayor eficiencia y equidad en el uso de los recursos públicos.

Para el desarrollo del proceso de descentralización se han expedido diferentes normas de carácter legislativo³, que permiten ampliar el nivel de transferencias nacionales a las regiones a través del situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y el Sistema Nacional de Cofinanciación⁴.

La Ley de Competencias y Recursos (Ley 60) y la Ley de Regalías establecen las características y porcentajes de las transferencias y fijan los criterios de su distribución y destino final. En particular, la Ley 60 señala que el Gobierno Nacional debe transferir a los municipios un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes. Es así como, para 1994, este porcentaje asciende a 15% y crecerá paulatinamente hasta alcanzar 22% en el año 2002. Los recursos que los municipios reciben por este concepto deberán cubrir los gastos en salud, educación, sanea-

miento ambiental, vivienda, subsidios y agua potable.

Además, la Ley determina la asignación o transferencia del Situado Fiscal⁵, el cual es manejado por los departamentos con destino a la financiación específica de los gastos en salud y educación. El porcentaje transferido a las regiones por Situado Fiscal para 1994 será el 23.0% de los ingresos corrientes de la Nación. Este porcentaje aumenta gradualmente hasta ubicarse en 24.5% en 1996.

En conjunto, para 1994 la transferencia de ingresos a los municipios y el Situado Fiscal representan el 38.0% de las rentas corrientes de la Nación. Este porcentaje crecerá gradualmente hasta ubicarse en 46.5% en el año 2002, lo que significa que cerca de la mitad de las rentas corrientes de la Nación tendrán destinación específica al comenzar el próximo siglo.

En el período comprendido entre 1994 y 1998, los recursos que recibirán las regiones por concepto de Situado Fiscal y de cesión de ingresos corrientes a los municipios representarán, en promedio, el 27.0% de los gastos totales del Gobierno Nacional. Para este período la participación del Situado Fiscal dentro de los gastos del Gobierno Nacional oscila entre 15.1% y 17.0%, mientras que la cesión de los ingresos corrientes de la Nación varía entre 8.8% y 12.2% (Cuadro 2).

² En el decenio anterior se realizaron los primeros intentos de descentralización, a través de la expedición de varias normas, dentro de las cuales se destacan las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. La primera, reordenó y mejoró el nivel de recaudo de los fiscos territoriales y la segunda amplió el nivel de transferencias del Gobierno Nacional a las regiones, mediante la cesión de un porcentaje creciente de los ingresos por IVA.

³ La Ley de Regalías, la Ley de Competencias y Recursos, y la Ley Agraria.

⁴ Este sistema le permite a la Nación ser copartícipe con el municipio en la elaboración de obras de carácter local. Dentro de este sistema participan el Fondo DRI, el Fondo Nacional Hospitalario, Findeter e Inurbe.

⁵ El Situado Fiscal fue establecido en 1968. La Ley 60 de 1993 redefine los criterios de cálculo y de asignación de los recursos destinados a los departamentos por este concepto.

CUADRO 2

Transferencias del Gobierno Nacional 1994-1998

Como participación del gasto del Gobierno

(Porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998
Situado fiscal	17.0	15.8	16.5	16.3	15.1
Cesión a municipios	8.8	10.8	11.4	12.2	11.7
Total	25.8	26.6	27.9	28.5	26.8

Fuente: Cálculos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Por concepto de Situado Fiscal las regiones percibirán anualmente alrededor del 2.7% del PIB entre 1994 y 1997. Para 1998 se estima que este porcentaje presente una disminución, como consecuencia de la caída de los ingresos corrientes de la Nación, por efecto de la eliminación de las medidas transitorias establecidas en la Reforma Tributaria de 1992 (Cuadro 3).

CUADRO 3

Transferencias del Gobierno Nacional a las regiones 1994-1998

Como porcentaje del PIB

	1994	1995	1996	1997	1998
Situado fiscal	2.7	2.6	2.7	2.7	2.3
Cesión a municipios	1.4	1.8	1.9	2.0	1.8
Total	4.1	4.4	4.6	4.7	4.1

Fuente: Cálculos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Por otra parte, se proyecta que los municipios recibirán por cesión de ingresos corrientes 1.4% del PIB para 1994. Esta proporción se incrementa gradualmente hasta 1997, cuando alcanza 2.0% del PIB (Cuadro 3). Esto representa un aumento de la participación de estas transferencias dentro del total de las efectuadas por el Gobierno Nacional, pasando de 17.7% en 1994 a 24.2% en 1997 (Gráfico 2).

La cesión de mayores recursos a las regiones por parte del Gobierno exige el traslado de responsabilidades en materia de gasto hacia los niveles subnacionales, con el objeto de evitar futuros desequilibrios fiscales y cuellos de botella en el diseño y ejecución de la política macroeconómica. Bajo estas circunstancias, y teniendo en cuenta las nuevas orientaciones de la actividad pública, es necesario crear mecanismos eficientes para la fiscalización y utilización de los recursos en las regiones.

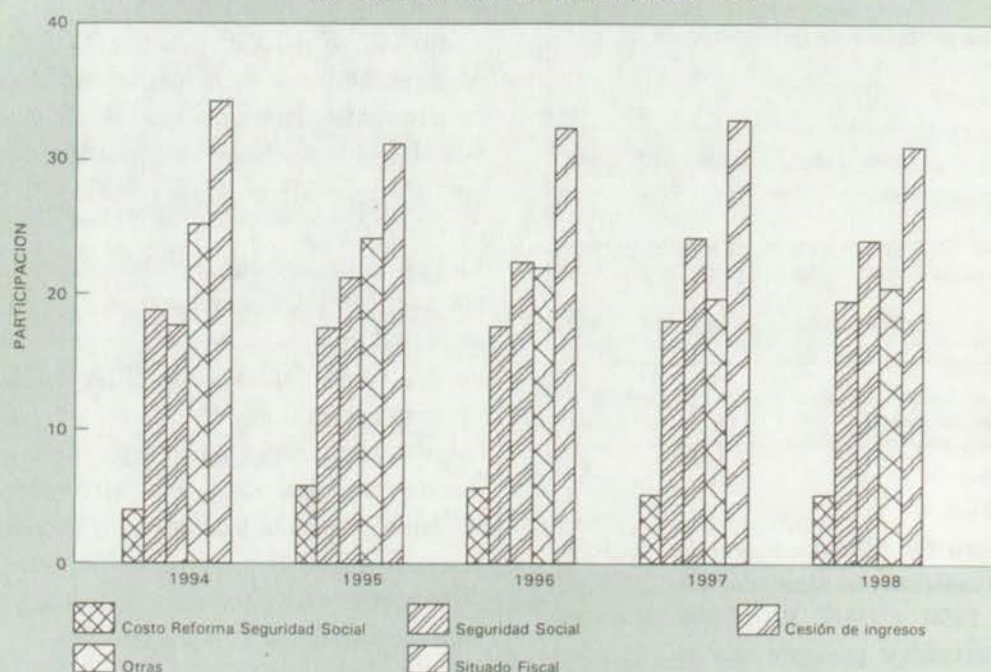
B) La Ley de Regalías (Ley 141 de 1994)

Según la Constitución Nacional, la Ley de Regalías debe reglamentar el pago de las contraprestaciones económicas a favor del Estado y de las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables, y de los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan dichos recursos o productos derivados del mismo ⁶.

La Ley de Regalías complementa la política de descentralización, ya que destina recursos adicionales a las regiones para el fortalecimiento de la inversión y para el mejoramiento de los niveles de desarrollo y equidad regional.

⁶ Artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional.

GRAFICO 2
Distribución porcentual de las transferencias
del Gobierno Nacional Central, 1994-1998



Fuente: Cálculos del Banco de la República. Subgerencia de Estudios Económicos.

Por la importancia del volumen de ingresos que se generan en la explotación de los recursos naturales no renovables, especialmente por concepto de hidrocarburos ⁷, esta ley crea el Fondo Nacional de Regalías (FNR) como un mecanismo de administración de los recursos que no son destinados directamente a los departamentos y municipios productores, los cuales, de acuerdo con el régimen anterior eran percibidos como renta contractual por el Gobierno Nacional.

Los recursos que administrará el FNR se destinarán básicamente a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de los proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los

planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Las regalías en el contexto de las finanzas públicas

La actividad de explotación de los recursos naturales no renovables es una fuente importante de ingresos para el Estado, más aún si el país se encuentra en una bonanza originada por precios y/o cantidades en el sector de hidrocarburos. Este hecho confiere a los ingresos del Gobierno provenientes de la actividad minero-

⁷ En el mediano plazo, se destacan los recursos provenientes de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua.

petrolera cierto nivel de volatilidad. Para las finanzas públicas, la perspectiva resulta favorable toda vez que, en el mediano plazo, el Estado recibirá recursos adicionales por la explotación de los recientes hallazgos petroleros de Cusiana y Cupiagua.

El monto que las regiones recibirán por concepto de regalías está estrechamente relacionado con el nivel de producción del proyecto Cusiana y de la evolución de las cotizaciones internacionales del crudo. En la actualidad existe incertidumbre sobre las reservas de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, y sobre el com-

portamiento de los precios internacionales, dado el posible desembargo del crudo de Irak. Por esta razón, se analizaron diferentes escenarios de precios y cantidades, con el propósito de cuantificar los montos que las regiones podrían recibir por concepto de regalías.

En primer lugar, se realizó un ejercicio que contempla reservas por 2.000 millones de barriles y supone un nivel de producción máximo de 500 mil barriles diarios (KBD) a partir de 1998. De acuerdo con este escenario, el valor presente neto (VPN) de las regalías ascendería a \$ 1.180 mil millones para el período comprendido entre 1993 y 2000 (Cuadro 4).

CUADRO 4

Regalías generadas por el proyecto Cusiana (1)

(Miles de millones de pesos)

Básico	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Departamento productor (Casanare)	2	5	40	64	83	103	113	270
Municipios o distritos productores	1	1	10	12	14	18	20	19
Municipios o distritos portuarios	0	1	7	11	20	35	38	39
Fondo Nacional de Regalías	1	3	28	46	132	287	317	219
Departamentos y distritos no productores	0	0	0	2	25	67	74	21
Total regalías Cusiana	5	9	85	135	273	510	563	569
VPN (1993)	1.180							

(1) Supone reservas de 2.000 millones de barriles. Fuente: ECOPETROL y cálculos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

CUADRO 5

Regalías generadas por el proyecto Cusiana (1)

(Participación porcentual)

Básico	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Departamento productor (Casanare)	48	48	48	48	30	20	20	48
Municipios o distritos productores	25	13	11	9	5	4	4	3
Municipios o distritos portuarios	8	8	8	8	7	7	7	7
Fondo Nacional de Regalías	20	32	33	34	48	56	56	39
Departamentos y distritos no productores	0	0	0	1	9	13	13	4
Total regalías Cusiana	100	100	100	100	100	100	100	100

(1) Supone reservas de 2.000 millones de barriles. Fuente: ECOPETROL y cálculos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

En los Cuadros 4 y 5 se puede observar la distribución de las regalías entre el departamento del Casanare, los municipios productores y portuarios y el FNR. De acuerdo con estas cifras, el FNR registra un aumento de su participación en forma gradual, la cual pasa de 20% en 1993 a 56% en 1999.

En el caso de los departamentos y distritos no productores se observa que no reciben recursos en los primeros años de ejecución del proyecto. Por otra parte, se aprecia una reducción de la proporción de los recursos que obtiene el departamento del Casanare y los municipios productores, en razón a que la ley establece que para producciones mayores a 180 KBD las regalías se destinarán al FNR y a los departamentos y municipios no productores.

Dada la incertidumbre existente sobre el tamaño del proyecto Cusiana, se realizó un ejercicio en el cual las reservas disminuyen de 2.000 a 1.500 millones de barriles, lo cual implica reducir el nivel de producción máximo de 500 a 400 KBD. Al considerar este escenario, se observa una reducción de \$ 173 mil millones en el VPN de las regalías. Con relación a la distribución de éstas se advierte que en los años en que la producción es menor, aumenta la participación del departamento productor y disminuye la del FNR.

Finalmente, se realizó un ejercicio, en el cual a partir de 1995, se incrementa anualmente en US\$ 1 el precio internacional del crudo. Este hecho podría generar ingresos adicionales a las regiones por \$ 60 mil millones en el VPN, lo cual no alteraría la participación porcentual de las regalías entre los departamentos y municipios productores y no productores y el FNR.

En general, se observa que las regiones recibirán mayores recursos por concepto de regalías, los cuales podrán ser destinados a cubrir las necesidades básicas de la población. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el monto de estos ingresos dependerá del comportamiento del mercado internacional del crudo y de la confirmación de las reservas del proyecto Cusiana.

C) La Ley 100 de Seguridad Social

La Ley 100 de 1993 constituye otra de las reformas estructurales realizadas por el Gobierno anterior en desarrollo de la Constitución Nacional de 1991. En esta ley se definen los nuevos criterios con base en los cuales se regirá la Seguridad Social en el país, tanto en materia de salud como de pensiones. A continuación se analizan sus efectos fiscales teniendo en cuenta los mayores ingresos que recibirá el sector y los nuevos compromisos que deberá asumir el Gobierno Nacional.

La Ley de Seguridad Social crea un régimen en el que conviven el Instituto de Seguros Sociales (ISS), las nuevas administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP), las entidades promotoras de salud (EPS) y las instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS). El nuevo sistema ha sido diseñado con base en los siguientes criterios: i) la visualización de la Seguridad Social como derecho; ii) la proyección de la Seguridad Social como servicio público a cargo del Estado bajo su dirección y coordinación, con la intervención de los particulares en la gestión, y iii) la promulgación de los principios en los que se fundamenta el nuevo régimen: eficiencia, universalidad y solidaridad.

Con respecto al régimen anterior, las modificaciones más importantes de la ley, son: i) se pasa de un sistema exclusivamente estatal a uno en el cual el sector privado se convierte en gestor, sin eliminar la participación del sector público; ii) se introducen modificaciones en el mecanismo de financiamiento de las pensiones, y iii) se crea el Fondo de Solidaridad Pensional⁸ y la pensión para ancianos indigentes.

La nueva ley define el funcionamiento del Sistema General Pensional y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyas características más importantes se presentan a continuación.

Sistema General de Pensiones

La Ley 100 de 1993 crea el Sistema General de Pensiones compuesto por dos regímenes: i) Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, que es el que ha existido y que continuará siendo administrado por el ISS, y ii) Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, que será administrado por fondos de pensiones privados. La ley establece que ambos sistemas deben coexistir, pero una persona no puede estar afiliada a los dos.

El mecanismo de financiación de las pensiones a través del régimen de Prima Media Escalonada considera que los pensionados actuales se deben financiar con los aportes de los actuales afiliados, de tal forma que las pensiones futuras se paguen, a su vez, con las afiliaciones futuras. La clave de este mecanismo reside en el establecimiento de una adecuada correlación entre afiliados y pensionados y en la determinación de la cotización promedio requerida para la población del sistema. Esta prima es, además, escalonada, porque el sistema requiere aumentos periódicos en las cotizaciones, con el objeto de balancear la relación afiliado-pensionado, dada la pirámide poblacional.

Dentro del régimen pensional anterior, el ISS era el único que contaba con un mecanismo de autofinanciamiento de las pensiones. Las otras entidades que pertenecen al sector⁹ nunca contaron con un sistema de financiación, por lo cual dependían de las transferencias del Presupuesto Nacional.

Es importante señalar que el régimen de Prima Media Escalonada se fue convirtiendo en uno de reparto simple porque las diferentes Cajas y Fondos pensionales gastaron los recursos que ingresaban de las cotizaciones sin generar las reservas necesarias para cubrir las pensiones. De ahí la necesidad de definir un sistema pensional de prima media de prestación definida que cuantifique las condiciones y los requisitos para acceder a las pensiones.

El nuevo régimen de ahorro individual con solidaridad es un sistema de capitalización individual, en el cual las pensiones son el resultado de una cuenta individual de ahorro, que es manejada junto con sus rendimientos por un fondo pensional del sector privado.

Sistema general de Seguridad Social en Salud

La reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud busca que toda la población colombiana tenga acceso a este servicio antes del año 2000. La ley brinda dos tipos de afiliación, una mediante el régimen contributivo y otra mediante el régimen subsidiado. Al primero, acceden quienes tienen la capacidad de pago a través de una cotización, y al segundo, la población que no pertenece al mercado formal de trabajo.

⁸ La función de este Fondo será cubrir las pensiones que no alcancen el mínimo requerido para rentar un salario mínimo mensual.

⁹ Cajanal, Caprecom, Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de la Policía Nacional, y los Fondos de Pasivos de Colpuertos y Ferrocarriles Nacionales.

La administración y gestión del sistema de salud girará alrededor de dos grupos de instituciones: i) las entidades promotoras de salud, quienes recaudan las cotizaciones y tienen la obligación de garantizar el paquete completo del plan obligatorio de salud, y ii) las instituciones prestadoras de servicios de salud que son las entidades que prestan atención a beneficiarios y afiliados.

Efectos Fiscales de la Reforma

La Ley 100 de 1993 permite que el Sistema de Seguridad Social genere mayores ingresos a través del incremento en las cotizaciones para pensiones y salud. En efecto, con la reforma, la cotización de pensiones sobre la base salarial pasa de 8% a 11.5% en 1994, y aumenta gradualmente hasta alcanzar 13.5% en 1996¹⁰. La cotización para salud se establece en 11% para 1995 y 12% a partir de 1996¹¹. Además, los trabajadores que ganan más de cuatro salarios mínimos cotizarán un punto adicional con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.

La reforma genera para 1994 mayores ingresos para el sector de seguridad social por \$ 611 mil millones aproximadamente, de los cuales \$ 413 mil millones corresponden al aumento en la tasa de cotización por el seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM), \$ 51 mil millones al aumento en la tasa de cotización por el seguro de enfermedad, general y maternidad (EGM) y los \$ 147 mil millones restantes corresponden al rendimiento financiero de las nuevas reservas que podrá constituir el sistema (Cuadro 6).

Adicionalmente, a través de la Ley de Seguridad Social el sector registra un incremento de los gastos en inversión y en operación para poder ampliar su cobertura. A su vez, de acuerdo con la Ley, el Gobierno asume unos

"costos adicionales de la reforma"; dentro de estos costos se consideran, entre otros, el Fondo de Solidaridad Pensional, el Fondo de Solidaridad y Garantía¹², la Pensión para los Ancianos Indigentes y la Mesada Adicional de los Pensionados. Los costos que debe asumir el Gobierno en 1994 alcanzan un valor cercano a 0.23% del PIB.

CUADRO 6

Efecto de la reforma sobre los ingresos del Sector de Seguridad Social para 1994

(Millones de pesos)

Cambio cotización IVM 1993-1994	413.000
Cambio cotización EGM 1993-1994	51.000
Cambio rendimiento reservas	147.371
Total	611.371

Fuente: Cálculos del Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

En síntesis, la reforma integral a la Seguridad Social alivia la situación financiera del sector, permite ampliar la cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios de salud y establece nuevos mecanismos para el manejo de las pensiones, al permitir la participación del sector privado.

¹⁰ El 75% de la cotización lo asume la empresa y el 25% el empleado.

¹¹ Un tercio de la cotización será asumida por el trabajador y el resto por el empleador.

¹² El Fondo de Solidaridad y Garantía depende de las decisiones del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud sobre el uso y distribución de los recursos.

III. Perspectivas fiscales del sector público

Proyecciones preliminares de las finanzas del sector público no financiero muestran un deterioro en los próximos años, el cual es explicado fundamentalmente por el comportamiento de las finanzas del Gobierno Nacional. Como se mencionó a lo largo del documento, el Gobierno tendrá que asumir mayores pagos por concepto de transferencias a las regiones, por los "costos adicionales" adquiridos con la reforma al Sistema de Seguridad Social y, adicionalmente, por las nuevas erogaciones asociadas a la Ley Agraria ¹³.

La expansión futura del gasto no podrá ser cubierta totalmente con los ingresos corrientes de la Nación, a pesar de las rentas adicionales establecidas en la reforma tributaria de 1992. En efecto, para 1994 se estima que las finanzas del Gobierno Nacional presenten un déficit de 2.5% del PIB. Sin embargo, si los recursos provenientes de las privatizaciones y de la adjudicación de los contratos de telefonía celular se contabilizan como ingresos corrientes, el déficit se reduciría a 0.1% del PIB. Entre 1995 y 1997 el desequilibrio financiero alcanza niveles superiores al 2.5% del PIB. A partir de 1998, los déficits del Gobierno podrían ser mayores al 3.0% del PIB, en caso de que las rentas transitorias de dicha reforma no se hagan permanentes.

Por las razones antes mencionadas es importante evaluar cuidadosamente los proyectos de inversión con el fin de mejorar la eficiencia del gasto y tomar medidas para elevar el nivel de recaudo a través de una mayor eficiencia en la administración tributaria. Así mismo, es necesario racionalizar y ajustar el gasto con base en

el nuevo marco de competencias establecido por la Constitución Nacional, con el fin de evitar duplicidad en el desarrollo de las funciones encomendadas al Gobierno, los departamentos y los municipios.

Con respecto al resto del sector público es importante destacar el comportamiento financiero de Ecopetrol, el cual se verá afectado positivamente por el proyecto de Cusiana y Cupiagua. Los ingresos que percibirá la empresa por este concepto serán significativos a partir de 1998, cuando se obtiene la producción máxima de crudo. Este hecho coincide con la reducción de los niveles de inversión que realizará la empresa en el proyecto.

La evolución de las finanzas del Fondo Nacional del Café (FNC) dependerá fundamentalmente del comportamiento del precio externo del grano. En la actualidad, las finanzas del FNC presentan una recuperación importante debido al incremento del precio internacional del café, como consecuencia de la disminución de la producción cafetera del Brasil, por efecto de la helada registrada a mediados del presente año. Se espera que esta pequeña bonanza cafetera continúe hasta finales de 1995.

Finalmente, el sector eléctrico presentará una situación superavitaria originada en: i) el crecimiento de los ingresos de explotación como consecuencia de la política tarifaria aplicada desde 1993; ii) la política de racionalización del gasto, y iii) la mejor planeación de la inversión sectorial.

¹³ Esta ley se expidió con el propósito de proteger y dar prioridad al desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras. Su efecto fiscal se expresa en las subvenciones que el Gobierno otorgará, con cargo al Presupuesto Nacional, al crédito para pequeños productores, al incentivo a la capitalización y al seguro agropecuario.

Conclusiones

La evolución fiscal del sector público no financiero en el mediano plazo se verá afectada en forma significativa por la política de descentralización y por la reforma al Sistema de Seguridad Social, establecidas por la Constitución Nacional de 1991. Estos hechos se reflejan en un aumento del nivel de gasto del Gobierno Nacional, por efecto de las transferencias de recursos a las regiones y por los costos ocasionados por el nuevo esquema de Seguridad Social.

Bajo estas circunstancias, se hace necesaria una política orientada al manejo eficiente de los recursos que recibirán los entes territoriales, teniendo en cuenta que un porcentaje creciente del gasto público tendrá que ser ejecutado por las regiones. Adicionalmente, es importante que el Gobierno Nacional mejore los mecanismos de orientación y apoyo a los entes regionales y locales para asegurar que los mayores recursos se asignen en forma eficiente y respondan a las necesidades sociales de las regiones.

MIGUEL URRUTIA MONTOYA
*Gerente General **

* Estas Notas se elaboraron con la colaboración de la Sección de Finanzas Públicas.