



Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal: EL AJUSTE DEL FUTURO

Recientemente el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal con el cual busca consolidar la credibilidad sobre la viabilidad futura de las finanzas públicas.

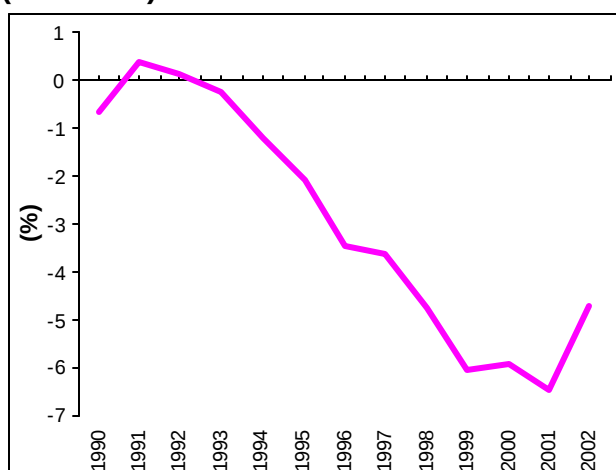
Introducir una norma de esta naturaleza en el andamiaje institucional colombiano es oportuno por varias razones. Por un lado, en Colombia la necesidad de reducir el déficit fiscal es fundamental dada la dinámica y la magnitud que el mismo ha alcanzado durante los últimos años. Mientras que en 1994 el déficit era del 1.18% del PIB, en el año 2001 alcanzó una relación del 6.48% en el Gobierno Nacional Central, lo cual a su vez ha presionado el crecimiento de la deuda pública. Datos consignados en el Presupuesto General de la Nación del 2002, muestran que sólo el Gobierno Central registra una relación deuda PIB del orden del 41%.

Por otro lado, si no se corrige esa tendencia, se puede hacer más difícil el acceso a los mercados internacionales de capitales. Las turbulencias financieras internacionales recientes han llevado a un creciente número de naciones a establecer normas Constitucionales y/o legales que tengan por objeto garantizar unas reglas de cumplimiento fiscal. Países tan diversos como Brasil, Ecuador, Perú, Nueva Zelanda, Holanda y Costa Rica han implementado normas en dicho sentido.

Pese a que se han realizado acciones positivas en materia de control al crecimiento del gasto público, es necesario avanzar más en este campo con el fin de ganar mayor confianza en los mercados externos y domésticos. La aprobación de cinco leyes y una reforma constitucional que han permitido unos mejores resultados del déficit en los últimos 2 años, deben ser complementados con una Ley de Responsabilidad Fiscal que de un mensaje claro a los mercados: Colombia sigue

adelante con el saneamiento de sus finanzas públicas.

Déficit fiscal Gobierno Central (% del PIB)



Fuente: Confis, cálculos Asobancaria

En esta nota se comentan los aspectos más destacados del Proyecto de Ley presentado al Congreso. En la primera parte se señalan sus principales aspectos; en la segunda, se discute la dureza de la norma en términos del debate de reglas versus discrecionalidad y se finaliza con algunos aciertos del texto del proyecto.

Los grandes temas del proyecto

Entre los temas que abarca el proyecto, cabe destacar los siguientes:

- **Regla fiscal**

Se ordena que el Gobierno Nacional imponga una meta de balance primario para el Sector Público No Financiero (SPNF), tanto para la vigencia posterior a la sanción de la ley, como para las diez vigencias fiscales siguientes. El objeto es garantizar en el tiempo la sostenibilidad de la deuda pública del SPNF. Esta acción es extensiva a los entes territoriales.

- **Plan Financiero**

Fortalece el procedimiento de elaboración del Plan Financiero como herramienta técnica primordial para la elaboración del presupuesto Nacional y el de los entes territoriales. El plan deberá incluir la cuantificación de los pasivos contingentes de la Nación.

- **Rendición de cuentas**

Se crea un informe macroeconómico anual en el que el Ejecutivo explicará y evaluará los resultados económicos y fiscales del año inmediatamente anterior. El mismo será presentado al Congreso y se puede pedir la opinión técnica del Contralor General de la República.

- **Iniciativa de gasto del legislativo**

Se impone una restricción a cualquier proyecto de ley, acuerdo u ordenanza que busque crear gasto público o exenciones tributarias; éstos deberán mostrar en su respectiva exposición de motivos la compatibilidad con las metas macroeconómicas y financieras.

- **Vigencias futuras**

Se implementa un control a las vigencias futuras; éstas, para ser aprobadas, deberán ser compatibles con las metas de sostenibilidad fiscal.

Ni tanto que queme al santo...

En la literatura económica ha sido usual catalogar las leyes de responsabilidad fiscal como duras o blandas de acuerdo con la rigidez de su articulado. En el siguiente cuadro se presentan algunos de los elementos tomados en cuenta para esa clasificación.

Clasificación de las normas de responsabilidad fiscal

	Tipo de norma	Reglas fiscal	Nivel de gobierno involucrado	Castigo
Duras	Constitucional	Fijas y numérica	Todos los niveles de Gobierno	Judicial
Medias	Leyes estatutarias	Flexibles y numérica	Gobierno central, instituciones nacionales	Político
Baja	Leyes ordinarias	Flexible y no numérica	Gobierno Central únicamente	Reputación

Fuente: Asobancaria con base en el FMI

El proyecto presentado por el Gobierno no se puede ubicar claramente en esas categorías,

pues mezcla varias de las características contenidas en el cuadro: 1) se propone una ley orgánica; 2) la regla fiscal propuesta no es numérica y no está definida formalmente; 3) involucra a todos los niveles de gobierno; 4) propone que su incumplimiento sea una falta disciplinaria, lo cual podría tener una sanción judicial.

A primera vista, el tema de la regla fiscal de la Ley, corresponde a una línea blanda; en ninguna parte del texto se menciona un nivel determinado de balance primario del SPNF y tampoco se menciona uno en el que se considere sostenible la deuda pública; la gran ventaja reside en la exigencia de presentar un superávit en el balance fiscal del SPNF.

Estudios recientes del FMI muestran que la importancia de las leyes de responsabilidad fiscal reside en la confianza que puedan generar respecto al cumplimiento futuro de las metas. Mientras que algunos países con reglas fiscales cuentan con un esquema institucional avanzado y madurez política que permiten el logro de los objetivos, otros, con poco desarrollo institucional y con un precario estado de su sistema político, tienden a incumplir las leyes buscando ventanas legales o sutilezas técnicas que permitan evadir la norma.

En el caso colombiano, la elección implícita en el proyecto de ley puede permitir cierto equilibrio entre la necesidad de generar presupuestos balanceados y sostenibles, y el mantenimiento de algunos grados de libertad en la política fiscal. Los futuros planes de gobierno presentados por el ejecutivo al Congreso tienen entonces la obligación de incorporar escenarios fiscales sostenibles en el tiempo, que no comprometan los gastos por encima de las posibilidades del ingreso.

Consideramos que la discusión de este proyecto de ley debe centrarse en el viejo debate económico de las reglas *versus* la discrecionalidad. Una regla fiscal mucho más estricta puede garantizar una mayor reducción del déficit en el tiempo, lo cual puede ser deseable. Sin embargo, un esquema con demasiadas ataduras y restricciones impediría al Gobierno

actuar en casos de emergencia extrema o de situaciones imprevisibles.

Entonces una solución intermedia propuesta por el Gobierno parece dejarnos en un escenario en el que prime el cumplimiento de las reglas y las tendencias fiscales que favorezcan el crecimiento económico tal y como es la intención de la norma. Esto puede venir acompañado de cierto nivel de flexibilidad que permita atender problemas propios de la situación nacional: deterioro de la situación social, emergencias originadas en catástrofes naturales y el crecimiento del conflicto armado.

Se avanza en otros aspectos

El proyecto mejora aspectos procedimentales al elevar de categoría el Plan Financiero, fomentar el debate sobre los resultados fiscales y controlar el manejo de las vigencias futuras. En este último aspecto se ponen límites para que sean usadas sólo en ciertos períodos del mandato presidencial y bajo la premisa de que deben ser compatibles con las metas fiscales futuras.

Un punto clave para alcanzar las metas fiscales se relaciona con la racionalización de la iniciativa de gasto de los órganos legislativos. Cabe recordar que según la Comisión de Gasto Público el 80% del gasto nacional está supeditado a leyes que fueron aprobadas sin consultar la capacidad financiera del Gobierno. De igual forma, la aprobación de ordenanzas y acuerdos que comprometen erogaciones de gasto ha sido uno de los aspectos más importantes para explicar la crisis de las finanzas territoriales.

En este sentido valdría la pena extender estos requisitos de iniciativa de gasto a temas como las convenciones colectivas de las entidades públicas. En Colombia existe una tradición que permite que mediante este tipo de contratos, se originen entre otros, beneficios pensionales, sin compadecerse de los recursos que existan para responder. Si bien consideramos que las convenciones colectivas son un derecho legítimo establecido en el Código Laboral, creemos que para la realización de las mismas

también debe existir un criterio de responsabilidad financiera.

Por último, se destaca el hecho de que las dudas en torno al nuevo esquema de repartición de recursos a la salud y la educación para las entidades territoriales, son resueltas; se compatibiliza la regla de responsabilidad fiscal con los requisitos para acceder al endeudamiento territorial. De esta forma se complementa la Ley 617 del 2000 que fue una “mini-ley” de responsabilidad fiscal territorial.

Para finalizar

La aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal es un paso más para alcanzar el anhelado objetivo de unas finanzas públicas sanas y sostenibles. Esta es una pieza importante del rompecabezas que apunta a solucionar el problema fiscal colombiano.

La ley será de utilidad para el país en la medida en que los futuros ministros de Hacienda realicen una política fiscal consistente, que promueva tendencias fiscales satisfactorias y acordes con el objetivo de superávits fiscales primarios. Para esto es fundamental tanto la voluntad política, como la estricta planeación de los objetivos de Gobierno. La reglamentación de estos procedimientos y su consecuente estabilidad en el tiempo dirán si la opción de una regla flexible fue lo acertado para el país.

Al igual que en el relato griego en el que Ulises es amarrado al mástil de un barco para no sucumbir ante los cantos de sirena, la ley de responsabilidad fiscal es una atadura que impide que futuros gobiernos caigan en la tentación del gasto público irresponsable sin fuentes de financiación adecuadas. No amarrarse demasiado fuerte para permitir cierto nivel de manejo de la nave, parece ser la premisa del gobierno.



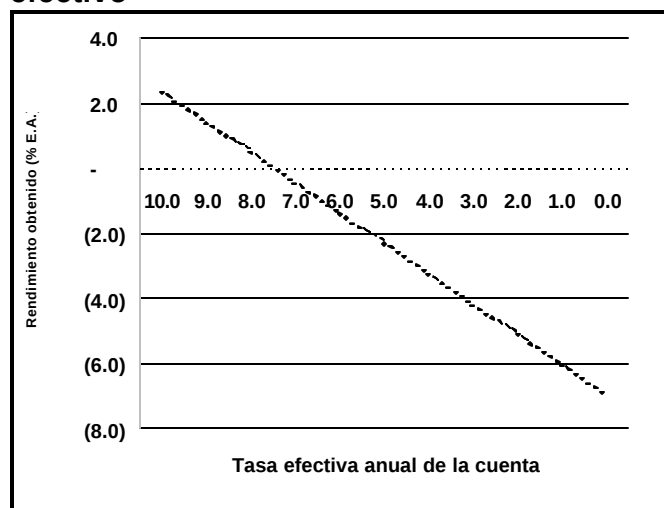
3X1000:

CADA DIA MÁS ONEROSO

Como lo ha señalado en varias oportunidades la Asobancaria, el impuesto a las transacciones financieras ha aumentado la preferencia del público por efectivo en detrimento de los depósitos en el sector financiero. En la medida en que las tasas de interés sigan descendiendo, como lo han venido haciendo en las últimas semanas (entre el 11 de marzo y el 26 de abril la DTF bajó 100 puntos básicos), el peso del gravamen a los movimientos financieros se va haciendo mayor para los ahorradores, lo cual puede reforzar la preferencia por efectivo.

Por ejemplo, para un cliente sujeto al gravamen, que efectúa 24 retiros al año, el costo del 3X1000 equivaldría a una tasa efectiva anual del orden del 7.5%. El siguiente gráfico muestra que a medida que se reducen las tasas de interés de las cuentas de ahorro, el rendimiento efectivo después de descontar el costo del 3X1000 se torna negativo.

Tasa de interés de ahorros y rendimiento final efectivo



Fuente: Cálculos Asobancaria

En este caso, la existencia del 3X1000 podría imponer a las entidades financieras cierta inflexibilidad para reducir el rendimiento de las cuentas de ahorro de saldos altos que siguen

pagando el impuesto, acercándolo cada vez más al de los depósitos a plazo como los CDT a 90 días. Tal distorsión debe considerarse como una razón adicional para buscarle alternativas de sustitución a este impuesto.



CONCESIONES

Asociación Bancaria - Concesia
Hotel Grand Mercure, Calle 84 No. 7 - 55
Mayo 3 de 2002

PROGRAMA

7:45 – 8:00 a.m. Inscripciones

8:00 – 8:30 a.m.

Beneficios sociales y económicos del sistema de concesión

Francisco Lozano, Ex director Infraestructura DNP

8:30 – 9:45 a.m.

Estructura financiera de las concesiones de nueva generación

Bruce MacMaster, Socio - Inverlink

9:45 – 10:00 Café

10:00 – 10:40 a.m.

El ciclo del pasivo contingente

Jorge Cardona, Jefe de la División de Pasivos Contingentes. Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda.

10: 40 – 11:20 a.m.

Garantías y Mecanismos de liquidez

Gustavo Ramírez, Vicepresidente Ejecutivo de Banca de Inversión - Corfivalle.

11:20 – 12:00 m.

Aspectos jurídicos

Hugo Palacios Mejía

12:00 – 12:30 m. Panel de preguntas

Para mayores informes favor comunicarse con Maria del Pilar García al 2496411 ext. 440-470-480 o al correo electrónico magarcia@asobancaria.com

PRINCIPALES CIFRAS FINANCIERAS

Saldos de balance al 12 de abril de 2002

	Miles de millones de \$	Variación Porcentual		
		Semanal	Mensual	Anual
Inversiones totales	21,486	0.3	0.6	26.4
Cartera total neta *	45,773	0.1	0.2	-3.1
Cartera vigente	41,925	-0.1	-4.3	-5.4
Cartera vencida	7,732	2.7	42.1	38.9
Provisiones totales	3,884	3.4	7.0	42.5
Bienes Recibos en Pago (neto)	1,346	0.0	-1.8	-1.6
Captaciones del Público	52,451	1.1	1.4	3.7
Cuentas Corrientes	8,302	0.1	2.8	16.7
Depósitos de Ahorro	18,866	0.2	3.4	13.1
C.D.T.	23,244	0.2	-0.7	-5.2
Bonos en circulación	2,040	32.2	1.4	-10.4

* Los datos de cartera incluyen información del Banco de Occidente al 29 de Marzo de 2002

Promedio diario nuevas captaciones y desembolsos de crédito

En millones de pesos	último mes al	un mes	un año	variación
	25 de abril	atrás	atrás	anual
Desembolsos de Cartera				
Consumo (No incluye TC)	18,424	18,081	12,552	46.8
Ordinario	36,278	37,585	22,382	62.1
Preferencial	42,263	36,922	13,848	205.2
Tesorería	72,625	84,840	68,775	5.6
Tarjetas de crédito (TC)*	80,780	84,617	45,501	77.5
Vivienda*	9,693	11,366	7,811	24.1
VIS	1,687	3,054	2,522	(33.1)
No VIS	8,007	8,312	5,289	51.4

* Datos al 12 de abril

Monto de nuevas captaciones

CDAT 14 días	8,209	10,578	19,335	(57.5)
CDAT 29 días	1,266	1,663	1,339	(5.5)
CDT 1 mes	8,531	10,193	12,622	(32.4)
CDT 2 meses	4,179	3,116	4,728	(11.6)
CDT 3 meses	65,924	63,619	72,126	(8.6)
CDT 6 meses	27,868	24,863	28,244	(1.3)
CDT 1 año	7,367	6,530	4,911	50.0
CDT >1 año	2,880	8,063	5,817	(50.5)

Tasas de interés de nuevas captaciones y desembolsos de crédito

Tasas de interés de nuevos desembolsos (promedio ponderado semanal)

	22-26 Abr	Semana	Un mes	Un año
		atrás	atrás	atrás
Nuevos desembolsos				
Consumo (No incluye TC)	28.9	29.2	29.0	34.5
Ordinario	19.4	16.6	19.6	23.5
Preferencial	12.2	10.9	12.6	17.3
Tesorería	12.4	11.3	13.3	15.9
Tarjetas de crédito (TC)*	30.5	30.5	30.5	36.9
Vivienda*	20.7	18.8	20.7	22.0
VIS	21.4	20.0	19.9	18.7
No VIS	20.2	20.9	20.4	22.7

* Datos al 12 de abril

Nuevas Captaciones

CDAT 14 días	6.6	5.9	4.5	5.5
CDAT 29 días	3.9	3.8	5.2	5.7
CDT 1 mes	6.8	6.6	7.6	9.4
CDT 2 meses	7.8	7.9	8.0	10.5
CDT 3 meses	9.8	10.1	10.3	12.5
CDT 6 meses	10.2	10.4	10.7	13.0
CDT 1 año	10.9	11.1	11.2	14.1
CDT >1 año	12.1	12.2	12.5	14.3

	Último dato	Mes anterior	Año anterior
DTF	9.8	10.4	12.7
Tasa Interbancaria	5.9	7.4	11.2
Tasa máx. remuneratoria (Abril)	31.5	31.5	38.4
Tasa promedio activa BR (Marzo)	17.6	17.6	21.1

Otros indicadores del sector

	Dic-01	Nov-01	Dic-00
Solvencia	13.4	13.1	14.2
Tasa de colocación implícita/1	14.9	14.9	15.8
Tasa de captación implícita/2	8.7	8.8	11.6
Margen de Intermediación (1-2)	6.2	6.1	4.2

Mercado cambiario (Promedio Semanal)

	22 al 25 abril	Semanal	Mensual	Anual
Tasa de cambio promedio	2,264	0.0	-0.6	-3.1
Volumen transado- (Miles de US	419,504	32.6	57.2	152.3
Número de operaciones	442	15.0	34.6	113.7

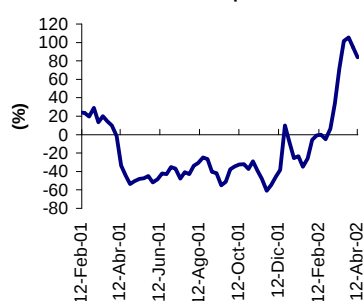
NOTAS:

/1 Ingresos financieros / Cartera

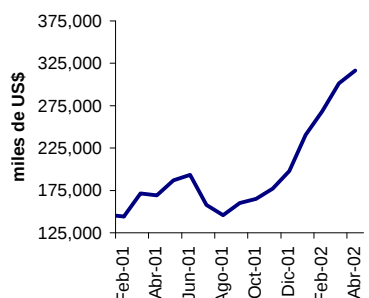
/2 Egresos financieros / Captaciones

Fuente: Formato 133 y 88 de la Superintendencia Bancaria, Banco de la República, Asobancaria

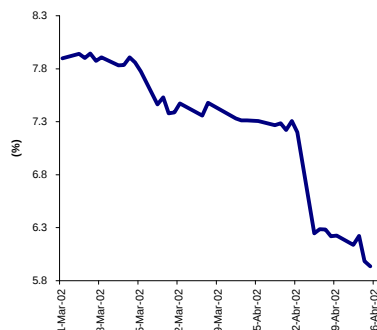
Tasa de crecimiento anual de los desembolsos de crédito para vivienda



Promedio diario del volumen transado en el mercado cambiario



Tasa interbancaria



Participación de los créditos de tesorería en el total de créditos

