



En esta edición de la Semana Económica:

1. Utilidades del sector financiero
2. Reforma tributaria 2003

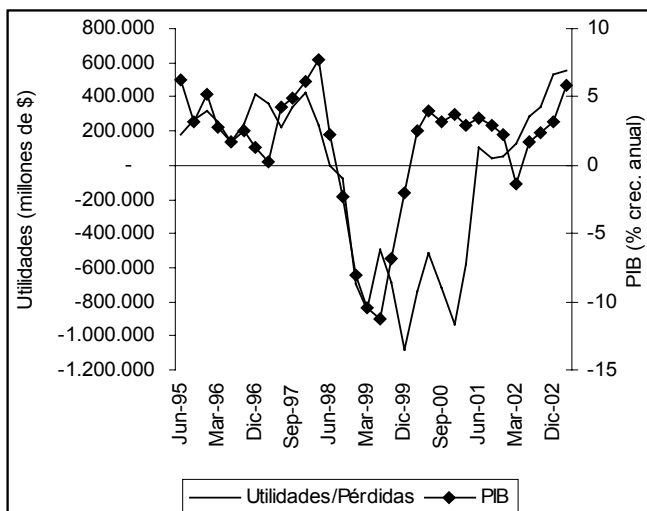
Utilidades del sector financiero:

CUANDO A LA ECONOMIA LE VA BIEN...AL SECTOR FINANCIERO TAMBIEN

El sector financiero no es más que el reflejo del estado de salud de una economía. Si la economía va bien, el crédito se reactiva, el número de deudores morosos disminuye, se crean mayores ingresos y utilidades. Los mejores resultados del sector financiero colombiano reflejan la recuperación económica del país: el crecimiento anual del PIB al tercer trimestre de 2003 fue de 4.2% (Gráfico 1).

Gráfico 1

Utilidades del sector financiero y crecimiento del PIB



Fuente: DANE, cálculos Asobancaria

El sector financiero obtuvo utilidades por \$1.65 billones en los primeros once meses del año. Este resultado refleja el proceso de consolidación que ha venido experimentando en los últimos dos años y que abarca varios frentes.

El primero está asociado con las ganancias obtenidas en eficiencia después de la crisis financiera. Hoy en día el sector sostiene una mayor actividad crediticia y de prestación de servicios financieros haciendo un uso más racional de los recursos. Mientras en julio del 2000, por cada peso de gastos no financieros se obtenía otro tanto de ingresos operacionales, a noviembre del 2003 esta última cifra fue de \$2.2.

El segundo tiene que ver con el proceso de saneamiento de los balances. Mientras hace dos años el sector provisionaba cerca de medio billón de pesos por deterioro de la cartera, hoy en día esos gastos representan una cuarta parte. Este nivel se ha empezado a ajustar a las condiciones de menor riesgo y al volumen de recuperaciones.

El tercero está relacionado con la generación de ingresos netos diferentes de intereses. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios distintos a la intermediación crecieron 10% en el último año reflejando una mayor demanda por éstos en un entorno de mayor actividad económica. Otro rubro importante ha sido el aumento de los ingresos por valoración de inversiones a precios de mercado, movimientos cambiarios y derivados. Este concepto aumentó 27% en el último año y refleja la caída de las tasas de interés, el mayor peso de las inversiones en los activos del sector y el aumento de la de-

manda por operaciones de cubrimiento de riesgo cambiario por parte del sector real.

Por último, el incremento en las utilidades ha estado asociado también con un aumento de los ingresos netos de intereses. Este resultado refleja un incremento del 2.7% en los ingresos de intereses y una reducción del 13% en el costo financiero de los depósitos. El menor costo de los pasivos está asociado con la recomposición de la demanda de depósitos de los clientes del sector financiero a favor de las cuentas corrientes y de ahorro a raíz de la caída de las tasas de interés.

Cuadro 1. Origen de pérdidas y utilidades. Millones de \$

Concepto	Ene-Nov / 2003
Ingresos por intereses	7.171.730
Gastos por intereses	3.752.211
Margen neto de intereses	3.419.519
Ingresos dif., Intereses	5.047.869
Costos administrativos	5.002.675
Provisiones	220.945
Depreciaciones	651.067
Utilidad antes de impuestos	2.592.702
Cuentas de ajuste	-368.919
Impuestos	572.929
Utilidades	1.650.854

Fuente: Asobancaria

Es bueno recordar que las utilidades no son necesariamente para repartir entre los accionistas. Ellas sirven para absorber pérdidas de períodos pasados y por esta vía fortalecer patrimonialmente al sector. Entre 1999-2000 se acumularon pérdidas por \$5.5. billones que han sido cubiertas parcialmente por las ganancias obtenidas entre 2001 y 2003 por \$2.7 billones. Enjugar pérdidas acumuladas de períodos anteriores con las ganancias de ahora, representa un fortalecimiento patrimonial del sector.

Durante la crisis, dicho fortalecimiento se dio gracias a los mecanismos financieros provistos por el FOGAFIN y al esfuerzo de los

accionistas. Ahora se está dando vía utilidades. Los altos niveles de solvencia (15% versus el 9% mínimo exigido) significan mayor protección para los ahorradores porque los bancos cuentan con un colchón mayor para absorber eventuales choques como el que sacudió a la economía en 1998.



Reforma tributaria 2003:

NO SALIO BIEN PARA EL MEDIANO PLAZO

La aprobación de la reforma tributaria en el Congreso de la República constituye una señal inequívoca del consenso que se ha logrado en torno a la necesidad de buscar soluciones a los problemas fiscales del país. Si bien se dieron discrepancias de fondo en torno a los aspectos que deberían someterse a votación, el gobierno, el Congreso y el sector privado estuvieron siempre de acuerdo con la necesidad de impulsar una iniciativa que le devolviera el margen de maniobra al gobierno en el manejo de las finanzas públicas.

Desafortunadamente, tenemos que concluir que la del 2003, es una reforma que privilegió el corto sobre el largo plazo. También, que se desaprovechó la oportunidad para emprender una reforma estructural y definitiva al sistema tributario. La Ley aprobada no es suficiente para enderezar definitivamente el rumbo de las finanzas públicas. Se requiere avanzar rápidamente en reformas estructurales como las de las pensiones, las transferencias territoriales y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Descuidar el ajuste del gasto puede significar, entre otras cosas, que impuestos transitorios como los previstos en el articulado se tornen permanentes en el futuro.

La metamorfosis de la reforma

Una fue la reforma que presentó el gobierno ante el Congreso y otra la que salió definitivamente aprobada. El gobierno basaba la estrategia tributaria en la eliminación de las tasas diferenciales del impuesto al valor agregado y en una ampliación de la base gravable.

Contemplaba, además, un impuesto a los ingresos pensionales bajo un esquema de progresividad similar al de la retención en la fuente para asalariados, cuya base gravable también aspiraba aumentar.

De las propuestas originales, sobrevivieron la sobretasa al impuesto de renta, el articulado del proyecto de Ley antievasión, la reducción en dos puntos en la tarifa del IVA para compras con dinero plástico y la deducción por reinversión de utilidades.

Como iniciativas del Congreso finalmente acordadas con el gobierno, surgieron el impuesto del 0.3% al patrimonio y el aumento del impuesto a las transacciones financieras del 3 al 4X1000.

En definitiva, Congreso y gobierno optaron por dejar inalterada la estructura del IVA y recargar el ajuste tributario en los impuestos sobre el capital privado y los movimientos financieros.

El producido de la reforma

El gobierno aspiraba inicialmente a recaudar impuestos adicionales en el año 2004 por \$2.8 billones, sin embargo, el articulado aprobado finalmente permitirá generar recursos cercanos a los \$2 billones.

El faltante de \$800 mil millones se explica por la no aprobación de las iniciativas que tenían que ver con el IVA (Ver cuadro 2).

Pero más allá del 2004, lo que realmente importa es que el esfuerzo tributario tiende a perder potencia rápidamente por efectos de medidas como la deducción del 30% de las nuevas inversiones para el pago del impuesto de renta y la reducción de la efectividad de la iniciativa antievasión. En el caso de la deducción por inversiones, los recursos fiscales implicados son del orden de \$735 mil millones para el 2005. En el caso de la norma "antievasión" se pasa de un recaudo adicional cercano a \$1 billón en el 2004 a apenas \$93 mil millones a partir del 2005.

Cuadro 2. Recaudo por la reforma tributaria aprobada

Iniciativa	2004	2005
1. Modificaciones Renta	727.2	-40.7
Sobre tasa (10%)	328.1	0
Eliminación tratam. Pref.	0	172.8
Integración cooperativas	0	86.0
Deducción 30% inversiones	0	-734.2
Impuesto al patrimonio	399.1	434.5
2. Modificaciones IVA	-200.0	-217.7
Devol. 2% compras	-150.0	-163.3
3. Impuesto transac. financieras	476.8	508.8
4. Proyecto antievasión	970.1	93.6
Total aprobado	1.974	343.9
Total proyecto original	2.835	2.316
Dif. frente al proyecto original	811.1	1917.8
Total diferencia como % del PIB	0.35	0.74

Fuente: Cálculos Asobancaria con base en estimaciones de la DIAN

La propuesta de deducir el 30% de las nuevas inversiones de la base gravable del impuesto de renta, no solamente es cuestionable por su impacto fiscal desde el 2005, sino porque puede convertirse en otra puerta abierta a la evasión tributaria si no viene acompañada de un fortalecimiento administrativo de la DIAN. El faltante, que para el 2004 representa 0.35% del PIB, se incre-

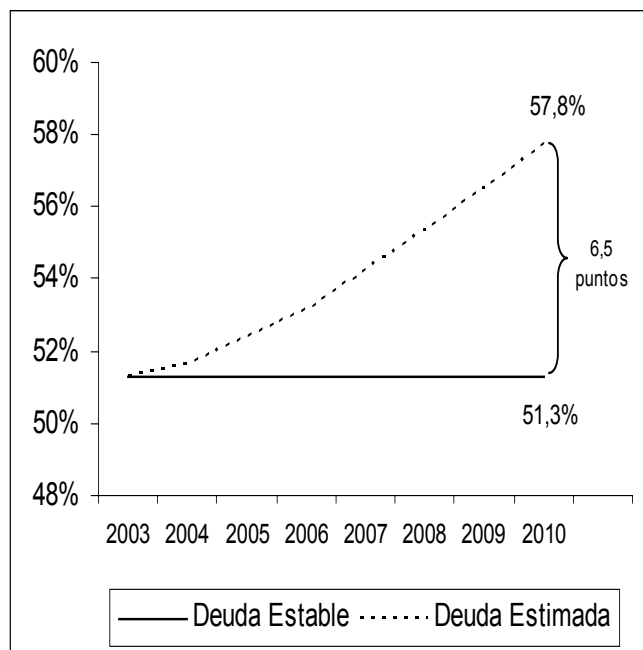
menta a 0.74% en el 2005, hasta alcanzar 1% del producto a partir del 2005. Estos porcentajes se convierten automáticamente en mayor déficit fiscal.

Ajuste necesario del gasto

Cálculos de la Asociación Bancaria indican que la reforma tributaria que acaba de ser aprobada no es suficiente para garantizar la consolidación fiscal del país.

Aunque el gobierno debería aspirar a reducir los niveles de endeudamiento, los ingresos tributarios esperados no son suficientes ni siquiera para estabilizar la deuda en los niveles actuales. De hecho, la deuda sigue creciendo hasta llegar a un nivel del 57.8% del PIB en el 2010 (en 6 años), es decir, 6.5 puntos porcentuales por encima de su nivel actual (Gráfico 2).

Gráfico 2
Evolución de la deuda pública (% del PIB)

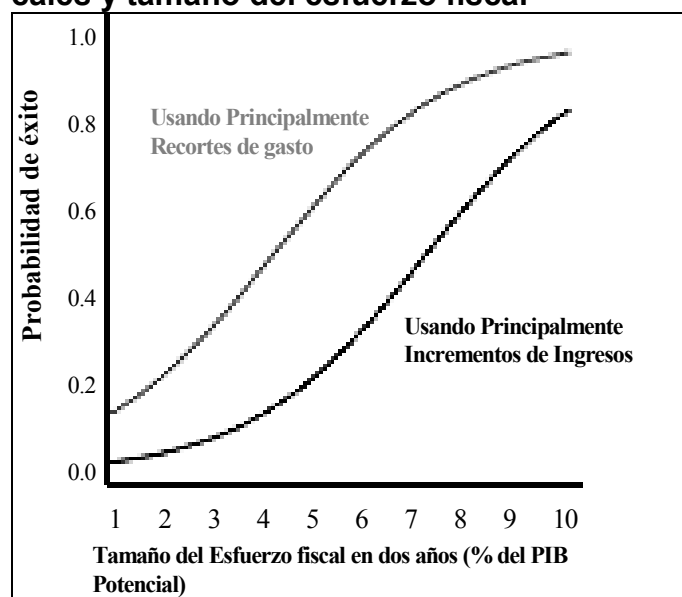


Fuente: Cálculos Asobancaria

Las experiencias de ajuste fiscal a nivel internacional han dejado importantes lecciones. La más importante de ellas es que la consolidación fiscal debe fundamentarse necesariamente en una reducción de los gastos y no solamente en un aumento de los impuestos.

El gráfico 3 ilustra esta hipótesis: para tener un ajuste fiscal exitoso¹, con una probabilidad de al menos el 50%, basado en una estrategia de reducción de gastos, se requeriría un esfuerzo fiscal de 4 puntos del PIB². Por el contrario, una estrategia de incremento de los ingresos requeriría un esfuerzo tributario dos veces más grande.

Gráfico 3
Probabilidad de éxito de las reformas fiscales y tamaño del esfuerzo fiscal



Fuente: FMI

¹ El éxito se mide en términos de la reducción y posterior estabilización de la deuda pública como % del PIB.

² Vale la pena aclarar que el esfuerzo fiscal se mide como la magnitud de cambio del balance primario (ingresos - gastos sin intereses) como porcentaje del PIB potencial (aquel que es capaz de generar la economía con uso pleno de los factores).

Es importante actuar rápidamente por el lado de los gastos. Según el Ministerio de Hacienda, el 96% del gasto público es inflexible. Sin embargo, estudios adelantados por la Contraloría General de la República indican que un buen número de leyes puede ser reformado para flexibilizar la estructura de gastos, lo cual le puede representar un ahorro al país del orden de \$1.2 billones, en valor presente.

De lo dicho hasta aquí, se puede extraer una conclusión importante para las actuales circunstancias del país: para que la reforma tributaria no se esfume como ha ocurrido con las siete anteriores, se requieren urgentes cambios estructurales por el lado del gasto.

No hay que perder de vista que la mayoría de los nuevos recaudos tributarios tiene un carácter transitorio. La aprobación de la actual reforma tiene explícito el compromiso del Congreso y del gobierno de desmontar en el 2007 impuestos como el del patrimonio, el aumento del gravamen a los movimientos financieros y la sobretasa al impuesto de renta. Tampoco hay que perder de vista que si no se toman con urgencia medidas estructurales que ajusten el gasto, a finales del año próximo nos encontraremos debatiendo una nueva reforma tributaria.

Si se baja la guardia en el frente del gasto, seguramente los impuestos al capital correrán con la misma suerte que el de las transacciones financieras: se creó con carácter transitorio para atender necesidades fiscales de corto plazo y se volvió permanente con todas las consecuencias negativas que ha traído para el desarrollo de los mercados financieros.

4X1000...evidencia adicional

No nos cansaremos de exponer los argumentos que evidencian los daños que causa a la economía el gravamen a los movimientos financieros. Hay quienes afirman que el aumento del 3 al 4X1000 no incrementará la desintermediación financiera. La Asociación Bancaria está convencida de lo contrario. Para sustentarlo se basa en las conclusiones de un estudio reciente del Banco Mundial³ y en un indicador de desintermediación financiera.

El estudio concluye que *“los hallazgos soportan la idea de que a bajas tasas y por un tiempo limitado, el impuesto al débito bancario puede usarse como un mecanismo rápido de generar recaudo, mientras la implementación de impuestos tradicionales se mejora. Sin embargo, a tasas más altas o sobre un período de tiempo largo, el impuesto conduce a una desintermediación financiera significativa”*.

El indicador de desintermediación financiera⁴ en Colombia es uno de los más altos entre cuatro países que recientemente han implantado el impuesto. Los niveles de desintermediación asociados al impuesto a las transacciones financieras son en su orden: 45% para Ecuador; 41% para Colombia; 30% para Venezuela y 5% para Brasil.

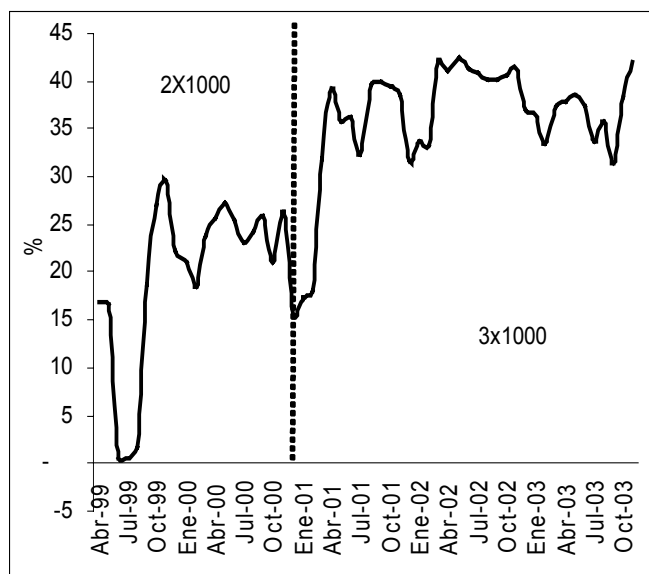
Con base en los recaudos reportados por la DIAN, la Asobancaria calculó dicho indicador hasta noviembre del 2003 y encontró que cuando el impuesto pasó del 2 al 3X1000

³ Kirilenko, Andrei and Victoria Summers (2003). “Bank Debit Taxes: Yield Versus Desintermediation”. En Taxation of Financial Intermediation: Theory and Practice for Emerging Economies. World Bank. Washington.

⁴ El indicador mide la desintermediación financiera de manera indirecta, usando como base el recaudo potencial sin desintermediación y el observado según las cifras de recaudo de la DIAN. Esta metodología es descrita en detalle en Kirilenko op. Cit.

en el 2001, el indicador de desintermediación pasó del 25% al 40%. ¿Hasta donde llegará en el 2004 cuando empiece a regir la nueva tarifa del 4X1000? (Gráfico 4).

Gráfico 4
Indicador de Desintermediación Financiera



Fuente: DIAN, Cálculos Asobancaria

Comentarios finales

Con la reforma tributaria aprobada en el Congreso se desaprovechó la oportunidad de equilibrar la estructura impositiva del país. Se desestimó la propuesta inicial del gobierno de unificar la tarifa del IVA y de ampliar la base gravable a productos no esenciales para la canasta familiar y se optó por recargar el ajuste en impuestos al capital y a los movimientos financieros.

La rápida pérdida de potencia fiscal de esta reforma está asociada con la deducción de la base gravable del 30% de las nuevas inversiones y con la transitoriedad de los beneficios logrados con la iniciativa antievasión. La primera puede resultar muy costosa para el país si no viene acompañada de un estricto control por parte de la autoridad tributaria.

Aunque la reforma alivia transitoriamente la situación fiscal, resulta insuficiente para estabilizar la deuda en los niveles actuales. Se requieren reformas estructurales por el lado de los gastos para que los impuestos inicialmente aprobados como transitorios desaparezcan según el cronograma previsto en la Ley de reforma tributaria.