

Documento

Conpes

3047

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**Autorización a la Nación para contratar operaciones de
crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$706
millones**

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DNP: DIFP
Versión aprobada**

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre 29 de 1999

INTRODUCCIÓN

El presente documento somete a consideración del CONPES la autorización a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por la suma de US\$300 millones (o su equivalente en otras monedas), para el fortalecimiento y apoyo del sistema financiero colombiano durante los años 1999 y 2000, y hasta por la suma de US\$406 millones (o su equivalente en otras monedas) para el financiamiento de apropiaciones presupuestales prioritarias para las vigencias fiscales 1999 y 2000.

I. ANTECEDENTES

La Banca Multilateral en cumplimiento de los fines de desarrollo que persigue, ha creado instrumentos que facilitan recursos en condiciones financieras razonables para apoyar a sus países miembros cuando otras alternativas de financiación se tornan difíciles de acceder. La banca multilateral ha instrumentado el uso de programas de préstamos de emergencia o vía rápida, atados a reformas sectoriales o institucionales, y preparados con la rapidez que requieren las necesidades urgentes de los prestatarios que tratan de sortear los obstáculos para acceder al financiamiento.

El período de desembolsos de estos programas de crédito es considerablemente menor al de los instrumentos tradicionales de la banca multilateral, además, su destinación tiene dos componentes, uno específico hacia el sector del programa de crédito y otro, no atado, para atender necesidades de financiamiento a discreción del Prestatario.

II. RECURSOS PARA APOYAR AL SECTOR FINANCIERO

1. Situación actual del sistema financiero colombiano

El sistema financiero es una herramienta fundamental para el funcionamiento y desarrollo de los sistemas económicos modernos, es el motor que lleva los recursos que ahorran las unidades superavitarias de la economía a las unidades deficitarias que lo requieren para invertirlo en la actividad productiva o financiera, para adquirir vivienda o para pagar por el consumo de bienes o servicios. Por otra parte, el derecho de propiedad de los ahorradores del sistema financiero sobre su dinero está protegido especialmente por la Constitución Política. En consecuencia, es de suma importancia para el Estado proteger y fomentar la existencia de un sistema de intermediación financiera que otorgue confianza a los ahorradores y permita distribuir los recursos hacia donde más se desarrolle la economía.

La situación actual del sistema financiero colombiano es débil en atención a la coyuntura por la que atraviesa el país. En efecto, el indicador de cartera viene presentando altos niveles de deterioro. Adicionalmente, se ha producido una desvalorización grande de buena parte de las garantías que aseguran el pago de las obligaciones contraídas con el sistema financiero. Lo anterior, ha ocurrido dentro de un entorno macroeconómico que estuvo caracterizado por altas tasas de interés, que producen una disminución grande de la actividad industrial y comercial; lo cual conlleva un nivel de desempleo alto, y por ende una menor capacidad de pago de los deudores del sistema financiero y una disminución (o desaparición en algunos casos) de la capacidad de ahorro.

Sumada a la difícil situación interna, se enfrentó una grave crisis del sistema financiero internacional que comenzó en el segundo semestre de 1997 y se extendió a todo lo largo de 1998. Si bien en algunas partes del mundo ya hay muestras de recuperación, los sistemas financieros latinoamericanos aún no han podido superar sus problemas más considerables (recuérdese los recientes sucesos en Brasil, Paraguay y Ecuador y las dificultades que vienen sufriendo Argentina y Chile).

2. Emergencia económica 1998

Consciente de los problemas que venía atravesando el sistema financiero y tomando en cuenta su finalidad de mantener la confianza del público en dicho sistema y su obligación de preservar los derechos de los ahorradores, el Gobierno Nacional decretó la emergencia económica a finales de 1998 con el fin de evitar una crisis sistémica. La emergencia económica buscó mecanismos para capitalizar a las diferentes entidades del sistema financiero, para ayudar a los deudores a ponerse al día con sus deudas y mantenerse en esa condición y mecanismos para aliviar la carga que los activos improductivos producen en los balances de las entidades del sistema.

Para financiar las medidas de emergencia, se estableció una contribución parafiscal a las transacciones financieras que grava en cabeza del cuentahabiente la disposición de recursos depositados en el sistema financiero.

No obstante, mediante sentencia C-136 del presente año, la Corte Constitucional declaró parcialmente exequibles los decretos 2330 y 2331 de 1998 con los cuales se declaró la emergencia económica y se adoptaron las medidas arriba mencionadas tendientes a restablecer la normalidad. Con esa declaratoria, la Corte determinó que la contribución sobre las transacciones financieras no tiene dicha naturaleza sino que es un impuesto. Adicionalmente, la Corte dejó sin piso las medidas que pretendían la recuperación de las entidades financieras particulares al prohibir que los recursos del impuesto sobre las transacciones financieras fueran utilizados para apoyar su capitalización o para facilitar la venta de los bienes recibidos en dación en pago.

La Corte consideró que la emergencia se había decretado únicamente para aliviar la situación de la banca pública, los deudores del sistema UPAC y la de los ahorradores de las cooperativas cuya liquidación debió ordenarse luego de que las autoridades de supervisión encontraron graves irregularidades en las mismas que ponían en peligro el ahorro del público. En consecuencia, ordenó que los recursos captados por el impuesto a las transacciones financieras

solamente se utilizaran para tres fines específicos: organizaciones de la economía solidaria que capten ahorro del público, deudores del sistema UPAC y banca pública.

3. Justificación sobre la necesidad de recursos

A. Nuevas medidas del Gobierno Nacional

Ante la decisión de la Corte que restringe la utilización de los recursos del impuesto a las transacciones financieras, se hace necesario buscar otras fuentes de financiación que le permitan al Gobierno Nacional atender los planes que se han diseñado o que se están diseñando para lograr la recuperación del sistema financiero.

Como ejemplo de dichos planes pueden mencionarse las líneas de capitalización de establecimientos de crédito a través de FOGAFIN, el reconocimiento del diferencial de tasas de interés para los establecimientos de crédito que manejan cartera hipotecaria en UPAC, a raíz del cambio de la fórmula de la corrección monetaria, también por decisión judicial, los alivios a los préstamos para constructores de vivienda y la línea de crédito para cooperativas que captan ahorro y que no se hallan inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop).

Igualmente, debe mencionarse que con la Ley de Reforma Financiera (Ley 510 de 1999), el Congreso otorgó a FOGAFIN nuevas responsabilidades. En efecto, se le abrieron posibilidades para garantizar titularizaciones y otros mecanismos semejantes que serán de gran respaldo al nuevo sistema de financiación de largo plazo para vivienda cuya reglamentación deberá expedirse en los próximos meses según las facultades conferidas al Gobierno Nacional. FOGAFIN podrá utilizar en adelante el seguro de depósitos no sólo para pagar directamente a los ahorradores sino también para que una entidad financiera pueda adquirir los activos y pasivos de la entidad en crisis. Con el fin de acelerar el pago del seguro, también se prevé que FOGAFIN pueda cancelar el mismo a los depositantes, a partir de la toma de posesión de la entidad, por una suma hasta el equivalente del valor del seguro o de la garantía correspondiente. FOGAFIN también podrá

conceder créditos a la entidad objeto de la toma de posesión para que la misma atienda al pago del monto del deducible.

B. Reestructuración del sector financiero público

Adicionalmente, se requieren recursos para la reorganización empresarial del sector financiero público, reconociendo que el Estado solamente debe ser banquero cuando busca fines específicos en materia financiera que no pueden lograrse a través de las instituciones financieras particulares.

Por lo anterior, se hace necesario contar con los recursos hasta por US\$300 millones o su equivalente en otras monedas (US\$100 millones en el segundo semestre de 1999 y US\$100 millones en cada semestre del año 2000), del componente de destinación específica de los créditos externos sectoriales de emergencia o vía rápida con la banca multilateral objeto de la presente solicitud para el fortalecimiento y apoyo del sistema financiero colombiano.

III. FINANCIAMIENTO APROPIACIONES PRESUPUESTALES 1999 Y 2000

En sesión de noviembre 12 de 1998, el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES - autorizó a la Nación para contratar créditos externos hasta por US\$2.000 millones, a fin de garantizar el cumplimiento de las metas del Plan Financiero para 1999.

Dicha cifra de financiamiento, vía endeudamiento externo, provenía de una estimación del déficit del Gobierno Central de 3.57% del PIB en 1999. Sin embargo, como consecuencia de la desaceleración de la economía que afectó el crecimiento de las ventas y de las importaciones, los ingresos tributarios efectivos fueron inferiores a los programados, teniendo un mayor peso, en esta disminución, los impuestos externos (arancel e IVA) frente a los impuestos internos (renta e IVA). La disminución de los ingresos tributarios para 1999, hace que el déficit por financiar en el mismo año se estime en 5.07%¹ del PIB para el caso del Gobierno Central. Bajo este escenario, es

¹ Proyección para negociación con el FMI.

indispensable aumentar las metas de desembolsos de recursos externos de libre disponibilidad para 1999 en US\$206 millones, o su equivalente en otras monedas, a fin de no saturar el mercado interno.

Por otra parte, dada la actual crisis en el mercado internacional de capitales y la incertidumbre y volatilidad a la que han estado sometidos los mercados emergentes por más de un año, es importante asegurar los recursos de libre disponibilidad por US\$200 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales del año 2000.

La consecución de estos US\$406 millones, o su equivalente en otras monedas, para financiar apropiaciones presupuestales de los años 1999 y 2000 (US\$206 millones para 1999 y US\$200 millones para el año 2000), se hace viable a través del componente de libre disponibilidad de los créditos sectoriales de emergencia o vía rápida.

IV. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES, autorizar a la Nación para contratar empréstitos externos con la banca multilateral hasta por US\$300 millones, o su equivalente en otras monedas, para el fortalecimiento y apoyo del sistema financiero colombiano durante los años 1999 y 2000 y hasta por US\$406 millones, o su equivalente en otras monedas, para el financiamiento de apropiaciones presupuestales prioritarias de las vigencias fiscales 1999 y 2000.