

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

88113-059

Elaboró: Edgar Gerlein
Jefferson Pinzón H.
Funcionarios DES
Fecha: 1 de Junio de 2006
Ubicación: SCGES48/D/JEFFCDGES/TLC/Alcance TLC2.doc
Revisión # 1: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 2 de junio de 2006
Revisión # 2: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 5 de junio de 2006
Revisión #3: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 5 de junio de 2006
Revisión # 4: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 30 de junio de 2006
Revisión #5: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 17 de julio de 2006
Revisión #7: Daniel Eduardo Molina G.
Fecha de la revisión: 18 de julio de 2006

CONTRIBUCIÓN A LA AGENDA INTERNA TLC
-SERVICIOS FINANCIEROS-

1. Situación del sector financiero colombiano

La literatura económica destaca que un mercado financiero formal, sano y competitivo aumenta la probabilidad de un crecimiento económico más alto y brinda oportunidades de desarrollo a todos los agentes de la economía, en especial a aquellos con escasos recursos¹.

A pesar del profundo proceso de liberalización financiera llevada a cabo a principios de los noventa, el sector financiero colombiano en conjunto sigue siendo pequeño y poco eficiente².

La bancarización, medida a partir de la cartera como porcentaje del PIB, es reducida llegando al 22% al año 2005, siendo aún mas limitada en los sectores de la economía informal y en los grupos de menores ingresos³. La evolución de este indicador es muy negativo si se tiene en cuenta que a diciembre de 1997 superaba el 34%, lo que significa que en ocho años la profundización financiera se ha reducido en 12 puntos porcentuales.

Igualmente, el mercado financiero presenta costos de transacción que lo hacen ineficiente, principalmente relacionados con el gravamen a las transacciones financieras, la ineficacia de los contratos y sus garantías, el tope máximo autorizado para las tasas de interés y el

¹ Introducción a la economía colombiana: hacia un nuevo paradigma. Cap. 7. Mauricio Cárdenas Santamaría. Alfa omega, Fedesarrollo, BID.

² Revista Economía y Política, No. 17, mayo de 2006. Pág. 3. Fedesarrollo

³ Documento CONPES 3424 de mayo 16 de 2006

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

régimen de inversiones forzosas, todo lo cual eleva el costo del crédito y afecta la profundización financiera.

Este diagnóstico es aún más crítico en el mercado de capitales, el cual es pequeño, poco líquido, relativamente concentrado, con altos costos de transacción y poco integrado⁴. Es así como el volumen de financiación generado en este segmento, presentó entre 2000 y 2001 un nivel cercano al 13.5% del PIB, muy por debajo del promedio latinoamericano que fue de 27%⁵, esta tasa es significativamente más baja que la de otros grupos de países en desarrollo, como los del sudeste asiático (72%) y los del medio oriente y del norte de África (43%)⁶.

El tamaño del sistema financiero colombiano es mediano respecto a los demás países latinoamericanos; Colombia ocupa el cuarto lugar después de Chile, Argentina y México, respecto al valor total de activos y en cuanto a la conformación de la cartera, ver Gráfico 1. Frente a los portafolios es importante observar que se mantiene una estructura con un riesgo moderado respecto al valor de la cartera, esto es general para todos los países latinoamericanos.

En síntesis, preocupa el hecho de que el desarrollo del sector financiero colombiano es mucho menor al que le correspondería, dado su nivel de crecimiento económico⁷.

⁴ *Ibíd.*, Pág. 4

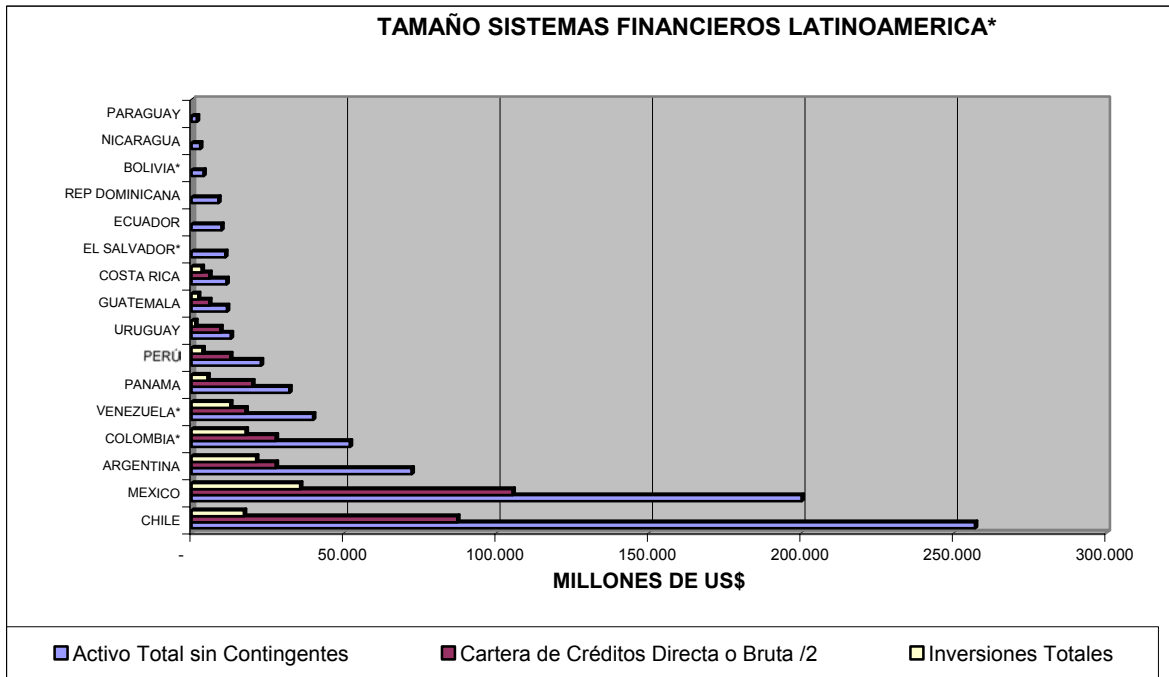
⁵ *Revista Economía y Política*, No. 17, mayo de 2006. Pág. 4. Fedesarrollo

⁶ *Progreso Económico y social en América latina*. Informe 2005, Banco interamericano de Desarrollo

⁷ *Revista Economía y Política*, No. 17, mayo de 2006. Pág. 3. Fedesarrollo

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

GRÁFICO 1



* Datos a diciembre de 2005

Fuente: Federación Latinoamericana de Bancos, información de Bancos comerciales privados con Capital nacional y/o extranjero y bancos comerciales públicos, a diciembre de 2005

Elaboración DES-GPIF

2. Perspectiva general del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos

Las oportunidades y amenazas de la firma del TLC, que se describirán detalladamente en el DOFA correspondiente, pueden englobarse en dos ideas principales:

Por un lado, la ventaja principal la constituye el ingreso de nuevos actores al mercado, con la consecuente expansión de servicios, mayor competitividad, mayores recursos de capital, que posiblemente inducirán a una caída de los márgenes de intermediación, mayor profundización del mercado financiero, nuevos servicios y menores tasas de interés. Esta ventaja se complementa con lo beneficios que se puedan obtener por la vinculación de entidades financieras colombianas al mercado estadounidense, e indirectamente a otros mercados en donde Estado Unidos haya firmado tratados de libre comercio.

Las amenazas, por el otro lado, se derivan de la posibilidad de una falta de respuesta del mercado financiero colombiano tanto en la parte regulatoria e institucional que no facilite la reducción de los costos de transacción existentes actualmente, que podría desincentivar el

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

ingreso de inversionistas extranjeros, como el desempeño de las entidades financieras locales que sean incapaces de enfrentar las nuevas condiciones de competencia.

Para potenciar las fortalezas existentes y disminuir los riesgos, se hacen una serie de recomendaciones que en general van dirigidas a crear la plataforma de actuación para los nuevos participantes en el mercado financiero, de manera que se aseguren las condiciones apropiadas para la provisión eficiente de productos y servicios financieros.

Adicionalmente, en el contexto de solución de controversias, se tiene un extenso marco conceptual específico para servicios financieros en el capítulo 12 del tratado y que soportan todo su marco normativo y procedimental en lo dispuesto en el capítulo 21 (solución de controversias) y capítulo 10 (servicios transfronterizos – Inversión Extranjera), situación que asegura las transacciones efectuadas entre particulares de ambos países, en cuanto a calidad y cumplimiento⁸.

La responsabilidad de un resultado exitoso del TLC recaerá en primer término en las autoridades de política y regulatorias colombianas que deben crear el marco jurídico necesario para hacer realidad lo establecido en el Tratado. Las entidades financieras, por su parte, deben prepararse para enfrentar la competencia que se avecina y aprovechar las oportunidades que se le presentan con un mercado más ampliado. Las entidades de control y supervisión también tendrán su responsabilidad pues los riesgos por el incremento en las operaciones y el peligro latente de lavado de capitales se incrementará inevitablemente. Finalmente, es deber del usuario financiero aprovechar las ventajas de esta apertura utilizando los canales más idóneos para realizar sus transacciones comerciales y monetarias a fin de maximizar la eficiencia del aparato económico existente.

3. Recomendaciones

1. Continuar con el proceso de liberalización del mercado financiero colombiano, atenuando el grado de represión financiera, reflejada en la carga tributaria, las inversiones forzosas y el control a las tasas de interés.
2. Continuar con el proceso de privatización de entidades financieras estatales, así como la venta de participaciones del Estado en empresas de este sector.

⁸ Dentro de servicios financieros se ha definido específicamente que la solución de controversias se darán globalmente mediante dos mecanismos: la primera es Estado Vs Estado y la segunda es Inversionista Vs Estado. Para el mecanismo Estado Vs Estado, el artículo 12.18 establece procedimientos específicos que, entre otros determinan los alcances pertinentes referidos al capítulo 21 del tratado (solución de controversias), por un lado para la aplicación coherente de lo pactado en el capítulo servicios financieros y que tengan que ver con la aplicación del capítulo correspondiente. Para el mecanismo Inversionista - Estado se instaura el procedimiento establecido en el artículo 12.19 del capítulo de Servicios financieros el cual hace relación al capítulo 10 (inversión extranjera).

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

3. Elaborar una reglamentación para las sucursales de entidades extranjeras en lo relacionado con regulación prudencial, capital, patrimonio técnico, margen de solvencia y distribución de utilidades.
4. Revisar la regulación acerca de las garantías reales, elemento indispensable para la disminución de los costos de intermediación financiera.
5. Fortalecimiento de las centrales de riesgo crediticio, lo que podría hacer más transparente y eficiente la información financiera en este mercado que contemple la posibilidad de expedir una ley estatutaria de habeas data.
6. Construcción de bases de datos, con información adicional a la del sector financiero, que puedan ser señal clara para evaluar el acceso al crédito.
7. Establecimiento de una regulación adecuada para conglomerados financieros.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

ANEXO
MATRIZ DOFA DEL SECTOR FINANCIERO
OPORTUNIDADES

- Incremento de la oferta de servicios financieros en Colombia, mejorando la eficiencia del sector y la competencia, lo que derivaría en una disminución de sus costos y un mayor acceso a los mismos por parte de los usuarios.
- La posibilidad de que los usuarios tengan el acceso a servicios de banca universal y multibanca.
- Aumento de la demanda por servicios financieros debido al incremento del comercio de bienes y servicios entre los dos países.
- Aumento de la inversión extranjera en forma de capital semilla en el sector financiero, necesaria para la prestación de estos servicios en Colombia. Dicha inversión estará atada a requerimientos regulatorios en igualdad de condiciones que para los proveedores locales.
- Posibilidad de ampliar la variedad de instrumentos y productos dentro del mercado de capitales colombiano, fortaleciendo así el negocio accionario y de derivados financieros.
- Posible aumento en el flujo de capitales hacia Colombia, en forma de carteras colectivas y portafolios, inversiones que podrían ser atractivas para ahorradores e inversionistas de los Estados Unidos, hecho que estimularía al aparato productivo nacional.
- Ganancias tecnológicas debidas a las economías de escala y alcance, que pueden estar asociadas a mejoras de tipo gerencial y administrativo, lo que generaría un mejor manejo del riesgo operacional del sector.
- Posible creación de un flujo de capitales hacia el mercado financiero estadounidense, para diversificar el portafolio de los ahorradores e inversionistas nacionales, incluidos los fondos voluntarios de pensiones.
- Debido a que el mercado financiero colombiano tiene un grado bajo de profundización, la oferta extranjera que se genera podría buscar segmentos que no están siendo atendidos en la actualidad.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

AMENAZAS (RIESGOS)

- Se generarían efectos negativos en la medida en que los proveedores extranjeros de servicios financieros simplemente se adapten a las condiciones actuales del mercado colombiano, el cual presenta fallas que lo hacen ineficiente, agravando así el problema de las altas tasas de intermediación y de la baja profundización.
- Riesgo de salida de capitales en demérito del ahorro y la inversión nacionales, lo que podría afectar el aparato productivo colombiano.
- La oferta extranjera de servicios financieros podría orientarse sólo al segmento más rentable del mercado financiero colombiano, afectando a los proveedores nacionales con el consecuente descreme de mercado.
- Podrían presentarse flujos de capital de corto plazo, que desencadenen crisis sistémicas y desestabilicen la economía colombiana.

FORTALEZAS

- El mercado financiero colombiano ya ha avanzado en el proceso de liberalización. A partir de la Ley 45 de 1993 se han hecho importantes mejoras en la estructura del sector financiero y en su nivel de competitividad.
- El proceso de privatización ha provocado que el Estado disminuya su presencia en la prestación de servicios financieros, reduciendo con esto las distorsiones que genera su participación.
- La Ley 9 de 1991, ley marco de la regulación cambiaria en el país, permitió la apertura de la cuenta de capitales, eliminando el control de flujos de capital entre nacionales y extranjeros.
- La consolidación de las funciones de control, inspección y vigilancia del mercado financiero en la Superintendencia Financiera es un avance para mejorar la calidad de la función regulatoria.
- La ley del mercado de valores, Ley 964 de 2005, es un avance en la regulación del mercado de capitales colombiano.
- Las fusiones de entidades financieras han conllevado a una mejoría en la eficiencia de su operación, aprovechando las economías de escala.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- Colombia posee un sector bancario (intermediado) con un desarrollo aceptable en el contexto latinoamericano.

DEBILIDADES

- El desarrollo del mercado financiero colombiano es menor al que debería tener de acuerdo al nivel de crecimiento económico.
- Fallas en el mercado financiero colombiano ocasionadas principalmente por la información imperfecta en que se desenvuelve con problemas de riesgo moral y de selección adversa, generando altos costos en el sector financiero y baja profundización.
- Las garantías que cubren los riesgos del intermediario financiero no son fácilmente exigibles cuando ocurre un incumplimiento, esto aumenta los costos de los servicios financieros y desincentiva la oferta de los mismos.
- El sector financiero no intermediado (mercado de capitales) es pequeño, poco líquido, relativamente concentrado, con altos costos de transacción y poco integrado internacionalmente.
- La proliferación de leyes específicas podrían contrariar el espíritu de la Constitución Política que busca una ley marco para el sector, para regular las actividades financieras, bursátiles, aseguradora y cualquier otra relacionada con el aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.
- Problemas en la regulación y supervisión de conglomerados financieros.
- Existen inquietudes acerca del grado de la represión financiera, particularmente en lo relacionado con las inversiones obligatorias y el impuesto a las transacciones financieras, generando igualmente problemas sobre la profundización financiera y el margen de intermediación.