

LN 8716-Co



Departamento Nacional de Planeación

OFFICIAL DOCUMENTS



Bogotá D.C., 25 de enero de 2017

Doctor
Jim Yong Kim
Presidente
Grupo Banco Mundial
Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política. DPL Sostenibilidad Fiscal y Competitividad

Estimado Dr. Kim:

Como ha sido de conocimiento del Grupo Banco Mundial (WBG por sus siglas en inglés), el Gobierno colombiano se ha caracterizado históricamente por su permanente compromiso por generar y promover crecimiento económico, salvaguardando la sostenibilidad de las finanzas públicas. Gracias a este esfuerzo permanente, la economía colombiana goza de una buena credibilidad en los mercados nacionales e internacionales, hecho que demuestran las calificaciones de riesgo crediticio de las que goza hoy la deuda de largo plazo en moneda extranjera del Gobierno Nacional: BBB por Standard & Poors y Fitch Ratings, y Baa2 por Moody's Inverstors Service.

En virtud de lo anterior, Colombia hoy es un país que gracias a su grado de inversión y a su programa de políticas públicas ha logrado consolidar cada vez más los fundamentales de su economía, así como su resiliencia a choques internos o externos. A pesar de que el reto en esta materia es permanente, y a que aún tenemos enormes desafíos por delante para entre otros reducir la desigualdad, disminuir brechas territoriales e incrementar nuestra competitividad y productividad, desde el Gobierno Nacional estamos satisfechos con el trabajo realizado hasta el momento, para el cual ha sido fundamental el permanente apoyo que hemos recibido del WBG.

Entre 2010 y 2016, la economía colombiana mantuvo un crecimiento económico promedio anual de 4,1 %. Gracias a esta dinámica, en este mismo periodo el desempleo se logró mantener en un solo dígito (cerrando el 2016 con un tasa promedio de 9,2 % y 22,2 millones de ocupados, siendo este el nivel más alto en los últimos 16 años) y el PIB per cápita ajustado por el poder de paridad de compra de los colombianos se incrementó de manera importante (según el Fondo Monetario Internacional este se ubicó en US\$ 13.846 en el 2015, frente a US\$ 10.776 del 2010). En consecuencia, avanzamos de manera importante en mejorar el bienestar de los colombianos, tal como lo evidencia la reducción en la tasa de pobreza de 37,2 % en 2010 a 27,8 % en el 2015.

Sin embargo, a partir del 2014 Colombia tuvo que enfrentar varios choques internos y externos que alteraron la dinámica económica antes descrita, y que obligaron al Gobierno Nacional a efectuar ajustes macroeconómicos que garantizaran crecimiento económico sostenido, pero que al mismo tiempo preservaran los principios y límites de responsabilidad fiscal que nos hemos impuesto como país a través de la que hemos denominado 'Regla Fiscal' (Ley 1473 de 2011).

El país no fue ajeno a la caída internacional de los precios del petróleo, situación que generó presiones sobre la tasa de cambio nominal y sobre el déficit en cuenta corriente, el cual en 2015 llegó a su máximo de 6,5 % del PIB. Sin embargo, la economía ha logrado adaptarse a esta nueva realidad de precios del petróleo razón por la cual en 2016 se redujo considerablemente la vulnerabilidad de la economía, cerrando con un déficit externo de 4,5 % del PIB.

Por otro lado, la inflación en 2016 se ubicó en 5,75 %, inferior en 1,02 puntos porcentuales a la cifra de 2015 y significativamente por debajo al máximo de 8,96 % que se observó en julio de 2016. Este resultado confirma la senda de corrección que han tenido los precios en los últimos meses, una vez desaparecidos los choques temporales provenientes de la depreciación del peso y del Fenómeno El Niño.

En consecuencia, para nosotros el 2016 fue un año de transición. La economía se ajustó más rápido de lo que se esperaba al principio del año, lo cual fue una buena noticia, pues es un claro indicio de que lo peor ya pasó y que hacia adelante soplarán vientos más favorables. Los pronósticos apuntan a que la economía habría cerrado el año con un crecimiento de 2,0 %, lo cual es un buen dato si se tienen en cuenta los fuertes choques externos que recibimos; prueba de ello es que una vez se excluye al sector minero-energético, Colombia y México son los líderes de crecimiento en la región, expandiéndose a tasas de 2,9 % y 2,5 %, respectivamente.

En respuesta a todo lo antes descrito, y gracias a la fortaleza institucional de nuestra economía y de nuestra democracia, el Gobierno Nacional puso en marcha un ambicioso y ordenado plan de ajuste macroeconómico de corto, mediano y largo plazo que hoy podemos decir con certeza que le ha permitido al país sobrellevar hasta este momento y de manera responsable los choques que se presentaron, del cual vale la pena destacar que incluye medidas estructurales para fortalecer la productividad de la economía doméstica y la recuperación de la inversión agregada y de la inversión extranjera directa, las cuales nos permitirán generar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

El programa de créditos bajo la modalidad DPL con el Banco Mundial en el que se enmarca esta carta de política, ha acompañado y apoyado este plan de ajuste al que hemos hecho referencia, el cual esperamos seguir implementando a lo largo del 2017 y el 2018. Tenemos confianza en las decisiones de política que hemos estado tomando para beneficio de nuestra economía; ya hemos empezado a ver evidencia de recuperación en nuestros indicadores (reducción en el déficit de la balanza comercial, el cual fue de US\$ 11.378 millones FOB en el periodo enero-noviembre de 2016, vs US\$

14.477 millones para el mismo periodo del 2015), así como en la reactivación de la actividad económica y de la productividad.

Adicionalmente, y de gran valor para nosotros, seguimos viendo signos de credibilidad, respaldo y buenas perspectivas por parte de los inversionistas, los mercados y nuestros socios de desarrollo como el WBG, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, aspectos que siguen sustentando por qué la economía colombiana sigue siendo una de las más estables y activas de la región de América Latina y el Caribe.

El mencionado plan de ajuste macroeconómico se puede presentar en dos pilares, los cuales coinciden con el programa de apoyo que se presenta a través de este DPL: un primer pilar que hace referencia a la dimensión fiscal, y un segundo pilar que se refiere a la dimensión de crecimiento.

Pilar Fiscal

Entre 2013 y 2016, los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central descendieron en COP\$ 22,8 billones, equivalentes a 3,2 % del PIB; adicionalmente, debido a una depreciación nominal fruto de los menores precios del petróleo, el pago de intereses del Gobierno en su deuda externa incrementó en cerca de 0,7 puntos porcentuales del PIB.

En consideración a lo anterior, el Gobierno puso en marcha un conjunto de medidas de ajuste tanto en sus ingresos como en sus gastos con el ánimo de compensar el choque, cuyo orden de magnitud total fue del 3,9 % del PIB (2013-2016), medidas que seguiremos implementando durante el próximo año.

En materia de gasto, incrementamos el déficit fiscal en 1,7 % del PIB con respecto a 2013 con el respaldo técnico que el Comité de la Regla Fiscal nos permitía, debido a que la flexibilidad y dinamismo de nuestra Regla Fiscal define el déficit total permitido con base en el ciclo petrolero y económico observado en el país. Por otro lado, hicimos esfuerzos importantes por reducir nuestro gasto fiscal en el equivalente a 1,0 % del PIB, a través de varios decretos de recorte presupuestal que expedimos entre 2013 y 2016, así como con la decisión de congelar la nómina salarial; de esta manera, el gasto total del Gobierno Nacional pasó de 16,6 % del PIB en 2015 a 16,1 % en 2016. A este respecto es importante mencionar que protegimos el gasto de inversión social con especial cuidado, al considerarlo como uno de las inversiones más relevantes para la sostenibilidad económica y social de nuestro país, razón por la cual denominamos esta medida como de 'austeridad inteligente'.

Por el lado de los ingresos, trabajamos en dos niveles, uno nacional y otro territorial:

Con el fin de incrementar los ingresos de los 32 departamentos y 1.103 municipios del país:

- (i) definimos reglas para que los excesos de ahorro de estas entidades públicas en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET pudieran ser liberados para financiamiento de su gasto en salud, así como para fortalecer este fondo con definición de requisitos para el registro regular de las obligaciones de pensiones públicas, y de procedimientos para transferencia de fondos (Decreto No. 630 de 2016);
- (ii) tramitamos las Leyes 1816 y 1819 de 2016 a través de las cuales, entre otras, las administraciones locales podrán incrementar sus ingresos tributarios a 2018 a niveles equivalentes al 3,5 % del PIB, provenientes de mayores tarifas al consumo de licores y un nuevo impuesto al consumo de cigarrillos.

Por su parte, tomamos varias decisiones para mejorar la estructura y nivel de los ingresos nacionales:

- (i) pusimos en marcha un plan de choque anti-evasión para mejorar la fiscalización, expidiendo actos administrativos para fortalecer la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN con mayores auditores. Con este mismo propósito, reglamentamos el uso de la factura electrónica (Decreto 2242 de 2015); y expedimos una Ley Anticontrabando (Ley 1762 de 2015) en virtud de la cual insertamos medidas para control y sanción de la evasión, el lavado de dinero y el contrabando;
- (ii) en materia específica de aduanas, adoptamos un Estatuto Aduanero (Decreto 390 de 2016) para fortalecer nuestra institucionalidad, regulación y procedimientos de registro aduanero. En consecuencia, y entre otras, introdujimos el uso de escáneres en los puestos fronterizos marítimos como práctica de control y hoy Colombia cuenta con una 'Comisión Intersectorial para la Implementación y Seguimiento de los Sistemas de Inspección No Intrusiva';
- (iii) finalmente, tramitamos una Ley de Reforma Tributaria en virtud de la cual, entre otras, incrementamos la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado –IVA del 16 % al 19 % y creamos nuevos impuestos como a los dividendos y a las emisiones de carbono y uso de bolsas plásticas, cuyo efecto total estimamos puede incrementar los ingresos por concepto de impuestos no petroleros del Gobierno Nacional al 14,3 % del PIB en 2018.

Adicionalmente, esta reforma tributaria tendrá otras bondades que se reflejarán a mediano y largo plazo en la estructura de ingresos del Gobierno, razón por la cual consideramos que tiene un carácter estructural. Esto debido a que simplifica impuestos, mejora la competitividad de las empresas con menor carga impositiva, aumenta la equidad con un fortalecimiento de la base tributaria y promueve la formalidad.

No obstante las medidas de índole fiscal adoptadas, somos conscientes de que las mismas deben estar acompañadas de acciones de política que promuevan un crecimiento

sostenible y competitivo; por esta razón y de manera simultánea tomamos decisiones para impulsar el crecimiento de la economía, su productividad y la generación de empleo, específicamente a través de la diversificación y sofisticación de exportaciones y la mejora en el uso eficiente y distribución de los recursos productivos. Este enfoque en entonces el que justifica el segundo pilar bajo el cual está estructurada la operación de crédito.

Pilar de Crecimiento

Según cálculos del DNP con datos de The Conference Board (2015), la productividad (medida como productividad total de factores) restó 0,2 puntos porcentuales en promedio al crecimiento total de la economía colombiana (4,2 %) entre 2000 y 2014, esta cifra contrasta con los 5 puntos que aportó la productividad al crecimiento promedio de las economías asiáticas durante el mismo periodo.

La baja productividad está asociada a 3 principales causas. La primera de ellas es la presencia de fallas de mercado que impiden a las unidades productoras tomar las decisiones más convenientes para aumentar su productividad, y que, por lo tanto, inhiben el crecimiento de la productividad agregada de la economía. La segunda es la disminución en el número de actividades económicas y productos en los que el país es competitivo, en particular, en el número de sectores relativamente sofisticados, lo cual llevó a que el país haya concentrado sus exportaciones en pocos productos de bajo valor agregado; sumado a lo anterior, cabe mencionar que durante el periodo 2004-2014 el crecimiento del PIB fue frenado por una disminución de 1,4 % de las exportaciones netas, las exportaciones de productos no minero-energéticos se redujeron del 60 % del total de exportaciones en 2006 al 33 % en 2014, y solo cinco departamentos (Atlántico, Cundinamarca, Valle, Antioquia y Bogotá) concentran las exportaciones de manufacturas de alta y media tecnología. En tercer lugar, está la existencia de fallas de articulación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos regionales, entre el sector público y el privado, y entre diferentes entidades del orden nacional. En general, se percibe que no hay claridad sobre las responsabilidades de cada actor ni en la coordinación conceptual y operativa entre ellos, generando así ineficiencias y falta de foco en la definición de los programas que tienen como propósito aumentar la productividad.

Para enfrentar lo anterior, adoptamos el siguiente conjunto de medidas encaminadas a fortalecer la libre competencia, impulsar la diversificación de la economía hacia sectores más sofisticados y a promover la innovación:

- (i) expedimos el decreto 1349 de 2016, en virtud del cual definimos las reglas para que la factura electrónica se considerara título valor, con el fin de generar mejoras en los procesos de negocio en las empresas, disminuir costos, facilitar la trazabilidad y seguridad de operaciones, y mejorar la competitividad del país;
- (ii) fortalecimos los incentivos de reporte y cooperación con investigaciones contra los carteles, a través del Decreto No.1523 del 16 de julio de 2015, e incrementamos la independencia del Superintendente responsable de la autoridad de competencia



(SIC) implementando un término fijo de duración de su mandato que no se sobrepase del mandato del Gobierno (Decreto 1817 de 2015);

(iii) aprobamos el documento de política CONPES 3866, en el cual trazamos y adoptamos una Política Nacional de Desarrollo Productivo (PDP). Esta incluye principalmente:

- a. la definición de un conjunto de instrumentos de política y programas para resolver fallas de mercado asociadas, entre otros, a la adopción de nuevas tecnologías y a la innovación, que inhiben el crecimiento de la productividad y que dificultan los procesos de sofisticación y diversificación del aparato productivo colombiano;
- b. mecanismos para corregir fallas de gobierno que promuevan un entorno institucional que facilite la coordinación entre actores y garantice la sostenibilidad e implementación de dichos instrumentos en el largo plazo. De esta forma, la PDP establece estrategias tales como la identificación y priorización de apuestas productivas a nivel regional, la continuidad del análisis de gasto público en CTI cada dos años, y la mejor coordinación de los sistemas de competitividad y ciencia, tecnología e innovación;

(iv) por último, y en el marco de nuestro 'Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación', reformamos el sistema de incentivos de impuestos para la innovación, dentro de nuestro paquete fiscal existente, incluyendo un nuevo sistema que reconoce empresas "altamente innovadoras" que obtengan de manera rápida acceso a los beneficios fiscales para la inversión e innovación, haciendo énfasis en sectores más allá de los extractivos (Decisiones No. 13, 14 y 15 de 2015 y 2016).

Este paquete de ajuste que presentamos con esta operación refleja nuestra estrategia económica actual, a través de la cual consideramos hemos logrado reaccionar de manera satisfactoria a los retos que nos impone el difícil entorno económico mundial, así como a los propios de nuestra economía doméstica. Estamos convencidos que vamos por buen camino, pero así mismo, sabemos que los esfuerzos por consolidar nuestras políticas deben continuar en pro de la estabilidad de la economía y el bienestar de los colombianos. Por esta razón, esperamos seguir contando con el WBG como un aliado para este fin.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo,


Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro
Ministerio de Hacienda y Crédito Público


Simón Gaviria Muñoz
Director General
Departamento Nacional de Planeación