

Nueva carta de intención al Fondo Monetario

FMI acoge el Plan Colombia

Bogotá – En días recientes, el Ministro de Hacienda, Dr. Juan Manuel Santos, y el Gerente General del Banco de la República, Dr. Miguel Urrutia, enviaron al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Dr. Horst Kohler, una nueva carta de intención que recoge los avances de la economía colombiana en el marco del acuerdo firmado con el FMI en diciembre de 1999, así como las principales acciones a desarrollar en lo que resta del año.

En esta carta, las autoridades económicas presentaron al FMI varias propuestas que fueron acogidas por el directorio en la revisión realizada ayer. Las más importantes son las siguientes:

1) Las autoridades solicitaron al FMI apoyo al Plan Colombia e incorporarlo al programa macroeconómico. El gobierno propuso que las metas de déficit fiscal se ajusten hacia arriba por el monto de los préstamos concesionales que se desembolsen en apoyo al Plan Colombia. Esta propuesta fue aprobada por el directorio del FMI.

2) Con respecto al proceso de paz, el gobierno ratificó la posibilidad de discutir con el Fondo los cambios presupuestales que sean necesarios para la implementación adecuada de los acuerdos a los que eventualmente se llegue.

3) Las autoridades ratificaron su compromiso con las reformas estructurales necesarias para cumplir las metas macroeconómicas de los próximos años. En este sentido, expresaron su intención de presentar un nuevo proyecto tributario en los próximos días, así como un proyecto de reforma al régimen de pensiones antes de fin de año.

4) Así mismo, manifestaron su intención de presentar al Congreso un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, cuyo objetivo es garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Esta propuesta fue bien recibida en el seno del directorio del FMI, pues consolida hacia el futuro el ajuste fiscal que se logre con el programa.

A continuación, el texto de la carta:

Doctor
Horst Kohler
Director Gerente
Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C. 20431

Estimado Dr. Kohler:

1. La recuperación de la actividad económica en Colombia desde que se aprobó el acuerdo extendido en diciembre de 1999 hasta la fecha se ha confirmado. Ella se basa en un fuerte y amplio crecimiento de las exportaciones y de la demanda interna; además, la política anti-inflacionaria del banco central logrará las metas trazadas para el año 2000. A pesar de estos notables signos de recuperación, el número de desempleados en el país permanece inaceptablemente alto y, por lo tanto, el Gobierno tomará medidas para asegurar que la tasa de desempleo disminuya. La cuenta corriente externa se ha mostrado más fuerte de lo previsto, asistida por precios del petróleo más favorables, y el mercado cambiario se ha desempeñado bien bajo el nuevo esquema de tasa flotante. El plan de consolidación fiscal está progresando según lo anticipado, y el sistema financiero ha reaccionado positivamente a los programas de reestructuración, mostrando mejoras significativas en sus indicadores prudenciales. Las autoridades continúan con la agenda de reformas estructurales, la cual seguirá desarrollándose y evolucionando en el transcurso de los próximos tres años del programa. De la mayor importancia para Colombia es alcanzar la paz y mejorar sus perspectivas de corto plazo así como lograr la cohesión social; para ello, el Gobierno recientemente presentó ante la nación y la comunidad internacional el "Plan Colombia".
2. A pesar de que la caída registrada del PIB en 1999 (-4.5%) fue mayor a lo esperado en el programa (-3.5%), todos los criterios de desempeño se cumplieron para finales de 1999 y marzo 2000, excepto en los casos comentados más adelante. Además, declinó el déficit en cuenta corriente a 1.1% del PIB en 1999 (comparado con el 1.3% en el programa), y la inflación fue de 9.2% (comparado con una meta del 11%). No obstante el impacto negativo sobre el recaudo de impuestos de una recesión mayor a la anticipada, el déficit del sector público combinado fue de 5.3% del PIB, bien por debajo del nivel proyectado de 5.9% del PIB.
3. En términos de criterios de desempeño, las reservas internacionales en 1999 y marzo de 2000 se ubicaron por encima de los niveles mínimos establecidos en el programa, y el déficit fiscal global quedó por debajo de los topes fijados para esas fechas. El criterio de desempeño para los desembolsos netos de deuda externa de mediano y largo plazo del sector público para 1999 se cumplió con un considerable margen, lo cual en gran parte es reflejo de un déficit fiscal menor de lo anticipado; igualmente, se observó el límite máximo establecido para marzo 2000. La deuda externa de corto plazo del sector público fue inferior al tope fijado para diciembre y marzo. El saldo de activos domésticos netos (ADN) del banco central a finales de 1999 se ubicó por encima del tope, reflejando una demanda de base monetaria que estuvo temporalmente por encima de su nivel proyectado, debido al problema del año 2000, una posibilidad prevista en el programa. En marzo de 2000, el ADN fue nuevamente menor al tope establecido.
4. Las autoridades colombianas confirman los objetivos del programa, buscando restablecer el crecimiento del PIB real en el 2000 al 3% y

mantener la meta de inflación del 10%. A pesar de la reducción de los ingresos provenientes de productos diferentes al petróleo, de una recesión mayor a la anticipada en 1999, y de la necesidad de atender algunos gastos no previsibles en 2000, las autoridades reafirman su compromiso de lograr las metas del programa con un déficit del sector público no financiero (SPNF) de 3.6% del PIB en el 2000, junto con un déficit del sector público consolidado de 3.7% del PIB. Los gastos del Gobierno Central serán 1.4% del PIB más altas de lo proyectado inicialmente, debido sobre todo a requisitos imprevisibles no recurrentes, originados por la necesidad de atender problemas en tres áreas: el conflicto interno, el alto nivel de desempleo, y los problemas fiscales de algunos gobiernos territoriales. Sin embargo, se cumplirá con la meta fiscal del programa debido a incrementos en los salarios del sector público por debajo de la inflación proyectada, mayores ingresos de lo esperado por petróleo (0.7% del PIB), a medidas sobre gasto público introducidas en mayo, y al impacto de los ahorros en otras áreas. Si los ingresos llegan a disminuir por debajo de las proyecciones actuales, las autoridades harán los recortes necesarios para asegurar que se cumpla a cabalidad la meta fiscal.

5. Las autoridades proponen que se mida el déficit del Gobierno Central con base en compromisos con el fin de monitorear el programa. Ello ayudará al manejo fiscal en Colombia, al reflejar plenamente todos los compromisos presupuestales en el año en que ocurrieron. De esta forma, el Ejecutivo controlará en forma más eficiente las solicitudes de gasto que llegan tarde en el año; en el pasado, dichas solicitudes se han atendido llevando su ejecución al año fiscal siguiente, lo que se traduce en traslados al nuevo presupuesto que son difíciles de controlar. Un déficit basado en compromisos hará que el proceso presupuestal sea más transparente y eficiente al abandonarse la mezcla de bases de causación y de caja utilizada en el pasado. El Gobierno ha venido trabajando con personal del Fondo para asegurar la implementación de los mecanismos y garantizar reportes precisos de todos los compromisos presupuestales.
6. Actualmente, las autoridades no anticipan que se pueda desarrollar a plenitud el plan de privatizaciones de entidades públicas y bancos en 2000, según se explica más adelante. Los menores ingresos esperados por las privatizaciones tendrán implicaciones en la financiación del déficit del sector público. De acuerdo con el programa, el Gobierno buscará compensar esto con financiación externa en un monto hasta del 50% del faltante en los ingresos por privatizaciones. Las autoridades buscarán la financiación adicional que se requiera en los mercados financieros internacionales y han acelerado el programa de préstamos que están preparando las instituciones crediticias multilaterales. Para contar con esta financiación adicional, las autoridades proponen que el tope indicativo establecido en el programa para la deuda externa de mediano y largo plazo para finales del 2000 se aumente en US\$300 millones. Este aumento correspondería aproximadamente a la mitad de lo esperado por la venta de la empresa de distribución de energía, cuya privatización no se realizará en el 2000 sino en el 2001. Si se presentan oportunidades para prefinanciar los requerimientos para el 2001 en el segundo semestre del 2000, el Gobierno analizará junto

con el Fondo cambios en los topes del endeudamiento externo; el producto de dicha financiación se mantendrá en moneda extranjera hasta que se requiera en el 2001.

7. El proceso de paz ha venido progresando significativamente en los últimos meses. La metodología de las conversaciones contempla ahora la posibilidad de implementar acuerdos parciales de paz, lo cual podrá demandar un incremento temporal del déficit del SPNF para asegurar su adecuada implementación. Aunque el Gobierno espera que el progreso en el proceso se reflejará en un fortalecimiento de la posición fiscal, las autoridades analizarán con el Fondo los cambios presupuestales necesarios, en el evento de que se requieran.
8. El Gobierno colombiano ha hecho público su proyecto de varios años denominado "Plan Colombia", el cual integra las estrategias para dar fin al conflicto interno, reducir el alcance del narcotráfico, y tratar las consecuencias sociales de estos problemas. Una serie de donantes y prestamistas bilaterales han manifestado su apoyo al Plan Colombia y las autoridades colombianas proponen que los topes establecidos en el programa para el déficit fiscal y los desembolsos netos de deuda externa de mediano y largo plazo se ajusten hacia arriba, de acuerdo con los préstamos desembolsados en condiciones concesionales que apoyan este Plan. Las contribuciones internas al Plan se incorporarán en el presupuesto del Gobierno como parte de su programa fiscal.
9. Con respecto a la política monetaria, el banco central continúa con su estrategia de fijación de metas de inflación, con el crecimiento de la base monetaria como meta intermediaria. La autoridad monetaria considera que esta estrategia de fijación de metas de inflación es compatible con el uso de una meta intermediaria, siempre y cuando esta última esté subordinada a la meta de inflación. Se están haciendo esfuerzos significativos para mejorar la habilidad de pronosticar la inflación, así como los mecanismos de transmisión de la política monetaria. En la actualidad, las proyecciones del banco central muestran que se cumplirá la meta de inflación para finales de este año y que la meta 8% para el 2001 también se logrará. Sin embargo, se registró un aumento en la inflación durante la primera parte de este año debido al incremento temporal de algunos precios de alimentos y aumentos en el precio interno de la gasolina. De hecho, los cuatro indicadores de inflación anual básica calculados por el banco central han permanecido por debajo de la meta anual en meses recientes e incluso los pronósticos del banco central en esta materia apuntan a niveles inferiores a la meta oficial para diciembre de 2000.
10. Hasta lo corrido del año, los saldos de efectivo en poder del público han crecido por encima de lo proyectado en el programa. Puesto que las autoridades consideran que el cambio hacia mayores tenencias en activos líquidos es de carácter permanente, por su relación con *shocks* exógenos a la demanda por dinero (por ejemplo, la expansión de la base impositiva de las transacciones financieras al comienzo del año), han aumentado un tanto la base monetaria de referencia para el resto de este año. Esto no impedirá

que se cumplan las metas de inflación para el 2000 y 2001. Por consiguiente, las autoridades proponen que el criterio de desempeño para los ADN para septiembre y diciembre de 2000 se ajuste a un nivel levemente superior a la meta indicativa establecida en el programa, mientras que la meta para las reservas internacionales netas permanecerá igual a lo indicado anteriormente.

11. El peso colombiano ha venido flotando con respecto al US dólar desde septiembre de 1999. La transición al sistema de flotación se llevó a cabo sin contratiempos y desde ese entonces la tasa de cambio ha permanecido relativamente estable. El banco central ha introducido un sistema de subastas según el cual los participantes del mercado (bancos y la Tesorería General) presentan posturas para adquirir opciones de venta de divisas al banco central. La experiencia con este sistema ha tenido éxito y ha contribuido a que el banco central exceda las metas de las RIN en diciembre de 1999 y marzo de 2000. En la actualidad, Colombia muestra una posición fuerte de reservas internacionales y, dadas las proyecciones de balanza de pagos, el banco central prevé cumplir con la meta de las RIN para el 2000. Para facilitar el acceso a la financiación externa, el banco redujo en mayo a cero el depósito obligatorio no remunerado (en el banco central) sobre empréstitos externos.
12. Desde mediados de 1999, los indicadores de solvencia y de liquidez del sistema financiero colombiano han presentado una evolución positiva. El promedio del coeficiente de adecuación de capital en junio fue de 11.2% aproximadamente 1.2 puntos porcentuales por encima de la cifra observada en agosto 1999, cuando llegó a su nivel más bajo. El fortalecimiento del capital se ha obtenido como resultado de los programas puestos en marcha por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) para los intermediarios financieros públicos y privados. El indicador de préstamos improductivos, aunque no se encuentra en los niveles deseables, ha mostrado mejoría, de 16.1% en noviembre 1999, nivel más alto, para situarse en 10.5% en junio 2000, mientras que las provisiones han aumentado como porcentaje de los préstamos vencidos. Lo primero se debió a la combinación del proceso de reestructuración de créditos exigido por los programas de recapitalización de Fogafin y la recuperación de la actividad económica. Lo segundo fue resultado de reglas más restrictivas en materia de provisiones impuestas por la Superintendencia Bancaria. Las autoridades planean incrementar la capitalización de los bancos públicos en un 1% adicional del PIB (a un costo fiscal anual de más o menos 0.1% del PIB) con el fin de prepararlos para la venta, de acuerdo con el cronograma previsto por el programa.
13. Se han implementado la mayoría de las reformas estructurales programadas para junio de este año. La propuesta de crear un fondo gubernamental de pensiones territoriales fue aprobada por la Ley 549 al finalizar 1999. La mayor parte de la reglamentación para poner en marcha las disposiciones de la ley que reformó al sector financiero en julio de 1999 ya fueron emitidas. Los restantes reglamentos están prontos a salir. Ya se presentó un proyecto de ley ante el Congreso, de acuerdo con el

cronograma, para organizar las actividades de lotería y juegos, con el fin de fortalecer las reservas de pensiones de los gobiernos territoriales. También se aprobó la legislación que saneará las finanzas de estos gobiernos, limitando sus gastos corrientes. De acuerdo con el programa, ya fue presentada una propuesta de reforma constitucional que desvincula las transferencias hacia los gobiernos territoriales de los ingresos corrientes del Gobierno Central, pero fue retirada luego de debates iniciales. El Gobierno acordó reestructurar la propuesta, la cual fue sometida al Congreso nuevamente en marzo de este año. Con relación a la reforma tributaria, una propuesta fue presentada ante el Congreso en marzo pasado, tal como se prevé en el programa. Se postergó la presentación de un proyecto de reforma de segunda generación al Seguro Social, originalmente programada para diciembre de 1999, con el fin de mejorar aspectos técnicos de la propuesta y permitir tiempo para la construcción de un consenso en torno al contenido de la reforma. El Gobierno lo presentará nuevamente al Congreso antes de concluir el presente año.

14. Las autoridades colombianas confirman su determinación de seguir y profundizar el proceso de reforma estructural en el transcurso de los tres años establecidos. Para este fin, varias propuestas de reforma cursan en el Congreso, tal como se explicó, o se encuentran en etapa de preparación.
15. El paquete tributario que se está analizando en el Congreso propone una reducción gradual de las tasas del impuesto a la renta de 35% a 32% y la creación de un impuesto unificado a la renta y al valor agregado para los negocios pequeños (con el fin de prevenir la evasión de impuestos) y otras medidas para corregir posibilidades de elusión de estos impuestos.
16. Buscando proteger la viabilidad de las finanzas públicas e incrementar el cubrimiento de la salud y la educación, el Gobierno ha presentado ante el Congreso una propuesta de reforma constitucional tendiente a modificar el actual esquema de transferencias de ingresos a los gobiernos territoriales (Situado fiscal y participaciones municipales). La reforma propone desvincular las transferencias de los ingresos corrientes del Gobierno para garantizar su estabilidad y permitir una mayor flexibilidad de las finanzas del Gobierno Central. Esta propuesta contempla un incremento de 1.5% anual real de las transferencias para atender los requerimientos en la expansión de servicios, principalmente educación y salud.
17. En lo atinente a la reforma pensional, el Gobierno presentará ante el Congreso antes de finalizar este año su propuesta de eliminar los orígenes de futuros déficit del Instituto de Seguros Sociales, con el fin de garantizar su viabilidad financiera en el mediano plazo.
18. En lo que concierne al programa de privatizaciones, se han logrado significativos avances en llevar a su próxima venta varias empresas importantes. Sin embargo, muy probablemente el cronograma inicial se verá afectado debido a la escalada terrorista contra puestos estratégicos de la red de energía. En consecuencia, se postergó la venta de ISA para el 2001; no obstante, el Gobierno espera que la venta de ISAGEN, Carbocol, y la

ETB finalizará antes de terminar el 2000. Continuarán los esfuerzos por privatizar los bancos públicos, como se mencionó anteriormente, y lograr su venta antes de concluir el presente año. Por otra parte, está menos avanzada la venta de otras compañías de distribución de energía y posiblemente se recibirán menos ingresos de lo previsto, por este concepto.

19. Adicionalmente, el Gobierno busca fortalecer los vínculos entre el Congreso y el Ejecutivo en lo atinente a la política fiscal. Para ello, propondrá al Congreso antes de concluir el 2000 una ley de responsabilidad fiscal con el propósito de promover la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, tanto a nivel central como territorial (departamentos y municipios) del Gobierno. Las políticas de reforma estructural en relación con los temas económicos y sociales, incluyendo el empleo, son temas de discusión en la actualidad en Colombia, principalmente a través de mesas de concertación entre congresistas y amplios segmentos de la sociedad. El Gobierno espera propuestas concretas de estos foros durante la segunda mitad del año en curso.
20. El Gobierno está comprometido a buscar al ajuste fiscal acordado en el programa. Con esta base, a finales de julio de 2000, las autoridades presentaron ante el Congreso el presupuesto para el 2001, consistente con un déficit del sector público no financiero de no más de 2.5% del PIB y un déficit del sector público combinado que sea consistente con el programa.
21. Las autoridades colombianas reafirman sus compromisos con las políticas del programa aprobado por la Junta Ejecutiva del FMI en diciembre pasado y solicitan que se considere cumplida la primera revisión contemplada en dicho programa. La segunda revisión con el Fondo se llevará a cabo, de acuerdo con el programa de tres años, en diciembre 20, 2000.

Atentamente,

Juan Manuel Santos
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Miguel Urrutia
Gerente General
Banco de la República