



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C., agosto 26 de 2015

Señor

Luís Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política, PBL Reformas al Sistema Financiero

Estimado Presidente Moreno,

El Gobierno de Colombia es consciente del compromiso permanente que tiene para avanzar hacia horizontes más altos de desarrollo, preservando la estabilidad macroeconómica y manteniendo la inserción del país en la economía mundial, lo cual implica continuar con la adopción de una serie de reformas institucionales con base en la contención de la inflación y del déficit fiscal, un tipo de cambio flexible y una efectiva supervisión y regulación financiera.

La economía colombiana cuenta con una estabilidad macroeconómica y fiscal reconocida a nivel mundial. Mantuvo un crecimiento económico de 4,3% anual entre 2000 y 2014, siendo el crecimiento económico del 2014 (4,6%) el más alto de la región y el séptimo más alto a nivel global dentro del conjunto de países monitoreados por *The Economist*. Para el primer trimestre de 2015, el crecimiento anual fue de 2,8%, el más alto de los países que conforman el LAC6. Gracias a la estabilidad del crecimiento económico, el ingreso promedio de los colombianos se ha triplicado desde el año 2000. Hoy, según el Fondo Monetario Internacional, este ingreso se ubica en US\$ 8,394 corrientes, permitiendo que Colombia sea ahora considerada un país de ingreso medio.

La estabilidad macroeconómica y las políticas contracíclicas le han permitido a la economía colombiana financiar las tasas más altas de inversión de su historia reciente. En 2014, la inversión como porcentaje del PIB alcanzó el 29,5%, casi 2 p.p. por encima del valor observado en 2013 (27,6%), y para el primer trimestre de 2015 se observó nuevamente un máximo histórico de 30,7%, 1,2 pp más que el registro del primer trimestre de 2014.

Por otra parte, gracias al coherente manejo de la política monetaria, la tasa de inflación en 2014 se ubicó en 3,66% mientras que en lo corrido de 2015 (a mayo) se ha presentado una aceleración que la ubica en 4,41%. No obstante lo anterior, y a pesar de los choques de oferta de alimentos y el alza de precios causada por la depreciación del peso

JA.

colombiano, la inflación básica en lo corrido de 2015 se mantiene en 3,72% (inflación sin alimentos), ubicándose dentro del rango meta establecido por el Banco de la República.

Durante 2014 se registró una tasa de desempleo promedio de 9,1% para el total nacional, la más baja desde que los datos son comparables. En abril de 2015 la tasa de desempleo para el total nacional se ubicó en 9,5%, levemente superior a la registrada un año atrás (9,0%). Sin embargo, el empleo continúa mostrando un dinamismo importante, ya que se crearon 728 mil puestos de trabajo, lo que representa un aumento anual en el número de ocupados de 3,4%. Adicionalmente, en el mes de abril de 2015 se completaron 40 meses consecutivos de reducción anual en la tasa de informalidad bajo el criterio de seguridad social y 29 meses bajo el criterio de tamaño de empresa. Bajo el criterio de seguridad social, la tasa de informalidad se ubica en 52,7% para las trece áreas y, bajo el criterio del tamaño de la empresa, en 48,3%. Para el total nacional, la tasa de informalidad registró un valor de 65,2%, la más baja de 2015.

Finalmente, con la adopción en 2011 de la Regla Fiscal, se formalizó el compromiso del Gobierno con la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Entre 2010 y 2014, el déficit fiscal del GNC se redujo de 3,9% a 2,4% del PIB. La Regla Fiscal compromete al Gobierno a reducir su déficit estructural progresivamente, para ubicarlo en 1,9% en 2018, y en 1,0% del PIB a partir de 2022.

De otro lado, como una herramienta para aportar al crecimiento económico del país, tal como quedó planteado en el recientemente expedido Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 -Ley 1753 de 2015, el Gobierno Nacional está trabajando en fortalecer y promover el sistema financiero como principal herramienta para financiar el desarrollo productivo. En este marco, el Gobierno considera indispensable profundizar el desarrollo del sistema financiero a través de un trabajo continuo en relación con las políticas de inclusión financiera para aliviar las restricciones de liquidez de hogares y empresas, mejorar sus niveles de consumo e inversión, y contribuir a reducir la vulnerabilidad y desigualdad de la población. Así mismo, para mejorar el financiamiento al desarrollo productivo y las necesidades de infraestructura a través de nuevas fuentes de financiación como el mercado de capitales, sin afectar la estabilidad fiscal.

En materia de inclusión financiera, esto es, llevar servicios financieros formales y eficientes de forma sostenible a cada vez más colombianos, es importante resaltar el estrecho vínculo entre este objetivo y otros más amplios como son la formalización de la economía, la reducción de la pobreza y el bienestar general de la población hoy excluida.

En ese sentido, durante el año 2014 el Gobierno de Colombia lanzó la estrategia de inclusión financiera con el fin de trazar una senda hacia la inclusión de más colombianos al sistema financiero. En ella, se identificó como uno de los retos más urgentes la necesidad de fortalecer el uso de servicios financieros formales por parte de la población, para lo cual tramitó la Ley 1735 *"Por la cual se dictan medidas tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dictan otras disposiciones,"* cuyo objetivo es la creación de una nueva licencia financiera, más liviana, que permita la creación de sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos – SEDPE,



entidades que estarán facultadas para captar recursos del público a través de depósitos electrónicos y ofrecer exclusivamente servicios financieros transaccionales (pagos, giros, transferencias, recaudo y ahorro). Estas nuevas entidades no podrán intermediar los recursos captados; a su vez, los depósitos por ellas captados contarán con el seguro de depósitos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras –FOGAFIN, y tendrán la supervisión de la Superintendencia Financiera de Colombia.

El propósito de la norma es, por un lado, aprovechar la infraestructura tecnológica disponible y la capacidad instalada en términos de cobertura territorial de otros agentes de la economía, como los operadores móviles o los operadores postales, para lograr una mayor cobertura a la población de la base de la pirámide; y por el otro, diseñar una regulación prudencial más liviana, ajustada a los riesgos que administrarán estas nuevas entidades que permita el ofrecimiento de productos flexibles y a más bajo costo para la población. Con esta medida esperamos que haya mayor competencia en la prestación de servicios financieros transaccionales y que se permita a millones de colombianos que antes no tenían o no usaban servicios financieros formales, acceder a estos.

Otra de las medidas que se adoptaron recientemente para contribuir a superar el reto de la falta de uso de servicios financieros formales, fue el establecimiento un marco regulatorio que permitiera el diseño de productos financieros adecuados a las necesidades de la población, en especial la del sector informal que no cuenta información o historial crediticio que le permita acceder a productos de crédito en el sistema financiero. Fue por esto que se emitió el Decreto 2654 del 17 de diciembre de 2014 que creó una nueva modalidad de crédito de bajo monto que permitirá ofrecer créditos por un valor máximo de dos salarios mínimos (aproximadamente US\$ 480) utilizando procesos de originación y seguimiento flexibles, que en todo caso consideren el riesgo de sobre endeudamiento; esta modalidad de crédito tendrá una tasa especial determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia, la cual atenderá al tipo de riesgo de crédito propio de la modalidad. Con esta iniciativa se espera poder llegar a segmentos de la población que debido a la falta de información, no son sujetos de crédito por parte del sistema financiero o son sujetos considerados de mayor riesgo.

Adicionalmente, como una reforma fundamental para mejorar el acceso al crédito de los colombianos, se han venido fortaleciendo los sistemas de garantías, con la Ley de garantías mobiliarias y la reglamentación para su registro. Lo anterior va a posibilitar el uso activos mobiliarios (maquinaria y equipo) como garantía para respaldar créditos, mejorando el perfil de riesgo de los deudores, y al mismo tiempo se incorpora un esquema más expedito de ejecución de garantías, con lo cual se espera que las pequeñas y medianas empresas mejoren así sus perfiles de riesgo y por lo tanto logren acceso a crédito a menores costos.

Otro aspecto fundamental en materia de promoción del sistema financiero colombiano es el fortalecimiento, modernización y profundización del mercado de capitales. Una de las medidas que se adoptó recientemente con este objetivo es el Decreto 2510 de 2014 el cual realizó varias modificaciones al régimen de emisiones de valores, entre las cuales cabe resaltar: (i) la configuración de dos mecanismos de estabilización de precios

asociados a ofertas públicas, lo que permite suavizar la volatilidad de estos procesos; (ii) la creación de la categoría de inscripción automática para aquellos emisores que cumplan con ciertos criterios y que sean reconocidos como conocidos y recurrentes, lo cual facilitará la financiación corporativa mediante emisiones de valores; y (iii) la aclaración conceptual de algunos aspectos relacionados con el funcionamiento de las ventas en corto y el mecanismo de construcción de libro de ofertas dando así mayor seguridad y transparencia a los inversionistas.

Adicionalmente, se expidió el Decreto 1019 de 2014 que simplificó los requisitos de documentación para emisores en el Segundo Mercado, de manera que este mercado se potencie y dinamice permitiendo la financiación de más empresas a través del mercado de valores.

En materia de internacionalización del mercado de valores, y para lo cual el BID es un aliado estratégico, estamos trabajando en una ambiciosa agenda en el marco del Acuerdo de la Alianza del Pacífico con el fin de expandir los mercados de los países miembros a través de la diversificación de la base de inversionistas y la ampliación de la oferta de productos. Con ese objetivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la resolución 2114 del 16 de junio de 2015 mediante la cual creó la 'Comisión de Expertos para la Promoción de la Integración Financiera de la Alianza del Pacífico', con participación de miembros públicos y privados, con el objetivo de formular recomendaciones sobre las medidas adoptar y la priorización que deberían tener esas medidas con miras a lograr una verdadera integración financiera de los países de la Alianza.

En el futuro cercano, estamos trabajando en una ambiciosa agenda regulatoria del mercado de valores que incluye entre otros temas: (i) la revisión del marco regulatorio aplicable a la 'Administración de Portafolios de Terceros', de manera que se recojan los recientes cambios regulatorios relacionados con el mercado de capitales, así mismo se especificarán las obligaciones del administrador, incluyendo la asesoría a los inversionistas; (ii) el establecimiento de un marco normativo aplicable a la asesoría, definiéndola como una actividad que se deriva de la intermediación y definición del deber de perfilamiento, como parte integral de la intermediación, (iii) la revisión del esquema de ofrecimiento de servicios y productos del mercado de capitales del exterior en el territorio local; (iv) la revisión de los canales a través de los cuales los emisores extranjeros pueden colocar sus emisiones en el mercado local, garantizando estándares comparables en términos de gobierno corporativo y transparencia, en relación con los emisores locales.

Como complemento de todo lo anterior, el Gobierno Nacional ha entendido que el sistema financiero debe servir de mecanismo de apalancamiento para el desarrollo del país y en ese sentido debe permitir llevar financiación, de forma eficiente, hacia los grandes proyectos de desarrollo. Por tal razón, con el objeto de facilitar la financiación de proyectos de infraestructura a través del sector bancario, se expidió el Decreto 816 de 2014 por medio del cual se incrementó la cuantía máxima del cupo individual de los establecimientos de crédito para sus operaciones activas de crédito cuando los recursos estén destinados a la financiación de proyectos de infraestructura pública. Así mismo,



teniendo en cuenta que los inversionistas institucionales, debido a su gran tamaño y a los horizontes de inversión de los fondos que administran, son los demandantes naturales de los instrumentos a través de los cuales se financian los proyectos de infraestructura, el mencionado Decreto incluyó unos nuevos límites globales de inversión en los portafolios de esta clase de inversionistas para invertir en fondos de capital privado nacionales que inviertan en infraestructura.

Más recientemente, el 22 de junio de 2015, se expidió el Decreto 1385 con el objetivo de facilitar la participación de inversionistas institucionales en la financiación de proyectos de infraestructura desarrollados bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP). De acuerdo con este Decreto, la participación de inversionistas institucionales como las administradoras de fondos de pensiones y las entidades aseguradoras en estos proyectos, a través de fondos de capital privado, podrán hacer inversiones -incluso en los casos en que los activos subyacentes del respectivo fondo de capital privado sean de propiedad, emitidos o avalados por la matriz del inversionista institucional o sus filiales, en todo caso, con reglas específicas de gobierno corporativo que permitan administrar el conflicto de interés.

Por otro lado, se fortaleció la Financiera de Desarrollo Nacional mediante la reforma a sus estatutos y la reglamentación de cambio de límites individuales, con el fin de que se mejore el acceso de financiamiento para proyectos de infraestructura.

Atendiendo a importantes objetivos de política pública, el Gobierno Nacional ha entendido la importancia de contar con regulación adecuada que permita la prestación eficiente de servicios previsionales. Por tal razón, y con la finalidad de reactivar el mercado de rentas vitalicias, se expidió el Decreto 36 de 2015; esta reglamentación permitirá que las aseguradoras de vida ofrezcan rentas vitalicias a los afiliados del régimen privado de pensiones.

Actualmente el mercado de rentas vitalicias es muy poco profundo o casi nulo dada la incertidumbre que tienen las compañías de seguros al momento de calcular las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia de salario mínimo o cercanas al salario mínimo, debido a que, por disposición constitucional, ninguna pensión puede ser inferior a un (1) salario mínimo, por lo tanto, el ajuste de aquellas pensiones de salario mínimo debe hacerse de acuerdo con el incremento del mismo, el cual es difícil de predecir por responder en la mayoría de los casos a una negociación y no únicamente a un criterio exclusivamente técnico que se pueda modelar prospectivamente. Respondiendo a lo anterior, el Decreto 36 de 2015 estableció un mecanismo de cobertura a la aseguradora de vida por el riesgo del incremento que con base en el aumento del salario mínimo podrían tener estas pensiones. Que se ofrezca esta opción de modalidad de pensión es muy importante para los afiliados del régimen privado de pensiones porque es a través del contrato de renta vitalicia que el afiliado le transfiere a la aseguradora de vida los riesgos de mercado y extra longevidad inherentes a una pensión.

En lo que se refiere a este mismo tema de protección a la vejez relacionado con temas de inclusión financiera, debemos referirnos al empeño que le ha puesto el Gobierno en

buscar concretar la puesta en operación del Programa Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos-BEPS que va a ser administrado por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones como un esquema de ahorro que se incentiva mediante un subsidio periódico, según el monto ahorrado e incentivos puntuales, como por ejemplo microseguros que buscan incentivar la fidelidad en el ahorro. Este esquema quedó previsto en la Constitución como la opción de cobertura para aquellas personas, en su mayoría independientes, que no pueden acceder al Sistema General de Pensiones por no contar con ingresos que les permitan cotizar por lo menos sobre un salario mínimo legal mensual vigente.

Finalmente, es importante mencionar el esfuerzo que ha hecho el Gobierno para mejorar y hacer más equitativo el acceso a la información y para lograr los niveles de transparencia sobre el manejo del sistema financiero. Para lo anterior se han implementado medidas que buscan mejorar estos niveles a través de la expedición de la circular básica jurídica de actualización de instrucciones aplicables a entidades vigiladas, la reglamentación sobre solvencia de empresas de factoring, y la reciente aprobación de precios transparentes para consumidores de servicios financieros y los para clientes de los establecimientos de crédito.

Es del interés del Gobierno Nacional, en consideración a que el BID -entre otras, en virtud de esta operación, ha sido un socio estratégico para la concepción y desarrollo de varias de las acciones de política antes descritas, continúe apoyando a nuestro país en su objetivo de profundizar la contribución del sistema financiero colombiano en el crecimiento económico a través de: (i) una mejor inclusión financiera de hogares y empresas; (ii) un financiamiento más amplio para el desarrollo productivo y (iii) una mejor regulación y supervisión del sistema financiero.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo,


Mauricio Cárdenas Santa María
Ministro

Ministerio de Hacienda y Crédito Público


Simón Gaviria Muñoz
Director General
Departamento Nacional de Planeación