



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



MINHACIENDA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2017

Señor

Luís Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política - Apoyo al Programa Nacional para Asegurar un Suministro de Energía Sostenible y Eficiente

Apreciado Presidente Moreno:

Mediante la presente deseamos manifestar el compromiso del Gobierno de Colombia de priorizar el impulso a la sostenibilidad del sector energético del país y asegurar una oferta eficiente de energía eléctrica. Estamos absolutamente conscientes del rol fundamental que el sector energético desempeña como insumo productivo y como servicio al desarrollo económico y a la calidad de vida de los colombianos. Nos hemos propuesto contribuir a la sostenibilidad del sector energético del país a través de un proceso de reformas de políticas que permitan asegurar la oferta eficiente de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y las Zonas No Interconectadas (ZNI), reduciendo la vulnerabilidad del sector frente a los efectos del cambio climático, con criterios de sostenibilidad ambiental, y extendiendo el acceso al servicio para todos los ciudadanos.

El Gobierno ha venido avanzando en el desarrollo e implementación de un programa de medidas necesarias para cumplir con los compromisos propuestos para el sector. Este programa, **Apoyo al Programa Nacional para Asegurar un Suministro de Energía Sostenible y Eficiente**, lo hemos estructurado con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la modalidad de Préstamo Programático Basado en Políticas (PBL), compuesto por dos préstamos secuenciales, cuyos objetivos específicos son: (i) asegurar un contexto macroeconómico sostenible; (ii) contribuir con las reformas de política para garantizar el abastecimiento de energía mediante la diversificación de la matriz energética con Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER) y el incremento de los intercambios de energía a nivel internacional; y (iii) fortalecer mediante las reformas el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) con medidas que permitan aumentar y garantizar la

oferta de gas natural (GN) y administrar la demanda; y (iv) promover el acceso a la energía en las Zonas No Interconectadas (ZNI) mediante el uso de FNCER.

Esta carta presenta una descripción del contexto macroeconómico y sectorial del país y la estrategia, objetivos y secuencia de las principales reformas asociadas al programa para el que se solicita este apoyo.

Contexto Macroeconómico

Colombia 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, nuestra economía goza de una buena credibilidad en los mercados nacionales e internacionales, hecho que se evidencia en 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.

Contar con grado de inversión y con un buen programa de políticas públicas ha sido fundamental para consolidar los fundamentos de la 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 reducir la desigualdad y la pobreza, disminuir brechas regionales e incrementar nuestra competitividad y productividad, desde el Gobierno nacional estamos satisfechos con el trabajo realizado hasta el momento.

Entre 2010 y 2016, la economía colombiana mantuvo un crecimiento económico promedio anual de 4,1 %. Gracias a esta dinámica, en este mismo periodo se redujo el desempleo a niveles de un solo dígito, partiendo de una tasa de 11,8 % en 2010 y cerrando el 2016 con una tasa promedio de 9,2 %, y 22,2 millones de ocupados, siendo este el nivel más alto en los últimos 16 años. De la misma manera, el PIB per cápita de los colombianos, en dólares constantes de 2011 -ajustando por paridad de poder adquisitivo se incrementó de manera importante, ya que según el Fondo Monetario Internacional este se habría ubicado en US\$ 13.099 en el 2016, frente a US\$ 10.998 del 2010¹. En consecuencia, avanzamos de manera importante en mejorar el bienestar de los colombianos, tal como lo evidencian la reducción en la tasa de pobreza monetaria, de 37,2 % en 2010 a 28,0 % en 2016, la caída en la incidencia de la pobreza multidimensional, de 30,4 % en 2010 a

¹ Para 2016, el Fondo Monetario Internacional no cuenta todavía con datos observados, sino con estimaciones de sus equipos técnicos, a partir de los resultados observados del crecimiento económico para 2016.



17,8 % en 2016, y la caída de la desigualdad en la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,560 en 2010 a 0,517 en 2016.

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 de política macroeconómica que garantizaran crecimiento económico sostenido, pero que al mismo tiempo redujeran la vulnerabilidad externa y 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 6,4 % del PIB. Sin embargo, la economía ha comenzado el proceso de ajuste a esta nueva realidad de precios del petróleo, razón por la cual en 2016 se redujo considerablemente su vulnerabilidad con la caída en el déficit de cuenta corriente, el cual llegó a 4,4 % del PIB; se proyecta que en 2017 este proceso de ajuste continúe, en la medida que el Gobierno nacional proyecta que el déficit de cuenta corriente llegue a 3,8 % del PIB este año.

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. Continuando esta tendencia, desde junio de 2017 la inflación se encuentra en el rango meta del Banco de la República (entre 2 % y 4 %), lo cual no ocurría desde enero de 2015. Este resultado confirma la senda de corrección que han tenido los precios desde la segunda mitad de 2016, una vez desaparecidos los choques temporales provenientes de la depreciación del peso y del Fenómeno El Niño. El descenso de la inflación también ha sido consecuencia de las oportunas acciones del Banco de la República de impulsar una política monetaria contractiva para que la inflación retornara el rango meta y las expectativas se mantuvieran ancladas.

En consecuencia, para el Gobierno 2016 y 2017 han sido años de transición, en donde se surtirá la mayor parte del ajuste macroeconómico necesario frente a la caída de los precios del petróleo. A raíz de este choque, que redujo de forma permanente el ingreso nacional, en estos años ocurrió una desaceleración del crecimiento que era necesaria al permitir que se ajustara el déficit externo a niveles sostenibles en el mediano plazo, reduciendo la vulnerabilidad externa de la economía colombiana y fijando las bases para el crecimiento económico sostenible de mediano plazo. Es así como a partir de la segunda mitad de 2017, y continuando en 2018, se empezará a acelerar el crecimiento, debido a que ya se materializó la mayoría del proceso de ajuste y toman fuerza muchos de los motores del crecimiento de la economía.

Ha sido evidente cómo la economía colombiana ha mostrado una notable resiliencia al choque. El crecimiento -a pesar de su reducción, fue uno de los más altos en la región, que también se vio afectada y debió ajustarse al fin del boom de los precios de las materias primas que componen buena parte de su canasta exportadora. Entre 2012 y 2016, la economía colombiana creció en promedio 3,7 %, siendo el segundo país de mayor crecimiento entre las seis economías más grandes de América Latina, solo después de Perú (4,3 %). De la misma manera, a pesar del choque, la tasa de inversión continuó en niveles históricamente altos en 2016 y 2017, manteniéndose como la más alta de la región.

La resistencia frente al choque y la naturaleza ordenada del ajuste en marcha también se evidencia al analizar otros indicadores. Durante 2016 y 2017 la economía siguió generando empleo, a pesar de la desaceleración económica, y el desempleo se mantuvo en tasas de un solo dígito. Adicionalmente, la informalidad continuó reduciéndose, hasta el punto que, por primera vez, los ocupados formales son más que los informales en las 13 principales ciudades. Asimismo, la incidencia de la pobreza y la desigualdad siguen en los niveles más bajos de los últimos años. Lo anterior muestra que se han preservado los avances alcanzados en los últimos años en relación al mercado laboral y los indicadores sociales.

En otras palabras, consideramos que fue gracias a la fortaleza institucional de nuestra economía y de nuestra democracia que el Gobierno nacional pudo llevar a cabo un plan de ajuste macroeconómico responsable de corto, mediano y largo plazo que incluye medidas estructurales para fortalecer la productividad de la economía e impulsar la inversión agregada, la inversión extranjera directa y la generación de empleo, lo cual nos permitirá generar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

Finalmente, hacemos mención a una medida que fundamental para darle sostenibilidad a nuestra economía: la aprobación de una reforma tributaria (Ley 1819 de 2016), 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, por ejemplo a los dividendos recibidos por las personas naturales, a las emisiones de carbono y el uso de bolsas plásticas, que estimamos puede incrementar los ingresos no petroleros del Gobierno Nacional a 15,1% del PIB en 2018.

Esta reforma tributaria tendrá bondades en relación a las modificaciones que introdujo en el Estatuto Tributario, razón por la cual consideramos que tiene un carácter estructural. Lo anterior, debido a que simplifica impuestos, mejora la competitividad de las empresas debido a la reducción en la carga impositiva, aumenta la equidad debido un



fortalecimiento de la base tributaria en el impuesto de renta para personas naturales y promueve la formalidad. Es por esto que consideramos que esta reforma generará un estímulo significativo al crecimiento en el mediano plazo debido al impulso a la actividad empresarial y la generación de empleo que genera la reducción en la carga impositiva de las empresas; la reforma contempla una reducción en la sobretasa del impuesto de renta para las sociedades para 2017 y 2018, y a partir de 2018 reduce la tarifa del impuesto de renta de 34 % al 33 %.

Adicionalmente, varias disposiciones de la reforma contienen medidas con el fin de impulsar el crecimiento ambientalmente sostenible de la economía. Entre éstas, se encuentran: (i) exenciones al impuesto de renta para la venta de energía eléctrica generada con fuentes renovables no convencionales; (ii) incentivos tributarios para vehículos eléctricos e híbridos; (iii) impuesto a la emisión de CO₂ de combustibles fósiles (cuya tarifa equivale a 15 mil pesos colombianos -aproximadamente USD 5 por tonelada); (iv) impuesto al uso de bolsas plásticas de 20 pesos por bolsa; y (v) exclusión de IVA a la compraventa de maquinaria y equipo destinado al desarrollo de proyectos o actividades que generen y certifiquen reducciones de Gases Efecto Invernadero.

Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018: Todos por un Nuevo País

El propósito de nuestro Plan Nacional de Desarrollo, PND 2014-2018, es construir una Colombia en paz, equitativa y educada. El PND 2014-2018 en el capítulo V, "Competitividad e Infraestructura Estratégica" se plantea objetivos en cinco grandes áreas: 1) Desarrollo productivo, 2) Ciencia, Tecnología e Innovación, 3) TIC, 4) Infraestructura y servicios de logística y 5) Sector minero energético. Dichos objetivos apuntan a incrementar la competitividad del país y dispone trabajar en mejorar aquellos factores que determinan la productividad. El Plan le asigna un papel clave al sector energético, promoviendo el uso de los recursos naturales tanto renovables como no renovables para que el sector continúe siendo un motor de desarrollo económico, fortaleciendo el aparato productivo, atraiga la inversión privada, genere empleo y, por tanto, contribuya de forma directa en la reducción de la pobreza.

Contexto del sector eléctrico y avance en el proceso de reforma

En el año 2016 Colombia contaba con una capacidad instalada de generación eléctrica de 16.530 Megavatios (MW), de los cuales el 69,7% correspondieron a generación hidroeléctrica que tiene una alta vulnerabilidad a las variaciones climáticas como las ocasionadas por el fenómeno El Niño, el cual ha acortado su periodo de ocurrencia. La generación térmica representa el 29,6% del total instalado, 11,8% con gas natural (GN), 9,4% con combustibles líquidos y 8,2% con carbón. Las Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR) representan el 0,6% de la oferta

eléctrica, con generación eólica, biomasa y biogás. Esta capacidad instalada se complementa con la interconexión eléctrica Colombia–Ecuador, con líneas de transmisión a 138 kV y 230 kV y con capacidad disponible de 525MW, permitiendo la exportación o importación de energía.

Los avances logrados han permitido que el país cuente con energía suficiente para atender la demanda esperada para los próximos cinco años. No obstante, en períodos de hidrologías críticas, el país ha enfrentado fases de crisis en el suministro eléctrico, mostrando la robustez actual del sistema para responder, pero a su vez motiva a adaptarse a futuro para minimizar la vulnerabilidad hidrológica de los cambios climáticos y de la disponibilidad de los demás recursos para generación y así garantizar una provisión confiable y eficiente de la energía eléctrica en el largo plazo. Estas vulnerabilidades se evidenciaron en eventos que se presentaron durante 2015-2016, destacándose: (i) el fenómeno El Niño 2015–2016 que en Colombia se manifestó con fuertes sequías, redujo la disponibilidad del recurso hídrico para generación eléctrica, dejando al sistema dependiente de la generación térmica; debe notarse que el 45% de la energía firme del sistema se encuentra respaldada por plantas de generación térmica, limitadas a utilizar combustibles líquidos, los cuales en el país tienden a ser más costosos que otras alternativas; (ii) los altos precios internos de combustible líquidos y un precio de escasez que afectaron la situación financiera de dichas termoeléctricas; y (iii) la falta de gas natural -GN disponible para la generación, agravado por el retraso en la entrada en operación de la planta de regasificación de gas natural licuado -GNL en Cartagena (hasta noviembre 2016) con destino a atender la generación térmica de la costa. Todo lo anterior, forzando la utilización de combustibles líquidos más costosos.

Para cumplir con el objetivo de equidad energética, hemos creado varios fondos de apoyo financiero que nos han permitido avanzar en el suministro eléctrico y de gas residencial en aquellas regiones que no son viables económicamente para los prestadores privados del servicio. La cobertura del servicio eléctrico a nivel nacional pasó de 94,9 % en el año 2009 a 96,67 % a nivel nacional en 2014. Para 2015, el Índice de Cobertura de Energía Eléctrica a nivel nacional fue de 96,96%, en la desagregación urbana y rural la cobertura alcanzó 99,72 % y 87,83 %, respectivamente, para un déficit de 425.212 viviendas sin servicio de energía eléctrica a nivel nacional. Para suministrar acceso universal del servicio en el país, se estima que el 52 % de los usuarios no cubiertos pueden ser conectados al SIN, 39 % mediante soluciones aisladas con FNCER y 9 % con diésel.

Plan Energético Nacional

El programa de crédito acompañará los esfuerzos que ya empezamos a hacer desde el Gobierno Nacional para mejorar nuestra política energética en el país, establecida en el Plan Energético Nacional: Ideario Energético 2050. El objetivo de esta estrategia es lograr



el abastecimiento interno y externo de energía de manera eficiente, con el mínimo impacto ambiental y generando valor para las regiones y poblaciones. Con este objetivo, el gobierno busca mejorar tanto la seguridad, como la equidad energética, incorporando criterios de sostenibilidad ambiental. Para ello se han definido cinco objetivos específicos: (i) alcanzar un suministro confiable y diversificar la canasta de energéticos; (ii) promover la gestión eficiente de la demanda en todos los sectores de la demanda e incorporar tecnologías de transporte limpio; (iii) mejorar la equidad energética del país, garantizando el acceso al servicio con esquemas de energización que simultáneamente tengan un bajo impacto ambiental y sean financieramente asequibles para los consumidores; iv) estimular las inversiones en interconexiones internacionales y en infraestructura para la comercialización de recursos estratégicos; (v) viabilizar la generación de valor en el sector energético para el desarrollo de regiones y poblaciones.

Con base en los objetivos de la política energética y para atender los desafíos actuales, el país ha avanzado en su agenda de reforma en las áreas identificadas como las más críticas. Estas medidas se han visto reflejadas en acciones por parte del gobierno nacional, como lo son i) la fijación de los lineamientos de política para la participación de las FNCER dentro de la matriz energética y generar los incentivos para su integración tanto a gran como a pequeña escala; ii) medidas para garantizar la confiabilidad y seguridad en el abastecimiento de gas natural a través de la identificación, y posterior ejecución, de obras necesarias para cumplir dicho objetivo; iii) estrategias para fomentar y mejorar la cobertura eléctrica orientando los recursos al desarrollo de proyectos estratégicos por el impacto social; y iv) apoyar el crecimiento del país en su camino hacia un paz estable y duradera principalmente en sus compromisos de búsqueda de la transformación del campo dirigiendo esfuerzos para la electrificación rural en las zonas no interconectadas articulando todos los recursos disponibles para alcanzar las metas que se definan.

Este avance se refleja en los compromisos programáticos propuestos para la primera operación del PBL y en los mecanismos activadores de la segunda operación de la serie, así como en la Matriz de Políticas del programa, resaltando esfuerzos en: (i) promover la diversificación de la matriz energética por medio de un marco legal que facilite la incorporación de las FNCER al MEM y promover procesos de integración eléctrica regional con los países vecinos, en especial con Panamá y Ecuador; (ii) ajustar el funcionamiento del MEM para mejorar la capacidad de respuesta de la oferta energética ante situaciones de crisis y estrés como El Niño 2015-2016; y definir lineamientos de política para la promoción de la Gestión Eficiente de la Demanda de Energía (GEDE); (iii) implementar medidas para mejorar la operación y liquidez en el mercado de GN; y (iv)


promover el uso de las FNCER para ampliar la cobertura en las ZNI y definir mecanismos para entregar en operación estas zonas en forma sostenible.

Este PBL es coherente con la estrategia sectorial del país, es muy relevante y pertinente para Colombia, a fin de fortalecer la capacidad del sector de hacer frente a los efectos del cambio climático y extender la cobertura del servicio a todo el país. Como impacto del programa se espera asegurar e incrementar la oferta eficiente de energía eléctrica mediante una mayor y más diversa capacidad de provisión a mejores precios, y reducir la emisión de gases efecto invernadero.

Con lo expuesto en esta comunicación, consideramos haber dado cuenta de del esfuerzo que hemos hecho en Colombia para mejorar la eficiencia y sostenibilidad en la provisión y calidad de servicios energéticos, proceso que esperamos seguir consolidando en los próximos años con miras a la sostenibilidad económica, ambiental y social de nuestro país. Para ello esperamos seguir contando con el Grupo BID como socio y aliado fundamental para la consecución integral de nuestros Objetivos de Desarrollo Sostenible y para la construcción de una Colombia próspera y en paz.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo,



 **Mauricio Cárdenas Santamaría**
Ministro
Ministerio de Hacienda y Crédito Público



Luis Fernando Mejía Alzate
Director General
Departamento Nacional de Planeación