

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE SUBSIDIOS

(CO-L1163)

RESUMEN DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Pablo Ibararán (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); Marco Stampini (SCL/SPH); Isabela Munevar (SPH/CCO); Leandro Andrian (CAN/CCO); Gerardo Ramírez (CAN/CCO); Claudia Mylenna Cárdenas (FMP/CCO); María del Pilar Jiménez (LEG/SGO); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA DE SUBSIDIOS (CO-L1163)

RESUMEN DE PROYECTO¹

I. DESCRIPCIÓN GENERAL

A. Problemática

En los últimos años, Colombia ha tenido un desempeño macroeconómico notable y ha alcanzado importantes logros en materia social. En el periodo 2010-2014 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 4,8% anual, con una inflación en la meta de largo plazo (3%), reducción continua en el desempleo (que pasó de 11,8% a 9,1%), y aumento en la inversión extranjera directa y en las exportaciones. También, el déficit fiscal del gobierno nacional central se redujo de 3,9% al 2,3% entre 2010 y 2014. En cuanto a los indicadores sociales, la tasa de pobreza monetaria se redujo de 39,0% a 28,5% en este periodo, mientras que la pobreza extrema cayó por debajo de un dígito: pasó de 12,3% a 8,1%. Durante estos años, tanto la clase media emergente como la clase media consolidada superaron al porcentaje de población en pobreza, y también hubo una ligera reducción en la desigualdad.

En 2015, el contexto económico externo se tornó desfavorable y generó importantes retos para la economía colombiana. El deterioro de los términos de intercambio ha ocasionado una caída en los ingresos fiscales derivados de la renta petrolera (1,5% del PIB), y un deterioro del déficit de cuenta corriente (6,5% del PIB). Ante esto, el tipo de cambio está actuando como estabilizador automático, disminuyendo el nivel de importaciones y aumentando el recaudo impositivo del comercio exterior. También, se observan aumentos en la inflación (6,8% anual a diciembre de 2015) debido a aumentos transitorios en el precio de los alimentos por efecto de El Niño y a un traslado de la depreciación del peso colombiano a precios de bienes transables. Ante este panorama, el Gobierno Central hizo un recorte de gastos en 2016 de 2,0% del PIB para cumplir con la regla fiscal, en tanto que el Banco de la República subió la tasa de referencia en 225 puntos básicos.

Pese al contexto desfavorable, la solidez de los fundamentos macroeconómicos y de la política social, permitieron que los principales indicadores tuvieran un desempeño positivo en 2015. La inversión alcanzó un 29,4% del PIB, el desempleo se redujo ligeramente a 8,9%, y tanto la pobreza como la pobreza extrema continuaron disminuyendo (27,8% y 7,9% respectivamente). Si bien en 2015 la inversión extranjera directa y las exportaciones disminuyeron y el déficit fiscal aumentó, las perspectivas para los próximos años son favorables.

En el contexto actual y con el marco de políticas vigente, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como analistas privados proyectan una recuperación de la economía colombiana en el mediano plazo (2018). En junio de 2016 el FMI aprobó una nueva Línea de Crédito Flexible (LCF) por aproximadamente US\$11,5 mil millones (equivalente al 20%

¹ De conformidad con la excepción de divulgación "información específica de países" contemplada en el párrafo 4.1 i de la Política de Acceso a Información del Banco (GN-1831-28) y a solicitud del país prestatario, la Propuesta de Préstamo no se divulgará. El presente documento corresponde a un resumen de la Propuesta de Préstamo.

de las reservas internacionales), duplicando el monto de la LCF anterior. El análisis del FMI reconoce la trayectoria de Colombia de contar con marcos de política muy sólidos que incluyen un régimen de metas de inflación, con el tipo de cambio flexible, adecuada regulación y supervisión del sector financiero, y la regla fiscal de balance estructural, así como la resiliencia de la economía para hacer frente a la caída del precio del petróleo. En el corto plazo, la caída en los ingresos públicos genera una brecha de financiamiento que será cubierta, en parte, con los recursos de la presente operación.

Para garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y cumplir con la Regla Fiscal, el Gobierno de Colombia está impulsando reformas substantivas en materia fiscal. Es así que creó una Comisión de Expertos para apoyar la Equidad y la Competitividad Tributaria, que entregó su informe final al Ministro de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en diciembre de 2015. Con base en el trabajo de esta comisión, el Gobierno está impulsando una reforma tributaria que busca incrementar la recaudación entre 1,5% y 2% del PIB, para compensar la caída de los ingresos por el descenso del precio del petróleo, al tiempo de generar un sistema eficiente y simple. Como complemento a la reforma tributaria y para avanzar en materia de equidad y eficiencia del gasto público, el Gobierno ha identificado como prioritaria una agenda de reformas para aumentar la eficiencia de la inversión pública en subsidios, que apunte a maximizar los impactos de este gasto en términos de eficiencia y equidad.

La reforma tributaria y la reforma de la inversión pública en subsidios están en línea con los principios de gestión pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Se espera que estas reformas contribuyan a mejorar la eficiencia de la economía, sentando las bases para consolidar un proceso de crecimiento sustentable y equitativo. La presente serie programática se enfoca en la reforma del sistema de subsidios.

Con base en el trabajo conjunto del Gobierno de Colombia y el Banco, se plantea una serie programática para apoyar la reforma e incrementar la equidad y eficiencia de la inversión pública en subsidios. Para tal efecto, en una primera instancia se apoyará el desarrollo de un marco normativo para definir y sistematizar los principios rectores de la política subsidiaria, y definir la institucionalidad y procesos para su implementación, así como el desarrollo de herramientas y estrategias para aumentar la eficiencia de los subsidios sociales. En segunda instancia, se apoyará la aprobación de los instrumentos desarrollados para crear las instancias que permitan avanzar en la implementación de los principios para la asignación de subsidios y del sistema de focalización integral de los subsidios sociales.

B. Objetivo

Esta operación es la primera de un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP) de dos operaciones individuales. El objetivo de esta serie programática es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios financiados con el presupuesto nacional.

C. Componentes

Para el logro de este objetivo el Programa se contemplan medidas de política en los siguientes componentes:

Componente 1. Marco macroeconómico. El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa.

Componente 2. Marco normativo para la asignación de subsidios. El objetivo del componente es mejorar la equidad y eficiencia de los subsidios mediante el desarrollo de un marco normativo que defina los principios, criterios y requisitos que deberán regir la inversión del Gobierno Nacional en materia de subsidios.

Componente 3. Subsidios sociales. El objetivo de este componente es mejorar la equidad y eficiencia del gasto en subsidios sociales, coherentemente con los principios del ya referido marco normativo.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

Esta operación es la primera de un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política de dos operaciones individuales. Esta modalidad es apropiada pues permite apoyar la estrategia de reforma normativa al uso de subsidios, que definirá criterios sobre la racionalidad, estructura, finalidad y duración de los subsidios que otorga el Gobierno Nacional, así como acompañar el nuevo sistema de focalización integral para los subsidios sociales. Esta reforma tiene elementos técnicos y de coordinación que justifican la elección del instrumento programático para acompañar su implementación. El monto del financiamiento de esta primera operación de la serie programática es de US\$400 millones que provendrá de los recursos del Capital Ordinario (CO).

B. Riesgos Ambientales y Sociales

En atención a la Directiva B.13 de Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) el préstamo no requiere clasificación. Se espera que el impacto social de las medidas de política del programa sea positivo.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Arreglos de Implementación

El prestatario es la República de Colombia. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento del Banco serán llevadas a cabo por el prestatario a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual será denominado el organismo ejecutor. A su vez, el organismo ejecutor llevará a cabo el programa en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación al que le corresponde gestionar el cumplimiento de las condiciones de política.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco darán seguimiento a las medidas de política acordadas, así como a los resultados y al cumplimiento de los objetivos del programa.