

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

## **COLOMBIA**

### **PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA II**

**(CO-L1227)**

#### **PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ramiro Lopez-Ghio (FMM/CCO), Jefe de Equipo; Gustavo García (IFD/FMM), Jefe de Equipo Alterno; Pilar Jiménez de Arechaga (LEG/SGO); Leandro Andrián (CAN/CCO); Rodrigo Suescun (IFD/FMM); Miguel Orellana y Eugenio Hillman (FMP/CCO); Oswaldo Porras, Johanna Lopez Velandia (CSD/HUD), y Mariana Canillas (IFD/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivo, Componentes y Costos.....	13
C. Indicadores Clave de Resultados .....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>20</b>
A. Instrumentos de Financiamiento, Monto y Moneda.....	20
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	20
C. Temas Clave del Proyecto.....	21
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>21</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	21
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	21
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>22</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS
<b>REQUERIDOS</b>
1. <a href="#">Carta de Política</a>
2. <a href="#">Medios de Verificación</a>
3. <a href="#">Matriz de Resultados</a>
4. <a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
<b>OPCIONALES</b>
1. <a href="#">Matriz de Políticas Comparativa</a>
2. <a href="#">Cuadro Resumen de las Operaciones Recientes en Materia Fiscal en Colombia</a>
3. <a href="#">Cuadro Resumen de Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas en Materia de Consolidación Fiscal en la Región</a>
4. <a href="#">Detalle de Trabajos Sectoriales</a>
5. <a href="#">Evaluación de Impacto Ex Ante</a>
6. <a href="#">Evaluación Macro de Impacto</a>

ABREVIATURAS	
ANCP	Agencia Nacional de Compras Públicas
APP	Asociaciones Público-Privadas
BEPS	Erosión de la Base Imponible y Transferencia de Beneficios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Ciudades Emergentes y Sostenibles
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CO	Capital Ordinario
CREE	Impuesto Sobre la Renta para la Equidad
CRF	Marco de Resultados Corporativos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades Territoriales
FCR	Fondo de Compensación Regional
FCTI	Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPET	Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales
GNC	Gobierno Nacional Central
ICA	Impuesto de Industria y Comercio
IMAN	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional
IMAS	Impuesto Mínimo Alternativo Simple
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política
PEFA	Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SGR	Sistema General de Regalías
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SPNF	Sector Público No Financiero
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional

**RESUMEN DEL PROGRAMA**  
**COLOMBIA**  
**PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA II**  
**(CO-L1227)**

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Colombia			Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup>	
			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)			Período de desembolso:	12 meses
			Período de gracia:	5,5 años <sup>(b)</sup>
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	600.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	600.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	12,75 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto:</b> El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante el aumento de la recaudación tributaria, el uso más eficiente del gasto público, y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos, incluyendo los contingentes. Los objetivos específicos incluyen: (i) fortalecer el recaudo tributario; (ii) mejorar la eficiencia del gasto público; y (iii) mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes. La presente operación corresponde a la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).				
<b>Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento:</b> El primer y único desembolso de los recursos está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la <a href="#">Carta de Política</a> y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.3).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos <sup>(d)</sup> :	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales <sup>(e)</sup> :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Esta operación es la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie se originó en 2014 (3284/OC-CO) y fue acordada con el Gobierno de Colombia como apoyo a medidas estructurales destinadas a contribuir a la estabilidad fiscal mediante el aumento de la recaudación tributaria, el uso eficiente del gasto público y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos, incluyendo los contingentes.
- 1.2 La presente operación continúa el apoyo a reformas de política en línea con los objetivos contemplados en el préstamo programático 3284/OC-CO aprobado en 2014 y desembolsado en 2015. A través de esta segunda operación se consolidan las reformas de política que Colombia ha adoptado como parte del proceso para asegurar la sostenibilidad fiscal en el marco del proceso de paz y del proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los resultados de la primera operación han sido muy significativos, destacándose: (i) la aprobación de dos reformas tendientes a ampliar la base tributaria y controlar la evasión<sup>1</sup>, incluyendo la adopción y reglamentación de la factura electrónica; (ii) avances para la modernización del estatuto aduanero y su administración; (iii) el fortalecimiento de capacidades institucionales para un apropiado funcionamiento del nuevo Sistema General de Regalías (SGR)<sup>2</sup>; (iv) la consolidación del esquema de compras públicas; (v) la formulación de una estrategia de gestión de la deuda; (vi) el mejoramiento de la calidad en los proyectos de Asociaciones Público-Privadas (APP); y (vii) la definición de una estrategia financiera de gestión de riesgos por desastres naturales.
- 1.3 **Situación macroeconómica.** Entre 2014 y 2016, la economía colombiana se deterioró por la caída del precio internacional del petróleo. El Producto Interno Bruto (PIB) entró en una senda de desaceleración del crecimiento, pasando de 4,4% anual en 2014 a 2% en 2016. El déficit de cuenta corriente aumentó a un promedio de 5,3% del PIB entre 2014 y 2016, comparado con un promedio de 3,1% del PIB en el periodo 2010-2013. El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se amplió hasta 4% del PIB en 2016 frente a 2,3% en 2013. Por último, por efecto del fenómeno de El Niño y la depreciación del tipo de cambio, la tasa de inflación salió del rango meta (2%-4% anual) en 2015, llegando a 5,7% anual en 2016<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La reforma de 2012 tuvo como objetivo fomentar el empleo, mediante el reemplazo de las contribuciones parafiscales a la nómina por un impuesto a las utilidades, así como promover la equidad tributaria mediante la modificación del impuesto de renta de personas naturales, ampliando la base gravable y estableciendo un impuesto mínimo alternativo. La reforma de 2014 se concentró en crear y extender impuestos cuyo recaudo era vital para la sostenibilidad fiscal y también avanzó de manera importante en combatir la evasión, para lo cual estableció un impuesto de normalización tributaria para activos omitidos y una declaración de activos en el exterior. Esta última reforma también creó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria para estudiar los regímenes tributarios y recomendar modificaciones con el fin de reducir la evasión y la elusión y tener un sistema tributario más equitativo y eficiente.

<sup>2</sup> El SGR fue creado a través de una reforma constitucional en 2011 y entró en funcionamiento en 2012.

<sup>3</sup> Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

- 1.4 Un manejo prudente de políticas económicas permitió suavizar el impacto del choque externo asociado a la caída del precio del petróleo en 2014, gracias a un ajuste gradual de las cuentas externas y públicas. De esta manera, el tipo de cambio actuó como amortiguador ante la caída del precio del petróleo, depreciándose un 56% entre 2013 y 2016. La depreciación cambiaria permitió una disminución del nivel de importaciones y aumento de las exportaciones no tradicionales. A su vez, ante la reducción de los ingresos petroleros del GNC, equivalentes a 3,2% del PIB en 2013, el gobierno utilizó una combinación de recorte del gasto público<sup>4</sup> y aumento del déficit para reducir el impacto del ajuste sobre el sector real de la economía. Por otro lado, el Banco de la República realizó una política monetaria restrictiva, subiendo en más de 400 puntos básicos la tasa de referencia, conteniendo la inflación y llevándola a julio de 2017 a 3,4% anual.
- 1.5 A pesar del choque experimentado a nivel macroeconómico, los datos de desempleo, pobreza y desigualdad continuaron mejorando. Así, el desempleo se redujo de 9,6% en 2013 a 9,2% en 2016, mientras la pobreza disminuyó de 30,6% a 28% y la pobreza extrema de 9,1% a 8,5% en el mismo periodo. Si bien la desigualdad sigue siendo alta en comparación con países de la región, el coeficiente de Gini se redujo de 53,9 en 2013 a 51,7 en 2016<sup>5</sup>.
- 1.6 En el contexto actual y con el marco de políticas vigente, se estima que la desaceleración del crecimiento del PIB haya tocado fondo en el segundo trimestre de 2017, con una tasa de variación anual de 1,3%. Para 2017, se calcula que el crecimiento del PIB fue de 1,8% anual y se proyecta para 2018 que la variación sea de 2,6%, en tanto que la tasa de inflación se situó en 4,1% anual en 2017. A su vez, continuaría el ajuste externo con una disminución del déficit de cuenta corriente, el cual se estima en 3,5% del PIB en 2018.
- 1.7 **Situación fiscal.** El MHCP proyecta que en 2018 se inicie el fortalecimiento en las finanzas públicas, luego del deterioro asociado al choque externo. Se estima que el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) pasará de 3,2% del PIB en 2017 a 2,7% del PIB en 2018, mientras el déficit del GNC se reducirá de 3,6% a 3,1% del PIB, entre 2017 y 2018.
- 1.8 La senda de deuda neta como proporción del PIB mantuvo una tendencia creciente desde 2013, alcanzando 33,7% para el SPNF y 43,6% para el GNC en 2017. La deuda interna neta del GNC registró un nivel de 28,9% del PIB, mientras la externa alcanzó 14,7% del PIB, en dicho año. Como lo explica el MHCP en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de junio de 2017, gran parte del incremento de la deuda del GNC se dio entre 2014 y 2015 como resultado de la depreciación de la tasa de cambio. Para 2018, se espera que la deuda del GNC se mantenga en 43,6% del PIB e inicie una trayectoria descendente en el mediano plazo, consistente con la reducción del déficit fiscal.

---

<sup>4</sup> En julio de 2015 el gobierno anunció el uso de una estrategia de Austeridad Fiscal Inteligente para realizar un ajuste fiscal, de acuerdo con los requerimientos de la regla fiscal, priorizando el gasto social y dando espacio al sector privado para impulsar la inversión.

<sup>5</sup> Fuente: DANE.

**Cuadro 1. Colombia: Indicadores macroeconómicos y fiscales**

<b>Gobierno Nacional Central (en % del PIB)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017p</b>	<b>2018e</b>
Ingresos ordinarios	16,9	16,7	16,1	14,9	15,7	15,4
Gasto total	19,2	19,1	19,2	18,9	19,3	18,4
Gasto corriente	15,9	16,1	16,1	16,9	17,3	16,9
Intereses	2,3	2,2	2,6	2,9	2,9	2,9
Gasto de inversión	3,3	3,0	3,1	2,0	2,0	1,5
Resultado fiscal primario	0,0	-0,2	-0,5	-1,1	-0,7	-0,1
Resultado fiscal total	-2,3	-2,4	-3,0	-4,0	-3,6	-3,1
Deuda pública neta	32,6	35,6	41,1	42,6	43,6	43,6
Saldo en cuenta corriente	-3,3	-5,2	-6,5	-4,4	-3,6	-3,5
Crecimiento anual del PIB (en %)	4,9	4,4	3,1	2,0	1,8	2,6

p: Preliminar; e: Estimado.

Fuente: MHCP.

- 1.9 **Desafíos de las finanzas públicas.** La ampliación del déficit fiscal por la caída en los ingresos petroleros generó presión sobre el gasto público, dada la obligación de cumplir con la regla fiscal cuyas metas puntuales de déficit estructural se establecieron en 1,3% del PIB para 2014, 1,9% del PIB para 2018 y 1% del PIB para 2022, observando una senda decreciente<sup>6</sup>. A pesar de los avances logrados en materia de consolidación fiscal durante la última década, el choque externo demostró que es necesario seguir profundizando los esfuerzos para fortalecer la gestión tributaria y el recaudo, mejorar la eficiencia del gasto y optimizar la gestión de la deuda pública, incluidos los pasivos contingentes. A continuación, se indican los principales desafíos.
- 1.10 **Gestión de los ingresos tributarios.** A nivel del GNC el recaudo tributario en Colombia es bajo (13,6% del PIB) comparado con el promedio de América Latina (15,8% del PIB) y de América del Sur (17,6% del PIB)<sup>7</sup>. La recaudación subnacional también es baja. En la actualidad, los departamentos y municipios recaudan aproximadamente 3,1% del PIB, nivel de recaudo muy por debajo de Brasil y menor a Argentina, países con un nivel de descentralización similar al de Colombia, los cuales recaudan 9,8% y 5,9% del PIB, respectivamente<sup>8</sup>. Tras la caída de la renta petrolera, la tendencia observada en años recientes de los ingresos tributarios no sería suficiente para cumplir las metas de la regla fiscal en el mediano plazo.
- 1.11 La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (Comisión Tributaria), en su reporte de 2015, confirmó que el sistema tributario presenta un bajo nivel de recaudo frente al potencial para una economía de sus características<sup>9</sup> y que los tributos con carácter temporal introducen alta incertidumbre sobre las metas de mediano plazo. Adicionalmente, concluyó que el sistema no mejora la distribución del ingreso, tiene problemas de equidad

<sup>6</sup> El gobierno ha cumplido la regla fiscal, tanto en la meta puntual de 2014 como en la senda decreciente de déficit estructural, según lo presentado en los informes de cumplimiento anuales.

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible.

<sup>8</sup> BID, 2015. Estrategia de País con Colombia (2015-2018) (GN-2832).

<sup>9</sup> El recaudo del país ha sido comparativamente más bajo, incluso antes de la caída de los precios de las materias primas.



horizontal, es complejo y difícil de administrar, y no cuenta con los recursos suficientes para combatir la evasión, la elusión y el contrabando<sup>10</sup>. En este sentido, la limitada recaudación tributaria está determinada principalmente por factores relacionados a: (i) una política tributaria nacional y subnacional con exenciones que erosionan la base impositiva, bajas alícuotas y catastros desactualizados; y (ii) deficiente administración tributaria y aduanera, tanto en cuestiones normativas como de capacidad de fiscalización.

- 1.12 Los tributos de competencia del GNC presentan debilidades para la generación de ingreso debido a: (i) alta informalidad de la economía, que alcanza cerca del 47%<sup>11</sup>; (ii) alto nivel de exenciones; y (iii) complejidad en la normativa para el pago de los contribuyentes<sup>12</sup>. Respecto a las exenciones, se estima que el gasto tributario alcanza 4,5% del PIB, repartido en 2,4% en Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 2,1% en Impuesto al Valor Agregado (IVA), debido a las más de 200 exenciones, que representan cerca del 30% de la recaudación<sup>13</sup>. En relación con los instrumentos de política para combatir la evasión tributaria, uno de los aspectos salientes es que la normatividad vigente aún no está completamente alineada con las mejores prácticas internacionales para luchar contra la evasión tributaria, como son las normas de la OCDE relativas a la Erosión de la Base Imponible y Transferencia de Beneficios (BEPS, por su sigla en inglés)<sup>14</sup>. Asimismo, la Comisión Tributaria estableció que el sistema presentaba un sesgo contra la inversión que afectaba las posibilidades de crecimiento y generación de empleo. Por una parte, la alícuota nominal para el ISR y el Impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE) en las empresas alcanzó un máximo de facto mayor al 40%<sup>15</sup>, la cual constituía la tasa nominal más elevada de la región. A ello se sumaba el hecho de que no se permitía deducir de la base gravable del impuesto de renta el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital en el mismo año de adquisición, lo cual constituía un fuerte desincentivo al ahorro y la inversión privada. En consecuencia, además de la necesidad de atender de manera perentoria la compensación de la caída del ingreso petrolero, era necesario reducir este sesgo contra la inversión privada.

---

<sup>10</sup> Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., & Piza, J. R. (2015). Comisión Tributaria. Informe Final presentado al MHCP. Diciembre, 2015. Fedesarrollo.

<sup>11</sup> DANE, tasa de informalidad laboral para 13 ciudades principales, 2016.

<sup>12</sup> La reforma tributaria de 2014 introdujo tres sistemas de declaración del impuesto de renta a personas naturales (Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) y ordinario) y un impuesto adicional para personas jurídicas (Impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE)), cada uno con bases gravables, beneficios, tarifas y retenciones diferentes, incrementando la complejidad del sistema y dificultando la comprensión de las obligaciones para los contribuyentes (Comisión Tributaria, 2015).

<sup>13</sup> BID, 2015.

<sup>14</sup> Entre las principales debilidades se encuentran la falta de reportes de información y de especificación de las metodologías de precios de transferencia.

<sup>15</sup> Esta tasa nominal estaba constituida por una tasa estatutaria del ISR de 25% para personas jurídicas (empresas), más la tasa del CREE y una sobretasa a la misma que en conjunto sumaban 15% y era aplicable sobre una base gravable mayor a la del ISR.

- 1.13 A nivel subnacional, el bajo nivel de ingresos tributarios está determinado principalmente por: (i) bajas tasas impositivas<sup>16</sup>; (ii) catastros desactualizados<sup>17</sup>; y (iii) deficiente fiscalización<sup>18</sup>.
- 1.14 Por su parte, el IVA, que representa el 36% de los ingresos tributarios, además de presentar un alto número de exenciones y beneficios, muestra una baja productividad por la falta de aplicación y masificación de la factura electrónica<sup>19</sup>. La OCDE también señala que gran parte de la evasión en el IVA es consecuencia de una administración aduanera débil, particularmente por una regulación y gestión deficiente de los controles fronterizos<sup>20,21</sup>. Según cifras de la CEPAL, para 2015, la evasión en el IVA se situaba alrededor del 20%, representando 1,3% del PIB<sup>22</sup>. Si bien esta cifra es inferior al promedio de América Latina (27,8%), otras estimaciones para Colombia sitúan la evasión en el IVA en niveles de 40%<sup>23</sup>. Finalmente, la Unidad de Fiscalización no cuenta con recursos humanos suficientes y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) carece de la autonomía necesaria para la gestión de la contratación laboral, lo que limita el ejercicio de recaudación y control tributario<sup>24</sup>.
- 1.15 La primera operación programática avanzó en sentar las bases normativas para mejorar la gestión de ingresos, incluyendo: (i) la emisión de la reglamentación de algunos aspectos de tributación internacional; (ii) la aprobación de la normativa para el uso de la factura electrónica; (iii) la presentación de un proyecto de ley para una nueva regulación aduanera; (iv) la identificación del sistema de control

---

<sup>16</sup> A nivel municipal las tasas efectivas son de 5 por 1.000 para el impuesto predial y 2 por 1.000 para el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), cuando el potencial es del 16 por mil y 10 por mil, respectivamente (Fuente: préstamo 2744/OC-CO). A nivel departamental, el impuesto de cigarrillos genera una presión fiscal del 35% sobre el precio final, nivel inferior al de países de la OCDE que alcanza niveles del 60%; el gravamen por grado de alcohol del impuesto a los licores es también inferior al promedio de la OCDE (Comisión Tributaria, 2015).

<sup>17</sup> Un estudio del Banco indica que en promedio las propiedades están subvaluadas en un 40%-50%, y el registro de propiedades está desactualizado entre un 25%-39% (BID, 2015).

<sup>18</sup> La eficiencia en el recaudo del impuesto predial, medida como la razón entre recaudo sobre el monto facturado, es en promedio del 60% para las 15 ciudades colombianas que hacen parte de la iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES) del Banco. Este fenómeno se asocia a la ausencia de procedimientos de facturación y la falta de sistemas de liquidación y cobro del impuesto, derivando en una alta cartera vencida (Comisión Tributaria, 2015).

<sup>19</sup> Las facturas en papel limitan la capacidad y efectividad de las autoridades fiscalizadoras para combatir el fraude y la evasión. La facturación electrónica facilita la fiscalización y control, permitiendo analizar y cruzar información para detectar irregularidades. Según la CEPAL (2017), para que esto sea posible es necesario extender el uso y obligatoriedad de este mecanismo de facturación, lo cual requiere garantizar previamente condiciones de acceso y operabilidad de los servicios informáticos asociados. Los modelos de factura electrónica más efectivos son aquellos con reportes en tiempo real que permiten la validación previa por parte de la administración tributaria. Actualmente, 10 de 18 países de América Latina aplican la factura electrónica de manera obligatoria, aunque no todos con validación previa ni masificada hasta el nivel del consumidor final.

<sup>20</sup> En el reporte del *Doing Business* 2018, Colombia ocupó el puesto 125 en el indicador de comercio transfronterizo, mientras que en el indicador global ocupa el puesto 59.

<sup>21</sup> El tiempo para importar, considerando la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección, es de 4,7 días para Colombia, frente a 2,6 días en promedio para América Latina y el Caribe (*Doing Business*, 2018). CEPAL, 2017.

<sup>22</sup> OCDE, 2015. *Economic Surveys: Colombia 2015*, OCDE Publishing.

<sup>24</sup> La Comisión Tributaria señaló que la DIAN carece de autonomía para determinar el número de empleados, sus calificaciones y la duración de los contratos, lo cual ha derivado en uno de los indicadores más altos de número de ciudadanos por empleado a tiempo completo (9.215 frente a 4.651 en México y 2.462 en Argentina).

aduanero acorde a las necesidades de Colombia; y (v) la normativa para la modernización de la estructura organizativa de la DIAN.

- 1.16 **Gestión del gasto público.** La necesidad de reducir el nivel de déficit fiscal para cumplir con las metas establecidas en la regla de balance estructural genera una presión a la reducción del gasto público. Sin embargo, como manifestó la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Comisión de Gasto), continuar reduciendo el nivel de gasto, además de ser difícil dada la alta inflexibilidad presupuestal, puede impactar negativamente el crecimiento de la economía<sup>25</sup>. Por lo tanto, es necesario priorizar medidas que apunten a mejorar la eficiencia, eficacia y focalización del gasto. Puntualmente, como problemas de administración y gestión a lo largo del proceso presupuestal se destacan la ausencia de mecanismos técnicos para una adecuada priorización en la asignación del gasto, la desconexión entre la presupuestación y la evaluación y la debilidad en los sistemas de información del gasto.
- 1.17 A nivel del gasto de las Entidades Territoriales (ET), la Comisión de Gasto señala que existe espacio para mejorar la eficiencia en el uso de las regalías. El SGR muestra avances en materia de distribución, al permitir que los recursos lleguen a más departamentos<sup>26</sup>. Sin embargo, persisten los rezagos en la ejecución<sup>27</sup> por la dificultad de las ET de presentar proyectos de calidad y de manera oportuna<sup>28</sup>. Esta circunstancia ocasionó que, en algunos de los fondos del sistema, como el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI) y el Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET), se acumularan montos crecientes de recursos que no estaban siendo utilizados, generándose ineficiencias en el uso de estos recursos. Muchas ET no tenían capacidad institucional para hacer uso de los recursos del FCTI, mientras que otras ya han cubierto parte importante de sus compromisos de ahorro para cubrir el pasivo pensional sin haber acudido a los recursos del FONPET.
- 1.18 Asimismo, la falta de normativa que estandarice las metodologías de formulación y evaluación de los proyectos y de una adecuada capacitación por parte del GNC, ha dificultado la estructuración y formulación de proyectos de inversión financiados mediante esta fuente de financiamiento<sup>29</sup>. Las dificultades para

---

<sup>25</sup> La Comisión de Gasto fue creada por la Ley de la Reforma Tributaria de 2016, con el objetivo de fortalecer la equidad, la formalización y la inclusión, y de mejorar la eficiencia de la gestión pública y fortalecer el Estado.

<sup>26</sup> Un balance realizado por la Contraloría estima que en 2010 el 80% de la población solo recibió 20% de las regalías. Con la puesta en marcha del SGR, el 80% de la población pasó a beneficiarse del 70% de las regalías.

<sup>27</sup> En el bienio 2015-2016, la ejecución del Fondo de Desarrollo Regional (FDR) y del Fondo de Compensación Regional (FCR) alcanzó el 48% y el 50%, respectivamente, mientras las regalías directas, recibidas por territorios productores, tuvieron una ejecución del 66% (Contraloría, 2017).

<sup>28</sup> Mediciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) indican que 66% de los municipios tienen capacidades bajas, mientras solo 30% muestra capacidades medias o altas (OCDE, 2016). Debido a estas deficiencias, los proyectos aprobados con cargo al presupuesto 2015-2016 solo comprometieron el 75% de los recursos del sistema (Contraloría, 2017).

<sup>29</sup> A diciembre de 2016, el número de proyectos aprobados por el SGR superó los 10.000. El proceso de aprobación de estos se surte ante más de 1.000 Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), cuyos procedimientos exceden las capacidades de las ET y del DNP.

identificar y estructurar proyectos han derivado en la atomización de recursos en proyectos de pequeña escala y con bajo impacto regional<sup>30</sup>.

- 1.19 Los menores precios del petróleo han generado una presión hacia la reducción del gasto, lo que afectó particularmente el financiamiento para proyectos de inversión. Sin embargo, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto<sup>31</sup> de 2016 generó compromisos adicionales de gasto al gobierno para realizar inversiones en las zonas más afectadas por el conflicto. Esto hacía necesario la reorientación de recursos subutilizados del SGR a proyectos de inversión que estén en línea con el mencionado acuerdo y la necesidad de acuerdos entre distintos niveles de gobierno para priorizar y ejecutar inversiones conjuntamente en estas zonas. En este sentido, los compromisos surgidos en el Acuerdo requieren de una utilización más efectiva y eficiente de los recursos, con el fin de mantener las restricciones fiscales establecidas en la Ley de Regla Fiscal.
- 1.20 Más allá de las debilidades mencionadas, el SGR presenta oportunidades de mejora en el diseño y ejecución de los recursos en sus principales fondos<sup>32</sup>. Para ello se requería de una evaluación de impacto del sistema que permitiera identificar acciones específicas para su mejora. Por otra parte, se hacía necesario ajustar el diseño del SGR para mejorar su funcionamiento con base en la identificación de los cuellos de botella y las recomendaciones derivados de la evaluación institucional y de procesos del sistema.
- 1.21 Por el lado del gasto corriente, dado el peso importante que ocupan las compras de bienes y servicios<sup>33</sup>, se han dado avances importantes con la creación de la Agencia Nacional de Compras Públicas (ANCP), mediante el establecimiento de un marco regulatorio como: (i) el manual de compras; (ii) el desarrollo de documentos estándar de licitación; y (iii) los acuerdos marco de precios<sup>34</sup>. Sin embargo, persistían ineficiencias y limitada transparencia por la falta de un Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) que permitiera realizar transacciones en línea y por la limitada cobertura que tenían los acuerdos marco de precios disponibles en la Tienda Virtual del Estado. Como señaló la Comisión de Gasto, junto con problemas persistentes como la corrupción y la regulación compleja, el limitado acceso a información en tiempo real resulta un aspecto a mejorar en el proceso de compras públicas.
- 1.22 Con el apoyo de la primera operación programática se avanzó en la creación de instancias institucionales (como grupos coordinadores y redes de trabajo) para fortalecer las capacidades de ET para el desarrollo de proyectos de inversión; en el levantamiento de información para mejorar el diseño y funcionamiento del SGR;

---

<sup>30</sup> Con corte a junio de 2017, 73% de los proyectos aprobados, cuyo valor alcanza solo 34% de los recursos del sistema, correspondía a iniciativas de orden municipal (DNP). Proyectos de gran escala y alto retorno social han dejado de ser priorizados y solo 5% de los proyectos aprobados tienen impacto regional (OCDE, 2016).

<sup>31</sup> El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que contiene 7 puntos, fue suscrito por el GNC y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo y firmado el 24 de noviembre de 2016.

<sup>32</sup> Bonet et al. (2014) señalan que el sistema de distribución debe considerar la heterogeneidad de capacidades de las ET e incorporar mecanismos de incentivo para mejorar el desempeño fiscal.

<sup>33</sup> Según la OCDE, las compras públicas representan alrededor del 12,5% del PIB y 35,7% del gasto del gobierno (OCDE, 2016).

<sup>34</sup> Los acuerdos marco de precios establecen precios máximos para la compra de ciertos bienes y servicios específicos, a partir de los cuales compiten hacia la baja los oferentes de esos bienes y servicios.

en la evaluación del impacto de algunos fondos; y en el diseño de instrumentos de agregación de demanda.

- 1.23 **Gestión de la deuda y los pasivos contingentes.** Eventos inesperados, como los choques macroeconómicos, los desastres naturales o la materialización de obligaciones contingentes, pueden generar un importante deterioro de los resultados fiscales. Los riesgos más frecuentes y onerosos han estado asociados a choques externos y crisis financieras, seguidos de las contingencias en proyectos de APP y los daños generados por desastres naturales<sup>35</sup>.
- 1.24 Colombia muestra fortalezas en la gestión de riesgos asociados a choques macroeconómicos, crisis financieras y de las finanzas territoriales<sup>36</sup>. Sin embargo, la deuda del GNC sigue presentando vulnerabilidad a choques externos, como se observó a partir de la caída en los precios del petróleo, cuando la deuda inició una trayectoria creciente llegando a niveles cercanos al 50%. Para ello se avanzó en el desarrollo de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación, que contempla un conjunto de acciones sobre el portafolio de emisión y el saldo de la misma para alcanzar objetivos determinados en materia de riesgo, plazos, costo, monedas y tasas de interés. Considerando la disminución en los ingresos de los últimos años por la caída en los precios de los *commodities*, las mayores necesidades de financiamiento hacen necesario que las emisiones sean consistentes con esta estrategia.
- 1.25 Respecto a los proyectos de APP, en 2012 se aprobó una ley que mejoró el entorno institucional, económico y normativo, e incentivó la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Este cambio ha incrementado los riesgos fiscales asociados a los contratos de APP que demandan una adecuada administración de riesgos, por lo que se adoptó un esquema de aseguramiento a través de un contrato marco de APP. Para que los riesgos financieros no generen un incremento de los costos de financiamiento y una eventual reducción de los ingresos reales, es necesario que los contratos de APP cumplan con las medidas de mitigación de riesgos establecidas en la normativa. Asimismo, teniendo en cuenta la mayor utilización de este instrumento como fuente de financiamiento y la carga de trabajo que ello deriva, se requiere del fortalecimiento institucional para la elaboración y aprobación de proyectos de manera oportuna y de calidad<sup>37</sup>.
- 1.26 Para mitigar los importantes costos fiscales derivados de desastres naturales, en 2014 la Dirección de Crédito Público diseñó una estrategia para reducir la vulnerabilidad ante este tipo de eventos, permitiendo identificar, cuantificar, mitigar y enfrentar los riesgos asociados. Esta estrategia requiere ser difundida

---

<sup>35</sup> La materialización de estos riesgos ha generado presiones fiscales importantes en Colombia. La crisis financiera de 1998-2000 tuvo un costo fiscal de 6,3% del PIB (Laeven y Valencia, 2012), mientras las demandas asociadas a garantías en APP en telecomunicaciones, energía y vías generaron costos fiscales acumulados de 2% del PIB a 2004 (Cebotari et al, 2009). El costo del terremoto de 1999 se estimó entre 1,9% y 2,6% del PIB (*International Disasters Database*).

<sup>36</sup> Luego de la crisis de finales de los años 90, el país adoptó y consolidó mecanismos de estabilización para enfrentar choques en el entorno macroeconómico, fortaleciendo la regulación del sistema financiero y adoptando una regla fiscal. A nivel territorial se cuenta con reglas que limitan el endeudamiento subnacional.

<sup>37</sup> Entre 1994 y 2010, se aprobaron 18 concesiones para proyectos viales, a razón de 1,1 por año. Con la aprobación del marco normativo en 2012, el número de concesiones viales a través de APP subió a 30 entre 2014 y 2016, aprobándose en promedio 10 nuevas concesiones por año, incluyendo APP de iniciativa privada (Agencia Nacional de Infraestructura).

ante diferentes actores y sectores que deben incorporarla en sus instrumentos de contratación para su adecuada implementación.

- 1.27 Por su parte, en el marco del proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, se identificaron riesgos asociados con el rol del Estado como accionista de empresas públicas<sup>38</sup>. Mientras las empresas estatales emisoras de acciones donde el gobierno tiene participación mayoritaria, tienen una rentabilidad positiva, la rentabilidad de las empresas estatales no listadas es baja. El 19% del total de las empresas del Estado, presentaron una rentabilidad promedio negativa en el periodo 2011-2014. Si bien el criterio de valor social creado por algunas de estas empresas es también relevante, llama la atención que en 46 empresas donde el gobierno tiene participación accionaria minoritaria, en promedio, el patrimonio y los activos invertidos han rentado al 2,2% y al 1,3%, respectivamente. Esta rentabilidad ha sido menor a la tasa de inflación promedio, lo que significa que el patrimonio estatal invertido en estas empresas ha venido perdiendo valor en términos reales, mientras se genera una carga administrativa y operativa para el gobierno. La ausencia de objetivos y de mecanismos de coordinación y decisión claros, sumada a una fragmentación de responsabilidades entre diversos actores, limitan la toma de decisiones e independencia de las empresas<sup>39</sup>. Estos problemas han derivado en un portafolio heterogéneo, con participación del Estado en algunas empresas de baja rentabilidad y sobre las cuales no se mantiene un monitoreo suficiente de las contingencias que puedan generar a la nación.
- 1.28 En materia de deuda y pasivos contingentes, la primera operación avanzó en la creación y diseño de herramientas que permitieran gestionar adecuadamente las contingencias relacionadas con la administración de la deuda; mitigar los riesgos en contratos de APP y adoptar buenas prácticas para su diseño; y gestionar financieramente contingencias por desastres naturales.
- 1.29 **Experiencia del Banco con el país.** La presente operación complementa la experiencia adquirida en operaciones entre el Banco y Colombia en materia fiscal y de fortalecimiento de la gestión pública. Dentro de estas operaciones se destacan: el Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial I (2341/OC-CO) y II (2744/OC-CO); el Programa de Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado (2755/OC-CO); el Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública (2977/OC-CO); el Programa de Eficiencia al Servicio del Ciudadano (3154/OC-CO); el Programa de Gestión de Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático (2616/OC-CO); el Programa de Apoyo a Participación Público Privada en Infraestructura (3090/OC-CO); el Programa de Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia (3155/OC-CO); el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia I (3284/OC-CO); y la Línea de Crédito Condicional Multisectorial para el Fortalecimiento Fiscal

---

<sup>38</sup> El valor de los activos de las participaciones accionarias del GNC en las 111 empresas estatales del orden nacional equivale al 32% del PIB y la suma de las utilidades de estas empresas al 30% del presupuesto nacional de inversión (DNP con información del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), con corte a diciembre de 2014).

<sup>39</sup> Lehuedé, H. (2013), *Colombian SOEs: A Review Against the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 12, OECD Publishing, Paris.

y del Gasto en Inversión Pública en las Entidades Territoriales (CCLIP CO-X1018)<sup>40</sup>.

- 1.30 Del conjunto de operaciones ejecutadas en los últimos años en Colombia se desprende la importancia de la complementariedad y sinergia entre los distintos instrumentos de préstamo, donde la mezcla de préstamos de inversión, préstamos de políticas y cooperaciones técnicas en apoyo al diálogo con el país ayudan a construir y fortalecer la modernización institucional. Al dar continuidad al PBP se incorporan las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) de fortalecer el diseño, seguimiento y culminación de este tipo de operaciones para garantizar el cumplimiento sostenido de objetivos de desarrollo<sup>41</sup>. Las experiencias previas en operaciones del Banco en el área fiscal destacan también la importancia de complementar las acciones de política tributaria con la creación de capacidades para la administración de ingresos, así como la necesidad de construir consensos con diferentes actores para garantizar la sostenibilidad de las reformas<sup>42</sup>. El presente programa incorpora dichas experiencias al: (i) complementar esta operación de préstamo de políticas con otros instrumentos de crédito de inversión y cooperación técnica<sup>43</sup>; (ii) incluir acciones complementarias de política tributaria y de administración de ingresos; y (iii) mantener un diálogo sostenido y creando consenso sobre las reformas, desde la primera operación.
- 1.31 **Evidencia empírica.** Existe evidencia rigurosa en la literatura sobre la efectividad de las principales medidas del programa en países de ingreso medio. Auerbach y Smetters (2017) al igual que BID (2015), encuentran que la reducción de tasas impositivas del ISR a las empresas, cuando son financiadas con reducción en el gasto, están asociadas con mayores niveles de inversión y crecimiento económico. Igualmente, Schweltnus y Arnold (2008) muestran que ISR corporativos más altos se han asociado con una menor productividad. En cuanto a las medidas para incrementar la productividad de la recaudación se han estudiado y encontrado efectos positivos por el uso de la factura electrónica y por reformas organizacionales a la administración tributaria<sup>44</sup>. En términos de reformas en el gasto público orientadas a mejorar sus niveles de eficiencia, la literatura empírica resalta la importancia del proceso de diseño, selección, implementación y evaluación de proyectos en el impacto final de las inversiones

---

<sup>40</sup> [Cuadro Resumen de las Operaciones Recientes en Materia Fiscal en Colombia](#). Ver, por ejemplo, las operaciones 2341/OC-CO y 2744/OC-CO, así como el informe final sobre la evaluación del programa de apoyo del BID a la consolidación de la responsabilidad fiscal subnacional y del sistema de monitoreo, seguimiento y control de las finanzas territoriales en Colombia.

<sup>41</sup> Evaluación del Programa de País de Colombia 2012-2014 por OVE.

<sup>42</sup> Para experiencias regionales, ver *Apresentação Consolidada das Etapas Proconfis Bahia I e II*, realizada por el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil, el [EEO N° 3](#) en el cual se resumen los programas de reforma fiscal en Brasil y México, y la Evaluación Comparativa: Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributarias, 2007-2016, elaborada por OVE.

<sup>43</sup> Se destaca la complementariedad con las operaciones de inversión y cooperaciones técnicas: 3155/OC-CO, en el apoyo a la masificación de la factura electrónica; CO-X1018, en el fortalecimiento de la gestión fiscal y el gasto en inversión en ET; CO-L1164, en el fortalecimiento y actualización de los catastros; y ATN/OC-15920-CO, en el fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad estatal.

<sup>44</sup> Sobre la factura electrónica y sus avances en la región ver Barreix et al. (2018). Kahn et al. (2001) encuentra evidencia de que la introducción de incentivos al personal de la administración tributaria basados en su desempeño incrementó la detección de irregularidades y redujo la evasión fiscal significativamente en Brasil. Ver también Olken et al. (2014) para el caso de Pakistán.

(Esfahani y Ramirez, 2003; Haque and Kneller, 2008). Finalmente, se destacan múltiples experiencias exitosas en América Latina en el uso de portales de compras públicas y mecanismos de contratación como los impulsados por el programa<sup>45</sup>.

- 1.32 En el marco de la preparación del programa, el Banco ha brindado asistencia técnica al MHCP en diversos temas. Para la implementación del proyecto de factura electrónica, el Banco ha realizado misiones de acompañamiento de manera continua, contribuyendo al diseño e implementación de las plataformas tecnológicas requeridas y acercando las mejores experiencias de los países de la región, en el marco del préstamo de inversión para la masificación de la factura electrónica (3155/OC-CO). Como parte del Programa de Fortalecimiento Fiscal y Desarrollo Sostenible de Entidades Subnacionales, el Banco apoyó el trabajo desarrollado por la Comisión Tributaria mediante la Cooperación Técnica ATN/KR-14472-CO. Para apoyar la implementación de la Política de Empresas de Propiedad Estatal, política establecida para el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, el Banco contribuyó a través de la Cooperación Técnica ATN/OC-15920-CO con el desarrollo de herramientas para establecer el valor del portafolio de empresas estratégicas, identificar los factores que determinan la generación de su valor, y diseñar una metodología de monitoreo y seguimiento de la gestión. En materia de gestión de gasto el Banco ha apoyado el fortalecimiento del sistema de compras y contratación pública mediante la implementación del SECOP II y la elaboración de estudios para respaldar la preparación de los acuerdos marco (3154/OC-CO). Finalmente, a través de recursos de cooperación, se apoya la actualización de la Estrategia de Gestión de la Deuda de Mediano Plazo para revisar tanto la metodología como los escenarios para los próximos años.
- 1.33 **Coordinación con otros donantes.** El apoyo del Banco a las reformas adelantadas por el Gobierno de Colombia ha sido coordinado y complementado con entidades multilaterales y bilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la OECD, la Unión Europea, y el programa de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO). En el fortalecimiento de la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros, el Banco junto al FMI, el Banco Mundial, y la OECD han apoyado a la Comisión Tributaria, cuyo informe fue un insumo clave del Proyecto de Ley presentado en el Congreso de la República<sup>46</sup>. Con el Banco Mundial, la Unión Europea y el programa de SECO, el Banco contribuyó en la preparación de la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas ([PEFA](#)), insumo para las reformas tendientes a mejorar la eficiencia del gasto público. Por último, para la mejora de la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes, el Banco coordinó su apoyo al gobierno con el Banco Mundial y la OECD.
- 1.34 **Alineación Estratégica.** Este programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente

---

<sup>45</sup> Existe evidencia que los mecanismos de agregación de la demanda en los sistemas de contrataciones públicas generan importantes ganancias de ahorro, del orden de 1% del PIB (ver Bandiera et al. 2009). En el caso de Chile, se estima que el uso del sistema de *e-Procurement* redujo el precio de las compras públicas, en promedio, en un 2,65% en 2007, y que redujo los costos administrativos entre un 0,28% y 0,38% entre 2006 y 2007 (Singer y otros, 2009). En Paraguay, la implementación del sistema de compras públicas introdujo ahorros que promediaron anualmente en US\$38 millones (Mejía y Garay, 2012).

<sup>46</sup> Ver [informe final](#) de la Comisión en el Repositorio de Fedesarrollo.



con el desafío de desarrollo de productividad e innovación por medio de la implementación de reformas para reducir la informalidad y la evasión, y del fortalecimiento institucional para incrementar la calidad del gasto de proyectos de inversión. El programa también se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho por medio de mejoras en la recaudación de impuestos y ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en particular con los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; (iii) países beneficiados por los proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos; (iv) gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional; y (v) registros públicos fortalecidos. El programa también es consistente con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la generación de ingresos y la gestión macrofiscal y la gestión del gasto público. Adicionalmente el programa es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), al apoyar la gestión de políticas fiscales que favorezcan un mayor crecimiento en un contexto macroeconómico y fiscal estable.

- 1.35 El programa es consistente con la Estrategia de País con Colombia 2015-2018 (GN-2832), cuyos objetivos en el área de efectividad de la gestión pública incluyen: (i) apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado, mediante la aprobación de una reforma tributaria integral, el aumento del número de contribuyentes y el incremento de la recaudación subnacional; y (ii) incrementar la calidad del gasto y capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno, dando continuidad a los avances realizados por Colombia en el marco de responsabilidad fiscal, puesto en marcha hace más de una década. El programa se encuentra en el Programa Operativo de 2018 (GN-2915).

## **B. Objetivo, Componentes y Costos**

- 1.36 El objetivo general del programa es contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante el aumento de la recaudación tributaria, el uso más eficiente del gasto público, y la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos, incluyendo los contingentes. Los objetivos específicos incluyen: (i) fortalecer el recaudo tributario; (ii) mejorar la eficiencia del gasto público; y (iii) mejorar la gestión de la deuda y los pasivos contingentes. Por lo tanto, al fortalecer los pilares fundamentales de la política y gestión fiscal del país, se espera que este programa beneficie a toda la población en general, y en particular, que contribuya a reducir el riesgo de eventuales choques macroeconómicos o de aminorar sus impactos cuando éstos son inevitables, los cuales afectarían especialmente a los hogares más vulnerables<sup>47</sup>. A su vez, al enfocarse en reformas de política orientadas a

---

<sup>47</sup> De Janvry & Sadoulet (2000) hallan evidencia de que el incremento de la pobreza que sigue a un *shock* macroeconómico puede ser mayor que la reducción ulterior de la pobreza con el crecimiento. Una explicación de este fenómeno es que las crisis generan consecuencias de largo plazo para los pobres, como, por ejemplo, la sustitución de escolaridad por trabajo infantil que, en caso de no revertirse, generará una menor dotación de capital humano y, por lo tanto, pérdidas salariales de largo plazo (Hicks & Wodon, 2001). Para evidencia sobre el impacto de las crisis macroeconómicas sobre la pobreza y desigualdad en general ver Lustig (2000).

mejorar la calidad de la inversión pública a nivel territorial, el programa tendrá un universo de beneficiarios amplio<sup>48</sup>.

- 1.37 Este programa de apoyo a las acciones de políticas fiscales que ha adoptado el gobierno se estructuró en dos operaciones vinculadas técnicamente entre sí. Estas acciones buscan dar respuesta a los retos más importantes que enfrenta el país para su consolidación fiscal y la aceleración del crecimiento. La primera operación estuvo orientada a sentar parte de las bases normativas del programa de reformas y establecer los arreglos institucionales necesarios para permitir la posterior implementación de las políticas. Esta segunda operación continúa con el desarrollo normativo del programa de reformas y su aprobación e implementación efectiva, a la par que realiza los ajustes necesarios para dar cumplimiento a normas y estándares internacionales.
- 1.38 Las reformas apoyadas, tanto en la primera como en esta segunda operación, constituyen ajustes profundos al marco normativo y operativo de la administración pública en Colombia. En materia de ingresos se han incluido como condiciones dos reformas tributarias y la adopción de nuevos sistemas y procedimientos que apuntan, no solo a ajustar las alícuotas y bases gravables, sino a fortalecer las capacidades de la administración tributaria de una manera estructural. Para incrementar la calidad del gasto y la inversión pública, se ha apoyado la creación de mecanismos de coordinación y de programas de fortalecimiento institucional que de manera integral responden a la necesidad de crear y fortalecer las capacidades de las ET y a la profundización de herramientas como el esquema de compras públicas. Finalmente, con el fin de enfrentar los desafíos ante eventos contingentes generan a la situación fiscal, se ha incluido la creación de mecanismos que de manera preventiva prevengan o mitiguen los efectos de las contingencias sobre las finanzas públicas.
- 1.39 La totalidad del conjunto de reformas de esta segunda operación ha sido implementada durante el periodo 2015-2017, en el marco de la preparación de esta operación y forman parte de la Matriz de Políticas. De esta manera, el programa con sus dos operaciones contribuyó a mantener la sostenibilidad fiscal, conforme a la Ley de la Regla Fiscal, con base en el balance estructural. Por el lado de los ingresos, a pesar de que el choque petrolero generó una reducción de más del 3% del PIB, las reformas apoyadas por este programa permitieron mantener los niveles de recaudación. En términos de gasto, se ha cerrado la brecha de capacidades institucionales a nivel del gobierno central, lo que permitirá mejorar la efectividad de la inversión pública y la eficiencia del gasto. Por último, la implementación de las políticas de gestión de riesgo ha alineado la administración de los pasivos, explícitos y contingentes, con las mejores prácticas internacionales reduciendo la exposición al riesgo. En consecuencia, el presente programa se estructura bajo los siguientes componentes:
- 1.40 **Componente I. Mantener la estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico estable y fiscalmente sostenible, congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas.
- 1.41 **Componente II. Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros.** El objetivo de este componente es ampliar y aumentar la

---

<sup>48</sup> Entre 2012 y 2016, 1.052 de los 1.123 municipios de Colombia recibieron recursos del SGR.

productividad de la base tributaria para incrementar el recaudo. En esta segunda operación de la serie programática se mantienen las cinco condiciones previstas inicialmente y se adicionan tres nuevas condiciones que fortalecen el logro del objetivo del componente. Las condiciones que se mantienen inalteradas son: (i) el cumplimiento de las normas de la OCDE relativas al proyecto BEPS, mediante el establecimiento de los requisitos y metodologías para el reporte de información sobre precios de transferencia; (ii) la implementación del plan piloto para la masificación del uso de la factura electrónica; (iii) la aprobación e implementación de la nueva regulación aduanera (Estatuto Aduanero), ajustada a las mejores prácticas y acuerdos internacionales; (iv) nuevo sistema de información para el fortalecimiento del control aduanero, operando a plena capacidad en el módulo de desaduanamiento; y (v) el fortalecimiento de la capacidad de Dirección de Fiscalización de la DIAN mediante la contratación de funcionarios adicionales y la actualización del sistema de carrera de la entidad<sup>49</sup>.

- 1.42 La primera condición adicional corresponde al fortalecimiento de los ingresos tributarios del GNC consistente con las metas de la Regla Fiscal, tanto en el corto como el mediano plazo, mediante la reducción de exenciones, la creación de un monotributo para combatir la informalidad y la simplificación de los sistemas de declaración y pago de impuestos. En línea con las recomendaciones de la Comisión Tributaria y la asistencia técnica del BID a través del equipo de proyecto, se aprobó una reforma tributaria integral para responder a la disminución del ingreso petrolero, a la par que se disminuyó el sesgo contra la inversión privada mediante la reducción de la tasa estatutaria del ISR a las empresas y la eliminación del CREE<sup>50</sup>. Igualmente, se estableció el reconocimiento del IVA pagado en los bienes de capital como un gasto deducible en la determinación de la renta para el ISR de las empresas, eliminando así el sesgo contra la inversión privada. Para aumentar los ingresos públicos, se redujeron algunas exenciones, se establecieron nuevos impuestos indirectos, incluyendo un conjunto de impuestos verdes<sup>51</sup> y se incrementó la alícuota del IVA de 16% a 19%<sup>52</sup>. También se estableció un impuesto del 5% y 10% sobre los dividendos distribuidos<sup>53</sup> y

---

<sup>49</sup> Esta última condición de política, que preveía inicialmente la operación de la DIAN bajo una nueva estructura organizacional, fue ajustada debido a que la política de Austeridad Fiscal Inteligente impuso restricciones presupuestales y no permitió la operación de dicha nueva estructura. En su lugar el gobierno tomó medidas alternativas incluyendo la contratación de manera exprés de 900 funcionarios y la actualización del sistema de carrera específico para la entidad con el fin de asegurar la disponibilidad de personal idóneo para el cumplimiento eficiente de las funciones (el sistema reglamenta las pruebas, requisitos de experiencia y el proceso de selección a seguir y crea instancias como la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria).

<sup>50</sup> La tasa máxima estatutaria del ISR se redujo a 33% y la tasa del CREE se eliminó a partir de 2018. En consecuencia, la tasa reglamentaria máxima del ISR a las empresas se estableció en 33% a partir de 2019, en comparación con el 40% de tasa nominal que se había alcanzado desde 2016.

<sup>51</sup> Esto incluye el impuesto al carbono emitido por los combustibles fósiles para el consumo nacional (\$15.000 pesos colombianos por tonelada de CO<sub>2</sub>) y el impuesto a las bolsas plásticas.

<sup>52</sup> De los tres puntos porcentuales de incremento de la alícuota del IVA, se deberá destinar 0,5 puntos al gasto en educación y 0,5 puntos al gasto en el sistema de salud. Existe evidencia de que el gasto público tiene en América Latina y el Caribe un efecto distributivo mucho mayor que los impuestos y estos efectos reducen o eliminan los sesgos inequitativos que pueden tener algunos tributos, particularmente los impuestos indirectos (Ver Lustig, 2016 y OCDE-BID, 2016).

<sup>53</sup> Esta medida pone a Colombia a tono con el tratamiento que ha dado la mayoría de los países de la región a los dividendos distribuidos, los cuales estaban totalmente exentos. De esta manera, se gravan las rentas de capital y dividendos distribuidos a una tasa sustancialmente menor que la del ISR para reducir la doble tributación en el ISR y reducir el sesgo contra el ahorro y la inversión privada, al mismo tiempo que mejora la equidad del sistema tributario.

pagados para montos superiores a \$18 millones de pesos colombianos y \$29,7 millones de pesos colombianos al año, respectivamente. Finalmente, se dictaron otra serie de medidas para combatir la evasión en el sector informal mediante el establecimiento de un monotributo voluntario, y se simplificaron los procedimientos de declaración y pago de impuestos, particularmente en el ISR sobre personas físicas, eliminando el IMAN y el IMAS y unificando la tasa del ISR.

- 1.43 La segunda condición adicional apunta al fortalecimiento del recaudo tributario territorial. Para ello, el GNC adelantó las reformas correspondientes a nivel de ley para ajustar las tarifas de impuestos de cigarrillos y licores, promover la actualización catastral y fortalecer los mecanismos de fiscalización de las ET. Finalmente, la tercera condición incorporada corresponde a la modificación del modelo de factura electrónica, pasando de un modelo asincrónico sin validación previa por parte de la DIAN, a uno basado en tiempo real con validación previa, por ser fundamental para efectos de un control tributario mucho más efectivo. Esta reforma pone a Colombia a tono con los avances tecnológicos más recientes que se han implementado en países de la OCDE y algunos de América Latina.
- 1.44 **Componente III. Mejorar la eficiencia del gasto público.** El objetivo de este componente consiste en fortalecer la calidad del gasto público. Las seis condiciones de política previstas inicialmente en este componente, enfocadas a consolidar el funcionamiento del SGR y del Sistema de Compras Públicas, se mantienen y solamente se incorpora una condición adicional atendiendo a las obligaciones derivadas del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Las condiciones previstas para el componente comprenden: (i) consolidar las actividades de coordinación y operación del SGR, mediante la creación de una Dirección del SGR en el DNP, la emisión de normativa, el desarrollo de herramientas y el fortalecimiento del equipo técnico del DNP para la estructuración y gestión de proyectos financiados por el SGR para las ET; (ii) la operación de la red de estructuradores mediante la conformación de un grupo de expertos en la Dirección del SGR en el DNP, encargados de apoyar a las ET en la estructuración y formulación de proyectos de inversión financiados con el SGR; (iii) el fortalecimiento de la capacidad de las ET para diseñar y ejecutar proyectos de inversión de ámbito regional mediante nuevos instrumentos de política para priorizar y articular esfuerzos y recursos<sup>54</sup>; (iv) el levantamiento de las líneas base para la evaluación de impacto del SGR para el FDR, FCR y FCTI; (v) la modificación al SGR con base a los resultados de la evaluación institucional y de procesos para incorporar un sistema de evaluación de proyectos por puntajes y redefinir plazos y responsabilidades en el ciclo del proyecto; y (vi) el lanzamiento del Sistema Electrónico de Contratación Pública II (SECOP), la firma de cinco nuevos acuerdos marco de precios, vinculando almacenes de grandes superficies a la tienda virtual del Estado.
- 1.45 Ante la necesidad de focalizar recursos hacia las zonas más afectadas por el conflicto y dar cumplimiento a los compromisos del gobierno, se incluye como condición adicional la modificación del SGR, orientando recursos del FONPET y el FCTI, para proyectos de inversión en el marco del Acuerdo Final para la

---

<sup>54</sup> Esta acción de política preveía inicialmente la operación de una mesa de nacional para el fortalecimiento regional, la cual no entró en funcionamiento. En su lugar, el gobierno estableció un programa de fortalecimiento y adoptó los Contratos Plan para la Paz, como mecanismos para el fortalecimiento de las capacidades de las ET en el ámbito regional.

Terminación del Conflicto. Con esta condición se busca contribuir al objetivo de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y financiar este compromiso de gasto hacia proyectos prioritarios que requieren la articulación de diversas fuentes de financiamiento y niveles de gobierno<sup>55</sup>. Al mismo tiempo, esta política incluye el uso de parte de los rendimientos financieros y de los ingresos futuros del sistema para dar continuidad al financiamiento de estas inversiones en el mediano plazo.

- 1.46 **Componente IV. Mejorar la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes.** El objetivo de este componente es reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas. Las cuatro condiciones de política previstas para el cuarto componente se mantienen inalteradas, dando continuidad a las acciones de la primera operación. Dichas condiciones incluyen: (i) nueva estrategia de gestión de la deuda, orientada al aumento de la vida media, la reducción del costo y la minimización de exposición al riesgo, en ejecución; (ii) contratos de APP firmados posteriormente a la adopción del contrato marco cumplen con las medidas de mitigación de riesgo establecidas en el mismo; (iii) la Subdirección de APP en el MHCP para fortalecer el proceso de preparación y aprobación de APP en pleno funcionamiento<sup>56</sup>; y (iv) estrategia de política de gestión financiera pública, que incluya identificación de riesgos, diseño de instrumentos financieros y aseguramiento de activos públicos, para mitigar los riesgos fiscales por desastres naturales implementada.
- 1.47 Como parte del apoyo al proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, se incluye como condición de política adicional, la política de fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad estatal del orden nacional, que incorpora una estrategia de gestión de activos y mecanismos de evaluación del desempeño de las empresas, aprobada e implementada. Con esta condición se busca mitigar los riesgos asociados al rol del Estado como accionista de empresas públicas, los cuales pueden generar costos fiscales provenientes de contingencias no identificadas.
- 1.48 Los ajustes en tres condiciones indicativas para el segundo desembolso (2.8, 3.3 y 4.3 del Anexo II), frente a lo acordado en la primera operación, obedecieron en gran medida al choque derivado de la caída en los precios del petróleo y a los compromisos incluidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, los cuales no estaban previstos al momento de ser aprobada la primera operación. En respuesta a estos eventos, el gobierno reforzó las medidas de política tendientes a mejorar la recaudación y tomó medidas alternativas para mejorar la eficiencia y la asignación del gasto público. Estos cambios aseguran la consecución de los objetivos de desarrollo del programa (para más detalles ver la [Matriz de Políticas Comparativa](#)).

---

<sup>55</sup> En mayo de 2017 y en el marco del proceso de paz y el posconflicto la administración rebautizó los Contratos Plan del DNP con el nombre de Contratos Plan para la Paz; convirtiéndolos en una herramienta efectiva de gestión de la inversión pública al permitir la focalización y convergencia de los diferentes niveles de gobierno en la reconstrucción de los territorios donde la violencia destruyó la institucionalidad pública, retrasando el desarrollo económico y social (*web* del DNP).

<sup>56</sup> La acción indicativa de política establecida en la primera operación consistía en la creación de un comité interinstitucional. En su lugar, el gobierno creó una Subdirección de APP en el MHCP con el fin de fortalecer el proceso de elaboración y aprobación de APP, siendo una instancia más fuerte que el comité previsto inicialmente.

## C. Indicadores Clave de Resultados

- 1.49 Para medir los efectos esperados de las medidas de reforma en el mediano plazo, se elaboró una [Matriz de Resultados](#) en conjunto con el prestatario que indica los impactos, resultados y productos esperados del programa. Se espera que las acciones de política incluidas en la operación tengan un impacto positivo expresado en un marco macroeconómico estable y un resultado fiscal sostenible.
- 1.50 Como impacto del programa se espera un marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible, a ser medido a través de: (i) una disminución del déficit fiscal del GNC; y (ii) una disminución de la deuda pública neta del GNC, ambos como proporción del PIB. Como resultados del programa, se esperan: (i) mejoras en la recaudación de impuestos al mismo tiempo que se eliminan desincentivos a la inversión privada; (ii) ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero; (iii) mejoras en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ET y financiados a través del SGR; (iv) ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas; (v) mejoras en el perfil de la deuda pública; y (vi) mejoras en la gestión de empresas estatales del orden nacional. En el siguiente cuadro se indican los resultados esperados y sus principales indicadores (para mayor detalle ver la [Matriz de Resultados](#)).

**Cuadro 2. Resumen de los resultados esperados**

Indicadores	Unidad	Línea Base		Metas	
		Valor	Año	Valor	Año
<b>Impacto esperado:</b> Marco macroeconómico estable y resultado fiscal sostenible					
Resultado fiscal del GNC	% del PIB	-4,0	2016	-2,4	2019
Deuda Pública Neta del GNC <sup>a</sup>	% del PIB	42,5	2016	42,2	2019
<b>Resultado esperado 1:</b> Mejoras en la recaudación de impuestos, así como en la eficiencia					
Valor del recaudo tributario total	% del PIB	14,7	2016	14,1	2019
Valor recaudado por la gestión efectiva por fiscalización	% del PIB	0,6	2016	1,0	2019
<b>Resultado esperado 2:</b> Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero					
Tiempos de desaduanamiento en importaciones	Horas	21	2016	20	2019
<b>Resultado esperado 3:</b> Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ET financiados por el SGR					
Monto aprobado en proyectos de inversión del SGR / Presupuesto disponible del SGR	%	74	2015-2016	78	2019-2020
Proyectos del SGR en ejecución / Total de proyectos aprobados por los OCAD	%	86	2016	89	2019
<b>Resultado esperado 4:</b> Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas					
Diferencia entre el precio máximo definido en los acuerdos marco y el precio efectivamente pagado en las compras públicas en la tienda virtual de CCE	%	5,93	2017	5,23	2019
Valor de las compras públicas realizadas por SECOP II	% del PIB	0,5	2017	0,7	2019
<b>Resultado esperado 5:</b> Mejora del perfil de deuda					
Vida media de la Deuda Interna	Años	6,2	2016	6,4	2019
Vida media de la Deuda Externa	Años	11,9	2016	11,1	2019
Composición de la deuda pública en moneda extranjera	% del total	33,9	2016	32	2019
<b>Resultado esperado 6:</b> Mejora en la gestión de empresas estatales del orden nacional					
Empresas con participación estatal con patrimonios valorados y generadores de valor identificados	Número	0	2016	30	2019

<sup>a</sup> Deuda neta de activos financieros, sin excluyendo otras cuentas por pagar.

- 1.51 **Análisis Económico.** Con base en las recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>57</sup> y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>58</sup>, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>59</sup>, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo, como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.
- 1.52 **Impactos económicos y fiscales.** El conjunto de políticas que ha implementado el gobierno en años recientes y que han sido apoyadas por este programa, tanto en el diseño como en su implementación, ha permitido enfrentar la disminución del ingreso petrolero al mismo tiempo que ha evitado una contracción del crecimiento en un contexto de estabilidad financiera y de precios. Mediante un aumento en el recaudo y una reducción del sesgo contra la inversión y el ahorro privado que presentaba el sistema tributario, se espera aumentar la tasa de crecimiento económico y la productividad del sistema tributario<sup>60</sup>. Adicionalmente, la política de Austeridad Fiscal Inteligente implementada por el gobierno para controlar el gasto público ante el *shock* externo, así como la mejora en la eficiencia en el uso de los recursos del SGR destinados a la inversión pública, permitirán al país afrontar los compromisos establecidos en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto para recuperar las zonas afectadas por el conflicto, al mismo tiempo que se retoma la senda de resultados fiscales de acuerdo a lo establecido en la Ley de la Regla Fiscal, tal como se refleja en el MFMP presentado por el MHCP en junio de 2017<sup>61</sup>. El Gráfico 1 muestra la contribución de las reformas apoyadas por la operación propuesta para cerrar la brecha de déficit fiscal con el fin de mantener el cumplimiento de la regla de balance estructural.

---

<sup>57</sup> RE-397-1: “Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política”.

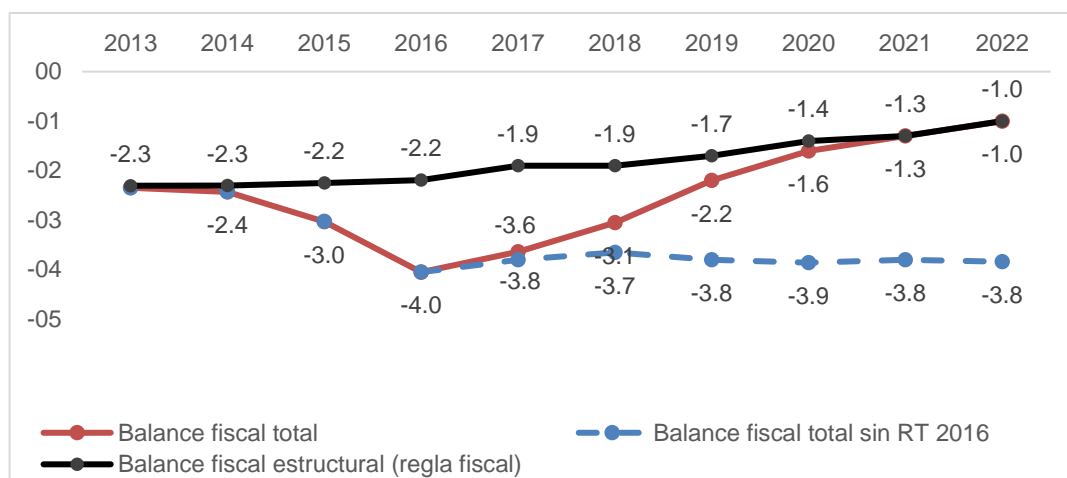
<sup>58</sup> *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

<sup>59</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

<sup>60</sup> El cambio de modelo de factura electrónica jugará un rol fundamental en el aumento de la productividad del IVA al disminuir la evasión fiscal. Colombia adoptó un modelo operativo de la factura electrónica muy similar al de México, el cual permitió aumentar la recaudación del IVA en 1,4 puntos del PIB en un período de cuatro años. Ver Fuentes-Casto (2016).

<sup>61</sup> De no haberse tomado el conjunto de medidas apoyadas por este programa para retomar la senda de resultados fiscales establecida en la Ley de la Regla Fiscal, se ponía en riesgo la calificación de grado de inversión de la deuda pública que el país logró en el año 2011.

**Gráfico 1. Balance fiscal GNC (como % del PIB)**



Fuente: MHCP, MFMP, junio de 2017; y estimaciones del equipo de proyecto.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento, Monto y Moneda

2.1 Esta operación está estructurada bajo la modalidad programática (segundo de una serie de dos operaciones) con base en los lineamientos y las directivas establecidas en el marco de financiamiento (GN-2200-13) y en las guías de preparación e implementación de Préstamos de Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1). La modalidad programática se justifica por: (i) la naturaleza compleja de las reformas; (ii) los distintos plazos para la implementación de cada una de ellas; (iii) la coordinación de las reformas entre las distintas instituciones; (iv) el apoyo al diálogo de políticas en el país; y (v) el seguimiento requerido a la implementación de las reformas para monitorear y retroalimentar los resultados.

2.2 **Dimensionamiento de la operación.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27 (b) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Nueva versión (CS-3633-1), el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales que enfrenta el país. Las necesidades de financiamiento del gobierno para 2018 alcanzan 7,4% del PIB. El monto de la presente operación, de US\$600 millones, está destinado a cubrir parcialmente este monto, representando el 2,6% de las necesidades de financiamiento totales y el 23% del financiamiento de fuentes multilaterales. Esta segunda operación programática se efectuaría a través de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) en Dólares de los Estados Unidos de América con cargo al Capital Ordinario (CO) del Banco.

### B. Riesgos Ambientales y Sociales

2.3 Dada la naturaleza del programa, el cual involucra actividades de fortalecimiento institucional, no existen riesgos ambientales o sociales asociados con el mismo. De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa, no requiere clasificación.



## **C. Temas Clave del Proyecto**

- 2.4 **Sostenibilidad.** Las políticas apoyadas en esta operación son plenamente consistentes con la estrategia de modernización de las instituciones fiscales adoptadas en los últimos años y con las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en su línea de políticas de Buen Gobierno y el MFMP de junio de 2017. El compromiso con la sostenibilidad fiscal y la regla fiscal se ha convertido en política de estado, incorporada tanto en las leyes como en las discusiones legislativas, por lo cual el conjunto de reformas apoyadas por el programa ha contado con apoyo político en su trámite legislativo. Dado que las reformas se integran al marco normativo e institucional, se estima que los avances apoyados por esta operación programática se mantengan vigentes en el mediano plazo, incluso con posterioridad al cambio de gobierno.

## **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

### **A. Resumen de los Arreglos de Implementación**

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Colombia y el MHCP es el organismo ejecutor. Un elemento importante para alcanzar el éxito en la implementación de las reformas lo constituye el hecho de que la coordinación del programa está bajo la responsabilidad de la Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobiernos del MHCP.
- 3.2 El organismo ejecutor es el responsable de: (i) realizar reuniones periódicas de análisis y seguimiento para ejercer la coordinación entre las distintas instituciones que tengan a su cargo la adopción de medidas o ejecución técnica de actividades (MHCP, DNP, DIAN y ANCP); (ii) efectuar el seguimiento y promover el cumplimiento de las actividades previstas en esta operación; (iii) mantener la comunicación oficial con el Banco; (iv) preparar los informes necesarios en los plazos establecidos y acordados con el Banco; y (v) prever y resolver adecuadamente los riesgos y problemas con la ejecución del programa. Más allá de que lo anterior se reflejará en el Contrato de Préstamo como responsabilidades del organismo ejecutor, el MHCP ha mostrado evidencia del cumplimiento de todas las condiciones previstas en el programa.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento.** El primer y único desembolso de los recursos está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

### **B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**

- 3.4 Una vez la operación sea elegible, el MHCP proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los indicadores de avance de la operación y de la implementación completa de las reformas acordadas. La mayoría de las metas incluidas en la Matriz de Resultados serán monitoreadas a partir del [Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados](#) (SINERGIA) del gobierno nacional, el cual contiene y facilita el acceso a información sobre los principales indicadores.
- 3.5 Con el objetivo de implementar el programa, el equipo de proyecto del Banco ha implementado una estrategia consistente en: (i) proveer asistencia técnica

necesaria en temas ya identificados; (ii) realizar misiones especiales que coincidan con momentos claves durante el diseño e implementación de la operación; y (iii) realizar un monitoreo cercano, conjuntamente con el gobierno, para prever y resolver adecuadamente los riesgos, y las dificultades estratégicas, técnicas y de coordinación asociadas a la ejecución de la operación. Se evaluará el cumplimiento de las medidas y el desempeño de la administración determinando, de ser necesario, medidas correctivas y buenas prácticas de gestión ([Plan de Monitoreo y Evaluación](#)).

- 3.6 **Evaluación.** El equipo de proyecto se propone realizar una evaluación de los impactos del programa posterior a 2019 de acuerdo con la [Matriz de Resultados](#), cuyas metas se establecieron para dicho año. El objetivo de esta evaluación ex post es verificar el impacto de las acciones de políticas implementadas por el Gobierno de Colombia con el apoyo del Banco. Mediante este ejercicio se busca evaluar, por un lado, los dos impactos macroeconómicos esperados del programa (resultado fiscal total y deuda pública neta, ambos del GNC como porcentaje del PIB) y, por otro lado, el resultado esperado 1 del programa (valor del recaudo tributario total del GNC como porcentaje del PIB). Para evaluar los dos impactos macroeconómicos mencionados se utilizará un Modelo de Equilibrio General Dinámico que ya ha sido calibrado para Colombia. Para la evaluación del resultado esperado del recaudo se utilizará el método de control sintético. Para ello se ha escogido la política referente a la masificación de la factura electrónica, que se propone incrementar la recaudación del IVA a partir de tecnologías más eficientes y efectivas de control tributario<sup>62</sup>.

#### IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del gobierno nacional con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática. Asimismo, el Banco acordó con el Gobierno de Colombia una Matriz de Políticas donde se describen las acciones de política de la presente operación programática.

---

<sup>62</sup> Para una descripción detallada de ambas metodologías, ver los [EEO N° 5](#) y [EEO N° 6](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Países beneficiados por los proyectos del BID destinados a mejorar la movilización de recursos domésticos (#)* -Gobiernos subnacionales beneficiados por la descentralización, la gestión fiscal y proyectos de capacidad institucional (#)* -Registros públicos fortalecidos (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2832	(i) Apoyar un pacto fiscal para mejorar los ingresos del Estado; y (ii) incrementar la calidad del gasto y capacidad de gestión de la inversión pública en todos los niveles de gobierno.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.3
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		6.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		0.4
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Esta operación es la segunda de una serie de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP).

El objetivo general es contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante: (i) el aumento de la recaudación tributaria, (ii) el uso eficiente del gasto público y (iii) la mejora en la gestión de la deuda y los pasivos públicos (incluyendo los contingentes).

Los objetivos específicos incluyen: (i) fortalecer el recaudo tributario, (ii) mejorar la eficiencia del gasto público y (iii) mejorar la gestión de la deuda y de los pasivos contingentes.

El diagnóstico señala como principal problema la ampliación del déficit fiscal por la disminución en los ingresos del petróleo. Los problemas específicos se asocian a debilidades en: (i) la gestión tributaria y el recaudo, (ii) la eficiencia del gasto y (iii) la optimización de la gestión de la deuda pública (incluidos los pasivos contingentes).

Las principales causas asociadas a la limitada recaudación tributaria son: (i) política tributaria nacional y subnacional con bajas alícuotas, (ii) catastros desactualizados, (iii) deficiente administración tributaria y aduanera, (iv) alta informalidad de la economía, (v) alto nivel de exenciones y (vi) complejidad en la normativa para el pago de los contribuyentes.

Las causas asociadas a la gestión presupuestal son: (i) ausencia de mecanismos técnicos para una adecuada priorización en la asignación del gasto, (ii) desconexión entre la presupuestación y la evaluación y (iii) debilidad en los sistemas de información del gasto.

El PBP presenta evidencia adecuada de validez interna (pero no externa) para las soluciones propuestas. La lógica vertical es clara y está bien especificada. La matriz de resultados, en general, está adecuadamente construida.

El PBP plantea un modelo de equilibrio general para la evaluación del programa. Este modelo presenta una metodología bien especificada.

La clasificación de riesgo general del PBP es baja.

**MATRIZ DE POLÍTICAS**

<b>Objetivo</b>	<b>Condiciones de Políticas Primera Operación Programática</b>	<b>Condiciones de Política Segunda Operación Programática</b>
<b>Componente I. Mantener la estabilidad macroeconómica</b>		
Mantener un entorno macroeconómico apropiado y sostenible fiscalmente.	1.1 El marco de políticas macroeconómicas es congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política.	1.1 Mantener un entorno macroeconómico apropiado y sostenible fiscalmente.
<b>Componente II. Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros</b>		
Aumentar la productividad de la base tributaria y mejorar la recaudación.	2.1 Fortalecimiento del marco tributario por medio de la reglamentación de los aspectos de tributación internacional que se han visto afectados por la reciente reforma tributaria y compatibles con estándares de la OCDE.	2.1 Fortalecimiento de los ingresos tributarios del gobierno central, consistente con las metas de la Ley 1473 de la Regla Fiscal en el corto y mediano plazo, mediante la reducción de exenciones, la creación de un monotributo para combatir la informalidad y la simplificación de los sistemas de declaración y pagos de impuestos. 2.2 Cumplimiento de las normas de la OCDE, relativas al proyecto BEPS, mediante el establecimiento de los requisitos y metodologías para el reporte de información sobre precios de transferencia. 2.3 Fortalecimiento del recaudo tributario territorial mediante el ajuste de tarifas, la actualización catastral y el fortalecimiento de mecanismos de fiscalización.
	2.2 Fortalecimiento de la gestión del Impuesto sobre el IVA, por medio del establecimiento de las bases normativas para la masificación del uso de la factura electrónica.	2.4 Implementación del Plan Piloto para la masificación del uso de la factura electrónica. 2.5 Modificación del modelo de factura electrónica, pasando de un modelo asincrónico sin validación previa por parte de la DIAN, a uno basado en tiempo real con validación previa.
	2.3 Modernización de la Aduana por medio de la adopción de nuevos procedimientos y trámites que se adecuan a las actuales prácticas internacionales y a las metas acordadas en los tratados comerciales.	2.6 Regulación aduanera (Estatuto Aduanero), ajustada a las mejores prácticas y acuerdos internacionales, aprobada e implementada.
	2.4 Fortalecimiento de la Aduana por medio de la identificación de soluciones que permitan	2.7 Nuevo sistema de información para el fortalecimiento del control aduanero, implementado y operando a plena capacidad en el módulo de desaduanamiento.

Objetivo	Condiciones de Políticas Primera Operación Programática	Condiciones de Política Segunda Operación Programática
	implementar mejoras en su administración con base a las mejores prácticas internacionales.	
	2.5 Modernización de la estructura organizacional de la DIAN para la mejora en eficiencia.	2.8 Dirección de Fiscalización de la DIAN fortalecida mediante la contratación de funcionarios adicionales y la actualización del sistema de carrera de la entidad.
<b>Componente III. Mejorar la eficiencia del gasto público</b>		
Fortalecer la calidad del gasto público.	3.1 Fortalecimiento del DNP por medio de la creación de una nueva institucionalidad para la implementación del SGR.	3.1 Consolidación de la Coordinación y Operación del SGR mediante: (i) La creación de una Dirección del SGR en el DNP; (ii) La emisión de la normativa, desarrollo de herramientas y fortalecimiento del equipo técnico del DNP para la estructuración y gestión de proyectos de inversión financiados con recursos del SGR para las ET.
	3.2 Fortalecimiento de la capacidad de las ET para estructurar proyectos de inversión financiados por el SGR, mediante la creación de la Red de Estructuradores (Sector Privado).	3.2 Operación de la Red de Estructuradores para los proyectos de inversión financiados por el SGR, mediante la conformación de un grupo de expertos en la Dirección del SGR en el DNP, encargados de apoyar a las ET en la estructuración y formulación de proyectos de inversión financiados con el SGR.
	3.3 Fortalecimiento de la capacidad de las ET para diseñar y ejecutar proyectos de inversión de ámbito regional financiados por el SGR, a través de la conformación de la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional.	3.3 Fortalecimiento de la capacidad de las ET para diseñar y ejecutar proyectos de inversión en el ámbito regional mediante nuevos instrumentos de política para priorizar y articular esfuerzos y recursos. 3.4 Modificación del SGR, orientando recursos del Ahorro Pensional Territorial y del Fondo de Ciencia y Tecnología para proyectos de inversión en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.
	3.4 Evaluación del impacto del SGR por medio del establecimiento de la Línea Base, contemplados en los fondos FDR, FCR y FCTI.	3.5 Levantamiento de la Línea Base para la evaluación de impacto del SGR en los FDR, FCR y FCTI.
	3.5 Identificación de los principales cuellos de botella en el funcionamiento del SGR por medio de una evaluación institucional y de procesos.	3.6 Modificación al SGR con base a los resultados de la evaluación institucional y de procesos del SGR, para incorporar un sistema de evaluación de proyectos

Objetivo	Condiciones de Políticas Primera Operación Programática	Condiciones de Política Segunda Operación Programática
		por puntajes y redefinir plazos y responsabilidades en el ciclo del proyecto.
	3.6 Fortalecimiento del proceso de compras y licitaciones públicas orientado a mejorar la eficiencia, por medio del establecimiento de un marco regulatorio que permita la agregación de la demanda.	3.7 Lanzamiento del SECOP II y firma de cinco nuevos acuerdos marco de precios, vinculando almacenes de grandes superficies a la Tienda Virtual del Estado (plataforma para los acuerdos marco).
<b>Componente IV. Mejorar la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes</b>		
Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas.	4.1 Mejorar el perfil de la deuda pública mediante el desarrollo de un modelo de seguimiento de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda.	4.1 Nueva Estrategia de Gestión de Deuda, orientada al aumento de la vida media, la reducción del costo y la minimización de exposición al riesgo, en ejecución.
	4.2 Mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por las APP mediante un esquema de aseguramiento.	4.2 Contratos de APP firmados posteriormente a la adopción del Contrato Marco cumplen con las medidas de mitigación de riesgo establecidas en el mismo.
	4.3 Mejorar la calidad de los proyectos de APP presentados por las ET, mediante la adopción de medidas para fortalecer el entorno institucional, económico y normativo de las APP.	4.3 Subdirección de APP para institucionalizar el proceso de elaboración y aprobación de APP en pleno funcionamiento.
	4.4 Mitigación de los riesgos fiscales asociados a desastres naturales, mediante la definición de la estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza.	4.4 Estrategia de política de gestión financiera pública, que incluya identificación de riesgos, diseño de instrumentos financieros y aseguramiento de activos públicos, para mitigar los riesgos fiscales por desastres naturales, implementada.
		4.5 Política de fortalecimiento de la gestión de las empresas de propiedad estatal del orden nacional, que incluya una estrategia de gestión de activos y mecanismos de evaluación del desempeño de las empresas, aprobada e implementada.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Colombia. Préstamo \_\_\_\_/OC-CO a la República de Colombia  
Programa de Profundización de la Reforma Fiscal  
en Colombia II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$600.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_\_ de 2018)