

6.3.0.1

Bogotá D.C., 12 AGO 2014

Señor  
**LUIS ALBERTO MORENO**  
Presidente  
**Banco Interamericano de Desarrollo – BID-**  
Washington, D.C.

Asunto: Carta de Política. Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia-PBL.

Estimado Presidente Moreno:

La administración del Presidente Juan Manuel Santos Calderón está comprometida con una política estatal de prosperidad nacional donde los ciudadanos participan activamente en la construcción del bienestar social. Con esta visión, la convergencia hacia un desarrollo regional sostenible en términos ambientales y fiscales es un eje estratégico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 "Prosperidad para todos". En consecuencia, la profundización de la descentralización sobre bases financieras sólidas es uno de los pilares del PND. Esto como parte de un compromiso permanente del gobierno colombiano por avanzar hacia horizontes más altos de desarrollo, preservando la estabilidad macroeconómica y manteniendo la inserción del país en la economía mundial. Para afianzar estos propósitos, continuaremos trabajando en la adopción de una serie de reformas institucionales avaladas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Con el fin de asegurar la sostenibilidad de estas reformas, el Gobierno de Colombia (GdC) solicita al BID un préstamo de libre destinación en apoyo a la Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia, cuyo objetivo general es contribuir a la estabilidad fiscal del país 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.

La presente operación corresponde a la primera de una serie programática de dos operaciones en apoyo a reformas de política (PBP), para promover la consolidación de las diversas reformas realizadas en materia fiscal en años recientes. Dichas reformas están orientadas a incrementar la eficiencia en la recaudación, aumentar la efectividad del gasto público y de las inversiones públicas que se financian con recursos del Sistema General de Regalías, y reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas a choques externos.

Así, esta carta de política reafirma el compromiso del GdC con un continuo proceso de modernización estatal que permita profundizar la reforma fiscal, señalando las medidas que se

adelantarán para impulsar un modelo de desarrollo nacional y regional con responsabilidad fiscal; en coherencia con el PND 2010-2014 y las iniciativas del BID sobre el tema.

Desde esta perspectiva, es importante recordar que en los últimos años, el GdC ha avanzado en la adopción de instrumentos para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas. En este sentido, se fortaleció la institucionalidad al incorporar el criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución, la introducción de la regla fiscal, y la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica. Estos cambios contribuyeron a que Colombia recuperara en 2011 el grado de inversión, después de 11 años.

Más recientemente el Gobierno aprobó una extensiva reforma tributaria, la reforma del Sistema General de Regalías (SGR), la creación de Colombia Compra Eficiente (CCE), la Ley de Asociaciones Público-Privados (APP), y una estrategia de gestión de la deuda. Estas reformas son consistentes con el proceso de inserción internacional emprendido por Colombia, que incluye acciones como acuerdos de doble tributación, tratados de libre comercio, y, a partir de 2013, el inicio del proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Colombia viene mostrando un buen desempeño económico en los últimos años. La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 6,6% y 4% en 2011 y 2012, respectivamente. Durante 2013, el PIB creció 4,3% respecto al año anterior. Durante este periodo, los mayores crecimientos se presentaron en los sectores de construcción (9,8%); agropecuario, silvicultura, caza y pesca (5,2%), y explotación de minas (4,9%). Por su parte, el sector manufacturero presentó un decrecimiento de 1,2%. Desde el punto de vista de la demanda, el crecimiento del consumo final fue de 4,7%; de la formación bruta de capital de 4,9% y de las exportaciones de 5,3%. Para 2014 se proyecta un crecimiento entre 3,3% y 5,3%.

La inflación en 2013 se situó en 1,9%, la más baja en los últimos 50 años. En enero de 2014, la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue 0,5%, superior al 0,3% registrado en enero de 2013. Las expectativas de inflación para 2014 se ubican en 2,90% dentro del rango de meta de inflación fijado por el Banco de la República (2% - 4%). Durante 2013, el Banco de la República redujo la tasa de interés de 4,25% a 3,25%, nivel que se ha mantenido desde marzo del 2013.

El tipo de cambio nominal ha mantenido una relativa estabilidad dentro de un rango de variación razonable en respuestas a diversos factores internos y externos. En 2012 registró una apreciación nominal del 9%, pasando de 1.942 a 1.768 Pesos Colombianos (COP), por dólar, mientras que en 2013, el peso tuvo una depreciación del 9%. La normalización de la política monetaria de los Estados Unidos y las intervenciones del Banco de la República en el mercado cambiario local, al igual que las medidas adoptadas por el Gobierno, han reforzado la tendencia a la depreciación del peso. Desde principio de 2014, el peso se ha depreciado en 5%, llegando a 2.017 COP por dólar a mediados de marzo.

En los últimos cinco años el país ha registrado un modesto déficit en cuenta corriente que, en promedio, se sitúa en 3% del PIB, financiado con superávit en la cuenta de capital y financiera. En los primeros 9 meses del 2013, la balanza de pagos del país registró un déficit en la cuenta corriente por US\$9.295 millones (3,4% del PIB). El incremento de este déficit fue resultado del menor superávit registrado en el rubro de bienes, como consecuencia principalmente de la reducción generalizada en los precios de exportación de los principales productos. El superávit

de cuenta de capital y financiera fue de US\$15.008 millones, equivalente a 5,5% del PIB. Por su parte, la inversión extranjera directa totalizó US\$13.251 millones, ubicándose en 4,9% como proporción del PIB. La proyección de la balanza de pagos para 2013 apunta a un déficit en cuenta corriente entre 3% y 3,6% del PIB.

A finales de 2013, las reservas internacionales se ubicaron en US\$43.710 millones. En junio de 2013, el Fondo Monetario Internacional aprobó un nuevo acuerdo de dos años a favor de Colombia en el marco de la Línea de Crédito Flexible por un monto equivalente a US\$5,84 miles de millones.

El sólido desempeño económico de los últimos años, aunado a una consolidación de las cuentas fiscales y el cumplimiento de las metas de inflación, ha permeado al mercado. En 2013 la tasa de desempleo fue 9,6%, la cifra más baja en los últimos 12 años. Gracias a estos resultados, se produjo una disminución de la pobreza y la indigencia del 45% en 2005 al 32,7% en 2012, y del 13,8% al 10,4%, respectivamente. El Índice de Gini disminuyó de 55,8 a 53,9, manteniendo aún un nivel elevado comparado con países de ingreso equivalente en la región.

La relación entre la deuda y el PIB del SPNF se redujo de un pico de 39,7% en 2002 a 24,7% en 2013 y la deuda neta del GNC se contrajo del 45,3% al 33,6% del PIB. De este último nivel de gobierno, 24,8% del PIB representa deuda interna y 8,8% deuda externa, lo cual ha hecho a la economía colombiana menos vulnerable a los choques externos. Las necesidades de financiamiento de la Nación en 2014 alcanzarían un valor en pesos de \$47,2 billones (6,1% del PIB), cuyos componentes más significativos son un déficit a financiar por \$17,9 billones (2,4% del PIB) y amortizaciones por \$22,9 billones (2,9% del PIB). Dentro de las fuentes de financiamiento, el GNC cuenta con recursos que incluyen, principalmente, desembolsos de deuda interna y externa por \$37.896 billones (4,9% del PIB). En 2014, la Nación prevé recurrir a fuentes de financiamiento externas por US\$4 mil millones (1% del PIB), de los cuales, US\$2 mil millones (0,5% del PIB) provienen de entidades multilaterales y US\$2 mil millones corresponden a colocaciones de bonos en el mercado externo.

No obstante los avances citados, uno de los más importantes desafíos del GdC es profundizar los esfuerzos realizados en materia fiscal mediante un conjunto de medidas orientadas a consolidar la reforma tributaria, mejorar la eficiencia del gasto público y la gestión de pasivos contingentes.

En primer lugar, la presión fiscal de Colombia es todavía baja (15% del PIB) en comparación al promedio de América Latina (24% del PIB), y es todavía más baja si se consideran los países de similar ingreso (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: 31% del PIB). Para mejorar este desempeño, el GdC introdujo una reforma tributaria a partir de enero de 2013, y está haciendo esfuerzos para mejorar la eficiencia de la administración tributaria y aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Los problemas en la gestión del gasto se manifiestan tanto en su componente de capital como corriente. El auge minero energético actual generará en el futuro un volumen de recursos sin precedentes, y la inversión eficiente es el desafío que Colombia debe enfrentar de cara a la internacionalización de nuestra economía dados los altos niveles de competitividad que exigen los mercados. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene dentro de sus responsabilidades liderar la implementación del Sistema General Regalías. En virtud de lo

anterior, la puesta en marcha y operación de la nueva institucionalidad del SGR es uno de los mayores retos de la entidad en el periodo de Gobierno actual.

Recordando siempre que los recursos del Sistema le pertenecen a las entidades territoriales beneficiarias (98%), que la iniciativa para la formulación de los proyectos es de las regiones y que su aprobación se realiza de manera conjunta entre el gobierno nacional, departamental y municipal, el trabajo del DNP radica no sólo en coordinar el funcionamiento del SGR, sino también en brindar una asistencia técnica y un acompañamiento que fortalezca sus capacidades, traducido en el ejercicio de la autonomía territorial permanente y definitivo en el direccionamiento de los recursos que generen desarrollo para las regiones.

Este trabajo ha tenido resultados como: i) inversiones a la fecha de más de \$12,5 billones en 5.473 proyectos aprobados, y de éstos más de 2.800 están en ejecución; ii) creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que posibilita las inversiones que permitirán migrar a la sociedad del conocimiento, asunto de vital importancia teniendo en cuenta que por definición las regalías como fuente de recursos en el largo plazo serán decrecientes; iii) destinación de \$178 mil millones para fortalecer la planeación en alcaldías, gobernaciones y Corporaciones Autónomas Regionales; iv) \$57.450 millones para fortalecer los equipos humanos y tecnológicos para garantizar la efectividad en el reporte de información al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE); y v) capacitaciones sobre el SGR a 1.170 entidades territoriales del orden municipal, departamental, nacional, universidades y agremiaciones, entre otras.

Los logros del SGR evidencian grandes retos que permiten pensar sobre el futuro del Sistema y su perspectiva, no sólo como una herramienta que redistribuye mejor los recursos de regalías sino como un modelo para el fortalecimiento permanente de la región como unidad del ordenamiento territorial en Colombia. Así, es importante no perder de vista que en este camino hay desafíos tanto de corto como de largo plazo.

Entre los retos más inmediatos se presenta: i) fortalecer en las regiones la estructuración de proyectos con diseño y estudios de calidad, lo que apoyaría la fluidez del sistema; ii) ejecución efectiva de los recursos, así como el seguimiento y evaluación de los alcances del SGR; y iii) generación de capacidades instaladas en las distintas entidades territoriales.

Para los años que siguen, la concentración de los esfuerzos del SGR estará en la focalización de la inversión en proyectos que generen nueva riqueza, e impulsen la competitividad de los sectores económicos, así como el apoyo a proyectos que involucren Ciencia, Tecnología e Innovación. Asimismo, se plantea el diálogo permanente y articulado con los diferentes actores de la empresa privada, la academia y la sociedad civil, además de la gestión del conocimiento y la inversión de proyectos con impacto regional.

Por el lado del gasto corriente, dado el peso importante de las compras de bienes y servicios, a pesar de la creación en el 2011 de CCE, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado, existen características de los procesos de adquisiciones que todavía obstaculizan la optimización de los recursos.

En vistas a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante distintos tipos de choques, Colombia ha avanzado en varios frentes. Por un lado, ha realizado grandes avances en su política de endeudamiento, la cual se ha visto reforzada con la aprobación de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación a inicios del 2013. Asimismo, con el fin de mejorar el

entorno institucional, económico y normativo para incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura, Colombia aprobó la ley de APP en 2012, pero aun así las APP conllevan riesgos fiscales implícitos en materia de operación, financieros, regulatorios, ambientales, desastres naturales, entre otros, que podrían afectar las cuentas fiscales del Estado. Por último, considerando que los desastres naturales en el país han tenido un costo fiscal elevado, es necesario desarrollar métodos financieros para identificar, mitigar y enfrentar los riesgos fiscales asociados a los desastres naturales.

Para superar estas limitaciones, el GdC enfrenta una serie de desafíos en el mediano plazo para profundizar la reforma fiscal. En materia de tributación buscará: (i) implementar y aplicar de forma armónica las normas vinculadas a los aspectos de tributación internacional que se han visto afectados por la reciente reforma y que sean compatibles con estándares de la OCDE; (ii) establecer bases normativas con miras a la reducción de costos de transacción y evasión tributaria en el IVA; (iii) fortalecer el papel de la Aduana para cumplir con la creciente suscripción de acuerdos comerciales, la gestión coordinada de fronteras y la competitividad entre los países para atraer inversión; (iv) identificar soluciones que permitan implementar mejoras en la administración de la aduana con base a las mejores prácticas internacionales; y (v) adoptar medidas para la modernización de la DIAN.

Como parte de la estrategia para mejorar la eficiencia del gasto público, en particular su calidad, se hacen relevantes y necesarias las evaluaciones al Sistema General de Regalías –SGR-, por ser precisamente éste una de las principales apuestas de política económica para el desarrollo territorial y la convergencia regional del país, por constituir una de las principales fuentes de financiación del gasto público local.

Por tal motivo, es preciso, en primer lugar, tener una medida clara de la situación inicial del territorio en términos de desarrollo y convergencia regional para poder medir posteriormente el impacto de estas inversiones, lo cual se puede lograr a través de la medición de la línea de base de los Fondos de Desarrollo Regional (FDR), Compensación Regional (CR) y Ciencia y Tecnología (CTI), lo cual facilitará la medición futura del impacto de estas intervenciones.

Para el efecto, en diciembre de 2013 el DNP contrató una consultoría con el objeto de “Realizar el levantamiento de la línea de base de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, que permita una futura identificación y evaluación de los impactos generados por las inversiones financiadas, en términos de desarrollo y convergencia regional, competitividad, disminución de la pobreza y buen gobierno” y actualmente ha solicitado la apertura del proceso de convocatoria para otra consultoría con el objeto de “Levantar y consolidar la línea de base de indicadores en ciencia, tecnología e innovación, que permita la posterior evaluación de impacto de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías, en términos del objeto del mismo establecido en el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012”.

En segundo lugar, en aras de optimizar el gasto público a efectuar a través del SGR y dada la magnitud de los recursos, la incorporación de múltiples actores y la novedad del Sistema, cuyos beneficios se espera se extiendan a toda la población colombiana y a todas las entidades territoriales en búsqueda de integración y desarrollo regional, el DNP contrató también en diciembre de 2013, la primera evaluación institucional y de procesos del SGR con énfasis en el

ciclo de los proyectos<sup>1</sup> para que a partir del trabajo conjunto con la comisión rectora, representantes de los OCAD y de las entidades del orden nacional y territorial, se identifiquen los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del Sistema y su capacidad para el cumplimiento de los objetivos.

Se espera que los resultados de esta evaluación permitan una retroalimentación oportuna y efectiva y la adopción de mecanismos para el direccionamiento estratégico de la operatividad del SGR y la capacidad institucional de sus actores, a través de un plan de transferencia e implementación de recomendaciones, con el fin de realizar los ajustes y cambios necesarios en el SGR para optimizar su operación.

Adicionalmente, los compromisos concretos del Gobierno para mejorar la eficiencia del gasto público incluirán: (i) fortalecer la nueva institucionalidad del DNP para la implementación del SGR; (ii) fortalecer la capacidad para estructurar proyectos de inversión a nivel territorial, mediante la participación del sector privado, la academia y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG); y (iii) fortalecer el marco regulatorio para facilitar la agregación de demanda y mejorar la eficiencia de las compras y licitaciones públicas.

Para mejorar la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes de manera a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas el GdC promoverá: (i) la implementación de una estrategia de gestión de deuda a través de acciones sobre el portafolio de emisión y el saldo de la misma, que permitan una adecuada estructura en los principales indicadores de deuda pública; (ii) la inclusión de mecanismos de aseguramiento en la cuarta generación de contratos de concesión vial, que permitan asegurar una asignación adecuada de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por APP; (iii) el establecimiento de las bases, lineamientos y pautas de actuación generales a seguir en la preparación de APP, en donde, se presenten los criterios técnicos y financieros que permitan la identificación de proyectos por ejecutarse bajo esquemas APP, así como los análisis previos que deberían realizar las entidades para determinar su factibilidad; y (iv) el desarrollo de diversos instrumentos financieros, que brinden fuentes de recursos adicionales y oportunos ante la ocurrencia de desastres naturales de alto impacto.

El cumplimiento de los compromisos antes anotados ayudará a fortalecer la situación fiscal de la Nación en los siguientes aspectos: aumentar la productividad de la base tributaria y mejorar la recaudación a nivel nacional de manera que el país pueda solventar el financiamiento público; fortalecer la calidad del gasto público, aumentando la capacidad institucional para la formulación y ejecución de proyectos de inversión ejecutados por medio del SGR y que benefician directamente a las Entidades Territoriales, y ahorrando recursos por medio del aumento de la eficiencia del proceso de adquisiciones y contrataciones públicas; y reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas, sea controlando mejor la deuda pública y mejorando su perfil, sea mitigando choques externos resultantes del desempeño insatisfactorio de acuerdos de APP o de desastres naturales, los cuales sin duda inciden sobre la programación macro financiera anual, así como en la evaluación de los resultados de políticas públicas en materia fiscal.

---

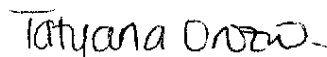
<sup>1</sup> Formulación, revisión, verificación, viabilización, registro en banco de proyectos, comunicación de cuotas y proyectos para fondos; aprobación y selección del ejecutor, inicio procesos de afectación presupuestal y de contratación; verificación de requisitos para ejecución; definición de plan de pagos; ejecución del proyecto; giro al beneficiario.

Con todo, el Gobierno de Colombia confirma su voluntad de impulsar el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia que se presenta en este documento y agradece el acompañamiento técnico y apoyo financiero del BID a través de esta operación de crédito.

Agradeciendo su atención, reciba un cordial saludo.



**MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA**  
Ministro  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público



**TATYANA OROZCO DE LA CRUZ**  
Directora  
Departamento Nacional de Planeación

