Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**COLOMBIA**

**Programa De Profundización De La Reforma Fiscal En Colombia**

**(CO-L1142)**

**PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICAS (PBP)**

**Evaluación Económica**

|  |
| --- |
|  |

Este documento fue preparado por Marcio Cracel en cooperación con Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo, y Sergio Salinas (IFD/FMM).

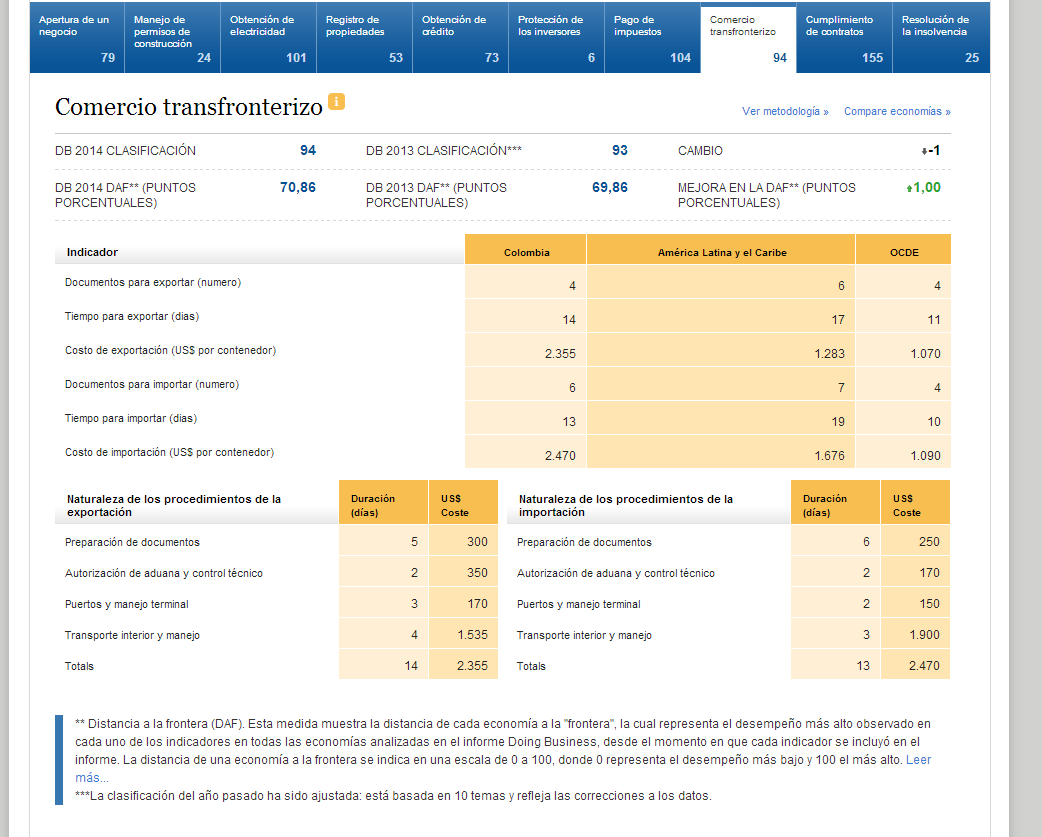
**Programa De Profundización De La Reforma Fiscal En Colombia**

**(CO-L1142)**

1. Resumen Ejecutivo
   1. Este estudio tiene como finalidad demostrar el beneficio financiero que se generará a partir de un conjunto de medidas de política que buscan el fortalecimiento de la reforma fiscal en Colombia. En ese contexto, a través de un análisis del tipo Costo-Beneficio (ACB) se evalúan los resultados esperados que resultan de la implantación de dos políticas del Programa: (i) 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; y (ii) fortalecimiento del proceso de compras y licitaciones públicas orientado a mejoras de eficiencia, por medio del establecimiento de un marco regulatorio para agregar demanda.
   2. De manera conservadora, se estima que la reforma fiscal aportará en promedio US$ 106 millones anuales en los siguientes quince años.
   3. El análisis de costo beneficio financiero del proyecto arroja una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 21% y un Valor Presente Neto (VPN) de US$335 millones en 15 años, lo cual justifica el financiamiento de los US$400 millones por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe indicar que los beneficios financieros por la modernización de la estructura organizacional de la Dirección de Impuestos Aduaneros Nacionales (DIAN) con vista a la mejora en eficiencia no fueron considerados en el ACB, lo cual podría duplicar el robusto resultado de la evaluación financiera. El Anexo I presenta los principales aspectos de la mencionada modernización.
   4. En vista de la evaluación financiera realizada, se recomienda el apoyo financiero y técnico del BID mediante el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia (CO-L1142).
2. Introducción
   1. El Gobierno de Colombia solicitó al Banco su apoyo para llevar a cabo las medidas de política que permitan el fortalecimiento de las finanzas públicas en un marco de sostenibilidad fiscal de mediano plazo y la profundización de la reforma fiscal en Colombia.
   2. El presente estudio tiene como finalidad demostrar el beneficio financiero que se generará a partir del conjunto de medidas de política tributaria contenidas en el Programa de Apoyo al Fortalecimiento Fiscal. El tipo de análisis realizado es de estimación y actualización de los beneficios financieros, a través del cual se evalúan los resultados esperados del componente de reforma para el logro de un sistema tributario que incremente la recaudación.
   3. La experiencia recabada de programas similares muestra que es difícil hacer un Análisis Costo Beneficio (ACB) preciso, sin contar previamente con la información sobre variables económicas y financieras que son afectadas por las intervenciones. Además de series de datos estructuradas con base a un modelo de relacionamiento, es necesario realizar regresiones y calcular elasticidades que permitan generar parámetros confiables para un correcto ACB.
   4. A pesar de lo anterior, es posible hacer una aproximación a un ACB considerando los resultados ya obtenidos por algunas de las acciones de política apoyadas por la operación del programa. El análisis de estas intervenciones permitirá hacer un cálculo parcial de beneficios financieros para generar una Tasa Interna de Retorno (TIR) y un Valor Presente Neto (VPN).
   5. El análisis financiero sugiere que habrá efectos importantes. Las medidas de reforma fiscal aportarán en promedio US$106 millones anuales en los siguientes quince años. Este beneficio se lograría mediante la mejora de los procedimientos aduaneros referentes a la autorización de aduana y control técnico y a partir de la mejora de los procedimientos de compras públicas.
   6. Es preciso destacar, que este análisis financiero no considera el beneficio indirecto (cuyos efectos se pueden medir sólo a largo plazo) que se derivaría de la posibilidad de financiar sostenidamente un alto nivel de inversión social en sectores que reducen la pobreza y aumentan el capital humano.
   7. El programa se estructura en dos operaciones independientes pero técnicamente vinculadas, bajo la modalidad programática, con recursos de US$400 millones para la primera. El ACB considera solamente los beneficios de la primera operación.
3. Supuestos y alternativas

|  |
| --- |
| ***Supuesto 1 - Se genera un beneficio económico para todos los usuarios involucrados en el proceso de importación de mercancías, a partir de la mejora de los procedimientos aduaneros referentes a la autorización de aduana y control técnico, por medio de los ahorros generados con la reducción del costo para procesar el despacho de contenedores.*** |

1. **CONTEXTO**
   1. Entre 2009 y 2012 las exportaciones y las importaciones de Colombia aumentaron en un 83% y un 76% respectivamente, mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) tuvo un crecimiento positivo consecutivo. Asimismo, en 2012 Colombia firmó un tratado de libre comercio con su principal socio comercial, Estados Unidos, en el que más del 80% de su comercio en común ya no está sujeto a tarifas. Estas tendencias del comercio exterior han generado y continuaran generando presión en la cadena logística del comercio exterior por lo que es importante optimizar los procesos relacionados con la operación.
   2. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, le corresponde al gobierno de Colombia definir los lineamientos necesarios para llevar a cabo el transporte de mercancías con seguridad y eficiencia incluyendo los procedimientos de control e inspección. En este sentido, el gobierno de Colombia ha tomado medidas para la facilitación de trámites y procedimientos incluyendo la Ventanilla Única de Comercio Exterior, VUCE con módulos para las Importaciones, Exportaciones, el Formulario Único de Comercio Exterior y el Sistema de Inspección Simultanea. Asimismo, el gobierno de Colombia actualmente planea implementar un programa para fortalecer los estándares de seguridad del comercio exterior y el transporte de mercancías a través de la adquisición e implementación de sistemas de inspección no intrusivos, un sistema nacional de análisis de riesgo y selectividad automatizada y un centro de comando y control.
   3. Aproximadamente el 80% de la carga internacional en Colombia se desplaza por medio marítimo. A nivel latinoamericano, Colombia es uno de los mayores operadores de carga aérea. Para 2012 la estadística oficial de Aeronáutica Civil señala un aumento del 4.4% de la carga internacional aérea que además ha mantenido porcentajes de crecimiento desde 2009. El modo terrestre es el medio de transporte menos desarrollado en Colombia y el resto de la región debido principalmente a la falta de infraestructura de carreteras y cruces fronterizos y a las distancias entre los mismos.
   4. Los principales actores del comercio internacional tienen papeles críticos en el flujo logístico de las operaciones. Estos dependen de las regulaciones y los requerimientos de la operación y la inspección requeridos por las diferentes entidades de gobierno y también influyen directamente en la operación de las autoridades gracias a su responsabilidad de llevar a cabo las transacciones requeridas en el flujo de la operación del comercio internacional.
   5. En 2011, la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales firmó un acuerdo de cooperación con la Federación Nacional de Departamentos para diseñar, establecer e implementar un Plan de Acción, incluyendo procesos, procedimientos y un sistema de cooperación para luchar contra el contrabando y la falsificación de productos sujetos al impuesto al consumo en el país. La segunda cláusula de este acuerdo define las actividades que han de desarrollarse, entre las cuales están la de unir esfuerzos para reducir la introducción, venta y distribución ilegal de productos sujetos al impuesto al consumo en Colombia, promoviendo el uso de procesos, procedimientos y equipos eficaces y eficientes para monitorear y rastrear la introducción, transmisión, almacenamiento, distribución y venta de estos productos. La iniciativa NII incluye a varias entidades públicas que tienen funciones relacionadas, entre ellas la DIAN, la Policía Antinarcóticos, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).
2. **DESAFÍOS**
   1. No obstante los esfuerzos que se han venido realizando, se han identificados los siguientes problemas:
3. Si bien la Ley de Reforma Tributaria establece un nuevo paradigma en materia de tributación internacional, con miras a la inserción de la OECD, aún no se cuenta con una reglamentación específica para cumplir con dicha meta;
4. La falta de coordinación entre las autoridades y otros actores principales (concesionarios, autoridades portuarias, etc.);
5. El uso de facturas en papel limita la capacidad y efectividad de las autoridades fiscalizadoras para combatir el fraude y la evasión[[1]](#footnote-2);
6. Los procedimientos existentes en los sistemas aduaneros no facilitan el comercio internacional, ni provén de protección efectiva a las fronteras aduanera[[2]](#footnote-3);
7. La deficiencia de la actual estructura organizativa de la DIAN limita la productividad de la recaudación, lo que se refleja en una presión tributaria por debajo de su potencial[[3]](#footnote-4);
8. No existe un estándar en temas de tecnología y procesos en los puertos, incluyendo limitada infraestructura y conectividad;
9. Hay una gran disparidad de infraestructura de base (es decir, espacio físico, acceso a Internet, fuentes de energía), que pueden afectar el uso de Equipo Non Intrusivo (NII) o el envío de imágenes u otros datos en tiempo real;
10. Algunos puertos tienen mejores condiciones para adoptar/incorporar nueva tecnología;
11. Hay una gran diferencia de recursos humanos, operaciones y procesos en puertos grandes frente a pequeños, incluidas las responsabilidades de dichas autoridades, la coordinación entre entidades, la integridad física y los problemas de seguridad y el entrenamiento/capacitación consistente y estandarizada;
12. Hay escasez de recursos humanos de todas las autoridades de control en puertos de entrada.
    1. Esto significa que es necesario:
13. Una solución inmediata y completa que abarque todos los puertos de entrada del país quizá no sea la recomendación preferida o incluso posible.
14. Priorizar los tipos, el alcance y los tiempos para el uso de NII y dar opciones de implementación.
15. Una estrategia que establezca prioridades a largo plazo puede ser el camino más efectivo para asegurar una efectiva implementación de NII y del Sistema de Análisis de Riesgos Automatizado y de Selectividad (ARMTS por sus siglas en inglés).
16. El comercio sigue creciendo, y con este, también el potencial de adquirir nuevas y diferentes amenazas y riesgos, así como las preocupaciones sobre cómo NII y ARMTS podrían afectar los tiempos de proceso en los puertos.
    1. Una de las consecuencias negativas de los problemas arriba mencionados, puede ser demostrada a través de la información provenida por el informe “Doing Business” del Banco Mundial, el cual detalla el costo de autorización de aduana y control técnico aplicado por la aduana de Colombia. La autorización de aduana y control técnico en importaciones tiene un costo promedio de U$170 por contenedor, mientras que el promedio de los países de OECD es de 103.



1. **SOLUCIÓN PROPUESTA.**
   1. La solución propuesta incorpora los siguientes aspectos:
2. Que es necesario armonizar la regulación aduanera con los convenios internacionales, particularmente con las normas de la Comunidad Andina y el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto Revisado de la Organización Mundial de Aduanas.
3. Que como resultado de la Revisión de Política Comercial del País ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), realizado en Paris en noviembre de 2013, se recomendó garantizar una pronta promulgación e implementación de una nueva regulación aduanera.
4. Que se requiere modernizar, simplificar, compilar la regulación aduanera y adecuarla a las mejores prácticas internacionales, para facilitar el comercio exterior y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país dentro de los acuerdos comerciales.
5. Que la Decisión andina 618 de 1995, dispone para los países Miembros la necesidad de adecuar su normativa aduanera a los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto Revisado.
6. Que es propósito del Gobierno avanzar en la sistematización de los procedimientos aduaneros.
7. Que se requiere fortalecer los criterios de gestión de riesgo en el ejercicio del control aduanero, en orden a neutralizar las conductas de contrabando, lavado de activos, la prevención del riesgo ambiental, de la salud, de la seguridad en fronteras, violación a la propiedad intelectual, y, en general, de la cadena logística.
8. Que es necesario adecuar los procedimientos de control a la realidad del país y a las modernas tendencias del Derecho.
9. Que el Consejo Superior de Comercio Exterior, en sesión del 1° de abril de 2013, consideró el proyecto de nueva regulación aduanera como una estrategia más en la lucha contra el contrabando.
10. Que así mismo, el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, en sesión 253, del 19 de febrero de 2013, recomendó la expedición de dicha regulación.
11. **CÁLCULO DE LOS BENEFÍCIOS**
    1. La metodología para calcular los beneficios leva en consideración los efectos de la mejora de los procedimientos aduaneros en la disminución del costo de autorización de aduana y control técnico. Está comprobado que países que adoptaron los procedimientos recomendados por la OCDE (Cuadro I), presentan costos de transacción significativamente más bajo que aquellos que siguen con procedimientos no estandarizados con los de la OCDE.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro I - Comparación entre la Performance de Países OECD y LAC**  **Importaciones: Costo aduanero y control técnico** | | | |
| **OECD** | **Costo por contenedor (US$)** | **LAC** | **Costo por contenedor (US$)** |
| **Austria** | 60 | **Argentina** | 400 |
| **Belgium** | 100 | **Bahamas** | 220 |
| **Canada** | 75 | **Barbados** | 400 |
| **Chile** | 100 | **Belize** | 300 |
| **Czech Republic** | 55 | **Bolivia** | 300 |
| **Denmark** | 75 | **Brazil** | 450 |
| **Estonia** | 25 | **Chile** | 100 |
| **Finland** | 85 | **Colombia** | 170 |
| **Germany** | 55 | **Costa Rica** | 155 |
| **Hungary** | 70 | **Dominican Republic** | 200 |
| **Iceland** | 50 | **Ecuador** | 250 |
| **Ireland** | 70 | **El Salvador** | 100 |
| **Israel** | 70 | **Guatemala** | 200 |
| **Italy** | 145 | **Guyana** | 100 |
| **Japan** | 135 | **Honduras** | 130 |
| **Korea, Rep.** | 30 | **Jamaica** | 550 |
| **Luxembourg** | 120 | **Mexico** | 200 |
| **Netherlands** | 90 | **Nicaragua** | 200 |
| **New Zealand** | 50 | **Panama** | 200 |
| **Norway** | 100 | **Paraguay** | 250 |
| **Poland** | 65 | **Peru** | 185 |
| **Slovak Republic** | 55 | **Uruguay** | 250 |
| **Slovenia** | 85 | **Venezuela, RB** | 700 |
| **Spain** | 150 |  |  |
| **Sweden** | 55 |  |  |
| **Switzerland** | 100 |  |  |
| **United Kingdom** | 75 |  |  |
| **United States** | 90 |  |  |
| **OECD Average** | **103** | **LAC Average** | **261** |
| Fuente: Doing Business 2014 | | | |

* 1. El Cuadro II a continuación calcula los beneficios que serán logrados con la adopción de los procedimientos OCDE para los procedimientos de importación. Se presentan dos escenarios, uno con proyecto y otro sin proyecto. El costo unitario actual para procesar un contenedor para importación es de US$170, la meta es alcanzar en 2018 niveles compatibles con la media de los países de la OCDE que es de U$100.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro II - Calculo de los ahorros proveniente de mejores procedimientos aduaneros Autorización de Aduanas y Control Técnico para Importaciones (US$)** | | | | | | |
| **Año** | **Cantidad Contenedores** | **Costo Sin proyecto** | | **Costo Con proyecto** | | **Ahorros** |
| **Costo unitario** | **Total** | **Costo unitario** | **Total** |
| **2012** | 756,202 | 170 | 128,554,340 | 170 | 128,554,340 | 0 |
| **2013** | 775,107 | 170 | 131,768,199 | 170 | 131,768,199 | 0 |
| **2014** | 794,485 | 170 | 135,062,403 | 170 | 135,062,403 | 0 |
| **2015** | 814,347 | 170 | 138,438,964 | 120 | 97,721,621 | 40,717,342 |
| **2016** | 834,706 | 170 | 141,899,938 | 120 | 100,164,662 | 41,735,276 |
| **2017** | 855,573 | 170 | 145,447,436 | 120 | 102,668,778 | 42,778,658 |
| **2018** | 876,962 | 170 | 149,083,622 | 100 | 87,696,248 | 61,387,374 |
| **2019** | 898,887 | 170 | 152,810,713 | 100 | 89,888,654 | 62,922,058 |
| **2020** | 921,359 | 170 | 156,630,980 | 100 | 92,135,871 | 64,495,110 |
| **2021** | 944,393 | 170 | 160,546,755 | 100 | 94,439,268 | 66,107,487 |
| **2022** | 968,002 | 170 | 164,560,424 | 100 | 96,800,249 | 67,760,174 |
| **2023** | 992,203 | 170 | 168,674,434 | 100 | 99,220,255 | 69,454,179 |
| **2024** | 1,017,008 | 170 | 172,891,295 | 100 | 101,700,762 | 71,190,533 |
| Fuente - http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU y DIAN | | | | | | |

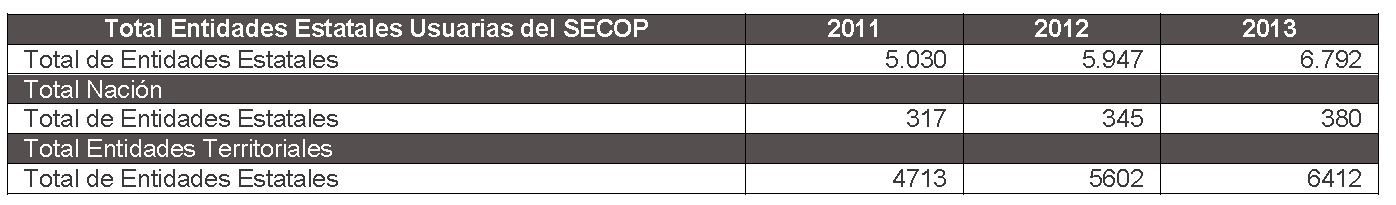
1. **SENSIBILIDAD**
   1. Para el análisis de sensibilidad fue considerado que los resultados empiezan a ocurrir 1 año después de lo previsto, conforme presentado en la tabla a continuación.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro I. Calculo de los ahorros proveniente de mejores procedimientos aduaneros Autorización de Aduanas y Control Técnico Importaciones –Sensibilidad (US$)** | | | | | | |
| **Año** | **Cantidad Contenedores** | **Costo Sin proyecto** | | **Costo Con proyecto** | | **Ahorros** |
| **Costo unitario** | **Total** | **Costo unitario** | **Total** |
| **2012** | 756,202 | 170 | 128,554,340 | 170 | 128,554,340 | 0 |
| **2013** | 775,107 | 170 | 131,768,199 | 170 | 131,768,199 | 0 |
| **2014** | 794,485 | 170 | 135,062,403 | 170 | 135,062,403 | 0 |
| **2015** | 814,347 | 170 | 138,438,964 | 170 | 138,438,964 | 0 |
| **2016** | 834,706 | 170 | 141,899,938 | 120 | 100,164,662 | 41,735,276 |
| **2017** | 855,573 | 170 | 145,447,436 | 120 | 102,668,778 | 42,778,658 |
| **2018** | 876,962 | 170 | 149,083,622 | 100 | 87,696,248 | 61,387,374 |
| **2019** | 898,887 | 170 | 152,810,713 | 100 | 89,888,654 | 62,922,058 |
| **2020** | 921,359 | 170 | 156,630,980 | 100 | 92,135,871 | 64,495,110 |
| **2021** | 944,393 | 170 | 160,546,755 | 100 | 94,439,268 | 66,107,487 |
| **2022** | 968,002 | 170 | 164,560,424 | 100 | 96,800,249 | 67,760,174 |
| **2023** | 992,203 | 170 | 168,674,434 | 100 | 99,220,255 | 69,454,179 |
| **2024** | 1,017,008 | 170 | 172,891,295 | 100 | 101,700,762 | 71,190,533 |
| Fuente - http://datos.bancomundial.org/indicador/IS.SHP.GOOD.TU y DIAN | | | | | | |
|  |  |  |  |  |  |  |

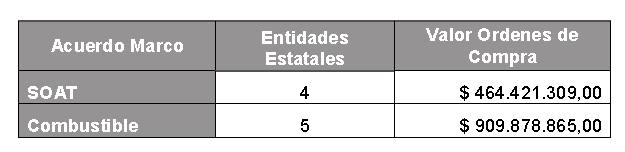
1. **CONCLUSIÓN**
   1. En las importaciones, se espera que a partir de 2015 se estará generando un beneficio de aproximadamente US$ 40,7 millones que será US$71,1 millones en 2024.

|  |
| --- |
| ***Supuesto 2 - Se genera un beneficio financiero para el Gobierno de Colombia, a partir de la mejora de los procedimientos de compras públicas, por medio de los ahorros administrativos generados con el aumento del uso de los Acuerdos Marco de Precios para las entidades estatales.*** |

1. **CONTEXTO**
   1. Las compras públicas tienen un peso importante en la economía nacional pues representan más del 15% del PIB además de ser la forma como se materializan las políticas públicas pues con su ejecución el Estado entrega a los ciudadanos los bienes, obras y servicios que necesitan.
   2. Dado el peso importante de las compras públicas en el gasto público, en 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente - CCE), con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. No obstante, las características de los procesos de adquisiciones obstaculizan la optimización de los recursos.
   3. Las áreas temáticas o líneas de acción de Colombia Compra Eficiente, sobre las cuales fue definido el plan de acción de 2012, 2013 y 2014 son las siguientes:
2. Posicionamiento de la compra pública como un asunto estratégico del funcionamiento del Estado.
3. Programas de formación para los partícipes de la compra pública.
4. Estrategia de *e-Procurement*.
5. Modernización de la estructura legal del SCPC.
6. Modernización de los sistemas de control.
7. Asistencia técnica a los gobiernos y entidades territoriales para obtener un mayor valor por el dinero público en las compras y contratación.
8. Fomentar y mejorar la participación ciudadana en el SCPC.
   1. El impacto de la creación de Colombia Compra Eficiente en la publicidad de las compras y la contratación pública es evidente. Entre 2011 y 2013 el valor de los contratos publicados aumentó en un 70,1% y el número de contratos en un 137,5%. La publicidad de los contratos de las Entidades Estatales de nivel nacional creció entre 2011 y 2013 en valor un 72,8% y en número 88% y la de las Entidades Estatales de nivel territorial creció en valor un 66,9% y en número un 169%.



* 1. El número total de Entidades Estatales inscritas en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) creció considerablemente entre 2011 y 2013, el número de Entidades Estatales inscritas en SECOP creció en un 35%, 19,8% fue el crecimiento en el número de Entidades Estatales de nivel nacional y 36% en el nivel territorial. Aún hay Entidades Estatales que no publican la totalidad de su contratación y que hay espacio para mejorar pero los avances mostrados por los resultados anteriores son importantes.
  2. En el año 2013 Colombia Compra Eficiente celebró dos Acuerdos Marco luego del proceso de licitación para la adquisición de combustible en la ciudad de Bogotá y del Seguro Obligatorio para autos (SOAT) a nivel nacional. El Acuerdo Marco de combustible permite a las Entidades Estatales acceder a 43 estaciones de servicio distribuidas en la ciudad de Bogotá, con un descuento de entre 2,4% y 2,9% por galón, con respecto al precio del combustible publicado por el Ministerio de Minas y Energía. Con el Acuerdo Marco de SOAT Colombia Compra Eficiente logró descuentos de entre el 10% y 34% sobre la prima de la póliza emitida para cada tipo de vehículo.

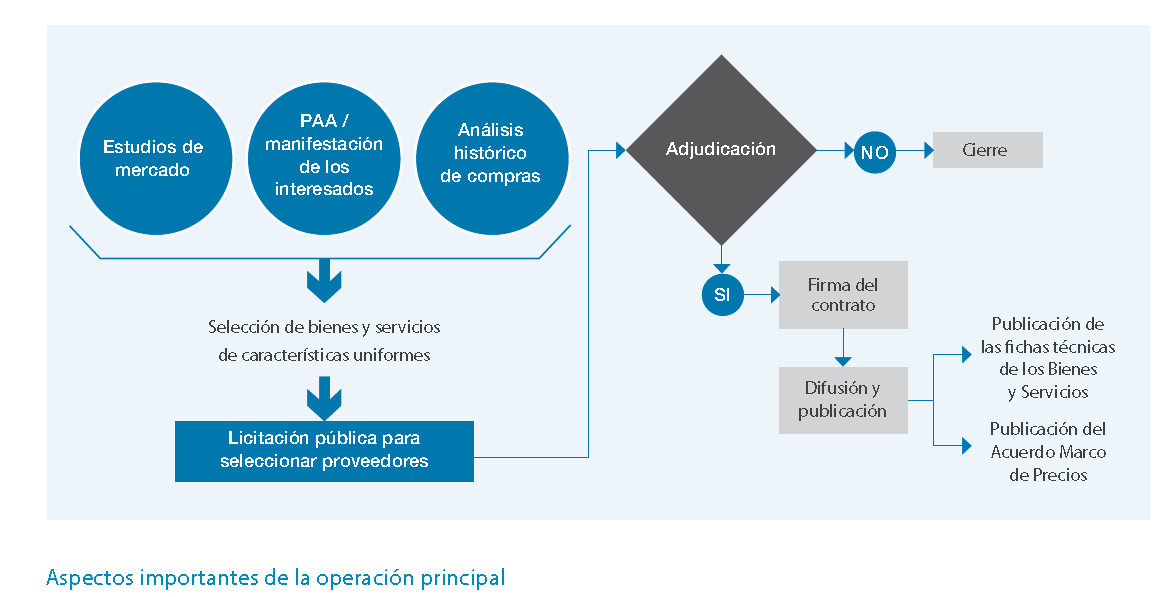


1. **DESAFÍOS**
   1. Las compras públicas han sido consideradas tradicionalmente como un tema eminentemente procedimental y legal, del cual se desprenden responsabilidades individuales de los servidores públicos. Se le atribuye poco valor estratégico y al tema no se hace referencia en las definiciones básicas de las políticas de gasto.
   2. La ausencia de políticas públicas y de una visión estratégica de las compras, hace que: (a) en la gestión de compras el Estado no actúe como una sola organización sino como varias organizaciones desarticuladas; y (b) las áreas de compras de las entidades sean dependencias aisladas de la misión de las mismas, frustradas y sobrecargadas de responsabilidades.
   3. En este contexto, Colombia tiene aún espacio para mejorar el registro de las compras y la contratación pública con cargo a recursos públicos y Colombia Compra Eficiente continuará desplegando iniciativas para alcanzar la meta propuesta por la OCDE de que el 75% de la contratación pública sea registrada en el sistema único de contratación pública de los Estados, es decir en el SECOP para el caso colombiano.
   4. En la actualidad las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. Esto no permite que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Los Acuerdos
2. **SOLUCIÓN PROPUESTA.**

**La solución propuesta está basada en el aumento del uso de los Acuerdos Marco de Precios**.

* 1. Los Acuerdos o convenio Marco de Precios son una herramienta para que el Estado agregue demanda y centralice decisiones de adquisición de bienes, obras o servicios para:

1. Producir economías de escala;
2. Incrementar el poder de negociación del Estados;
3. Compartir costos y conocimiento entre las diferentes agencias o departamentos del estado.
   1. El Acuerdo Marco de Precios es un contrato entre un representante de los compradores y uno o varios proveedores, que contiene la identificación del bien o servicio, el precio máximo de adquisición, las garantías mínimas y el plazo mínimo de entrega, así como las condiciones a través de las cuales un comprador puede vincularse al acuerdo. Generalmente, los compradores se vinculan a un Acuerdo Marco de Precios mediante una manifestación de su compromiso de cumplir las condiciones del mismo y la colocación de una orden de compra para la adquisición de los bienes o servicios previstos en el acuerdo. Los Acuerdos Marco de Precios permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores.
   2. En el Acuerdo Marco de Precios hay dos tipos de transacciones: (a) Operación principal; y (b) Operación secundaria.
   3. En la operación principal, Colombia Compra Eficiente debe:
4. identificar los bienes y servicios de características uniformes y de común utilización, que deben ser objeto de un Acuerdo Marco de Precios;
5. estudiar el mercado correspondiente, teniendo en cuenta la oferta nacional e internacional, así como la demanda de tales bienes y servicios por parte de las entidades públicas, y que el interés de estas sean objeto de un Acuerdo Marco de Precios.
   1. Colombia Compra Eficiente debe entonces adelantar un proceso de contratación para seleccionar al proveedor proveedores de los bienes o servicios objeto de un Acuerdo Marco de Precios. Esta labor la realiza por medio de una campaña de comunicación para que las entidades públicas conozcan los Acuerdos Marco de Precios establecidos, así como los bienes y servicios objeto de estos acuerdos.



* 1. Los Acuerdos Marco de Precios son de uso obligatorios para las entidades de la rama ejecutiva del poder público, en el Orden Nacional, que están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Sin perjuicio de que los Organismos Autónomos y de las Ramas Legislativa y Judicial, así como las Entidades Territoriales, puedan adherir a los Acuerdos Marco de Precios.
  2. La operación secundaria es la transacción realizada por la entidad pública compradora, que inicia con la identificación de una necesidad y la decisión de efectuar un gasto para satisfacerla. Antes de adquirir bienes y servicios de características uniformes, la entidad estatal debe verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios para ese bien y/o servicio. Si existe, debe suscribirlo enviando para el efecto una comunicación a Colombia Compra Eficiente y poner la orden de compra en los términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios.
  3. ¿Qué hace Colombia Compra Eficiente en el marco de los Acuerdos Marco de Precios?

1. Identificación de bienes y servicios de características uniformes y uso frecuente;
2. Estudio de la oferta y la demanda de tales bienes y servicios;
3. Identificación junto con las entidades públicas de las oportunidades de negocios para el uso de Acuerdos Marco de Precios;
4. Diseño, estructuración, negociación y firma de Acuerdos Marco de Precios.;
5. Seguimiento a la ejecución de los Acuerdos Marco de Precios;
6. Oferta de la plataforma para el uso de los Acuerdos Marco de Precios;
7. Atención de consultas.
   1. ¿Cuáles son los beneficios de la aplicación de los Acuerdos Marco de Precios?
8. Reduce el número de procesos de contratación;
9. El Estado actúa como un único comprador, unificando términos y condiciones para el suministro de bienes y servicios para el Estado;
10. Permite a la entidad manejar inventarios con mayor flexibilidad;
11. Libera tiempo del comprador público para destinar al cumplimiento de la misión de la entidad;
12. Ayuda a obtener mayor valor de los recursos públicos.
13. **CÁLCULO DE LOS BENEFÍCIOS**
    1. **Descripción de la Metodología:** Teniendo en cuenta que la Agencia Nacional de Compra Pública – Colombia Compra Eficiente (CCE) está en etapa de formación y que a pesar de los avances del país en la materia aún carece de información relevante y oportuna sobre: (i) costos de las unidades de contratación de las distintas agencias gubernamentales y (ii) información histórica sobre ahorros directos por compras realizadas a través de los servicios que presta, se utilizará como referencia la metodología de cuantificación de dichos valores elaborada por Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann (2009)[[4]](#footnote-5).
    2. El objetivo de la metodología es determinar, los beneficios derivados por la prestación del servicio de CCE en términos de: (i) Ahorros operacionales generados por la prestación de los servicios y (ii) ahorros monetarios resultado de la adquisición de bienes o servicios a mejores precios.
14. **Metodología para la cuantificación de ahorros generados por la prestación de servicios de la CCE**.

Dado que no hay conocimiento de los costos detallados de las unidades de contratación de las distintas entidades del Gobierno Nacional, se puede estimar el ahorro que se le genera al Estado, como el costo de prestar un servicio para CCE por el número de veces que lo presta. Entre los posibles servicios que ofrece la CCE está la adquisición de bienes homogéneos, el apoyo en adquisiciones únicas y la certificación de oferentes. Un ejemplo para ejemplificar a lo que se hace mención es el siguiente: El ahorro generado por la adquisición de un bien sería el equivalente al costo asociado a las actividades que realizó CCE por la cantidad de entidades que utilizaron el convenio marco establecido.

El supuesto es que de no existir CCE las múltiples unidades de contratación deberían realizar dicha tarea y que en el peor de los casos usarían la misma cantidad de recursos humanos y financieros.

La ecuación a continuación describe la valoración del ahorro generado por el servicio prestado:

A= ΣCs x Us

Dónde:

A: Ahorro administrativo

s: Servicio proveído por CCE

Cs: Costo del servicio

Us: Número de veces que el servicio s fue utilizado por una agencia estatal

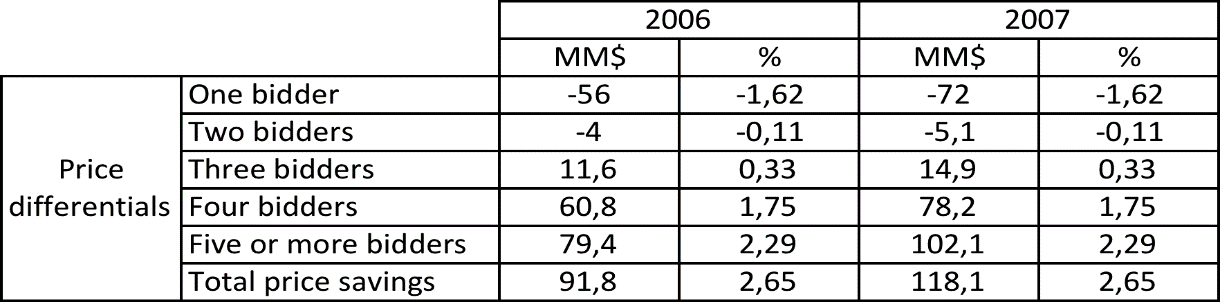
La cuantificación de Cs varía por tipo de servicio y se puede calcular de dos maneras: (a) Sumatoria de los costos individuales cuando un servicio involucra recurso de distintas unidades funcionales al interior de CCE o (b) el presupuesto anual de una unidad funcional sobre el número total de servicios que ofreció durante dicho periodo. Este último cálculo asume que la unidad funcional solo presta ese servicio y que cada unidad del servicio prestado tiene el mismo valor (ej. Certificación de Oferentes).

1. **Metodología para la cuantificación de ahorros monetarios resultado de la adquisición de bienes o servicios a mejores precios.**

Para la cuantificación de los ahorros monetarios, fueron utilizados los acuerdos de Marco de Precio de las entidades estatales en los siguientes bienes y servicios:

1. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT);
2. Combustibles (exceptuando Bogotá)
3. Vehículos
4. Cafetería y Limpieza

La metodología tomó como referencia los mismos resultados presentados por el sistema compra electrónica de Chile. El siguiente cuadro resume los ahorros que según la cantidad de oferentes se han generado en Chile como resultado de la implementación de un sistema de compra electrónica centralizado.

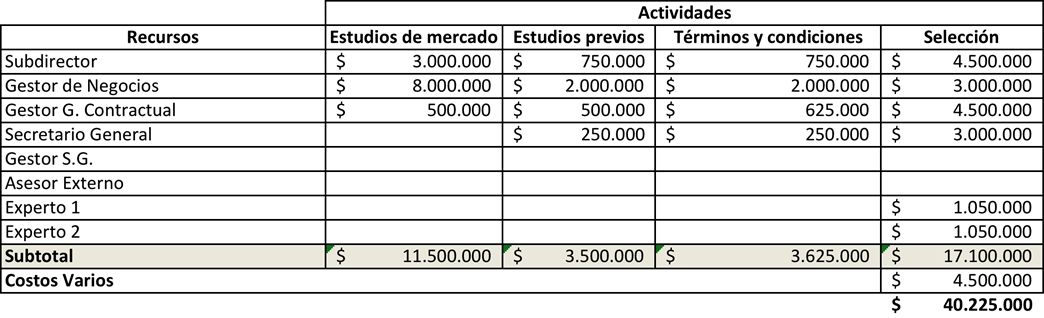


**Ahorros generados por la prestación de servicios de la CCE.**

* 1. Con el fin de desarrollar la metodología de Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann (2009) se identificaron los servicios que actualmente está prestando la CCE que están vinculados con la operación de crédito. En este sentido se identificó que el principal servicio que encaja dentro de las definiciones acá plasmadas, es el de la suscripción de convenios marco.
  2. Calculo del Beneficio. (A= ΣCs x Us)

***Calculo de Cs.***

La elaboración de un convenio marco tiene un costo aproximado de $40.225.000. Este cálculo, según información suministrada, fue realizado conjuntamente con el Subdirector de Negocio e incluyó costos de personal detallado.



***Número de veces que el servicio fue utilizado (Us)***

Según información suministrada por CCE su meta es que 380 entidades Estatales sobre las cuales existen obligaciones legales para trabajar con la entidad, adquieran bienes a través de los convenios marco. Dado que muchas de ellas cuentan actualmente con contratos para la adquisición de dichos bienes, se estima que no utilizarán el servicio todas al mismo tiempo, por lo que se plantea un cronograma de implementación en los que al 4 año la totalidad de las entidades ya estarían adquiriendo los bienes a través de esta herramienta. Los escenarios se describen a continuación:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cronograma de Implementación** | | | | | | |
| **Año** | **2015** | **2016** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** |
| **%** | 25 | 50 | 75 | 100 | 100 | 100 |

El ahorro administrativo generado por año se resume en la siguiente ecuación:

**Ai= CCMi x UCMi**

Dónde:

Ai = Ahorro en el año i

CCMi = Costo Convenio Marco en el año i

= CCM0 x [(1+IPC)^(i-1)]

UCmi = Uso de Servicio en el año i

= Meta de entidades x Tasa de implementación esperada

= M x IMPExi

CCM0 = $40.225.000 (COP)

M = 380 unidades estatales

IMPExi = Entidades involucradas de acuerdo a Escenario x año i

La tabla a la continuación presenta los cálculos de los ahorros administrativos para 10 años:



**Ahorros monetarios generados por la adquisición de Bienes y Servicios**

El ahorro monetario generado por año se resume en la siguiente ecuación:

**Ai= CCMi** %Pa

Dónde:

Ai = Ahorro en el año i

CCMi = Costo Convenio Marco en el año i

Pa = El porcentaje estimado de ahorro

Para la SOAT fue utilizado un porcentaje de 14.5 que es el valor real por la cual fueron renegociados los servicios para 2015. Para combustible, vehicules y Aseo y cafetería fueron utilizados los porcentajes que se han generado en Chile (2.65) como resultado de la implementación de su sistema de compra electrónica centralizado.



1. **Análisis de Sensibilidad –** El costo de un Convenio Marco (CCM0) para calcular el ahorro administrativo es más bajo ($40.225.000 (COP) -> $35.000.000 (COP)).

**Ai= CCMi x UCMi**

Dónde:

Ai = Ahorro en el año i

CCMi = Costo Convenio Marco en el año i

= CCM0 x [(1+IPC)^(i-1)]

UCmi = Uso de Servicio en el año i

= Meta de entidades x Tasa de implementación esperada

= M x IMPExi

CCM0 = $35.000.000 (COP)

M = 380 unidades estatales

IMPExi = Entidades involucradas de acuerdo a Escenario x año i



1. **CONCLUSIÓN**
   1. Se espera que a partir de 2015 se estará generando un beneficio de aproximadamente US$ 2.0 millones que será US$ 48.6 millones en 2024.
2. Costos Financieros y Económicos
   1. Para realizar el cálculo del rendimiento financiero del programa se imputaron los costos totales del proyecto, es decir, US$400 millones en 5 años y los respectivos pagos de interés. (Ver anexo II)

**IV. Evaluación del Programa y Análisis de Sensibilidad**

* 1. Para evaluar la situación “con proyecto” se usaron como parámetros el VPN y la TIR. La tasa de descuento aplicada a los flujos netos de beneficios fue de 12%. El VPN del proyecto es positivo en US$335 millones en 2029, utilizando un horizonte proyectado de 15 años y la TIR se estimó en 21%.
  2. En relación al análisis de sensibilidad del proyecto, se consideraron tres opciones: (i) Los ahorros provenientes de la reducción de los costos de autorización empiezan a ocurrir 1 años más tarde; (ii) el Costo de un Convenio Marco es más bajo que lo estimado; y (iii) una presentación simultánea de las dos opciones anteriores.
  3. Los resultados de las simulaciones no modifican la decisión en relación a la viabilidad del programa, ya que para cada escenario el VPN se mantiene positivo y la TIR sigue siendo robusta y con un valor igual a 18% en el peor de los escenarios. Los resultados del análisis de sensibilidad están resumidos en el siguiente cuadro.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cuadro 3 - Análisis de Sensibilidad** | | | | |
| **Indicadores** | **Escenario Base** | **Escenario 1** | **Escenario 2** | **Escenario 3** |
| VPN (millones US$) | 335 | 196 | 228 | 178 |
| TIR (%) | 21% | 19% | 20% | 18% |

**V. Conclusiones**

En vista de la evaluación económica que se realizó, se recomienda otorgar el financiamiento por parte del BID al programa propuesto para el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia (CO-L1142).

**Anexo I**

**la modernización de la estructura organizacional de la DIAN**

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)[[5]](#footnote-6). Para mejorar este desempeño, el Gobierno de Colombia está realizando esfuerzos para mejorar la eficiencia de la administración tributaria y aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Así, por ejemplo, la recaudación del Impuesto sobre las Ventas (IVA), que es uno de los tributos más significativos para Colombia, representó alrededor del 35% de los ingresos tributarios a nivel nacional y el 5,5% del PIB[[6]](#footnote-7). Sin embargo, la recaudación de este tributo tan solo alcanza una productividad del 33%[[7]](#footnote-8), en razón a una tasa de evasión que ronda el 25%[[8]](#footnote-9) y, a la existencia de diversas tarifas diferenciales y de exclusiones y exenciones que reducen la base gravable del impuesto.

Una de las principales razones que explican el bajo desempeño de la recaudación es la actual estructura organizativa de la DIAN que limita la productividad de la recaudación, lo que se refleja en una presión tributaria por debajo de su potencial[[9]](#footnote-10). En base a la información de la DIAN, el bajo número de funcionarios (el ratio habitantes por funcionario de recaudación en Colombia es el más alto de la región, más de 10 mil, representando el doble del promedio de América Latina y el Caribe) y la composición de su planta (edad media del funcionario es superior a los 45 años) aunado a la baja presencia territorial (presencia efectiva en sólo 43 de 1.121 municipios) y a la poca coordinación entre la dirección tributaria y la aduanera, redunda en muy bajo nivel de fiscalización (0,1 inspecciones sobre contribuyentes activos frente al 3,1 promedio de la región.

Para enfrentar esta problemática y, a su vez, aumentar la productividad de la base tributaria y mejorar la recaudación a nivel nacional, el programa está apoyando la adopción de medidas para el fortalecimiento de la estructura organizacional de la DIAN así como de su planta de personal. Las medidas a adoptarse buscan crear estructuras administrativas que faciliten los procesos de control, de auditoría, así como la protección de la información, que a su vez permitan la adecuada prestación de los servicios y funciones administrativas a cargo de la DIAN, de manera segura, garantizando la transparencia, objetividad, eficiencia, eficacia y efectividad.

Al cierre de 2013, la DIAN cuenta con alrededor de 9.600 empleados, de los cuales sólo 6.100 son de planta. Para atender mínimamente las necesidades de la institución, se estima que es necesario una ampliación de planta de alrededor de 5.000 empleados hasta el año 2018. Dicho incremento tendría un costo adicional en planillas de aproximadamente US$250 millones anuales a partir de 2018, conforme se detalla en el siguiente cuadro.



Asimismo, es importante resaltar que, pese a las limitaciones del cuadro actual, la DIAN realizó en 2012 un total de 2.232 eventos de fiscalización, lo que resultó en una recaudación adicional por gestión efectiva de fiscalización de 4,1 millones de millones de pesos, equivalente a US$ 2 mil millones anuales. Gracias a la reestructuración administrativa y el aumento de planta de personal, especialmente en el área de fiscalización, habrá un aumento en la capacidad de la institución para la realización de más eventos de fiscalización. Si este aumento de capacidad fuera totalmente proporcional al incremento del cuadro de personal, se podría esperar una recaudación adicional de 33%, lo que correspondería a US$ 660 millones anuales. De esta manera, el beneficio de neto de esta política ascendería a cerca de US$400 millones, al descontar los costos adicionales de personal.





Anexo II

(Todos los anexos son presentados utilizando los montos en US$ y los montos de los beneficios están en valores reales)



De acuerdo con el cuadro anterior, se estima que, en el año 2022, el proyecto ya presentará un beneficio neto acumulado en valor presente alrededor de US$ 22 millones y, que en el año 2029, este beneficio será del orden de US$335 millones, justificando plenamente la realización del programa.

**Sensibilidad 1**



**Sensibilidad 2**



**Sensibilidad 3**



1. El uso de facturas en papel impacta negativamente en la capacidad de la DIAN dado el limitado acceso que brinda en términos de información de calidad para la toma de decisiones. [↑](#footnote-ref-2)
2. Según el Doing Business, la autorización de aduana y control técnico en importaciones demora 2 días y tiene un costo promedio de $170 por contenedor, nivel superior al observado en países como Chile ($100). [↑](#footnote-ref-3)
3. En base a la información de la DIAN, el bajo número de funcionarios (habitantes por funcionario de recaudación en Colombia es el más alto de la región, más de 10 mil, representando el doble del promedio de América Latina y el Caribe) y la composición de su planta (edad media del funcionario es superior a los 45 años) aunado a la baja presencia territorial (presencia efectiva en sólo 43 de 1.121 municipios) y a la poca coordinación entre la dirección tributaria y la aduanera, redunda en muy bajo nivel de fiscalización (0,1 inspecciones sobre contribuyentes activos frente al 3,1 promedio de la región). [↑](#footnote-ref-4)
4. Para mayor información remitirse a DOES e-PROCUREMENT SAVE THE STATE MONEY? (Singer, Konstantinidis, Roubik and Beffermann, 2009). JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT, VOLUME 9, ISSUE 1, 58-78 [↑](#footnote-ref-5)
5. Información en base al DIA 2013, elaborado por el Banco. [↑](#footnote-ref-6)
6. Información en base a Cepal: Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012. [↑](#footnote-ref-7)
7. Según el DIA 2013, la productividad del IVA en la región es, en promedio, 41%. [↑](#footnote-ref-8)
8. Según la última estimación disponible (2010), la tasa de evasión del IVA es del 25,4%, que representa el 2% del PIB [↑](#footnote-ref-9)
9. En base a la información de la DIAN, el bajo número de funcionarios (habitantes por funcionario de recaudación en Colombia es el más alto de la región, más de 10 mil, representando el doble del promedio de América Latina y el Caribe) y la composición de su planta (edad media del funcionario es superior a los 45 años) aunado a la baja presencia territorial (presencia efectiva en sólo 43 de 1.121 municipios) y a la poca coordinación entre la dirección tributaria y la aduanera, redunda en muy bajo nivel de fiscalización (0,1 inspecciones sobre contribuyentes activos frente al 3,1 promedio de la región, según DIA 2013). [↑](#footnote-ref-10)