

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA

(CO-L1142)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto compuesto por: Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz (IFD/FMM); Francesca Castellani (CAN/CAN); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Martin Ardanaz (IFD/FMM); Sergio Salinas (IFD/FMM); Kevin McTigue (LEG/SGO); Marcio Cracel (consultor), y Maria Lorena Kevish (IFD/FMM).

En 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

RESUMEN DEL PROGRAMA

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A.	Contexto general y antecedentes	2
B.	Situación macroeconómica y fiscal	2
C.	Problemas y desafíos de las finanzas públicas	4
D.	Estrategia del País y del Banco.....	8
E.	Objetivo y estrategia del programa de reformas.....	9
F.	Componentes del programa	9
G.	Principales resultados	10
II.	ESTRUCTURA FINANCIERA Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A.	Instrumentos financieros, monto y moneda.....	13
B.	Salvaguardias medioambientales y sociales	14
C.	Riesgos fiduciarios.....	14
D.	Otros aspectos y riesgos.....	14
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN	15
A.	Arreglos para la ejecución	15
B.	Arreglos para el monitoreo de los resultados	15
IV.	Carta de Política.....	16

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

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Carta de Política http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38755760
2. Medios de Verificación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38687925
3. Matriz de Resultados http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38687991
OPCIONALES
1. Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38688308
2. Estrategia del Banco con Colombia (2012-2014) http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36701087
3. Análisis Costo- Beneficio http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38694269
4. Ley 1473-2011 que establece la Regla Fiscal http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38257160
5. Informe de evaluación del programa de apoyo del Banco a la consolidación de la responsabilidad fiscal subnacional y del sistema de monitoreo, seguimiento y control de las finanzas territoriales http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255384
6. Taxation and Economic Growth in Colombia http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6379/Taxation%20and%20Economic%20Growth%20in%20Colombia%20FINAL.pdf?sequence=1
7. Economist Intelligence Unit Country- Report Colombia July 2013 http://www.eiu.com/FileHandler.ashx?issue_id=1640732948&mode=pdf
8. Presentación de la Reforma Tributaria 2012 http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255393
9. Ley 1672-2012 Reforma Tributaria http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38257568
10. Proyecto de Decreto para Masificación de Factura Electrónica http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255395
11. Proyecto de Decreto para una nueva regulación aduanera http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255371
12. Paying Taxes 2014 Doing Business World Bank http://www.doingbusiness.org/reports/thematic-reports/paying-taxes/

13. Trading Across 2014 Doing Business World Bank
<http://www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/COL.pdf>
14. Ley 1508 que establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (APP)
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255377>
15. Estrategia Financiera para Disminuir Vulnerabilidad Fiscal ante Desastres Naturales, MHCP, 2013
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255392>
16. Presentación Gestión Para Minimizar Riesgo Fiscal ante Desastres por Eventos de la Naturaleza.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38255389>
17. Public Finances and Long-Term Economic Growth: A Warsaw Consensus?, Tanzi, 2005
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689967>
18. Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy, IMF, 2013
<http://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=eQicAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=Distributional+Consequences+of+Fiscal+Consolidation+and+the+Role+of+Fiscal+Policy:+What+Do+the+Data+Say%3F&ots=JCdR5QoIMz&sig=LVO9zl3vBFxIHrwLc7YKt7AV1A#v=onepage&q=Distributional%20Consequences%20of%20Fiscal%20Consolidation%20and%20the%20Role%20of%20Fiscal%20Policy%3A%20What%20Do%20the%20Data%20Say%3F&f=false>
19. Apresentação Consolidada das Etapas PROCONFIS I e II
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689966>
20. Informe sobre PBL Proconfis Bahia
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689982>
21. Obligaciones Contingentes: La experiencia Colombiana
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/creditoydeudapublicos/Riesgo/Informes/ObligacionesContingentesEspañol.pdf>
22. Obligaciones Contingentes: Metodologías del Caso Colombiano
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689959>
23. Opening the black box of contract renegotiations: Colombia, Chile and Peru, OCDE WP 317
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2013)2&docLanguage=En)
24. Proyectos desarrollados bajo esquemas APP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38688333>
25. Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuestas de reforma– Michael Jorratt
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689936>
26. Acto Legislativo Regalías Exposición de Motivos
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689924>
27. El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual? – Bonet & Urrego
<http://www.banrep.gov.co/es/dtser-198>
28. Una evaluación del impacto de las regalías directas y fondo nacional de regalías, DNP, 2012
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689977>
29. Evaluación del Desempeño Integral de los Municipios, DNP, 2012
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689949>

30. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo de la Nación
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689945>
31. Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38688350>
32. Informe de gestión 2013, Colombia Compra Eficiente
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689954>
33. Growth, poverty, and inequality in Latin America, Janvry & Sadoulet, 1999
<http://www.roiw.org/2000/267.pdf>
34. Social protection for the poor, Hicks & Wodon, 2000
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689969>
35. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics, Lustig, 2000
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689931>
36. Cuadro Descriptivo de recientes operaciones en Materia Fiscal
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38756682>
37. Cuadro Resumen de Recientes operaciones en materia Fiscal en Colombia
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38731300>
38. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. Oriana Bandiera, Andrea Prat, and Tommaso Valletti. American Economic Review, 2009.
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38732271>
39. Performance Based Wages in Tax Collection: The Brazilian Tax Collection Reform and its Effects. Charles Kahn, Emilson Silva and James Ziliak. The Economic Journal 11, 2001.
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38732287>
40. Tax Farming Redux: Experimental Evidence on Incentive Pay for Tax Collectors. Asim I. Khwaja, Adnan Q. Khan, and Benjamin A. Olken. Versión borrador.
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38732296>
41. DIA Banco - Recaudar No Basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo
<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38689928>

ABREVIATURAS

ANCP	Agencia Nacional de Contratación Pública
APP	Asociaciones Público-Privadas
BEPS	Base Imponible y la Transferencia de Beneficios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CO	Capital Ordinario
COP	Pesos Colombianos
CREE	Contribución Empresarial para la Equidad
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EER	Enlace Electrónico Requerido
ET	Entidades Territoriales
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
GNC	Gobierno Nacional Central
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVA	Impuesto sobre las Ventas
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Plan de Desarrollo de la Operación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGR	Sistema General de Regalías
SPNF	Sector Público No Financiero
TIR	Tasa Interna de Retorno
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROGRAMA

COLOMBIA

PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA (CO-L1142)

Términos y condiciones financieras			
Prestatario: República de Colombia		Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF)*	
		Período de amortización:	Pago único al 15 de julio de 2027
		VPP Original:	12,75 años**
Organismo ejecutor: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)		Período de desembolso:	1 año
		Período de gracia:	12,75 años
Fuente	Monto (US\$ millones)	Comisión de inspección y vigilancia:	***
BID: Capital Ordinario (CO)	400	Tasa de interés:	Libor
Local:	0	Comisión de crédito:	***
Total:	400	Moneda de aprobación:	US\$ con cargo al Capital Ordinario
Esquema del programa			
<p>Objetivo y descripción. 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.</p> <p>La presente operación corresponde a la primera de una serie programática de dos operaciones en apoyo a reformas de política (PBP). El objetivo es dar respuesta a algunos de los principales retos que afronta Colombia para promover la consolidación de las diversas reformas realizadas en materia fiscal en años recientes, incrementar la eficiencia de la recaudación, aumentar la efectividad del gasto público, así como de las inversiones públicas que se financian con recursos del Sistema General de Regalías y reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas a <i>shocks</i> externos.</p> <p>Esta operación establece como condición la estabilidad macroeconómica y está estructurada en tres componentes: Componente I: Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros; Componente II: Mejorar la eficiencia del gasto público; y Componente III: Mejorar la gestión de la deuda pública y de los pasivos contingentes.</p>			
<p>Condiciones contractuales especiales. El desembolso de los recursos está sujeto al cumplimiento de las medidas de reformas de política (Anexo II: Matriz de Políticas), las cuales se describen en los componentes del programa (¶1.32; ¶1.34; ¶1.36) y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.</p>			
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.			
El proyecto califica como: SEQ[] PTI[] Sector[] Geográfica[] N° de beneficiarios[]			

* Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (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.

** La Vida Promedio Ponderado (VPP) original del préstamo y el período de gracia podrán ser menor de acuerdo a la fecha efectiva de la firma de Contrato de Préstamo.

*** La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Contexto general y antecedentes

- 1.1 En los últimos años, el Gobierno de Colombia 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 Constitución¹, la introducción de la regla fiscal², 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.
- 1.2 Más recientemente el gobierno aprobó una extensiva reforma tributaria,³ la reforma del Sistema General de Regalías (SGR), la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP), 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 Económicos (OCDE).

B. Situación macroeconómica y fiscal

1. Situación macroeconómica

- 1.3 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 período, 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

¹ En junio 2011 se estableció la sostenibilidad de las finanzas públicas como un principio a tener en cuenta por todas las ramas y organismos del Estado, de manera que en todo momento, los gastos planeados no pongan en riesgo la financiación de programas y de obligaciones del sector público en el mediano plazo.

² La regla fiscal, aprobada en 2011, establece una meta de déficit fiscal estructural del gobierno central y se constituirá en la principal herramienta de disciplina de las finanzas públicas con el fin de implementar simultáneamente una política fiscal contracíclica y de sostenibilidad. La regla establece una senda decreciente en el mediano plazo del déficit fiscal estructural, partiendo de 2,3% del PIB en 2014, hasta alcanzar 1% del PIB en 2022.

³ En diciembre de 2012 se aprobó la reforma tributaria cuyo objetivo es crear empleo y lograr más equidad social. Entre otros, la reforma incluyó: (i) un impuesto mínimo alternativo (IMAN), que consiste en gravar con el 1 por ciento los ingresos y salarios a partir de 2.300.000 pesos, eliminando el cobro de retenciones en la fuente; (ii) una Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), la cual constituye un nuevo impuesto que grava las utilidades de las empresas con el fin de sustituir la financiación de los parafiscales que serían eliminados de la nómina; y (iii) la simplificación del Impuesto sobre las Ventas (IVA), que pasa de 7 a 3 tasas. La tarifa del impuesto a la renta de las sociedades sigue en 33%. Sin embargo, ésta se dividirá en 2 tributos: uno ordinario de 25% y el CREE, o Impuesto para la Equidad del 8%. El CREE de 8 puntos sería de: 2,2% al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), 1,4% al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y 4,4% a la salud. La idea principal detrás de este cambio es que los altos costos salariales son en parte responsables de la alta tasa de desempleo y de informalidad (60%) de Colombia.

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%.

- 1.4 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.
- 1.5 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.
- 1.6 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 nueve 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.
- 1.7 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.
- 1.8 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.

2. Situación fiscal

- 1.9 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima que 2013 cerraría con un déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) de 1,4% del PIB. Comparado con 2012, habría un deterioro de 1,8 puntos porcentuales del PIB, que se explica por el balance del Gobierno Nacional Central (GNC), cuyo déficit llegaría a 2,4%, comparado con el 2,3% del PIB en 2012, y un menor superávit del sector descentralizado del 2,8% a 1% del PIB.
- 1.10 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 *shocks* externos. Las necesidades de financiamiento de la Nación en 2014 alcanzarían un valor en pesos de \$47,2 millones de millones (6,1% del PIB), cuyos componentes más significativos son un déficit a financiar por \$17,9 millones de millones (2,4% del PIB) y amortizaciones por \$22,9 millones de millones (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 millones de millones (4,9% del PIB)⁴. 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. Esta operación cubriría el 20% de la financiación multilateral.

C. Problemas y desafíos de las finanzas públicas

- 1.11 No obstante los avances citados, uno de los más importantes desafíos del Gobierno de Colombia 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. Los principales problemas se centran en las siguientes áreas.

1. Gestión de los ingresos tributarios

- 1.12 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. Para mejorar este desempeño, el Gobierno de Colombia 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).

⁴ El resto de las fuentes de financiamiento (1,2% del PIB) incluye operaciones de tesorería y fuentes de disponibilidad inicial.

⁵ Información en base al DIA 2013, elaborado por el Banco.

- 1.13 El Impuesto sobre las Ventas (IVA) es uno de los tributos más significativos para Colombia. En el año 2012 su recaudo representó alrededor del 35% de los ingresos tributarios a nivel nacional y el 5,5% del PIB⁶. Sin embargo, la recaudación de este tributo tan solo alcanza una productividad del 33%⁷, en razón a una tasa de evasión que ronda el 25%⁸ y, a la existencia de diversas tarifas diferenciales y de exclusiones y exenciones que reducen la base gravable del impuesto.
- 1.14 Los principales problemas identificados son: (i) si bien la Ley de Reforma Tributaria establece un nuevo paradigma en materia de tributación internacional, con miras a la inserción en la OCDE, aún no se cuenta con una reglamentación específica para cumplir con dicha meta; (ii) el uso de facturas en papel limita la capacidad y efectividad de las autoridades fiscalizadoras para combatir el fraude y la evasión⁹; (iii) el Estatuto Aduanero vigente, que data de 1999, no cumple con las mejores prácticas internacionales existentes, quedando obsoleto en el ejercicio del control aduanero¹⁰; (iv) los procedimientos existentes en los sistemas aduaneros no facilitan el comercio internacional, ni provén de protección efectiva a las fronteras aduanera¹¹; y (v) la deficiencia de la actual estructura organizativa de la DIAN es el principal factor que limita la productividad de la recaudación, lo que se refleja en una presión tributaria por debajo de su potencial¹².

2. Gestión del gasto público

- 1.15 Los problemas en la gestión del gasto se manifiestan tanto en su componente de capital como corriente. Por un lado, por su riqueza en recursos naturales no renovables, las regalías constituyen una fuente importante de financiación de la

⁶ Información en base a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2012.

⁷ Según el DIA 2013, la productividad del IVA en la región es, en promedio, 41%.

⁸ Según la última estimación disponible (2010), la tasa de evasión del IVA es del 25,4%, equivalente al 2% del PIB.

⁹ El uso de facturas en papel impacta negativamente en la capacidad recaudatoria de la DIAN, dado el limitado acceso que brinda en términos de información de calidad para la toma de decisiones.

¹⁰ Según el indicador del *Doing Business* 2014 del Banco Mundial, Colombia se ubica en el puesto 94 en el componente de Comercio Transfronterizo, muy por debajo del puesto 43 que el país registra a nivel general.

¹¹ Según el indicador del *Doing Business* 2014 del Banco Mundial, 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).

¹² 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, redundan en muy bajo nivel de fiscalización (0,1% de inspecciones sobre contribuyentes activos frente al 3,1% promedio de la región, según DIA 2013). Si bien existen varios factores que influyen sobre los incentivos para cumplir con los deberes tributarios, en el caso de Colombia variables como la severidad de las sanciones ante incumplimiento no difieren de las mejores prácticas internacionales e incluso están por encima del promedio regional (DIA 2013). Sin embargo, la escasa capacidad de control por parte de la DIAN producto de su actual estructura organizativa socava el cumplimiento voluntario, reforzando el problema de la evasión y baja productividad de la recaudación.

inversión pública en Colombia¹³. Sin embargo, en los últimos años se evidenció: (i) alta concentración de estos recursos en pocas entidades territoriales (productoras)¹⁴ contribuyendo a la inequidad territorial; (ii) escasos avances en la ampliación de coberturas de los sectores sociales básicos (educación, salud, agua potable y mortalidad infantil) pese a la magnitud de los recursos transferidos, denotando ineficiencia en la asignación del gasto¹⁵; así como (iii) irregular utilización de los recursos¹⁶.

- 1.16 Esta situación llevó a que el gobierno colombiano propusiera la reforma del esquema de distribución de regalías consignado en la Constitución Política de 1991. Esta reforma cambió la estructura por medio de la cual son distribuidas las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables y la sustituyó con la creación del SGR; quién tiene como objetivo impulsar el crecimiento regional, aumentar la equidad entre regiones, disminuir los índices de pobreza y aumentar la competitividad, con base en criterios de equidad regional, social e intergeneracional¹⁷.
- 1.17 Por el lado del gasto corriente, dado el peso importante de las compras de bienes y servicios¹⁸, en 2011 se creó la ANCP- Colombia Compra Eficiente, 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 recursos¹⁹.
- 1.18 Considerando los problemas de asignación de gasto identificados anteriormente, los desafíos principales son: (i) la reforma del SGR implica nuevas responsabilidades asignadas al Departamento Nacional de Planeación (DNP)²⁰, que implican una nueva institucionalidad; (ii) la baja capacidad de las Entidades Territoriales (ET) en el proceso de estructuración de proyectos de inversión²¹; (iii) la ausencia de mecanismos institucionales para promover proyectos de ámbito regional ha conllevado a la atomización de proyectos de inversión de

¹³ Los ingresos por recursos no renovables representan alrededor de 8% de los ingresos fiscales totales, y aumentaron significativamente en la última década. Por ejemplo, las regalías pasaron de representar el 0,6% del PIB en 2002 al 1,7% en 2012. Para 2014, el presupuesto del SGR es alrededor de 1% del PIB.

¹⁴ Siete departamentos que representaron el 14% de la población, concentraron el 70% de los recursos asignados en el período 2002-2011 (Bonet y Urrego 2014).

¹⁵ Ver DNP: Una evaluación del impacto de las regalías directas y fondo nacional de regalías, 2012.

¹⁶ Proyecto de Acto Legislativo 13-10: Exposición de Motivos. Ver también informes de la Contraloría General.

¹⁷ Para lograr dichos objetivos, el SGR se compone de diversos “fondos” y mecanismos de distribución directa a las entidades territoriales. Los cinco fondos que componen el SGR son: Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE); Fondo de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales (FONPET); Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI); Fondo de Desarrollo Regional (FDR), y Fondo de Compensación Regional (FCR).

¹⁸ Según la OCDE, las compras públicas representan alrededor del 15% del PIB.

¹⁹ De acuerdo a Colombia Compra Eficiente, sólo en un día hábil se publican en entre 2.000 y 3.000 procesos de adquisición de diferentes tipos de bienes y servicios que requieren las entidades públicas en todo el país.

²⁰ De acuerdo con lo señalado en el artículo 9 de la Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del SGR, le corresponden al DNP, entre otras funciones, ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora y proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional.

²¹ Ver DNP: Resultados de evaluación del desempeño integral de los municipios 2012.

pequeña escala, con muy poco impacto social²²; (iv) la ausencia de indicadores que permitirían identificar el impacto del SGR sobre los resultados esperados de los distintos fondos que lo conforman; (v) la necesidad de identificar los cuellos de botella en los procesos administrativos para garantizar una rápida utilización de los recursos, dada la magnitud de estos últimos²³, los múltiples actores involucrados y la novedad del SGR; y (vi) la ausencia de mecanismos de estandarización de procesos de compra y de agregación de demanda para facilitar los procesos de adquisiciones públicas.

3. Gestión de la deuda y pasivos contingentes

- 1.19 En vistas a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante distintos tipos de *shocks*, 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, que contempla un conjunto de acciones sobre el portafolio de emisión y el saldo de la misma, orientados a alcanzar objetivos determinados en materia de riesgo, costo, duración, monedas y tasas de interés.
- 1.20 En segundo lugar, 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. Naturalmente, las APP conllevan riesgos fiscales implícitos en materia de operación, financieros, regulatorios, ambientales, desastres naturales, entre otros. Los riesgos financieros podrían generar un incremento de los costos de financiamiento y reducción de los ingresos reales, afectando las cuentas fiscales del Estado.
- 1.21 Por último, considerando que los desastres naturales en el país han tenido un costo fiscal elevado, el gobierno ha diseñado una estrategia que reduce la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante este tipo de eventos. En particular, esto implica la necesidad de desarrollar métodos financieros para identificar, mitigar y enfrentar los riesgos fiscales asociados a los desastres naturales.
- 1.22 A pesar de estos avances, los desafíos principales son: (i) el manejo de la deuda pública no se encuentra acompañada por mecanismos de monitoreo que permitan alcanzar los parámetros objetivos y/o metas de mediano plazo establecidos en la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda, lo cual expone las finanzas del Estado a riesgos de mercado; (ii) algunas entidades públicas a nivel territorial suelen presentar proyectos de APP que no garantizan la generación de valor por dinero para la sociedad; (iii) los contratos de concesiones viales de primera, segunda y tercera generación han desembocado en controversias judiciales, demandas y

²² Ver DNP: Una evaluación del impacto de las regalías directas y fondo nacional de regalías, 2012.

²³ Durante el período 2013-2014, se han aprobado más de 3.300 proyectos de inversión, por un valor de más de \$7,2 millones de millones (alrededor de 1% del PIB).

aplicación de multas para el gobierno, elevando así los pasivos contingentes²⁴; y (iv) el impacto fiscal de los eventos de desastres naturales es elevado y recurrente, lo que amerita la adopción de medidas de mitigación²⁵.

D. Estrategia del País y del Banco

- 1.23 Esta operación apoya los esfuerzos de fortalecimiento institucional que el Banco ha venido promoviendo para mejorar la efectividad del gobierno y las finanzas públicas en Colombia. Asimismo, este programa se alinea con la Estrategia de país con Colombia (GN-2648-1), cuyos objetivos en el área de Modernización del Estado y Gobernabilidad enfatizan: (i) lograr una gestión pública más eficiente, principalmente en lo relacionado con acciones orientadas a fortalecer sistemas transversales, tales como la defensa jurídica, la gestión de activos y pasivos, y la contratación pública; (ii) aumentar la transparencia en la gestión gubernamental, principalmente a través del desarrollo institucional de las entidades de control del país y de la consolidación de una política nacional de rendición de cuentas; y (iii) fortalecer las entidades del orden territorial, especialmente en lo referente a la calidad del gasto, mejoramiento de ingresos y rendición de cuentas, buscando así un mejoramiento de los indicadores fiscales. Adicionalmente, el programa contribuye a la meta regional de “instituciones para el crecimiento y el bienestar social” establecida en el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (CGI-9) (AB-2764) mediante la contribución a: (i) la relación entre el ingreso tributario real y el potencial; y (ii) el Gasto Público administrado a nivel descentralizado como porcentaje del gasto público total.
- 1.24 La presente operación complementa la experiencia adquirida en operaciones entre el Banco y Colombia en materia fiscal y fortalecimiento de la gestión pública. Dentro de estas operaciones 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 (CO-L1102; 3154/OC-CO); el Programa de Gestión Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático (CO-L1103; 2616/OC-CO); el Programa de Apoyo a Participación Público Privada en Infraestructura (CO-L113; 3090/OC-CO); y el Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia (CO-L1138; 3155/OC-CO)²⁶.

²⁴ Según la OCDE, 25 contratos de concesión han sido renegociados 430 veces; mientras que el costo fiscal adicional promedio por renegociación es de US\$265 millones, lo que equivale en total a 280% del valor inicial de los contratos (*Working Paper* 317-2013).

²⁵ En los últimos 40 años, los desastres naturales han ocasionado pérdidas para el sector vivienda de US\$7.100 millones, equivalente a pérdidas anuales de US\$177 millones (MHCP, 2013).

²⁶ En el Enlace Electrónico Opcional EEO#37, se presenta un Cuadro Resumen de las principales características de estos proyectos y lecciones aprendidas.

- 1.25 Estas experiencias han generado sinergias en los temas fiscales y de gestión pública. El presente programa busca profundizar el apoyo del Banco a los esfuerzos realizados por el gobierno en el ámbito fiscal, tales como la reciente reforma tributaria, la masificación de la factura electrónica, la transparencia y eficiencia de la gestión pública, y la gestión de pasivos, incluyendo los contingentes. En general, las experiencias previas en operaciones de política en materia fiscal, que han trabajado en mejoras de gestión de ingresos y gastos, han logrado resultados satisfactorios tanto en Colombia como en otros países de la región (ver EEO#37)²⁷. En particular, existe evidencia rigurosa en países de ingreso medio tanto acerca de la efectividad de reformas organizacionales a la administración tributaria en términos de productividad de la recaudación, así como también de reformas en el gasto público orientadas a mejorar sus niveles de eficiencia²⁸.

E. Objetivo y estrategia del programa de reformas

- 1.26 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. Por lo tanto, al fortalecer los pilares macro-fiscales 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, los cuales afectan especialmente a los hogares más vulnerables²⁹. A su vez, al enfocarse en reformas de política orientadas a mejorar la calidad de la inversión pública a nivel territorial, el programa tendrá un universo de beneficiarios amplio³⁰.
- 1.27 De acuerdo con la estrategia del país para el sector, se busca consolidar los avances realizados por Colombia dentro de un marco de responsabilidad fiscal, puesto en marcha desde hace más de una década. También se espera mejorar la eficiencia de la administración tributaria, de la asignación de los recursos

²⁷ Ver para el caso de Colombia, 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. Para experiencias regionales, ver Apresentação Consolidada das Etapas Proconfis Bahia I e II, realizada por el Gobierno del Estado de Bahia, Brasil.

²⁸ En el caso de los ingresos, existe evidencia 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 (Kahn et al. 2001). Ver también Olken et al. (de próxima publicación) para el caso de Pakistán. En lo que refiere al gasto público, 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).

²⁹ De Janvry & Sadoulet (1999) 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, 2000). Para evidencia sobre el impacto de las crisis macroeconómicas sobre la pobreza y desigualdad en general ver Lustig (2000).

³⁰ Durante 2013, fueron aprobados 3.700 proyectos de inversión financiados con recursos del SGR, abarcando 923 municipios, de un total de 1.123, para un promedio de 56.000 beneficiarios por proyecto.

provenientes de las regalías y del proceso de compras públicas, así como un mejor manejo en la gestión de los riesgos fiscales y pasivos contingentes.

- 1.28 El programa de apoyo a las políticas, se ha estructurado en dos operaciones vinculadas técnicamente, cuyas acciones buscan dar respuesta a algunos de los retos que enfrenta el país para hacer más efectivas las recientes reformas y políticas en materia fiscal. Esta primera operación programática se orienta a sentar las bases legales y normativas del programa de reformas, mediante la expedición de decretos, resoluciones, reglamentos y ajustes institucionales necesarios. La mayoría de las reformas legales han sido tramitadas y aprobadas durante el periodo 2013-2014, en el marco de la preparación de esta operación y forman parte de la Matriz de Políticas para el desembolso de la operación.
- 1.29 La segunda operación programática considerará entre otros: (i) el cumplimiento de las normas de la OCDE, relativas a la erosión de la Base Imponible y la Transferencia de Beneficios (BEPS); (ii) la reglamentación e implementación de la normativa relativa al nuevo Estatuto Aduanero; (iii) la presentación de los resultados preliminares del impacto del SGR; (iv) los avances generados con la inclusión del sector privado en la estructuración de proyectos de inversión financiados por el SGR; y (v) la instrumentalización del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres Naturales.

F. Componentes del programa

- 1.30 **Estabilidad macroeconómica.** Esta condición tiene por objetivo asegurar que el Gobierno de Colombia mantendrá un entorno macroeconómico conducente a la sostenibilidad fiscal y que las políticas que adopte serán congruentes con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la Carta de Política.
- 1.31 **Componente I. Fortalecer la gestión y recaudación de ingresos tributarios y aduaneros.** El objetivo es aumentar la productividad de la base tributaria y mejorar la recaudación a nivel nacional. Para ello se propone: (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.
- 1.32 Para la presente operación se establecen las siguientes condiciones para el desembolso: (i) la aprobación de normativas que precisen y reglamenten los aspectos de tributación internacional relacionados al establecimiento permanente de las personas naturales y jurídicas, subcapitalización, residencia para efectos

tributarios y precios de transferencia; (ii) la aprobación de la normativa que sienta las bases para la masificación del uso de la factura electrónica; (iii) la presentación de un proyecto de ley para la Nueva Regulación Aduanera que establezca los nuevos procedimientos y trámites aduaneros que se adecuen a las actuales prácticas internacionales y a las metas acordadas en los tratados comerciales; (iv) la consultoría para identificar el sistema de control aduanero que mejor atiende las necesidades de Colombia; y (v) el fortalecimiento de la estructura organizacional y de la Planta de Personal de la DIAN.

- 1.33 **Componente II. Mejorar la eficiencia del gasto público.** El objetivo es fortalecer la calidad del gasto público. Para ello se propone: (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); (iii) incentivar el diseño y ejecución de proyectos regionales que promuevan el desarrollo y la competitividad del país; (iv) elaborar una agenda de evaluación para medir los impactos de las inversiones financiadas con recursos del SGR, en términos de desarrollo y convergencia regional, innovación y competitividad, disminución de la pobreza, y buen gobierno; (v) promover una agenda de evaluación de los procesos del SGR, con énfasis en sus diferentes actores, cuellos de botella, con miras a mejorar su diseño, gestión e implementación; y (vi) fortalecer el marco regulatorio para facilitar la agregación de demanda y mejorar la eficiencia de las compras y licitaciones públicas.
- 1.34 Para esta operación se establecen las siguientes condiciones para el desembolso: (i) la creación del Grupo de Coordinación del SGR al interior de la Subdirección Territorial y de Inversión Pública y el acuerdo interadministrativo para el apoyo operativo y logístico a las ET; (ii) la aprobación de normativa que reglamenta la Red de Estructuradores para los proyectos de inversión financiados por el SGR; (iii) la conformación de la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional para los proyectos de inversión financiados por el SGR; (iv) la preparación de una Línea Base para medir el impacto del SGR, contemplados en los Fondos de Desarrollo Regional, y Compensación Regional, y que se haya realizado la convocatoria para el establecimiento de la Línea de Base del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; (v) la realización de una evaluación institucional y de procesos del SGR con énfasis en el ciclo de los proyectos de inversión, que permita identificar los avances, logros y aspectos por mejorar en el diseño, gestión e implementación del sistema y su capacidad para el cumplimiento de los objetivos; y (vi) la aprobación de Acuerdos Marco de Precios, del manual de compras y de documentos estándar de licitación.
- 1.35 **Componente III. Mejorar la gestión de la deuda pública y los pasivos contingentes.** El objetivo es reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas mediante: (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.

- 1.36 Para esta operación se establecen las siguientes condiciones para el desembolso: (i) el desarrollo de un modelo de seguimiento de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda; (ii) la adopción de un contrato marco que contenga medidas de aseguramiento para la mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por las APP; (iii) la adopción de medidas para mejorar el entorno institucional, económico y normativo de las APP en Colombia; y (iv) la definición de la estrategia de política de gestión financiera pública, ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza.
- 1.37 **Análisis económico.** El equipo de proyecto realizó un análisis costo-beneficio, considerando únicamente dos de los principales resultados 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 y negociar mejores precios. Cabe indicar que los beneficios financieros por la modernización de la estructura organizacional de la DIAN con vista a la mejora en eficiencia no fueron considerados en el análisis, lo cual mejoraría aún más el robusto resultado de la evaluación financiera.
- 1.38 De acuerdo con el análisis financiero, se estima una Tasa Interna de Retorno (TIR) de 21% y un Valor Presente Neto (VPN) de US\$335 millones, lo cual justifica el financiamiento por parte del Banco³¹. Asimismo, se realizó un análisis de sensibilidad que asume diferentes escenarios. Las simulaciones no modifican la decisión en relación a la viabilidad del programa, ya que en todos los casos estudiados el VPN se mantiene positivo y la TIR sigue siendo robusta y con un valor superior al 18% en el escenario más pesimista.

G. Principales resultados

- 1.39 Para medir la eficacia 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 del programa.

³¹ La tasa de descuento aplicada a los flujos netos financieros fue del 12%.

- 1.40 Como resultados del programa, se espera, entre otros: (i) mejoras en la recaudación de impuestos, así como de su eficiencia; (ii) disminución del tiempo de desaduanamiento y costo por autorización de aduana y control de importación; (iii) aumento del número de proyectos de inversión aprobados con recursos de las regalías; (iv) ahorros por mejoras en las compras públicas; y (v) mejoras en el perfil de la deuda pública, conforme se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Resumen de los resultados esperados

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas	
		Valor	Año	Valor	Año
Mejoras en la recaudación de impuestos, así como en la eficiencia					
El valor del recaudo total	% PIB	14,8	2013	15,4	2016
Valor recaudado por la gestión efectiva por fiscalización	MM COP	4,1	2013	6,0	2016
Ganancias en eficiencia por mejoras en el sistema aduanero					
Tiempos de despacho en importación	Horas	23	2013	10	2016
Costo por autorización de aduana y control técnico en importación	US\$ x contenedor	170	2013	100	2016
Mejora en la calidad de los proyectos de inversión presentados por las ET financiados por el SGR					
Monto Aprobado Presupuesto SGR disponible	%	76	2012	90	2016
Ahorros por mejoras en eficiencia en las compras públicas*					
Gasto en la compra de combustibles a nivel nacional incluyendo Bogotá (18 ciudades)	mM COP	385	2012	375	2016
Gasto en la compra del servicio de Aseo y Cafetería	mM COP	96	2012	91	2016
Mejora del Perfil de la Deuda Pública					
Composición de la Deuda Pública en moneda extranjera	% del total	28	2012	25	2016

* El indicador refleja reducción en gasto por vía de precios, dejando la cantidad constante. Valores a precios constantes del año base.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos financieros, monto y moneda

- 2.1 Esta operación está estructurada bajo la modalidad programática (primero de una serie de dos operaciones) con base en los lineamientos y las directivas establecidas en el nuevo marco de financiamiento (GN-2200-13) y en las guías para la 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 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 y los mecanismos activadores de la segunda operación del programa.

- 2.2 El monto de la presente operación es de a US\$400 millones, cantidad que se desembolsará en un sólo tramo, el cual se justifica por los requerimientos de financiamiento del país. Como se destaca en el párrafo 1.10, las necesidades de financiamiento externo en 2014 son de US\$4 mil millones, y esta operación cubriría el 10% de las mismas. Esta primera operación programática se efectuaría a través de la Facilidad Flexible de Financiamiento (FFF) en Dólares Norteamericanos del Capital Ordinario (CO) del Banco. El monto y fecha de la segunda operación serán acordados considerando los avances en el cumplimiento de los mecanismos activadores y el ejercicio de programación del Banco con el país.

B. Salvaguardias medioambientales 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 y con base a los resultados del *Safeguards Policy Filter Report*, no se requiere clasificación para esta operación.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Los recursos de esta operación irán directamente al tesoro de Colombia para cubrir necesidades de financiamiento del gobierno, razón por la cual no hay riesgo fiduciario.

D. Otros aspectos y riesgos

- 2.5 La implementación de los cambios estructurales propuestos y el cumplimiento de las metas de esta operación programática, presentan tres categorías de riesgos que el equipo de proyecto evaluó con base en la probabilidad e impacto de su ocurrencia: (i) macroeconómicos y de sostenibilidad fiscal; (ii) de gestión pública y gobernabilidad; y (iii) monitoreo y rendición de cuentas. Los mismos cuentan con baja calificación de riesgo y por lo tanto no ameritan acciones mitigadoras. Asimismo, la operación está focalizada en apoyar reformas que en su mayoría han sido aprobadas durante la preparación del programa y el resto están en fase final de aprobación, garantizando así el cumplimiento de las acciones de políticas propuestas.
- 2.6 **Sostenibilidad.** Las políticas apoyadas por esta operación son plenamente consistentes con la estrategia de modernización de las instituciones fiscales adoptadas en los últimos años y acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Por lo tanto se estima que los avances apoyados por esta operación programática se mantengan vigentes en el mediano plazo.

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE GESTIÓN

A. Arreglos para la ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Colombia. El MHCP será 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 esté bajo la responsabilidad de la Subdirección de Crédito Público del MHCP, que es la entidad que directamente se beneficiará de los recursos del préstamo.
- 3.2 El organismo ejecutor es el responsable de: (i) realizar 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.

B. Arreglos para el monitoreo de los resultados

- 3.3 El MHCP proveerá la información requerida para verificar el cumplimiento de los hitos indicadores de avance habilitantes de la operación subsiguiente del programa y de las etapas 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, a través de la Web (www.sinergia.dnp.gov.co).
- 3.4 Con el objeto de instrumentar el programa, el equipo de proyecto del Banco ha implementado una estrategia consistente en: (i) proveer asistencia técnica necesaria en temas ya identificados, financiada parcialmente con fondos del insumo operacional de la Cooperación Técnica de Apoyo a la Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia (CO-T1361); (ii) realizar misiones especiales que coincidan con momentos claves en el diseño e implementación; y (iii) realizar un monitoreo cercano, conjuntamente con el Gobierno de Colombia, para prever y resolver adecuadamente riesgos y dificultades estratégicas, técnicas y de coordinación asociados a la ejecución de la operación.
- 3.5 **Evaluación.** Un estudio relativo a la efectividad del programa en los próximos años, que incluirá un análisis costo-beneficio ex post y una comparación de la matriz de resultados previstos frente a los efectivamente alcanzados, formará parte de la evaluación financiada por la mencionada cooperación técnica.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 **Carta de Políticas.** La Carta de Políticas 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 y las acciones previas para el desembolso de la segunda operación.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos				
Metas regionales de desarrollo		i) Relación entre el ingreso tributario real y el potencial, ii) Gasto Público administrado a nivel descentralizado como porcentaje del gasto público total.		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		i) Sistemas financieros públicos implementados o mejorados (presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda e ingreso), ii) Gobiernos municipales y otros gobiernos subnacionales que reciben apoyo.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2648-1	Avanzar en la consolidación de la responsabilidad fiscal subnacional.		
Matriz de resultados del programa de país	GN-2756	La intervención está incluida en el Documento de Programación de País 2014.		
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. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		8.6		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.3	33.33%	10
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		10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5		
4.4 Supuestos Razonables		1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5		
5. Evaluación y seguimiento		6.5	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.5		
5.2 Plan de Evaluación		5.0		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación				
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		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/PDP)				
No-Fiduciarios				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
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		Sí	CO-T1283 (Apoyo a la Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Subnacional en Colombia).	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

El diagnóstico argumenta que más allá de avances en el frente macroeconómico, Colombia tiene retos importantes en tres áreas asociadas a la gestión de las finanzas públicas: i) los ingresos tributarios, ii) la productividad del gasto público, específicamente de inversión y iii) la gestión de pasivos contingentes.

En Colombia la presión fiscal es baja en comparación con el resto de América Latina, siendo casi la mitad de países con ingresos similares. Paralelamente, la productividad en la recaudación es también baja dada la alta evasión. Aunque las penalidades aplicadas en Colombia no son muy diferentes de las aplicadas en otros países usualmente, el documento señala que un reto central de la administración tributaria en Colombia es el bajo nivel de cumplimiento de la normatividad, debido principalmente a las limitaciones en el número de personal, de estructura organizacional y presencia física de la administración tributaria. El diagnóstico en el área fiscal presenta información cuantitativa relevante que da soporte a la argumentación.

En cuanto a la ineficiencia en la gestión del gasto público, el documento entra directamente a la gestión de las regalías que se distribuyen a nivel sub nacional. Hasta la reciente reforma del sistema de regalías, la distribución regional era inequitativa, su impacto en la calidad y la cobertura de los servicios sociales básicos muy baja, y los recursos muchas veces se usaban de forma irregular. La reciente reforma presenta desafíos para la gestión de las regalías tanto a nivel central (DNP) como descentralizado. Este diagnóstico también está apoyado en información relevante y evidencia estadística. El tercer tema abordado es el de gestión de la deuda y pasivos contingentes. Se agrupan en este componente la gestión de la deuda a mediano plazo, los retos de las APP, la gestión del riesgo fiscal de los desastres naturales y los problemas de los pasivos contingentes ligados a las concesiones viales.

Se propone un programa de reformas que se ha estructurado en dos operaciones vinculadas técnicamente. La primera operación se orienta a sentar las bases legales y normativas del programa de reformas. La mayoría de las reformas legales han sido tramitadas y aprobadas durante el periodo 2013-2014, y forman parte de la matriz de políticas para el desembolso de la operación.

Como resultado de este diagnóstico, se propone una intervención cuyos impactos finales están asociados al resultado fiscal del Gobierno Nacional Central y la evolución de la deuda pública neta del Gobierno.

La documentación contiene un análisis económico que se basa en la estimación de dos de los principales resultados 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.

El Plan de Monitoreo y Evaluación propone la realización de una evaluación de costo - beneficio ex post.

MATRIZ DE POLÍTICA

Objetivo	Acciones previas al desembolso para el primer préstamo programático	Acciones indicativas para un segundo préstamo programático
Condiciones generales para préstamos de apoyo a reformas de política		
Mantener un entorno macro-económico apropiado y sostenible fiscalmente.	El marco de políticas macroeconómicas es congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política. Medio de verificación. IAMC y Carta de Política.	El marco de políticas macroeconómicas se mantiene congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política.
I. Fortalecer la Gestión y Recaudación de Ingresos Tributarios y Aduaneros		
Aumentar la productividad de la base tributaria y mejorar la recaudación.	1.1 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. Medio de verificación. Decretos sobre: (i) residencia fiscal; (ii) sociedad nacional; (iii) precios de transferencias; y (iv) subcapitalización.	1.1 Dar cumplimiento a las normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), relativas a la Erosión de la Base Imponible y la Transferencia de Beneficios (BEPS).
	1.2 Fortalecimiento de la gestión del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), por medio del establecimiento de las bases normativas para la masificación del uso de la factura electrónica. Medio de verificación. Decreto sobre Factura Electrónica.	1.2 Implementación del Plan Piloto para la masificación del uso de la factura electrónica.
	1.3 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. Medio de verificación. Proyecto de Nueva Regulación Aduanera.	1.3 Aprobación de la nueva Regulación Aduanera y su implementación.

Objetivo	Acciones previas al desembolso para el primer préstamo programático	Acciones indicativas para un segundo préstamo programático
	<p>1.4 Fortalecimiento de la Aduana por medio de la identificación de soluciones que permitan implementar mejoras en su administración con base a las mejores prácticas internacionales.</p> <p>Medio de verificación. Contrato de consultoría para iniciar la identificación del sistema de control aduanero que mejor atiende las necesidades de Colombia, publicado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).</p>	<p>1.4 Inicio de operaciones del sistema de control aduanero a plena capacidad.</p>
	<p>1.5 Modernización de la estructura organizacional de la DIAN con vista a la mejora en eficiencia.</p> <p>Medio de verificación. Decretos sobre cambio de estructura organizacional en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y salarios.</p>	<p>1.5 Operación de la DIAN bajo nueva estructura organizacional.</p>
II. Mejorar la Eficiencia del Gasto Público		
Fortalecer la calidad del gasto público.	<p>2.1 Fortalecimiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP) por medio de la creación de una nueva institucionalidad para la implementación del sistema General de Regalías (SGR).</p> <p>Medios de verificación. (i) Resolución 2300: Creación de grupo de coordinación del SGR; y (ii) Entrada en vigencia de Convenio FONADE, de asistencia técnica a las Entidades Territoriales, para la estructuración de proyectos.</p>	<p>2.1 Consolidación de la Coordinación y Operación del Sistema General de Regalías en una Dirección de la DNP.</p>
	<p>2.2 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).</p> <p>Medios de verificación. Resolución DNP No.3643 por la cual se define la Red de Estructuradores.</p>	<p>2.2 Operación de la Red de Estructurados para los proyectos de inversión financiados por el SGR.</p>

Objetivo	Acciones previas al desembolso para el primer préstamo programático	Acciones indicativas para un segundo préstamo programático
	<p>2.3 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.</p> <p>Medios de verificación. Acta de Convocatoria y Asistencia de los miembros que conforman la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional.</p>	<p>2.3 Operación de la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional.</p>
	<p>2.4 Evaluación del impacto del SGR para el establecimiento de la Línea Base, contemplados en los Fondos de Desarrollo Regional (FDR) y Compensación Regional (CR) y que se haya realizado la convocatoria para el establecimiento de la Línea de Base del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI).</p> <p>Medios de verificación. Entrada en vigencia del contrato de consultoría para la Línea Base de FDR y CR y convocatoria para la Línea Base CTI.</p>	<p>2.4 Resultados preliminares del impacto del SGR basados en la línea de base.</p>
	<p>2.5 Identificación de los principales cuellos de botella en el funcionamiento del SGR por medio de una evaluación institucional y de procesos.</p> <p>Medios de verificación. Entrada en vigencia del contrato de consultoría para la evaluación.</p>	<p>2.5 Incorporación de ajustes en base a los resultados de la Evaluación.</p>

Objetivo	Acciones previas al desembolso para el primer préstamo programático	Acciones indicativas para un segundo préstamo programático
	<p>2.6 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.</p> <p>Medios de verificación. Dos Acuerdos Marco de Precios (Combustible Bogotá y SOAT Nacional); Manual de Compras (Lineamiento Generales para la Expedición de Manuales de Contratación) y 3 Documentos Estándar de Licitación (Pliego de Condiciones de Obras Pública, Contratos de Obras Pública y Contrato de Fiducia para manejo de anticipos), aprobados por la ANCP.</p>	<p>2.6 Lanzamiento del SECOP 2 y firma de 5 nuevos acuerdos marco de precios. Vinculación de almacenes de grandes superficies a la Tienda Virtual del Estado (plataforma para los acuerdos marco).</p>
III. Mejorar la Gestión de la Deuda Pública y los Pasivos Contingentes		
Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas.	<p>3.1 Mejorar el perfil de la deuda pública mediante el desarrollo de un modelo de seguimiento de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda.</p> <p>Medio de verificación. Informe operacional del modelo de seguimiento de la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda, publicado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.</p>	<p>3.1 Emisiones de Deuda consistentes con la Nueva Estrategia de Gestión de Deuda.</p>
	<p>3.2 Mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por las APP mediante un esquema de aseguramiento.</p> <p>Medio de verificación. Contrato Marco para el Aseguramiento de APP, publicado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.</p>	<p>3.2 Los contratos de APP firmados posteriormente a la adopción del Contrato Marco cumplen con las medidas de mitigación de riesgo establecidas.</p>

Objetivo	Acciones previas al desembolso para el primer préstamo programático	Acciones indicativas para un segundo préstamo programático
	<p>3.3 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 en Colombia.</p> <p>Medio de verificación. Manual de APP y Guía de Buenas Prácticas, publicado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.</p>	<p>3.3 Creación de un comité interinstitucional para fortalecer el proceso de elaboración y aprobación de APP.</p>
	<p>3.4 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.</p> <p>Medio de verificación. Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, publicado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.</p>	<p>3.4 Implementación de la estrategia de política de gestión financiera pública para mitigar los riesgos fiscales por desastres naturales.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/14

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

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 de un programa de profundización de la reforma fiscal en Colombia. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$400.000.000, 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 de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2014)

LEG/SGO-CAN-38746289
CO-L1142