

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

COLOMBIA

PROGRAMA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA

(CO-L1142)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz (IFD/FMM); Francesca Castellani (CAN/CCO); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Martin Ardanaz (IFD/FMM); Sergio Salinas (IFD/FMM); Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); y Marina Massini (IFD/FMM).

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

PERFIL DE PROYECTO (PP)

COLOMBIA

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia	
Número de proyecto:	CO-L1142	
Equipo de proyecto:	Luiz Villela (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Edna Armendáriz (IFD/FMM); Francesca Castellani (CAN/CCO); Ramiro López-Ghio (FMM/CCO); Martin Ardanaz (IFD/FMM); Sergio Salinas (IFD/FMM); Ana Lucía Muñoz (SPH/CCO); y Marina Massini (IFD/FMM).	
Prestatario:	República de Colombia	
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	
Plan de financiamiento:	BID - Capital Ordinario (CO):	US\$300.000.000
	Total:	US\$300.000.000
Salvaguardas:	Políticas identificadas:	B.13

II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

A. Situación macroeconómica

- 2.1 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 el 2011 y 2012, respectivamente. El menor crecimiento en 2012 se debió a una desaceleración de la demanda, tanto interna como externa. Esta a su vez fue producto del efecto de la desaceleración mundial sobre el comercio exterior colombiano, así como a caídas observadas en las producciones de petróleo y de carbón.
- 2.2 Por su parte, la proyección de la balanza de pagos para el año 2013 apunta a un déficit en cuenta corriente entre 3% y 3,6% del PIB, financiado con superávits en la cuenta de capital y financiera, mayoritariamente con Inversión Extranjera Directa (IED). La inflación en 2013, presenta un panorama estable, en donde las expectativas se encuentran ancladas a la meta de largo plazo¹. En octubre, la inflación registró una variación interanual de 1,8%. Por su parte, el tipo de cambio se ha mantenido volátil. En 2012 se registró una apreciación nominal del 9% (2% real)². Desde el principio de 2013, el peso acumula una depreciación nominal del 8,5% (5,5% real). Esto podría estar asociado a la reducción en los precios internacionales de los bienes básicos, a la desaceleración en el crecimiento económico, y a conjeturas sobre la posibilidad de que la Reserva Federal comience a reducir su programa de compras de bonos del Tesoro americano.

¹ El Banco de la República realiza mensualmente la Encuesta de Expectativas de Inflación y Tasa de Cambio.

² Fuente: Banco de la República. El cálculo del índice de tasa de cambio real utiliza las ponderaciones de bienes no tradicionales y el índice de precios al productor como deflactor.

B. Situación fiscal

- 2.3 En 2012 el Sector Público No Financiero (SPNF) registró un superávit de 0,4% y el Gobierno Central (GC) un déficit de 2,4% del PIB. La recaudación, con un crecimiento del 14%, pasó de 94,2 a 107 billones de pesos entre diciembre de 2011 y diciembre de 2012. En el mismo periodo, los gastos aumentaron en menor medida pasando de 106,6 a 119 billones. El gasto en intereses continuó siendo un rubro fundamental de las erogaciones públicas, contabilizando el 2,6% del PIB.
- 2.4 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que en el 2013 el déficit del SPNF será de 1% del PIB, mientras que la deuda pública alcanzaría 33,5% del PIB. Por otra parte, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo prevé que la posición fiscal del SPC continuará fortaleciéndose en el mediano plazo, y pasará de un superávit de 0,3% del PIB en 2012 a un superávit de 1,3% del PIB en 2024.
- 2.5 La presión fiscal de Colombia es todavía baja (15% del PIB en 2012) 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). En este contexto, el Gobierno de Colombia está haciendo esfuerzos para modificar la situación, introduciendo una reforma tributaria, en enero de 2013, e impulsando los esfuerzos de mejorar la administración tributaria y aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
- 2.6 El Impuesto sobre las Ventas (IVA) es uno de los tributos más significativos para Colombia. En el año 2012 su recaudo representó el 40% de los ingresos tributarios a nivel nacional y el 6% del PIB. Sin embargo, la recaudación de este tributo tan solo alcanza una productividad del 33%³, en razón a una tasa de evasión que ronda el 25%⁴ y, a la existencia de diversas tarifas diferenciales y de exclusiones y exenciones que reducen la base gravable del impuesto.
- 2.7 En los últimos años, se han aprobado diferentes proyectos de reforma orientados a proveer un nuevo marco fiscal institucional y a garantizar la estabilidad de las finanzas públicas: se incorporó el criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución⁵, se introdujo la regla fiscal⁶ sobre las finanzas del gobierno central y se creó el Fondo de Ahorro y Estabilización Macroeconómica. Asimismo, se estableció el Sistema General de Regalías (SGR)⁷ para el manejo más eficiente de

³ Según el DIA 2013, elaborado por el Banco, la productividad del IVA en la región es, en promedio, 41%.

⁴ Según la última estimación disponible (2010), la tasa de evasión del IVA es del 25,4%, que representa el 2% del PIB.

⁵ 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.

⁶ La regla fiscal, aprobada en 2011, establece una meta del déficit del balance estructural del gobierno central y se constituirá en la principal herramienta de disciplina de las finanzas públicas con el fin de implementar una política fiscal contracíclica y afianzar los objetivos 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.

⁷ Con este sistema se busca hacer más equitativa la distribución de los recursos asociados a la explotación de recursos naturales no renovables, generar mecanismos de ahorro y garantizar el manejo íntegro.

- dichos recursos. Estos cambios en materia fiscal contribuyeron a que Colombia recuperara en 2011 el Grado de Inversión, después de 11 años.
- 2.8 Adicionalmente, se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado y se promulgó la Ley de Asociaciones Público-Privadas, la cual fue complementada con la elaboración de metodologías de valoración de pasivos contingentes.
- 2.9 No obstante los avances citados en materia fiscal, es necesario profundizar estos esfuerzos mediante un conjunto de medidas orientadas a consolidar la reforma tributaria, mejorar la eficiencia del gasto público y la gestión de pasivos contingentes.
- 2.10 En el área de ingresos tributarios, los principales problemas identificados son: (i) la ambigüedad sobre la definición de establecimiento permanente para las sociedades y entidades extranjeras, así como de la residencia fiscal para las personas naturales extranjeras; (ii) el fraude y la evasión del IVA aún persiste y a su vez, generan costos administrativos en el proceso de devoluciones del mismo; (iii) el Estatuto Aduanero vigente (1999) ha quedado obsoleto en el ejercicio del control aduanero; (iv) las deficiencias en el sistema logístico aduaneros afectan la competitividad comercial, dificultando también la recaudación del IVA e impuestos aduaneros; y (v) la estructura organizacional de la DIAN se ha rezagado respecto a los cambios y experiencias internacionales, lo que podría ser un obstáculo para la eficiencia de la recaudación tributaria.
- 2.11 Respecto a los desafíos encontrados en el área de gastos, los más relevantes son: (i) la debilidad en la implementación y uso de los recursos del SGR en un contexto de bonanza de los ingresos minero-energéticos⁸; (ii) la baja capacidad de las Entidades Territoriales en el desarrollo de proyectos de inversión con alto impacto local y/o regional; (iii) la debilidad en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para identificar proyectos de alto impacto regional que puedan ser ejecutados con recursos del SGR; (iv) el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR presenta deficiencias que limitan la medición del impacto de los proyectos financiados a través de dicho sistema⁹; y (v) los procesos de compras y licitaciones públicas en Colombia presentan problemas de eficiencia y transparencia¹⁰ en el uso de recursos.

⁸ Las entidades territoriales enfrentan una baja capacidad técnica para utilizar los recursos directos y fondos provenientes de las regalías para formular, estructurar y ejecutar proyectos de inversión.

⁹ A mediados de 2013 el Banco aprobó el préstamo Mapa Inversiones Colombia: Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública (CO-L1126; 2977/OC-CO), con el objetivo de contribuir a la mejora de la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos destinados a la inversión pública. El programa propone la implementación del Módulo del SGR, incluyendo el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas.

¹⁰ Según el *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) Colombia (2009), “Available data on public contract awards shows that more than 50% but less than 75% of the number of contracts above the threshold are awarded on basis of open competition, but the data may not be accurate.”

- 2.12 Por último, con relación a la gestión de los pasivos contingentes, los problemas a destacar son: (i) los riesgos vinculados a los pasivos contingentes que pueden generarse en las Asociaciones Público-Privadas (APP) utilizadas cada vez más para financiar las brechas de infraestructura; (ii) la debilidad institucional para la coordinación de los diversos aspectos de las políticas de APP, lo cual limita la eficacia del uso de dicho instrumento; (iii) los riesgos asociados a los desastres naturales, dada la alta vulnerabilidad del país ante este tipo de eventos, que pueden acarrear consecuencias en la sostenibilidad fiscal; y (iv) la situación fiscal de 530 empresas sociales del Estado (una red de más de 960 hospitales públicos), las cuales registran un nivel de endeudamiento elevado, pese al apoyo brindado por el gobierno central.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Estrategia del Banco con el país y en el sector.** 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 del Banco con Colombia, la cual ha identificado la Modernización del Estado y Gobernabilidad como un área de cooperación. El programa contribuye al alcance de las metas del CGI-9 (AB-2764) al apoyar el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas para el crecimiento. Adicionalmente, el programa se complementa con el préstamo de Fortalecimiento Fiscal de Entidades Subnacionales (3104/OC-CO), el Programa para el Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (2977/OC-CO) y el de Apoyo para el Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia (CO-L1138).

A. Objetivo

- 3.2 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, la mejora en la gestión de los pasivos públicos y la identificación y reducción de los riesgos fiscales.
- 3.3 El programa se estructura en dos operaciones programáticas de apoyo a Reformas de Política (PBL), sujetas a la verificación de medidas dirigidas a hacer frente a los retos fiscales mencionados. En su conjunto, estas medidas fortalecerían las finanzas públicas y mitigarían los riesgos fiscales, contribuyendo así a la profundización de la reforma fiscal en Colombia. Se prevé un monto de US\$300 millones para la presente operación.

B. Estructura del programa

- 3.4 **Mantener la Estabilidad Macroeconómica y Sostenibilidad Fiscal.** La implementación de las políticas previstas en el programa contribuyen al mantenimiento de un marco macroeconómico y de sostenibilidad fiscal apropiado.

- 3.5 **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) normar los aspectos de tributación internacional que se han visto afectados por la reciente reforma tributaria; (ii) promover la masificación del uso de la factura electrónica para reducir costos de transacción y oportunidades de evasión en el IVA; (iii) armonizar la regulación aduanera para adecuarse a las prácticas internacionales y a las metas acordadas en los tratados comerciales firmados en un nuevo estatuto aduanero; (iv) establecer las bases para la modernización del sistema aduanero; y (v) fortalecer la estructura organizativa de la DIAN para adecuarla a los requerimientos de la reciente reforma tributaria.
- 3.6 **Mejorar la Eficiencia del Gasto Público.** El objetivo es fortalecer la gobernabilidad y transparencia del gasto público. Para ello se propone: (i) consolidar la institucionalidad del SGR; (ii) identificar mejores prácticas en la elaboración de proyectos de desarrollo a nivel territorial; (iii) promover la coordinación y planeación de los proyectos de impacto regional; (iv) identificar indicadores para la medición de los resultados de las inversiones financiadas con el SGR; y (v) crear el marco regulatorio para mejoras en la eficiencia de las compras y licitaciones públicas.
- 3.7 **Mejorar la Gestión de los Pasivos Contingentes.** El objetivo es reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas mediante: (i) la mitigación de los riesgos asociados a los pasivos contingentes generados por las APP mediante un esquema de aseguramiento; (ii) la creación de un comité interinstitucional para fortalecer las APP; (iii) la mitigación de los riesgos asociados a desastres naturales mediante una estrategia financiera integral; y (iv) la implementación de programas de saneamiento fiscal y financiero en la red de hospitales públicos.

IV. SALVAGUARDAS

- 4.1 De acuerdo con los criterios sociales y ambientales de los Filtros de Salvaguardas del Banco, esta operación no requiere clasificación y no tiene impactos ambientales negativos.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 El Anexo V detalla el presupuesto de recursos para el diseño del proyecto y el cronograma de preparación. La distribución de la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) para la Revisión de Calidad y Riesgo (QRR) sería el 3 de marzo, para el Comité de Políticas de la Operación (OPC) sería el 14 de abril y su presentación al Directorio sería el 4 de junio de 2014. Asimismo, se solicita una cooperación técnica de apoyo operacional para preparar y evaluar el impacto del programa.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	REFORM / MODERNIZATION OF THE STATE-FISCAL POLICY FOR SUSTAINABILITY AND GROWTH
Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Villela, Luiz A. (LUIZVI@iadb.org)
Project Title	Reform of the Fiscal Administration System
Project Number	CO-L1142
Safeguard Screening Assessor(s)	Villela, Luiz A. (LUIZVI@iadb.org)
Assessment Date	2013-11-21

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Operation for which (Type 1) disaster risk is most likely to be low .	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The operation is in compliance with environmental, specific women’s rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower’s compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into	(B.17)

	project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	
Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.	
Additional Comments:		

ASSESSOR DETAILS

Name of person who completed screening:	Villela, Luiz A. (LUIZVI@iadb.org)
Title:	
Date:	2013-11-21

COMMENTS

No Comments

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

- 1.1 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. El programa es consistente y se complementa con intervenciones previstas a nivel subnacional como el préstamo, en preparación, de Fortalecimiento Fiscal de Entidades Subnacionales (3104/OC-CO) y el préstamo recién aprobado de Mapa Inversiones Colombia: Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión Pública (2977/OC-CO). Asimismo es la cuarta operación del Banco en apoyo de reformas de políticas en el área fiscal desde el año 2000, siendo las anteriores: el Programa Sectorial de Reforma Fiscal Territorial (1335/OC-CO), y las dos operaciones del Programa de Consolidación de la Responsabilidad Fiscal Territorial (2341/OC-CO y 2744/OC-CO).
- 1.2 La presente operación tiene por objetivo contribuir a la estabilidad fiscal de Colombia mediante un aumento de la recaudación tributaria, mejora en el manejo de pasivos, reducción de riesgos y un uso más eficiente del gasto público.
- 1.3 En relación a las cuestiones ambientales, de acuerdo con los criterios del Sustainable Finance Toolkit del Banco, se constató que, con base en la Política B.13, el proyecto no requiere clasificación. Esto es consistente con la evaluación del equipo de proyecto por tratarse de una operación basada en políticas, dirigidas al sector institucional y fiscal, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). No han sido identificados impactos ambientales o sociales negativos, por lo tanto, la operación no presenta ningún riesgo en ese sentido. Consecuentemente, no se considera necesaria la preparación de una estrategia ambiental para el proyecto.

ÍNDICE DE ESTUDIOS SECTORIALES

Estudios / Documentos técnicos	Descripción	Fechas esperadas	Referencias y enlaces electrónicos
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Estabilidad Macroeconómica y Consolidación Fiscal	1. IMA: Evaluación Macroeconómica Independiente - 2013	Marzo 2014	
	2. Ley 1473-2011 que establece la Regla Fiscal y la creación del Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica	Concluido	IDBDocs#38257160
	3. Informe de 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	Concluido	IDBDocs#38255384
	4. Taxation and Economic Growth in Colombia	Concluido	IDBDocs#38255370
	5. EIU Country Report Colombia July 2013	Concluido	IDBDocs#38255379
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Apoyo al Fortalecimiento de la Gestión y Recaudación de Ingresos Tributarios y Aduaneros	6. Presentación de la Reforma Tributaria 2012	Concluido	IDBDocs#38255393
	7. Ley 1672-2012 Reforma Tributaria	Concluido	IDBDocs#38257568
	8. Proyecto de Decreto para Masificación de Factura Electrónica	Concluido	
	9. Proyecto de Decreto para una nueva regulación aduanera	Concluido	
	10. Paying Taxes 2014 The Global Picture World Bank	Concluido	IDBDocs#38255372
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Mejora en la Eficiencia del Gasto Público	11. Decreto que establece la Creación de la Subdirección de Regalías en el Ministerio de Hacienda (MHCP).	Marzo 2014	
	12. Decreto que establece la Reestructuración de la Subdirección Territorial en el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la creación de la División de Regalías.	Marzo 2014	
	13. Bases para la licitación de la Convocatoria para la realización del proceso de medición de una línea base.	Marzo 2014	
	14. Decreto que establece la conformación de la Mesa Nacional para el Fortalecimiento Regional	Marzo 2014	
	15. Publicación de un nuevo manual de Compras Públicas	Marzo 2014	

Estudios / Documentos técnicos	Descripción	Fechas esperadas	Referencias y enlaces electrónicos
Opciones técnicas y de diseño del proyecto – Mejora en el Manejo de Pasivos Contingentes	16. Ley 1508 que establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas (APP)	Concluido	IDBDocs#38255377
	17. Decreto 100 – 2013 que regula las APP	Concluido	IDBDocs#38255387
	18. Decreto 1610 – 2013 que regula las APP	Concluido	IDBDocs#38255376
	19. Instructivo o Cartilla de Operación de los Acuerdos de Reestructuración de Pasivos para las Empresas Sociales del Estado	Concluido	IDBDocs#38255397
	20. Estrategia Financiera para Disminuir la Vulnerabilidad Fiscal del Estado ante la Ocurrencia de un Desastre Natural	Concluido	IDBDocs#38255392
	21. Presentación sobre Gestión Para Minimizar el Riesgo Fiscal ante Desastres por Eventos de la Naturaleza.	Concluido	IDBDocs#38255389
	22. Las Reformas Hospitalarias en los Sistemas de Salud en Años Recientes – Un Acercamiento al Caso Colombiano	Concluido	IDBDocs#38255385

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).