

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA EFICIENCIA EN EL MANEJO TRIBUTARIO, ADUANERO Y CAMBIARIO AMPLIACIÓN PLANTA DE PERSONAL - DIAN

1. Propuesta Artículo

Artículo XXXX- Ampliación planta de personal DIAN. El Gobierno nacional en el año 2023 ampliará la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, en el número de empleos, denominación, código y grado que determine el estudio técnico que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN presentará ante las instancias competentes, y en la ley anual de presupuesto de la Nación se hará la apropiación de los recursos necesarios para su financiación.

2. Exposición de Motivos

- **Justificación**

Con el propósito que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, que tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional¹, pueda atender los compromisos fijados por el Gobierno Nacional para generar paulatinamente a 2026 ingresos por \$50 billones de pesos, (3,4 % del PIB), vía reducción en la evasión a través de la administración de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como facilitar las operaciones de comercio exterior esenciales para la economía del país y la seguridad nacional. El recaudo del país es un 13 %, inferior al promedio de América Latina del 14,7 %. Internamente se ha identificado un bajo nivel de recaudo de impuestos a las personas naturales 1,2% del PIB versus el 8,1% en el promedio de los países de la -OCDE- y unos altos niveles de elusión y evasión tributaria entre 5 y 8 % del PIB, limitando la equidad y progresividad que debe caracterizar el sistema tributario.

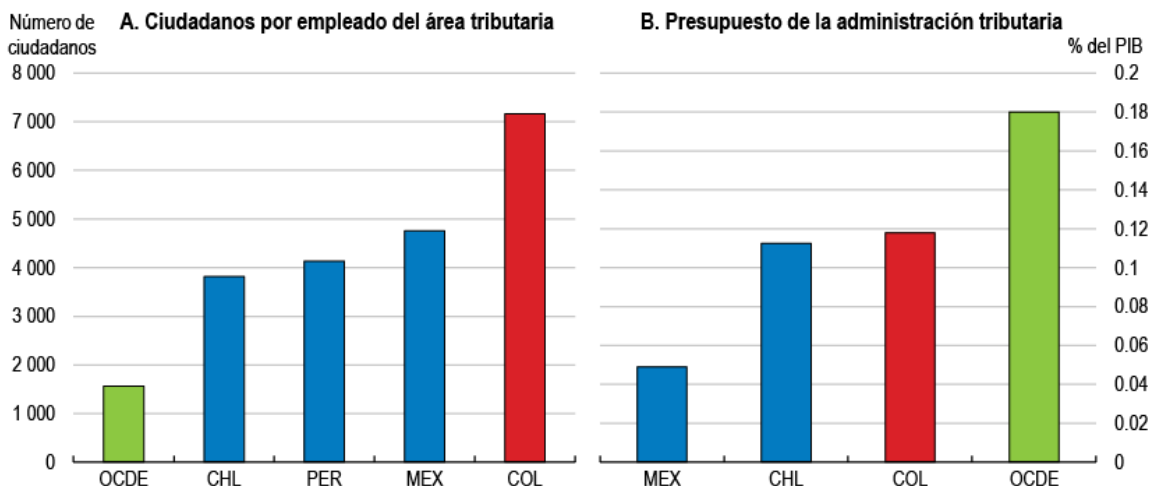
Es necesario dar respuesta a la operación y el cumplimiento de las competencias funcionales dispuestas en el Decreto 1742 de 2020 así como la ejecución del Programa de Apoyo a la Modernización de la -DIAN- a la vanguardia del marco inclusivo de -BEPS- de la -OCDE- y el -G20-, de tributación internacional, que sienta las bases del régimen fiscal y las nuevas reglas de grupos multinacionales en la era

¹ Artículo 4° Decreto Ley 1071 de 1999

digital en aras de gravar rentas y permitir garantizar el cumplimiento de la tributación mínima global.

Existen dificultades ya identificada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) traído de (CONPES 3993, 2020), en los procesos de control y trazabilidad aduanera, debido a: 1) escasa automatización de los procesos y uso de tecnología que dificulta la capacidad de la Dirección de Gestión de Aduanas para controlar que las mercancías lleguen a sus destinos y se reduzcan las oportunidades de contrabando y fraude; 2) deficiencias para monitorear de manera centralizada y remota las cargas y vehículos, y para controlar el ingreso y salida de pasajeros internacionales y sus pertenencias; 3) falta de definición de necesidades de infraestructura física, de uso de tecnología y de recursos humanos capacitados para cumplir con las labores de supervisión de las operaciones de desaduanamiento, de control e inspección, de detección de irregularidades y de reacción ante situaciones de emergencia causadas por desastres y otras contingencias en las operaciones aduaneras, y 4) insuficiente capacidad de gestión de los programas de facilitación y seguridad aduanera por una falta de automatización y de número de personal capacitado. Estos cuatro factores no solo afectan los procesos internos de la entidad, también tienen efectos en el relacionamiento con los usuarios y la competitividad del país.

De acuerdo con el Informe de la -OCDE- sobre Estudios Económicos en su versión para Colombia, (OCDE, 2019) el país posee una capacidad operativa relacionada con el recurso humano disponible en la administración tributaria, inferior en un 458% con respecto al promedio de los países -OCDE-; así mismo, en cuanto a países como Chile, Perú y México, Colombia detenta una capacidad operativa inferior de disponibilidad del recurso humano del área tributaria en un 188%, 173% y 151%, respectivamente. En el ámbito de capacidad operativa se ve ampliamente en desequilibrio frente a otros países miembros de la -OCDE-, y podría concluirse que nuestro país es el que cuenta con menor capacidad operativa relacionada con la disponibilidad de recursos humanos dentro de la administración tributaria de los países que conforman la Alianza del Pacífico.



Fuente: OCDE Estudios Económicos 2019

En aras de identificar los factores que afectan el cumplimiento de las metas, la prestación de un servicio eficiente y la facilitación al cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, en el segundo semestre del año 2021 la -DIAN- hizo un ejercicio de levantamiento de cargas de trabajo bajo la estructura y distribución del nuevo mapa de procesos, evidenciando que la capacidad operativa de la Entidad se está desbordando y se presenta una sobrecarga laboral.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022, presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 14 de junio de 2022, ratifica la necesidad de una reactivación económica del país en un escenario fiscal sostenible, con reducción del déficit y de la deuda nacional y con estimaciones de un buen recaudo tributario, para ello, es necesario fortalecer la DIAN institucionalmente con un número de personal suficiente a fin de incrementar los resultados de las metas de recaudo robusteciendo la inteligencia y la capacidad de fiscalización, ampliando la cobertura regional en materia de servicio y control, para obtener mejores ingresos por recaudación. Es preciso aprovechar la información disponible sobre los contribuyentes para mejorar el control al proceso de recaudo de impuestos mediante acciones de fiscalización selectivas, masivas, y de combate del fraude, que a su vez conlleve al cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Debe tenerse una adecuada gestión del cobro que permita la toma de decisiones tácticas y operativas de control de cartera de deuda mediante la segmentación de contribuyentes que permita crear una oferta específica en servicios para contribuyentes de buen comportamiento y en control para los demás. (CONPES 3993, 2020) siendo imperioso contar con el recurso humano para el logro de los cometidos.

En cumplimiento de la Ley 223 de 1995, el Decreto Reglamentario 482 de 1996 y en la Ley 1607 de 2012, la DIAN cuenta con un Plan de Choque contra la Evasión y el

Contrabando. En su ejecución, se han efectuado avances importantes que se ven reflejados en el recaudo y el control. Así, el recaudo por gestión del primer semestre de 2022 en acciones de lucha contra la evasión y el contrabando fue de: \$18.6 billones distribuido de la siguiente manera: Ingresos Efectivos \$14.7 billones, Gestión por fiscalización \$3.9 billones. (DIAN, 2022- b) donde el crecimiento porcentual acumulado a corte 31 de julio de 2022 en comparación con el mismo periodo de 2021 es de 38.38%. Entre enero y julio de 2022, como resultado de las campañas de control extensivo fueron requeridos 569.493 contribuyentes, alcanzando un recaudo de \$6.4 billones.

No obstante, existen retos y estrategias que le dan continuidad a la lucha contra la evasión, para lo cual se requiere contar con el personal suficiente que asuma las siguientes iniciativas que contrarresten la evasión (DIAN, 2021- k): 1) Gestión estratégica de los datos 2) Focalización y priorización del control, 3) Lucha coordinada contra las estructuras delictivas 4) Control inductivo hacia una Colombia más honesta, 5) Control extensivo y facilitación.

Los indicadores de evasión se estiman para el Impuesto al Valor Agregado -IVA- y para el Impuesto de renta de las personas Jurídicas. En ambos casos las mediciones se realizan con la metodología de brechas que a partir de las cuentas nacionales determina el valor potencial del recaudo; lo anterior, se confronta con los datos tributarios y la diferencia entre las dos magnitudes determinan la tasa de evasión.

En el caso del IVA el indicador de evasión del del IVA para el año 2020, con los valores de cuentas nacionales presentadas en 2021, se estimó en 24.0 %. Con las cifras de ajuste del -PIB-, publicadas por el -DANE- el 15 de febrero de 2022, se actualizaron las matrices oferta utilización que permitieron actualizar el modelo de IVA de la DIAN para las vigencias 2020 y 2021; con dicha actualización la tasa de evasión del IVA del año 2020 se reestimó al alza hasta el 27.2% y preliminarmente se calculó en 24.7% como tasa de evasión para el año 2021.

En el Impuesto de Renta de Personas Jurídicas, la tasa de evasión para 2020 actualizada es de 36,0% frente a 35,3% de las cuentas nacionales del año anterior. Esta senda actualizada posee el comportamiento procíclico esperado, es decir, en etapas de desaceleración económica aumenta la evasión, mientras en épocas de auge, disminuye. En este momento no hay tasa de evasión preliminar en renta para el año 2021 en razón a que los datos tributarios del año 2021 aún no se tienen dispuestos.

Evasión tributaria: IVA y Renta P. jurídicas

2018-2021pr

Año gravable	Evasión IVA	Evasión Renta
	Tasa evasión (%)	Tasa evasión (%)
2018	23,9	33,5
2019p	24,7	31,6
2020p	27,2	36,0
2021pr	24,7	n.d.

P: Provisional.

Pr: preliminar

Fuente:

Subdirección de Estudios Económicos DIAN. Cálculos con base en las cuentas nacionales febrero 2022 y declaraciones del formulario de personas jurídicas 2020.

El endurecimiento de la persecución penal de las infracciones tributarias se ha convertido en política estatal y ha conllevado la creación y modificación de dos nuevos tipos penales de carácter tributario -omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes y la defraudación o evasión tributaria, mediante las leyes 1819, 1943 y 2010-, así como la modificación del delito de omisión de agente retenedor -Ley 1819 de 2016- y de los delitos asociados a la cadena del contrabando- Ley 1762 de 2015. La implementación de estas normas genera la necesidad de ajustes constantes al procedimiento de atención a procesos penales, la interrelación con las áreas generadoras de insumos de denuncia y respuestas a solicitudes de información, el diseño e implementación de nuevos controles y la atención de dudas, inquietudes y consultas relacionadas con la recolección de elementos materiales de prueba, cadena de custodia, alcance de los nuevos tipos penales, determinación de perjuicios sufridos y reclamación de los mismos en sede judicial, entre otros importantes temas, acciones para las cuales se requiere talento humano.

Por falta de capacidad operativa derivada de la falta de número de talento humano, no es posible la gestión oportuna y eficaz para iniciar el proceso de cobro coactivo a la totalidad de obligaciones tributarias aduaneras y cambiarias por cobrar y evitar el fenómeno de la prescripción de la acción. Se presentan deficiencias en el seguimiento, control y monitoreo de las actividades y procedimientos, falta de impulso procesal y de gestión en la búsqueda de los bienes a la totalidad de los contribuyentes, así como de los deudores solidarios requiriéndose un mayor número de funcionarios en la Entidad para garantizar una cobertura del 100%. Se requiere mayor intervención para hacer efectiva la medida cautelar decretada y practicada dentro de los procesos de cobro para lograr recuperar lo adeudado por los contribuyentes, así como reliquidar

intereses y efectuar el análisis para la normalización de saldos que implican un mayor recaudo, acciones que se logran con la asignación de personal adicional al que actualmente se cuenta.

No menos importante son las acciones ante las solicitudes de devolución y/o compensación que reflejan riesgo alto por inconsistencia en los valores reportados en las declaraciones de renta y ventas, las cuales requieren ser sometidas a proceso de verificación por parte del sub proceso de fiscalización y liquidación, sin embargo, por falta de talento humano se procede a abrir investigaciones sobre las cuantías más representativas de manera aleatoria y depurada y no en un 100% para garantizar un mayor y mejor control.

- **Estimado Crecimiento de la planta de Personal**

Se estima la ampliación de la planta de Personal de 6.211 empleos, en los siguientes cuadros se detalla la distribución y su crecimiento en los niveles jerárquicos:

NIVEL	MISIONALES	ESTRATEGICOS, CONTROL Y APOYO	TOTAL AMPLIACIÓN	% AMPLIACIÓN
NIVEL CENTRAL	673	443	1.116	49%
NIVEL LOCAL	4.723	372	5.095	59%
DS ADUANAS	1.450	101	1.551	70%
DS IMPUESTOS	1.390	114	1.504	54%
DS IMPUESTOS Y ADUANAS	1.853	151	2.004	57%
DS IA DELEGADAS	30	6	36	71%
TOTAL	5.396	815	6.211	57%

Fuente: Subdirección de Gestión del Empleo Público, el porcentaje de ampliación se calcula respecto de la planta actual de funcionarios.

DENOMINACION DEL CARGO	NÚMERO DE EMPLEOS	COSTO TOTAL
NIVEL PROFESIONAL	5.464	1.058.638.782.335
NIVEL TECNICO	724	76.850.887.215
NIVEL ASISTENCIAL	23	1.675.030.376
	6.211	1.137.164.699.926

Fuente: Subdirección de Gestión del Empleo Público

- **Costos**

A continuación, se presentan la proyección de los costos derivados del crecimiento de la planta de personal de la DIAN, que comprenden los de carácter laboral y como los demás gastos necesarios para el normal funcionamiento:

CONCEPTO	VALOR
Costos de Nomina	1.137.164.699.918
Gastos Generales (arriendos, puestos de trabajo, cableado estructurado, servicios públicos, aseo, cafetería entre otros)	116.160.000.000
Total	1.253.324.699.918

Fuente: Subdirección Financiera y Subdirección Administrativa

Tiene en cuenta que la ampliación de la planta de personal de la DIAN contribuye al fortalecimiento de la misión de la entidad especialmente en lo relacionado con las metas de recaudo, es concordante con las políticas del Gobierno Nacional, la iniciativa se aviene a la excepción prevista en el artículo 2º del Decreto 397 de 2022, disposición que preceptúa: “**Modificación de planta de personal, estructura administrativa y gastos de personal.** La planta de personal y la estructura organizacional de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, solamente se podrá modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad.

Las reformas organizacionales deberán ser informadas al Departamento Administrativo de Función Pública y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República emitirá concepto respecto de su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas del Gobierno nacional.

De forma excepcional se podrán realizar reformas a la planta de personal y a la estructura organizacional que generen gasto, cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas del Gobierno nacional, lo cual será informado mediante concepto previo emitido por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, luego de lo cual, las entidades deberán obtener concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para la modificación de las plantas de personal, las entidades deberán adelantar el estudio técnico a que hace referencia la Ley 909 de 2004 y las normas que la adicionen, modifiquen o reglamenten. (Se Destaca)