

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	COLOMBIA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Programa de Modernización de la DIAN
▪ Número de CT:	CO-T1637
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rasteletti, Alejandro Gabriel (IFD/FMM) Líder del Equipo; Calijuri, Monica (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Charry Roza, Monica Patricia (CAN/CCO); Corcuera-Santamaria, Sandra (INT/TIN); Crausaz Sarzosa, Ernesto Patricio (VPC/FMP); Garcia Sanjines, Jose Martin (INT/TIN); Gonzalez Sosa, Nathalia (IFD/FMM); Greco, Maria Sofia (LEG/SGO); Hillman, Eugenio F. (VPC/FMP); Reyes-Tagle, Gerardo (IFD/FMM); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Yarygina Udovenko, Anastasiya (IFD/FMM)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	CO-L1245, CO-T1513.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	14 May 2021.
▪ Beneficiario:	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses de periodo de desembolso y 30 meses de periodo de ejecución
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-División de Gestión Fiscal
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CAN/CCO-Representación Colombia
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Descripción del Préstamo

- 2.1 La presente Cooperación Técnica (CT) busca contribuir a una ejecución oportuna y eficiente del Programa de Apoyo a la Modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (CO-L1245 / 5148/OC-CO, en adelante el Programa). El Programa fue aprobado por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 6 de noviembre de 2020, obtuvo elegibilidad el 28 de enero de 2021, encontrándose actualmente en fase inicial de ejecución.
- 2.2 El mencionado Programa tiene como objetivo general mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de la DIAN. Para esto, el BID apoyará técnica y financieramente a la DIAN, mediante un préstamo de inversión con garantía soberana bajo la modalidad de programa de Fases Múltiples por USD500 millones. El Programa fue estructurado en dos fases de USD250 millones cada una. Los objetivos específicos de la primera operación (CO-L1245) son: (i) mejorar el modelo de

gobernanza institucional que contribuya a la eficacia de la gestión tributaria y aduanera; y (ii) mejorar la eficiencia de la gestión tecnológica. Para alcanzar los objetivos específicos, la primera operación fue estructurada en tres componentes.

- 2.3 El primer componente, **Organización Institucional y Recursos Humanos**, busca proveer a la DIAN de una estructura y personal compatibles con sus roles de agente recaudador y facilitador del comercio exterior. Este componente cuenta con dos subcomponentes. El primer subcomponente, fortalecimiento de la planificación estratégica y la estructura institucional, apoyará la implementación de una nueva estructura organizativa y la implementación de un plan de comunicación de la gestión del cambio y de la nueva cultura institucional. El segundo subcomponente, actualización del modelo de recursos humanos, busca apoyar la implementación de un nuevo modelo de gestión de recursos humanos basado en competencias y desarrollar e implementar un plan de fortalecimiento de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria.
- 2.4 El segundo componente, **Control y Cumplimiento Tributario y Aduanero**, tiene el objetivo de proveer a la DIAN de procesos operativos conformes a las mejores prácticas internacionales. Este componente cuenta con dos subcomponentes. El primer subcomponente, optimización de los procesos de gestión de tributos internos y aduaneros, apoyará la implementación de un nuevo modelo de gestión integral del riesgo, la integración de la factura electrónica a los procesos de control de la DIAN y la implementación de la preparación de la declaración prellenada del impuesto sobre la renta, entre otros. El segundo subcomponente, mejora de los procesos de trazabilidad y control aduanero, busca apoyar la mejora en la gestión del movimiento de carga con uso de nuevas tecnologías, el fortalecimiento del centro de monitoreo y control de cargas y pasajeros, la modernización de los procesos de control y de la infraestructura física y tecnológica de los puertos de entrada, y el fortalecimiento del sistema de apoyo al operador económica y mecanismo de declaración anticipada.
- 2.5 El tercer componente, **Plataforma Tecnológica, Datos y Seguridad de la Información**, busca realizar una transformación digital de la DIAN que permita la gestión basada en información oportuna y de calidad. Este componente también cuenta con dos subcomponentes. El primer subcomponente, fortalecimiento de la plataforma tecnológica que dinamice el ciclo tributario y aduanero, apoyará, entre otros, la implantación del sistema integral de gestión de tributos internos y aduaneros, del modelo de gobernanza de datos y la arquitectura de datos y del repositorio único de todos los activos de información. El segundo subcomponente, estrategia de seguridad de la información (interna) y ciberseguridad (externa), financiará, entre otros, la implementación de un sistema de control de identidades, y de un modelo de resguardo de base de datos y un Centro de Operación de Seguridad para monitoreo y operación de los instrumentos de seguridad de tecnologías de la información.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de la CT es fortalecer las capacidades de la DIAN para la facilitación y el control del cumplimiento tributario aduanero y cambiario, en el marco de la

implementación del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN (CO-L1245 / 5148/OC-CO).¹

- 3.2 La necesidad de implementar una modernización de la DIAN se justifica por los diversos desafíos que enfrenta dicha institución para el cumplimiento de sus funciones misionales. Entre los principales desafíos destacan²: (a) la planificación estratégica y la gestión de recursos humanos son deficientes, y no se encuentran actualmente preparadas para sustentar el proceso de modernización tecnológica; (b) los procesos para el control y facilitación del cumplimiento tributario presentan numerosas debilidades; (c) la gobernanza de las tecnologías de la información reduce la efectividad de los procesos que conforman el ciclo de gestión tributaria y aduanera; y (d) la principal estrategia de la formalización de pequeños y medianos contribuyentes no ha alcanzado altos niveles de incorporación de contribuyentes. Para enfrentar los desafíos mencionados, la DIAN se ha propuesto implementar un plan de modernización de sus principales procesos y sistemas de información tributaria y aduanera, el cual está siendo apoyado por el Programa Apoyo a la Modernización de la DIAN, financiando con recursos del Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO.
- 3.3 Avanzar rápidamente en la modernización de la DIAN se ha vuelto prioritario para el Gobierno de Colombia, como consecuencia de los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre las finanzas públicas. En Colombia, la pandemia llevó a una contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de 6,8% en 2020 y a una fuerte reducción de los ingresos públicos. Esto, sumado al incremento de gastos para atender la pandemia, llevó a que el déficit fiscal alcanzara un 7,8% del PIB en 2020. A su vez, la deuda pública como ratio del PIB se vio incrementada en 14,4 puntos porcentuales en 2020, para alcanzar 64,7% a final de dicho año. Dada esta situación fiscal, el Gobierno de Colombia ha presentado en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 una hoja de ruta de consolidación fiscal, donde la mejora de la eficiencia recaudatoria de la DIAN juega un rol fundamental.
- 3.4 La pandemia del COVID-19 también tuvo un fuerte impacto en el empleo, consecuencia de las medidas de distanciamiento social y de la contracción de la actividad económica. Uno de los principales efectos en el mercado laboral fue el crecimiento de la informalidad, la cual se incrementó de 46,3% en el primer trimestre de 2020 a 47,8% en el mismo trimestre de 2021. Para reducir los altos niveles de informalidad, el Gobierno de Colombia y la DIAN han decidido desarrollar estrategias para potenciar el Régimen Simple de Tributación (RST). Este régimen fue creado en 2019 y busca alentar la formalización de pequeños y medianos contribuyentes, tanto personas como empresas, a través de tasas reducidas de tributación y de la facilitación del cumplimiento de las principales obligaciones tributarias. A pesar de las bondades de este régimen, a mayo de 2021 el mismo solo contaba con alrededor de treinta y tres mil contribuyentes inscritos.
- 3.5 Las actividades incluidas en esta CT tienen dos objetivos principales, a través de los cuales se busca abordar los retos estructurales de la DIAN y los desafíos generados por la pandemia del COVID-19. El primer objetivo es apoyar la definición e

¹ Este documento de CT de apoyo operativo requiere ser aprobado por fuera de la reunión de evaluación de calidad y riesgos (QRR, por sus siglas en inglés) del producto financiero asociado (CO-L1245) ya que dicho producto fue aprobado en 2020 y la presente CT apoya la ejecución del mismo, y no su diseño.

² Para conocer los detalles sobre la problemática y las brechas específicas que se identifican en la DIAN para el cumplimiento eficiente y efectivo de su misión, ver el documento de Propuesta de Préstamo del Programa.

implementación de diversas estrategias para mejorar la gestión tributaria, aduanera y cambiaria en la DIAN, a fin de contar con procesos alineados a las mejores prácticas internacionales que permitan fortalecer la facilitación y el control del cumplimiento tributario, aduanero y cambiario. El segundo objetivo es apoyar la masificación del RST, para impulsar la formalidad de personas y empresas.

- 3.6 Dados los objetivos mencionados, la CT complementa las actividades del préstamo CO-L1245³, al apoyar en la definición y estructuración de actividades que serán financiadas con recursos del Programa de Apoyo a la Modernización de la DIAN. Asimismo, la CT también da continuidad a los apoyos brindados a través de la CT CO-T1513 (ATN/OC-17693-CO), cuya ejecución se encuentra próxima a finalización. Esta CT financió diferentes actividades destinadas apoyar el diseño e inicio de implementación del mencionado Programa.
- 3.7 Las actividades de esta CT son consistentes con la segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2020-2023 (AB-3190-2) y se alinean con el área transversal de Instituciones y Estado de Derecho, al apoyar el desarrollo de herramientas innovadoras para facilitar el cumplimiento tributario y fortalecer la gestión del riesgo de incumplimiento tributario. La CT también se alinea: (i) con el área transversal de Instituciones y Estado de Derecho, al apoyar los procesos de generación de ingresos; (ii) el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3), al promover la explotación de bases de datos masivas y fortalecer las funciones de fiscalización; y (iii) con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF, por sus siglas en inglés)⁴. La CT se alinea además con la Estrategia de País con Colombia 2019-2022 (GN-2972), al contribuir al objetivo estratégico de apoyar al incremento de los ingresos tributarios del estado. Finalmente, la CT se alinea con los resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1), al contribuir al desarrollo de políticas e instituciones públicas que sean más eficaces, eficientes, abiertas y orientadas al ciudadano.
- 3.8 La CT también es consistente con el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018-2022, el cual se propone como una sus metas estratégicas construir una sociedad digital que permita una relación más cercana, efectiva y transparente ciudadanos y Estado. Para lograr este objetivo, el Gobierno de Colombia ha decidido diseñar e implementar planes de transformación digital en entidades públicas claves del orden nacional, entre ellas la DIAN.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente I. Fortalecimiento de capacidades institucionales para la modernización de la DIAN (US\$100.000).** El objetivo de este componente es apoyar a la DIAN en la implementación de sus estrategias institucionales para la facilitación y el control del cumplimiento tributario y aduanero, con el fin de incrementar la

³ Es importante destacar que el mencionado préstamo incluye diversas actividades relacionadas con la explotación de la información generada por la facturación electrónica. La introducción de la facturación en Colombia fue también apoyada por el BID, a través de los préstamos Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia (3155/OC-CO) y el Programa de Profundización de la Reforma Fiscal en Colombia I y II (3284/OC-CO y 4552/OC-CO).

⁴ Los indicadores principales del CRF a los que se alinean son: (i) porcentaje del PIB recaudado en impuestos; y (ii) agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen herramientas tecnológicas y de gestión que mejoran la entrega de servicios públicos. Adicionalmente se alinea al indicador auxiliar, países beneficiados por proyectos del BID enfocados a mejorar la movilización de recursos domésticos.

recaudación tributaria y mejorar procesos de gestión aduanera. Las actividades que se financiarán por este componente buscarán alentar una implementación efectiva y eficaz del Programa CO-L1245, por lo que se financiarán apoyos para la definición de especificaciones técnicas y para la implementación de los nuevos modelos de: (i) planeación estratégica, (ii) gestión de recursos humanos, (iii) gestión de riesgos tributarios, aduaneros y cambiario, y (iv) plataforma tecnológica, gobernanza de datos y seguridad de la información. También se financiarán actividades de diseminación y comunicación de los productos generados en este componente.

- 4.2 Las consultorías de apoyo en materia de planeación estratégica priorizarán los temas relacionados con la definición del nuevo modelo operacional de la DIAN y la gestión sistemática de procesos de negocio. En lo referente a temas de recursos humanos, se apoyará la implementación del nuevo modelo de gestión de recursos humanos basado en competencias. Para esto se apoyarán la identificación de competencias laborales y conductuales, el diseño de la metodología de evaluación del desempeño, y la estrategia de capacitación de recursos humanos. En cuanto a la gestión de riesgos tributarios, aduaneros y cambiarios, la CT apoyará el robustecimiento de los modelos de identificación, evaluación, priorización y mitigación sistemática de los riesgos de fraude, evasión y morosidad, a lo largo de todo el ciclo tributario (registro, declaración, fiscalización y pago). Finalmente, en lo concerniente a la plataforma tecnológica, se asesorará técnicamente en el desarrollo e implementación de los nuevos sistemas de gestión tributaria, de gestión aduanera y de servicios compartidos. También se apoyará en la estructuración e implementación del repositorio único de datos, en la definición de los servicios de multinube, y en implementación de la estrategia de seguridad de la información y ciberseguridad.

- 4.3 **Componente II. Masificación de Régimen Simple de Tributación (US\$100.000).** El objetivo de este componente es apoyar a la DIAN en el diseño e implementación de una estrategia para la masificación del RST, a fin de incrementar el número de contribuyentes registrados en este régimen de tributación. Para lograr este objetivo, inicialmente se analizarán los principales incentivos y restricciones que enfrentan los potenciales contribuyentes del RST para inscribirse y participar en el mismo. Con base en dicho análisis, se financiará el diseño e implementación de una estrategia integral para la masificación del RST. Se espera que la estrategia a ser diseñada cuente, entre otras, con las siguientes líneas de acción: (i) diseño e implementación de campañas masivas de comunicación, basadas en economía del comportamiento; (ii) desarrollo de herramientas digitales que calculen los impuestos causados bajo el RST y el régimen general del impuesto sobre renta, a fin de facilitar a los contribuyentes la toma de decisión sobre la conveniencia de registrarse al RST; (iii) estrategia de colaboración con gobiernos municipales, para fomentar la implementación del RST en territorio⁵. Adicionalmente, los recursos de esta CT financiarán evaluaciones de la efectividad de las medidas implementadas, para informar futuras intervenciones. También se financiará la diseminación y comunicación de los resultados obtenidos a través de las actividades de este componente.

- 4.4 Como resultado de los productos financiados por ambos componentes se espera un incremento en la recaudación (indicador de impacto). Como resultado de las actividades del componente I se espera una mayor efectividad en las acciones de

⁵ El RST agrupa el pago de ciertos impuestos del gobierno central y de los gobiernos municipales. La multiplicidad de tasas municipales, particularmente del impuesto de industria y comercio (ICA), complejiza la gestión del RST, lo que reduce las posibilidades de simplificación en el pago de impuestos.

fiscalización, mientras que como resultado de las actividades del componente II se espera un incremento en el número de contribuyentes registrados en el RST.

- 4.5 El presupuesto total de la CT es de USD200.000, los cuales son financiados con recursos no reembolsables del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS).

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID	Financiamiento Total
Componente 1	Fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DIAN	100.000	100.000
	Consultorías para el fortalecimiento de la planificación estratégica y la gestión de recursos humanos	25.000	25.000
	Consultorías para el fortalecimiento de procesos para el control y facilitación del cumplimiento tributario y aduanero	35.000	35.000
	Consultorías para el fortalecimiento de la plataforma tecnológica de la DIAN	35.000	35.000
	Diseminación y comunicación	5.000	5.000
Componente 2	Masificación del RST	100.000	100.000
	Consultorías para el desarrollo de la estrategia de masificación del RST	20.000	20.000
	Consultorías de apoyo a la implementación y evaluación de la estrategia de masificación del RST	75.000	75.000
	Diseminación y comunicación	5.000	5.000
Total		200.000	200.000

- 4.6 El especialista de la División de Gestión Fiscal (FMM) en la Representación del BID en Colombia (CCO) será responsable de la supervisión, monitoreo y evaluación de la CT. También será responsable de la ejecución financiera de la operación, con base en el Plan de Ejecución del Proyecto. El proyecto será monitoreado y evaluado conforme a las metas e indicadores anuales de los resultados y productos que integran la matriz de resultados de la CT. La supervisión fiduciaria se realizará al menos una vez al año, y será liderada por los especialistas fiduciarios en CCO, en coordinación con el jefe de equipo de la CT. Las actividades de supervisión serán financiadas con recursos presupuestarios transaccionales. Lo anterior en estricto cumplimiento de lo establecido en el Anexo II del documento OP-619-4.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 A petición de la DIAN, la CT será ejecutada por BID. La ejecución por parte del Banco se encuentra conforme al Anexo II del documento OP-619-4 y se justifica por el hecho de que esto mejoraría la independencia de las asesorías para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DIAN y para la masificación del RST. Adicionalmente, el Banco cuenta con una amplia experiencia en administración

tributaria, habiendo financiado préstamos en esta área en varios países de la región⁶. Estos atributos permitirán además que la ejecución de los productos de la CT se lleve a cabo en tiempo y forma.

- 5.2 La ejecución de los componentes se realizará en estrecha colaboración con la Unidad Coordinadora del Programa CO-L1245 y con las distintas direcciones de gestión de la DIAN. Este esquema de ejecución permitirá asegurar una estrecha alineación con las actividades a ser apoyadas con la operación de préstamo y con las iniciativas propias de la DIAN.
- 5.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Entre los riesgos del proyecto se encuentran posibles retrasos en la implementación del préstamo asociado a CT, como consecuencia del cambio de gobierno que tendrá lugar en Colombia en agosto de 2022. Los retrasos en la ejecución del préstamo podrán retrasar o dificultar el desarrollo de los productos de estas CT. Para mitigar este riesgo se buscará acelerar las principales contrataciones y el inicio de ejecución de las mismas. También se buscará obtener algunos resultados de manera inmediata, a fin de que las nuevas autoridades puedan observar rápidamente los beneficios de las iniciativas apoyadas por esta CT.
- 6.2 Otro riesgo del proyecto se relaciona con una reactivación económica en la postpandemia más débil que la actualmente esperada. Esto podría afectar el interés de los contribuyentes por el RST, como consecuencia de las perspectivas económicas desfavorable. Si bien este riesgo no se puede mitigar, se buscará que la estrategia de masificación del RST a ser diseñada contemple esta eventualidad e incluya acciones específicas para este caso.
- 6.3 Existe un riesgo de que surjan dificultades en la implementación de las consultorías relacionadas con la gestión integral de riesgo, debido a la costumbre de las direcciones de procesos tributarios y aduaneros de trabajar en silos. Este riesgo será mitigado con la implementación de una nueva estructura organizacional, la cual fue aprobada reciente y se espera que facilitará la coordinación entre las procesos tributarios y aduaneros comunes.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco para la ejecución de la CT.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Dada la naturaleza de la presente CT, no existen riesgos medioambientales ni sociales asociados con la misma. Según la Política de Medio Ambiente y

⁶ Ejemplos son el Programa de Mejora de la Capacidad de Gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos (4500/OC-AR) en Argentina y Mejoramiento de los Servicios de Recaudación Tributaria y Aduanera a través de la Transformación Digital (4725/OC-PE) en Perú.

Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), la categoría de esta operación es "C".

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - CO-T1637](#)

[Matriz de Resultados - CO-T1637](#)

[Términos de Referencia - CO-T1637](#)

[Plan de Adquisiciones - CO-T1637](#)