

Documento Conpes

3786

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN
EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA
POR USD 12.000.000 DE DÓLARES O SU EQUIVALENTE EN OTRAS
MONEDAS DESTINADO A FINANCIAR PARCIALMENTE EL
PROYECTO “IMPULSO Y MASIFICACIÓN DE LA FACTURA
ELECTRÓNICA EN COLOMBIA”**

DNP: DEE, OAJ, DIFP, SC
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

Versión aprobada

Bogotá D.C., Diciembre 9 de 2013

Resumen

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES -, el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD 12.000.000 o su equivalente en otras monedas, con el fin de financiar el Proyecto “Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia”.

En Colombia la factura electrónica constituye, para efectos fiscales, un documento equivalente a la factura de venta,¹ según información de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN) relacionada con las resoluciones de autorización vigentes expedidas por esta Entidad, la cantidad de obligados a facturar² en el año 2012 expidiendo factura electrónica había alcanzado un 0,2% en relación con aquellos que lo venían haciendo en papel (74,4%), por computador (20,6%) y a través de tiquete de registradora tipo POS³ (4,9%). Esta realidad evidencia la necesidad de adelantar acciones que permitan ampliar el universo de obligados a facturar que expiden factura electrónica de manera que esta modalidad de facturación se constituya en elemento relevante al control⁴ de los tributos y en un mecanismo que contribuya a la reducción de costos y optimización de tiempos en las transacciones comerciales.

Clasificación: S021

Palabras Claves: Factura Electrónica, evasión de impuestos, DIAN, fiscalización, comercio.

¹ Estatuto Tributario, Artículo 616-1, Inciso 2 Factura o documento equivalente. ...Son documentos equivalentes a la factura de venta: el tiquete de máquina registradora, la boleta de ingreso a espectáculos públicos, la factura electrónica y los demás que señale el Gobierno Nacional.

² Estatuto Tributario Artículo 615. Obligación de expedir factura. Para efectos tributarios, todas las personas o entidades que tengan la calidad de comerciantes, ejerzan profesiones liberales o presten servicios inherentes a éstas, o enajenen bienes producto de la actividad agrícola o ganadera, deberán expedir factura o documento equivalente, y conservar copia de la misma por cada una de las operaciones que realicen, independientemente de su calidad de contribuyentes o no contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.

³ Denominado punto de venta - POS

⁴ Artículo 771-2. Procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables. Para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f) y g) del artículo 617 y 618 del Estatuto Tributario

CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN	6
II.	ANTECEDENTES	7
A.	Contexto General	7
B.	Contexto Fiscal	10
III.	JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	12
A.	Técnica	12
B.	Económica y Social	12
C.	Evaluación de alternativas de financiación	14
IV.	DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	17
A.	Objetivos	17
B.	Componentes	16
C.	Esquema Institucional	19
D.	Costos del Programa	20
E.	Programación de Desembolsos	21
F.	Indicadores del Proyecto	21
V.	RECOMENDACIONES	22
VI.	BIBLIOGRAFIA	24
VII.	ANEXO	25

I. INTRODUCCIÓN

La factura electrónica en Colombia tiene viabilidad jurídica desde el año 1995, cuando a través del artículo 37 de la Ley 223⁵ se estableció como un documento equivalente a la factura. El artículo 26 de la Ley 962 de 2005 liberalizó la expedición de este documento a través de cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se diera cumplimiento a todos los requisitos legales establecidos y se ofreciera la garantía de autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación. Actualmente, la expedición de la factura electrónica se encuentra reglamentada a través del Decreto 1929 de 2007 y la Resolución de DIAN No. 14465 del mismo año. Adicionalmente, la Ley 1231 de 2008 reafirmó la viabilidad jurídica de la factura electrónica como título valor, al prever en su artículo 1° la circulación de la misma.

Para fortalecer el control de los tributos nacionales aprovechando las bondades que en este sentido aporta la factura electrónica se requiere contar con las herramientas necesarias para la eficaz implementación de la política que impulse su masificación y que, desde una perspectiva integral, propicie escenarios de interoperabilidad que aporten en la inserción comercial del país.

Por lo tanto y de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 8 del Decreto 2681 de 1993⁶, el presente documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES – el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de USD\$12.000.000, o su equivalencia en otras monedas, destinados a financiar el proyecto “Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia”. Este

⁵ Ley 223 de 1995, por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por el cual se reglamenta parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y convexas y la contratación directa de las mismas.

proyecto incluirá la reglamentación de los aspectos legales relativos a la masificación⁷, la habilitación de los procedimientos y los servicios informáticos requeridos, los incentivos de uso dentro de las empresas más pequeñas y la realización de las actividades que sensibilicen, fomenten y asistan el uso de la factura electrónica.

II. ANTECEDENTES

A. Contexto General

El desarrollo económico de Colombia en los últimos años genera al Estado desafíos en relación con su competitividad y en particular con la eficiencia de sus agencias; dadas las responsabilidades como administración tributaria y aduanera la DIAN deberá mantenerse en el propósito de automatización continua de su gestión y converger hacia las mejores prácticas internacionales.

Los procedimientos que aplica la administración tributaria y aduanera cobran especial relevancia en esta materia, ello se debe a que con una mayor apertura económica, a la par de un aumento del consumo interno, las cadenas de producción se vuelven más complejas, y como consecuencia, la facturación electrónica se constituye en un factor clave que afecta sus tiempos y costos. Son de mencionar los casos de Brasil, México y Chile que cuentan con los modelos de facturación electrónica más desarrollados basados en estándares y buenas prácticas internacionales, incluidos en las estrategias de gobiernos digitales.

El caso de Chile muestra el avance de este tipo de estrategias: a noviembre de 2012, registraba 52.895 empresas que habían optado por este sistema y un porcentaje de facturas electrónicas del 46% sobre el total de las emitidas⁸. Igualmente, es de

⁷ Dentro de los aspectos a reglamentar se incluyen los relativos a la expedición y a la circulación de la factura electrónica, como mecanismos tendientes a masificar el uso de la misma.

⁸ <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2012/081112noti01ae.htm>

resaltar el caso de México donde el ahorro en el costo unitario del comprobante fiscal digital es del 79% frente al medio tradicional⁹.

En el caso de Colombia, la factura electrónica tiene viabilidad jurídica desde 1995, no obstante a partir del 2005 con la expedición de la Ley 962 (artículo 26) se establece el concepto de neutralidad tecnológica¹⁰ para los procedimientos de expedición por parte del obligado a facturar, aceptación por el adquirente y conservación por las partes de la factura electrónica. Esta disposición liberalizó el uso de cualquier tipo de tecnología disponible, siempre y cuando se diera cumplimiento a los requisitos legales establecidos y a la garantía de autenticidad e integridad desde su expedición y durante todo el tiempo de su conservación.

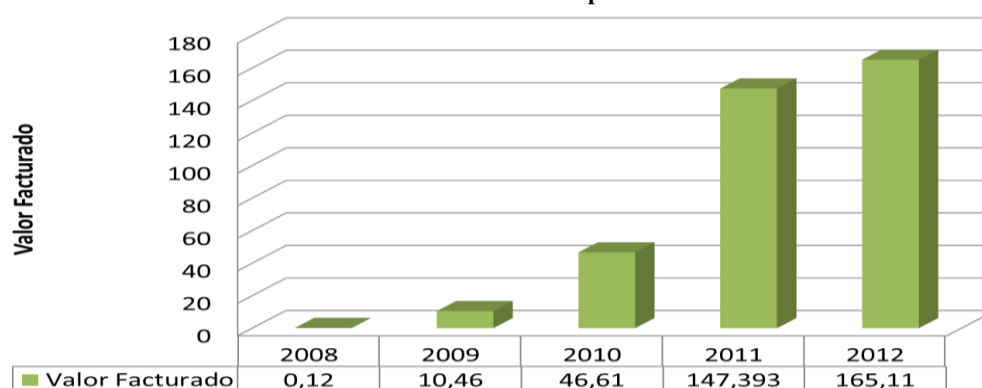
Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1929 de 2007¹¹ que reglamentó los requisitos, condiciones y procedimientos asociados al control de la factura electrónica por parte de la DIAN. Según la información de esta entidad a diciembre de 2012, existían 758 obligados a facturar con la respectiva Resolución y que solicitaron autorización para expedir factura electrónica, el porcentaje de personas con autorización vigente para facturar por este medio es de 0,2%¹², y 1.489.833 adquirentes aceptaron recibir este tipo de documento. Así mismo, se reportó un valor facturado acumulado aproximado de 369 billones de pesos, como se muestra a continuación.

⁹<https://www.fiscoclic.mx/index.php/informacion-factura-electronica/item/18-mercado-de-la-facturacion-electronica>

¹⁰ El principio de neutralidad tecnológica fue reconocido en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Ley 527 de 1999.

¹¹ Por el cual se reglamenta el artículo 616-1 del Estatuto Tributario.

Gráfica 1
Valor facturado electrónicamente informado a la DIAN
Billones de pesos



Fuente: DIAN

No obstante estos resultados, persisten barreras y dificultades que han limitado el uso extensivo de la factura electrónica en Colombia. Según actores consultados que participan dentro de la operatividad para la expedición de la facturación electrónica las limitaciones identificadas por la DIAN, en cuanto al uso de los servicios informáticos electrónicos de esta Entidad, hacen referencia a: (1) desconocimiento de las normas que generan resistencia en su utilización; (2) ausencia de coordinación en la definición de estándares para el intercambio electrónico de documentos y la existencia, por el contrario, de gran diversidad de formatos, métodos y procesos, lo cual dificulta el intercambio de éstos por parte de las empresas y la interoperabilidad entre los distintos actores; (3) ausencia de un mecanismo masivo estándar y que cumpla las características de seguridad requeridas, que permita garantizar la integridad y autenticidad de los documentos electrónicos; (4) carencia de servicios informáticos ofrecidos por la DIAN que permitan la verificación de requisitos; (5) ausencia de estrategias, políticas y acciones permanentes que den a conocer los beneficios de la facturación electrónica; y (6) baja penetración de Internet en cuanto al uso de los servicios informáticos electrónicos de la DIAN y resistencia de proveedores y clientes por diferencias en los niveles de

desarrollo empresarial. Este diagnóstico es consistente con los resultados del trabajo de cooperación realizado por la Banca Multilateral¹³.

Adicional a los aspectos anteriormente señalados, es importante mencionar que en materia de comercio electrónico, en los últimos cinco años el país ha implementado mecanismos normativos que favorecen la masificación de la factura electrónica. En particular, la expedición de la Ley 1231 de 2008¹⁴ y sus decretos reglamentarios, establecen requisitos y procedimientos para facilitar la financiación para el micro, pequeño y mediano empresario a través de la consideración de la factura como título valor y mecanismo de financiación y el Decreto 2364 de 2012¹⁵ que a través de la reglamentación de la firma electrónica, provee alternativas que impulsan y promueven el comercio electrónico. En estos términos, la implementación de mecanismos que permitan la circulación de la factura electrónica como título valor, promoverán el uso y la masificación de la misma.

Así mismo, debe considerarse que a través del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014: “Prosperidad para todos”, se establece como prioridad del sector público automatizar y virtualizar los trámites que reduzcan costos de transacción¹⁶ y responder a los objetivos planteados en el Capítulo III de las Bases de dicho Plan, correspondiente al Crecimiento Sostenible y Competitividad.

B. Contexto Fiscal

La presión tributaria en Colombia es baja en relación con su representatividad en el Producto Interno Bruto (relación recaudos gobierno central -

13 DIAN – Cooperación BID (2012). SISTEMA DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA DE COLOMBIA - SIFEL. Manual de Integración del Contribuyente, Versión 1.0.

¹⁴ Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ Por medio del cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 527 de 1999, sobre la firma electrónica y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos” Capítulo III. Crecimiento Sostenible y Competitividad; p. 152, 153

RGC / PIB) bordea un 13%-14%¹⁷, cifra que está por debajo de los países de ALC y los de la OCDE¹⁸. Con el fin de revertir dicha situación, el Gobierno ha venido introduciendo reformas tributarias que aumentan el nivel de los ingresos fiscales, y también ha tomado medidas que fortalecen las capacidades de la DIAN para luchar contra la evasión, especialmente de las principales fuentes tributarias, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Con respecto al IVA, su recaudo es uno de los más significativos, pues representa una de las principales fuentes de ingresos para Colombia. En el año 2012 se recaudaron \$26.544.725¹⁹ millones de pesos en IVA, con un recaudo de impuestos internos de \$82.201.000²⁰ millones de pesos, su recaudo representó el 32% de los ingresos tributarios a nivel nacional, lo que equivale al 4% del PIB del año 2012. Sin embargo, la recaudación de este tributo presentó una productividad del 39%, en razón a una tasa de evasión cercana al 25%²¹ y a la existencia de varias tarifas diferenciales y de exclusiones y exenciones que reducen la base gravable del impuesto.

Por otro lado, es reconocido que existen prácticas de facturación empresarial que tienen como objetivo la evasión de impuestos, lo que ocurre en especial con la evasión del impuesto sobre las ventas. En general, el instrumento central para combatir la evasión por prácticas de facturación se centra en auditorías e inteligencia tributaria orientados a la prevención y disuasión.

Sin embargo, en economías como México o Brasil, en donde existe una evasión fiscal importante y una menor solidez institucional, se emplean otros mecanismos como el uso de comprobantes fiscales digitales, (México). Esta opción

¹⁷ ANIF, FEDESARROLLO : Estructura Fiscal de Colombia, ajustes requeridos 2012 -2020

¹⁸ Estudios económicos de la OCDE, Colombia, Evaluación Económica, Enero de 2013, Visión General

¹⁹ Informe Trimestral de Autoevaluación Enero - Diciembre de 2012. Subdirección de Analisis Operacional.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ DIAN- Subdirección de Gestión de Análisis Operacional (2010). MEDICIÓN DEL IVA EN COLOMBIA.

se ha facilitado por los avances tecnológicos, convirtiéndose en una herramienta útil para combatir la evasión, con la ventaja adicional de que representa una eventual simplificación administrativa y una reducción de los costos de tributar.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

A. Económica y Social

Masificar el uso de la factura electrónica en los distintos sectores productivos traerá beneficios en términos de control fiscal ya que el proyecto fortalecerá las capacidades de la administración tributaria y aduanera, en particular la fiscalización y gestión del riesgo de evasión, elusión y contrabando de los impuestos administrados por la DIAN. Esto será posible gracias al acceso a información primaria que soporta las transacciones comerciales y consecuentemente los ingresos, costos y deducciones.

Igualmente, la expedición y circulación de la factura electrónica cobra especial relevancia teniendo en cuenta la mayor apertura económica, el aumento del consumo interno y la mayor complejidad de las cadenas productivas. Ante este escenario, los factores de tiempo y eficiencia en los procesos de producción y distribución tienen un mayor impacto en el comercio nacional e internacional. En este sentido, los esfuerzos que hagan los países en materia de desarrollo de iniciativas que faciliten las transacciones comerciales, marcarán una diferencia en términos de competitividad y de aprovechamiento de la integración comercial, además de apoyar la expansión del comercio electrónico en Colombia.

Adicionalmente, se incentivará la integración nacional, regional y con socios comerciales ya que el establecimiento de la factura electrónica de exportación fortalecerá y agilizará los procesos de comercio exterior e integración propiciando escenarios de interoperabilidad con otros países, lo cual redundará en un mejor aprovechamiento de las oportunidades comerciales.

De otra parte, la masificación de la factura electrónica contribuirá a la disminución del uso del papel y de contaminantes como medios de transporte asociados con su envío, de “conformidad con una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014, para tener una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz, denominada "Cero Papel" que consiste en la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medios electrónicos, sustentados en la utilización de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones propiciando un incremento de la eficiencia administrativa”.²²

Es importante señalar que los costos de esta operación y el cronograma de desembolsos se ajustan a los criterios de política fiscal señalados en el CONFIS y se encuentran de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2013 -2016, según lo establece el artículo 8 de la Ley 1473 de 2011²³.

B. Técnica

Analizando las buenas prácticas internacionales y los resultados en los países que son referencia de facturación electrónica, considerando la receptividad del sector productivo y las necesidades existentes en materia de infraestructura computacional en la DIAN, se evidencia la importancia que tiene para el país un programa de impulso de la factura electrónica.

Las actividades del proyecto se desarrollarán dentro del marco legal existente, partiendo de las disposiciones en materia de facturación, en general, y de factura electrónica en particular, que define el Estatuto Tributario²⁴ y la Ley 1231 de 2008, sin perder de vista otras disposiciones legales de orden comercial, de comercio electrónico y disposiciones en materia anti-trámites.

²² Directiva Presidencial 04. Abril 3 de 2012. EFICIENCIA ADMINISTRATIVA Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA CERO PAPEL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

²³ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

²⁴ ET, Artículo 616-1

La DIAN adelanta una estrategia integral para mejorar la capacidad y efectividad de la labor de fiscalización y el nivel de gestión del riesgo de evasión de los impuestos nacionales. Esta estrategia contiene de manera general: (1) reglamentación de los aspectos legales principalmente relativos a la emisión y circulación de la factura electrónica y las demás características que impulsen el amplio uso de esta modalidad de facturación; (2) habilitación de los procedimientos y plataforma informática requeridos; y (3) desarrollo de las actividades de sensibilización, fomento e impulso al uso de la factura electrónica en los diferentes segmentos del comercio y tipo de empresas.

Asimismo, el programa busca promover la adopción de la factura electrónica por parte de las empresas a través de una adecuada diseminación de sus beneficios, los cuales incluyen: (1) optimización del tiempo y de costos asociados a la emisión, envío y almacenamiento de las facturas; y (2) aumento en la eficiencia de los procesos de recepción de facturas de proveedores y el mejoramiento de la relación con los socios de negocio, disminuyendo los errores de procesamiento y validación.

Los resultados esperados del proyecto incluyen:

1. Incremento del número de empresas grandes y medianas obligadas a facturar expidiendo factura electrónica de 833 en el año 2013 a 23.869 en el año 2016.²⁵
2. Incremento del número de empresas micro y pequeñas expidiendo factura electrónica, de 0 en el año 2013 a 24.603 en el año 2016.²⁶
3. Incremento del número de obligados a facturar registrados como exportadores expidiendo factura electrónica de exportación de 0 en el año 2012 a 9.744 en el año 2016.²⁷

²⁵ Con base en el número de empresas registradas en el Registro Único Empresarial y Social – RUES – a noviembre de 2012 y a los obligados a facturar con autorización para expedir factura electrónica en enero de 2013.

²⁶ *Ibídem.*

²⁷ Se toma la cantidad de exportadores registrados a noviembre de 2012 como meta de exportadores expidiendo factura electrónica en el año 2016.

4. Implementación de los mecanismos legales idóneos que permitan la circulación de la factura electrónica como título valor.

C. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

La Banca Multilateral, como parte de su labor en el país, realiza un acompañamiento a la ejecución de políticas públicas que fomentan el desarrollo económico y social. Para ello, dispone de diferentes instrumentos de apoyo que van desde el financiamiento de programas y proyectos, hasta el otorgamiento de asesorías y acompañamiento técnico en temas como el fortalecimiento institucional, la transferencia de tecnología y la realización de estudios complementarios para la toma de decisiones de política y la ejecución de proyectos.

Las estrategias de la Banca Multilateral están alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” ya que apoya el fortalecimiento de las capacidades de la DIAN, de tal manera que se obtengan mejoras en su eficiencia, efectividad y transparencia. Para ello es clave fortalecer y modernizar la capacidad de fiscalización de la Entidad.

Es de señalar que la Banca Multilateral aprobó en 2011 la Cooperación Técnica no Reembolsable RG-T1293 con el propósito de apoyar los esfuerzos de Colombia para implementar sus acuerdos comerciales y facilitar el comercio. Esta cooperación técnica ha incluido un apoyo directo a la DIAN que ha permitido tener como resultado la conceptualización y diseño del proyecto “Masificación de la Factura Electrónica”.

La operación que se somete a consideración del CONPES permitirá continuar con el proceso de fortalecimiento institucional que se ha venido promoviendo para mejorar la efectividad del gobierno y las finanzas públicas, en el marco de los estudios de acompañamiento a la reforma tributaria. Asimismo, las autoridades

nacionales y la Banca Multilateral han identificado el área de Comercio e Integración como una de las estratégicas para la cooperación.

En particular, se espera que esta operación contribuya al cumplimiento de las metas de la Estrategia sobre Integración Competitiva Regional y –de la Banca facilitando el comercio y promoviendo el desarrollo de plataformas institucionales competitivas a nivel regional.

Ahora bien, más allá de la financiación, es de señalar que el soporte técnico que la Banca Multilateral ofrece a través de la interacción con consultores internacionales especializados en la transferencia de conocimiento y de experiencias exitosas a nivel internacional, se convierte en un aspecto fundamental en el desarrollo del proyecto de masificación de la factura electrónica en Colombia, que incluye, entre otros, la reglamentación de los aspectos legales relativos a la circulación de la factura electrónica, así como su implementación.

Finalmente, cabe resaltar que la Banca cuenta con amplia experiencia particularmente en las áreas de fortalecimiento institucional, identificación y preparación de proyectos, financiamiento directo y apoyo financiero, fomento del diálogo y la generación y difusión de conocimiento. Además, la participación de la Banca ha sido reconocida por su valor agregado en términos de la aplicación de soluciones innovadoras y de un mejor ambiente político cuando es necesario que haya participación privada en la intervención pública.

Lo anteriormente expuesto evidencia que la Banca Multilateral se constituye no solamente en una alternativa financieramente atractiva y justificada, sino también en una fuente estratégica que incorpora sus mejores prácticas para beneficio del proyecto en los aspectos técnicos, desde su estructuración hasta su implementación y seguimiento.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

El objetivo central del proyecto es fortalecer las capacidades de la administración tributaria y aduanera, en particular la fiscalización y gestión del riesgo de evasión, elusión y contrabando de los impuestos administrados por la DIAN al dotar de información primaria de soporte de las transacciones comerciales de los contribuyentes, sus ingresos, costos y deducciones, además de implementar mecanismos que permitan y promuevan la circulación de la factura electrónica como título valor. Consecuentemente, se busca propiciar escenarios competitivos para la inserción internacional del país al ofrecer menores costos de facturación e interoperabilidad a nivel nacional e internacional.

Los objetivos específicos son:

- Mejorar la capacidad de la DIAN para llevar a cabo sus labores de fiscalización y de manejo del riesgo de evasión, elusión y contrabando, y mejorar la eficiencia, trazabilidad y control en las operaciones tributarias y aduaneras.
- Propiciar la reducción y optimización de tiempos y costos asociados a la facturación de los obligados a facturar, incluyendo las PYMES y los exportadores e importadores.
- Mediante asistencia técnica se pretende la determinación de los aspectos legales relacionados con la circulación de la factura electrónica como título valor y la implementación de la misma.

B. Componentes

Componente 1: Diseño e implementación de la Plataforma Tecnológica de Facturación Electrónica

Este componente tiene como fin facilitar los procedimientos y la tecnología necesaria para la obtención oportuna e íntegra de la información relativa a la facturación de las operaciones de compra/venta, y con ello, mejorar las capacidades de control y fiscalización de la DIAN. De esta forma, se busca reducir los niveles de evasión de los impuestos nacionales. Los subcomponentes se describen a continuación.

1.1. *Desarrollo e implementación de los componentes informáticos requeridos por la DIAN para controlar la modalidad de factura electrónica.* Tiene como objetivo dotar a la Entidad de los componentes tecnológicos informáticos que le permitan: (1) controlar el cumplimiento de los procedimientos establecidos y de las condiciones y características tecnológicas que se están incluyendo a la factura electrónica para su masificación; (2) proveer a la DIAN de los servicios de infraestructura tecnológica y software, requeridos para permitir a los obligados a facturar prepararse a través de pruebas tecnológicas previas a la expedición de facturas electrónicas, así como de la infraestructura necesaria para controlar esta modalidad de facturación en transacciones reales; y (3) facilitar los servicios de atención y asistencia en un esquema de *call center* a los participantes del esquema de facturación electrónica.

1.2. *Disponer de los servicios informáticos que permitan a las empresas de menor desarrollo empresarial dentro del segmento de las Mipyme, facturar de manera electrónica.* Tiene como objetivo prestar de manera gratuita por parte de la DIAN, los servicios informáticos relacionados con la expedición de factura electrónica a las Mipyme de menor capacidad empresarial en su condición de

obligados a facturar, acorde con los estándares y lineamientos que expida el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través del Viceministerio de Tecnologías y Sistemas de la Información.

Componente 2: Diseño e Implementación de una Estrategia de Masificación de la Factura Electrónica

Este componente se orienta a incrementar de manera programada y controlada la cantidad de obligados a facturar que expidan factura electrónica en los ámbitos del comercio nacional e internacional, aprovechando los esfuerzos de integración regional actualmente impulsados por Colombia con sus socios comerciales. Sus subcomponentes son:

2.1 Adecuación de la normativa relacionada con los aspectos de la factura electrónica que permitan su masificación. Entre sus actividades se encuentran aportar seguridad jurídica, enfocar los procedimientos y recursos internos de la DIAN hacia su masificación y adecuar o expedir la normativa requerida. Adicionalmente, determinar los aspectos legales y normativos relacionados con la circulación de la factura electrónica como título valor, de manera que se tenga una regulación integral en la materia.

2.2 Masificar la factura electrónica. Este subcomponente permitirá a empresarios ingresar y/o transitar a la expedición de la factura electrónica aprovechando los beneficios económicos, de productividad y ambientales que ésta trae consigo. Las actividades específicas a financiar se orientan a diseñar e implementar: (1) estrategia de masificación de la factura electrónica, incluyendo la gestión del cambio; (2) estrategia de masificación de la factura electrónica de exportación en interoperabilidad con otros países; (3) sociabilización y sensibilización de los beneficios de la factura electrónica y de los servicios de la DIAN, con énfasis en las Mipyme; (4) campañas y talleres de capacitación a los contribuyentes, con particular énfasis en las Mipyme, para promover la utilización de

la factura electrónica; y (5) el suministro de asistencia técnica para la determinación del marco jurídico que permita la emisión y circulación adecuadas y eficientes de la factura electrónica, como mecanismos que promuevan a su vez su masificación.

Componente 3: Evaluación y auditoría del proyecto

Este componente contempla la evaluación y auditoría del proyecto a ser financiado con los recursos del crédito. Para ello se destinarán 5% de los recursos provenientes de la financiación con la Banca Multilateral.

C. Esquema Institucional

Los esquemas institucionales establecidos para el desarrollo del Proyecto Impulso y Masificación de la Factura Electrónica, corresponden a los acuerdos establecidos entre ambas partes, por lo que la DIAN, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien actuará como organismo ejecutor, desarrollará el proyecto a través de las dependencias existentes, independientemente de que se contraten consultores individuales como apoyo, atendiendo a su capacidad operativa y a la necesidad de conocimientos y experiencia particular y especializada.

La Dirección del Proyecto estará a cargo del Director General de la DIAN y su administración estará a cargo de una Unidad Ejecutora (UE), la cual a su vez tendrá el apoyo de las áreas que manejan los procesos misionales y de tecnología.

D. Costos del Proyecto

El monto total estimado del Proyecto asciende a USD \$12,75 millones, de los cuales US\$12 millones serán financiados con recursos de crédito externo y los restantes USD \$0,75 corresponden a recursos propios que la DIAN ha apropiado de sus recursos vigentes y viene ejecutando. Los costos se muestran en el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Costos por Componentes y Subcomponentes
(Cifras en millones corrientes)

Componente	Financiación externa			Recursos propios		
	Pesos	USD	Participación	Pesos	USD	Participación
1. Diseño e implementación de la plataforma tecnológica de facturación electrónica	18.755,54	9,83	76%	1.006,34	0,53	4%
1.1 Desarrollo e implementación de los componentes informáticos requeridos por la DIAN para controlar la modalidad de factura electrónica	18.564,84	9,73	75%	1.006,34	0,53	4%
1.2 Disponer de los servicios informáticos que permitan facturar de manera electrónica a las empresas de menor desarrollo empresarial dentro del segmento Mypimes	190,80	0,1	1%	0,00	0	0%
2. Diseño e implementación de una estrategia de masificación de la facturación electrónica	2.995,56	1,57	12%	428,44	0,22	2%
2.1 Adecuación de la normativa relacionada con los aspectos de la factura electrónica que permitan su masificación	0,00	0	0%	428,44	0,22	2%
2.2.Masificar la factura electrónica	2.995,56	1,57	13%	0	0	0%
3. Evaluación y Auditoría del proyecto	1.144,80	0,6	5%	0	0	0%
TOTAL proyecto	22.896,0	12	94%	1.434,78	0,75	6%

Nota: Los recursos deben estar contemplados en el MGMP.

E. Programación de Desembolsos

El proyecto contempla ser ejecutado en un periodo de tres años. En el siguiente cuadro se presenta el cronograma de desembolsos previsto para el periodo de ejecución.

Cuadro No. 2
Cronograma de Desembolsos

	2014	2015	2016
Recursos a desembolsar en USD	7,34	2,38	2,28
MHCP - Marco Fiscal Mediano Plazo - 2013, TRM - 31 Mayo 2013: \$ 1908			

F. Indicadores del Proyecto

En el Anexo 1 se presenta la matriz de resultados, indicadores y productos del proyecto y se incluyen la línea base y meta final para cada uno de ellos.

V. RECOMENDACIONES

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por USD12.000.000 o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el Proyecto “Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia”.

2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al Departamento Nacional de Planeación, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito de acuerdo con la normativa vigente.

3. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales coordinar con el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, el diseño de una evaluación del programa a financiar y, consecuentemente, realizar el seguimiento a la ejecución y cumplimiento de los requisitos de los contratos de empréstito externo del presente concepto.

4. Solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales programar los recursos previstos para la ejecución del proyecto “Impulso y Masificación de la Factura Electrónica en Colombia”, dentro de las cuotas de inversión aprobadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

VI. BIBLIOGRAFIA

DIAN- Subdirección de Gestión de Análisis Operacional (2010). MEDICIÓN DEL IVA EN COLOMBIA. Actualización Nueva Base de Cuentas Nacionales 2005 Suplemento 2005 – 2010. Documento Web 043.

Clavijo, Sergio. Vera, Alejandro, Vera, Nelson. (2013). ESTRUCTURA FISCAL DE COLOMBIA Y AJUSTES REQUERIDOS. Anif, Fedesarrollo.

El Colegio de México. Centro de estudios económicos (2011). EVASIÓN FISCAL DERIVADA DE LOS DISTINTOS ESQUEMAS DE FACTURACIÓN. Document Web.

Bruno, Cock. Billentis, (2013) E-INVOICING, E-BILLING.THE CATALYST FOR AR/AP AUTOMATION.

DIAN – Cooperación BID (2012). SISTEMA DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA DE COLOMBIA - SIFEL. Manual de Integración del Contribuyente, Versión 1.0.

DIAN – Cooperación BID (2012). SISTEMA DE FACTURACIÓN ELECTRÓNICA DE COLOMBIA SIFEL – Plan de Gestión de Proyecto, ZBU Consultores – Comentarios DIAN, Versión 2.0.

DIAN – Cooperación BID (2012). SIFEL - Presupuesto Detallado.xls.

DIAN- Subdirección de Gestión de Tecnología de Información y Telecomunicaciones. (2013). Análisis y Propuesta Implementación Facturación Electrónica en Colombia.

VII. Anexo 1: Matriz de resultados e indicadores

Impacto Esperado: Fortalecer las capacidades de fiscalización y gestión del riesgo de evasión de los impuestos administrados por la DIAN						
Impacto (Resultados Finales)	Unidad de Medida	Línea base		Meta		Fuente/medio de verificación
		Valor	Año	Valor	Año	
Aumento de los resultados de los procesos de control primario y cruces de información.	Casos	0	2012	25.337,00	2016	IAMTAX, herramienta del BM que tiene el objetivo de evaluar integralmente el desempeño de la administración tributaria en el tiempo.
Disminución del tiempo medio utilizado por las Divisiones de Fiscalización en el programa FZ: SALDOS A FAVOR VENTAS.	Horas	663,5	2012	603,2	2016	Dirección de Gestión de Fiscalización: Estudio de capacidad operativa de la División de Fiscalización
						Observación (Número de casos de control primario y cruces de información relacionada con la factura electrónica en el año n/ (número de casos de control primario y cruces de información relacionada con la factura electrónica en el año n-1)-1*100). El tiempo promedio utilizado por un auditor de las Divisiones de Fiscalización (Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cartagena, Tulúa y Cúcuta) para evacuar un caso del programa de fiscalización FZ: SALDOS A FAVOR VENTAS

Resultados Esperados						
Resultado Esperado: La factura electrónica se expedirá en las operaciones comerciales nacionales e internacionales.						
Resultado Esperado	Unidad de Medida	Línea base		Meta		Fuente/medio de verificación
		Valor	Año	Valor	Año	
Número de empresas Grandes y medianas obligados a facturar expidiendo factura electrónica.	Número	833	2013	23.869	2016	La DIAN señalará gradualmente los obligados a facturar electrónicamente mediante resolución.
Número de empresas micro y pequeñas expidiendo factura electrónica	Número	0	2013	24.603	2016	DIAN - Reportes Sistema Factura Electrónica
Número de Obligados a Facturar registrados como exportadores expidiendo factura electrónica de exportación.	Número	0	2012	9.744	2016	DIAN - Reportes Sistema Factura Electrónica
						Observación Con base en el número de Empresas Registradas en el Registro Único Empresarial y Social – RUES a noviembre de 2012 y a los obligados a facturar con autorización para expedir factura electrónica en enero del 2013. Con base en el número de Empresas Registradas en el Registro Único Empresarial y Social – RUES a noviembre de 2012 y a los obligados a facturar con autorización para expedir factura electrónica en enero del 2013. Se toma la cantidad de exportadores registrados a noviembre de 2012 como meta de exportadores expidiendo factura electrónica en el 2016.

Productos							
Producto	Unidad de Medida	Componente 1: Diseño e implementación de la Plataforma Tecnológica de Facturación Electrónica					Fuente/ Medios de Verificación / Comentarios
		Línea base Año 2013	Metas				
			2014	2015	2016	Total Final	
Servicios Informaticos Implementados como solución tecnológica informática para el control por parte de la DIAN de la facturación electrónica.	Número	0	2	0	0	2	Informe Semestral del programa
Infraestructura de hardware, software para pruebas , certificación y puesta en producción.	Número	0	2	0	0	2	Informe Semestral del programa
Casos analizados y procesados recibidos por el servicio de atención al usuario de la factura electrónica	Caso	0	31.445	62.890	62.890	157.225	Informe Semestral del programa
Servicios informáticos implementados gratuitos ofrecidos por la DIAN a las empresas más pequeñas del sector miPyme.	Número	0	0	1	0	1	Informe Semestral del programa
Componente 2: Diseño e Implementación de una Estrategia de Masificación de la Factura Electrónica							
Obligados a facturar señalados dentro de la estrategia de la masificación de la Factura electrónica masificada.	Número	833	833	23.770	25.337	49.940	Informe Semestral del programa
Documentos de enfoque de negocio y modelo operativo para la masificación de la factura electrónica.	Número	0	4	0	0	4	Informe Semestral del programa
Normativa adecuada	Número	0	2	0	0	2	Informe Semestral del programa