



ESTUDIO DE COSTO BENEFICIO Y VALOR MÍNIMO CONTRIBUCIÓN VIGENCIA 2024

El presente documento hace parte del estudio de la contribución 2024 en lo que tiene que ver con la liquidación de contribución especial por costo beneficio y la liquidación de contribución especial por valor mínimo. Se busca establecer el uso de indicadores de referencia para liquidar estas contribuciones, en aplicación continua de los principios de eficiencia, equidad y progresividad tributaria.

En este sentido, después de analizar un conjunto de indicadores, se encontró que *el costo promedio administrativo de liquidación y cobro por contribuyente* (CPALC) es una medida cierta para determinar el valor del costo beneficio para 2024. Entre tanto, el *Promedio de las Bases Gravables* (PBG) de las ESP, que certificaron su información financiera y fueron liquidados en cero, mostró ser un indicador pertinente para aplicar la tarifa de 2024 a aquellas ESP que nunca han cumplido con el reporte de información financiera a la Superservicios.

Valga señalar que el análisis de este costo NO excluye a los prestadores de su obligación de reporte y certificación de información financiera al Sistema Único de Información- SUI.

Objetivo General

Analizar un grupo de indicadores que permitan establecer criterios económicos para las liquidaciones en cero y liquidaciones por valor mínimo dentro del marco de la Ley 142 de 1994, cumpliendo los principios tributarios vigentes¹ y que se articulen con las estrategias de facilitación de los mecanismos de reporte y certificación de información financiera.

Objetivos específicos

1. Establecer un indicador de referencia para la liquidación de contribuciones por costo beneficio.
2. Establecer un indicador de referencia para la liquidación de contribuciones por valor mínimo.

¹ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia. “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad...”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35
Código postal: 110221
PBX 60 (1) 691 3005. Fax 60 (1) 691 3059
sspd@superservicios.gov.co
Línea de atención 60 (1) 691 3006 Bogotá.
Línea gratuita nacional 01 8000 91 03 05
NIT: 800.250.984.6
www.superservicios.gov.co

Dirección Territoriales
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.
Código postal: 110221
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

1. La Problemática: Un gran número de pequeños prestadores que no certifican información financiera

Conforme lo dispone el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, la Superservicios se encuentra facultada para cobrar anualmente una contribución especial a sus vigilados, con el propósito de recuperar los costos que genera el ejercicio de las funciones presidenciales a su cargo, con una tarifa que no puede ser superior al uno por ciento (1%) del valor de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a su inspección, vigilancia y control, en el año anterior a aquel en que se realice el cobro.

El mencionado artículo, es aplicable a quienes tienen la calidad de personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y aquellas que en general realicen actividades complementarias a los mismos, que las haga sujetos de aplicación de las Leyes 142 de 1994, 143 de 1994, 689 de 2001.

Para la vigencia 2023, en el párrafo 3º. De la resolución No. SSPD-20231000433895 del 03/08/2023, se estableció que para los prestadores objeto de inspección, vigilancia y control de la Superservicios, que no hayan realizado ninguna certificación de información financiera bajo NIF al SUI, conforme lo establece la Resolución SSPD 20231000297335 del 31 de mayo de 2023, el valor a pagar por concepto de contribución sería de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS MCTE (\$252.000,00)1 por prestador, sin perjuicio de las investigaciones y sanciones a que haya lugar.

En virtud del ya citado artículo 85 y en aplicación del principio de equidad tributaria, la Superservicios debe liquidar la contribución especial a todos sus vigilados, y teniendo en cuenta las circunstancias que presentan algunos prestadores frente al reporte de su información financiera, se establecen mecanismos tendientes a dar cumplimiento a dicha norma.

La anterior situación ha generado, además de ineficiencias administrativas para la entidad, una cartera amplia en cuanto al número de obligaciones sin pago oportuno de este valor mínimo liquidado, incluso aún sin pago.

Desde el año 2019, la Superservicios ha utilizado el *costo promedio administrativo de liquidación por contribuyente* (CPAL) como indicador de referencia para liquidar contribuciones **por valor mínimo**, identificando que la constante de no pago es alta y en aumento.

Historico Valor Mínimo 2019 2023									
Año	Valor Mínimo (CPAL)	Total Vigilados	No Empresas Liquidadas por Valor Mínimo	Porcentaje de ESP que NOCERTIFICAN	Valor Liquidado	Cartera Corte 20 Marzo 2024	Cartera Vencida de Contribuciones por Valor Mínimo	Cartera Total corte 20 de Marzo 2024	Part Cartera Valor Mínimo en Cartera Total
2019	341.464	3.127	1.586	50,7%	541.561.904	78.536.720	14,5%	11.418.830.441	0,69%
2020	317.133	3.186	1.985	62,3%	629.514.960	240.706.224	38,2%	12.167.262.650	1,98%
2021	312.859	3.412	2.103	61,6%	657.942.477	259.612.111	39,5%	1.983.657.219	13,09%
2022	289.927	3.435	2.026	59,0%	587.392.102	241.219.264	41,1%	3.122.124.754	7,73%
2023	252.000	3.901	1.752	44,9%	441.504.000	242.928.000	55,0%	16.612.888.853	1,46%

Cuadro 1. Estadísticas de Liquidaciones por Valor Mínimo

Para la vigencia 2023, de las 1.752 ESP liquidadas por valor mínimo, 1.312 son organizaciones autorizadas, el 74.8%. Del total de ESP liquidadas por valor mínimo en el año 2019, el 14.5% todavía no ha pagado la contribución. Una gran actividad de gestión de cobro que ocasiona mayores costos para la entidad.

Así, que la gestión de Cobro después del vencimiento para el pago oportuno de las obligaciones, implica el uso de recursos técnicos y profesionales en los procesos y lleva inevitablemente en muchos casos a procesos de embargo para los prestadores que se ven afectados con esto, lo cual hace necesario revisar, evaluar y establecer nuevos mecanismos de cobro de contribución más eficientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, se construyeron algunos indicadores para establecer criterios de liquidación tanto para las contribuciones que se cobran en cero por costo beneficio, bajo el principio de eficiencia tributaria, como para las contribuciones por valor mínimo, amparadas en este caso en el principio de progresividad tributaria.

2. Indicadores de referencia

2.1 Costo Promedio de Liquidación por Contribuyente

En las últimas 5 vigencias de la Contribución Especial, se ha calculado el “*costo promedio administrativo de liquidación por contribuyente* (CPAL)” como indicador de referencia para determinar tanto la **Liquidación por costo beneficio** como la **Liquidación por valor mínimo**.

Este indicador se calcula obteniendo la sumatoria de los costos de las distintas actividades necesarias para poder liquidar y cobrar la contribución especial, el cual involucra entre otros, estudio de la contribución, pre liquidación, liquidación, resolución de recursos y otros costos administrativos. Esta sumatoria se divide entre el número de ESP vigiladas para cada vigencia.

$$\text{CPAL} = \sum \text{CAL} / \text{No Vigilados}$$

CPAL: Costo Promedio Administrativo de Liquidación por Contribuyente

CAL: Costa Administrativo Total de Liquidación de la Contribución Especial

No Vigilados: Numero o Cantidad de empresas vigiladas durante la vigencia.

En primer lugar, la SSPD identifica que es necesario establecer un valor de cobro mínimo y un valor de costo beneficio diferentes, que permita, en el primer caso, para las contribuciones a liquidar por valor mínimo, ejercer el cobro a un conjunto de ESP en condiciones contributivas similares logrando mitigar el aumento de la cartera vencida del mismo.

Para el caso de las contribuciones liquidadas en cero por costo beneficio, que muestre cuál indicador de la Superservicios puede reflejar objetivamente los costos administrativos que están relacionados con la gestión de cobro de la contribución y hacer una gestión tributaria más eficiente y para un número más amplio de ESP que certifican información financiera.

En segundo lugar, es importante hacer mención de que el actual artículo 85 de la Ley 142 de 1994, no establece las reglas a seguir por parte de esta Superintendencia frente a aquellas vigiladas que no reporten información financiera de la vigencia inmediatamente anterior a la que se liquida, es decir ante la inexistencia de un requerimiento legal que indique el procedimiento para cobrar una contribución sin información financiera.

Es preciso señalar que, si de acuerdo con la ley corresponde a la Superintendencia el recaudo de la contribución, está facultada para adoptar los mecanismos administrativos necesarios que le permitan desempeñar tal función y, buscar alternativas que respetando los principios tributarios puedan implementarse para dicho cobro.

Así, en función del principio de “progresividad tributaria”, el cual consiste en gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal), se considera la posibilidad de utilizar variables que puedan servir como base gravable para aplicar una tarifa y un cobro mínimo para ESP con similares capacidades contributivas.

Y, simultáneamente, con un indicador diferente, en función del principio de “eficiencia tributaria”, el cual consiste en liquidar en cero las contribuciones cuyo valor a recuperar estén por debajo de los costos en los cuales se incurren para ejercer la obligación de cobro por parte de la Superservicios, establecer un valor consistente con la estructura administrativa de la Entidad.

2.2 Indicadores de Referencia para Liquidaciones por Costo Beneficio

Bajo las condiciones descritas en el ítem anterior, a quienes reportan Información Financiera cada año y el valor de sus gastos de funcionamiento es inferior al máximo establecido, se aplica el criterio de costo beneficio², con base en el principio de eficiencia tributaria, al valor a pagar de esa contribución. Un total de 515 ESP fueron liquidadas con una contribución especial en cero en la vigencia 2023.

El principio de eficiencia tributaria se define a partir de la relación costo-beneficio³. Esta relación tiene dos aspectos a considerar: el económico, en tanto la eficiencia alude a un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y el social, en tanto la eficiencia alude al mecanismo conforme al cual la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal⁴.

2.2.1 Salario Mínimo Legal Vigente Mensual (SMMLV)

El Salario Mínimo Legal Vigente Mensual del año 2024 (SMMLV 2024) fue fijado en \$1.300.000 pesos y puede ser un indicador reflejo de la situación económica de los pequeños prestadores, que en su mayoría, tienen su área de prestación autorizada en municipios de categorías 5 y 6⁵ que muestran Promedios de Ingresos Per Cápita (PIPC) de \$1.353.000⁶ pesos.

² El citado principio resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo). Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 2012. M. P.: Nilson Pinilla.

³ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2015.

⁴ Sentencias C-419 de 1995, C-261 de 2002 y C-397 de 2011.

⁵ Este indicador se obtiene como el promedio simple de ingresos per cápita de cada categoría. A su vez, el ingreso per cápita de cada categoría se obtiene dividiendo el promedio del rango de ingresos en el promedio del rango de la población.

⁶ Esta clasificación se ampara en la Ley 617 de 2000 y diferencia los municipios en rangos por nivel de ingresos y número de habitantes. Los municipios de categoría 5 con ingresos entre 15.000 y 25.000 SMLMV y una población entre 10.000 y 20.000 habitantes y los municipios de categoría 6 con ingresos inferiores a 10.000 SMLVM y una población inferior a 10.000 habitantes. El SMMLV para calcular el ingreso per-capita fue el del año 2023 por \$1.160.000.

A manera de ejemplo, si en el año 2023, en lugar de haber aplicado el indicador de referencia CPAL por \$252.000, se hubiese aplicado el SMMLV 2024 por \$1.300.000 o el PIPC 2024, ampliando evidentemente el valor del criterio, se hubiese ampliado el rango de la metodología costo beneficio.

Se habrían liquidado un mayor número de contribuciones en cero: 411 contribuciones, es decir un total de 239 liquidaciones más, que las 172 contribuciones liquidadas en cero en 2023 a los prestadores que certificaron el formato simplificado. Al agregar los prestadores que certificaron taxonomías, se hubieran liquidado en cero 1.457 contribuciones, 942 contribuciones más que las 515 liquidadas (Ver cuadro 2).

Para este mismo ejercicio, si se hubiese toma como referencia el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente del año 2023 (SMLVM 2023) por \$1.160.000 pesos la cantidad de contribuciones liquidadas en cero del universo total de vigilados hubiera sido de 1.389 en la vigencia 2023, 874 contribuciones más liquidadas en cero que las observadas en 2023.

A su vez, una de las ventajas de utilizar el SMMLV, está en que refleja la situación de uno de los factores de producción de las ESP, el costo del trabajo, sin embargo, no tiene una relación directa con la recuperación de costos y gastos por inspección, vigilancia y control de la Superservicios, por lo cual puede resultar más adecuado implementar otros indicadores que estén directamente relacionados.

2.2.2 Costo Promedio Administrativo de Liquidación y Cobro por Contribuyente (CPALC)

Este indicador, proviene de la suma de dos grupos de costos: El “*costo promedio administrativo de liquidación por contribuyente* (CPAL) y el *costo promedio de cobro por contribuyente* (CPAC)”, es decir, los costos de generar la liquidación y gestionar el cobro coactivo. Este indicador está claramente asociado a los gastos de la Superservicios y de esta forma al hecho generador de la Supervisión.

$$\text{CPALC} = \text{CPAL} + \text{CPAC}$$

$$\text{CPALC} = \sum \text{CAL} / \text{No Vigilados} + \sum \text{CAC} / \text{No Vigilados}$$

CAL: Costa Administrativo Total de Liquidación de la Contribución Especial

CAC: Costa Administrativo Total de Cobro de la Contribución Especial

CPAL: Costo Promedio Administrativo de Liquidación por Contribuyente

CPAC: Costo Promedio Administrativo de Cobro por contribuyente

CPALC: Costo promedio administrativo de liquidación y cobro por contribuyente

El CPAL para 2024 se calculó en \$288.362 un incremento de 14.43% con respecto al año 2023 cuando se estableció en \$252.000. Es incremento se explica en un incremento en la remuneración de los profesionales que intervienen en la liquidación de la contribución y un menor número de empresas vigiladas para 2024.

Por otra parte, el CPAC proviene de dividir el presupuesto anual del grupo de gestión de cobro coactivo por \$ 864.366.000 de pesos entre el número de vigilados del año 2024 en total 3.545 contribuyentes. Un total de \$243.758. La suma de ambos valores CPAL más CPAC da como resultado el valor del CPALC para el 2024 por \$532.120. Con este valor 884 contribuciones se habrían liquidado en cero en 2023, 369 contribuciones más que aplicando el indicador CPAL.

Otros indicadores relacionados con los costos de Supervisión podrían tomarse como referencia, entre ellos, el “Costo Promedio Administrativo y Operativo del sector AAA, el Costo Promedio Administrativo y Operativo del Total de sectores vigilados por Contribuyente (CPAOT), el costo promedio de salarios de la Superservicios por contribuyente, el presupuesto total de la Superservicios por contribuyente”, etc.

Indicadores como el CPOAAA, se calculan con el presupuesto de gastos asignado específicamente a la vigilancia de las empresas del sector AAA, dentro de las cuales se concentra la problemática del incumplimiento en la certificación de información financiera.

La principal ventaja de este grupo de indicadores es que están directamente relacionados con los gastos incurridos para ejercer la función misional de la Superservicios. Son además de fácil acceso, medibles y económicos en su cálculo.

Indicador	2024	Contribuciones	Diferencia	Menor Recaudo
SMMLV 2024	1.300.000	1.457	942	634.420.000
SMMLV 2023	1.160.000	1.389	874	550.746.000
CPAL 2023	252.000	515	0	52.592.357
CPAL	288.362	560	45	175.000
CPAC	243.827	493	-22	-3.705.614
CPALC	532.189	884	369	147.691.000
CPOAAA	725.510	1.109	594	289.358.000

Cuadro 2. Simulación de Criterios de Costo Beneficio para Contribución 2024

De forma simple, se observa cuantas ESP pueden beneficiarse al ampliar la metodología de costo beneficio y que valor deja de recaudarse al modificar el valor del criterio por cada indicador. El menor recaudo se calcula sumando los valores a pagar de todas las empresas que se hubieran liquidado en cero de utilizarse un indicador distinto al CPAL 2023.

2.3 Indicadores de referencia para Liquidaciones por Valor Mínimo

2.3.1 Unidad de Valor Tributario (UVT)

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia DIAN dispone cada año la UVT como indicador que indexa distintos tipos de pagos de los contribuyentes a la administración tributaria del país. Este valor fue fijado para 2024 por \$47.065 y para 2023 en \$42.412.

Aunque la unidad de valor tributario resulta ser un indicador reconocido y válido, con su utilización como indicador, se mantiene un interrogante obvio sin resolver y es cuantas unidades tributarias se deberían cobrar en las liquidaciones de valor mínimo y cuantas unidades tributarias deberían fijarse para las liquidaciones por costo beneficio.

La UVT se utilizará entonces como una unidad de medida y no como un indicador de referencia que refleje en algún grado el comportamiento de variables que puedan utilizarse para determinar los criterios de las liquidaciones de contribución especial bajo los principios tributarios legales vigentes.

2.3.2 Promedio de Bases Gravables (PBG)

A los contribuyentes vigilados que no certifican información financiera, y que, por tanto, no es posible para la Superservicios establecer su base gravable con su propia información financiera, se propone, calcular el promedio de las bases gravables (PBG) de empresas similares de quienes se dispone información certificada con base en la aplicación de la tarifa fijada para la vigencia 2024.

El concepto de equidad horizontal, inmerso en el principio de progresividad tributaria, ofrece el sustento para gravar de forma similar a contribuyentes con similar capacidad de pago⁷, haciendo factible cobrar la contribución especial por valor mínimo a empresas que no certifican información financiera.

Un gran número de ESP vigiladas, nunca han reportado información financiera a la SSPD, un total de 1.312 en 2023. Es indispensable establecer un mecanismo de cobro, eficiente y progresivo para estas empresas y aplicar la tarifa establecida para 2024 sobre una base gravable certificada por ESP de similares condiciones económicas y capacidad contributiva.

2.3.2.1 Capacidad Administrativa y Contributiva

Los resultados del recaudo de la contribución del 2023 en algunas organizaciones ilustran la dificultad del cobro y recaudo de la contribución a las ESP del sector de acueducto y saneamiento básico. Aunque los recursos para la Supervisión de las ESP del sector AAA parecen ser insuficientes, son muy superiores al valor que pagan por contribución pequeñas organizaciones en ese sector.

Se identifica que un gran número de ESP localizadas en áreas de prestación de servicio rural, tienen una limitada estructura operativa y administrativa y baja capacidad contributiva, de otra parte, hay un pequeño número de grandes prestadores con presencia en grandes zonas urbanas de prestación, con estructuras fuertes y mejor capacidad contributiva.

Existe en la actualidad, un número muy alto de pequeños prestadores rurales vigilados, con pocos suscriptores de bajos ingresos. Según información de los indicadores comerciales⁸ del SUI, para la vigencia 2022, 997 prestadores de acueducto reportaron una facturación promedio mensual

⁷ El principio de progresividad tributaria también persigue hacer efectiva la igualdad frente a las cargas tributarias. Su proyección normativa exige que las leyes que establecen tributos graven de igual manera a las personas que tienen una misma capacidad de pago –equidad horizontal– y en mayor proporción a quienes tienen mayor capacidad contributiva –equidad vertical–, a fin de que, a la postre, todos acaben haciendo un igual sacrificio de cara a sus capacidades. Corte Constitucional colombiana, sentencia C-426 de 2005, M. P.: Marco Gerardo Monroy. “

⁸ Fuente: <https://wa-reportsui.azurewebsites.net/home/report/df9f8971-a730-4f3e-9c46-c79362b7ce8a>. Facturación promedio por usuario mensual-indicadores comerciales SUI.

por suscriptor de \$62.691 pesos. Esto quiere decir que, cada una en promedio, recibió ingresos por \$752.286 en el año 2022.

El costo mínimo establecido en la suma de \$252.000 pesos en 2023, no parece una cifra significativa, sin embargo, resulta un valor muy alto incluso para empresas que reportaron en promedio ingresos por año de \$752.286 pesos. Esta realidad, dificulta que organizaciones con estas características certifiquen su información financiera a través de los mecanismos dispuestos por la entidad para tal fin, es decir, las taxonomías con sus validaciones.

Así mismo, de acuerdo al Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado 2022, *“se evidencia un bajo nivel de reporte principalmente atribuido a los pequeños prestadores (menores a 2500 suscriptores), de los cuales se presume limitada capacidad administrativa”*.

En síntesis, se tiene una gran cantidad de prestadores vigilados, a quienes la Superservicios está obligada a cobrar contribución, pero al mismo tiempo, resulta tributariamente ineficiente gastar los recursos necesarios para liquidar y cobrar la contribución especial. Una vez más, el problema está en que no es posible liquidarlos por costo beneficio pues se no cuenta con su información financiera.

2.3.2.2 Aplicación de los principios tributarios de Eficiencia, Equidad y Progresividad Tributaria

Si bien es cierto que, *“la ineficiencia en el recaudo de los tributos puede generar una injusta distribución de la carga fiscal, pues el incumplimiento de algunos contribuyentes conduce a que los gastos de Supervisión se ejecuten a costa de los contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones”*⁹, la situación real es que algunas ESP no reportan y no pagan.

El problema real es que son pequeños prestadores, en su mayoría, organizaciones autorizadas, *“...de los cuales se presume limitada capacidad administrativa...”*, a quienes es imperativo cobrar la contribución aun a costa de ineficiencias tributarias.

Como resultado se tiene un alto costo administrativo de gestión de liquidación y cobro coactivo para la SSPD y un recaudo de apenas el 0.27% del recaudo total de los ingresos por contribuciones del año 2023. Además, un impacto económico negativo para algunas ellas cuya cartera ha llegado a instancias de embargo como ya se mencionó.

La inexistencia de información financiera impide materialmente que se conforme la base gravable de estas organizaciones para contar con la posibilidad de aplicar el criterio de costo beneficio. Entonces, establecer elementos de juicio, tales como los promedios declarados por los contribuyentes de similares condiciones, de los cuales se dispone, es una solución viable y factible.

El principio de equidad tributaria puede ponderarse con el principio de eficiencia tributaria. Esto significa que, la Superservicios debe en primer lugar liquidar y cobrar la contribución a todos sus

⁹ Cfr. Sentencias C-690 de 1996, C-252 de 1997, C-1060 A de 2001 y C-833 de 2013.

vigilados, asunto que se cumple con el criterio de valor mínimo, y posteriormente, en uso de instrumentos como el PBG buscar una mejor eficiencia.

(...) deben primar las consideraciones que justifican la norma (...) en concreto la idoneidad para lograr reducir la evasión de las personas que ocultan sus bienes y reducen su base patrimonial, pues en suma, la evasión constituye el mejor ejemplo de la inequidad, en cuanto se excluyen de tributación los bienes que con la norma se busca integrar a costa de la carga tributaria que corre por cuenta de los contribuyentes cumplidos¹⁰.

Se proyectan en el cuadro 3 los resultados de aplicar la tarifa máxima del 1% a los promedios de las bases gravables de distintos grupos de servicios vigilados. En los 3 indicadores se calcula obteniendo la sumatoria de las bases gravables de los servicios vigilados dividido entre el número de servicios vigilados.

Indicador	Total Base Gravable	Contribuciones	Promedio Base Gravable	Valor a pagar
PGB FS Total 2023	36,390,524,030	499	72,926,902	729,269
PBG U Cero 2023	5,259,235,691	515	10,212,108	102,121
PBG FS Cero 2023	1,057,856,177	153	6,914,093	69,141

Cuadro 3. promedio de la base gravable de distintos grupos de ESP vigiladas.

BG: Base Gravable

PBG FS: Promedio Base Gravable de ESP que certificaron en el formato simplificado 2023

PBG U: Promedio Base Gravable de ESP que certificaron en el formato simplificado 2023 más los que certificaron en taxonomías y fueron liquidados en cero.

PBG FS: Promedio Base Gravable de ESP que certificaron en el formato simplificado 2023 y fueron liquidados en cero.

$$\text{PBG} = \sum \text{BG} / \text{No Contribuciones}$$

Aunque el promedio de las bases gravables se calcula por servicios, puesto que es información certificada y liquidada por servicio, el cobro del valor mínimo se hace por empresa. Pensar en aplicar una contribución de valor mínimo por servicio implicaría mayores ineficiencias dado que se duplicaría o triplicaría el valor a pagar y las obligaciones de cada ESP.

De haberse aplicado entonces, la tarifa máxima del 1% al promedio de las bases gravables (\$10.212.108 pesos) de las empresas que fueron liquidadas en cero en 2023, **PBG U**, en total 515 ESP, el valor mínimo a cobrar en 2023 para las ESP que no reportaron y no se dispone ninguna otra información hubiese sido de **\$102.121 pesos**.

El principio de progresividad tributaria implica que los impuestos deben aplicarse de manera justa a personas en situaciones similares. De esta forma, dos contribuyentes con igual base gravable deberían pagar la misma contribución. Así, la Superservicios puede cobrar la contribución, según lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y respetando los principios de la tributación.

¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-551-15.htm>

2.3.3 Canasta Básica Total (CBT)

La Canasta Básica Total (CBT) en Colombia ha sido utilizada como un indicador importante para medir el costo de vida y la pobreza en el país. El gobierno colombiano, a través del DANE ha realizado estudios y publicado informes sobre la CBT, proporcionando datos sobre los cambios en el costo de la vida y el impacto en la población.

El DANE selecciona una lista de productos y servicios que son representativos de los bienes y servicios que consume la población de bajos ingresos en Colombia¹¹. Realiza encuestas periódicas en diferentes regiones y en diferentes tipos de establecimientos del país y recopila la información sobre los precios de los productos y servicios en la canasta básica total.

Con base en la información recopilada en las encuestas de precios, calcula índices de precios para cada producto y servicio en la CBT. Estos índices reflejan cómo han cambiado los precios de los productos y servicios con el tiempo y se publica un indicador conocido como índice de precios al consumidor IPC o inflación.

Analizamos a continuación la pertinencia de aplicar dos variaciones que se calculan mensual y anualmente sobre la canasta básica total, en esta ocasión para aplicarlas al SMMLV. La primera el IPC total de un periodo, en este caso 2023, y la segunda, el comportamiento del componente, que más contribuyó con la inflación en el último año, el gasto en servicios públicos.

2.3.3.1 Valor de la variación del SMMLV 2023 con base en el IPC 2023

El control de la variación de los precios de los bienes y servicios o inflación es el objetivo esencial de la política monetaria del Banco de la República que, de forma independiente se persigue en coordinación con la política fiscal del gobierno nacional para garantizar la estabilidad de los precios del país.

Por otra parte, uno de los componentes que determinan la inflación es el nivel de salarios de la economía, pues al ser la remuneración del trabajo parte esencial de los costos de producción de las empresas, un aumento o disminución de este valor deriva en un aumento o disminución de los bienes y/o servicios que se ofrecen en el mercado.

De tal manera que utilizar esta combinación de indicadores significa indexar el cobro mínimo al incremento en los gastos laborales, uno de los conceptos contables que conforman los gastos de funcionamiento. Es un indicador adecuado, medible y económico para liquidar las contribuciones por valor mínimo.

Para este indicador el cálculo consiste simplemente en tomar el índice de precios al consumidor de 2023, 9.28% y aplicarlo al salario mínimo de 2023 por \$1.160.000, esto es, un valor de **\$107.648 pesos**. Esto implica, tener en cuenta una parte de los costos de las ESP desde un

¹¹ La canasta básica total (CBT) en Colombia está compuesta por un conjunto de bienes y servicios considerados esenciales para la subsistencia y el bienestar básico de una persona. Los componentes de la CBT incluyen: 1. Alimentos y bebidas no alcohólicas; 2. Alquiler de la vivienda; 3. Gastos en servicios públicos domiciliarios (agua, energía eléctrica, gas, entre otros); 4. Transporte; 5. Salud; 6. Educación; 7. Vestuario; 8. Gastos diversos.

enfoque macroeconómico y hacer un cobro con base en el incremento del costo del trabajo igual al IPC de 2023.

2.3.3.2 Variación del SMMLV 2023 con base en la Contribución del Gasto en Servicios Públicos 2023 en el IPC 2023

El DANE calcula la contribución a la variación de precios de la canasta básica total utilizando un enfoque ponderado. Este enfoque tiene en cuenta la importancia relativa de cada producto en la canasta básica total y cómo cambian los precios de esos productos con el tiempo.

Así mismo, asigna pesos a cada producto y servicio en la canasta básica total, con base en su importancia relativa en el gasto total de la población de bajos ingresos. Por ejemplo, si los alimentos representan el 50% del gasto total en la canasta básica total, entonces los alimentos tendrán un peso del 50% en el cálculo del índice de precios.

Con base en los índices de precios y los pesos asignados a cada producto y servicio, el DANE calcula un índice de precios para la canasta básica total. Este índice refleja cómo ha variado el costo de vida de la población de bajos ingresos en un período de tiempo determinado.

Finalmente, el DANE calcula la contribución de cada producto y servicio a la variación total de precios en la canasta básica total. Esta contribución se calcula como el producto del cambio porcentual en el precio de cada producto y servicio y su peso en la canasta básica total.

El gasto de los consumidores colombianos en servicios públicos tuvo un crecimiento del 11,06% en el gasto de suministro de agua y un 15.79% en electricidad, gas y otros combustibles, siendo la división de gasto que más contribuyó al incremento de precios con un 1.16% del 9.28% del IPC de 2023¹². Al aplicar este porcentaje sobre el salario mínimo del año 2023 tenemos un valor de \$13.456 pesos.

Ingresos, costos y gastos de los hogares

Aunque el incremento del SMMLV fue de 12% durante el año 2023, el visor de datos del DANE reporta un menor crecimiento en los ingresos de los hogares vulnerables al pasar de 14.6% en enero de 2023 a 7.6% en enero de 2024. Los hogares pobres mostraron un comportamiento similar.¹³

Así, en 2023, el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) fue de aproximadamente 1,1 millones de pesos colombianos mensuales por persona, mientras que el costo de la canasta básica total (CBT), que incluye además gastos en vivienda, salud, educación y servicios públicos, entre otros, fue de alrededor de 2,5 millones de pesos colombianos mensuales por persona.

Estos componentes pueden variar ligeramente dependiendo de la región y las condiciones específicas de cada hogar, pero en general, representan los elementos esenciales para mantener un nivel de vida adecuado.

¹² https://sitios.dane.gov.co/ipc/visorIPC#!/division_gastos

¹³ <https://sitios.dane.gov.co/ipc/visorIPC#!/ingresos>.

Los costos de los servicios públicos pueden variar considerablemente según la región y el consumo de cada hogar. Para obtener el gasto promedio de los colombianos en servicios públicos durante 2023, es necesario considerar varios factores, como el tipo de servicios públicos (agua, energía eléctrica, gas, etc.), el tamaño del hogar y la región del país.

Según datos del DANE, en 2022 el gasto promedio mensual en servicios públicos domiciliarios por persona fue de aproximadamente **\$108,327** pesos colombianos. Para 2023, este valor podría haber aumentado debido a diversos factores, como la inflación y los cambios en las tarifas de servicios públicos.

Finalmente, habiendo realizado una revisión de distintos indicadores con referencia en la CBT se concluye que fijar el valor de la contribución de la división gastos en servicios públicos de la canasta básica total sobre el salario mínimo de 2023 como criterio de cobro mínimo puede ser relativamente adecuado y relevante pero no necesariamente claro y preciso.

3. Selección de Indicadores

Con base en los análisis anteriores, se tiene una lista de posibles indicadores a ser utilizados en la contribución 2024 para los criterios señalados, los cuales deben ser objeto de una validación técnica para seleccionar los mejores. Para tal fin se implementa la metodología CREMA desarrollada por el Banco Mundial, aceptada por el DNP en el documento Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores¹⁴ y reconocida por el DANE bajo la Norma Técnica de Calidad del Proceso Estadístico NTC 1000 2020.

Definición de Criterios para selección de Indicadores		
C	Claro, preciso e inequívoco.	¿Es el indicador lo suficientemente preciso para garantizar una medida objetiva?
R	Relevante, apropiado al tema en cuestión.	¿Es el indicador un reflejo lo más directamente posible del objeto?
E	Económico, Disponible a un costo razonable.	¿Es el indicador capaz de emplear un medio práctico y asequible para la obtención de datos?
M	Medible, abierto a validación independiente.	¿Están las variables del indicador definidas para asegurar la pertinencia de lo que se mide?
A	Adecuado, Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño.	¿Es el indicador representativo de los resultados deseados?

Cuadro 4. Metodología Crema para selección de indicadores de referencia.

Los indicadores seleccionados buscan reflejar la información de mejor calidad para la aplicación de los criterios de costo beneficio y valor mínimo evaluando su claridad, relevancia, economía, medición y adecuación. Buscando asignar un mayor peso a algunos atributos se estableció un mecanismo de ponderación a las características.

¹⁴ https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Indicador	Calificación de Indicadores					Puntaje Total	Seleccionado para Valor Mínimo		Seleccionado para Costo Beneficio	
	15%	25%	10%	15%	35%		SI	NO	SI	NO
	C	R	E	M	A					
SMMLV	1	1	1	1	0	0,65		✓		✓
CPAO	1	1	0	0	1	0,75		✓		✓
CPAL	1	1	0	0	1	0,75		✓		✓
CPALC	1	1	1	0	1	0,85		✓	✓	
UVT	0	0	1	1	0	0,25		✓		✓
PBG	1	1	1	1	1	1	✓			✓
ISMMLV	1	1	1	1	0	0,65		✓		✓
IGSPSMMLV	0	0	1	1	1	0,6		✓		✓

Cuadro 5. Resultados metodología Crema para selección de indicadores de referencia.

Para obtener la calificación total del indicador se debe calificar individualmente a cada atributo de cada indicador asignando un valor entre 0 y 1 y multiplicar por el ponderador, luego se suman los valores resultantes para obtener el valor final. Los indicadores de mayor calificación fueron el CPALC para liquidaciones en cero por costo beneficio y PBG para liquidaciones por valor mínimo.

4. Retos y Recomendaciones: Justificación de los nuevos indicadores de referencia

El principio de eficiencia tributaria, dentro de una lógica microeconómica, permite que a aquellas empresas, a las cuales resulta mayor el costo incurrido¹⁵ para cobrar la contribución que el beneficio obtenido medido en ingresos monetarios, se les genere una contribución por **valor de cero**. Este principio puede aplicarse a las empresas que CERTIFICAN información financiera.

Para las empresas vigiladas que **nunca** han CERTIFICADO información financiera, entre 2019 y 2023, la Dirección Financiera de la Superservicios, con base en el cálculo de **costos administrativos promedio por contribuyente**, estableció cobrar un **valor mínimo**, el cual no refleja la realidad económica y estructural de las empresas vigiladas.

Se ha creado y mantenido cada año una cartera vencida a un gran número de organizaciones autorizadas vigiladas que no representan un recaudo significativo si se mide sobre el presupuesto de ingresos de la entidad, sin embargo, requiere la ejecución de procedimientos administrativos adicionales de gestión de cobro coactivo y afectaciones negativas para los prestadores embargados.

El criterio de costo promedio administrativo de liquidación por contribuyente CPAL, en sí mismo, es un análisis de costos internó desde el punto de vista de los costos y gastos de quien inspecciona, vigila y controla el modelo y se hace necesario robustecerlo teniendo en cuenta la realidad económica de los pequeños prestadores.

Un enfoque más amplio, equitativo y eficiente tributariamente para la Superservicios y para todos los contribuyentes, consistente en incluir en el análisis para determinar el valor mínimo a cobrar indicadores de referencia como los presentados en el numeral 2 de este documento. De tal forma que, se cobraría la contribución por un valor mínimo con nuevos elementos de análisis.

¹⁵ Costo promedio administrativo de liquidación por contribuyente.

No se debe olvidar que el pago de la contribución especial es un requisito legal obligatorio para todas las empresas vigiladas independientemente de las dificultades que impidan su cumplimiento, sin embargo, el no contar con información contable certificada exige establecer mecanismos de cobro eficientes tributariamente para cobrar la contribución.

Las ESP objeto de contribución especial para el año 2024 muestra que, las organizaciones autorizadas con 2.733, los municipios de prestación directa con 952 y las empresas industriales y comerciales del estado con 586 prestadores, concentran su área de prestación autorizada en municipios de categoría 5 y 6 y representan la mayor proporción de empresas vigiladas por la Superservicios¹⁶.

En la vigencia 2023, mediante Resolución No. SSPD 20231000295475 del 30 de mayo de 2023 dispuso un formato simplificado derivado de las taxonomías XBRL, buscando facilitar el mecanismo de reporte simplificado de información financiera a un número muy importante de pequeños prestadores que nunca antes habían reportado información financiera,

Se dispuso, a efectos de liquidar la Contribución Especial, en el ámbito de esta resolución, a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y/o aseo, que atiendan hasta un máximo de 2.500 suscriptores y aquellas que presten el servicio en el área rural independientemente del número de suscriptores.

Por todo lo anterior, el Grupo de Contribuciones de la Dirección Financiera, después de haber revisado algunos indicadores de referencia factibles para liquidar las contribuciones por valor mínimo propone:

1. Utilizar la Unidad de Valor Tributario UVT por **\$47.065** como unidad de medida para fijar los criterios de liquidación de contribución por valor mínimo y liquidación de contribución por costo beneficio.
2. Utilizar como indicador de referencia el Promedio de las Bases Gravables (PBG) de las empresas que fueron liquidadas en cero en el año 2023, para aplicar la tarifa establecida en la vigencia 2024 y cobrar el valor mínimo a las empresas que nunca han reportado información financiera.

Esto significa, que para las empresas que no certifiquen en la vigencia 2024 su información financiera de 2023 y nunca antes han certificado información financiera, en su gran mayoría organizaciones autorizadas, con históricas dificultades de acceso a recursos de capital para atender funciones y obligaciones administrativas relacionadas con la prestación del servicio domiciliario vigilado, se propone cobrar un valor mínimo de **\$102.121 pesos (2.17 UVT)** que equivale al 1% del promedio de las bases gravables \$10.212.108 (gastos de funcionamiento) de las empresas que fueron liquidadas en cero en 2023.

3. Para las empresas, que reporten y certifiquen información financiera de 2023 en la vigencia 2024, tomando como indicador de referencia los *costos promedio administrativo de liquidación y*

¹⁶ Universo de ESP vigiladas por Superservicios para el cobro de la contribución 2024. Resolución No. SSPD - 20241000218225 del 16/05/2024 "Por la cual se establece el número de prestadores que servirá como base para liquidar la contribución especial para el año 2024"

cobro por contribuyente (CPAC), teniendo en cuenta que, en promedio es mayor el costo de cobrar para la SSPD que el dinero que puede obtener, fijar el valor nominal de **\$532.189 pesos (11.30 UVT)**.

Bogotá D.C., 30 de julio de 2024