SISTEMA TRIBUTARIO

Tasa total de impuestos como porcentaje de las utilidades, 2015. Puesto entre 138 países (1 indica el país con menor tarifa de impuestos).
Nota: esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta y otros impuestos.
Fuente: WEF (2016).

BALANCE DE LA DÉCADA PARA COLOMBIA

Tema	Indicador	Ranking en América Latina 2006	Ranking en América Latina 2016	Evolución durante la década	Fuente
Impuesto de renta	Tasa de renta personas naturales (%)	12 de 13	12 de 17[1]		Trading Economics
	Tasa de renta sociedades (%)	16 de 17	18 de 18		Trading Economics
	Tasa de impuestos total o tasa efectiva de tributación (% de ganancias comerciales)[2]	16 de 17	15 de 17		Doing Business
	Impuesto a las ganancias (% de ganancias comerciales)	8 de 17[3]	10 de 17		Doing Business
Impuesto a la riqueza	Tasa de impuesto a la riqueza[4]	2 de 2	2 de 3		CIAT
	Efectos del sistema tributario sobre los incentivos a invertir[5]	13 de 18[6]	15 de 18		WEF
Impuesto a la nómina	Impuestos laborales y contribuciones (% de ganancias comerciales)	14 de 17	10 de 17		Doing Business
	Tasa de seguridad social	12 de 12	14 de14[1]		Trading Economics
	Efectos del sistema tributario sobre los incentivos a trabajar[5]	14 de 18[6]	14 de18		WEF
IVA	Tasa de impuesto al valor agregado - IVA (%)	10 de 16	12 de 18		Trading Economics
GMF	Gravamen a los movimientos financieros (GMF) (%)	3 de 5	5 de 7[1]		CIAT
Recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)[7]	8 de 18	12 de 18[1]		CIAT
	Contribución a la seguridad social como % del PIB[8]	6 de 6	3 de 6		IMD
	Impuestos indirectos (% del PIB)[7]	5 de 6	5 de 5		IMD
	Impuestos al capital y a la propiedad (% del PIB)[8]	4 de 6	3 de 5		IMD

1/ Información para 2015. **2/** Mide el monto de impuestos y contribuciones obligatorias que pagan las empresas después de justificar las exenciones y deducciones permitidas como porción de las utilidades comerciales. Se excluyen los impuestos retenidos (como el impuesto al ingreso personal) o cobrados y remitidos a autoridades fiscales (como los impuestos al valor agregado, los impuestos a las ventas y los impuestos a los bienes y servicios). **3/** Información para 2014. **4/** Colombia, Perú y Uruguay son los únicos países de América Latina con este tipo de gravamen. **5/** Índice de 1 a 7 (donde el menor valor reduce el incentivo a invertir). **6/** Información para 2013. **7/** Este porcentaje incluye los ingresos tributarios de orden nacional y territorial. El primer lugar en el ranking representa una mayor recaudación. **8/** El primer lugar en el *ranking* representa una mayor recaudación.

Un elemento clave en materia de competitividad es contar con un sistema tributario equitativo, progresivo y eficiente, que dé estabilidad a las finanzas públicas y minimice, en lo posible, las distorsiones que genera la introducción de impuestos al aparato productivo. En Colombia, el sistema actual no cumple con ninguno de estos tres principios, pese a que es obligatorio por mandato constitucional. De hecho, el sistema aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares, y no contribuye a mejorar la distribución del ingreso, lo que lo hace inequitativo y regresivo. Además, es excesivamente complejo y castiga la inversión y el empleo, lo que va en contra del principio de eficiencia. A lo anterior se suma el bajo nivel de recaudo que genera, y que no coincide con el nivel de desarrollo del país, producto de la alta evasión y elusión, así como de la debilidad de la autoridad tributaria.

En términos de competitividad y eficiencia económica, uno de los grandes avances de los últimos años en materia tributaria fue la eliminación de los aportes parafiscales del SENA y el ICBF, y de las contribuciones al régimen contributivo de salud para los trabajadores con ingresos inferiores a diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) (Ley 1607 de 2012). Sin embargo, como medida de compensación, la Ley 1607 introdujo el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), el cual fijó en 8% aunque determinó que entre 2013 y 2015 la tasa fuera de 9%[1]. Si bien esta reforma redujo el impuesto de renta a 25%, en términos prácticos la tasa total de renta para las sociedades se incrementó a 34%. Posteriormente, la Ley 1739 de 2014 determinó que la tarifa de 9% del CREE sería permanente, y estableció una sobretasa temporal al CREE que variaría entre 5% y 9% entre 2015 y 2018. Como resultado, la tasa total de renta de las sociedades, que hoy es de 40% y se espera crezca hasta el 43% en 2018, es muy superior a la del resto de países de América Latina. Además, esta Ley mantuvo el impuesto al patrimonio bajo el nombre de impuesto a la riqueza, y postergó el desmonte del gravamen a los movimientos financieros (GMF).

Según el último reporte del *Doing Business*, el país registra una de las tasas efectivas de tributación más elevadas del mundo, ubicándose en el puesto 182 entre 191 países y en el 15 entre 17 países de América Latina. A pesar de estas elevadas tasas de tributación, los ingresos tributarios del país como porcentaje del PIB son bajos para su nivel de desarrollo. Según datos del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), mientras los ingresos tributarios –incluidos los de carácter nacional como territorial– del país representaron el 19% del PIB en 2013, en países como Brasil, Uruguay y Argentina superaron el 30%.

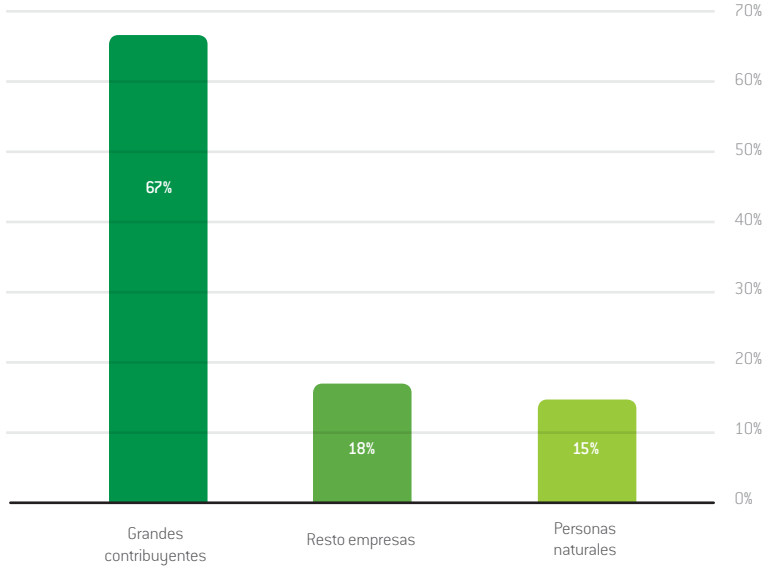
Colombia requiere con urgencia una reforma tributaria estructural que, además de incrementar el recaudo, mejore la equidad, progresividad y eficiencia del sistema, de manera que se fomenten la inversión, el empleo, el crecimiento económico y, por consiguiente, la competitividad del país. Precisamente para estudiar el régimen tributario actual y formular una propuesta de reforma estructural, el Congreso de la Republica creó, a finales de 2014, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria –en adelante Comisión de Expertos. A la luz de los principios constitucionales y teniendo en cuenta las propuestas de la Comisión de Expertos, este capítulo analiza los principales tributos del orden nacional, describe las deficiencias del país en términos de administración tributaria y, finalmente, hace énfasis en algunos aspectos territoriales. Para cada uno de estos aspectos se proponen recomendaciones, las cuales comprenden en su gran mayoría aspectos regulatorios, así como acciones públicas.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

IMPUESTO DE RENTA

En Colombia los contribuyentes del impuesto de renta son pocos. El 85% del recaudo proviene de las empresas, y solo el 1% de estas –grandes contribuyentes– son responsables del 67% del recaudo total (Gráfico 1).

Gráfico 1. Recaudo del impuesto de renta. Colombia, 2014.

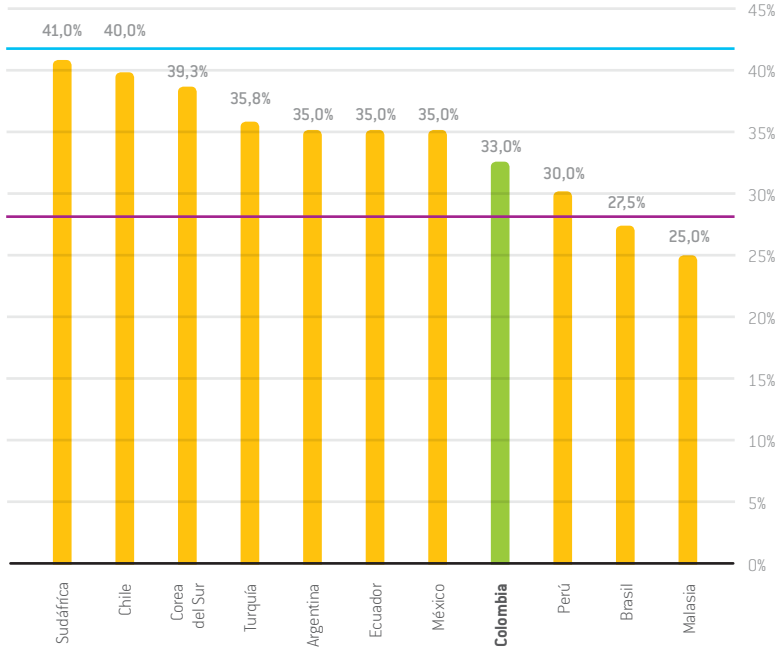


Fuente: Informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria.

IMPUESTOS DE RENTA PARA PERSONAS NATURALES

La tasa máxima de renta a las personas naturales en el país es mayor a la del promedio de América Latina: 33% frente a 27,9%. Sin embargo, la mayoría de países de la OCDE registran tasas máximas cercanas o superiores a 40%. Con respecto a países de referencia, Colombia registra la menor tarifa sólo por encima de Malasia, Brasil y Perú (Gráfico 2).

Gráfico 2. Tasa de renta máxima para personas naturales. Colombia y países de referencia, 2015.



Paises de referencia

Colombia

OCDE

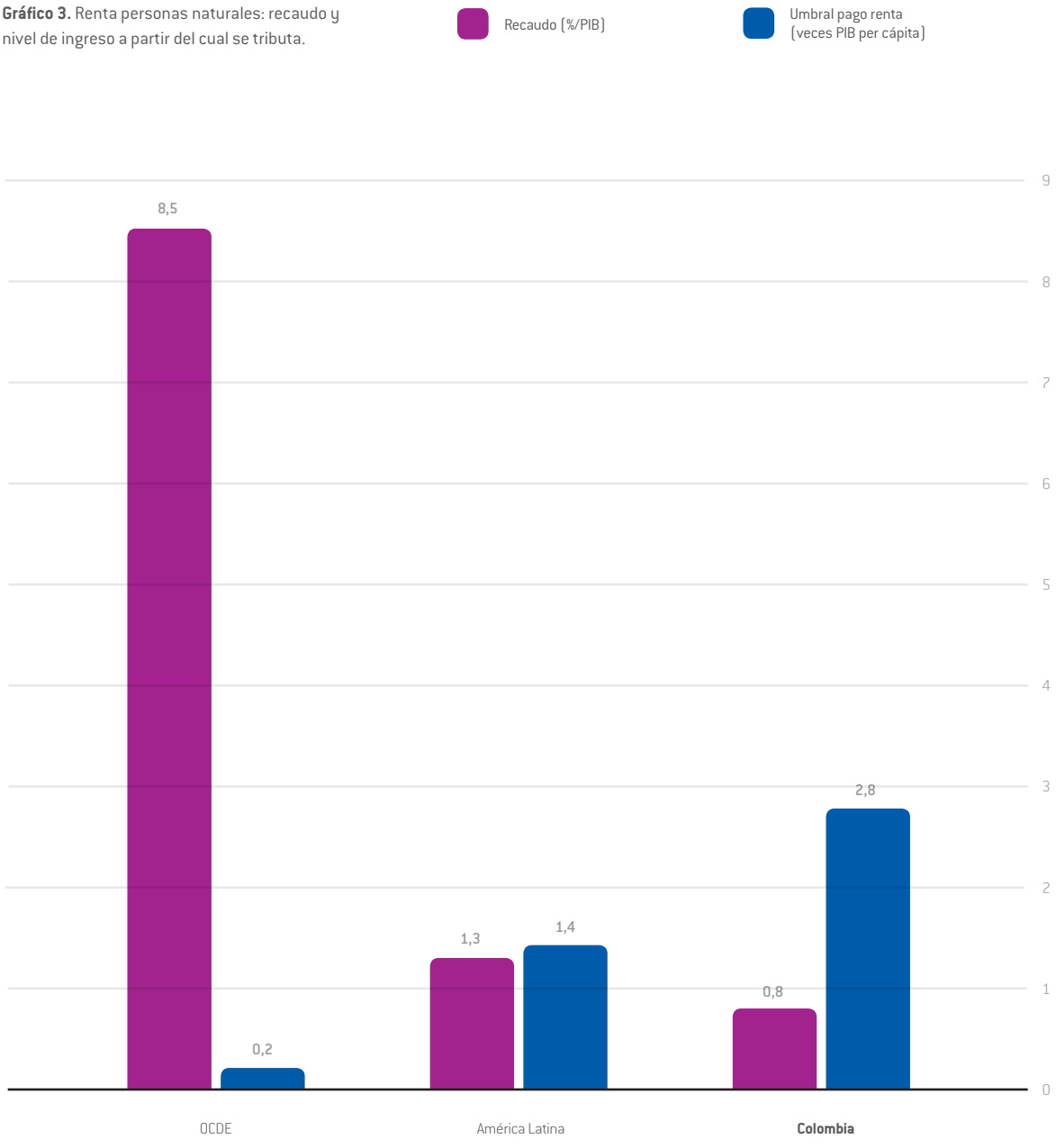
América Latina

Fuente: *Trading Economics* y OCDE.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

En Colombia el ingreso a partir del cual las personas naturales tributan es muy elevado y, como consecuencia, el recaudo de este tributo es muy bajo. Este umbral, expresado en términos relativos al ingreso per cápita, es dos veces más alto que el promedio de América Latina y 14 veces mayor que el promedio de los países de la OCDE (Gráfico 3)[2].

Gráfico 3. Renta personas naturales: recaudo y nivel de ingreso a partir del cual se tributa.

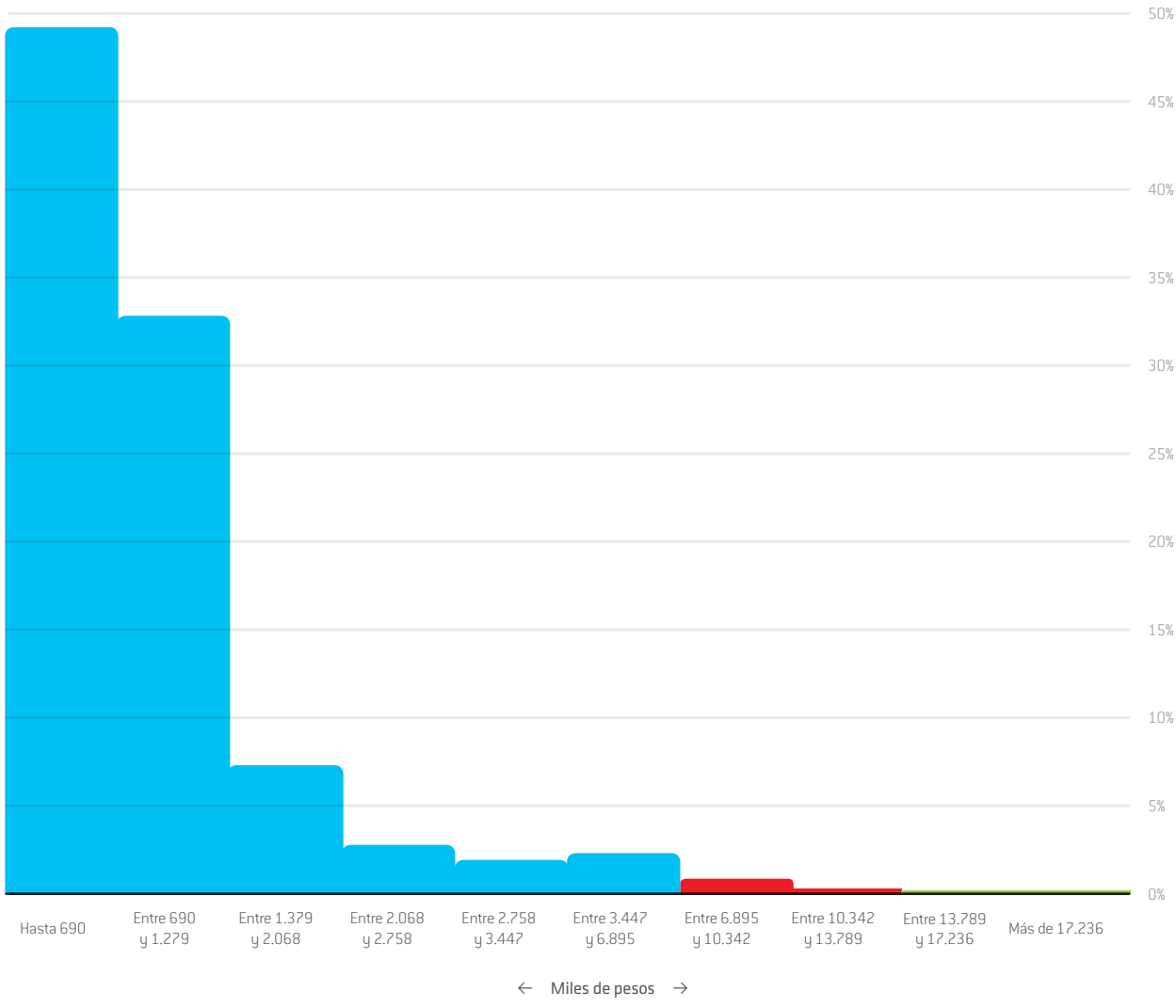


Fuente: Informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015).

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

La gran cantidad de exenciones al impuesto de renta de las personas naturales, así como el elevado umbral a partir del cual deben tributar, hacen que menos del 1% de las personas ocupadas contribuyan al impuesto de renta. Solo las personas con salarios superiores a $6,8 millones –renta líquida gravable mayor a $2,96 millones– pagan renta (Gráfico 4).

Gráfico 4. Personas naturales ocupadas que tributan renta clasificadas por rango salarial. Colombia, 2016.

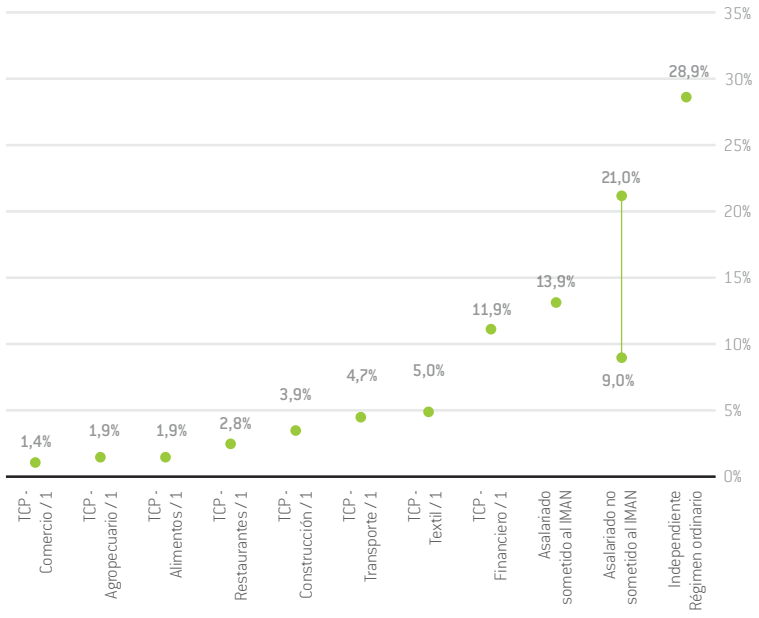


Fuente: DANE-GEIH. **Cálculos:** Consejo Privado de Competitividad.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Las diferentes formas de tributación para personas naturales introducidas por la Ley 1607 de 2012 conllevan a que personas con la misma capacidad económica tributen distinto, lo que vulnera el principio de equidad establecido en la Constitución Política (Gráfico 5).

Gráfico 5. Impuesto de renta para una persona con renta de $360 millones. Colombia, 2015.

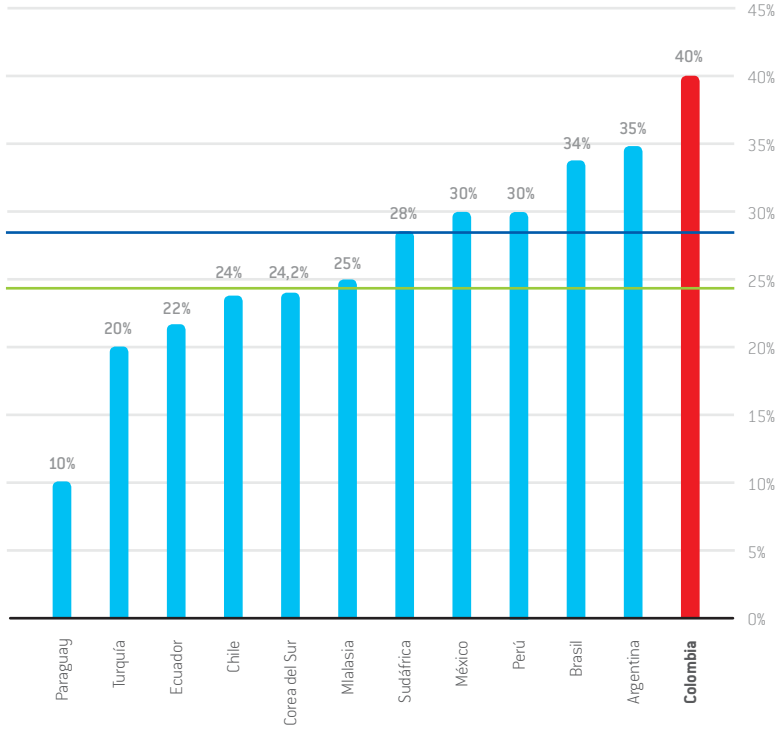


Nota 1/ TCP: Trabajadores por cuenta propia.
Fuente: Pardo & Asociados (2015).

IMPUESTO DE RENTA PARA PERSONAS JURÍDICAS

La Ley 1607 de 2012 redujo la tasa de renta para las sociedades de 33% a 25% e introdujo el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), elevando la tarifa total de las empresas a 34%. Posteriormente, la Ley 1739 de 2014 creó una sobretasa creciente al CREE que incrementó la tasa de tributación directa de las empresas, la cual en 2016 asciende a 40% y llegará a 43% en 2018. Lo anterior ubica a Colombia como el país con la tasa de renta más elevada de América Latina, muy superior al promedio de los países de la OCDE (Gráfico 6).

Gráfico 6. Tasa de renta para personas jurídicas. Colombia y países de referencia,2015.



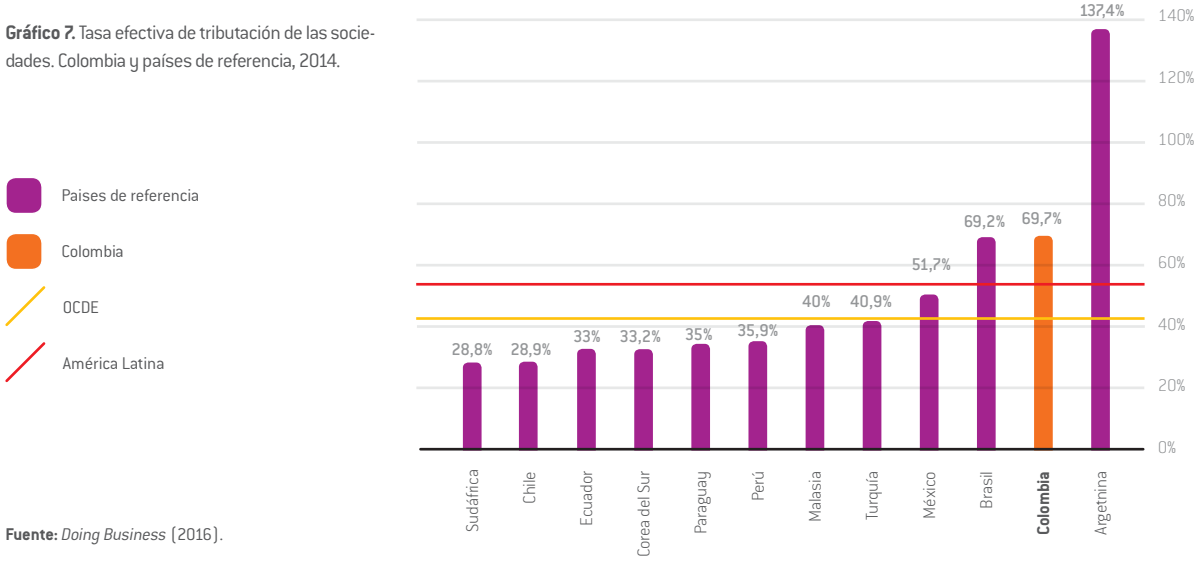
Paises de referencia
Colombia
OCDE
América Latina

Fuente: *Trading Economics* y OCDE.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Este nivel en la tarifa de renta atenta contra el crecimiento, la inversión y la competitividad. A esto se suman otras cargas impositivas sobre las empresas –por ejemplo, el impuesto a la riqueza, el ICA y el IVA a bienes de capital– que incrementan la tasa efectiva de tributación de las sociedades. Respecto a países de referencia, Colombia tiene la tasa efectiva de tributación más elevada después de Argentina, muy por encima del promedio de la región y de los países de la OCDE (Gráfico 7).

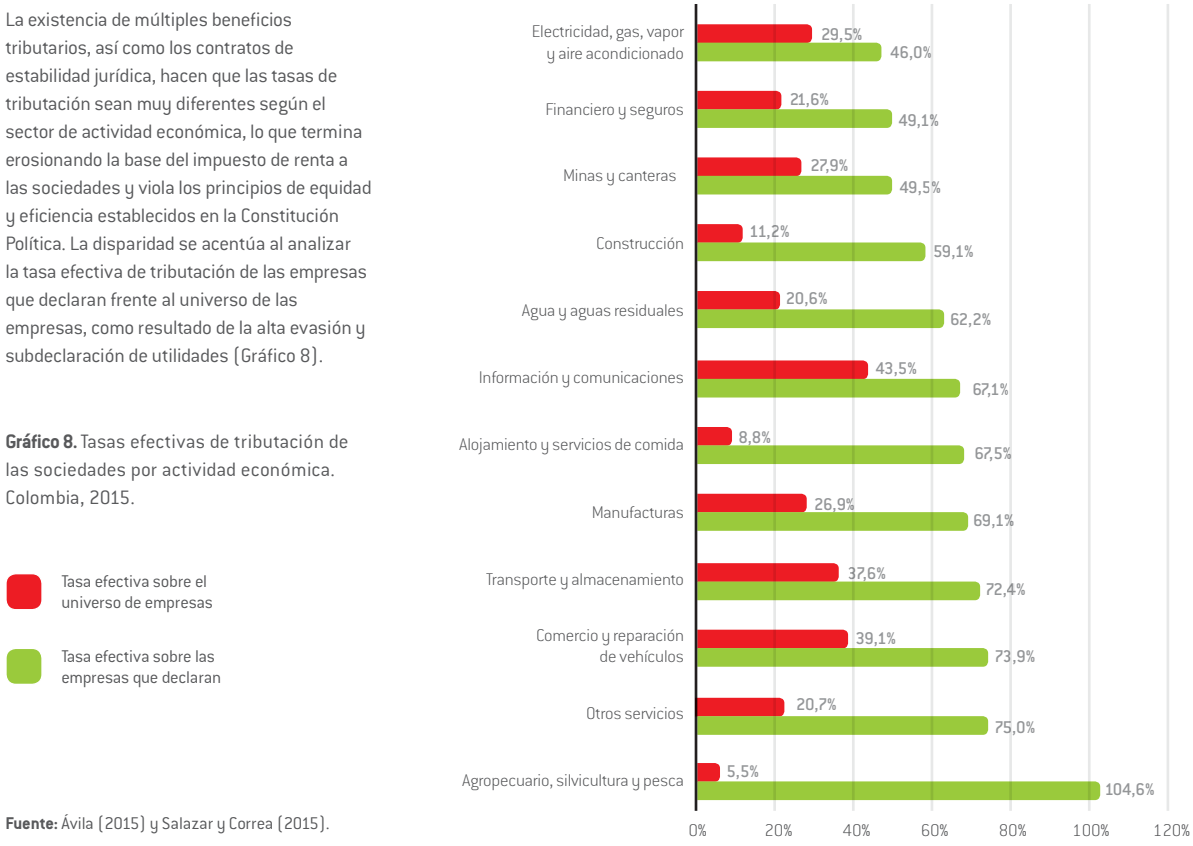
Gráfico 7. Tasa efectiva de tributación de las sociedades. Colombia y países de referencia, 2014.



Fuente: *Doing Business* (2016).

La existencia de múltiples beneficios tributarios, así como los contratos de estabilidad jurídica, hacen que las tasas de tributación sean muy diferentes según el sector de actividad económica, lo que termina erosionando la base del impuesto de renta a las sociedades y viola los principios de equidad y eficiencia establecidos en la Constitución Política. La disparidad se acentúa al analizar la tasa efectiva de tributación de las empresas que declaran frente al universo de las empresas, como resultado de la alta evasión y subdeclaración de utilidades (Gráfico 8).

Gráfico 8. Tasas efectivas de tributación de las sociedades por actividad económica. Colombia, 2015.



Fuente: Ávila (2015) y Salazar y Correa (2015).

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE RENTA

Acción regulatoria. Eliminar el IMAN, el IMAS[3] y la clasificación de contribuyentes establecidos en la Ley 1607 de 2012, y modificar los rangos y tasas del actual régimen ordinario.

La Ley 1607 introdujo distintas reglas en el impuesto de renta a personas naturales, lo que generó mayor complejidad en el tributo y más inequidad y regresividad en el sistema. Es fundamental definir un régimen único basado en los ingresos, sin hacer distinciones entre tipos de personas. Por lo tanto, se propone eliminar las categorías de IMAN e IMAS y la clasificación de contribuyentes establecidas en la reforma de 2012.

Adicionalmente, se recomienda adoptar una clasificación por tipos de rentas según su naturaleza –rentas de trabajo y otras rentas– y modificar los rangos y tasas del actual régimen ordinario. En línea con la Comisión de Expertos, se propone establecer cinco rangos: 0-600 UVT (Unidad de Valor Tributario), 600-1000 UVT, 1001-2000 UVT, 3500 UVT, 3501 UVT en adelante; y las siguientes tarifas para cada uno, respectivamente: 0%, 10%, 20%, 30%, 35%[4].

Acción regulatoria. Establecer un límite a las deducciones, exenciones y tratos especiales del impuesto a la renta para personas naturales.

En concordancia con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, se propone limitar las minoraciones –deducciones, exenciones y tratos especiales– a un 35% de los salarios y un 10% de las demás rentas líquidas, siempre y cuando la suma de estos no supere 4.500 UVT (equivalente a $133.888.500 en 2016) si la persona solo obtiene rentas de trabajo. Este límite sería de 1.286 UVT (es decir, $38.262.358) si la persona solo tiene rentas de otras fuentes. Para las personas que tienen una combinación de rentas de trabajo y de otras fuentes, el límite porcentual y absoluto sería un promedio ponderado de dichos límites, de acuerdo con la ponderación de cada una de las fuentes en su renta gravable total (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). En el caso de que esta recomendación sea acogida, es fundamental que el formulario de declaración explique claramente cómo se debe hacer este cálculo.

Acción regulatoria. Establecer límites a costos deducibles para rentas que provienen del desarrollo de actividades económicas en el impuesto de renta para personas naturales.

Como lo señala la Comisión de Expertos, es necesario establecer límites máximos al porcentaje de costos y gastos deducibles para la determinación de las rentas gravables derivadas del desarrollo de actividades económicas, los cuales podrían oscilar entre 70% y 90% según la actividad (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

Acción regulatoria. Imponer sobre las pensiones la misma tributación y los mismos límites a los beneficios que recaerían sobre los trabajadores asalariados.

Como lo propone la Comisión de Expertos, se recomienda imponer sobre las pensiones la misma tributación y los mismos límites a los beneficios que recaerían sobre los trabajadores asalariados. Esto implica que los pensionados podrían acceder automáticamente a una exención del 25% del ingreso, y usar beneficios adicionales –por ejemplo, pensión y vivienda– hasta por un 10% del ingreso, todo ello dentro de los límites absolutos de los beneficios de los asalariados. Los pensionados podrían descontar del impuesto a pagar su aporte obligatorio al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Acción regulatoria. Reducir el potencial arbitraje que podría generar la tarifa de 10% sobre las ganancias ocasionales.

En línea con la propuesta de la Comisión de Expertos, se recomienda mantener la tarifa de 10% a las ganancias generadas a partir de sucesiones y donaciones y de 20% en el caso de loterías, rifas y juegos de azar. Para las ganancias de capital obtenidas por ventas de inmuebles y otros activos, se recomienda mantener la tarifa del 10%.

Acción regulatoria. Incrementar la renta presuntiva.

En concordancia con la Comisión de Expertos, se recomienda incrementar la renta presuntiva del 3% al 4% del patrimonio líquido, siempre y cuando esta no genere tributación en cascada.

Acción regulatoria. Reemplazar el impuesto de renta y complementarios y el CREE y su sobretasa por un impuesto a las utilidades empresariales.

En línea con la Comisión de Expertos, se recomienda crear un impuesto a las

utilidades empresariales, el cual deberá gravar las utilidades comerciales que arrojen las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)[5] de todas las operaciones realizadas por las empresas en un año. Este impuesto sustituiría el impuesto de renta y complementarios y el CREE y su sobretasa.

La tasa de este nuevo impuesto debe estar entre 30% y 35%, nivel que dependerá de la adopción de las recomendaciones expuestas en este capítulo. Para compensar la eliminación de estos tributos se debe ampliar la base del nuevo impuesto a las utilidades, reducir la evasión –que en el caso del impuesto de renta asciende al 39% (Cruz, 2015)– e incrementar y crear otras fuentes de recaudo siguiendo las demás recomendaciones de este capítulo.

Para evitar dispersiones en las tasas efectivas de tributación de las sociedades, es necesario que las exenciones del impuesto a las utilidades se limiten a contrarrestar las fallas de mercado. En este sentido, como lo recomienda la Comisión de Expertos, solo se debe permitir el descuento de impuestos pagados en el exterior; el 20% de los gastos en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i), Reforestación y Protección Ambiental; y el 30% de las donaciones a Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL) del régimen especial. La suma de estos tres descuentos no deberá superar el 20% del valor del impuesto a las utilidades empresariales.

Acción regulatoria. Incluir a las cooperativas en el régimen ordinario aplicado a cualquier tipo de sociedad, de manera que se conviertan en contribuyentes del impuesto a las utilidades empresariales.

La decisión de pertenecer al régimen de la economía solidaria debe obedecer a criterios muy diferentes al del ahorro y ventajas tributarias que concede el actual régimen tributario a estas entidades. Por lo tanto, se recomienda que las cooperativas tributen según el régimen ordinario aplicado a cualquier tipo de sociedad, de manera que su actividad comercial no constituya una competencia desleal para el resto de empresas. En este sentido, se propone que este tipo de sociedades liquiden y paguen el impuesto a las utilidades empresariales sobre una tasa única de 20%.

Adicionalmente, es necesario ejercer un mayor control sobre las Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL). Por lo tanto, se propone que la DIAN se encargue de verificar el desarrollo de sus actividades meritorias y de sancionar severamente a aquellas entidades que cometan defraudación o evasión fiscal. Al respecto, el informe de la Comisión de Expertos propone requisitos específicos para la solicitud y admisión de las Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones constituidas como ESAL en el Régimen Tributario Especial.

Acción regulatoria. Gravar los dividendos de las personas naturales.

Los dividendos deben ser parte de la renta ordinaria de las personas naturales.

IMPUESTO A LA RIQUEZA PARA PERSONAS JURÍDICAS[6]

El impuesto al patrimonio, hoy llamado impuesto a la riqueza, es altamente distorsionante. En el caso particular de las sociedades, estimula el endeudamiento en detrimento de la capitalización y desestimula la inversión. Adicionalmente, incentiva el enanismo económico, en la medida en que induce a las empresas a crecer solo hasta cierto punto, para no sobrepasar los umbrales que las hacen sujetos del pago del impuesto. Colombia, Perú y Uruguay son los únicos países de América Latina con este tipo de gravámenes, lo cual pone al país en desventaja frente a sus pares en la región (Cuadro 1)[7].

Cuadro 1. Países de América Latina con impuesto al patrimonio, 2015.

País	Impuesto	Tarifa	Descuentos	Aplicación
Colombia	Impuesto a la riqueza	Entre 0,15% y 1% para personas jurídicas y 0,125% y 1,5% para personas naturales.		Activos superiores a COP$1.000 millones
Perú	Impuesto Temporal a Activos Netos	0,004	Se deduce del impuesto de renta. Permite descontar acciones y participaciones de otras empresas.	Activos superiores a US$350.000.
Uruguay	Impuesto al patrimonio	Entre 1,5% y 2,8% para personas jurídicas y 0,7% y 1,5% para personas naturales.		Activos superiores a US$120.000.

Fuente: CIAT (2015).

RECOMENDACIONES

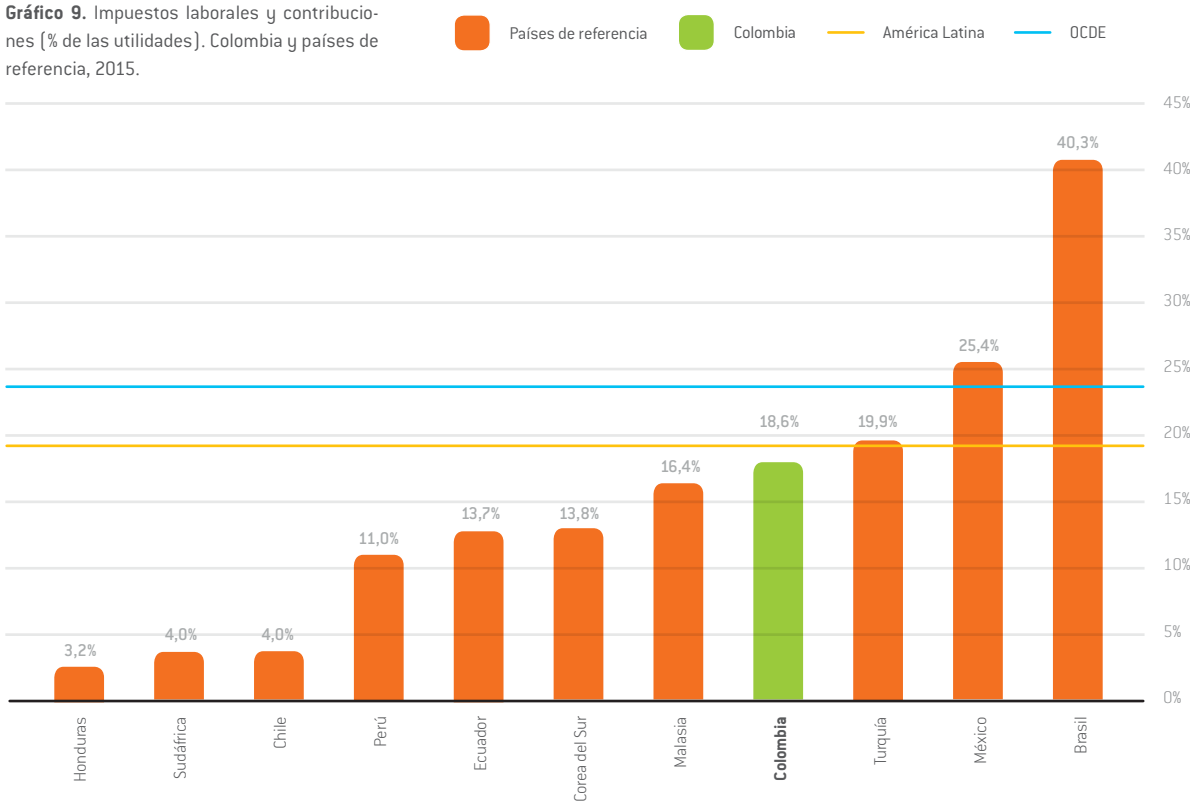
Acción pública. Eliminar el impuesto a la riqueza.

Como lo ha recomendado el Consejo Privado de Competitividad (CPC) en varias oportunidades, es necesario eliminar el impuesto a la riqueza, pues al ser un impuesto no constitutivo de renta recae sobre una base que ha sido previamente gravada. Esto lo hace antitécnico, ya que desestimula el ahorro y la inversión.

IMPUESTOS A LA NÓMINA

Aunque la Ley 1607 de 2012 logró una reducción parcial de los impuestos a la nómina (ver capítulo de Mercado Laboral y Formalización), los costos asociados a la contratación formal siguen siendo altos: con respecto a países de referencia, Colombia registró una de las tasas más elevadas de los impuestos laborales y contribuciones como porcentaje de las utilidades comerciales (Gráfico 9). Esto se debe, en parte, a que esta Ley no eliminó el impuesto parafiscal que financia a las cajas de compensación familiar, bajo el argumento de que no pueden ser financiadas con recursos del Estado.

Gráfico 9. Impuestos laborales y contribuciones (% de las utilidades). Colombia y países de referencia, 2015.



Nota: *Doing Business* (2016).

RECOMENDACIONES

Acción Pública. Continuar con la reducción de los impuestos a la nómina.

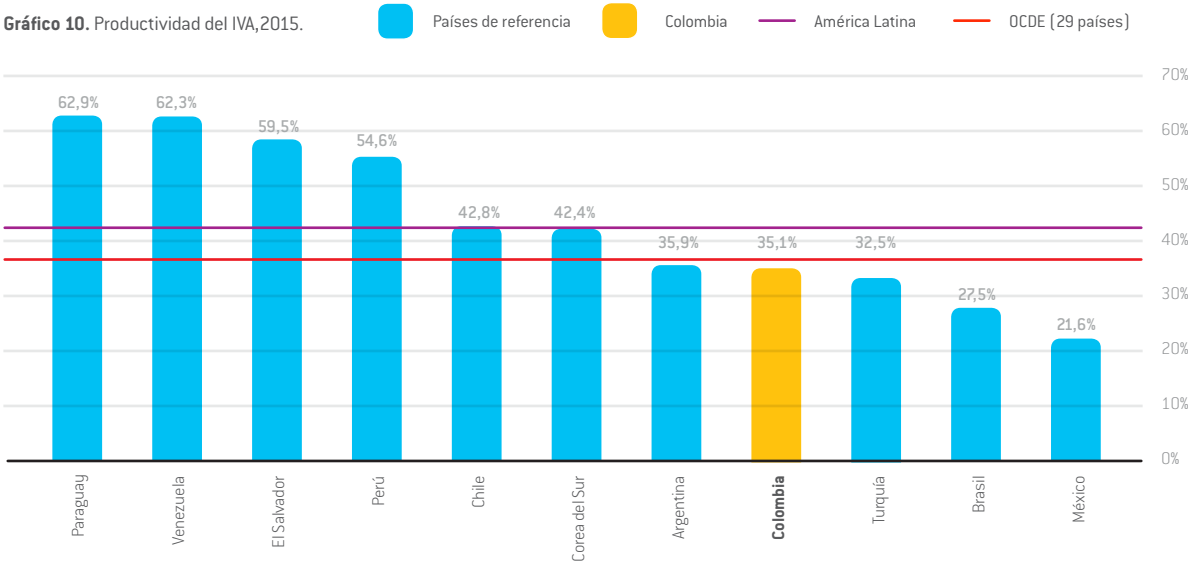
Se recomienda continuar reduciendo los impuestos a la nómina, en particular los parafiscales asociados a las Cajas de Compensación Familiar[8] y los aportes al ICBF, el SENA y el régimen contributivo en salud para los trabajadores que ganan más de diez salarios mínimos. Lo anterior implicaría buscar alternativas diferentes a la nómina formal para financiar estos rubros. Por ejemplo –y en concordancia con las recomendaciones de la Comisión de Expertos–, para el caso de la salud, el ICBF y el SENA se recomienda presupuestar un valor fijo –calculado como el promedio de los últimos dos o tres años– indexado a la inflación, más una fracción de la tasa de crecimiento del PIB que exceda el 4% anual. En el caso de las Cajas de Compensación, se recomienda al Gobierno que se comprometa a incluir en el Presupuesto General de la Nación una partida equivalente al valor del subsidio familiar pagado.

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)

Si bien la tasa del IVA en Colombia está dentro del promedio de la región, el porcentaje de recaudo con respecto al PIB es bajo y en 2015 solo representó 5,6% del PIB, lo que refleja los bajos niveles de productividad de este tributo[9]. Lo anterior es el resultado de las múltiples exclusiones y exenciones, de la existencia de tarifas reducidas y del alto grado de evasión y elusión[10]. Con respecto a países de referencia, Colombia ocupa uno de los últimos lugares en términos de productividad del IVA, muy por debajo del promedio de América Latina y de la OCDE. En Paraguay, por ejemplo, se recogen $63 por cada $100 de recaudo potencial, mientras que en Colombia esta cifra llega apenas a $35 (Gráfico 10).

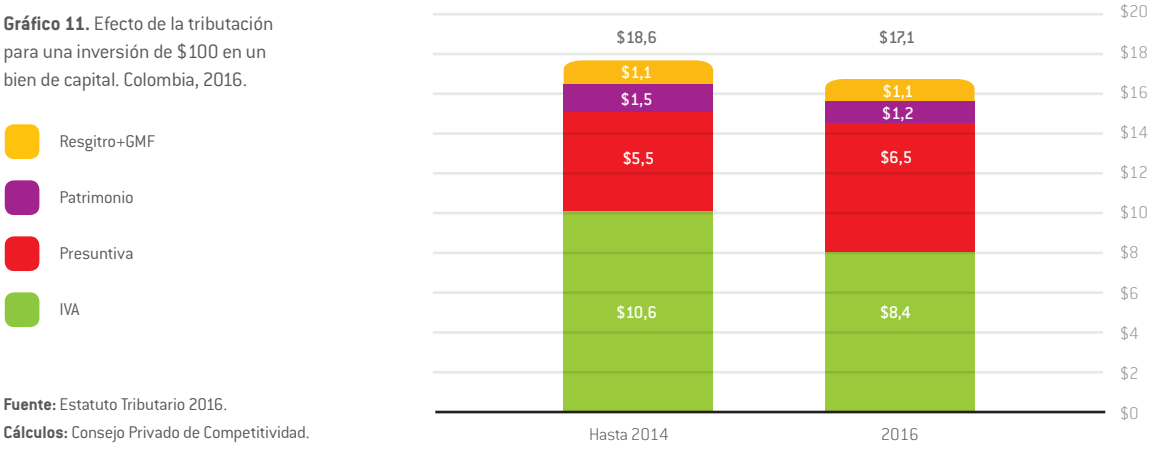
Gráfico 10. Productividad del IVA,2015.



Fuente: *Trading Economics*, OCDE, CIAT, DIAN y DANE. **Cálculos:** Consejo Privado de Competitividad.

Colombia es uno de los pocos países de la región que no permiten el descuento total del IVA sobre los bienes de capital, lo que restringe el proceso de sofisticación y diversificación del aparato productivo y pone en desventaja a las empresas colombianas frente a sus pares extranjeros. A pesar de que el costo de la inversión por el pago de IVA a bienes de capital se redujo gracias a la Ley 1739 de 2014, la tributación a la inversión continúa siendo elevada, debido, en particular, a la imposibilidad de descontar totalmente el IVA. A manera de ejemplo, suponiendo que el precio por la adquisición de un bien de capital es de $100 –sin considerar su rentabilidad–, puede decirse que hasta 2014 el efecto neto de los tributos aumentaba el costo de su inversión en $18,6. Desde 2014 se permitió el descuento de dos puntos en el IVA para los bienes de capital gravados sobre la tasa general y se redujo el impuesto a la riqueza, lo que disminuyó el mayor valor de la inversión a $17,1 (Gráfico 11).

Gráfico 11. Efecto de la tributación para una inversión de $100 en un bien de capital. Colombia, 2016.



Fuente: Estatuto Tributario 2016.
Cálculos: Consejo Privado de Competitividad.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Gravar con IVA los bienes intangibles.

Es necesario incrementar la base gravable del IVA, para lo cual, como lo señala la Comisión de Expertos, se recomienda gravar a la tasa general los bienes intangibles.

Acción regulatoria. Incluir una categoría de bienes no gravados con IVA, y otra de gravados con cuatro tasas diferentes: 0%, 5%, 10% y 19%.

Idealmente, se deberían gravar todos los bienes y servicios exentos y excluidos del IVA a la tarifa general, exceptuando los efectivamente exportados –lo cual, de acuerdo a estimaciones del CPC, tendría un impacto superior al 3% del PIB[11]. Sin embargo, este es un escenario políticamente inviable, por lo que –en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos– se recomienda incluir en la categoría de no gravados los bienes y servicios cuya demanda es de interés público y cuyo consumo tiene externalidades positivas, como los servicios de educación, salud (con excepción de la cirugía plástica), pensiones y cesantías, el transporte público de pasajeros y los consumos mínimos vitales de agua, energía, gas y telefonía fija.

En cuanto a los bienes y servicios gravados, se propone establecer cuatro tasas diferenciales, tal como lo señala la Comisión de Expertos:

- Tasa de 0% y con derecho a devolución: Incluir solamente los bienes y servicios exportados.
- Tasa de 5%: Bienes y servicios hoy excluidos –excepto los mencionados– y los de la canasta básica.
- Tasa de 10%: Bienes y servicios que actualmente se gravan al 5%, excepto la medicina prepagada, los computadores personales, los dispositivos móviles, las boletas para eventos, el gas natural para vehículos, el biodiesel y el etanol, entre otros (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).
- Tasa de 19%: Se recomienda gravar el resto de bienes y servicios a la tasa general.

Dado que la propuesta afectaría en niveles relativos a las familias de bajos ingresos, se recomienda destinar parte del recaudo adicional para realizar transferencias a hogares que pertenezcan a los niveles uno y dos del Sisbén. Esta redistribución se podría realizar mediante una transferencia directa, a través, por ejemplo, del programa Familias en Acción, o por la vía de gasto público en programas sociales dirigidos a estos hogares.

Por razones de recaudación, si se gravaran los bienes y servicios exentos y excluidos a tarifas diferenciales, es necesario permitir el crédito de estos hasta el límite de la tasa en la que queden gravados. Es decir, habría que limitar el crédito del IVA pagado por las materias primas utilizadas en la producción de los bienes y servicios gravados a las tasas de 5% y 10%.

Acción regulatoria. Eliminar el IVA a bienes de capital.

Es necesario eliminar el sesgo anti-inversión que tiene el IVA. Aunque la DIAN señala que el costo fiscal de otorgar crédito a los bienes de capital podría ascender a $5 billones (0,66% del PIB), reducir los costos de la inversión generaría una mayor dinámica en la adquisición de estos bienes que compensaría de sobra su costo fiscal.

Lo ideal sería que el sistema pasara de un IVA tipo renta[12] a uno tipo consumo[13], otorgando el crédito total del IVA causado y pagado en la adquisición de bienes de capital. Si se diera este escenario, el crédito total en el IVA reduciría el costo adicional de un bien de capital avaluado en $100 de $17,1 a $8,7. Si, adicionalmente, se considerara la eliminación del impuesto a la riqueza y el GMF previstos en la Ley 1739 de 2014, el costo adicional en la inversión del bien de capital bajaría a $7,2, pues los únicos impuestos que recaerían sobre este tipo de bienes serían el de renta presuntiva y el de registro.

Una alternativa a esta opción sería permitir el descuento total del IVA en el impuesto sobre la renta. Entre las propuestas de la Comisión de Expertos está la de permitir el descuento en renta durante tres años, lo que reduciría el costo adicional de $17,1 a $10,7. Si a esto se sumara lo previsto en la Ley 1739 de 2014, el costo del bien de capital se reduciría a $9,2 (Gráfico 12).

Aunque nominalmente ambas alternativas pueden ser equivalentes, no lo son en términos de valor presente, pues el plazo de retorno se extendería por lo menos tres años. Si se considerara la otra pro-

puesta de la Comisión de Expertos, el retorno se daría durante la vida útil del bien, lo que implicaría un mayor costo en la inversión del bien de capital (Gráfico 12).

Acción regulatoria. Reducir los umbrales del régimen simplificado.

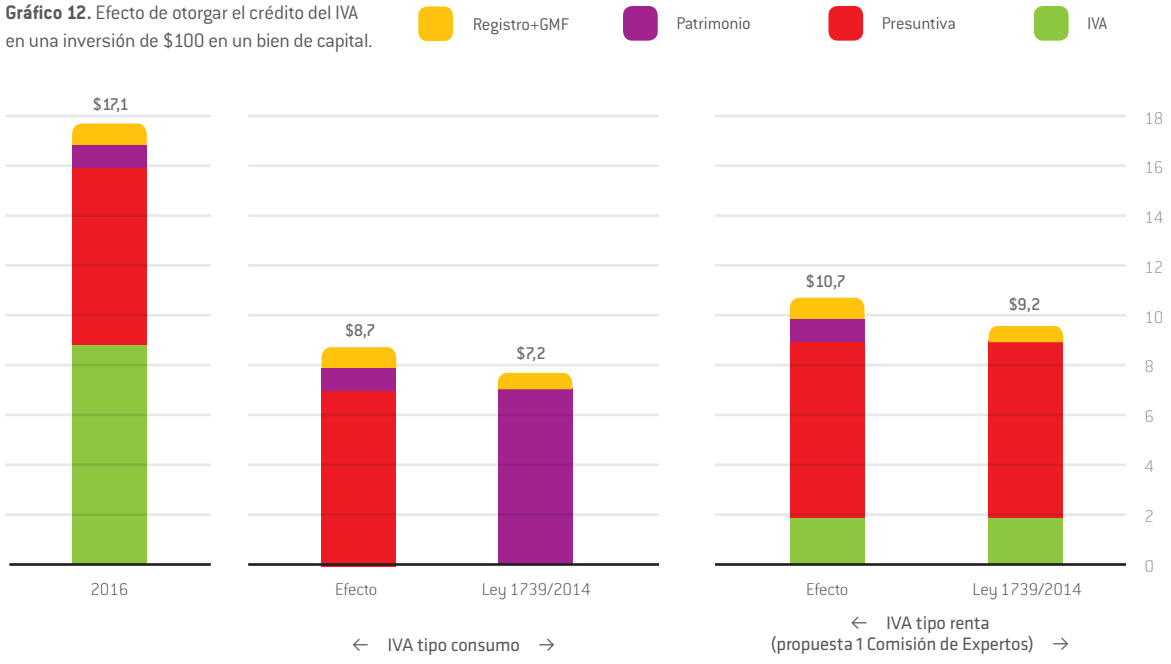
Se recomienda reducir los umbrales que se aplican para determinar si un actor económico puede hacer parte del régimen simplificado, de manera que las únicas personas naturales que puedan pertenecer a este régimen sean los comerciantes, los artesanos y los pequeños agricultores. Por lo tanto, en línea con la propuesta de la Comisión de Expertos, se sugiere disminuir el umbral de ingresos por ventas de 4.000 UVT a 1.250 (aproximadamente $37,2 millones de 2016) y el umbral por venta de servicios de 3.300 UVT a 850 UVT (aproximadamente $25,3 millones de 2016).

Acción regulatoria. Adoptar un sistema de monotributo.

Como lo propone la Comisión de Expertos, se recomienda implementar un sistema unificado en remplazo del IVA, del impuesto al consumo y del impuesto de renta para personas naturales con ventas brutas de bienes que oscilen entre 1.250 UVT y 4.000 UVT (entre $37,2 y $119 millones de 2016, aproximadamente) y con ingresos brutos por ventas de servicios que estén entre 850 UVT y 2.700 UVT (entre $25,3 y $80,3 millones de 2016, aproximadamente). En estos rangos, y manteniendo los demás requisitos exigidos por la legislación actual para el régimen simplificado, las personas podrían escoger entre estas dos opciones: i) presentar una declaración unificada y pagar una tarifa única de 5% sobre los ingresos brutos anuales por concepto de IVA, impuesto al consumo e impuesto de renta; ii) acogerse al régimen ordinario en renta y al régimen común en IVA y/o consumo. Este sistema no daría derecho a ningún tipo de descuento de los IVA pagados ni a devoluciones de saldos a favor.

A las personas con ingresos brutos por ventas superiores a 4.000 UVT y con ingresos por ventas de servicios superiores a 2.700 UVT, se les aplicaría el régimen común de IVA y/o consumo, y la tarifa del impuesto de renta que le corresponda como persona natural.

Gráfico 12. Efecto de otorgar el crédito del IVA en una inversión de $100 en un bien de capital.

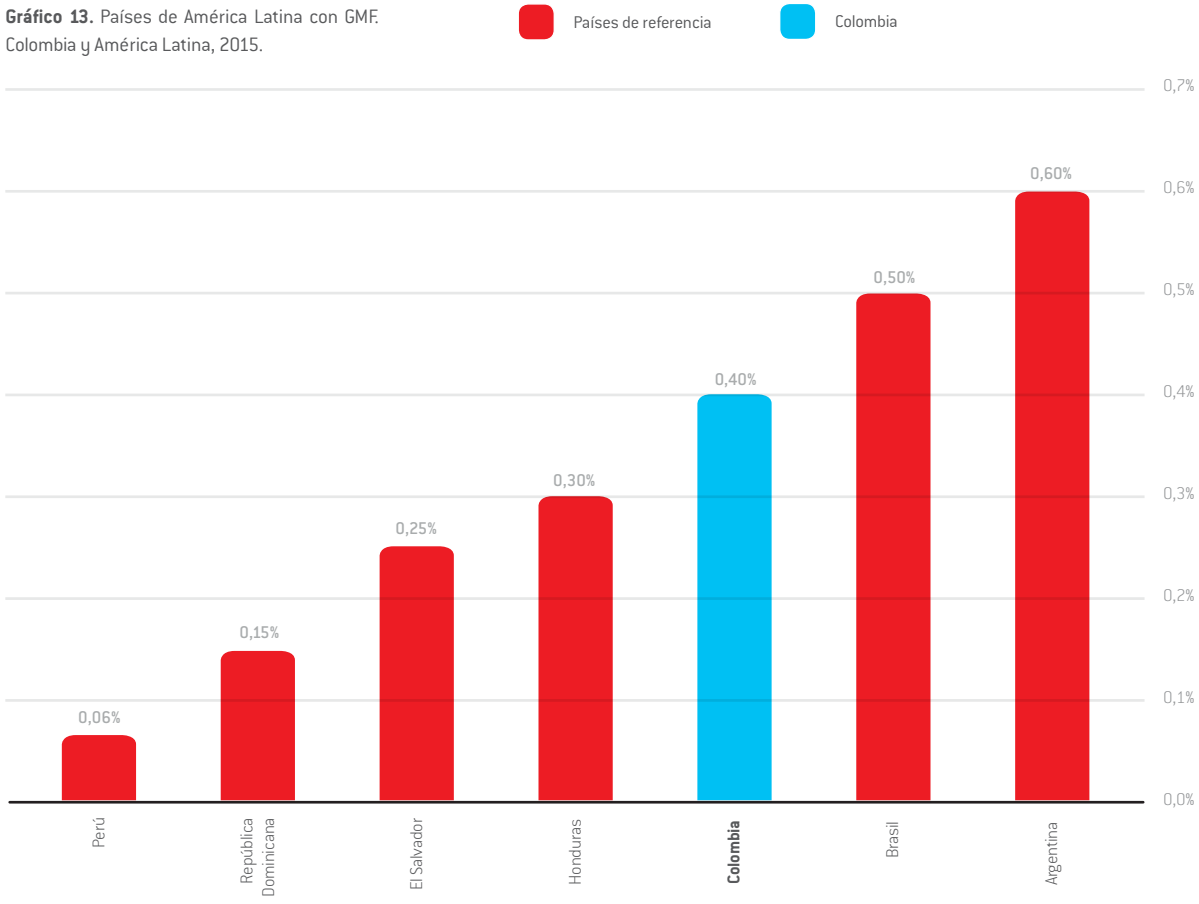


Nota 1/ Se estima el valor presente neto con una tasa de descuento del 7%. **Fuente:** Estatuto Tributario. **Cálculos:** Consejo Privado de Competitividad.

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF)[14]

Este tributo –más conocido como 4x1.000– obstaculiza el acceso al crédito, distorsiona las actividades del mercado de capitales y promueve la economía informal y la evasión y elusión de las cargas tributarias[15]. En América Latina, solo siete países tienen este tipo de gravamen, y Colombia tiene el más elevado después de Argentina y Brasil (Gráfico 13).

Gráfico 13. Países de América Latina con GMF. Colombia y América Latina, 2015.



Nota: CIAT.

RECOMENDACIONES

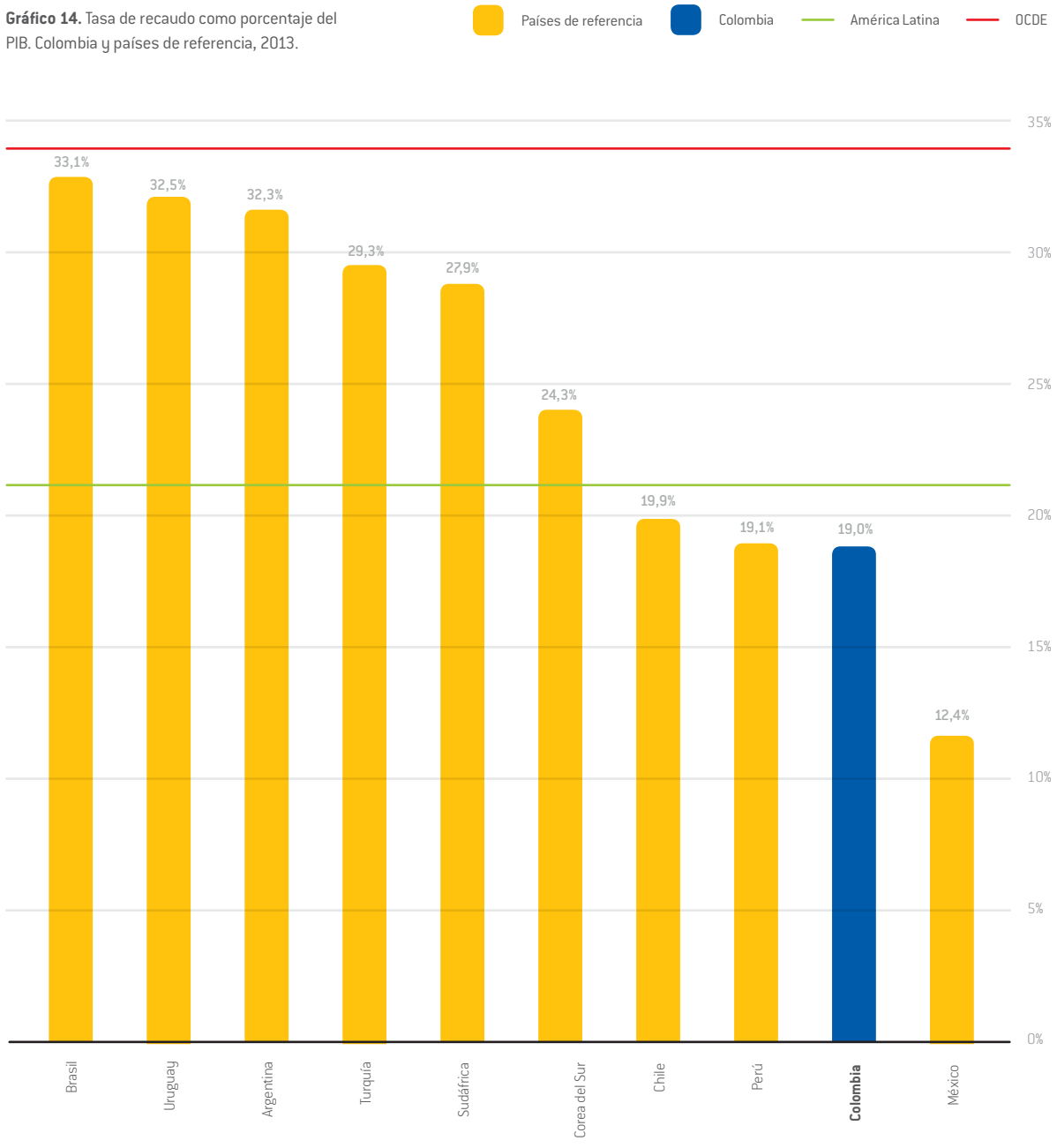
Acción pública. Cumplir con el cronograma establecido para eliminar el GMF.

Si bien la Ley 1739 estableció un nuevo cronograma de desgravación de este impuesto, es preocupante el aplazamiento continuo que ha tenido. Es necesario eliminar este tributo, para lo cual se debe dar cumplimiento al último cronograma pactado. Sin embargo, si el Gobierno nacional decide continuar prolongando el desmonte de este gravamen por su efectividad en el recaudo, es fundamental que se permita la deducibilidad del 100% en el impuesto a las utilidades empresariales.

EFICIENCIA EN EL RECAUDO Y EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Entre 2006 y 2013 los ingresos tributarios totales del país como porcentaje del PIB –incluidos tanto los recaudados por la DIAN como los del orden regional– registraron un leve incremento: mientras que en 2006 representaron el 18,4% del PIB, en 2013 pasaron a 19%. Respecto a países de referencia, en 2013 Colombia generó el menor recaudo después de México, debido a factores como la alta evasión y las deficiencias en la administración tributaria (Gráfico 14)[16].

Gráfico 14. Tasa de recaudo como porcentaje del PIB. Colombia y países de referencia, 2013.



Fuente: CIAT, OCDE y Banco Mundial.

RECOMENDACIONES

Acción pública. Dotar a la DIAN de mayor autonomía administrativa, técnica y presupuestal.

Es preciso darle a la DIAN mayor autonomía y dotarla de recursos suficientes –humanos, tecnológicos y financieros–, de tal forma que fortalezca los controles para detectar y combatir el fraude fiscal. Por lo tanto, y en concordancia con la Comisión de Expertos, se propone transformar a la DIAN en una Agencia Estatal, de manera que pueda disponer de mayor autonomía administrativa, técnica y presupuestal, adoptar una política integral de recursos humanos y disponer de una plataforma tecnológica a la medida de sus funciones.Esta Agencia Estatal debe funcionar bajo los parámetros y reglas de un Gobierno Corporativo de tipo empresarial. Para esto es necesario que la entidad esté sujeta al control de una Junta Directiva, la cual debe tener funciones específicas como la fijación de metas estratégicas de mediano y largo plazo.

Acción pública. Adoptar una política integral de recursos humanos para la DIAN y fortalecer su infraestructura tecnológica.

Actualmente, la DIAN no puede realizar concursos para vincular de manera autónoma al personal que necesita, pues su proceso de recursos humanos depende de la Comisión Nacional del Servicio Civil. La transformación en Agencia Estatal le permitiría estar en un régimen especial en el que podría realizar sus propios concursos y hacer una evaluación periódica de sus funcionarios. Por lo tanto, y en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, se recomienda la creación de un equipo de directivos que realice esta evaluación, premie a los mejores funcionarios y excluya a quienes no cumplan con las metas establecidas por la Junta Directiva. Adicionalmente, esta política de recursos humanos debe basarse en la capacitación continua y la formación especializada en buenas prácticas gerenciales. Además, la DIAN debe definir un plan tecnológico riguroso que contribuya a combatir la evasión y elusión tributaria.

Acción pública. Dotar a la DIAN de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión.

Es fundamental que la DIAN se dedique exclusivamente a la administración tributaria, para lo cual es necesario crear un Tribunal que resuelva los recursos e impugnaciones de los contribuyentes y realice las interpretaciones de la ley, tal como sucede en España, Perú, Argentina, México y Chile. Adicionalmente, y en línea con la Comisión de Expertos, es necesario expedir un Código Tributario acorde con las necesidades actuales de la tributación, que incluya todas las normas procedimentales de la Nación, los municipios y los departamentos (obligaciones y sanciones), establezca el carácter permanente de este tipo de normas, y ofrezca a la entidad y a los contribuyentes certeza sobre el proceso de tributación.

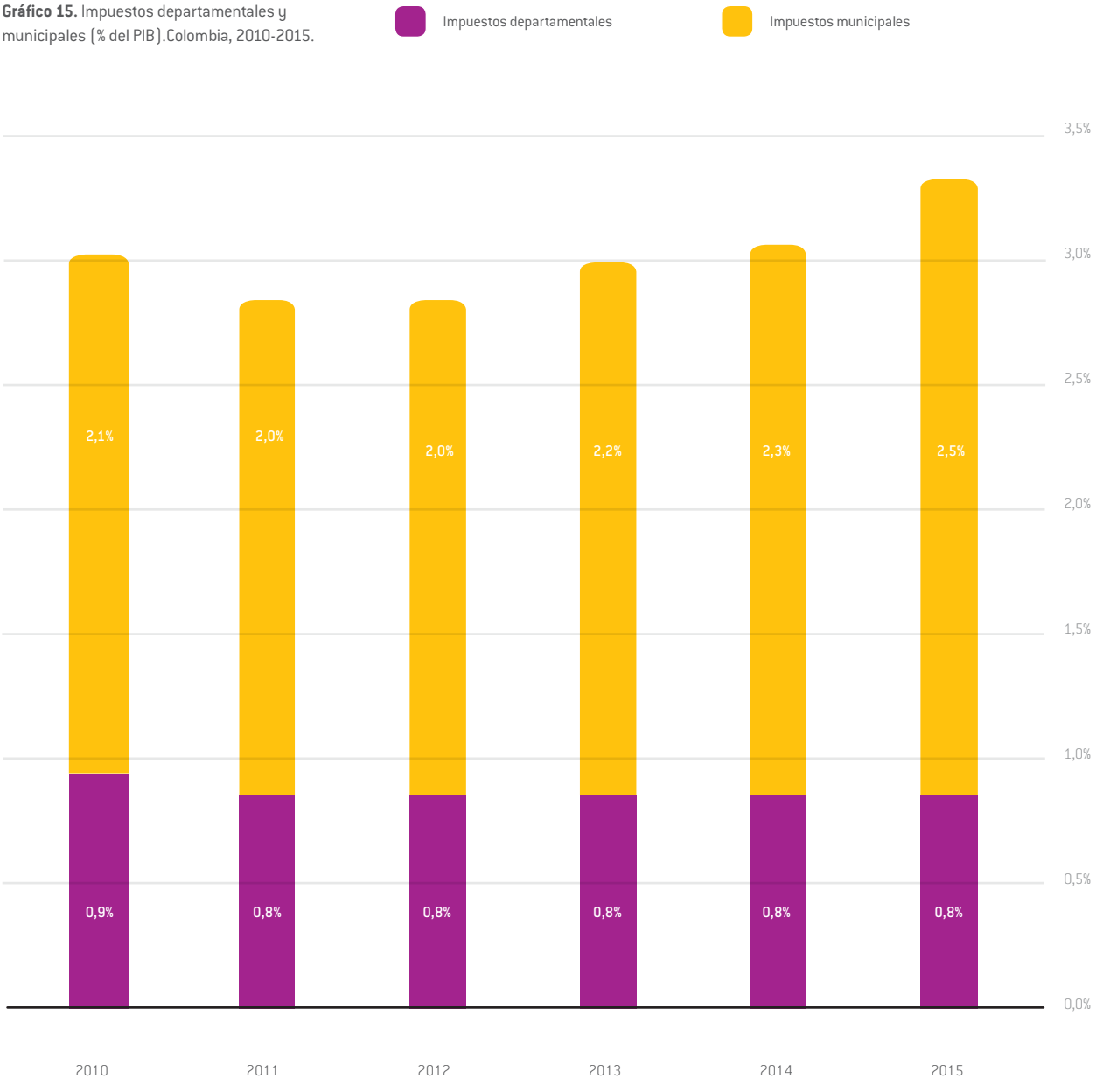
Acción pública. Fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión tributarias.

Es necesario establecer sanciones administrativas y económicas para los infractores según la gravedad de la falta y el perjuicio causado. Adicionalmente, y en línea con la Comisión de Expertos, para evitar la evasión y elusión se recomienda acelerar el plan de implementación de la factura electrónica, limitar la deducibilidad de los pagos en efectivo, capacitar a los funcionarios a cargo de la fiscalización, y revisar el sistema de retención y el régimen de patrimonios autónomos, consorcios, uniones temporales, contratos de colaboración, cuentas en participación y todas las formas jurídicas de asociación que no impliquen personería, con el fin de evitar los abusos relacionados con beneficios tributarios.

IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

Entre 2010 y 2015 los ingresos tributarios municipales representaron más del doble de los ingresos tributarios departamentales. Durante este período los primeros pasaron de 2,1% del PIB a 2,5%, mientras que los ingresos tributarios departamentales se redujeron en 0,1 puntos porcentuales (Gráfico 15).

Gráfico 15. Impuestos departamentales y municipales (% del PIB).Colombia, 2010-2015.

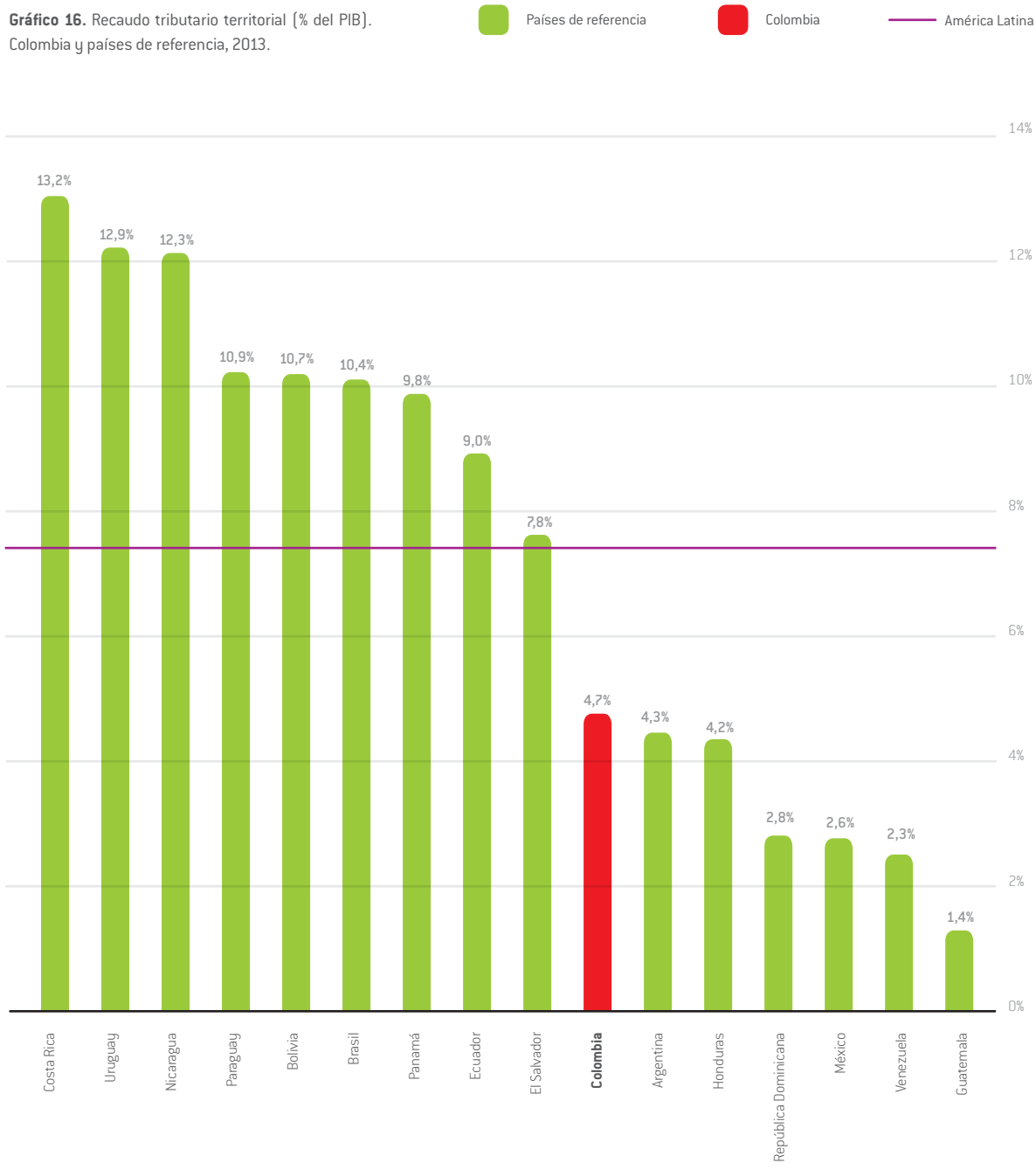


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Dirección de Apoyo Fiscal. **Cálculos:** Consejo Privado de Competitividad.

IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

En el contexto internacional, los ingresos tributarios del orden territorial en Colombia estuvieron muy por debajo del promedio de América Latina (Gráfico 16).

Gráfico 16. Recaudo tributario territorial (% del PIB). Colombia y países de referencia, 2013.



Nota: El promedio de América Latina incluye 16 países. **Fuente:** CIAT.

RECOMENDACIONES

Acción regulatoria. Realizar una reforma tributaria que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales.

Uno de los principales cambios que debe contemplar esta reforma es el de darle mayor progresividad, eficiencia y equidad a impuestos como el predial y el de registro y anotación. La estratificación escasa o inadecuada, los bajos rangos tarifarios y la falta de actualización de los catastros explican en parte el bajo recaudo del impuesto predial en los municipios y del impuesto de registro y anotación en los departamentos. En este sentido, es necesario corregir los problemas de tarifas y su aplicación a predios en los municipios, para lo cual se debe revisar la estratificación de las zonas urbanas y rurales[17]. Por lo tanto, y en línea con las propuestas de la Comisión de Expertos, se recomienda dotar de recursos al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que complete y actualice el censo inmobiliario del país, dándole prioridad a la actualización de los predios rurales. En el caso de las personas jurídicas o naturales obligadas a llevar contabilidad, cuando el avalúo para efectos contables sea superior al valor catastral, se debe tener en cuenta el valor más alto para liquidar el impuesto predial.

El impuesto de Industria y Comercio (ICA) es otro de los impuestos que habría que revisar ante una eventual reforma tributaria territorial. Este gravamen, cuyo objetivo es gravar las ventas de todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se realizan en los municipios, vulnera el principio de eficiencia en la medida en que las empresas deben liquidarlo tanto en el municipio donde tienen su sede principal como en los lugares donde desarrollan su actividad comercial, de acuerdo con el nivel de ingresos que perciben en cada ente territorial. Dicha situación puede generar múltiple tributación, dado que implica pagar en diferentes lugares por una misma actividad. Adicionalmente, incrementa los costos de las empresas, puesto que estas deben llevar de manera desagregada las operaciones de ventas e ingresos de cada municipio. A lo anterior se suma la multiplicidad de tasas según la actividad económica, lo que va en contra de los principios de equidad y eficiencia. Por lo tanto, y en concordancia con la Comisión de Expertos, es necesario definir la territorialidad de las actividades no industriales –ya que solo está resuelto en el caso de las industriales–, para lo cual podría contemplarse el sitio de residencia de la empresa y permitir el descuento de lo que pagó en otros municipios. Así mismo, se recomienda tener máximo tres grupos de tarifas, de acuerdo con las diferencias de rentabilidad entre grupos de actividades.

Respecto a otros impuestos de índole departamental, es fundamental que esta reforma revise la estructura del impuesto a los vehículos, de manera que su diseño responda no solo a razones de recaudo sino también a consideraciones ambientales, tal como lo indica la Comisión de Expertos. Igualmente, se recomienda revisar la estructura de los impuestos a la cerveza, los licores y del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco, y considerar un posible incremento.

Acción pública. Adoptar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales.

Es necesario corregir las deficiencias de los entes territoriales en los procesos administrativos de recaudo, para lo cual se requiere generar políticas de ingreso, capacitación y ascenso a nivel departamental y municipal, y fortalecer la infraestructura tecnológica de las Secretarías de Hacienda. En este sentido, es prioritario fortalecer desde el nivel nacional el Programa del DNP sobre Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, con especial énfasis en las acciones que pueden dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales.

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2016	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Eliminar el IMAN, el IMAS y la clasificación de contribuyentes establecidas en la Ley 1607 de 2012 y modificar los rangos y tasas del actual régimen ordinario.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Establecer un límite a las deducciones, exenciones y tratos especiales del impuesto a la renta para personas naturales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Establecer límites a costos deducibles para rentas que provienen del desarrollo de actividades económicas en el impuesto de renta para personas naturales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Imponer sobre las pensiones la misma tributación y los mismos límites a beneficios que recaerían sobre los trabajadores asalariados.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Reducir el potencial arbitraje que podría generar la tarifa de 10% sobre las ganancias ocasionales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Incrementar la renta presuntiva.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Reemplazar el impuesto de renta y complementarios y el CREE y su sobretasa por un impuesto a las utilidades empresariales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Incluir a las cooperativas dentro del régimen ordinario aplicado a cualquier tipo de sociedad, de manera que se conviertan en contribuyentes del impuesto a las utilidades empresariales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Gravar los dividendos de las personas naturales.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Eliminar el impuesto a la riqueza.	Mediano		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción pública
Continuar reduciendo los impuestos a nómina.	Mediano		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción pública

Plazo − + Avance ✕ ✓

CUADRO SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2016	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Gravar con IVA los bienes intangibles y los servicios financieros.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Incluir una categoría de bienes no gravados con IVA y otra de gravados con cuatro tasas diferentes: 0%, 5%, 10% y 19%.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Eliminar el IVA a bienes de capital.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Reducir los umbrales del régimen simplificado.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Adoptar un sistema de monotributo.	Corto		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Cumplir el cronograma para eliminar el GMF.	Mediano		MinHacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República.	Acción pública
Dotar a la DIAN de mayor autonomía administrativa, técnica y presupuestal.	Mediano		MinHacienda y Congreso de la República.	Acción pública
Adoptar una política integral de recursos humanos para la DIAN y fortalecer su infraestructura tecnológica.	Mediano		MinHacienda y Dirección General de la DIAN.	Acción pública
Dotar a la DIAN de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión.	Mediano		MinHacienda y Congreso de la República.	Acción pública
Fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión tributarias.	Corto		MinHacienda y Dirección General de la DIAN.	Acción regulatoria
Realizar una reforma tributaria que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales.	Mediano		MinHacienda, Secretarías de Hacienda departamentalaes y Congreso de la República.	Acción regulatoria
Adoptar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica en los entes territoriales.	Mediano		MinHacienda, Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República.	Acción regulatoria

Plazo − + Avance × ✓

NOTAS

1. Este punto adicional fue destinado a la financiación de los gastos asociados con las universidades públicas, la nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud y la inversión social en el sector agropecuario.
2. Se estima que el 80% de la población activa en el sector formal se ubica en el tramo exento de la tarifa ordinaria anual (Schatan et al, 2015).
3. Impuesto Mínimo Alternativo Nacional e Impuesto Mínimo Alternativo Simple.
4. Cabe destacar que en países como Chile la tasa máxima llega a 40%, y en otros como Francia, Reino Unido, España y Portugal supera el 50%.
5. Las NIIF pueden implicar mayores utilidades cuya distribución, en condiciones normales, no sería gravable, y podrían, en algún momento, gravarse, en la medida en que no están contempladas en el artículo 49 del Estatuto Tributario, relacionado con el establecimiento de las utilidades no gravables distribuidas entre los accionistas. No obstante, la Ley 1607 de 2012 determinó que durante los cuatro años siguientes a la adopción de las NIIF las sociedades no estarían obligadas a tributar con base en estas y, por lo tanto, determinarían la tributación a partir de las normas contables anteriores.
6. La Ley 1739 de 2014 postergó el desmonte del impuesto al patrimonio bajo el nombre de impuesto a la riqueza.
7. En el caso específico de la inversión extranjera, este tributo no califica como impuesto de renta, lo que impide la recuperación en su país de origen.
8. ANIF (2015) estima que la eliminación de los cuatro puntos porcentuales de la nómina destinados a las Cofamiliares reduciría el desempleo en un 0,8% y elevaría la formalidad en un 1,6%.
9. Se entiende por productividad del IVA la diferencia entre el recaudo efectivo y el potencial, si todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no hubiese ni exenciones y exclusiones, ni evasión. En la literatura, este indicador se ha aproximado a la razón entre el recaudo de IVA como porcentaje del PIB y la tarifa general del impuesto. En otras palabras, este indicador mide cuánto se recauda de IVA como porcentaje del PIB por cada punto de tarifa.
10. De acuerdo con la DIAN, entre 2007 y 2013 la cobertura del IVA no superó el 55% y su tendencia fue decreciente.
11. Ver el capítulo Sistema Tributario del Informe Nacional de Competitividad 2015-2016.
12. Es cuando se permite el crédito total (descuento) o parcial (deducción) del IVA en el impuesto a las ganancias (renta). En el primer caso, el IVA pagado en los bienes de capital es considerado un pago adelantado del tributo a las ganancias. El segundo caso se presenta cuando se permite el crédito fiscal del IVA, limitado por la vía del gasto de depreciación del bien de inversión.
13. En esta categoría, los bienes de inversión son tratados como cualquier insumo gravado, es decir, en el momento de realizar la declaración del IVA es permitida su deducción.
14. La Ley 1739 de 2014 extendió el plazo de desmonte de este gravamen hasta el año 2022. De acuerdo con la Ley, la tarifa de este impuesto se reducirá al 3x1.000 en 2019, al 2x1.000 en 2020 y al 1x1.000 en 2021.
15. En particular, tiene un efecto negativo sobre las pequeñas empresas, que tienen menor acceso al crédito por los altos costos que impone, lo que se traduce en mayor informalidad empresarial.
16. Como ya se señaló, la DIAN estima que la evasión en el IVA es de aproximadamente 23% (cerca de 2 puntos del PIB), mientras el Fondo Monetario Internacional sugiere que es cercana al 40%. De otro lado, según Cruz (2015), entre 2007 y 2012 la tasa de evasión promedio del impuesto de renta de personas jurídicas se ubicó alrededor del 39% (equivalente a 2,3 puntos anuales del PIB). Respecto a la evasión de aportes a la protección social, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) calculó que en 2012 fue de 26,8% ($14,6 billones anuales).
17. En 2014 había en el país 15,4 millones de predios y solo el 70% de este total se clasificaba como actualizado, es decir, había pasado por un proceso de actualización catastral en los cinco años anteriores. Respecto a los catastros autónomos de Bogotá, Cali y Medellín, los niveles de actualización estaban cerca del 100%. En el resto de municipios, cuya actualización compete al IGAC, el nivel de actualización era ligeramente superior

al 60%. Para 2012 se evidenciaba que el mayor rezago estaba en las zonas rurales, donde el porcentaje de actualización apenas llegaba al 56% (Comisión para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

REFERENCIAS

1 *ANIF (2015). Costos no salariales en Colombia Pos-Ley 1607 de 2012.*

2 Ávila, J. & Cruz, A. (2012). *Elementos para la discusión de una reforma del IVA con Colombia*. Bogotá: Sudirección de Gestión de Análisis Operacional – DIAN, Documento Web 046.

3 Ávila, J. (2015). *Tarifas efectivas promedio de las personas jurídicas* - Año 2013. Por publicar.

4 Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo.* Washington D. C.

5 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.

6 Dirección de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). Base de datos: Ingresos tributarios departamentales e ingresos tributarios municipales. Bogotá.

7 Fedesarrollo. (2014). La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas. Proyecto para el Consejo Privado de Competitividad, el Consejo de Empresas Americanas y la Cámara de Comercio Colombo Americana (AMCHAM).

8 Moller, L. C. (2012). *Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa.* Bogotá: Fedesarrollo, Banco Mundial y Fundación Adenauer.

9 OCDE. (2015). OECD Economic Surveys: Colombia 2015.

10 OCDE. (2015). Estudios económicos de la OCDE: Colombia, visión general.

11 Perry, G. (2010). *Hacia una reforma tributaria estructural.* Bogotá: Debates presidenciales: Propuestas económicas de los candidatos, CAF – Fedesarrollo.

12 Perry, G. (2012). *Informe final de la comisión para el fortalecimiento de los departamentos – Versión actualizada.* Bogotá.

13 Schatan, R., Pérez-Porrúa, J. M. & C., Pérez Trejo. (2015). Reforma de 2012 y nuevos retos de la Política Tributaria. Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

14 Steiner, R. & Medellín, J. (2014). Elementos para una nueva reforma tributaria. Bogotá: Fedesarrollo - Perspectivas Fiscales 2014-2018.

15 Villar, L. y Forero, D. (2014). *Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio.* Bogotá: Fedesarrollo - Perspectivas Fiscales 2014-2018.