

SISTEMA TRIBUTARIO



Tasa total de impuestos como porcentaje de las utilidades. Puesto entre 190 economías.

Fuente: Doing Business (2019).

DESTACADOS

Sistema tributario en la crisis por COVID-19

- Por efectos de la pandemia y de la caída en los precios del petróleo, el recaudo total para 2020 se reducirá en COP 15,7 billones frente a la cifra proyectada a principios del año de COP 167,5 billones.
- Se debe verificar que toda iniciativa tributaria implementada para minimizar los impactos de la crisis evite introducir distorsiones al mercado. Se recomienda aprovechar la coyuntura para identificar y remover aspectos que afecten la eficiencia del sistema tributario.

Impuestos directos del orden nacional

- En 2018 los impuestos directos representaron 48,2 % del total de tributación, frente al promedio de la OCDE de 67,2 %.
- El 79,9 % del recaudo de impuestos directos proviene de personas jurídicas. En contraste, para el promedio de los países de la OCDE dicha contribución es de 26,8 %.
- En 2018, 3.453 personas jurídicas (que constituyen el 0,2 % de las empresas con registro mercantil) declararon el 71,9 % del total del impuesto sobre la renta y 23 % del recaudo total.

Impuestos indirectos del orden nacional

- La productividad del IVA es de 32,8 % frente al promedio regional de 40,7 %. Por su parte, el gasto tributario por IVA (6,2 %) es el más alto de América Latina.
- El gasto en IVA de los hogares en el decil de menores ingresos es proporcionalmente mayor que el de los del decil más alto (7,3 % vs. 4,3 %).
- Entre los países de la región con un impuesto comparable, Colombia es el segundo con mayor dependencia del recaudo del gravamen a los movimientos financieros (0,8 % del PIB).

Impuestos del orden territorial

- El recaudo de impuestos territoriales se ha incrementado durante los últimos años, pasando de 2,7 % en 2008 a 3,4 % del PIB en 2018. No obstante, sigue siendo bajo.

Eficiencia del recaudo y la administración tributaria

- Entre 2000 y 2018 el recaudo tributario pasó de 14,8 % a 19,4 % del PIB. Pese a este aumento, aún se encuentra por debajo del promedio regional (23,1 %) y la OCDE (34,3 %).
- Los impuestos y el gasto social de forma combinada reducen el índice Gini de forma significativa. Sin embargo, dado que la progresividad de los impuestos directos no compensa la regresividad de los impuestos indirectos, el sistema tributario es regresivo.

Nota: Las fuentes de los datos seleccionados en esta sección se encuentran a lo largo del capítulo.

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales con el fin de ampliar la base gravable y aumentar su progresividad.
2. Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados.
3. Agilizar la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN.
4. Racionalizar las exenciones y regímenes especiales tributarios.



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE SISTEMA TRIBUTARIO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (Valor)	Fuente
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39 (valor máximo)	16 de 16	Guatemala (7)	Trading Economics (2019)
	Tasa de renta sociedades (%)	33	16 de 17	Paraguay (10)	Trading Economics (2019)
	Tasa de impuestos total o tasa efectiva de tributación (% de ganancias comerciales)	49	13 de 16	Ecuador (34,4)	Doing Business (2019) ANIF (2019)
	Efecto distorsionador de los impuestos y subsidios sobre la competencia [1 a 7, donde el menor valor implica mayores efectos distorsivos]	3	11 de 17	Chile (4,9)	WEF (2019)
	Costo no salarial promedio del trabajo asalariado para las empresas (% salario promedio de los trabajadores formales)	53	11 de 17	Chile (38)	BID (2017)
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5	10 de 13	El Salvador (7)	Trading Economics (2019)
	Impuestos a las empresas (% del PIB)	5	14 de 14	Panamá (1,5)	Trading Economics (2019)
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de valor agregado, IVA (%)	19	14 de 17	Panamá (7)	Trading Economics (2019)
	Dependencia de los países con gravamen a los movimientos financieros (GMF) (% del PIB)	0,7	14 de 16	Ecuador (0,001)	OCDE (2018)
	Impuestos indirectos (% del PIB)	8,3	7 de 17	Panamá (4,1)	OCDE (2018)
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19,4	11 de 16	Brasil (33,1)	OCDE (2018)

Nota: La información acá reportada corresponde al último valor disponible.



De acuerdo con la OCDE (2010), si bien el principal objetivo del sistema tributario es garantizar el financiamiento del gasto, también es un determinante del crecimiento económico y desempeña un rol importante en la reducción de inequidades. Por un lado, al afectar las decisiones de consumo, inversión y ahorro de los individuos y empresas, la estructura impositiva de un país impacta los niveles de competitividad y productividad. Así mismo, el sistema tributario puede ser un instrumento redistributivo, siempre y cuando conserve una estructura progresiva y logre recaudar los recursos necesarios para financiar la inversión pública y social.

En Colombia, en los últimos diez años se tramitaron nueve reformas legales que modificaron significativamente el estatuto tributario, introduciendo elementos que favorecen la competitividad. En particular, la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019), expedida tras la declaratoria de inexequibilidad de la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) por parte de la Corte Constitucional¹, mantuvo en su mayoría las medidas contempladas por esta última en cuanto a la reducción de la carga tributaria de las empresas y la mayor progresividad de los impuestos a las personas naturales, así como aquellas encaminadas a reducir la evasión, dentro de las que se encuentran el fortalecimiento de la DIAN y la implementación de la factura electrónica.

Sin embargo, pese a que estas reformas han contribuido a mejorar el entorno para la inversión y la actividad em-

presarial, persisten varios retos estructurales que limitan el cumplimiento de los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, tales como las limitadas bases gravables de los impuestos directos e indirectos y la proliferación de exenciones y regímenes especiales. A esto se suman los desafíos que representa la crisis desatada por el COVID-19 en materia de política tributaria, en tanto las decisiones adoptadas para navegar la emergencia, al igual que el fuerte desaceleramiento de la economía, han implicado altos niveles de endeudamiento y gasto y han erosionado los ingresos tributarios.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: (1) impuestos directos, (2) impuestos indirectos, (3) impuestos territoriales y (4) eficiencia del sistema y la administración tributaria. A lo largo de este se hará referencia al impacto que ha tenido la crisis por el COVID-19 sobre las trayectorias de los indicadores considerados y sobre las recomendaciones hechas en cada sección. El capítulo cierra con un análisis más detallado de la relación entre el sistema tributario y la emergencia por el COVID-19, algunas de las medidas adoptadas durante la crisis, y los retos y oportunidades potenciales. En la versión 2019 se hicieron 15 recomendaciones. Al cierre de esta edición, tres han sido plenamente acogidas, y dos, parcialmente. La presente versión insiste en 10 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente, mantiene aquellas en proceso de implementación e incluye cuatro nuevas recomendaciones.

1. Sentencia C-481 de 2019.



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

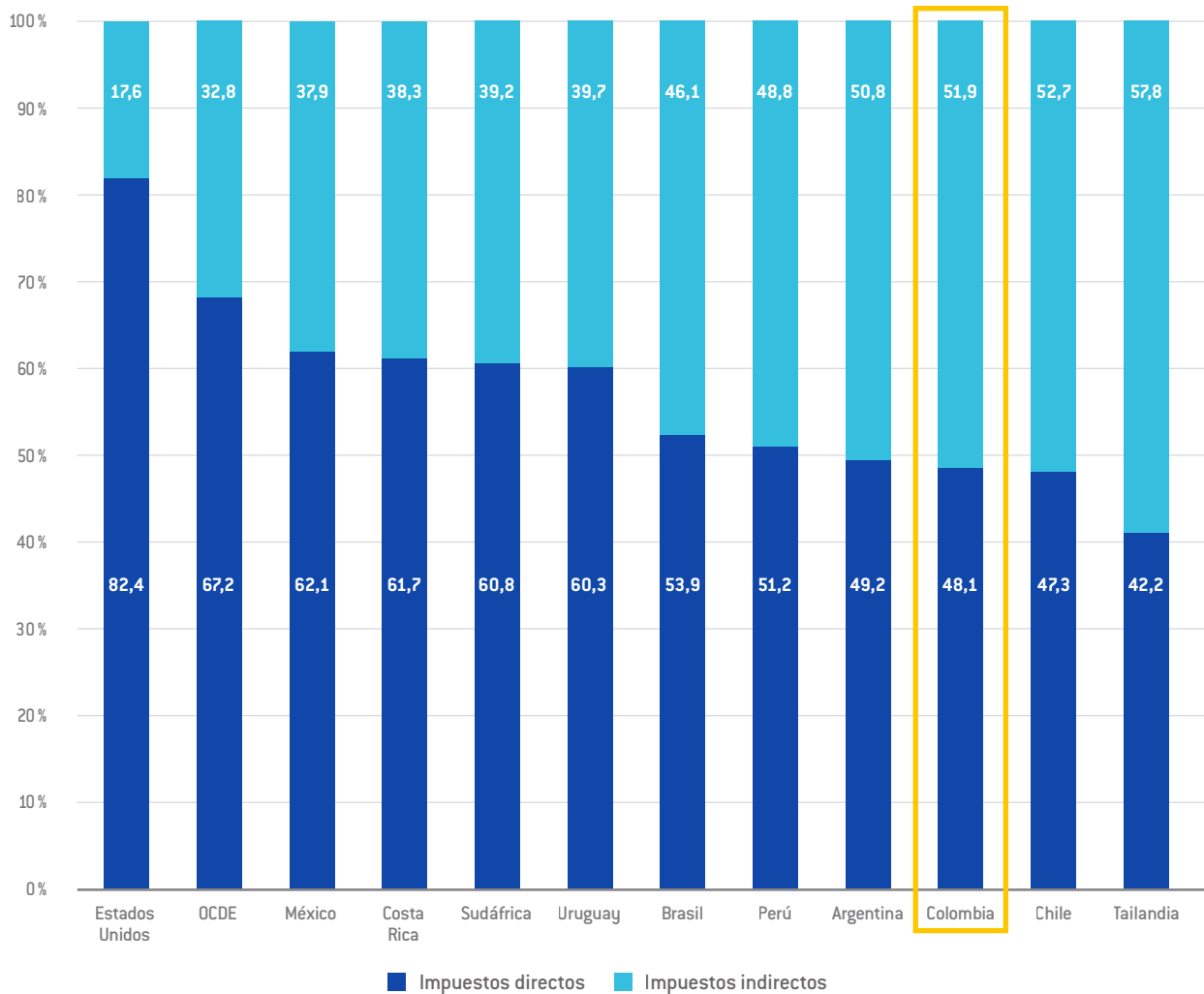
A diferencia del resto de los países de la OCDE, los impuestos directos en Colombia no predominan en el total del recaudo tributario. Mientras que los impuestos directos en el país representan el 48,1 % del total de tributación para 2018, este porcentaje es de 67,2 % en el caso del promedio de la OCDE (Gráfica 1).

Aumentar la importancia relativa del recaudo de impuestos directos en relación con los impuestos indirectos podría fortalecer el rol del sistema tributario como instru-

mento redistributivo dentro de la política fiscal. En este sentido, Núñez *et al.* (2020) encuentran que si bien el efecto combinado de los impuestos y el gasto social en Colombia es positivo y significativo sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, el sistema tributario es regresivo, en la medida en que la progresividad de los impuestos directos —excluyendo las contribuciones al sistema de seguridad social— no compensa la regresividad de los impuestos indirectos.

Gráfica 1. Participación de impuestos directos e indirectos en el total de tributación (%). Colombia y países de referencia, 2018.

Los impuestos directos no predominan en la estructura tributaria del país. En 2018 estos representaron 48,1 % del total de tributación, en contraste con el promedio de la OCDE de 67,2 %.



Fuente: OCDE (2020). Para Colombia, DIAN (2020). Cálculos: CPC.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

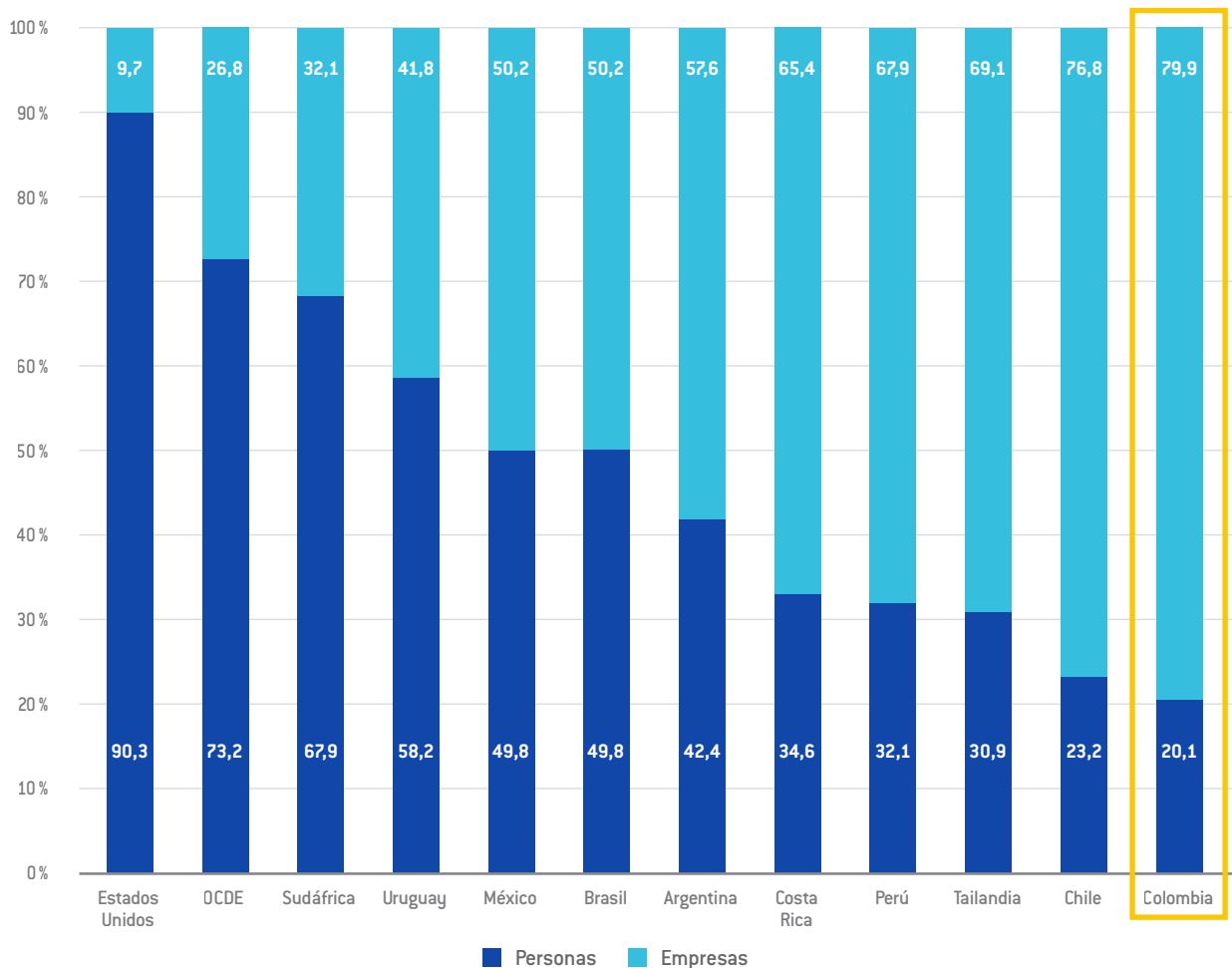
Mientras que en el resto de los países de la OCDE los impuestos directos recaen mayoritariamente sobre las personas naturales, en Colombia lo hacen sobre las sociedades. En 2018, 26,8 % del recaudo de impuestos directos para el promedio de la OCDE provino de las empresas, y el 73,2 %, de personas. En contraste, estas contribuciones fueron de 79,9 % y 20,1 % respectivamente en el caso de Colombia (Gráfica 2). En este sentido cabe observar que, si bien una estructura tributaria concentrada en los impuestos a las empresas puede facilitar la gestión del recaudo y reducir los niveles de evasión y elusión, también acarrea altos costos

en términos de un menor impacto distributivo del sistema tributario y la introducción de distorsiones en las decisiones óptimas de inversión (Cepal, 2017).

Por otro lado, dados los altos niveles de informalidad en el país y las limitadas bases gravables, el recaudo de los impuestos directos corporativos recae sobre un reducido número de empresas formales. Así, para el año gravable 2018, 3.453 personas jurídicas (que constituyen el 0,2 % de las empresas con registro mercantil) declararon el 71,9 % del total del impuesto sobre la renta y 23 % del recaudo total (DIAN, 2019).

Gráfica 2. Contribución de las personas naturales y las empresas al recaudo de impuestos directos (%). Colombia y países de referencia, 2018.

El 79,9 % del recaudo de impuestos directos proviene de personas jurídicas. En contraste, para el promedio de los países de la OCDE dicha contribución es de 26,8 %.



Fuente: OCDE (2020). Cálculos: CPC.





IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

La Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento Económico), que fue sancionada tras la declaratoria de inexistencia de la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento), dio continuidad a las medidas introducidas por esta última dirigidas a disminuir la carga tributaria de las personas jurídicas, tales como la reducción progresiva de la tasa nominal de renta y el descuento pleno del IVA por la adquisición de bienes de capital. Esto profundizó la tendencia en la reducción de la tasa efectiva de tributación (TET) promedio de las empresas, que según estimaciones de ANIF (2019) pasó de 60,5 % en 2011 a niveles cercanos a 49 % en 2020².

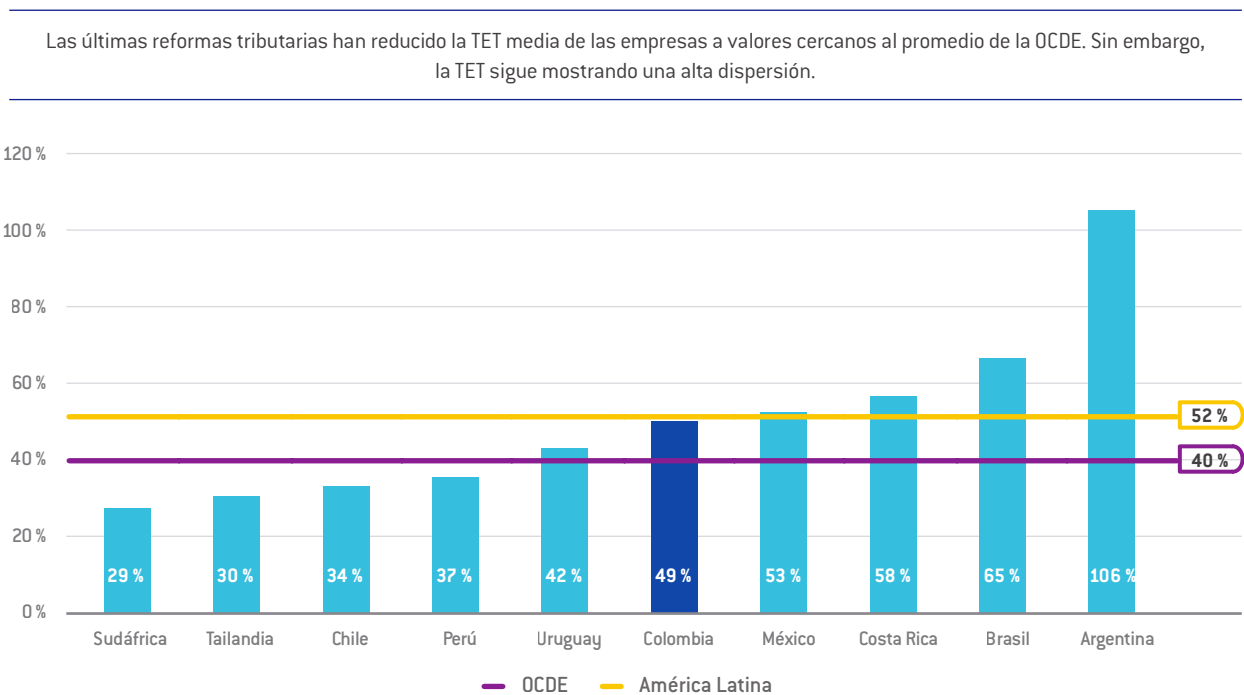
Al comparar a Colombia en el contexto internacional, se observa que en 2018 la TET promedio se ubicó ligeramente por encima del promedio de América Latina, siendo la cuarta más alta del grupo de comparación, y ubicándose en niveles cercanos al promedio de la OCDE (Gráfica 3).

Pese a la reducción en sus niveles promedio, la TET muestra una alta dispersión, lo que refleja la falta de equidad horizon-

tal en la tributación empresarial. De acuerdo con Iregui-Bohórquez, Melo-Becerra y Orozco-Gallo (2020), usando datos para firmas en los sectores de agricultura, silvicultura y pesca, construcción, manufactura, comercio y servicios para los periodos 2010-2012 y 2013-2015, mientras que las firmas más eficientes en cada sector económico pagan más impuestos en relación con sus activos, las firmas más eficientes respecto a la frontera global de producción pagan menos impuestos.

Por otra parte, según las estimaciones de Carranza *et al.* (2018) para el sector manufacturero, existe una alta heterogeneidad en la carga tributaria entre firmas, la cual no parece estar asociada a ninguna de sus características observables, salvo estar negativamente correlacionada con los niveles de utilidad. La alta dispersión se observa tanto cuando se consideran únicamente los impuestos a la renta y complementarios como cuando se amplía la definición de la TET para incluir el pago de impuestos como el ICA y otros impuestos prediales.

Gráfica 3. Tasa efectiva de tributación. Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.



Fuente: Doing Business (2020). Para Colombia, ANIF (2019).

2. Es importante mencionar que existen varias estimaciones para el valor de la TET promedio en Colombia. Estas varían en función de la metodología empleada, los sectores considerados y el periodo usado como referencia. Por ejemplo, la metodología utilizada por el Banco Mundial, en su reporte Doing Business, ubica la TET promedio en 71,2 %.

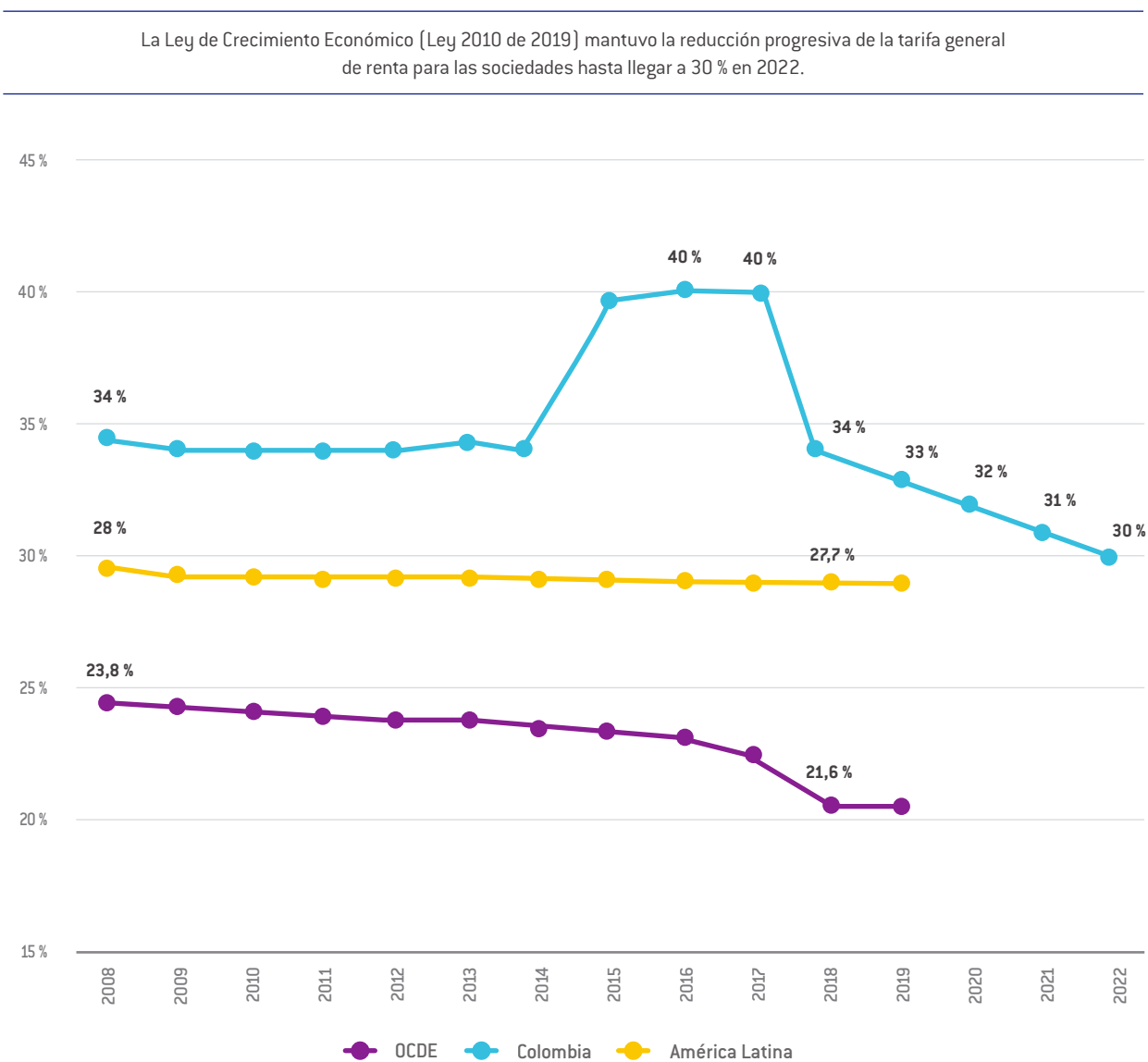
IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

La Ley 2010 de 2019 mantuvo la temporalidad en la reducción a la tarifa general de renta para las sociedades introducida originalmente por la Ley 1943 de 2018, pasando de 32 % en 2020 a 30 % a partir de 2022. Sin embargo, a pesar de estas reducciones, la tarifa nominal de renta sigue estando por encima del promedio de 27,7 % en América Latina y de 21,6 % en la OCDE (Gráfica 4).

Adicionalmente, la Ley 2010 de 2019 redujo la tarifa del impuesto a los dividendos de más de 300 unidades de valor

tributario (UVT) para los residentes fiscales en Colombia de 15 % a 10 % —la primera de estas tarifas establecida en la Ley 1943 de 2018—, y aumentó la tarifa para los residentes fiscales en el exterior de 7,5 % a 10 %. Con esta modificación, la tarifa nominal combinada —es decir, el impuesto de renta corporativa (sobre la empresa) sumado al impuesto sobre los dividendos (sobre el socio)— equivaldría a 40 % a partir de 2022, acercándose al estándar del resto de los países de la OCDE (42 %).

Gráfica 4. Tasa general de renta para las sociedades. Colombia y promedio de América Latina y OCDE, 2008-2022.



Fuente: OCDE (2020). Para Colombia, Ley 2010 de 2019. Cálculos: CPC.





IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

RECOMENDACIONES

Acción pública. Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a declarar y a tributar el impuesto de renta para personas naturales.

La Ley 2010 de 2019 mantuvo inalterado el régimen de deducción respecto de la Ley 1943 de 2018, el cual se compone de la cédula general —que integra las rentas de trabajo, las rentas no laborales y las rentas de capital—, la cédula de rentas de pensiones y la cédula de los dividendos y participaciones. A partir de la Ley 1943, la cédula general está sujeta a una única tarifaria progresiva que va desde 19 % para rentas entre 1.090 y 1.700 UVT hasta 39 % para aquellas superiores a 31.000 UVT, con un límite de deducción de 35 % del ingreso total.

Si bien el aumento de la tarifa máxima de 35 % a 39 % y la introducción de una estructura más progresiva de las tarifas nominales son pasos importantes para mejorar la tributación del impuesto de renta para personas naturales, la no reducción del umbral a partir del cual se empieza a declarar y tributar hace que el recaudo de este impuesto se concentre en pocos contribuyentes. Según la DIAN, el número de declarantes de renta para 2019 fue 3.424.669, lo que equivale a 13,8 % de la población económicamente activa y 15,4 % de la población ocupada.

Por lo anterior, se recomienda modificar el umbral a partir del cual se empieza a declarar y tributar el impuesto de renta de las personas naturales. Cabe mencionar la importancia de guardar el equilibrio entre los objetivos de aumento del recaudo y de dar progresividad del sistema, con los estímulos necesarios al consumo y la demanda en el marco de la reactivación económica tras la crisis por el COVID-19.

Acción pública. Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recae sobre otras fuentes de renta.

Como se mencionó, la cédula general de renta creada con la Ley 1943 de 2018 y ratificada por la Ley 2010 de 2019 dejó por fuera las rentas de pensiones, manteniendo un gravamen de 0 %. Sin embargo, dado que las pensiones del régimen de prima media tienen un alto componente subsidiado —el 75 % de los subsidios pensionales se destina al 40 % más rico de la población, y solo el 4,3 % al 20 % más pobre (ver capítulo *Pensiones*)— y que la mayoría de quienes reciben pensiones altas lo hacen de regímenes públicos (el 48 % de los pensiona-

dos se encuentra en el 20 % más rico de la población), es de esperar que quienes disfrutan de altas pensiones contribuyan al sistema a través del pago de impuestos. Dado lo anterior, y con el fin de aumentar la equidad pensional y la progresividad del sistema tributario, se recomienda gravar las pensiones altas con un esquema progresivo comparable al de la cédula general (ver capítulo *Pensiones*).

Acción pública. Profundizar la reducción de costos laborales no salariales asociados a la contratación formal (impuestos a la nómina).

Existe evidencia empírica de los impactos positivos que tuvo la reducción de la parafiscalidad derivada de la Ley 1607 de 2012 sobre la formalización del empleo (ver capítulo *Mercado laboral*). Sin embargo, pese a esta reducción, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas e incentiva la informalidad, dados los bajos niveles de la productividad laboral (ver capítulos *Mercado laboral* y *Productividad y emprendimiento*).

Por lo tanto, se recomienda profundizar la reducción de los costos laborales no salariales asociados a la contratación formal (impuestos a la nómina), con el fin de dinamizar la generación de empleo formal y generar incentivos para la formalización empresarial. Esto puede conseguirse a través de (1) la reducción de la tasa de interés sobre las cesantías (en la medida en que las compañías administradoras ya hacen un reconocimiento por este concepto) y (2) la modificación de las fuentes de financiamiento de las cajas de compensación familiar (ver capítulo *Mercado laboral*). Esto no solo permitiría el acceso a una mayor parte de la población al sistema de seguridad social y favorecería la competitividad, sino que, al reducir la informalidad, haría posible aumentar el recaudo de impuestos. Lo anterior cobra especial importancia ante el impacto de la crisis económica desatada por la pandemia de el COVID-19.

Acción pública. Excluir del régimen simple de tributación (RST) a las personas que presten servicios profesionales, de consultoría y científicos, fomentar su adopción entre los contribuyentes elegibles y medir el impacto del RST sobre la formalización y el recaudo.

El RST³ unifica los impuestos a la renta, al consumo e industria y comercio (ICA) en una única tarifa nominal inferior a



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

las tasas generales, con el objetivo de impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas y las personas naturales que prestan servicios profesionales, de consultoría y científicos⁴. Según la DIAN, a corte de julio de 2020 se encontraban inscritos 18.243 empresas y personas naturales al RST, de los cuales 29,9 % son declarantes por primera vez.

Si bien la Ley 2010 de 2019 incrementó las tarifas marginales del impuesto para las personas que prestan servicios profesionales y de consultoría⁵, se recomienda excluir a estos contribuyentes de la posibilidad de acogerse al RST con el fin de eliminar cualquier regresividad en este tributo, en la medida en que las remuneraciones de estos profesionales se encuentran generalmente en los deciles más altos de la distribución del ingreso.

Adicionalmente, con el fin de incrementar el número de contribuyentes que se acojan al RST y por esta vía aumentar la formalidad, se recomienda dar cumplimiento al plan de socialización establecido por la DIAN para 2020, que consiste en 3.824 jornadas de capacitación. Para este fin se recomienda recurrir a canales virtuales, no solo mientras se mantienen las medidas de aislamiento social por el COVID-19 sino de manera permanente, en la medida en que esto puede aumentar el alcance del esfuerzo de socialización.

También se recomienda medir el impacto del RST sobre la formalización y el recaudo con el fin de evaluar la costo-efectividad de la medida.

Acción pública. Revisar la base gravable del impuesto nacional al carbono.

La Ley 1819 de 2016 introdujo en el país el impuesto al carbono con el fin de enviar señales a los consumidores y empresas sobre el costo social que genera el uso extensivo de combustibles fósiles. Si bien la introducción de este tipo de gravamen es acertada desde el punto de vista tributario y ambiental, el diseño original del impuesto tiene algunas limitaciones. En primer lugar, el valor mínimo del impuesto al carbono por tonelada de emisión de CO₂ representa únicamente el 16 % de la tarifa mínima recomendada por la OCDE [2018]. Por otro lado, se excluyó de la base del impuesto el impuesto al carbón.

Dado lo anterior, se recomienda revisar la base gravable del impuesto nacional al carbono, lo cual podría llevarse a cabo a través de la sanción de la Ley de Crecimiento Limpio y Desarrollo Sostenible, que contempla esta modificación al estatuto tributario.

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) publicó el borrador del decreto reglamentario del RST y se encuentra en revisión de los comentarios recibidos. El Ministerio espera expedir la versión final del decreto antes de finalizar el año.

4. Pueden optar por el pago de este tributo las personas naturales de profesiones liberales o jurídicas que en el año gravable anterior hubieren obtenido ingresos brutos, ordinarios o extraordinarios, inferiores a 80.000 UVT.

5. La tarifa del impuesto para estos contribuyentes pasó de 7 % a 12 % en el rango de ingresos brutos mensuales de 15.000 UVT a 20.000 UVT y de 8,5 a 14,5 % en el rango de 30.000 UVT a 80.000 UVT.



IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Colombia tiene uno de los niveles de recaudo efectivo del IVA más bajos de la región. Pese al incremento de la tarifa nominal del IVA de 16 % a 19 % estipulada en la Ley 1819 de 2016, el recaudo de este impuesto como porcentaje del PIB pasó de 5,3 % en 2016 a 6,2 % en 2019, un aumento de tan solo 0,9 puntos porcentuales.

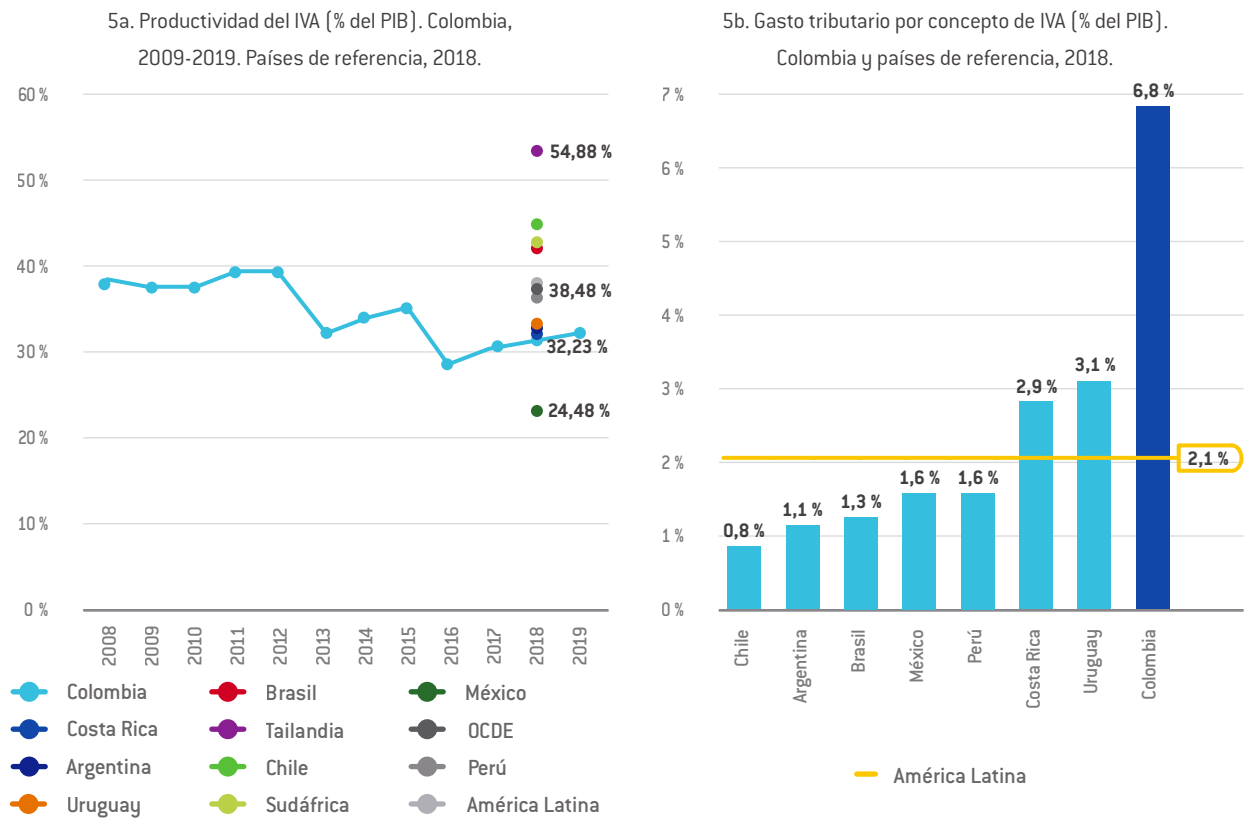
Estas cifras implican que la productividad del IVA —es decir, la diferencia entre el recaudo efectivo y el recaudo potencial del impuesto si todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no hubiese exenciones, exclusiones o evasión— no solo es baja respecto al estándar de América Latina y el promedio de países de la OCDE, sino que ha mostrado una tendencia negativa desde 2008 (Gráfica 5a).

Así, mientras en el país se perciben COP 32,2 por cada COP 100 de recaudo potencial del IVA, los países OCDE recaudo en promedio COP 38,5, y en América Latina, COP 40,7. Por su parte, el gasto tributario por IVA —el costo en que incurre el Estado al dejar de percibir recursos por el pago de este impuesto— es el más alto de América Latina: en 2018 representó 6,8 % del PIB, y en 2019 7,1 % del PIB (Gráfica 5b).

La baja productividad del IVA y su alto gasto tributario se deben a la proliferación de exenciones y exclusiones y a la alta dispersión tarifaria, lo cual incentiva la evasión y la elusión en el pago de este impuesto⁶, limita su base gravable y profundiza su regresividad (CPC, 2019).

Gráfica 5. Productividad y gasto tributario del IVA. Colombia y países de referencia.

La productividad del IVA en Colombia es de 32,8 % frente al promedio regional de 40,7 %.
En contraste, el gasto tributario por IVA es el más alto de América Latina (6,2 %).



Fuente: Gráfica 5a: OCDE (2020) y Trading Economics (2020). Para Colombia, DIAN (2020). Cálculos: CPC. Gráfica 5b: Cepal (2018). Para Colombia, DIAN (2020). Cálculos: CPC.

6. La DIAN estima que la evasión en el pago de IVA es de aproximadamente 23 % (cerca de dos puntos del PIB), mientras que para el Fondo Monetario Internacional es cercana al 40 %.

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL



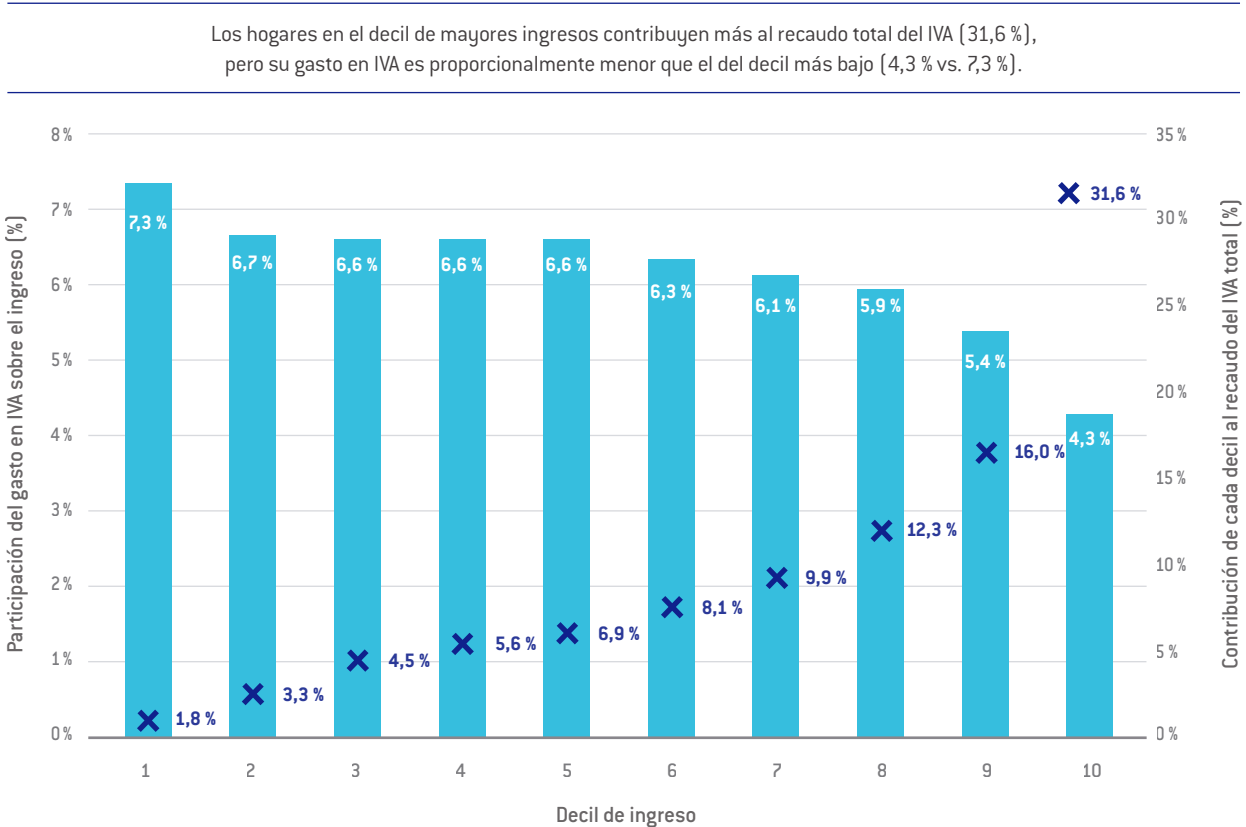
La estructura del IVA en Colombia tiene un carácter altamente regresivo. Según cálculos del DNP (2020) usando datos de la Encuesta Anual de Presupuesto de los Hogares (ENPH, 2016-2017), aunque el decil de ingresos más alto de la población hace una mayor contribución al recaudo del IVA (32 % del total), esta tan solo representa el 4,3 % del ingreso promedio de los hogares en este decil. En contraste, mientras que la contribución al total del recaudo del IVA del decil más pobre de la población es cercana a 2 %, el peso del pago de este tributo en el ingreso del hogar promedio en este decil es de 7,3 % (Gráfica 6).

Con el fin de mitigar los efectos regresivos de este impuesto y favorecer la equidad del sistema tributario, la Ley 210 de 2019, en el artículo 21, creó el mecanismo de compensación del IVA para la población más vulnerable. Para establecer las particularidades del funcionamiento de la compensación, a principios de marzo de 2020 se publicó

el documento CONPES 3986 de 2020, “Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable”, y posteriormente se expidió el Decreto 419 de 2020 para su reglamentación.

La ejecución del programa, que originalmente proyectaba beneficiar a 3,3 millones de hogares entre 2020 y 2024 —iniciando con un piloto de 300.000 hogares en el primer año—, fue anticipada como parte de las medidas con las que se ha buscado mitigar el impacto económico de la crisis por el COVID-19 sobre los hogares más vulnerables. Así se estableció una nueva meta de beneficiarios para 2020 de un millón de hogares que recibirían una transferencia no condicionada de COP 75.000. Al cierre de la edición 2020-2021 de este informe se han hecho dos transferencias a 933.654 hogares, de los cuales 70 % pertenecen al programa Familias en Acción, y 30 %, a Colombia Mayor.

Gráfica 6. Participación del IVA sobre el ingreso total por decil de ingresos (%) y contribución de cada decil al total del recaudo por IVA (%). Colombia, 2016-2017.



Fuente: CONPES 3986 de 2020 a partir de la información de la ENPH.



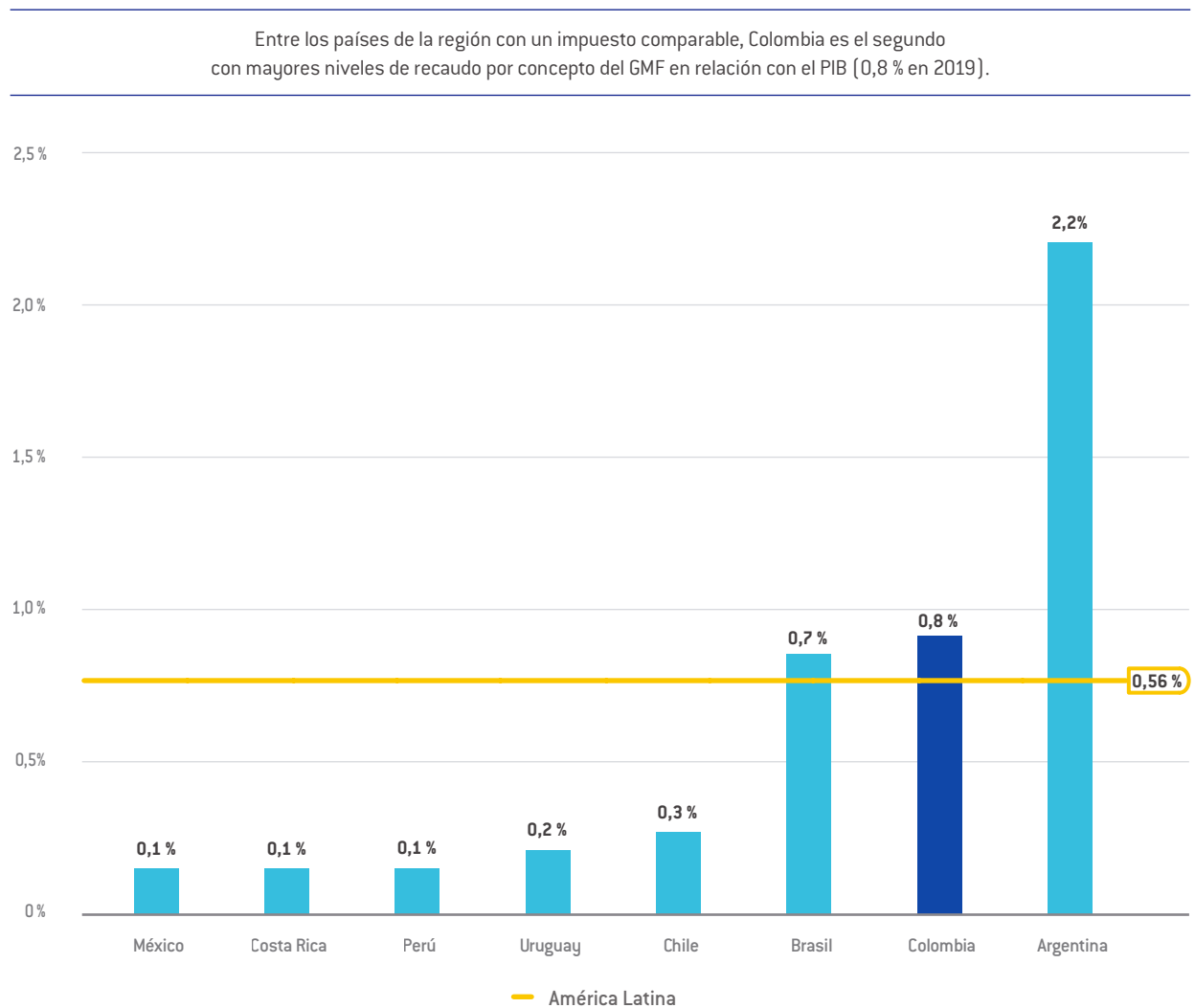
IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Colombia es el segundo país con mayores niveles de recaudo por concepto del gravamen a los movimientos financieros (GMF) en relación con el PIB (0,8 % en 2019) en comparación con aquellos países de América Latina que cuentan con algún tipo de gravamen comparable (Gráfica 7).

Desde su establecimiento a finales de los años noventa para aliviar la crisis del sistema financiero, el GMF ha sufrido varias modificaciones, siendo adoptado de manera permanente con la Ley 1819 de 2016. De acuerdo con Lozano-Es-

pitia *et al.* (2017), existe evidencia de que este impuesto ha elevado los márgenes de intermediación bancaria, incrementando las tasas de interés sobre los préstamos y reducido las tasas de interés de los depósitos. Por su parte, Granda, Hamman y Tamayo (2017) argumentan que este tipo de gravámenes se convierten en una barrera para la adopción de medios de pago electrónicos en el país, incentivando el uso de efectivo⁷, lo que a su vez puede fomentar la evasión y elusión de impuestos y otras regulaciones.

Gráfica 7. Recaudo por impuestos a los movimientos financieros y de capital (% del PIB). Colombia, 2019. Países de referencia, 2018.



Fuente: OCDE (2020). Para Colombia, DIAN (2020).

7. Datos del *Informe global sobre tendencias de medios de pago* (Prieto e Ispizua, 2019) en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, España y Portugal revelan que Colombia es la nación con la cultura del efectivo más arraigada de esta muestra de países.



RECOMENDACIONES

Acción pública. Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados.

Según el Artículo IV de 2020 del Fondo Monetario Internacional (2020), una vez la fase de recuperación de la crisis causada por el COVID-19 se encuentre en marcha, la ampliación de la base gravable del IVA (atada a un programa de transferencias que compense a los más vulnerables) ayudaría a crear el espacio fiscal necesario para enfrentar los desafíos de crecimiento y equidad del país y a mitigar la caída de los ingresos petroleros. En este sentido, y en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) y en ediciones anteriores de este informe, se recomienda incluir en la categoría de bienes excluidos del IVA únicamente los bienes y servicios cuya demanda es de interés público y cuyo consumo tiene externalidades positivas, tales como los servicios de educación, salud, pensiones y cesantías, el transporte público de pasajeros y los consumos mínimos vitales de agua, energía, gas y telefonía fija. Los bienes y servicios restantes deberían estar gravados a la tarifa plena, con excepción de los bienes exportados.

Parte del recaudo adicional generado por la ampliación de la base gravable podría destinarse a ampliar la cobertura y extender la duración del programa de compensación del IVA a los hogares en los deciles más bajos de la distribución del ingreso, con el fin de mitigar el posible impacto regresivo del impuesto. En este sentido, el CONPES 3986 de 2020 y el Decreto 419 de 2020 proyectaron beneficiar a 3,3 millones de hogares en un periodo de cuatro años. Aunque es previsible que ese sea el caso, no es claro si los cerca de un millón de beneficiarios de los giros entregados por concepto de compensación del IVA en el marco de las medidas económicas de atención a la pandemia durante 2020 se consideren adicionales a la meta inicial establecida.

Acción pública. Eliminar los tres días sin IVA.

Una de las medidas incluidas en la Ley 2010 de 2019 que no fue contemplada en la Ley 1943 de 2018 fue la introducción

de tres días sin IVA al año para un conjunto de productos. En el marco de la emergencia económica y social por el COVID-19, fue expedido el Decreto 682 de mayo de 2020 que adelanta la celebración de los tres días sin IVA, aumenta el valor máximo de los bienes que pueden ser adquiridos con la exención y especifica la lista de bienes para los que aplica la medida⁸. De acuerdo con el Decreto 682, y a diferencia de lo originalmente planteado en la Ley 2010, no se exige la expedición de la factura electrónica, las compras pueden hacerse por cualquier canal (presencial, virtual, domicilios) y con cualquier medio de pago.

Pese a que con la implementación de los tres días sin IVA se busca reactivar el sector comercial y aumentar la confianza del consumidor en medio de la crisis, no existe evidencia de que acciones como esta permitan alcanzar los objetivos perseguidos. Por el contrario, además de complicar la administración tributaria y erosionar aún más el recaudo, los días sin IVA no necesariamente generarían un incremento neto de las ventas —en tanto los consumidores podrían simplemente aplazar consumos que ya tenían previstos— y podría beneficiar más que proporcionalmente a las personas que no han visto afectados sus ingresos durante la pandemia.

En este sentido, estudios como los de Agarwal, Marwell y McGranahan (2017), Ross y Lozano-Rojas (2017) y Tax Foundation (2019) para el caso de varios estados en Estados Unidos donde se han adelantado medidas similares encontraron que estas no promueven el crecimiento económico ni incrementan la demanda del consumidor de manera significativa y solo alteran el momento en el que se realizan compras, beneficiando mayoritariamente a personas de altos ingresos. Por lo tanto, se recomienda eliminar los tres días sin IVA una vez se supere la emergencia económica por el COVID-19.

Acción pública. Eliminar el gravamen a los movimientos financieros (GMF).

Si bien la Ley 2010 de 2019 introdujo una exención adicional al pago del GMF para los traslados y retiros totales o parciales del auxilio de cesantías y los intereses sobre estas, mantuvo el carácter permanente del GMF para las transacciones financieras que superen 350 UVT mensuales. No obstante, la existencia de impuestos como el GMF impone costos que

8. Los 71 artículos incluidos en el Decreto 682 se clasifican en seis categorías: complementos de vestuario, electrodomésticos y equipos de comunicaciones, elementos deportivos, juguetes y juegos, vestuario, útiles escolares, y bienes o servicios para el sector agropecuario.



IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

limitan el acceso al crédito, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal (CPC, 2019). Por estas razones, se recomienda eliminar el GMF, aunque es importante mencionar que, antes de implementar esta medida, se debe contar con una fuente de ingresos fiscales que sustituya este recaudo.

De continuar con la decisión de mantenerlo, se recomienda permitir su deducibilidad total en el impuesto sobre la renta, profundizando lo hecho por la Ley 1943 de 2018 y mantenido en la Ley 2010 de 2019 respecto a la posibilidad de deducir el 50 % del GMF efectivamente pagado sobre este impuesto.



IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

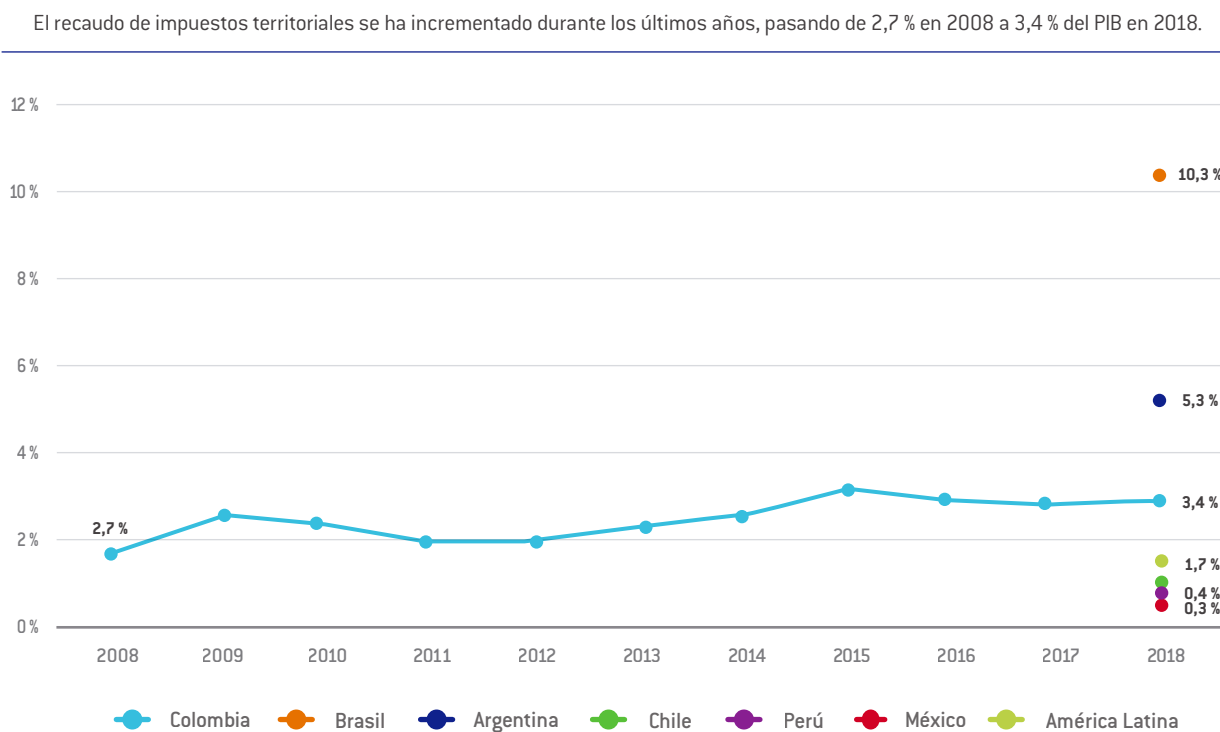
Entre 2008 y 2017 el recaudo de impuestos territoriales pasó de 2,7 % a 3,4 % del PIB, un aumento de 0,7 puntos porcentuales. En el contexto regional, solo Brasil y Argentina tienen niveles de recaudo por concepto de impuestos de orden territorial superiores a los de Colombia (Gráfica 8). Por su parte, el total de los impuestos municipales representó el 11 % del recaudo total en 2017, mientras que el recaudo de impuestos departamentales correspondió a 4 %.

La tendencia positiva en el recaudo de impuestos territoriales puede estar asociada al efecto que ha tenido la descentralización de las últimas décadas. Según Bonet-Morón, Pérez-Valbuena y Montero-Mestre (2018), si bien existe un importante margen de mejora, la descentralización ha estado acompañada de un crecimiento sostenido en los ingresos propios de los entes territoriales en las últimas dos décadas, favorecido tanto por el ciclo económico como por las reformas administrativas adelantadas. Sin embargo, al tiempo que los Gobiernos subnacionales lograron mejorar su capacidad para generar recursos, también aumentó su dependencia a las transferencias del Gobierno central y a las regalías.

Por otro lado, existe una gran heterogeneidad en la capacidad institucional para la gestión tributaria entre municipios y departamentos, explicada en parte por los avances diferenciales en los procesos de actualización catastral. Al respecto, Bonet-Morón y Ayala-García (2016) encuentran que existen disparidades fiscales horizontales que afectan con mayor intensidad a los municipios que a los departamentos. Además, los autores muestran que los entes territoriales del centro del país tienen menores desequilibrios entre sus necesidades de gastos y su capacidad para generar ingresos con respecto a los de la periferia.

Entre los factores que limitan la capacidad de los entes territoriales para mejorar la gestión del recaudo se encuentran la multiplicidad de tributos departamentales y municipales, la normatividad dispersa respecto a un mismo tributo y la falta de claridad sobre las competencias de la Nación y las regiones en la recaudación de algunos impuestos, todo lo cual afecta la eficiencia tributaria y genera sobrecostos para las empresas (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

Gráfica 8. Recaudo tributario territorial (% del PIB). Colombia, 2008-2018. Países de referencia, 2018.



Fuente: OCDE (2020).



IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

RECOMENDACIONES

Acción pública. Mejorar la gestión tributaria de los entes territoriales con base en las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial.

El Decreto 873 de 2019 creó la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial con el fin de evaluar el régimen de impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, municipal y distrital y proponer una reforma que aumente la eficiencia del sistema tributario territorial, combata la elusión y la evasión a nivel local y reactive la economía de las regiones. El informe final de la Comisión, que fue presentado a Minhacienda en julio de 2020, contiene recomendaciones para aumentar la equidad, eficiencia y progresividad de los principales impuestos departamentales y municipales.

Algunas de las recomendaciones de la Comisión se enfocaron en el impuesto de industria y comercio (ICA), el impuesto predial y los impuestos a los combustibles, en tanto estos representan en promedio el 75 % del recaudo total a nivel municipal. En relación con el impuesto predial, se propone agilizar la implementación del catastro multipropósito, establecer la obligatoriedad de actualizar el catastro como máximo cada cuatro años y modificar las tarifas aplicables a las zonas rurales donde haya subutilización del suelo, con el fin de incentivar el uso adecuado del suelo agrícola.

Respecto al ICA, las propuestas de corto plazo se dirigen a sustituir el impuesto de avisos y tableros por un impuesto a la publicidad local más amplio, con el fin de simplificar la tarifa del impuesto; unificar los formularios de retención y autorentención a nivel nacional para favorecer a contribuyentes ubicados en diferentes jurisdicciones; y corregir sus problemas técnicos en el diseño, tales como el que sea un impuesto deducible, más no descontable, del impuesto de renta.

En la medida en que este impuesto viola el principio de equidad horizontal al ser cobrado sobre los ingresos brutos, la comisión se contempla la posibilidad de remplazar el ICA por alguno de estas alternativas: un impuesto municipal de renta, que se liquidaría junto con el impuesto de renta nacional; una sobretasa única territorial a IVA cuyo recaudo se destinaría a los municipios; o un impuesto al consumo local.

Por último, con respecto a los impuestos a combustibles, se propone remplazar la sobretasa a la gasolina por un impuesto de valor fijo en unidades de valor tributario (UVT) por

unidad de combustible, gravando más a los combustibles más contaminantes, y convertir el impuesto al consumo de ACPM en un impuesto municipal.

Acción pública. Avanzar en la actualización del catastro multipropósito.

Se considera fundamental avanzar en el plan de actualización y modernización del catastro multipropósito, tal y como fue establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en el CONPES 3958 de 2019⁹. De acuerdo con la información de SisCONPES, a corte de diciembre de 2019 se ha conseguido un avance de 32,5 % con respecto a la meta final. Los mayores progresos se registran en el componente del modelo de gobernanza para la implementación del catastro, con un avance de 71 % de la meta final, mientras que el componente de integración de la información catastral y de registro muestra un retraso de 77 % con respecto a la meta anual de 2019.

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

Se sugiere implementar una política para fortalecer la infraestructura tecnológica y la capacidad técnica del recurso humano de los entes territoriales en relación con las funciones de administración tributaria, así como avanzar en la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales del DNP, particularmente en el diseño de los módulos de administración y gestión del recaudo territorial del Modelo de Administración Territorial, con el fin de dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales.

Este programa fue reestructurado en febrero de 2020 con el fin de reflejar de manera más adecuada sus avances y logros y, de acuerdo con el más reciente reporte de implementación y resultados del proyecto, la ejecución pasó de considerarse insatisfactoria a moderadamente satisfactoria, con avances importantes en el diseño del Modelo de Administración Territorial y del portal de acceso para los municipios¹⁰, así como en la implementación de los diez pilotos de catastro multipropósito planeados (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, es necesario avanzar en el diseño del módulo de gestión del recaudo del portal del Modelo de Administración Territorial con base en los resultados del piloto en 40 municipios.

9. El proyecto está financiado con recursos de dos créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial por un total de USD 150 millones.

10. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmBiblioteca/BibliotecaLista?grupold=4>.



EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Según OCDE et al. (2020), los niveles de recaudo en relación con el PIB pueden estar influenciados por un gran número de factores estructurales, tales como el ingreso per cápita, el grado de apertura comercial, el tamaño de la economía informal, la dependencia de la economía con respecto a su dotación de recursos naturales, e incluso por aspectos sociodemográficos como los niveles de educación de la fuerza laboral. A estos se suman elementos como la eficiencia de la administración tributaria, los niveles de corrupción y la moral tributaria (esto es, la disposición de la población a pagar impuestos).

En el caso de Colombia, entre 2000 y 2018 el total del recaudo tributario como porcentaje del PIB pasó de 14,8 % a 19,4 %. Sin embargo, pese a este incremento, la presión tributaria aún se encuentra significativamente por debajo del promedio de América Latina (23,1 %) y de la OCDE (34,3 %) (Gráfica 9).

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2019), detrás de los bajos niveles de recaudo se encuentran las reducidas bases gravables de los impuestos indirectos y de los impuestos directos para personas naturales, las debilidades de la administración tributaria, la informalidad y

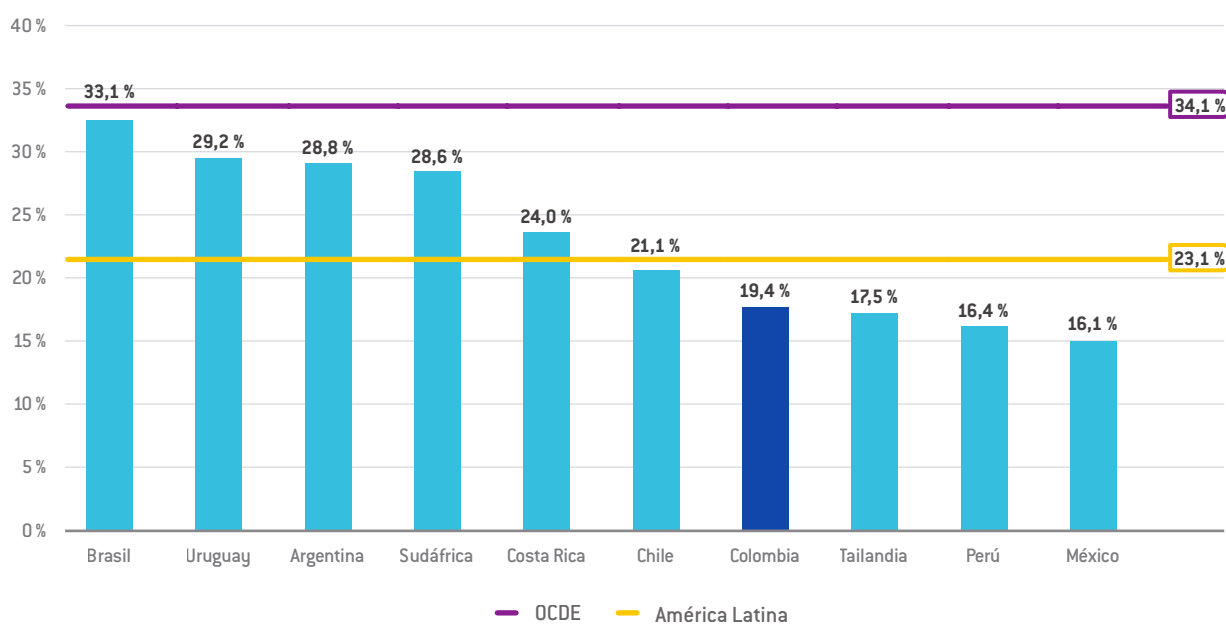
la dificultad para remplazar los ingresos que se han dejado de percibir debido a la reducción en los precios del petróleo.

La baja presión tributaria también se asocia a la escogencia de herramientas como alivios y exenciones tributarias en espera de los efectos que estos pudieran tener sobre el crecimiento económico y el mismo recaudo (CPC, 2019). De hecho, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020, el costo fiscal de los gastos tributarios correspondientes a los tratamientos preferenciales en la estructura del impuesto a la renta, el IVA, el impuesto nacional al carbono y el impuesto nacional a la gasolina para el año gravable 2019 fue de COP 92,5 miles de millones, lo que equivale a 8,7 % del PIB. Esto representó un crecimiento de 13,5 % respecto a 2018.

Con la aprobación de la Ley 2101 de 2019, Minhacienda proyectaba que el mayor crecimiento y las ganancias en eficiencia producto de la modernización de la DIAN elevarían los ingresos tributarios. Sin embargo, la crisis económica desatada por el COVID-19 obligó a revisar estas proyecciones a la baja, lo que a su vez afectará el recaudo de impuestos (ver recuadro al final del capítulo).

Gráfica 9. Recaudo tributario total como porcentaje del PIB. Colombia y países de referencia, 2018.

Entre 2000 y 2018 el recaudo tributario pasó de 14,8 % a 19,4 % del PIB. Pese a este aumento, aún se encuentra por debajo del promedio regional (23,1 %) y la OCDE (34,3 %).



Fuente: OCDE (2020).



EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

A diferencia de lo que ocurre en el resto de los países que pertenecen a la OCDE, la política tributaria y el gasto público desempeñan un papel limitado como instrumentos redistributivos en América Latina. Así, mientras que en los demás países de la OCDE la desigualdad del ingreso —medida a partir del índice Gini— disminuye significativamente una vez se deduce el efecto de los impuestos y las transferencias (alrededor de 16 puntos porcentuales en promedio), esta reducción es tan solo de 2 puntos porcentuales en América Latina (es decir, los países de la región permanecen sobre la línea de 45 grados en la Gráfica 10).

En el caso de Colombia, Núñez et al. (2020), usando datos de la ENPH de 2017 y otras fuentes de datos administrativas¹¹, encuentran que los impuestos y el gasto social (incluyendo el destinado a los servicios de salud y educación), de forma combinada, contribuyen a reducir el índice Gini para el ingreso de mercado en 0,096 puntos porcentuales cuando las pensiones se consideran como ingreso diferido en el cálculo del ingreso de mercado, y en 0,104 si las pensiones

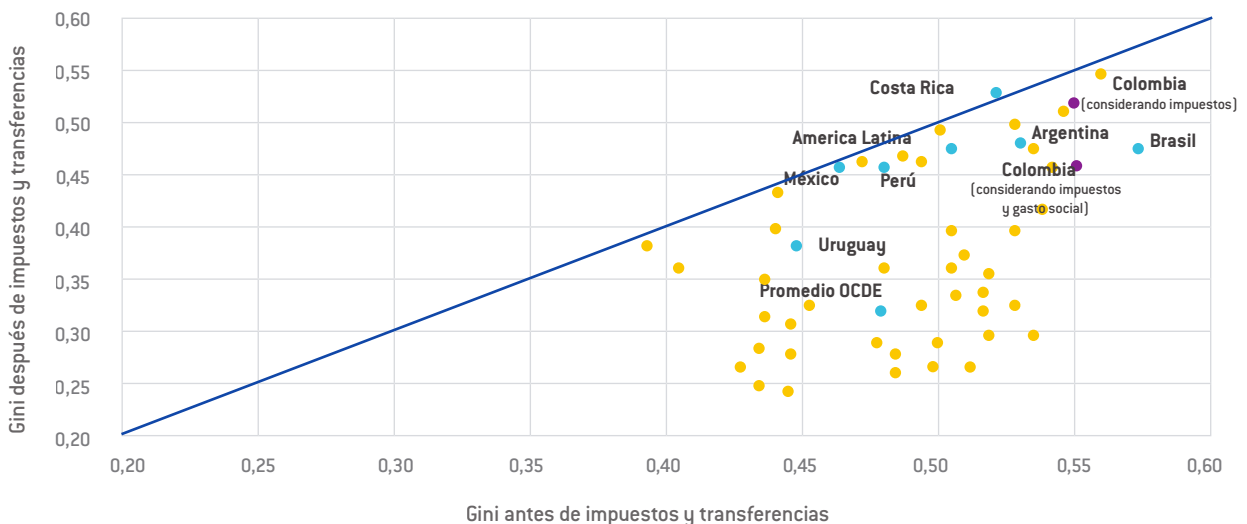
se consideran como una transferencia, pasando de 0,559 a 0,463 en el primer caso y de 0,551 a 0,447 en el segundo.

Sin embargo, estos autores muestran que, si bien el efecto combinado de los impuestos y el gasto social en Colombia es positivo y significativo sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, el sistema tributario es regresivo en la medida en que la progresividad de los impuestos directos — excluyendo las contribuciones al sistema de seguridad social — no compensa la regresividad de los impuestos indirectos. Puntualmente, cuando al ingreso de mercado se descuentan los impuestos directos y transferencias el índice Gini disminuye en 0,034, mientras que una vez se descuentan los impuestos directos y los subsidios la reducción no es estadísticamente significativa.

De acuerdo con Ávila (2017) y Daude, Perret y Brys (2015), factores adicionales como la evasión y el hecho de que el impuesto a la renta recaiga mayoritariamente sobre las empresas explican el reducido efecto distributivo del sistema tributario. Esto refleja que existen oportunidades para mejorar la progresividad y el efecto redistributivo del sistema tributario.

Gráfica 10. Índice Gini antes y después de impuestos y transferencias. Colombia y países de referencia, 2017.

El efecto combinado de los impuestos y el gasto social sobre la desigualdad es positivo y significativo. Sin embargo, dado que la progresividad de los impuestos directos no compensa la regresividad de los impuestos indirectos, el sistema tributario es regresivo.



Nota: El valor del GINI para del ingreso de mercado en el caso de Colombia considera las pensiones como transferencias. Ver Núñez et al. (2020).

Fuente: OCDE (2020). Para Colombia, Núñez et al. (2020); para los países de América Latina, Hanni, Martner-Fanta y Podestá (2015).

11. De acuerdo con Núñez et al. (2020), fuentes de datos adicionales para el análisis incluyen información del Minhacienda, sistemas de información de servicios públicos, DANE, entre otros.



Acción pública. Avanzar en la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN.

Un requisito fundamental para reducir la evasión y la elusión en el país es contar con una administración tributaria eficiente. Por ello, la DIAN se encuentra adelantando el Plan de Modernización Tecnológica y del Recurso Humano —originalmente ordenado en la Ley 1819 de 2016 y posteriormente por el PND 2018-2022— a través de la creación del Fondo DIAN para Colombia (FDC), que por ahora cuenta con recursos de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por USD 250 millones y una contrapartida de cerca de COP 100 mil millones de vigencias futuras.

De acuerdo con el CONPES 3993, que autoriza la creación del FDC y la adquisición del crédito, el plan de modernización consta de tres componentes: mejorar la organización institucional y del recurso humano, optimizar los procesos de control y cumplimiento tributario y aduanero, y mejorar las plataformas tecnológicas, datos y seguridad de la información de la entidad. Así mismo, se estima que el plan modernización de la DIAN incrementará los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de 13,8 en 2018 a 14,2 % durante el primer año de implementación y, al cabo de cinco años, cuando se complete el programa, esta relación será de 14,7 %.

Por lo anterior, se recomienda agilizar el proceso de implementación del plan de modernización de la DIAN, que actualmente está previsto para cinco años, de manera que sea posible materializar los potenciales beneficios que puede tener sobre el recaudo contar con una administración tributaria moderna y eficiente. Los recursos adicionales que logren recaudarse por reducciones en la evasión y elusión gracias a la modernización de la DIAN son fundamentales ante el impacto que tendrá sobre las finanzas públicas la crisis económica por el COVID-19.

Acción pública. Implementar el calendario de adopción de la factura electrónica establecido por la DIAN y acompañar el proceso a través de campañas pedagógicas.

En mayo de 2020 la DIAN emitió la Resolución 042, la cual establece los plazos definitivos para la implementación de

la factura electrónica en el país para 2020, define los mecanismos y requerimientos técnicos y tecnológicos necesarios para su validación, expedición y entrega, y anuncia la habilitación y puesta en marcha del Servicio Informático Electrónico de Validación a partir del 15 del mismo mes. Según la DIAN, el cumplimiento del calendario de masificación para 2020 de la factura electrónica permitirá alcanzar una cobertura del 90 %.

El uso extendido de la facturación electrónica reduciría la evasión, en tanto permitirá que la DIAN cuente con la información en tiempo real de las transacciones comerciales. Por lo tanto, y dado que el país cuenta con la reglamentación necesaria para su implementación, al tiempo que se ha hecho más extensiva su obligatoriedad¹², se recomienda brindar acompañamiento a las pequeñas y medianas empresas y a los negocios unipersonales durante el proceso de adopción de la factura electrónica, particularmente en las regiones.

Lo anterior puede lograrse a través de campañas pedagógicas de capacitación —que durante la vigencia de las medidas de distanciamiento social deben ser no presenciales— y difusión de información a través de canales virtuales y redes sociales. Estas campañas deben generar incentivos para que las empresas adopten la factura electrónica, al informar acerca de sus ventajas y dar a conocer de los recursos tecnológicos gratuitos (incluyendo un software de facturación) que la DIAN ha puesto a disposición para facilitar la transición.

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

Tal y como lo recomendó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, e insistiendo en la propuesta hecha en ediciones anteriores de este informe, es fundamental expedir un código tributario a partir de 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. Así mismo, se insiste en que el rol de la DIAN debe ser únicamente la administración tributaria, para lo cual se recomienda crear un tribunal que resuelva los

12. De acuerdo con la reglamentación vigente, los sujetos obligados a expedir facturas electrónicas son los responsables del IVA, los responsables del impuesto al consumo, todas las personas o entidades que tengan calidad de comerciantes, que presten servicios ejerciendo profesiones liberales y todos aquellos que comercialicen productos agrícolas, los comerciantes e importadores que realicen ventas a consumidores finales y los contribuyentes inscritos al RST.



EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

recursos e impugnaciones de los contribuyentes y realice las interpretaciones de la ley, tal como se hace en países como España, Perú, Argentina, México y Chile.

Acción pública. Agilizar la creación de la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales.

La Ley 2010 de 2019 ratifica la creación de la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales que originalmente había introducido la Ley 1943 de 2018. Esta dirección estaría adscrita a la delegación de finanzas criminales de la Fiscalía General de la Nación y tendría las funciones de investigación y judicialización de los delitos fiscales o tributarios y toda conducta delictiva en la materia. Ahora, si bien el artículo 132 de dicha ley especifica cuál debería ser la estructura organizacional de la dirección y sus necesidades de personal, advierte que no entrará en funcionamiento hasta que el Gobierno Nacional no destine las apropiaciones presupuestales necesarias para su puesta en marcha.

Con el fin de reducir incentivos para la evasión y la elusión tributarias, se recomienda agilizar la creación de la dirección, destinando el presupuesto necesario y garantizando que el personal vinculado cumpla con los perfiles técnicos requeridos.

Acción pública. Dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios para racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios.

A través de la Resolución 1046 de abril de 2020, Minhacienda instaló oficialmente la Comisión de Estudio de Benefi-

cios Tributarios, creada por el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019. El objetivo de esta comisión es evaluar la conveniencia de las exenciones y regímenes tributarios especiales y proponer una reforma que mantenga únicamente aquellos beneficios que sean eficientes, fomenten el empleo y la formalización y que cumplan con los principios constitucionales que rigen el sistema tributario del país. La resolución otorga un plazo no mayor a 18 meses a la comisión para entregar sus propuestas a Minhacienda. Así mismo, a través del Decreto 855 de 2020, dicho ministerio designó a los cinco expertos internacionales y a las instituciones que harán parte de ella: Minhacienda, Minagricultura, MinCIT, Mintrabajo y la DIAN.

De acuerdo con Fergusson (2018), además del impacto negativo que tienen las exenciones y regímenes especiales tributarios sobre los ingresos fiscales por concepto de impuestos, la existencia de un elevado número de exenciones hace costosa la administración tributaria, dificulta el control de la evasión y profundiza la inequidad del sistema. Adicionalmente, las exenciones y los regímenes especiales son difíciles de eliminar, crean incentivos a nuevos beneficios tributarios, gozan de una alta discrecionalidad y envían una señal equívoca al mercado sobre la rentabilidad esperada de una determinada actividad.

Por lo anterior, se recomienda dar seguimiento a las recomendaciones de la comisión con el fin de verificar que se haga una depuración rigurosa de las exenciones y los regímenes especiales en la estructura de los impuestos directos e indirectos en Colombia. También se sugiere entregar las recomendaciones en el periodo establecido por la Resolución 1046 de 2020.



Una de las herramientas que se han empleado en el país para mitigar los efectos de la crisis derivada de el COVID-19 es la política tributaria. Ante la fuerte desaceleración de la actividad económica, el Gobierno ha adoptado medidas a nivel tributario que buscan dar mayor liquidez a las personas y empresas con el fin de mantener activa la demanda, garantizar la supervivencia de las firmas y defender el empleo, a pesar de contar con un espacio fiscal limitado dados la persistencia del déficit fiscal y el volumen de la deuda pública. Entre las acciones adoptadas en materia tributaria para hacer frente a la emergencia se encuentran:

- Devoluciones abreviadas de los saldos a favor del impuesto de renta e IVA, lo que representa un costo estimado de COP 3,9 billones según la DIAN (2020).
- Anticipación de la compensación del IVA a la población más vulnerable (COP 75 mil millones).
- Modificación del régimen de insolvencia (COP 724 mil millones).
- Modificación del calendario tributario —cambio en las fechas de presentación y pago del impuesto de renta y de los plazos para la presentación del IVA— (COP 950 mil millones).
- Exenciones del IVA a bienes asociados a la protección ante el COVID-19, servicio de transporte aéreo y de conexión y acceso a internet móvil (COP 1.023 billones).
- Exclusiones y reducciones al impuesto al consumo.
- Arancel de 0 % para productos necesarios para atender la emergencia sanitaria.
- Tres días sin IVA (COP 450 mil millones).
- Acuerdos y facilidades de pago para obligaciones tributarias y suspensión de términos durante la emergencia sanitaria.

La adopción de estas medidas ha tenido un fuerte efecto sobre el recaudo y el balance fiscal. La DIAN estima que, debido al impacto económico del COVID-19 y la caída en los precios del petróleo, el recaudo total para 2020 se reducirá en COP 24 billones respecto a la cifra proyectada a inicios de año, correspondiente a COP 167,5 billones. Por su parte, datos del MFMP 2020 indican que el gasto fiscal asociado a la atención a la pandemia asciende a 2,5 % del PIB: 0,8 % del PIB asignado a la puesta en marcha de medidas para adecuar el sistema de salud, 0,9 % del PIB a atender a la población vulnerable, y 0,8 % del PIB para proteger el empleo y mantener el tejido empresarial.

Así mismo, según el MFMP 2020, para volver a la senda de déficit proyectada por la regla fiscal a partir de 2022 (dada su suspensión durante 2020 y 2021 en atención a la emergencia por el COVID-19), se requerirá una reforma fiscal de al menos 2 % del PIB, que implicará ajustes por el lado de los gastos e ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central.

De acuerdo con el BID (2020), superar la crisis desatada por el COVID-19 implicará retornar a la senda de la estabilidad fiscal, lo que hace necesario evaluar la conveniencia de mantener algunas de las políticas adoptadas en medio de la crisis en el mediano y largo plazo y priorizar la transparencia respecto a la magnitud del choque sobre el balance fiscal. Con ello se evitaría la introducción de nuevas rigideces e ineficiencias en el sistema tributario y la política fiscal que dificulten la recuperación económica.

Por su parte, Tax Foundation (2020) insta a los Gobiernos a verificar que toda política implementada en materia tributaria para minimizar los impactos de la crisis evite introducir distorsiones al mercado en el mediano y largo plazo, y a aprovechar la coyuntura para identificar y remover toda política impositiva que impacte negativamente la eficiencia del sistema tributario.

En línea con estas recomendaciones, Levy (2020) y Lora (2020) proponen convertir la crisis en una oportunidad para adelantar una reforma tributaria estructural que elimine las distorsiones que actualmente tiene el sistema tributario del país —expuestas a lo largo de



SISTEMA TRIBUTARIO EN LA CRISIS POR COVID-19

este capítulo—, las cuales afectan el consumo, la inversión y el recaudo tributario y limitan su progresividad.

Con ello no solo se reduciría la incertidumbre que están generando en los mercados los crecientes niveles de deuda que han tenido que asumir los países para navegar la crisis, sino que se generarían los recursos para cumplir con estas nuevas obligaciones. Además,

implementar una reforma tributaria estructural una vez el país retorne a la senda de la recuperación económica abriría la posibilidad de contar con un sistema tributario eficiente y progresivo, que fomente la formalidad empresarial y laboral, se adapte a la globalización de los sistemas impositivos y aproveche el cambio tecnológico para mejorar su efectividad.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Principales recomendaciones del CPC que ya han sido acogidas

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Reducir la carga tributaria sobre la nómina	2012	La Ley 1607 de 2012 redujo la parafiscalidad a cargo de las empresas por concepto de SENA e ICBF. Existe evidencia empírica de que esta reducción causó un aumento significativo del empleo formal vs. el informal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas.	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.
Crear el monotributo o régimen de tributación simplificada	2016	La Ley 1819 de 2016 creó el monotributo con el objetivo de incentivar la formalización y facilitar la inclusión financiera y el incremento en la aceptación de pagos electrónicos en la economía. Sin embargo, debido a problemas en la especificación de sus tasas marginales, un reducido número de contribuyentes se acogieron a este régimen.	Con el fin de corregir las limitaciones del monotributo, la Ley 1943 de 2018 crea el régimen simple de tributación (RST), el cual fue ratificado por la Ley 2010 de 2019.
Reducir la tarifa del impuesto sobre la renta a nivel corporativo	2018	Con las medidas adoptadas en las leyes 1607 de 2012, 1819 de 2016, 1943 de 2018 y 2010 de 2019 se redujo la TET promedio de niveles cercanos a 60 % en 2011 a 45 % en 2020. La reducción de la tarifa de renta contribuye a mejorar el entorno para el crecimiento de la inversión y el aumento de la competitividad de las firmas.	Sin embargo, la TET de las empresas muestra una alta dispersión, reflejando la falta de equidad horizontal del sistema tributario.
Eliminar el IVA a los bienes de capital	2018	Esta medida eliminó el sesgo antiinversión del impuesto.	El costo fiscal de esta medida es elevado, por lo que es necesario ampliar las bases gravables de los impuestos directos e indirectos y racionalizar las exenciones y los regímenes especiales para compensar los efectos sobre el recaudo.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas	2018	El RST profundiza lo hecho por el monotributo y corrige varias de sus limitaciones técnicas, entre las que se encuentra la definición de sus tasas marginales y la inclusión de las microempresas. Su objetivo es impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.	Las personas que prestan servicios profesionales y de consultoría pueden acogerse al RST, lo cual puede imprimirle regresividad al impuesto.
Permitir la deducción de los impuestos pagados por las sociedades, de manera que el impuesto de renta recaiga solo sobre las utilidades reales de las empresas	2018	La Ley 1943 de 2018 incluyó la deducción plena de impuestos, tasas y contribuciones pagadas siempre que estas tengan relación de causalidad con la actividad económica de las empresas, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios y el gravamen a los movimientos financieros, que será deducible en 50 %, independientemente de que su pago guarde esta relación de causalidad.	Se recomienda permitir la deducibilidad del 100 % del GMF en el impuesto sobre la renta, profundizando lo hecho en la Ley 1943 de 2018.
Racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios	2020	La Resolución 1046 de abril de 2020 instaló oficialmente la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios. El objetivo de la Comisión es evaluar la conveniencia de las exenciones y regímenes tributarios especiales y proponer una reforma que mantenga únicamente aquellos beneficios que sean eficientes.	La resolución otorga un plazo no mayor a 18 meses a la Comisión para entregar sus propuestas a Minhacienda, por lo que solo entonces se podrá evaluar el impacto de esta acción de política.

Recomendaciones que aún no han sido acogidas, en las cuales el CPC insiste

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales	Una reducida base gravable afecta la efectividad del recaudo y limita la progresividad del sistema.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recae sobre otras fuentes de renta	Esto permitiría mejorar la equidad del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Profundizar la reducción de costos laborales no salariales asociados a la contratación formal (impuestos a la nómina)	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales (Ley 1607 de 2012), la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas, además de desincentivar la inversión y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA, la productividad de este impuesto es reducida (28,7%), mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región (superior a 6%).	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Eliminar el gravamen a los movimientos financieros (GMF)	La existencia de este tipo de impuestos impone costos que limitan el acceso al crédito -en particular para los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas-, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Mejorar la gestión tributaria de los entes territoriales con base en las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial	Mejorar la gestión tributaria de los entes regionales aumentaría la eficiencia del recaudo territorial y permitiría combatir la evasión y la elusión.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Avanzar en la actualización del catastro multipropósito	Mejorar la gestión tributaria de los entes regionales aumentaría la eficiencia del recaudo territorial y permitiría combatir la evasión y la elusión.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Adoptar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales	Permitiría mejorar los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y reducir la alta heterogeneidad en su capacidad de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Avanzar en la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN	Se estima que la modernización de la DIAN incrementará los ingresos tributarios en 14,2 % durante el primer año de implementación, y al cabo de cinco años, cuando se complete el programa, este incremento será de 14,7 %.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Implementar el calendario de adopción de la factura electrónica establecido por la DIAN y acompañar el proceso a través de campañas pedagógicas	Con la masificación de la factura electrónica se mejorarán el control y la transparencia contable y fiscal, se reducirán costos administrativos y de transacción, y aumentaría la eficiencia en el proceso de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
<p>Seguir dotando a la DIAN de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión</p>	<p>La disponibilidad y suficiencia de instrumentos jurídicos permitiría la eficiencia y capacidad institucional de la DIAN.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>Acción pública</p>
<p>Agilizar la creación de la Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales</p>	<p>La creación de esta instancia, junto a la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen sanciones, contribuye a reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>Acción pública</p>



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Excluir del régimen simple de tributación (RST) a las personas que presten servicios profesionales, de consultoría y científicos y fomentar su adopción entre los contribuyentes elegibles	Las personas que prestan servicios profesionales y de consultoría pueden acogerse al RST, lo cual puede imprimirle regresividad al impuesto.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Eliminar los tres días sin IVA	La medida puede complicar la administración tributaria y erosionar el recaudo, no necesariamente dinamizaría las ventas y el comercio, y podría beneficiar más que proporcionalmente a personas de altos ingresos.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Dar seguimiento a las recomendaciones de Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios para racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios	La proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Revisar la base gravable del impuesto nacional al carbono	Enviar las señales correctas a consumidores y empresas sobre los costos sociales y ambientales del uso extensivo de combustibles fósiles.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



REFERENCIAS

- 1 Agarwal, S., Marwell, N. y McGranahan, L. (Noviembre de 2017). *Consumption Responses to Temporary Tax Incentives: Evidence from State Sales Tax Holidays*. American Economic Journal: Economic Policy, 9(4).
- 2 ANIF (9 de abril de 2018). *Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia*. Informe Semanal N.o 1407.
- 3 ANIF (23 de abril de 2019). *Tributación efectiva corporativa en Colombia (2019-2022)*. Comentario Económico del día, ANIF
- 4 Ávila, J. (2017). *El rol de la tributación como instrumento redistributivo del ingreso y la riqueza*. Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation.
- 5 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Policies to Fight the Pandemic*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6 Banco Mundial. (2020). *Implementation Status & Results Report: Subnational Institutional Strengthening (P123879)*. Washington D.C.
- 7 Bonet-Morón, J. y Ayala-García, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional N° 235. Banco de la República.
- 8 Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. y Montero-Mestre, J. (Mayo de 2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Documentos de trabajo. Economía regional y urbana. Banco de la República.
- 9 Carranza, J., Arias, F., Bejarano, J., Casas, C., González, A., Moreno, S. y Vélez, J. (Noviembre de 2018). *La Industria Colombiana en el Siglo XXI. Ensayos sobre política económica (97)*, 44-46.
- 10 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- 11 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 12 Concha, T., Ramírez, J. y Acosta, O. [s.f.]. *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Estudios y Perspectivas (35)*. Bogotá: Cepal.
- 13 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2017a). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- 14 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2017b). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: CPC.
- 15 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- 16 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá: CPC.
- 17 Consejo Privado de Competitividad (CPC) y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá: CPC.
- 18 Coordinación de Estudios Económicos DIAN. (Julio de 2019). *Impuesto a cargo en las declaraciones del impuesto de renta – Grandes contribuyentes jurídicos. Año gravable 2018*. Bogotá: DIAN.
- 19 Daude, C., Perret, S. y Brys, B. (2015). *Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair And Green*. OCDE Economics Department Working Papers N.o 1234. OCDE.
- 20 Decreto 419. (2020). *Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria*.
- 21 Decreto 682. (2020). *Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020*.
- 22 Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *CONPES 3986. Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*. Bogotá.
- 23 DIAN. (2019). *Impuesto a cargo en las declaraciones del impuesto de renta – Grandes contribuyentes jurídicos. Año gravable 2018*. Bogotá.
- 24 DIAN. (2020). *Resolución 000042. Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación*.
- 25 Fergusson, L. (11 de diciembre de 2018). *¡No más regalos envenenados a costa nuestra!* Obtenido de: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/no-mas-regalos-envenenados-costa-nuestra-69242>
- 26 Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018). *Colombia. Selected Issues. IMF Country Report N.o 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 27 Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). *Colombia: Selected Issues*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- 28 Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020). *Colombia : 2020 Article IV*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.



- 29 Granda, C., Hamann, F. y Tamayo, C. (2017). Ahorro y crédito en Colombia: una perspectiva desde el equilibrio general. En: C. Tamayo y J. Malagón, *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 30 Hanni, M., Martner-Fanta, R. y Podestá, A. (2015). *The redistributive potential of taxation in Latin America*. Cepal.
- 31 Iregui-Bohórquez, A., Melo-Becerra, L. y Orozco-Gallo, A. (2020). Corporate taxes and firms' performance: A meta-frontier approach. *Borradores de Economía*. Bogotá: Banco de la República.
- 32 KPMG. (2019). *Ley de Crecimiento Económico. Aspectos Relevantes. Ley 2010 - Diciembre de 2019*. Bogotá: KPMG.
- 33 Levy, S. (2020). *Suggestions for the Emergency*. Nueva York: UNDP.
- 34 Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 35 Ley 1819. (2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*.
- 36 Ley 1943. (2018). *Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones*.
- 37 Ley 2010. (2019). *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*.
- 38 Lora, E. (12 de mayo de 2020). Qué impide una reforma tributaria estructural. *Foco Económico*.
- 39 Lozano, I., Vargas, H. y Rodríguez, N. (2017). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. *Ensayos sobre política económica*. Bogotá: Banco de la República.
- 40 Ministerio de Hacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá.
- 41 Ministerio de Hacienda. (2020). *Resolución 1046 de 2020*.
- 42 Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J. y Pico, J. (2020). *The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia. Policy Research Working Paper 9171*. Washington D.C.: World Bank Group.
- 43 OCDE. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. París: OCDE Publishing.
- 44 OCDE. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. París: OCDE Publishing.
- 45 Agarwal, S., Marwell, N. y McGranahan, L. (Noviembre de 2017). Consumption Responses to Temporary Tax Incentives: Evidence from State Sales Tax Holidays. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4).
- 46 ANIF. (9 de abril de 2018). Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia. *Informe Semanal N.o 1407*.
- 47 ANIF. (23 de abril de 2019). Tributación efectiva corporativa en Colombia (2019-2022). *Comentario Económico del día, ANIF*.
- 48 Ávila, J. (2017). *El rol de la tributación como instrumento redistributivo del ingreso y la riqueza*. Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation.
- 49 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *Policies to Fight the Pandemic*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 50 Banco Mundial. (2020). *Implementation Status & Results Report: Subnational Institutional Strengthening (P123879)*. Washington D.C.
- 51 Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. y Montero-Mestre, J. (Mayo de 2018). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. *Documentos de trabajo. Economía regional y urbana*. Banco de la República.
- 52 Carranza, J., Arias, F., Bejarano, J., Casas, C., González, A., Moreno, S. y Vélez, J. (Noviembre de 2018). La Industria Colombiana en el Siglo XXI. *Ensayos sobre política económica* (97), 44-46.
- 53 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- 54 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 55 Concha, T., Ramírez, J. y Acosta, O. (s.f.). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. *Estudios y Perspectivas* (35). Bogotá: Cepal.
- 56 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2017a). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: CPC.
- 57 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2017b). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Bogotá: CPC.
- 58 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Bogotá: CPC.
- 59 Consejo Privado de Competitividad (CPC). (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Bogotá: CPC.
- 60 Consejo Privado de Competitividad (CPC) y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Bogotá: CPC.
- 61 Coordinación de Estudios Económicos DIAN. (Julio de 2019). *Impuesto a cargo en las declaraciones del impuesto de renta – Grandes contribuyentes jurídicos. Año gravable 2018*. Bogotá: DIAN.



- 62** Daude, C., Perret, S. y Brys, B. (2015). Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair And Green. OCDE *Economics Department Working Papers N.o 1234*. OCDE.
- 63** Decreto 419. (2020). *Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria*.
- 64** Decreto 682. (2020). *Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020*.
- 65** Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). CONPES 3986. *Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*. Bogotá.
- 66** DIAN. (2020). Resolución 000042. *Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación*.
- 67** Fergusson, L. (11 de diciembre de 2018). *¡No más regalos envenenados a costa nuestra!* Obtenido de: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/no-mas-regalos-envenenados-costa-nuestra-69242>
- 68** Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018). Colombia. Selected Issues. *IMF Country Report N.o 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 69** Fondo Monetario Internacional (FMI). (2019). *Colombia: Selected Issues*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- 70** Fondo Monetario Internacional (FMI). (2020). *Colombia : 2020 Article IV*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- 71** Garay, L. y Espitia, J. (Noviembre de 2019a). La desigualdad de la riqueza y los ingresos en las personas naturales de Colombia. *Revista Sur*. Bogotá.
- 72** Garay, L. y Espitia, J. (2019b). La desigualdad de la riqueza y los ingresos en las personas jurídicas de Colombia. *Revista Sur*. Bogotá.
- 73** Hanni, M., Martner-Fanta, R. y Podestá, A. (2015). *The redistributive potential of taxation in Latin America*. Cepal.
- 74** Iregui-Bohórquez, A., Melo-Becerra, L. y Orozco-Gallo, A. (2020). Corporate taxes and firms' performance: A meta-frontier approach. *Borradores de Economía*. Bogotá: Banco de la República.
- 75** KPMG. (2019). *Ley de Crecimiento Económico. Aspectos Relevantes. Ley 2010 - Diciembre de 2019*. Bogotá: KPMG.
- 76** Levy, S. (2020). *Suggestions for the Emergency*. Nueva York: UNDP.
- 77** Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 78** Ley 1819. (2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*.
- 79** Ley 1943. (2018). *Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones*.
- 80** Ley 2010. (2019). *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*.
- 81** Lora, E. (12 de mayo de 2020). Qué impide una reforma tributaria estructural. *Foco Económico*.
- 82** Ministerio de Hacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá.
- 83** Ministerio de Hacienda. (2020). *Resolución 1046 de 2020*.
- 84** OCDE et al. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. París: OECD Publishing.
- 85** Prieto, M. e Ispizua, M. (2019). *Informe de tendencias en medios de pago 2018*. Minsait.
- 86** Ross, J. y Lozano-Rojas, F. (Abril de 2017). *Sales Tax Holidays: Evidence on Incidence*.
- 87** Tax Foundation. (Julio de 2019). Sales Tax Holidays: Politically Expedient but Poor Tax Policy, 2019. *Fiscal Fact N.o 666*.
- 88** Tax Foundation. (6 de mayo de 2020). *Tracking Economic Relief Plans Around the World during the Coronavirus Outbreak*. Obtenido de: <https://taxfoundation.org/coronavirus-country-by-country-responses/>