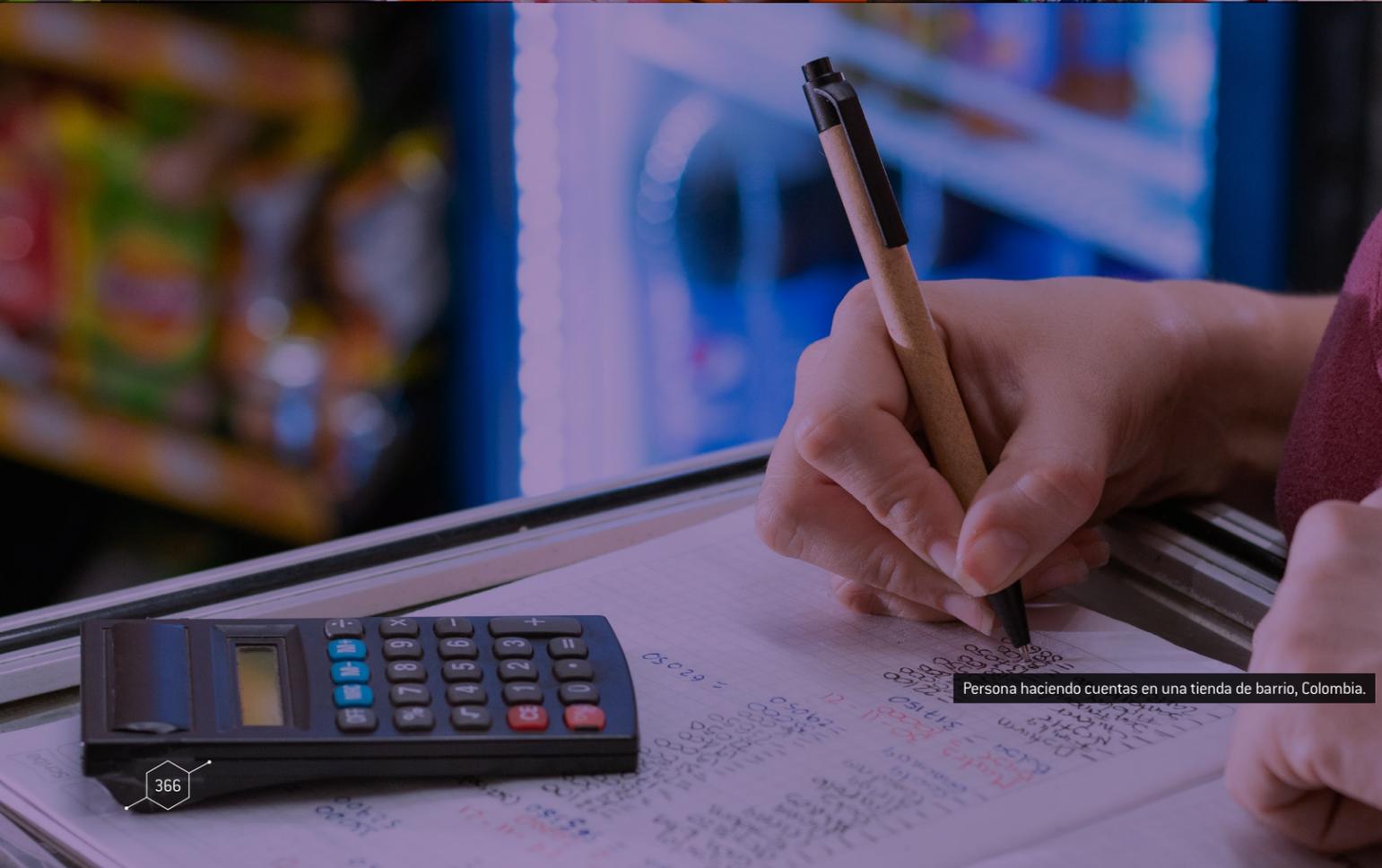




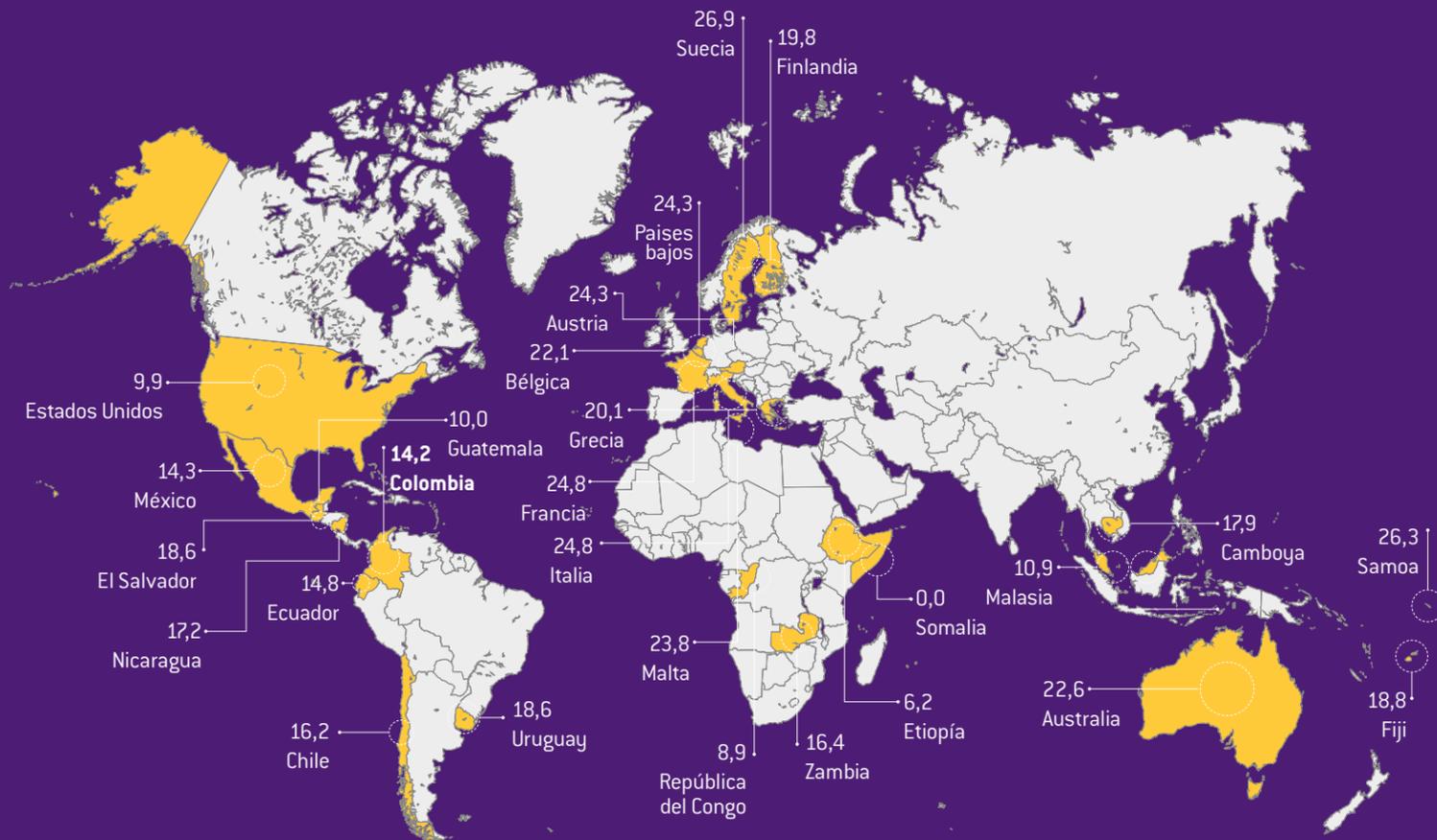
Vendedor de tinto en la calle. Cartagena, Colombia, 2018.



Persona haciendo cuentas en una tienda de barrio, Colombia.



# SISTEMA TRIBUTARIO



Recaudo como porcentaje del PIB.  
Fuente: Banco Mundial (2020).

## ÁRBOL DE PROBLEMAS



## ÁRBOL DE SOLUCIONES



## PERFIL DE COLOMBIA SISTEMA TRIBUTARIO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19,7	11 de 16	Brasil (33,1)	33,8	OCDE (2019), DIAN (2021)
	Índice de complejidad tributaria (0 a 1, donde 1 representa mayor complejidad tributaria)	0,46	8 de 8	Uruguay (0,33)	0,36	The Global Tax Complexity Project (2020)
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39 % (valor máximo)	15 de 16	Guatemala (7 %)	41,4 %	Trading Economics (2021)
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35 %	15 de 17	Paraguay (10 %)	23 %	Trading Economics (2020)
	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 12	El Salvador (8 %)	18 %	Trading Economics (2020)
	Impuestos a las empresas (% del recaudo de impuestos directos)	79,9 %	14 de 15	Panamá (10,1)	29 %	OCDE (2019) DIAN (2021)
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19 %	14 de 15	Panamá (7 %)	18,5 %	Trading Economics (2020)
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	4 %	15 de 16	Ecuador (0,001 %)	-	OCDE (2019)
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	45,7 %	7 de 16	Panamá (29,5 %)	32,7 %	OCDE (2019)

## INTRODUCCIÓN

El 2021 estuvo marcado por una importante reactivación económica a nivel global, y Colombia registró un crecimiento de 10,7 %. La actividad productiva y la demanda continuaron con una fuerte dinámica en 2022 que permite suponer que la economía colombiana avanzará más de un 5 % y alcanzará uno de los mayores crecimientos en América Latina (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2022b).

Los elementos que impulsaron la recuperación de la actividad económica en 2021 y en lo que va de 2022 son en su mayoría transitorios. El contexto mundial es uno de elevada incertidumbre y múltiples riesgos, incluyendo la persistencia en la inflación a nivel mundial e importantes tensiones geopolíticas. Diferentes organizaciones han proyectado bajas de crecimiento para el 2023. En Colombia, en concreto, el Banco de la República estima una tasa de 1,8 %, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de 2,1 %.

Esta desaceleración se presenta en un contexto complejo en términos fiscales, luego de un incremento sustancial en el gasto público que fue necesario para hacer frente a la crisis generada por la pandemia del COVID-19. A pesar de la eficiencia que se observó en el impulso fiscal que realizó el Gobierno colombiano, lo cierto es que hoy el país tiene una tasa de deuda pública muy elevada, que lo deja en una condición vulnerable en términos macroeconómicos, tal como lo refleja la pérdida del grado de inversión otorgado por las calificadoras de riesgo.

En consecuencia, la recuperación de la senda de ajuste del déficit fiscal es motivo suficiente para el trámite de una nueva reforma al estatuto tributario, tal como lo ha anunciado el Gobierno y que habrá sido aprobada para el momento en que se realice la publicación de este informe. Ahora bien, hay otros motivos que sustentan pensar en cambios, muchos de los cuales son parte de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 118 presentado por el Gobierno. Es el objeto de este capítulo discutir aquellas consideraciones que, a pesar de los avances que esta reforma pueda traer, permanecen dentro de los problemas estructurales del sistema colombiano. Para hacerlo, el capítulo va a examinar tres elementos que se consideran fundamentales en las discusiones futuras que se realicen sobre el estatuto tributario, y que ya han sido tratados por las misiones de expertos que han trabajado en este tema en Colombia.

En primer lugar, se abordará el rol de la estructura tributaria en la relación del Estado con el ciudadano. Este vínculo no debería partir de la desconfianza; es un deber mínimo de la ciudadanía dar a conocer su situación económica al Gobierno para que este determine su capacidad de contribución o necesidad de apoyo. Los Gobiernos a su vez tienen que operar con la transparencia y eficiencia que ameriten el compromiso ciudadano, lo que no es el caso en Colombia: el público en general desconfía del proceso de creación

y reducción de impuestos y es escéptico sobre su buen uso. Se considera que el pago de impuestos tiene pocas retribuciones y se cree que estos dineros serán malversados en beneficio de quienes tienen su manejo, con la convicción de que esta conducta será impune (Valero Linero, 2014). Esto explica, en parte, por qué Colombia presenta una de las mayores tasas de evasión. Adicionalmente, el sistema tiene enormes complejidades que dificultan la comprensión que el ciudadano pueda tener de él y en consecuencia suma a la desconfianza ya mencionada.

En segundo lugar, el sistema debe velar por la sostenibilidad en el tiempo del recaudo fiscal para una adecuada financiación de la provisión de bienes públicos a cargo del Estado. Dicha sostenibilidad depende de que el sistema genere los incentivos adecuados de crecimiento y productividad, justamente para mantener una base sana de recaudo, toda vez que el progreso del país está sujeto también al desarrollo del talento humano y potencial de las personas, quienes, al igual que las empresas, responden a dichos incentivos. Entre estos se encuentra la progresividad de la estructura tributaria, que permite que los ciudadanos que generan más ingresos contribuyan en la medida de sus capacidades con la financiación estatal y estimula a las que generan menos ingresos a buscar oportunidades para mejorarlos.

Finalmente, al ser una instancia de relacionamiento del Estado con los ciudadanos, la facilidad, la transparencia y la agilidad son fundamentales para el buen funcionamiento del sistema tributario. La transformación digital, el uso inteligente de la información y la explotación de la riqueza de los datos que se generan en la relación tributaria son herramientas que hoy en día permiten mejorar en los tres aspectos mencionados. Así, en el mundo se encuentran múltiples ejemplos en los que las nuevas herramientas tecnológicas han dado soporte a mejoras importantes en los sistemas tributarios.

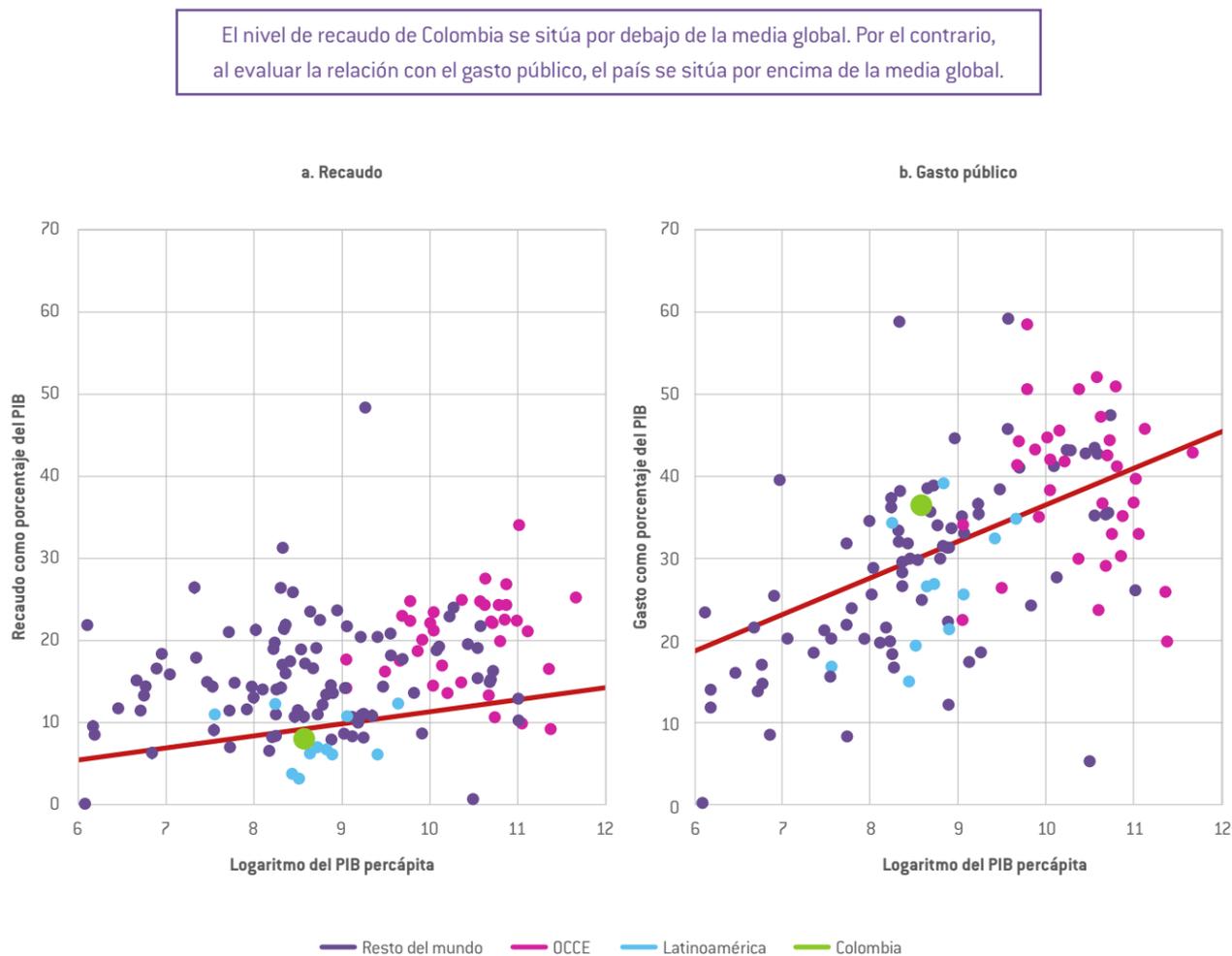
En esa medida, el capítulo se divide en una primera sección en la que se hace un recuento del funcionamiento actual del sistema tributario colombiano. En segundo lugar, se evalúa cómo este contribuye a la relación entre el Estado y el ciudadano. Posteriormente, en la sección tres se examinan los incentivos al crecimiento y la productividad que genera el sistema y, en consecuencia, su capacidad de generar un recaudo sostenible. Considerando que dichos incentivos no operan solo sobre las empresas, sino también sobre las personas, en la sección cuatro se presenta una discusión sobre formalización y capital humano. Finalmente, se describen algunas experiencias exitosas en el mundo de usos de nuevas tecnologías al servicio del mejoramiento de las estructuras tributarias. El capítulo culmina con un total de 15 recomendaciones que pretenden aportar argumentos para la discusión de reformas en las que avanza el país en este momento.

## I. UN RECUENTO DE PROBLEMAS YA CONOCIDOS

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 363, expresa que el país tiene un sistema tributario basado en tres principios básicos: equidad, eficiencia y progresividad. La *equidad* hace referencia a la contribución que deben realizar los sujetos al Estado en virtud de su capacidad de pago; la *eficiencia* se refiere al diseño óptimo del impuesto mismo y en la manera como este se recauda, y la *progresividad* indica la proporcionalidad de la carga de los individuos según su capacidad contributiva.

También es fundamental lograr niveles de recaudo que logren soportar las necesidades fiscales, dadas las demás variables de la economía. Al analizar la relación del nivel de recaudo contra el ingreso per cápita, Colombia aparece por debajo de la media que esta relación tiene en otros países. Por el contrario, el nivel de gasto público muestra que el país tiene una media superior, como se observa en la Gráfica 1. La tendencia conjunta a tener menores ingresos que países de nivel similar de ingreso y desarrollo y, en cambio, mayores gastos, revela que, además de otros factores, el sistema tiene un reto inicial de recaudo.

**Gráfica 1.** Recaudo y gasto público (en porcentajes del producto interno bruto [PIB]) con relación al índice de desarrollo humano y al ingreso per cápita en Colombia y países del mundo, 2019.



Fuente: Banco Mundial, 2020.

En la búsqueda de un mejor sistema tributario y de un mayor recaudo, se han realizado un importante número de reformas. Desde 1990 se cuentan 21 reformas legales que han modificado el estatuto tributario, es decir, en promedio una cada 18 meses, como se puede apreciar en la Tabla 1. Entre los cambios, se destaca, por ejemplo, que en los últimos diez años se ha ajustado cuatro veces la tarifa general del impuesto de renta. Al margen de las motivaciones, todas ellas válidas, esta volatilidad genera incertidumbre e inseguridad jurídica a las inversiones que se realizan en el país y revela la inestabilidad de los equilibrios que se han construido.

**Tabla 1.** Reformas tributarias en Colombia desde 1990 a 2022

Años	LeYES y decretos
1990-1994	<p><b>Ley 44:</b> Sistema de tarifas flexibles y fusión de impuestos en el impuesto predial unificado.</p> <p><b>Ley 49:</b> Estableció una amnistía tributaria que permitió la entrada de capitales puestos en el exterior. Aumentó la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) del 10 % al 12 %. Redujo el arancel promedio de 16,5 % a 7 %.</p> <p><b>Decreto 1744:</b> Ajustes por inflación con efectos tributarios.</p> <p><b>Ley 6:</b> Sobretasa de 25 % sobre el impuesto a la renta. Aumento de la tasa del IVA de 12 % al 14 %. IVA de 35 % a 45 % para bienes de lujo.</p> <p><b>Ley 100:</b> Aumentó en 10 % los impuestos de nómina.</p>
1994-1998	<p><b>Ley 174:</b> Estableció una renta presuntiva del 1,5 % y aumento la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5 %. Creó una exención de 30 % de los pagos laborales.</p> <p><b>Ley 223:</b> Aumentó la tasa del impuesto de renta de 30 % a 35 %. Incrementó la tasa del IVA al 16 %. Incluyó en su base insumos y materiales para la construcción.</p> <p><b>Decreto 383:</b> Expedió normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando.</p>
1998-2002	<p><b>Decretos 2230 y 2331:</b> Emergencia económica. Se creó el impuesto a las transacciones financieras (2*1000) por medio del mecanismo de emergencia económica y social.</p> <p><b>Ley 633:</b> Trajo el gravamen a los movimientos financieros con una tarifa de 3*1000. Se gravó el transporte aéreo internacional.</p>
2002-2006	<p><b>Ley 788:</b> Sobretasa de 10 % de renta para 2003 y de 5 % para 2004. Se aplicó una tarifa de 20 % sobre la telefonía celular y una ampliación en la base del IVA.</p> <p><b>Ley 863:</b> Para tener más ingresos, se normalizó la ampliación de la base gravable del impuesto de renta. Se creó el impuesto al patrimonio y se aumentó de 3*1000 a 4*1000.</p>
2006-2010	<p><b>Ley 1111:</b> Planteó la eliminación a la sobretasa a partir de 2007. Aumentó de 30 % a 40 % la reducción en la renta por inversión, y algunos bienes pasaron a 15 % del IVA.</p> <p><b>Ley 1370:</b> En el impuesto al patrimonio la tarifa aumentó a 2,4 % para mayores de COP 3.000 millones y 4,8 % para más de COP 5.000 millones. Bajó la reducción de renta por inversiones.</p>
2010-2014	<p><b>Ley 1430:</b> En el impuesto al patrimonio la tarifa aumentó a 2,4 % para mayores de COP 3.000 millones y 4,8 % para más de COP 5.000 millones. Bajó la reducción de renta por inversiones.</p> <p><b>Ley 1607:</b> Estableció el impuesto sobre la renta para la equidad y el impuesto a las ganancias ocasionales, y gravó algunos servicios con tarifas del 5 %.</p>
2014-2018	<p><b>Ley 1739:</b> Creó el impuesto a la riqueza.</p> <p><b>Ley 1919:</b> Impuso el aumento del IVA de 16 % a 19 %, como está actualmente. Además, se normalizaron las penas de prisión de entre cuatro y nueve años por elusión.</p>

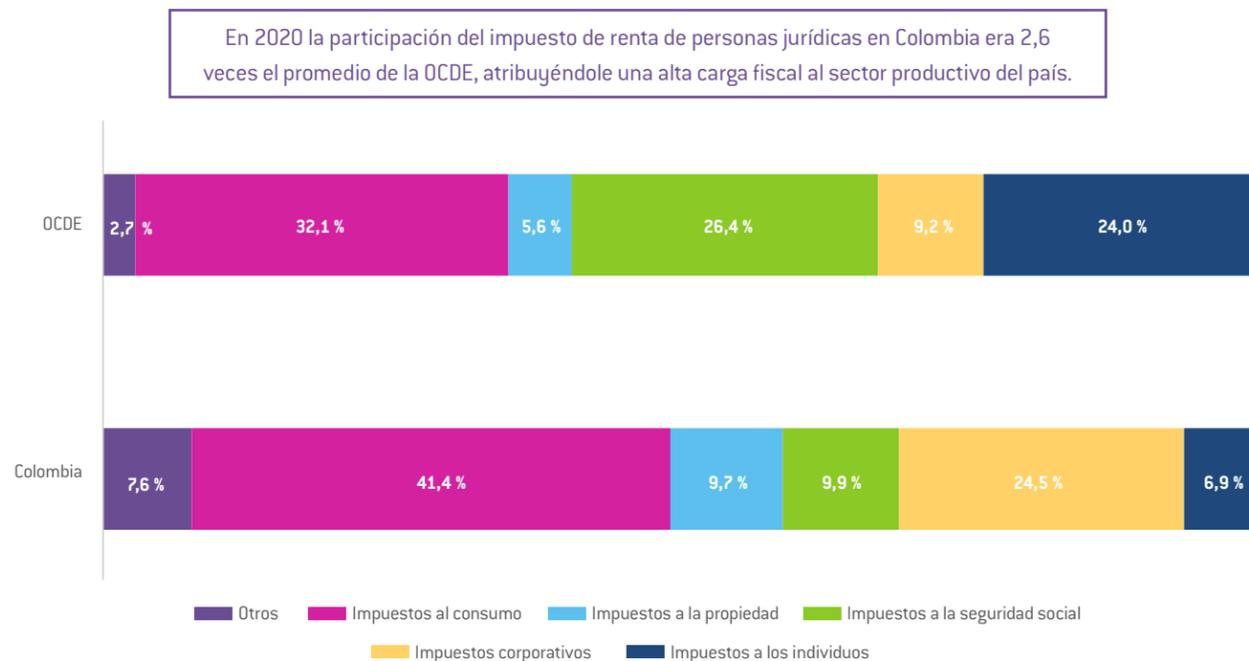
Años	Leyes y decretos
2018-2021	<p><b>Ley de Financiamiento:</b> Propuso la reducción gradual del impuesto de renta a 30 % en 2020, el descuento total del IVA por la adquisición de bienes de capital y el descuento de la mitad del impuesto de industria y comercio (ICA).</p> <p><b>Ley de Crecimiento:</b> Tiene como base el texto anterior, pero tras declarar este último inexecutable incluyó la devolución del IVA para hogares vulnerables, tres días sin IVA y recaudación en aportes a pensionados.</p> <p><b>Ley de Inversión Social:</b> Aumentó cinco puntos la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas.</p>
2022	<p><b>Ley para la Igualdad y la Justicia Social:</b> Redujo topes nominales de rentas exentas y deducciones, aumentó la tarifa efectiva de dividendos y ganancias, e incrementó progresivamente la tarifa efectiva de tributación.</p>

Fuente: Acosta (2022).

A pesar de los cambios, muchos expertos continúan encontrando múltiples problemas en la estructura del sistema. En consecuencia, sigue siendo necesario que este evolucione. Por ejemplo, una de las críticas reiterativas tiene que ver con la forma en la que se distribuyen las cargas entre los diferentes actores de la economía. En 2020 el impuesto a las personas naturales en Colombia tenía un peso del 6,9 %, frente a un 24 % promedio en la OCDE,

mientras que el del IVA era de 41,4 %, frente a un 32,1 % en la OCDE. Finalmente, y fuente de mucha preocupación, el impuesto a las personas jurídicas en Colombia alcanza un 24,5 %, frente a un 9,2 % en la OCDE. El contraste con otras economías revela que la estructura de recaudo en Colombia se apoya más en el sector productivo que en las personas naturales, afectando los incentivos para crecer, invertir y generar empleo.

Gráfica 2. Comparación del recaudo de distintos impuestos (en porcentajes). Colombia y países de la OCDE, 2020.



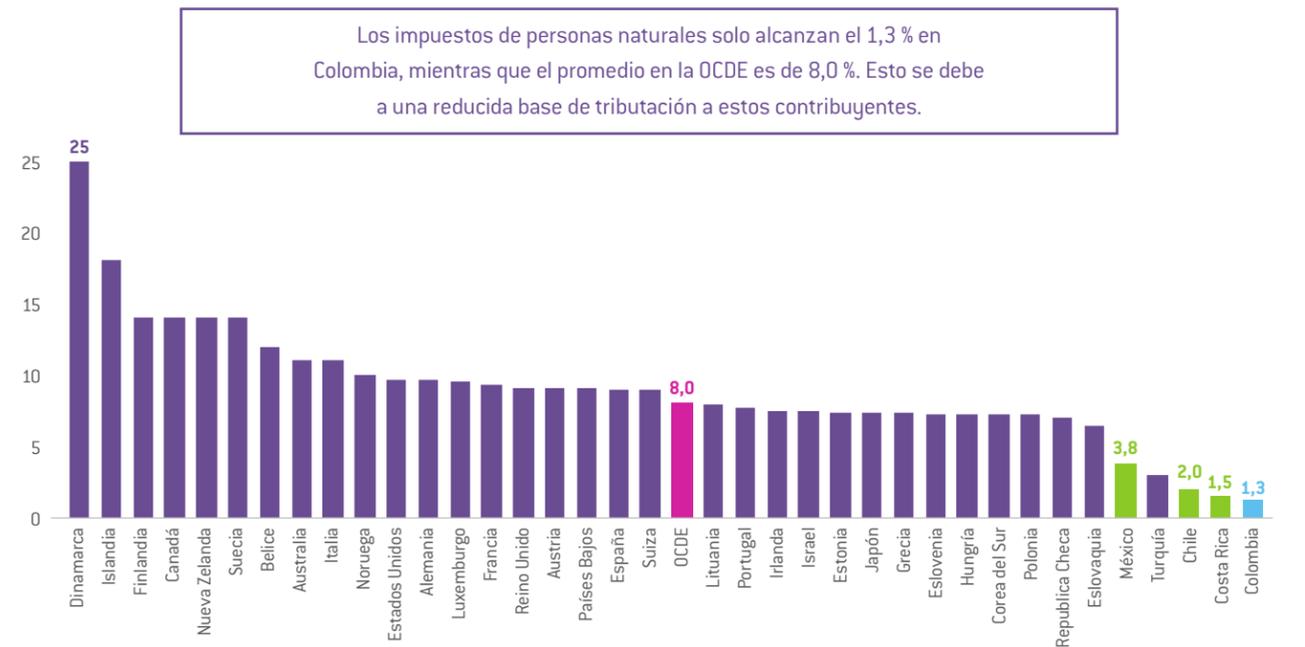
En 2020 la participación del impuesto de renta de personas jurídicas en Colombia era 2,6 veces el promedio de la OCDE, atribuyéndole una alta carga fiscal al sector productivo del país.

Fuente: OCDE et al. (2022).

Para el año 2020, los ingresos de personas naturales ascendieron a 1,3 % del PIB, es decir, 6,2 veces menos que el promedio de la OCDE (8,0 % del PIB) e inferior al recaudo de otros países de Latinoamérica como México (3,8 %), Chile (2,0 %) o Costa Rica (1,5 %). Esto también se explica porque en la actualidad

solo 3,4 millones de personas declaran renta cada año, mientras que cerca de 1,6 millones efectivamente se ven obligadas a pagar el impuesto. Sin lugar a duda, esa cifra es muy baja si se tiene en cuenta que en el país hay cerca de 22 millones de personas ocupadas.

Gráfica 3. Ingresos tributarios de personas naturales.



Los impuestos de personas naturales solo alcanzan el 1,3 % en Colombia, mientras que el promedio en la OCDE es de 8,0 %. Esto se debe a una reducida base de tributación a estos contribuyentes.

Fuente: OCDE (2020). Impuestos sobre los salarios.

Por otra parte, el recaudo refleja una baja productividad del sistema, originada en la sumatoria de exenciones, beneficios tributarios y una elevada tendencia a la evasión y elusión de los impuestos. Como se aprecia en la Tabla 2, en el año 2021 las exenciones

tributarias llegaron a COP 92,2 billones (7,8 % del PIB) (Minhacienda, 2022b). Los beneficios que explican esta cifra son los relativos al IVA (cuyo reporte equivale a COP 68,4 billones anuales) y los relativos al impuesto de renta (cuya cifra completa los COP 23 billones).

Tabla 2. Impuestos tributarios nacionales, 2020 y 2021<sup>1</sup>.

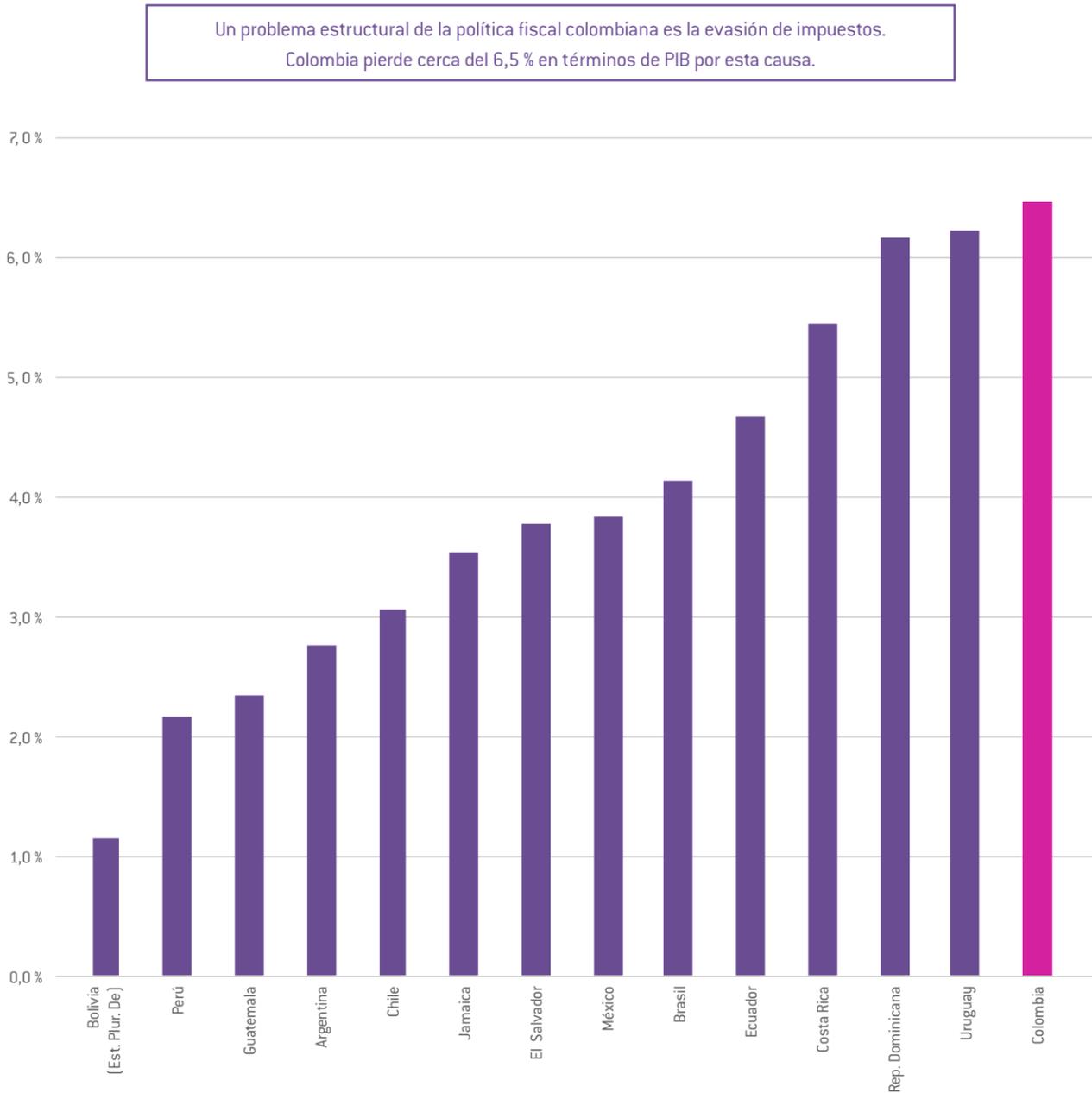
Impuesto	Costo fiscal		Variación (%)	Participación del PIB (%)	
	2020	2021		2020	2021
Renta	17.149	23.089	34,6 %	1,7 %	2,0 %
Iva	54.895	68.378	24,6 %	5,5 %	5,8 %
Carbono	243	445	83,5 %	0,0 %	0,0 %
Gasolina y ACPM	246	266	8,1 %	0,0 %	0,0 %
<b>Total</b>	<b>72.533</b>	<b>92.178</b>	<b>27,1 %</b>	<b>7,3 %</b>	<b>7,8 %</b>

Fuente: Minhacienda (2022a).

<sup>1</sup> Datos preliminares.

Como expone el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2022), las exenciones y los beneficios explican muchos de los problemas del sistema. Ellos son responsables en buena medida de su complejidad, la heterogeneidad de las tasas efectivas de tributación y las elevadas tasas nominales de renta empresarial que compensan las tasas bajas aplicadas a tantas empresas que no deben cumplir con las reglas generales. Evidentemente, también generan el bajo recaudo. Como se exhibe en la Gráfica 4, Colombia presenta el mayor recaudo perdido en comparación con trece economías pares que fueron consideradas por parte de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios.

**Gráfica 4.** Ingresos tributarios no percibidos (en porcentajes del PIB) en Colombia y países de Latinoamérica y el Caribe, 2017.

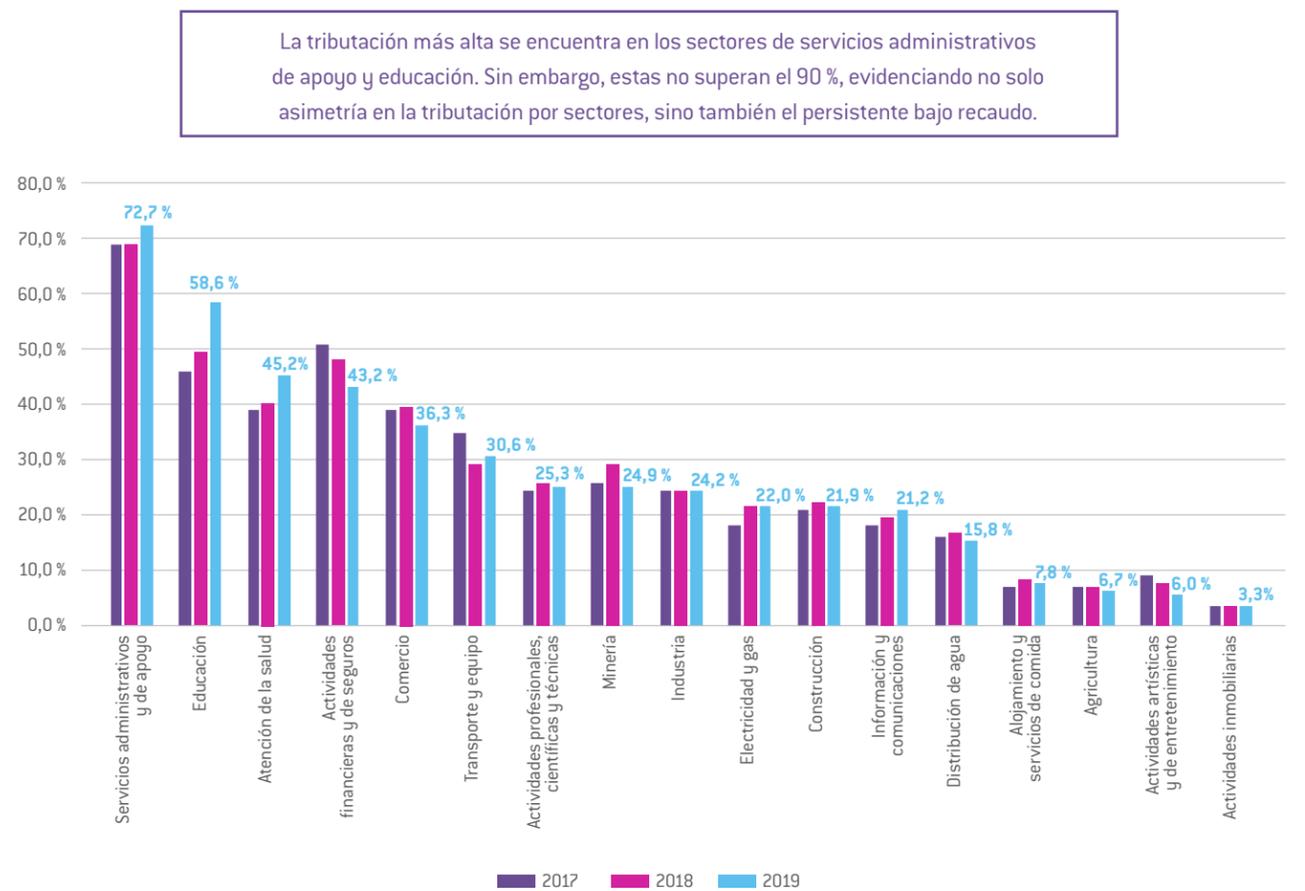


Fuente: PNUD (2022).

Por otra parte, un estudio realizado por Fedesarrollo, que calculó las tasas efectivas de tributación de personas jurídicas pertenecientes a diferentes sectores de la producción, encontró que en 2019 estas oscilaron entre un 33 % y casi un 90 % (Gráfica 5). Dichas tasas se computan como la razón entre los impuestos efectivamente pagados y las utilidades antes de impuestos y beneficios. Entretanto, otros estudios como el de Carranza (2018)

identifican una enorme heterogeneidad en la tributación de las empresas del sector manufacturero. Asimismo, Arbeláez Jaramillo (2022) evidencia una tasa real del 22,8 % de renta aproximada, mientras que el Banco de la República (2021) registra un 21,1 % para esta tasa efectiva. Así las cosas, las tasas de tributación no parecen estar relacionadas con ninguna característica de las empresas y su nivel de utilidades, que resultó de hecho ser negativa.

**Gráfica 5.** Tasa efectiva de tributación de las personas jurídicas por sector (en porcentajes) en Colombia, 2019.



Nota: Los datos consultados fueron calculados por Fedesarrollo a partir de información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Superintendencia de Sociedades.

Fuente: Lora y Mejía (2021).

Las diferencias se originan en la existencia de regímenes especiales y de diferentes beneficios tributarios que, aun teniendo tarifas iguales, llevan a bases tributarias muy diferentes y, en consecuencia, a diferencias importantes en la tasa efectiva de tributación. Actualmente se identifican 146 beneficios para personas jurídicas en Colombia, de los cuales el 18 % corresponden a beneficios asimétricos sectoriales y/o regionales (Minhacienda, 2022a). Sin embargo, el Proyecto

de Ley 118 de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social de 2022 procura eliminar muchos de estos tratamientos especiales. En ese sentido se destaca la reducción de topes nominales de rentas exentas y deducciones. Por lo tanto, se eliminarían cerca de 60 beneficios tributarios y se les pondría límite a 20 más. En la medida en que esta legislación entre en vigor, será importante evaluar su impacto sobre el recaudo y la equidad horizontal.

## II. LOS IMPUESTOS, EL ESTADO Y EL CIUDADANO

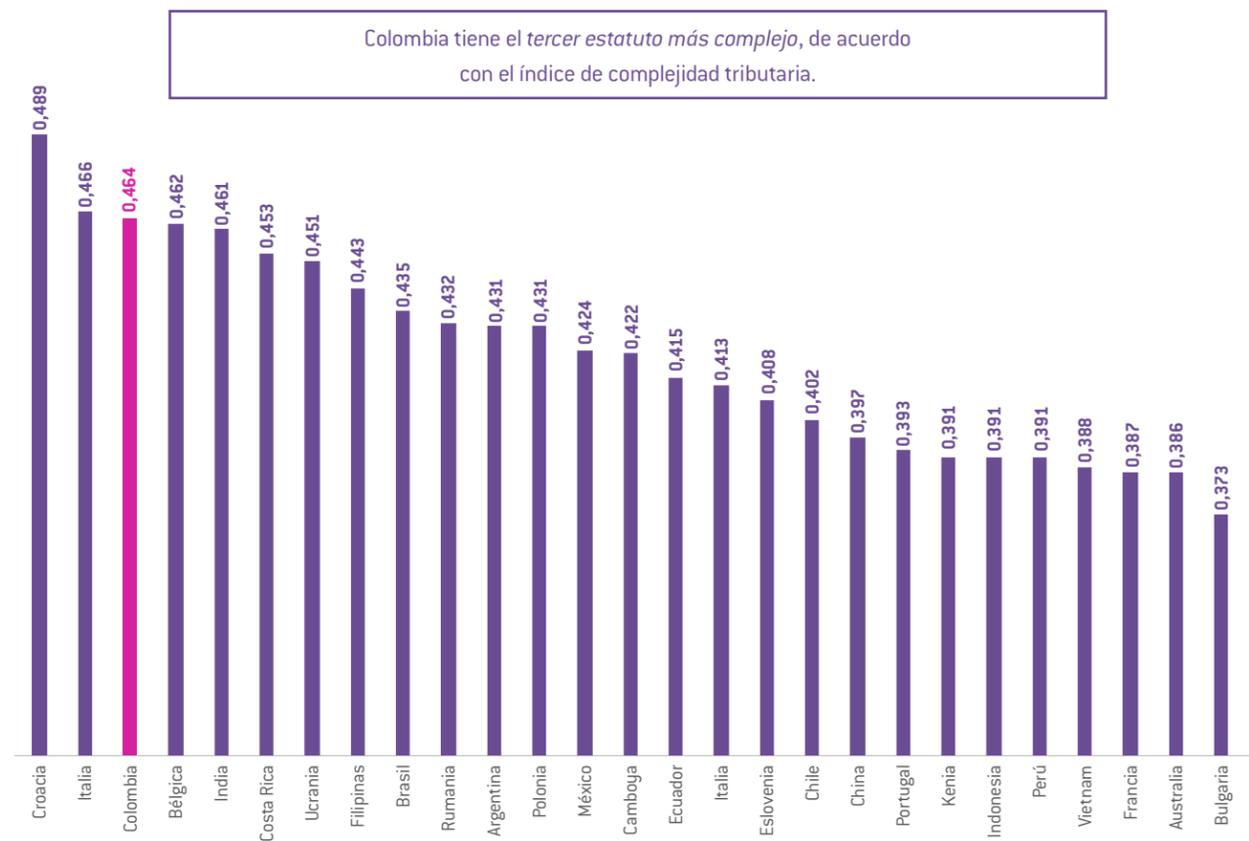
Cobham (2022) destaca el pago de impuestos como un elemento fundamental en el contrato social, pues les confiere a las personas el poder de exigir a sus Gobiernos la rendición de cuentas del gasto, demandando así mejoras en la calidad e integridad de las administraciones. En contrapartida, el Estado conoce a quienes pagan impuestos, y esto facilita su focalización del gasto. Sin embargo, en una sociedad fragmentada como la actual se ha creado un desajuste en el contrato social que debilita el sentido de pertenencia, ampliando las desigualdades.

En Colombia la tributación ha estado marcada por objetivos de corto plazo, alentando un sinnúmero de cambios tanto en

la cantidad como en la forma en que los impuestos que se pagan. Para fortalecer dicho contrato social, se requieren entonces mayores impuestos directos que impulsen a las personas a exigir rendición de cuentas. Para ser precisos, lo que es necesario es que un mayor número de personas sean sujetos de impuesto de renta.

Ahora bien, el sistema tributario se ha caracterizado por su alto grado de complejidad, lo cual dificulta bajar los umbrales de tributación. Así lo refleja un análisis de los sistemas tributarios de una muestra de 30 países de la OCDE llevado a cabo por el Global MNC Tax Complexity<sup>2</sup> en 2020, que califica a Colombia con el tercer sistema más complejo (PNUD, 2022), como se observa en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Índice de complejidad tributaria, 2020.



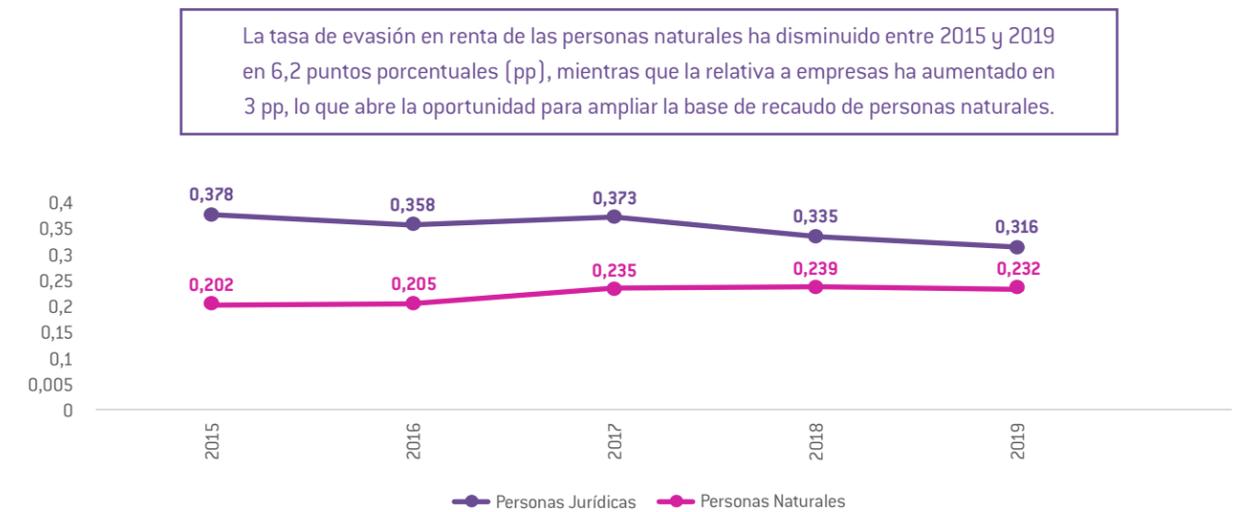
Fuente: Global MNC Tax Complexity Project (2020).

<sup>2</sup> El índice de complejidad tributaria mide la complejidad del impuesto a la renta de las personas jurídicas para las corporaciones multinacionales. El parámetro varía entre 0 (impuesto no complejo) y 1 (impuesto extremadamente complejo) y se construye a partir de una encuesta realizada cada dos años a consultores fiscales de las firmas de servicios tributarios más importantes. Dicha encuesta contiene preguntas sobre el código tributario (para medir la complejidad propia de las distintas normas tributarias) y preguntas sobre el marco tributario (para medir la complejidad resultante de las características y los procedimientos del sistema tributario).

Otro de los problemas para el sistema tributario es la evasión, que según investigaciones de Fedesarrollo se acercaría a los COP 65 billones anuales, con estimaciones que oscilan entre los COP 50 y COP 80 billones. Asimismo, se calcula que cerca

de 5,4 puntos del PIB se pierden al año por este factor. En el año 2019 la tasa de evasión del IVA fue del 23,6 % en Colombia, mientras que el promedio de América Latina llegó a 29,6 % (Fedesarrollo, 2022).

Gráfica 7. Tasa de evasión en renta, personas naturales y jurídicas (%). Colombia, 2015-2019.

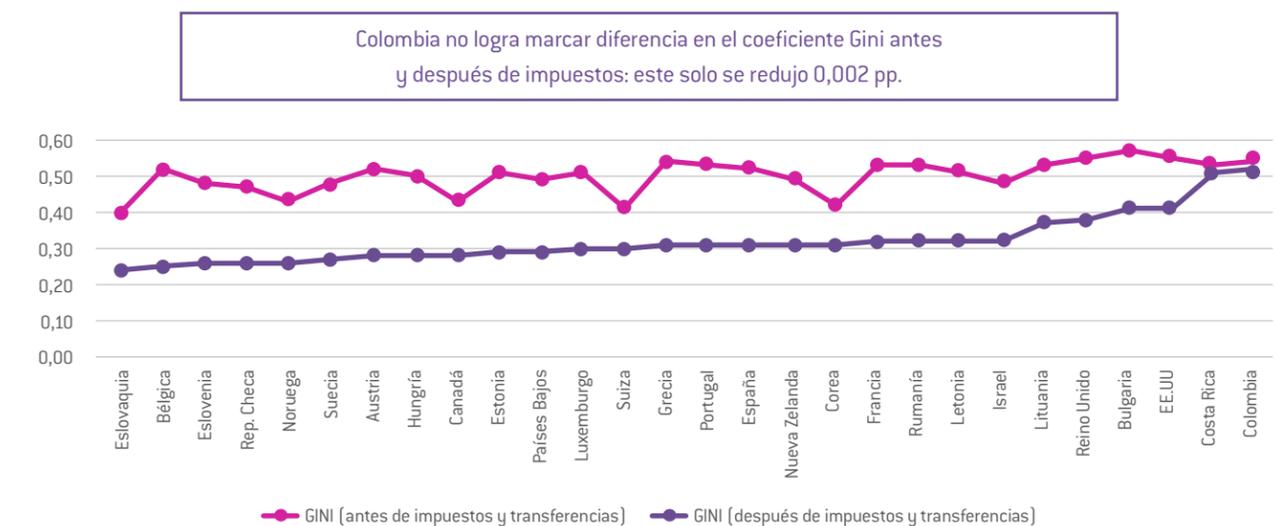


Fuente: Modelo de Evasión en IVA (DIAN, 2021), con datos de Cuentas Nacionales 2015 y declaraciones de renta.

Adicional a las dificultades ya mencionadas, se encuentra que los impuestos en Colombia no cumplen con la función distributiva. El índice de Gini del país, medido antes y después de impuestos, muestra

reducciones de 0,54pp a 0,52 pp, mientras que en países como Bélgica se observan reducciones de hasta 0,27 pp, dejando claro que existen sistemas que sí logran esta función redistributiva.

Gráfica 8. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos



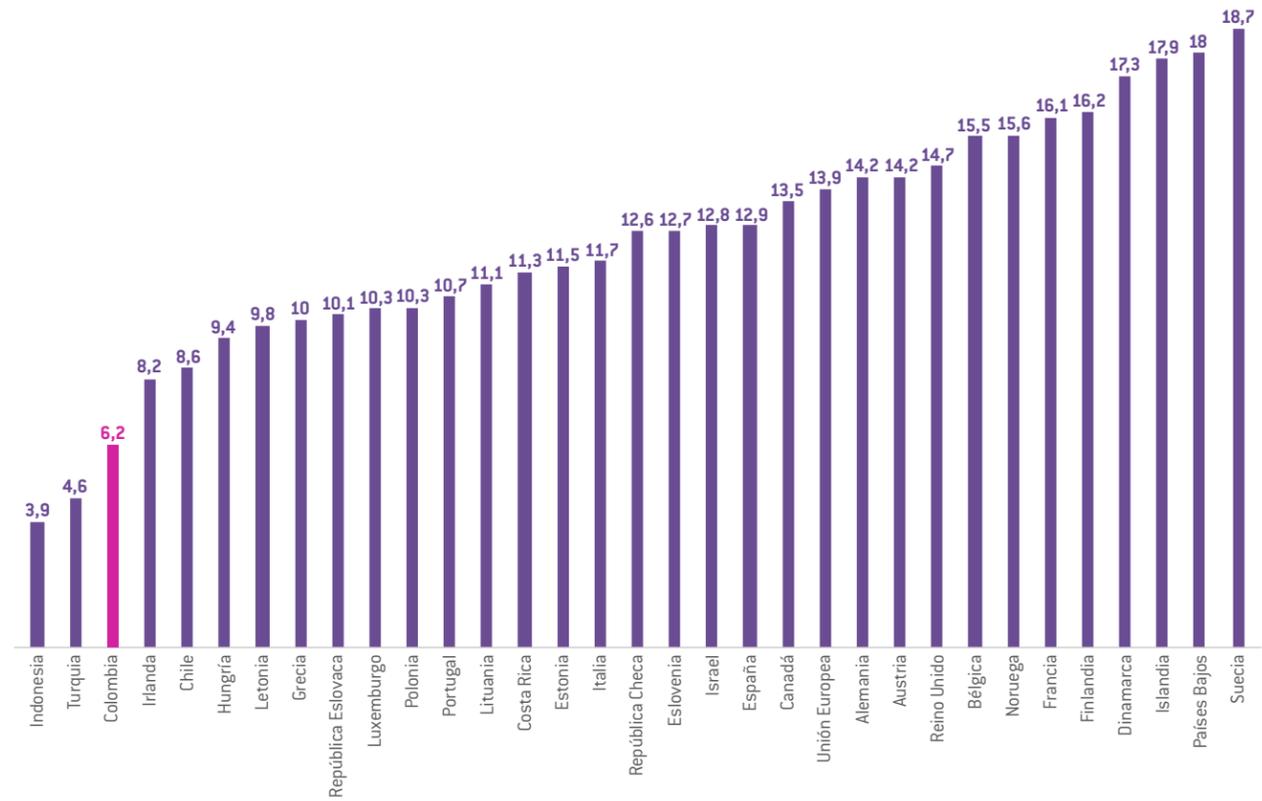
Nota: Los datos de Colombia corresponden a 2021.

Fuente: OCDE (2019). Cálculos: Minhacienda.

Uno de los problemas en la relación entre el Estado y el ciudadano surge por el lado del uso de los recursos recaudados. El país se posiciona como el tercero que realiza menor gasto con destinación hacia los individuos entre los países de la OCDE, como se muestra en la Gráfica 9.

**Gráfica 9.** Gasto público con destinación a individuos<sup>3</sup> (% PIB). Países de la OCDE, 2021<sup>4</sup>.

Aunque el país tenga un alto gasto público, este es bajo en inversión social en comparación con los países de la OCDE, 2,2 veces menor al promedio de la Unión Europea.



Fuente: OCDE et al. (2022).

En la medida en que se mantenga un sistema complejo, que las personas no puedan apropiarse y honrar con la sensación de que les genera réditos, será difícil lograr un recaudo sostenible. Para ello es fundamental simplificar el trámite tributario de manera tal que las personas lo comprendan y, en la medida de lo posible, lo puedan gestionar sin intermediarios. Asimismo, el sistema debe

mejorar su progresividad con el fin de que se vaya restaurando la confianza en los principios por los que este debe velar. Finalmente, es deseable que el trámite de las modificaciones al sistema no se apoye en un discurso en el que los impuestos se tratan como un castigo en lugar de como un deber de todos los ciudadanos que viven en el país.

## Recomendaciones

- Nueva recomendación
- Recomendación relacionada
- Recomendación priorizada

### Contar con un sistema con declaración tributaria universal.

La principal recomendación es transitar hacia la declaración universal, lo cual implica que el sistema tributario incluya a todas las personas dentro de un gran sistema de información que permita dar seguimiento y mejorar tanto la distribución como el recaudo. De esta forma se obtendría información para todo el sistema de ingresos y gastos fiscales y se podría focalizar mejor el gasto, conociendo la información de la totalidad de los ciudadanos. Así las cosas, si bien la declaración tributaria universal no necesariamente tendría que generar pago para umbrales inferiores a los actuales, sería posible consolidar información y cotejar las características de esta población.

En todo caso, es deseable ampliar el número de contribuyentes, por lo que el esfuerzo debe estar enfocado hacia la información. Esta última debería incorporarse al Registro Social de Hogares, donde se pueda monitorear y estudiar todo el esquema de transferencias, subsidios, impuestos y su impacto en la historia de ingresos de los hogares.

Conocer la información de los hogares, en su composición y quehacer económico, es relevante para poder brindar el apoyo adecuado y concentrar los recursos en las personas más vulnerables. En segundo lugar, la información recogida en una declaración universal permitiría también contrastar datos de pagos y de otro tipo para pequeños negocios con respecto a sus proveedores y otros vínculos comerciales que resultan relevantes para el recaudo.

### Facilidad en el proceso de solicitud de devolución del IVA.

Como medida de apoyo económico para los hogares más pobres, el Gobierno nacional adelantó el esquema de la devolución del IVA. Este consiste en que las familias de menores ingresos reciban recursos que alivian el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables.

Se recomienda seguir avanzando en este sentido, con sistemas de información que faciliten evaluar periódicamente la efectividad y eficiencia de esta medida y evaluar periódicamente el cumplimiento de objetivo de equidad que se traza. Este tipo de relación entre el Estado y el ciudadano fortalece los vínculos de confianza y le otorgan valor al sistema a los ojos de dicha ciudadanía.

### Gravamen a las rentas de pensiones.

Las pensiones del régimen de prima media tienen un alto componente subsidiado (el 75 % de los subsidios pensionales se destinan al 40 % más rico de la población, y solo el 4,3 % al 20 % más pobre). Además, el 48 % de los pensionados se encuentra en el 20 % más rico de la población. Por ende, es de esperar que quienes

disfrutan de altas pensiones contribuyan al sistema a través del pago de impuestos. El Proyecto de Ley 118, en efecto, escogió un esquema que grava las pensiones superiores a una cifra similar a los COP 10 millones con el esquema progresivo de la cédula general. Este es un paso importante en el camino de la progresividad.

<sup>3</sup> Se refiere a los gastos para el consumo individual (atención de la salud, vivienda, educación, etc.) incurridos por el Gobierno en beneficio de los hogares individuales. Se calcula como porcentaje del PIB.

<sup>4</sup> Para Colombia, los datos corresponden a la vigencia 2020.

### III. IMPUESTOS PARA CRECER

En la primera sección se describieron la estructura tributaria y sus principales problemas. En esa sección se hizo alusión a los problemas de incentivos que permanecen, incluso después de las reformas propuestas por el Proyecto de Ley 118, hasta el punto en que se había dado del debate legislativo al cerrar este documento. Es importante revisar los incentivos al crecimiento y a la formalización que se generan en las reglas tributarias para lograr un recaudo sostenible en el tiempo, y a su vez las reglas del juego que lo generan deben contener las semillas del crecimiento futuro que será el que sostenga ese equilibrio fiscal intertemporal.

El DANE (2022), en su nota estadística de demografía y dinámica empresarial, muestra que entre 2018 y 2020 el 56,6% de las empresas se clasificaron como personas naturales, y el 43,4% restante, como personas jurídicas. Entre 2018 y 2020, el 75,3% de estas empresas activas empleadoras contaban con un personal ocupado formal reducido (entre uno y cuatro empleados).

Mantener una tasa de renta corporativa elevada (35%) resulta en un desincentivo para lograr avanzar hacia un ecosistema empresarial más productivo. Todas las barreras a la formalidad y al crecimiento en algún punto fomentan el mantenimiento de escalas de producción pequeñas y típicamente improductivas (Bernal *et al.*, 2017; Farné, 2020; Universidad de los Andes, 2022). Así, si bien existe el régimen simple para estimular el pago de impuestos de las empresas más pequeñas, una alta tasa de renta corporativa afecta el proceso de crecimiento que esas organizaciones deberían seguir. Sobre este régimen se hablará en la siguiente sección.

Un segundo elemento pertinente a los incentivos y la evolución del recaudo en el tiempo es el tratamiento que se les da a las personas naturales dueñas del capital, quienes son, en términos generales, las de mayores ingresos en la sociedad, y es deseable que paguen una mayor carga tributaria, velando por la progresividad del sistema. Para evaluar la progresividad del tratamiento que se les brinda, es importante vincularlas a la actividad productiva en la que ellas invierten. En esa medida, conviene tener en cuenta que la riqueza de estos individuos proviene de las empresas y los proyectos que generaron utilidades. En cambio, si se analiza a los dueños del capital sin asociarlos a las empresas de las que son propietarios, se estaría desconociendo que los ingresos, la riqueza y los impuestos de estas personas están ligados a esas utilidades, subestimando su contribución a la financiación del Estado.

Es razonable que los dueños del capital sean un blanco fácil de críticas en la medida en que son las personas más ricas de la sociedad, algo que lograron debido al éxito de algunos de sus proyectos.

Sin embargo, es posible olvidar que, de la misma manera, pueden perder dinero en apuestas que fracasan. Contrario a los empleados que cuentan con un ingreso relativamente estable, el de estas personas está expuesto a muchas variables que no siempre controlan. Este riesgo usualmente se compensa con sus retornos, y es sensato que paguen impuestos sobre los ingresos que logran obtener.

Al mismo tiempo, es fundamental tener en cuenta que, para que en la economía haya más producto, para que de él se paguen salarios de más y mejores empleos, estas personas tienen que invertir. Así, si el Estado se queda con una porción muy amplia de la riqueza que lograron generar, van a escoger forjarla en otro lugar. Por esta razón es tan relevante entender que el impuesto a las empresas, a los dividendos, al patrimonio y otros muchos indirectos y los que se pagan a nivel regional suman a la hora de la progresividad con la que estas personas son tratadas en el régimen tributario. Para quien arriesga su dinero poniendo un negocio, el cálculo final se da sobre cuánto de sus utilidades tiene que entregarle a alguna representación del Estado. De tal forma, si bien es evidente que tienen que aportar más porque tienen más capacidad de hacerlo, también lo es que, superado cierto punto, perderán esa capacidad y dejarán de buscar esos proyectos productivos en Colombia.

Estas reflexiones usualmente se entienden como una amenaza inocua de un grupo de personas que no quieren desprenderse de sus privilegios. En esa medida, es bueno desmitificar ciertas ideas: no es factible que proyectos productivos con grandes costos hundidos vayan a dejar de operar en Colombia. Tampoco es necesariamente cierto que los más rentables vayan a quebrar a raíz de esta mayor tributación. Sin embargo, podría llegar a pasar que dichas inversiones difícilmente se realicen en el territorio nacional, por lo que no habría un motor para que la producción aumente, es decir, para que haya crecimiento económico.

La capacidad redistributiva del Estado depende de la capacidad de generación de más producto de las empresas, y esta, de la mayor inversión de los dueños del capital o de aumentos de la productividad, que normalmente vienen también de la mano de esta última. En consecuencia, no puede haber ningún principio sostenible de progresividad si los incentivos se alinean en contra de la inversión, es decir, si la progresividad se evalúa sin que se tengan en cuenta los aportes que los dueños del capital realizan a través de al menos el impuesto a las empresas, a los dividendos y al patrimonio.

Finalmente, es importante analizar un aspecto que ha tenido amplia discusión a raíz del Proyecto de Ley 118 de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social de 2022: el valor de los activos base del impuesto al patrimonio. En el proyecto se propuso -al cierre de la edición era materia de debate- llevar las acciones de su valor en libros, que revelaba el costo histórico, a su valor intrínseco o precio de mercado para las transadas en bolsa.

La idea de contar con un impuesto al patrimonio genera un primer desafío técnico, que es el de establecer un impuesto que grava un acervo y no una renta o utilidad. Uno de los argumentos con los que se han sustentado este tipo de ejercicios es el de subsanar las erosiones históricas de la base, causadas por los beneficios, tratamientos especiales e incluso problemas de evasión y elusión que pudieron darse en la construcción de este acervo de riqueza. Sin embargo, el Proyecto de Ley 118 toma la aproximación adecuada para la corrección de este problema, que era justamente la eliminación o limitación de los beneficios tributarios, sobre todo los más regresivos. En la medida en que cualquier reforma que se haga hoy al sistema no tendrá efecto sobre el recaudo sino hasta el año 2024, tiene sentido un impuesto transitorio al patrimonio que recaude sobre todos aquellos flujos de renta que pudieron esquivar el régimen tributario en su momento. El otro argumento posible es sencillamente el de gravar la riqueza.

Sobre esta motivación, es relevante evaluar los incentivos y los efectos de mediano plazo de esta determinación. Aunque es un supuesto razonable pensar que toda riqueza que se vea en la base del impuesto al patrimonio algún día fue una renta, los efectos contables y de valoración hacen que esto no sea necesariamente el caso. Existen valoraciones que provienen de estimaciones que el mercado -o las reglas contables- hace del potencial de ingreso de ese patrimonio pero que no ha sido realizado. Este ejercicio, que trae a valor presente posibles ingresos futuros, refleja una realidad económica futura *posible*, pero no una que ya haya ocurrido y tampoco una que tenga certeza de ocurrir.

Hay varios ejemplos en los que se pueden ilustrar impactos indeseados de este tipo de diseño:

1. Emprendimientos de alto impacto en los que puede haber valoraciones muy altas de mercado, incluso en escenarios de pérdidas recurrentes, como es el caso de emprendimientos cuyo éxito consiste en ser vendidos eventualmente a algún incumbente de su industria o de alguna complementaria y no necesariamente ser rentables. En estos casos los emprendedores tendrían que endeudarse u obtener aún más capital para el pago del impuesto.
2. Empresas con márgenes estrechos y bajos retornos al capital, pero sostenibles y en muchos casos grandes generadores de empleo, como lo son las grandes superficies. En este caso también el patrimonio es un “sobrestimador” del ingreso, estrechando aún más los márgenes netos del negocio y haciendo su existencia más vulnerable.
3. Empresas que quizá no sean emprendimientos de alto impacto, pero pueden estar en una fase larga de incubación, o incluso casos en los que aún no se ha logrado tener un punto de despegue del negocio.
4. Finalmente, y en la línea del ejemplo anterior, empresas agrícolas basadas en cultivos de tardío rendimiento.

Cualquiera sea la decisión del Poder Legislativo dentro del trámite del proyecto de ley, estas consideraciones deben permanecer vigentes. El ánimo de gravar la riqueza persistentemente sin tener relación con el flujo de renta que esta haya generado hace que las decisiones productivas tengan un reto adicional para existir en el país. Es legítimo que un Estado quiera gravar la riqueza, como lo exponen el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) *et al.* (2018), pero para que este ejercicio sea sostenible en el tiempo debe hacerse considerando la capacidad futura de generación de riqueza de la economía. En ese orden de ideas, por ejemplo, no tener ninguna limitación en el caso del impuesto al patrimonio que se correlacione con el flujo de renta lo hace riesgoso en materia de incentivos para el recaudo futuro. En términos generales, los impuestos que no gravan las rentas netas tendrán siempre problemáticas similares, como sucede con el ICA.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Tarifa de renta personas jurídicas.**

En la medida en que espacios fiscales futuros lo permitan, se debe buscar una reducción general de la tarifa corporativa de renta. Este es el elemento más transversal y problemático en términos de incentivos para el crecimiento y la generación de empleo y bienestar que tiene el estatuto. Una tasa elevada de

renta corporativa y mayor que la de países con niveles similares de desarrollo, e incluso que muchos con mayores niveles, es contraproducente frente al recaudo de mediano plazo y afecta también la confianza del sector productivo en su relación con el Estado.



**Impuesto al patrimonio.**

El impuesto al patrimonio reviste la complejidad de gravar una riqueza que no necesariamente es expresión de una renta que haya sido ingreso disfrutado por su dueño. En esa medida, es un impuesto que en ocasiones puede estar generando una doble tributación y, en otras, gravando un ingreso que nunca constituyó renta de la que pudiera disfrutar su dueño.

Si bien es cierto que en un sistema tributario plagado de beneficios y tratamientos especiales hay porciones del acervo de riqueza que pudieron no ser gravados como correspondía en el momento

en que fueron renta, también lo es que una reforma como la propuesta en el Proyecto de Ley 118 resuelve dicho problema con un impuesto de una sola vez que remedie todo aquello que pudo pasar de largo por el sistema tributario. En todo caso, es preciso recordar que mantener un gravamen de este tipo de manera permanente genera desincentivos a la inversión productiva de todo tipo en el país: tanto la que se refleja en los patrimonios de las empresas, en la tierra de los proyectos productivos, como la que se ve en activos financieros que son convertidos de ahorro a inversión.



**Base gravable del impuesto al patrimonio.**

En cualquier escenario en el que se mantenga el impuesto al patrimonio, es importante cuidar las decisiones que se tomen respecto a la base gravable de las acciones que corresponden a la inversión productiva de los dueños del capital. La idea de que estas deban tener alguna noción de valor de mercado riñe con el objeto de un esquema tributario que alinee los incentivos del sector productivo. El valor de mercado o cualquier aproximación a

este enfoque busca recoger justamente una idea de riqueza futura, incierta, por cierto, pero no de generación de riqueza pasada. En esa medida, aproximaciones al valor de mercado de dichas acciones, valorizaciones por inflación, etc., le otorgan el valor de riqueza generada a una idea de riqueza futura en algunos casos o de reflejo contable pero no de ingresos que hayan sido realizados por el dueño del capital.

## IV. INCENTIVOS PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS

Uno de los principales problemas que enfrenta la economía colombiana es la falta de productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y, con ella, sus reducidos ingresos, que habitualmente limitan la capacidad de estas organizaciones para cumplir debidamente con sus obligaciones laborales y tributarias (ver capítulo *Mercado laboral*), que de hecho son particularmente difíciles de enfrentar en los primeros años de operación. Además, para un segmento importante de mipymes las cotizaciones a la seguridad social resultan onerosas, especialmente a nivel de bajos salarios o ingresos, cuando el costo de oportunidad de los recursos es muy alto.

Es necesario priorizar la agenda de política pública en términos de productividad. En general, se encuentra que el tejido empresarial cuenta con una mayoría de empresas muy pequeñas que no cumplen con todos los marcos normativos que les aplican y, en particular, que generan puestos de trabajo informales. Su tránsito a la formalidad y los aumentos en escala y en productividad son a su vez pasos que buscan mejorar las condiciones de vida de los empleados de estas unidades, que suman 68 % de los trabajadores<sup>5</sup>, una porción importante del empleo en Colombia.

El régimen simple de tributación tiene como objetivo incentivar a los negocios para que entren a la economía formal e impulsar su capacidad de crecer, ser más productivos y mejorar la calidad del empleo que ofrecen. En este régimen se gravan los ingresos brutos de las empresas empleando tarifas que oscilan entre el 1,8 % y el 14,5 %, dependiendo de los ingresos y el sector en el cual estas compañías operan.

Uno de los beneficios que otorga el régimen simple es que reemplaza al ICA, de conformidad con las tarifas determinadas por los concejos distritales y municipales, al mismo tiempo que se informan el IVA y el impuesto nacional al consumo (recaudado sobre las ventas de los restaurantes y bares). Por otro lado, este régimen otorga una exclusión del IVA a los contribuyentes con ingresos brutos inferiores a las 3.500 unidades de valor tributario (UVT) (aproximadamente COP 133 millones), a lo que se suma el descuento del impuesto a cargo sobre los aportes pensionales de los empleadores (OCDE *et al.*, 2022). Sin embargo, el sistema aún no parece estar atrayendo suficientes unidades de producción.

Contar con el sistema que ha sido una evolución de intentos previos como el monotributo es un avance en cuando a las políticas que buscan tránsitos de formalidad, productividad y escala. Sin embargo, aún hay aspectos que conviene revisar. Al respecto, Brasil podría ser un referente, pues ha mostrado grandes avances a partir de un proceso en el cual el Gobierno profundizó y sistematizó las políticas asociadas al ambiente de negocios de las micro y pequeñas empresas.

Así, en 2006 Brasil instituyó el Simples Nacional, un nuevo régimen especial unificado y simplificado de recaudo, cobranza y fiscalización de impuestos y contribuciones de las micro y pequeñas empresas. Este planteó una serie de aspectos operativos relevantes, empezando por un tratamiento tributario simplificado para estos negocios, creando un sistema integrado de pago de impuestos y contribuciones a la seguridad social. Asimismo, permitió el pago unificado de cinco tributos federales, más la contribución del empleador a la seguridad social. También estableció una alícuota única, reducida en cuanto a su porcentaje de incidencia y progresiva, basada en tramos de ventas anuales. El sistema también eximió al empresario de llevar contabilidad o libros comerciales.

Si bien los resultados en términos de formalización de las pequeñas empresas en su tiempo fueron reducidos, dos años después la Ley Complementaria 128 estableció el régimen especial de tributación y simplificación para el microempresario individual (MEI) (Deelen, 2015), mejorando los logros. De esta forma, la experiencia de Brasil muestra que es posible ampliar la formalización empresarial.

En el caso de Colombia, para lograr que un mayor número de empresas pequeñas ingrese a este universo puede ser necesario crear un escalón inicial que tenga aún más facilidades para la declaración y el pago, similar al MEI brasileño. En la medida en que este impuesto se da sobre los ingresos y no las utilidades, la inclusión de un tramo inicial exento podría contribuir a su utilización. En dicho escalón se podría introducir un incentivo adicional que fomente el uso de los pagos digitales, mejorando otros aspectos de la informalidad de los negocios.

<sup>5</sup> Corresponde a ocupados que trabajan en empresas de hasta 10 empleados (cálculos del Consejo Privado de Competitividad [CPC] con la Gran Encuesta Integrada de Hogares [GEIH] 2021 utilizando factores de expansión CPV-2018).

Hoy día las personas naturales tienen una exención al gravamen a los movimientos financieros (GMF) para sus cuentas de ahorro, pero con un límite en el monto que puede resultar bajo para micro-negocios de alta rotación, aunque muy poco margen. Tener algún tipo de cuenta o depósito exento con un mayor monto para los micro-negocios podría ser un aliciente para que estos adopten el uso de pagos digitales siempre que el diseño los libere de las cargas de la retención en la fuente que hoy existen. El uso de este instrumento estaría condicionado a la pertinencia al régimen simple. Así se contaría con una cuenta de recaudo que hoy día no existe, lo que limita la aceptación de pagos para negocios pequeños.

Siguiendo una lógica similar, es importante revisar las exenciones al GMF para que estas procuren en lo posible promover el uso de pagos digitales en este tipo de micro y pequeños negocios, de

forma que se cuente con información trazable de sus ingresos y movimientos, lo que a su vez les puede facilitar su acceso al crédito y otros servicios financieros. Un ejemplo para ilustrar las revisiones mencionadas nació con la expedición del Decreto 1692 de 2020 sobre pagos digitales: con los cambios en las reglas que se aplican y los jugadores que pueden participar, es posible que un pago requiera que el dinero pase más veces de un agente a otro de la cadena, pero es importante que en ese caso la transacción se entienda como una sola y que el impuesto se cause solo una vez.

En cualquier caso, la existencia del régimen simple no debe ser utilizada como una alternativa a la reducción de la tasa general de renta corporativa, de modo tal que las empresas puedan dejar de ser micro, pequeñas y medianas y busquen escalar su producción.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Reducir los costos laborales no salariales (CLNS) asociados a contratación.**

Se insiste en la necesidad de profundizar la reducción de los CLNS asociados a la contratación formal o impuestos a la nómina, modificando idealmente la fuente de financiación de estos con recursos provenientes de impuestos generales, para que tales sobrecostos no sigan actuando como una barrera a la generación de

trabajo formal. Esto permitiría el acceso a una mayor parte de la población al sistema de seguridad social, favorecería la competitividad, y al mismo tiempo impulsaría reducciones en la informalidad, aumentando el recaudo de impuestos.



**Mejorar y ampliar la perspectiva a quienes se les otorga el estatus como contribuyente del régimen simple a través de técnicas como *big data* y *learning machine*.**

Debido a los altos topes de ingresos brutos para ser contribuyente del régimen simple, la administración tributaria deberá recopilar la suficiente información de los postulantes a este para compro-

bar que sus ingresos son inferiores al tope. Por lo tanto, es necesario la interoperabilidad entre sistemas y la puesta en práctica de herramientas de modernización como el *learning machine*.



**Articulación del régimen simple con el régimen ordinario.**

El tránsito de un régimen a otro no debería ser traumático ni para las empresas ni para las personas. El sistema que se diseñe debe asegurar que las personas pueden cambiar a lo largo de su vida laboral de estatus de trabajador independiente, asalariado o empleador sin perder recursos y beneficios. Por otra parte, las empresas pueden estar exentas del pago de determinados tributos durante periodos específicos y posteriormente no tener esta exención. Es clave que los tiempos para que este tránsito se produzca y la progresión sean realistas.

El sistema debería fomentar que quienes tengan una actividad económica se declaren persona jurídica, escalen y migren al régimen ordinario. En el mejor de los casos, es ideal que se obtenga la información de la persona natural y la de su participación en la persona jurídica para entenderla como sujeto generador de renta integral. Al no ser así, hay arbitrajes posibles entre las tres alternativas que existen. Esto debe incluir las implicaciones presupuestarias de la otorgación a los contribuyentes como régimen simple, lo cual ayudaría a proporcionar orientación para reformar el umbral de facturación a corto plazo.



**Ampliar el alcance del régimen simple a todos los sectores de la economía colombiana.**

El régimen simple debe incluir a todas las empresas, es decir, a todos los sectores, por lo que es necesario excluir el acceso a partir de las tarifas. Para ello, es preciso que el análisis se sus-

tente a partir de los ingresos, lo cual beneficiaría la economía formal y el registro de los empleados en el Sistema General de Seguridad Social.

**+** **+** **☆** Mantener como base el ingreso, pero tener un tramo exento, que de manera imprecisa simule un primer flujo de ingresos que aún no generan utilidad.

Con el fin de involucrar a todos los negocios en la economía formal, sobre todo a aquellos más pequeños, se recomienda crear un escalón inicial que tenga aún más facilidades para la declaración y el pago. Por ejemplo, podría otorgarse un incentivo adicional, que consistiría en crear un instrumento financiero

que tenga exención del GMF con un monto más alto que el de las personas naturales, pero condicionado a la pertenencia al régimen simple. Así se contaría con una cuenta de recaudo que hoy día no existe, lo que limita la aceptación de pagos para negocios pequeños.

**+** **+** **☆** Implementar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales.

Se propone implementar un estatuto tributario que mantenga bajo una misma línea y de la misma forma a todas las diferentes actividades económicas productivas y eliminar el descuento del ICA frente al impuesto de renta. En su lugar, se retornaría al modelo anterior, en donde el ICA es deducible del impuesto de renta como un costo de producción.

Asimismo, 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.

## V. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DEL RECAUDO

Para finalizar el capítulo se busca exponer prácticas internacionales en donde la tecnología y los procesos de automatización ayudan a mejorar los sistemas tributarios. Al respecto, conviene recordar que la finalidad de todo sistema tributario es la obtención de recursos monetarios que les permitan a los Gobiernos garantizar a sus ciudadanos las necesidades básicas, promover la estabilidad de las finanzas públicas y fomentar la economía mediante incentivos y alternativas de inversión. En consecuencia, estructurar un sistema tributario eficiente es determinante para mejorar el desempeño económico de un país. En tal sentido, la creación de sistemas gubernamentales inteligentes de datos tributarios y sociales es un tema prioritario en la discusión de las políticas públicas (Pessino, 2017), pues estos pueden ayudar a los Gobiernos a focalizar adecuadamente su gasto y disminuir el incumplimiento tributario, especialmente cuando se tienen altas tasas de informalidad.

Los sistemas mencionados deben garantizar información completa de la mayoría de sus ciudadanos y adaptable a la naturaleza específica, ser de fácil manejo y entendimiento, transparentes y, especialmente, eficientes y sostenibles en el recaudo, generando equidad a través de una tributación progresiva, que minimice las distorsiones económicas y promueva la competitividad (Banco Mundial, 2018). También deben focalizar mejor a los hogares que más lo necesitan, sobre todo en países como los latinoamericanos, donde, según Cavallo y Serebrisky (s.f.), se pierde cerca de 2,0 % del PIB por la falta de focalización de transferencias sociales, el gasto tributario y subsidios a la población.

Aunque el uso gubernamental de estos sistemas es aún limitado (Pessino, 2017), países como Australia, Argentina, Estonia, Corea del Sur, Brasil y Chile dan cuenta de mejoras en términos de focalización del gasto, disminución de la evasión, oferta de mejores servicios automatizados en línea para sus ciudadanos, entre otras lecciones aprendidas que pueden servir de referentes.

En *Australia*, por ejemplo, la Oficina de Impuestos, entidad encargada del recaudo para personas y empresas en el país, ha impulsado diferentes proyectos relacionados con el tratamiento masivo de datos o *big data*. Su sistema de datos recolecta información de terceros como bancos, fondos de salud y agencias gubernamentales, la cual se utiliza para completar previamente la declaración de impuestos anual de una persona.

El sistema australiano, denominado *myTax*<sup>6</sup>, completaba ya en 2020 más de 85 millones de datos con el uso de tecnologías de datos y análisis, y en la temporada de impuestos de ese mismo año, a través del método del vecino más cercano (*nearest neighbor*) comparó los montos ingresados con los de otras personas en circunstancias similares, generando para casi 340 mil contribuyentes mensajes emergentes que les sugirieron revisiones y posteriores ajustes cuyo impacto estimado fue de alrededor de AUD 37 millones en ingresos. Así las cosas, Australia se posiciona como pionero en la implementación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en su sistema tributario, que a 2021, en la automatización de reembolsos, ya realizaba cerca de 93 mil trámites relacionados, eliminando la necesidad de presentar solicitudes de reembolso y ahorrando tiempo tanto a la administración como a los contribuyentes (Australian Taxation Office, 2022).

*Argentina* también figura como un país pionero gracias a la implementación del sistema digital SINTyS (Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social), que funciona desde 1997 y en la actualidad sigue siendo dinámico y eficiente, y sirve como referente por cuanto permite la integración de datos del gasto público y datos de impuestos. *Estonia* avanza hacia la identidad digital, con un chip de identificación con doble seguridad que permite ahorros en muchos de estos procesos de autenticación, mientras garantiza el cumplimiento de las leyes de protección de datos personales o *habeas data*. En este grupo de experiencias también se destaca la de *Corea del Sur*, sobre la cual se volverá de manera detallada al cierre del capítulo por considerarse un caso que genera importantes lecciones aprendidas.

A su vez, en Suramérica, Brasil y Chile ofrecen también aprendizajes a partir de sus sistemas de información sociales y tributarios, que han utilizado para mejorar, entre otras, la focalización de sus programas de asistencia social o disminuir en gran medida la evasión. Por una parte, *Brasil* ha invertido numerosos recursos financieros y de capital humano para la implementación de nuevas tecnologías en su administración tributaria, dentro de los que se destacan el Sistema Público de Contabilidad Digital (SPED), el sistema Contabilidad Ágil (ContAgil), el Sistema de Selección para Aduanas vía Aprendizaje Automatizado (SISAM) y el Sistema de Control de Créditos (SCC).

<sup>6</sup> Plataforma diseñada por la Oficina de Impuestos de Australia para la presentación de impuestos.

Entre los sistemas brasileños mencionados, el SPED permite a los contribuyentes acceder a canales electrónicos unificados de impuestos, transacciones comerciales y financieras, y a la administración, ejecutar procesos de verificación cruzada de datos e inspecciones electrónicas. De hecho, a 2021, este sistema había emitido más de 22.000 millones de facturas electrónicas y decenas de millones de otros documentos fiscales.

SPED dispone de interoperabilidad con ContAgil, y adopta herramientas de inteligencia artificial y *data mining* con el propósito de identificar infracciones tributarias. A estos se suman el SCC, que permite a los contribuyentes presentar de forma digital solicitudes de devoluciones o compensaciones de impuestos y gestiona automáticamente más de 12 millones de documentos al año. De manera complementaria, se dispone del SISAM, un sistema encargado de analizar todos los formularios de declaración de importaciones ante aduanas, que hace uso del aprendizaje automático de alrededor de 30 tipos de errores y calcula el valor esperado de los ingresos.

Por su parte, Chile, como lo explica el CIAT (2020), ofrece a sus contribuyentes declaraciones de IVA prellenadas, que funcionan como borrador. Ello es posible gracias a el uso de *machine learning*, con la información masiva sobre las operaciones electrónicas de los contribuyentes y con la aplicación de una facturación 100 % electrónica. A esta iniciativa se suman otras que han enriquecido el sistema tributario con nueva tecnología, incluyendo la presentación electrónica, la información electrónica, el cierre simplificado de compañías, los mapas SII, y aplicaciones móviles tales como el e-RUT, e-Rent, impuesto electrónico, boleta electrónica, y factura y cheque electrónicos, que habilitan el uso de los diversos servicios mediante dispositivos móviles. Estas herramientas han reducido costos administrativos y operativos, han

mejorado la calidad de la información de las declaraciones y, por ende, han aumentado el recaudo de la administración tributaria.

En ese sentido, desde los Gobiernos toma más relevancia el avance en la implementación y usabilidad de manera responsable de los sistemas de información, así como del *big data*, la inteligencia artificial (AI), el *machine learning*, entre otros, permitiendo no solo enfocarse en detectar la evasión de impuestos, sino también en los mecanismos de declaración y pago de tributos, como por ejemplo la implantación de contabilidades simplificadas adaptadas a las necesidades de la ciudadanía, para mejorar los índices de recaudo tributario. El uso de dichas tecnologías permite el cruce inteligente de datos para que los Gobiernos identifiquen a los ciudadanos que deben pagar impuestos, a los potenciales beneficiarios del gasto y la informalidad actual, así como para cruzar bases de datos de terceros entre instituciones gubernamentales.

Como se puede observar, la implementación de un sistema tributario requiere la comprensión de la necesidad e importancia en su usabilidad, así como del compromiso y acompañamiento del Gobierno para ejecutarlo y mantenerlo en el tiempo. Particularmente ante las altas tasas de informalidad en América Latina y el Caribe, los sistemas de información tributaria deben facilitar información con datos de consumo de tarifas de servicios, asistencia escolar y centros de salud, entre otros. Estos datos permiten establecer los patrones de ingreso y consumo de los habitantes del sector informal ya que los datos administrativos del Gobierno suelen carecer de información sobre sus ingresos. Colombia ha venido avanzando en la facturación electrónica para mejora de la sistematización y hoy es uno de los referentes de la región, y su rápido avance se califica como una “experiencia exitosa”. Así lo indica la DIAN, organismo que viene adelantando la digitalización fiscal desde 2015.

## Recomendaciones



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Implementación de un sistema de información unificado, inteligente e inclusivo.**

Es necesario que Colombia avance hacia la creación de un sistema de coordinación eficiente dentro del Estado, junto con las nuevas tecnologías y el uso de *big data*. Incluso, es algo que ya se ha hecho en un sistema de información social (Sisbén IV), que permite conocer las condiciones socioeconómicas y que cruza la información de ayudas monetarias brindadas, tanto por el Gobierno nacional como por los Gobiernos locales.

Ahora, se hace prioritario que el país avance hacia un sis-

tema tributario que brinde soportes legales e institucionales, que le permitan contar con datos eficientes para mejorar la focalización del gasto, aumentar la transparencia de este, disminuir la evasión y combatir la corrupción. En esta dirección, se esperan resultados del proyecto de modernización tecnológica de la DIAN, que desde 2020 canaliza USD 250 millones a través del Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



**Implementación de un sistema simple y claro, que permita que cualquier persona lo comprenda.**

El sistema tributario debe ser simple, entendible para todos los ciudadanos. Es necesario que los agentes económicos entiendan fácilmente cómo funciona para que puedan ser partícipes de este (Yáñez, 2014). Ahora, de acuerdo con la Tax Foundation (2021), una política sencilla es aquella donde las deducciones son estándar: cuanto mayor sea la diferenciación de las deducciones, más deficiente es el sistema, y su costo de oportunidad incide sobre la economía en general. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, para 2016, las personas gastaron 2.600 millones de horas para cumplir con los requisitos de declaración de impuestos del *Internal Revenue Service* (IRS)<sup>7</sup>.

Por lo tanto, es preciso que el sistema tributario cuente con un sistema de información que garantice la capacidad de la autoridad fiscal para ver al contribuyente de manera integrada en todos los impuestos, y de esta misma forma relacionar a todos los contribuyentes como un agente que participa en el sistema asumiendo una carga impositiva directa o indirecta. Ello permitirá aumentar la eficiencia en todas las funciones, incluidas aquellas

con relevancia directa para aumento de la movilización y priorización del gasto (Tansey, 2019).

En la era digital, el acceso a la información financiera es clave. Así lo expresan Arias y Barreix (2020), quienes destacan que, a corte del 2020, en una muestra de 36 países, 32 facultan a sus administraciones tributarias para acceder a la información financiera doméstica y 30 tienen acceso sin necesidad de obtener autorización judicial, entre ellos Colombia. Según los autores (2020), la transparencia en general -y la financiera en particular- es un camino de ida sin retorno: los países que no lo sigan quedarán confundidos en su institucionalidad, miopes frente a la evasión y el lavado de dinero. Camino que se recomienda se transite en acciones como las que se trazan en el proyecto de modernización tecnológica de la DIAN (Contrato de Préstamo BID 5148/OC-CO), cuyo objetivo principal se dirige<sup>8</sup> a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión tributaria y aduanera de dicha entidad (Fondo DIAN, 2022).

<sup>7</sup> El IRS (por sus iniciales en inglés), o Servicio de Impuestos o de Rentas Internas, es la instancia federal del Gobierno de los Estados Unidos encargada del recaudo fiscal y del cumplimiento de las leyes tributarias.

<sup>8</sup> El Contrato de Préstamo BID 5148/OC-Co se encuentra disponible en: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/PAMD-054-CF-SBCC-21-Aviso-Modelo-Operacion-Aduanera-Segundo-Aviso.pdf>

## SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

### 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 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (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 creó 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 tasa efectiva de tributación (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 redujo el sesgo antiinversión del impuesto.	Se recomienda permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.
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 encuentran 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, posiblemente, le imprime regresividad al impuesto.

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
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 GMF, que será deducible en 50 %, independientemente de que su pago guarde esta relación de causalidad.	Se recomienda seguir reduciendo la carga tributaria corporativa.
Crear la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales	2020	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.	Es necesario garantizar recursos para garantizar su sostenibilidad.
Adopción de la factura electrónica establecida por la DIAN y acompañar el proceso a través de campañas pedagógicas.	2021	Ampliación del recaudo tributario. A la vez, la factura electrónica ha sido impulsada desde el Gobierno con el objetivo de digitalizar y aumentar la productividad del tejido empresarial.	La factura electrónica no solo permite un mejor control fiscal, evitando la evasión de impuestos, sino que consigue registrar el comportamiento adquisitivo de los colombianos en tiempo real. De este modo es posible aumentar la eficiencia de la administración.

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

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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	Es preciso racionalizar las extensiones de regímenes especiales.
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a declarar 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	Colombia es uno de los países donde el recaudo de las personas naturales es muy bajo, en comparación con los países de la OCDE.
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	Para mejorar la equidad del sistema tributario es necesario gravar las rentas más altas

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Cambiar las fuentes de financiación del sistema de protección social para disminuir la carga tributaria sobre 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	Para lograr mayor empleabilidad y formalización de empresas y trabajadores, es necesario reducir la carga tributaria de las empresas, dado que es una de las más altas, en comparación con los países de la OCDE.
Fortalecer el funcionamiento y diseño del RST y evaluar su impacto sobre la formalización y el recaudo.	Ampliar el alcance y la cobertura del RST puede contribuir a aumentar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República, academia y organizaciones sin ánimo de lucro	El RST tiene como objetivo incentivar a los negocios para que entren a la economía formal e impulsar su capacidad de crecer. Es preciso fomentar que quienes tengan una actividad económica se declaren persona jurídica, escalen y migren al RST.
Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad.	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA y la complejidad de su diseño, la productividad de este impuesto es reducida, mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es necesario revisar los productos que no les aplica IVA.
Eliminar los 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	Esta medida reduce, el recaudo y adicional es una medida que beneficia sólo a una parte de la población.
Eliminar el 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—, distorsiona las actividades del mercado de capitales y promueve la economía informal.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es preciso dado que impone costos que restringen el acceso a crédito, limitando la creación de nuevas empresas.
Acelerar 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, DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Congreso de la República	Actualizar el catastro permitirá mejorar el recaudo en regiones, evitando la evasión.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar 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	Fortalecer y automatizar los procesos administrativos de recaudo evitara la evasión y la elusión.
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 aumento será de 14,7 %.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Fomentar la automatización, e implementar medidas de machine learning incrementara los ingresos tributarios.
Modificar el ICA o sustituirlo por un impuesto alternativo.	El ICA tiene varios problemas de diseño que lo hacen distorsionante, complejizan la administración tributaria y dificultan el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2022).	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es necesario modificar o convertirlo en un impuesto municipal de renta que grave las utilidades.

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Declaración universal tributaria.	Transitar hacia la declaración universal implica que el sistema tributario tenga a todas las personas dentro de un gran sistema de información que permita dar seguimiento y mejorar la distribución como el recaudo. De tal forma se podría obtener información de la totalidad de los ciudadanos para todo el sistema de ingresos y gastos fiscales y focalizar mejor el gasto.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Permitirá un mejor seguimiento y distribución del recaudo.
Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.	La tarifa nominal de renta corporativa por encima del 35 % sobrepasa el promedio de América Latina (27,7 %) y la OCDE (21,6 %), lo que le resta competitividad al país y encarece la carga tributaria para las empresas.	Minhacienda y Congreso de la República	Es necesario reducir la carga a las empresas para mejorar la productividad.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.	Esta práctica reduciría la carga tributaria de las empresas y acercaría a Colombia al estándar internacional en lo que se refiere al tratamiento del IVA en el caso de las empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Reducir la carga tributaria a las empresas beneficiaría la empleabilidad y formalización empresarial.
Implementar medidas adicionales para enfrentar la evasión tributaria a las contempladas en la Ley 2155 de 2021.	La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La automatización de procesos tributarios frente a gasto de los hogares permitirá hacer mejor seguimiento y evitar la evasión.
Revisión del impuesto al patrimonio.	Este impuesto reviste la complejidad de gravar una riqueza que no necesariamente es expresión de una renta que haya sido ingreso disfrutado por su dueño. En esa medida, es un impuesto que en ocasiones puede estar generando una doble tributación y, en otras, gravando un ingreso que nunca constituyó renta de la que pudiera disfrutar su dueño.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Se debe evitar grabar dos veces por la misma ganancia, o se generen desincentivos a la creación y mantenimiento de las empresas.
Implementación de un sistema de información unificado, simple, claro inteligente e inclusivo.	El país debe avanzar hacia un sistema tributario que brinde soportes legales e institucionales, que le permitan contar con datos eficientes para mejorar la focalización del gasto, aumentar la transparencia de este, disminuir la evasión y combatir la corrupción. El sistema debe ser simple y tener credibilidad, al punto que las personas puedan recibir de forma fácil sus impuestos por pagar.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La creación de sistemas de información comunes que alineen investigación de ingresos y gastos de los hogares mejora los procesos de tributación y recaudo, como la focalización del gasto.

## Iniciativa destacada en Sistema tributario

### Hoja de ruta para la digitalización de los sistemas fiscales: lecciones de Corea

En 1997 el Sistema Integrado de Impuestos (*Tax Integrated System [TIS]*) marcó el inicio de la digitalización de la administración fiscal coreana; automatizó la administración y se convirtió en una base de datos integrada que conectaba, por primera vez, todas las oficinas fiscales de distrito en una sola red y categorizaba la administración fiscal por funciones. La inversión gubernamental se calculó en USD 84 millones, pero redujo la ineficacia del trabajo manual sistematizando los documentos fiscales, permitiendo la emisión electrónica de certificados y emitiendo notificaciones automáticas a los contribuyentes. También generó transparencia para el sistema fiscal, sustituyendo el control arbitrario por la selección automática de los objetivos de las auditorías fiscales sobre la base de investigaciones y análisis objetivos.

Aunque el TIS fue el principal sistema de administración tributaria durante aproximadamente 20 años, sus ventajas se limitaban al acceso a los certificados y al registro de empresas en línea por parte de los contribuyentes. Por lo tanto, se introdujo el servicio HomeTax en 2001 para mejorar la comodidad de los contribuyentes a través de la digitalización. Luego, en 2015, se puso en marcha el Neo Tax System (NTIS) para sustituir al TIS como un sistema pionero en para la reestructuración de los procesos empresariales del Servicio Nacional de Impuestos.

En el periodo anterior al Neo TIS se desarrollaron más de 30 nuevos sistemas para reflejar el cambiante entorno fiscal y las revisiones de las leyes y reglamentos fiscales que sufrió un país que avanzaba sobresalientemente en lo económico. Sin embargo, como cada sistema funcionaba de forma fragmentada, haciendo compleja e ineficiente la gestión de datos

y generando grandes costes administrativos y de cumplimiento, se vio la necesidad de que el Gobierno avanzara realmente hacia la digitalización de la administración fiscal. Los conocimientos técnicos sobre fiscalidad electrónica acumulados por la NTS durante 20 años y el entorno maduro de las tecnologías de la información (TI) permitieron desarrollar un sistema innovador. Sobre esta base, se puso en marcha un proyecto a gran escala que requería la reorganización de 22.300 programas y 180.000 millones de datos (Jae-Jin Kim, 2022).

Haciendo uso de *big data* y *machine learning*, el NTIS integró ese grupo de sistemas desarrollados en un solo sistema, y ahora cuenta con dos partes fundamentales: el Next-Generation Hometax (NGH), que es un portal en línea para contribuyentes, y el portal de administración tributaria para el funcionamiento interno. El NGH proporciona servicios integrales a los contribuyentes: desde el intercambio de información tributaria y el manejo de las consultas de los contribuyentes hasta el procesamiento de la presentación y los pagos de impuestos.

Como se muestra en el estudio de caso liderado por Jae-Jin Kim (2022), este sistema ha sido un catalizador para fortalecer el recaudo de impuestos en el país, ampliar la base imponible, mejorar la transparencia de las transacciones económicas y reducir los costos operativos de la recaudación de impuestos. De 2011 a 2018, los costos administrativos se redujeron casi en 50 pp y la relación de costos administrativos versus ingresos pasó de 0,93 a 0,58, mientras que el número total de contribuyentes creció a una tasa similar a la lograda entre 2000 y 2010.

## REFERENCIAS

- 1** Acosta, C. (2022). Colombia ha tenido 21 reformas tributarias entre la década de los 90 y hasta 2022. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/colombia-ha-tenido-21-reformas-tributarias-entre-la-decada-de-los-90-y-hasta-2022-3395596>
- 2** Arbeláez Jaramillo, N. (2022, 9 de septiembre). Debatible: La cifra de la ANDI sobre tasa del 67 % en reforma tributaria de Petro. *La Silla Vacía*. [https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/debatible-la-cifra-de-la-andi-sobre-tasa-del-67-en-reforma-tributaria-de-petro/#:~:text=La%20Andi%20calcula%20que%20la,\(24.7%20puntos%20porcentuales%20m%C3%A1s\)](https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/debatible-la-cifra-de-la-andi-sobre-tasa-del-67-en-reforma-tributaria-de-petro/#:~:text=La%20Andi%20calcula%20que%20la,(24.7%20puntos%20porcentuales%20m%C3%A1s))
- 3** Arias, I. G. y Barreix, A. (2020). *Base de datos sobre transparencia*. CIAT. <https://www.ciat.org/acceso-a-la-informacion-financiera-pilar-de-la-transparencia-tributaria-y-la-lucha-contra-el-fraude/>
- 4** Australian Taxation Office. (2022). *Australian Government*. <https://www.ato.gov.au/>
- 5** Banco de la República. (2021, 3 de septiembre). *Tasas efectivas de tributación en Colombia*. <https://www.banrep.gov.co/es/blog/tasas-efectivas-tributacion-colombia>
- 6** Banco Mundial. (2018, 13 de noviembre). *Una conversación necesaria sobre los sistemas tributarios*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/11/13/una-conversacion-necesaria-sobre-los-sistemas-tributarios>
- 7** Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M. y Pinzón, A. (2017). *Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform*. IDB.
- 8** Carranza, J. E. (2018). La industria colombiana en el siglo XXI. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)* (87).
- 9** Cavallo, E. y Serebrisky, T. (s.f.). *Ahorrar para desarrollarse*. BID.
- 10** CIAT. (2020). *Las TIC como herramienta estratégica para potenciar la eficiencia de las administraciones tributarias*. CIAT.
- 11** CIAT, Velayos, F. y Benítez, J. C. (2018). *Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y el Caribe*. CIAT. <https://biblioteca.ciat.org/opac/?v=5554>
- 12** Cobham, A. (2022). Impuestos para un nuevo contrato social. *Finanzas y Desarrollo del FMI*, 31-33.
- 13** CPC, Pro Bogotá, Pro Antioquia, Pro Santander, Pro Barranquilla, Pro Pacífico, Pro Risaralda, Pro Santa Marta y Pro Tolima. (2022, agosto). *Reforma Tributaria para lograr mayor crecimiento y equidad*. <https://www.probogota.org/post/reforma-tributaria-lograr-mayor-crecimiento-y-equidad>
- 14** DANE. (2022). *Demografía y Dinámica Empresarial* (Nota Estadística). [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jun\\_2022\\_nota\\_estadistica\\_demografia\\_empresa.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jun_2022_nota_estadistica_demografia_empresa.pdf)
- 15** Deelen, L. (2015). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en América Latina. Experiencias, avances y desafíos*. OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_368329.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_368329.pdf)
- 16** DIAN. (2021). *Estadísticas*. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx>
- 17** Embajada de Suiza en Colombia, AECOM y Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). (2020). *Comisión del Estudio del Sistema Tributario Territorial*. CEDE. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/webproyectos/comisionstt/CESTT-Informe-web.pdf>
- 18** Farné, S. (2020). ¿Menos impuestos a las empresas, más empleo formal? El caso de Colombia. *Revista Instituto Colombiano*, 1-24.
- 19** Fedesarrollo. (2022, agosto). *Evasión de impuestos: mire cuánto le estaría quitando a Colombia al año*. <https://fedesarrollo.org.co/es/content/evasion-de-impuestos-mire-cuanto-le-estaria-quitando-colombia-al-año>
- 20** Fernández, M., González, S. y Rosero, A. (2021). *Misión de Empleo*. Ministerio del Trabajo.
- 21** Fondo DIAN. (2022, 1 de septiembre). *Fondo DIAN Colombia. Programa Apoyo a la Modernización de la DIAN. Contrato de préstamo BID 5148/OC-CO. Invitación a presentar expresiones de interés. Selección basada en calidad y costo – SBCC. PAMD – 054-CF-SBCC-21*. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/PAMD-054-CF-SBCC-21-Aviso-Modelo-Operacion-Aduanera-Segundo-Aviso.pdf>
- 22** Gutiérrez, D. y Galvis, M. (2022, 8 de julio). Los pobres son los menos favorecidos con el día sin IVA. *La Silla Vacía*.
- 23** Henández, Á. (2022). *El día sin IVA un beneficio que aumenta la desigualdad*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/27761/El%20Día%20sin%20iva%20un%20beneficio%20que%20aumenta%20la%20desigualdad.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 24** Jae-Jin Kim, H. K.-T. (2022). *A roadmap for digitalization of tax systems: lessons from Korea*. BID.
- 25** Lora, E. y Mejía, L. F. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social*.
- 26** Minhacienda. (2022a). *Exposición de Motivos: Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. Minhacienda.
- 27** Minhacienda. (2022b). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022*. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197963%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- 28** Mooij, R. y Swistak, A. (2022). El impuesto al valor agregado continúa su expansión. *Finanzas & Desarrollo*, 59, 52-64. Fondo Monetario Internacional.
- 29** OCDE. (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*. OCDE.
- 30** OCDE. (2019). *Estudios Económicos de la OCDE. Colombia*.
- 31** OCDE, DIAN y Minhacienda. (2022). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE. (2022). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>
- 32** PNUD. (2022). *PNUD LAC PDS 28 El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma*. PNUD.
- 33** Pessino, C. (2017, 13 de junio). Mejores prácticas para crear un sistema inteligente de datos para los gobiernos. *BID*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/mejores-practicas-sistema-inteligente-de-datos-para-los-gobiernos/>
- 34** Rincón-Castro, H. y Delgado, M. (2018). ¿cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, XLVII* (1 y 2), 97-135.
- 35** Sanz-Sanz, J. y Labrador, I. (2013). *Política fiscal y crecimiento económico* (Serie Microeconomía del desarrollo). CEPAL.
- 36** Sierra, A. (2022, 7 de agosto). *Día sin IVA: motivos y por qué lo podría quitar el gobierno de Gustavo Petro*. <https://fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/colombiaacom07agosto2022.pdf>
- 37** Tansey, D. (2019). Tax Administration Information Systems; Concept, Design, and Implementation. *The Governance Brief* (36).
- 38** Tax Foundation. (2021). *International Tax Competitiveness Index*. [https://files.taxfoundation.org/20211014170634/International-Tax-Competitiveness-Index-2021.pdf?\\_gl=1\\*sdbwpl\\*\\_ga\\*ODM4MDc5ODQxLjE2NjQwMzUzNDA.\\*\\_ga\\_FP7KWDV08V\\*MTY2NDI3MDg0Ni4yLjEuMTY2NDI3MDk2OS41LjAuMA](https://files.taxfoundation.org/20211014170634/International-Tax-Competitiveness-Index-2021.pdf?_gl=1*sdbwpl*_ga*ODM4MDc5ODQxLjE2NjQwMzUzNDA.*_ga_FP7KWDV08V*MTY2NDI3MDg0Ni4yLjEuMTY2NDI3MDk2OS41LjAuMA)
- 39** Universidad de los Andes. (2022). *Sistema tributario territorial* [Nota Macroeconómica N.º 41]. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57245/nota-macroeconomica-41.pdf>
- 40** Valero Linero, E. (2014). La tributación en la cultura de los colombianos. *Revista Humanismo y Sociedad*, 2(1), 73-78.
- 41** Yáñez, J. (2014). *Tributación: equidad y/o eficiencia*. Departamento Control de Gestión y Sistemas de Información – FEN U. Chile.