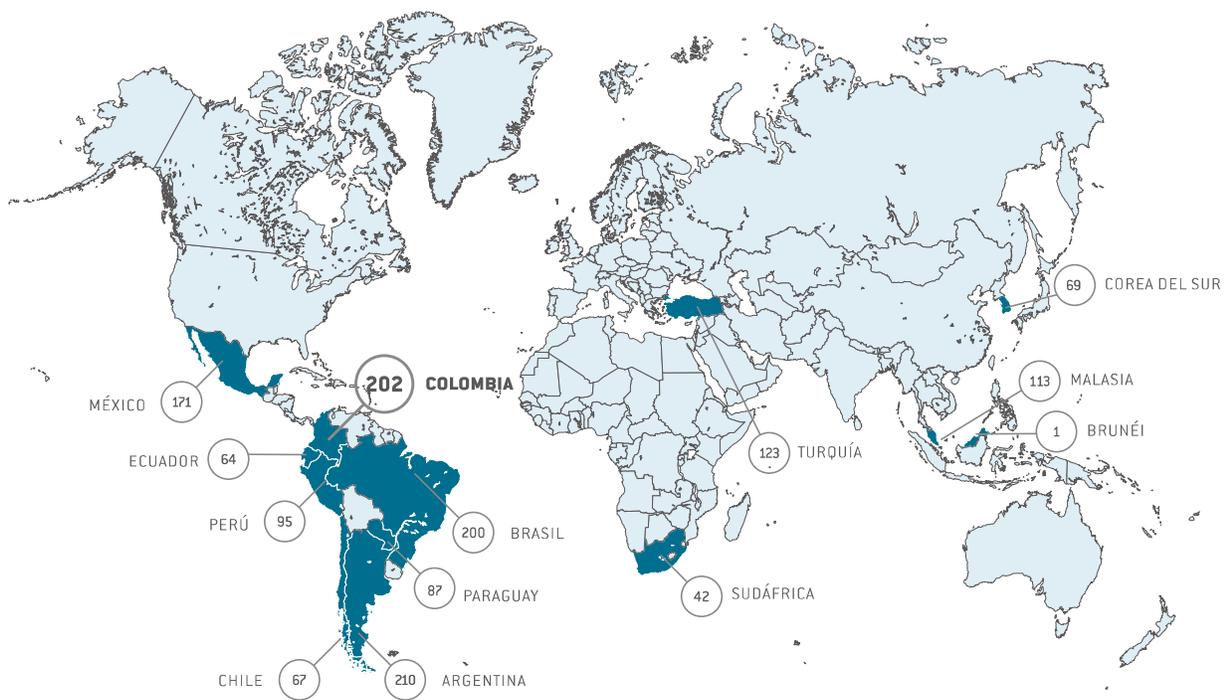




SISTEMA TRIBUTARIO



Tasa total de impuestos como porcentaje de las utilidades. Puesto entre 211 países [1 indica el país con menor tarifa de impuestos].

Nota: Esta variable es una combinación de impuestos sobre la renta y otros impuestos.

Fuente: Doing Business (2018).



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA TRIBUTARIA

Tema	Indicador	Valor Colombia 2018	Ranking en América Latina 2018	Mejor país en América Latina 2018 (valor)	Fuente
Impuesto de renta	Tasa de renta personas naturales (%) ¹	35 % (valor máximo)	16 de 17	Guatemala (7 %)	Trading Economics
	Tasa de renta sociedades (%) ¹	37,0 %	18 de 18	Paraguay (10 %) ²	OCDE
	Tasa de impuestos total o Tasa efectiva de tributación (% de ganancias comerciales) ²	69,7 %	16 de 18	Ecuador (32,5 %)	Doing Business
	Impuesto a las ganancias (% de ganancias comerciales)	22,2 %	12 de 18	Bolivia (0 %)	Doing Business
	Efectos del sistema tributario sobre los incentivos a invertir (de 1 a 7, donde el menor valor reduce el incentivo a invertir) ³	2,5	14 de 17	Paraguay (5,0)	WEF
	Máxima tarifa combinada (impuesto de renta + impuesto dividendos)	43,3 %	3 de 3	Chile (35 %)	OCDE
Impuestos a la nómina	Impuestos laborales y contribuciones (% de ganancias comerciales)	18,6 %	9 de 18	Honduras (3,3 %)	Doing Business
	Tasa de seguridad social	30,5 %	9 de 14	México (9,2 %)	Trading Economics
	Efectos del sistema tributario sobre los incentivos a trabajar ³	3,1	14 de 17	Chile (4,7)	WEF
IVA	Tasa de impuesto al valor agregado - IVA (%)	19,0 %	16 de 18	Panamá (7 %)	Trading Economics
GMF	Dependencia de los países con Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) (% del PIB) ⁴	0,8 %	6 de 8	Perú (0,03 %)	CIAT
Recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB) ⁵	19,8 %	10 de 18	Brasil (32,2 %)	OCDE
	Contribuciones a la seguridad social (% del PIB) ⁶	2,5 %	4 de 6	Chile (1,4 %)	IMD
	Impuestos indirectos (% del PIB) ⁶	8,4 %	2 de 6	México (6,5 %)	IMD
	Impuestos al capital y a la propiedad (% del PIB) ⁷	1,6 %	4 de 6	México (0,3 %)	IMD
	Impuestos a las empresas (% PIB) ⁶	4,6 %	6 de 6	Brasil (2,2 %)	IMD

Nota: 1/ Información para Colombia de 2018; para el resto de América Latina, de 2017. 2/ Mide el monto de impuestos y contribuciones obligatorias que pagan las empresas después de justificar las exenciones y deducciones permitidas como porción de las utilidades comerciales. Se excluyen los impuestos retenidos (como impuesto al ingreso personal) o cobrados y remitidos a autoridades fiscales (como impuestos al valor agregado, impuestos a las ventas o impuestos a los bienes y servicios). Información para 2016. 3/ Información correspondientes al Índice Global de Competitividad 2017-2018. 4/ Información para Colombia de 2017 (fuente: DIAN); para el resto de países, de 2015. 5/ Datos correspondientes al año 2015. Este porcentaje incluye los ingresos tributarios del orden nacional y territorial. El primer lugar en el ranking representa una mayor recaudación. 6/ Información para 2016. El primer lugar en el ranking representa una menor recaudación. 7/ Datos correspondientes al año 2016, con excepción de México, que es para 2015. El primer lugar en el ranking representa una menor recaudación.



En los últimos ocho años el país ha tenido siete reformas tributarias, algunas modificaron ampliamente el estatuto tributario y otras consideraron aspectos puntuales en materia de impuestos. En 2010 se realizaron tres reformas: la Ley 1430, la Ley 1429 y el Decreto-Ley 4825. La primera eliminó la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, estableció una eliminación gradual del gravamen a los movimientos financieros (GMF) y modificó la tarifa del impuesto al patrimonio. La segunda creó beneficios tributarios en materia del impuesto de renta para las pequeñas empresas e instauró nuevos descuentos que se podían restar en el impuesto de renta. La tercera impuso el impuesto al patrimonio también para quienes tuvieran patrimonios líquidos entre COP 1.000 y 3.000 millones y dispuso una sobretasa a este tributo durante los años 2011 a 2014.

En 2012, la Ley 1607 eliminó los aportes parafiscales del SENA y del ICBF, y las contribuciones al régimen contributivo de salud para los trabajadores con ingresos inferiores a diez salarios mínimos mensuales, siendo este uno de los grandes avances de los últimos años en materia tributaria, con un impacto directo sobre competitividad. Esta reforma también redujo el impuesto de renta al 25 %; sin embargo, creó el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), con una tasa del 9 %, que finalmente dejó inalterada la reducción en la tasa de renta. Con respecto a las personas naturales, en paralelo al sistema de renta ordinaria, la ley fijó un nuevo régimen a través del impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN) y el impuesto mínimo alternativo simple (IMAS), lo que introdujo mayor regresividad e inequidad.

En 2013, la Ley 1694 dispuso prolongar el desmonte del GMF y, en 2014, la Ley 1739 creó el impuesto a la riqueza —en reemplazo del patrimonio—, modificó el CREE y estableció una sobretasa a este. Esta reforma hizo que el impuesto de renta, CREE y sobretasa al CREE ascendiera hasta el 40 % en 2016.

Por último, en 2016 la Ley 1819 introdujo algunos elementos que le dieron mayor equidad, progresividad y eficiencia al sistema tributario, como la eliminación del IMAN y del IMAS, pero dejó muchos pendientes. Aunque eliminó el CREE y su sobretasa, creó una sobretasa temporal para los siguientes dos años que incrementó la tarifa de renta. Pero, más allá de eso, la reforma no corrigió los problemas estructurales de este impuesto, pues continúa sin recaer sobre las utilidades reales de las sociedades. Lo anterior impacta negativamente la tasa efectiva de tributación (TET) del país¹.

Los problemas estructurales en el impuesto sobre el valor agregado (IVA) también persisten: los bienes excluidos de este tributo tienen una enorme desventaja frente a la importación de estos mismos bienes por efectos del IVA. Así mismo, se continúa subsidiando la producción de algunos bienes de consumo interno. Adicionalmente, el aumento del IVA y la eliminación del descuento de dos puntos en este tributo incrementaron la tributación de los bienes de capital. A esto se le suma la decisión de dejar permanente el GMF.

Cabe destacar que, a pesar de las elevadas cargas tributarias para las empresas, el recaudo sigue siendo un enorme reto: en Colombia, este solo llega al 19,8 % del producto interno bruto (PIB)².

Pese a que por mandato constitucional el sistema tributario debe ser equitativo, progresivo y eficiente, el país aún tiene un gran desafío. Cumplir con estos principios daría mayor estabilidad a las finanzas públicas y minimizaría las distorsiones que generan los impuestos al aparato productivo. Por ello, es indispensable realizar una reforma tributaria para la competitividad. En este sentido, a la luz de estos principios, este capítulo analiza los principales tributos del orden nacional, describe las deficiencias en administración tributaria y hace énfasis en algunos temas territoriales. A partir de esto, se proponen unas recomendaciones.

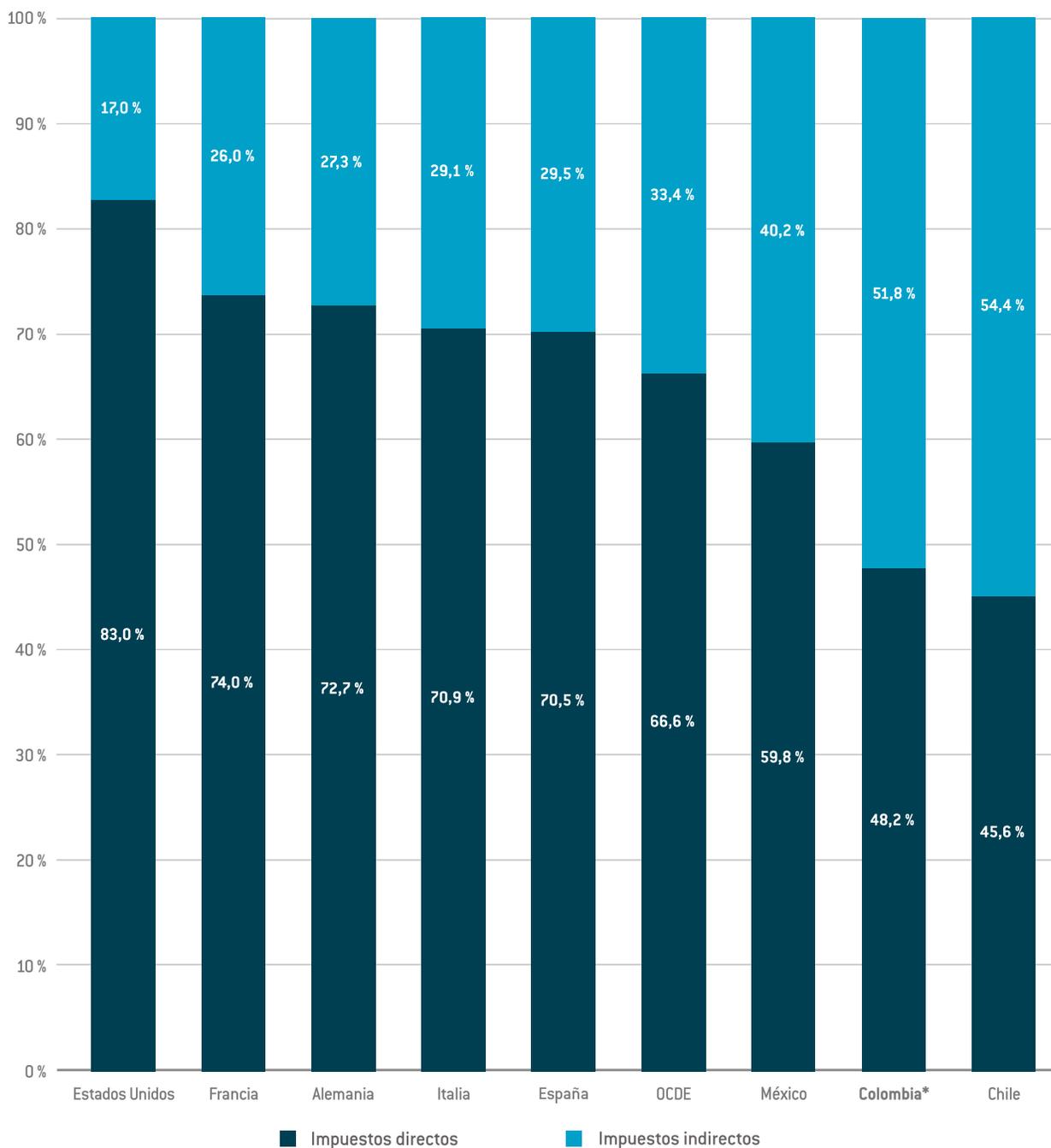


IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL

En general, los impuestos directos contribuyen con la progresividad de un sistema tributario, en tanto los indirectos lo hacen más regresivo. Contrario a esto, los impuestos in-

directos prevalecen en la estructura tributaria de Colombia: mientras que estos representan el 51,8 %, en los países de la OCDE equivalen al 33,4 % en promedio.

Gráfica 1. Participación de impuestos directos e indirectos sobre el total de tributación. Colombia, 2017, y países de la OCDE, 2016.



*Información para Colombia de 2017.

Fuente: OCDE. Para Colombia DIAN. Cálculos: CPC.

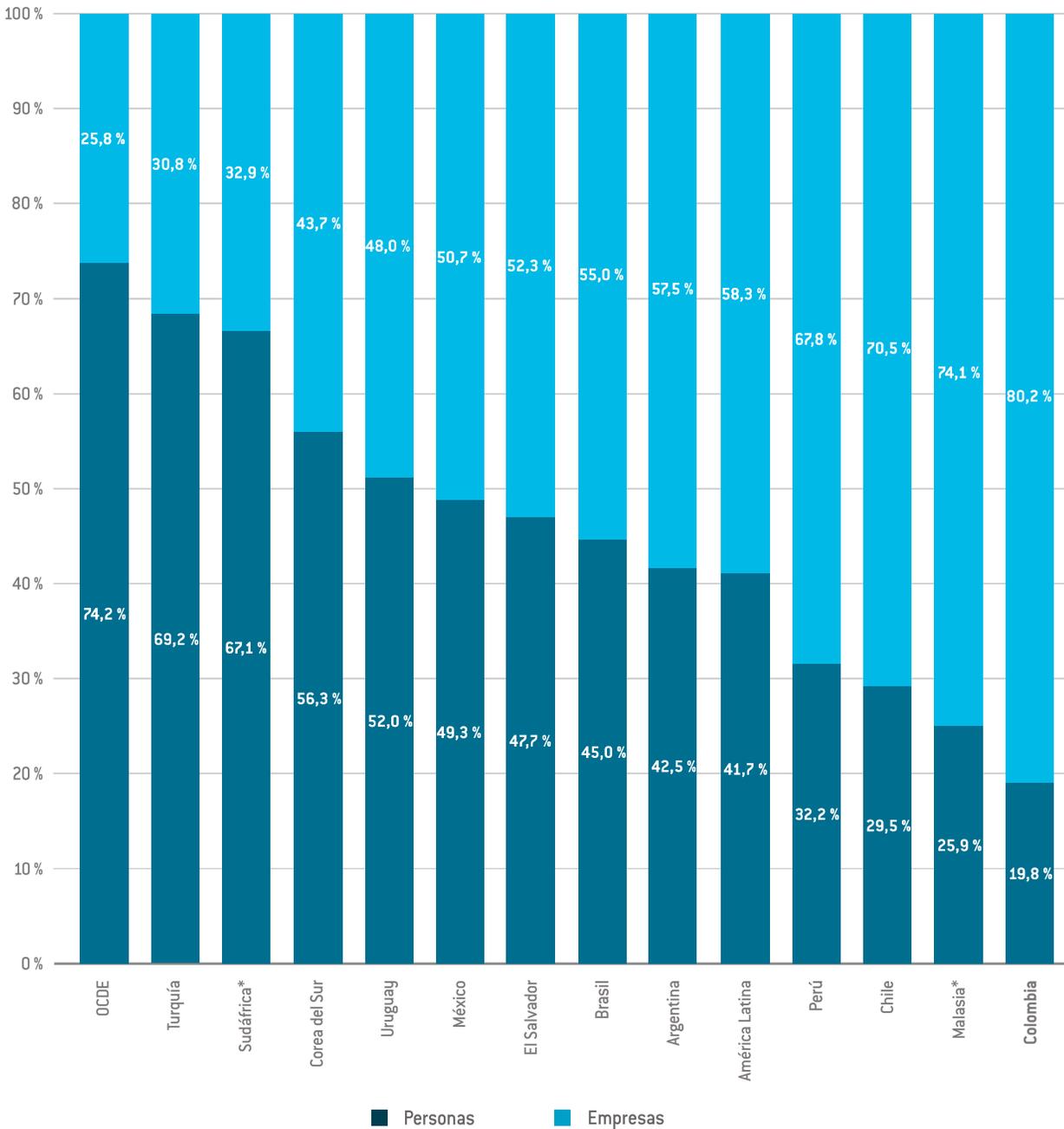
IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL



Los impuestos directos en el país recaen en su gran mayoría en cabeza de las sociedades, contrario al contexto internacional. Mientras que en 2016 el 74,2 % del recaudo

de impuestos directos de los países de la OCDE provino de personas naturales, en Colombia fue inferior al 20 % [Gráfica 2].

Gráfica 2. Contribución de las personas naturales y las empresas al recaudo de impuestos directos, 2016.



*Información correspondiente a 2015.
Fuente: OCDE (2018). Cálculos: CPC.

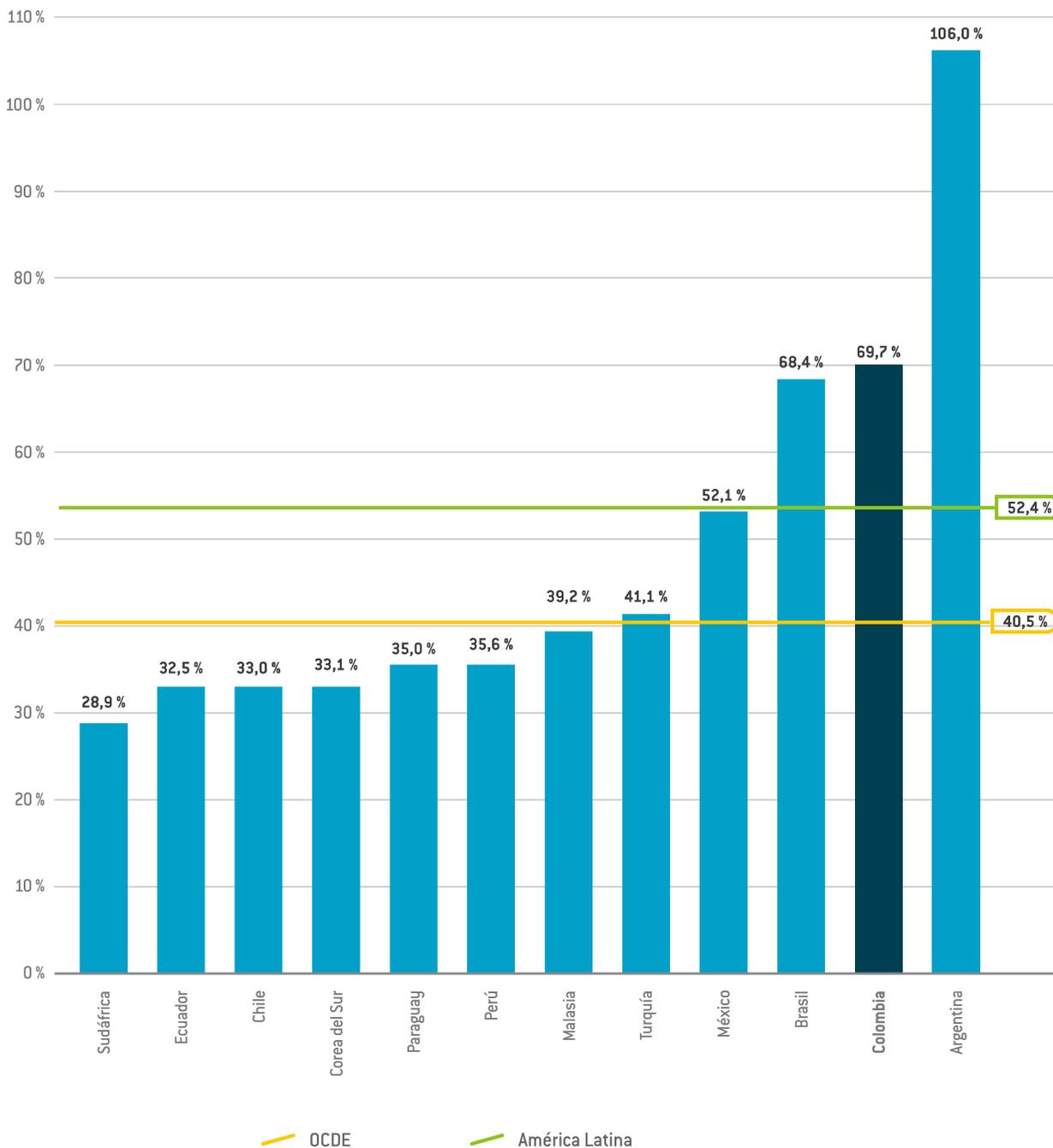


IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Concentrar los impuestos –como el de renta, por ejemplo– principalmente en las sociedades incrementa sus TET, lo que termina afectando la inversión y el crecimiento de la economía y, por consiguiente, su competitividad. Frente a

países de referencia, después de Argentina, Colombia registra la TET más elevada, la cual es superior al promedio de América Latina (52,4 %) y a la de los países de la OCDE (40,5 %) (Gráfica 3).

Gráfica 3. Tasa efectiva de tributación. Colombia y algunos países de la región y de la OCDE, 2016.



Fuente: Doing Business (2018).

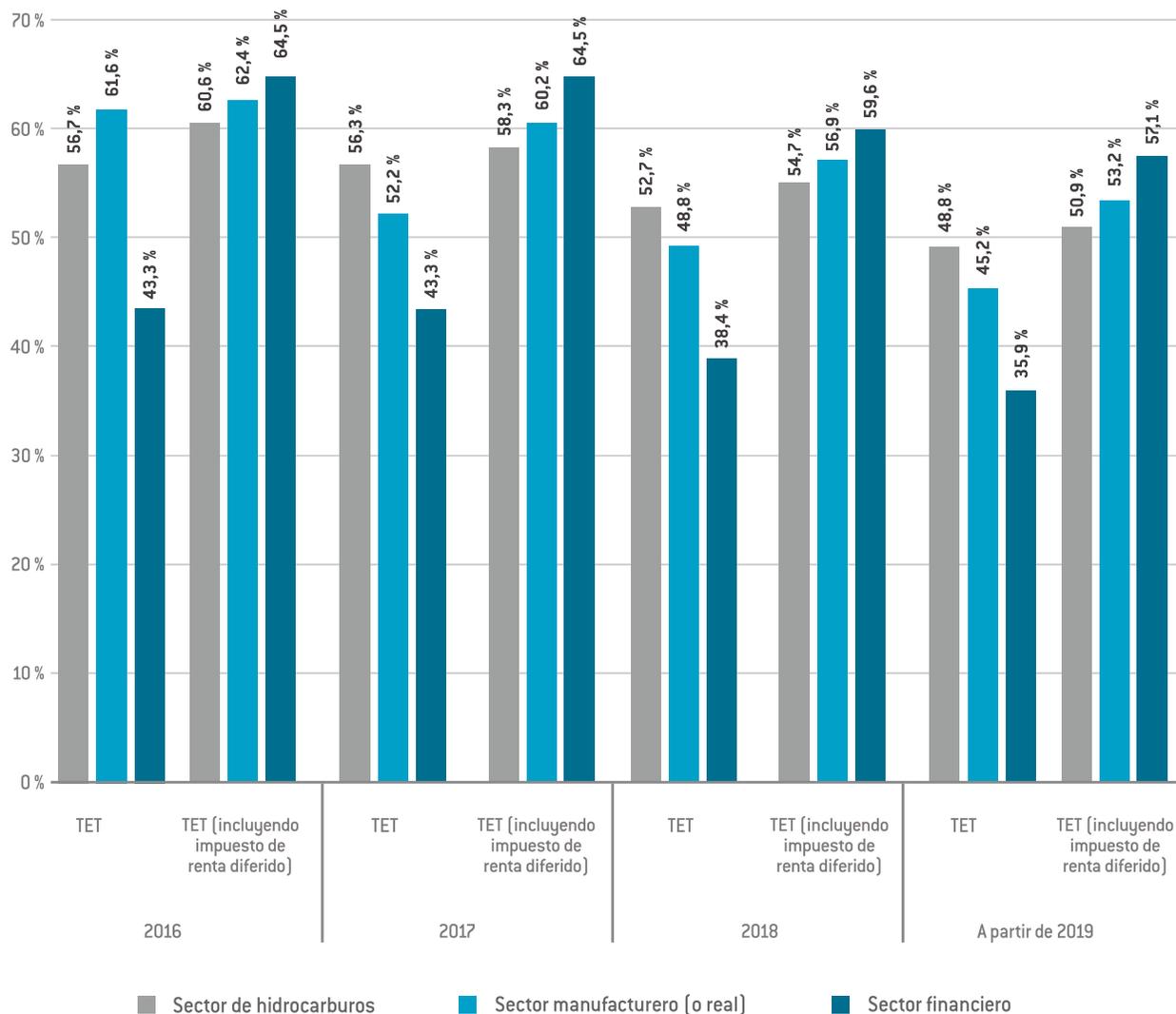


IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Un estudio reciente del Consejo Privado de Competitividad (CPC) y KPMG analizó el impacto de la Ley 1819 de 2016 sobre la carga tributaria para los sectores financiero, de hidrocarburos y manufacturero. Este encontró que la reducción del impuesto a la renta con la reforma, sumada a la no aplicación del impuesto a la riqueza desde 2018, disminuyen las TET para los tres sectores. Sin embargo, aunque la TET para el sector financiero llegará al 35,9 % a partir de 2019, para los otros sectores seguirá siendo ele-

vada (supera el 45 %). Adicionalmente, si se considera el impuesto de renta diferido³, las TET serían aún más altas (Gráfica 4). De hecho, al incluir también este impuesto, la TET más baja de este análisis, que es la que regirá para el sector de hidrocarburos a partir de 2019 (50,9 %), es solo levemente inferior a la TET promedio de la región (52,4 %) y está lejos del promedio de los países de la OCDE (40,5 %) si se toman como referencia las tasas calculadas por el último informe del Doing Business⁴.

Gráfica 4. Impacto de la Ley 1819 de 2016 sobre la TET de los sectores: hidrocarburos, manufacturero y financiero*.



*La TET que incluye el impuesto de renta diferido se genera como consecuencia de las diferencias entre la utilidad contable y la utilidad fiscal. Este impuesto es muy común que se dé en Colombia debido a la prelación que la norma fiscal tiene sobre la contable.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad y KPMG (2018).

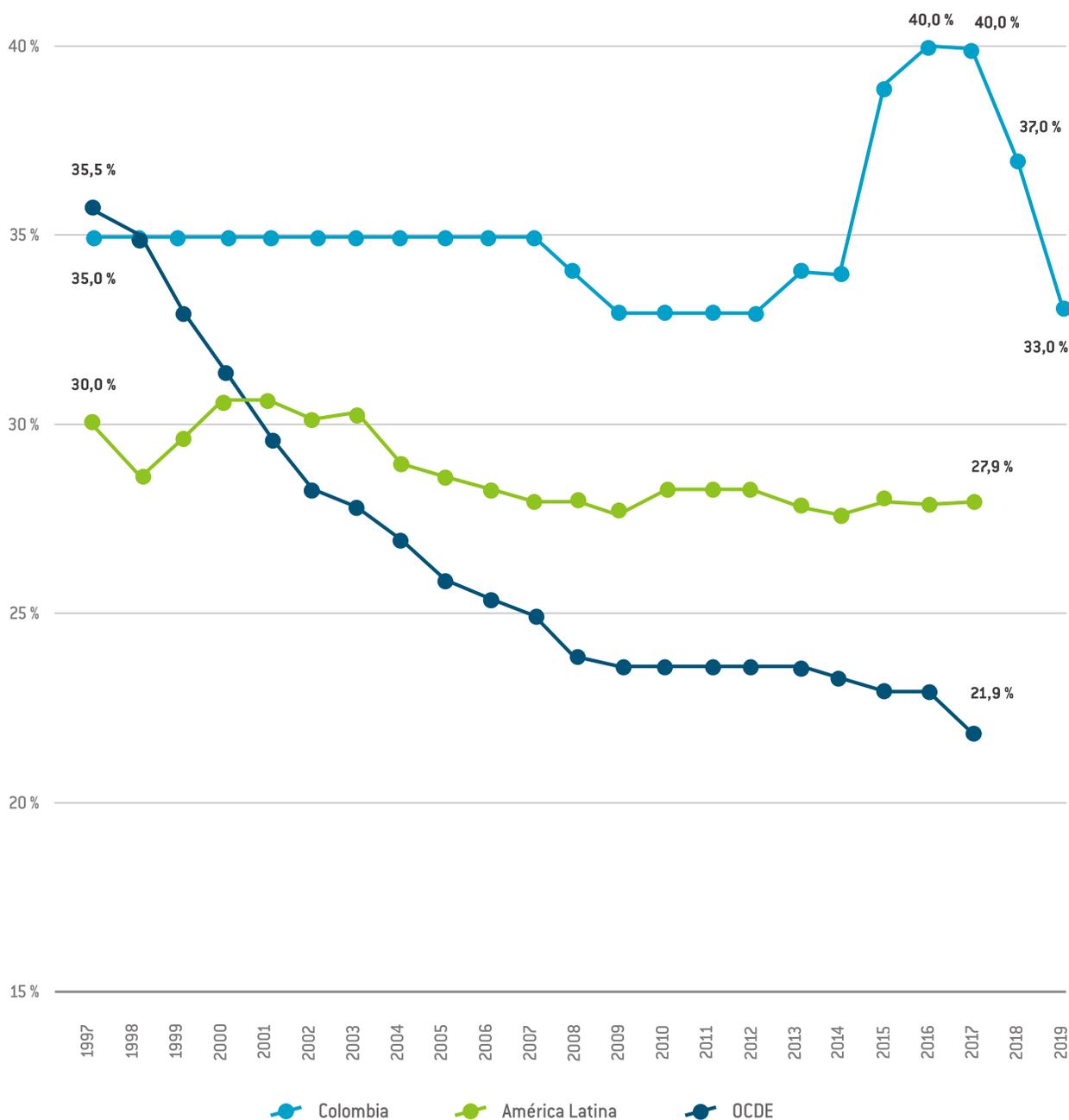


IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

IMPUESTO DE RENTA

A partir de 2019 el impuesto de renta a las sociedades será del 33 % de acuerdo con la Ley 1819 de 2016. Sin embargo, este aún es elevado frente a los estándares internacionales (Gráfica 5).

Gráfica 5. Evolución de la tasa de renta a las sociedades: Colombia, OCDE y América Latina.



Fuente: OCDE [2018]. Para Colombia, Ley 1819 de 2016.

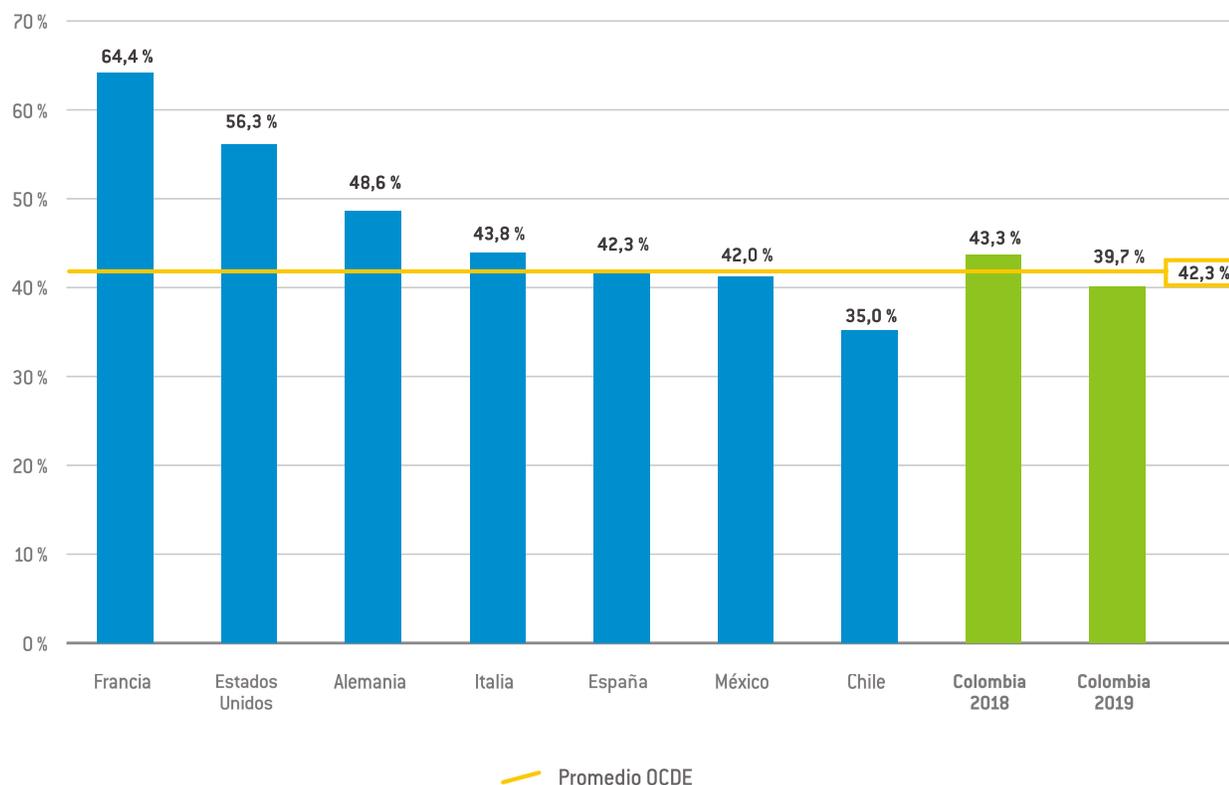


IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Aunque la tarifa combinada –impuestos de renta y dividendos– es similar a los estándares internacionales (Gráfica 6), cabe resaltar que el problema estructural en el impuesto de renta no ha sido corregido. Este gravamen

recae sobre los ingresos y no sobre las utilidades de las sociedades, y solo cerca de la tercera parte de algunos de los impuestos pagados por las empresas se considera para su estimación.

Gráfica 6. Tarifa combinada sociedad-socio. Colombia y algunos países de la región y de la OCDE, 2017*.



*La estimación para la tarifa combinada de Colombia se realizó tomando la máxima tasa del impuesto a los dividendos (10 %) y suponiendo una distribución del 100 % de estos.

Fuente: OCDE. Para Colombia, Ley 1819 de 2016. Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

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

La Ley 1819 de 2016 impuso un solo sistema para liquidar el impuesto de renta basado en los ingresos de los contribuyentes, lo que introdujo mayor simplificación al tributo y más progresividad al sistema tributario. De acuerdo con esta ley, el impuesto a la renta se debe depurar de forma

independiente dependiendo si son rentas de trabajo, de capital, no laborales, de pensiones, y dividendos y participaciones. Para las rentas de trabajo y de pensiones existen cuatro tarifas que van de 0 % a 33 %. Para las rentas no laborales y de capital, las tarifas son seis y van de 0 % a 35 %. Adicionalmente, dicha ley limitó de forma acertada las deducciones y exenciones del impuesto de renta a personas naturales a un 40 %, lo que contribuye a generar un mayor recaudo. Esta norma también impuso un gravamen a los dividendos y participaciones superiores a 600 unidades de valor tributario (UVT)⁵.



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Aunque la Ley 1819 de 2016 dio un paso importante para mejorar la tributación del impuesto de renta para personas naturales, es infortunado que el umbral a partir del cual se empieza a tributar no se haya reducido. Esto hace que el impuesto siga concentrado en unos pocos contribuyentes⁶. Por lo tanto, se recomienda ampliar la base a partir de la cual se empieza a tributar renta⁷.

Acción regulatoria. Imponer sobre las rentas de pensiones los mismos límites en deducciones, exenciones y tratos especiales que recaen sobre las rentas de trabajo.

La Ley 1819 de 2016 limitó las deducciones, exenciones y tratos especiales del impuesto a la renta para personas naturales, imponiendo un límite del 40 % para las rentas de trabajo y del 10 % para las rentas de capital y no laborales. Aunque dicha ley estableció la misma tributación para las rentas de trabajo y de pensiones, no dispuso ninguna clase de límites a los beneficios y deducciones para estas últimas. Por ello, se recomienda imponer sobre las rentas de pensiones los mismos límites que recaen sobre las rentas de trabajo.

Acción regulatoria. 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.

La expedición de la Ley 1819 de 2016 redujo la carga tributaria para las empresas. Sin embargo, estas tasas continúan siendo elevadas. Por ejemplo, si se tiene en cuenta la TET más baja encontrada en el estudio del CPC y KPMG, que es 50,9 % para el sector de hidrocarburos a partir de 2019, es solo levemente inferior a la TET promedio de la región y está

lejos del promedio de los países de la OCDE. Por lo tanto, es fundamental que a partir de 2019 se cumpla con la eliminación de la sobretasa a la renta como lo dispuso la Ley 1819 de 2016, de forma que la tasa nominal del impuesto de renta para las empresas sea del 33 %.

Ahora bien, como se mencionó antes, los problemas estructurales de este gravamen no fueron corregidos con la Ley 1819 de 2016. Es necesario que el impuesto de renta recaiga sobre las utilidades reales de las sociedades, siendo fundamental, por ejemplo, que se logre deducir todos los impuestos pagados por las empresas. Esta es la única forma de reducir la brecha entre la tasa nominal pagada por las empresas –que hoy asciende al 40 %– y la TET, la cual, según el estudio del CPC y KPMG es (en el mejor de los casos) cercana al 51 %, según el Ministerio de Hacienda al 54 %⁸ y según el Doing Business al 70 %.

Adicionalmente, para compensar la menor tasa de renta es fundamental reducir la evasión de este tributo, que asciende al 39 % (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). Con este fin, se discuten varias recomendaciones más adelante.

Acción regulatoria. Eliminar el límite impuesto por la Ley 1819 de 2016 para deducir las pérdidas fiscales.

La Ley 1819 de 2016 determinó un periodo de 12 años para deducir las pérdidas fiscales, lo que anteriormente no existía (artículo 147 del Estatuto Tributario). La amortización de pérdidas fiscales no debe tener límite alguno en el tiempo, en la medida en que la renta presuntiva no permite compensar las pérdidas hasta llegar a una renta gravable de cero pesos. Por tal razón, se recomienda eliminar este límite, de forma que las pérdidas fiscales se puedan amortizar sin restricciones de tiempo⁹.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL



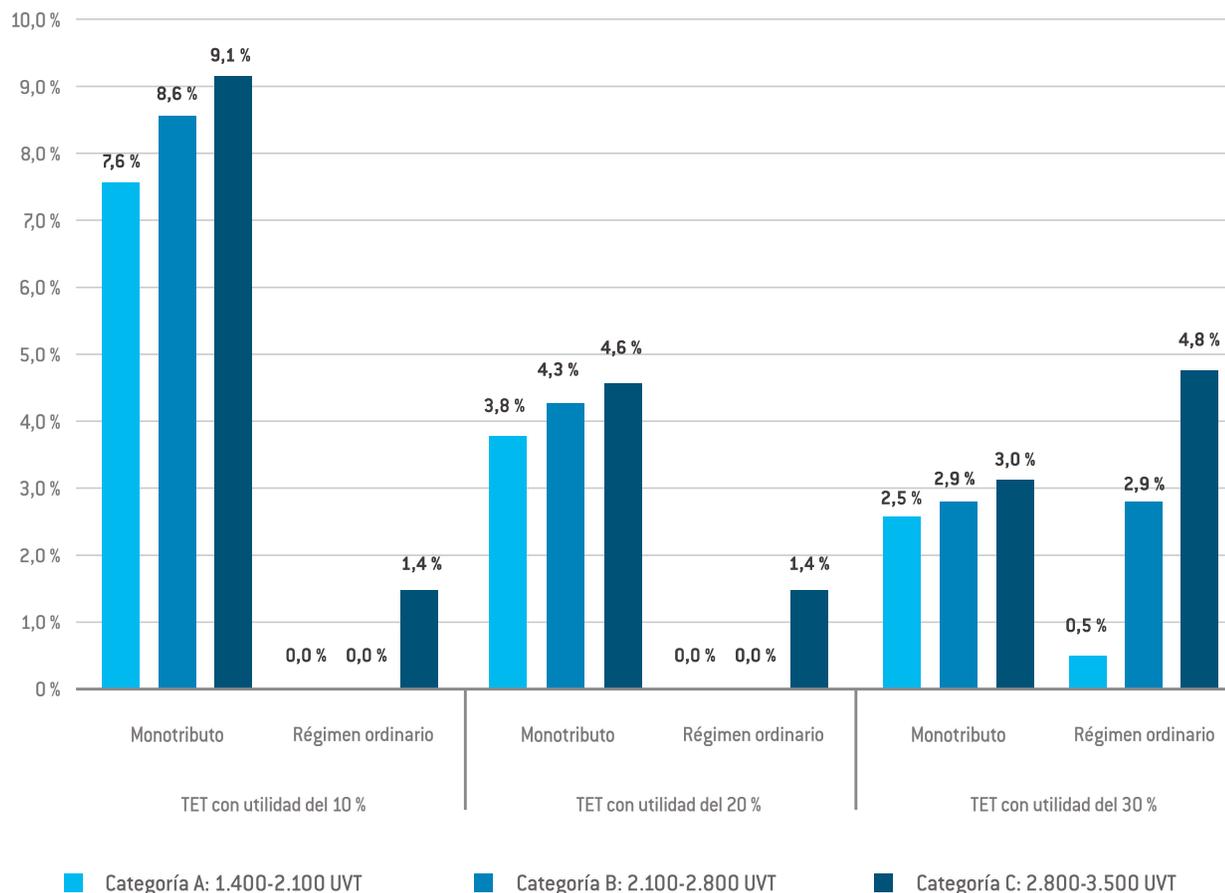
MONOTRIBUTO

La Ley 1819 de 2016 creó el sistema de 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, los rangos que fija este nuevo sistema son demasiado bajos comparados con el régimen de renta ordinaria –los cuales se basan sobre ingresos netos–¹⁰. La Gráfica 6 ilustra un ejercicio contable considerando un margen de utilidad del 10 % en la actividad de comercio al por menor. Como resultado, se evidencia que mientras que en el sistema de renta ordinaria no se paga impuesto, lo que implica una TET de 0 %, en los tres rangos de ingresos establecidos en el monotributo se genera impuesto, lo que incrementa la TET de las personas naturales que se acojan a este régimen entre el 7 % y

9 %. Esta situación es similar si se estiman márgenes de utilidad hasta del 30 %.

Solo con un margen del 30 %, el segundo rango del monotributo y del régimen ordinario se igualan, y a partir del tercer rango es mejor acogerse a este nuevo sistema (Gráfica 7). A esto se le suman los errores técnicos que tienen las tasas marginales de este impuesto en sus tres categorías (A, B y C)¹¹. Así pues, las desventajas que presenta este gravamen frente al régimen de renta ordinaria, sumadas a los errores técnicos de sus tasas marginales, explican el bajo impacto del sistema de monotributo: según información no oficial, al cierre de este documento solo 59 personas con establecimientos pequeños habían aplicado a este sistema, de las cuales menos de 20 hicieron pagos.

Gráfica 7. Comparación del monotributo con el sistema de renta ordinaria.



Fuente: Ley 1819 de 2016. Cálculos: CPC.



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

RECOMENDACIÓN

Acción regulatoria. Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas.

Para incentivar la formalización en el país a través del monotributo, se requiere reestructurar este gravamen de manera que sea más atractivo acogerse al nuevo régimen. Por ello, se recomienda ampliar la cobertura de este tributo no solo a personas naturales sino también a las micro y pequeñas empresas con un tope máximo de ingresos brutos, y extenderlo a otros impuestos como, por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto al consumo.

Es importante tomar como referencia la experiencia en la implementación de este tipo de sistemas en países como Brasil y Argentina, los cuales se han ido ajustando de acuerdo con las condiciones propias de cada uno. El SIMPLES de Brasil, por ejemplo, que viene aplicán-

dose desde 1997, sustituye el pago de algunos impuestos federales y otros subnacionales¹². Dicho gravamen comprende las micro y pequeñas empresas con un tope máximo de ingresos brutos. Argentina, por su parte, aplica el sistema de régimen simplificado, que consiste en un tributo único de cuota fija que tiene dos componentes: el componente de seguridad social y el componente impositivo. Dicho tributo sustituye en un solo pago el IVA y los impuestos a las ganancias, los aportes al sistema integrado previsional y el aporte al sistema nacional del seguro de salud (OIT, 2014).

Si se tomara la decisión de no ampliar la cobertura del monotributo a otros impuestos y hacerlo efectivo solo para sustituir el impuesto de renta, es necesario corregir su monto de tributación y sus tasas de manera que sean progresivas para las personas de mayores ingresos. En cualquier caso, es clave que este incluya también las micro y pequeñas empresas, pues de lo contrario es difícil que este gravamen consiga tener una cobertura importante.



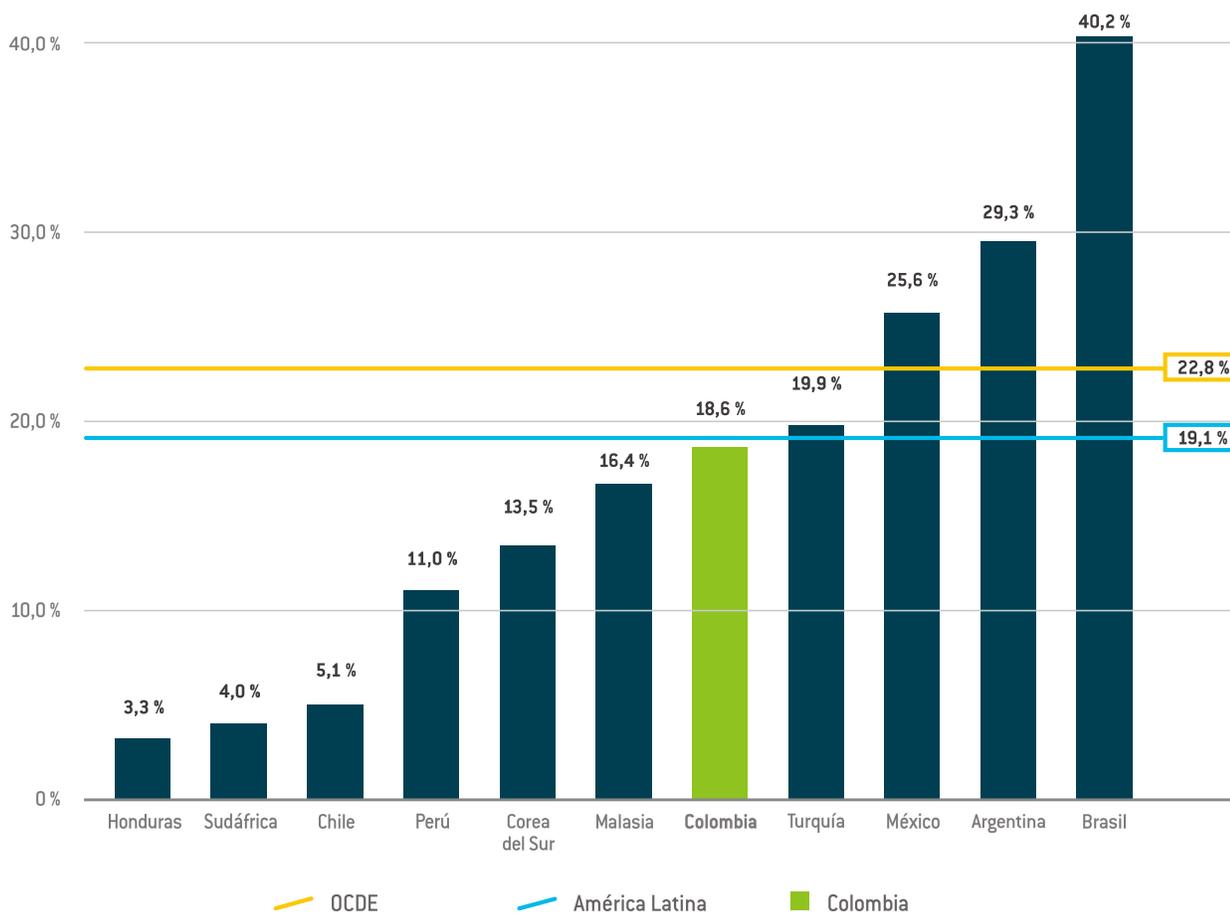
IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

IMPUESTOS A LA NÓMINA

Si bien el porcentaje de los impuestos laborales y contribuciones que pagan las empresas colombianas con respecto a sus utilidades comerciales es cercana al promedio de América Latina, aún es superior al de países como Chile

(en más de tres veces) y Perú (en casi dos veces) (Gráfica 8). Esta situación es consecuencia principalmente del impuesto parafiscal que financia a las cajas de compensación familiar.

Gráfica 8. Impuestos laborales y contribuciones (% de las utilidades). Colombia y países de referencia, 2016.



Fuente: Doing Business (2018).

RECOMENDACIÓN

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

Dados los impactos positivos sobre la formalidad que ha tenido la reducción de costos laborales no salariales, se requiere buscar alternativas a la nómina formal para financiar los impuestos

parafiscales asociados a las cajas de compensación familiar¹³ y los aportes al ICBF, al SENA y al régimen contributivo en salud para los trabajadores que ganan más de diez salarios mínimos. Por lo tanto, se recomienda eliminar los impuestos asociados a las cajas de compensación familiar e incluir en el Presupuesto General de la Nación (PGN) una partida equivalente al valor del subsidio familiar pagado. Así mismo, se propone atar al PGN los impuestos asociados a la salud, el ICBF y el SENA.



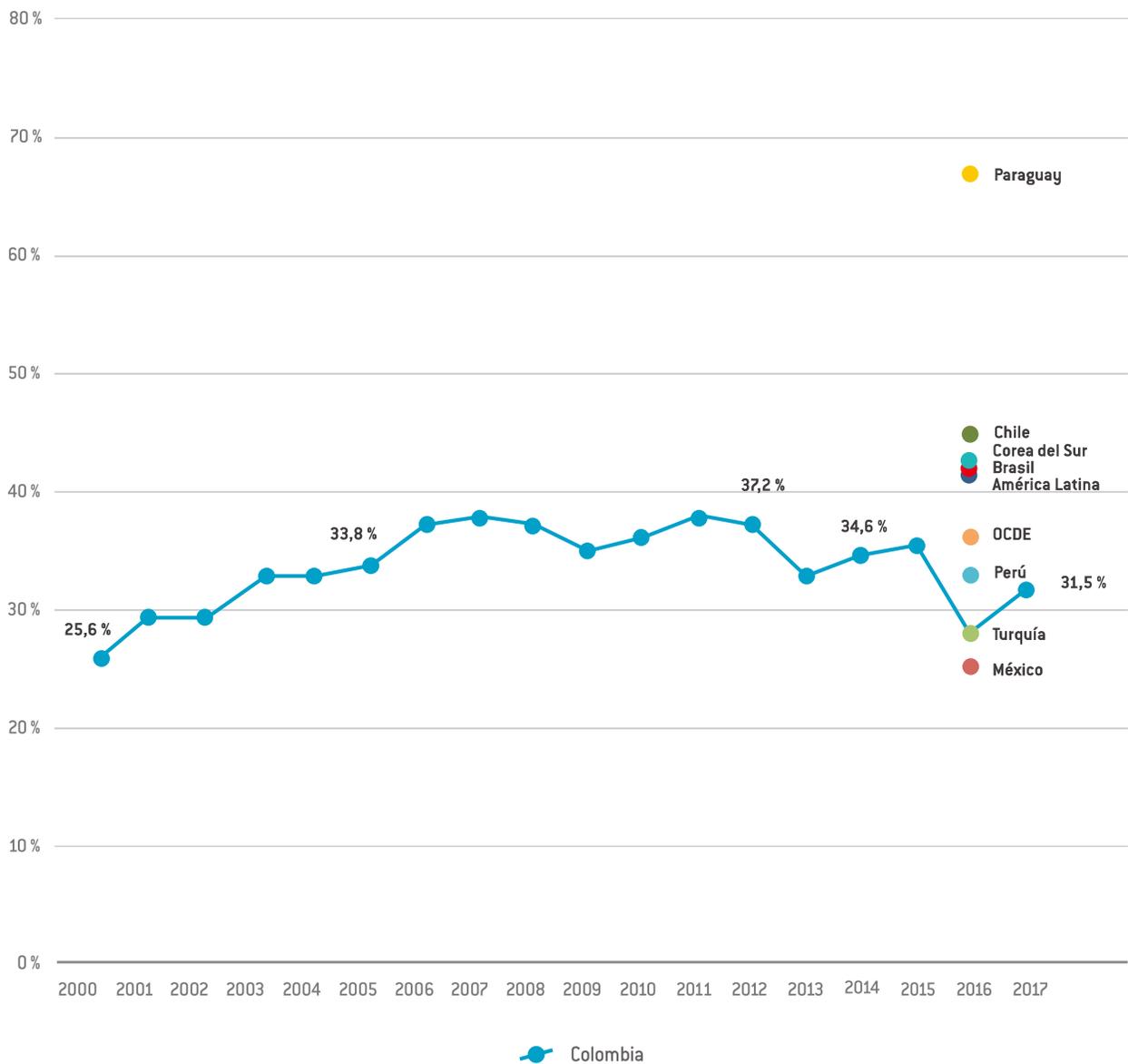
IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO (IVA)

A pesar del incremento en la tasa del IVA del 16 % al 19 % con la Ley 1819 de 2016, su recaudo como porcentaje del PIB solo pasó de 5,3 % al 6 % entre 2016 y 2017. Esto aún evidencia el bajo nivel de productividad de este tributo¹⁴, el cual es producto de las múltiples exclusiones y exenciones¹⁵,

de la existencia de tarifas diferenciales y del alto grado de evasión y elusión¹⁶. Frente a países de referencia, Colombia solo supera a México y Turquía en términos de productividad del IVA y se encuentra por debajo del promedio de América Latina y de la OCDE. A manera de ejemplo, mientras que en el país se perciben \$31,5 por cada \$100 de recaudo potencial, en países como Paraguay se recogen \$67,5 (Gráfica 9).

Gráfica 9. Productividad del IVA. Evolución Colombia, 2000-2017, y países de referencia, 2016.



Fuente: OCDE y Trading Economics. Para Colombia, DIAN. Cálculos: CPC.

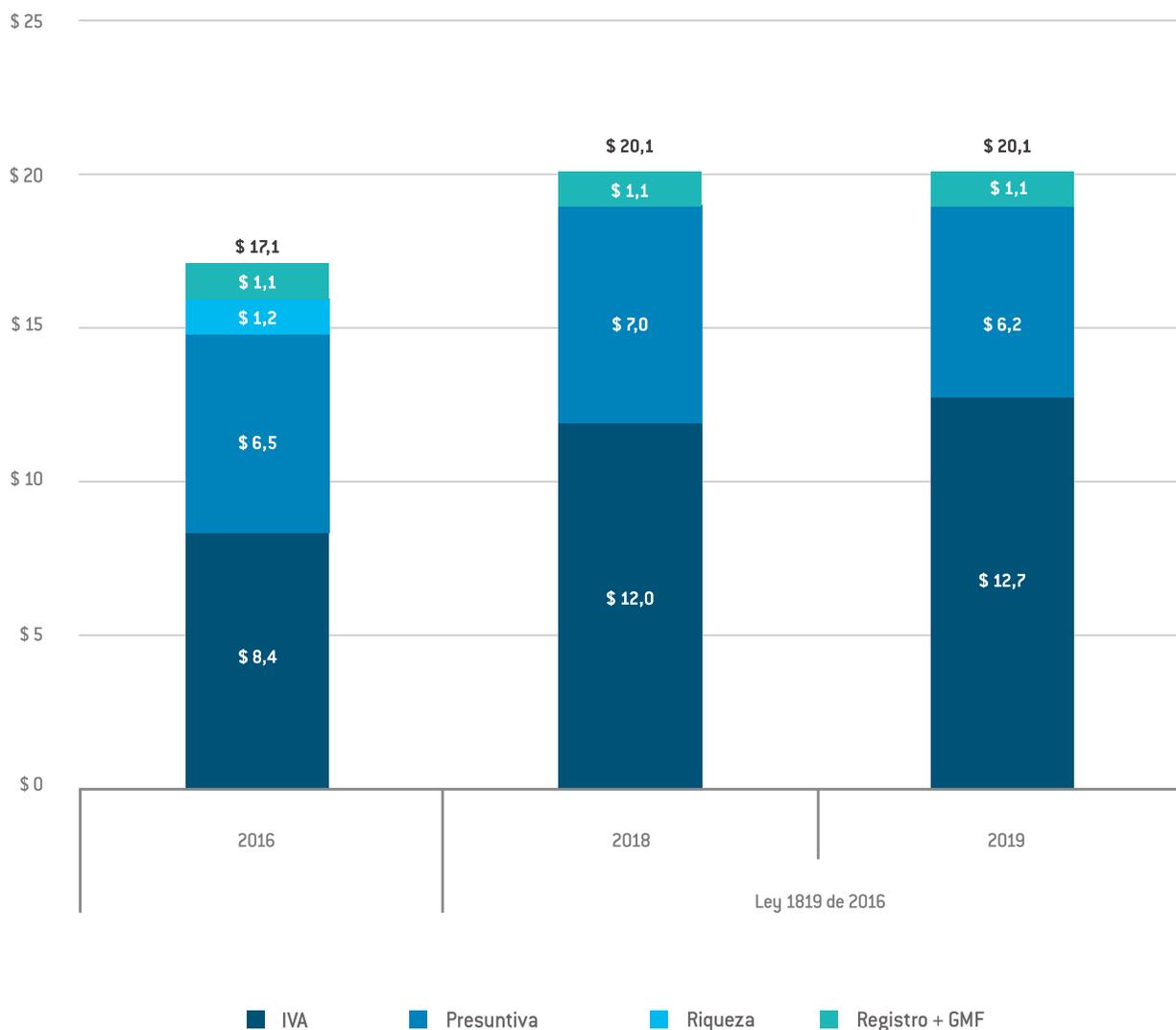


IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

El incremento de tres puntos porcentuales (p.p.) en el IVA, sumado a la eliminación del descuento de dos p.p. a partir de la Ley 1819 de 2016, incrementó la tributación sobre los bienes de capital. Aunque esta ley concedió una deducción completa e inmediata de este gravamen en el impuesto a la renta¹⁷, la tributación sobre estos bienes creció 17,5 % y, en particular, el IVA que se tendrá que asumir aumentará hasta el 51 % a partir de 2019. A manera de ejemplo, suponiendo que el precio por la adquisición de un bien de capital fuera de \$100 –sin con-

siderar su rentabilidad–, se puede decir que el efecto neto de los tributos en 2016 acrecentaba el costo de su inversión en \$17,1, en tanto que con la última reforma tributaria el costo tributario se amplió en más de \$20,1, lo cual es producto del mayor costo pagado principalmente por el IVA (Gráfica 10). Esto restringe el proceso de sofisticación y diversificación del aparato productivo y pone en desventaja a las empresas del país en la medida en que es de los pocos en la región que no admiten el descuento total del IVA sobre los bienes de capital.

Gráfica 10. Efecto de otorgar crédito del IVA en una inversión de \$100 en un bien de capital: régimen anterior vs. régimen actual.



Fuente: Ley 1819 de 2016 y Estatuto Tributario. Cálculos: CPC.

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

RECOMENDACIONES

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

Los problemas estructurales del IVA aún persisten a pesar de las modificaciones realizadas con la Ley 1819 de 2016. Por ejemplo, los bienes excluidos de este tributo —los cuales son principalmente agrícolas— tienen una enorme desventaja frente a la importación por efectos del IVA. Los productores nacionales de bienes excluidos no pueden descontar el IVA pagado por los insumos utilizados en la producción y venta de estos, en tanto que los mismos bienes, cuando son importados, ingresan al mercado nacional sin IVA producto de la devolución de este tributo en su país de origen. Esto pone en desventaja la producción nacional de este tipo de bienes en la medida en que incrementa los costos de producción y, por consiguiente, su precio. De hecho, con la última reforma tributaria se aumentó este arancel negativo para los productos nacionales entre 1,3 % y 11,4 % en favor de la importación de estos bienes, frente a 1 % y 9,6 % que se tenía antes de la reforma¹⁸.

La Ley 1819 de 2016 tampoco corrigió otro de los problemas estructurales de este tributo: el subsidio a la producción de algunos bienes de consumo interno y el alto costo fiscal que genera la exención del IVA a este tipo de bienes. Si bien es adecuado eliminar el gravamen para los insumos de estos productos ya que el bien final no tiene IVA, el costo resulta demasiado elevado.

Aunque lo ideal es gravar todos los bienes y servicios exentos y excluidos del IVA a la tarifa general, exceptuando los efectivamente exportados, este es un escenario políticamente inviable. Por lo tanto, en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria —en adelante Comisión de Expertos—, se recomienda como "segundo mejor" incluir en la categoría de excluidos solo los bienes y servicios cuya demanda es de interés público y cuyo consumo tiene externalidades positivas, como los servicios de educación, salud (con excepción de la cirugía plástica), pensiones y cesantías, el transporte público de pasajeros y los consumos mínimos vitales de agua, energía, gas y telefonía fija. Los otros bienes y servicios deben estar gravados con excepción de los

bienes exportados, los cuales, como en efecto sucede, tienen derecho a una devolución del 100 % en el IVA pagado por sus insumos.

En particular, se propone gravar todos los bienes y servicios que hoy son excluidos y exentos al 5 % o a la tasa general, con excepción de bienes y servicios que, como se señaló, su demanda es de interés público o son exportados. Adicionalmente, por razones de recaudo es clave que se imponga un tope máximo del 5 % al crédito del IVA pagado por las materias primas utilizadas en la producción de los bienes y servicios gravados a la tasa del 5 %.

De otro lado, es importante que el recaudo adicional generado por el incremento del IVA producto de la Ley 1819 de 2016 y por la ampliación de la base gravable aquí propuesta, se redistribuya a los hogares de bajos recursos, en la medida en que este es un impuesto regresivo que pagan todas las personas sin tener en cuenta su nivel de ingreso. Al respecto, se resalta la destinación específica de un punto del IVA que introdujo la última reforma tributaria para mejorar la calidad del sistema de salud y fortalecer la financiación de la educación pública. Se recomienda seguir avanzando en formas de realizar transferencias a los hogares más pobres, idealmente a través de transferencias directas mejor focalizadas —como lo ha propuesto el CPC anteriormente—.

Acción regulatoria. Eliminar el IVA a bienes de capital.

La Ley 1819 de 2016 tampoco corrigió otro de los problemas estructurales del IVA: gravar la inversión. Aunque la ley incluyó la deducción completa e inmediata del IVA en el impuesto de renta, el aumento en la tasa general y la eliminación del descuento de dos p.p. que concedió la Ley 1739 de 2014 generaron un incremento en el IVA pagado a los bienes de capital que ascenderá al 51 % a partir de 2019. Por ello, se requiere eliminar por completo el sesgo antiinversión de este tributo que, aunque su costo fiscal puede ser grande, se podría compensar con una mayor dinámica en la adquisición de este tipo de bienes¹⁹.

Por lo tanto, se propone pasar de un IVA tipo renta²⁰ a uno tipo consumo²¹, concediendo el crédito total del IVA causado y pagado en la adquisición de bienes de capital. Si se diera este escenario, el crédito total en el IVA aminoraría el costo adicional de un bien de capital avaluado en \$100 de \$20,1 a \$7,3 a partir de 2019. Otra alternativa sería permi-

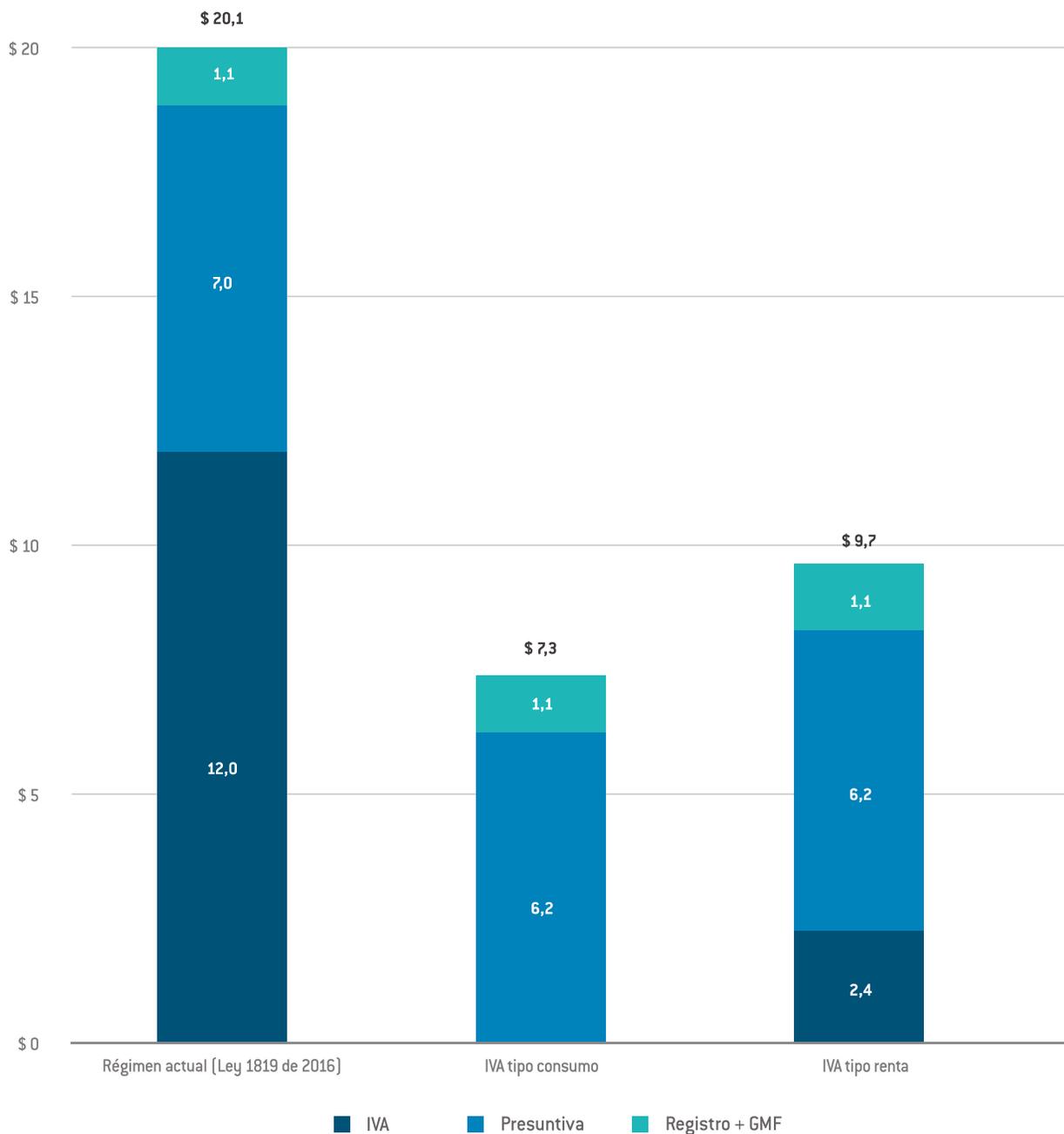


IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

El descuento total del IVA en el impuesto sobre la renta. Si se concediera el descuento en renta durante tres años, como lo propuso la Comisión de Expertos, se reduciría el costo adicional de \$20,1 a \$9,7 en adelante (Gráfica 11).

Aunque en términos nominales ambas alternativas pueden ser equivalentes, no lo son en términos de valor presente, pues mientras que una permite el descuento inmediato, el plazo de retorno de la otra se extendería a tres años.

Gráfica 11. Efecto de otorgar el crédito del IVA en una inversión de \$100 en un bien de capital.



Fuente: Ley 1819 de 2016. Cálculos: CPC.



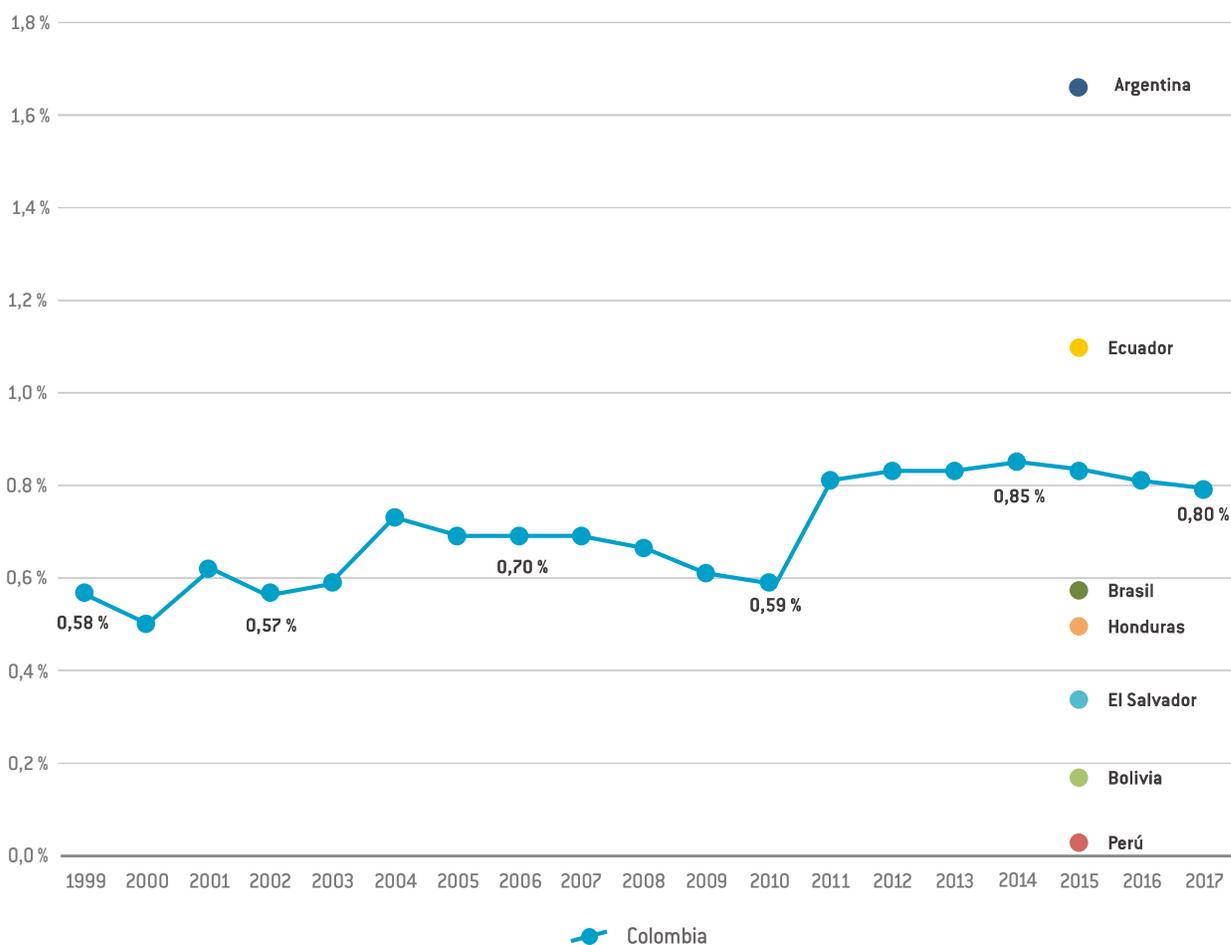
IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF)

Desde 1999 se vienen gravando los movimientos financieros en el país y, con la última reforma tributaria, el GMF –más co-

nocido como 4x1.000– se estableció de forma permanente. En América Latina solo siete países cuentan con algún tipo de gravamen a las transacciones financieras [Gráfica 12]. Tributos como este obstaculizan el acceso al crédito, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal y la evasión y elusión de las cargas tributarias.

Gráfica 12. Recaudo de los países con GMF en América Latina (% del PIB). Colombia, 1999-2017, y América Latina, 2015.



Fuente: CIAT (2018). Para Colombia DIAN (2018).

RECOMENDACIÓN

Acción regulatoria. Eliminar el GMF.

La Ley 1819 de 2016 dejó permanente este gravamen, el cual impone costos elevados que terminan limitando el ac-

ceso al crédito –en particular para los hogares pobres y las empresas pequeñas– y generando una mayor informalidad. Por lo tanto, se requiere eliminar este tributo. De continuar con la decisión de mantenerlo por una consideración sobre el recaudo, es necesario permitir la deducibilidad del 100 % en el impuesto sobre la renta.

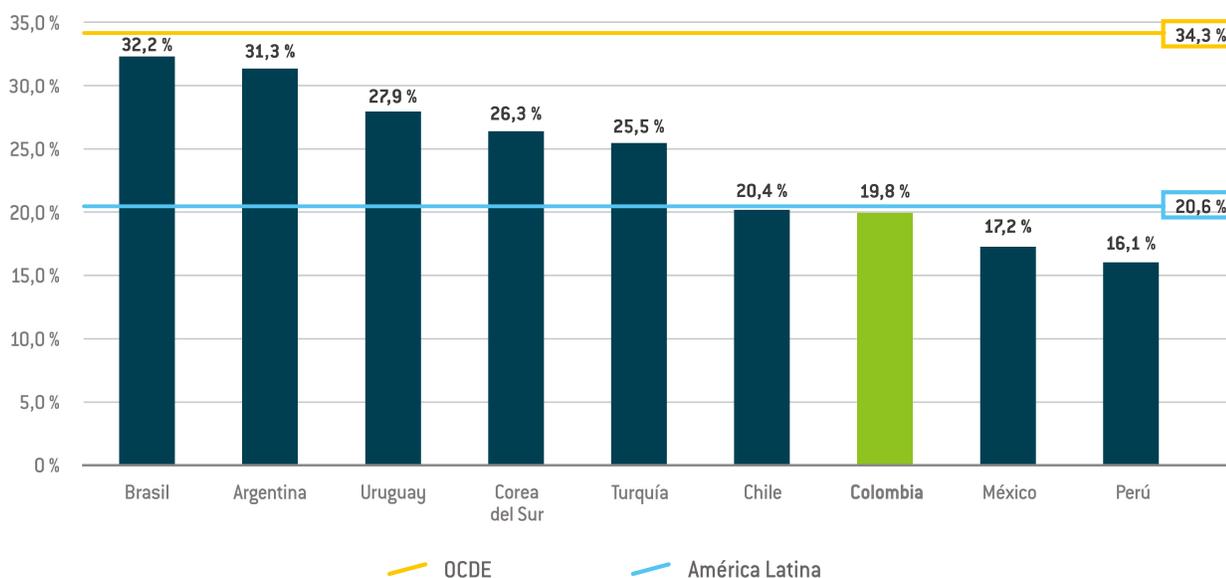


EFICIENCIA EN EL RECAUDO Y EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Aunque el recaudo tributario del país se ha incrementado durante los últimos años —pasando del 14,6 % al 19,8 % del PIB entre 2000 y 2016— y está dentro del promedio de los países de América La-

tina, este aún es muy bajo frente a los países de la OCDE (34,3 % del PIB) [Gráfica 13]. Dicha situación se debe principalmente a la alta evasión y a las deficiencias en la administración tributaria²².

Gráfica 13. Tasa de recaudo como porcentaje del PIB. Colombia y países de referencia, 2016.



Fuente: OCDE (2018).

RECOMENDACIONES

Acción pública. Fortalecer la infraestructura tecnológica de la DIAN e implementar una política integral de recursos humanos en esta entidad.

Es fundamental que el país cuente con una administración tributaria eficiente para reducir la alta evasión y elusión. Para ello debe contar con una infraestructura tecnológica de última generación y con una política integral de recursos humanos que asegure el acceso y ascenso de los funcionarios a partir del mérito demostrado. Solo así se garantizará la mayor eficiencia en la administración del sistema tributario colombiano.

En este sentido, la Ley 1819 de 2016 dictó disposiciones para establecer un plan de modernización tecnológica para la DIAN. Para esto dispuso presentar a aprobación del CONPES dicho plan en un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, el cual se ejecutaría en los cinco años siguientes²³. Al cierre de este informe se conoce que existe un documento borrador, aunque no ha sido divulgado ni se ha llevado al CONPES.

La Ley 1819 de 2016 también estableció disposiciones para el fortalecimiento de la gestión de personal y del sistema de carrera que rige en la DIAN, cuyo objeto es garantizar el mérito, la capacidad y la profesionalización en cada una de las fases de la relación jurídico-laboral y el comportamiento ético de sus funcionarios. Para esto dispuso la importancia de establecer normas, procedimientos e instrumentos de gestión en el sistema de carrera de esta entidad, con el propósito de garantizar el acceso y ascenso a través de concursos abiertos, la estabilidad de los funcionarios y la promoción y movilidad a partir del mérito demostrado. Dicha ley estableció un plazo máximo de 12 meses para convocar el proceso de selección. Sin embargo, ha pasado más de un año y medio y aún la DIAN no cuenta con esta política integral que garantice reglas claras en los procesos de selección y ascenso de los funcionarios a partir del mérito demostrado. Según esta entidad, el borrador de documento que está a la espera de ser llevado a CONPES incluye también la política integral de recursos humanos.

Así mismo, la Ley 1819 de 2016 le concedió una mayor autonomía presupuestal a la DIAN para garantizar la sosteni-

EFICIENCIA EN EL RECAUDO Y EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

bilidad fiscal del país. Para ello dispuso que dicha entidad, a partir de un estudio técnico, no contara con restricciones en el crecimiento de los gastos de personal referidos en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 durante tres años. En este periodo la entidad deberá ampliar su planta de personal y podrá adoptar las decisiones sobre bonificación de localización e incentivos al desempeño de sus funcionarios para el logro de resultados óptimos. Aunque, según la DIAN, ya se cuenta con el estudio técnico para la ampliación de la planta, este también fue incluido como parte integral del borrador de documento que está pendiente de ser aprobado por el CONPES.

La Ley 1819 de 2016 también creó la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria, Aduanera y Cambiaria, con el fin de fortalecer el capital humano de la DIAN. Con esta escuela se espera formar y capacitar a los empleados, garantizando su desarrollo integral para el cumplimiento adecuado de sus funciones. Al finalizar este informe, se cuenta con una propuesta, aunque ha sido frenada por la Función Pública dado que el Ministerio de Educación Nacional debe certificar la existencia de dicha escuela.

Para que el país pueda tener una administración tributaria eficiente y sólida es indispensable contar con una política integral que incluya los recursos suficientes para su modernización y fortalecimiento. Como se señaló, esto incluye estar a la vanguardia en los sistemas tecnológicos y contar con las normas, procedimientos e instrumentos que garanticen la meritocracia y la atracción de los mejores funcionarios. Adicionalmente, es fundamental garantizar que este personal se forme de la manera más adecuada para que pueda cumplir sus funciones cabalmente. Por ello, es prioritario llevar a aprobación del CONPES el documento sobre esta política de modernización tecnológica e integral de recursos humanos y definir la reglamentación e implementación de la Escuela de Altos Estudios de la Administración Tributaria.

Acción pública. Agilizar la implementación y hacer obligatorio el uso de la factura electrónica para todas las personas naturales y jurídicas que facturen.

El modelo de facturación fue adoptado a través del Decreto 2242 de 2015, y su objetivo principal es la masificación del uso de esta herramienta. Este modelo estipuló que para generar la factura electrónica las empresas deben implementar un sistema de facturación o contratar los servicios

de un proveedor tecnológico. De acuerdo con este decreto, deben expedir factura electrónica las personas naturales o jurídicas que tienen la obligación de facturar y sean seleccionadas por la DIAN o las que de manera voluntaria (obligadas o no a facturar) opten por hacerlo.

Una factura es un documento que soporta transacciones de venta de bienes y prestación de servicios, emitidas por los proveedores a sus clientes. En la actualidad se expide principalmente en papel, pero a partir de 2018, y de manera masiva en 2019, deberá ser emitida electrónicamente según el Decreto 2242 de 2015.

La emisión de este tipo de facturas no solo llegará a los sistemas computacionales de los clientes del proveedor tecnológico, sino también a los de la DIAN. Esto permitirá un mayor control a la evasión fiscal, puesto que esta entidad conocerá de primera mano cuánto IVA se está facturando, así como el IVA que tendría derecho a descontar el contribuyente.

La experiencia internacional ha mostrado que para lograr el uso efectivo de la factura electrónica es determinante establecer su obligatoriedad. Por ello, se recomienda agilizar la implementación de esta herramienta, y al mismo tiempo acompañar el proceso con una fiscalización continua a los sectores que se han identificado como más resistentes a cumplir las reglas tributarias; en particular, con los sectores informales de la economía cuyos clientes sean personas naturales, en donde es poco probable que comiencen a emitir facturas electrónicas con la persistencia de altos volúmenes de evasión.

Acción pública. Establecer lineamientos claros en la reglamentación de las leyes, contar con las herramientas tecnológicas apropiadas y realizar las gestiones pedagógicas de manera oportuna para evitar inseguridad jurídica y caos institucional.

Una reglamentación clara y con plazos adecuados para hacerla efectiva evita las improvisaciones y le da mayor transparencia a la administración tributaria; así mismo, da más certidumbre y confianza a los contribuyentes. Adicionalmente, es clave contar con las herramientas tecnológicas apropiadas, que faciliten el cargue de información o acceso de esta a los usuarios, de acuerdo con la reglamentación establecida. También es clave que se realicen los procesos pedagógicos oportunamente para resolver inquietudes y evitar inconvenientes entre los contribuyentes.

EFICIENCIA EN EL RECAUDO Y EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Cabe destacar que la Ley 1819 de 2016, de forma acertada, instauró un mayor control sobre las entidades sin ánimo de lucro (ESAL), las cuales deberán presentar ante la DIAN la solicitud para pertenecer al Régimen Tributario Especial, junto con una serie de requerimientos exigidos en el Decreto 2150 de 2017. Sin embargo, en este decreto no se previeron los inconvenientes que podría conllevar esta nueva reglamentación. Por ejemplo, el sistema informático habilitado para realizar la solicitud de permanencia y calificación al régimen presentó continuas fallas de acceso, limitando el derecho de las ESAL a ser calificadas de acuerdo con lo establecido por la norma. Adicionalmente, el proceso pedagógico del nuevo régimen no fue realizado de manera oportuna, y la solicitud de permanencia y calificación de las ESAL solo es posible realizarla de manera virtual. Esto genera no solo caos institucional sino incertidumbre jurídica.

Acción pública. Implementar mecanismos que garanticen la eficiencia y transparencia de la administración tributaria.

Se recomienda que esta entidad funcione según los parámetros y reglas de un gobierno corporativo de tipo empresarial, con el fin de asegurar su mayor autonomía –administrativa, técnica y presupuestal–. Para esto es necesario que dicha entidad esté sujeta al control de una junta directiva, la cual debe tener miembros independientes y funciones específicas, como la fijación de metas estratégicas de mediano y largo plazo para reducir la evasión y la elusión tributarias, mejorando así su nivel de eficiencia y transparencia.

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

El rol de la DIAN debe ser únicamente la administración tributaria, para lo cual se requiere crear un tribunal que resuelva los recursos e impugnaciones de los contribuyentes y realice las interpretaciones de la ley, tal como se hace en países como España, Perú, Argentina, México y Chile. A la vez, como lo recomendó la Comisión de Expertos, es primordial expedir un código tributario a partir de las necesidades actuales de la tributación, que incluya todas las normas procedimentales de la Nación, los municipios y los departamentos (obligaciones y sanciones), establezca el carácter permanente de este tipo de normas y ofrezca a la entidad y a los contribuyentes certeza sobre el proceso de tributación.

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

Aunque la Ley 1819 de 2016 impuso sanciones de tipo penal para los infractores según la gravedad de la falta y el perjuicio causado, el umbral es demasiado alto y solo hacen referencia a la omisión de activos o a la inclusión de pasivos (artículo 338)²⁴. Por lo tanto, se recomienda bajar dicho umbral, con el propósito de reducir la evasión y la elusión tributarias.

Es importante resaltar que Ley 1819 de 2016 incluyó sanciones penales para los agentes retenedores o autorretenedores que no consignen las sumas de retención en la fuente, y para los responsables del IVA y del impuesto al consumo que no depositen las sumas recaudadas u omitan cobrarlas²⁵. Esto también contribuye a combatir la evasión y elusión.

Acción regulatoria. Reducir el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias en los casos en que exceda los cinco años.

La pasada reforma tributaria amplió el plazo de fiscalización con el que cuenta la DIAN para auditar o cuestionar las liquidaciones privadas de los contribuyentes. El plazo de firmeza para las declaraciones tributarias pasó de dos a tres años, lo que significa que esta entidad tiene un año adicional para fiscalizar a los contribuyentes. No obstante, para algunos casos hubo una extensión excesiva de los plazos. Por ejemplo, cuando existen pérdidas fiscales, el plazo de firmeza pasó de cinco a seis años y, si la pérdida fiscal se compensa en los dos últimos años, el término se extiende a tres años más respecto a la declaración en la que se liquidó la pérdida.

Plazos de firmeza de más de seis años generan incertidumbre e inestabilidad frente a las obligaciones tributarias y menor agilidad de los procesos de fiscalización, al tiempo que afectan directamente a las empresas colombianas, en la medida en que sus posibles contingencias tributarias se multiplican. Esto es excesivo e inconveniente y premia la ineficiencia del Estado para fiscalizar. De hecho, esto es contradictorio con el aumento sin restricciones en la planta de personal de la DIAN. Es indispensable, por lo tanto, reducir el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias en los casos en que exceda los cinco años.



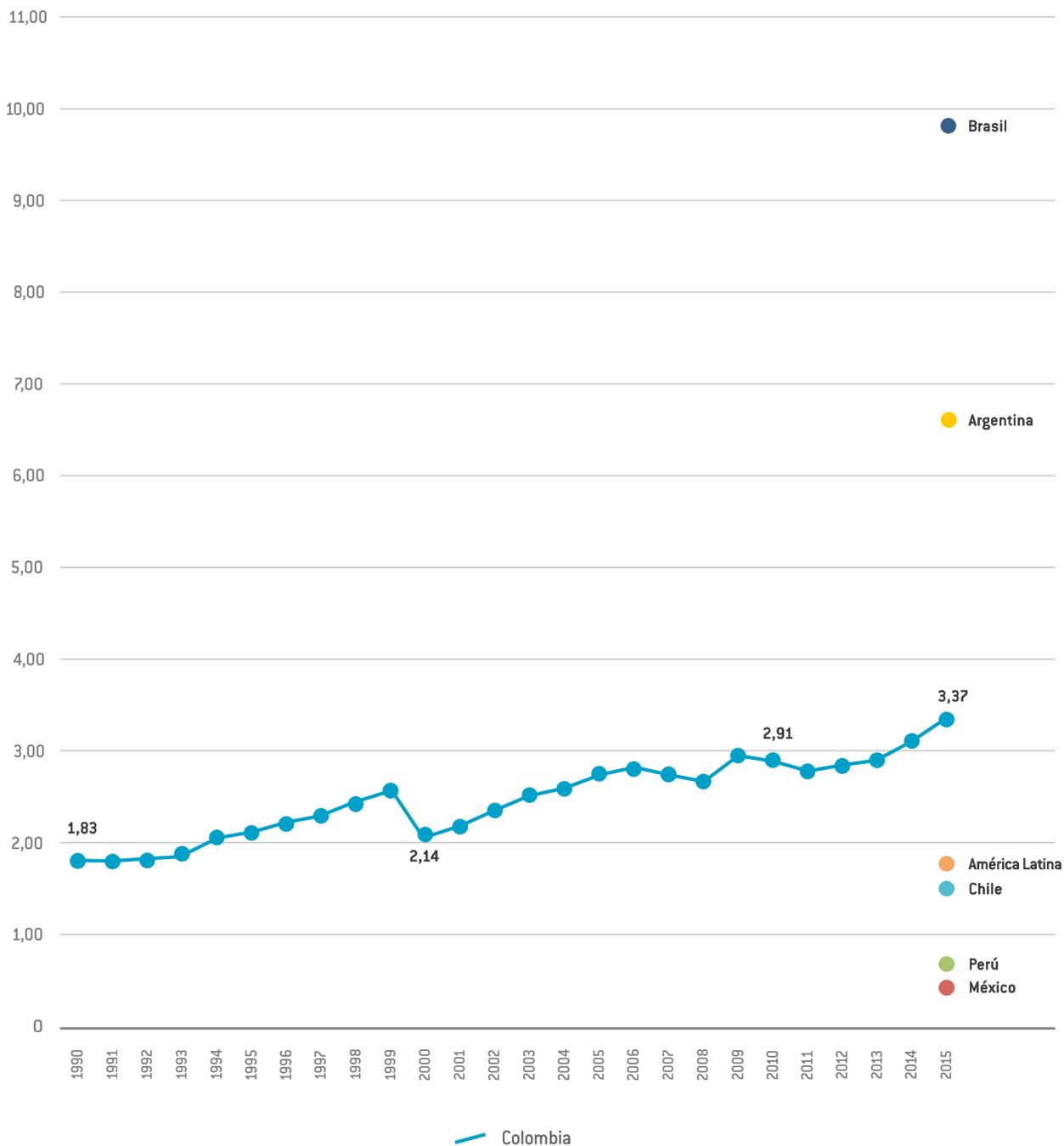


IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

Aunque el recaudo de los impuestos subnacionales se ha incrementado durante las últimas tres décadas, existe un amplio espacio para mejorar los procesos administrativos de recaudo de

los entes territoriales y la eficiencia de algunos impuestos. Con respecto a países de referencia, solo México y Argentina superan los ingresos tributarios del orden territorial del país (Gráfica 14).

Gráfica 14. Recaudo tributario territorial (% del PIB). Colombia y países de referencia, 2015.



Fuente: CIAT (2018).



RECOMENDACIONES

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

La falta de actualización de los catastros explica en parte el bajo recaudo del impuesto predial en los municipios y del impuesto de registro y anotación en los departamentos. Aunque los catastros de Bogotá, Cali y Medellín se encuentran al día, esto no sucede con el resto de los municipios del país, cuya labor está a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el promedio de rezago en el catastro urbano y rural supera los siete años y solo el 45 % de los municipios ha pasado por un proceso de actualización durante los últimos cinco años.

Dicha falta de actualización catastral conlleva problemas en la estratificación de los predios y en los rangos tarifarios de los impuestos. Por tal razón, se debe revisar la estratificación de las zonas urbanas y rurales, de modo que se logren corregir los problemas de tarifas y su aplicación a los predios. Para ello, es clave dotar de recursos al IGAC, con el propósito de completar y actualizar el censo inmobiliario del país. Así mismo, es necesario que los entes territoriales tengan en cuenta los avalúos de los predios para efectos contables y el valor catastral, y liquiden el impuesto predial con base en el valor más alto. Con estas medidas se les podrá dar mayor progresividad, eficiencia y equidad a impuestos como el predial y el de registro y anotación.

Como avance, producto de la implementación de la Ley 1819 de 2016, se destaca la expedición de Resolución 4056 de 2017 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual

establece el formulario único nacional de declaración y pago del impuesto de industria y comercio (ICA). Este formulario, que aplica desde 2018, unifica a nivel nacional el formato de declaración y pago de este tributo, con la finalidad de facilitar su declaración e impulsar en los municipios la presentación y pago a través de medios electrónicos.

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

Al igual que la DIAN, existen deficiencias en los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales, lo cual se refleja en su capacidad de recaudo. Por ejemplo, mientras que la participación del recaudo tributario de las alcaldías y gobernaciones en el PIB de Cundinamarca puede ser cercana al 5 %, en departamentos como Cesar, La Guajira y Meta no supera el 2 % (Consejo Privado de Competitividad, 2018). Por tal razón, se hace necesario fortalecer el recurso humano de las secretarías de Hacienda de los entes territoriales mediante el establecimiento de políticas de ingreso, capacitación y ascenso de funcionarios.

Así mismo, es clave fortalecer la infraestructura tecnológica de estas instituciones, con el fin de reducir la evasión y elusión de impuestos. Por lo tanto, se recomienda impulsar desde el ámbito nacional el Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial del DNP, el cual hasta el momento no muestra avances significativos en términos de sostenibilidad fiscal y fortalecimiento de capacidades (World Bank, 2018). Es clave que este programa haga énfasis en la implementación de acciones para dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales.



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Imponer sobre las rentas de pensiones los mismos límites en deducciones, exenciones y tratos especiales que recaen sobre las rentas de trabajo	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Permitir el descuento de los impuestos pagados por las sociedades, de manera que el impuesto de renta recaiga solo sobre las utilidades reales de las empresas	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Eliminar el límite impuesto por la Ley 1819 de 2016 para deducir las pérdidas fiscales	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Continuar con la reducción de los impuestos a la nómina	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Eliminar el IVA a bienes de capital	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Eliminar el GMF	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Fortalecer la infraestructura tecnológica de la DIAN e implementar una política integral de recursos humanos en esta entidad	Mediano		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Dirección General del DNP	Acción pública
Agilizar la implementación y hacer obligatorio el uso de la factura electrónica para todas las personas naturales y jurídicas que facturen	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y sector privado	Acción pública
Establecer lineamientos claros en la reglamentación de las leyes, contar con las herramientas tecnológicas apropiadas y realizar las gestiones pedagógicas de manera oportuna para evitar inseguridad jurídica y caos institucional	Corto		Dirección General de la DIAN	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

2018-2019

INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Recomendación	Plazo	Avance 2018	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Implementar mecanismos que garanticen la eficiencia y transparencia de la administración tributaria	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Dirección General de la Función Pública y Dirección General del DNP	Acción pública
Dotar a la DIAN de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión	Mediano		Minhacienda y Congreso de la República	Acción regulatoria
Fortalecer la lucha contra la evasión y la elusión tributarias	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Reducir el plazo de firmeza para las declaraciones tributarias en los casos en que exceda los cinco años	Corto		Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción regulatoria
Realizar una reforma tributaria que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales	Mediano		Minhacienda, secretarías de Hacienda departamentales y Congreso de la República	Acción regulatoria
Adoptar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales	Mediano		Minhacienda, Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



NOTAS

- 1 Según el Doing Business, esta tasa ascendía al 69,7 % en 2016. No obstante, como se verá más adelante, el Consejo Privado de Competitividad (CPC), en conjunto con KPMG, midió el impacto de la reforma tributaria en tres sectores representativos de la economía: hidrocarburos, manufacturero y financiero. A partir de este análisis se concluye que la reforma tributaria tuvo un efecto positivo sobre las TET de estos sectores, las cuales oscilarán entre el 35,9 % y el 43,3 % desde 2019.
- 2 De los cuales 15 % correspondió a los impuestos administrados por la DIAN en 2017.
- 3 El impuesto de renta es uno solo y se aplica sobre las utilidades de las sociedades. Sin embargo, pueden existir diferencias entre la utilidad contable y la utilidad fiscal, y al pasar esto el impuesto de renta cambia. Esta diferencia en el impuesto de renta es conocida como impuesto de renta diferido, el cual en Colombia es muy común que se genere debido a la prelación que la norma fiscal tiene sobre la contable.
- 4 Una de las características comunes de las compañías que fueron tomadas como referencia para realizar este análisis es que son grandes empresas en marcha y a la vez multinacionales. Así mismo, todas las empresas que se tuvieron en cuenta reflejan las transacciones tradicionales que se manejan en cada uno de los sectores y fueron eliminados los efectos de las operaciones que no son propias del sector y que pudieran tener algún tipo de consecuencia en la tributación (Consejo Privado de Competitividad y KPMG, 2018).
- 5 Dicha ley estableció dos tipos de tarifas: 5 % para ingresos entre 600 UVT y 1.000 UVT y 10 % para ingresos superiores a 1.000 UVT. Además, dispuso una tarifa del 35 % para las personas naturales residentes en el país y las extranjeras a las que les sean pagados dividendos que no fueron gravados como utilidades en cabeza de la sociedad que los distribuyó.
- 6 El 15 % del recaudo total de renta lo pagaron las personas naturales en 2014, mientras que el 85 % provino de las empresas, y solo el 1 % de estas –grandes contribuyentes– fue responsable del 67 % del recaudo total (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).
- 7 Cabe destacar que la Ley 1819 de 2016 redujo los topes de los sujetos no obligados a presentar declaración de renta, lo que incrementa el número de declarantes de este tributo. Para los consumos con tarjeta de crédito y las compras y consumos durante el año gravable, el tope se redujo de 2.800 UVT a 1.400 UVT. Para las consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, este ahora es de 1.400 UVT, frente 4.500 UVT del régimen anterior.
- 8 <http://static.iris.net.co/dinero/upload/documents/image2018-01-17-165253.pdf>
- 9 Muchos países de la región como Perú, Brasil y Chile, y países de la OCDE como Australia, Bélgica, Noruega Nueva Zelanda, Italia, Israel, Alemania, Francia y Dinamarca, permiten la compensación ilimitada en el tiempo de las pérdidas fiscales. Otros países, como Estados Unidos y Canadá, establecen un límite de 20 años (Pardo, 2016).
- 10 De acuerdo con la Ley 1819 de 2016, en reemplazo del impuesto de renta ordinaria, a este gravamen se pueden acoger las personas naturales con ingresos brutos entre 1.400 UVT y 3.500 UVT, que tengan un establecimiento con un área inferior o igual a 50 metros cuadrados, que sean elegibles para pertenecer al Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos y que tengan como actividad económica el comercio al por menor o actividades de peluquería y otros tratamientos de belleza. El valor anual pagado por concepto de gravamen varía entre 16 UVT y 32 UVT, según los ingresos brutos anuales.
- 11 Para mayor detalle, ver Informe Nacional de Competitividad 2017-2018.
- 12 Entre los impuestos federales que sustituye el SIMPLES están: el impuesto a la renta, la contribución para los programas de integración social y de formación del patrimonio del servidor público, la contribución social sobre el lucro líquido, la contribución para el financiamiento de la seguridad social, el impuesto sobre los productos industrializados y la contribución patronal previsional. Los impuestos subnacionales que se incluyen en el SIMPLES son la circulación de mercaderías y prestación de servicios, y el impuesto sobre los servicios (Confecámaras, 2018).
- 13 La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2015) estima que la eliminación de los p.p. de la nómina destinados a las cajas de compensación familiar disminuiría el desempleo en un 0,8 % y elevaría la formalidad en un 1,6 %.
- 14 Se entiende por productividad del IVA la diferencia entre el recaudo efectivo y el potencial, si todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no hubiese ni exenciones y exclusiones, ni evasión. En la literatura, este indicador se ha aproximado a la razón entre el recaudo de IVA como porcentaje del PIB y la tarifa general del impuesto. En otras palabras, este indica-

dor mide cuánto se recauda de IVA como porcentaje del PIB por cada punto de tarifa.

- 15** Si bien a partir de la Ley 1819 de 2016 se amplió en alguna medida la cantidad de bienes y servicios gravados con IVA, siguen existiendo múltiples exclusiones y exenciones, lo que evidencia la baja productividad de este tributo. Aunque no se conocen cifras actualizadas, es importante señalar que la cobertura del IVA no superó el 55 % entre 2007 y 2013 de acuerdo con la DIAN.
- 16** La DIAN estima que la evasión en el IVA es de aproximadamente 23 % (cerca de dos puntos del PIB), mientras que el Fondo Monetario Internacional sugiere que es cercana al 40 %.
- 17** Esta deducción completa e inmediata del IVA en el impuesto de renta no se concede a los bienes de capital que se encuentran gravados a una tasa inferior a la general, lo que afecta principalmente bienes del sector agropecuario y retarda más la modernización del aparato productivo de este sector.
- 18** Para la estimación de este arancel negativo se descontó el gasto pagado por el IVA en el impuesto de renta y se consideró una renta del 33 %, que es la que empieza a regir a partir de 2019. Tomando la tasa de renta y la sobretasa vigentes, el arancel negativo igual aumenta, aunque en una menor proporción. Este se encuentra hoy entre 1,2 % y 10,9 %.
- 19** Según la DIAN, el costo fiscal de otorgar crédito a los bienes de capital podría ascender a COP 5 billones (0,66 % del PIB).
- 20** Es cuando se permite el crédito total (descuento) o parcial (deducción) del IVA en el impuesto a la renta. En el primer caso, el IVA pagado en los bienes de capital se considera un pago adelantado del tributo a la renta. El segundo caso se presenta cuando se permite el crédito fiscal del IVA.
- 21** En esta categoría, los bienes de inversión son tratados como cualquier insumo gravado, es decir, en el momento de realizar la declaración del IVA se permite su deducción.
- 22** Aunque la DIAN estima que la evasión en el IVA es aproximadamente de 23 % (cerca de COP 10,5 billones), el Fondo Monetario Internacional sugiere que está cerca del 40 %. La evasión en el impuesto de renta a sociedades se valora en alrededor de 39 % (equivalente a COP 15 billones) y en aportes a la protección social, y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) calcula que asciende al 26,8 % (COP 14,6 billones anuales) [Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015].
- 23** De acuerdo con la ley, este plan deberá contener como mínimo un objetivo claro, medible y cuantificable acorde con los lineamientos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; un cronograma para su ejecución; el monto de los recursos necesarios; el señalamiento de las ac-

tividades de adquisición, administración, actualización, distribución y mantenimiento para la infraestructura tecnológica y el desarrollo de los sistemas de información misionales y de apoyo; el plan de seguridad y de detección; la definición de la estrategia para garantizar el mantenimiento y estabilización de las nuevas herramientas y proyectos adoptados; la definición de tecnología de punta para realizar las actividades de la entidad; y un programa de capacitación de las nuevas herramientas informáticas.

- 24** Para los contribuyentes que omitan activos o incluyan pasivos por un valor igual o superior a 7.250 salarios mínimos mensuales legales vigentes –aproximadamente COP 5.000 millones–, la ley impuso una pena privativa de la libertad de 48 a 108 meses y una multa equivalente al 20 % del valor del activo omitido o del pasivo inexistente.
- 25** Si pasados dos meses a la fecha fijada estos no han consignado, incurrirán en prisión de 48 a 108 meses y a multa equivalente al doble de lo no consignado u omitido sin que supere 1.020.000 UVT.



BIBLIOGRAFÍA

- 1** ANIF. (2013). *Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos - Informe Semanal.
- 2** ANIF. (2015). *Costos no salariales en Colombia Pos-Ley 1607 de 2012*. Bogotá.
- 3** Ávila, R. (2012, mayo 13). Parafiscales y salario mínimo frenan la creación de empleo. *Portafolio*. Recuperado de www.portafolio.co/economia/parafiscales-y-salario-minimo-frenan-la-creacion-empleo.
- 4** Banco Mundial. (2017). *Doing Business*. Washington: World Bank.
- 5** Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- 6** Confecámaras. (2018). *Propuestas para el Plan Nacional de Desarrollo en materia de desarrollo productivo y competitividad*. Bogotá.
- 7** Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1607. "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones"*. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 8** Congreso de la República. (2014). *Ley 1739. "Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de*



- 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 9** Congreso de la República. (2016). *Ley 1819. “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá: Diario Oficial de la República de Colombia.
- 10** Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Bogotá: Consejo Privado de Competitividad.
- 11** Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Índice Departamental de Competitividad*. Bogotá.
- 12** Consejo Privado de Competitividad y KPMG. (2018). *Impacto de la Ley 1819 de 2016 sobre la carga tributaria de los sectores: hidrocarburos, manufacturero y financiero*. Bogotá.
- 13** Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”*. Bogotá.
- 14** OIT. (2014). *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*. Lima, Perú.
- 15** Pardo, S. (2016). *Proyecto de reforma tributaria: principales modificaciones*. Bogotá.
- 16** Schatan, R.; Pérez-Porrúa, J. & Pérez Trejo, C. (2015). *Reforma de 2012 y Nuevos Retos*.
- 17** Universidad del Rosario. (2012). Tierra e impuestos: la política detrás del predio rural. *Universidad, ciencia y desarrollo*, VII(9).
- 18** WEF. (2017). *Global Competitiveness Report*. Geneva: World Economic Forum.
- 19** World Bank. (2018). *Implementation Status & Results Report: Subnational Institutional Strengthening (P123879)*. Washington D. C.
- 20** Zarama, C. (2005). ¿Industria y/o comercio? Problemas en la tributación de los industriales ante la incertidumbre jurídica. *Revista de Derecho Fiscal* (3): 101-110.
-