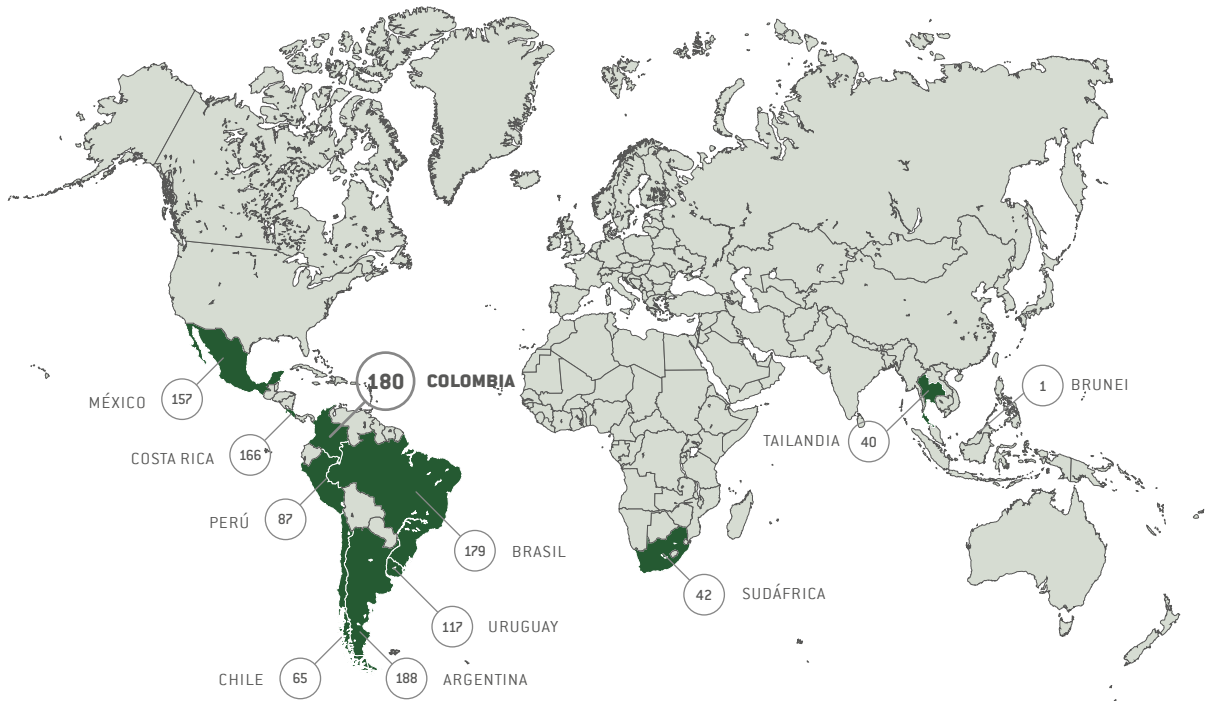


SISTEMA TRIBUTARIO



Tasa total de impuestos como porcentaje de las utilidades. Puesto entre 190 economías [1 indica el país con menor tarifa de impuestos].

Fuente: Doing Business (2019).

DATOS DESTACADOS*

1. Impuestos directos de orden nacional

- Los impuestos directos no son predominantes en la estructura tributaria del país. En 2018 representaron **48,22 %** del total de la tributación, mientras que el promedio de la OCDE fue **67 %**.
- En Colombia, los impuestos directos recaen mayoritariamente sobre las sociedades. Mientras que en **2017** el **80,2 %** del recaudo de impuestos directos en el país provino de las personas jurídicas, su contribución promedio fue de **30,3 %** en el caso de los países de la OCDE.
- Se proyecta que la tasa efectiva de tributación en Colombia se ubique alrededor de **44 %** en el año **2022**, acercándose al promedio de los países OCDE (**40 %**).

2. Impuestos indirectos de orden nacional

- La productividad del IVA es **9,9 pp** más baja que el promedio de los países de la OCDE (**28,7 %** frente a **38,6 %**). En contraste, el gasto tributario por IVA es el más alto de la región (**6,2 %**).
- Por cada **COP 100** de ingresos, la contribución por pago del IVA que hace un hogar en el primer decil de la distribución del ingreso es de **COP 6**, mientras que dicha contribución es de **COP 2** en el caso de los hogares en el decil más alto.
- Colombia tiene el segundo nivel de recaudo más alto por concepto del gravamen a los movimientos financieros entre los países de la región que cuentan con impuesto comparable. En **2018**, este representó el **0,8 %** del PIB, mientras que en Argentina fue de **2,2 %**.

3. Impuestos del orden territorial

- El recaudo de los impuestos territoriales se ha incrementado durante los últimos años, pasando de **2,7 %** a **3,3 %** del PIB entre **2008** y **2016**. Sin embargo, existe un amplio margen para mejorar los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales.

4. Eficiencia del recaudo y la administración tributaria

- Entre **2000** y **2017**, el total del recaudo tributario como porcentaje del PIB se incrementó de **14,8 %** a **18,8 %**. Sin embargo, aún se encuentra significativamente por debajo del promedio regional (**21,2 %**) y del de las economías que hacen parte de la OCDE (**34,2 %**).

PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales.
2. Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados.
3. Eliminar el gravamen a los movimientos financieros.
4. Continuar con la reducción a los impuestos a la nómina.
5. Avanzar en la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN.
6. Racionalizar las exenciones y regímenes especiales tributarios.

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



PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DE SISTEMA TRIBUTARIO

Tema	Indicador	Valor Colombia 2019	Ranking en América Latina 2019	Mejor país en América Latina 2019 (valor)	Fuente
Impuestos directos del orden nacional	Tasa de renta personas naturales (%) ¹	39 % [valor máximo] ¹	16 de 16	Guatemala (7 %)	Trading Economics
	Tasa de renta sociedades (%)	33 % ¹	14 de 17	Paraguay (10 %) ²	Trading Economics
	Tasa de impuestos total o tasa efectiva de tributación [% de ganancias comerciales]	48,8 % ²	10 de 17	Ecuador (32,5 %)	Doing Business
	Efecto distorsionador de los impuestos y subsidios sobre la competencia [1 a 7, donde el menor valor implica mayores efectos distorsivos]	3 ³	12 de 17	Chile (4,9)	WEF
	Máxima tarifa combinada (impuesto de renta + impuesto dividendos)	43,3 % ²	3 de 3	Chile (35 %)	OCDE
	Costo no salarial promedio del trabajo asalariado para las empresas [% salario promedio de los trabajadores formales]	53 % ²	11 de 17	Chile (38 %)	BID
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5 % ³	10 de 13	El Salvador (7 %)	Trading Economics
	Impuestos a las empresas [% del PIB] ⁵	4,8 % ²	14 de 14	Panamá (1,5 %)	OCDE
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19 % ³	14 de 17	Panamá (7 %)	Trading Economics
	Dependencia de los países con gravamen a los movimientos financieros (GMF) [% del PIB]	0,8 % ²	11 de 12	Panamá (0,07 %)	OCDE
	Impuestos indirectos [% del PIB]	7,7 % ²	6 de 16	Panamá (4,2 %)	OCDE
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales [% del PIB]	18,8 % ²	11 de 16	Brasil (32,3 %)	OCDE

Nota: 1. Datos correspondientes al año 2018. 2. Datos correspondientes al año 2017. 3. Datos correspondientes al año 2019.



De acuerdo con el Tax Foundation y el Banco Mundial (*Doing Business*), la estructura tributaria de un país es un determinante esencial de su desempeño económico. En la medida en que el sistema tributario esté bien estructurado, existen pocos incentivos para que los contribuyentes incumplan con sus obligaciones, lo que permite a los gobiernos recaudar recursos para la financiación de la inversión pública y para atender demandas sociales. De lo contrario, la estructura tributaria puede introducir distorsiones en la toma de decisiones de inversión y consumo, lo que afecta la competitividad y la productividad de los países.

En los últimos nueve años se tramitaron alrededor de ocho reformas legales que modificaron significativamente el estatuto tributario del país. De estas, iniciativas como la Ley 1607 de 2012 —que redujo la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales como el SENA y del ICBF—, la Ley 1819 de 2016 —que redujo el piso para la declaración de renta, dio progresividad a las tarifas nominales de este impuesto, y eliminó el CREE—, y la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018)⁴ —que creó el régimen simple de tributación (RST) y redujo la carga tributaria a las personas jurídicas con la disminución de la tarifa general de renta, la eliminación de la renta presuntiva y el descuento pleno del IVA por la ad-

quisición de bienes de capital— han contribuido a mejorar el entorno para el crecimiento de la inversión y el aumento de la competitividad de las firmas, y han dotado con mayor grado de progresividad al sistema.

Sin embargo, aún persisten varios desafíos estructurales en materia tributaria. Aspectos como las reducidas bases gravables de los impuestos directos e indirectos en el país, la proliferación de exenciones tributarias y regímenes especiales, y las limitaciones tecnológicas y técnicas en la administración tributaria afectan la capacidad de recaudo respecto a su potencial y limitan la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: (1) impuestos directos, (2) impuestos indirectos, (3) impuestos territoriales y (4) eficiencia del sistema y la administración tributaria. En la versión 2018 de este capítulo se hicieron 18 recomendaciones. Al cierre de esta edición, dos han sido plenamente acogidas y nueve parcialmente, algunas de las cuales están en proceso de implementación. La presente versión insiste en seis recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.

4. Al cierre de este informe se encontraban en curso varias demandas contra la Ley 1943 de 2019, y no se conocía la decisión de la Corte Constitucional respecto a su exequibilidad. Por lo tanto, este capítulo analiza el sistema tributario bajo el entendido de que esta normatividad sigue vigente.



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

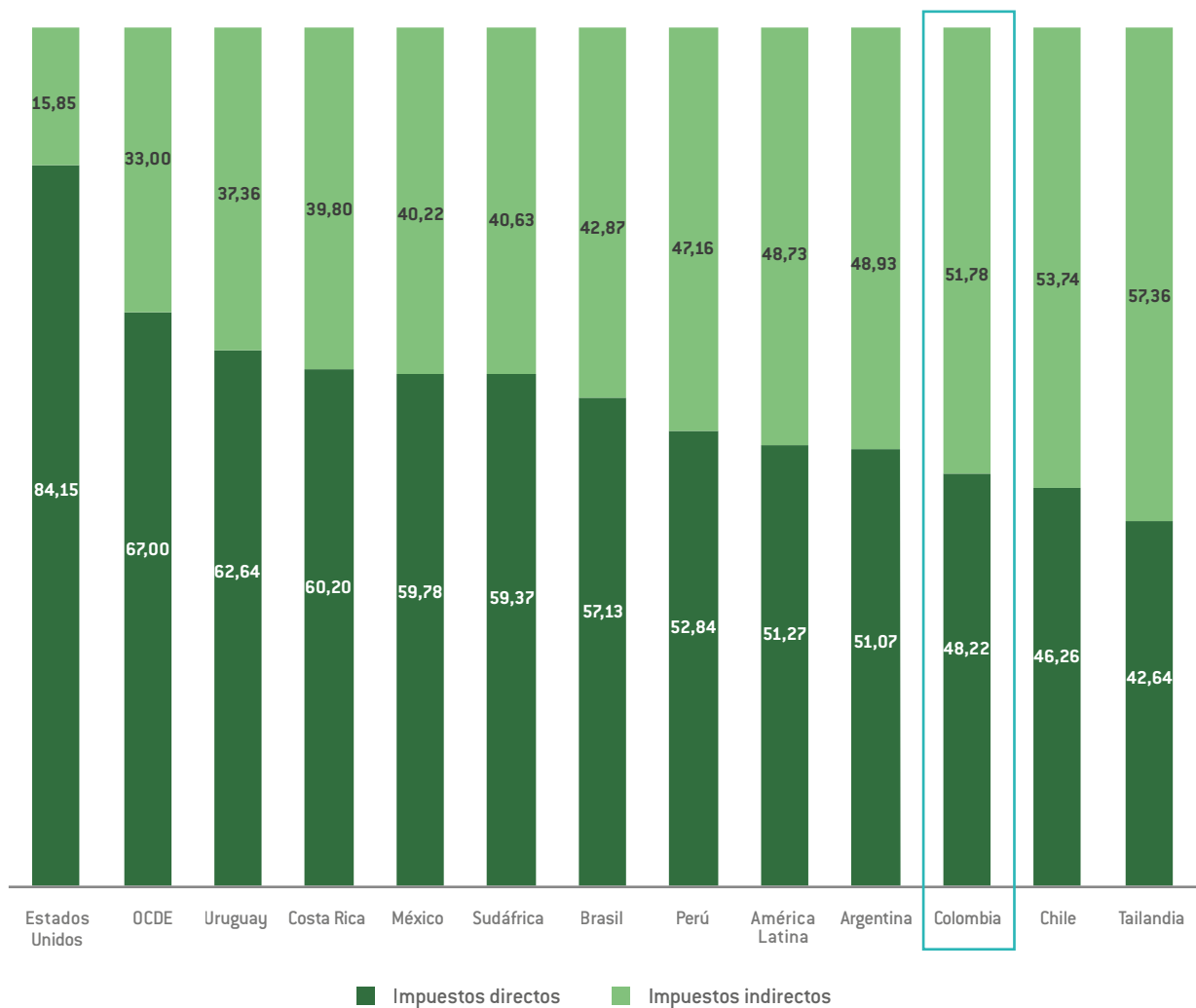
A diferencia de los países de la OCDE, los impuestos directos no son predominantes en la estructura tributaria de Colombia. Mientras que los impuestos directos en el país representan el 48,2 % del total de tributación, este porcentaje es de 67,0 % en el caso de los que pertenecen a la OCDE (Gráfica 1), una diferencia de alrededor de 19 pp.

Los menores niveles de recaudo por concepto de impuestos directos en relación con los impuestos in-

directos, atados a los problemas de focalización y eficiencia en la asignación del gasto público social, limitan la progresividad de la política fiscal y el rol que podría desempeñar la tributación como instrumento redistributivo. Por su parte, los impuestos que podrían dotar de mayor progresividad al régimen tributario, tales como el impuesto de renta, tiene una baja participación en el recaudo total (Ávila, 2017).

Gráfica 1. Participación de impuestos directos e indirectos en el total de tributación (% del recaudo total). Colombia y países de referencia, 2017.

Los impuestos directos no son predominantes en la estructura tributaria de Colombia. En 2017, estos representaron 48,22 % del total de tributación mientras que en los países OCDE, 67 % en promedio.



Fuente: OCDE (2019). Para Colombia, DIAN (2019). Cálculos: CPC.

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

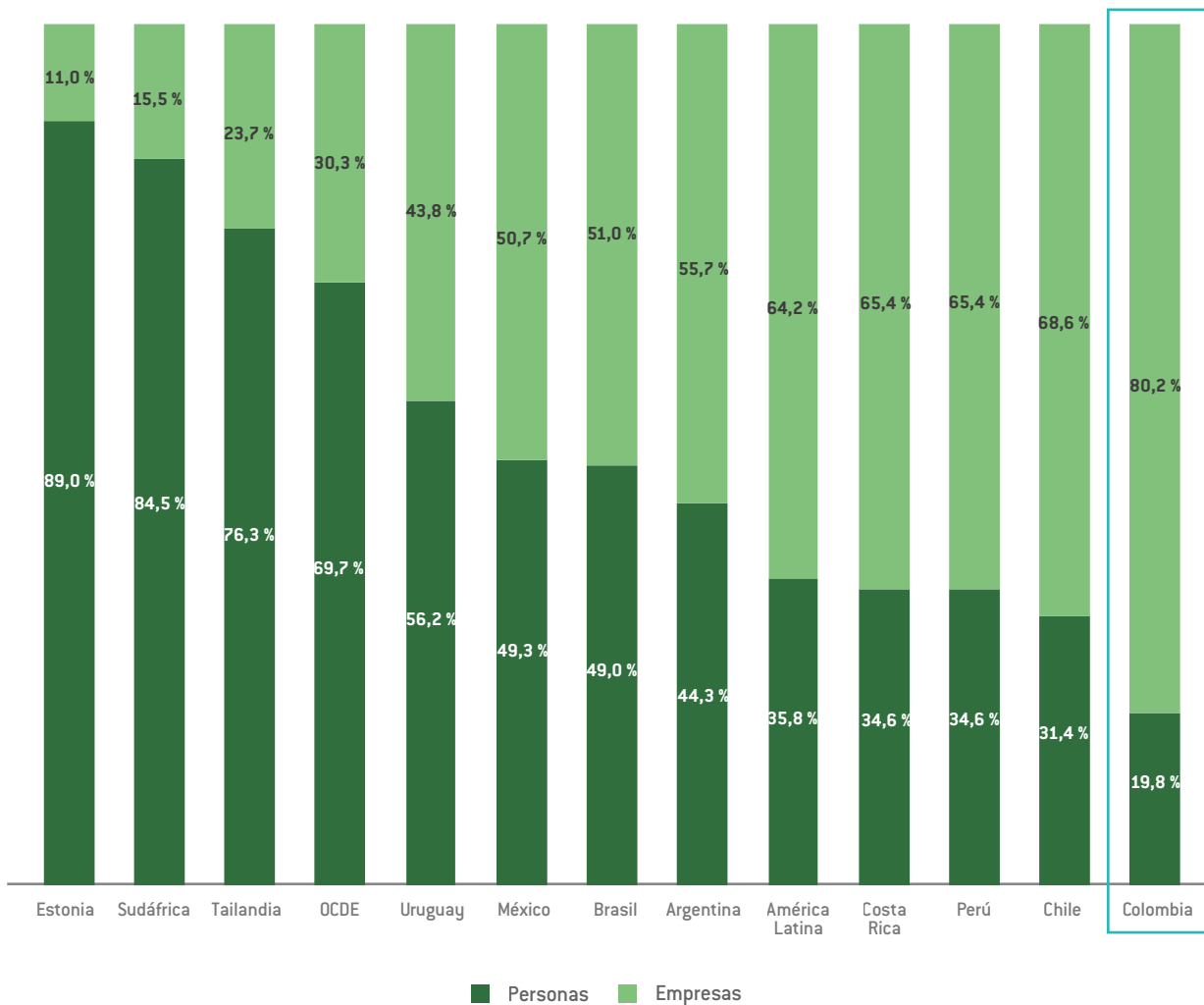
En Colombia, los impuestos directos recaen mayoritariamente sobre las sociedades, una característica común de los sistemas tributarios de América Latina (Concha *et al.*, 2017). Así, mientras que en 2017 el 69,7 % del recaudo de impuestos directos de los países de la OCDE provino de personas naturales, en Colombia su contribución fue de tan solo 19,8 % (Gráfica 2).

Concentrar el recaudo de impuestos directos en las sociedades afecta la inversión y, al no permitirse el descuento de la totalidad de otros impuestos pagados, incrementa las tasas

efectivas de tributación (TET), lo que a su vez puede afectar los niveles de competitividad de las firmas. De acuerdo con la Cepal (2017), si bien una estructura tributaria concentrada en las empresas tiene beneficios como facilitar la gestión del recaudo y reducir los niveles generales de evasión y elusión—dada la mayor facilidad para administrar estos impuestos—, también acarrea altos costos en términos de un menor impacto distributivo del sistema tributario y la introducción de distorsiones a las decisiones óptimas de inversión.

Gráfica 2. Contribución de las personas naturales y las empresas al recaudo de impuestos directos. Colombia y países de referencia, 2017.

El 69,7 % del recaudo promedio de impuestos directos de los países de la OCDE proviene de personas naturales. En contraste, en Colombia dicha contribución es de tan solo 19,8 %.



Fuente: OCDE (2019). Cálculos: CPC.



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

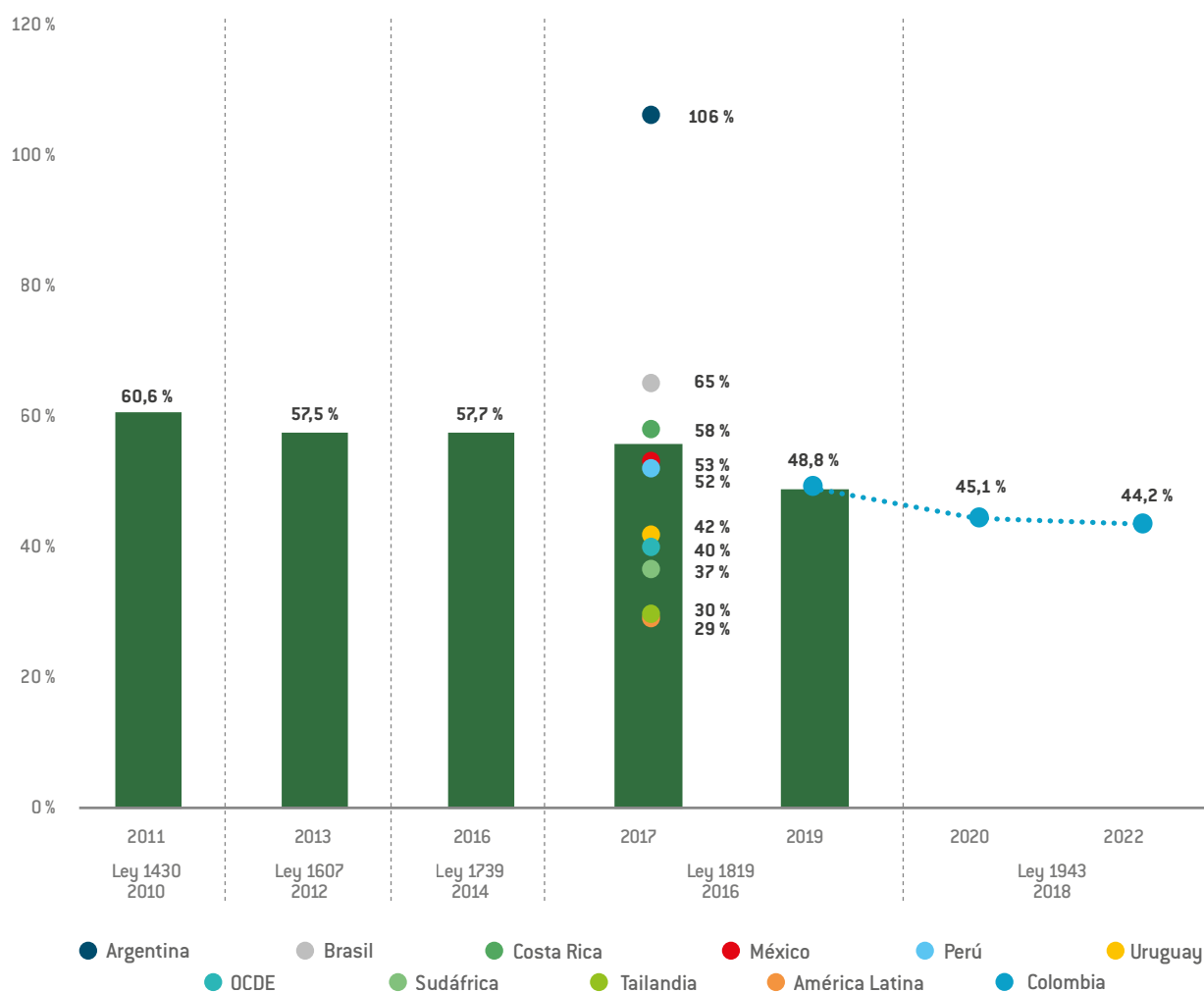
La Ley 1943 de 2018 continuó la tendencia en la reducción de la TET promedio de las empresas en Colombia (Gráfica 3). Medidas como la disminución de la carga parafiscal de la Ley 1607 de 2012 y las adoptadas por la Ley 1943 respecto a la reducción de la tarifa nominal de renta, el descuento pleno del IVA por la adquisición de bienes de capital y el descuento progresivo del ICA del 50 % hasta 100 % en 2022, han disminuido significativamente la carga tributaria de las empresas. Según estimaciones de ANIF (2019), estas acciones

permitieron reducir las TET promedio de niveles cercanos a 60 % en 2011 a 49,9 % en 2019.

Al comparar a Colombia en el contexto internacional, se observa que en 2017 la TET promedio se ubica ligeramente por encima del promedio de América Latina, siendo la cuarta más alta del grupo de comparación (Gráfica 3). Así mismo, se proyecta que la TET su ubique alrededor de 44 % en el año 2022, lo que la acerca más al nivel promedio de los países OCDE (40 %).

Gráfica 3. Tasa efectiva de tributación. Colombia, 2011-2022. Países de referencia, 2017.

Las medidas adoptadas en la Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) continúan la tendencia en la reducción de la TET promedio de las empresas en Colombia.



Fuente: Doing Business (2019). Para Colombia, ANIF (2018, 2019).

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

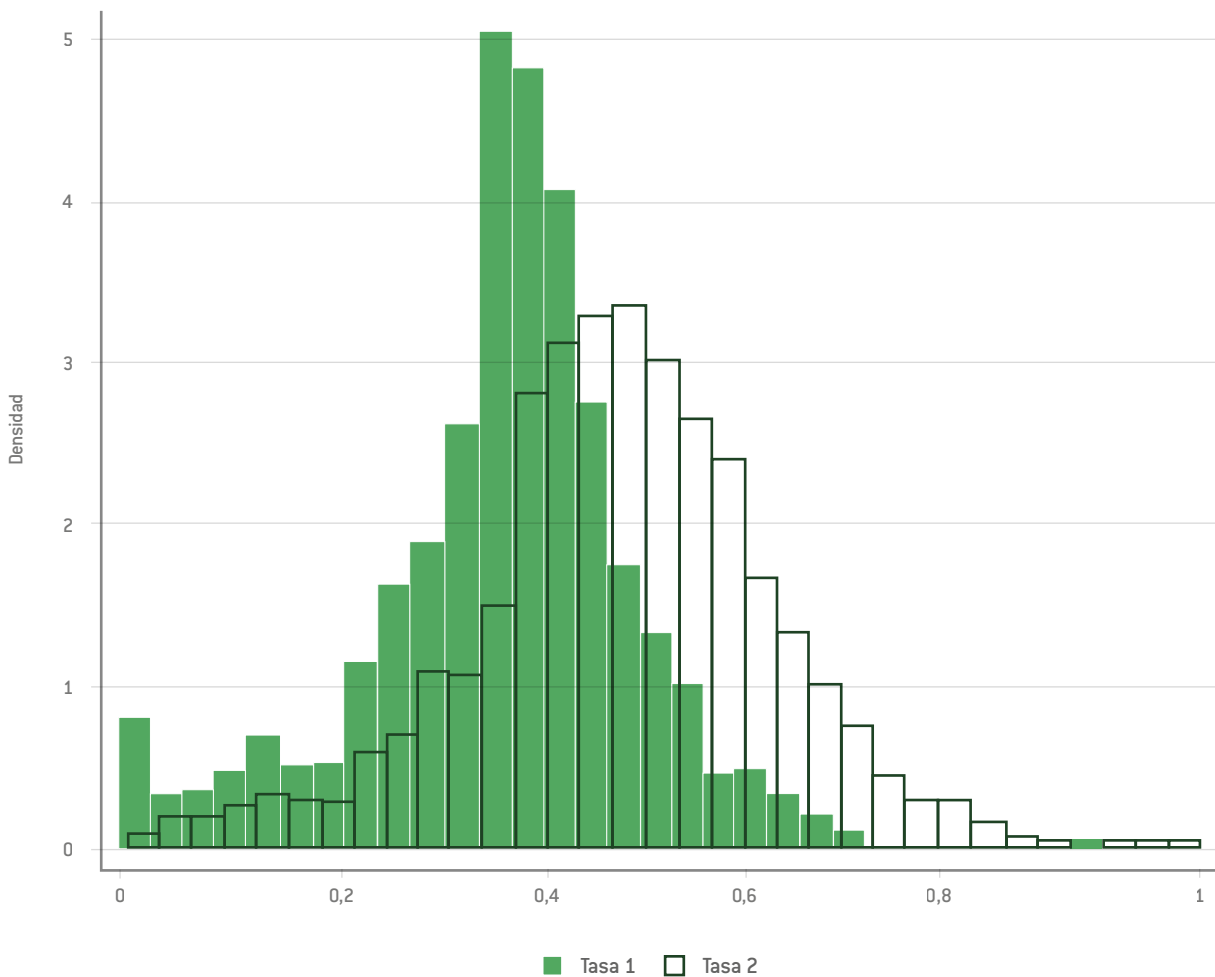
Sin embargo, la TET de las empresas muestra una alta dispersión (Gráfica 4). De acuerdo con las estimaciones de Carranza *et al* (2018), existe una alta heterogeneidad en la carga tributaria entre las firmas manufactureras en Colombia, la cual no parece estar asociada a ninguna de sus características observables, más allá de estar negativamente correlacionada con sus niveles de utilidad. La alta dispersión está presente tanto cuando se consideran para este cálculo únicamente los impuestos a la renta y complementarios como cuando se

amplía la definición para incluir el pago de impuestos como el ICA y otros impuestos prediales.

Estos resultados tienen dos implicaciones importantes: en primer lugar, reflejan la falta de equidad horizontal del sistema tributario, —en tanto permite que existan diferencias significativas en las tasas de tributación de empresas con características similares— y, por otro lado, muestran que el sistema parece castigar a las firmas con menores utilidades (Carranza *et al*, 2018).

Gráfica 4. Distribución de la tasa de tasa efectiva de tributación (TET) entre firmas. Colombia, promedio 2005-2013.

Existe una alta heterogeneidad en la carga tributaria entre las firmas manufactureras en Colombia, que se expresa en una alta dispersión de la TET.



Nota: La tasa 1 se refiere al impuesto de renta y complementarios que se pagan a la DIAN. La tasa 2 incluye, además de los anteriores, impuestos como el ICA y los impuestos prediales, que se pagan a las entidades territoriales.

Fuente: Carranza *et al.* (2018).

IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

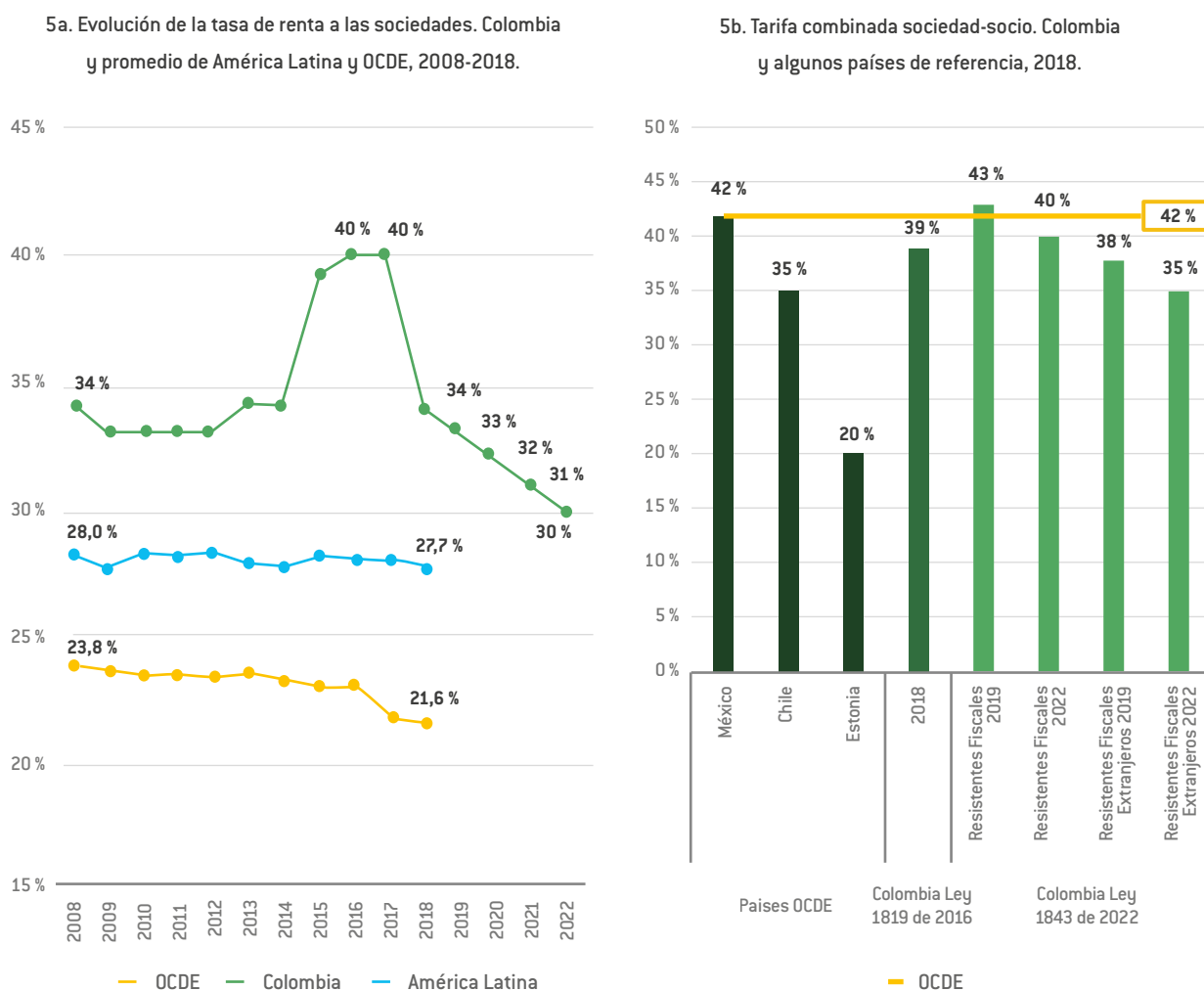
La Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018) redujo la tarifa general de renta para las sociedades de manera progresiva de 33 % en 2019 a 30 % a partir de 2022 (Gráfica 5a). Sin embargo, a pesar de estas reducciones, la tarifa nominal de renta sigue estando por encima del valor promedio de América Latina (27,7 %) y la OCDE (21,6 %).

La Ley 1943 de 2018 también incluyó un aumento en la tarifa del impuesto a los dividendos equivalente a 15 % para los residentes fiscales en Colombia y a 7,5 % para los

residentes fiscales en el exterior, por lo que el impuesto a la renta y el impuesto a los dividendos, de forma combinada, se incrementaron inicialmente con esta reforma, si bien se reducirán paulatinamente conforme disminuya la tarifa nominal de renta de acuerdo con las disposiciones de dicha Ley. Así, la tarifa nominal combinada —es decir, el impuesto de renta corporativa (sobre la empresa) sumado al impuesto sobre los dividendos (sobre el socio)— se sigue acercando a estándares internacionales (Gráfica 5b).

Gráfica 5. Tasa de renta a las sociedades y tarifa combinada.

A partir de 2019 la tarifa general de renta para las sociedades disminuirá progresivamente hasta llegar a 30 % en 2022. La tarifa nominal combinada disminuirá conforme lo haga la tarifa nominal de renta.



Fuente: OCDE (2019). Para Colombia, Ley 1943 de 2018. Cálculos: CPC.

RECOMENDACIONES

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

La Ley 1943 de 2018 modificó el régimen de cedulación de las rentas que se había impuesto con la Ley 1819 de 2016, según la cual, el impuesto a la renta se debía depurar de forma independiente en el caso de que se tratara de rentas de trabajo, rentas de capital, rentas no laborales, rentas de pensiones y dividendos y participaciones. La Ley 1943 simplifica el sistema cedular para el pago del impuesto a la renta y lo limita a tres tipos: la cédula general, que integra las rentas de trabajo, las rentas no laborales y las rentas de capital, la cédula de rentas de pensiones y la cédula de los dividendos y participaciones. Con ello, se busca mitigar los efectos adversos que tuvo sobre el recaudo el tratamiento diferencial de este impuesto, que redujo en algunos casos la base de tributación cuando alguna de las rentas se situaba por debajo de los límites mínimos de su cédula correspondiente (KPMG, 2019).

Por lo tanto, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1943, la cédula general estará sujeta a una única tabla tarifaria progresiva que va desde 19 % para rentas entre 1.090 y 1.700 UVT hasta 39 % para aquellas superiores a 31.000 UVT, con un límite de deducción que pasa de 40 a 35 % del ingreso total.

Si bien el aumento de la tarifa máxima nominal de 35 % a 39 %, la simplificación del sistema de renta cedular y la introducción de una estructura más progresiva de las tarifas nominales son pasos importantes para mejorar la tributación del impuesto de renta para personas naturales, la no reducción del umbral a partir del cual se empieza a tributar hace que el recaudo de este impuesto se siga concentrando en pocos contribuyentes. Por lo anterior, es recomendable modificar el umbral a partir del cual se empieza a tributar este impuesto con el fin de ampliar su base gravable, lo que estaría alineado con el crecimiento de la clase media del país.

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

Como se mencionó, la cédula general de renta creada con la Ley 1943 de 2018 dejó por fuera las rentas de pensiones, pese a

que la propuesta original de la Ley de Financiamiento contemplaba su inclusión a partir de cierto nivel de ingreso pensional, manteniendo así un gravamen de 0 % sobre las pensiones.

De acuerdo con Hofstetter (2019), si se aplicara sobre las pensiones la misma estructura tarifaria progresiva que quedó establecida en la Ley 1943 para la tasa de renta, únicamente el 1,3 % de la población en edad de recibir pensiones estaría sujeto a este gravamen. En otros términos, solo el 1,3 % de esta población recibe actualmente ingresos por encima del umbral que originalmente proponía la Ley de Financiamiento para ser responsable de impuesto de renta. Así mismo, dado que las pensiones tienen un alto componente subsidiado —en tanto los aportes que muchas personas hacen durante la fase de acumulación no cubren los montos de las pensiones que reciben— y que la mayoría de quienes reciben pensiones por encima de este valor lo hacen de regímenes públicos, sería deseable que aquellos que disfrutaban de altas pensiones contribuyeran al sistema a través del pago de impuestos.

Dado lo anterior, se recomienda gravar las pensiones altas con un esquema progresivo similar al de la cédula general (Ver capítulo *Pensiones*).

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

Existe evidencia empírica de los impactos positivos que ha tenido sobre la generación de empleo formal la reducción de la parafiscalidad derivada de la Ley 1607 de 2012 (ver capítulo *Mercado laboral*). Sin embargo, pese a esta reducción, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.

Por lo tanto, se recomienda continuar con la reducción de los costos laborales no salariales asociados a la contratación formal (impuestos a la nómina) a través de (1) la eliminación del pago de intereses sobre las cesantías (en la medida en que las compañías administradoras ya hacen un reconocimiento por este concepto) y (2) la modificación de las fuentes de financiamiento de las cajas de compensación familiar (ver capítulo *Mercado laboral*).



IMPUESTOS DIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Acción pública. Fomentar la adopción del régimen simple de tributación (RST) entre los contribuyentes elegibles.

La Ley 1943 de 2012 creó el régimen simple de tributación (RST), el cual tiene por objetivo impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas, unificando los impuestos a la renta, al consumo e industria y comercio (ICA) en una única tarifa nominal inferior a las tasas generales. Este régimen profundiza lo hecho por el monotributo e introduce varias mejoras respecto a sus limitaciones técnicas (ver CPC, 2018), entre las que se encuentran la mejor definición de sus tasas marginales, la inclusión de las personas jurídicas, y la ampliación del rango máximo de ingresos brutos para acogerse el régimen a 80.000 UVT, lo que da acceso a un mayor número de contribuyentes.

Según datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), a julio de 2019 alrededor de 6.300 contribuyentes se habían acogido al RST —67 % de los cuales corresponden a personas jurídicas—, lo que representa un avance significativo con respecto al número de contribuyentes que se acogieron al monotributo durante su vigencia. Sin embargo, al igual que en el caso del monotributo, acogerse al régimen RST es opcional para aquellas personas naturales y jurídicas que cumplan con los requisitos estipulados por la Ley 1943, lo que podría limitar su alcance. Por lo anterior, se recomienda fomentar la adopción del RST entre las personas naturales y jurídicas elegibles a través campañas pedagógicas y de divulgación a nivel nacional y regional, así como dar seguimiento a los impactos esperados del RST en términos de formalización y recaudo.

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

Colombia tiene uno de los niveles de recaudo efectivo del IVA más bajos de la región. A pesar del incremento en la tarifa nominal del IVA de 16 % a 19 % derivado de la Ley 1819 de 2016, el recaudo de este impuesto como porcentaje del PIB solo se ha incrementado en 0,4 pp, pasando de 5,3 % a 5,7 % entre 2016 y 2018. Esto evidencia el bajo nivel de productividad de este impuesto⁵, la cual ha mostrado una tendencia negativa, pasando de 37,2 % a 32,2 % del PIB entre 2008 y 2018, cifra inferior al promedio de América Latina y los países de la OCDE. Ello implica que, mientras en el país se perciben COP 32,7 por cada COP 100 de recaudo potencial, los países OCDE recogen en promedio COP 39 (Gráfica 6a).

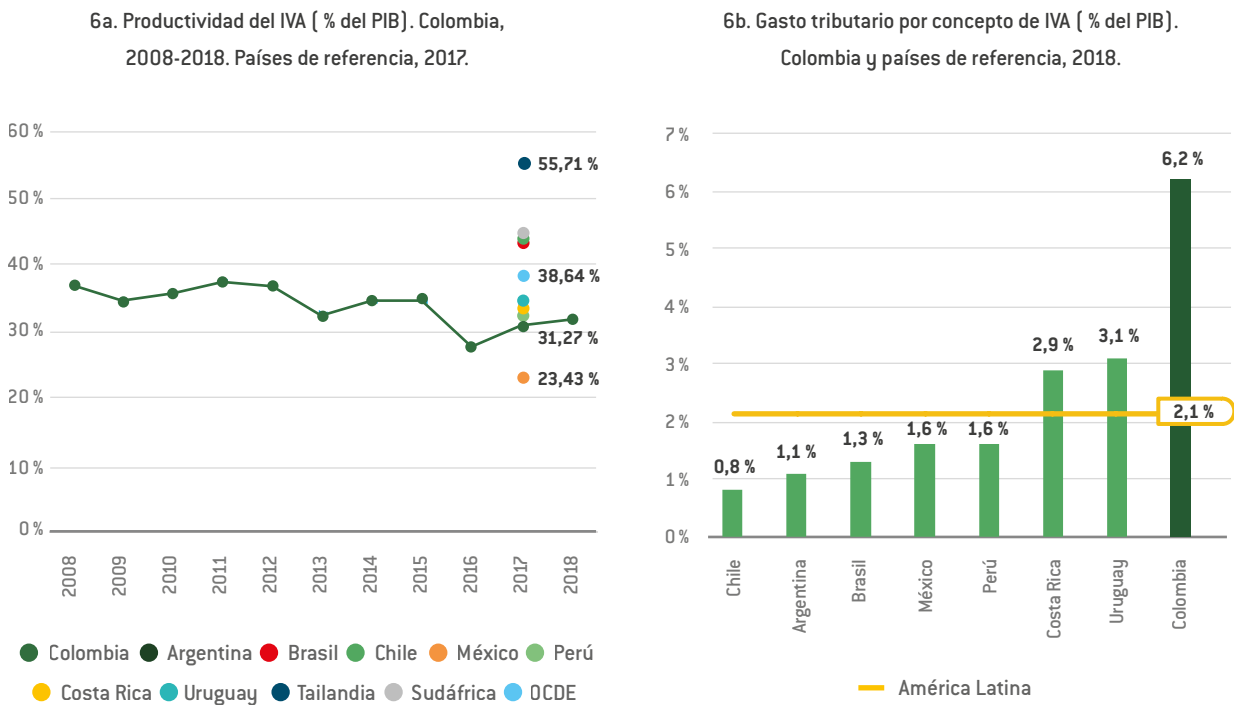
Por su parte, el gasto tributario por IVA — es decir, el costo en que incurre el Estado al dejar de percibir recursos

por el pago de este impuesto— es el más alto de América Latina (Gráfica 6b). De acuerdo con datos de la Cepal (2018), solo tres países de la región tienen gastos tributarios por IVA superiores a 3 % (Colombia, Honduras y Uruguay), mientras que en países como Chile (cuya tarifa general nominal es equivalente a la de Colombia), este no excede el 1 % (Gráfica 6b).

La baja productividad del IVA y en consecuencia, su alto gasto tributario, se debe a la proliferación de exenciones y exclusiones y a la alta dispersión tarifaria entre bienes y servicios similares, todo lo cual incentiva la evasión y elusión en el pago de este impuesto⁶, limita su base gravable y profundiza su regresividad.

Gráfica 6. Productividad y gasto tributario del IVA. Colombia y países de referencia.

La productividad del IVA es una de las más bajas de la región. En contraste, el gasto tributario por IVA es el más alto de América Latina.



Fuente: Gráfica 6a: OCDE (2019) y Trading Economics (2019). Para Colombia, DIAN (2019). Cálculos: CPC. Gráfica 6b: Cepal (2018). Cálculos: CPC.

5. Se entiende por “productividad del IVA” la diferencia entre el recaudo efectivo y el recaudo potencial si todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no hubiese ni exenciones y exclusiones, o evasión. En la literatura, este indicador se ha aproximado a la razón entre el recaudo de IVA como porcentaje del PIB y la tarifa general del impuesto. En otras palabras, este indicador mide cuánto se recauda de IVA como porcentaje del PIB por cada punto de tarifa.

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

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

De acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda (Minhacienda)⁷, las unidades de gasto pertenecientes a los deciles de mayores ingresos contribuyen proporcionalmente menos al pago de IVA que aquellas en los deciles más bajos (Tabla 1). Así, por cada COP 100 de ingresos, la contribución por pago del IVA que hace un hogar en el primer decil de la distribución del ingreso es de COP 6, mientras que dicha contribución es de tan solo COP 2 en el caso de los hogares en el decil más alto.

Por su parte, Minhacienda calcula que mientras que la participación de los bienes exentos, excluidos y gravados a la tarifa preferencial de 5% en la estructura de gasto mensual de los hogares más pobres es de 4%, 7,2% y 7% respectivamente, dichas participaciones son del 27%, 13% y 22% en el caso de los hogares en el decil más alto⁸. Esto implica que por cada peso que el Estado deja de percibir en recaudo por concepto de bienes excluidos, 0,27 de ellos benefician a este decil, en tanto que, en el caso de los bienes exentos, este beneficio equivaldría a 0,13.

Tabla 1. Distribución del ingreso y gasto mensual en IVA de las unidades de gasto, por deciles de ingreso. Colombia, 2017.

Las unidades de gasto pertenecientes a los deciles de mayores ingresos contribuyen proporcionalmente menos al pago de IVA que aquellas en los deciles más bajos.

Decil	Ingreso promedio mensual	IVA pagado promedio	IVA pagado actual (% del ingreso mensual)
1	253.851	15.312	6,0
2	662.693	19.897	3,0
3	933.641	28.515	3,1
4	1.149.629	31.616	2,8
5	1.497.337	45.447	3,0
6	1.719.739	50.760	3,0
7	2.194.648	58.425	2,7
8	2.482.542	65.182	2,6
9	3.423.768	93.321	2,7
10	8.464.521	187.734	2,2

Nota: Miembros del hogar excluyendo pensionistas, trabajadores al servicio doméstico y a sus hijos(as).

Fuente: Exposición de motivos del proyecto de ley "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones", Ley 1943 de 2018. Minhacienda [2018].

7. Los datos se extraen de la exposición de motivos del proyecto de ley "por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones", Ley 1943 de 2018.

8. Ídem.

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

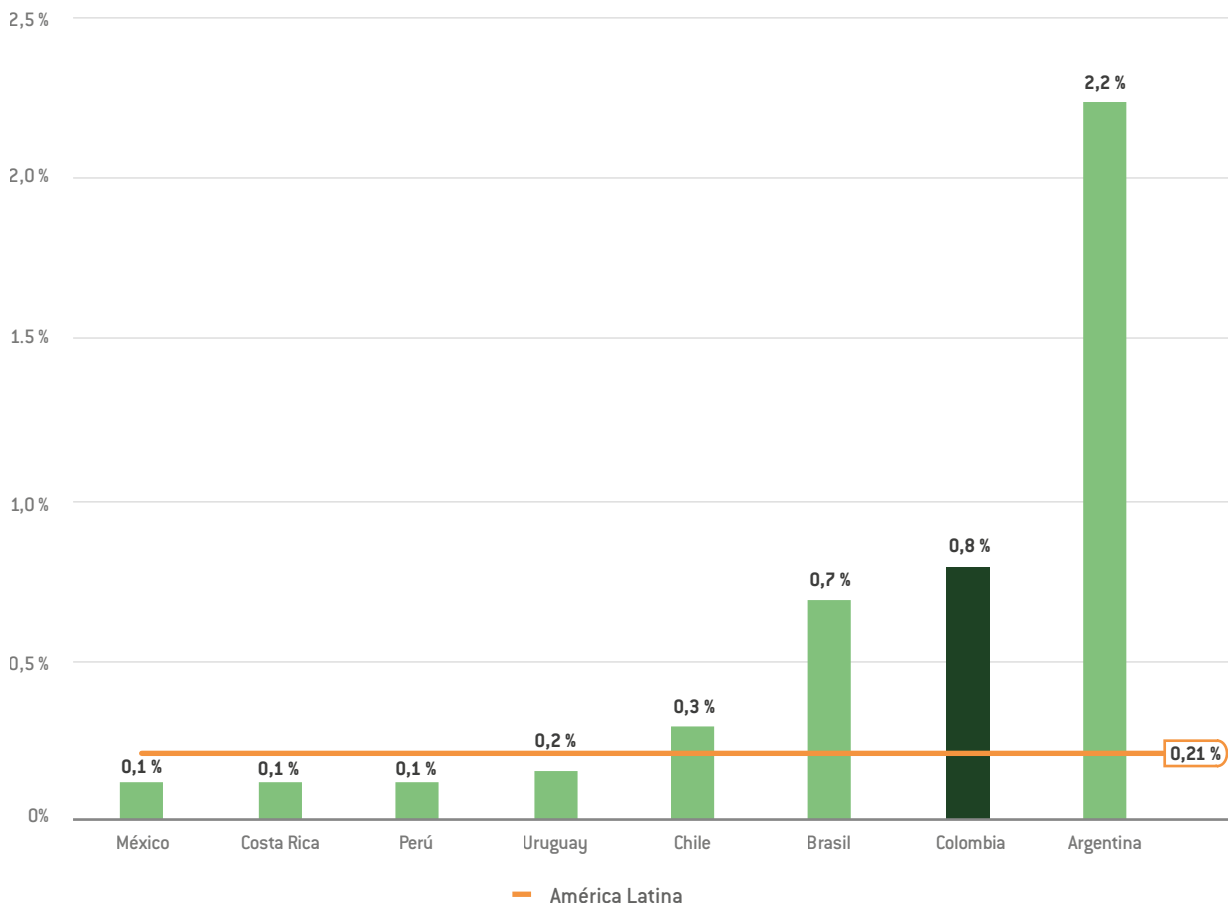
El gravamen a los movimientos financieros (GMF) (más conocido como 4 x 1.000) fue establecido en el país hace más de 20 años. Este impuesto, que inicialmente tenía carácter temporal, fue adoptado de manera permanente con la Ley 1819 de 2016, derogando así lo establecido en la Ley 1739 de 2014 en relación con su desmonte gradual a partir 2019. De acuerdo con Granda, Hamman y Tamayo (2017), la existencia de este tipo de gravámenes es una de las barreras para la adopción de medios de pago electrónicos en el país⁹, lo que a su

vez puede fomentar la evasión y elusión de impuestos y otras regulaciones. Así mismo, tributos como el GMF obstaculizan el acceso al crédito, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal (CPC, 2018).

Entre los países de América Latina que cuentan con algún tipo de gravamen a las transacciones financieras comparable con el GMF, Colombia es el segundo con mayores niveles de recaudo por concepto de este impuesto en relación con el PIB (0,8 % en 2018) (Gráfica 7).

Gráfica 7. Recaudo por impuestos a los movimientos financieros y de capital (% del PIB). Colombia y países de referencia, 2017.

Entre los países de la región con un impuesto comparable, Colombia es el segundo país con mayores niveles de recaudo por concepto del GMF en relación con el PIB (0,8 % en 2018).



Fuente: OCDE (2019). Para Colombia, DIAN (2019).

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

IMPUESTOS INDIRECTOS DEL ORDEN NACIONAL

RECOMENDACIONES

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

En Colombia más de la mitad del recaudo potencial por concepto del IVA no se encuentra gravado. De acuerdo con la OCDE (2018), reformar el régimen del IVA, con el respectivo aumento de su base gravable, podría ayudar a incrementar el recaudo tributario, mejorar la equidad y crear un mayor margen para reducir la carga tributaria sobre las empresas, lo que a su vez podría favorecer la inversión y la formalización laboral y empresarial.

Tal y como se afirma en la edición 2018 de este informe, si bien lo ideal es gravar todos los bienes y servicios exentos y excluidos del IVA a la tarifa general —exceptuando los efectivamente exportados—, esta alternativa es políticamente inviable. Por lo tanto, en línea con lo propuesto por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), se recomienda, alternativamente, incluir en la categoría de excluidos solo los bienes y servicios cuya demanda es de interés público y cuyo consumo tiene externalidades positivas, tales 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 bienes y servicios restantes deberían estar gravados a la tarifa plena, con excepción de los bienes exportados.

Así mismo, tal y como lo ha propuesto el CPC en otras ediciones de este informe, es importante mencionar que el recaudo adicional generado por el incremento del IVA producto de la ampliación de la base gravable debe redistribuirse hacia los hogares de bajos recursos, en tanto se estima que los hogares en los deciles más altos de la distribución del

ingreso capturan un gran porcentaje del subsidio implícito asociado. Al respecto, se recomienda seguir avanzando en alternativas para realizar transferencias a los hogares más pobres (tal y como se hizo con la Ley 1819 de 2016, que destinó de manera específica un punto del IVA para mejorar la calidad del sistema de salud y fortalecer la financiación de la educación pública), idealmente a través de transferencias directas adecuadamente focalizadas como lo recomienda la OCDE (2018).

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

Aunque la Ley 1943 de 2018 dio continuidad al GMF, contempló algunas modificaciones respecto a lo establecido en la Ley 1819 de 2016. En primer lugar, limitó la exención en el pago de este impuesto a transacciones que no excedan 350 UVT mensuales, eliminó la exoneración del GMF de la que gozaban las operaciones con tarjeta de crédito e incluyó la posibilidad de deducir el 50 % del pago de este gravamen sobre la renta siempre que sea debidamente certificado por el agente retenedor.

Como se mencionó, la existencia de este tipo de impuestos impone costos que limitan el acceso al crédito —en particular para los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas—, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal, por lo que se, se recomienda eliminar el GMF. Es importante mencionar que, antes de poner en práctica esta medida, es necesario contar con una fuente de ingresos fiscales que lo sustituya.

Así mismo, de continuar con la decisión de mantenerlo por el efecto que tendría sobre el recaudo, se recomienda permitir la deducibilidad del 100 % en el impuesto sobre la renta, profundizando lo hecho en la Ley 1943 de 2018.

IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

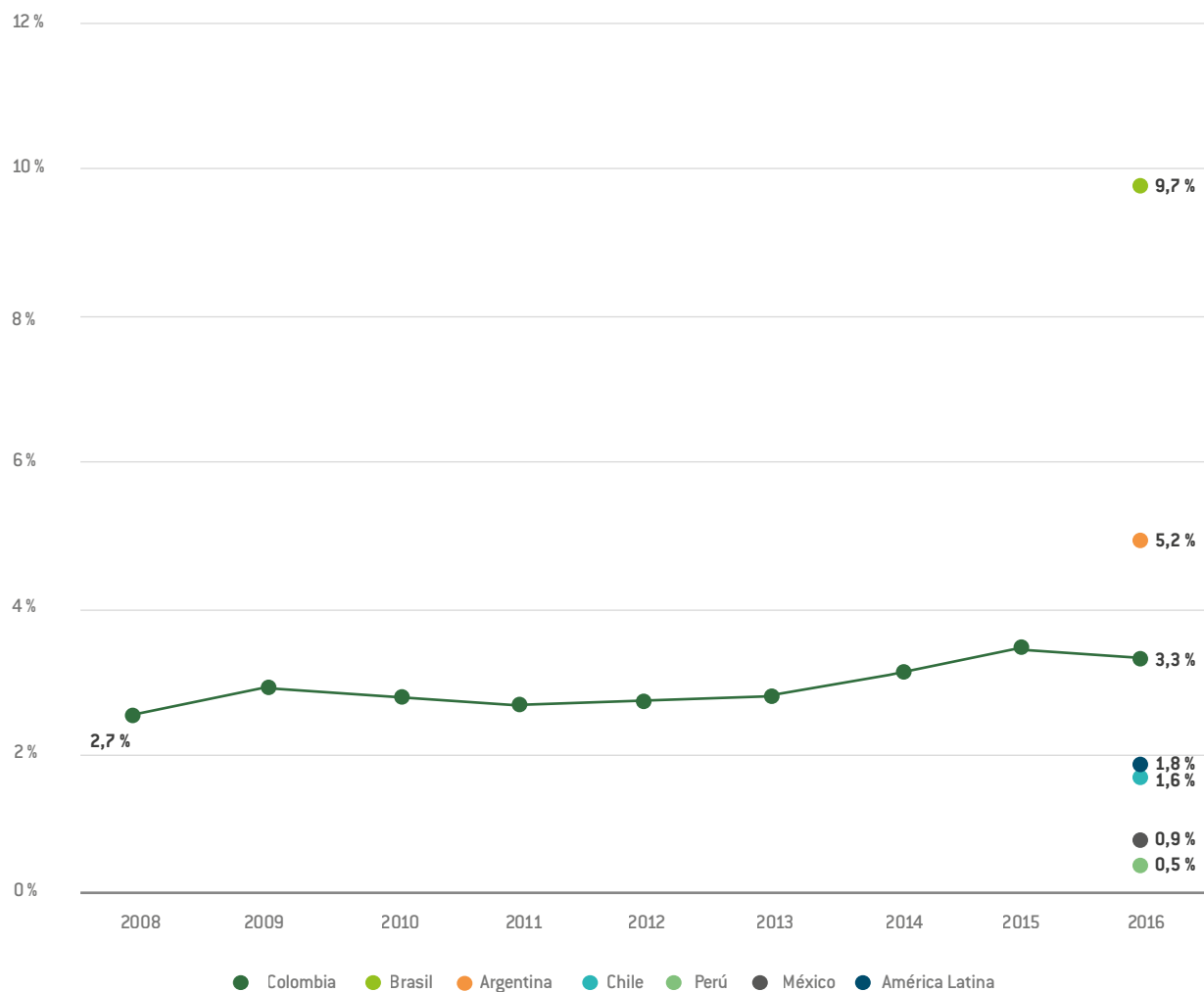
El recaudo de los impuestos territoriales se ha incrementado durante los últimos años, pasando de 2,7 % a 3,3 % del PIB entre 2008 y 2016. Al comparar a Colombia con otros países de referencia, se observa que tan solo Brasil y Argentina superan el recaudo por concepto de impuestos del orden territorial (Gráfica 8).

Sin embargo, existe un amplio margen para mejorar los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y la eficiencia de algunos impuestos subnacionales, así como para simplificar su estructura. De acuerdo con la

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), la multiplicidad de tributos departamentales y municipales —muchos de los cuales se encuentran desactualizados—, la normatividad dispersa a nivel regional respecto a un mismo tributo, la falta de claridad sobre las competencias que tiene la Nación y los respectivos entes territoriales en la recaudación de algunos impuestos y la heterogeneidad de la capacidad institucional en la administración del recaudo afectan la eficiencia tributaria y generan sobrecostos para las empresas.

Gráfica 8. Recaudo tributario territorial (% del PIB). Colombia, 2008-2016. Países de referencia, 2016.

El recaudo de los impuestos territoriales se ha incrementado durante los últimos años, pasando de 2,7 % a 3,3 % del PIB entre 2008 y 2016.



Fuente: OCDE (2019).

IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

RECOMENDACIONES

Acción pública. Avanzar en una reforma que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales, con base en las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial.

La Ley 1943 de 2018 creó la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. Esta comisión, reglamentada por el Decreto 873 de 2019, tiene como fin estudiar la estructura tributaria departamental, distrital y municipal y proponer medidas para que el recaudo territorial sea más eficiente y se combata la evasión y la elusión. Dado lo anterior, se recomienda dar seguimiento a las recomendaciones que se desprendan del trabajo de esta instancia, con el fin de poner en marcha una reforma que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales.

Por su parte, la falta de actualización de los catastros explica parcialmente el bajo recaudo del impuesto predial en los municipios y del impuesto de registro y anotación en los departamentos (CPC, 2018). Aunque los catastros de Bogotá, Cali y Medellín se encuentran actualizados, este no es el caso con el resto de los municipios del país. En este sentido, se considera fundamental avanzar en el plan de actualización y modernización del catastro que actualmente se encuentra ejecutando el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y el CONPES 3958 de 2019 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”.

Esta iniciativa se encuentra liderada por la Consejería para la Gestión del Cumplimiento de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Consejería Presidencial para la Estabilización, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Su implementación se adelantará con recursos de dos créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial por un total de USD 150 millones.

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

Existen grandes deficiencias en los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y una alta heterogeneidad en su capacidad de recaudo. En este contexto, es importante que el trabajo de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial esté acompañado de 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 mismo, se recomienda impulsar la ejecución del Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial del DNP financiado por el Banco Mundial, el cual, a corte de junio de 2019, no muestra avances significativos (Banco Mundial, 2019)¹⁰. Es importante que dicho programa haga énfasis en la implementación de acciones para dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales (CPC, 2018).

10. De acuerdo con el informe de progreso del proyecto, “El progreso hacia el logro de la DOP y la implementación general se considera moderadamente insatisfactorio durante el periodo cubierto por este reporte del estado de implementación y resultados (RIR). Si bien ha habido un progreso sustancial en términos de la finalización de los catastros múltipropósito (7 de cada 10 se han completado), y la tasa de finalización de los productos de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) por parte de los operadores regionales ahora es del 80 %, el proyecto está experimentando desafíos técnicos en dos actividades importantes: (i) la revisión y aprobación de los POT entregados por los operadores regionales; y (ii) estructurar el acuerdo marco para el Modelo de Gestión Territorial (MGT)”.

EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Entre 2000 y 2017, el total del recaudo tributario como porcentaje del PIB se incrementó en 4 pp, pasando de 14,8 % a 18,8 %. A pesar de esta tendencia positiva, aún se encuentra significativamente por debajo del promedio regional (21,2 %) y del de las economías que hacen parte de la OCDE (34,2 %) [Gráfica 9].

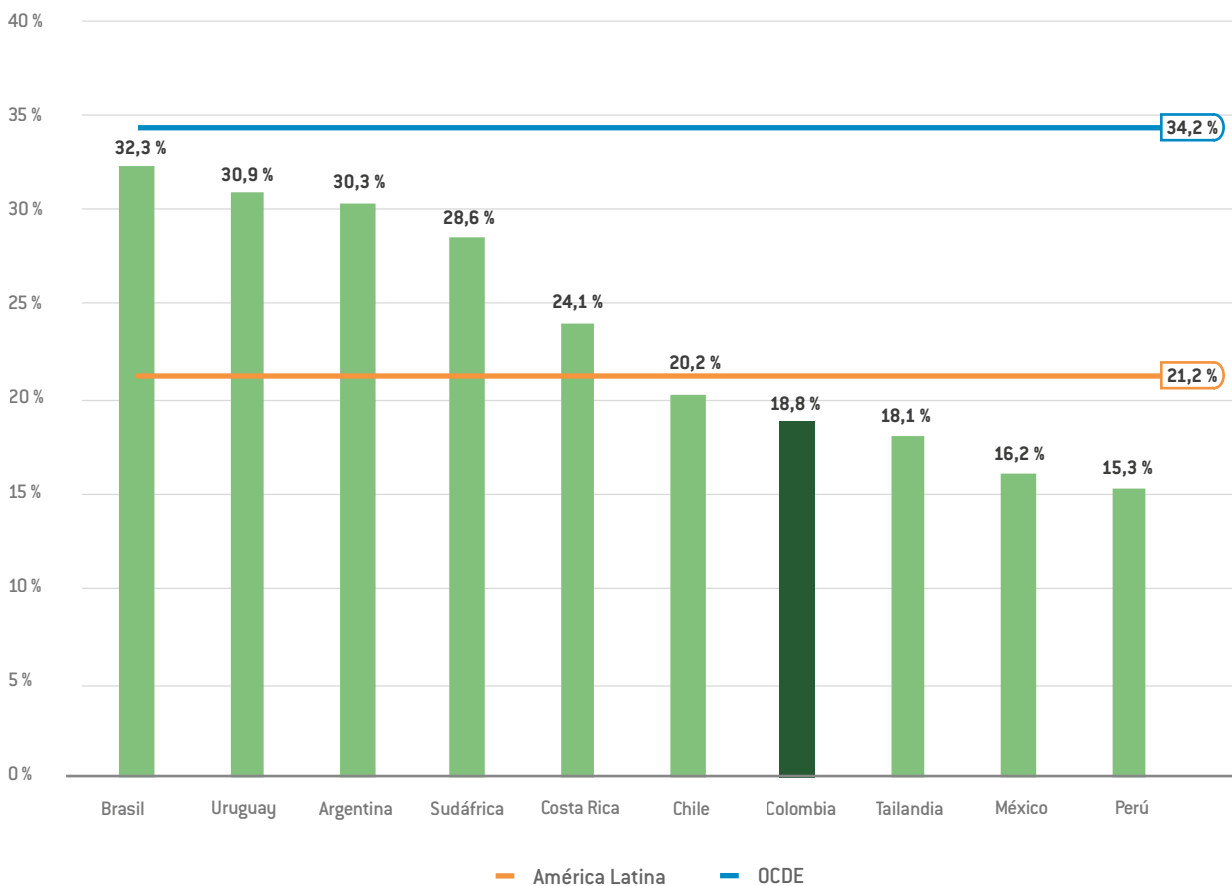
El bajo nivel de recaudo limita la provisión efectiva de bienes públicos, el financiamiento de programas sociales y el flujo de transferencias a las entidades territoriales. Según la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), las ineficiencias del sistema tributario se deben no solo a la falta de progresividad y eficiencia de la estructura de los impuestos directos e indirectos, sino además a la debilidad de la administración tributaria del país

en términos de recurso humano, tecnología y organización institucional. Por su parte, la baja presión tributaria se asocia, entre otros factores, a la escogencia de herramientas como alivios y exenciones tributarias en espera de los efectos que estos pudieran tener sobre el crecimiento económico y el mismo recaudo.

Según datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (Minhacienda, 2019), con base en cálculos de la DIAN, las exenciones, las tarifas diferenciales y otros beneficios tributarios sobre la renta, el IVA y otros impuestos nacionales —como el impuesto al carbono y a la gasolina y ACPM— tienen un costo fiscal cercano a COP 78,6 billones anuales, lo que equivale a 8 % del PIB.

Gráfica 9. Tasa de recaudo como porcentaje del PIB. Colombia y países de referencia, 2017.

Entre 2000 y 2017, el recaudo tributario como porcentaje del PIB pasó de 14,8 % a 18,8 %. Sin embargo, aún se encuentra por debajo del promedio regional (21,2 %) y la OCDE (34,2 %).



Fuente: OCDE (2019).

EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

El rol de la tributación y del sistema de transferencias como instrumentos redistributivos del ingreso y la riqueza es limitado. A diferencia de lo que ocurre en el caso de los países de la OCDE, la desigualdad del ingreso en Colombia —medida a partir del índice Gini— disminuye poco una vez se tiene en cuenta el efecto de los impuestos y transferencias del Gobierno (Gráfica 10).

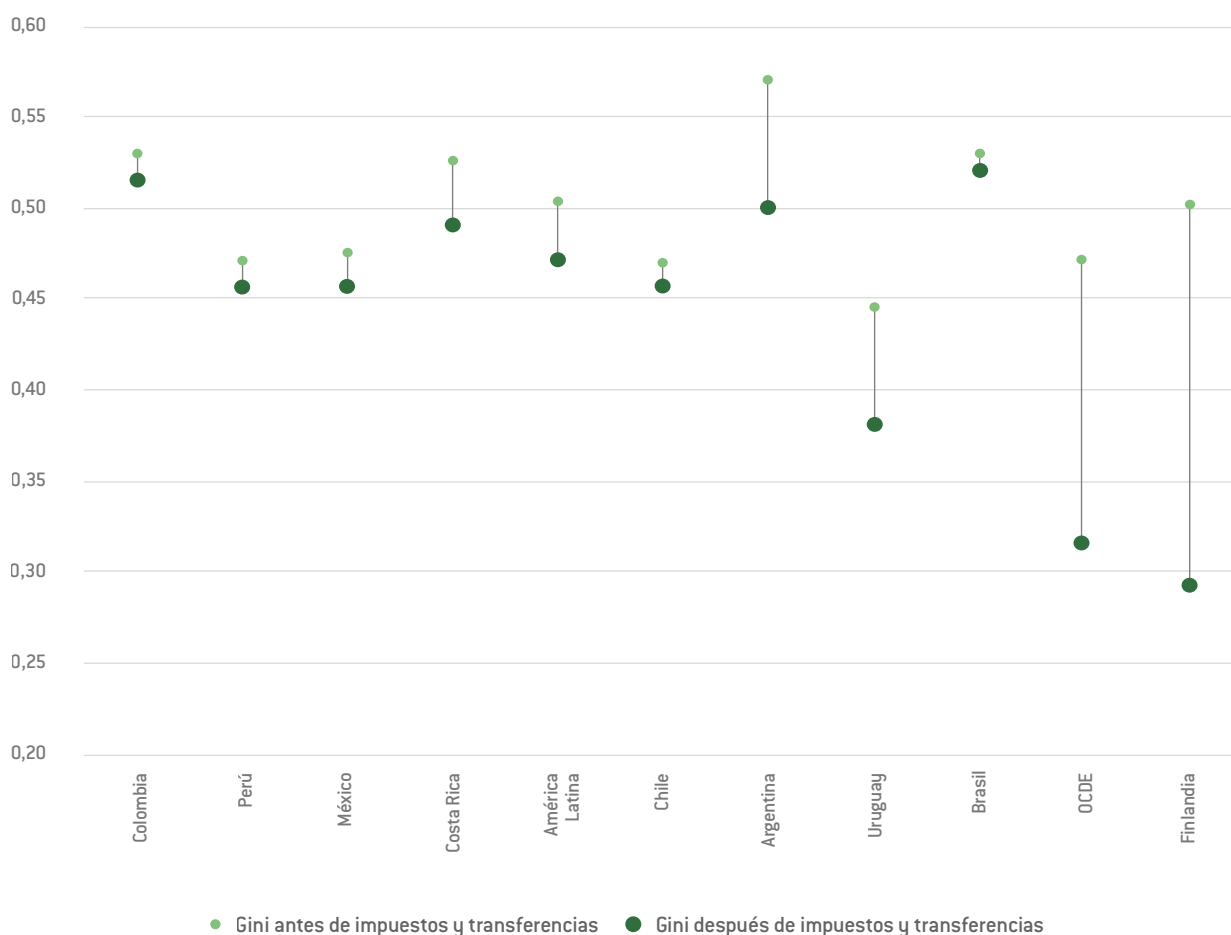
Según Ávila (2017), lo anterior se debe a aspectos como la menor prevalencia relativa de los impuestos directos en la estructura tributaria, su moderada progresividad, los bajos niveles de recaudo de los impuestos de renta y propiedad, la eva-

sión de impuestos y la complejidad y distorsiones en la equidad horizontal. Daude, Perret, y Brys (2015) atribuyen el reducido efecto distributivo de los impuestos, entre otros factores, al hecho de que los impuestos directos recaigan mayoritariamente sobre las empresas.

Por su parte, otro factor que limita la capacidad de la política fiscal de incidir sobre la desigualdad son los esquemas de subsidios existentes, muchos de los cuales benefician proporcionalmente más a las personas de mayores ingresos que a los de ingresos bajos.

Gráfica 10. Índice Gini antes y después de impuestos y transferencias. Colombia y países de referencia, 2016.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de los países de la OCDE, la desigualdad del ingreso en Colombia disminuye poco una vez se tiene en cuenta el efecto de los impuestos y transferencias.



Nota: Para Colombia, Perú, Argentina, Uruguay y Costa Rica la información corresponde a 2012. Para Brasil, a 2013. Fuente: OCDE (2019). Para los países de América Latina Cepal (2015).

RECOMENDACIONES

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

Un requisito fundamental para reducir la evasión y la elusión en el país es contar con una administración tributaria eficiente, para lo cual es esencial disponer de una infraestructura tecnológica moderna y de una política integral, basada en méritos, para la gestión del recurso humano.

En este sentido, la Ley 1943 de 2018 incluyó disposiciones para el fortalecimiento de la gestión de la DIAN, tales como el levantamiento de la restricción en el crecimiento de los gastos de personal contemplada en la Ley 617 de 2000¹¹ por un término de cuatro años, con el fin de ampliar la planta de personal de esta entidad¹², y la implementación de un sistema de méritos para la relocalización y bonificación de su personal.

Así mismo, la entidad se encuentra adelantando un plan de modernización tecnológica y del recurso humano, con apoyo de créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. De acuerdo con la DIAN¹³, el plan de modernización consta de cuatro estrategias: transformación del talento humano, transformación tecnológica, cercanía con el ciudadano y legitimidad. Algunas de las acciones contempladas incluyen la apertura de más alternativas electrónicas para el pago de obligaciones tributarias, la reducción en los tiempos para efectuar devoluciones, la modernización de sus infraestructuras tecnológicas y de información y la vinculación de nuevos funcionarios. Pro-

yectos paralelos como la consolidación de la factura electrónica, la implementación del RST y la modernización de la aduana complementan la iniciativa.

Dado lo anterior, se recomienda agilizar el proceso de implementación del plan de modernización de la DIAN, de manera que sea posible materializar los potenciales beneficios que puede tener sobre el recaudo contar con una administración tributaria moderna, eficiente y sólida. Se espera que con la puesta en marcha del plan de modernización aumente el recaudo tributario entre 3 y 5 puntos del PIB.

Acción pública. Acompañar el proceso de adopción de la factura electrónica de las pequeñas y medianas empresas y en las regiones y dar cumplimiento el calendario de implementación establecido por la DIAN.

La Ley 1943 de 2018 cambió varias de las disposiciones del Decreto 2242 de 2015¹⁴ y del Estatuto Tributario en su artículo 616-I. En primer lugar, modificó lo relacionado con la obligatoriedad generalizada del uso de la factura electrónica a partir de 2019, especificando en cambio que sería la DIAN la institución encargada de definir el calendario, los plazos y los sujetos obligados a iniciar su implementación¹⁵. Adicionalmente, dicha ley establece que, previo su expedición, todas las facturas electrónicas deben ser validadas por la DIAN (o por un proveedor autorizado). Esto permitirá un mayor control a la evasión fiscal, pues la entidad podría conocer de primera mano cuánto IVA está facturando un contribuyente y el IVA que tendría derecho a descontar. Con estas modificaciones la DIAN proyecta tener

11. La Ley 617 de 2000 dicta normas para la racionalización del gasto público nacional. Específicamente, el artículo 92 establece que el crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrá superar la meta de inflación esperada cada año.

12. Se calcula que la DIAN cuenta con 10 empleados de tiempo completo por cada 100 mil habitantes, mientras que el SII de Chile supera los 25, y AFIP, de Argentina, los 40 (INC 2018-2019).

13. Información extraída del Comunicado de Prensa N.º 021 de 2019 de la DIAN: https://www.dian.gov.co/Prensa/ComunicadosPrensa/021_Ya_empezo_la_transformacion_de_la_DIAN_para_una_Colombia_mas_honesta.pdf.

14. El modelo de facturación electrónica fue adoptado a través del Decreto 2242 de 2015, con el objetivo de masificar el uso de esta herramienta en el país. De acuerdo con este decreto, las personas naturales o jurídicas que inicialmente fueron obligadas a expedir factura electrónica serían aquellas que fueran seleccionadas por la DIAN, y las que de manera voluntaria (obligadas o no a facturar) optaran por hacerlo. Este mismo decreto establecía la obligatoriedad en el uso de la factura electrónica para todos los grandes contribuyentes a partir de 2019.

15. La DIAN expidió las Resoluciones 000001 y 000002 del 3 enero de 2019 y 000020 del 26 de marzo de 2019, que contienen las reglas y validaciones aplicables a la factura electrónica, conforme a lo establecido en la Ley 1943, y en las que se especifica que será la DIAN encargada de definir el grupo de sujetos obligados a facturar electrónicamente en 2019 y el calendario de implementación.

EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

una cobertura del 70 % en facturación electrónica a finales de 2019, con la meta de llegar a la universalidad en 2020.

De acuerdo con la Ley 1943 y la Resolución 000002 de 2019 de la DIAN, actualmente los obligados a facturar electrónicamente son los grandes contribuyentes, aquellos que han venido usando la facturación electrónica según lo dispuesto por el Decreto 1929 de 2007, las personas naturales y jurídicas que se acojan al régimen SIMPLE, y aquellas que voluntariamente opten por hacerlo. Así mismo, la Resolución 000020 de 2019 establece el calendario de implementación por actividad económica, incluyendo las entidades públicas del orden nacional y territorial.

Dado que el éxito de la facturación electrónica depende de su masificación –tal y como lo muestra la evidencia internacional– (CPC, 2018) se recomienda acompañar el proceso de adopción de la factura electrónica de las pequeñas y medianas empresas, particularmente en las regiones, a través de jornadas de capacitación que generen los incentivos para su adopción a partir del análisis costo-beneficio de las ventajas de la medida. Así mismo, se recomienda dar cumplimiento al calendario de implementación establecido por la DIAN evitando retrasos y acompañado el proceso con una fiscalización continua a los sectores que se han identificado como más resistentes a cumplir las reglas tributarias, en particular aquellos con alta prevalencia de la informalidad y altos volúmenes de evasión.

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

Tal y como lo recomendó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, e insistiendo en la propuesta hecha en ediciones anteriores de este informe, es fundamental expedir un código tributario a partir de las necesidades actuales de la tributación que incluya todas las normas procedimentales de la Nación, los municipios y los departamentos (obligaciones y sanciones), establezca el carácter permanente de este tipo de normas y ofrezca a la entidad y a los contribuyentes certeza sobre el proceso de tributación. Así mismo, se insiste en lo recomendado por el CPC (2018) respecto a que el rol de la DIAN debe ser únicamente la administración tributaria, para lo cual se recomienda 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.

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

Profundizando lo establecido en la Ley 1819 de 2016, la Ley 1943 de 2018 incluye sanciones de tipo penal por defraudación o evasión tributaria y por omisión de activos e inclusión de pasivos inexistente. En el primer caso, incurrir en este delito conllevaría a la privación de la libertad entre 36 a 60 meses y a multas que aumentan progresivamente conforme se incrementa el monto del impuesto a cargo. La Ley 1943 también considera sanciones por omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes, las cuales incluyen penas privativas de la libertad y sanciones pecuniarias. Así mismo, esta ley establece la creación de la Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales, que estaría adscrita a la Delegada de Finanzas Criminales de la Fiscalía de la Fiscalía General de la Nación, y cuya función será la investigación y judicialización de los delitos fiscales o tributarios y toda conducta delictiva en la materia.

Dado lo anterior, es recomendable agilizar la creación de dicha dirección y considerar la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen las sanciones descritas, con el propósito de reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.

Acción pública. Racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios.

Como se argumentó anteriormente, la proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país. De acuerdo con Fergusson (2018), además del impacto negativo que estas tienen sobre los ingresos fiscales por concepto de impuestos, la existencia de un elevado número de exenciones hace costosa la administración tributaria, dificulta el control de la evasión y profundiza la inequidad del sistema. Además, las exenciones y los regímenes especiales son difíciles de eliminar, crean incentivos para la

EFICIENCIA DEL RECAUDO Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

creación de nuevos beneficios tributarios, gozan de una alta discrecionalidad y envían una señal equívoca al mercado sobre la rentabilidad esperada de una determinada actividad.

Dado lo anterior, se recomienda hacer una depuración rigurosa de las exenciones y los regímenes especiales en

la estructura de los impuestos directos e indirectos en Colombia, con el fin de reducir el impacto negativo que tienen sobre el recaudo, la administración tributaria y la asignación eficiente de recursos a través de los mecanismos de mercado.





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 ICBF. Existe evidencia empírica de que esta reducción causó un aumento significativo del empleo formal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas (Fernández y Villar, 2016; Kugler, Kugler y Herrera, 2017; Bernal, Eslava, Meléndez y Pinzón, 2017).	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.
Crear el monotributo o régimen de tributación simplificada	2016	La Ley 1819 de 2016 creó el monotributo con el objetivo de incentivar la formalización y facilitar la inclusión financiera y el incremento en la aceptación de pagos electrónicos en la economía. Sin embargo, debido a problemas en la especificación de sus tasas marginales, un reducido número de contribuyentes se acogieron a este régimen.	Con el fin de corregir las limitaciones del monotributo, la Ley 1943 de 2018 crea el régimen simple de tributación (RST).
Reducir de la tarifa del impuesto sobre la renta a nivel corporativo	2018	La reducción de la tarifa de renta contribuye a mejorar el entorno para el crecimiento de la inversión y el aumento de la competitividad de las firmas.	Sin embargo, la TET de las empresas muestra una alta dispersión, reflejando la falta de equidad horizontal del sistema tributario.
Eliminar el IVA a los bienes de capital	2018	Esta medida eliminó el sesgo anti-inversión del impuesto.	El costo fiscal de esta medida es elevado, por lo que es necesario ampliar las bases gravables de los impuestos directos e indirectos y racionalizar las exenciones y los regímenes especiales para compensar los efectos sobre el recaudo.

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas	2018	El régimen SIMPLE de tributación profundiza lo hecho por el monotributo y corrige varias de sus limitaciones técnicas, entre las que se encuentra la definición de sus tasas marginales y la inclusión de las microempresas. Su objetivo es impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.	Al igual que en el caso del monotributo, acogerse al régimen SIMPLE de tributación es opcional, lo que podría limitar su impacto.
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 contempló la deducción plena de impuestos, tasas y contribuciones pagadas siempre que estas tengan relación de causalidad con la actividad económica de las empresas, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios y el gravamen a los movimientos financieros, que será deducible en 50 %, independientemente de su pago guarde esta relación de causalidad.	Se recomienda permitir la deducibilidad del 100 % del GMF en el impuesto sobre la renta, profundizando lo hecho en la Ley 1943 de 2018.

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

Recomendación	Impacto / costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a tributar el impuesto de renta para personas naturales	Una reducida base gravable afecta la efectividad del recaudo y limita la progresividad del sistema.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recae sobre otras fuentes de renta	Este tipo de exenciones tributarias erosionan la equidad del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto / costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Permitir la deducción de todos los impuestos pagados por las sociedades, de manera que el impuesto de renta recaiga solo sobre las utilidades de las empresas	Existe una brecha entre la tasa nominal de renta (33 %) y la TET promedio (49,9 %), la cual se ubica por encima del promedio regional y de los países que pertenecen a la OCDE.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Continuar con la reducción de la carga tributaria asociada a la contratación formal (impuestos a la nómina)	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales (Ley 1607 de 2012), la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Incluir en la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA solo los de interés público y, en la categoría de exentos, únicamente los exportados	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA, la productividad de este impuesto es reducida (28,7 %), mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región (superior a 6 %).	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Eliminar el gravamen a los movimientos financieros (GMF)	La existencia de este tipo de impuestos impone costos que limitan el acceso al crédito —en particular para los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas—, distorsionan las actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Avanzar en una reforma que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales	La multiplicidad de tributos departamentales y municipales, la normatividad dispersa respecto a un mismo tributo, la falta de claridad sobre las competencias que tiene la Nación y los respectivos entes territoriales en la recaudación de algunos impuestos, y la heterogeneidad de la capacidad institucional en la administración del recaudo afectan la eficiencia tributaria y generan sobrecostos para las empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES



Recomendación	Impacto / costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Avanzar en una reforma que mejore la gestión tributaria e incremente el recaudo de los entes territoriales, con base en las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial	Mejorar la gestión tributaria de los entes regionales aumentaría la eficiencia del recaudo territorial y permitiría combatir la evasión y la elusión.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Adoptar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales	Permitiría mejorar las deficiencias en los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y reducir la alta heterogeneidad en su capacidad de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Acompañar el proceso de adopción de la factura electrónica de las pequeñas y medianas empresas y en las regiones y dar cumplimiento el calendario de implementación establecido por la DIAN	Con la masificación de la factura electrónica se mejoraría el control y la transparencia contable y fiscal, se reducirían costos administrativos y de transacción, y aumentaría la eficiencia en el proceso de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Seguir dotando a la DIAN de instrumentos jurídicos adecuados para cumplir su misión	La disponibilidad y suficiencia de instrumentos jurídicos permitiría la eficiencia y capacidad institucional de la DIAN.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Avanzar en la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN	Se estima que con la puesta en marcha del plan de modernización aumente el recaudo tributario entre 3 y 5 puntos del PIB.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Racionalizar las exenciones y regímenes especiales tributarios	La proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Agilizar la creación de la Dirección Especializada Contra los Delitos Fiscales	La creación de esta instancia, junto a la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen sanciones, contribuyen a reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Fomentar la adopción del Régimen Simple de Tributación [SIMPLE] entre los contribuyentes elegibles	Con el mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas a través del SIMPLE, se favorecerían el recaudo tributario y la formalidad empresarial.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública



REFERENCIAS

- 1 ANIF (2014). *Elementos para una Reforma Tributaria Estructural 2014-2018*.
- 2 ANIF (9 de abril de 2018a). Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia. *Informe Semanal No. 1407*.
- 3 ANIF (21 de abril de 2018b). Elementos para una reforma estructural laboral. *Informe Semana No. 1425*.
- 4 ANIF (23 de abril de 2019). Tributación efectiva corporativa en Colombia (2019-2022). *Comentario Económico del día, ANIF*.
- 5 Avila, J. (2017). El rol de la tributación como instrumento redistributivo del ingreso y la riqueza. Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation.
- 6 Banco Mundial. (2019). *Implementation Status & Results Report: Subnational Institutional Strengthening (P123879)*. Washington D.C.
- 7 Carranza, J., Arias, F., Bejarano, J., Casas, C., Gonzalez, A., Moreno, S., & Velez, J. (Noviembre de 2018). La Industria Colombiana en el Siglo XXI. *Ensayos sobre política económica No. 97*, págs. 44-46.
- 8 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- 9 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- 11 Concha, T., Ramirez, J., & Olga, A. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. *Serie Estudios y Perspectivas, Cepal*.
- 12 Consejo Privado de Competitividad. (2017). Informe Nacional de Competitividad 2017-2018. Bogotá: CPC.
- 13 Consejo Privado de Competitividad. (2018). Informe Nacional de Competitividad 2018-2019. Bogotá: CPC.
- 14 Consejo Privado de Competitividad, Universidad de los Andes. (2017a). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. CPC.
- 15 Consejo Privado de Competitividad. (2017b). Informalidad. Una nueva visión para Colombia. CPC.
- 16 Daude, C., Perret, S., & Brys, B. (2015). Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair And Green. *OCDE Economics Department Working Papers No. 1234*. OCDE.
- 17 Fergusson, L. (11 de diciembre de 2018). *¡No más regalos envenenados a costa nuestra!* Obtenido de La silla llena: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/no-mas-regalos-envenenados-costa-nuestra-69242>
- 18 Fondo Monetario Internacional. (2018). Colombia. Selected Issues. *IMF Country Report No. 18/129*. Fondo Monetario Internacional.
- 19 Granda, C., Hamann, F., & Tamayo, C. (2017). Ahorro y crédito en Colombia: Una Perspectiva desde el Equilibrio General. En C. Tamayo, & J. Malagon, *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia* (págs. 33-70). Asobancaria, Banco Interamericano de Desarrollo.
- 20 Hofstetter, M. (14 de noviembre de 2019). *¡Las pensiones sí se tocan!* Obtenido de La silla Llena: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/las-pensiones-si-se-tocan-68819>
- 21 KPMG. (2019). *Ley de Financiamiento. Aspectos Relevantes. Ley 1943 - Diciembre 28 de 2018*. Bogotá: KPMG.
- 22 Ley 1607. (2012). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.
- 23 Ley 1819. (2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
- 24 Ley 1943. (2018). Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del Equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones.
- 25 Ministerio de Hacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*. Bogotá.
- 26 OCDE. (2018). *Policy Brief on Financing Law in Colombia*. Obtenido de http://www.oecd.org/eco/surveys/OECD_policy_brief_on_financing_law_in_Colombia.pdf
- 27 Prieto, M., & Ispizua, M. (2019). *Informe de Tendencias en Medios de Pago 2018*. MINSAIT.