

# SISTEMA TRIBUTARIO



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

Fuente: Doing Business (2019).

## DESTACADOS

### Sistema tributario en la recuperación económica y social

- Las políticas adoptadas para navegar la crisis por el COVID-19, el desaceleramiento de la economía y la posición fiscal vulnerable que enfrentaba el país antes de la pandemia han derivado en altos niveles de endeudamiento y gasto y han erosionado los ingresos tributarios.

### Eficiencia del recaudo

- Entre 2000 y 2020 el recaudo tributario pasó de 15,7 % a 19,7 % del PIB. Pese a este aumento, aún se encuentra por debajo del promedio regional (21,4 %) y la OCDE (33,8 %).
- El gasto tributario en Colombia en 2020 asociado a las exenciones y regímenes especiales fue 6,6 % del PIB, del cual 4,9 % correspondió a los gastos tributarios del IVA.

### Impuestos directos de orden nacional

- El 79,9 % del recaudo de impuestos directos proviene de personas jurídicas. Para el promedio de los países de la OCDE, este porcentaje equivale a 29 %.
- En 2020 los impuestos directos representaron 54,3 % del total del recaudo tributario. Para el promedio de los países de la OCDE, esta proporción es equivalente a 67,1 %.
- Las tasas efectivas de tributación de las personas naturales contribuyentes son bajas a lo largo de toda la distribución de ingreso y se ubica en promedio en 2 %.

- La tasa efectiva de tributación (TET) muestra alta dispersión entre sectores económicos, y disminuye significativamente respecto a la tarifa estatutaria una vez se tienen en cuenta las rentas exentas y los beneficios tributarios.

### Impuestos indirectos de orden nacional

- En Colombia la productividad del IVA (la diferencia entre el recaudo efectivo y el recaudo potencial en caso de que todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no existiesen exenciones, exclusiones o evasión) es 31,4 %. El promedio de América Latina es 41,7 %.
- Entre los países de la región con un impuesto comparable, Colombia es el segundo con mayores niveles de recaudo por concepto del GMF en relación con el PIB (0,8 % en 2020).

### Impuestos del orden territorial

- El recaudo de impuestos territoriales se ha incrementado durante los últimos años, pasando de 2,7 % en 2008 a 3,5 % del PIB en 2019.

### Administración tributaria

- La evasión tributaria en el impuesto a la renta de las personas naturales para 2019 fue 23,2%, mientras que en el caso de las personas jurídicas fue 31,6 %.
- En 2019, la tasa de evasión del IVA es 23,6 %. El promedio de América Latina es 29,6 %.

## PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. Reducir la carga tributaria de las empresas.
2. Reducir exenciones y regímenes especiales tributarios para reducir el gasto tributario y favorecer el cumplimiento del principio de equidad.
3. Ampliar la base tributaria para la declaración del impuesto de renta para personas naturales.
4. Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad.
5. Eliminar o modificar el diseño del ICA.
6. Agilizar la implementación del plan de modernización tecnológica y del recurso humano de la DIAN.

Nota: 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	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19,7	11 de 16	Brasil (33,1)	33,8	OCDE (2019) DIAN (2021)
	Índice de Complejidad Tributaria (0 a 1, donde 1 representa mayor complejidad tributaria)	0,53	8 de 8	Uruguay (0,29)	0,38	The Global Tax Complexity Project (2018)
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39 (valor máximo)	15 de 16	Guatemala (7)	41,4	Trading Economics (2020)
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	32	15 de 17	Paraguay (10)	23	Trading Economics (2020)
	Costo no salarial promedio del trabajo asalariado para las empresas (% salario promedio de los trabajadores formales)	53	11 de 17	Chile (38%)	-	BID (2017)
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5	10 de 12	El Salvador (8)	18	Trading Economics (2020)
	Impuestos a las empresas (% del recaudo de impuestos directos)	79,9	14 de 15	Panamá (10,1)	29	OCDE (2019) DIAN (2021)
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19	14 de 15	Panamá (7)	18,5	Trading Economics (2020)
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	3,9	15 de 16	Ecuador (0,001)	-	OCDE (2019)
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	45,7	7 de 16	Panamá (29,5)	32,7	OCDE (2019)



La política fiscal ha ejercido un rol determinante en la atención a la crisis por el COVID-19, principalmente a través de acciones encaminadas a proveer ingresos de emergencia a los hogares, aliviar los flujos de caja de las empresas y fortalecer los sistemas de salud (OCDE, 2021). Sin embargo, el impacto de estas políticas sobre la estabilidad de las finanzas públicas ha dependido de las características estructurales de los sistemas tributarios, de la eficiencia en la asignación del gasto y de la prevalencia de la economía informal, lo que a su vez ha llevado a varios países a adelantar reformas con el fin de retornar a las trayectorias de déficit y endeudamiento que precedieron la pandemia.

En el caso de Colombia, la respuesta del Gobierno para mitigar los efectos de la pandemia y promover la reactivación económica ha incluido la adopción de medidas tributarias y de gasto público dirigidas a fortalecer el sistema de salud, dar liquidez a los hogares y empresas, garantizar la supervivencia de las firmas y proteger el empleo. Entre estas, se destacan la implementación del programa Ingreso Solidario, el cual ha beneficiado alrededor de 3 millones de hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad económica; el Esquema de Compensación de IVA (impuesto al valor agregado) como medida para aliviar el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios a cerca de 1 millón de hogares, y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), a través del cual se han entregado recursos a aproximadamente 143 mil empleadores para subsidiar el pago de nómina de 4,15 millones de empleos.

Sin embargo, las políticas adoptadas para navegar la emergencia, el fuerte desaceleramiento de la economía en 2020 y la posición fiscal vulnerable que enfrentaba el país incluso antes de la pandemia han derivado en altos niveles de endeudamiento y gasto y han erosionado los ingresos tributarios, lo que llevó al Gobierno Nacional a impulsar una reforma tributaria y de gasto público denominada “Ley de Inversión Social” (Ley 2155 de 2021), la cual fue aprobada en septiembre de 2021.

El principal objetivo de la Ley 2155 de 2021 es garantizar los recursos para financiación del gasto para la recuperación económica y la reducción de la pobreza. No obstante, si bien la reforma logró garantizar un incremento en los ingresos tributarios recurrentes, su respuesta a desafíos estructurales como la estrechez de las bases gravables de los impuestos directos e indirectos, la complejidad del sistema y la proliferación de exenciones y regímenes especiales es limitada. Por lo tanto, será necesario seguir avanzando en la implementación de acciones que acerquen al sistema tributario a los estándares de eficiencia, equidad y simplicidad, mejoren su capacidad para generar recursos con los que puedan atenderse las demandas ciudadanas y reduzcan la carga tributaria de las empresas con el fin de aumentar la competitividad del país.

En este sentido, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021)<sup>1</sup>, creada en 2020 con el fin de evaluar la conveniencia de las exenciones y regímenes tributarios, aporta importantes elementos de diagnóstico y recomendaciones de política que deberían servir de insumos para reformar la estructura tributaria del país. Los hallazgos de la Comisión indican que el gasto tributario ha sido empleado de forma indiscriminada para enfrentar problemas estructurales y que, en general, el sistema tributario del país es complejo, crea distorsiones en la toma de decisiones de consumo e inversión y no está alineado con los estándares y mejores prácticas internacionales.

Este capítulo se divide en cinco secciones: (1) eficiencia del recaudo, (2) impuestos directos, (3) impuestos indirectos, (4) impuestos territoriales y (5) administración tributaria. El capítulo cierra con un análisis sobre el papel que puede desempeñar el sistema tributario en la superación de la crisis económica y social derivada del COVID-19, con énfasis en el bienestar de las personas, la competitividad y la productividad. En la versión 2020 del capítulo se hicieron 16 recomendaciones, de las cuales una fue plenamente acogida. La presente versión insiste en 19 recomendaciones cuya adopción sigue pendiente y mantiene aquellas en proceso de implementación, a la espera de que se adopten en su totalidad.

1. A través de la Resolución 1046 de abril de 2020, Minhacienda instaló oficialmente la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios, creada por el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019.

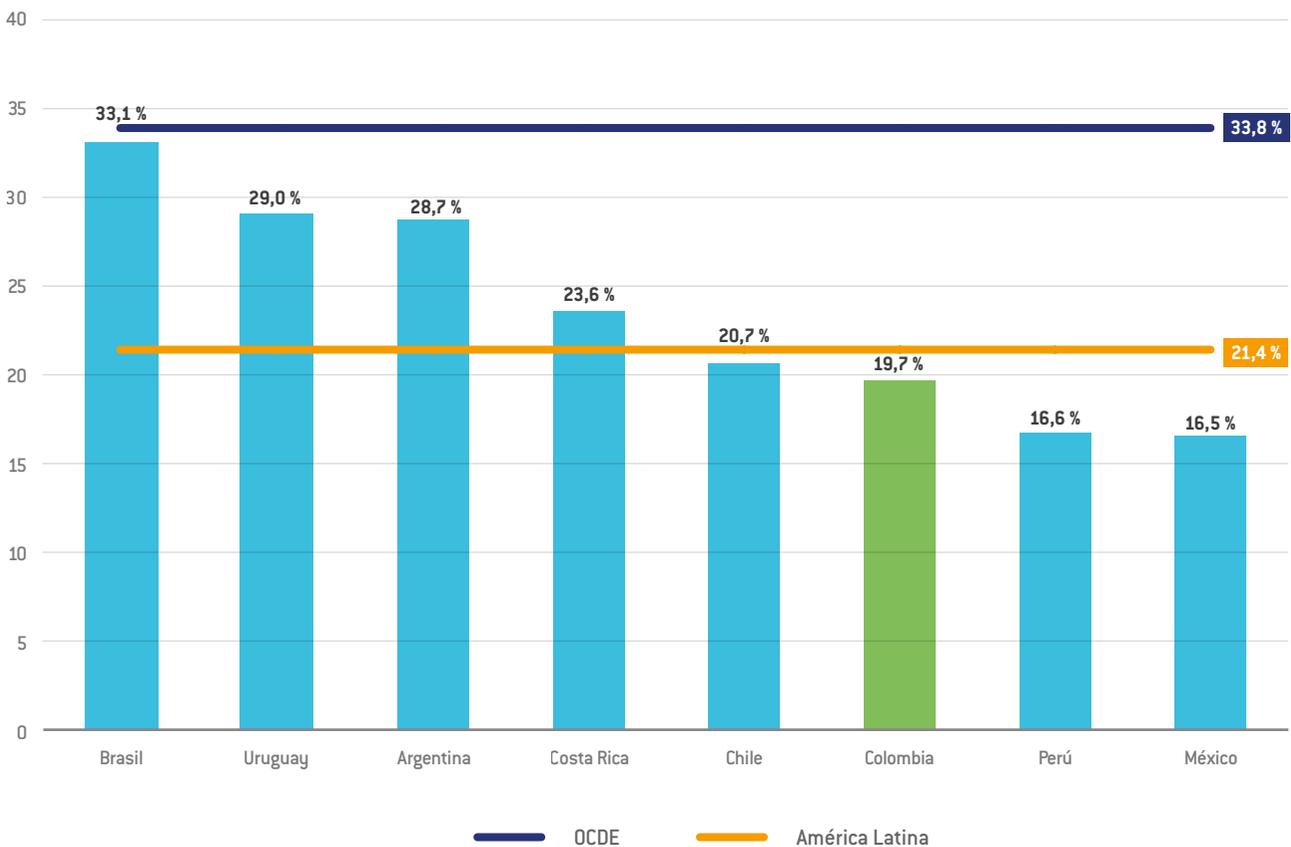
## EFICIENCIA DEL RECAUDO

Entre 2000 y 2020 el total del recaudo tributario como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en Colombia pasó de 15,7 % a 19,7 %. Pese a este aumento, el recaudo se ubica por debajo del promedio de América Latina (21,4 %) y es significativamente inferior al recaudo total promedio de los países que pertenecen a la OCDE (33,8 %) (Gráfica 1). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019), detrás de los bajos niveles de recaudo se encuentran las reducidas bases gravables tanto de los impuestos indirectos como de los impuestos directos, las debilidades de la administración tributaria, la evasión y la elusión y la prevalencia de la informalidad.

Los bajos niveles relativos de recaudo también se asocian a la escogencia de herramientas como alivios, exenciones y tratamientos especiales en espera de los efectos que estos pudieran tener sobre el crecimiento económico y el mismo recaudo (CPC, 2020) y a la baja cultura tributaria del país. Para la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), el uso que por años se le ha dado al sistema tributario para abordar falencias estructurales y el trámite de reformas fragmentadas se han traducido en una estructura impositiva compleja que impone costos tanto para los contribuyentes como para la administración tributaria, y en una estrecha base gravable que limita la capacidad para incrementar los ingresos tributarios del país.

**Gráfica 1.** Recaudo tributario total como porcentaje del PIB. Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.

Entre 2000 y 2020 el recaudo tributario pasó de 15,7 % a 19,7 % del PIB. Pese a este aumento, aún se encuentra por debajo del promedio regional (21,4 %) y de la OCDE (33,8 %).



Fuente: OCDE (2021). Para Colombia, el dato corresponde al recaudo del Gobierno general usando datos del recaudo de la DIAN (2021). Cálculos: CPC.

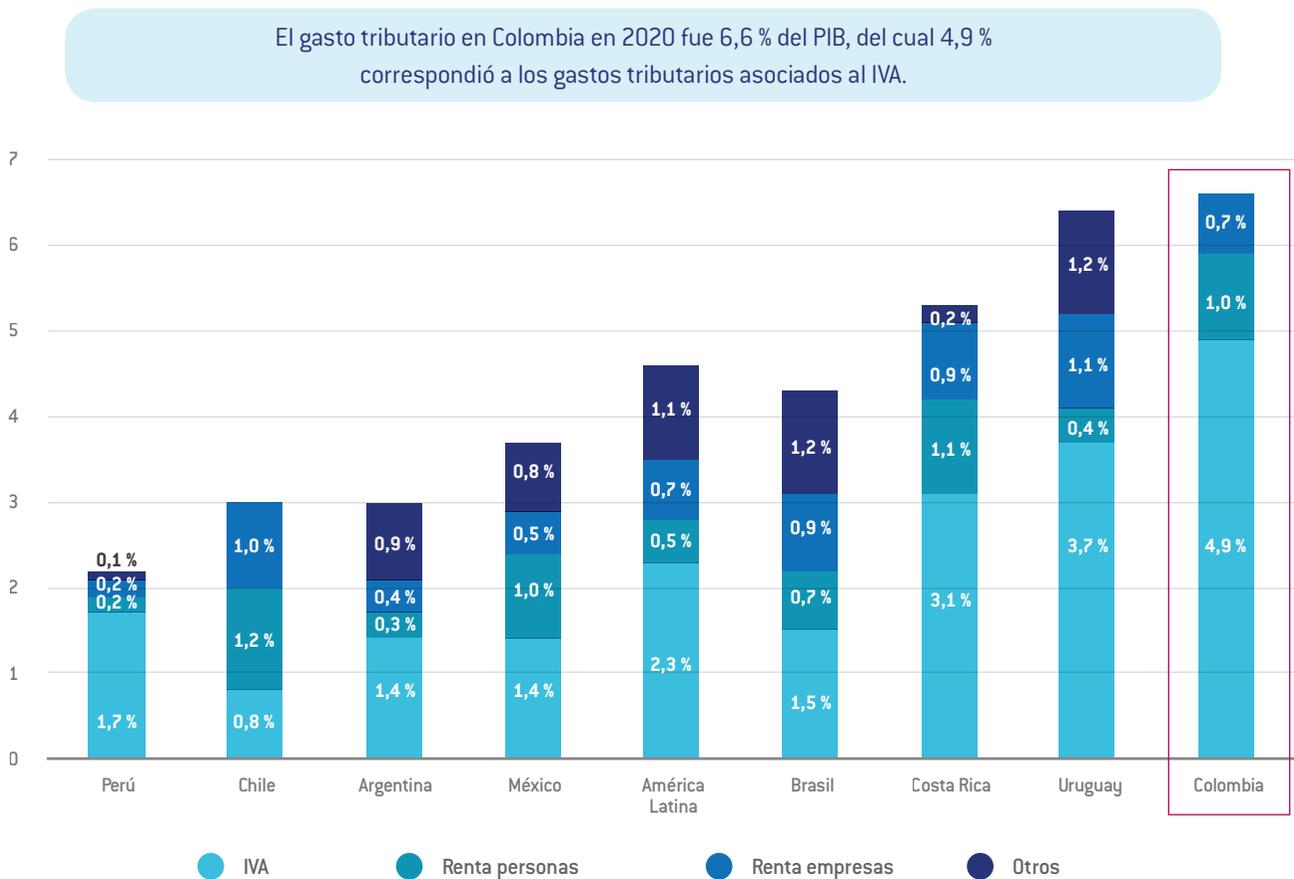
El monto de ingresos que deja de ser percibido por el Estado debido a la existencia de tratamientos preferenciales y diferenciados que representen desviaciones con respecto a la estructura tributaria general se conoce como gasto tributario (FMI, 2019). Cuando se diseñan de forma adecuada, estos pueden favorecer el crecimiento económico y el bienestar, pero a menudo son introducidos sin contar con análisis costo-beneficio, generando ineficiencias, regresividad, inequidades y erosiones en el recaudo.

De acuerdo con cifras del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, el gasto tributario en Colombia en 2020 fue 6,6 % del PIB<sup>2</sup>. En América Latina, el gasto tributario promedio equivale a 4,6 % del PIB (Gráfica 2). Al igual que en la mayor parte de los países de la región, el gasto tributario se concentra mayoritariamente

en el impuesto al valor agregado (IVA). En 2020, el gasto tributario en este impuesto representó 74 % del total (lo que equivale a 4,9 % del PIB), mientras que el gasto tributario asociado al impuesto de renta a las personas naturales y jurídicas tuvo una participación de 26 % (1,7 % del PIB).

Uno de los principales hallazgos de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) fue, precisamente, el uso excesivo y sistemático que le ha dado el país a los gastos tributarios para enfrentar retos económicos y corregir distorsiones del mismo sistema. Esto ha generado disminuciones en los ingresos tributarios, incumplimiento de los principios constitucionales de equidades horizontal y vertical, y un alto nivel de complejidad del sistema, todo lo cual se traduce en importantes pérdidas de eficiencia.

**Gráfica 2.** Gasto tributario (% del PIB). Colombia, 2020. Países de referencia, 2018.



Fuente: de Renzio (2019) y Marco Fiscal de Mediano Plazo (2021). Cálculos: CPC.

2. Es importante mencionar, por recomendación de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), la metodología del cálculo del gasto tributario. En particular, propuso eliminar del cálculo aquellos tratamientos especiales en IVA asociados a la provisión de bienes y servicios públicos como salud y educación, en tanto estos no pueden ser considerados como beneficios tributarios.

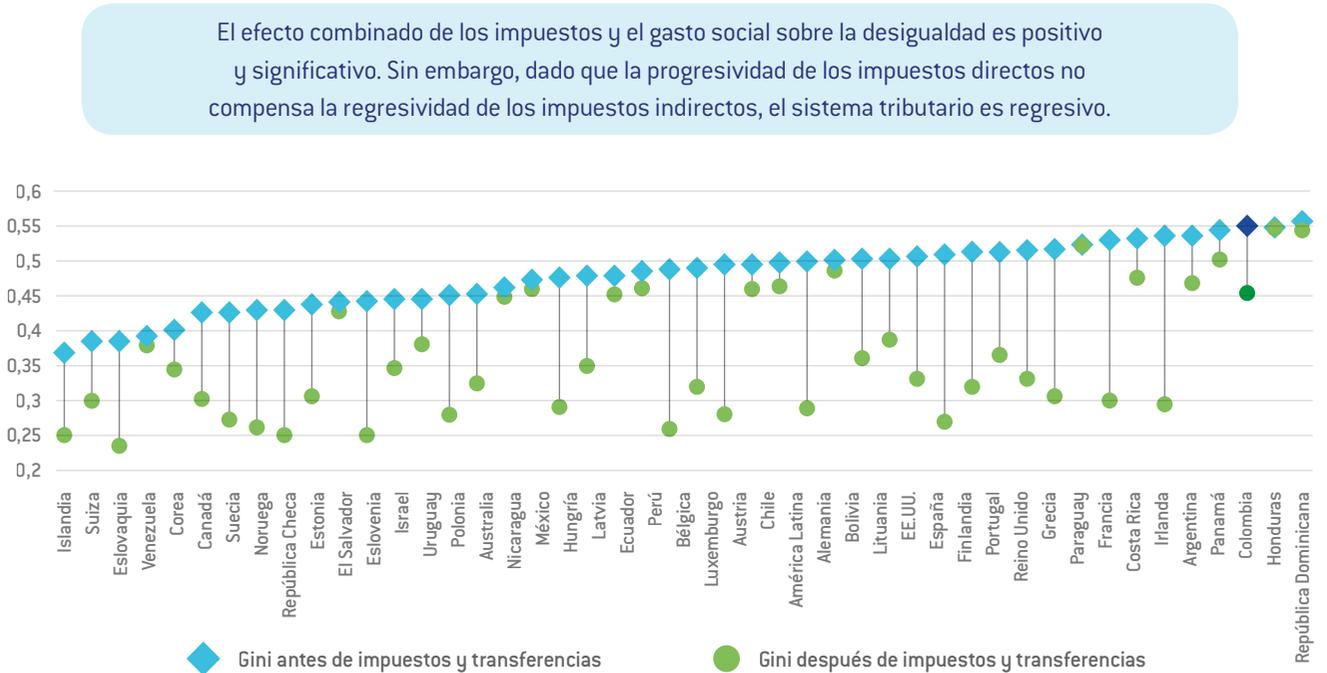
Diversos trabajos empíricos se han propuesto estudiar si la política fiscal en Colombia tiene un efecto redistributivo. Recientemente, Núñez *et al.* (2020), usando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) de 2017 y otras fuentes de datos administrativas<sup>3</sup>, concluyeron que los principales instrumentos de la política fiscal en Colombia en conjunto (esto es, impuestos y gasto público) podrían tener un efecto redistributivo positivo y significativo, reduciendo la pobreza y la desigualdad en ingresos. De acuerdo con sus estimaciones, los impuestos y el gasto social (incluyendo la oferta de servicios de salud y educación), de forma combinada, contribuyen a reducir el índice Gini de manera significativa<sup>4</sup> (Gráfica 3). No obstante, es importante mencionar que esta reducción en el Gini es menor que la observada en el caso promedio de la OCDE. En 2017, el coeficiente Gini para este grupo de países antes de impuestos y transferencias fue 0,42, y después de estas, 0,32 (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

Además, Núñez *et al.* (2020) muestran que, si bien el efecto combinado de los impuestos y el gasto inciden positivamente

sobre la desigualdad, el sistema tributario es regresivo. Esto se debe a que la progresividad de los impuestos directos –excluyendo las contribuciones al sistema de seguridad social– no compensa la regresividad de los impuestos indirectos, los cuales contribuyen a aumentar la desigualdad. En otras palabras, una vez se agregan al ingreso de mercado<sup>5</sup> las transferencias directas y se excluyen los impuestos directos, el índice Gini disminuye de manera significativa, pero al descontar los impuestos directos este permanece inalterado.

No obstante, otros trabajos empíricos difieren de este resultado. Estimaciones de la OCDE (2019) indican que el gasto social y los impuestos apenas modifican el índice Gini debido, entre otros factores, a problemas de focalización y cobertura de los programas sociales. Por su parte, Rodríguez-Guerrero (2019), Joumard y Londoño-Vélez (2013) y Moller (2012) encuentran resultados similares respecto al efecto modesto que tienen los impuestos y el gasto público sobre la desigualdad en Colombia.

**Gráfica 3.** Índice Gini antes y después de impuestos y transferencias. Colombia y países de seleccionados, 2017.



Fuente: OCDE (2021). Para Colombia, Núñez *et al.* (2020); para los países de América Latina, Hanni *et al.* (2015).

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

4. Las estimaciones de Núñez *et al.* (2020) indican que el índice Gini disminuye en 0,096 pp cuando en su cálculo las pensiones se consideran como una transferencia y en 0,104 si se toman como ingreso diferido. Así, el índice Gini pasa de 0,551 a 0,454 en el primer caso y de 0,559 a 0,454 en el segundo.

5. Los ingresos de mercado incluyen los salarios antes de impuestos y antes de las contribuciones a seguridad social, así como los ingresos recibidos de los rendimientos de los activos de capital (intereses, dividendos, arrendamientos) y transferencias de instituciones privadas u otros hogares (Núñez *et al.*, 2020).

## Recomendaciones

### **Acción pública. Racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios.**

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

---

Por lo anterior, se recomienda implementar las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) respecto a la depuración rigurosa de las exenciones y los regímenes especiales en la estructura de los impuestos directos e indirectos en Colombia. En concreto, la Comisión recomendó fortalecer el mandato de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y dotarla con recursos para producir un reporte anual sobre los gastos tributarios totales con alto nivel de detalle y rigurosidad técnica, que permita identificar y prescindir de aquellos cuyos beneficios no superen su costo fiscal; incluir de forma obligatoria en toda futura reforma o ley que afecte el estatuto tributario una evaluación sobre su impacto económico, y la creación de una instancia independiente de expertos en finanzas públicas que apoye a Minhacienda en la implementación las recomendaciones de la Comisión en la materia.

## IMPUESTOS DIRECTOS DE ORDEN NACIONAL

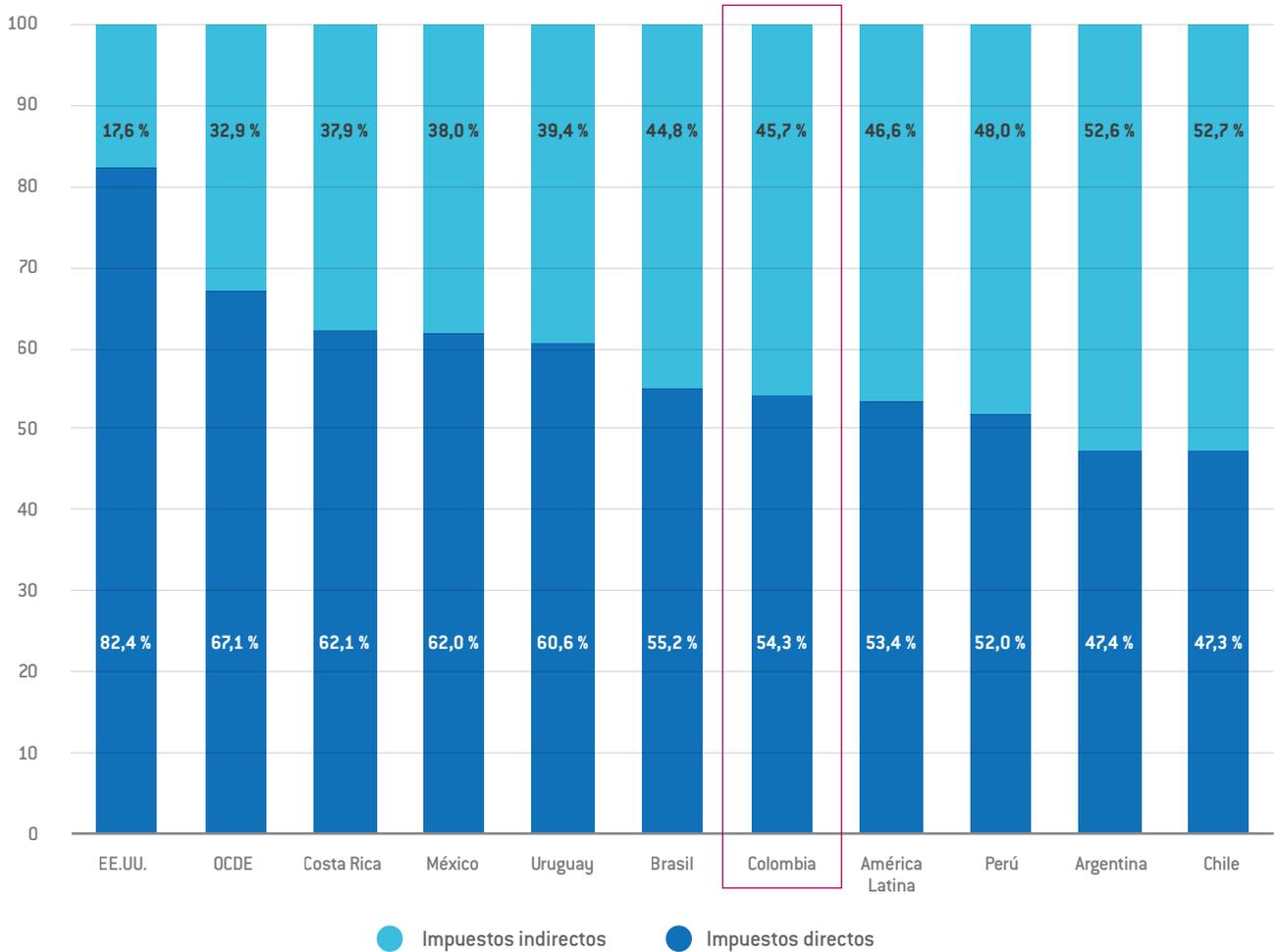
En 2020 el peso relativo de los impuestos directos en el total del recaudo en el país fue superior al de los impuestos indirectos, con una participación equivalente a 54,3 % del total de los ingresos tributarios (Gráfica 4). Esta cifra es similar al promedio de América Latina (53,4 %), pero significativamente inferior al valor medio de los países que hacen parte de la OCDE (67,1 %).

Si bien la estructura impositiva de un país (es decir, la contribución de cada tipo de impuesto al recaudo total) depende de

factores como su grado de desarrollo económico, las prioridades de política pública y el papel que la política fiscal pueda desempeñar como instrumento redistributivo, la evidencia indica que lo deseable es que en las estructuras tributarias prevalezcan impuestos que minimicen las distorsiones a las decisiones de consumo, ahorro e inversión y posibles impactos negativos sobre el crecimiento económico, así como aquellos que reduzcan externalidades negativas relacionadas con la salud y el medio ambiente (OCDE, 2018).

**Gráfica 4.** Participación de impuestos directos e indirectos en el total de tributación (%). Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.

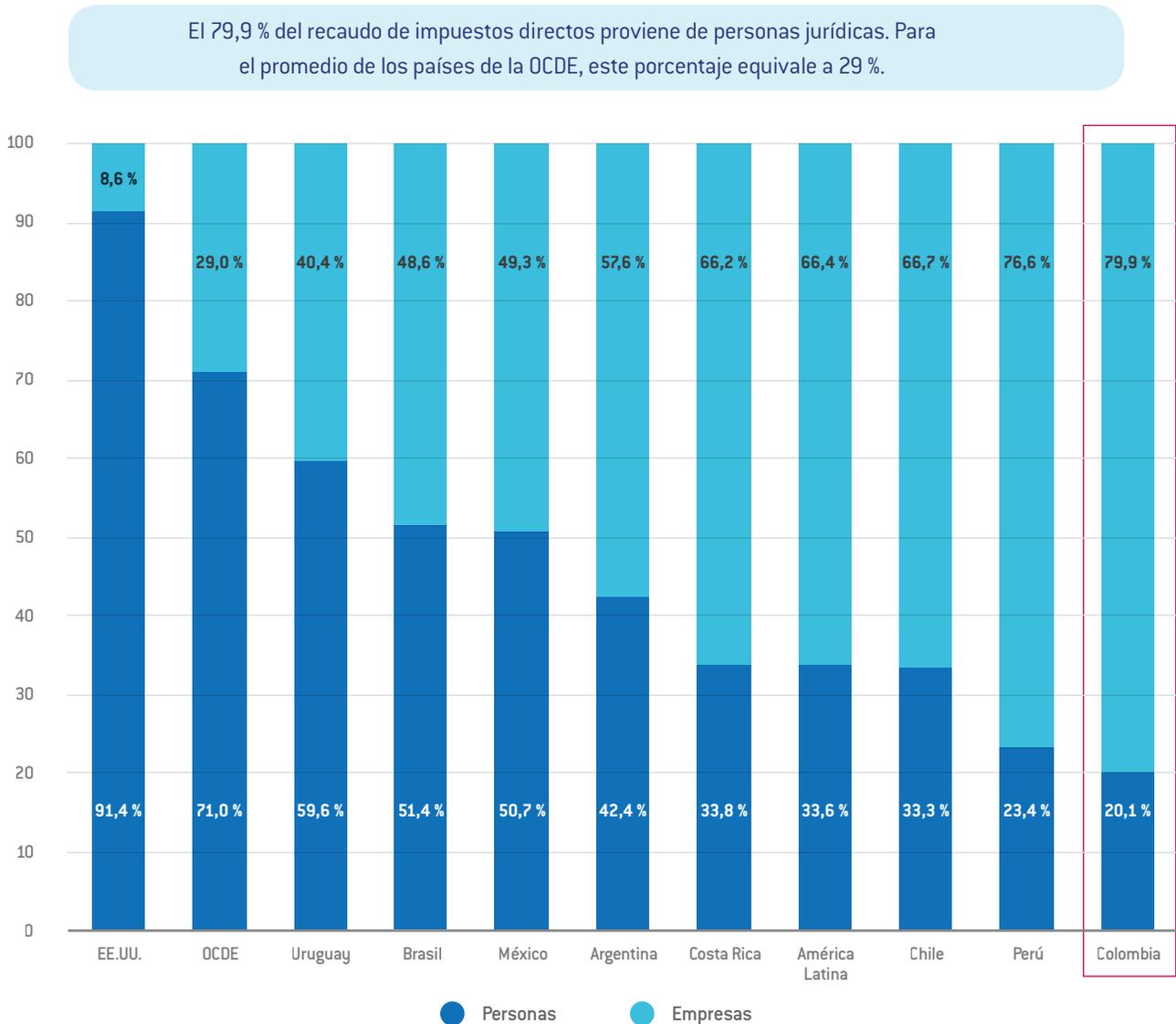
En 2020 los impuestos directos representaron 54,3 % del total del recaudo tributario. Para el promedio de los países de la OCDE, esta proporción es equivalente a 67,1 %.



En Colombia, contrario a lo que ocurre en países con mayores niveles de desarrollo y sistemas tributarios más eficientes y progresivos, los impuestos directos recaen mayoritariamente sobre las empresas. En 2020, 79,9 % de los impuestos directos provino de las personas jurídicas, y 20,1 %, de las personas naturales. En América Latina, la participación promedio del recaudo por renta corporativa en el total de impuestos directos fue 66,4 % frente a 33,3 % a cargo de las personas naturales. Estos porcentajes contrastan con el promedio de los países de la OCDE, los cuales equivalen a 29 % y 71 % respectivamente (Gráfica 5).

Además, el recaudo de los impuestos directos corporativos en el país recae mayoritariamente sobre un reducido número de empresas. De acuerdo con datos de la DIAN, 2.403 personas jurídicas consideradas grandes contribuyentes (que corresponden, a su vez, a cerca del 0,2 % de las empresas que cuentan con registro mercantil y al 0,53 % del total de personas jurídicas declarantes) tuvieron a cargo el 57,1 % del total del impuesto sobre la renta corporativa en el año gravable 2020. El limitado tamaño de la base gravable se debe tanto a los elevados niveles de informalidad empresarial como a la existencia de múltiples exenciones y tratamientos tributarios especiales.

**Gráfica 5.** Contribución de las personas naturales y las empresas al recaudo de impuestos directos (%). Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.



Fuente: OCDE (2021). Para Colombia, DIAN (2021). Cálculos: CPC.

Debido a la existencia de múltiples exclusiones, exenciones, descuentos y tratamientos especiales, la tasa nominal de renta para las personas jurídicas no es un indicador adecuado de la carga impositiva que enfrentan las empresas en Colombia. Existen, por tanto, diferentes estimaciones para el valor de la tasa efectiva de tributación, con el fin de medir de forma más precisa la incidencia de la tributación empresarial. Estas varían en función de la metodología y de los datos empleados, los sectores considerados y el periodo usado como referencia.

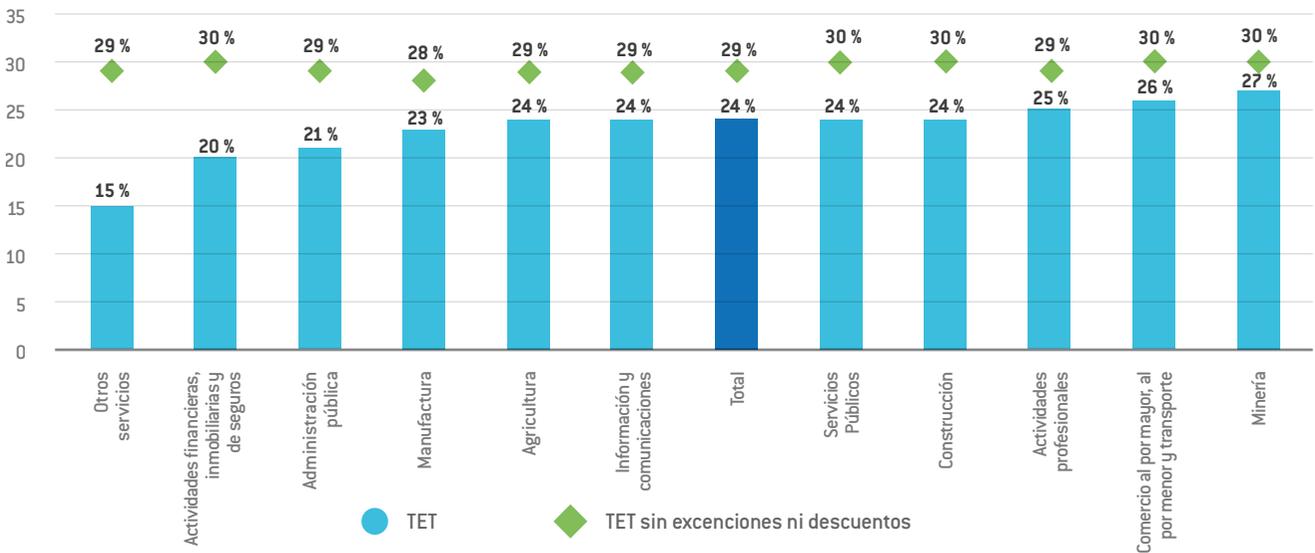
Por ejemplo, según estimaciones de ANIF (2019), la tasa efectiva de tributación (TET) promedio de las empresas se ubicaba en 2020 en cerca de 49 % frente a 60,5 % en 2011. Esta disminución de 11,5 pp se explica gracias a las medidas introducidas en las reformas tributarias adelantadas entre 2010 y 2019<sup>6</sup> que redujeron la carga impositiva para las personas jurídicas. Por su parte, la metodología que era empleada por el Banco Mundial para el *Doing Business* ubicaba la TET promedio en 71,9 % en 2018. Siguiendo esta última metodología, el Ministerio de Hacienda estima que,

pese al aumento de las tasas de renta nominales para las personas jurídicas de 32 % a 35 % a partir de 2022 contemplado en la Ley 2155 de 2021, las medidas adicionales contempladas permitirán que la tasa efectiva de tributación se ubique en 68,6 %.

Por otro lado, la TET muestra una alta dispersión, lo que refleja la falta de equidad horizontal en la tributación empresarial. Cálculos incluidos en el reporte final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) indican que cuando en el cálculo de las TET sectoriales en el impuesto de renta<sup>7</sup> se tienen en cuenta las rentas exentas y los beneficios tributarios, estas se alejan considerablemente de la tasa estatutaria<sup>8</sup> (Gráfica 6). Así mismo, estimaciones de Carranza *et al.* (2018) para el sector manufacturero muestran que existe una alta heterogeneidad en la carga tributaria entre firmas, la cual se observa tanto cuando se consideran únicamente los impuestos a la renta y complementarios como cuando se amplía la definición de la TET para incluir el pago de impuestos como el de industria y comercio (ICA) y otros prediales.

**Gráfica 6.** Tasa efectiva de tributación del impuesto de renta corporativo por sector económico (%). Colombia, 2020.

La TET muestra alta dispersión entre sectores económicos, y disminuye significativamente respecto a la tarifa estatutaria una vez se tienen en cuenta las rentas exentas y los beneficios tributarios.



Fuente: Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). Cálculos: Minhacienda.

6. Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y Ley 2110 de 2019.

7. Para el cálculo de las tarifas efectivas se usó como referencia una tasa nominal de 30 %, la cual hubiera estado vigente a partir de 2022 por efectos de la Ley 2010 de 2019 (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

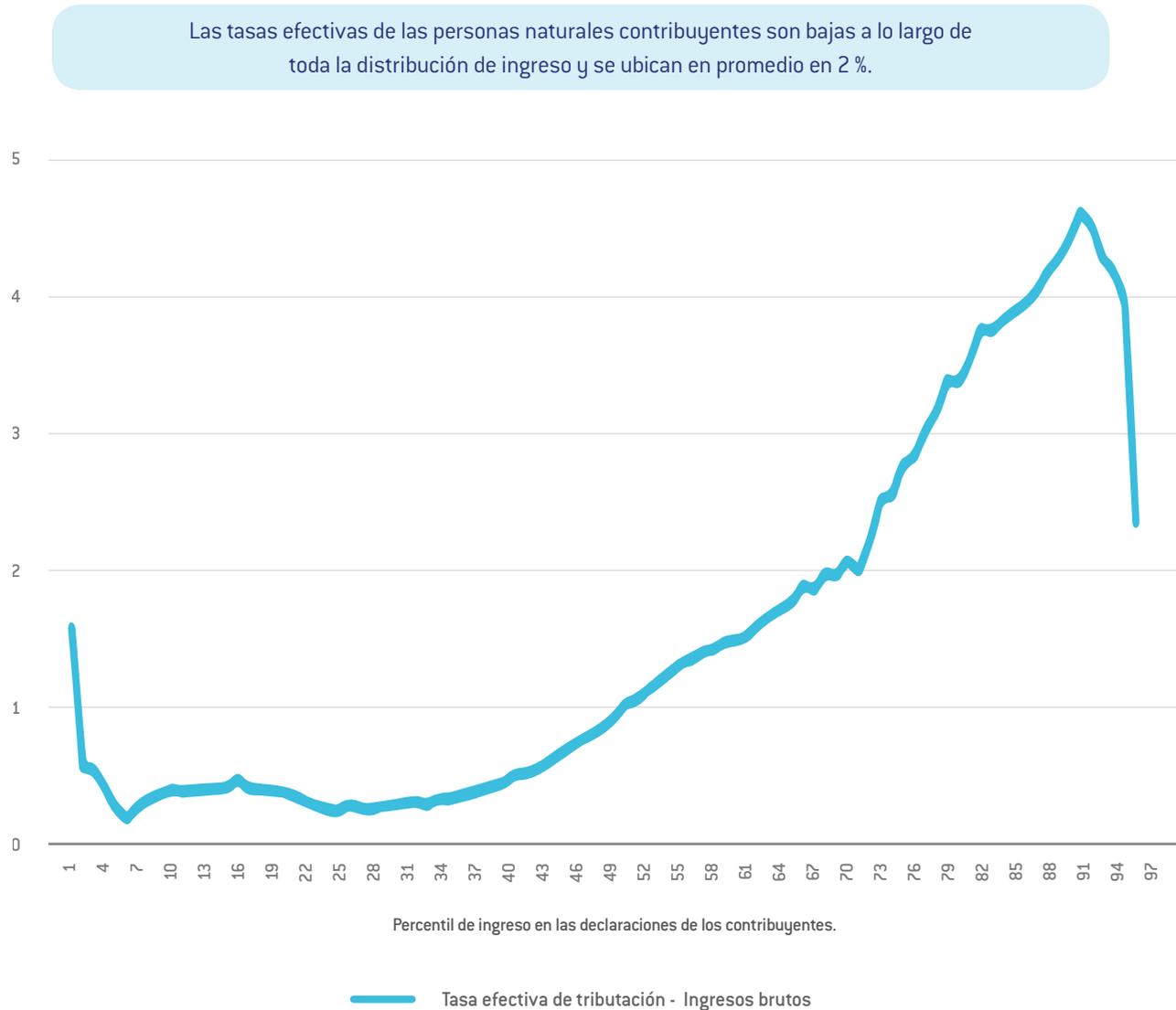
8. De acuerdo con el reporte final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), el motivo por el cual las TET no son del 30 % pese a no tener en cuenta los beneficios tributarios podría ser que algunas empresas dentro de los sectores de la industria considerados se benefician de una tarifa de renta reducida y, además, a que algunos sectores están cobijados por reglas fiscales especiales, como las empresas de seguros de vida, los fondos de pensiones, los bancos, la construcción, los transportadores aéreos y las estaciones de servicio.

La tributación efectiva de las personas naturales sobre los ingresos laborales, los ingresos de negocios personales y las rentas del trabajo y el capital en Colombia es baja y regresiva. Esto se debe, entre otros factores, a la existencia de altas deducciones tributarias que aumentan con el nivel de ingreso, amplios *brackets* de tarifas marginales y bajas tarifas sobre los dividendos y las ganancias del capital (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021; Rincón-Castro, 2021). Las tasas efectivas de los contribuyentes de estos impuestos –calculadas como la obligación tributaria neta como porcentaje de la

suma de todos los tipos de ingresos brutos de las personas naturales– son considerablemente bajas a lo largo de toda la distribución del ingreso, alcanzan un máximo de 4 % alrededor del decil noveno y caen de nuevo a niveles cercanos a 2 % para el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos (Gráfica 7).

Por su parte, la base gravable de las personas naturales también es limitada. De acuerdo con cifras de la DIAN, 3,81 millones de personas declararon renta en 2020, lo que equivale a cerca de 16,1 % de la población económicamente activa y a 19,2 % de la población ocupada en el mismo año.

**Gráfica 7.** Tasas efectivas de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales (% de los ingresos brutos totales). Colombia, 2018.



Fuente: Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). Cálculos: DIAN y Minhacienda usando declaraciones de impuestos de personas naturales para el año gravable 2018.

## Recomendaciones

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

La Ley 2155 de 2021 mantuvo inalterado el régimen de cedulación respecto de la Ley 2010 de 2019 y la Ley 1943 de 2018. Este se compone de la cédula general —que integra las rentas de trabajo, las rentas no laborales y las rentas de capital—, la cédula de rentas de pensiones y la cédula de los dividendos y participaciones. A partir de la Ley 1943 de 2018, la cédula general está sujeta a una única tarifa progresiva que va desde 19 % para rentas entre 1.090 y 1.700 unidades de valor tributario (UVT) hasta 39 % para aquellas superiores a 31.000 UVT, con un límite de deducción de 35 % del ingreso total.

Si bien el aumento de la tarifa máxima de 35 % a 39 % y la introducción de una estructura más progresiva de las tarifas nominales son pasos importantes para mejorar la tributación del impuesto de renta para personas naturales, la no reducción del umbral a partir del cual se empieza a declarar y tributar hace que el recaudo de este impuesto se concentre en pocos contribuyentes y no se fomente la cultura tributaria en el país (CPC, 2020). Por lo tanto, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, se insiste en:

- 1. Modificar el umbral a partir del cual se empieza a declarar y tributar el impuesto de renta de las personas naturales.** En este sentido, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) propuso el siguiente esquema tarifario que podría aumentar los ingresos tributarios en hasta 2 % del PIB (siempre y cuando se eliminen las exenciones y deducciones tributarias) y que reduce la tarifa máxima del actual 39 % a 25 %: (1) 0 % para ingresos inferiores a dos salarios mínimos; 15 % sobre las rentas gravables entre dos y tres salarios mínimos y 25 % sobre el resto de las rentas gravables.
- 2. Reducir las deducciones y excepciones en el pago del impuesto de renta.** Actualmente, el esquema de deducciones es regresivo, en cuanto estas aumentan conforme aumenta el nivel de ingreso. En este sentido, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) recomendó eliminar la renta exenta del 25 % por ingresos laborales e intentar reducir la desgravación básica del impuesto.

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

El sistema pensional en Colombia es altamente regresivo, y su cobertura se concentra en los deciles de mayores ingresos

(ver capítulo *Pensiones*), por lo que es deseable que quienes disfrutan de altas pensiones contribuyan al sistema a través del pago de impuestos. De acuerdo con Fedesarrollo (2021), el 65 % de los pensionados se encuentra en el 20 % de la población con mayores ingresos. Por su parte, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016), el 65,4 % de los subsidios pensionales están focalizados en el quintil más alto, mientras que los individuos que pertenecen al quintil inferior reciben solamente el 0,3 %. Además, Bosch *et al.* (2015), Farné y Nieto (2017), Echavarría (2019), Villar y Forero (2019) y Azuero (2020) encuentran resultados similares con estimaciones que oscilan entre 65 % y 86 % de focalización al quintil más alto.

Dado lo anterior, y con el fin de aumentar la equidad pensional y la progresividad del sistema tributario, se recomienda gravar las pensiones altas en relación con la distribución del ingreso con un esquema comparable al de la cédula general.

### Acción pública. Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.

La Ley 2010 de 2019 dio continuidad a las medidas dirigidas a disminuir la carga tributaria de las personas jurídicas, tales como la reducción progresiva de la tasa nominal de renta de 33 % en 2019 a 30 % a partir de 2022 y el descuento pleno del IVA sobre la renta por la adquisición de bienes de capital. Sin embargo, a pesar de estas reducciones, la tarifa nominal de renta en 2020 seguía ubicándose por encima del valor promedio de América Latina (27,7 %) y de la OCDE (21,6 %).

La Ley 2155 de 2021 incrementó de nuevo la tarifa general de renta para las empresas del 30 % que aplicaría a partir del 2022 al 35 % e introdujo una sobretasa de 3 pp en la tarifa de renta a las instituciones financieras con renta gravable igual o superior a 120.000 UVT vigente hasta 2025. Esta medida aumenta la tasa efectiva de tributación de las empresas, reduce la competitividad del país, desincentiva la inversión e introduce incertidumbre respecto a las reglas tributarias que rigen en el país.

Por lo anterior, se recomienda reducir las tasas nominales corporativas para alinearlas con los estándares internacionales y aumentar la competitividad del país. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, esto sería posible ampliando la base gravable del impuesto a través de la reducción de la alta gama de gastos tributarios y tratamientos especiales.

Es importante tener en cuenta que, en el contexto del acuerdo sobre un impuesto mínimo global celebrado por 136 países, el cual establece una tasa corporativa mínima de 15 % para multinacionales a partir de 2023 y otras medidas adicionales para que los países puedan adaptar sus marcos fiscales a la era di-

gital, una elevada tasa estatutaria corporativa sigue poniendo a Colombia en una posición de desventaja frente a países con menores cargas impositivas para las empresas.

**Acción pública. Cambiar las fuentes de financiación del sistema de protección social para disminuir la carga tributaria sobre la nómina.**

Existe evidencia empírica de los impactos positivos que tuvo la reducción de la parafiscalidad derivada de la Ley 1607 de 2012 sobre la formalización del empleo (ver capítulo *Mercado laboral*). Sin embargo, pese a esta disminución, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que, teniendo en cuenta que el salario mínimo representa cerca del 90 % del salario mediano en el país, afecta la competitividad de las empresas e incentiva la informalidad (ver capítulos *Mercado laboral* y *Productividad y emprendimiento*). Estimaciones de Alaimo *et al.* (2017) para América Latina indican que estos corresponden a cerca del 53 % del salario promedio, 3 pp por encima del promedio regional.

La Ley 2155 de 2021 contempló medidas encaminadas a promover la creación de empleo formal por medio de subsidios a la contratación de grupos demográficos específicos. En primer lugar, se creó un subsidio equivalente a 25 % de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) a la contratación de personas entre 18 y 28 años adicionales a la nómina de personal de las empresas. Además, se introdujo un subsidio de 10 % de 1 SMMLV (15 % en el caso de mujeres) a la contratación de personas de otros grupos etarios, siempre que estas devengaran un máximo de 3 SMMLV. Además, se mantuvo la vigencia del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)<sup>9</sup> hasta 2022.

Dado lo anterior, se recomienda profundizar la reducción de los costos laborales no salariales (CLNS) asociados a la contratación formal o impuestos a la nómina, idealmente modificando la fuente de financiación de estos con recursos provenientes de impuestos generales, para que estos sobrecostos no sigan actuando como una barrera a la generación de trabajo formal (ver capítulo *Mercado laboral*). Esto no solo permitiría el acceso a una mayor parte de la población al sistema de seguridad social y favorecería la competitividad, sino que, al reducir la informalidad, haría posible aumentar el recaudo de impuestos.

Además, se recomienda adelantar evaluaciones de impacto del programa PAEF y de los subsidios al empleo introducidos en la Ley 2155, con el fin de generar evidencia empírica respecto a la relación entre la reducción de los costos de contratación y la generación de empleo formal que sirva como base para el diseño de una política pública en la materia.

**Coordinación público-privada. Fortalecer el funcionamiento y diseño del Régimen Simple de Tributación (RST) y evaluar su impacto sobre la formalización y el recaudo.**

El RST fue creado por la Ley 1943 de 2018 con el objetivo de impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas y las personas naturales que prestan servicios profesionales, de consultoría y científicos<sup>10</sup>. Este régimen unifica los impuestos a la renta, al consumo e ICA en una única tarifa nominal inferior a las tasas generales.

Según la DIAN, desde su creación, a corte del 31 agosto de 2021 se encontraban inscritas 39.240 empresas y personas naturales al RST (8.640 en 2019; 16.326 en 2020 y 14.274 en lo corrido de 2021), de las cuales 19.056 correspondían a personas jurídicas. Además, 53 % del total de inscritos no contaban con Registro Único Tributario (RUT) antes de optar por el régimen (68 % de las personas naturales y 36 % de las personas jurídicas). La mayor parte de los inscritos al RST se concentra en Bogotá (36 %) y en el departamento de Antioquia (14 %), y en las actividades económicas “profesionales, científicas y técnicas” (21 %), “comercio al por mayor y al por menor y reparación de vehículos” (18 %) e industrias manufactureras (13 %).

Con el fin de fortalecer el funcionamiento del RST, se recomienda:

1. Evaluar los resultados del RST y medir el impacto de este sobre la formalización y el recaudo con el fin de evaluar la costo-efectividad de la medida. Esto puede llevarse a cabo en asociación con la academia y el sector privado o con organizaciones sin ánimo de lucro.
2. Fomentar la adopción del RST entre los contribuyentes elegibles a nivel subnacional, ampliando el alcance de las campañas pedagógicas y de divulgación adelantadas por

9. A través del Decreto 639 de 2020 se creó el PAEF como un programa social a través del cual se otorga a empleadores un aporte monetario mensual de hasta el 40 % de 1 SMMLV por trabajador con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal durante la pandemia por el COVID-19.

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

- la DIAN y destinando recursos y personal para apoyar a las empresas para acceder al régimen simple en las regiones.
3. Con el fin de evitar regresividades en el pago del impuesto y dada la alta participación que tiene este sector económico en el número total de inscritos al RST, se recomienda evaluar la conveniencia de que las personas que presten servicios profesionales, científicos y técnicos sean consideradas elegibles.

**Acción pública. Ampliar la base gravable del impuesto nacional al carbono.**

La Ley 1819 de 2016 introdujo en el país el impuesto al carbono con el fin de enviar señales a los consumidores y empresas sobre el costo social que genera el uso extensivo de combustibles fósiles. Si bien la introducción de este tipo de gravamen es acer-

tada desde el punto de vista tributario y ambiental, el diseño original del impuesto tiene algunas limitaciones (CPC, 2020), tales como la exclusión del carbón de la base del impuesto el impuesto al carbón (ver capítulo *Crecimiento verde*).

Es importante mencionar que el proyecto de la *Ley de Solidaridad Sostenible*, además de introducir al carbón en la base gravable del impuesto de forma gradual, contemplaba una serie de medidas impositivas que buscan minimizar las externalidades ambientales, tales como la introducción del impuesto a los plásticos de un solo uso. Por lo tanto, se recomienda ampliar la base gravable del impuesto nacional al carbono de forma sostenible, a partir de una estructura tributaria que genere incentivos para ir transitando progresivamente hacia combustibles menos contaminantes y que a su vez les permita a las empresas adaptarse continuamente sin afectar su competitividad.

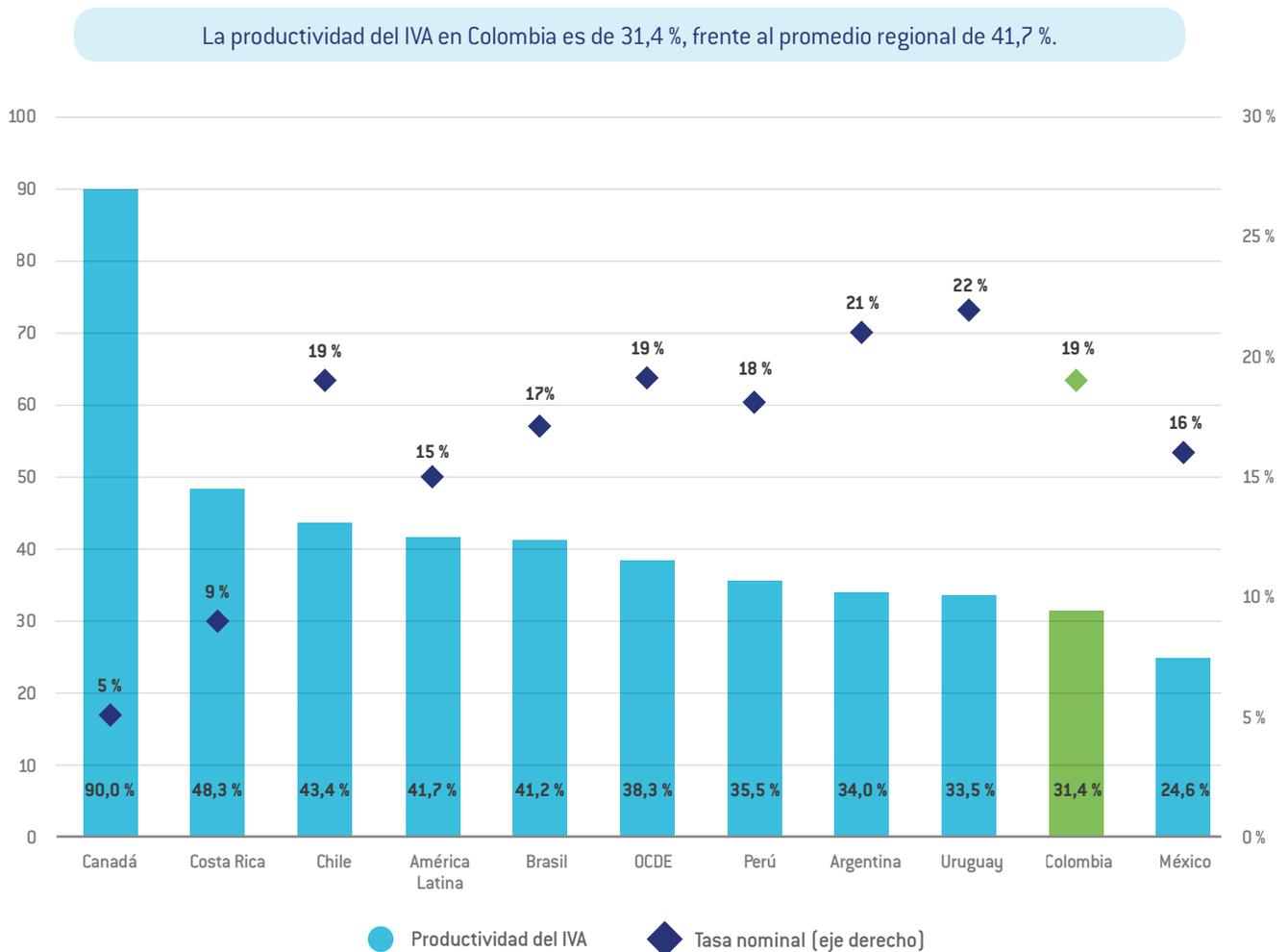
## IMPUESTOS INDIRECTOS DE ORDEN NACIONAL

Pese a tener una de las tarifas generales nominales más altas de la región, la productividad del IVA en Colombia –definida como la diferencia entre el recaudo efectivo y el recaudo potencial del impuesto en el caso en que todos los bienes y servicios se gravaran a la tarifa general y no existiesen exenciones, exclusiones o evasión– es baja respecto al estándar de América Latina y el promedio de países de la OCDE (Gráfica 8). Así, mientras que en el país se perciben COP 31,4 por cada COP 100 de recaudo potencial del IVA con una tarifa nominal general de 19 % (Ley 1819 de 2016), los países OCDE recogen en promedio COP 38,3, y los de América Latina, COP 41,7, con tarifas nominales medias de 19,3 % y 15 %, respectivamente.

Esto indica que la eficiencia recaudatoria de un punto marginal en la tarifa del IVA en el país está limitada tanto por el nivel de cumplimiento tributario como por la proliferación de exenciones, exclusiones y la alta dispersión tarifaria, lo cual incentiva la evasión, limita la base gravable del impuesto y profundiza su regresividad.

Por su parte, este impuesto representa una carga significativa para las empresas. Esto se debe a que el IVA pagado sobre activos fijos no es recuperable, sino descontado sobre el impuesto de renta, tal y como lo estipuló la Ley 2110 de 2019, lo que puede ejercer un papel distorsionante sobre la inversión (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

**Gráfica 8.** Productividad del IVA (% del PIB). Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.



Fuente: OCDE (2020) y Trading Economics (2021). Para Colombia, DIAN (2021). Cálculos: CPC.

Colombia es el segundo país con mayores niveles de recaudo por concepto del gravamen a los movimientos financieros (GMF) en relación con el PIB en comparación con aquellos que cuentan con gravámenes comparables en la región (Gráfica 9). En 2020, este representó 0,8 % del PIB, lo que equivale a 5,6 % de los ingresos tributarios totales.

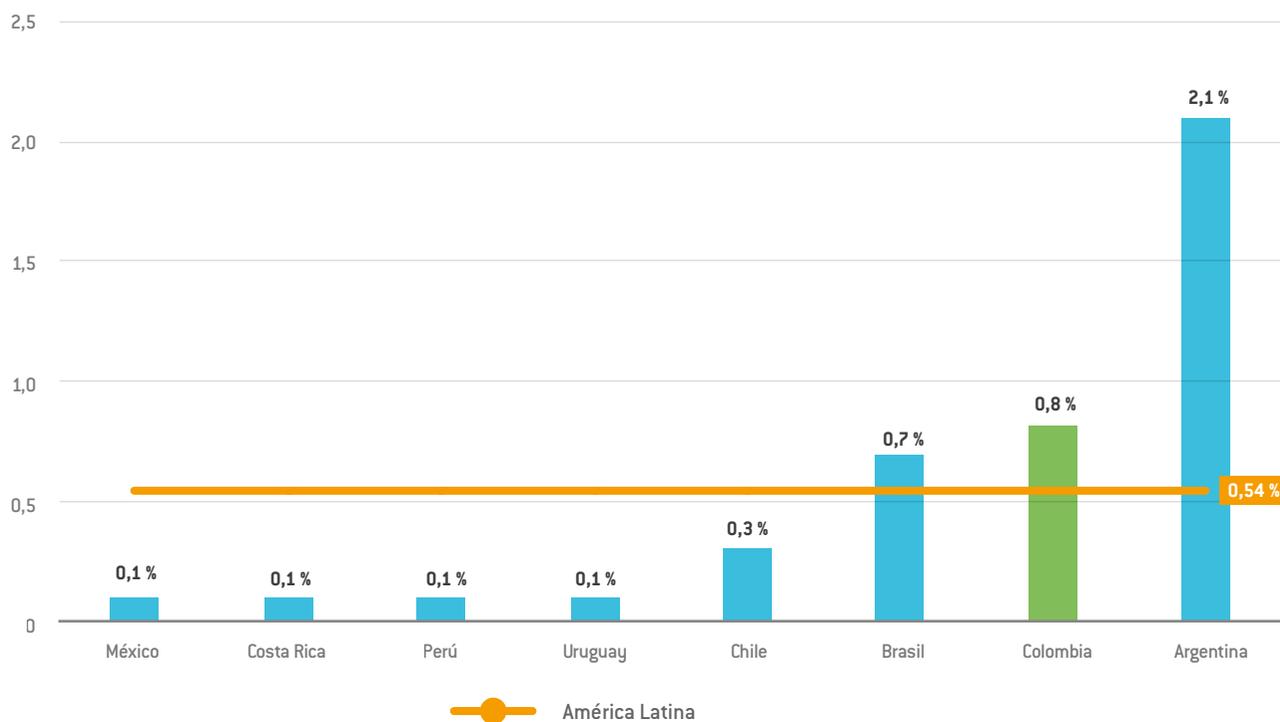
Desde su establecimiento a finales de los años noventa, el GMF ha sufrido varias modificaciones en términos de tarifa y destino de los recursos recaudados. Inicialmente introducido con el fin de aliviar la crisis del sistema financiero de la época, fue adoptado de manera permanente por medio de la Ley 1819 de 2016, la cual derogó lo establecido en la Ley 739 de 2014 en relación con su desmonte progresivo.

No obstante, la existencia de impuestos como el GMF impone costos que limitan el acceso al crédito, distorsionan las

actividades del mercado de capitales y promueven la economía informal. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), el GMF tiene efectos distorsionantes para la actividad corporativa en tanto desalienta el ingreso de los negocios a la formalidad y desincentiva la inversión nacional y extranjera. Por su parte, Granda *et al.* (2017) argumentan que este tipo de gravámenes se convierten en una barrera para la adopción de medios de pago electrónicos en el país, incentivando el uso de efectivo<sup>11</sup>, lo que a su vez puede fomentar la evasión y elusión de impuestos y otras regulaciones. Así mismo, Lozano *et al.* (2017) encuentran evidencia respecto al efecto que ha tenido el impuesto en los márgenes de intermediación bancaria, incrementando las tasas de interés sobre los préstamos y reduciendo las tasas de interés de los depósitos.

**Gráfica 9.** Recaudo por impuestos a los movimientos financieros y de capital (% del PIB). Colombia, 2020. Países de referencia, 2019.

Entre los países de la región con un impuesto comparable, Colombia es el segundo con mayores niveles de recaudo por concepto del GMF en relación con el PIB (0,8 % en 2020).



Fuente: OCDE (2021). Para Colombia, DIAN (2021).

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

## Recomendaciones

### Acción pública. Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad.

De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), el diseño del IVA en Colombia es deficiente en relación con sus objetivos. Por un lado, la base gravable es limitada como consecuencia de las exclusiones, exenciones y tarifas reducidas. Además, existen tratamientos preferenciales en materia de IVA para bienes y servicios con externalidades negativas ambientales y de salud, tales como la gasolina, el diésel y las bebidas alcohólicas, si bien este tipo de bienes están gravados con otro tipo de impuestos y sobretasas.

Por lo anterior, y en línea con lo propuesto por Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), el FMI (2021) y ediciones anteriores de este informe, se recomienda mejorar el diseño de este impuesto y reducir su complejidad a través de la simplificación tarifaria y la ampliación de la base gravable del impuesto. En particular, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) propone reducir el número de bienes y servicios excluidos (eliminando gastos tributarios que no son comunes bajo el estándar internacional) y llevar, tanto como sea posible, a una tasa de IVA generalizada del 19 %. Además, sugiere aumentar la tasa de IVA reducida actual del 5 % a una tasa en el rango del 10 % al 12 %.

Según el Artículo IV del FMI (2021), la ampliación de la base gravable del IVA atada a un programa de transferencias que compense a los más vulnerables ayudaría a crear el espacio fiscal necesario para enfrentar los desafíos de crecimiento y equidad del país que se derivaron de la crisis ocasionada por el COVID-19. Por su parte, para la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) la existencia de un programa de compensación del IVA en el país, sumado a una estrategia efectiva de focalización, haría posible minimizar los gastos tributarios asociados a este impuesto y su regresividad.

En este sentido, el CONPES 3986 de 2020, “Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable”, y el Decreto 419 de 2020 reglamentaron lo contemplado en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 respecto a la creación de este mecanismo y proyectaron beneficiar a 3,3 millones de hogares en un periodo de cuatro años. La ejecución del programa fue anticipada para 2020 como parte de las me-

didadas con las que se ha buscado mitigar el impacto económico de la crisis por el COVID-19 sobre los hogares más vulnerables, beneficiando inicialmente a 1 millón de hogares vulnerables. Para 2021 se estableció como meta extender el total de hogares beneficiarios a 2 millones, los cuales recibirán seis giros de COP 76 mil durante el año.

### Acción pública. Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.

Además de las limitaciones mencionadas, el IVA tiene un efecto distorsionante sobre la inversión, lo que incrementa el costo relativo de hacer negocios en Colombia (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). Esto se debe a que el monto pagado por IVA por adquisición de activos fijos no es totalmente recuperable, si bien se compensa parcialmente a través del descuento tributario sobre el impuesto de renta, el cual fue introducido por la Ley 2010 de 2019 y reglamentado a través del Decreto 1089 de 2020. Cifras del reporte final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) indican que solo el 25 % del IVA pagado sobre la inversión fue reembolsado por efectos del descuento sobre la renta, lo que indica que el IVA sobre la inversión sigue siendo una carga para las empresas.

Por lo anterior, se recomienda permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas, a fin de evitar que el impuesto incremente los costos de capital para las empresas.

### Acción pública. Eliminar los tres días sin IVA.

La Ley 2010 de 2019 introdujo el esquema de tres días sin IVA anuales como herramienta para estimular el consumo. Luego, en el marco de la emergencia económica y social por el COVID-19, fue expedido el Decreto 682 de mayo de 2020, que adelantó la celebración de los tres días sin IVA. La Ley 2155 de 2021 mantuvo la medida, especificó la lista de bienes para los que aplica<sup>12</sup> e impone como requisito la expedición de la factura electrónica o documento equivalente.

Pese a que con los tres días sin IVA se busca estimular la actividad económica y el sector comercial, no existe evidencia empírica que sustente que este tipo de medidas están asociadas al logro de estos objetivos. Estudios como los de Agarwal

12. Según el artículo 28 de la Ley 2155, los bienes cobijados por los días sin IVA son vestuario, complementos del vestuario, electrodomésticos, computadores y equipos de comunicaciones, elementos deportivos, juguetes y juegos, útiles escolares y bienes e insumos para el sector agropecuario.

*et al.* (2017) encuentran que políticas similares implementadas en diferentes estados de Estados Unidos no generaron incrementos significativos de la demanda del consumidor o el crecimiento económico –en tanto los consumidores simplemente adelantaron consumos que ya tenían previstos–, y beneficiaron desproporcionadamente a personas de altos ingresos. Adicionalmente, los tres días sin IVA pueden sumar complejidades a la administración tributaria y erosionar el recaudo. Por lo tanto, se recomienda eliminar los tres días sin IVA.

**Acción pública. Eliminar el gravamen a los movimientos financieros (GMF) una vez se cuente con una fuente de ingresos tributarios sustituta.**

Debido a los efectos distorsionadores del impuesto sobre la formalidad y la intermediación bancaria, se recomienda eliminar el GMF. Sin embargo, antes de implementar esta modificación al estatuto tributario, debe contarse con una fuente de ingresos que sustituya el recaudo del impuesto.

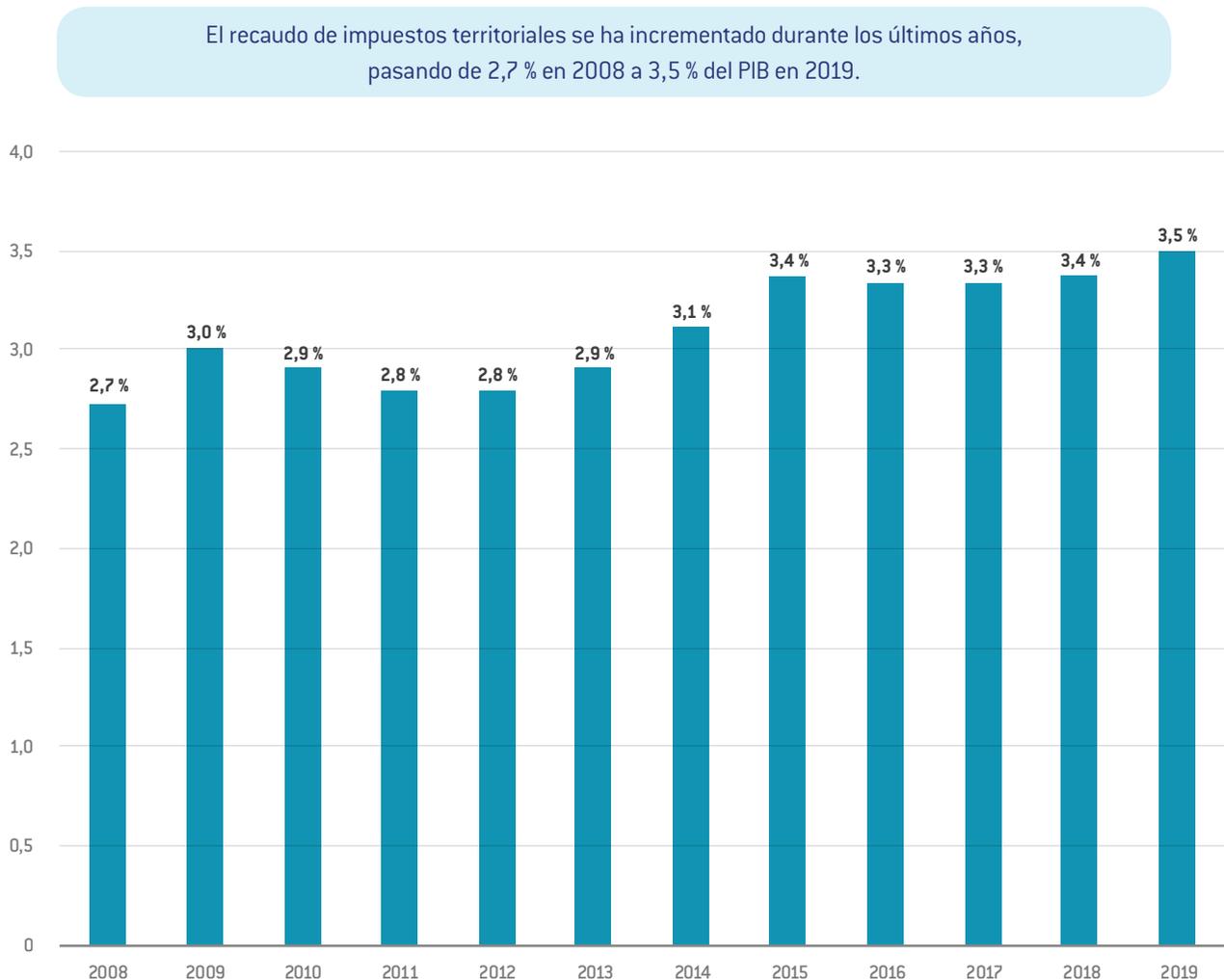
## IMPUESTOS DEL ORDEN TERRITORIAL

Entre 2008 y 2019 el recaudo de impuestos territoriales pasó de 2,7 % a 3,5 % del PIB, un aumento de 0,8 pp (Gráfica 10). Según Bonet-Morón *et al.* (2018), el proceso de descentralización ha fortalecido las finanzas de municipios y departamentos, lo que, sumado al ciclo económico y a reformas administrativas, explica el crecimiento de los ingresos propios de los entes territoriales en las últimas dos décadas, particularmente en el caso de los municipios.

Sin embargo, los Gobiernos subnacionales aún están lejos de alcanzar su potencial recaudatorio (Bonet-Morón y Ayala-García, 2016). De acuerdo con la Comisión de Estudio del Sis-

tema Tributario Territorial (2020), entre los factores que limitan la capacidad de los entes territoriales para mejorar la gestión del recaudo se encuentran la complejidad de la estructura tributaria departamental y municipal y, en algunos casos, su falta de alineación con el estatuto tributario nacional; la falta de claridad sobre las competencias de la Nación y las regiones en la recaudación de algunos impuestos; los avances diferenciales en los procesos de actualización catastral, y el rezago tecnológico y digital, todo lo cual afecta la eficiencia tributaria y genera sobrecostos para las empresas.

**Gráfica 10.** Recaudo tributario territorial (% del PIB). Colombia, 2008-2019.



Fuente: OCDE (2021).

## Recomendaciones

### Acción pública. Modificar el impuesto de industria y comercio (ICA) o sustituirlo por un impuesto alternativo.

El ICA tiene varios problemas de diseño que lo hacen distorsionante, complejizan la administración tributaria y dificultan el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020). En primer lugar, el que la base gravable del impuesto sean los ingresos brutos y no las utilidades de las empresas eleva significativamente la tasa efectiva de tributación sobre los beneficios, particularmente en el caso de las firmas con bajos márgenes de utilidad, lo que lo hace regresivo y va en contravía del principio de equidad horizontal.

Segundo, dado que la definición de las tarifas del impuesto, procedimientos y trámites asociados están a cargo de los concejos de cada municipio, las empresas que realicen operaciones en diferentes lugares del país deben liquidar este impuesto con tarifas diferenciales en cada jurisdicción, lo que genera costos de transacción, distorsiones en las decisiones de localización, falta de claridad en relación con las obligaciones tributarias e incentivos para la evasión (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020).

El diseño del ICA también genera problemas de administración tributaria asociados a la falta de uniformidad en los procesos, calendarios y requisitos y al incumplimiento de la normatividad sobre la adopción de un formulario único nacional para declaración y pago del impuesto (Resolución 4056 de 2017 de Minhacienda).

Con el fin de corregir los problemas de eficiencia y equidad mencionados y minimizar costos de transacción, y dada la importancia que tiene el impuesto sobre el recaudo municipal, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020) planteó alternativas que van desde modificar la estructura actual del impuesto para mitigar las distorsiones que causa hasta reemplazarlo (propuesta en la que coincide la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021), en la medida en que se puedan conseguir los consensos políticos necesarios:

1. **Mejorar la estructura actual del impuesto:** Entre las modificaciones consideradas se encuentran (1) precisar el hecho generador del impuesto para lograr mayor equidad

horizontal, lo que implica incluir claramente ingresos derivados como dividendos, rendimientos financieros y los servicios profesionales de arrendamiento de inmuebles; (2) evaluar la aplicabilidad del ICA a actividades relacionadas con la economía digital que no requieren presencia corporativa local para acceder al mercado; (3) aplicar un rango tarifario para las actividades financieras que pueda ser aplicado por los municipios de acuerdo con sus objetivos; (4) eliminar el componente de avisos y tableros del ICA dada la complejidad de verificar el hecho generador, y (5) unificar los formularios de retención y autorretención a nivel nacional.

2. **Eliminar el ICA:** Esta alternativa implicaría reemplazar el impuesto por (1) un impuesto municipal de renta, lo que permitiría que el nivel local mantenga su definición y administración, y cuya base gravable sería la renta líquida; (2) una sobretasa única territorial al IVA cuya destinación serían los municipios donde se realizan las ventas o prestación de servicios gravados con el impuesto (la desventaja sería la pérdida de autonomía de los municipios para administrar el impuesto), o (3) un nuevo impuesto al consumo local de bienes y servicios, cuya tarifa y administración estaría a cargo de los municipios. Con las alternativas 2 y 3 se pasaría de un impuesto directo a un impuesto indirecto, eliminando así los problemas del ICA asociados a su falta de equidad horizontal.

### Acción pública. Acelerar la actualización del catastro multipropósito.

Tal y como fue establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y en el CONPES 3958 de 2019, "Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito"<sup>13</sup>, se recomienda dar cumplimiento al plan de actualización y modernización del catastro multipropósito. Contar con información catastral actualizada, garantizando la integración de los sistemas de información del catastro y el registro, permitirá aumentar la seguridad jurídica respecto sobre los derechos de propiedad y mejorar los procesos de ordenamiento territorial, el diseño de planes de desarrollo rural y la gestión ambiental, así como aumentar el recaudo de impuestos, particularmente el impuesto predial.

Esto último sería deseable debido a la ventaja que tiene este impuesto en términos de diseño y fomento de la cultura tribu-

taria. En primer lugar, una base gravable visible, inamovible y que en general refleja la capacidad de pago de los contribuyentes permite que el recaudo del impuesto se realice con mayor facilidad. Por otro lado, si los recursos recaudados se traducen en provisión efectiva de bienes y servicios públicos y son ejecutados de manera transparente, el impuesto favorece la moral tributaria de las personas (Larios, 2017).

De acuerdo con la información de SisCONPES, la pandemia del COVID-19 afectó el cumplimiento de los cronogramas previstos en el CONPES 3958, limitando el alistamiento de insumos y trabajo en campo para el levantamiento de la información catastral. A corte de enero de 2021, se han actualizado 17,5 millones de hectáreas, correspondientes al 15,39 % del área total del país. El CONPES 3958 tiene como meta culminar el proceso de actualización catastral en 2025.

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

Se sugiere implementar una política para fortalecer la infraestructura tecnológica y la capacidad técnica del recurso humano de los entes territoriales en relación con las funciones de administración tributaria, con el fin de mejorar su capacidad de recaudo y, con ello, la provisión de bienes públicos. En este sentido, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020) formuló propuestas a nivel normativo, tecnológico y de gestión tales como la creación de un estatuto tributario territorial que reduzca la falta de claridad regulatoria a nivel de impuestos en los municipios y que dé lineamientos respecto a los procesos de declaración, liquidación, fiscalización

y sanción; crear un sistema de información que recopile los datos necesarios para la administración tributaria territorial y que garantice su interoperatividad con otros sistemas de información; fortalecer a la Dirección General de Apoyo Fiscal de Minhacienda; desarrollar una política de formación del recurso humano para la administración tributaria, y fomentar prácticas colaborativas entre municipios para que aquellos con alto conocimiento técnico puedan apoyar la gestión en los de menor capacidad institucional.

Además, se recomienda avanzar en la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales del DNP, particularmente en el diseño de los módulos de administración y gestión del recaudo territorial del Modelo de Administración Territorial (CPC, 2020), que buscan dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales.

En febrero de 2020, el proyecto fue reestructurado con el fin de adoptar métricas e indicadores que reflejaran de manera más adecuada sus avances y logros. Según el más reciente reporte de implementación y resultados del proyecto (Banco Mundial, 2020), la ejecución pasó de considerarse insatisfactoria a moderadamente satisfactoria, con avances importantes en el diseño del Modelo de Administración Territorial y del portal de acceso para los municipios<sup>14</sup>, así como en la implementación de siete pilotos de catastro multipropósito.

Sin embargo, es necesario avanzar en el diseño del módulo de gestión del recaudo del portal del Modelo de Administración Territorial, con base en los resultados de un piloto en al menos 40 municipios. A diciembre de 2020, se habían firmado 26 acuerdos interinstitucionales con igual número de municipios para la implementación del piloto, y se espera que este sea completamente ejecutado a lo largo de 2021.

14. El portal puede ser consultado en el siguiente vínculo: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmBiblioteca/BibliotecaLista?grupold=4>.

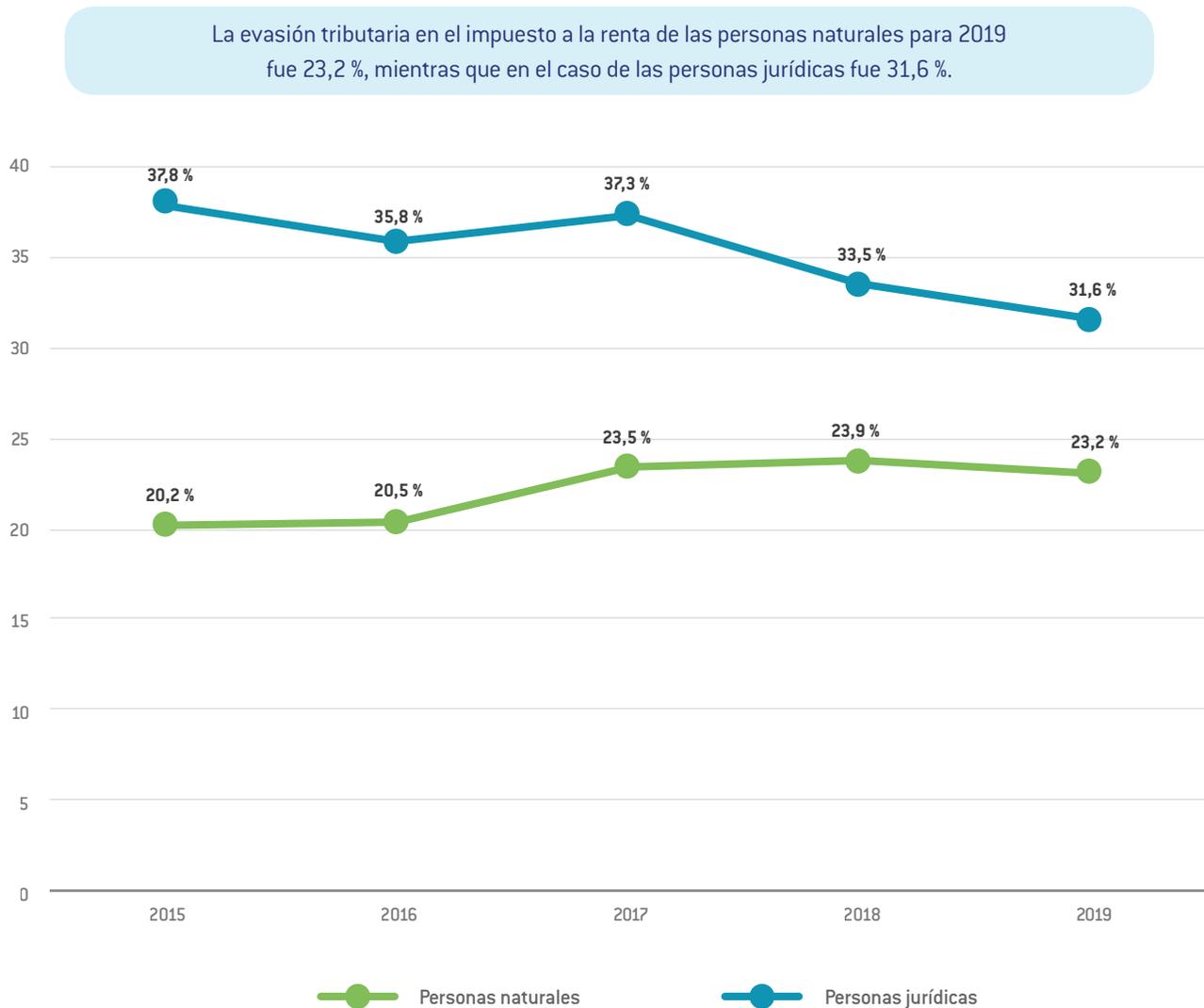
## ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico de los países de América Latina (Cepal, 2019). Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2021), el recaudo tributario de los países de la región es significativamente inferior a lo que podría obtenerse si los contribuyentes cumplieran con sus obligaciones tributarias en conformidad con lo establecido en los marcos legales respectivos.

En el caso de Colombia, cálculos de la DIAN indican que la evasión tributaria en el impuesto a la renta de las personas na-

turales para 2019 fue 23,2 %, mientras que en el caso de las personas jurídicas fue 31,6 % (Gráfica 11). Por su parte, Cepal (2021) estima que la tasa de evasión del IVA en Colombia es 23,6 %. De acuerdo con la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), los elevados niveles de evasión en el país distorsionan la asignación de recursos en la economía a favor de los individuos y empresas que evaden sus obligaciones fiscales (los cuales se encuentran operando generalmente en la informalidad) y acarrear inequidades horizontales y verticales.

**Gráfica 11.** Tasa de evasión en renta, personas naturales y jurídicas (%). Colombia, 2015-2019.



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

## 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. Esto, además, reduciría costos de transacción que tanto empresas como personas deben asumir para cumplir con sus obligaciones tributarias. Por ello, la DIAN se encuentra adelantando el Plan de Modernización Tecnológica y del Recurso Humano –originalmente ordenado en la Ley 1819 de 2016 y posteriormente por el PND 2018-2022– a través de la creación del patrimonio autónomo Fondo DIAN para Colombia (FDC), el cual cuenta con recursos de un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 250 millones y una contrapartida de cerca de COP 100 mil millones de vigencias futuras. El proceso de modernización fue reglamentado mediante los decretos 1742, 1743 y 1744 de diciembre de 2020, que modifican la estructura de la DIAN, la clasificación de empleos de la entidad y la planta de personal.

De acuerdo con el CONPES 3993 de 2020, el plan de modernización consta de tres componentes: mejorar la organización institucional y del recurso humano, optimizar los procesos de control y cumplimiento tributario y aduanero, y mejorar las plataformas tecnológicas, datos y seguridad de la información de la entidad. Estimaciones incluidas en el CONPES 3993 indican que el plan modernización de la DIAN incrementará los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de 13,8 en 2018 a 14,2 % durante el primer año de implementación y, al cabo de cinco años, cuando se complete el programa, a 14,7 %.

Por 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 y eficiente (CPC, 2020).

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

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

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

El uso extendido de la facturación electrónica reduciría la evasión, en tanto permitirá que la DIAN cuente con la información en tiempo real de las transacciones comerciales. Por ende, y dado que el país cuenta con la reglamentación necesaria para su implementación al tiempo que se ha hecho más extensiva su obligatoriedad<sup>15</sup>, se recomienda brindar acompañamiento a las pequeñas y medianas empresas y a los negocios unipersonales durante el proceso de adopción de la factura electrónica, particularmente en las regiones, con el fin de aumentar sus niveles de cobertura.

Para ello, se recomienda poner en marcha campañas pedagógicas que informen a los usuarios potenciales acerca de sus ventajas y que den a conocer los recursos tecnológicos gratuitos que la DIAN ha puesto a disposición para facilitar la transición, incluyendo un software de facturación.

### Acción pública. Implementar medidas adicionales para enfrentar la evasión tributaria a las contempladas en la Ley 2155 de 2021.

La Ley 2155 de 2021 contempla varias medidas para combatir la evasión en el país. Entre ellas se destacan la inscripción de oficio del RUT ante la DIAN en forma previa al inicio de la actividad económica; la creación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), el cual hará parte integral del RUT; modificaciones al sistema de facturación, que incluyen la obligación de las plataformas electrónicas de habilitar un servicio para expedir y entregar facturas electrónicas y la introducción de sanciones por incumplimiento de la normatividad relacionada; la facturación del impuesto sobre la renta y complementarios que faculta a la DIAN para determinar y cobrar el impuesto incluso si el contribuyente no presenta declaración, y nuevas facultades para que la DIAN pueda definir los sujetos y entidades obligados a suministrar información. Se proyecta que con la implementación de estas medidas se logre un total de recaudo adicional de COP 2,7 billones de los COP 15,2 billones que se espera recaudar con la Ley 2155.

Ahora bien, dada la magnitud de la pérdida de recursos fiscales por efectos de la evasión y otros delitos fiscales, se recomien-

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

da implementar medidas antievasión adicionales. En este sentido, Fedesarrollo (2021) propone varias alternativas, tales como hacer públicas las declaraciones de renta (de forma anonimizada para las personas naturales); garantizar la interoperabilidad de las bases de datos de aduanas e impuestos; la articulación de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la DIAN respecto a la depuración de personas fallecidas; la creación de una cláusula antiabuso con la que se limiten las deducciones por cuenta de gastos personales en el impuesto de renta de las empresas; limitar el monto de las transacciones en efectivo; valorar los activos inmuebles, financieros y no financieros a precios de mercado, y regular la asesoría tributaria para evitar que su remuneración esté atada al impuesto a cargo que resulte de la asesoría y asignarle responsabilidad judicial cuando haya inducido a prácticas evasoras, entre otras.

**Acción pública. Garantizar la sostenibilidad de la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales de la Fiscalía General de la Nación.**

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 2010 de 2019 y la Ley 1943 de 2018, en 2021 se puso en marcha la Direc-

ción Especializada contra los Delitos Fiscales de la Fiscalía General de la Nación (Resolución 720 de 2021). Esta instancia tiene como objetivo la detección, investigación y acusación de delitos fiscales y tributarios cometidos por personas naturales y jurídicas e investigar conductas cometidas por funcionarios que tengan bajo su responsabilidad vigilar la evasión de impuestos.

Con el fin de que la creación de esta instancia contribuya a reducir los incentivos para la evasión, se recomienda garantizar el presupuesto necesario para su funcionamiento, incluyendo la suficiencia de personal que cumpla con los perfiles técnicos requeridos. También es preciso asegurar que la coordinación que se realiza entre la recién creada dirección y la DIAN a través de las mesas interinstitucionales incluya recursos destinados a la gestión del conocimiento respecto a mejores prácticas y adelantos tecnológicos para la detección y la reducción de la evasión que puedan ser apropiadas por este arreglo institucional.

## Sistema tributario en la recuperación económica y social

Como se mencionó a lo largo del capítulo, la política tributaria y fiscal se han empleado como herramientas para mitigar los efectos de la crisis derivada del COVID-19. A pesar de contar con un espacio fiscal limitado, entre 2020 y 2021 el Gobierno Nacional ha adoptado diversas medidas para responder a la crisis y contribuir a la reactivación económica.

Entre las acciones adoptadas para hacer frente a la emergencia se destaca el programa “Ingreso Solidario” (que ha favorecido a más de 3 millones de hogares) la anticipación de la compensación del IVA a la población más vulnerable (cerca de 2 millones de hogares), el PAEF (143 mil empleadores beneficiados con subsidios para el pago de nómina de cerca 4,15 millones de empleos), el programa de créditos con respaldo del Fondo Nacional de Garantías “Unidos por Colombia”, e inversiones para atender la emergencia sanitaria para aumentar la capacidad de las unidades de cuidados intensivos (UCI) y adelantar el plan masivo de vacunación contra el COVID-19 (ver capítulo *Salud*).

La adopción de estas medidas ha tenido un fuerte efecto sobre el recaudo y el balance fiscal. Según datos de la DIAN, el recaudo tributario en 2020 fue COP 146,2 billones, reduciéndose en COP 11,2 billones con respecto

a 2019. Por su parte, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) en 2020 se ubicó en 7,8 % del PIB, aumentando en 5,3 pp frente a 2019 (año en el que se ubicó en 2,5 % del PIB). De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, 4,3 pp de este incremento se asocia a un mayor gasto público y 1 pp a la caída en ingresos. Se proyecta que el déficit del GNC se ubique en 8,6 % del PIB en 2020.

Para la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) la crisis desatada por la pandemia del COVID-19 debería guiar a Colombia hacia una reforma de su sistema tributario que busque, principalmente, ampliar las bases gravables y reducir las tarifas nominales impositivas. Esta reforma debería tener en cuenta tanto la recuperación económica como la necesidad de establecer normas tributarias que atraigan la inversión, den tranquilidad a los mercados e incorporen estándares internacionales de equidad, eficiencia, progresividad y simplicidad. Además, la Comisión recomienda que el país se aparte del uso excesivo de los gastos tributarios, en tanto sus costos (como la disminución del recaudo, el aumento de inequidades horizontales y verticales, la reducción de la eficiencia y el aumento de la complejidad) parecen superar ampliamente sus beneficios.

# 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 vs. el informal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas.	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.
Crear el monotributo o régimen de tributación simplificada	2016	La Ley 1819 de 2016 creó el monotributo con el objetivo de incentivar la formalización y facilitar la inclusión financiera y el incremento en la aceptación de pagos electrónicos en la economía. Sin embargo, debido a problemas en la especificación de sus tasas marginales, un reducido número de contribuyentes se acogieron a este régimen.	Con el fin de corregir las limitaciones del monotributo, la Ley 1943 de 2018 creó el RST, el cual fue ratificado por la Ley 2010 de 2019.
Reducir la tarifa del impuesto sobre la renta a nivel corporativo	2018	Con las medidas adoptadas en las leyes 1607 de 2012, 1819 de 2016, 1943 de 2018 y 2010 de 2019 se redujo la TET promedio de niveles cercanos a 60 % en 2011 a 45 % en 2020. La reducción de la tarifa de renta contribuye a mejorar el entorno para el crecimiento de la inversión y el aumento de la competitividad de las firmas.	Sin embargo, la TET de las empresas muestra una alta dispersión, reflejando la falta de equidad horizontal del sistema tributario. Además, la Ley 2155 de 2021 incrementó nuevamente la tarifa nominal a 35 % a partir de 2022.
Eliminar el IVA a los bienes de capital	2018	Esta medida redujo el sesgo antiinversión del impuesto.	Se recomienda permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea deducible del IVA recaudado en ventas.
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas	2018	El RST profundiza lo hecho por el monotributo y corrige varias de sus limitaciones técnicas, entre las que se encuentran la definición de sus tasas marginales y la inclusión de las microempresas. Su objetivo es impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.	Las personas que prestan servicios profesionales y de consultoría pueden acogerse al RST, lo cual puede imprimirle regresividad al impuesto.
Permitir la deducción de los impuestos pagados por las sociedades, de manera que el impuesto de renta recaiga solo sobre las utilidades reales de las empresas	2018	La Ley 1943 de 2018 incluyó la deducción plena de impuestos, tasas y contribuciones pagadas siempre que estas tengan relación de causalidad con la actividad económica de las empresas, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios y el GMF, que será deducible en 50 %, independientemente de que su pago guarde esta relación de causalidad.	Se recomienda seguir reduciendo la carga tributaria corporativa.
Crear la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales de la Fiscalía General de la Nación	2020	La creación de esta instancia, junto a la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen sanciones, contribuye a reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.	Es necesario garantizar recursos para garantizar su sostenibilidad.

## 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
Racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios	La proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a declarar el impuesto de renta para personas naturales	Una reducida base gravable afecta la efectividad del recaudo y limita la progresividad del sistema.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recae sobre otras fuentes de renta	Esto permitiría mejorar la equidad del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Cambiar las fuentes de financiación del sistema de protección social para disminuir la carga tributaria sobre la nómina	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales (Ley 1607 de 2012), la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas, además de desincentivar la inversión y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Fortalecer el funcionamiento y diseño del RST y evaluar su impacto sobre la formalización y el recaudo	Ampliar el alcance y la cobertura del RST puede contribuir a aumentar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República, academia y organizaciones sin ánimo de lucro	Coordinación público-privada
Ampliar la base gravable del impuesto nacional al carbono	Enviar las señales correctas a consumidores y empresas sobre los costos sociales y ambientales del uso extensivo de combustibles fósiles.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA y la complejidad de su diseño, la productividad de este impuesto es reducida, mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Eliminar los tres días sin IVA	La medida puede complicar la administración tributaria y erosionar el recaudo, no necesariamente dinamizaría las ventas y el comercio, y podría beneficiar más que proporcionalmente a personas de altos ingresos.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
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
Acelerar la actualización del catastro multipropósito	Mejorar la gestión tributaria de los entes regionales aumentaría la eficiencia del recaudo territorial y permitiría combatir la evasión y la elusión.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Congreso de la República	Acción pública
Implementar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales	Permitiría mejorar los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y reducir la alta heterogeneidad en su capacidad de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Avanzar en la implementación del Plan de Modernización Tecnológica y del Recurso Humano de la DIAN	Se estima que la modernización de la DIAN incrementará los ingresos tributarios en 14,2 % durante el primer año de implementación, y al cabo de cinco años, cuando se complete el programa, este aumento será de 14,7 %.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Acelerar el calendario de adopción de la factura electrónica establecido por la DIAN y acompañar el proceso a través de campañas pedagógicas	Con la masificación de la factura electrónica se mejorarán el control y la transparencia contable y fiscal, se reducirán costos administrativos y de transacción, y aumentará la eficiencia en el proceso de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública

## Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto esperado	¿Quién puede hacer la diferencia?	Tipo de recomendación
Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas	La tarifa nominal de renta corporativa de 35 % que entrará en vigencia a partir de 2022 se ubica por encima del valor promedio de América Latina (27,7 %) y la OCDE (21,6 %), lo que le resta competitividad al país y encarece la carga tributaria para las empresas.	Minhacienda, y Congreso de la República	Acción pública
Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea deducible del IVA recaudado en ventas	Esta práctica reduciría la carga tributaria de las empresas y acercaría a Colombia al estándar internacional en lo que se refiere al tratamiento del IVA en el caso de las empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Modificar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) o sustituirlo por un impuesto alternativo	El ICA tiene varios problemas de diseño que lo hacen distorsionante, complejizan la administración tributaria y dificultan el cumplimiento de la obligación por parte de los contribuyentes (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020).	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Implementar medidas adicionales para enfrentar la evasión tributaria a las contempladas en la Ley 2155 de 2021	La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Acción pública
Garantizar la sostenibilidad de la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales de la Fiscalía General de la Nación	La creación de esta instancia, junto a la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen sanciones, contribuye a reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República y Fiscalía General de la Nación	Acción pública

## REFERENCIAS

- 1 Agarwal, S., Marwell, N. y McGranahan, L. (Noviembre de 2017). Consumption Responses to Temporary Tax Incentives: Evidence from State Sales Tax Holidays. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4).
- 2 Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisi, M. y Villa, J. (2017). *Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (Nota Técnica 1291).
- 3 ANIF. (9 de abril de 2018). *Tasa efectiva de tributación corporativa en Colombia* (Informe Semanal N.º 1407).
- 4 ANIF. (23 de abril de 2019). *Tributación efectiva corporativa en Colombia (2019-2022)*. *Comentario Económico del día*, ANIF.
- 5 Ávila, J. (2017). *El rol de la tributación como instrumento redistributivo del ingreso y la riqueza*. Friedrich-Ebert-Stiftung Foundation.
- 6 Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Cepal.
- 7 Banco Mundial. (2020). *Implementation Status & Results Report: Sub-national Institutional Strengthening (P123879)*.
- 8 BID. (2020). *Policies to Fight the Pandemic*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 9 Bonet-Morón, J. y Ayala-García, J. (2016). *La brecha fiscal territorial en Colombia* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional N.º 235). Banco de la República.
- 10 Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. y Montero-Mestre, J. (Mayo de 2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios* (Documentos de trabajo. Economía regional y urbana). Banco de la República.
- 11 Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Olivieri, M. L. y Miguel, V. J. (2015). *Diagnóstico del sistema previsional colombiano y opciones de reforma*. BID.
- 12 Carranza, J., Arias, F., Bejarano, J., Casas, C., González, A., Moreno, S. y Vélez, J. (Noviembre de 2018). *La industria colombiana en el siglo XXI* (Ensayos sobre política económica N.º 97).
- 13 Cepal. (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Naciones Unidas.
- 14 Cepal. (2019). *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Cepal.
- 15 Cepal. (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.
- 16 Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final 2020*.
- 17 Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios* [Archivo pdf]. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DI-AN-OCDE2021.pdf>
- 18 Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*.
- 19 Concha, T., Ramírez, J. y Acosta, O. (s.f.). *Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad*. *Estudios y Perspectivas*, 35. Cepal.
- 20 CPC. (2017a). *Informalidad. Una nueva visión para Colombia*. Consejo Privado de Competitividad.
- 21 CPC. (2017b). *Informe Nacional de Competitividad 2017-2018*. Consejo Privado de Competitividad.
- 22 CPC. (2018). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. Consejo Privado de Competitividad.
- 23 CPC. (2019). *Informe Nacional de Competitividad 2019-2020*. Consejo Privado de Competitividad.
- 24 CPC y Universidad de los Andes. (2017). *Productividad: la clave del crecimiento para Colombia*. Consejo Privado de Competitividad.
- 25 Daude, C., Perret, S. y Brys, B. (2015). *Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair And Green* (OCDE Economics Department Working Papers N.º 1234). OCDE.
- 26 Decreto 419. (2020). *Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adiciona el Capítulo 19 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria*.
- 27 Decreto 682. (2020). *Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020*.
- 28 De Renzio, P. (2019). *Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva desde la sociedad civil* [Archivo pdf]. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-in-latin-america-civil-society-perspective-spanish-ibp-2019.pdf>
- 29 DIAN. (2019). *Impuesto a cargo en las declaraciones del impuesto de renta – Grandes contribuyentes jurídicos. Año gravable 2018*. Bogotá.
- 30 DIAN. (2020a). *Estadísticas de Recaudo*. DIAN. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx>
- 31 DNP. (2020b). *CONPES 3986. Estrategia para la implementación del mecanismo de compensación del impuesto a las ventas (IVA) a favor de la población más pobre y vulnerable*.
- 32 DIAN. (2020c). *Resolución 000042. Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación*.
- 33 DNP. (2016). *Colombia: efectos distributivos de la política económica*.
- 34 Echavarría, J. J. (2019). *El sistema pensional colombiano en el contexto latinoamericano*. En: Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.

- 35** Farné, S. y Nieto Ramos, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Universidad Externado de Colombia.
- 36** Fedesarrollo. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID 19: hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- 37** Fergusson, L. (11 de diciembre de 2018). ¡No más regalos envenenados a costa nuestra! *La Silla Llena*. <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogeconomia/historia/no-mas-regalos-envenenados-costa-nuestra-69242>
- 38** FMI. (2018). *Colombia. Selected Issues* (IMF Country Report N.º 18/129). Fondo Monetario Internacional.
- 39** FMI. (2019). *Colombia: Selected Issues*. Fondo Monetario Internacional.
- 40** FMI. (2021). *Colombia: 2020 Article IV*. Fondo Monetario Internacional.
- 41** Granda, C., Hamann, F. y Tamayo, C. (2017). Ahorro y crédito en Colombia: una perspectiva desde el equilibrio general. En Tamayo, C. y Malagón, J., *Ensayos sobre inclusión financiera en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 42** Hanni, M., Martner-Fanta, R. y Podestá, A. (2015). *The redistributive potential of taxation in Latin America*. Cepal.
- 43** Iregui-Bohórquez, A., Melo-Becerra, L. y Orozco-Gallo, A. (2020). Corporate taxes and firms' performance: A meta-frontier approach. *Borradores de Economía*. Banco de la República.
- 44** Joumard, I. y Londoño Vélez, J. (2013). *Income Inequality and Poverty in Colombia - Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers* (OECD Economics Department Working Papers N.º 1037). OECD Publishing.
- 45** KPMG. (2019). *Ley de Crecimiento Económico. Aspectos Relevantes. Ley 2010 - Diciembre de 2019*. KPMG.
- 46** Larios, J. (2017). *Cómo fortalecer la ciudadanía y la moral tributaria a través del cumplimiento del impuesto predial*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/la-importancia-del-impuesto-predial-para-la-ciudadania/>
- 47** Levy, S. (2020). *Suggestions for the Emergency*. UNDP.
- 48** Ley 1607. (2012). *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*.
- 49** 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*.
- 50** Ley 1943. (2018). *Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del Equilibrio del Presupuesto General y se dictan otras disposiciones*.
- 51** Ley 2010. (2019). *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*.
- 52** Lora, E. (12 de mayo de 2020). Qué impide una reforma tributaria estructural. *Foco Económico*.
- 53** Lozano, I., Vargas, H. y Rodríguez, N. (2017). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*. Banco de la República.
- 54** Minhacienda. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*.
- 55** Minhacienda. (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*.
- 56** Minhacienda. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*.
- 57** Minhacienda. (2020). *Resolución 1046 de 2020*.
- 58** Moller, L. C. (2012). *Fiscal policy in Colombia: Tapping its Potential for a more Equitable Society* [Archivo pdf]. [http://proyectos.andi.com.co/czf/Documents/Documentos%20de%20Interes/Fiscal%20policy%20in%20Colombia%20-%20Tapping%20its%20Potential%20for%20a%20more%20Equitable%20Society%20\(March%2030\)%20Documento.pdf](http://proyectos.andi.com.co/czf/Documents/Documentos%20de%20Interes/Fiscal%20policy%20in%20Colombia%20-%20Tapping%20its%20Potential%20for%20a%20more%20Equitable%20Society%20(March%2030)%20Documento.pdf)
- 59** Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J., & Pico, J. (2020). *The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia* (Policy Research Working Paper 9171). World Bank Group.
- 60** OCDE. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OCDE Publishing.
- 61** OCDE. (2018). *Tax policies for inclusive growth in a changing world* [OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors].
- 62** OCDE. (2019). *Estudios económicos de la OCDE. Colombia. Visión general*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- 63** OCDE. (2021). *Tax Policy Reforms 2021. Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic*.
- 64** OCDE. (2021). *OECD Statistics*. OCDE. <https://stats.oecd.org/>
- 65** OCDE et al. (2020). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. OECD Publishing.
- 66** Prieto, M. e Ispizua, M. (2019). Informe de tendencias en medios de pago 2018. Minsait.
- 67** Rincón-Castro, H. (2021). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? Cálculos con las Cuentas Nacionales base 2015. *Borradores de Economía* (1161) [Archivo pdf]. [http://proyectos.andi.com.co/czf/Documents/Documentos%20de%20Interes/Fiscal%20policy%20in%20Colombia%20-%20Tapping%20its%20Potential%20for%20a%20more%20Equitable%20Society%20\(March%2030\)%20Documento.pdf](http://proyectos.andi.com.co/czf/Documents/Documentos%20de%20Interes/Fiscal%20policy%20in%20Colombia%20-%20Tapping%20its%20Potential%20for%20a%20more%20Equitable%20Society%20(March%2030)%20Documento.pdf)
- 68** Rodríguez-Guerrero, D. (2019). Política fiscal, pobreza y desigualdad: un modelo de microsimulación para Colombia. *Ensayos de Economía*, 29(54), 53-88.
- 69** Ross, J. y Lozano-Rojas, F. (Abril de 2017). *Sales Tax Holidays: Evidence on Incidence*.
- 70** Tax Foundation. (Julio de 2019). *Sales Tax Holidays: Politically Expedient but Poor Tax Policy, 2019* (Fiscal Fact N.º 666).
- 71** Tax Foundation. (6 de mayo de 2020). *Tracking Economic Relief Plans Around the World during the Coronavirus Outbreak*. <https://taxfoundation.org/coronavirus-country-by-country-responses/>
- 72** Trading Economics (2021). *Indicators on Taxes*. <https://tradingeconomics.com/indicators>
- 73** Villar, L. y Forero, D. (2019). Reforma al esquema de protección a la vejez. En: Banco de la República, *La reforma pensional en Colombia. El debate pendiente*.