



# SISTEMA TRIBUTARIO



El Sistema Tributario es un recopilador poderoso de información, encargado de registrar la relación financiera entre los ciudadanos y el Estado. El acceso a información universal, el co-tejo y uso intenso de todas las fuentes de información son elementos que permiten cumplir estas funciones de manera eficiente para que se cree un sistema que perdura en el tiempo.





MEJOR Y MAYOR CANTIDAD DE INFORMACIÓN A FAVOR DEL SISTEMA TRIBUTARIO

2



INCENTIVOS QUE DEBEN GENERAR LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

3

INVERTIR EN UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL FUTURO

4

SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

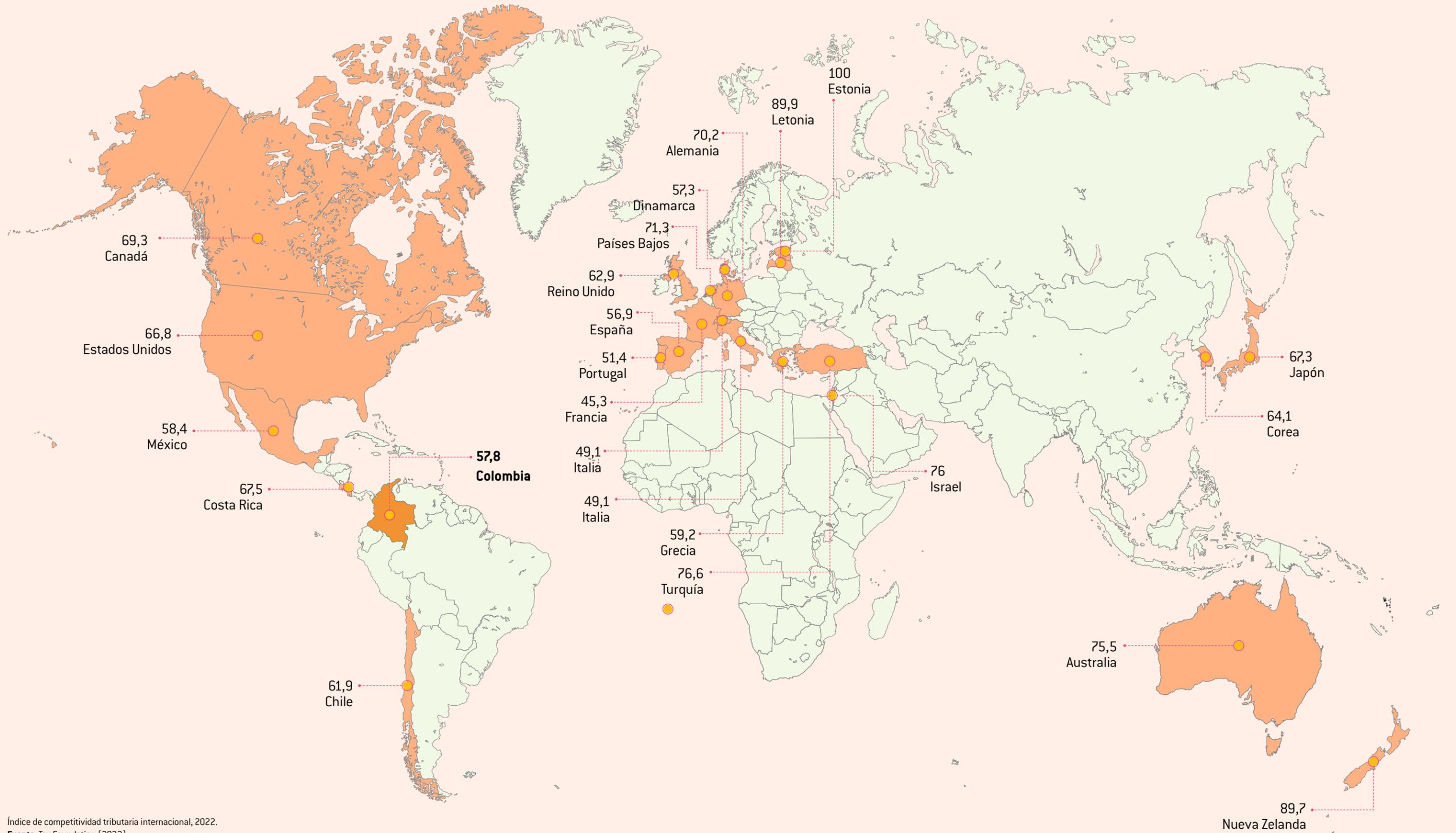
5

BIBLIOGRAFÍA

6



# MAPA DE UBICACIÓN



Índice de competitividad tributaria internacional, 2022.  
Fuente: Tax Foundation [2022].

# PERFIL DE COLOMBIA SISTEMA TRIBUTARIO

Tema	Indicador	Valor Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19.5 %	7 de 17	Brasil (33,5 %)	34.1	OCDE 2023
	Índice internacional de competitividad tributaria	57.8	4 de 4	Costa Rica (67,5).	68.47	Tax Foundation 2022
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39 %	15 de 16	Guatemala (7 %)	40,74 %	Trading Economics (2022 - 2023)
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35 %	17 de 17	Paraguay (10 %)	22,98 %	Trading Economics (2022)
	Tasa impositiva promedio efectiva compuesta	29.2%	2 de 6	Chile (37.9 %)	22.30%	OCDE 2021
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5 %	12 de 14	Chile (5 %)	18,3 %	Trading Economics (2023)
	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 %	15 de 17	Panamá (7 %)	18.91	Trading Economics (2023)
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	4 %	15 de 16	Ecuador (0,001 %)	-	OCDE -2019
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	43,3 %	20 de 26	Bahamas (76,9 %)	32,1 %	OCDE -2021

## 1

# INTRODUCCIÓN

---

El sistema tributario del país ha sido objeto de debate y reformas a lo largo de varios años. Desde el año 2000 hasta el 2022, se han aprobado un total de catorce reformas tributarias que han tenido como objetivo abordar problemas en el marco tributario con enfoques conceptuales específicos, o en respuesta a situaciones fiscales coyunturales que han requerido incrementar el recaudo. El resultado de este proceso sigue siendo el de un conjunto de normas que tienen problemas de consistencia entre sí y en cuya estructura persisten debilidades si se acude a la evidencia internacional como guía de cuáles deberían ser las características de un sistema exitoso. En 2022 se realizó el más reciente cambio en su diseño, que atendió algunos de los problemas que se habían identificado. Sin embargo, muchos de ellos continúan sin resolverse.

El estatuto tributario desempeña diversas funciones clave en una economía. En primer lugar, funciona como un instrumento

de recaudo para garantizar la financiación sostenible del Estado. Además, actúa como un sistema de información poderoso, encargado de registrar la relación financiera entre los ciudadanos y el Estado. Por último, cumple la función de un sistema de precios, el cual envía señales a la sociedad sobre la valoración de conductas.

Este recoge algunas reflexiones frente a la calidad del sistema tributario actual. La primera sección explora cómo los avances en *big data*, *blockchain* y otras tecnologías de inteligencia artificial pueden cerrar las brechas de la asimetría de información. La segunda sección muestra de qué forma los sistemas tributarios deben generar incentivos que impulsen el desarrollo a largo plazo a través de la promoción de la inversión, el ahorro, la formalidad empresarial, y otras conductas o virtudes. Finalmente, la tercera sección aborda la necesidad de invertir en un sistema tributario futuro que refleje soluciones a largo plazo.

## 2

## MEJOR Y MAYOR CANTIDAD DE INFORMACIÓN A FAVOR DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Un sistema tributario ideal debería apuntar a lograr los mayores ingresos posibles y a alentar la actividad económica y productiva, entre otras para hacer que dichos ingresos sean sostenibles en el tiempo. Sin embargo, esta es una tarea desafiante con múltiples obstáculos y dificultades, por lo que los gobiernos a veces optan por reformas de corto plazo que incentivan caminos con efectos de corto plazo en lugar de establecer sistemas lógicos, modernos y eficaces. Los incentivos adecuados pueden tardar en dar resultados. Su eficacia depende de una buena gobernanza en su diseño, definición, implementación, gestión, seguimiento y evaluación, lo que asegura que los impuestos puedan financiar bienes públicos, resolver fallas de mercado y alinear los beneficios sociales y privados de manera efectiva [Fondo Monetario Internacional [FMI], 2021]. También dependen de contar con buena información.

La asimetría de información es una característica intrínseca a los sistemas tributarios debido a la falta de acceso preciso a datos sobre los ingresos y los activos de las personas naturales y jurídicas, ya sea por la evasión fiscal, la economía informal o la complejidad para cuantificar ingresos no convencionales. Esta carencia de información dificulta la aplicación eficaz de impuestos progresivos y la redistribución de la riqueza. Además, en un entorno donde la cantidad de datos generados por los contribuyentes está en constante aumento debido a sus operaciones financieras y comerciales, la gestión de esta información se vuelve aún más compleja [Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2016].

Con los avances tecnológicos en *big data* e inteligencia artificial, los países han emprendido reformas adoptando modelos de gestión más modernos e integrados con el objetivo de mejorar el recaudo y contribuir a la estabilidad macroeconómica y al desarrollo sostenible. Así, el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha contribuido significativamente al crecimiento observado en la recaudación tributaria y al mejoramiento de la información para la elaboración de políticas sociales y a la gestión del gasto público [Ran, 2022].

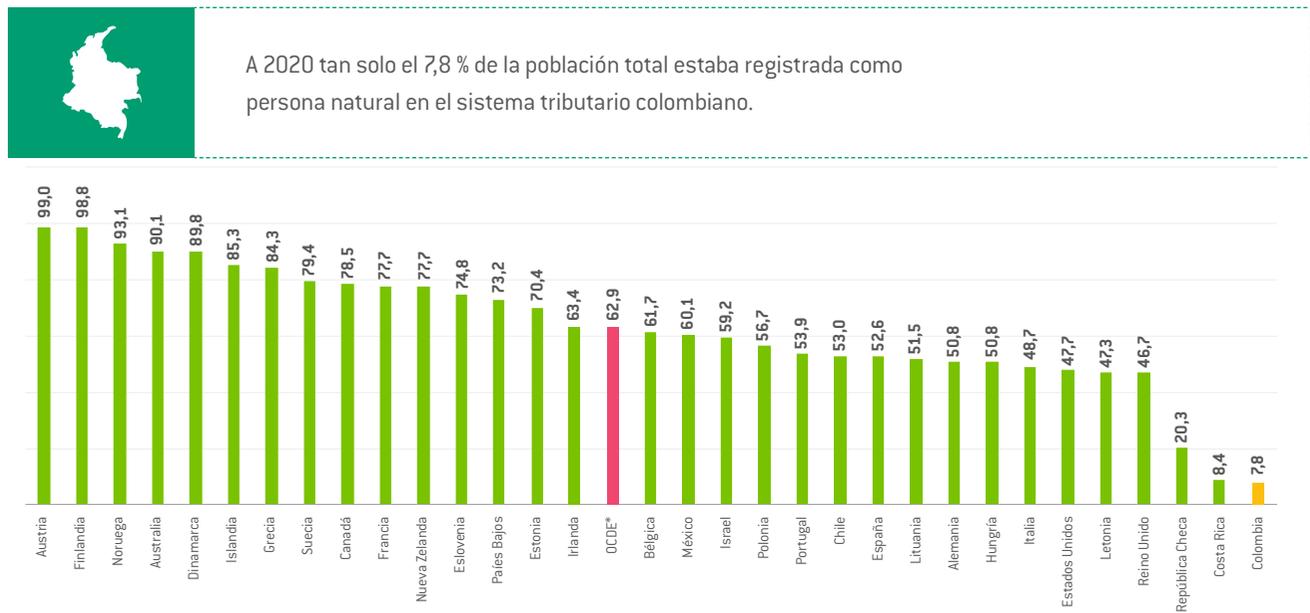
Con el fin de contar con un sistema tributario ideal, no solo se debe contemplar que las personas que generen in-

gresos contribuyan a este; sino contar con la información de aquellos individuos que reciben beneficios del gasto público. Esta noción resalta la importancia de la equidad en la distribución de la carga tributaria, entendiéndola como un continuo que puede cambiar de signo para cuantificar los subsidios o ayudas del estado. En ese orden de ideas, para avanzar hacia un sistema tributario que responda a criterios de eficiencia, equidad y progresividad, se deben tener en cuenta los aportes en tributos de los hogares y las personas, al igual que los beneficios que reciben del gasto público. La progresividad debe evaluarse entonces sobre el conjunto de impuestos y transferencias y no sobre un tributo o una transferencia en particular [Lustig, 2017].

En países en desarrollo, la economía informal y las limitaciones financieras dificultan la creación de estadísticas confiables. Esta falta de datos impide que los responsables de políticas públicas evalúen el posible impacto de los cambios en el sistema tributario. Por tal razón, se terminan adoptando enfoques que perpetúan la ineficacia de las estructuras tributarias, eligiendo modificaciones menores en lugar de cambios estructurales más significativos, que conlleven a mayores beneficios [Tanzi y Zee, 2001].

Dado lo anterior, una administración tributaria necesita contar con sistemas de información robustos no solo para gestionar a los contribuyentes ya integrados en el sistema, sino también para identificar a aquellos que aún no han sido registrados y tener un monitoreo de todos sus ingresos y transferencias toda vez que la inscripción de todos los contribuyentes en el sistema tributario es fundamental para alcanzar la equidad y la transparencia en la distribución de la carga tributaria. Al abarcar tanto a personas naturales como a personas jurídicas, se asegura que ningún sector quede exento de su responsabilidad de contribuir al financiamiento de las políticas públicas y los servicios esenciales.

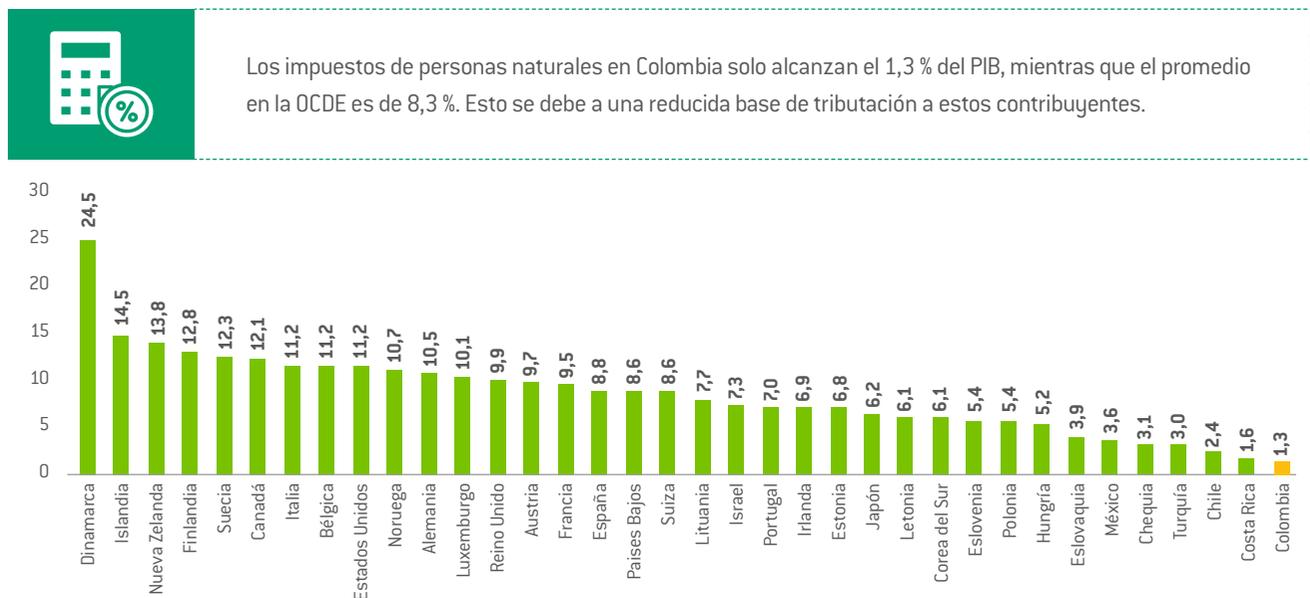
Al revisar las cifras de número de contribuyentes a nivel internacional, es de notar que para 2020 Colombia no superaba el 10 % sobre el total de la población, mientras que países como Austria y Finlandia alcanzaban el 98 %. Esto es un reflejo del nivel de integración que la administración tributaria tiene con otras partes del Gobierno [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2022b].

**Gráfica 1.** Registro de contribuyentes como porcentaje de la población, 2020<sup>1</sup>.

Fuente: OCDE (2022b).

Ahora bien, no solo los contribuyentes registrados en Colombia son pocos; los ingresos tributarios que percibe el país por parte de personas naturales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) en 2021 alcanzó el 1,3 %, la menor propor-

ción con respecto a los países miembros de la OCDE. Esto pone en evidencia la dificultad para identificar, rastrear y por tanto recaudar impuestos de manera efectiva por parte de la administración tributaria.

**Gráfica 2.** Ingresos tributarios de personas naturales<sup>2</sup> como porcentaje del PIB, 2021.

Fuente: OCDE.Stat (2023).

1. Promedio OCDE corresponde a 32 miembros.

2. Incluye impuestos gravados predominantemente sobre el ingreso o las ganancias, impuestos sobre la propiedad, pagos obligatorios de contribuciones a fondos de seguridad social sobre el ingreso que no otorgan derecho a prestaciones sociales, para personas naturales.

Algunos países como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y Australia han implementado sistemas tributarios donde incluso personas con ingresos bajos o nulos están obligadas a presentar declaraciones de impuestos por diversas razones, como acceder a beneficios fiscales o a programas de asistencia social o para mantener actualizada la información fiscal. En el caso de Estados Unidos, incluso si una persona no tiene ingresos, es posible que deba presentar una declaración de impuestos para acceder a ciertos créditos fiscales o al crédito por hijos (*Child Tax Credit*) (Internal Revenue Service [IRS], 2023).

También en Estados Unidos, el crédito tributario por ingreso del trabajo (*Earned Income Tax Credit*) va direccionado a trabajadores con ingresos bajos a moderados, que puede resultar en un reembolso de impuestos o en una reducción de la cantidad de impuestos. La elegibilidad para el crédito fiscal se basa en varios factores, incluyendo el tamaño de la familia, el estado civil al presentar la declaración y el ingreso. Por otro lado, para ser elegible al *Child Tax Credit*, es necesario tener un hijo menor de 17 años y cumplir con ciertos límites de ingresos. El monto del beneficio varía, y puede percibirse a través de pagos mensuales anticipados en lugar de esperar a la declaración de impuestos anual (IRS, 2023).

Muchos gobiernos están utilizando, implementando o considerando un sistema de identificación único y seguro para ciudadanos y empresas para permitir una mayor integración de sistemas y servicios. En este propósito, los sistemas de información basados en tecnologías emergentes pueden facilitar aún más el proceso. Plataformas en línea y sistemas automatizados brindan la posibilidad de que el proceso de registro sea más accesible y conveniente para los contribuyentes, al tiempo que mejoran la eficiencia de las administraciones tributarias en la gestión de la información.

La evidencia internacional muestra diferentes usos que los gobiernos han dado a las tecnologías basadas en inteligencia artificial para contribuir a la transparencia y eficiencia de los sistemas tributarios. El *blockchain*, por ejemplo, evita la duplicidad de información reportada a diferentes autoridades gubernamentales y a su vez permite automatizar los pagos de impuestos, como los de seguridad social que los empleados deben realizar a partir de los salarios registrados por contratos inteligentes. Los sistemas que generan información en tiempo real han sido adoptados para calcular el impuesto al valor agregado (IVA) a lo largo de la cadena de suministro, evitando manipulaciones a los sistemas contables y reduciendo el riesgo de frau-

de y errores. Asimismo, un uso común de inteligencia artificial es el intercambio de información entre autoridades fiscales, lo cual corrige el problema de asimetría de información que existe actualmente entre gobiernos locales, departamentales, y nacionales (Ran, 2022).

Un ejemplo de digitalización y convergencia es Estonia, que desde el año 2000 ha realizado las declaraciones de impuestos en línea utilizando la identificación de banca por internet. Esta práctica se ha configurado y avanzado a través del gobierno electrónico gracias al uso de tecnologías modernas basadas en *blockchain* y al alto grado de digitalización de las empresas y de su población (Szentmihályi, 2023). Por otra parte, Australia ha estado explorando cómo el uso de *big data* puede ayudar en la detección de evasión de impuestos y la gestión de riesgos fiscales, empleando análisis avanzados de datos para determinar transacciones (Australian Taxation Office [ATO], 2023).

Brasil, por su parte, ha implementado un sistema basado en *blockchain* para compartir datos del registro de contribuyentes/individuos entre instituciones tributarias y regulatorias de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. La tecnología que emplea se encuentra autorizada y está basada en software de código abierto auditado, en el que solo las instituciones autorizadas pueden participar.

En China, las facturas electrónicas que utilizan *blockchain* hacen uso de contratos inteligentes y algoritmos encriptados para luchar contra la falsificación al garantizar la resistencia de la emisión, el almacenamiento, la transmisión y la seguridad de estos documentos. El sistema ofrece trazabilidad completa y resistencia a manipulaciones, asegurando que los datos no puedan cambiarse después del hecho. A través de una cadena privada o híbrida público-privada, el sistema actúa como intermediario entre la administración tributaria, el emisor y el receptor de las facturas, supervisando el proceso de circulación, reembolso y presentación de informes (Collosa, 2021).

Finalmente, en Argentina, los contribuyentes tenían que ingresar y mantener datos en varios registros diferentes, con dificultades evidentes para validar y cruzar información entre agencias federales. Por lo tanto, se implementó el Registro Único Tributario – Registro Federal (RUT), un mecanismo de simplificación tributaria que permite a los contribuyentes del impuesto a los ingresos brutos cumplir a través del mismo canal con los requisitos formales de registro tributario y de declaración de todas las modificaciones de datos (OCDE, 2022b).

## AVANCES DE COLOMBIA FRENTE AL REGISTRO UNIVERSAL DE INGRESOS (RUI) .....

Colombia, a través del artículo 70 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, creó el Registro Universal de Ingresos (RUI), actualmente Registro social de Hogares, administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y con interoperatividad de datos con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El propósito de esta base de datos es determinar la focalización de subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social, actuando como el único instrumento para tal fin.

Se espera a futuro que el RUI para la autodeclaración de información de ingresos y socioeconómica de personas y hogares se actualice permanentemente de acuerdo con la periodicidad de los registros, la cual no superará la vigencia de un año. Esta propuesta busca asegurar la simplicidad, la accesibilidad, la interoperabilidad y el uso de herramientas tecnológicas para el reporte de información no solo socioeconómica, sino también tributaria, que permita distinguir a todos los contribuyentes del país.

El proceso de desarrollo del RUI se divide en tres fases: la primera se relaciona con el papel desempeñado por el Sisbén como instrumento de focalización del gasto. La segunda, en curso en el país, implica la construcción del Registro Social de Hogares (RSH), cuyo objetivo principal es la integración de información socioeconómica autodeclarada y datos de registros administrativos a partir de 32 bases de datos nacionales y 1.832 bases territoriales en proceso de consolidación. El DNP es el ente responsable de la creación, administración y ejecución de este registro. La tercera fase tiene como meta la cohesión del RSH con un registro de ingresos, lo que requiere una identificación precisa de las fuentes de ingresos y el diseño de mecanismos para que los hogares puedan declarar esta información, como las ventanillas únicas, que desempeñarán un papel fundamental en este proceso.

La obtención y la actualización constante de información socioeconómica verificada cumplirán un papel esencial en la optimización de la focalización del gasto social, permitiendo una asignación de recursos más precisa y eficiente. Esto se logra a través del seguimiento continuo de la asistencia y los beneficios otorgados a los hogares por parte de las entidades de Gobierno a niveles nacional y local. La coordinación, la articulación y la racionalización de la oferta social se convierten entonces en elementos cruciales para evitar duplicidades y asegurar que los recursos

lleguen de manera efectiva a quienes más los necesitan. Además, la trazabilidad de los hogares a lo largo del tiempo y de sus interacciones con los programas sociales proporciona una visión integral que facilita la toma de decisiones informadas y la evaluación precisa de los impactos de las políticas públicas.

El trabajo descrito se suma a las actualizaciones que venía haciendo la DIAN. En 2018 emprendió un proceso de cambio denominado “Transformación DIAN para construir una Colombia más honesta”, que busca mejorar varios aspectos clave. Dentro de estos esfuerzos destaca una convergencia tecnológica a través de tres proyectos: el Plan Anual Estratégico de Tecnología de la Información, el Modelo de Gobierno de Datos y el Repositorio Único de Datos – Data R, los cuales se encuentran en ejecución (DIAN, 2022).

El Plan Anual Estratégico de Tecnología de la Información busca el fortalecimiento de la oferta institucional de la DIAN, pues solamente el 33 % de los trámites se realiza completamente en línea, y los trámites con mayor nivel de automatización son los tributarios. Así pues, actualmente se adelanta una estrategia para la digitalización de los 77 trámites con los que cuenta la entidad. Por su parte, el Modelo de Gobierno de Datos debe resultar en una hoja de ruta de implementación, a partir del diagnóstico de la situación actual, con un modelo de referencia definido de la estructura operativa del gobierno de datos. Por último, el proyecto Data R tiene como objetivo unificar datos de diversas fuentes con calidad constante, incluyendo la implementación de tecnología y buenas prácticas para optimizar procesos organizativos y potenciar el uso de información con objetivos de inteligencia empresarial, análisis y decisiones estratégica (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda] y DIAN, 2022).

En 2019, la DIAN implementó declaraciones sugeridas para personas naturales, IVA y el Régimen Simple de Tributación (RST), aumentando de 781.012 a 3 millones las declaraciones sugeridas en 2019 y a 4 millones en 2020. Esto atrajo a cerca de 576.000 nuevos declarantes, generando pagos por COP 111.318 millones. En cuanto al IVA, en el segundo bimestre y el primer cuatrimestre de 2022 se presentaron 362.259 declaraciones sugeridas, sumando 12.938 nuevos declarantes con pagos por COP 108.412 millones. Bajo el RST, se enviaron 7.803 comunicados con ingresos brutos sugeridos, mientras que en 2020 se dispusieron 17.629 declaraciones sugeridas.

**Tabla 1.** Declaraciones sugeridas de renta a personas naturales.

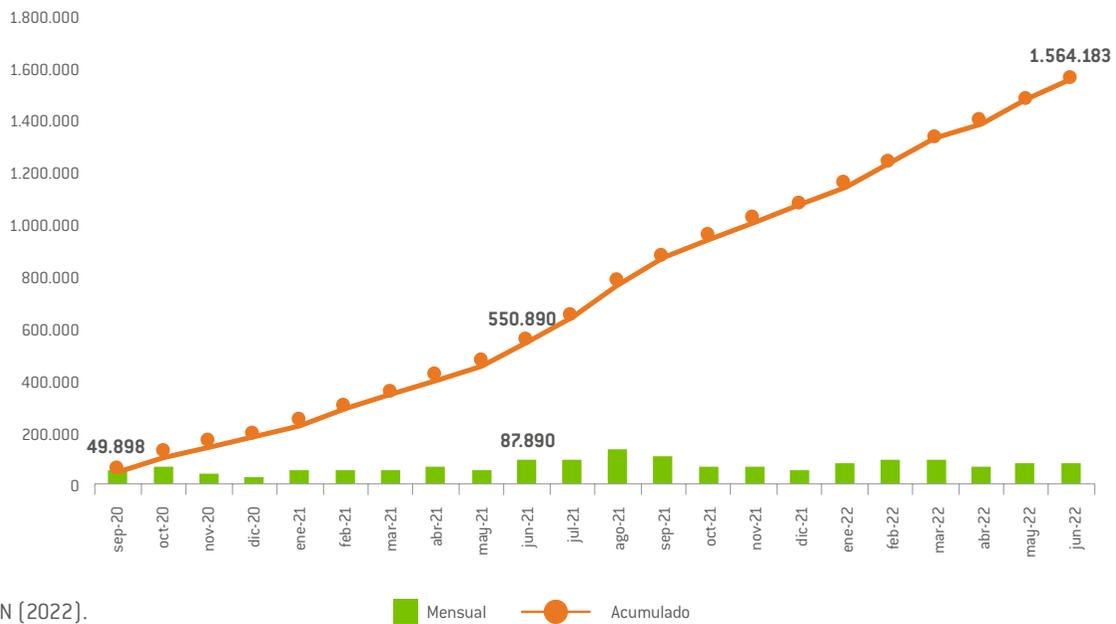
Vigencia	Declaraciones sugeridas	Declarantes nuevos	Ingresos adicionales (en millones de COP)
2018	781.012	0	-
2019	3.095.575	268.861	35.011,00
2020	4.102.239	576.416	111.318,00

Fuente: DIAN (2022).

Además, se introdujo en 2020 el RUT Online para inscripción de contribuyentes, que resultó en 1.564.183 nuevos inscritos hasta junio de 2022, en comparación con 81.339 inscritos entre 2013

y septiembre de 2020 utilizando el sistema anterior. Esto representa un aumento significativo de registros, equivalente al 1,8 % entre junio del 2021 y el mismo mes de 2022 (DIAN, 2022).

**Gráfica 3.** Inscripción al RUT Online, septiembre de 2020-junio de 2022.



Fuente: DIAN (2022).

Estos avances deben conducir a que Colombia tenga un sistema tributario menos complejo. Recordemos que el país ocupa el puesto 67 de 69 países que participan en el índice de complejidad tributaria, lo que ha llevado a tener altas tasas de evasión y de informalidad laboral. Actualmente somos uno de los países que menos recaudan impuestos entre las economías medias y grandes de América Latina. Dado lo anterior, es indispensable pensar en nuevos elementos que permitan simplificar y clarificar el sistema.

Adicionalmente, diferentes investigaciones sustentan que dicha complejidad se debe a la gran cantidad de normativas y

regulaciones confusas y cambiantes, lo cual dificulta su comprensión por parte de los contribuyentes y genera constantes errores en la declaración y liquidación de impuestos. Esto muestra una gran necesidad de simplificar leyes y regulaciones fiscales para que sean comprensibles y fáciles de cumplir, con el fin de reducir las cargas administrativas y los costos. De igual forma, al mantener cargas impositivas excesivas y la complejidad de los impuestos, se desincentiva a los emprendedores y se limita el crecimiento económico.

# RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Avanzar hacia un sistema con declaración tributaria universal.**

El Gobierno ha dado los primeros pasos hacia la declaración universal mediante el RUI, que se contempla como un recurso para la focalización del gasto público. Este registro tiene como núcleo el Sisbén y debe alinearse con otras fuentes de información. A la vez, se requiere coordinación para que el RUI sirva al sistema tributario y de tal manera incluya a todas las personas dentro de un gran sistema de información que permita dar seguimiento y mejorar tanto la distribución como el recaudo.

Si bien la declaración tributaria universal no necesariamente tendría que generar pago para umbrales inferiores a los actuales, este sistema permitiría consolidar información y cotejar las características de esta población. Aunque es deseable ampliar el número de contribuyentes, por lo que el esfuerzo debe estar enfo-

cado hacia la información, esta debería incorporarse al RSH para poder monitorear y estudiar todo el esquema de transferencias, subsidios e impuestos y su impacto en la historia de ingresos de los hogares. De esta manera sería posible cumplir con el propósito de crear un modelo híbrido a largo plazo de ingresos e información socioeconómica, que resulta siendo el RUI

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



**Implementar un sistema de información unificado, simple, claro, inteligente e inclusivo.**

El país debe avanzar hacia un sistema tributario que brinde soportes legales e institucionales, que le permitan contar con datos eficientes para mejorar la focalización del gasto, aumentar la transparencia de este, disminuir la evasión y combatir la corrupción. El sistema debe ser simple y tener credibilidad, al punto que las personas puedan recibir de

forma fácil sus impuestos por pagar. En ese sentido, explorar las opciones que ofrece el *blockchain* en facturación y registro de contribuyentes sería una gran apuesta para la administración tributaria en términos logísticos, de talento humano y tecnológicos, que van de la mano con el plan de modernización de la DIAN.

### 3 INCENTIVOS QUE DEBEN GENERAR LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

Los sistemas tributarios deben generar incentivos que promuevan el crecimiento económico, la equidad y la eficiencia. En la evaluación constante y la revisión de buenas prácticas, la OCDE desarrolló el índice de competitividad tributaria internacional (ITCI), que revela variedad de enfoques de los sistemas tributa-

rios a nivel mundial. Según este parámetro, en 2022 Estonia fue el país con el mejor sistema tributario, seguido de Letonia, que recientemente adoptó el sistema estonio para el impuesto de renta, Nueva Zelanda, Suiza y República Checa. Por su parte, Colombia ocupa el puesto 32 (Tax Foundation, 2022).

Gráfica 4. Top 10 de índice de competitividad tributaria internacional, 2022.



Fuente: Tax Foundation (2022).

El éxito de Estonia se fundamenta en el logro de simplificar su sistema tributario, creando un entorno favorable para todos los contribuyentes mediante el establecimiento de un sistema de impuesto sobre la renta única para personas naturales y empresas, bajo una tasa estatutaria que se redujo gradualmente durante la década de 1990 (Szentmihályi, 2023). Para el caso de las personas naturales, la tasa del impuesto sobre la renta es 20 %, mientras que para las empresas va desde 14 % hasta 20 %, y solo se gravan los dividendos; no el resultado del ejercicio, por lo que la tasa disminuye de 20 % a 14 % cuando los dividendos se pagan

a personas jurídicas. Es decir, las ganancias obtenidas por la empresa no tributan hasta que estas se distribuyan en forma de dividendos, recompra de acciones, distribuciones de utilidades mediante disminuciones de capital u otras formas, tales como pago de gastos no relacionados con actividades comerciales.

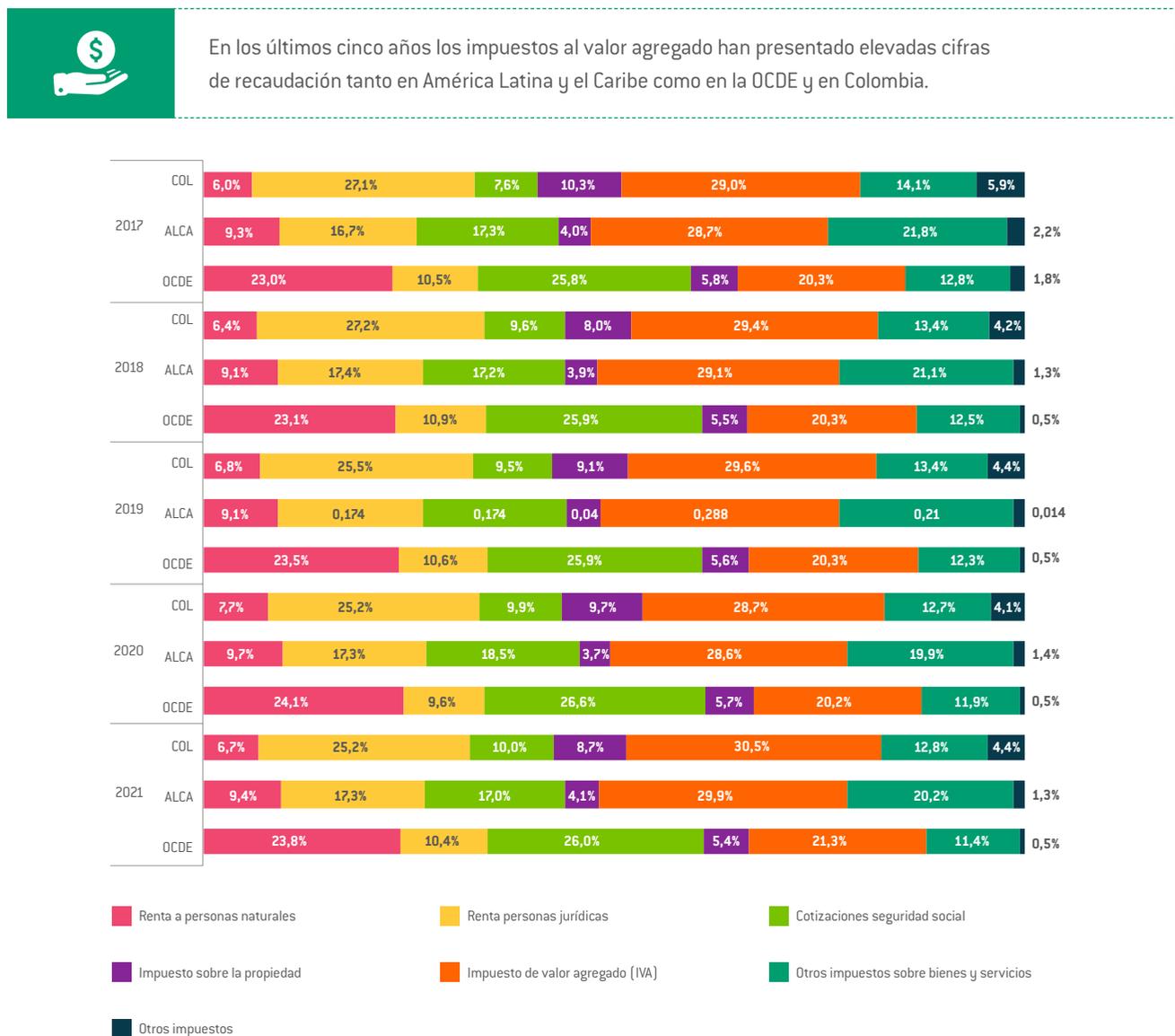
Otro de los países con un sistema fiscal que mejora el entorno competitivo es Nueva Zelanda. Este caso se caracteriza por integrar los impuestos a empresas y personas, pero en dos etapas: una primera a nivel de empresa y una segunda a nivel de sus accionistas, considerando que las empresas tributan sobre ingre-

tos brutos, y los dueños de tales compañías, sobre rentas retiradas o percibidas. Cabe resaltar que no existen impuestos sobre el capital, pero sí tasas especiales para propiedades según el valor, y tampoco hay impuestos municipales que graven a las empresas. Para las personas naturales, entretanto, la tasa de renta está entre el 10,5 % hasta el 39 % dependiendo los ingresos gravados [PwC, 2023].

Al revisar la estructura tributaria en Colombia, es de notar que está compuesta por seis categorías principales: (1) impuesto so-

bre la renta (personas naturales y jurídicas), (2) cotizaciones de seguridad social, (3) impuesto sobre nómina y mano de obra, (4) impuesto sobre la propiedad, (5) impuesto sobre bienes y servicios, dentro de los que se ubica el IVA, (6) otros impuestos. Para el 2021 el impuesto sobre la renta (personas jurídicas y naturales) y el impuesto sobre bienes y servicios (IVA y otros)<sup>3</sup> representaban la mayor parte de los tributos nacionales, con una participación del 31,9 % y 30,5 %, respectivamente, lo que es superior al promedio de la OCDE.

**Gráfica 5.** Comparativo entre estructuras tributarias: Colombia, promedio de América Latina y el Caribe, y promedio OCDE, 2017-2021.



Fuente: OCDE (2023).

3. Si de manera simultánea se pudieran estimar sus efectos sobre los ingresos de la población colombiana, posiblemente sería posible plantear conclusiones más o menos generales sobre la progresividad del sistema tributario nacional.

Adicionalmente, en el país los impuestos directos recaen mayoritariamente sobre las personas jurídicas, una característica común de los sistemas tributarios de América Latina (Concha *et al.*, 2017). Así, mientras que en 2021 el 24,1% del total del recaudo de impuestos de los países de la OCDE provino de personas naturales frente al 10,4% de personas jurídicas, en Colombia su contribución fue de tan solo 6,7%.

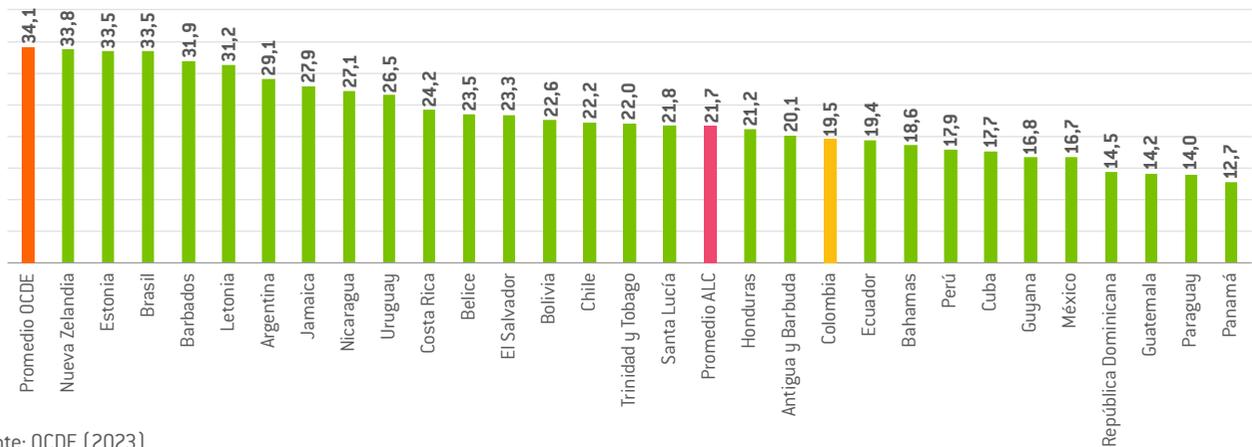
Los ingresos tributarios como proporción del PIB en Colombia son bajos: en 2021, de tan solo 19,5%, frente al 33,5% de Estonia

y el 34,1% para el promedio del grupo OCDE. Respecto a la distribución de lo recaudado, en Colombia el impuesto sobre la renta (personas jurídicas y naturales) representa la mayor parte de los tributos nacionales, con una participación del 30,8%, mientras que en Estonia y OCDE la tributación está sustentada en aportes a seguridad social e IVA de bienes y servicios. Las diferencias son notables en la tributación de las empresas: en Estonia apenas alcanza el 5% sobre el total, mientras que en Colombia la carga impositiva es alta (23%).

**Gráfica 6.** Ingresos tributarios totales como proporción del PIB, 2021.

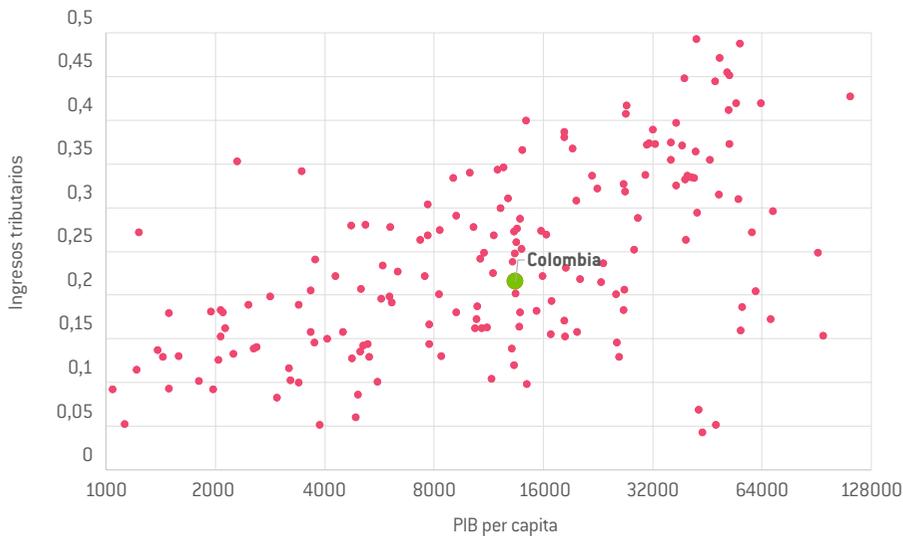


Para 2021 Colombia se posiciona por debajo del promedio de la región en términos de sus ingresos tributarios como porcentaje del PIB y se encuentra a 14,6 puntos porcentuales (pp) del promedio de la OCDE.



Fuente: OCDE (2023).

**Gráfica 7.** Ingresos tributarios vs. PIB per cápita<sup>4</sup>. Colombia, 2020.



Fuente: elaboración propia a partir de ICTD/UNU-WIDER (2021).

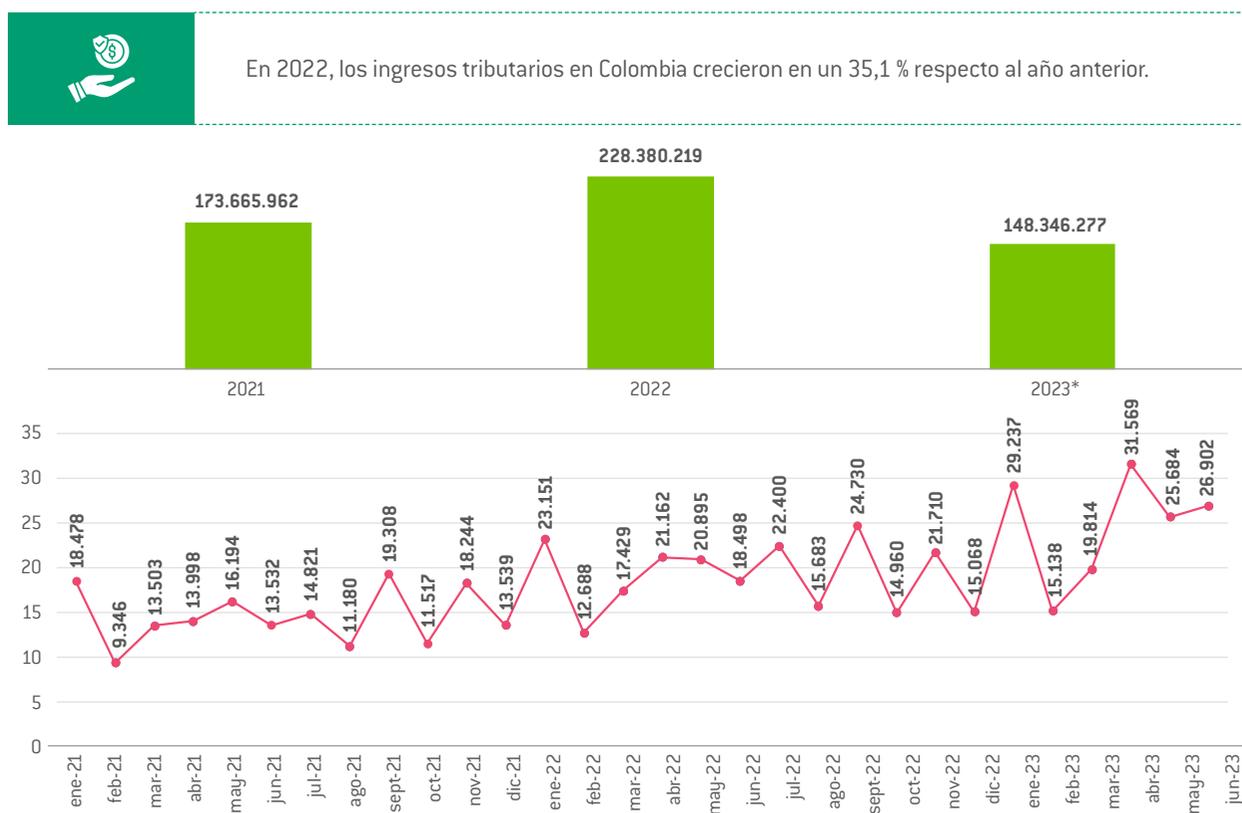
4. El PIB per cápita se expresa en dólares internacionales a precios de 2017.

El PIB está estrechamente relacionado con el aumento de los ingresos fiscales. Los países con mayores niveles de riqueza tienden a recaudar proporciones más altas de sus ingresos fiscales en comparación con los países menos desarrollados. El PIB per cápita utiliza una representación logarítmica para resaltar la correlación positiva: a medida que el PIB per cápita aumenta, también lo hacen los ingresos fiscales como parte del PIB.

Aun así, el recaudo en Colombia ha venido aumentando, como se puede ver en la Gráfica 8, especialmente desde el 2022, con una tasa de crecimiento del 31,5 % en ese año

respecto al anterior. Se destacan, en particular, tres tributos con la mayor participación: retención en la fuente a título de renta de personas naturales y empresas (34,6 %), tributos aduaneros (21,3 %) y el impuesto sobre las ventas (19,8 %); los demás impuestos nacionales representaron el 24,3 % restante. Adicionalmente, se han obtenido resultados frente a las acciones de fiscalización tributaria, internacional, aduanera y de gestión de control cambiario con la gestión de COP 6,8 billones, sumados a COP 33,4 billones por acciones de lucha contra la evasión (DIAN, 2023).

**Gráfica 8.** Recaudo mensual y anual. Colombia, 2021-2023<sup>5</sup>.



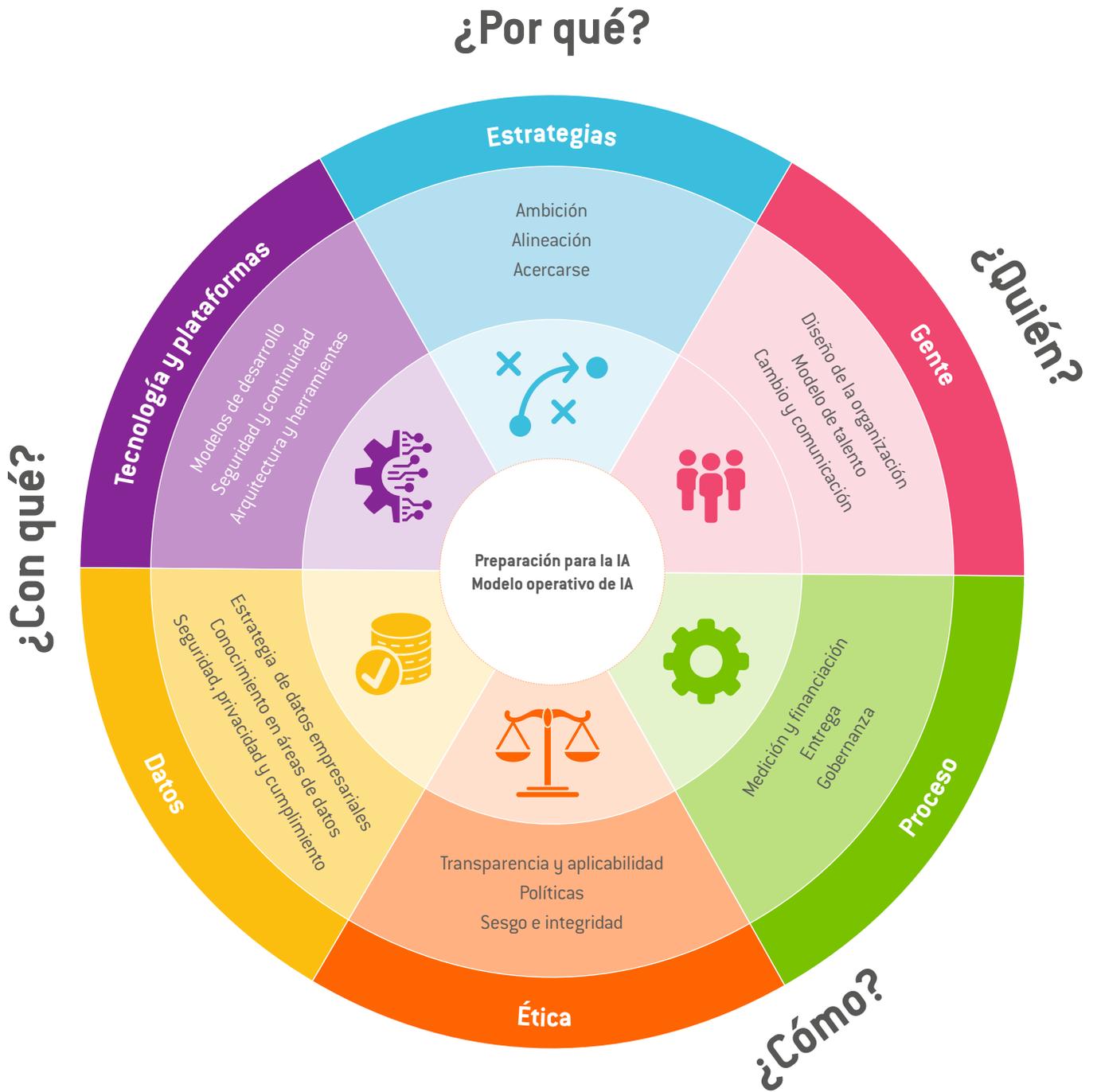
Fuente: DIAN (2023).

En comparación con el sistema tributario eficiente y simplificado de Estonia, Colombia se caracteriza por mantener una estructura impositiva más diversificada, con diferentes impuestos aplicados en distintas condiciones, como el caso de los impuestos a la riqueza. Esta complejidad puede llevar a una serie de desafíos como la evasión fiscal, pues la existencia de múltiples impuestos bajo condiciones específicas a menudo dificulta el cumplimiento

de las obligaciones tributarias y puede generar incentivos para encontrar lagunas y formas de eludir legalmente el pago de impuestos. Además, la falta de claridad y la dificultad en el entendimiento de los diferentes impuestos y sus condiciones pueden generar confusión entre los contribuyentes, aumentando la probabilidad de errores y malentendidos en el proceso de presentación de declaraciones y pago de impuestos.

5. Cifras preliminares a corte de junio de 2023.

Figura 1. Estonia: Digitalización en el sistema tributario



Fuente: <https://e-estonia.com/digitising-taxation-secures-estonias-nr-1-position-in-tax-competitiveness-index>

**Figura 2.** Indicadores de Éxito en Estonia

Fuente: e-Estonia, (2023). Elaboración: CPC.

El sistema tributario estonio es el más competitivo entre los países de la OCDE por noveno año consecutivo. Esto se debe en gran medida a la digitalización del sistema tributario, que reduce significativamente la carga administrativa para el Estado, las empresas y los particulares.

Al inicio Estonia tenía alrededor de 90 bases de datos de datos abiertos, ahora hay más de 170 bases de datos

que potencialmente podrían ser utilizadas. Sin embargo, para utilizarlos se requiere un modelo de riesgo basado en reglas. Con la ayuda de la IA, se pudo completar un modelo que a creado oportunidades adicionales de verificación cruzada, flujos de datos automatizados y facilidad para declarar impuestos.

**Tabla 2.** Comparación de los sistemas tributarios de Estonia y Colombia

Tipo de impuesto	Detalle	Colombia 	Estonia 
Impuesto a sociedades	Tasa (%)	35	20 (los beneficios no distribuidos están exentos de impuestos).
	Fechas de vencimiento	Entre abril y mayo, dependiendo del número de identificación fiscal de cada contribuyente.	A más tardar el décimo día del mes siguiente a una distribución o pago imponible.
Impuesto a personas	Tasa (%)	39	20
	Fechas de vencimiento	El plazo exacto está determinado por los dos últimos dígitos del número de identificación fiscal del contribuyente. Los plazos de declaración de impuestos comienzan en agosto y terminan en octubre del año siguiente al año fiscal.	30 de abril
Impuesto a ventas	IVA (%)	19	20
Retenciones	Corresponde a retenciones practicadas por ingresos percibidos en forma de dividendos, intereses o regalías.	Entre el 0 % y el 20 %	0 %
Impuesto sobre las ganancias de capital	Empresas	15	NA
	Personas	Si los activos se mantuvieron durante dos o más años, la ganancia se gravará como una ganancia de capital a una tasa plana del 15 % (se aplican las reglas de recuperación). Si los activos se mantuvieron durante menos de dos años, la ganancia se gravará como ingreso de capital ordinario (hasta el 39 % para el año fiscal 2023).	Las ganancias de capital están sujetas a la tasa normal.
Impuesto a la riqueza	Patrimonio neto (%)	1,5 % hasta 2026; 1 % desde 2027 en adelante	NA
	Sucesiones y donaciones (%)	15	NA

Fuente: PwC (2023).

## UN SISTEMA TRIBUTARIO A FAVOR DE LA INVERSIÓN Y EL AHORRO

Un sistema tributario que incentiva que las personas y empresas inviertan en proyectos productivos o que ahorren puede estimular la actividad económica y el desarrollo a largo plazo. La literatura económica sugiere que la baja tasa de ahorro en una economía podría atribuirse, al menos en parte, a las leyes fiscales que desalientan el ahorro. Estas también pueden potencialmente desestimular la inversión.

En esa medida existe una mirada que no se encuentra presente en los debates tributarios recientes que es el de analizar a la persona natural dueña del capital. Esta persona natural no es igual a las personas naturales de altos ingresos que no arriesgan su capital para la generación de producto y empleo y es la que se encarga de mover la inversión productiva. Sin embargo, esta persona no tiene un espacio especial hoy, con lo cual sus ingresos se asimilan a los de las personas asalariadas o independientes, a pesar de que opera con una lógica diferente.

En primer lugar, la forma en que esta persona es gravada no se integra en los sistemas de información. Mientras que una persona natural que vive de sus ingresos laborales integra en ellos su renta, la persona dueña del capital es gravada en la persona jurídica que ha constituido – o que sería deseable que constituyera-, en sus ingresos laborales que provienen de la actividad de la persona jurídica, en los dividendos provenientes de la misma fuente y en el patrimonio constituido también por la propiedad de su activo productivo. Sin embargo, cuando miramos la relación de las personas naturales con su tasa efectiva de renta, no conside-

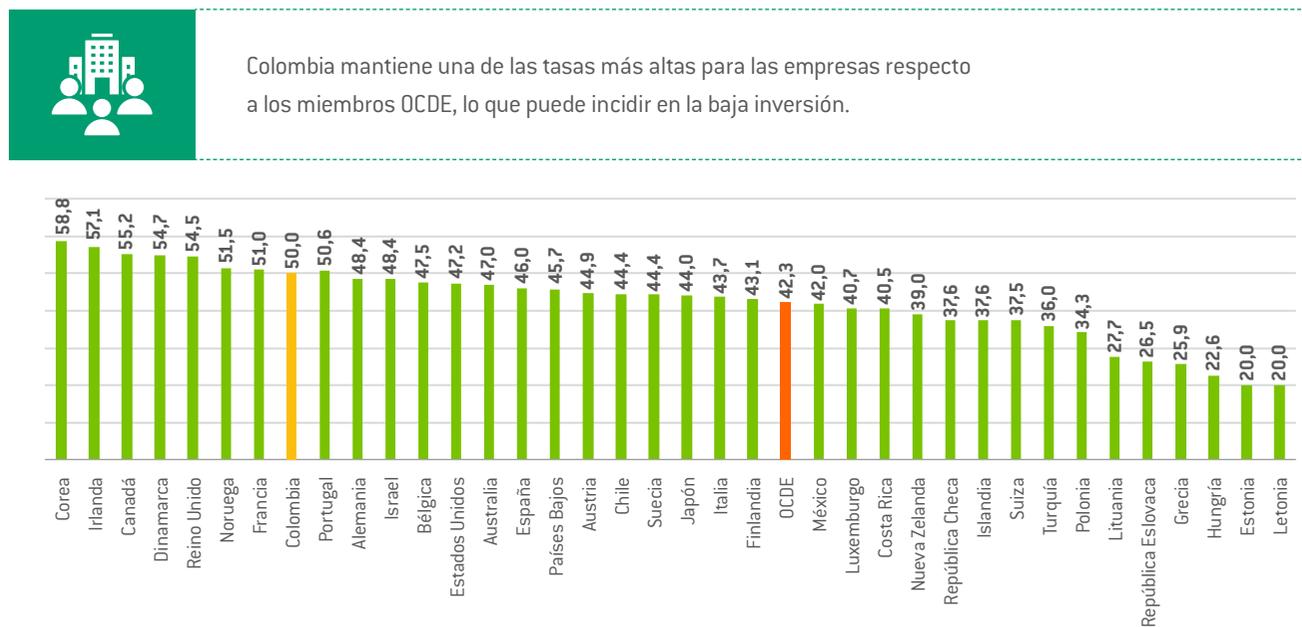
ramos la carga integral que este tipo de personas tienen dado que su fuente de renta es siempre la misma.

Según datos de la OCDE, Colombia, para 2022, tiene una tasa de renta más ganancias cercana al 50%; por su parte, Costa Rica presenta una tasa del 40,5%; México, del 42,0%, y Chile, del 44,5%. Estas no parecen ser tasas que alienten la inversión productiva y contrastan con otros casos, exitosos, como Letonia que tiene una tasa del 20%.

La pasada reforma de 2022 introdujo cambios frente a dividendos y participaciones pagados a personas naturales residentes desde utilidades no gravadas que se incluyen en la base imponible del impuesto sobre la renta, gravados a tasas entre 0% y 39%. y se estableció un descuento tributario del 19% para los contribuyentes con rentas por concepto de dividendos superiores a COP 46 millones. Antes de esta reforma, estos dividendos estaban sujetos a tasas del 0% o 10% si superaban ciertos montos. Los dividendos provenientes de utilidades gravadas seguirán siendo gravados según lo dispuesto para la renta de personas jurídicas, mientras que los no residentes pagarán un 20%.

En términos del impuesto sobre la renta para las empresas, estas tienen tasas hasta del 35%. Al tiempo, deben pagar un impuesto municipal sobre ingresos brutos en el territorio donde ejerzan su actividad económica. Las personas naturales que invirtieron en ellas deben además pagar sus impuestos con una tasa que aumentó en la última reforma tributaria (Ley 2277 de 2022, que llevó la tasa impositiva hasta el 39%).

Gráfica 9. Tasa corporativa más dividendos<sup>6</sup>, 2023.



Fuente: OCDE.Stat (2023).

6. Corresponde a la tasa impositiva general (corporativa más personal) sobre la ganancia distribuida.

Mantener una alta carga tributaria que siga atada a los ingresos y no a las utilidades, genera sesgos en contra de empresas o negocios que están en fases de expansión y que buscan escalar para lograr mayor productividad. En estos casos no siempre el crecimiento se reflejará en aumentos sustanciales en la utilidad.

Teniendo en cuenta que los dueños del capital ya tuvieron una tributación inicial como personas jurídicas, los impuestos para rangos altos de ingresos, dividendos, ganancias ocasionales y otras fuentes de ingresos corresponden a una proporción importante, comparados con los ingresos salariales, afectando así la tasa efectiva de tributación que perciben emprendedores y empresarios. Si lo que se busca es gravar la generación de riqueza, es importante entender que para el dueño del capital esta se produce inicialmente en las utilidades de la empresa, y que los dividendos se gravan en la persona natural después de que la persona jurídica ya aportó el 35 % de dicha utilidad al fisco.

Como la mayor parte de las empresas pequeñas y medianas no distribuyen dividendos, el incremento en la tarifa que los grava no debería alterar el equilibrio que existe. Sin embargo, pueden surgir otros arbitrajes o exacerbarse los existentes, con costos

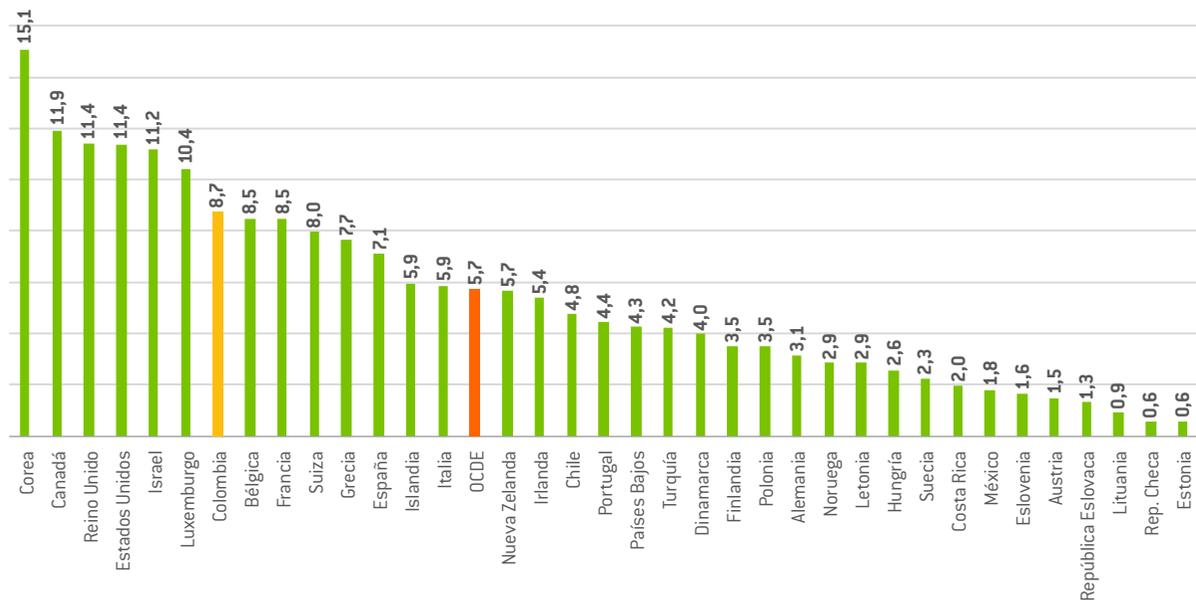
asociados a ello. Como es usual hacer los dos análisis de manera separada, es difícil ver todos los ingresos e impuestos que recibe y paga la persona dueña del capital a la luz de la progresividad deseada para los impuestos de las personas naturales. Cabe considerar que, según experiencias pasadas, el recaudo de este impuesto es sensible a los cambios tarifarios. Ejemplo de ello fue la reducción de la tarifa a las ganancias ocasionales de 33 % a 10 %, introducida en la Ley 1607 de 2012, que trajo consigo un aumento sustancial de recaudo.

En términos de otros impuestos, Colombia mantiene gravámenes sobre el patrimonio, herencias y donaciones, mientras que la tendencia es eliminarlos ya que refuerzan las desigualdades debido a que las tasas efectivas de estos impuestos son relativamente bajas y las personas más ricas pueden utilizar estrategias de evasión fiscal para minimizar su impacto (Piketty, 2013). A la vez, de este modo se aumenta la concentración de la riqueza pues el patrimonio de los hogares se concentra en la parte más alta de la distribución. Así pues, mientras que los ingresos tributarios de estos tipos de impuestos en Colombia ascienden al 8,7 %, en países como Estonia, Republica Checa y Lituania no llegan a ser del 1 %.

**Gráfica 10.** Ingresos tributarios por concepto de propiedad<sup>7</sup>, 2021.



Colombia presenta varios impuestos a la propiedad, entre los que se incluyen aquellos sobre bienes inmuebles o patrimonio neto, sobre el cambio de propiedad de bienes por herencia o donación, y sobre transacciones financieras y de capital.



Fuente: OCDE.Stat (2023).

<sup>7</sup> Incluyen impuestos sobre bienes inmuebles o patrimonio neto, impuestos sobre el cambio de propiedad de bienes por herencia o donación e impuestos sobre transacciones financieras y de capital.

Según la OCDE (2021a), diez de sus países miembros han abolido sus impuestos sobre la herencia y dos países nunca han gravado las transferencias de riqueza. En ese sentido se destacan Austria, República Checa, Noruega, República Eslovaca y Suecia, que han

abolido sus impuestos sobre sucesiones desde el año 2000; Israel y Nueva Zelanda, que los eliminaron entre 1980 y 2000; Australia, Canadá y México, que los abolieron antes de 1980, y Estonia y Letonia, que nunca han recaudado impuestos sobre sucesiones.

## UN SISTEMA TRIBUTARIO A FAVOR DE LA FORMALIDAD Y PRODUCTIVIDAD

La formalidad de la economía está asociada a sistemas tributarios más eficientes. La evidencia sugiere que tenemos más evasión en empresas de tamaño más pequeño, en buena medida por los costos de la formalidad. Es crucial buscar formatos simples y eficientes para este segmento empresarial, sin que se genere el incentivo perverso de permanecer en núcleos pequeños de producción. Es importante propender por la reducción de competencia desleal, la promoción del crecimiento económico favorable y la mejora de la gobernanza (Dom *et al.*, 2022).

Recordemos que el 95,4 % del tejido empresarial en el país está compuesto por microempresas (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Mincomercio], 2022). No obstante, los bajos ingresos y ganancias de estas limitan su capacidad para cumplir con sus obligaciones laborales y tributarias, más aún cuando dichos requerimientos son particularmente difíciles de enfrentar

en los primeros años de creación y operación de estas organizaciones. Además, para un segmento importante de mipymes, las cotizaciones a la seguridad social resultan onerosas, sobre todo a nivel de bajos ingresos, cuando el costo de oportunidad de los recursos es muy alto.

De esta forma, la tasa de incidencia de la llamada informalidad multidimensional<sup>8</sup> empresarial es alta: según Mincomercio, de 89,9 % para 2021. A pesar de los esfuerzos de la agenda pública, este parámetro no ha mostrado resultados positivos; por el contrario, entre 2019 y 2021 aumentó en 1,2 pp. Aunque en general la tasa de incidencia de informalidad multidimensional es alta para todos los sectores, el minero se destaca por una mayor incidencia de informalidad empresarial, mientras que las actividades de atención en salud y asistencia social y las actividades financieras reportaron la menor incidencia.

**Gráfica 11.** Tasa de incidencia de informalidad empresarial.



Fuente: Mincomercio (2022).

<sup>8</sup> El cálculo de la tasa de informalidad multidimensional comprende diversos aspectos asociados al proceso productivo de una empresa. En primer lugar se encuentra la dimensión de entrada, que está relacionada con la constitución legal de una empresa; la segunda dimensión se asocia con los factores de producción, donde tiene gran relevancia la legalidad del factor trabajo debido a la recolección de datos; la dimensión de producción está ligada con el cumplimiento de normas sanitarias, reglamentos técnicos, regulaciones ambientales y otras normas propias de cada sector económico y, finalmente, la dimensión tributaria alude al acatamiento de la normatividad relevante.

En adición a los impuestos de orden nacional, se presentan los de órdenes departamental y municipal. Estos tienen bases tributarias menores, pero en ocasiones presentan arbitrariedad en los procesos de recolección y tienen deficiencias en su diseño, por lo que el recaudo de los impuestos de este nivel tiene una participación baja dentro del PIB. Además, esta clase de gravámenes, como el de industria, comercio y avisos (ICA), distorsionan en gran parte la actividad productiva precisamente por la forma como están diseñados, gravando las distintas actividades económicas múltiples veces a lo largo de la cadena de valor, lo que va en contra de sectores con encadenamientos complejos que implican muchas transacciones entre firmas y movimientos físicos de mercancías. Los problemas de este impuesto se agravan también como consecuencia de la excesiva discrecionalidad que tienen los municipios de gravar con distintas tasas diferentes actividades. De hecho, actualmente, la legislación permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso (Galvis, 2020).

El ICA carga enormemente a las empresas, pues su base gravable son ingresos brutos y no las ganancias. A 2022, este impuesto representó el 42,3 % de los ingresos tributarios de los territorios a nivel nacional, ascendiendo a COP 9.364 millones, con un crecimiento de 15,6 % frente al año anterior. En contraste, países como Estonia y Lituania simplificaron el impuesto a personas

jurídicas, sobre las ganancias que se pagan como dividendos y no sobre el dinero que ganan, lo cual acelera y motiva la reinversión en el país, lo que supone una relación gana-gana entre Estado y sector empresarial. Incluso, otros países como Nueva Zelanda no tienen este tipo de impuestos locales.

La necesidad de formalizar el amplio tejido empresarial que representan las microempresas ha sido una prioridad en la agenda pública tributaria. Para lograr esto se realizaron modificaciones en la pasada reforma al Régimen Simple de tributación donde se reducen las tarifas y anticipos para todos los grupos, y se crearon dos nuevos grupos: uno para actividades de salud y asistencia social, con tarifas entre 3,7 % y 5,9 %, y otro para reciclaje y recolección de desechos, con una tarifa del 1,62 %. Asimismo, las personas que ofrezcan servicios profesionales, de consultoría y científicos de predominio intelectual podrán acceder al Régimen Simple si sus ingresos brutos anuales son menores a 12.000 unidades de valor tributario (UVT), con tarifas entre 7,3 % y 8,3 %.

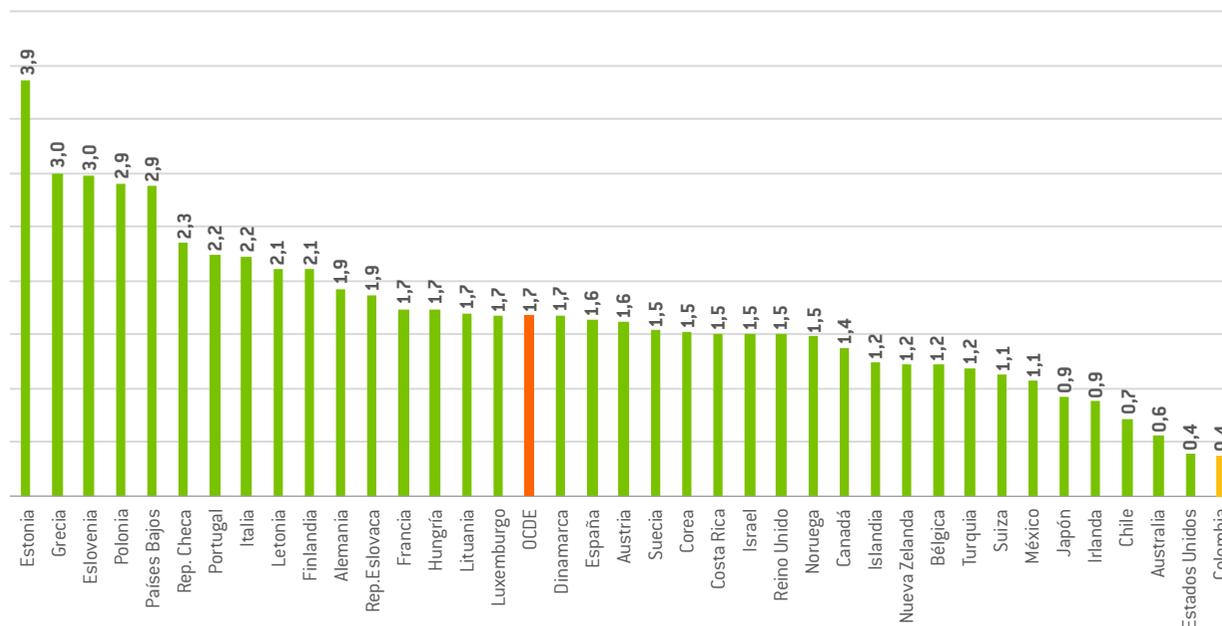
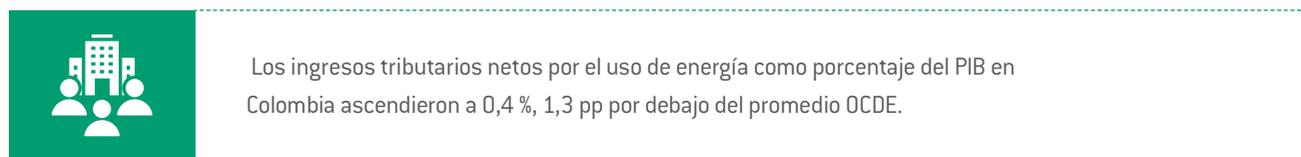
Medidas como la anterior aspiran a potenciar la productividad y la capacidad de generar empleo de mayor calidad. La trascendencia de actuar en esta dirección radica en el potencial de este régimen para mitigar la informalidad y fortalecer la competitividad económica. Al abordar este obstáculo fundamental, se anticipa un estímulo en la inversión, en el empleo y, en consecuencia, en el desarrollo económico en general.

## UN SISTEMA TRIBUTARIO A FAVOR DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Los sistemas tributarios pueden promover la adopción de prácticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente mediante la implementación de impuestos verdes o beneficios fiscales para empresas y personas que adopten medidas de protección ambiental. El Gobierno ha tomado medidas iniciales en ese sentido con los cambios de la reforma tributaria de 2022, entre los que se encuentran la expansión del impuesto al carbono para abarcar la venta, la importación y el retiro de carbón, y la creación de un nuevo impuesto nacional sobre plásticos de un solo uso. Estos pasos buscan incentivar prácticas más sostenibles al gravar actividades y productos que contribuyen a problemas ambientales. Sin embargo, es

importante notar que, a pesar de estos avances, los beneficios ambientales podrían verse limitados por los altos gastos tributarios que persisten.

Los ingresos percibidos por impuestos por el uso de energías después de subvenciones incluyen gravámenes a combustibles, carbono, electricidad y al sistema de comercio de las emisiones. En Colombia estos ascienden al 0,4 % del PIB a 2021, siendo el país miembro con menor proporción de ingresos por estos conceptos. En contraste, Estonia calcula que los ingresos por esta vía son del 3,9 % del PIB, explicados por los impuestos generados por el sistema de comercio de emisiones y por los impuestos al carbono, para los cuales además no se registran subsidios.

**Gráfica 12.** Ingresos netos por impuestos a la energía (% del PIB), 2021.

Fuente: OCDE.Stat [2023].

A nivel internacional, Egipto ha llevado a cabo reformas en los subsidios a los combustibles fósiles e introdujo nuevos impuestos sobre productos derivados del petróleo. También se ha avanzado en Filipinas, que implementó una importante reforma fiscal, y el Gobierno de Nigeria ha anunciado que eliminará gradualmente los subsidios a la gasolina. Colombia, por su parte, dentro de las disposiciones presentes en la reforma tributaria de 2022 sobre impuestos ambientales destacan los ya mencionados impuestos nacionales al carbono y a los plásticos de un solo uso.

Así pues, en el caso de Colombia, en el marco de la ampliación del alcance del impuesto sobre el carbono para incluir la venta, el autoconsumo y la importación de carbón, se estableció que las tasas aumentarán mientras continúen siendo valores específicos por tonelada, galón o cuadrado cúbico, y la tarifa se actualizó a COP 20.500 por tonelada de carbono equivalente. Sin embargo, se introdujo un régimen de transición para dicho cobro entre los años 2023 y 2024 del 0 %, y a partir del 2025 se empezará a liquidar gradualmente con un porcentaje hasta llegar a la tarifa plena en 2028. Asimismo, este impuesto será deducible para fines del impuesto sobre la renta.

A 2021, el impuesto al carbono representó el 40,2 % de los impuestos ambientales, con un crecimiento del 13,4 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022), aunque la cuantificación del gasto tributario de este impuesto asciende a COP 445.000 millones para el año gravable 2021. Esto significó un aumento en 83,5 % frente al valor registrado para el año gravable 2020, sustentado principalmente por un incremento de la venta o retiro de combustibles fósiles certificados como carbono neutro que no está gravado (Minhacienda, 2023a).

Por su parte, el impuesto sobre los plásticos de un solo uso, utilizados para el embalaje sobre su venta, retiro o importación, está dirigido a fabricantes o importadores. En este caso se aplicará un tipo para el valor específico por gramo del envase, embalaje o empaque, y no será un gravamen deducible a efectos del impuesto sobre la renta. Ahora bien, a septiembre de 2023 el Consejo de Estado ha suspendido temporalmente ciertos apartados de los oficios emitidos por la DIAN relacionados con este impuesto, establecido en la Ley 2277 de 2022. Esta disposición se debe a que dicha entidad no reconoció adecuadamente la definición legal de importador y productor como sujetos pasivos del impuesto, y en

su lugar basó su interpretación en un concepto que no concuerda con lo dispuesto por el Legislador. Esta suspensión, no obstante, se ha tomado preliminarmente y está sujeta a una futura sentencia que resolverá el asunto de manera definitiva.

Los impuestos verdes tienen tres objetivos: descarbonizar la economía, movilizar ingresos fiscales internos y disponer de energía asequible. Su cumplimiento, entonces, dependerá del diseño, el cual tiene que avanzar hacia la fijación de precios al carbono de manera explícita, integrar este tipo de impuestos con el IVA y prestar más atención a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) no relacionadas con la energía para supervisar y mitigar los impactos climáticos negativos (OECD, 2021b).

Según revela la OCDE (2021), en muchos casos los ingresos no percibidos debido a subsidios a combustibles fósiles son

mayores que el apoyo total reportado a los consumidores. Esto ocurre porque los países a menudo no consideran estos menores ingresos como un gasto tributario, lo que es problemático desde la perspectiva del impacto del cambio climático. Por ende, la divulgación de gastos tributarios es crucial para reformar las medidas de apoyo a los combustibles fósiles.

Además de los subsidios directos, el apoyo a los combustibles fósiles también puede incluir reducciones de IVA que actualmente no se contemplan. Un punto de partida es la información sobre los gastos tributarios derivados de dichas disminuciones en combustibles fósiles. En general, reconocer estos desafíos y trabajar en la reforma de los subsidios fósiles podría impulsar una transición más efectiva hacia una producción más limpia y sostenible.

## UN SISTEMA TRIBUTARIO A FAVOR DE LA PROGRESIVIDAD .....

La progresividad tributaria se refiere al principio de imponer impuestos de manera proporcional al nivel de ingresos o a la capacidad económica de cada contribuyente. Un sistema tributario progresivo contribuye a fortalecer la cohesión social al garantizar que todos los ciudadanos contribuyan de acuerdo con su capacidad económica. Esto crea un sentido de responsabilidad compartida y solidaridad en la sociedad ya que todos participan en la financiación de los servicios públicos y el bienestar común. En este sentido, el IVA es uno de los impuestos más importantes en términos de recaudo, lo que lo convierte en una fuente significativa de ingresos para financiar programas sociales planteados por el Gobierno. Sin embargo, su progresividad ha sido objeto de debate debido a su estructura y a cómo afecta a diferentes estratos socioeconómicos.

En primer lugar, se encuentra el IVA. La tasa estándar del IVA es del 19 %. Sin embargo, existen muchos bienes y servicios exentos, incluyendo bienes y servicios de los sectores de construcción, electricidad, transporte, servicios financieros y otros, a los que se suman los productos considerados como canasta familiar, que en su mayoría están exentos o gravados a tasa del 0 %. La reciente reforma no incluyó cambios sustanciales a este impuesto, pero derogó los días sin IVA, que contribuían a aumentar la brecha de desigualdad toda vez que los hogares más ricos podían consumir más de la mitad de los bienes gravados con tarifas reducidas o exentos, de manera que personas de mayores ingresos terminaban siendo los beneficiarios de una gran parte de este subsidio implícito (OCDE, 2020). Sin embargo, la estructura general es sujeta de la misma crítica, puesto que sus exenciones son aprovechadas en un porcentaje muy amplio por las personas de mas altos ingresos.

Como medida de apoyo económico para los hogares más pobres, el Gobierno nacional adelantó el esquema de la devolución del IVA. Este consiste en que las familias de menores ingresos reciban recursos que alivian el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables. Sería deseable que se continúe avanzando en esta dirección con sistemas de información que faciliten evaluar periódicamente la efectividad y eficiencia de esta medida, así como el cumplimiento del objetivo de equidad que se traza, para poder migrar hacia una tasa única que ampare todos los bienes y servicios. En ese escenario la devolución del IVA para los deciles de población más pobre sería el mecanismo ideal de imprimirle progresividad al sistema.

En cuanto al impuesto de renta de las personas naturales, la reforma tributaria de 2022 avanzó hacia la consolidación de las distintas cédulas en el impuesto de renta de las personas naturales. Esto representa un avance fundamental hacia la simplificación del sistema tributario. Con esta medida, las personas naturales ya no serán clasificadas como empleados, trabajadores por cuenta propia u otros, lo que implica la eliminación de múltiples sistemas para calcular el impuesto sobre la renta. En su lugar, se aplicará un sistema cédular que consta de cinco cédulas: (1) rentas laborales, (2) rentas de capital, (3) rentas no laborales, (4) rentas de pensiones y (5) dividendos. Cada cédula seguirá un proceso de depuración y contará con una tarifa específica, de manera que el impuesto de renta total será la suma de las determinaciones de cada una de estas cédulas. Esta medida no solo simplifica el proceso de declaración, sino que también busca promover una mayor equidad tanto horizontal como vertical en el sistema tributario del país.

## La necesidad de lograr la equidad horizontal

En cuanto a la renta corporativa, no se puede hablar ya del principio de progresividad, pero sí de equidad horizontal y otros elementos deseables en el tipo de carga que afecta las empresas. Para ello será cada vez más relevante tener buenas medidas de la tasa efectiva de tributación (TET). A diferencia de las tasas impositivas nominales, que simplemente indican el porcentaje de impuestos aplicados a los ingresos o ganancias sujetos a tributación, las TET incorporan elementos críticos como restricciones, prohibiciones, exenciones fiscales, deducciones generales y especiales, y otros incentivos que influyen en la cantidad real de impuestos pagados. Este enfoque proporciona una comprensión más precisa y exhaustiva de la carga fiscal empresarial, destacando la importancia de las TET en la evaluación de la equidad horizontal, un aspecto que se abordará en mayor profundidad en este análisis (Observatorio Fiscal y Pontificia Universidad Javeriana, 2023).

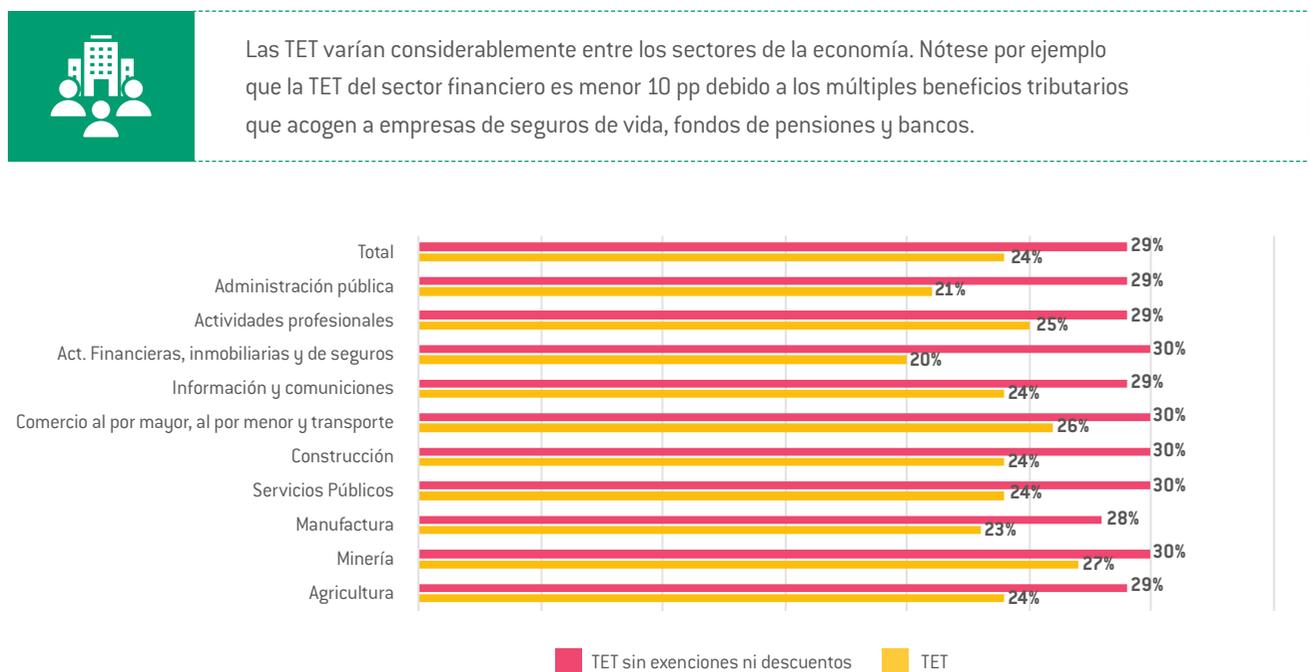
Además, las TET ilustran cómo los incentivos fiscales y las exenciones pueden influir en las decisiones y la planificación fiscal de las empresas, pues la metodología permite capturar cómo las estrategias fiscales y la búsqueda de beneficios afectan la carga fiscal efectiva de las compañías. En consecuencia, no solo arrojan luz sobre la relación entre la tributación y la actividad em-

presarial, sino también sobre cómo los incentivos y las exenciones pueden modificar los flujos de ingresos de las empresas.

Aunque en teoría se busca la equidad horizontal en los sistemas tributarios, en la práctica, empresas con ganancias similares pueden tener cargas fiscales diferentes debido a las especificidades de sus actividades económicas. La normativa tributaria varía según los sectores, reflejando aspectos técnicos, incentivos gubernamentales y la influencia política de grupos industriales. Así, el tratamiento tributario diferenciado refleja la complejidad de la realidad económica y las prioridades sociales (Observatorio Fiscal y Pontificia Universidad Javeriana, 2023).

Al realizar el cálculo de la TET para Colombia se evidencia que hay dispersión en las tasas efectivas a pesar de tener una tasa nominal homogénea. En este caso permanece la preocupación que este valor sea mayor para empresas pequeñas, ya que son las de mayor tamaño las que pueden usar de manera agresiva las lagunas fiscales de la administración tributaria o que se acogen a convenios y acuerdos tributarios. Si bien en las empresas no se puede hablar del principio de progresividad, estas asimetrías tendrían un efecto indirecto en esa discusión puesto que impactan a un tejido empresarial mediano que busca expandirse, pero puede encontrar limitantes en este proceso, afectando a pequeños inversionistas.

**Gráfica 13.** Tasa efectiva de tributación de personas jurídicas por sector económico, 2022<sup>9</sup>.



Fuente: OCDE y DIAN (2022).

<sup>9</sup> Año proyectado.

# RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Revisar los impuestos municipales.**

Para abordar los desafíos que implican los impuestos municipales, se debe considerar la reestructuración progresiva de impuestos como el ICA, sobretasas y estampillas, a través del fortalecimiento del impuesto predial, impuestos verdes territoriales e incentivos al emprendimiento.

El impulso al impuesto sobre la propiedad —es decir, el impuesto predial— es una tarea pendiente en todo el país dada

la actualización catastral y los mecanismos para la implementación del catastro multipropósito. De otro lado, las administraciones territoriales deben propender a crear impuestos verdes que graven actividades económicas que generen externalidades negativas al medioambiente, lo que incentivaría prácticas más sostenibles y podría generar ingresos para proyectos de conservación ambiental.



**Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.**

La tarifa nominal de renta corporativa por encima del 35 % sobrepasa el 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. Es necesario que se realice una reducción programada, acompañada del desmonte y armonización de beneficios tributarios.



**Ampliar la cobertura del Régimen Simple Tributario a todos los sectores de la economía colombiana.**

El Régimen Simple debe incluir a todas las empresas, es decir, a todos los sectores. Actualmente, el sistema cuenta con cinco grupos de actividades económicas, por lo que es necesario excluir el acceso

a partir de las tarifas. Para ello, es preciso que el análisis se sustente a partir de los ingresos, lo cual beneficiaría a la economía formal y el registro de los empleados en el Sistema General de Seguridad Social.



**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. También convendría avanzar en la ejecución del Proyecto de

Fortalecimiento de Entidades Territoriales del DNP, particularmente en el diseño de los módulos de administración y gestión del recaudo territorial del Modelo de Administración Territorial, con el fin de dotar de mayor capacidad de recaudo a las entidades territoriales.



### Explorar alternativas para subsidios al uso de energías renovables.

Se recomienda informar de manera precisa y transparente los ingresos no percibidos debidos a subsidios a los combustibles fósiles. La presentación de informes detallados sobre gastos tributarios relacionados con estas subvaloraciones puede desempeñar un papel esencial en el proceso de reforma de las medidas de apoyo a los combustibles fósiles. Asimismo,

se sugiere explorar la integración de medidas que incluyan reducciones de IVA sobre los combustibles fósiles, como un enfoque adicional para abordar el apoyo indirecto a estos. Esta acción podría ser un paso importante hacia una producción más sostenible y limpia, ayudando así a mitigar los efectos negativos en el cambio climático.

## 4 INVERTIR EN UN SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL FUTURO

El funcionamiento actual del sistema tributario dista de ser óptimo: en lugar de contar con un enfoque holístico y coherente, hemos estado implementando soluciones provisionales y adoptando impuestos de manera *ad hoc*, lo que está minando nuestra capacidad para mantenernos competitivos en el panorama económico actual. De esta manera, el diseño de un sistema tributario verdaderamente eficiente y equitativo se establece como una prioridad. Para lograrlo, es esencial considerar no solo los aspectos cuantitativos de la recaudación, sino también los cualitativos que rodean a la competitividad. Reconocer que no podemos abordar todas estas cuestiones en un corto periodo de tiempo es un primer paso hacia un enfoque más pragmático y realista.

La última propuesta presentada y adoptada en 2022 marcó la decimocuarta reforma tributaria en Colombia en los últimos 22 años. Esta sucesión de cambios, aunque puede haber logrado cierto aumento en la recaudación en momentos específicos, revela un patrón de respuestas improvisadas ante las necesidades económicas cambiantes y las presiones financieras. Estas soluciones temporales pueden haber proporcionado alivio momentá-

neo, pero no han abordado de manera integral las raíces de los problemas estructurales del sistema tributario.

Un Estado responsable debe estar comprometido no solo con la recaudación de fondos, sino también con la protección y el fomento de las capacidades de su sociedad. Esto implica tomar decisiones tributarias que fomenten la inversión, el emprendimiento y la innovación, en lugar de simplemente gravar a los ciudadanos y empresas de manera indiscriminada. La capacidad productiva y creativa de una nación es su mayor activo a largo plazo, y el sistema tributario debe ser diseñado en consecuencia.

Sin embargo, poner impuestos excesivamente altos, tal como sucede actualmente con el impuesto a la renta de empresas y dividendos, tiene un efecto contraproducente: si los impuestos llegan a niveles que dañan las capacidades de las empresas y los individuos para prosperar, esto podría llevar a la disminución de la inversión, el empleo y la innovación. En última instancia, esto podría socavar la competitividad económica y llevar a una menor recaudación a largo plazo, lo que podría ser aún más perjudicial para las finanzas del país.

# RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



**Ampliar el umbral para la declaración del impuesto de renta.**

El impuesto sobre la renta a personas naturales es un instrumento de gran potencial para incrementar recursos y lograr un sistema progresivo y equitativo. Por tanto, es necesario evaluar la progresividad de la ampliación del umbral a partir del cual se empieza a declarar el impuesto de renta para personas naturales, disponiendo a su vez la reducción de tasas impositivas a mediano plazo, de tal forma que se amplíe la base gravable. Sin embargo, su progresividad deberá tomar en cuenta las amplias brechas salariales y patrimoniales que caracterizan al país.

Así mismo, se debe integrar mejor la información de los contribuyentes que reciben rentas laborales y también de capital. Para estas personas naturales, que hemos llamado dueñas de capital, es importante entender cuál es el nivel real de tributación efectiva que tienen al aportar por sus rentas de trabajo, la renta corporativa, los dividendos y el impuesto al patrimonio. Si los aportes de estas personas no se entienden integralmente, no se logra tener una comprensión total de la progresividad del sistema.



**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, pues a menudo terminan siendo distorsionantes

con el tiempo y estrechan la base tributaria. Por lo tanto, es necesario que se vayan eliminando progresivamente o bien se determinen límites.



**Determinar una metodología para calcular la evasión fiscal de personas jurídicas e IVA.**

La DIAN ha implementado la medición del contrabando aplicando una metodología estadística espejo, lo que permite evaluar las importaciones y exportaciones legales por países, sectores y a nivel arancelario. De esta forma, esta entidad puede complementar la cuantificación de evasión con un modelo de evasión de personas

jurídicas, IVA, personas naturales y contribuciones a la seguridad social, lo que permitiría una mayor la capacidad de rendir cuentas del Gobierno y apoyaría la toma de decisiones basada en datos. Ello debe incorporar tecnologías de información que permitan obtener y comprar datos que provengan de diferentes fuentes.

## 5 SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES DEL CPC QUE YA HAN SIDO ACOGIDAS

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Reducir la carga tributaria sobre la nómina.	2012	La Ley 1607 de 2012 redujo la parafiscalidad a cargo de las empresas por concepto de SENA e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Existe evidencia empírica de que esta reducción causó un aumento significativo del empleo formal vs. el informal, particularmente en el caso de las firmas medianas y pequeñas.	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales, la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.
Crear el monotributo o régimen de tributación simplificada.	2016	La Ley 1819 de 2016 creó el monotributo con el objetivo de incentivar la formalización y facilitar la inclusión financiera y el incremento en la aceptación de pagos electrónicos en la economía. Sin embargo, debido a problemas en la especificación de sus tasas marginales, un reducido número de contribuyentes se acogieron a este régimen.	Con el fin de corregir las limitaciones del monotributo, la Ley 1943 de 2018 creó el Régimen Simple de Tributación (RST), el cual fue ratificado por la Ley 2010 de 2019.
Reducir la tarifa del impuesto sobre la renta a nivel corporativo.	2018	Con las medidas adoptadas en las leyes 1607 de 2012, 1819 de 2016, 1943 de 2018 y 2010 de 2019 se redujo la tasa efectiva de tributación (TET) promedio de niveles cercanos a 60 % en 2011 a 45 % en 2020. La reducción de la tarifa de renta contribuye a mejorar el entorno para el crecimiento de la inversión y el aumento de la competitividad de las firmas.	Sin embargo, la TET de las empresas muestra una alta dispersión, reflejando la falta de equidad horizontal del sistema tributario.
Eliminar el impuesto al valor agregado (IVA) a los bienes de capital.	2018	Esta medida redujo el sesgo antiinversión del impuesto.	Se recomienda permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas.	2018	El RST profundiza lo hecho por el monotributo y corrige varias de sus limitaciones técnicas, entre las que se encuentran la definición de sus tasas marginales y la inclusión de las microempresas. Su objetivo es impulsar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.	Las personas que prestan servicios profesionales y de consultoría pueden acogerse al RST, lo cual, posiblemente, le imprime regresividad al impuesto.

Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Permitir la deducción de los impuestos pagados por las sociedades, de manera que el impuesto de renta recaiga solo sobre las utilidades reales de las empresas.	2018	La Ley 1943 de 2018 incluyó la deducción plena de impuestos, tasas y contribuciones pagadas siempre que estas tengan relación de causalidad con la actividad económica de las empresas, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios y el gravamen a los movimientos financieros (GMF), que será deducible en 50 %, independientemente de que su pago guarde esta relación de causalidad.	Se recomienda seguir reduciendo la carga tributaria corporativa.
Crear la Dirección Especializada contra los Delitos Fiscales.	2020	La creación de esta instancia, junto a la reducción del umbral de incumplimiento a partir del cual se imponen sanciones, contribuye a reducir los incentivos para la evasión y la elusión tributarias.	Es necesario garantizar recursos para garantizar su sostenibilidad.
Adopción de la factura electrónica establecida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y acompañar el proceso a través de campañas pedagógicas.	2021	Ampliación del recaudo tributario. A la vez, la factura electrónica ha sido impulsada desde el Gobierno con el objetivo de digitalizar y aumentar la productividad del tejido empresarial.	La <b>factura electrónica</b> no solo permite un mejor control fiscal, evitando la evasión de impuestos, sino que consigue registrar el comportamiento adquisitivo de los colombianos en tiempo real. De este modo es posible aumentar la eficiencia de la administración.
Eliminar los días sin IVA.	2022	La medida dificulta la administración tributaria, erosiona el recaudo, no necesariamente dinamiza las ventas y el comercio, y además pudo beneficiar más que proporcionalmente a personas de altos ingresos.	Esta medida reduce el recaudo y beneficia solo a una parte de la población.
Eliminar el GMF.	2022	La existencia de este tipo de impuestos impone costos que limitan el acceso al crédito —en particular para los hogares de bajos ingresos y las pequeñas empresas—, distorsiona las actividades del mercado de capitales y promueve la economía informal.	El GMF se eliminó para las transacciones que no superen las 350 unidades de valor tributario (UVT) mensuales.
Avanzar en la implementación del Plan de Modernización Tecnológica y del Recurso Humano de la DIAN.	2022	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 %.	Fomentar la automatización, e implementar medidas de machine learning incrementará los ingresos tributarios.

## RECOMENDACIONES QUE AÚN NO HAN SIDO ACOGIDAS, EN LAS CUALES EL CPC INSISTE

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Racionalizar exenciones y regímenes especiales tributarios.	La proliferación de exenciones y regímenes especiales erosiona el recaudo y es una de las razones detrás de la baja presión tributaria del país.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es preciso racionalizar las extensiones de regímenes especiales.
Ampliar el umbral a partir del cual se empieza a declarar el impuesto de renta para personas naturales.	Una reducida base gravable afecta la efectividad del recaudo y limita la progresividad del sistema.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Colombia es uno de los países donde el recaudo de las personas naturales es muy bajo, en comparación con los de la OCDE.
Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recae sobre otras fuentes de renta.	Esto permitiría mejorar la equidad del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Para mejorar la equidad del sistema tributario, es necesario gravar las rentas más altas
Cambiar las fuentes de financiación del sistema de protección social para disminuir la carga tributaria sobre la nómina.	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales (Ley 1607 de 2012), la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas, además de desincentivar la inversión y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Para lograr mayor empleabilidad y formalización de empresas y trabajadores, es necesario reducir la carga tributaria de las empresas dado que es una de las más altas, en comparación con los países de la OCDE.
Fortalecer el funcionamiento y diseño del RST y evaluar su impacto sobre la formalización y el recaudo.	Ampliar el alcance y la cobertura del RST puede contribuir a aumentar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República, academia y organizaciones sin ánimo de lucro	El RST tiene como objetivo incentivar a los negocios para que entren a la economía formal e impulsar su capacidad de crecer. Es preciso fomentar que quienes tengan una actividad económica se declaren persona jurídica, escalen y migren al RST.
Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad.	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA y la complejidad de su diseño, la productividad de este impuesto es reducida, mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es necesario revisar los productos a los que no se les aplica IVA.
Acelerar la actualización del catastro multipropósito.	Mejorar la gestión tributaria de los entes regionales aumentaría la eficiencia del recaudo territorial y permitiría combatir la evasión y la elusión.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Congreso de la República	Actualizar el catastro permitirá mejorar el recaudo en regiones, evitando la evasión.

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Implementar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales.	Permitiría mejorar los procesos administrativos de recaudo de los entes territoriales y reducir la alta heterogeneidad en su capacidad de recaudo.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Fortalecer y automatizar los procesos administrativos de recaudo evitará la evasión y la elusión.
Declaración universal tributaria.	Transitar hacia la declaración universal implica que el sistema tributario tenga a todas las personas dentro de un gran sistema de información que permita dar seguimiento y mejorar tanto la distribución como el recaudo. De tal forma se podría obtener información de la totalidad de los ciudadanos para todo el sistema de ingresos y gastos fiscales y focalizar mejor el gasto.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Permitirá un mejor seguimiento y distribución del recaudo.
Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.	La tarifa nominal de renta corporativa por encima del 35 % sobrepasa el 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	Es necesario reducir la carga a las empresas para mejorar la productividad.
Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.	Esta práctica reduciría la carga tributaria de las empresas y acercaría a Colombia al estándar internacional en lo que se refiere al tratamiento del IVA en el caso de las empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Reducir la carga tributaria a las empresas beneficiaría la empleabilidad y formalización empresarial.
Implementar medidas adicionales para enfrentar la evasión tributaria a las contempladas en la Ley 2155 de 2021.	La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La automatización de procesos tributarios frente a gasto de los hogares permitirá hacer mejor seguimiento y evitar la evasión.
Revisión del impuesto al patrimonio.	Este impuesto reviste la complejidad de gravar una riqueza que no necesariamente es expresión de una renta que haya sido ingreso disfrutado por su dueño. En esa medida, es un impuesto que en ocasiones puede estar generando una doble tributación y, en otras, gravando un ingreso que nunca constituyó renta de la que pudiera disfrutar su dueño.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Se debe evitar grabar dos veces por la misma ganancia, o se generarían desincentivos a la creación y mantenimiento de las empresas.
Implementar un sistema de información unificado, simple, claro inteligente e inclusivo.	El país debe avanzar hacia un sistema tributario que brinde soportes legales e institucionales, que le permitan contar con datos eficientes para mejorar la focalización del gasto, aumentar la transparencia de este, disminuir la evasión y combatir la corrupción. El sistema debe ser simple y tener credibilidad, al punto que las personas puedan recibir de forma fácil sus impuestos por pagar.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La creación de sistemas de información comunes que alineen investigación de ingresos y gastos de los hogares mejora los procesos de tributación y recaudo, así como la focalización del gasto.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

- 1 ATO. (2023). How we use data and analytics. <https://www.ato.gov.au/About-ATO/Commitments-and-reporting/Information-and-privacy/How-we-use-data-and-analytics/>
- 2 CIAT. (2016). Fuentes de información de administraciones tributarias de América Latina. Experiencias de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.
- 3 Collosa, A. (2021). Blockchain in Tax Administrations. CIAT. <https://www.ciat.org/blockchain-in-tax-administrations/?lang=en>
- 4 DANE. (2022). Boletín técnico. Cuenta ambiental y económica de las actividades ambientales y transacciones asociadas. 2020-2021 preliminar. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas\\_ambientales/cuenta-gasto-actividades-e-impuestos-medio-ambiente/Boletin-cuentas-e-indicadores-de-actividades-ambientales-y-otras-transacciones-conexas-2020-2021.pr.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/cuentas_ambientales/cuenta-gasto-actividades-e-impuestos-medio-ambiente/Boletin-cuentas-e-indicadores-de-actividades-ambientales-y-otras-transacciones-conexas-2020-2021.pr.pdf)
- 5 DANE. (2023). Anexos estadísticos PIB producción. PIB a precios constantes – II trimestre 2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/pib-informacion-tecnica>
- 6 DIAN. (2022). Acta de entrega. Informe de Gestión. Marzo 8 de 2021 / Agosto 7 de 2022. [https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Acta%20Informes%20de%20Gestin/ACTA\\_IG\\_2021\\_2022.pdf](https://www.dian.gov.co/dian/entidad/Acta%20Informes%20de%20Gestin/ACTA_IG_2021_2022.pdf)
- 7 Dom, R., Custers, A., Davenport, S. y Prichard, W. (2022). Innovations In Tax Compliance: Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform. International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/7225ce2e-99d7-50b7-9ae7-a640a95ae2c0/content>
- 8 E-Estonia. (enero de 2023). Digitising taxation secures Estonia's #1 position in Tax Competitiveness Index. Obtenido de <https://e-estonia.com/digitising-taxation-secures-estonias-nr-1-position-in-tax-competitiveness-index/>
- 9 FMI. (2021). Política tributaria para promover el crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe. <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/REO/WHD/2021/Spanish/CH2.ashx>
- 10 Galvis, A. F. (2020). Los conflictos por el impuesto de industria y comercio en Colombia: El desafío jurídico, la lucha de las regiones. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/56859/Los-conflictos-por-el-impuesto-de-industria.pdf?isAllowed=y&sequence=4>
- 11 ICTD/UNU-WIDER. (2021). Government Revenue Dataset.
- 12 ILO. (2021). Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_781500.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_781500.pdf)
- 13 ILO. (2022). Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_713584.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_713584.pdf)
- 14 IRS. (2023). Who Should File a Tax Return. <https://www.irs.gov/filing/individuals/who-should-file>
- 15 Lustig, N. (2017). Desigualdad y política fiscal en América Latina. Pensamiento Iberoamericano, (4), 23-36.
- 16 Mankiw, G. (2012). Principios de macroeconomía. Cengage Learning.
- 17 Mincomercio. (2022). Informe de tejido empresarial. Oficina de Estudios Económicos. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-tejido-empresarial/2022/diciembre/oe-e-dv-informe-de-tejido-empresarial-diciembre-2022.pdf.aspx>
- 18 Minhacienda. (2023a). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FCo-nexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FCo-nexionContent%2FWCC_CLUSTER-223865%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- 19 Minhacienda. (2023b). Viabilidad Fiscal Territorial 2022 Introducción Departamentos y Ciudades Capitales. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages\\_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesdeOrdenTerritorial/pages_viabilidadfiscalterritorial/viabilidadfiscalterritorial2022)
- 20 Minhacienda y DIAN. (2022). Plan Estratégico de Tecnología de la Información – PETI (2022-2025). <https://www.dian.gov.co/dian/entidad/PlanEvaluInstitucional/10.%20%20PETI.v3.0.pdf>
- 21 Observatorio Fiscal y Pontificia Universidad Javeriana. (2023). La tributación de las empresas en Colombia: ¿Qué tan equitativa es?
- 22 OCDE. (2020). Policy Note on the introduction of VAT compensation for vulnerable households in Colombia. Obtenido de <https://www.oecd.org/economy/surveys/Policy-note-on-the-introduction-of-VAT-compensation-for-vulnerable-households-in-Colombia.pdf>
- 23 OCDE. (2021a). Inheritance Taxation in OECD Countries. <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>
- 24 OCDE. (2021b). Taxing Energy Use for Sustainable Development: Opportunities for energy tax and subsidy reform in selected developing and emerging economies. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-energy-use-for-sustainable-development.pdf>
- 25 OCDE. (2022a). Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8a691b03-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/8a691b03-en&csp=8185f054dd4ad29485dbf40a95f2e1a6&itemI60=oced&itemContentType=book#section-d1e61125>
- 26 OCDE. (2022b). Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies. <https://doi.org/10.1787/23077727>

- 27 OCDE. (2023). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023. [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2023\\_5a7667d6-es](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2023_5a7667d6-es)
- 28 OCDE.Stat. (2023). Base de datos global de estadísticas tributarias. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL)
- 29 OCDE y DIAN. (2022). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- 30 Piketty, T. (2013). El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica.
- 31 PwC. (2023). Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com/>
- 32 Ran, K. Y. (2022). Blockchain Initiatives for Tax Administration (University of Utah College of Law Research Paper N.º 427). <https://ssrn.com/abstract=3798136>
- 33 Szentmihályi, S. (2023). Digitalisation and Convergence – The Example of Estonia. Financial and Economic Review, 22(1), 143-158. <https://en-hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/fer-22-1-fa1-szentmihalyi.pdf>
- 34 Tanzi, V. y Zee, H. (2001). La política tributaria en los países en desarrollo. FMI. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf>
- 35 Tax Foundation. (2022). International Tax Competitiveness Index 2022. <https://taxfoundation.org/publications/international-tax-competitiveness-index/#Profiles>