



SISTEMA TRIBUTARIO

El Estado como socio del desarrollo



EL ESTADO COMO SOCIO
DEL DESARROLLO

1

LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO
PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

2

PRINCIPALES TENDENCIAS FUTURAS

3

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN
COLOMBIA EN LA ACTUALIDAD

4

RETOS DEL SISTEMA
TRIBUTARIO COLOMBIANO

5

SÍNTESIS DE
RECOMENDACIONES

6

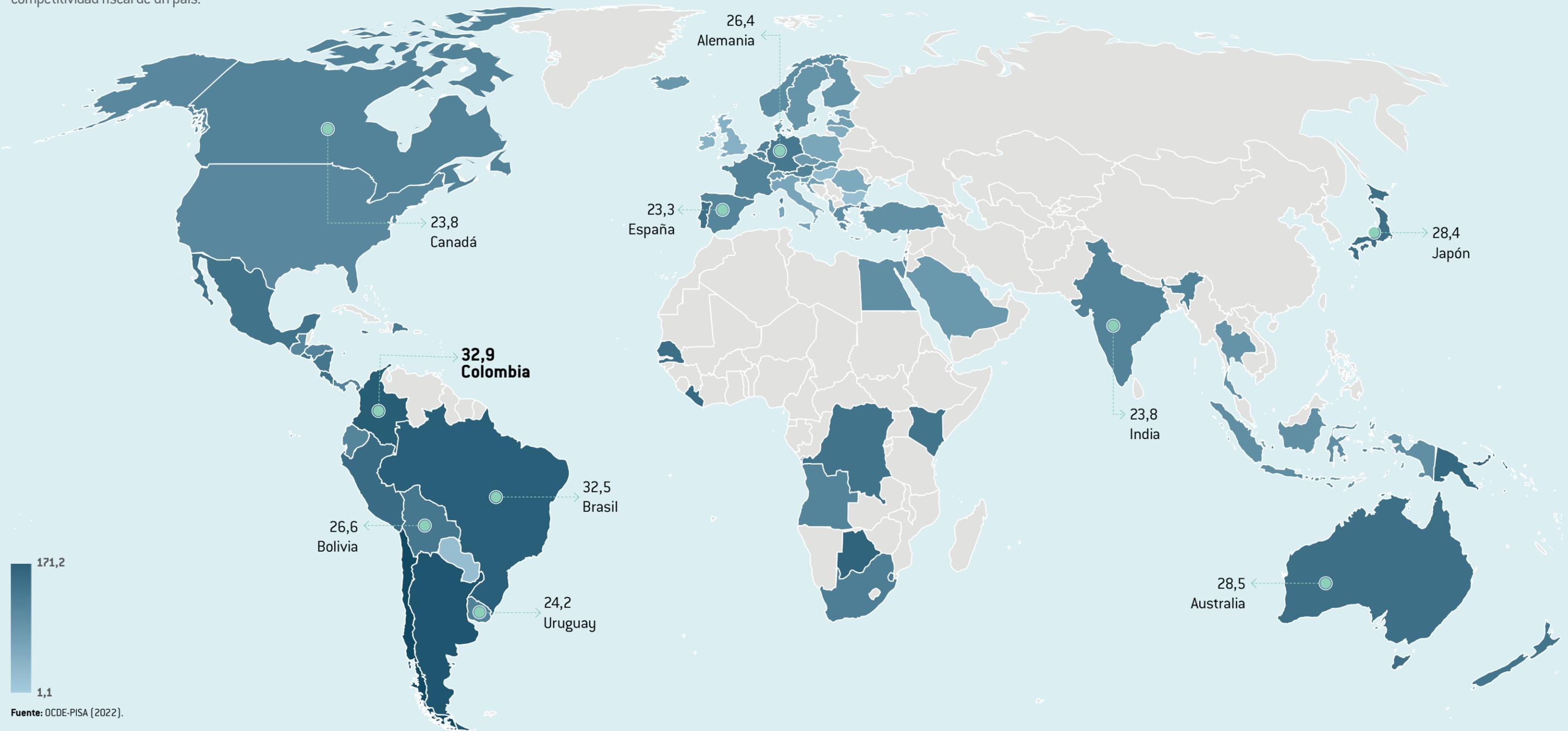
REFERENCIAS

7

Impuesto electrónico, Businessman muestra TAX para el formulario de declaración de impuestos individuales en línea para el concepto de pago de impuestos. Gobierno, impuestos estatales. Análisis de datos, papeleo, investigación financiera, informe. Devolución de impuestos de cálculo.

TASA IMPOSITIVA PROMEDIO EFECTIVO COMPUESTO

La tasa impositiva promedio efectiva compuesta, según la OCDE, mide la carga fiscal real que enfrentan las empresas, considerando impuestos corporativos, deducciones y créditos fiscales. Representa la presión tributaria total y la competitividad fiscal de un país.





PERFIL DE COLOMBIA EN MATERIA DEL 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	7 de 17	Brasil (33,3)	34	OCDE 2024
	Índice internacional de competitividad tributaria	46,4	4 de 4	Costa Rica -64,8	67	Tax Foundation 2024
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39 %	15 de 16	Guatemala (7,0 %)	41,0 %	Trading Economics (2023-2024)
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35 %	17 de 17	Paraguay (10 %)	22,98 %	Trading Economics (2022)
	Tasa impositiva promedio efectiva compuesta	29,20%	3 de 16	Chile (36,3 %)	21,90 %	OCDE 2022
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5 %	11 de 13	El Salvador (7,5 %)	18,1 %	Trading Economics (2023-2024)
	Impuesto a la renta, empresas (% del recaudo de impuestos)	23,7 %	13 de 16	Panamá 7,10 %	10,2 %	OCDE 2021
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19 %	15 de 17	Panamá (7 %)	18,9	Trading Economics (2023)
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	4,2 %	16 de 16	Ecuador (0,001 %)	1,6%	OCDE 2021
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	43,3 %	20 de 26	Bahamas (76,9 %)	32,1 %	OCDE 2021



EL ESTADO COMO SOCIO DEL DESARROLLO

En Colombia, la relación entre el sistema tributario y el desarrollo económico es crucial para garantizar un futuro sostenible y próspero. La capacidad del Estado para financiar políticas públicas depende en gran medida de una recaudación fiscal efectiva. Sin embargo, el país enfrenta el reto de contar con una de las tasas impositivas corporativas más altas de la región, lo cual puede limitar el crecimiento económico y la competitividad empresarial. Para transformar esta realidad, es fundamental comprender cómo un sistema tributario eficiente puede actuar como catalizador del desarrollo económico, fomentando tanto la inversión como el crecimiento sostenible.

Históricamente, Colombia ha sido criticada por su elevada carga impositiva, especialmente sobre las pequeñas y medianas empresas (pymes), que constituyen alrededor del 95 % del total empresarial del país. Esta carga desproporcionada restringe la capacidad de estas empresas para invertir, expandirse y generar empleo, empujándolas a menudo hacia la informalidad para evitar las cargas fiscales. Esta situación no solo perjudica a las empresas, sino que también reduce la base tributaria del Estado, limitando su capacidad para financiar proyectos de desarrollo y servicios esenciales. Por lo tanto, es imperativo que una reforma se enfoque en aligerar la carga sobre las empresas, promoviendo un entorno fiscal que incentive la formalización y el cumplimiento tributario.

Para que el sistema tributario se convierta en un verdadero motor de desarrollo económico, Colombia debe simplificar su estructura impositiva. La complejidad del sistema actual no solo dificulta el cumplimiento por parte de los contribuyentes, sino que también fomenta la evasión y elusión fiscal, lo que representa una pérdida significativa de ingresos para el Estado. Un sistema tributario más sencillo y transparente podría aumentar la confianza pública y facilitar el cumplimiento voluntario, reduciendo así las pérdidas fiscales y aumentando la eficiencia del sistema.

Además, es fundamental crear un entorno favorable para la inversión, lo cual no se limita a reducir tasas impositivas, sino que también implica ofrecer incentivos fiscales a sectores estratégicos que impulsen la innovación y la sostenibilidad. Invertir en tecnología y educación es esencial para preparar a la fuerza laboral del futuro y aumentar la competitividad del país en el mercado global. Un sistema tributario que promueva estas áreas no solo bene-

ficiará a la economía a corto plazo, sino que también establecerá las bases para un crecimiento sostenido y equitativo.

En la búsqueda de un sistema tributario que apoye el desarrollo económico, es crucial un enfoque proactivo del Gobierno, acompañado de un compromiso firme con la equidad fiscal. Esto implica asegurar que todos los sectores de la población contribuyan proporcionalmente al financiamiento del Estado, fomentando así una mayor cohesión social. La colaboración entre el sector público y el privado es clave para diseñar un sistema que no solo genere ingresos, sino que también promueva el crecimiento y la innovación.

En esta medida, el sistema tributario tiene el potencial de convertirse en un socio estratégico para el desarrollo económico de Colombia si se implementan reformas enfocadas en simplificar su estructura y, como se indicó, reducir la carga impositiva sobre las empresas. De esta manera, además de promover la formalidad y la inversión —y por esa vía el crecimiento de las empresas y la generación de empleo—, también proporcionará al Estado los recursos necesarios para destinarlos a bienes públicos, como infraestructura y servicios esenciales. En definitiva, es esencial reconocer el papel crucial que desempeña un sistema tributario eficiente en el crecimiento económico si se quiere construir un futuro próspero y equitativo para todos los colombianos.

Este capítulo busca realizar un análisis profundo sobre la importancia del sistema tributario en el desarrollo económico y social, subrayando su papel en la financiación del gasto público, la provisión de servicios esenciales y la reducción de la desigualdad. En ese sentido, es preciso que este sistema funcione de forma eficiente y equitativa para la sostenibilidad fiscal y la promoción de la equidad social. De esta forma, puede tener un impacto positivo en la competitividad económica de un país, atrayendo inversiones y fomentando un entorno propicio para el crecimiento empresarial.

El capítulo también explora las tendencias futuras en la materia, destacando la necesidad de simplificar y modernizar el proceso de recolección de impuestos, especialmente en la era de la economía digital. Asimismo, se enfatiza la importancia de la digitalización y la transparencia para mejorar la eficiencia y la confianza pública en el sistema tributario. Los resultados de una encuesta prospectiva realizada por el CPC revelan que los ciudadanos desean una estructura de recaudo simple, ágil,



equitativa y transparente, capaz de responder rápidamente a los cambios económicos y que considere las diferencias de ingresos entre los contribuyentes.

En resumen, este capítulo ofrece un análisis detallado del sistema tributario colombiano, comenzando con la importancia del Estado en el desarrollo económico y un perfil general de esta estructura. Examina cómo factores como el envejecimiento de la población, la expansión tecnológica y el cambio

climático pueden influir en el futuro de sistema tributario, y presenta recomendaciones para enfrentar estos desafíos. La revisión del sistema actual incluye una mirada a gravámenes clave como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta y el de industria y comercio (ICA). Finalmente, se identifican desafíos como la simplificación, la equidad y la eficiencia del sistema, junto con recomendaciones para mejorar su efectividad y sostenibilidad.

2

LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

A nivel mundial, el sistema tributario es una herramienta fundamental para el financiamiento del gasto público. Por lo tanto, estos bienes son cruciales para el bienestar de la población y el desarrollo económico de los países. La capacidad de los Gobiernos para generar ingresos a través de los impuestos permite la implementación de políticas y programas que promueven el desarrollo social y económico. Un sistema de esta índole efectivo es esencial entonces para la sostenibilidad fiscal y el logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo (Jiménez y Podestá, 2020b).

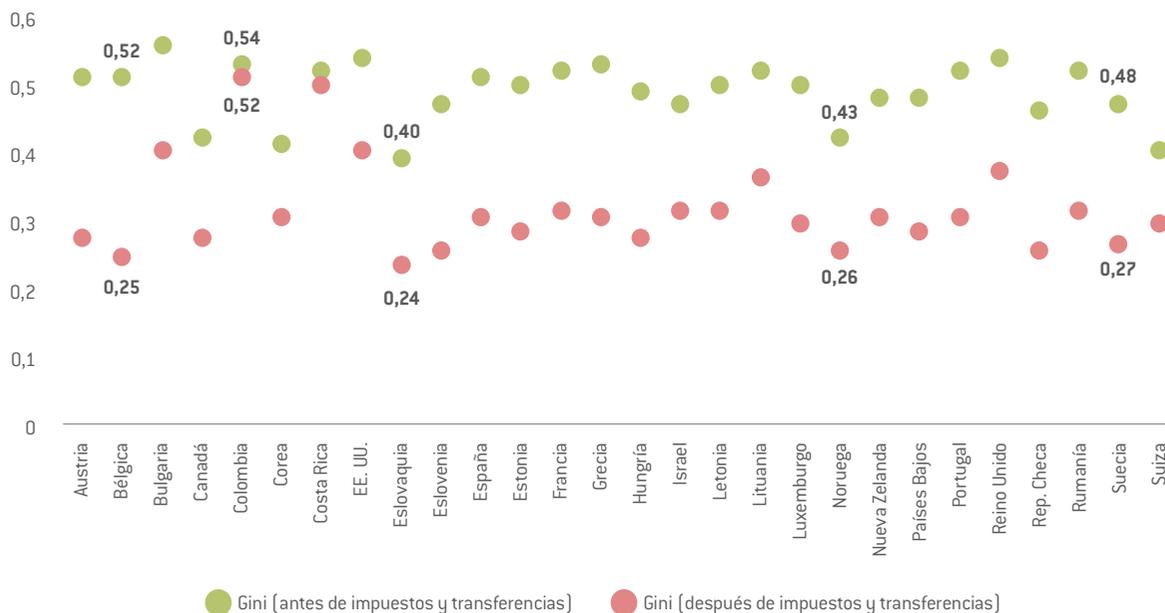
Además de asegurar los recursos necesarios para el gasto público, el sistema tributario también actúa como un mecanismo de redistribución de la riqueza, contribuyendo a la reducción de la

desigualdad económica, una preocupación que ha sido persistente en muchos países. A su vez, un esquema progresivo puede desempeñar un papel crucial en la promoción de la equidad social.

En países con sistemas tributarios más progresivos y efectivos, como Suecia, Bélgica y Noruega, logran reducir significativamente la desigualdad a través de la redistribución de ingresos, lo que demuestra la capacidad de un sistema fiscal bien estructurado para mejorar la equidad. En contraste, en países como Colombia, la diferencia en el coeficiente de Gini antes y después de impuestos es menor, lo que evidencia la limitada capacidad del sistema fiscal colombiano para reducir las brechas sociales y económicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2021).

Gráfica 1. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias

Colombia no logra marcar diferencia en el coeficiente Gini antes y después de impuestos: este solo se redujo 0,002 pp.



Nota: Los datos de Colombia corresponden a 2021.

Fuente: OCDE (2019). Cálculos: Dirección General de Política Macroeconómica-Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPM-MHCP)

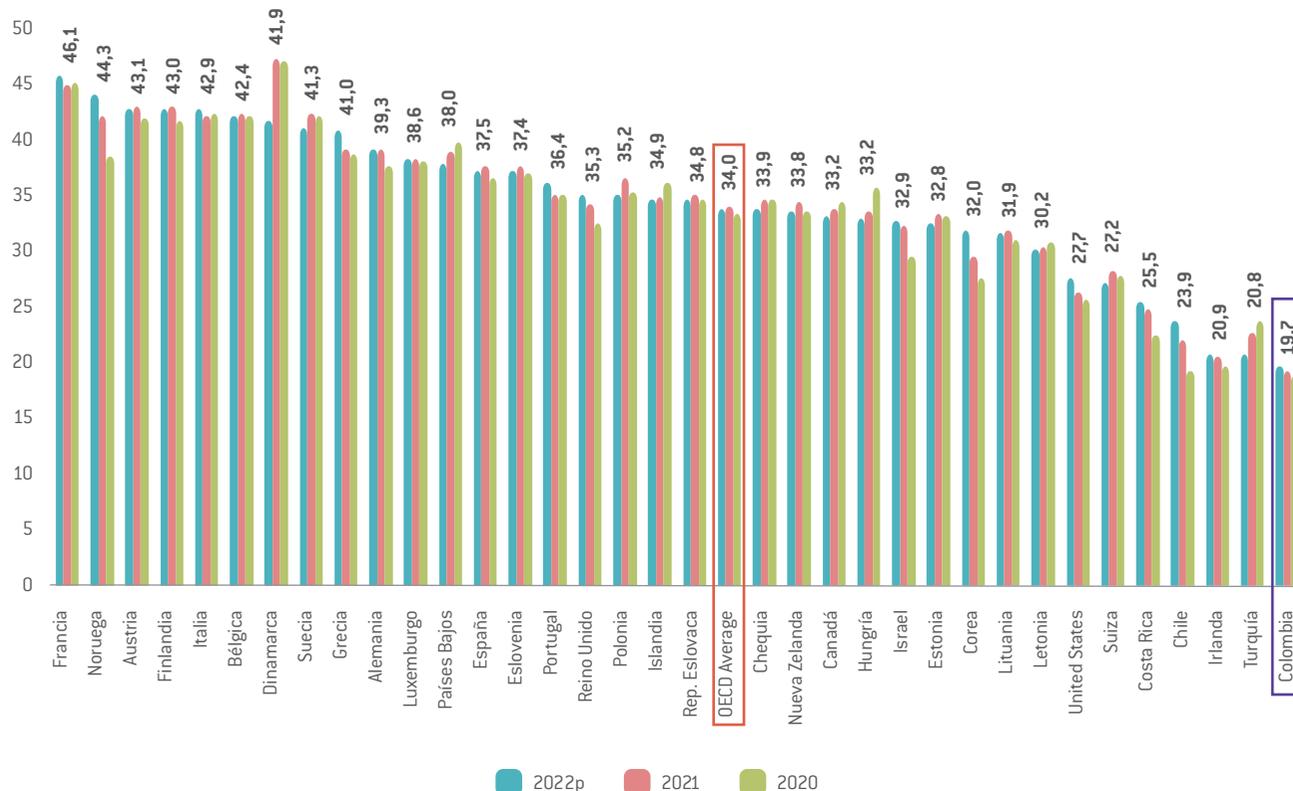
Desde una perspectiva técnica, el análisis del coeficiente de Gini antes y después de impuestos subraya la importancia de diseñar un sistema tributario que no solo recaude ingresos, sino que también priorice la redistribución justa de la riqueza. Los sistemas fiscales son esenciales para reducir la concentración de ingresos y, con ello, fomentar la igualdad de oportunidades.

La limitada reducción del Gini en Colombia, comparada con otras economías de la OCDE, revela la necesidad urgente de una

reforma estructural que integre mayor progresividad en el sistema de impuestos y optimice las transferencias sociales. Un sistema fiscal ineficaz puede perpetuar las desigualdades, afectando negativamente el desarrollo económico a largo plazo y la cohesión social. En este sentido, mejorar la eficiencia del sistema tributario no solo contribuiría a disminuir las brechas de ingresos, sino también a promover un crecimiento económico más inclusivo y equitativo, alineado con las metas de desarrollo sostenible.

Gráfica 2. Ingresos: recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2020-2022

En 2022, la recaudación tributaria de Colombia alcanzó el 19,7 % del PIB, mientras que el promedio de la OCDE fue del 34,0 %.



Fuente: OCDE (2023).

La eficiencia y la equidad del sistema tributario están intrínsecamente ligadas a su capacidad para imponer cargas fiscales de manera justa, asegurando que quienes tienen mayores ingresos contribuyan proporcionalmente más al financiamiento del Estado (Gutiérrez y Rodríguez, 2018). De esta manera se fomenta la equidad y se fortalece el tejido social, logrando una sociedad cohesionada y con oportunidades para todos.

Según cifras de la OCDE, la recaudación tributaria de Colombia como porcentaje del producto interno bruto (PIB) es significativamente menor al promedio de los países miembros de dicho grupo (Gráfica 2). En 2022, esta proporción en el país fue de 19,7 %, mientras que el promedio de la OCDE fue del 34,0 % (OCDE, 2022a). De hecho, todos los países de América Latina y el Caribe, incluyendo a Colombia, registraron un valor inferior al promedio de la

OCDE, que se situó en el 34,1 % en 2021 (OCDE, 2022b). Esta baja recaudación tributaria en Colombia se debe en parte a la existencia de rentas no gravadas y exenciones que han privilegiado a ciertos sectores durante décadas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2021).

La eficiencia del sistema tributario es crucial para la competitividad económica de un país. Hacer más sencilla esta estructura no solo facilita, como se dijo, el cumplimiento fiscal y reduce la evasión, sino que también atrae inversiones nacionales y extranjeras. A su vez, Martínez y Santos (2019) subrayan que las reformas dirigidas a dicha simplificación pueden formalizar la economía y mejorar el ambiente de negocios, lo que es esencial para un crecimiento económico sostenible. Además, un buen diseño en este ámbito puede utilizarse para incentivar prácticas sostenibles y desarrollar sectores estratégicos (Piketty, 2014).

La estabilidad económica se ve fortalecida por un sistema tributario eficiente en la medida en que los ingresos fiscales proporcionan los recursos necesarios para implementar políticas que

promuevan el crecimiento económico y controlen la inflación. Asimismo, si tal sistema es adaptable, es posible responder a cambios económicos y garantizar la estabilidad macroeconómica (Bird y Zolt, 2018), algo que resulta clave para crear un entorno favorable para la inversión y el desarrollo empresarial, asegurando oportunidades equitativas para todos los ciudadanos.

En definitiva, la gestión responsable y transparente de los impuestos es esencial para maximizar su impacto positivo en la sociedad. Una administración eficiente de los recursos fiscales debe enfocarse entonces en inversiones en infraestructuras modernas y sostenibles que mejoren la conectividad y faciliten el comercio. Además, la transparencia en la destinación de los impuestos es otro atributo vital para mantener la confianza pública, al cual se suman la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción para asegurar que los fondos se utilicen de manera efectiva (Mauro, 1995). En resumen, una gestión fiscal responsable, centrada en infraestructura y educación, es crucial para el desarrollo sostenible y equitativo de Colombia.



FUTURO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En vista de los retos y desafíos que enfrenta el sistema tributario en la actualidad, es de vital importancia proyectar su futuro. En dicho horizonte, sobre todo a la luz de la economía digital, es preciso simplificar y modernizar la recolección de impuestos. De esta manera también se facilitará el cumplimiento fiscal por parte de ciudadanos y empresas, a la vez que se reducirá la carga administrativa y se minimizará los errores y las evasiones involuntarias. Según Keen y Slemrod (2017), la digitalización de los procesos tributarios puede mejorar significativamente la eficiencia y la recaudación fiscal, al tiempo que simplifica las obligaciones de los contribuyentes.

Además, en este punto conviene insistir en la importancia de promover la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema tributario. En ese sentido, establecer mecanismos claros y eficientes que permitan a los contribuyentes acceder y comprender fácilmente toda la información relativa a sus obligaciones fiscales es un paso esencial para mantener la confianza pública en el sistema. De hecho, la transparencia en la administración tributaria no solo reduce la corrupción, sino que también fomenta una mayor disposición a cumplir con las obligaciones fiscales. Según Transparency International

(2019), los sistemas fiscales transparentes son cruciales para la lucha contra la corrupción y la promoción de la justicia social.

En la encuesta de prospectiva realizada por el CPC antes de la elaboración de este informe se les solicitó a los participantes que describieran con una palabra el futuro ideal del sistema tributario. En dicho ejercicio surgieron términos como “simple” y “ágil”, lo cual revela una clara demanda por un sistema que sea fácil de entender y que tenga la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios económicos. Esta preferencia refleja un deseo de reducir la complejidad burocrática y mejorar la adaptabilidad del sistema frente a los desafíos fiscales contemporáneos.

También llama la atención la elección de palabras como “equitativo” y “justo”, que refleja una preocupación significativa por lograr una distribución más equitativa de la carga tributaria. Esto indica que los encuestados buscan un sistema que no solo recaude impuestos de manera razonable, sino que también se base en la capacidad de pago de los contribuyentes, promoviendo así una mayor justicia social y fiscal. Entretanto, la importancia dada a términos como “eficiente” y “productivo” sugiere que un sistema tributario ideal debe ser eficaz en la recaudación de impuestos a la vez que fomenta el crecimiento económico, lo que contribuiría al desarrollo sostenible del país.

Ilustración 1. Futuro del sistema tributario: palabras clave resultantes de la encuesta de prospectiva



El sistema tributario debe destacarse por su simplicidad y eficiencia, minimizando la burocracia para facilitar su administración y cumplimiento.



Fuente: Encuesta de Tendencias Futuras del CPC, 2024.

Igualmente, la mención de atributos como “transparente” y “confiable” subraya la necesidad de procesos claros y accesibles en esta área, que generen confianza en los ciudadanos. Por otro lado, términos como “progresivo” e “inclusivo” refuerzan la idea de un sistema que sea capaz de adaptarse a las diferencias de ingresos y que considere a todos los segmentos de la sociedad, asegurando una carga fiscal justa y equitativa. Por último, el énfasis en la tecnología, a través de palabras como “inteligente” y “automático”, refleja una preferencia por utilizar herramientas tecnológicas para mejorar la eficiencia operativa del sistema.

En su conjunto, estas expectativas delinean un sistema tributario ideal que no solo sea fácil de manejar y justo, sino también eficiente, transparente, progresivo e inclusivo, alineándose así con las necesidades de toda la población y respondiendo adecuadamente a los desafíos fiscales actuales y futuros.

La encuesta de prospectiva también contempló la relevancia de varias tendencias futuras para el sistema tributario en Colombia, evaluadas en una escala del 1 al 10, donde 1 significaba “no relevante”, y 10, “muy relevante”. La tendencia más destacada entre los resultados es la de “simplificación del sistema tributario”, con un promedio de 9,2, lo que indica una fuerte preferencia por mayor sencillez y menos burocracia en estos procesos. La mayoría de los

encuestados calificaron esta tendencia con puntajes altos, reflejando un consenso sobre la necesidad de simplificar este sistema (Gráfica 3).

En segundo lugar se encuentra la “digitalización del sistema tributario”, que obtuvo un promedio de 8,2. Este hallazgo sugiere que los encuestados consideran crucial la integración de tecnologías digitales para mejorar la eficiencia y la transparencia del sistema fiscal; una tendencia que se ve como una forma de modernizar la administración fiscal y facilitar el cumplimiento por parte de los contribuyentes. A esta le sigue el “enfoque en la sostenibilidad y tributación verde”, con un promedio de 7,6, lo que destaca la importancia de incorporar medidas fiscales que promuevan la sostenibilidad ambiental y la reducción de la huella ecológica.

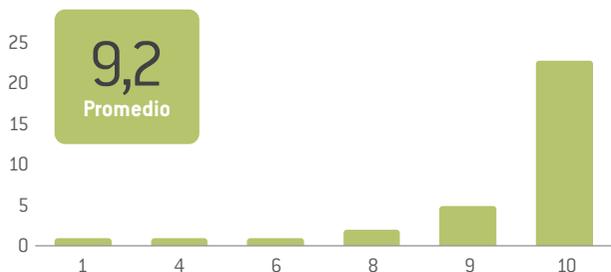
La “tributación de la economía digital” también se considera relevante, con un promedio de 7,5, lo cual indica una preocupación por adecuar el sistema tributario a las nuevas formas de economía que emergen con la digitalización. Por otro lado, los “impuestos a transacciones financieras internacionales” tienen una menor relevancia relativa, con un promedio de 6,6, aunque siguen siendo una tendencia importante. En conjunto, estos resultados reflejan un interés por una estructura de recaudo que sea más simple, digitalizada, sostenible y adaptada a las dinámicas económicas actuales.

Gráfica 3. Principales tendencias para el sistema tributario

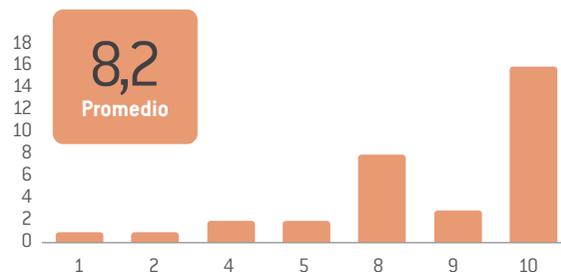


Las principales tendencias puntuadas para el futuro del sistema tributario están relacionadas con que este sea simple, digital y sostenible.

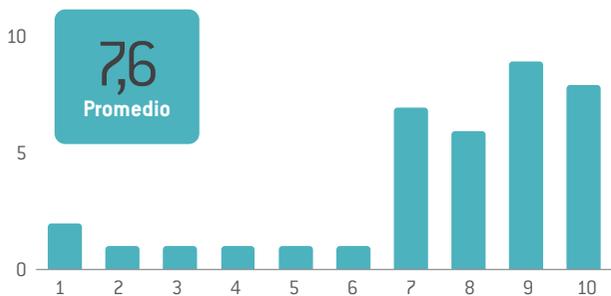
a. Simplificación del Sistema Tributario



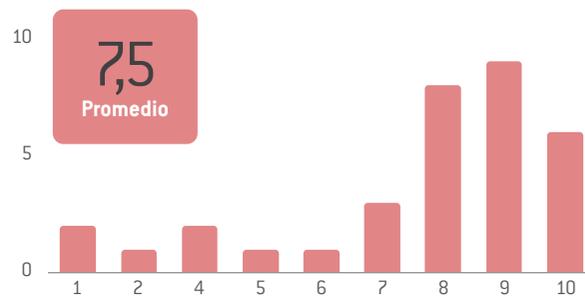
b. Digitalización del sistema tributario



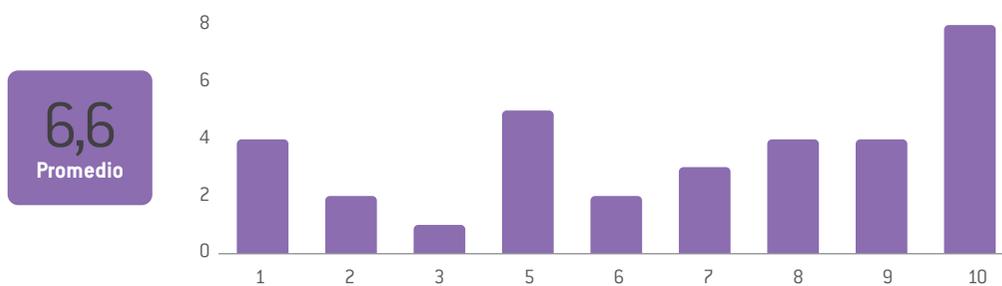
c. Enfoque en la sostenibilidad y tributación verde



d. Tributación de la economía digital



e. Impuestos a transacciones financieras internacionales



Fuente: Encuesta de Tendencias Futuras del CPC, 2024.

En resumen, para enfrentar los desafíos actuales y futuros es necesario asegurar un sistema tributario simple, ágil, justo y eficiente, y por tanto implementar cambios profundos y estructurales. La simplificación y la modernización de los impuestos, la promoción de la transparencia y de la rendición de cuentas, la implementación de incentivos fiscales y la cooperación internacional son pila-

res fundamentales que contribuirán a garantizar un recaudo sólido y equitativo. Solo a través de estas medidas podremos adaptarnos a los cambios económicos y tecnológicos, y asegurar un futuro próspero y sostenible para todos. Según Bird y Zolt (2014), un sistema tributario bien diseñado y ejecutado es esencial para el desarrollo económico sostenible y la justicia social.

3

PRINCIPALES TENDENCIAS FUTURAS

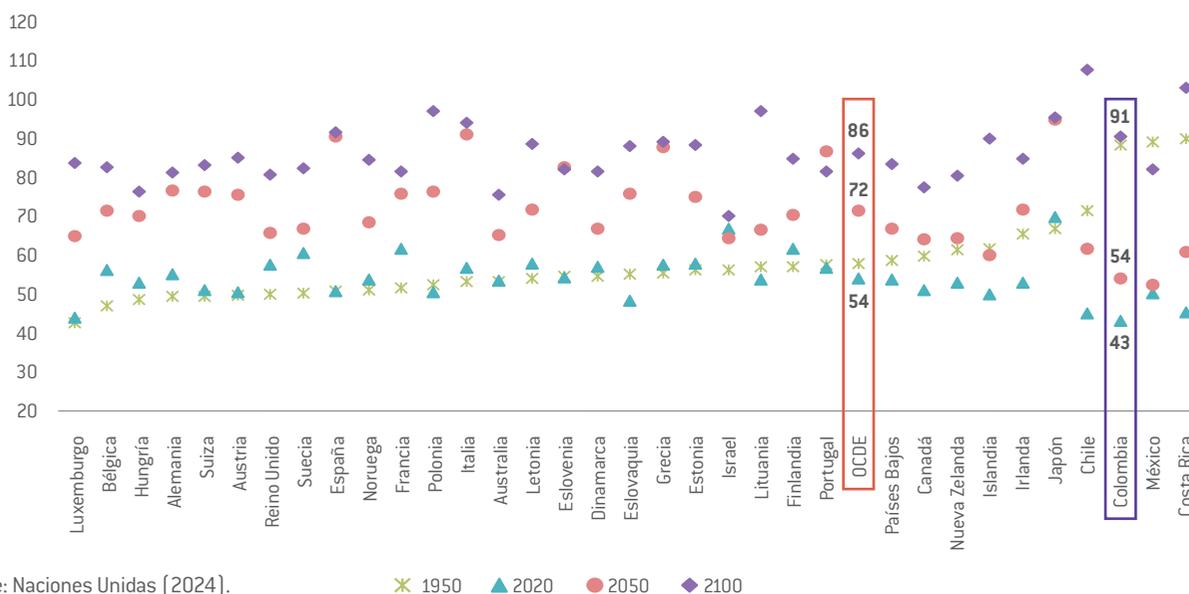
ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El envejecimiento de la población presenta un desafío significativo para la sostenibilidad del sistema tributario en Colombia. Según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022), para el año 2050, el 19,6 % de la población colombiana será mayor de 60 años, en comparación con el 12,4 % registrado en 2020. Este cambio demográfico afectará la relación entre la población en edad de trabajar y la dependiente, así como las finanzas públicas. Por lo tanto, un reto crucial será mantener la recaudación fiscal en un contexto donde un creciente número de jubilados con ingresos reducidos contrastará con una menor cantidad de contribuyentes activos para financiar programas de seguridad social y otros gastos gubernamentales (OCDE, 2022c).

Desde 1950 hasta 2020, Colombia experimentó una disminución significativa en la relación de dependencia¹, pasando de 88,4 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar a 43,1 %. No obstante, se prevé que para 2050 esta relación aumente a 54,2 % debido a una mayor población anciana, que supondrá unos 90,7 dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar en 2100, similar al nivel de 1950. Este patrón se observa también en países de la OCDE, donde la relación de dependencia demográfica está en incremento, especialmente en Japón, Italia y España, que proyectan relaciones de dependencia superiores al 90,0 % para 2050 (Gráfica 4).

Gráfica 4. Relación de dependencia demográfica. Países OCDE, 1950-2100

Según las proyecciones de población, en Colombia la relación de dependencia comenzó a aumentar nuevamente a partir del 2020, y a 2050 se espera que la relación llegue a 54,2 %, es decir, 54 personas dependientes por cada 100 en edad laboral.



Fuente: Naciones Unidas [2024].

1. Expresa el cociente de las personas en edades dependientes (menores de 15 y mayores de 65 años) respecto a las personas en edades productivas (población entre 15 y 64 años), multiplicado por 100.

Así las cosas, se espera que una población envejecida incremente la demanda de servicios de salud y pensiones, ejerciendo una presión significativa sobre el gasto público. Para abordar estos desafíos financieros, será necesario considerar incrementos en las tasas impositivas, la eliminación de exenciones fiscales y la ampliación de la base tributaria (Minhacienda, 2021). Sin embargo, es fundamental que estas medidas sean progresivas y no sobrecarguen a los contribuyentes de bajos ingresos.

Los ingresos fiscales provenientes de pensiones aumentadas no serán suficientes para afrontar los desafíos financieros de lar-

go plazo que el envejecimiento de la población plantea, especialmente en términos del aumento del gasto en atención médica y otros servicios esenciales. Los países, incluidos los de la OCDE, enfrentan dos opciones: recortar el gasto público o incrementar los impuestos. Ignorar estas presiones resultaría en un incremento de la deuda gubernamental. Las decisiones políticas sobre cómo enfrentar estos retos estarán limitadas por los niveles actuales de impuestos y deuda, independientemente de las preferencias políticas (Crowe *et al.*, 2022).



EXPANSIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS

El avance de la inteligencia artificial (IA) plantea desafíos importantes para el sistema tributario colombiano. La digitalización de los modelos de negocio y la generación de valor a través de IA requieren ajustes en la forma de gravar estos ingresos y activos de manera justa y eficiente (OCDE, 2022b). La dificultad de valorar los algoritmos y asignar responsabilidades fiscales en operaciones complejas sugiere que el sistema tributario debe adaptarse para abarcar la economía digital, que está en constante evolución.

La IA generativa (Gen AI) está revolucionando sectores como la codificación, el marketing y el soporte al cliente, aumentando la eficiencia y reduciendo costos. Empresas como Microsoft y Google lideran la inversión en esta tecnología, proyectando un crecimiento significativo en los próximos años. Este auge podría impactar positivamente el PIB y la productividad global, aunque las estimaciones varían (KPMG, 2023). En este contexto, surge la necesidad de actualizar los marcos fiscales para abordar de manera eficaz la tributación de las ganancias generadas por la Gen AI y otros activos intangibles.

Frente a estos desafíos, las directrices de la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés²) buscan evitar que las multinacionales desvíen ganancias hacia jurisdicciones con baja imposición (OCDE, 2022c). El enfoque de dos pilares acordado por la OCDE y el G20, que incluye la redistribución de potestades tributarias en favor de

los países de mercado, está en proceso de negociación. Aunque Colombia ha mostrado interés en adherirse a este pacto, la adopción formal aún no se ha concretado. En todo caso, participar activamente en estas iniciativas es crucial para garantizar una recaudación fiscal equitativa y efectiva, y para mitigar los efectos de la BEPS, que podría costar a los países entre USD 100.000 y 240.000 millones en ingresos perdidos anualmente (OCDE, 2022c).

La automatización impulsada por IA también tiene el potencial de reducir la base de contribuyentes. En esa medida, y con la creciente dependencia de transferencias gubernamentales y pensiones esperadas, la carga sobre los contribuyentes activos para financiar el gasto público aumentará (Minhacienda, 2021). Por lo tanto, Colombia debe ampliar su base tributaria, gravando nuevas formas de actividad económica digital o incrementando impuestos sobre el capital y la propiedad, para mantener la sostenibilidad fiscal.

Colombia ha avanzado en la modernización de su recaudación con la reforma tributaria de 2022, que introdujo la “presencia económica significativa” (PES) como criterio para la responsabilidad fiscal de empresas extranjeras que venden bienes o prestan servicios digitales a usuarios colombianos. Estas reglas abarcan una amplia gama de servicios digitales y subrayan el compromiso del país con la modernización de su sistema tributario para adaptarse a la economía digital global (KPMG, 2024).

2. Se refiere a las prácticas utilizadas por algunas empresas para reducir artificialmente su base imponible y trasladar beneficios a jurisdicciones de baja tributación.



CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático y el calentamiento global representan retos significativos para la tributación en Colombia. La OCDE destaca que cumplir con los compromisos climáticos requiere un liderazgo robusto y una implementación rápida, lo cual podría ofrecer beneficios económicos y de desarrollo (OCDE, 2022b). Por ende, es esencial que el país adopte un enfoque multisectorial para abordar estos desafíos.

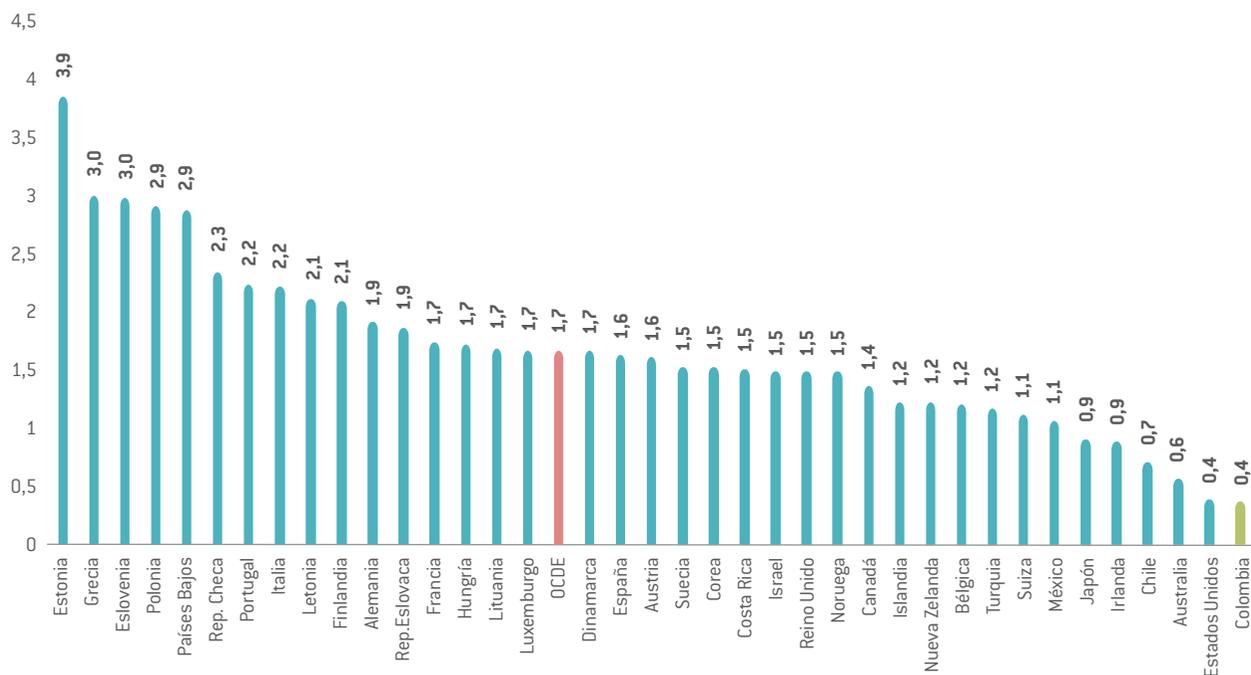
Para financiar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, es crucial implementar gravámenes sobre emisiones de carbono y combustibles fósiles, conocidos como impuestos pigouvianos. Estas tasas pueden reducir las externalidades negativas asociadas con el cambio climático, incentivando la inversión en energías renovables y tecnologías limpias (Minhacienda, 2021). Sin embargo, es importante que no sobrecarguen a los hogares y empresas de bajos ingresos, garantizando una distribución justa de la carga fiscal.

La experiencia de otros países muestra una variabilidad en la relación entre impuestos y subsidios energéticos, afectando las finanzas públicas de manera diversa. En Colombia, los ingresos netos por impuestos energéticos, tras deducir los subsidios, representan solo el 0,38 % del PIB. Con la transición hacia una economía baja en carbono, se espera que esta composición cambie significativamente, sobre todo en el sector del transporte, donde la adopción de vehículos eléctricos podría reducir los ingresos por impuestos sobre combustibles.

La implementación de impuestos pigouvianos no solo puede ayudar a mitigar el cambio climático, sino que también ofrece nuevas oportunidades de producción, fomentando industrias verdes y sostenibles. Esto, a su vez, es capaz de estimular la economía y generar empleo, facilitando una transición justa hacia un futuro más sostenible.

Gráfica 5. Ingresos netos por impuestos a la energía (% del PIB), 2021

Estonia lidera con un 3,9 %, mientras que Colombia, junto a Estados Unidos y Australia, tiene el valor más bajo con un 0,4 %. Esto indica una gran variación en la carga impositiva sobre la energía entre los países, reflejando diferentes enfoques fiscales.



Fuente: OCDE (2022c).

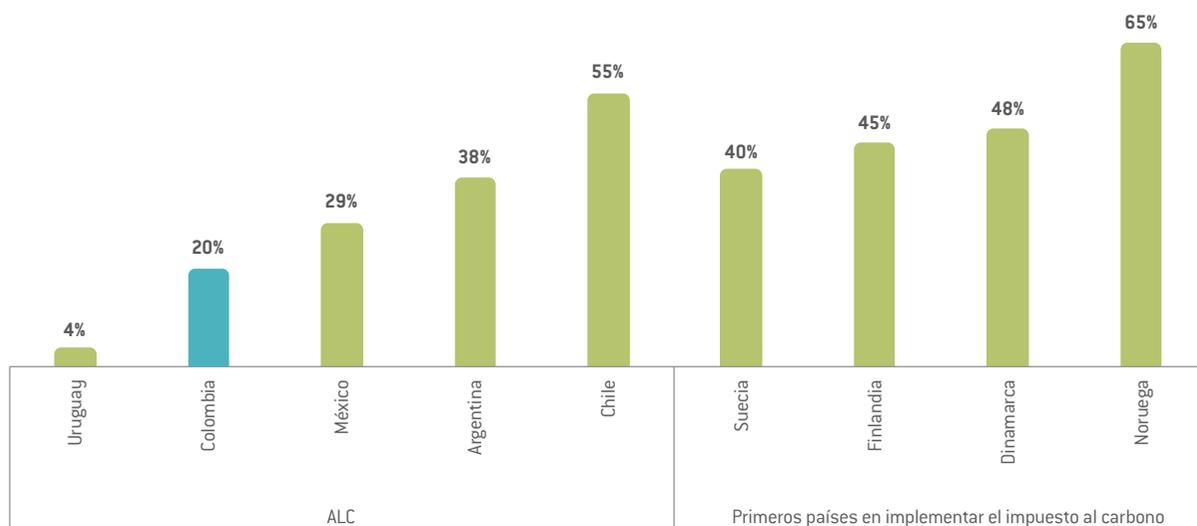
Los efectos físicos del cambio climático, como sequías, inundaciones y huracanes, pueden dañar significativamente la infraestructura, interrumpir la actividad económica y reducir los ingresos fiscales en Colombia. Para mitigar estos riesgos, el sistema tributario debe ser flexible y resiliente, capaz de adaptarse a las perturbaciones y mantener la recaudación. Esto requiere inversiones en tecnología y mejoras en la administración tributaria para aumentar su eficiencia (OCDE, 2022b). En este contexto, es fundamental que esta estructura evolucione no solo para generar ingresos, sino también para apoyar una transición justa y sostenible hacia una economía verde.

El desarrollo de políticas como los documentos CONPES climáticos es esencial para financiar e implementar acciones concretas contra el cambio climático en Colombia. Estas políticas públicas establecen estrategias y recomendaciones para enfrentar los desafíos climáticos, promoviendo una gestión integral y coordinada que involucre a múltiples sectores. Así pues, la financiación de estos instrumentos climáticos es clave para asegurar que el país cumpla con sus compromisos internacionales y nacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático (OCDE, 2022b).

Gráfica 6. Participación de las emisiones globales de gases de efecto invernadero cubiertas por el impuesto al carbono, 2024



En 2017 Colombia implementó el impuesto al carbono, reformado en 2022. Para 2024 este gravamen ha cubierto el 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero



Fuente: Banco Mundial (2024).

Los impuestos al carbono actualmente vigentes en América Latina y el Caribe cubren una proporción relativamente limitada de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, con un promedio del 29,0 % en 2024, en comparación con los países escandinavos, que fueron de los primeros en implementar estos gravámenes (50,0 %). Sin embargo, las tendencias en los países de América Latina y el Caribe son considerablemente diversas, con una cobertura que varía desde el 4,0 % en Uruguay hasta el 55,0 % en Chile.

A 2024, solo el 24,0 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero en el mundo están cubiertas por mecanismos

de regulación. De este porcentaje, el 19,0 % se debe a los sistemas de comercio de emisiones (ETS por sus siglas en inglés), un mecanismo de mercado que permite a los entes emisores, como países, empresas o plantas de fabricación, comprar y vender permisos o asignaciones de emisiones entre ellos. Apenas el 4 % de la cobertura proviene de los impuestos al carbono.

El Proyecto de Ley de Financiamiento 2024, presentado por Minhacienda, propone un incremento sustancial del impuesto al carbono con el fin de alinear la política fiscal con los objetivos de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático. De este modo

dicho gravamen se incrementaría entre un 179 % y un 259 %, dependiendo del tipo de combustible. Por ejemplo, la tasa sobre la tonelada de carbón aumentaría de COP 65.713,4 a COP 190.519,12, mientras que otros combustibles, como el gas licuado de petróleo y el gas natural experimentarían aumentos del 179,1 % y 255,7 %, respectivamente (Minhacienda, 2024). En definitiva, el objetivo principal de esta medida es desincentivar el uso de combustibles fósiles y fomentar la inversión en energías limpias.

Adicionalmente, el proyecto establece incentivos fiscales para proyectos de fuentes no convencionales de energía (FNCE), permitiendo deducciones de hasta el 50 % de las inversiones. Con esto se busca no solo aumentar la recaudación, sino también promover una transición hacia una matriz energética más sostenible (Minhacienda, 2024).

A nivel fiscal, un desafío clave es el ajuste de los precios de los combustibles. Aunque podría generar presión inflacionaria, es necesario eliminar los subsidios al consumo de gasolina y diésel debido a su impacto regresivo. Esta acción es fundamental para mantener coherencia con los compromisos climáticos, al tiempo que se alivia la carga fiscal y se facilita la transición energética.

Para aquellos países que tienen problemas fiscales persistentes, es fundamental tener la capacidad de realizar ajustes de gasto en las coyunturas de bajo crecimiento. De lo contrario, se continuará llegando a equilibrios procíclicos donde se le exige mayor recaudo a un aparato productivo y social golpeado por el ciclo. Esto va más allá del diseño tributario y corresponde al diseño de la política fiscal y a los compromisos de los que debe apropiarse la sociedad. En esa medida, tendríamos que comunicar mejor a la ciudadanía que el recaudo y el gasto son dos caras de un mismo problema, de manera tal que podamos ser más coherentes en las discusiones.

Por lo tanto, se debe entender que conservar un subsidio como el que está implícito en mantener los precios internos de los combustibles por debajo de su precio internacional no guarda ninguna coherencia con aumentar el impuesto al carbono, en una propuesta de reforma tributaria. El país tiene que definir si quiere hacer un proceso de transición a combustibles más limpios que castiga vía precio a aquellos que generan mayores emisiones, pero esta discusión no se puede dar de manera aislada frente a lo que ocurre con el subsidio estatal del precio del diésel y la gasolina.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Implementación de mecanismos claros y eficientes para el acceso y la comprensión de información fiscal

En 2023 la Dirección de Innovación, Tecnología e Información de Colombia desarrolló la Plataforma Digital de Integración de Servicios (PDIS) y el Nuevo Sistema de Gestión Tributaria (NSGT), con el objetivo de integrar eficientemente los procesos y mejorar la infraestructura digital (OCDE, 2022c). Sin embargo, es importante destacar que, a la fecha, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) está trabajando en el desarrollo de estos aplicativos, pero aún no se han implementado completamente.

Para avanzar en la digitalización del sistema tributario, es esencial establecer mecanismos que faciliten el acceso y la comprensión de la información fiscal, incluyendo el cumplimiento de los criterios de accesibilidad web de la Resolución 1519 de 2020. Además, es necesario garantizar que los procedimientos administrativos estén disponibles en línea, con interfaces simplificadas y procesos claros, así como ofrecer un soporte efectivo para mejorar la satisfacción del usuario y fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.



Gestión fiscal y la reforma estructural en la fuerza laboral activa

Para aliviar la carga fiscal sin aumentar la deuda, la OCDE sugiere optimizar el gasto público y aumentar la eficiencia fiscal. Ahora bien, estas medidas deben acompañarse con una reforma estructural en el mercado laboral que aumente la competitividad y pro-

ductividad, además de ampliar la base tributaria (OCDE, 2022c). Este cambio debe centrarse en la capacitación laboral y la creación de empleos de calidad, asegurando así un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico.



Adaptación de las reglas GloBE y la tributación de la economía digital en el marco del sistema tributario colombiano

Ante la implementación del impuesto mínimo global del 15 % propuesto por la OCDE bajo el Pilar 2 del plan BEPS 2.0, conocido como GloBE, es crucial que Colombia revise sus beneficios tributarios para alinearlos y fortalecer la competitividad de su sistema tributario. Esta evaluación debe asegurar que los beneficios actúen como incentivos efectivos para los inversionistas y evitar que los impuestos no recaudados terminen beneficiando a otras jurisdicciones, particularmente “en la matriz del país inversionista”, conforme a las normas GloBE. Según estas pautas, se permiten ciertos beneficios asociados a incrementos en activos tangibles y nómina, y se recomienda explorar incentivos no vinculados al impuesto sobre la renta, que quedarían fuera del alcance de GloBE (OCDE, 2023b).

En paralelo, es necesario ajustar la legislación colombiana para alinearse con el Pilar I de la OCDE y el G20, que busca redistribuir los derechos tributarios de las grandes multinacionales digitales. La figura de “presencia económica significativa” (PES) en Colombia, aunque útil, requiere ajustes para cumplir plenamente con estas directrices. Ahora bien, también es cierto que los artículos del Estatuto Tributario permiten flexibilidad para adaptar la legislación nacional a estos estándares internacionales sin entrar en conflicto con los objetivos del Pilar I. Además, conforme al artículo 240 del Estatuto, es necesario adoptar una tasa impositiva mínima que se alinee con las Reglas GloBE del Pilar II, asegurando una tributación justa y efectiva de la economía digital en Colombia (OCDE, 2023b).



Fortalecimiento de la cooperación internacional en administración tributaria

Las administraciones tributarias deben continuar fortaleciendo la cooperación internacional mediante la implementación de acuerdos clave, como las acciones BEPS y el Estándar Común de Reporte. La partici-

pación en programas multilaterales, como el Programa de Garantía de Cumplimiento Internacional de la OCDE, es esencial para mejorar la gestión de riesgos fiscales y la eficiencia administrativa [OCDE, 2023a].

Movilizar inversión privada hacia proyectos de cambio climático

Para enfrentar el cambio climático, es vital canalizar inversiones privadas hacia proyectos sostenibles. Aunque los impuestos al carbono pueden fomentar la inversión verde, se necesitan políticas que incrementen el vo-

lumen total de inversiones. Esto incluye mecanismos de financiamiento innovadores y la promoción de asociaciones público-privadas, que pueden atraer capital privado a proyectos de sostenibilidad [OCDE, 2022a].

4

EL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA EN LA ACTUALIDAD

El sistema tributario colombiano se basa en principios de equidad, eficiencia y progresividad. Sin embargo, enfrenta desafíos derivados de la globalización, la movilidad fiscal y la presión para reducir el déficit fiscal. Estos factores han generado distorsiones en el sistema, cuestionando su capacidad para cumplir con objetivos de equidad y sostenibilidad (Bird y Zolt, 2014). Las reformas recientes buscan aumentar la recaudación para financiar el gasto público, pero han provocado un amplio debate sobre su efectividad y equidad.

La globalización y la movilidad del capital complican la administración tributaria, exigiendo un sistema adaptable y eficiente. Según Keen y Slemrod (2017), la modernización es crucial para mejorar la recaudación sin comprometer la equidad. En Colombia, este proceso incluye la adopción de tecnologías digitales y la simplificación de procedimientos para facilitar el cumplimiento fiscal.

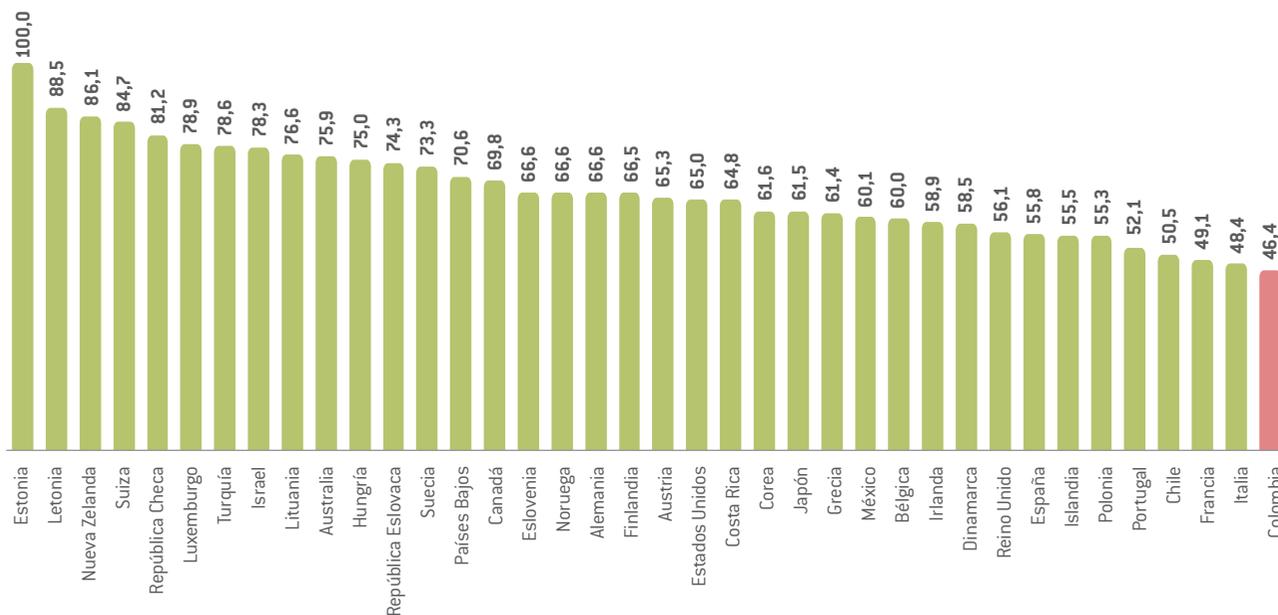
El sistema enfrenta presiones fiscales para reducir el déficit presupuestario manteniendo la equidad y la progresividad.

Según Lustig (2018), la percepción de justicia en la distribución de la carga tributaria es fundamental para la legitimidad del sistema, mientras que la falta de equidad puede generar resistencia y descontento social, afectando la estabilidad política y económica.

El índice de competitividad tributaria internacional (ITCI) destaca que Colombia tiene una de las estructuras tributarias menos competitivas. Con una tasa del 35 % sobre la renta corporativa y un IVA limitado, enfrenta desafíos significativos para atraer inversiones y fomentar el crecimiento económico (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2019). La alta carga impositiva y la limitada base del IVA del país restringen el consumo y la inversión, exacerbando la evasión fiscal, por lo que es necesario reformar el sistema para reducir las tasas impositivas marginales, ampliar la base del IVA y mejorar la administración tributaria, estimulando así la economía y atrayendo más inversiones extranjeras.

Gráfica 7. Índice de competitividad tributaria internacional, 2023

De los países de la OCDE, Colombia presenta el sistema tributario menos competitivo para 2023, con desventajas latentes en el impuesto a la renta corporativa y en los que recaen sobre el patrimonio y las transacciones financieras.



Fuente: Tax Foundation (2024).

Es fundamental abordar la necesidad de eliminar desincentivos fiscales específicos que obstaculizan la inversión y limitan el crecimiento económico sostenible. Cumplir esta tarea puede actuar como un poderoso estímulo que incentive a las empresas a invertir en nuevos proyectos, lo que, a su vez, generaría nuevas oportunidades de empleo y contribuiría al desarrollo económico del país.

Asimismo, es crucial que el sistema tributario esté diseñado para fortalecer el desarrollo empresarial, promoviendo la innovación y la competencia en todos los sectores de la economía toda vez que una competencia saludable y la innovación son esenciales para el progreso económico y social, y pueden ser impulsadas mediante políticas fiscales efectivas. Según Porter y Kramer (2011), la creación de valor compartido, en la que las empresas generan beneficios económicos mientras atienden necesidades sociales,

puede ser fomentada por políticas fiscales estratégicas que incentiven la inversión en áreas clave como la tecnología y la sostenibilidad. Esto no solo beneficiaría a las compañías, sino que también contribuiría al bienestar general de la sociedad.

De igual forma, es crucial destacar y reconocer la importancia de la cooperación internacional en materia tributaria. Esto implica fortalecer los acuerdos y mecanismos de intercambio de información entre países, con el fin de combatir de manera eficiente la evasión fiscal a nivel global. La coordinación a este nivel permite asegurar que todos los ciudadanos y empresas cumplan con sus obligaciones tributarias sin importar su ubicación geográfica, garantizando así la equidad y la justicia en el sistema fiscal global. Según el FMI (2019), la cooperación tributaria internacional es esencial para enfrentar los desafíos de la globalización y la movilidad del capital.

→ PRINCIPALES IMPUESTOS DENTRO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

En el contexto económico, es esencial analizar las fuentes de ingreso del sistema tributario y su impacto en la estructura económica de los hogares. En la región, estas estructuras de recaudo suelen depender en gran medida de impuestos indirectos, como al consumo y a la producción, que tienden a ser regresivos porque afectan más a los hogares de menores ingresos (OCDE, 2020). Por su parte, los impuestos directos, como el de la renta y a la propiedad, son menos prevalentes debido a la limitada capacidad administrativa y la debilidad institucional en muchos países latinoamericanos, lo que reduce su potencial redistributivo y perpetúa la desigualdad económica (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2021).

En Colombia, la estructura tributaria se caracteriza por una alta dependencia del IVA, que constituye una parte considerable de los ingresos fiscales (Banco de la República, 2021). Este enfoque impositivo, sin embargo, es regresivo ya que impacta desproporcionadamente a los hogares con menores ingresos, reduciendo su capacidad de consumo y exacerbando las desigualdades económicas. Aunque existen impuestos directos, como el de la renta y a la propiedad, su contribución a la recaudación total es relativamente baja en comparación con otros países de la OCDE, lo que refleja desafíos en la capacidad de recaudación y en la implementación de políticas tributarias más progresivas (OCDE, 2020).

El sistema tributario colombiano ha mostrado un crecimiento significativo en su recaudación en los últimos años. En 2022, el recaudo acumulado de impuestos alcanzó aproximadamente COP 249,4 billones, lo que representó un aumento notable en compa-

ración con los COP 173,66 billones recaudados en 2021 (DIAN, 2022). Para 2023, el recaudo acumulado hasta diciembre fue de COP 278,9 billones, es decir, un incremento del 22 % respecto al año anterior, aunque esta cifra solo llegó al 96 % de la meta de recaudo bruto para el año, que era de COP 290,1 billones (Departamento Técnico del Consejo Asesor de la Regla Fiscal [DT-CARF], 2024). En lo corrido de 2024, para abril, el recaudo se había reducido en 10,3 %, llegando a COP 81,53 billones, equivalente al 88 % de la meta establecida de COP 92,5 billones. Este descenso es notable ya que no se había registrado una caída tan pronunciada desde 2010.

La Gráfica 8, que compara las fuentes de ingreso por percentil entre América Latina y Colombia, revela diferencias marcadas en la composición de los ingresos según el nivel socioeconómico. En ambos casos, los salarios representan la principal fuente de ingreso en los percentiles más bajos, lo que indica una alta dependencia de los ingresos laborales en la base de la pirámide económica. Sin embargo, en los percentiles superiores, las fuentes de ingreso cambian significativamente. En la región, los ingresos por propiedad y ganancias no distribuidas se incrementan notablemente en los percentiles más altos, reflejando una concentración de la riqueza en activos y rentas de capital. Mientras tanto, en Colombia, aunque se observa una tendencia similar, la participación de estos ingresos es aún más pronunciada, sugiriendo una mayor desigualdad en la distribución del capital (Cepal, 2021).

Además, la proporción de ingresos por cuenta propia y rentas imputadas difiere significativamente entre Colombia y el promedio latinoamericano. En el país, los ingresos por cuenta propia

son más altos en los percentiles medios y superiores, lo que podría indicar un mercado laboral más informal o una mayor dependencia de actividades económicas autónomas. Por otro lado, las rentas imputadas, que representan ingresos derivados del uso de la propiedad propia, son más significativas en los percentiles medios, lo que puede estar relacionado con una mayor propiedad de vivienda en estos niveles de ingreso. En contraste, en la re-

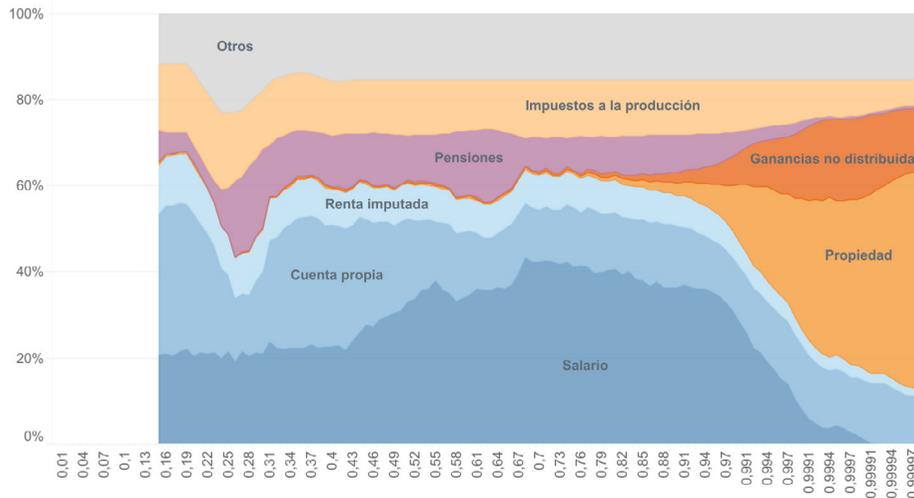
gión se observa una mayor incidencia de ingresos por pensiones e impuestos a la producción en los percentiles medios y altos, lo que sugiere una mayor capacidad redistributiva del sistema de protección social y fiscal (OCDE, 2020). Estas diferencias en la estructura de ingresos resaltan la necesidad de políticas económicas adaptadas a cada contexto para mejorar la equidad y la eficiencia del sistema económico.

Gráfica 8. Fuentes de ingreso por percentil

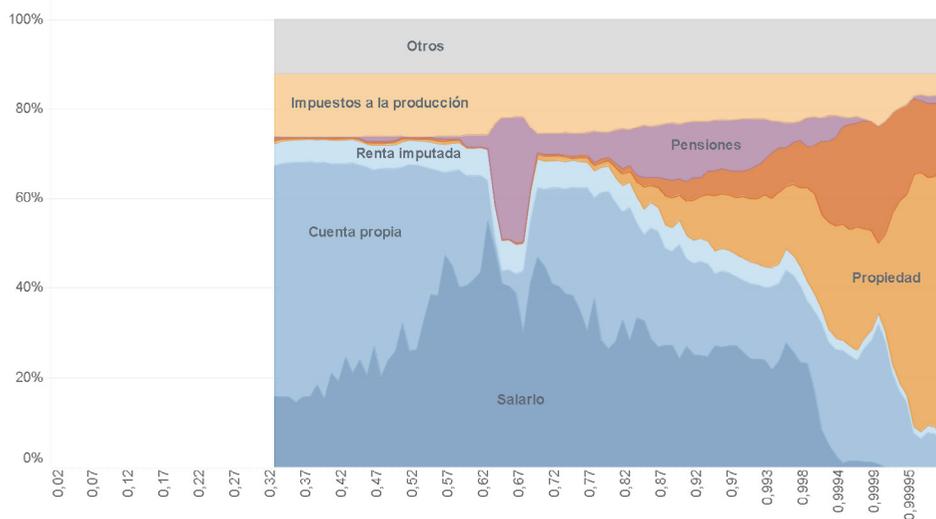


En América Latina y Colombia se muestran diferencias marcadas en la composición de los ingresos según el nivel socioeconómico. En ambos casos, los salarios representan la principal fuente de ingreso en los percentiles más bajos, lo que indica una alta dependencia de los ingresos laborales en la base de la pirámide económica.

a. América Latina



b. Colombia



Fuente: De Rosa *et al.* (s. f.).



Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

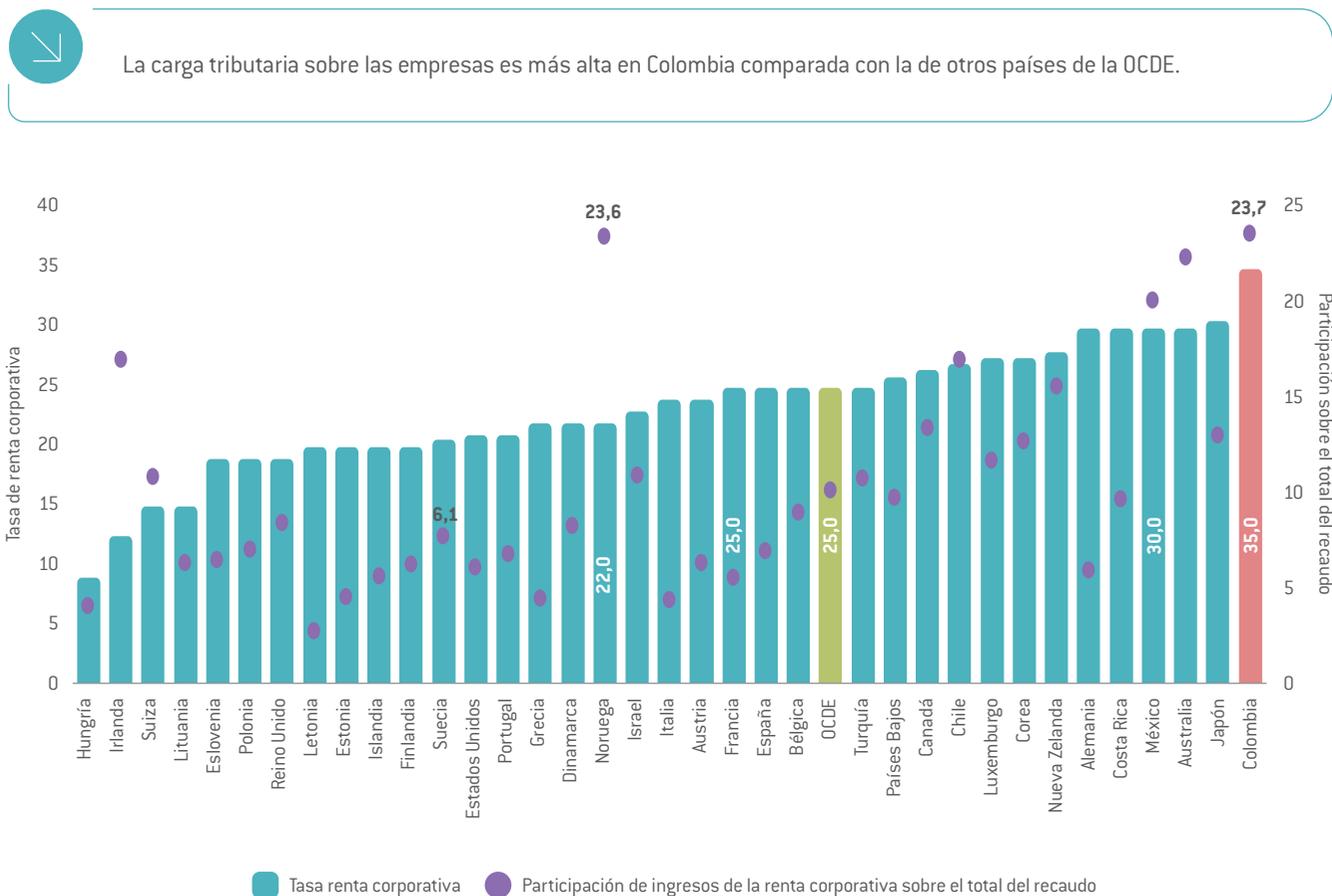
El impuesto sobre la renta para personas jurídicas en Colombia tiene una larga historia, estableciéndose por primera vez en 1918. Este tributo se basa en principios regulatorios que buscan equilibrar la necesidad de recursos del Estado con la protección de la inversión y el ahorro de las empresas (Jiménez y Podestá, 2020b). La reforma constitucional de 1946 definió el marco actual del sistema tributario, incluyendo disposiciones específicas para el tratamiento de los bienes y utilidades empresariales. En los últimos años, además, se han implementado esfuerzos para simplificar la presentación de declaraciones y mejorar la eficiencia administrativa mediante la introducción de un formulario único y la digitalización de los procesos (DIAN, 2021a).

La carga tributaria también afecta la inversión extranjera directa, ya que influye significativamente en la decisión de las empresas sobre dónde y cuándo invertir y recuperar su inversión. Por lo tanto, durante la pasada reforma tributaria el nivel de fiscalidad para las empresas fue un tema central del debate, considerando

los posibles aportes al recaudo general. En Colombia, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB es del 19,7 %, comparado con el promedio de la OCDE del 34 % y el 21,5 % en América Latina y el Caribe.

Las empresas en Colombia enfrentan un panorama complicado ya que, además del impuesto sobre la renta del 35,0 %, deben pagar otros tributos como el de las transacciones financieras (4 x 1.000), el ICA, las contribuciones parafiscales y de seguridad social, y cargas a la nómina. Esta situación es más gravosa en comparación con otros países de la OCDE. El impuesto sobre la renta corporativa del país, por ejemplo, es el más alto entre los países miembros, seguido por Australia, México y Portugal con el 30,0 %. Alrededor del 37,1 % de los beneficios netos de las grandes empresas multinacionales tienen un tipo fiscal de impuesto de sociedades inferior al 15,0 %, que es el mínimo fijado por la OCDE. Esta alta carga impositiva contrasta con la baja recaudación tributaria total, sugiriendo que el sistema tributario colombiano no es equitativo ni eficiente.

Gráfica 9. Impuestos de renta corporativa, 2021



Fuente: OCDE (2023a).



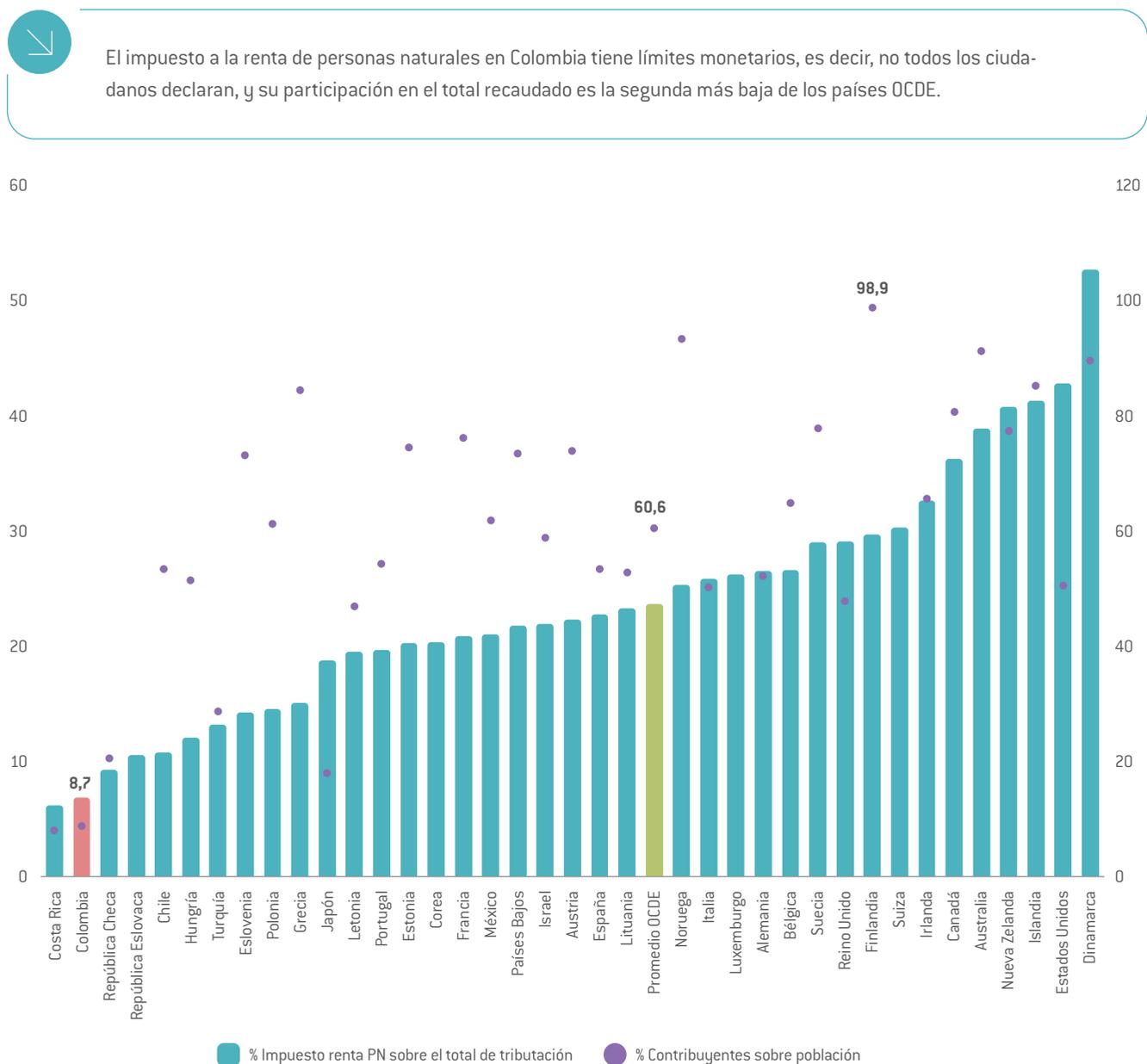
Impuesto a la renta de personas naturales

En Costa Rica y Colombia, el impuesto sobre la renta de personas naturales representa el 6,2 % y el 6,9 % del total de la tributación, respectivamente, ubicándolos entre los países con menor proporción de ingresos fiscales provenientes de este tributo. Este bajo porcentaje se relaciona con el hecho de que solo el 7,9 % y el 8,7 % de la población, en el mismo orden, son contribuyentes activos para 2021.

En contraste, Dinamarca muestra la mayor proporción, con un 52,8 % del total de tributación, respaldada por un 89,7 % de su po-

blación contribuyente. Otros países como Islandia (41,4 %), Estados Unidos (42,9 %) y Nueva Zelanda (40,9 %) también destacan por tener una significativa participación del impuesto sobre la renta de personas naturales en su recaudación total. El promedio de la OCDE es del 23,7 %, con un 60,6 % de la población registrada como contribuyente. Asimismo, Finlandia, Noruega y Suecia muestran altos niveles de recaudación y participación ciudadana, indicando sistemas tributarios robustos y eficientes.

Gráfica 10. Impuesto a la renta de personas naturales, 2021



Fuente: OCDE (2023b).

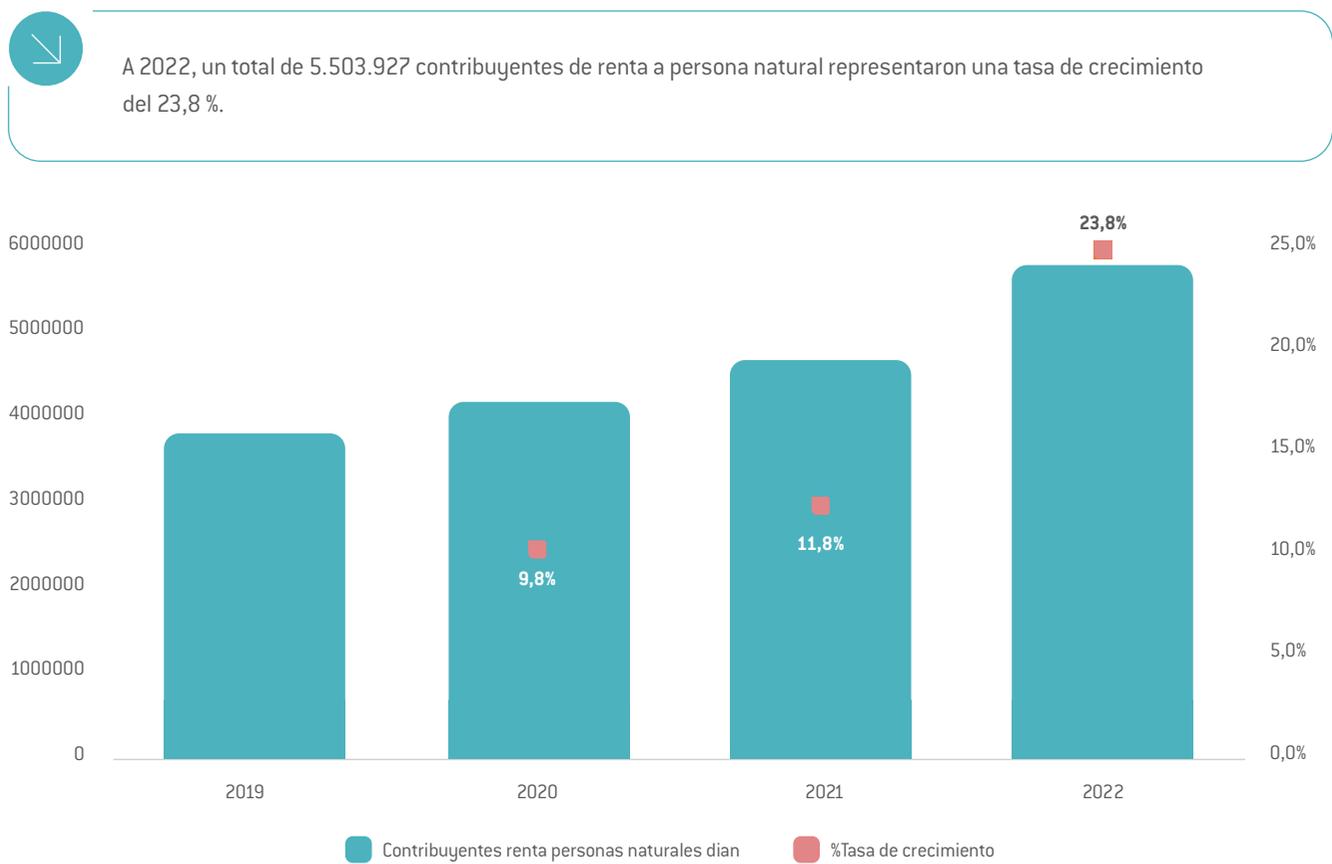
En Colombia, para el año 2021, las personas con ingresos anuales superiores a COP 50,8 millones estaban obligadas a declarar renta. Esto representa a 3,1 millones de personas, o el 8,4 % de los adultos en Colombia, con ingresos mensuales promedio de COP 4,2 millones o más. De este grupo, el 45 % son mujeres. Entretanto, dentro del 5 % de los adultos con mayores ingresos, el 60 % son hombres, y el 40 % son mujeres. Por lo demás, en el 1 % más rico, con ingresos mensuales promedio superiores a COP 454 millones, el 65 % son hombres, una proporción que aumenta al 72 % en el 0,1 % más rico y al 76 % en el 0,01 % más rico, lo que muestra una significativa brecha de género en los niveles más altos de ingresos en el país, y respecto a la tributación (DIAN, 2024b).

En 2019 había 3.621.027 contribuyentes, cifra que aumentó a 3.975.418 en 2020, con un crecimiento de 9,8 %. En 2021, el número de contribuyentes ascendió a 4.446.213, y en 2022, a 5.503.927, lo que representa una tasa de crecimiento del 23,8 %. Este incremento constante destaca una mayor inclusión de personas naturales en el sistema tributario y una posible mejora en la efectividad de la administración tributaria.

Sin embargo, se han identificado diferentes desafíos. Por un lado, la declaración del impuesto sobre la renta de personas naturales es una obligación que requiere la actualización del Registro Único Tributario (RUT). A pesar de los esfuerzos de la DIAN en 2022 y 2023 en ese sentido, no se ha logrado contactar a 3.958.666 contribuyentes inscritos. Este problema se debe a la falta del dato de un correo electrónico, obligatorio desde 2012, lo que ha llevado a la suspensión de estos registros, ocasionando así la pérdida de posibles contribuyentes en el sistema atribuida a problemas logísticos y tecnológicos (DIAN, 2024c).

Por otro lado, la DIAN ha identificado desafíos significativos en la aplicación de la deducción tributaria del 1 % para personas naturales. Si bien en 2023 se emitieron 1.672.392.125 facturas electrónicas para la adquisición de bienes y servicios, en efecto solo el 19,7 % de ellas cumplían con los requisitos necesarios para ser deducidas. En concreto, solo 329.673.884 facturas, que se pagaron con medios electrónicos regulados por la Superintendencia Financiera, satisfacían dichos criterios, lo cual indica que el beneficio tributario no está logrando su objetivo de aumentar el recaudo debido a deficiencias en la facturación electrónica.

Gráfica 11. Comportamiento de contribuyentes activos en el impuesto de renta a personas naturales. Colombia, 2019-2022



Fuente: DIAN (2024c).

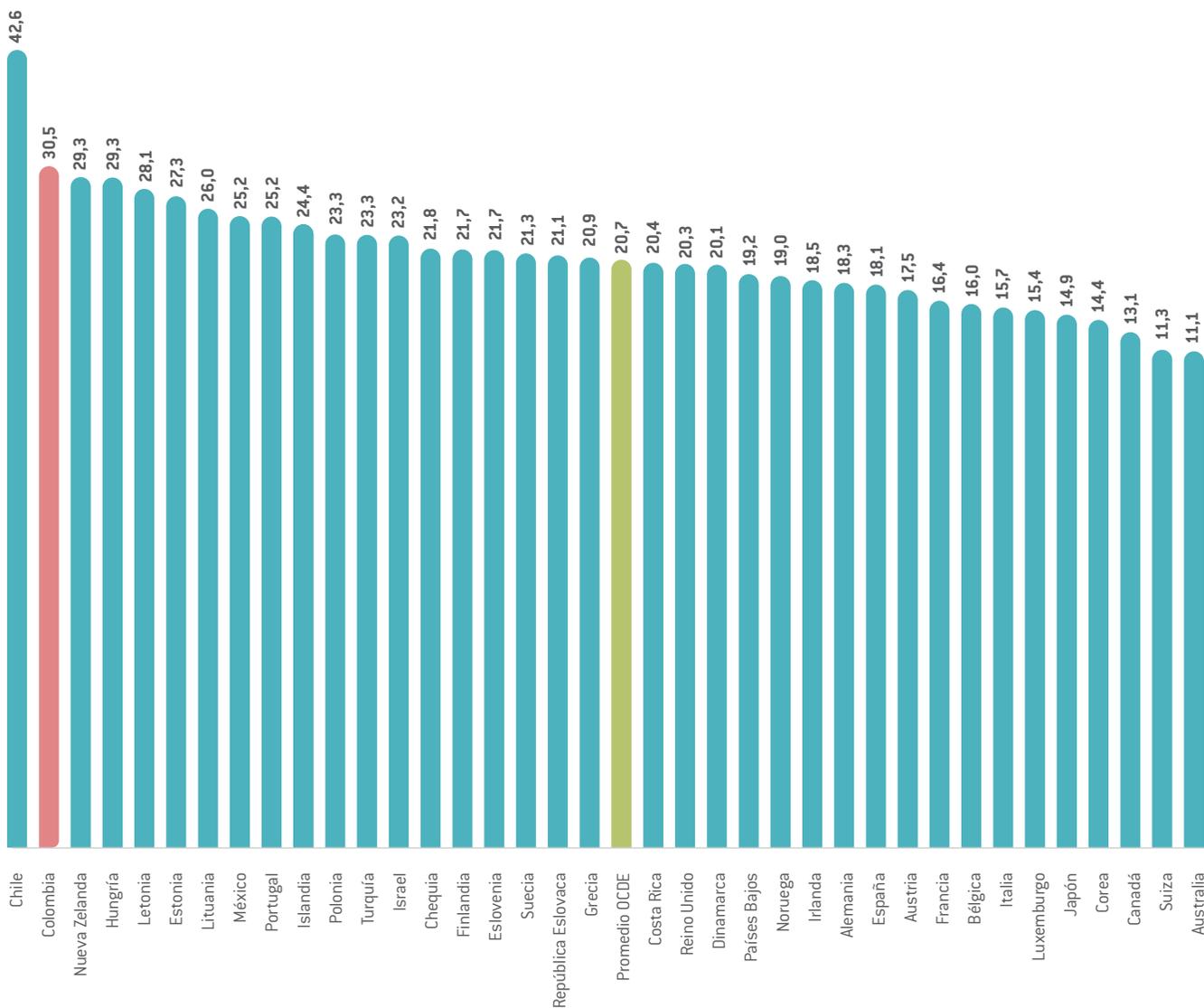
Impuesto del valor agregado (IVA)

Otro importante impuesto es el del valor agregado (IVA), uno de los tributos más relevantes en Colombia tanto por su capacidad recaudatoria como por su impacto en la economía. Introducido formalmente en 1977, este gravamen ha demostrado ser un mecanismo eficiente para recaudar fondos y combatir la evasión fiscal (OCDE, 2021). Este impuesto indirecto se aplica a una amplia variedad de

bienes y servicios, y cuya implementación ha sido ajustada a lo largo de los años para mejorar su efectividad y equidad. Así, las reformas recientes han buscado simplificar su aplicación y garantizar un mayor cumplimiento, lo cual ha resultado en una fuente significativa de ingresos para el Gobierno y en beneficios tangibles para la sociedad. Es importante reducir tasas y exenciones, y aumentar productos.

Gráfica 12. Proporción del IVA sobre el total de tributación, 2021

El IVA es crucial debido a su facilidad de cobro. En 2021, representó el 30,5 % del total de la recaudación tributaria.

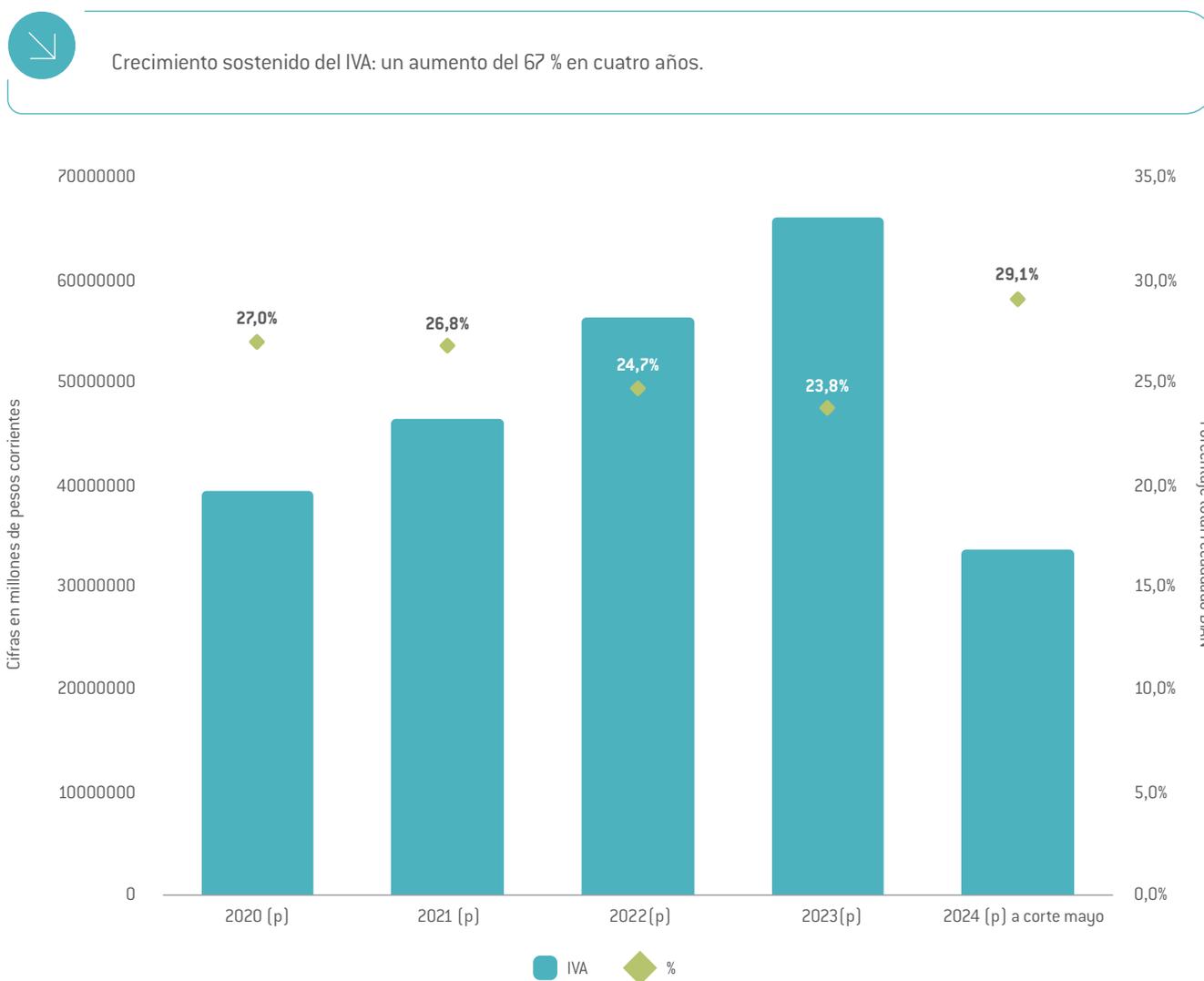


Fuente: OCDE (2023b).

El recaudo del IVA ha experimentado un crecimiento sostenido y significativo en los últimos años, consolidándose como uno de los principales pilares de la recaudación tributaria en Colombia. En 2020, este impuesto aportó COP 39,5 billones, mientras que en 2021 su contribución aumentó a COP 46,6 billones, y alcanzó los COP 66,3 billones en 2023. Este crecimiento es aún más evidente en 2024, cuando, en los primeros cinco meses, el IVA ya ha generado COP 33,8 billones, proyectando un aumento considerable para el cierre del año. Este incremento acumulado, que refleja un crecimiento del 67 % en cuatro años, evidencia la creciente relevancia del IVA dentro de la estructura fiscal, independientemente de las fluctuaciones en su participación relativa al total de ingresos tributarios.

El IVA destaca por su eficiencia recaudatoria y su menor vulnerabilidad a la evasión fiscal, lo que lo convierte en una herramienta clave para los Gobiernos. Al estar vinculado al consumo, su base de contribuyentes es amplia, lo que facilita su implementación. Sin embargo, para mitigar su carácter potencialmente regresivo, el sistema ha incorporado ajustes, como la aplicación de tasas reducidas o exenciones en productos de primera necesidad, garantizando así una mayor equidad en su impacto. Estas características hacen del IVA un elemento esencial del sistema tributario colombiano, desempeñando un rol crucial en la financiación de iniciativas sociales y de infraestructura que son fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

Gráfica 13. Comportamiento del recaudo del IVA según la DIAN, 2020-2024



*La gráfica muestra datos estadísticos que pueden diferir de la información contable suministrada por la Subdirección de Recaudo debido a las fechas de corte: mayo de 2024. (p): cifras preliminares.

Fuente: DIAN (2024c).

Impuesto de industria y comercio (ICA)

El ICA en Colombia, a pesar de su significancia recaudatoria, es un gravamen altamente problemático que impacta de forma negativa en la competitividad y el crecimiento empresarial. En 2020, este tributo representó el 25,6 % de los ingresos fiscales municipales, destacándose junto al impuesto predial (26,8 %). Estos cobros superan ampliamente a otros como los provenientes de licores (3,3 %), registro y anotación (4,1 %) y la sobretasa a la gasolina motor (4,5 %) (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2022). Sin embargo, su estructura y aplicación presentan serias deficiencias que requieren una revisión crítica.

El ICA se paga en el lugar donde existe un establecimiento de comercio, con tarifas fijadas por cada municipio, lo que resulta en una gran diversidad y complejidad. Las bases gravables pueden variar según el área construida, los ingresos, el capital o la renta presunta. Esta variabilidad crea un entorno fiscal impredecible y desalentador para las empresas, que deben navegar por un laberinto de normativas locales (Banco Mundial, 2022). La descentralización del control de este impuesto ha sido elogiada por mejorar la recaudación y combatir la corrupción, pero ha ge-

nerado una competencia fiscal entre municipios que puede ser perjudicial y desigual.

El ICA, además, introduce distorsiones significativas en la economía. La variabilidad de las tarifas y las bases gravables no solo complica la planificación financiera de las empresas, sino que también puede llevar a decisiones económicas ineficientes, como la reubicación de negocios a municipios con tarifas más bajas, independientemente de otros factores económicos. Este comportamiento no solo afecta la equidad fiscal, sino que también distorsiona el desarrollo regional y perpetúa desigualdades (Banco Mundial, 2022).

Para mejorar la competitividad y fomentar un crecimiento empresarial más equilibrado, es crucial que Colombia reevalúe el ICA. Una posible solución sería armonizar las tarifas y bases gravables a nivel nacional, asegurando una mayor coherencia y equidad. Además, se deben considerar incentivos fiscales que no distorsionen el mercado, promoviendo inversiones sostenibles y de largo plazo. Sin una reforma estructural, el ICA seguirá siendo un obstáculo significativo para la competitividad y el desarrollo económico del país.

Otros impuestos

El sistema tributario colombiano también incluye otros impuestos significativos, como el de las ventas, con tasas que varían entre el 1 % y el 20 %, y diversas retenciones en la fuente aplicadas a las importaciones y al consumo de productos específicos como vehículos, gasolina, licores y cervezas. Estos gravámenes adicionales son importantes fuentes de ingresos y están sujetos a ajustes periódicos para mantener su efectividad y equidad en el contexto económico cambiante del país.

Las retenciones en la fuente sobre las importaciones y el consumo son mecanismos efectivos para asegurar la recaudación fiscal de manera anticipada, reduciendo las posibilidades de evasión. Estas medidas también permiten una mayor estabilidad en los ingresos fiscales, lo que facilita la planificación y la ejecución del presupuesto público. No obstante, es fundamental que estos impuestos sean diseñados de manera que no se conviertan en una

carga excesiva para los consumidores y no desincentiven el consumo y la inversión (OCDE, 2021).

Finalmente, durante el 2023, 50.658 nuevos contribuyentes se inscribieron en el Régimen Simple de Tributación (RST), quienes previamente no estaban registrados en el RUT. Este incremento se logró gracias a las campañas de fortalecimiento llevadas a cabo por las direcciones seccionales, contribuyendo así a reducir la brecha de informalidad. Además, se brindó acompañamiento a 179 municipios para la adopción del RST y la implementación de la tarifa del impuesto de industria y comercio consolidado (ICAC). Esta medida no solo facilita el acceso a los beneficios del nuevo mecanismo de recaudo, sino que también permite un intercambio de información con la DIAN, lo que es crucial para diseñar programas de fiscalización y para fortalecer las finanzas públicas de los municipios a largo plazo.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Desmontar progresivamente el impuesto 4 x 1.000

A pesar de los avances que ha tenido el 4 x 1.000 en Colombia, se recomienda considerar el desmonte progresivo de este gravamen a medida que se implementen otras formas de tributación, como los impuestos verdes, que podrían generar un mayor impacto en la estructura de recaudo. A partir del año 2024, el monto libre del 4 x 1.000 es de COP 16.473.000 mensuales, de modo que, actualmente, cualquier retiro inferior a esta suma está exento y solo los retiros acumulados que superen este umbral están sujetos al impuesto. Sin embargo, para optimizar el sistema tributario y fo-

mentar mayores equidad y eficiencia, se sugiere avanzar hacia la eliminación gradual de esta tasa.

Este desmonte progresivo debe ser acompañado de una evaluación detallada de cómo otros impuestos, como los verdes, pueden ser integrados en el sistema tributario para compensar la reducción de ingresos. La implementación de medidas alternativas que puedan ofrecer un impacto más significativo en la estructura fiscal, mientras se minimiza la carga sobre las transacciones financieras, permitirá una transición más equitativa y eficiente hacia una nueva configuración tributaria.



Implementar la declaración de renta universal

Dados los bajos niveles de recaudo del impuesto a la renta en Colombia respecto al promedio OCDE, se recomienda adoptar un sistema de declaración universal de renta. Este enfoque exigiría a todos los adultos del país presentar su declaración tributaria, lo que facilitaría la identificación de los sectores más vulnerables. Para estos contribuyentes, se podrían aplicar mecanismos de impuesto de renta negativo, junto con subsidios estatales o apoyo a programas sociales.

Es crucial que esta medida esté estrechamente vinculada al Registro Social de Hogares (RSH), que integra información de entidades públicas y privadas sobre identificación de personas, características socioeconómicas y beneficiarios de programas sociales. Con base en tales datos, se podría implementar de manera efectiva la declaración universal pues se podrían identificar con mayor precisión los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y mejorar la administración de los recursos estatales, asegurando una mayor inclusión y eficiencia en el sistema tributario.



Ampliar la base del IVA

Para maximizar el impacto positivo del IVA en el crecimiento económico y en la eficiencia del sistema fiscal, se recomienda ampliar la base de este impuesto mediante una estrategia que priorice la mejora de su eficiencia. Esto implica reducir las tasas reducidas y exenciones que distorsionan la base impositiva y fomentar una mayor inclusión de bienes y servicios en la base imponible. La ampliación de la base debe ir acompañada de un marco legal sólido que asegure la calidad del IVA, evitando medidas que puedan ero-

sonar su eficacia, como la introducción de nuevas exenciones para bienes intermedios o la denegación de reembolsos a exportadores.

Además, es crucial implementar una política que equilibre la ampliación de la base con medidas de apoyo a los contribuyentes y asegurar que los cambios no aumenten la desigualdad de ingresos. Para ello, se deben realizar estudios empíricos sobre los efectos de la ampliación de la base en la distribución del ingreso y la equidad fiscal.



Actualizar la Ley 14 de 1983, que regula el ICA

Para mejorar la competitividad y la eficiencia del ICA, es crucial actualizar la normativa vigente de acuerdo con la Ley 14 de 1983. Este proceso debe considerar los avances y las particularidades de la economía digital, asegurando que las actividades económicas emergentes estén adecuadamente gravadas. Así no solo se permitirá una mayor equidad en la tributación, sino también una mejor adaptación a las nuevas formas de negocio y tecnología que han surgido en las últimas décadas.

Además, es fundamental incentivar y modernizar las estructuras municipales encargadas de la administración del ICA. Proveer a las entidades municipales con herramientas tecnológicas avanzadas y capacitación especializada garantizará una gestión más eficiente y transparente del impuesto. La modernización de estas estructuras permitirá a su vez una mejor recaudación, reducir la evasión fiscal y, en última instancia, aumentar los ingresos municipales para invertir en desarrollo local y mejorar los servicios públicos.

Gestión del RST y el ICA

Para garantizar que el RST cumpla eficazmente su objetivo de formalizar a los pequeños empresarios y microempresarios del país, se recomienda que la administración y el control del ICA se mantenga a nivel municipal en lugar de centralizarse a través de la DIAN. Dado que el impuesto en mención genera recursos significa-

tivos para las administraciones tributarias locales, es fundamental que los municipios conserven la potestad de gestionar y controlar este gravamen, pues permite una mejor adaptación a las realidades y necesidades locales, optimizando así la recaudación y fortaleciendo la formalización de los empresarios.



RETOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

El sistema tributario colombiano enfrenta desafíos críticos que afectan su competitividad y eficiencia; entre estos se destacan las altas tasas impositivas, una base impositiva estrecha y dificultades en la formulación y aplicación de políticas fiscales. Asimismo, la necesidad de adaptarse a un entorno económico globalizado

y digitalizado exige reformas sustanciales para mejorar la recaudación, atraer inversiones y promover un crecimiento económico sostenible [Bird y Zolt, 2014]. Estas dificultades no solo complican la administración tributaria, sino que también pueden desincentivar la inversión extranjera y local.



SIMPLIFICACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LOS IMPUESTOS

La simplificación y la modernización del sistema tributario son fundamentales para abordar los desafíos actuales que enfrenta Colombia. La estructura tributaria vigente, caracterizada por la existencia de múltiples impuestos y regímenes especiales, genera una complejidad significativa y una carga administrativa tanto para los contribuyentes como para la administración fiscal [OCDE, 2021]. Ahora bien, la implementación de tecnologías avanzadas y plataformas digitales podría facilitar el cumplimiento fiscal, reducir costos operativos y mejorar la eficiencia del sistema tributario. Este enfoque no solo optimizaría los procesos, sino que también incentivaría un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales [Jiménez y Podestá, 2020a].

Además, la modernización tecnológica facilitaría el proceso de declaración de impuestos, haciendo que los trámites sean más accesibles y menos costosos para los contribuyentes. Al mismo tiempo, disminuyendo la complejidad y aumentando la transparencia del sistema, se podría fortalecer la confianza de los contribuyentes en la administración tributaria, crucial para lograr una mayor recaudación y garantizar una distribución equitativa de la

carga fiscal, lo que a su vez contribuiría al desarrollo económico sostenible del país.

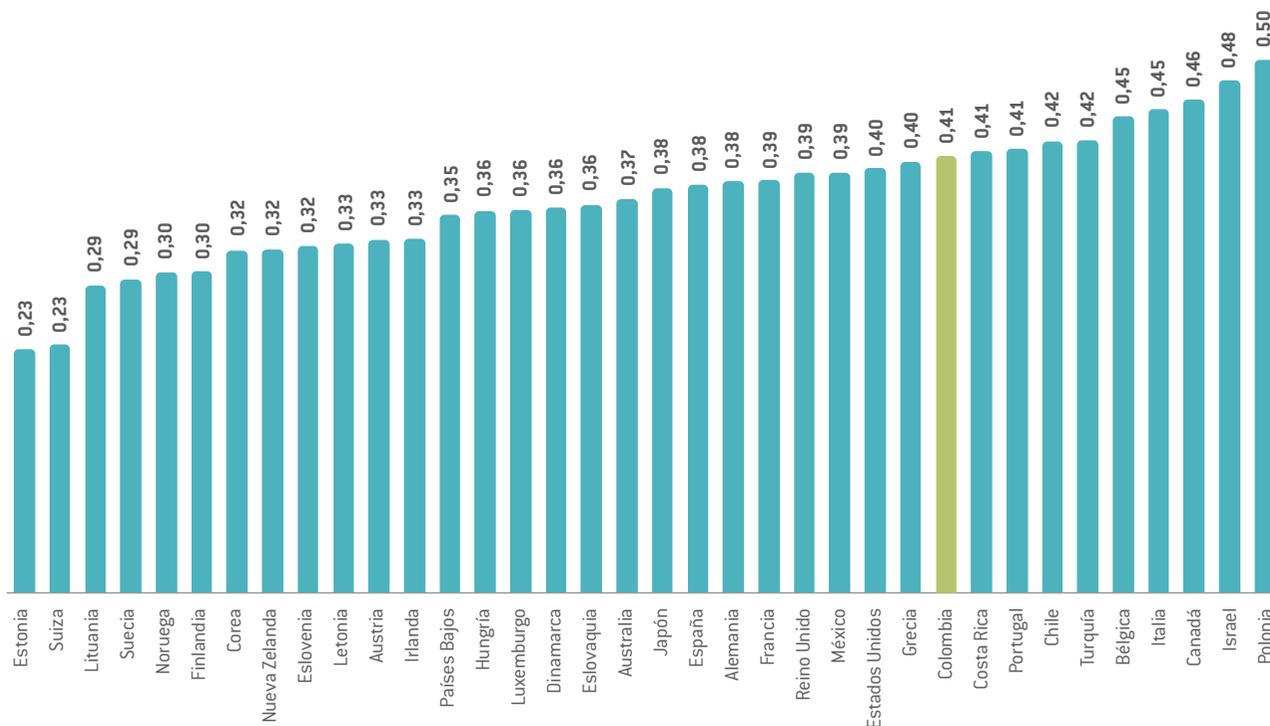
El índice de complejidad tributaria (TCI) de 2022 muestra que Colombia tiene una de las estructuras tributarias más complejas de la región, con un valor general de 0,41 [Gráfica 14]. Aspectos como los precios de transferencia y las normas generales antielusión son especialmente problemáticos, con registros de 0,599 y 0,552, respectivamente [Sureth-Sloane *et al.*, 2023]. Esta complejidad desincentiva la inversión y eleva los costos de cumplimiento para las empresas, afectando negativamente la competitividad del país en comparación con otros, como Estonia y Suiza, que presentan índices mucho más bajos.

Para mejorar la competitividad fiscal, es imperativo que Colombia simplifique su sistema tributario eliminando impuestos innecesarios y armonizando las regulaciones para reducir la carga sobre las empresas. Estas reformas no solo facilitarían la administración fiscal, sino que también crearían un entorno más atractivo para las inversiones, lo cual es crucial para el crecimiento económico sostenible.

Gráfica 14. Índice de complejidad tributaria, 2022



Colombia tiene una de las estructuras tributarias más complejas de la región, con un valor general de 0,41.



Fuente: Sureth-Sloane *et al.* (2023).

En los últimos años, el Gobierno colombiano ha implementado diversas medidas para modernizar su sistema tributario, como la plataforma Muisca de la DIAN, destinada a simplificar los procesos de declaración y pago de impuestos a través de herramientas digitales. No obstante, estas iniciativas aún enfrentan barreras significativas, como la falta de integración completa de los sistemas y la necesidad de mayor capacitación para contribuyentes y funcionarios (OCDE, 2021).

El sistema tributario colombiano ha experimentado numerosas modificaciones normativas debido a la necesidad de recaudar fondos para el gasto público, y ha sido objeto de amplio debate, cuestionándose la eficacia de las reformas adoptadas y replanteando frecuentemente su idoneidad. La conexión entre el sistema fiscal y los intereses generales y el marco presupuestario global es estrecha y fluctuante.

Diversas propuestas han intentado simplificar el sistema tributario en Colombia, pero los avances han sido escasos. Existen más de 30 impuestos a nivel nacional y varios impuestos municipales

en el Distrito Capital, lo que puede confundir a los contribuyentes. La proliferación de exenciones y deducciones complica el sistema y puede resultar en menor equidad y eficiencia (Bird y Zolt, 2014; Perry *et al.*, 2010).

Un sistema tributario eficiente debe ser sencillo de administrar. Requerir una sola declaración y el pago de un único impuesto facilita el cumplimiento por parte de los contribuyentes, reduce los costos de administración y aumenta la eficiencia de la recaudación (Keen y Slemrod, 2017). Además, la claridad en el sistema tributario es esencial para que los contribuyentes comprendan sus obligaciones fiscales, lo que mejora el cumplimiento voluntario y aumenta la confianza en el sistema fiscal (Banco Mundial, 2018).

En suma, para mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario colombiano, las reformas deben centrarse en reducir la complejidad, eliminar exenciones y deducciones innecesarias, y asegurar que las reglas sean claras y comprensibles. Solo a través de un enfoque integral que promueva la simplicidad y la claridad se puede lograr un sistema fiscal más justo y eficiente.



→ EQUIDAD Y EFICIENCIA

El sistema tributario en Colombia, especialmente en lo que respecta al impuesto sobre la renta, ha demostrado tener dificultades para promover la equidad fiscal. A pesar de las reformas destinadas a incrementar su progresividad, persisten problemas de regresividad que afectan principalmente a los asalariados y a aquellos con ingresos ligeramente superiores al mínimo no gravable. Según Fergusson y Hofstetter (2022), una gran parte de la población, aproximadamente tres de cada cuatro colombianos, no contribuye significativamente al impuesto de renta debido a la estructura del sistema, lo que limita la base contributiva y, por ende, la capacidad del Estado para recaudar ingresos de manera equitativa.

Además, el IVA en Colombia muestra un patrón regresivo, impactando más severamente a los hogares de menores ingresos.

Según datos de la OCDE (2022c), los hogares más pobres destinan una proporción mayor de su gasto al pago del IVA en comparación con los hogares de ingresos más altos. Esta regresividad se agrava por la existencia de múltiples exenciones y deducciones que complican la administración del sistema tributario y fomentan prácticas de elusión fiscal.

Para mejorar la equidad del sistema tributario en Colombia, es crucial simplificar el sistema y ampliar la base de contribuyentes. Esto incluye reducir las exenciones y deducciones innecesarias y asegurar que las tasas impositivas sean progresivas y justas. Un enfoque integral que aborde estas cuestiones y establezca mecanismos efectivos para reducir la evasión y elusión fiscal es esencial para construir un sistema tributario más equitativo y eficiente en el país.

→ DISPARIDADES EN LA CARGA TRIBUTARIA

Las disparidades en la carga tributaria efectiva entre empresas de diferentes tamaños en Colombia son significativas. La tasa efectiva de tributación (TET) es crucial para entender la presión fiscal que soportan las empresas. Un informe del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) muestra que las grandes empresas pagan proporcionalmente menos impuesto de renta que las pequeñas y medianas empresas. Esta diferencia en la TET se debe a la capacidad de las grandes firmas para emplear estrategias de optimización fiscal y acceder a incentivos fiscales específicos.

El análisis de la TET por percentiles de ingresos brutos muestra que las empresas con menores ingresos enfrentan una carga tributaria más alta comparada con las grandes organizaciones. Por ejemplo, las compañías en los percentiles de ingresos más bajos tienen una TET del 28 %, mientras que las del percentil más alto tienen una TET del 22 %. Esta diferencia se atribuye a la capacidad de las

grandes firmas para aprovechar deducciones y exenciones fiscales (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2024).

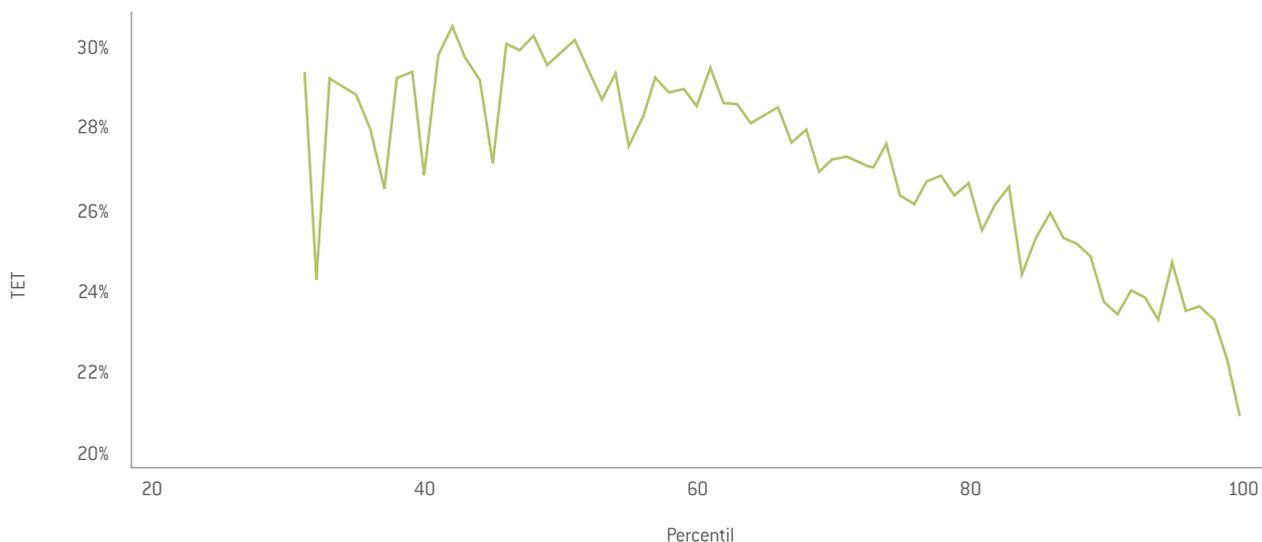
Las grandes empresas se benefician de una gama más amplia de deducciones y exenciones fiscales, como inversiones en investigación y desarrollo y descuentos tributarios. Asimismo, tienen la capacidad de contratar a expertos que maximizan sus beneficios fiscales de manera más efectiva que las pequeñas organizaciones. Esto crea una disparidad en el sistema tributario, donde las pequeñas y medianas firmas soportan una carga fiscal desproporcionadamente alta (OCDE, 2021).

La disparidad fiscal no solo erosiona el recaudo, sino que también obstaculiza la competencia, la innovación y el desarrollo económico. Las pequeñas y medianas empresas, enfrentando una carga tributaria más alta, tienen menos capacidad para crecer, innovar y competir. Esto perpetúa la desigualdad económica y disminuye la competitividad del mercado y dificulta la entrada de nuevas empresas (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2024).

Gráfica 15. Tasa efectiva de tributación por percentiles de ingresos brutos, 2022



La TET por percentiles de ingresos brutos en Colombia indica que, a medida que aumenta el ingreso, la tasa efectiva tiende a disminuir.



Fuente: Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2024), con base en datos de la DIAN.

La capacidad de las grandes empresas para reducir su carga de impuestos mediante el uso de recursos y estrategias avanzadas refleja un sistema tributario ineficiente y sugiere posible elusión y evasión fiscal. Esto socava la base tributaria del país y afecta la capacidad del Gobierno para financiar servicios públicos, resultando en una mayor presión sobre otros sectores, incluyendo a los ciudadanos comunes, y exacerbando la inequidad social y económica (OCDE, 2021).

Para abordar esta situación, se sugiere la introducción de tasas marginales crecientes con la renta líquida gravable, similar al esquema utilizado para las personas naturales. Esta medida contrarrestaría la menor tasa efectiva de las grandes empresas y favorecería a las más pequeñas. También se propone la inclusión de tarifas nominales más altas para empresas con mayores ingresos y reducir las tarifas para las de ingresos más bajos, aunque esto podría desincentivar el crecimiento empresarial cerca de los umbrales de aumento de tarifas (Banco Mundial, 2022).

El pago mínimo de impuestos, que forma parte de la reforma tributaria de 2022, comenzó a aplicarse a partir del año gravable

2023. Aunque esta medida no transformará radicalmente el panorama fiscal en Colombia, establece una tarifa mínima del 15 %, lo que podría contribuir a una distribución más equitativa de esta carga (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2024). En este contexto, el parágrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario introduce la figura de la “tasa mínima de tributación”, también conocida como “tasa de tributación depurada”. Esta disposición tiene como objetivo garantizar que todas las entidades contribuyan de manera justa al sistema fiscal, evitando que algunas de ellas eludan sus responsabilidades en la materia. La implementación de esta iniciativa representa un avance significativo hacia la equidad tributaria y la sostenibilidad del sistema fiscal en el país.

Para fortalecer la efectividad del pago mínimo de impuestos y garantizar una mayor equidad en el sistema tributario colombiano, se recomienda además implementar un seguimiento riguroso y una evaluación continua de la aplicación de la tasa mínima de tributación. Esto incluiría la creación de mecanismos de control que permitan identificar y sancionar a aquellos contribuyentes que intenten eludir sus obligaciones.

Además, es fundamental promover campañas de educación tributaria que informen a los contribuyentes sobre sus derechos y responsabilidades, así como sobre los beneficios de un cumplimiento fiscal adecuado. Estas acciones no solo aumentarán la transparencia y la confianza en el sistema tributario, sino que también contribuirán a una mayor recaudación fiscal, lo que permitirá financiar programas sociales y de desarrollo económico (González y Ramírez, 2023).

La discusión sobre la posible eliminación del régimen simple de tributación en Colombia ha generado un intenso debate debido a sus implicaciones para las mipymes y la formalización de la economía. Este régimen, creado con el objetivo de simplificar la tributación para pequeñas y medianas empresas, ha permitido a los contribuyentes reducir cargas impositivas y mejorar su acceso a beneficios como la seguridad social, contribuyendo así a un mayor nivel de formalización (Sierra, 2018). Según el Gobierno, el 65 % de los contribuyentes que optaron por el régimen simple en 2023 y 2024 migraron desde el sistema ordinario, lo que ha suscitado dudas sobre si realmente está cumpliendo con su objetivo de formalizar nuevos actores económicos.

En Brasil, el régimen simple ha sido exitoso en mejorar la formalización de empresas y aumentar el recaudo tributario. El sistema “Simples Nacional”, implementado en 2007, ha reducido la informalidad al unificar impuestos y simplificar los trámites para pequeños negocios, lo que ha incrementado la participación de las mipymes en la economía formal (Organización Internacional del

Trabajo [OIT], 2018). Esta experiencia demuestra que, con un diseño adecuado, el régimen simple puede ser una herramienta eficaz para fomentar la formalización y mejorar el recaudo, lo que sugiere que Colombia podría beneficiarse de ajustes en lugar de eliminarlo completamente. De hecho, prescindir del régimen simple podría provocar un retroceso en los avances de formalización logrados, llevando a muchas mipymes de vuelta a la informalidad y afectando el recaudo fiscal.

La eliminación del régimen simple probablemente disminuiría la posibilidad de tener una idea de formalización gradual del tejido empresarial del país. Evidentemente, discontinuidades en la forma en la que se gravan las empresas según su tamaño invita a arbitrajes indeseables, pero esto puede ser corregido con el diseño, si no con su optimización. Existen casos exitosos, como el de Brasil y otros países, que han implementado modelos de simplificación tributaria, y por lo tanto se considera indeseable renunciar al instrumento en lugar de mejorar su diseño (OIT, 2018).

Para incrementar la efectividad del impuesto mínimo alternativo y asegurar una distribución más equitativa de la carga fiscal, es indispensable establecer mecanismos de monitoreo y evaluación continua de la tasa mínima de tributación. Sin embargo, esta discusión debe complementarse con una medición en la que se recoja toda la carga estatal que soporta el aparato productivo que informe en qué medida se está logrando equidad horizontal y no una sobrecarga para cierto tipo particular de balances o estructuras de líneas de ingresos y gastos.

→ LA TRIBUTACIÓN DE INGRESOS LABORALES Y DE CAPITAL

La tributación de ingresos laborales y de capital es fundamental en las políticas fiscales debido a su impacto directo en la distribución de la riqueza y la equidad del sistema tributario. En Colombia, al igual que en otros países de la OCDE, existe una diferenciación notable entre la tributación de estos dos tipos de ingresos, lo que ha suscitado debates sobre la necesidad de implementar reformas para lograr un sistema más equitativo y eficiente económicamente.

Los ingresos laborales, incluyendo salarios y sueldos, suelen estar sujetos a tasas impositivas más altas en comparación con los ingresos de capital, como dividendos, intereses y plusvalías. Tradicionalmente, se justifica gravar menos los ingresos de capital para fomentar la inversión y el ahorro, fundamentales para el crecimiento económico. Sin embargo, investigaciones recientes sugieren que una mayor alineación en la tributación de estos ingresos podría resultar en un sistema más justo y eficiente, ayudando a

mitigar las desigualdades inherentes a la distribución de la carga fiscal (Hourani *et al.*, 2023).

En Colombia, la diferencia en la tributación entre ingresos laborales y de capital favorece desproporcionadamente a los individuos de altos ingresos, que suelen obtener una porción significativa de su renta de fuentes de capital. Esta situación perpetúa la inequidad en la distribución de la riqueza y puede distorsionar los incentivos económicos, desalentando la participación laboral y el trabajo. Además, esta estructura tributaria puede socavar los objetivos de eficiencia económica del país, al incentivar la inversión en activos financieros en detrimento de la creación de empleo y la producción. Esto podría impactar negativamente en la innovación y el desarrollo de capacidades locales.

Por lo tanto, es esencial reconsiderar el equilibrio de la carga tributaria para fomentar no solo la equidad, sino también un cre-

cimiento económico sostenible y diversificado. Una reforma que reduzca las ventajas fiscales excesivas a los ingresos de capital podría promover una distribución más equitativa de los recursos y facilitar una mayor reinversión en sectores productivos clave para el desarrollo económico y social del país (Hourani *et al.*, 2023).

La Gráfica 16 ilustra un análisis comparativo de las TET entre ingresos laborales y dividendos en varios países de la OCDE. Colombia se destaca por tener una diferencia considerablemente menor en las TET sobre ingresos laborales y dividendos en comparación con otros países, lo que sugiere una política fiscal que no favorece significativamente los ingresos de capital.

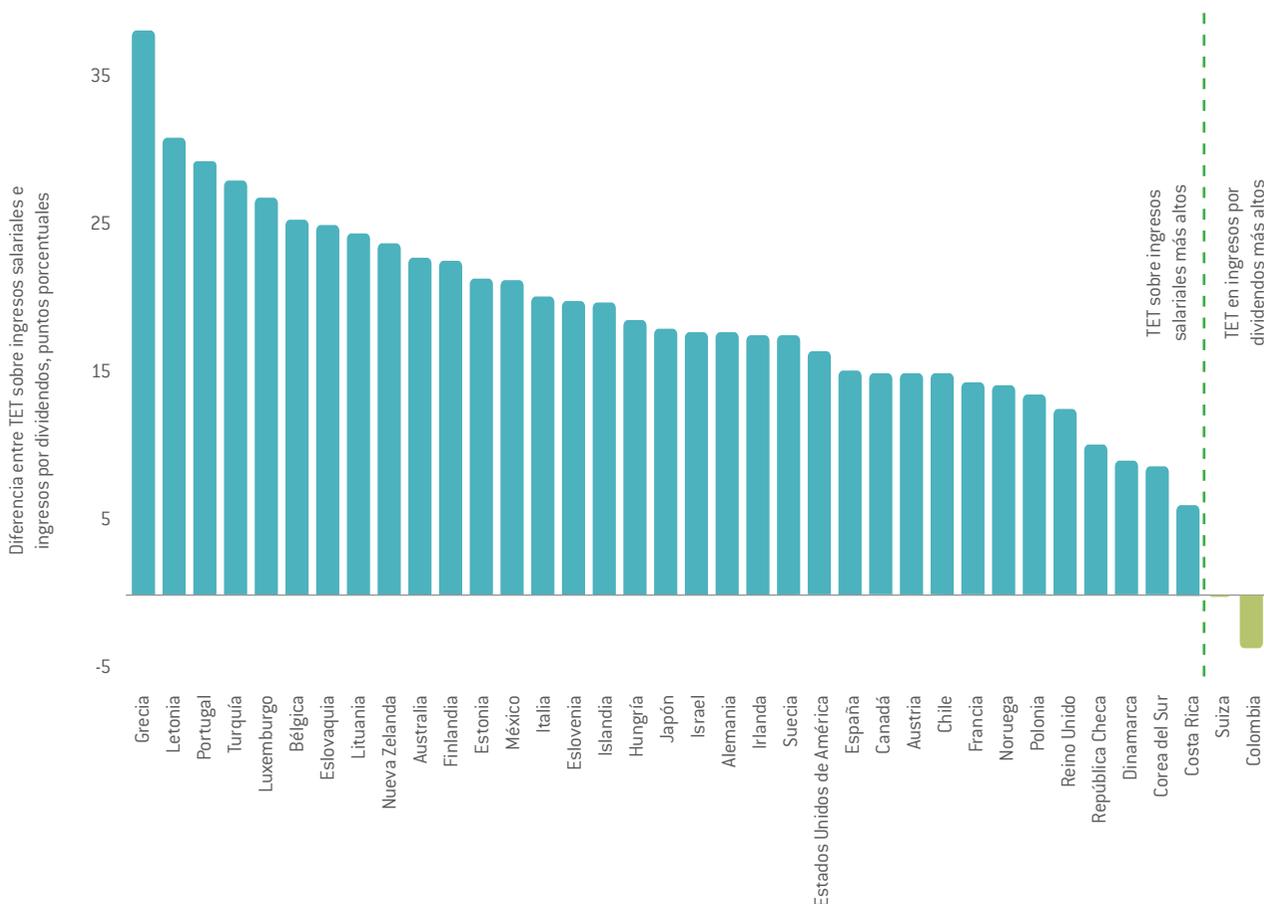
Esta estrategia puede interpretarse como un esfuerzo por reducir la desigualdad de ingresos, asegurando que quienes obtienen ingresos principalmente de dividendos paguen una proporción justa de impuestos. Sin embargo, esta política también podría desincentivar la inversión y la participación en el mercado de capitales, lo cual tendría implicaciones negativas para la competitividad económica y la atracción de inversiones. Por ende, es crucial que las políticas fiscales encuentren un equilibrio entre promover la equidad y fomentar el crecimiento económico, garantizando que el sistema tributario no desincentive las inversiones necesarias para el desarrollo sostenible del país.

Gráfica 16. Diferencia en las tasas efectivas de tributación para individuos que perciben ingresos salariales e ingresos por dividendos. Países de la OCDE

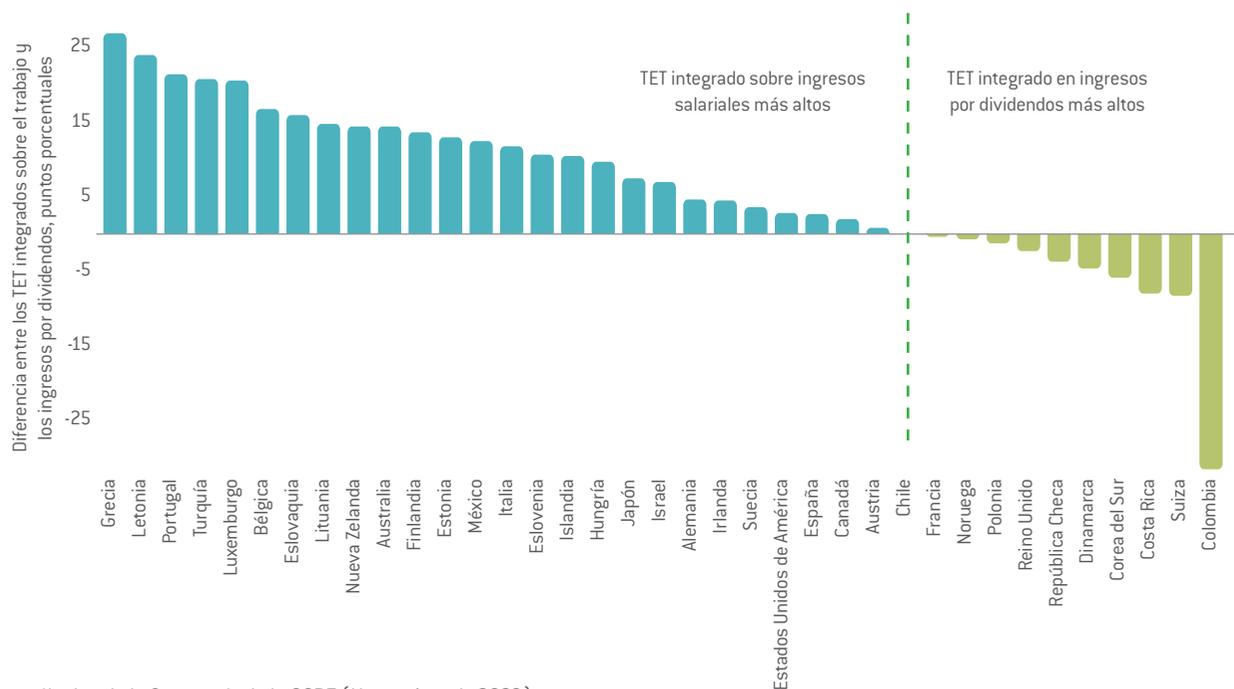


Las TET para ingresos por salario y por dividendos en diversos países muestran que, generalmente, los ingresos salariales están más gravados que los dividendos. En el caso de Colombia, se observa una excepción, donde los dividendos están sujetos a una TET comparativamente más alta que en otros países.

a. Diferencia en la tasa efectiva de tributación para un individuo que gana cinco veces el salario promedio, 2021



b. Diferencia en las tasas efectivas de tributación integradas para los ingresos salariales y los ingresos por dividendos



Fuente: cálculos de la Secretaría de la OCDE (Hourani et al., 2023).

Por otra parte, el panel b de la Gráfica 16 profundiza en la comparación al mostrar la diferencia en las TET integradas, que consideran los impuestos tanto a nivel personal como a nivel empresarial. En este contexto, Colombia nuevamente se destaca, pero con una diferencia aún más negativa, indicando que las TET integradas para

los ingresos por dividendos son menores que para los ingresos laborales. Esta situación es inusual dentro del contexto de la OCDE, donde generalmente los ingresos de capital tienden a estar sujetos a una menor carga fiscal debido a políticas que buscan incentivar la inversión y el ahorro.

EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

La evasión fiscal representa un desafío crítico para Colombia, especialmente en la administración y recaudación de impuestos importantes como el de renta y el IVA. La falta de un modelo estructurado por parte de la administración tributaria para medir de manera precisa la evasión y elusión fiscal complica enormemente la evaluación y el desarrollo de estrategias efectivas para contrarrestar estas prácticas. Según Sierra (2018), el IVA es uno de los impuestos más evadidos, lo que evidencia un problema sistémico que requiere atención urgente. La evasión de IVA no solo reduce significativamente los ingresos del Estado, sino que también distorsiona la competencia al otorgar ventajas indebidas a las empresas que no cumplen con sus obligaciones fiscales.

Además, la desconfianza hacia el Estado y la percepción de un sistema tributario ineficiente y desequilibrado contribuyen a la evasión fiscal. Muchos contribuyentes sienten que el sistema

es injusto o que los impuestos son excesivos, lo cual fomenta la evasión como una forma de “defensa” contra lo que consideran un robo (Sierra, 2018). A esto se añade la falta de medidas de control, inspección y vigilancia efectivas, lo que hace que las sanciones y multas existentes no logren su objetivo de disuadir la conducta evasiva. Estos factores crean un círculo vicioso donde la baja recaudación fomenta una mayor presión impositiva sobre aquellos que sí cumplen, exacerbando la percepción de injusticia y alimentando aún más la evasión.

Por otro lado, la brecha tributaria en impuestos como la renta corporativa y de personas naturales es alarmante, con estimaciones que sugieren que podría superar el 60 % este año. Esta diferencia se ve agravada por lo que se conoce como “manguitos”, término coloquial para describir pequeñas lagunas legales o deducciones que no han sido efectivamente reguladas ni por las au-



toridades locales ni por el Congreso, y que constituyen una forma de evasión fiscal. La defraudación por estos conceptos se estima en aproximadamente COP 4,3 billones anuales, una cifra que no solo demuestra la magnitud del problema, sino que también subraya la necesidad urgente de reformas legislativas que eliminen o restrinjan estas exenciones para ampliar la base imponible y mejorar el recaudo.

Estos desafíos destacan la necesidad imperativa de una reforma tributaria integral en Colombia que no solo busque cerrar las

brechas existentes y combatir la evasión, sino que también aspire a construir un sistema más justo, equitativo y eficiente. Una reforma efectiva debería incluir mejoras en la capacidad de la administración tributaria para detectar y sancionar la evasión, una revisión de las políticas fiscales para asegurar una carga tributaria más equilibrada y medidas para restaurar la confianza en el sistema tributario. Solo así se podrá garantizar una estructura fiscal que promueva la equidad y la justicia social, elementos fundamentales para el desarrollo sostenible del país.

RECOMENDACIONES



Nueva recomendación



Recomendación relacionada



Recomendación priorizada



Implementación de tecnología digital para simplificación tributaria

Para avanzar en la simplificación y modernización de los impuestos, es fundamental establecer un plan integral que aborde la revisión y eliminación de impuestos redundantes y complejos. La implementación de tecnologías digitales avanzadas puede facilitar el cumplimiento tributario y mejorar la eficiencia administrativa. Es esencial proporcionar plataformas intuitivas que permitan

a los contribuyentes realizar sus declaraciones de manera rápida y sencilla, reduciendo así la carga administrativa y mejorando la transparencia del sistema tributario. Además, es importante garantizar que estas tecnologías sean accesibles y comprensibles para todos los usuarios, incluyendo aquellos con menor alfabetización digital.



Capacitación y seguridad en la modernización tecnológica

La modernización tecnológica del sistema tributario debe ir acompañada de una robusta infraestructura de apoyo, que incluya la capacitación tanto de los contribuyentes como de los funcionarios tributarios. Esto es crucial para asegurar una transición fluida y efectiva hacia un sistema más digitalizado. Asimismo, es necesario fortalecer

la seguridad de las plataformas digitales para proteger los datos de los contribuyentes y garantizar la confidencialidad de la información fiscal. Un enfoque integral que contemple estos aspectos contribuirá a mejorar la confianza de los contribuyentes en el sistema y promoverá un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.



Fomento de la equidad y la transparencia en el sistema tributario

La equidad y la transparencia son pilares fundamentales en la reforma del sistema tributario. Es vital diseñar políticas fiscales que reduzcan las desigualdades y promuevan una distribución más justa de la carga tributaria. Esto incluye la eliminación de exenciones y deducciones innecesarias que benefician desproporcionadamente a ciertos secto-

res, y la implementación de tasas progresivas que aseguren que los contribuyentes con mayores ingresos aporten una proporción justa. Además, es crucial aumentar la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los ingresos fiscales, para que los contribuyentes vean claramente los beneficios derivados de su contribución al Estado.



Fortalecimiento de la lucha contra la evasión y elusión fiscal

Para combatir la evasión y elusión fiscal de manera efectiva, es crucial implementar medidas rigurosas de control y sanción, además de fortalecer la inspección y vigilancia tributaria. Los programas de fiscalización deben basarse en dos pilares fundamentales: la interoperabilidad de sistemas de información y la imposición de sanciones tanto monetarias como no monetarias que desincentiven estas prácticas y garanticen la integridad de las actuaciones de la administración tributaria. Es esencial desarrollar un

marco legal sólido que castigue adecuadamente estas conductas y fomente el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Asimismo, es fundamental promover una cultura tributaria que perciba el cumplimiento fiscal como un deber cívico y una contribución al bienestar común. Esto se puede lograr mediante campañas de sensibilización y educación que destaquen la importancia de los impuestos en la financiación de los servicios públicos y el desarrollo económico del país.



6

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 Servicio Nacional de Aprendizaje (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.



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
Incluir tributos adicionales al impuesto de renta en el sistema de monotributo y ampliar su cobertura a las microempresas.	2018	El 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.
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 factura electrónica no solo permite un mejor control fiscal, evitando la evasión de impuestos, sino que consigue registrar el comportamiento adquisitivo de los colombianos en tiempo real. De este modo es posible aumentar la eficiencia de la administración.
Eliminar los días sin IVA.	2022	La medida dificulta la administración tributaria y erosiona el recaudo, no necesariamente dinamiza las ventas y el comercio. 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.



Recomendación	Año en el cual fue acogida	Impacto esperado/observado	Observaciones
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 otros miembros de la OCDE.
Gravar las rentas de pensiones, imponiendo la progresividad que recaee 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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
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 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.
Implementar una política integral de recursos humanos y fortalecer la infraestructura tecnológica de los entes territoriales.	Esta medida 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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
<p>Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.</p>	<p>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.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>Reducir la carga tributaria a las empresas beneficiaría la empleabilidad y la formalización empresarial.</p>
<p>Implementar medidas para enfrentar la evasión tributaria adicionales a las contempladas en la Ley 2155 de 2021.</p>	<p>La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>La automatización de procesos tributarios frente al gasto de los hogares permitirá hacer mejor seguimiento y evitar la evasión.</p>
<p>Revisión del impuesto al patrimonio.</p>	<p>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.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>Se debe evitar gravar dos veces por la misma ganancia, o se generarán desincentivos a la creación y el mantenimiento de las empresas.</p>
<p>Implementación de un sistema de información unificado, simple, claro inteligente e inclusivo.</p>	<p>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.</p> <p>El sistema debe ser simple y tener credibilidad, al punto que las personas puedan recibir de forma fácil sus impuestos por pagar.</p>	<p>Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República</p>	<p>La creación de sistemas de información comunes que alineen investigación de ingresos y gastos de los hogares mejora los procesos de tributación y recaudo, como la focalización del gasto.</p>



NUEVAS RECOMENDACIONES

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados
Ajustar la estructura impositiva para promover la equidad.	Reducir la dependencia de los impuestos indirectos (como el IVA), que tienden a ser regresivos y afectan más a las clases bajas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República
Seguimiento efectivo a las empresas que operan en el ámbito digital.	Con el crecimiento exponencial de la economía digital, es importante que los países adopten políticas fiscales más robustas para gravar de manera efectiva a las empresas que operan en el ámbito digital. Colombia debería establecer un marco regulatorio específico para las plataformas digitales y las transacciones electrónicas, asegurando que estas contribuyan de manera justa al sistema tributario. Esto ayudaría a mitigar la erosión de la base imponible y garantizaría una mayor equidad fiscal.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República



REFERENCIAS

- 1 Banco de la República. (2021). *Tasas efectivas de tributación en Colombia*. <https://www.banrep.gov.co/es/blog/tasas-efectivas-tributacion-colombia>
- 2 Banco Mundial. (2018). *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*.
- 3 Banco Mundial. (2022). *Informe sobre la economía de Colombia*.
- 4 Banco Mundial. (2024). *State and Trends of Carbon Pricing Dashboard*. <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/>
- 5 BBVA. (2022). *Reforma tributaria en Colombia 2022: principales cambios*. <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2021/07/Reforma-Fiscal-Colombia.pdf>
- 6 Bird, R. M. y Zolt, E. M. (2014). Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 656(1), 58-78.
- 7 Bird, R. M. y Zolt, E. M. (2018). *Taxation and inequality in the Americas: Changing the fiscal contract?* Edward Elgar Publishing.
- 8 Calderón, C. y Servén, L. (2014). *Infrastructure, growth, and inequality: An overview* (World Bank Policy Research Working Paper 7034).
- 9 Cepal. (2021). *Panorama social de América Latina 2021*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-social-panorama-latin-america-2021>
- 10 CPC. (2022). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto en la competitividad*.
- 11 Crowe, D., Haas, J., Millot, V., Rawdanowicz, L. y Turban, S. (2022). *Population ageing and government revenue: Expected trends and policy considerations to boost revenue* (OECD Economics Department Working Papers N.º 1737). OECD Publishing. <https://www.oecd.org/en/publications/2022/12/population-ageing-and-government-revenue-8497bd8e.html>
- 12 DANE. (2022). *Proyecciones de población y envejecimiento en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- 13 De Rosa, M., Flores, I. y Morgan, M. (s. f.). *¿Cómo se distribuye el crecimiento económico en Latinoamérica?* https://distribuciones.info/index.html#%C2%BFC%3B3mo_se_distribuye_la_carga_impositiva_y_los_beneficios
- 14 DIAN. (2021a). *Informe anual de gestión tributaria*.
- 15 DIAN. (2021b). *Reporte de ingresos tributarios*.
- 16 DIAN. (2023). *Informe de gestión*. <https://www.dian.gov.co/atencion-ciudadano/Documents/Informe-de-Gestion-DIAN-2023.pdf>
- 17 DIAN. (2024a). *Comunicado de prensa N.º 19: La DIAN suspendió cerca de 4 millones de RUT que no cuentan con correo electrónico*. <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/HistoricoComunicadosPrensa.aspx>
- 18 DIAN. (2024b). *Comunicado de prensa N.º 21: Solo el 19,7 % de las facturas electrónicas de 2023 aplican para reducir el impuesto de renta*. <https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/HistoricoComunicadosPrensa.aspx>
- 19 DIAN. (2024c). *Estadísticas de ingreso y riqueza en clave de género: un zoom en las personas más ricas de Colombia*. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/InformesEspeciales/02-Estadisticas-de-Ingreso-y-Riqueza-en-Clave-de-Genero-PLURAL.pdf>
- 20 DT-CARF. (2024). *Informe de resultados del recaudo tributario 2023*. https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConeccionContent%2FWCC_CLUSTER-244049%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- 21 Fergusson, L. y Hofstetter, M. (2022). *The Colombian Tax System: A Diagnostic Review and Proposals for Reform* (UNDP LAC Policy Documents Series N.º 28). <https://www.undp.org/latin-america/publications/colombian-tax-system-diagnostic-review-and-proposals-reform>
- 22 FMI. (2019). *Tax Policy for Inclusive Growth: Increasing the Role of Tax Policy in Promoting Inclusive Growth* (IMF Policy Paper).
- 23 González, M. y Ramírez, L. (2023). Estrategias para mejorar el cumplimiento tributario en Colombia. *Revista de Estudios Tributarios*, 12(1), 45-67.
- 24 Gutiérrez, L. y Rodríguez, M. (2018). Redistribución de la riqueza y equidad fiscal en Colombia. *Estudios Económicos*, 36(4), 567-589.
- 25 Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2020). *The Economic Impacts of Learning Losses*. OCDE.
- 26 Hourani, D., Millar-Powell, B., Perret, S. y Ramm, A. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners* (OECD Taxation Working Papers N.º 65). <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/04f8d936-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F04f8d936-en&mimeType=pdf>
- 27 Jiménez, J. y Podestá, A. (2020a). Eficiencia del sistema tributario y desarrollo económico. *Revista de Economía Pública*, 45(2), 123-145.
- 28 Jiménez, J. P. y Podestá, A. (2020b). Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in Latin America. *Journal of Development Studies*, 56(10), 1894-1910.
- 29 Keen, M. y Slemrod, J. (2017). Optimal Tax Administration. *Journal of Public Economics*, 152, 133-142.
- 30 KPMG. (2023). *Generative artificial intelligence and tax planning*. <https://kpmg.com/kpmg-us/content/dam/kpmg/pdf/2023/vcm-gen-ai-slipsheet.pdf>
- 31 KPMG. (2024). *Taxation of the digitalized economy*. <https://kpmg.com/kpmg-us/content/dam/kpmg/pdf/2023/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>

- 32 Lustig, N. (2018). *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press.
- 33 Martínez, P. y Santos, R. (2019). Reformas fiscales y competitividad económica. *Journal of Fiscal Studies*, 29(3), 302-319.
- 34 Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- 35 Minhacienda. (2021). *Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social: Exposición de Motivos*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-200786
- 36 Minhacienda. (2024). *Circular Proyecto de Reforma Tributaria. Proyecto de ley mediante el cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación y se dictan otras disposiciones*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=ConexionContent/WCC_CLUSTER-256788
- 37 Naciones Unidas. (2024). *World population prospects 2024: Summary of results*. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/world-population-prospects-2024>
- 38 Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *La tributación por tamaño de empresa: Otra forma de desigualdad en Colombia* (Informe N.º 52). <https://www.ofiscal.org/files/ugd/d0c5ee63b87e9bc5e44238a8be43115a9a4b95.pdf>
- 39 OCDE. (2019). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2019*. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-oecd-colombia-2019_805f2a79-es
- 40 OCDE. (2020). *Perspectivas económicas para América Latina*. https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2020_f2fdced2-es
- 41 OCDE. (2021). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2021*.
- 42 OCDE. (2022a). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-26666989.htm>
- 43 OCDE. (2022b). *OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tax-policy-reviews-colombia-2022_054722db-en.html
- 44 OCDE. (2022c). *Pricing Greenhouse Gas Emissions: Turning Climate Targets into Climate Action, OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation*. https://www.oecd.org/en/publications/pricing-greenhouse-gas-emissions_e9778969-en.html
- 45 OCDE. (2023a). *Declaración sobre el enfoque de dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía*. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/beps/declaracion-sobre-el-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-octubre-2021.pdf>
- 46 OCDE. (2023b). *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy: Consolidated commentary to the global anti-base erosion model rules 2023*. OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-consolidated-commentary-to-the-global-anti-base-erosion-model-rules-2023_b849f926-en.html
- 47 OIT. (2018). The Brazilian experience on the “Simples Nacional”: Micro Entrepreneur, Micro and Small Businesses. ILO. https://www.social-protection.org/gimi/gess/Media.action;jsessionid=EF1-p0L7Qm_UPfoFpkwUxFm7h8PZf0Q98u0b9Wa3XjNNmHiTMbHZ-g!-765179005?id=19412
- 48 Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- 49 Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2011). *Creating shared value*. <https://www.communitylivingbc.ca/wp-content/uploads/2018/05/Creating-Shared-Value.pdf>
- 50 Sierra, M. (2018). *Evasión de impuestos nacionales en Colombia: revisión documental*. Corporación Universitaria Minuto de Dios. https://repository.uniminuto.edu/bitstream/10656/10307/1/UVDTCPSierraMaria_2018.pdf
- 51 Sureth-Sloane, Schanz and team Paderborn University y LMU Munich. (2023). *The Global MNC Tax Complexity Project*. <https://www.taxcomplexity.org/>
- 52 Tax Foundation. (2024). *International Tax Competitiveness Index 2023*. Center for Global Tax Policy. https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2023/10/TF-ITCI23-Book_16-10_FV.pdf
- 53 Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*.