



UNIVERSIDAD  
**SANTO TOMÁS**  
— TUNJA —

VIGILADA MINEDUCACIÓN - SNIES 1732

# WORKING PAPER

los desaciertos y oportunidades de las  
reformas tributarias en Colombia.

Análisis de la Ley de crecimiento económico Ley 2010 de 2019





UNIVERSIDAD  
**SANTO TOMÁS**  
TUNJA

VIGILADA MINEDUCACIÓN - SNIES 1732

working paper



**WORKING PAPER.**

Autores: Martha Isabel Salinas Medina  
Lady Carolina Herrera Parra

Tamaño: Carta / 22 Páginas.

ISBN: 978-628-7504-52-3

**COMITÉ EDITORIAL**

**Fr. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.**  
Rector

**Fr. José Gregorio HERNÁNDEZ TARAZONA, O.P.**  
Vicerrector Académico

**Fr. Héctor Mauricio VARGAS RODRÍGUEZ, O.P.**  
Vicerrector Administrativo y Financiero

**María Ximena ARIZA GARCÍA**  
Directora Ediciones Usta Tunja

**Sandra Consuelo DÍAZ BELLO**  
Directora Unidad de Investigación e Innovación

**Juan Carlos CANOLES VÁSQUEZ**  
Director Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación

Primera edición, 2022  
**ISBN:** 978-628-7504-52-3

**Corrección de Estilo:**

Fr. Ángel María BELTRAN NARANJO, O.P.

Todos los derechos reservados conforme a la ley. Se permite la reproducción citando fuente.

El pensamiento que se expresa en esta obra, es exclusiva responsabilidad del autor y no compromete la ideología de la Universidad Santo Tomás.

**Diagramación:** Karol Fernanda Ramos D.G

**Impresión:** Búhos Editores Ltda.

**Ediciones Usta**

Universidad Santo Tomás  
2022

**Departamento Ediciones Usta Tunja**

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja



*Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. Ley 23 de 1982.*



## BIOGRAFIA AUTORAS

### Martha Isabel Salinas

Contadora Pública de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gerencia Financiera y Magister en Auditoría y gestión empresarial. Docente, asesora y revisora fiscal de diferentes organizaciones públicas y privadas. *Líneas de investigación desarrolladas: Contabilidad pública y control fiscal.*

### Lady Carolina Herrera

Contadora Pública de la Universidad pedagógica Y tecnológica de Colombia, Especialista en Planeación y gestión del desarrollo territorial, Esp. en auditoría forense, y con estudios de Maestría en Derecho Tributario. Docente, consultora y auditora de diferentes organizaciones públicas y privadas. *Líneas de investigación desarrolladas: Hacienda pública y tributación.*





## RESUMEN

---

En Colombia el sistema tributario está fundamentado en los principios de equidad, eficiencia, reserva de ley y progresividad, expuestos claramente en la Constitución Política y en la legislación aprobada por el Congreso de la República, donde se ratifica que estas normas no se aplicarán con retroactividad; de este modo se debe respetar la seguridad jurídica y la confianza legítima en el Estado. Sin embargo, organismos internacionales siguen señalando que el sistema tributario en Colombia es poco atractivo para la inversión y no es eficaz, ni justo en la distribución de la carga tributaria con sus conciudadanos.

Por lo anterior, el objetivo de este documento es analizar el comportamiento económico que se ha dado en el país, a partir de la reforma tributaria promovida con la Ley de crecimiento económico del año 2019, de manera que se permita dar a conocer, si se generará la competitividad, confianza inversionista, aumento en la productividad del país, recaudo tributario, y mejoramiento de los indicadores financieros fiscales.

Estas razones, llevan a la conclusión que la eficiencia tributaria en Colombia dada en términos de recaudo se mantiene conforme a las metas establecidas por el Gobierno central, pero muy por debajo de los requerimientos de organismos internacionales como la OCDE, tan influyentes en países emergentes.

La metodología utilizada es descriptiva, utilizando fuentes secundarias y técnicas como el análisis documental.

Las reformas tributarias en Colombia, han representado un avance que se ha derivado de las pretensiones de Organizaciones Internacionales como la OCDE, ya que a través de estos mecanismos legislativos buscan ampliar el espectro de contribuyentes y los “beneficios” que recaen a la sociedad. Pero, estas reformas tributarias ¿fortalecen la equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario en Colombia?

Según la OCDE, refiriéndose a la Ley de financiamiento del año 2018:

El sistema tributario colombiano plantea barreras significativas para la inversión y no distribuye la carga tributaria de manera justa. A pesar de las recientes mejoras, el sistema hace poco para reducir la alta desigualdad de ingresos. La combinación de impuestos es desequilibrada, con una elevada presión fiscal sobre las empresas formales. El sistema tributario no fomenta la inversión, el espíritu empresarial y la formalización. Cumplir con la regla fiscal sin recortes de gastos requiere más ingresos. Los ingresos fiscales han aumentado, pero siguen siendo bajos en comparación internacional, mientras que, al mismo tiempo, las necesidades de gasto social están aumentando. Para cumplir con la regla fiscal, sin grandes recortes en el gasto, el gobierno tendrá que empezar a recaudar más ingresos fiscales. Esto requiere una reforma tributaria. Una reforma del IVA puede generar más ingresos, mejorar la equidad y fomentar la inversión y la formalización. Las personas más ricas son las que más se benefician de las tarifas diferenciales y las exenciones del IVA. Aplicar la tasa estándar a todo el consumo y compensar a los hogares de bajos ingresos mediante transferencias de dinero en efectivo aumentaría los ingresos de una manera más inclusiva. También crearía margen para reducir la presión fiscal sobre las empresas, impulsar la inversión y promover la formalización (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2020).



La Ley 2101 de 2019, actual reforma tributaria, fue promulgada de “acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018”, se inspira en el crecimiento económico que generará a través de la disminución del desempleo, la inversión extranjera, y el fortalecimiento de las finanzas públicas; por lo cual ha propuesto nuevos mecanismos de tributación, como son el Régimen Simple, el régimen de mega inversiones y de las Sociedades Holding en Colombia CHC, la normalización de activos omitidos y pasivos inexistentes, la modificación del tipo penal en materia tributaria y la creación del delito de evasión fiscal, entre otras, que promueven la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario Colombiano.

En Colombia, según cálculos recogidos por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), la tributación corporativa directa recaudó 5,5% del PIB, por su parte la renta de las personas naturales solo llegó al 1,4% del PIB con respecto al cierre del año 2018. Lo anterior conllevó a analizar por parte de la institución, que Colombia tiene un serio problema de eficacia en el recaudo de impuestos directos, específicamente el impuesto de renta de las personas naturales. Indicó asimismo que se verá afectado el recaudo corporativo, teniendo en cuenta la disminución gradual de la tarifa del impuesto de renta, que entrará en vigencia a partir del año 2020 con la modificación del artículo 240 del Estatuto Tributario con esta última reforma.

Por lo anterior, este trabajo parte de la necesidad de identificar las debilidades y oportunidades del desarrollo económico, basados en las cargas impositivas y regulación de los tributos que se dan

constantemente en Colombia. Es importante realizar un análisis estructurado que permita identificar las irregularidades y afectaciones a los principios del sistema tributario, así mismo dar a conocer los beneficiarios de este tipo de reformas.

La estructura del paper, en primer lugar, se enfocará al análisis macroeconómico actual del país frente al recaudo tributario y a otros rubros representativos, posteriormente en la estructura de la Ley de crecimiento económico, y por último reflejará los impactos positivos y negativos de esta nueva reforma tributaria.

La exposición de motivos de la reforma tributaria 2019 señalados en el Proyecto de Ley 227 de 2019, estableció como objetivos de la reforma el aumento del poder adquisitivo de la población, la contribución a la generación de empleo, la reducción de la pobreza, el incremento de los ingresos fiscales, y la financiación de los gastos de la Nación asegurando la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Al respecto de la formalización y la generación de empleo, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), realiza un balance del año 2019 y presenta en su informe nacional las expectativas respecto al año 2020:

Otro gran desafío está en la formalización. Colombia aún presenta altos niveles de informalidad laboral, de producto y empresarial. El país ya ha avanzado en la toma de decisiones para reducir la informalidad como la reducción de trámites, el régimen simple de tributación, la factura electrónica. A lo anterior se suma el Conpes de formalización empresarial, cuyo propósito principal es la implementación de un plan de acción para mejorar la relación beneficio costo de una empresa para ser formal. Este Conpes aborda la informalidad desde un concepto multidimensional relacionado con la productividad y el nivel macroeconómico del país. En este sentido es muy relevante trabajar en conjunto y abordar el tema desde un punto de vista interinstitucional en donde se alineen los propósitos de entidades como MinCit, MinSalud, MinTrabajo, el DNP, el DANE y el sector privado. Lo importante ahora es que este mejor ambiente para la formalización se traduzca en resultados significativos en el corto plazo (Asociación

Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI], 2020).

En efecto, otro gran desafío para este nuevo Gobierno que ya ha presentado 2 reformas tributarias a la fecha, es sin lugar a duda la disminución del déficit fiscal, cifra que a pesar de haber disminuido con respecto al año 2018, genera preocupaciones macroeconómicas. El déficit fiscal del año 2019 cerró en el 2.4% del PIB, aproximadamente unos 25 billones de pesos. Por otro lado, el desafío se refleja en el PIB para el 2019 que cierra con una variación anual del 3.3%, en comparación con el año 2011 en el que se reactivó la economía con un porcentaje del PIB del 6.9%, evidentemente en cada periodo estas cifras fluctúan, como se observa en las series desestacionalizadas del boletín de indicadores económicos del Banco de la República<sup>2</sup>. El mayor rubro en el año 2019 se observa en las importaciones con un 9.2%, seguido del consumo 4.6% y la formación bruta de capital 4.3%; el menor rubro se ve reflejado en las exportaciones 3.1%, en comparación con el año 2011 donde se reflejó un 5.7 % en el consumo final, 18.5% de formación bruta de capital, exportaciones con el 12.3% e importaciones 20.2%. Es evidente que las importaciones en estos periodos comparados representan el mayor rubro.

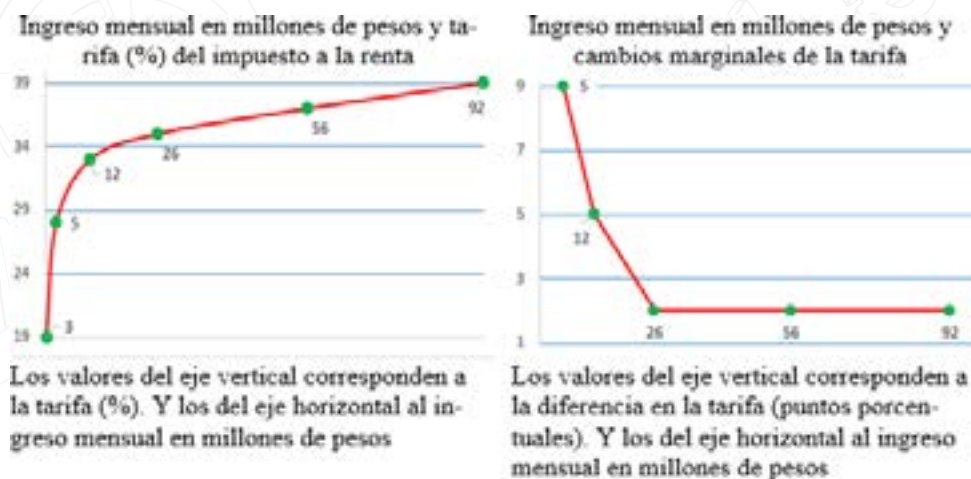
Para lograr lo anterior, se pretende a través del texto jurídico el aumento del consumo de los hogares, la formalización, la inversión extranjera; pero, disminuir la renta de personas jurídicas progresivamente, crear tarifas especiales, crear regímenes simples de tributación, ¿realmente genera que las actividades económicas repunten y se disminuya el desempleo, generando mayores ingresos y por ende, aumente la producción interna, el consumo, y favorezca la acumulación de capital?

Si bien, el cierre del balance fiscal del Gobierno Nacional Central presenta un aumento de los ingresos de 2019 respecto al periodo fiscal 2018, es específicamente generado por los ingresos no tributarios y recursos de capital; por su parte el recaudo tributario aumenta de manera no significativa, específicamente el aumento se presenta por el recaudo de la reactivación del impuesto al patrimonio 2018, el impuesto al gravamen de los movimientos financieros y la retención en la fuente. La tributación corporativa directa en 2019 recaudó 5,5% del PIB, la renta de las personas naturales solo llegó a 1,4% del PIB con respecto al año 2018. Lo anterior, conlleva a analizar que Colombia tiene un serio problema de eficacia en el recaudo del impuesto de renta, especialmente de las personas naturales, teniendo en cuenta la acumulación de capital que se presenta en las personas físicas, como bien lo han planteado los economistas Jorge Iván González y Edna Bonilla, en su artículo de opinión de la Fundación razón pública:

Para las personas que ganan 3,2 millones de pesos al mes la tarifa es de 19%. Y para quienes ganan 91,9 millones la tarifa es de 39%. A pesar de que la tarifa aumenta (gráfica del lado izquierdo) el sistema no es progresivo, porque los cambios en la tarifa son decrecientes, tal y como se observa en la tercera columna, y en la gráfica del lado derecho (Razón Pública, 2020).

Adicionalmente, los autores evidencian la escasa progresividad del impuesto, además de su escaso aporte a la consecución de la equidad en el sistema tributario colombiano. En este sentido, la primera gráfica (lado izquierdo) demuestra que a medida que el ingreso de los contribuyentes se incrementa, la tarifa se aplana dejando en evidencia que se pierde la relación entre el aumento del ingreso y el aumento tarifario. La gráfica de la derecha muestra el aumento de la tarifa a partir del aumento del ingreso, observando que la tasa de crecimiento de la tarifa es decreciente a medida que el ingreso aumenta en los contribuyentes.

**Ilustración 1.** Análisis de Progresividad y Equidad del Impuesto de Renta de Personas Naturales



Fuente: (Razón Pública, 2020)

La tarifa golpea más duro los cambios en los ingresos medios, que en los altos. Es sumamente benévola con las personas más ricas. Siempre es bueno recordar que en los años setenta en Europa las tarifas marginales no se detenían en 39%, sino que podían llegar hasta el 90% (Razón Pública, 2020).

En relación al impuesto de renta de personas jurídicas, la reforma tributaria enfoca su aparato legislativo a la disminución de la tarifa, progresivamente a partir del año 2020, disminuyendo un

punto porcentual hasta el año 2022, pasando del 33% al 32% en el primer año, el 31% para el segundo, y a partir del año 2022 el 30%. Se incluyen además temas como la deducción por primer empleo, la eliminación gradual de la renta presuntiva, y la no limitación a algunas rentas exentas a partir del año 2019. Así mismo, rentas exentas e incentivos tributarios para empresas de economía naranja, contratos de estabilidad jurídica tributaria para el desarrollo de mega inversiones y obras por impuestos; disminución de la tarifa general para personas jurídicas, fortaleciendo nuevamente la tarifa especial del 9% (Sector hotelero) y los beneficios de auditoría para aquellos contribuyentes que en la liquidación privada del impuesto sobre la renta y complementarios incrementen su impuesto neto de renta en por lo menos el 30% o el 20%, por los periodos 2020 y 2021. Un punto importante para el recaudo, es el aumento de las tarifas para las instituciones financieras, quienes deberán liquidar unos puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes periodos gravables.

Por lo anterior, las entidades financieras a partir del año 2020 liquidarán 4 puntos porcentuales (36%) sobre la tarifa del impuesto de renta general de las personas jurídicas, reduciéndose en 1 punto porcentual para los años 2021 (34%) y 2022 (33%), respecto a la tarifa del impuesto de renta general de las personas jurídicas vigente.

Atendiendo a estas consideraciones, se puede inferir que existe inequidad en el tratamiento que se le da al impuesto de renta para personas jurídicas y naturales; siguiendo los preceptos de la equidad vertical, pues es evidente que se favorece una vez más a los grandes conglomerados de capital del país. Cabe aclarar que estos beneficios tributarios, a la fecha no han generado disminuir a 1 dígito la tasa de desempleo que ronda el 11%. La progresividad en el recaudo se ve afectada con la disminución de tarifas y las exenciones específicas. Más adelante podremos analizar por qué estas reformas pretenden aumentar el recaudo a través de las rentas de trabajo y no de capital, como es propuesto por los analistas, sobre todo en un país con altas tasas de desigualdad y pobreza como lo es Colombia:

La reforma tributaria aumenta las exenciones y los favores tributarios a las empresas. Entre las personas jurídicas declarantes, el Gini es de 0,974. Y, según Garay y Espitia, el decil 10 concentró el 95,4% de la riqueza total. Mientras tanto, el decil 1 apenas poseía el 0,001% de la riqueza. Estas brechas se van a acentuar con la nueva reforma tributaria porque las exenciones aumentan.

Numerosas evidencias en el mundo confirman que la oleada de reducción de impuestos no se ha traducido en un aumento de la productividad y el empleo. Alcontrario, la caída de la tributación acaba reflejándose en menor crecimiento (Razón Pública, 2020).

Al mismo tiempo, a partir del 1° de enero de 2020 se crea el impuesto unificado que se pagará bajo el Régimen Simple de Tributación, y que tiene como fin disminuir las cargas formales y sustanciales, generar la formalidad de estos sectores económicos y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan a este régimen y que desarrollen las siguientes actividades económicas: Tiendas pequeñas, mini mercados, micro mercados y peluquería, actividades comerciales al por mayor y detal; servicios técnicos y mecánicos; servicios profesionales, de consultoría y científicos; actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte.

Este tipo de impuesto generará una disminución en el recaudo; ya que se analiza que la cifra recaudada se disminuye entre un 30% y 40% respecto al impuesto neto de renta por el sistema ordinario, lo cual afecta no solamente el recaudo nacional, sino que también afecta la autonomía territorial y por ende las finanzas territoriales, al disminuir la tarifa casi en un 50% del impuesto de industria y comercio. Por otro lado, es importante tener en cuenta que este tipo de impuesto excluye de IVA a las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades como tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería, pero no las excluye del tratamiento especial de facturación electrónica. Lo anterior quiere decir que, en este grupo de micro, pequeños o medianos empresarios podrán optar voluntariamente por este método, quedar excluidos de las retenciones en la fuente y del IVA cuando sus ingresos brutos ordinarios y extraordinarios no sean mayores a 80.000 UVT.

Los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación

– SIMPLE no estarán sujetos a retención en la fuente y tampoco estarán obligados a practicar retenciones y autorretenciones en la fuente, con excepción de las correspondientes a pagos laborales. En los pagos por compras de bienes o servicios realizados por los contribuyentes del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE, el tercero receptor del pago, contribuyente del régimen ordinario y agente retenedor del impuesto sobre la renta, deberá actuar como agente autorretenedor del impuesto.

Lo anterior sin perjuicio de la retención en la fuente a título del impuesto sobre las ventas –IVA, regulado en el numeral 9 del artículo 437-2 del Estatuto Tributario. (Ley 2010, 2019).

Lo anterior conlleva a analizar las relaciones entre la disminución de las cargas impositivas a los empresarios y la formalidad laboral, teniendo en cuenta los costos a la nómina y la producción de este tipo de mercados que se relacionan directamente a la economía nacional. A la fecha el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE reporta que la proporción de ocupados informales supera el 47% del total de los trabajadores colombianos, una cifra bastante preocupante que afecta la eficacia del recaudo tributario.

Por su parte, la reforma tributaria incorpora nuevamente el impuesto al patrimonio, el cual se genera por la posesión del mismo al primer día de enero del año 2020, cuyo valor sea igual o superior a cinco mil (\$5.000) millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente persona natural poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha. Este impuesto favorece el principio de progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario colombiano. Como ya se explicó anteriormente, el recaudo de este impuesto durante el 2019, y de acuerdo a la vigencia de la Ley 1943 de 2018 representó un aumento en los ingresos tributarios.

La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras poseído a 1 de enero de 2020 y 2021 menos las deudas a cargo de los mismos vigentes en esas mismas fechas, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I del Estatuto Tributario, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1 de enero de 2020 y 2021 las personas naturales, las sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras, de los siguientes bienes:

1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación.

Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas

u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

2. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que hayan sido declarados en el periodo gravable 2019 y que hayan sido repatriados a Colombia e invertidos con vocación de permanencia en el país, de conformidad con la Ley 1943 de 2018.
3. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que hayan sido declarados en el periodo gravable 2020 y que hayan sido repatriados a Colombia e invertidos con vocación de permanencia en el país, de conformidad con el impuesto de normalización (Ley 2010, 2019).

Las anteriores exclusiones generan una disminución en el recaudo, pero al estar ligadas al impuesto de normalización tributaria, pretenden dar confianza al contribuyente, y castigar a aquellos evasores que aún no declaran la realidad patrimonial en Colombia y el exterior. Con esa finalidad, para el año 2020 renace el controvertido impuesto de normalización tributaria creado desde la Ley 1819 de 2016, como un impuesto complementario al impuesto sobre la renta y al impuesto al patrimonio, el cual estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta, que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes.

La base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario o el autoavalúo comercial que establezca el contribuyente con soporte técnico, el cual deberá corresponder, como mínimo, al del costo fiscal de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario.

La base gravable de los bienes que son objeto del impuesto complementario de normalización tributaria será considerada como el precio de adquisición de dichos bienes para efectos de determinar su costo fiscal. Las estructuras que se hayan creado con el propósito de transferir los activos omitidos, a cualquier título, a entidades con costos fiscales sustancialmente inferiores al costo fiscal de los activos subyacentes, no serán reconocidas

y la base gravable se calculará con fundamento en el costo fiscal de los activos subyacentes.

En el caso de pasivos inexistentes, la base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor fiscal de dichos pasivos inexistentes según lo dispuesto en las normas del Título I del Libro I del Estatuto Tributario o el valor reportado en la última declaración de renta (Ley 2010, 2019).



La tarifa del impuesto complementario de normalización tributaria será del 15%. En consecuencia esto generará un aporte favorable al recaudo, aunque aún persiste la “promoción de estructuras de evasión tributaria”, lo que indica que avanzamos en la vía de la tributación sobre la acumulación de riqueza y capital, pero los grandes conglomerados o grupos económicos persisten en ubicarse en Jurisdicciones de baja o nula imposición, paraísos fiscales con reserva bancaria, o el abuso en materia de tributación internacional que aún no es regulada en convenios para evitar la doble imposición o el intercambio de información; un flagelo que afecta a varios países de la región.

Por último, sobre la base de las ideas expuestas, y con fundamento en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, el cual expone que el sistema tributario se reglamenta con base los principios de equidad,

eficiencia y progresividad, se hará un análisis adicional de estos principios tributarios constitucionales, a algunos de los impuestos directos e indirectos que trae la Ley de crecimiento económico.

**Tabla 1: Cambios introducidos en la Ley de Crecimiento económico, respecto al IVA**

Bienes y servicios gravados, excluidos y exentos: se reclasifican algunos medicamentos, servicios médicos como cirugías plásticas, quedan excluidos.
Se mantiene exclusión del IVA a servicios de restaurantes, bares, y se gravan con el impuesto al consumo.
Se mantiene la clasificación de responsables y no responsables del Iva, con excepción del tope de ingresos en contratos con el estado, pasa de 3500 UVT a 4000 UVT.
Se adiciona la exclusión del IVA a bicicletas, monopatines, patines bicicletas, monopatines, patinetas y motos eléctricas, de hasta un valor de 50 UVT.
Compensación del IVA a favor de la población más vulnerable, asignando una devolución cuya suma fija en pesos, se calculará de acuerdo a los consumos de los hogares en situación de pobreza o pobreza extrema.
Se establece la exención especial de periodo del IVA para determinados bienes corporales muebles que sean vendidos dentro del territorio nacional, como lo son vestuario, electrodomésticos, elementos deportivos, útiles escolares y juguetes.
Facturación electrónica con limitación para costos y gastos deducibles, cuyo porcentaje máximo que podrá soportarse sin factura electrónica para los años 2020 es del 30%, 2021 del 20% y para el año 2022 el 10%.

Respecto a los cambios que trajo con el IVA, se puede establecer que:

Equidad: Depende de varios aspectos, el formal y el social. Cuando se habla de formal, si el contribuyente cumple con el hecho generador de IVA, necesariamente debe pagar el impuesto, porque no puede dejar de consumir lo básico para subsistir, ejemplo de ello: canasta básica, elementos de aseo, etc. Acá no hay equidad porque los contribuyentes

que tienen más ingresos son los más beneficiados porque lo que pagan de IVA representa un porcentaje muy pequeño, respecto a los contribuyentes que tienen menos ingresos y que les toca pagar el mismo IVA, representando ese valor un porcentaje muy alto en su economía (decil 1, destinan un 6% pago de IVA y decil 10 destinan sólo el 2.2%). Respecto a los social, el recaudo de ese impuesto se refleja en uno de los fines del Estado, como lo indica la Constitución política en su art. 2. “satisfacer necesidades básicas de la comunidad” por ello diariamente se observa el no cumplimiento del Estado en necesidades básicas como alimentación escolar, salud, etc. El recaudo no alcanza para cubrir estas necesidades. Una manera de retribuir en lo social es la propuesta de compensación del Iva a favor de la población más vulnerables, similar a los subsidios que se han entregado en programas como familias en acción, adulto mayor, entre otros.

**Progresividad:** Depende también desde el punto de vista del comerciante y del contribuyente. Quien consume paga la misma tarifa, sin tener en cuenta su capacidad de pago, por ello la propuesta de compensar un valor estimado de gasto probable, no tanto que se les devuelva el IVA, sino que se les compense algo.

Para el manejo de los 3 días sin IVA, cumpliendo los requisitos, que sean compras con tarjetas débito o crédito, limitando los productos y las cantidades. Igualmente, la clase pobre no tiene tarjeta y no tiene dentro de su presupuesto básico familiar la mayoría de los productos que se les aplica esta medida. Vuelve y juega, beneficiando a los que tengan mayor capacidad de pago.

Se reactiva el comercio, se incentiva a que los comerciantes estén al día con el cumplimiento de sus formalidades, facturación electrónica, igualmente la DIAN lleva un mejor control para la lucha contra la evasión. También depende que el vendedor rebaje sus productos en el porcentaje de IVA y que no lo venda a un precio similar al que lo vende regularmente. Estas exenciones si dan lugar a saldos a favor del IVA no se solicitan devolución sino se compensan en las declaraciones siguientes.

Con el modelo de bancarización en las transacciones surge la sobretasa a los servicios financieros, recaudo que se destinará a la construcción de vías terciarias en el país.

**Eficiencia:** El gran problema que se tiene es la evasión de impuestos, por ello la DIAN busca reinventarse con la nueva tecnología y comenzar a ser eficiente en el recaudo de sus impuestos, donde el

punto álgido está en luchar contra la evasión. Siendo eficiente en el recaudo se es también en el cubrimiento de necesidades básicas de la comunidad; medidas como facturación electrónica, simplicidad de las obligaciones formales.

**Tabla 2:** Cambios introducidos en la Ley de Crecimiento económico, respecto al Impuesto al consumo

Se elimina el Impuesto al consumo en la venta de bienes inmuebles: ya que el efecto que se tuvo fue la parálisis el mercado inmobiliario.

**Tabla 3:** Cambios introducidos en la Ley de Crecimiento económico, respecto a Renta Personas Naturales

Se mantiene 3 cédulas de liquidación impuesto de renta y complementarios.
Se modifica la tarifa de acuerdo con la tabla del art 241 del Estatuto Tributario.
Costos y gastos asociados a rentas de trabajo por independientes: deberán escoger dos opciones: 25% o costos y gastos.
Disminución gradual de aporte de pensionados a salud.
Revive el componente inflacionario.
Pagos indirectos por auxilios de educación.
Tarifas de impuesto por dividendos y participaciones
Determinación renta presuntiva

**Eficiencia:** Se sigue las recomendaciones dadas por la OCDE, respecto a que el sistema tributario colombiano debe ser más simple y sencillo, por ello en Renta personas naturales se dejan 3 cédulas para su declaración, con liquidación independiente para cadauna de las que hacen parte de la cédula general. Aún persiste la ineficiencia en el recaudo.

**Progresividad:** Los que perciben mayores rentas paguen más impuestos. Las tarifas van de acuerdo con los ingresos. Igual sucede en la aplicación de la retención en la fuente, en la medida que tiene más ingresos, mayor es la retención en la fuente. Con el tratamiento de la tarifa marginal y la liquidación del impuesto se afecta este precepto.

**Equidad:** Los contribuyentes con los mismos ingresos se enfrentan a la misma carga impositiva, no exenciones que puedan cumplir unos cuantos y los otros no. Respecto a los ingresos por honorarios y/o servicios personales si ha contratado menos de dos trabajadores o contratistas asociados a la actividad deberá optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta del 25%. Persiste la inequidad, al respaldar en estas últimas reformas el aporte mayor sobre rentas laborales y no de capital.

working paper



## CONCLUSIONES

En Colombia se necesitan reformas tributarias que fortalezcan los principios del sistema tributario contenidos en la Constitución Política de Colombia. No se pueden generar medidas regresivas como las disminuciones de tarifas a grandes inversionistas o rentistas de capital, gravando aún más las rentas de trabajo, como se ve reflejado en el aumento de los sujetos pasivos de retenciones en la fuente por rentas de trabajo; afectando el principio de equidad.

Los sistemas tributarios basados en asistencialismo y en beneficios temporales muy subjetivos, ponen en riesgo los asuntos importantes en los que se debe central el Gobierno Nacional, como lo es el fortalecimiento de otros sistemas que dependen de los ingresos tributarios, salud, vivienda, educación, entre otros.

El Impuesto sobre el valor agregado se considera de los más regresivos porque no tiene en cuenta la capacidad de pago, sino de consumo de las personas. Para contrarrestar esto, surge la devolución del IVA

en un escenario poco transparente, lleno de vicios, y que afectan de manera lesiva el recaudo a futuro.

La eficiencia tributaria en Colombia, dada en términos de recaudo se mantiene conforme con las metas establecidas, pero muy por debajo de los requerimientos de la OCDE, con las permanentes fallas en la distribución de los ingresos.

Es fundamental la actualización de la administración tributaria nacional, en tecnología y personal, que propendan por mantener el principio de eficiencia en el recaudo, la lucha contra la evasión, la elusión fiscal y el contrabando, en pro de disminuir el hueco fiscal actual.



## REFERENCIAS

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2020). *Balance 2019 y perspectivas 2020 para la ANDI*. Obtenido de <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/15655-balance->

Congreso de la Republica de Colombia. (27 de diciembre de 2019). Ley 2010 de 2019. *DO: 51.179*. Colombia.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). <https://www.oecd.org/latin-america/paises/colombia/>. Obtenido de <https://www.oecd.org/latin-america/paises/colombia/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *Nota de la OCDE sobre la ley de financiamiento en Colombia*. Obtenido de [https://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE\\_nota\\_sobre\\_la\\_ley\\_de\\_financiamiento\\_en\\_Colombia.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/OCDE_nota_sobre_la_ley_de_financiamiento_en_Colombia.pdf)

Razón Pública. (2020). *La reforma tributaria consolida la inequidad*. Obtenido de <https://razonpublica.com/la-reforma-tributaria-consolida-la-inequidad/>

WORKING PAPER