

COLOMBIA DIGITAL TAX



SISTEMA TRIBUTARIO

PONER DE MODA PAGAR Y
SENTIRNOS ORGULLOSOS DE ELLO

SISTEMA TRIBUTARIO

PONER DE MODA PAGAR Y
SENTIRNOS ORGULLOSOS DE ELLO

Introducción

1

Contexto fiscal y marco de sostenibilidad

2

Diagnóstico actual del sistema tributario

3

Sesgos conductuales clave y su relevancia para la tributación

4

Intervenciones conductuales en el diseño de políticas tributarias en Colombia

5

Principales retos del sistema tributario colombiano

6

Implicaciones y recomendaciones de política pública

7

Normas, leyes y decretos que frenan el sistema tributario para que Colombia sea más competitiva

8

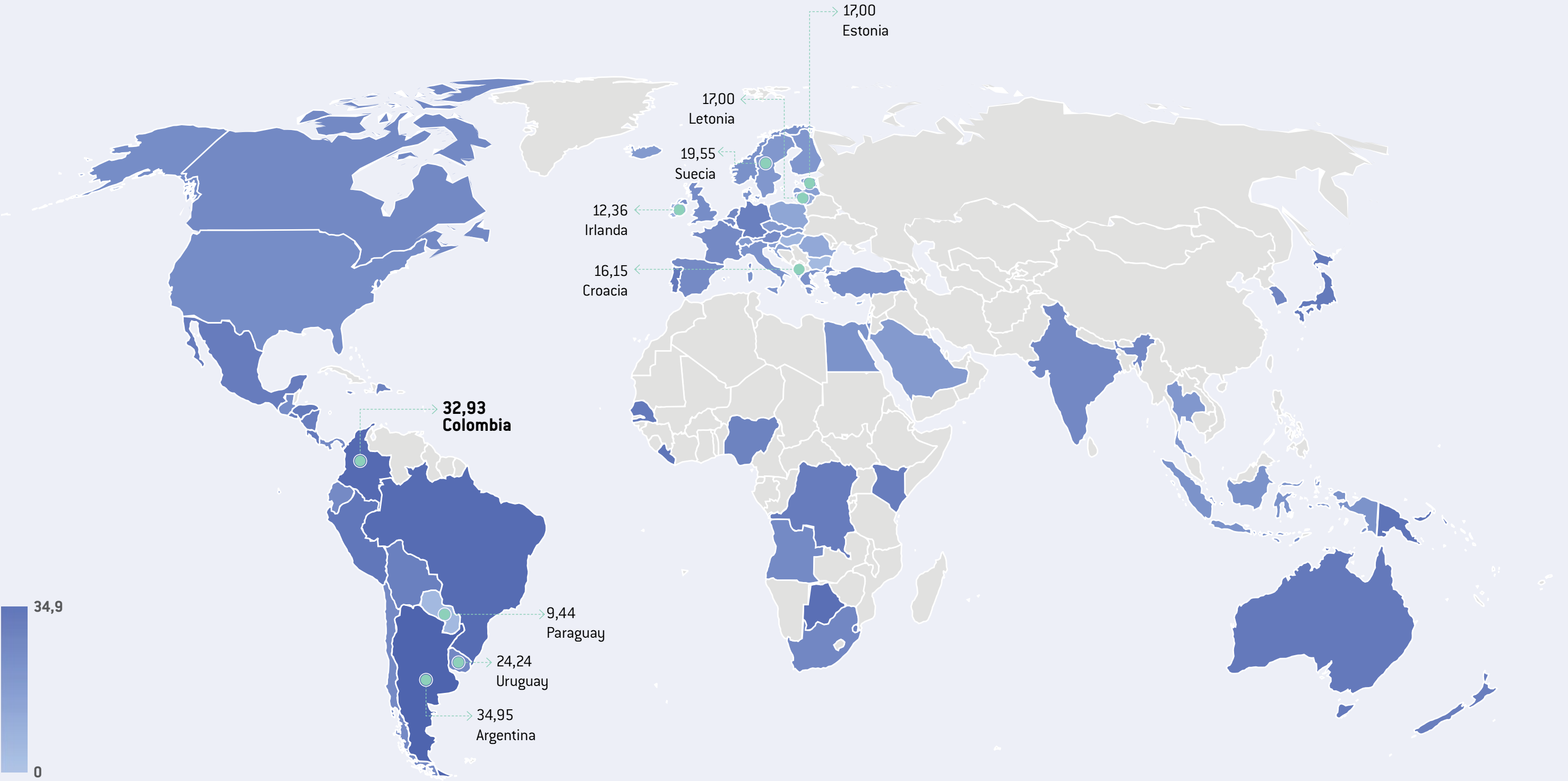
Conclusiones

9

Síntesis de recomendaciones

10

TASAS IMPOSITIVAS EFECTIVAS - ESTADÍSTICAS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES



Fuente: OCDE (2024).



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	Descripción
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales % del PIB	22,2	8 de 16	Brasil (32)	33,9	OCDE (2025)	Mide la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB.
	Índice internacional de competitividad tributaria (de 0 a 100, donde 100 es mejor desempeño)	45,7	4 de 4	Costa Rica (65.2)	67,3	Tax Foundation (2024)	Evalúa la eficiencia y la neutralidad del sistema tributario.
Impuestos directos del orden nacional	Tasa nominal de renta personas naturales (%)	39	15 de 16	Guatemala (7,0)	41,2	Trading Economics (2025)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de personas naturales.
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35	17 de 17	Paraguay (10)	23,2	Trading Economics (2025)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de sociedades.
	Tasa impositiva promedio efectiva compuesta (% renta imponible)	29	3 de 16	Brasil (34,2)	22,1	OCDE (2023)	Refleja la tasa efectiva total considerando impuestos nacionales y subnacionales.
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5	12 de 14	Chile (7,1)	18	Trading Economics (2025)	Mide el aporte empresarial obligatorio a la seguridad social como porcentaje del salario
	Impuesto a la renta, empresas (% del recaudo de impuestos)	32,3	15 de 15	Argentina (7,9)	11,7	OCDE (2023)	Mide la proporción de ingresos fiscales provenientes del impuesto corporativo sobre el total recaudado.
Impuestos indirectos del orden nacional	Tasa de impuesto al valor agregado (IVA) (%)	19	14 de 17	Panamá (7)	18,8	Trading Economics (2025)	Indica el porcentaje estándar aplicado al consumo.
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	3,9	15 de 16	Ecuador (0,001)	1,1	OCDE (2023)	Mide la proporción del recaudo proveniente de impuestos a transacciones financieras.
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	39,5	12 de 16	Argentina (54,8)	31,6	OCDE (2023)	Indica la proporción del recaudo proveniente de impuestos al consumo y otros indirectos.



1 Introducción

El *Informe nacional de competitividad* de este año 2025, titulado “*Distintos, no distantes: Acuerdos incómodos para avanzar*”, nos invita a mirar hacia adentro. A diferencia de la edición anterior, que alentaba a proyectarnos con optimismo hacia un futuro marcado por el cambio tecnológico, el envejecimiento poblacional y las transiciones ambientales, este nuevo enfoque propone una pausa reflexiva para reconocer aquello que, como sociedad, nos impide avanzar. Porque para construir un país más competitivo y equitativo, también debemos revisar con honestidad nuestras contradicciones institucionales, económicas y culturales.

Uno de los reflejos más evidentes de las tensiones estructurales en Colombia es su sistema tributario. A pesar de las numerosas reformas realizadas, persiste un diseño desequilibrado: las empresas formales soportan una carga tributaria considerable, mientras que la contribución de las personas naturales al recaudo total sigue siendo baja. Aunque algunos contribuyentes de altos ingresos enfrentan tasas efectivas cercanas al 39 %, existen múltiples exenciones, tratamientos preferenciales y mecanismos de planeación fiscal que permiten a una pequeña fracción de este grupo reducir significativamente su carga tributaria real. Esta situación alimenta una percepción generalizada de inequidad.

Además, se han introducido medidas que desincentivan la inversión de capital, lo cual debilita la eficiencia del sistema. A esto se suman altos niveles de evasión fiscal, una informalidad laboral que alcanza el 55,4 % (en 2024) y una baja confianza ciudadana en la autoridad tributaria. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024), los ingresos tributarios en Colombia representan solo el 18,7 % del producto interno bruto (PIB), frente al promedio del 34,1 % de los países miembros.

Esta fragilidad estructural del sistema de recaudo, evidenciada en su reiterada incapacidad para aumentar de forma sostenida los ingresos fiscales a pesar de las reformas, contrasta con una estructura de gasto público altamente rígida. En años recientes, incluso componentes del gasto que antes eran ajustables han crecido de forma continua, lo que ha acentuado el desequilibrio fiscal del Gobierno nacional central (GNC). La suspensión temporal

de la regla fiscal, anunciada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2034, es una señal clara de la gravedad del problema y de la urgencia de una discusión interinstitucional entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda], 2025). Aunque el sistema tributario no es el único frente que requiere atención, su fortalecimiento es fundamental para recuperar la sostenibilidad fiscal, garantizar una inversión social más efectiva y sentar las bases de un crecimiento económico sostenible.

Este capítulo explora los factores normativos y conductuales que pueden estar impidiendo que Colombia consolide un sistema tributario más justo, simple y eficaz. Retomando los hallazgos de la economía del comportamiento, se analiza cómo sesgos cognitivos, normas sociales, percepciones de injusticia y barreras emocionales afectan las decisiones de los contribuyentes. En lugar de asumir que las personas actúan como agentes racionales que maximizan su utilidad, esta perspectiva reconoce que el cumplimiento tributario está mediado por emociones, desconfianza y experiencias previas con el Estado (Kahneman, 2011; Thaler y Sunstein, 2008).

Así, el enfoque introspectivo de este informe se traduce en una doble mirada: hacia las distorsiones estructurales del sistema tributario y hacia los comportamientos individuales y colectivos que limitan su funcionamiento. Lejos de proponer soluciones exclusivamente normativas o punitivas, este capítulo ofrece recomendaciones de política pública centradas en el rediseño institucional, la transparencia, el uso de “*nudges*”¹ y la construcción de una nueva narrativa fiscal basada en corresponsabilidad, legitimidad y confianza.

En tiempos de incertidumbre fiscal y creciente polarización, reformar el sistema tributario ya no puede ser solo una discusión técnica; es una tarea profundamente política y social, que requiere comprender no solo cuánto se recauda, sino cómo se percibe, para qué se usa y qué tan justo se considera. Porque en Colombia, como en muchos países, los impuestos no solo financian el presente: también definen el pacto colectivo sobre el futuro que queremos construir.

1. Nudges (literalmente “empujoncitos”) son intervenciones de política pública inspiradas en la economía del comportamiento, que buscan influir en las decisiones de las personas sin recurrir a mandatos ni sanciones, mediante cambios sutiles en el entorno de decisión (Thaler y Sunstein, 2008).



2 Contexto fiscal y marco de sostenibilidad

La regla fiscal en Colombia, establecida por la Ley 1473 de 2011, fue concebida como un instrumento institucional para fortalecer la disciplina presupuestaria y anclar las expectativas del mercado en torno a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta norma definió una senda decreciente del déficit estructural del GNC, ajustada por el ciclo económico y por los precios del petróleo, con el objetivo de mitigar los efectos de los choques transitorios y reducir la prociclicidad del gasto público.

Desde su origen, el enfoque estructural implicaba excluir elementos transitorios y extraordinarios del cálculo fiscal, buscando reflejar la posición fiscal de largo plazo. Su diseño se inspiró en buenas prácticas internacionales, en particular de países de la OCDE que han adoptado reglas fiscales con componentes estructurales y mecanismos de corrección automática para suavizar los ciclos y evitar sesgos expansivos en épocas de bonanza y contractivos en tiempos de crisis (OCDE, 2022).

En 2021, la Ley 2155 introdujo un cambio metodológico importante al redefinir el ancla de la regla, pasando del balance estructural

al balance primario neto de ingresos extraordinarios. Aunque la exclusión de ingresos transitorios no era una novedad —pues ya estaba implícita en el concepto de balance estructural—, la nueva metodología operativiza dicha exclusión de manera explícita sobre ingresos como los dividendos de Ecopetrol o los recursos provenientes de ventas de activos. Con este cambio, el foco se trasladó hacia el control del balance primario, un componente central en la dinámica de sostenibilidad de la deuda.

No obstante, la redefinición descrita también ha generado críticas por la posible pérdida de transparencia y el debilitamiento de la señal de compromiso fiscal. En este contexto, la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) en 2021 representó un avance institucional relevante al introducir un mecanismo técnico de monitoreo y evaluación. Sin embargo, la falta de fuerza vinculante en sus recomendaciones ha limitado su capacidad de corrección efectiva (CARF, 2024).

Diagnóstico fiscal: desequilibrios estructurales y activación de la cláusula de escape

El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 evidencia un deterioro significativo y persistente en la posición fiscal del país. En 2024, el déficit fiscal del GNC se ubicó en 6,7 % del PIB, dentro de los márgenes permitidos por la regla fiscal, pero acompañado de un déficit primario del 2,4 % del PIB, es decir, dos puntos porcentuales por encima del nivel registrado en 2023. Para 2025, se proyecta un aumento del déficit fiscal hasta el 7,1 % del PIB.

Ante este escenario, el Gobierno decidió activar la cláusula de escape prevista en la Ley 1473 de 2011 y suspender tempo-

ralmente la aplicación de la regla fiscal. Más allá del debate jurídico sobre la procedencia de dicha decisión, lo cierto es que, en las condiciones actuales, el cumplimiento de la regla resulta inviable. El desbalance estructural —caracterizado por un gasto público elevado y rígido, una baja capacidad de recaudo y una estructura tributaria con distorsiones— pone en riesgo la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y limita la credibilidad y la efectividad del marco fiscal vigente.

Recaudo insuficiente y presión sobre el endeudamiento

El esfuerzo tributario realizado por Colombia en el último quinquenio ha sido insuficiente para garantizar la sostenibilidad fiscal. Aunque entre 2019 y 2022 se aprobaron tres reformas tributarias con objetivos explícitos de mejorar la progresividad, reducir la evasión y fortalecer el recaudo, los resultados han estado por debajo de lo esperado.

Por una parte, el recaudo tributario pasó de representar el 13,7 % del PIB en 2018 al 14,4 % en 2024, un incremento marginal de apenas 0,7 puntos porcentuales, muy inferior al efecto acumulado estimado inicialmente por el Gobierno y analistas

independientes en más de dos puntos del PIB (CARF, 2024; Minhacienda, 2025). Esta brecha entre la ambición normativa y los resultados efectivos refleja desafíos persistentes en la implementación, la administración tributaria y los incentivos al cumplimiento voluntario.

Por su parte, los ingresos totales del GNC como porcentaje del PIB se redujeron del 18,7 % en 2023 al 16,5 % en 2024. Esta caída obedece principalmente a la desaceleración económica, que redujo la base gravable efectiva, así como a la baja elasticidad observada entre el cre-



cimiento del PIB y el comportamiento del recaudo tributario. Además, algunas disposiciones introducidas en la Ley 2277 de 2022 —como el impuesto a las exportaciones de petróleo y carbón o el límite a beneficios tributarios corporativos— aún no despliegan plenamente su efecto sobre el recaudo debido a la forma en que están calendarizadas o a la necesidad de mayores capacidades de fiscalización (CARF, 2024).

Esta debilidad en la evolución de los ingresos no solo agrava el desbalance estructural, sino que también pone en entredicho la credibilidad de las proyecciones fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo. De igual forma, limita la capacidad del Estado para responder a choques económicos sin comprometer el gasto social o la inversión pública (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2024).

Ahora, como resultado del deterioro progresivo en la posición fiscal del GNC, el endeudamiento público ha ganado relevancia como principal fuente de financiamiento. Así, la deuda neta del GNC alcanzó un 59,3 % del PIB en 2024, y se proyecta que supere el 61,3 % en 2025, ubicándose por encima del umbral prudencial sugerido por el FMI (2023b) para economías emergentes, que oscila entre el 55 % y el 60 % del PIB. Si bien este nivel está lejos de los máximos observados durante la crisis de deuda de los años ochenta, sí representa un deterioro significativo respecto al promedio registrado entre 2008 y 2019, cuando la deuda neta del GNC osciló entre el 30 % y el 40 % del PIB (Minhacienda, 2020).

Lo preocupante no es únicamente el nivel alcanzado, sino su composición y destino: una porción considerable del endeudamiento reciente ha sido canalizada hacia gasto corriente —como el pago de intereses, subsidios no focalizados y costos de funcionamiento—, en lugar de financiar inversión pública o reformas estructurales orientadas a impulsar la productividad o la equidad social. Esta orientación del gasto reduce el efecto multiplicador de la deuda pública y acentúa los riesgos de insostenibilidad fiscal en el mediano plazo (Banco Mundial, 2025).

Este contexto de presiones fiscales también se evidencia en la creciente carga del servicio de la deuda dentro del presupuesto nacional. Para 2025, se proyectan emisiones netas de títulos de tesorería (TES) por más de COP 58 billones, lo que representa cerca del 4,2 % del PIB. Este porcentaje, aunque podría parecer moderado en términos absolutos, es elevado en comparación con el promedio histórico de emisiones netas, que entre 2010 y 2019 fue inferior al 2,5 % del PIB anual (Minhacienda, 2020).

Adicionalmente, se estima que el servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) absorberá el 17,1 % del gasto público total en 2025, frente a promedios históricos cercanos al 10,0 % en la década pasada. Este incremento significativo compromete el espacio fiscal disponible para financiar prioridades estructurales como infraestructura, educación, salud pública e innovación tecnológica, lo cual puede frenar el crecimiento potencial de largo plazo y agravar los rezagos sociales (FMI, 2023a; Minhacienda, 2025).

Además, la caída en el recaudo ha sido mayor a lo previsto a pesar de un mejor número de crecimiento en 2024 frente a 2023. En 2024, el recaudo tributario se redujo en un 4,4 % nominal respecto al año anterior, al pasar de COP 279 billones en 2023 a COP 267,2 billones, de acuerdo con cifras oficiales divulgadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esta contracción en un contexto de inflación positiva evidencia la severidad del retroceso recaudatorio. Según el CARF (2024), el recaudo quedó al menos COP 15 billones por debajo de la meta programada para ese año, lo que refleja errores tanto en la estimación del potencial tributario como en la eficacia de las políticas de control de evasión.

Este entorno fiscal adverso exige una revisión profunda del modelo de política tributaria. No basta con realizar reformas formales cada dos o tres años si estas no se acompañan de mejoras sustanciales en el origen conceptual del poco éxito de ellas, la capacidad operativa de la administración tributaria, la calidad del gasto público y el diseño de incentivos que favorezcan el cumplimiento. En este sentido, organismos como la OCDE (2022) han insistido en la necesidad de adoptar herramientas de inteligencia fiscal, ampliar el uso de análisis conductual en el diseño de políticas y estandarizar la carrera fiscal para lograr un sistema más eficiente y legítimo.

Finalmente, la persistencia de este resultado fiscal también plantea retos distributivos. Con una carga tributaria concentrada en las empresas formales y los trabajadores asalariados, y con baja contribución de las personas naturales con otra fuente de ingresos, el sistema mantiene rasgos distorsionantes que erosionan su legitimidad. Esto, a su vez, desincentiva el cumplimiento y alimenta la percepción de injusticia fiscal, uno de los principales factores que, según la literatura de economía del comportamiento, limita la disposición ciudadana a contribuir (Kahneman y Tversky, 1979).

Riesgos financieros y necesidad de una consolidación estructural

La creciente fragilidad fiscal ha encendido alertas entre los inversionistas institucionales y ha motivado decisiones adversas por parte de las principales agencias calificadoras de riesgo soberano,

las cuales han contribuido directamente al deterioro de las condiciones de financiamiento externo e interno del país. Por una parte, Moody's Investors Service (2025) degradó la perspectiva de la



deuda soberana de Colombia de “estable” a “negativa”, manteniendo la calificación en el umbral inferior de grado de inversión (Baa3), como consecuencia del detrimento estructural en los indicadores de sostenibilidad fiscal y del uso reiterado de la cláusula de escape fiscal sin la ocurrencia de un choque externo extraordinario que la justificara (Moody's Investors Service, 2025). Esta decisión refleja la pérdida de confianza en la capacidad del país para mantener una trayectoria creíble de consolidación fiscal.

En la misma línea, Fitch Ratings (2025) advirtió que las revisiones sucesivas al alza de los déficits proyectados, junto con el incumplimiento persistente de las metas de la regla fiscal, han erosionado la credibilidad del marco fiscal de mediano plazo y elevado la prima de riesgo soberano. Estas rebajas y advertencias —emitidas por entidades que inciden directamente en las decisiones de inversión y el costo del capital— han tenido un impacto concreto en el encarecimiento del crédito, la salida de capitales de portafolio y la presión sobre la tasa de cambio, afectando negativamente el financiamiento del gasto público.

De acuerdo con estimaciones del CARF (2024), regresar a la senda de cumplimiento fiscal requeriría un ajuste de entre COP 40 y 75 billones, lo que corresponde a un rango de entre 2,5 % y 4,5 % del PIB. El *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025* (Minhacienda, 2025) reconoce que los recortes recientes, como el de COP 28,4 billones en 2024, son insuficientes para garantizar la sostenibilidad, especialmente porque el 86,0 % del gasto primario se encuentra amarrado a compromisos legales o constitucionales. Ade-

más, un ajuste basado exclusivamente en mayores impuestos, sin una mejora simultánea en la eficiencia del gasto, podría impactar la actividad económica y empeorar el desequilibrio fiscal.

Varios analistas han advertido lo que es relativamente obvio, y es que la estrategia de suspender la regla fiscal hasta 2028 puede deteriorar aún más la percepción de fragilidad fiscal, afectando la confianza de inversionistas y organismos multilaterales y, en consecuencia, la prima de riesgo vulnerando aún más la posición fiscal futura (CARF, 2024).

Este deterioro en la percepción de riesgo tiene efectos concretos en el costo del financiamiento. En 2025, Colombia emite deuda a tasas más altas que otros países emergentes comparables, como Brasil o Turquía (Reuters, 2025). Además, según Moody's Investors Service (2025), el pago de intereses representó el 16,0 % de los ingresos en 2024, y se proyecta que alcance el 17,0 % en 2025, mientras que la mediana de los países con calificación Baa se sitúa alrededor del 9,0 %. Esta presión reduce el margen fiscal para inversión pública y afecta la capacidad del Estado para cumplir sus funciones esenciales.

En suma, la combinación de calificaciones crediticias en riesgo, decisiones fiscales politizadas y un entorno externo más costoso plantea la necesidad urgente de una consolidación estructural. Esta debe incluir una reforma tributaria progresiva y eficiente, la revisión integral del gasto público y el fortalecimiento de instituciones como el CARF. Solo así podrá Colombia restablecer la confianza, contener el aumento del endeudamiento y recuperar la senda de sostenibilidad fiscal a mediano plazo.



3 Diagnóstico actual del sistema tributario

El sistema tributario colombiano se caracteriza por su complejidad normativa, su estructura fragmentada entre niveles de gobierno y una alta dependencia de impuestos indirectos. Esta configuración genera desafíos en términos tanto de eficiencia recaudatoria como de equidad fiscal. El sistema se compone de impuestos directos — que gravan los ingresos, el patrimonio o la renta— e impuestos indirectos, que afectan el consumo de bienes y servicios. En Colombia, los primeros gravámenes, como el impuesto al valor agregado (IVA), tienen un peso relativamente alto dentro de la estructura tributaria, lo cual teóricamente tiende a ser regresivo ya que afecta proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos, si bien es posible que en el país tal regresividad obedezca a otra lógica.

A continuación, se describen los principales tributos del sistema nacional y territorial:

- **Impuesto sobre la renta y complementarios (IR):** Este tributo grava tanto a personas naturales como jurídicas, constituyéndose en el principal componente del sistema tributario nacional. En el caso de las personas jurídicas, Colombia ha mantenido históricamente tasas corporativas elevadas, con una tarifa general que ha oscilado entre el 30 % y el 35 % en los últimos años. Esta situación ubica al país entre los de mayor carga impositiva empresarial dentro de la OCDE (2023). A esta tarifa se le suman gravámenes adicionales, como el impuesto de industria y comercio (ICA), que grava los ingresos brutos a nivel subnacional, y el impuesto a los dividendos, generando una carga fiscal efectiva que, en algunos sectores productivos, puede superar el 70,0 % de la renta imponible (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020).

No obstante, al analizar la relación entre la tarifa nominal del impuesto corporativo y su aporte efectivo al recaudo total, se identifican ineficiencias significativas. En 2022, por ejemplo, con una tarifa del 35 %, Colombia recaudó apenas un 25,4 % del total tributario a través de renta corporativa. En contraste, países con tarifas entre el 21,0 % y el 25,0 % alcanzaron participaciones cercanas o superiores, como el caso de un país con tarifa del 22,0 % que logró recaudar el 42,3 % del total a través de este impuesto. Este fenómeno podría evidenciar una elasticidad negativa de la base gravable frente a tarifas altas, indicando que incrementos en las tasas marginales pueden inducir a comportamientos de evasión,

elusión o relocalización empresarial. Asimismo, la dispersión observada en la eficiencia recaudatoria entre países con tarifas similares sugiere que no solo importa la tarifa nominal, sino también el diseño del sistema, la capacidad institucional de fiscalización y la estructura de los incentivos tributarios.

Desde una perspectiva estructural, los datos sugieren un problema de saturación en el sistema impositivo empresarial colombiano: incrementos en las tarifas no generan aumentos proporcionales en el recaudo, lo que evidencia una elasticidad decreciente de la base empresarial frente a cambios en la carga tributaria (OCDE, 2022). Este fenómeno es especialmente relevante en contextos de alta volatilidad macroeconómica, pues el ingreso de las empresas tiende a ser más sensible a los ciclos económicos que el de las personas naturales, dada su mayor exposición a la demanda agregada, los precios de los insumos y los mercados internacionales. Por lo tanto, concentrar el esfuerzo fiscal en el sector empresarial incrementa la vulnerabilidad del sistema tributario ante choques negativos del PIB, reduciendo su capacidad contracíclica y erosionando la sostenibilidad fiscal.

Esta dependencia excesiva de las rentas corporativas no solo compromete la estabilidad del recaudo, sino que también afecta la competitividad del país como destino de inversión al elevar la carga fiscal efectiva sobre empresas formales y crear incentivos a la evasión, la informalidad o la deslocalización. Además, refuerza inequidades entre sectores económicos y actores tributarios, desincentivando la formalización de unidades productivas y distorsionando la asignación eficiente de recursos.

En contraste, el componente de renta sobre personas naturales ha demostrado, con el diseño existente, tener una capacidad redistributiva limitada. Aunque las personas naturales representan una proporción creciente del ingreso nacional, menos del 10,0 % de la población económicamente activa declara y paga efectivamente impuesto sobre la renta (OCDE, 2022). Esta baja incidencia obedece a varios factores: umbrales de tributación relativamente altos, baja capacidad de fiscalización de la DIAN, informalidad laboral y un diseño normativo con múltiples exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales.

El resultado es un sistema poco progresivo que no logra reducir significativamente la desigualdad del ingreso disponible. Por otro lado, tampoco logra participar de manera sus-



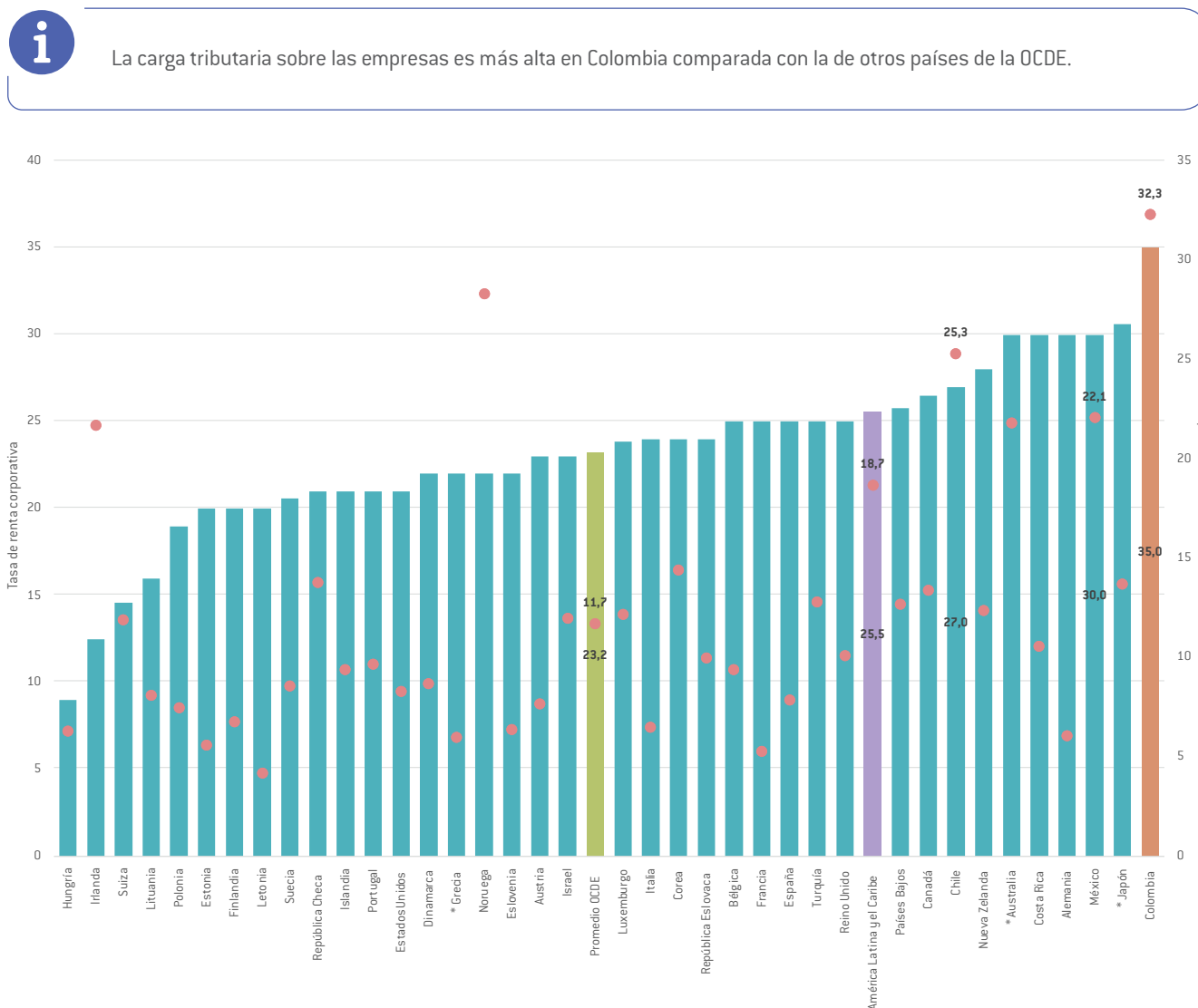
tancial en la financiación del Estado. El promedio de la OCDE muestra una participación mucho más activa de las personas naturales en dicha financiación, con una mayor cobertura y menor dispersión en las cargas tributarias.

En síntesis, el sistema de renta en Colombia revela fallas estructurales: mientras que las empresas enfrentan tasas elevadas con baja eficiencia recaudatoria relativa pero una estructura onerosa para tejido productivo formal, las personas naturales aportan marginalmente, sin lograr los efectos redistributivos deseables, todo lo cual distorsiona la estructura tributaria y debilita su legitimidad. Esta configuración

limita la capacidad redistributiva del sistema, compromete su sostenibilidad y dificulta el cumplimiento de principios como la equidad vertical y horizontal.

Superar estas distorsiones requiere una reforma integral que incluya la ampliación de la base gravable, la reducción de tratamientos preferenciales, el fortalecimiento de la fiscalización y la simplificación normativa. Teniendo en cuenta los múltiples intentos que se han realizado en este sentido, es de esperar que se requieran transformaciones culturales previas para poder avanzar hacia un sistema más eficiente, equitativo y resiliente en el mediano y largo plazo.

Gráfica 1. Impuestos de renta corporativa, 2023



Fuente: Trading Economics, 2025, y OCDE (2024a).
*Datos para el 2022

■ Tasa de renta corporativa ● Participación de ingresos de la renta corporativa sobre el total del recaudo 2023



- **IVA:** Es el principal tributo al consumo en Colombia y representa aproximadamente el 6,6 % del PIB (DIAN, 2023a). Aunque tiene una tarifa general del 19,0 %, su diseño muestra deficiencias estructurales que limitan su eficiencia y equidad. Por ejemplo, cerca del 50,0 % del gasto en consumo de los hogares está exento o gravado con tarifas diferenciales, lo cual reduce la capacidad recaudatoria del impuesto y contribuye a su regresividad.

Si bien en la teoría económica tradicional el IVA es considerado regresivo porque representa una mayor carga relativa para los hogares de menores ingresos, en el caso colombiano la principal causa de regresividad proviene de la estructura de exenciones y exclusiones. Estas exoneraciones son capturadas de forma desproporcionada por los hogares de mayores ingresos, cuyo consumo se concentra en bienes exentos adquiridos en establecimientos formales, lo que les permite beneficiarse más del tratamiento preferencial. Así lo demuestra el análisis para Colombia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y DNP (2022), donde se señala que el régimen actual del IVA no solo reduce la progresividad del sistema tributario, sino que genera distorsiones al favorecer indirectamente a los deciles más altos del ingreso.

- **Impuesto al patrimonio:** Este tributo busca gravar la riqueza neta de las personas naturales con altos patrimonios. Su aplicación ha sido intermitente en Colombia, con reformas que lo crean, eliminan o modifican de forma recurrente. Aunque contribuye al objetivo redistributivo, su *impacto en la recaudación es marginal*, representando menos del 0,2 % del PIB, y su efectividad depende del fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de activos, tanto nacionales como en el exterior (OCDE, 2022). En conjunto con la renta corporativa y los impuestos a los dividendos, este grava-

men puede reforzar un esquema de múltiple tributación que castiga la inversión productiva y el ahorro financiero formal. De hecho, la más reciente reforma tributaria le dio —al menos nominalmente— el carácter de permanente, con lo que este efecto pudo haberse empeorado.

- **Tributos territoriales (impuestos predial y de industria y comercio [ICA]):** Son gestionados por alcaldías y gobernaciones. El *impuesto predial* grava el valor catastral de los inmuebles y es una fuente clave de financiamiento local, especialmente en zonas urbanas. Sin embargo, presenta retos importantes en actualización catastral y evasión. El *ICA*, por su parte, grava los ingresos brutos de las empresas sin considerar su rentabilidad, lo que lo convierte en un tributo distorsionante, especialmente para sectores con márgenes bajos o en expansión. La heterogeneidad en sus tarifas y bases entre municipios también crea problemas de armonización fiscal.

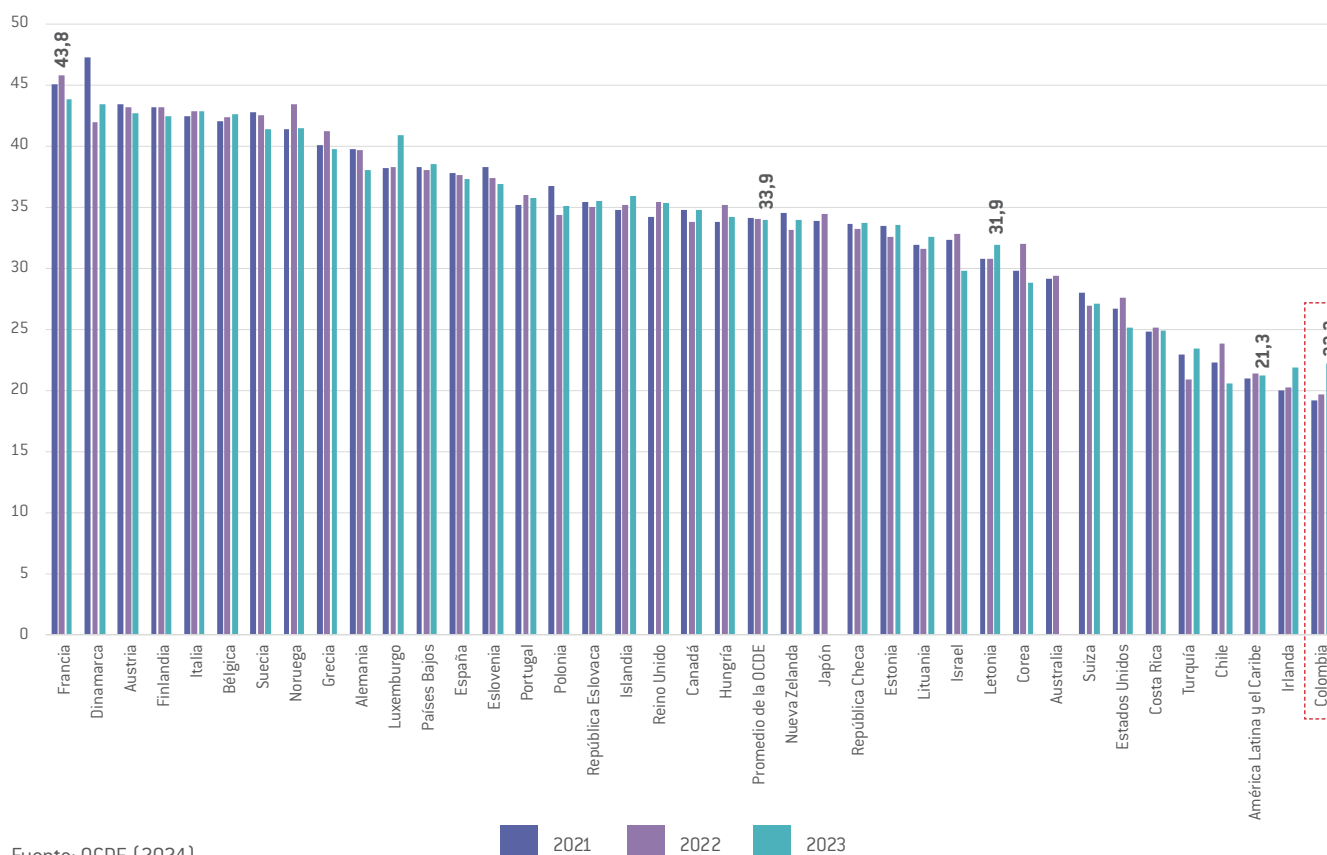
Desde una perspectiva macroeconómica, el sistema tributario colombiano enfrenta un desafío estructural persistente: una presión tributaria crónicamente baja en relación con su nivel de desarrollo económico. En 2023, la recaudación total alcanzó el 22,2 % del PIB, una mejora respecto al 19,2 % observado en 2021, pero aún considerablemente inferior al promedio de la OCDE, que fue del 33,9 % para ese mismo año (OCDE, 2023). Esta diferencia de más de 11 puntos porcentuales representa una brecha fiscal significativa que limita la capacidad del Estado para financiar adecuadamente bienes públicos, protección social, infraestructura, educación y políticas de desarrollo productivo. Comparativamente, incluso países latinoamericanos con niveles de ingreso similares han logrado presiones tributarias superiores al 25 % del PIB, lo que pone en evidencia el rezago estructural de Colombia en esta materia.



Gráfica 2. Ingresos: recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2021-2023



En 2023, la recaudación tributaria de Colombia alcanzó el 22,2% del PIB, mientras que el promedio de la OCDE fue del 33,9 %.



Fuente: OCDE (2024).

Técnicamente, una presión tributaria baja implica que el esfuerzo fiscal efectivo está por debajo del potencial del país, lo cual se traduce en déficits recurrentes, dependencia del endeudamiento y exposición a vulnerabilidades externas. Además, restringe la capacidad de respuesta fiscal ante crisis económicas o eventos climáticos extremos. Si esto además se suma a tener cargas nominalmente altas para ciertos segmentos formales de la economía, se llega a la conclusión de que no se logra el recaudo, pero en cambio sí se introducen incentivos negativos al crecimiento. Esta situación subraya la necesidad de una reforma estructural que corrija las fallas del sistema actual: ampliar la base gravable, reducir los tratamientos preferenciales ineficientes, aumentar la progresividad y mejorar la eficiencia en la administración tributaria. La implementación de estas medidas permitiría no solo fortalecer la sostenibilidad fiscal, sino también mejorar la equidad y la legitimidad del sistema tributario.

El sistema tributario colombiano enfrenta una doble tensión: por un lado, una presión fiscal históricamente baja frente a estándares internacionales y, por otro, la necesidad de corregir déficits fiscales crecientes sin comprometer los principios de equidad y progresividad. Esta situación refleja una disyuntiva estructural entre sostenibilidad fiscal y justicia distributiva.

Como señala Lustig (2017), la legitimidad de un sistema tributario depende en gran medida de la percepción de equidad en la asignación de cargas: cuando los contribuyentes consideran que algunos sectores con mayor capacidad contributiva no asumen proporcionalmente sus obligaciones fiscales, se debilita la confianza institucional y se amplifican los riesgos de conflictividad social. En el caso colombiano, esta percepción se ve acentuada por la marcada concentración del esfuerzo tributario en las empresas formales, mientras que un segmento de personas naturales con ingresos estables y elevados niveles de riqueza —particularmen-



te, rentas del capital, ingresos no laborales y profesionales de alta autonomía— enfrenta tarifas efectivas significativamente menores, producto de tratamientos preferenciales, beneficios fiscales y limitada fiscalización. Esta asimetría erosiona la progresividad del sistema y limita su capacidad redistributiva, afectando tanto la eficiencia como la legitimidad del modelo tributario.

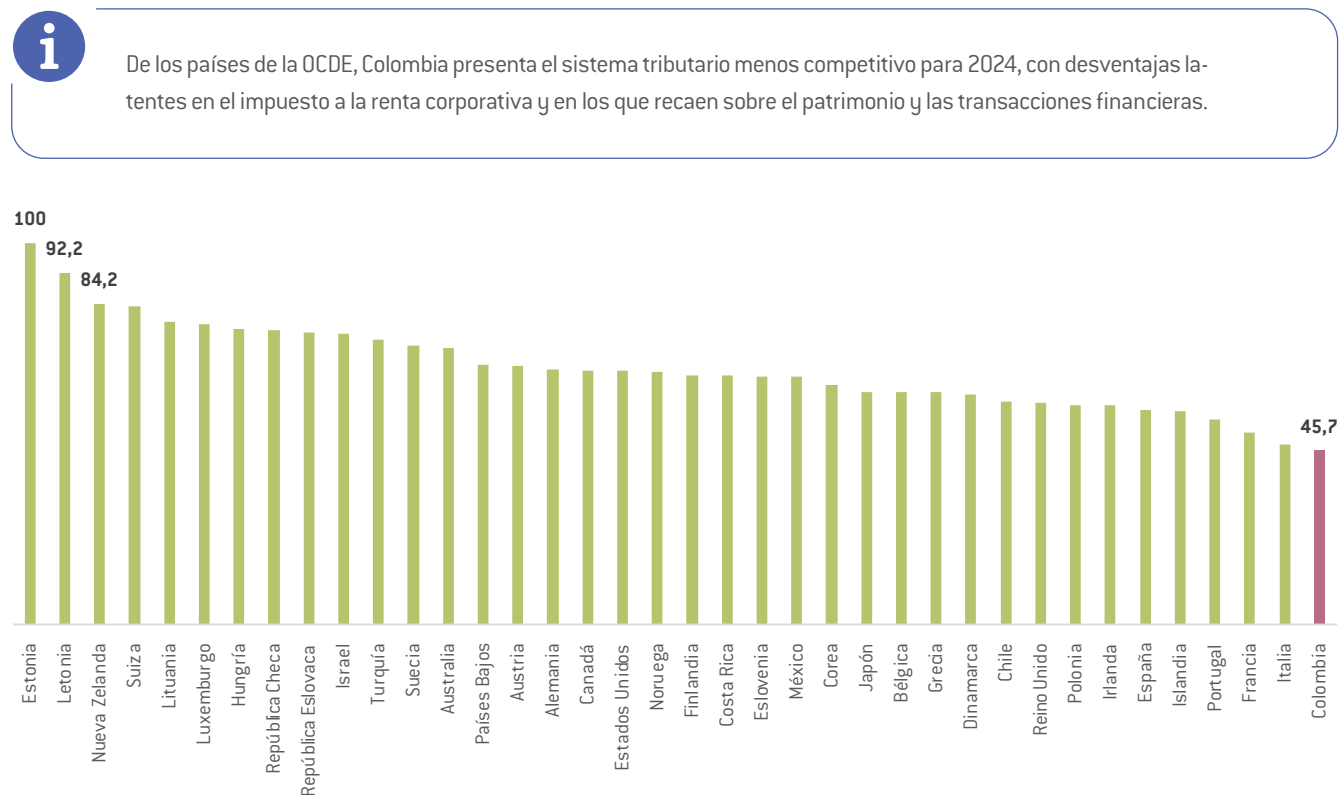
El índice de competitividad tributaria internacional (ITCI), elaborado por el Tax Foundation, posiciona a Colombia entre las economías con sistemas tributarios menos competitivos. Este indicador evalúa la neutralidad, la simplicidad y la eficiencia de los sistemas fiscales en más de 30 países de la OCDE. Colombia, con una tarifa nominal del 35 % sobre la renta corporativa y con sectores gravados con una sobre tasa, y una estructura del IVA con múltiples exclusiones y tratamientos diferenciales, enfrenta serios desafíos para atraer inversión y fomentar el crecimiento económico (FMI, 2019; Tax Foundation, 2024). Esta configuración distorsiona las decisiones de consumo e inversión, penaliza la formalización y alienta prácticas de evasión y elusión.

El diseño actual del IVA en Colombia, con una base gravable reducida que excluye aproximadamente el 50 % del consumo total,

limita su potencial recaudatorio y reduce la eficiencia del sistema tributario. En promedio, los países de la OCDE tienen una relación entre ingresos por IVA y consumo final que supera el 0,33, mientras que en Colombia este indicador se ubica alrededor del 0,25, lo que refleja un uso subóptimo de este instrumento fiscal. En consecuencia, una reforma orientada a ampliar la base del IVA, eliminar tratamientos preferenciales injustificados y reducir las tasas marginales efectivas puede mejorar simultáneamente la progresividad, la eficiencia y la competitividad del sistema. Asimismo, el fortalecimiento institucional de la DIAN, a través de la modernización tecnológica y la ampliación de capacidades de fiscalización, resulta fundamental para reducir la evasión, que según estimaciones del FMI y la DIAN oscila entre el 5 % y el 6 % del PIB (FMI, 2022).

En suma, avanzar hacia un sistema tributario más competitivo, equitativo y eficiente requiere una visión integral que combine ajustes normativos, fortalecimiento institucional y coherencia con los objetivos de desarrollo económico y social. Esta transformación es clave para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, promover la inversión productiva y fortalecer el contrato fiscal entre el Estado y la ciudadanía.

Gráfica 3. Índice de competitividad tributaria internacional, 2024



Fuente: Tax Foundation [2024].



Es fundamental abordar con urgencia la eliminación de desincentivos fiscales que actualmente distorsionan las decisiones de inversión, desincentivan la formalización empresarial y limitan el crecimiento económico sostenible. Estos desincentivos pueden adoptar la forma de cargas impositivas excesivas sobre utilidades reinvertidas, regímenes tributarios altamente regresivos o normas complejas que aumentan los costos de cumplimiento.

Desde una perspectiva técnica, corregir estas distorsiones puede tener efectos multiplicadores sobre la actividad económica: al reducir la carga tributaria efectiva sobre las nuevas inversiones y facilitar el cumplimiento normativo, se incrementa la rentabilidad esperada de los proyectos, lo que estimula la inversión privada, particularmente en sectores de alto valor agregado. En términos macroeconómicos, este estímulo a la inversión se traduce en mayor formación bruta de capital, generación de empleo formal y expansión del PIB potencial.

De acuerdo con estudios del FMI (2022), las economías que han logrado optimizar sus regímenes fiscales mediante incentivos selectivos —dirigidos a innovación, infraestructura verde y digitalización— han experimentado mejoras en productividad total de los factores (PTF) y en la sofisticación exportadora. En este sentido, cumplir la tarea de rediseñar los incentivos tributarios puede constituirse en un poderoso instrumento de política industrial y de desarrollo productivo, con efectos positivos no solo sobre el crecimiento, sino también sobre la inclusión territorial y la transición energética. Esta estrategia debe ir acompañada de mecanismos de evaluación costo-beneficio rigurosos para evitar que los incen-

tivos se conviertan en rentas económicas ineficientes o capturadas por sectores con baja productividad relativa.

Asimismo, es crucial que el sistema tributario esté orientado a fortalecer el desarrollo empresarial y a estimular dinámicas de innovación y competencia en todos los sectores de la economía. Una competencia saludable promueve la eficiencia asignativa, mientras la innovación impulsa la productividad y la resiliencia de largo plazo. El diseño fiscal debe contribuir a estos objetivos, evitando barreras de entrada y facilitando el escalamiento de empresas emergentes. En particular, mecanismos como deducciones por inversión en investigación y desarrollo (I+D), aceleradores fiscales para emprendimientos tecnológicos o créditos tributarios ligados a resultados en sostenibilidad pueden generar valor económico y social simultáneamente.

Según Porter y Kramer (2011), la creación de valor comparado —entendida como la generación simultánea de beneficios económicos y solución de problemáticas sociales— puede ser catalizada mediante políticas fiscales estratégicas que orienten la inversión hacia sectores críticos como la educación, el medio ambiente, la salud y la digitalización. En este marco, un sistema tributario moderno no solo debe recaudar con eficiencia, sino también servir como herramienta de transformación productiva. Así, una arquitectura tributaria coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puede contribuir a construir una economía más resiliente, inclusiva y competitiva, en línea con los retos que enfrenta Colombia en materia de equidad, informalidad y cambio climático.



4 Sesgos conductuales clave y su relevancia para la tributación

La economía del comportamiento ha emergido como una disciplina fundamental para comprender cómo las personas toman decisiones económicas en contextos reales, sobre todo cuando enfrentan incertidumbre, información limitada o situaciones emocionalmente cargadas. A diferencia del enfoque racional tradicional, que asume que los individuos poseen plena información, capacidades de procesamiento consistentes y objetivos claramente definidos, la economía del comportamiento revela que las decisiones económicas están mediadas por atajos mentales (heurísticas), sesgos sistemáticos y contextos sociales que afectan la racionalidad esperada (Kahneman, 2011; Thaler y Sunstein, 2008). Estos patrones no son simples errores aleatorios, sino tendencias predecibles que pueden ser estudiadas, comprendidas y utilizadas para mejorar el diseño de políticas públicas más efectivas y humanas.

En el ámbito tributario, estas contribuciones teóricas han sido particularmente útiles para explicar por qué muchos contribuyentes no cumplen con sus obligaciones fiscales, incluso cuando desde el punto de vista económico sería lo “racional”. En lugar de responder de forma exclusiva a incentivos materiales o amenazas

de sanción, las personas también consideran elementos como la confianza en las instituciones, la percepción de justicia del sistema impositivo, la complejidad de los trámites y la conducta observada entre sus pares.

En el caso colombiano, estos factores se vuelven especialmente relevantes ante un contexto caracterizado por altos niveles de informalidad (55,4 % en 2024, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]), baja moral tributaria y una institucionalidad fiscal fragmentada y poco transparente. Además, la carga administrativa del cumplimiento —tanto en tiempo como en complejidad técnica— representa un obstáculo adicional, en particular para los pequeños contribuyentes y los trabajadores por cuenta propia, quienes en muchos casos carecen del conocimiento o los recursos para navegar el sistema tributario con eficiencia (Londoño y Tello, 2021).

A continuación, se propone una reorganización de los sesgos conductuales identificados, agrupándolos en tres subcategorías para facilitar su análisis e intervención desde una perspectiva integral de política pública.

Sesgos individuales

Los sesgos individuales son distorsiones sistemáticas del pensamiento que influyen en la forma en que las personas perciben, valoran y responden a situaciones económicas. Se originan en mecanismos cognitivos y emocionales automáticos y, aunque son parte del funcionamiento humano normal, pueden llevar a decisiones subóptimas desde el punto de vista del bienestar personal y colectivo. En el ámbito tributario, estos sesgos generan comportamientos como la evasión, el incumplimiento y el rechazo a políticas técnicamente fundadas. A continuación, se analizan tres sesgos particularmente relevantes para el contexto colombiano.

- **Aversión a la pérdida:** Se refiere al fenómeno psicológico por el cual los individuos sienten más intensamente el dolor de perder algo que la satisfacción de ganar lo mismo (Kahneman y Tversky, 1979). En materia fiscal, esto significa que cualquier reforma percibida como una reducción de ingreso disponible —aunque sea temporal o compense a largo plazo

con beneficios sociales— genera una reacción negativa desproporcionada. Este sesgo fue particularmente evidente en Colombia durante el intento de reforma tributaria de 2021: aunque la propuesta incluía mecanismos redistributivos progresivos y sostenibles, su presentación como un aumento generalizado del IVA y del impuesto a la renta para personas naturales fue interpretada como una pérdida directa e inmediata, lo que provocó un rechazo generalizado y desencadenó protestas masivas en todo el país (Minhacienda, 2022).

Desde el diseño de política pública, este sesgo sugiere la importancia de enmarcar los cambios tributarios no como sacrificios individuales, sino como inversiones sociales o mecanismos para proteger derechos colectivos. Estrategias de comunicación que resalten los beneficios visibles y tangibles —por ejemplo, educación gratuita, salud universal o infraestructura local— pueden ayudar a contrarrestar la percepción de pérdida inmediata.



- **Sesgo del presente o “present bias”:** Describe la tendencia de los individuos a privilegiar beneficios inmediatos frente a beneficios mayores pero diferidos, lo cual los lleva a postergar decisiones que suponen costos actuales (Laibson, 1997). En el contexto tributario colombiano, este sesgo se manifiesta en comportamientos como el pago tardío de impuestos, la evasión voluntaria por parte de trabajadores independientes o la no afiliación al sistema pensional, aun sabiendo que esto compromete su bienestar futuro. La baja densidad de cotización entre los trabajadores informales, y en particular entre los jóvenes, responde en gran parte a esta preferencia por beneficios presentes, como el ingreso disponible, frente a la promesa abstracta de una pensión en décadas futuras.

Para mitigar este sesgo, las políticas públicas pueden introducir mecanismos de incentivos inmediatos, como descuentos por pronto pago, recordatorios personalizados, sistemas de débito automático, o incluso el uso de plataformas digitales que gamifiquen el cumplimiento tributario. Además, intervenciones como los “*nudges*” o empujones conductuales —por ejemplo, mostrar mensajes que destaquen la norma social de cumplimiento— han demostrado ser efectivas para modificar este tipo de conductas (Thaler y Sunstein, 2008).

- **Contabilidad mental:** Este sesgo cognitivo lleva a las personas a clasificar su dinero en compartimentos separados según su fuente o propósito, tratando cada cuenta como si fuera no fungible (Thaler, 1999). Esto significa que el dinero destinado al “ocio”, por ejemplo, no se mezcla mentalmente con el asignado a “gastos fijos”, aun cuando sea racional hacerlo. En el ámbito tributario co-

lombiano, muchos contribuyentes no contemplan mentalmente una “cuenta” específica para cumplir sus obligaciones fiscales, lo que lleva a omitir estos pagos en la planificación financiera mensual. De igual forma, los reembolsos tributarios —como devoluciones del IVA o del impuesto de renta— suelen percibirse como ingresos extraordinarios y no como recuperación de un pago excesivo, lo que favorece su uso en consumos no prioritarios.

Este sesgo limita el cumplimiento fiscal voluntario y genera distorsiones en el comportamiento financiero del hogar. Las políticas públicas pueden abordarlo a través de herramientas de presupuestación digital, calendarios fiscales simplificados o la integración del cumplimiento tributario con plataformas de servicios financieros populares (como billeteras electrónicas). En contextos de baja bancarización, como en algunas zonas rurales de Colombia, también pueden explorarse mecanismos de ahorro fiscal programado.

Según estudios del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los países con alta informalidad y baja cultura tributaria enfrentan no solo problemas de evasión, sino una percepción social generalizada de ilegitimidad del sistema fiscal (BID, 2021). En Colombia, la evidencia muestra que gran parte del incumplimiento no se debe únicamente a capacidad de pago, sino a la forma en que las personas procesan la información y toman decisiones en condiciones de incertidumbre o escasa educación financiera (Banco Mundial, 2020). Por lo tanto, las estrategias de política tributaria deben incorporar elementos del análisis conductual para corregir estas fallas cognitivas, especialmente en poblaciones vulnerables o de baja formalidad.

Sesgos sociales

Los sesgos sociales son patrones de conducta influenciados por el entorno sociocultural, las expectativas colectivas y la percepción del comportamiento de los demás. En el ámbito tributario, se expresan en la forma en que las personas interpretan y responden a las normas fiscales según lo que observan en su entorno inmediato. A diferencia de los sesgos individuales, que se originan en mecanismos internos de juicio y decisión, los sociales operan mediante mecanismos de conformidad, presión social y reciprocidad percibida.

- **Normas sociales y cooperación condicional:** En entornos donde la evasión tributaria es común, reforzar normas sociales de contribución activa puede ser más eficaz que penalizar.

Esta estrategia se basa en la idea de la cooperación condicional, según la cual las personas cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales cuando perciben que otros lo hacen (Frey y Torgler, 2004). En Colombia, intervenciones que premian el cumplimiento, tales como mensajes que destacan que “la mayoría de vecinos ya pagaron sus impuestos”, han demostrado incrementar el cumplimiento voluntario, convirtiendo estos “empujones” en señales positivas de comunidad y responsabilidad fiscal (OCDE, 2017).

Además, informar claramente sobre el destino de los recursos recaudados —como mejoras en salud, educación e infraestructura— genera un efecto de “*feedback* positivo”, que



fortalece el vínculo entre el ciudadano y el beneficio público percibido, elevando el sentimiento de reciprocidad y moral tributaria (Sharp, 2023). Estos enfoques destacan que las normas sociales proactivas pueden ser una palanca poderosa: no solo evitan la evasión, sino que celebran y refuerzan el comportamiento deseable, convirtiéndolo en un referente aspiracional y estabilizador del sistema tributario.

- **Efectos de encuadre (*framing effect*) y narrativa tributaria:** El modo en que se comunica una política fiscal incide directamente en su aceptación social. El efecto de encuadre (*framing effect*) implica que las personas reaccionan de manera diferente ante la misma información dependiendo de cómo esté presentada (Kahneman y Tversky, 1979). En el ámbito tributario, esto se traduce en que los ciudadanos pueden mostrar mayor resistencia si los impuestos son presentados como “cargas” o “retenciones”, y mayor disposición si se enmarcan como “contribuciones solidarias” o “inversión colectiva”.

Dada la baja confianza institucional en Colombia —donde menos del 30 % de los ciudadanos considera que el Estado hace un uso adecuado de los recursos públicos (Latinobarómetro, 2023)—, un encuadre adecuado puede activar valores prosociales y reforzar la legitimidad del sistema tributario. Reformular la narrativa fiscal en términos de corresponsabilidad, equidad y beneficio compartido no solo mejora la per-

cepción pública, sino que puede aumentar efectivamente la disposición al cumplimiento.

- **Profundización del enfoque conductual en política fiscal:** Superar los sesgos sociales requiere ir más allá de sanciones y controles, e incorporar herramientas conductuales (*“nudges”*) que incentiven el cumplimiento por convicción; no por temor. Entre estas herramientas se incluyen:
 - » Mensajes comparativos personalizados, que muestren cómo se comporta el contribuyente respecto a otros similares.
 - » Campañas de reconocimiento público al buen cumplimiento, para generar reputación positiva y reforzar normas prosociales.
 - » Plataformas de transparencia fiscal, que permitan rastrear el uso de los recursos y generar confianza ciudadana en el retorno de sus contribuciones.

En conjunto, estas estrategias pueden reconstruir la confianza tributaria desde la interacción entre comportamiento individual y cultura colectiva, alineando los incentivos personales con los objetivos del desarrollo nacional.

Sesgos institucionales

Los sesgos institucionales son distorsiones persistentes que no provienen de errores individuales, sino de la manera en que están estructuradas las normas, los incentivos y la arquitectura general del sistema tributario. En el caso colombiano, muchas de estas percepciones son el resultado de decisiones históricas, pactos políticos fragmentados o soluciones de corto plazo que han terminado generando efectos regresivos o ineficientes. A diferencia de los sesgos individuales, estos no se corrigen apelando a cambios en el comportamiento del contribuyente, sino mediante reformas estructurales en el diseño del sistema fiscal.

- **Sesgo estructural de diseño (sobrecarga empresarial):** Uno de los sesgos institucionales más persistentes en el sistema tributario colombiano es la distribución desigual de la carga fiscal entre los distintos agentes económicos. En particular, se impone una carga desproporcionada sobre las empresas

formales, mientras que muchas personas naturales —incluso con altos niveles de ingreso, como profesionales independientes, rentistas de capital o inversionistas— tienen una participación marginal en el total del recaudo. Esta configuración ha dado lugar a lo que algunos autores denominan un “sesgo proempresa” regresivo: las sociedades están sujetas a mayor fiscalización y obligación de pago, mientras que numerosos contribuyentes con alta capacidad de pago eluden o minimizan su carga tributaria mediante subdeclaración, planeación fiscal agresiva o el uso estratégico de figuras jurídicas como las sociedades por acciones simplificadas (SAS) (OCDE, 2022; Garay y Espitia, 2019).

Esta arquitectura tributaria alimenta una narrativa cultural nociva según la cual “los impuestos son solo para los ricos o para las empresas”, lo cual debilita la cultura tributaria y erosiona el cumplimiento voluntario. Promover la declaración de



impuestos de manera amplia —incluso cuando los montos a pagar sean bajos— resulta fundamental no solo para ampliar la base tributaria, sino también para reforzar la legitimidad, la equidad y la sostenibilidad del sistema. La participación universal contribuye a fortalecer el contrato social y la percepción de justicia fiscal (Bird y Zolt, 2005).

Este sesgo, además, perpetúa múltiples fallas estructurales: (i) fomenta la informalidad, ya que las empresas pequeñas prefieren no formalizarse para evitar la carga fiscal; (ii) reduce la progresividad del sistema al descargar el esfuerzo fiscal sobre quienes emplean formalmente y generan valor agregado; y (iii) debilita la base fiscal, limitando la capacidad del Estado para financiar bienes públicos esenciales.

- **Dificultades de trazabilidad y segmentación normativa:** Otro componente del sesgo institucional en Colombia es la limitada trazabilidad de los ingresos personales. Si bien se han logrado avances importantes en interoperabilidad de bases de datos y en la adopción de la facturación electrónica, persiste una elevada opacidad en sectores como el inmobiliario, el comercio informal y los ingresos generados a través de plataformas digitales. Esta falta de visibilidad permite que numerosos contribuyentes con capacidad contributiva real queden por fuera del sistema tributario efectivo.

A lo anterior se suman prácticas institucionales que refuerzan esta opacidad de manera inaceptable. Por ejemplo, en muchas notarías —cuyo uso es intensificado por el propio tejido regulatorio— se exige el pago en efectivo para diversos trámites, lo cual limita la trazabilidad de las operaciones económicas y desincentiva la formalización.

Adicionalmente, el marco legal conserva múltiples regímenes especiales, exenciones y tratamientos preferenciales cuya justificación técnica es cuestionable. Mecanismos como el régimen simple, las tarifas diferenciadas y los beneficios sectoriales fragmentan la estructura tributaria, erosionan la equidad horizontal y reducen la eficiencia recaudatoria (Banco Mundial, 2020).

- **Fragmentación territorial y disparidad en tributos locales:** La descentralización fiscal en Colombia ha generado

un marco tributario heterogéneo en el nivel territorial, con impuestos locales —como el predial, el ICA o la sobretasa a la gasolina— que presentan grandes diferencias entre municipios en términos de bases, tarifas y mecanismos de cobro. Esta fragmentación dificulta la eficiencia del sistema, genera competencia fiscal desleal y reduce los incentivos a la formalización, especialmente para empresas pequeñas que operan en más de un territorio. Además, muchos entes territoriales carecen de capacidades técnicas y tecnológicas para ejercer control, actualizar catastros o implementar mecanismos modernos de recaudo (DNP, 2022).

Hacia una corrección del sesgo institucional: Superar los sesgos estructurales del sistema tributario colombiano exige una reforma comprehensiva que reconozca tanto los problemas de diseño como las limitaciones de base. Si bien es clave ampliar la base de contribuyentes, especialmente entre los deciles superiores de ingreso, también debe reconocerse que una parte significativa de los trabajadores y empresas enfrentan bajos niveles de ingreso y restricciones para deducir costos o solicitar devoluciones, lo que limita su participación efectiva en el sistema (Banco Mundial, 2020; OCDE, 2022). Este escenario plantea un sesgo sistémico en el que no solo hay subdeclaración voluntaria, sino también barreras estructurales que dificultan la tributación justa.

En este sentido, una reforma integral debería contemplar: (i) el fortalecimiento de la progresividad efectiva mediante esquemas diferenciados según capacidad de pago; (ii) la armonización de los impuestos territoriales para reducir la dispersión normativa y mejorar la eficiencia del gasto subnacional; (iii) la eliminación de exenciones y beneficios sin justificación técnica ni evaluaciones costo-beneficio; y (iv) el fortalecimiento de la trazabilidad mediante interoperabilidad entre registros administrativos, retenciones automáticas y mecanismos de control de activos.

Adicionalmente, sería deseable avanzar hacia un estatuto tributario unificado para personas naturales que simplifique las obligaciones, reduzca las oportunidades de elusión y permita deducibilidad equitativa de gastos relacionados con la generación de ingreso.



5 Intervenciones conductuales en el diseño de políticas tributarias en Colombia

El cumplimiento tributario ha sido tradicionalmente abordado por las autoridades fiscales mediante un enfoque coercitivo, centrado en el control, la sanción y la fiscalización. Bajo este paradigma, el Estado se presenta como un ente que impone obligaciones fiscales bajo amenaza de castigo, asumiendo que la sanción es un incentivo suficiente para garantizar la recaudación. Sin embargo, esta estrategia ha mostrado limitaciones claras, especialmente en países como Colombia, donde persisten altos niveles de evasión, elusión y baja cultura tributaria, y donde los contribuyentes suelen cumplir más por temor que por convicción o sentido de corresponsabilidad con lo público.

Las investigaciones en economía del comportamiento han demostrado que el cumplimiento fiscal no obedece tan solo a incentivos económicos o amenazas legales, sino que está profundamente influido por factores cognitivos, sociales y emocionales. Elementos como la percepción de injusticia tributaria, la desconfianza en las instituciones, la complejidad del sistema y las normas sociales dominantes pueden explicar en gran parte por qué muchas personas deciden no declarar o pagar sus impuestos, incluso si están obligadas a hacerlo (Frey y Torgler, 2004). Este giro de enfoque implica reconocer que las decisiones tributarias suelen ser irracionales, inconsistentes en el tiempo y moldeadas por el entorno, por lo que las estrategias coercitivas deben complementarse con intervenciones más empáticas y basadas en el comportamiento real.

En este contexto, las intervenciones conductuales, también conocidas como “*nudges*”, ofrecen una alternativa de bajo costo y alta efectividad para mejorar el cumplimiento fiscal. Se trata de ajustes en la forma en que se presentan las decisiones al contribuyente, facilitando elecciones que son socialmente deseables sin restringir su libertad. Estas intervenciones, como han mostrado Thaler y Sunstein (2008), se aprovechan de los sesgos cognitivos más comunes —como el de statu quo, la procrastinación o la aversión a la pérdida— para aumentar la probabilidad de cumplimiento sin recurrir a medidas punitivas.

El diseño de políticas tributarias con base en principios conductuales busca alinear los incentivos del Estado con la forma en que realmente piensan y actúan los contribuyentes. Por ejemplo,

ante el sesgo de procrastinación, pueden aplicarse recordatorios personalizados, alertas automatizadas o estructuras de fechas límite escalonadas para reducir la inacción. Frente al sesgo de encuadre, puede redefinirse el lenguaje del sistema tributario: en lugar de presentar los impuestos como cargas, se pueden comunicar como contribuciones directas al bienestar colectivo. Estas estrategias han mostrado resultados concretos en múltiples países (Hallsworth et al., 2017).

No obstante, para que estas herramientas funcionen a nivel nacional, es fundamental reconocer las distorsiones estructurales del sistema fiscal actual. Según la OCDE (2023), Colombia es el país miembro con la tasa efectiva de tributación más alta para personas jurídicas (superior al 70 % en algunos casos, incluyendo impuestos nacionales y territoriales), y al mismo tiempo uno de los países con menor carga tributaria sobre personas naturales. Este desequilibrio genera incentivos perversos: desalienta la inversión formal, promueve la informalidad empresarial y traslada injustamente el peso fiscal hacia las empresas, que terminan “ahogadas” por una carga desproporcionada.

En este sentido, la política tributaria no solo debe facilitar el cumplimiento desde la psicología del contribuyente, sino también corregir las inequidades del diseño normativo. Las intervenciones conductuales, si bien útiles, no reemplazan la necesidad de una reforma estructural que amplíe la base de contribuyentes de personas naturales, elimine exenciones regresivas, simplifique el sistema y distribuya de forma más justa la carga fiscal. Sin este enfoque integral, los “*nudges*” corren el riesgo de ser eficaces solo en los márgenes del sistema, sin atacar sus causas profundas.

Por tanto, integrar la economía del comportamiento en el sistema tributario colombiano representa una oportunidad innovadora y necesaria, pero debe entenderse como un complemento a reformas normativas urgentes. A medida que el país avanza hacia la formalización y la consolidación fiscal, resulta crucial rediseñar el sistema para que sea más simple, equitativo y legítimo, y para que los ciudadanos —naturales y jurídicos— perciban el cumplimiento tributario no como una imposición, sino como una expresión tangible de su contrato social con el Estado.



Saliencia: aumentar la visibilidad y claridad de la información tributaria

El principio de saliencia se refiere a la visibilidad, prominencia o relevancia perceptiva de un estímulo y su capacidad para captar la atención del individuo, influir en su procesamiento cognitivo y facilitar la acción (Chetty *et al.*, 2009). En el contexto tributario, la baja saliencia de la información relacionada con el pago de impuestos puede generar inacción, olvido o procrastinación, especialmente cuando el sistema está diseñado de forma tecnocrática, con lenguaje jurídico complejo y escasa orientación práctica.

En Colombia, el *diseño de los formularios de declaración y los portales web tributarios* representa una barrera significativa para el cumplimiento voluntario, en particular para pequeños contribuyentes, trabajadores independientes o personas con baja alfabetización financiera. Según la OCDE (2017), el exceso de carga cognitiva en estos procesos puede producir una desconexión entre el conocimiento del deber tributario y su ejecución efectiva. La economía del comportamiento sugiere que reducir esta fricción informativa puede tener efectos inmediatos sobre el cumplimiento fiscal.

Aplicaciones en Colombia:

- **Simplificación de formularios y lenguaje claro:** Rediseñar los formularios de declaración con principios de usabilidad cognitiva —uso de lenguaje claro, instrucciones simplificadas, ejemplos visuales, ayudas contextuales, colores para distinguir secciones— puede aumentar significativamente la tasa de cumplimiento, en especial entre contribuyentes con menor nivel educativo o tecnológico. Experiencias en Reino Unido y México han demostrado que estos cambios incrementan la comprensión del proceso y reducen errores de declaración (OCDE, 2017).
- **Recordatorios personalizados:** La implementación de mensajes de texto o correos electrónicos que informan a los contribuyentes sobre fechas de vencimiento, consecuencias del incumplimiento y beneficios del pago anticipado puede aumentar significativamente la probabilidad de cumplimiento. Un estudio de campo en Reino Unido halló que este tipo de recordatorios incrementó el pago oportuno de impuestos en un 28 %, sobre todo cuando los mensajes incluían comparaciones sociales o apelaban al sentido de responsabilidad ciudadana (Hallsworth *et al.*, 2017).
- **Alertas integradas en plataformas** bancarias y móviles: En un país como Colombia, donde más del 80 % de la población utiliza teléfonos móviles y el acceso a servicios financieros digitales está en expansión (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC], 2023), integrar alertas tributarias dentro de aplicaciones bancarias —avisos de próximos vencimientos, sugerencias de pago o resúmenes de obligaciones— podría reducir la procrastinación y aumentar el cumplimiento oportuno. Esta estrategia aprovecha la alta frecuencia de interacción con canales digitales para aumentar la saliencia de las obligaciones fiscales.

Valores predeterminados: facilitar el cumplimiento a través de decisiones automatizadas

El uso de valores predeterminados (*default options*) constituye una de las herramientas más poderosas de la economía del comportamiento para influir en la toma de decisiones sin restringir la libertad de elección. Esta estrategia se basa en el principio de que los individuos tienden a mantener el curso de acción preestablecido por defecto —una tendencia conocida como sesgo de *statu quo*— debido a la aversión al cambio, la inercia conductual y los costos cognitivos asociados a evaluar alternativas (Thaler y Sunstein, 2008).

Al automatizar decisiones deseadas por la política pública, se reduce la fricción operativa y se incrementa la probabilidad de que los ciudadanos opten por comportamientos socialmente beneficiosos, incluso si no los habrían elegido activamente.

En el ámbito fiscal, los valores predeterminados pueden ser especialmente útiles para incrementar el cumplimiento tributario, fomentar el ahorro con fines fiscales y reducir la morosidad, sobre todo entre contribuyentes con ingresos irregulares, limitada educación financiera



o escasa capacidad de planificación intertemporal. Su eficacia ha sido documentada en diversas áreas: desde el aumento de la inscripción en planes de pensiones voluntarias y seguros sociales (Beshears et al., 2009) hasta la mejora en la recaudación de tributos mediante esquemas automatizados en países con alta informalidad (OCDE, 2019).

La clave de la efectividad de los valores predeterminados radica en que no requieren coerción ni grandes reformas ins-

titucionales: basta con modificar la arquitectura de decisión, configurando como preestablecidas aquellas opciones que se desea promover, siempre dejando abierta la posibilidad de optar por otras alternativas (*opt-out*). Esto no solo incrementa la eficiencia del sistema, sino que refuerza la percepción de simplicidad y accesibilidad por parte de los contribuyentes (Sunstein, 2021).

Normas sociales: activar el cumplimiento por imitación y reputación

Las normas sociales son reglas informales que guían el comportamiento individual en función de las expectativas compartidas dentro de un grupo. A diferencia de las normas legales —que se imponen formalmente mediante sanciones institucionales—, las sociales operan de forma implícita, influyendo en la conducta a través de mecanismos como la *presión social*, el *deseo de aceptación* y la *reputación*.

En el campo tributario, estas normas son fundamentales porque el cumplimiento no depende únicamente del cálculo racional de costos y beneficios, sino también de lo que los individuos perciben que hacen los demás. Como han señalado Frey y Torgler (2007), la disposición a pagar impuestos aumenta cuando las personas creen que sus pares también lo hacen, y disminuye cuando la evasión se percibe como generalizada o impune. Esto significa que la evasión fiscal puede difundirse como un comportamiento socialmente aceptado si no se visibilizan ejemplos positivos y si no se refuerzan las expectativas de cumplimiento colectivo.

Este fenómeno está respaldado por investigaciones en economía del comportamiento que muestran cómo los mensajes de comparación social —por ejemplo, “la mayoría de los ciudadanos ya cumplió con su obligación tributaria”— pueden *aumentar significativamente el cumplimiento*. En un experimento aplicado en Reino Unido, Hallsworth et al. (2017) encontraron que los recordatorios que informaban sobre el cumplimiento mayoritario elevaron la tasa de pago de impuestos hasta en 15 %, sin necesidad de aumentar las sanciones legales.

Este tipo de intervenciones funciona porque aprovechan la heurística de consenso social: en condiciones de incertidumbre, las personas tienden a guiarse por el comportamiento de los demás para decidir qué es lo correcto (Cialdini et al., 2006). Además, cuando el pago de impuestos se asocia con un estatus *reputacional positivo*, se activa un incentivo simbólico que puede ser especialmente efectivo entre empresarios, profesionales independientes y personas con fuerte capital social.

Encuadre: presentar la información de manera positiva o prosocial

El *efecto de encuadre* (o *framing*) es un principio central de la economía del comportamiento que se refiere a cómo la presentación de una información —sin alterar su contenido factual— puede influir significativamente en la forma en que las personas perciben, evalúan y responden a ella. Este fenómeno fue ampliamente desarrollado por Tversky y Kahneman (1981), quienes demostraron que la forma de enunciar una decisión —en términos de ganancias o pérdidas— puede modificar drásticamente las elecciones de los individuos, incluso cuando las consecuencias objetivas sean equivalentes.

En el contexto tributario, el encuadre ofrece una herramienta poderosa para rediseñar la comunicación fiscal, desplazando el foco de mensajes basados en el miedo a la sanción hacia na-

rrativas que apelan a valores prosociales, como la solidaridad, la equidad y la construcción colectiva del bienestar. Esto es especialmente relevante en países como Colombia, donde las encuestas de percepción ciudadana han evidenciado niveles bajos de confianza institucional y una relación tensa entre el contribuyente y el Estado (BID, 2021b; DANE, 2022).

La literatura internacional ha demostrado que las personas responden de manera más favorable a mensajes que resaltan los beneficios sociales del cumplimiento fiscal, en lugar de aquellos que se enfocan únicamente en el castigo o la legalidad. Por ejemplo, experimentos aplicados por Bott et al. (2019) y Hallsworth et al. (2017) en Noruega y Reino Unido, respectivamente, mostraron



que los mensajes que apelaban al sentido de comunidad, reciprocidad y contribución al bien común aumentaron significativamente la tasa de cumplimiento voluntario, sin necesidad de modificar el régimen sancionatorio.

Desde esta perspectiva, el encuadre se convierte en una estrategia de empuje (*“nudge”*) que reorienta cognitivamente la

decisión de pagar impuestos, ayudando a que el contribuyente interprete su acción como una forma de participación cívica y no solo como una imposición externa. Este efecto puede potenciarse cuando se introduce contenido emocional, concreto y localizado, que permita al ciudadano visualizar el impacto real de su contribución.



6 Principales retos del sistema tributario colombiano

El sistema tributario colombiano enfrenta una serie de desafíos estructurales que limitan su eficiencia, equidad y capacidad para impulsar el desarrollo económico. A pesar de múltiples reformas fiscales en las últimas décadas, persisten tres retos fundamenta-

les: la evasión y elusión fiscal, la complejidad normativa y la baja competitividad tributaria. Estos factores, combinados, erosionan la base impositiva, distorsionan los incentivos económicos y debilitan la legitimidad del sistema ante la ciudadanía.

Alta evasión y elusión fiscal

Uno de los problemas más persistentes del sistema tributario colombiano es la magnitud de la evasión y elusión fiscal, que limita significativamente la capacidad del Estado para recaudar ingresos suficientes y sostenibles. Según la DIAN, se estima que la evasión del IVA oscila entre el 20 % y el 30 %, mientras que la del impuesto sobre la renta empresarial supera el 30 % en algunos sectores (DIAN, 2023a). Estas cifras representan pérdidas anuales superiores al 4 % del PIB, afectando gravemente la financiación de servicios públicos esenciales.

La elusión fiscal, por su parte, ocurre a través de mecanismos legales que permiten minimizar el pago de impuestos mediante vacíos normativos, uso abusivo de beneficios tributarios, planeación agresiva y uso de regímenes especiales. Esta práctica, más común entre grandes contribuyentes, evidencia fallas en el dise-

ño normativo y en los mecanismos de fiscalización. Estudios del Banco Mundial (2022) y la OCDE (2023) han advertido que en Colombia existe una elevada dispersión de tratamientos tributarios, con más de 250 exenciones, deducciones y beneficios que restan transparencia al sistema y reducen su equidad.

A este panorama se suma el fenómeno de la informalidad económica, que representa más del 56 % de los ocupados a nivel nacional y supera el 85 % en zonas rurales (DANE, 2023). La informalidad limita la trazabilidad de los ingresos, impide la retención en la fuente y genera una competencia desleal frente a los contribuyentes formales. En conjunto, la evasión, la elusión y la informalidad conforman un círculo vicioso que debilita la cultura tributaria y amplifica la percepción de injusticia fiscal.

Complejidad del sistema tributario

El segundo gran reto del sistema fiscal colombiano es su complejidad estructural y normativa. A lo largo de los años, Colombia ha adoptado un modelo tributario basado en múltiples fuentes de ingreso, lo que ha resultado en una arquitectura institucional caracterizada por la coexistencia de impuestos nacionales, departamentales y municipales, cada uno con normas, procedimientos y bases gravables distintas.

En el ámbito nacional, el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) ha sido objeto de más de 400 modificaciones, lo que ha derivado en un cuerpo legal voluminoso, técnico y de difícil comprensión para los contribuyentes. A esto se suma la existencia de diversos regímenes (ordinario, régimen simple, régimen especial,

entre otros), que generan confusión y aumentan los costos de cumplimiento tributario, especialmente entre pequeñas y medianas empresas (pymes). Según la Encuesta de Opinión Empresarial de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI, 2022), el 75 % de los empresarios consideran que el sistema tributario colombiano es “poco claro” y “excesivamente burocrático”.

Adicionalmente, tributos como el ICA —que grava los ingresos brutos y no la utilidad— generan distorsiones económicas y desincentivan el crecimiento empresarial, en particular en sectores de baja rentabilidad. Esta dispersión fiscal también dificulta la coordinación entre niveles de gobierno, genera conflictos de competencia tributaria y reduce la eficiencia del gasto público.



Baja competitividad fiscal

Colombia presenta una de las estructuras tributarias menos competitivas del mundo según el ITCI 2024, elaborado por la Tax Foundation. Este índice evalúa la transparencia, la neutralidad, la progresividad y la simplicidad de los sistemas fiscales de 38 países de la OCDE. En dicho *ranking*, Colombia ocupa la última posición (38) con una puntuación de 45,7, muy por debajo de países como Estonia (100), Letonia (92,2) o Nueva Zelanda (84,2), que lideran con sistemas fiscales simples, digitales y proinversión (Tax Foundation, 2024).

Esta baja puntuación refleja tres debilidades clave:

- Altas tasas impositivas efectivas sobre las empresas, que incluyen renta, ICA, dividendos y parafiscales.

- Escasa competitividad en el tratamiento de la inversión, con pocos incentivos reales para atraer capital extranjero.
- Falta de progresividad en el impuesto a personas naturales, cuya estructura favorece a rentas altas mediante exenciones y deducciones regresivas.

En comparación, países como México y Chile —aunque también ubicados en la parte baja del índice— presentan sistemas más simples y estables. Esta situación hace que Colombia pierda atractivo frente a otras economías de la región, especialmente en sectores que dependen de la inversión extranjera directa o requieren entornos tributarios predecibles y eficientes.

Baja competitividad fiscal

Según el ITCI, Colombia se encuentra en una posición poco favorable debido a sus elevadas tasas impositivas y la falta de estímulos

efectivos para la inversión. Esto desincentiva la llegada de capital extranjero y afecta el crecimiento del sector empresarial.



7 Implicaciones y recomendaciones de política pública: hacia un diseño de políticas tributarias más eficientes y equitativas

Como se señaló, el sistema tributario colombiano enfrenta desafíos estructurales que comprometen no solo su eficiencia recaudatoria, sino también su capacidad para corregir desigualdades económicas y construir legitimidad social. Una de las manifestaciones más críticas de estas deficiencias es la sobrecarga tributaria sobre el sector empresarial, en contraposición con la baja participación de las personas naturales en el financiamiento del Estado.

De acuerdo con la OCDE (2023), la tasa efectiva de tributación de personas jurídicas en Colombia puede superar el 70 % cuando se consideran el impuesto de renta, los dividendos, los parafiscales y los gravámenes territoriales. Esta carga está entre las más elevadas del grupo de países de dicha organización y genera incentivos negativos como la subcapitalización, la informalidad y la evasión, al tiempo que desalienta la inversión productiva formal, especialmente en las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).

Simultáneamente, Colombia presenta una baja tributación de personas naturales, lo que agrava la regresividad del sistema. El impuesto sobre la renta de las personas físicas recauda apenas el 1,6 % del PIB, frente a un promedio del 8,1 % en los países de la OCDE (2022). Esta baja recaudación personal se explica, en parte, por la estrecha base gravable, la proliferación de regímenes especiales y deducciones, y la débil trazabilidad de ingresos en sectores como los profesionales independientes, arrendadores y rentistas de capital. Todo ello debilita la equidad horizontal (trato igual ante iguales capacidades contributivas) y la equidad vertical (quienes más ganan deben contribuir proporcionalmente más).

La Gráfica 4, que ilustra el porcentaje del impuesto de renta de personas naturales sobre el total del recaudo tributario, evidencia esta brecha. Mientras que en países como Suecia (28 %), Irlanda (31,3 %) o Estados Unidos (44 %) la participación de las personas naturales es considerable y se relaciona con sistemas progresivos

y sostenibles, en Colombia este porcentaje fue de solo 7 % en 2022, incluso por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe (9,2 %). Este desbalance no solo limita el potencial recaudatorio del sistema, sino que refuerza la percepción de injusticia tributaria al recaer el peso fiscal sobre un número reducido de contribuyentes y, en particular, sobre las empresas formales.

Adicionalmente, al observar la proporción de contribuyentes sobre la población total, se encuentra que en Colombia solo el 8,7 % de la población contribuye al impuesto sobre la renta, en comparación con países como Noruega (93,4 %), Australia (91,4 %) o Suecia (77,9 %). Esta evidencia apunta a la urgencia de ampliar la base tributaria, revisar los umbrales de exención, fortalecer los mecanismos de control sobre ingresos no laborales y, sobre todo, simplificar el sistema para facilitar el cumplimiento voluntario. Como lo ha señalado el FMI (2023b), ampliar la base de personas naturales y reducir la dependencia del impuesto corporativo es fundamental para mejorar la equidad y la sostenibilidad fiscal en economías emergentes.

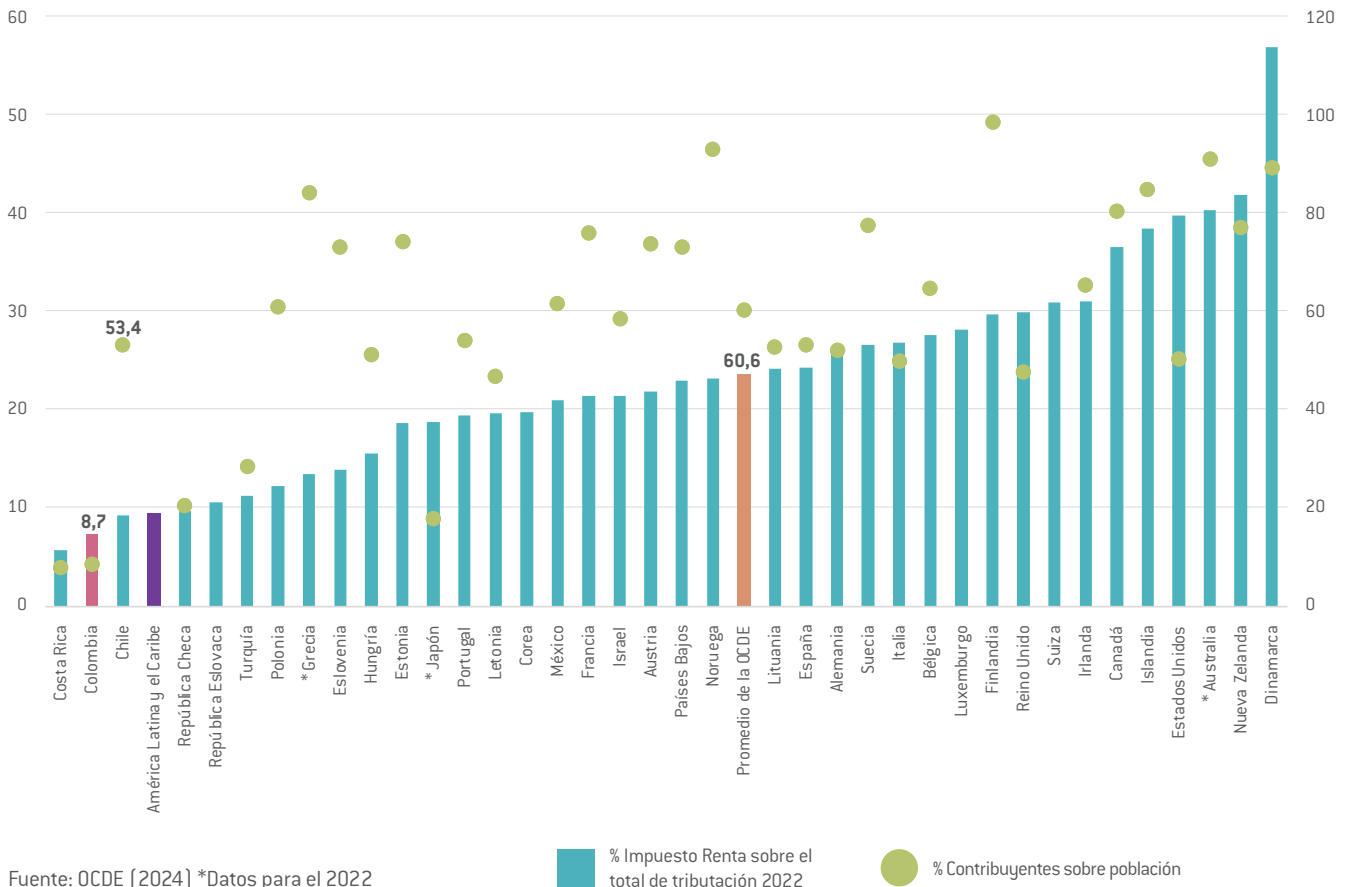
Este patrón regresivo se evidencia claramente al analizar el impacto redistributivo del sistema tributario. Según datos internacionales, el índice de Gini —que mide la desigualdad del ingreso— se reduce significativamente en los países desarrollados tras la aplicación de impuestos y transferencias. Por ejemplo, en Alemania, dicho indicador antes de impuestos es de 0,4042, y se reduce a 0,2994 después de aplicar la política fiscal; en Finlandia pasa de 0,518 a 0,273; y en Francia, de 0,526 a 0,298. En contraste, en Colombia este parámetro apenas disminuye de 0,543 a 0,508, lo que refleja una capacidad redistributiva extremadamente limitada del sistema fiscal colombiano. Incluso países con niveles similares de desigualdad antes de impuestos —como Portugal o Italia— logran reducciones sustanciales a través de mecanismos tributarios y transferencias bien diseñadas.



Gráfica 4. Porcentaje de impuesto a la renta sobre el total de tributación. 2022



El impuesto a la renta en Colombia tiene límites monetarios, es decir, no todos los ciudadanos declaran, y su participación en el total recaudado es la segunda más baja de los países OCDE.



Fuente: OCDE (2024) *Datos para el 2022

Este débil efecto redistributivo en Colombia está directamente relacionado con la baja cobertura del impuesto a la renta personal, la escasa progresividad del sistema y el uso poco eficiente de las transferencias públicas. En lugar de operar como un instrumento de cohesión social, el sistema fiscal actual reproduce desigualdades preexistentes y mina la legitimidad del Estado, especialmente en un contexto de alta informalidad y limitada confianza institucional.

A pesar de sucesivas reformas —como la Ley 1607 de 2012, la Ley 1819 de 2016 y la Ley 2277 de 2022—, el sistema tributario colombiano no ha logrado una transformación estructural que incremente la progresividad y amplíe la base gravable entre personas naturales. Según Cepeda y Vallejo (2021), apenas el 6 % de la población económicamente activa declara renta, y muchas

personas de altos ingresos se benefician de deducciones, mecanismos de elusión o regímenes preferenciales que limitan su aporte efectivo.

Por ejemplo, a raíz de las reformas tributarias de Iván Duque y el exministro de Hacienda José Antonio Ocampo se ha evidenciado un marcado efecto de la estructura fiscal sobre la base gravable efectiva a diferentes niveles de ingreso. En la Gráfica 5a se observa que, para estratos de ingresos bajo y medio, la proporción de ingreso gravable respecto al ingreso total desciende rápidamente conforme aumenta este último, lo que refleja la presencia de múltiples deducciones, exenciones y tratamientos diferenciales en el sistema tributario. Bajo la reforma Ocampo, la base gravable se redujo aún más para los segmentos de ingresos altos, lo que puede interpretarse como una tendencia regresiva en el diseño fiscal ya



que los superricos logran aprovechar mecanismos que disminuyen su proporción de ingreso sujeto a tributación, intensificando la desigualdad y la ineficiencia recaudatoria estructural.

Por su parte, la Gráfica 5b presenta el porcentaje de ingreso destinado al pago de impuestos según los esquemas tributarios propuestos por Duque y Gustavo Petro. En este caso es evidente que, a medida que aumenta el ingreso, el esfuerzo tributario se incrementa inicialmente de manera progresiva, alcanzando un pico en la clase alta, pero luego esta carga comienza a descender para los contribuyentes de ingresos ultra elevados.

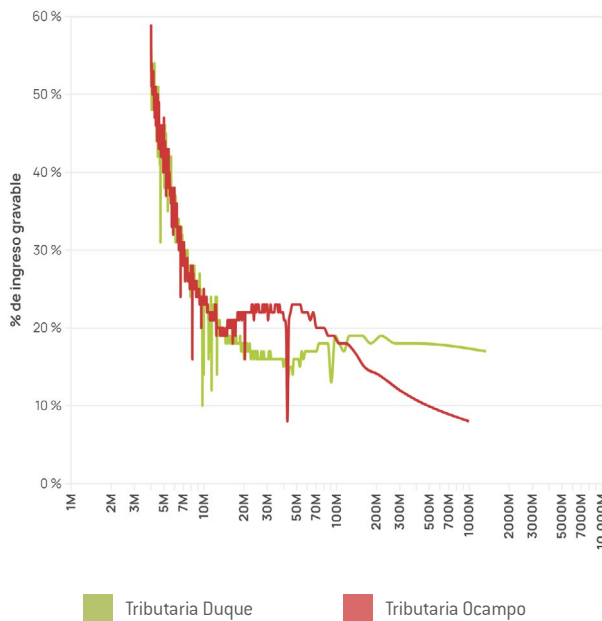
En el caso de la reforma de Petro, el pico de tributación se eleva y se sostiene sobre un rango más amplio, lo que indica un intento de aumentar la progresividad y la capacidad redistributiva del sistema tributario. Sin embargo, para los sectores de ingresos más altos —por encima de los COP 500 millones—, la carga tributaria efectiva disminuye sustancialmente, evidenciando limitaciones en el alcance de la progresividad. Esta dinámica resalta los desafíos para diseñar impuestos que reduzcan las asimetrías y eviten la erosión de la base tributaria entre los grupos con mayor capacidad contributiva.

Gráfica 5.

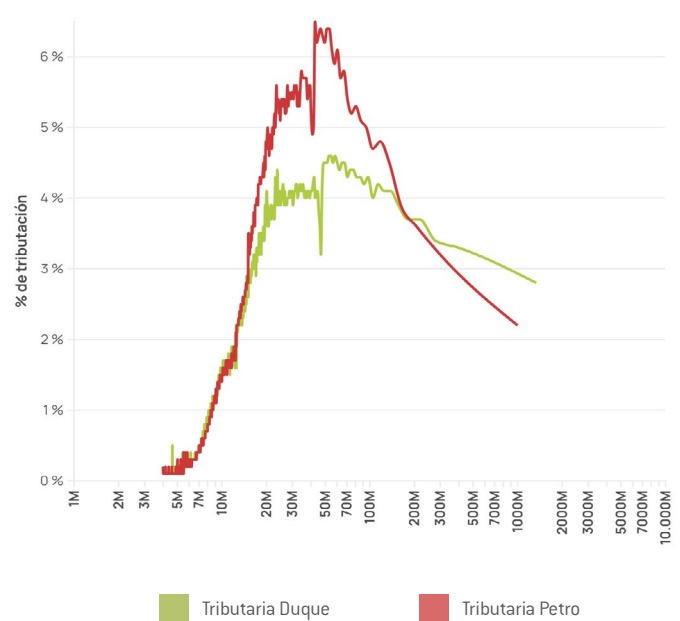


Las gráficas 5a y 5b evidencian que, aunque la carga tributaria aumenta progresivamente hasta la clase alta, en los ingresos más elevados disminuye por deducciones y exenciones, reflejando una tendencia regresiva que acentúa la desigualdad y limita la eficiencia recaudatoria.

a. Proporción entre ingreso total e ingreso gravable



b. Porcentaje de ingreso destinado al pago de impuestos



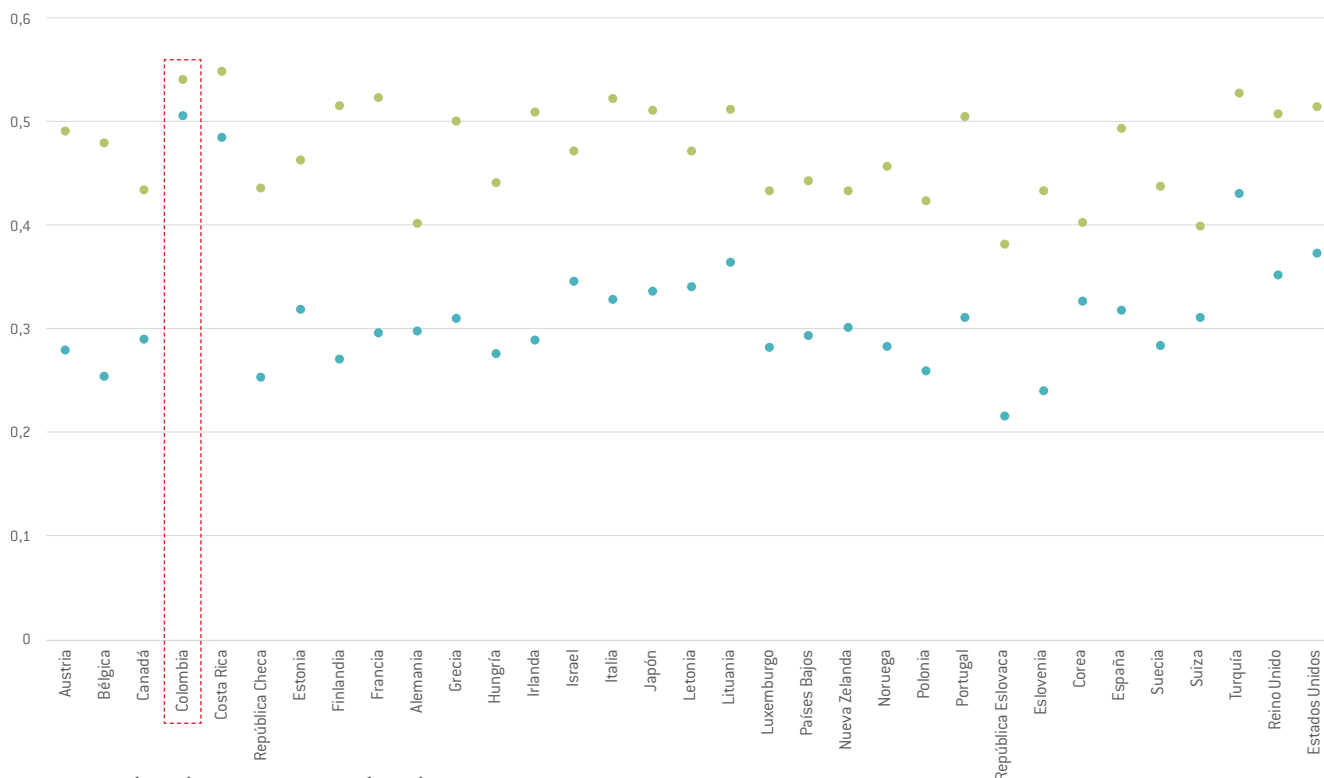
Fuente: Manrique [2025].



Para avanzar hacia un sistema más equitativo, sostenible y alineado con estándares internacionales, es imprescindible una reforma tributaria que corrija este sesgo estructural. Este ajuste debe ampliar la base tributaria personal, reducir las exenciones injustificadas, ajustar

las tarifas marginales de acuerdo con la capacidad contributiva real y fortalecer la trazabilidad de los ingresos. Asimismo, debe integrar la política de transferencias con criterios de progresividad y eficiencia, de modo que contribuya a cerrar brechas sociales y regionales.

Gráfica 6. Gini antes y después de impuestos



Fuente: OCDE (2021) y Naciones Unidas (2021).

Incorporar herramientas conductuales para fortalecer el cumplimiento tributario voluntario

La economía del comportamiento ha demostrado que pequeños cambios en el diseño de políticas públicas (“nudges”) pueden tener impactos significativos en el comportamiento fiscal. En Reino Unido, Hallsworth *et al.* (2017) encontraron que simples mensajes comparativos como “9 de cada 10 personas en su vecindario ya han pagado sus impuestos” incrementaron el cumplimiento en un 28 %. En Colombia, este tipo de intervenciones

podría incorporarse en las comunicaciones de la DIAN, segmentando los mensajes por tipo de contribuyente, región y perfil socioeconómico. Asimismo, estrategias de *reframing* que resalten el uso de los impuestos en bienes públicos (educación, salud, infraestructura) pueden aumentar la percepción de legitimidad y activar valores prosociales (Sunstein, 2014; Thaler y Sunstein, 2008).

Simplificación normativa y procedimental del sistema tributario

La complejidad tributaria en Colombia genera altos costos de cumplimiento, desincentiva la formalización y multiplica los espacios para la evasión involuntaria. La simplificación del Estatuto Tributario debe incluir la unificación de regímenes, la eliminación de exenciones regresivas y la reducción de trámites para pequeños contri-

buyentes. Países como Chile y Estonia han avanzado con éxito en la implementación de declaraciones tributarias prellenadas y sistemas integrados con plataformas bancarias (OCDE, 2017). Esta experiencia puede ser replicada en Colombia para reducir barreras administrativas y mejorar la cultura tributaria.



Corregir la regresividad: mayor progresividad en la tributación personal

La estructura tributaria actual en Colombia presenta un sesgo regresivo al concentrar la carga fiscal sobre las empresas formales, mientras que menos del 6 % de la población económicamente activa declara el impuesto sobre la renta (DIAN, 2023). A esto se suma el uso extendido de exenciones, tratamientos preferenciales y estrategias de planeación fiscal agresiva por parte de personas naturales con altos ingresos, lo que reduce la progresividad efectiva del sistema (OCDE, 2022).

Para corregir estas distorsiones y redistribuir la carga tributaria de manera más equitativa, se propone:

- Ampliar la base de personas naturales contribuyentes, especialmente en los deciles superiores de ingreso.
- Revisar las deducciones y beneficios tributarios que benefician desproporcionadamente a los segmentos de mayores ingresos.

- Reestructurar las tarifas marginales del impuesto sobre la renta para reflejar de forma más precisa la capacidad contributiva.
- Fortalecer la trazabilidad del impuesto a los dividendos y al patrimonio, incluyendo mecanismos que identifiquen a los beneficiarios finales del capital (propietarios o accionistas).
- Establecer un límite agregado (*ceiling*) a la carga tributaria total aplicada sobre el retorno del capital formal —incluyendo renta corporativa, dividendos e impuesto al patrimonio— de forma que se preserve un entorno competitivo para la inversión y se evite la llamada “triple tributación” del capital.

Este tipo de esquemas, implementados en otros países, permiten compatibilizar progresividad con eficiencia al asegurar que la participación fiscal de los propietarios del capital sea justa sin desincentivar su actividad productiva (FMI, 2023a).

Uso de valores predeterminados (*default options*)

Para facilitar el cumplimiento y el ahorro fiscal, los valores predeterminados han demostrado ser efectivos en contextos de baja educación financiera o alta fricción administrativa. Colombia podría implementar:

- Inscripción automática a fondos voluntarios de pensión con beneficios fiscales bajo la modalidad *opt-out*, como en el programa KiwiSaver de Nueva Zelanda, que elevó la cobertura a más del 75 % de los trabajadores (OCDE, 2018).
- Planes de ahorro predial programado, gestionados por gobiernos locales, con cuotas mensuales automáticas, para reducir la morosidad y aumentar el recaudo territorial.

- Retención automática para independientes, especialmente en el Régimen Simple, con tarifas progresivas y retención en la fuente según el historial tributario del contribuyente.

Estas acciones permitirían avanzar hacia un sistema tributario más justo, menos complejo, más eficiente y, sobre todo, más alineado con el comportamiento real de los contribuyentes. La clave no está únicamente en rediseñar normas, sino en comprender cómo los ciudadanos perciben, interpretan y responden al sistema tributario.



8 Normas, leyes y decretos que frenan el sistema tributario para que Colombia sea más competitiva

El sistema tributario colombiano enfrenta desafíos significativos que van más allá del nivel de la carga impositiva: su entramado legal y regulatorio contribuye a la complejidad, la incertidumbre jurídica y la informalidad. La coexistencia de múltiples normas,

con lógicas contradictorias y escasa articulación, configura un entorno poco propicio para la inversión formal y la equidad tributaria. A continuación, se examinan algunas de las disposiciones más relevantes:

Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural)

La Ley 1819 de 2016 tuvo como objetivo modernizar la estructura tributaria colombiana y aumentar el recaudo, pero lo hizo reforzando la dependencia del sistema sobre las empresas. Esta norma elevó la tarifa nominal del impuesto sobre la renta para personas jurídicas hasta el 33 %, además de reintroducir el impuesto a los dividendos. Como resultado, las empresas pueden enfrentar una tasa efectiva que supera el 70 % al considerar tributos sobre utilidades, dividendos, parafiscales y gravámenes territoriales

[OCDE, 2022]. Esta situación ha sido ampliamente criticada por reducir la competitividad de Colombia frente a economías similares en América Latina.

Impacto: Desincentiva la inversión, restringe la reinversión de utilidades y puede inducir a procesos de elusión fiscal o deslocalización de capital. La alta carga tributaria sobre empresas crea un desbalance que desalienta el crecimiento de negocios formales.

ICA (Ley 14 de 1983, art. 32 y siguientes)

El ICA grava los ingresos brutos sin considerar rentabilidad o estructura de costos, lo cual genera distorsiones severas en sectores con bajos márgenes operacionales. Su aplicación a nivel municipal, con tasas y criterios disímiles entre jurisdicciones, incrementa la complejidad administrativa y genera costos adicionales por cumplimiento múltiple.

Impacto: Este tributo induce una doble tributación sobre el valor agregado y penaliza a pequeñas empresas con bajos márgenes. Además, desincentiva la expansión geográfica de los negocios formales al enfrentar una maraña tributaria territorial no armonizada.

Decreto 1625 de 2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público)

Aunque fue diseñado para consolidar las normas fiscales en un solo cuerpo normativo, este decreto contiene más de 2.000 artículos distribuidos en múltiples capítulos con alto grado de tecnicismo legal. Para los contribuyentes sin acceso a asesoría especializada, especialmente los trabajadores por cuenta propia y las pymes, esta normativa representa una barrera de entrada al cumplimiento tributario.

Impacto: Genera altos costos de transacción y errores frecuentes en la declaración, y favorece un entorno de incumplimiento involuntario, erosionando la legitimidad del sistema ante los contribuyentes.



Régimen Tributario Especial (Ley 1819 de 2016, Título VI)

Este régimen se formuló para organizar y fiscalizar las entidades sin ánimo de lucro (ESAL). No obstante, el proceso para acceder o permanecer en él es riguroso y costoso, con requisitos que muchas organizaciones comunitarias o sociales no pueden cumplir. Esto ha producido una exclusión creciente de iniciativas locales con impacto social que podrían ser aliadas estratégicas en el desarrollo territorial.

Impacto: La rigidez del régimen limita el fortalecimiento del tercer sector, especialmente en territorios apartados. Esto contraviene el principio de equidad horizontal y limita la formalización de actores colectivos del desarrollo.

Ley 1943 de 2018 y su declaratoria de inexequibilidad (Sentencia C-481 de 2019)

La Ley 1943 introdujo el Régimen Simple de Tributación como una herramienta para reducir costos de cumplimiento y facilitar la formalización de mipymes. Sin embargo, la declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional y su posterior reconfiguración generaron un entorno de inseguridad jurídica y bajo conocimiento del régimen entre los potenciales beneficiarios.

Impacto: La falta de continuidad y claridad normativa obstaculiza la consolidación de mecanismos efectivos de transición a la formalidad y afecta la confianza de los emprendedores.

Ley 2277 de 2022 (Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social)

Aunque esta reforma buscó incrementar la progresividad del sistema tributario, lo hizo recargando nuevamente a las empresas mediante limitación de beneficios fiscales y aumento de tarifas en dividendos, ganancias ocasionales y regalías. A pesar de sus objetivos redistributivos, no corrigió el bajo peso de las personas naturales de altos ingresos en el recaudo.

Impacto: La mayor carga tributaria sobre empresas y el uso extensivo de medidas antielusión aumentaron la presión fiscal sobre sectores formales, lo que puede afectar la inversión en sectores estratégicos como tecnología, infraestructura y manufactura.

Regímenes parafiscales dispersos (Ley 100 de 1993, entre otras)

Las contribuciones obligatorias parafiscales (Servicio Nacional de Aprendizaje [SENA], Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF] y cajas de compensación familiar) representan entre el 30 % y el 35 % del salario formal, convirtiéndose en una barrera significativa para la formalización del empleo, especialmente entre microempresas y unidades productivas informales.

Impacto: Incrementan los costos laborales, reducen los incentivos a la contratación formal y fomentan la fragmentación del mercado laboral colombiano. Esto impide una expansión robusta del empleo decente, en especial para jóvenes y trabajadores rurales.



9 Conclusiones

El sistema tributario colombiano requiere una transformación estructural, no solo normativa sino también cultural. El diagnóstico muestra que Colombia enfrenta tres desafíos críticos: alta evasión fiscal, complejidad normativa excesiva y baja competitividad tributaria. Estos problemas no pueden resolverse únicamente con medidas coercitivas ni con reformas fragmentadas. Se requiere una reforma integral que considere tanto el rediseño institucional como las dimensiones conductuales del cumplimiento tributario.

Por una parte, la carga fiscal está desbalanceada y penaliza de forma desproporcionada a las empresas formales, mientras que el aporte de las personas naturales —especialmente de ciertos tipos de altos ingresos— es notablemente bajo en comparación con los estándares internacionales. Colombia recauda solo el 1,6 % del PIB por impuesto de renta a personas naturales, frente al 8,1 % promedio en la OCDE, y tiene una de las tasas efectivas más altas de tributación sobre empresas (superior al 70 %, considerando renta, ICA y dividendos). Esta estructura desincentiva la inversión, fomenta la informalidad y refuerza percepciones de injusticia fiscal.

Por otra parte, el enfoque tradicional basado en sanciones ha demostrado ser insuficiente para promover el cumplimiento voluntario, especialmente en contextos de desconfianza institucional y baja cultura tributaria. Ahora bien, la economía del comportamiento ofrece un marco poderoso para diseñar intervenciones más empáticas, costo-efectivas y basadas en evidencia. Herramientas como el encuadre prosocial, los recordatorios personalizados, los valores predeterminados y las normas sociales pueden aumentar significativamente el cumplimiento si se integran de forma sistemática en la política fiscal.

Asimismo, es importante identificar sesgos estructurales del sistema tributario colombiano, entre ellos el sesgo institucional, que lleva al Estado a sobregavar a quienes ya están formalizados y visibles en lugar de ampliar la base de contribuyentes. Superar esta inercia requiere valentía política y un rediseño del sistema que permita distribuir la carga de forma más equitativa, eficiente y progresiva.

También cabe anotar que normas como la Ley 1819 de 2016, la Ley 2277 de 2022, el Estatuto Tributario y el ICA son señaladas como barreras para la competitividad tributaria. Estas disposiciones han introducido rigideces, complejidad y cargas excesivas, sin resolver problemas estructurales como la baja cobertura, la regresividad del sistema o la dispersión normativa. Reformar estas regulaciones debe ser parte de una agenda legislativa coherente con los principios de eficiencia económica y justicia fiscal.

Otro punto que vale la pena destacar es que la integración de herramientas conductuales no reemplaza las reformas estructurales, pero sí las complementa de forma estratégica. Para que el sistema sea percibido como legítimo, es fundamental simplificar procesos, mejorar la comunicación del Estado con los contribuyentes, y reconstruir la confianza mediante transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, el camino hacia una mayor competitividad fiscal debe incluir una redistribución progresiva de la carga tributaria, eliminación de exenciones regresivas, fortalecimiento de la DIAN y una mejor articulación entre niveles de gobierno. Estas acciones deben acompañarse de un discurso público renovado, que enmarque el pago de impuestos como una expresión de ciudadanía responsable, y no solo como una obligación legal.



10 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 2101 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 2101 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, además de que 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 <i>machine learning</i> 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 recae sobre otras fuentes de renta.	Esto permitiría mejorar la equidad del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Para mejorar la equidad del sistema tributario, es necesario gravar las rentas más altas.
Cambiar las fuentes de financiación del sistema de protección social para disminuir la carga tributaria sobre la nómina.	Pese a la reducción de la carga tributaria de las empresas por concepto de parafiscales (Ley 1607 de 2012), la carga tributaria asociada a la contratación formal sigue siendo elevada, lo que afecta la competitividad de las empresas, además de desincentivar la inversión y, con ello, el principio de eficiencia del sistema tributario.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Para lograr mayor empleabilidad y formalización de empresas y trabajadores, es necesario reducir la carga tributaria de las empresas dado que es una de las más altas, en comparación con los países de la OCDE.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Fortalecer el funcionamiento y diseño del RST y evaluar su impacto sobre la formalización y el recaudo.	Ampliar el alcance y la cobertura del RST puede contribuir a aumentar la formalidad y facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN, Congreso de la República, academia y organizaciones sin ánimo de lucro	El RST tiene como objetivo incentivar a los negocios para que entren a la economía formal e impulsar su capacidad de crecer. Es preciso fomentar que quienes tengan una actividad económica se declaren persona jurídica, escalen y migren al RST.
Mejorar el diseño del IVA y reducir su complejidad.	Como consecuencia de la limitada base gravable del IVA y la complejidad de su diseño, la productividad de este impuesto es reducida, mientras que el gasto tributario por IVA es el más alto de la región.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Es necesario revisar los productos a los que no 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.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Declaración universal tributaria.	Transitar hacia la declaración universal implica que el sistema tributario tenga a todas las personas dentro de un gran sistema de información que permita dar seguimiento y mejorar tanto la distribución como el recaudo. De tal forma se podría obtener información de la totalidad de los ciudadanos para todo el sistema de ingresos y gastos fiscales y focalizar mejor el gasto.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Permitirá un mejor seguimiento y distribución del recaudo.
Reducir la tasa estatutaria de renta para las personas jurídicas.	La tarifa nominal de renta corporativa por encima del 35 % sobrepasa el valor promedio de América Latina (27,7 %) y la OCDE (21,6 %), lo que le resta competitividad al país y encarece la carga tributaria para las empresas.	Minhacienda y Congreso de la República	Es necesario reducir la carga a las empresas para mejorar la productividad.
Permitir que el IVA pagado sobre la inversión en bienes de capital sea descontable del IVA recaudado en ventas.	Esta práctica reduciría la carga tributaria de las empresas y acercaría a Colombia al estándar internacional en lo que se refiere al tratamiento del IVA en el caso de las empresas.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Reducir la carga tributaria a las empresas beneficiaría la empleabilidad y la formalización empresarial.
Implementar medidas para enfrentar la evasión tributaria adicionales a las contempladas en la Ley 2155 de 2021.	La evasión tributaria es uno de los mayores obstáculos para el fortalecimiento de las finanzas públicas y el desarrollo económico.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La automatización de procesos tributarios frente al gasto de los hogares permitirá hacer mejor seguimiento y evitar la evasión.



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados	Observaciones
Revisión del impuesto al patrimonio.	Este impuesto reviste la complejidad de gravar una riqueza que no necesariamente es expresión de una renta que haya sido ingreso disfrutado por su dueño. En esa medida, es un impuesto que en ocasiones puede estar generando una doble tributación y, en otras, gravando un ingreso que nunca constituyó renta de la que pudiera disfrutar su dueño.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	Se debe evitar gravar dos veces por la misma ganancia, o se generarán desincentivos a la creación y el mantenimiento de las empresas.
Implementación de un sistema de información unificado, simple, claro inteligente e inclusivo.	El país debe avanzar hacia un sistema tributario que brinde soportes legales e institucionales y le permitan contar con datos eficientes para mejorar la focalización del gasto, aumentar la transparencia de este, disminuir la evasión y combatir la corrupción. El sistema debe ser simple y tener credibilidad, al punto que las personas puedan recibir de forma fácil sus impuestos por pagar.	Minhacienda, Dirección General de la DIAN y Congreso de la República	La creación de sistemas de información comunes que alineen investigación de ingresos y gastos de los hogares mejora los procesos de tributación y recaudo, como la focalización del gasto.



Nuevas recomendaciones

Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados
Reestructurar la carga tributaria para mayor equidad.	Esta medida permitiría reducir la desigualdad social al aliviar la carga tributaria sobre los hogares más pobres, que actualmente destinan una mayor proporción de sus ingresos al pago de impuestos indirectos como el IVA. Además, fortalece la legitimidad del sistema fiscal al hacer que quienes tienen mayores ingresos contribuyan proporcionalmente más. El costo de oportunidad radica en una eventual resistencia política o empresarial frente al aumento de la tributación directa sobre ingresos altos.	Minhacienda, DIAN y Congreso de la República
Regular eficazmente la tributación de la economía digital.	Aumentar el recaudo fiscal al incluir en la base gravable a empresas digitales extranjeras que actualmente no tributan en el país mejora la equidad horizontal. También se evitaría una mayor erosión de la base tributaria nacional. El costo de oportunidad consiste en posibles fricciones con actores internacionales y la necesidad de desarrollar capacidad técnica e institucional para fiscalizar estas operaciones.	Minhacienda, DIAN y Congreso de la República
Establecer retención anticipada a independientes y trabajadores digitales.	Esta política facilitaría el cumplimiento tributario automático y disminuiría la evasión en sectores altamente informales, como el trabajo <i>freelance</i> o vía plataformas. También reduciría la carga administrativa para los contribuyentes al simplificar su declaración. El costo de oportunidad puede implicar resistencias iniciales de usuarios y plataformas si no se acompaña de pedagogía e incentivos adecuados.	DIAN, plataformas tecnológicas y entidades financieras
Devolución automática del IVA a hogares vulnerables.	Permite contrarrestar el efecto regresivo del IVA, beneficiando directamente a las familias de menores ingresos sin afectar el rendimiento fiscal del impuesto. También mejora la eficiencia del gasto social y fortalece la percepción de justicia tributaria. Su implementación requiere sistemas de información sólidos y coordinación institucional, lo cual implica inversión inicial.	DIAN, DNP y Prosperidad Social (DPS)
Aplicar “ <i>nudges</i> ” fiscales para el cumplimiento voluntario.	Aumenta la tasa de cumplimiento sin necesidad de aumentar sanciones ni costos operativos. Puede mejorar la recaudación con intervenciones de bajo costo basadas en economía del comportamiento, como recordatorios y comparaciones entre pares. El reto es diseñar mensajes adecuados y evaluar su impacto de manera continua.	DIAN, Departamento Administrativo de la Función Pública y academia



Recomendación	Impacto/costo de oportunidad	Actores involucrados
Crear un Observatorio de Evaluación de Gastos Tributarios.	Permite analizar el costo-beneficio de las exenciones y beneficios fiscales, muchos de los cuales favorecen a grupos económicos sin justificación técnica. La eliminación o el rediseño de estos beneficios podría liberar recursos fiscales equivalentes a más del 7 % del PIB. Requiere voluntad política y capacidad técnica para generar información independiente y confiable.	Minhacienda, Congreso de la República, Consejo Fiscal y academia
Incorporar metas de sostenibilidad y equidad en política tributaria.	Integrar criterios ambientales, de género y de equidad intergeneracional en el diseño tributario puede fortalecer la resiliencia fiscal y cumplir con compromisos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El costo de oportunidad podría ser el rediseño de incentivos fiscales tradicionales y resistencia en sectores con altos impactos ambientales.	Minhacienda, DNP y Congreso de la República



11

Referencias

- 1 ANDI. (2022). *Balance 2022 y perspectivas 2023*. <https://www.andi.com.co/Uploads/INFORME%20PERSPECTIVAS%20ANDI%202023.pdf>
- 2 Banco Mundial. (2020). *Diagnóstico del sistema tributario colombiano: Propuestas para una reforma fiscal estructural*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/689651585165137570/pdf/Diagnostico-del-Sistema-Tributario-Colombiano-Propuestas-para-una-Reforma-Fiscal-Estructural.pdf>
- 3 Banco Mundial. (2022). *Building an Equitable Society in Colombia*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/686821635218586591/pdf/Main-Report.pdf>
- 4 Banco Mundial. (2024). *Memorandum económico del país de Colombia: Crecer para prosperar*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099013025121017474/pdf/P1777301c1b26a0da199e718e265d237b6b.pdf>
- 5 Banco Mundial. (2025). *Informe económico: América Latina y el Caribe*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052325162527944/pdf/P509406-0c4e9906-e325-4b2b-b5de-fe07dbb7c8fc.pdf>
- 6 BID. (2021a). *Combatir la informalidad para mejorar la sostenibilidad fiscal en la pospandemia*. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/combatar-la-informalidad-para-mejorar-la-sostenibilidad-fiscal-en-la-pospandemia/>
- 7 BID. (2021b). *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-La-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- 8 Bird, R. M. y Zolt, E. M. (2005). *Redistribution via Taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries*. *UCLA Law Review*, 52(6), 1627-1695. <https://www.uclalawreview.org/redistribution-via-taxation-the-limited-role-of-the-personal-income-tax-in-developing-countries/>
- 9 Bott, K. M., Cappelen, A. W., Sørensen, E. y Tungodden, B. (2019). You've Got Mail: A Randomized Field Experiment on Tax Evasion. *Management Science*, 66(7), 2801–2819. <https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/mnsc.2019.3390>
- 10 CARF. (2024). *Pronunciamento N.º 14: Evaluación de la regla fiscal y perspectivas fiscales 2024*. <https://www.carf.gov.co/publicaciones/pronunciamentos>
- 11 CARF. (2025). *Pronunciamento N.º 15: Informe sobre el cumplimiento fiscal 2024 y proyecciones para 2025*. <https://img.lalr.co/cms/2025/02/17090848/Pronunciamento-No.-15-VF-.pdf>
- 12 Chetty, R., Looney, A. y Kroft, K. (2009). Salience and taxation: Theory and evidence. *American Economic Review*, 99(4), 1145-1177. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.99.4.1145>
- 13 Cialdini, R. B., Demaine, L. J., Sagarin, B. J., Barrett, D. W., Rhoads, K. y Winter, P. L. (2006). Managing social norms for persuasive impact. *Social Influence*, 1(1), 3-15. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15534510500181459>
- 14 DANE. (2022). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>
- 15 DNP. (2020). *Estudios – Archivos de economía*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/509.pdf>
- 16 DNP. (2022). *Balance de resultados 2022. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_resultados_2022_vf.pdf
- 17 DIAN. (2023a). *Boletín Estadístico Tributario 2023*. <https://www.dian.gov.co/Estadisticas-y-Estudios/Estadisticas-Tributarias/Paginas/Boletines.aspx>
- 18 DIAN. (2023b). *Informe de gestión DIAN 2024*. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Documents/INFORME-DE-GESTION-DIAN-2025-VFinal-24ENE2025.pdf>
- 19 Finance Colombia. (2025). *Fitch revises outlooks on Colombian corporates to negative after sovereign outlook change*. <https://www.financecolombia.com/fitch-revises-outlooks-on-colombian-corporates-to-negative-after-sovereign-outlook-change/>
- 20 Fitch Ratings. (2025). *Colombia's revised deficit targets heighten fiscal uncertainty; outlook revised to negative, IDR affirmed at 'BB+'*. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/colombias-revised-deficit-targets-heighten-fiscal-uncertainty-18-06-2025>
- 21 FMI (2019). *Colombia: Consulta del Artículo IV 2019*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/05/01/pr19132-colombia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-colombia>
- 22 FMI. (2023a). *Fiscal Monitor: Public Financial Management and Debt Sustainability*. <https://www.imf.org/en/Publications/FM>
- 24 FMI. (2023b). *Taxing Wealth: A Global Perspective*. *Fiscal Affairs Department*. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/02/24/Taxing-Wealth-A-Global-Perspective-530424>



- 25 FMI. (2024). *Colombia: Staff Concluding Statement of the 2024 Article IV Mission*.
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/05/22/colombia-staff-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission>
- 26 Frey, B. S. y Torgler, B. (2004). *Taxation and conditional cooperation (CREMA Working Paper N.º 2006 11)*.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/214357/1/2006-11.pdf>
- 27 Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia: Hacia una economía política de inclusión social. *Papeles de Economía Colombiana*, 11, [22]. <https://revistas.uan.edu.co/index.php/papeles/article/view/606>
- 28 Hallsworth, M., List, J. A., Metcalfe, R. D. y Vlaev, I. (2017). The behaviorist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance. *Journal of Public Economics*, 148, 14-31. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272717300166?via%3Dihub>
- 29 Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- 30 Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). *Prospect theory: An analysis of decision under risk*. *Econometrica*, 47(2), 263-291. <https://www.jstor.org/stable/1914185?origin=crossref>
- 31 Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-477. <https://doi.org/10.1162/003355397555253>
- 32 Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: Confianza y percepción sobre el uso de recursos públicos en América Latina*. https://hoy.com.do/wp-content/uploads/2023/07/Latinobarometro_Informe_2023_230721.pdf
- 33 Londoño, J. G. y Tello, J. (2021). *El impacto fiscal a la luz de los principios constitucionales del sistema tributario colombiano y la necesidad de moderar los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta*. *Revista de Derecho Fiscal*, 19, 45-87. <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/7237>
- 34 Lustig, N. (2017). *Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Low- and Middle-Income Countries (CEQ Working Paper N.º 54)*. <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq54.pdf>
- 35 Manrique, P. (2025). *Con la tributaria de Ocampo los ricos están pagando más pero los superricos menos*. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/con-la-tributaria-de-ocampo-los-ricos-pagan-mas-pero-los-superricos-menos/>
- 36 MinTIC. (2023, 26 de noviembre). *Colombia cerró el segundo trimestre de 2023 con más de 41 millones de accesos móviles a Internet*. <https://www.mintic.gov.co/porta/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/326770:Colombia-cerro-el-segundo-trimestre-de-2023-con-mas-de-41-millones-de-accesos-moviles-a-Internet>
- 37 Minhacienda. (2020). *Cifras de la deuda neta para los sectores Gobierno General (GG), Gobierno Nacional Central (GNC) y Sector Público No Financiero (SPNF)*. <https://www.sen.gov.co/noticias/cifras-de-la-deuda-neta-para-los-sectores-gobierno-general-gg-gobierno-nacional-central>
- 38 Minhacienda. (2022). *El ministro de Hacienda José Antonio Ocampo anunció la aprobación de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. <https://www.minhacienda.gov.co/w/el-ministro-de-hacienda-jose-antonio-ocampo-anuncio-la-aprobacion-de-la-reforma-tributaria-para-la-igualdad-y-la-justicia-social>
- 39 Minhacienda. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025-2034*. <https://img.lalr.co/cms/2025/06/13232122/Marco-Fiscal-Mediano-Plazo-2025.pdf>
- 40 Moody's Investors Service. (2025, 26 de junio). *Moody's downgrades Colombia to Baa3, outlook stable*. <https://www.investing.com/news/world-news/moodys-downgrades-colombia-to-baa3-outlook-stable-4113733>
- 41 Naciones Unidas. (2021). *Base de datos de indicadores de los ODS*. <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>
- 42 OCDE. (2017). *Nudging tax compliance with the human touch. Estudio de caso: Colombia*. <https://oecd-opsi.org/bi-projects/nudging-tax-compliance-with-the-human-touch/>
- 43 OCDE. (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-pensions-outlook-2018_pens_outlook-2018-en.html
- 44 OCDE. (2019). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. Recuperado de https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-2019_74d162b6-en.html
- 45 OCDE. (2021). *OECD Data Explorer*. <https://data-explorer.oecd.org/>
- 46 OCDE. (2022a). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2022*. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2022-OECD-economic-survey-overview.pdf>
- 47 OCDE. (2022b). *OECD Economic Surveys: Colombia 2022*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/02/oecd-economic-surveys-colombia-2022_82e4759f/04bf9377-en.pdf
- 48 OCDE. (2023). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*.
- 49 OCDE. (2024a). *Revenue Statistics 2024 – Colombia: Tax to GDP ratio increased to 22.2 % in 2023*.
- 50 <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/global-tax-revenues/revenue-statistics-colombia.pdf>
- 51 OCDE. (2024b). *Revenue Statistics 2024 – Health Taxes in OECD Countries*. <https://doi.org/10.1787/c87a3da5-en>
- 52 Porter, M. E. y Kramer, M. R. (2011). *Creating shared value: How to reinvent capitalism—and unleash a wave of innovation and growth*. *Harvard Business Review*, 89(1-2), 62-77.



- 53 Reuters. (2025, 27 de junio). S&P y Moody's rebajan calificación de deuda de Colombia por deterioro fiscal.
- 54 <https://www.reuters.com/latam/negocio/QAZPQWADJN05FDF6U-HHP6C5KM4-2025-06-27/>
- 55 Sharp, S. (2023). *Communicating taxes: a review of the literature*. ODI. https://odi.org/documents/8837/DPF_LR_Communicating_taxes_-_a_review_of_the_literature.pdf
- 56 Sunstein, C. R. (2014). *Nudging: A very short guide*. *Journal of Consumer Policy*, 37(4), 583–588. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10603-014-9273-1>
- 57 Sunstein, C. R. (2021). *Nudge: The Final Edition*. Penguin Books. <https://behavioralscientist.org/thaler-sunstein-preface-to-nudge-the-final-edition/>
- 58 Tax Foundation. (2024). *Índice de competitividad fiscal 2024*. <https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2024/10/International-Tax-Competitiveness-Index-2024-FV.pdf>
- 59 Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183-206. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/\(SICI\)1099-0771\(199909\)12:3%3C183::AID-BDM318%3E3.0.CO;2-F](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/(SICI)1099-0771(199909)12:3%3C183::AID-BDM318%3E3.0.CO;2-F)
- 60 Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- 61 Tversky, A. y Kahneman, D. (1981). *The framing of decisions and the psychology of choice*. *Science*, 211(4481), 453-458. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.7455683>