



CARGA FISCAL

SISTEMA TRIBUTARIO



SISTEMA TRIBUTARIO



Introducción

1

Éxitos del sistema tributario colombiano

2

La gran deuda

3

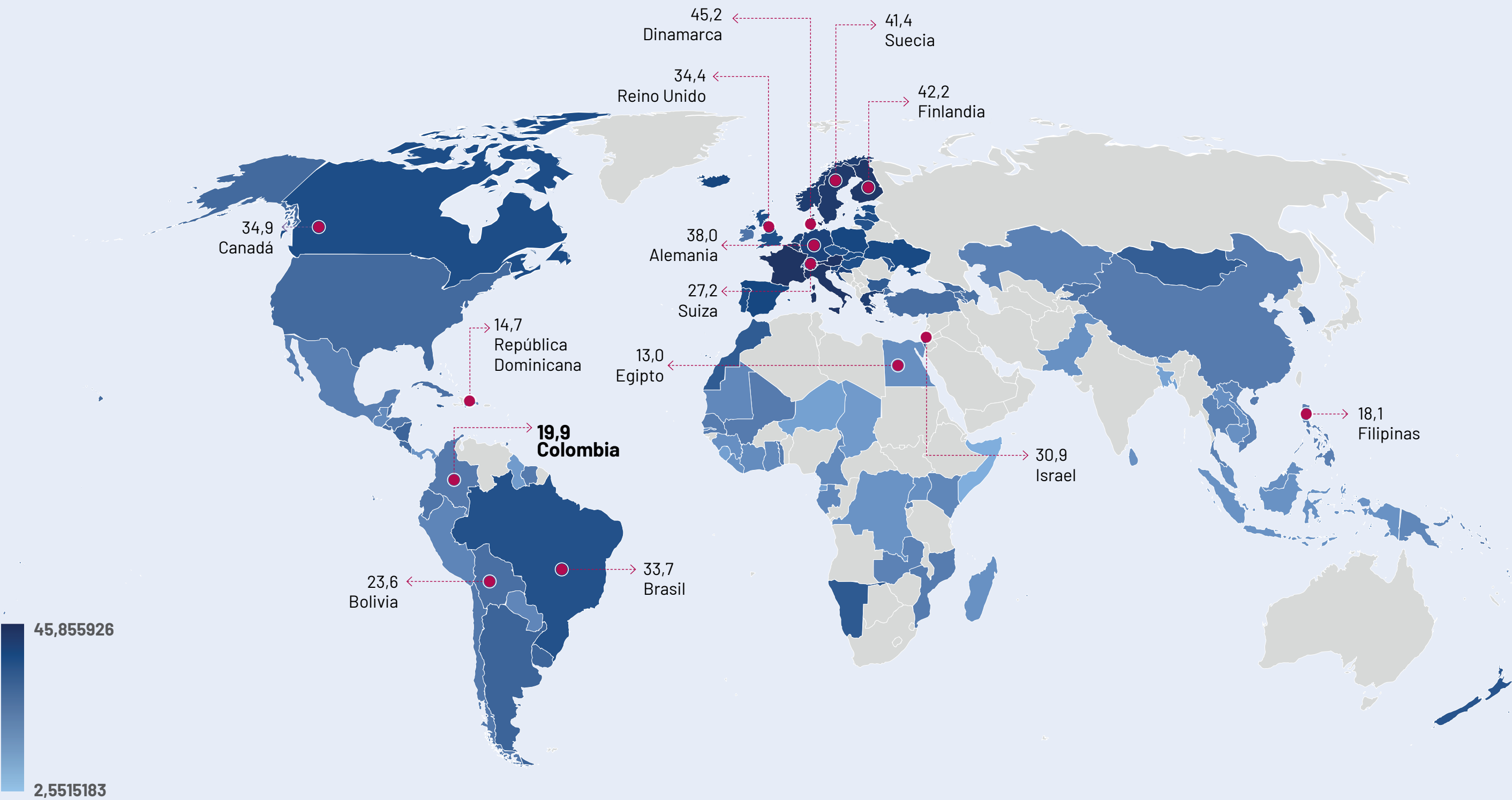
Hoja de Ruta 2026-2030

4

Referencias

5

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE (2026).



Perfil de Colombia en materia de sistema tributario

Tema	Indicador	Valor en Colombia	Ranking en América Latina	Mejor país en América Latina (valor)	Promedio OCDE	Fuente	Descripción
Eficiencia del recaudo	Ingresos tributarios totales (% del PIB)	19,9	11 de 16	Brasil (33,7)	34,10	OCDE (2026)	Mide la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB.
	Índice internacional de competitividad tributaria (de 0 a 100, donde 100 es mejor desempeño)	51,10	4 de 4	Costa Rica (71,4)	70,11	Tax Foundation (2025)	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)	41,45	Trading Economics (2025-2026)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de personas naturales.
	Tasa nominal de renta sociedades (%)	35	16 de 16	Paraguay (10)	23,29	Trading Economics (2025 - 2026)	Indica el porcentaje máximo legal aplicable a la renta de sociedades.
	Tasa impositiva promedio efectiva compuesta (% renta imponible)	28,69	5 de 15	Brasil (34,29)	22,18	OCDE (2024)	Refleja la tasa efectiva total considerando impuestos nacionales y subnacionales.
	Tasa de seguridad social para las compañías (%)	20,5	11 de 14	Chile (7,11)	17,98	Trading Economics (2025 - 2026)	Mide el aporte empresarial obligatorio a la seguridad social como porcentaje del salario.
	Impuesto a la renta, empresas (% del recaudo de impuestos)	27,06	4 de 4	Costa Rica (9,19)	11,16	OCDE (2024)	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)	18,96	Trading Economics (2025-2026)	Indica el porcentaje estándar aplicado al consumo.
	Gravamen a los movimientos financieros (% del recaudo total)	4,15	4 de 4	Costa Rica (0,53)	1,12	OCDE (2024)	Mide la proporción del recaudo proveniente de impuestos a transacciones financieras.
	Impuestos indirectos (% del total de recaudo)	33,90	4 de 4	Chile (53,56)	31,38	OCDE (2024)	Indica la proporción del recaudo proveniente de impuestos al consumo y otros indirectos.



1

Introducción

Durante las últimas dos décadas el sistema tributario colombiano ha experimentado una transformación significativa. A comienzos de los años 2000, la administración tributaria operaba principalmente bajo esquemas manuales, con capacidades limitadas de fiscalización y bajos niveles de interoperabilidad institucional. Desde entonces, el país ha fortalecido progresivamente su capacidad de recaudo, modernizado la estructura de recaudo mediante herramientas digitales y adoptando estándares internacionales de transparencia y cooperación fiscal. Como resultado, los ingresos tributarios pasaron de representar cerca del 15 % del producto interno bruto (PIB) a alcanzar el 19,9 % en 2024, lo que refleja avances importantes en la capacidad del Estado para financiar bienes públicos y responder a las crecientes demandas de desarrollo económico y social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2025).

Este capítulo se desarrolla en una edición especial del *Informe Nacional de Competitividad* (INC) en la que el Consejo Privado de Competitividad (CPC) cumple veinte años de seguimiento técnico a los principales desafíos estructurales del país. En este contexto, el análisis del sistema tributario resulta especialmente relevante pues **la política fiscal ha desempeñado un papel central en la estabilidad macroeconómica, el financiamiento de la inversión pública y la consolidación institucional del Estado**. Al mismo tiempo, la estructura tributaria ha incidido directamente sobre decisiones de inversión, formalización, crecimiento empresarial y productividad, convirtiéndose en un factor determinante para la competitividad del país.

A pesar de los avances alcanzados, Colombia continúa enfrentando desafíos estructurales que limitan el desempeño del sistema tributario. En comparación con las economías de

la OCDE, el país mantiene una capacidad de recaudo relativamente baja, una base tributaria estrecha y una elevada concentración de la carga fiscal sobre un grupo reducido de contribuyentes formales. Estas características reducen la capacidad redistributiva del sistema, generan distorsiones económicas y limitan la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Bajo esta perspectiva, el capítulo desarrolla tres objetivos analíticos. En primer lugar, examina los principales avances registrados durante los últimos veinte años, particularmente en materia de fortalecimiento del recaudo, consolidación de la facturación electrónica y adopción de estándares internacionales tras el ingreso de Colombia a la OCDE. En segundo lugar, analiza la principal deuda estructural del sistema tributario colombiano: la coexistencia de una baja capacidad de recaudo con un modelo que concentra una parte importante de la carga tributaria sobre las empresas formales, mantiene una participación limitada de las personas naturales y conserva múltiples tratamientos preferenciales que erosionan la base gravable. Finalmente, propone una hoja de ruta hacia 2030 orientada a ampliar la base tributaria, fortalecer la formalización, racionalizar los beneficios tributarios y construir un sistema más simple, eficiente y compatible con el crecimiento económico.

La tesis central del capítulo es que el principal desafío tributario de Colombia ya no consiste exclusivamente en recaudar más, sino en hacerlo mejor. La sostenibilidad fiscal de largo plazo dependerá de la capacidad para construir un sistema que amplíe la base de contribuyentes, distribuya de manera más equilibrada las cargas tributarias, fortalezca los incentivos a la inversión y la formalización, y contribuya simultáneamente a los objetivos de productividad, equidad y competitividad.



2 Éxitos del sistema tributario colombiano

I. Mejora del recaudo tributario en los últimos veinte años

El análisis de la evolución del recaudo durante las últimas dos décadas permite identificar uno de los principales avances del sistema tributario colombiano. Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB aumentaron de niveles cercanos al 14-16 % a comienzos de los años 2000 a 19,9 % en 2024, lo que representa un incremento cercano a 5 puntos porcentuales (pp) del PIB en el periodo (OCDE *et al.*, 2025). Este resultado refleja un fortalecimiento significativo de la capacidad fiscal del Estado y evidencia que **Colombia hoy recauda una proporción mayor de recursos en relación con el tamaño de su economía que hace dos décadas.**

Este avance es resultado tanto de las reformas tributarias implementadas durante el periodo como del fortalecimiento institucional de la administración tributaria. La ampliación de bases gravables, los ajustes tarifarios y la adopción de nuevos mecanismos de control se complementaron con una modernización progresiva de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Herramientas como la facturación electrónica, la interoperabilidad de registros administrativos y el uso de analítica de datos han mejorado la capacidad del Estado para identificar operaciones económicas, reducir espacios de evasión y fortalecer el cumplimiento tributario (DIAN, 2025; OCDE *et al.*, 2025).

La ampliación del universo de contribuyentes también ha contribuido a este resultado. De acuerdo con la DIAN, 6.155.717 personas naturales presentaron declaración de renta correspondiente al año gravable 2023, 483.559 declarantes más que en el periodo anterior, incremento que la entidad reportó como cercano al 9 %. Este proceso generó un recaudo de COP 21,77 billones por concepto de impuesto de renta de personas naturales y refleja avances importantes en la capacidad de identificación, control y seguimiento de contribuyentes por parte de la administración tributaria (DIAN, 2024).

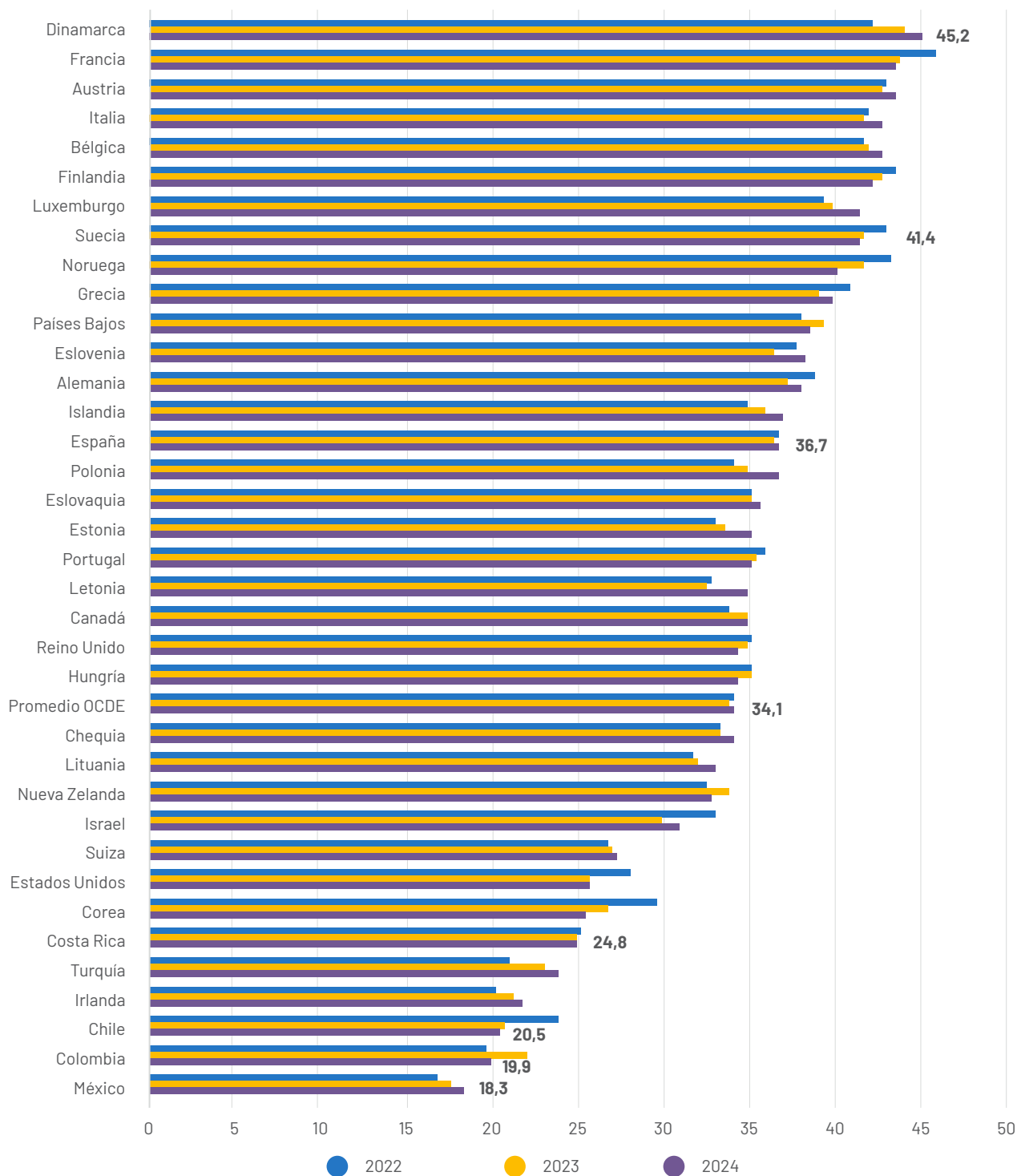
No obstante, la magnitud de este avance debe analizarse en perspectiva internacional. Como muestra la Gráfica 1, Colombia continúa registrando una presión tributaria significativamente inferior a la observada en las economías de la OCDE. El 19,9 % del PIB que representaron los ingresos tributarios en 2024 se encuentra cerca de 14 pp por debajo del promedio de 34,1 % para los países de la organización (OCDE *et al.*, 2025). Incluso al considerar una medida más amplia de carga fiscal, que incorpora contribuciones obligatorias como algunos aportes a la seguridad social, el país alcanza niveles cercanos al 26-27 % del PIB, aún por debajo de varias economías avanzadas que superan el 35 % (Banco de la República [Banrep], 2023).



Gráfica 1. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB



Aunque Colombia aumentó significativamente su recaudo durante las últimas dos décadas, el país aún registra una presión tributaria inferior al promedio de la OCDE en cerca de 14 pp.



Fuente: OCDE (2026).



La evidencia muestra que Colombia ha logrado fortalecer su capacidad de recaudo y modernizar significativamente su administración tributaria. Sin embargo, la persistencia de una amplia brecha frente a los estándares internacionales sugiere que **el reto del país ya no consiste únicamente en**

mejorar los mecanismos de recaudo, sino en avanzar hacia una estructura tributaria capaz de generar mayores ingresos de manera sostenible, con una base gravable más amplia y una menor dependencia de un grupo reducido de contribuyentes formales.

II. Consolidación de la facturación electrónica

Uno de los avances más importantes del sistema tributario colombiano durante las últimas dos décadas ha sido la consolidación de la facturación electrónica como eje de la transformación digital de la administración tributaria. A diferencia del aumento del recaudo, que constituye un resultado fiscal observable, **la facturación electrónica representa una mejora en las capacidades estructurales del Estado para monitorear transacciones económicas, reducir asimetrías de información y fortalecer los mecanismos de control tributario.**

Desde la masificación de su implementación a partir de 2019, la facturación electrónica ha alcanzado una amplia cobertura dentro del universo formal de contribuyentes. De acuerdo con la DIAN, en 2024 existían más de 600.000 facturadores electrónicos activos, lo que ha permitido consolidar un flujo de información transaccional validada en tiempo real y fortalecer significativamente la trazabilidad de las operaciones económicas (DIAN, 2024). Este cambio representa una ruptura frente al modelo predominante de dos décadas atrás, cuando gran parte de los procesos de fiscalización dependían de auditorías *ex post* y de información fragmentada suministrada por los contribuyentes.

La facturación electrónica no debe analizarse como una herramienta aislada, sino como parte de un ecosistema de información que incluye la nómina electrónica, el documento soporte, los sistemas de reporte de información exógena y el Registro de Facturas Electrónicas de Venta como Título Valor (Radian). La integración de estos instrumentos ha permitido a la DIAN avanzar hacia modelos de gestión tributaria basados en analítica de datos, perfiles de riesgo y cruces automatizados de información, fortaleciendo la capacidad de detección de inconsistencias y mejorando la eficiencia de los procesos de fiscalización.

La evidencia internacional respalda la importancia de este tipo de transformaciones. La OCDE ha documentado que la

digitalización de las administraciones tributarias contribuye a mejorar los niveles de cumplimiento, especialmente en gravámenes indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA), al incrementar la trazabilidad de las transacciones y reducir los espacios para la evasión (OCDE, 2022). En América Latina, donde las economías presentan mayores niveles de informalidad y asimetrías de información, estos instrumentos han demostrado ser particularmente relevantes para fortalecer la capacidad de control de las administraciones tributarias.

Sin embargo, la experiencia internacional también muestra que la digitalización no genera aumentos automáticos en el recaudo. Su efectividad depende de la capacidad institucional para utilizar la información disponible, de la calidad de los sistemas de gestión del riesgo y, especialmente, del grado de formalización de la economía. **En el caso colombiano, la persistencia de niveles de informalidad superiores al 55 % de la población ocupada limita el alcance de estos mecanismos sobre una parte importante de la actividad económica** (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2025). Esto implica que el principal desafío ya no consiste en expandir la cobertura tecnológica del sistema, sino en aprovechar la información generada para facilitar procesos de formalización, reducir la evasión y ampliar la base efectiva de contribuyentes.

En este sentido, el principal aporte de la facturación electrónica trasciende su impacto inmediato sobre el recaudo. Su verdadera contribución radica en haber fortalecido la capacidad estatal para producir, integrar y utilizar información económica en tiempo real, condición indispensable para construir una administración tributaria más eficiente, transparente y basada en evidencia. Más que un resultado en sí mismo, la facturación electrónica constituye una infraestructura institucional que amplía las posibilidades de control fiscal y mejora la calidad de las decisiones de política tributaria.



III. Adopción de estándares internacionales tras el ingreso a la OCDE

El ingreso de Colombia a la OCDE en 2020 marcó un punto de inflexión en la evolución del sistema tributario colombiano. Más allá de su relevancia diplomática, la adhesión implicó la incorporación gradual de estándares internacionales en materia de transparencia fiscal, intercambio de información, administración tributaria y evaluación de políticas públicas. Este proceso permitió fortalecer las capacidades institucionales del Estado y, al mismo tiempo, disponer de referentes comparables para evaluar el desempeño del sistema tributario colombiano frente a economías con mayores niveles de desarrollo y capacidad fiscal (OCDE, 2024).

Uno de los avances más importantes asociados a este proceso fue **el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación e intercambio internacional de información tributaria**. Aunque Colombia había iniciado este proceso antes de su ingreso formal a la OCDE, la adhesión a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal amplió significativamente la capacidad del país para acceder a información sobre contribuyentes con activos, rentas o cuentas financieras en el exterior. Mientras que anteriormente el intercambio de estos datos dependía de un número limitado de acuerdos bilaterales, Colombia pasó a integrarse a una red de más de cien jurisdicciones, fortaleciendo las capacidades de fiscalización de la DIAN y reduciendo los espacios para la evasión y la elusión tributaria internacional (OCDE, 2024).

La adopción de estándares OCDE también aceleró la modernización de la estructura tributaria. Las administraciones más avanzadas han evolucionado hacia modelos basados en digitalización, interoperabilidad de datos, gestión de riesgos y analítica de información. En Colombia, esta transformación se ha reflejado en la expansión de la facturación electrónica, la nómina electrónica y otros mecanismos de trazabilidad de las operaciones económicas. Más que herramientas aisladas, estos instrumentos forman parte de una transición hacia una administración tributaria basada en datos, con mayores capacidades para identificar incumplimientos, reducir asimetrías de información y mejorar la eficiencia del control fiscal (OCDE, 2022).

Sin embargo, **el principal aporte de la OCDE ha sido elevar la calidad del diagnóstico tributario**. Durante buena parte de las últimas décadas, el debate fiscal colombiano estuvo dominado por la necesidad de financiar déficits de corto plazo mediante reformas tributarias recurrentes. La comparación internacional permitió desplazar la discusión hacia preguntas más estructurales relacionadas con la eficiencia económica,

la progresividad, la competitividad y la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, el análisis dejó de centrarse exclusivamente en cuánto recauda el Estado para incorporar preguntas sobre quién soporta la carga tributaria, qué tan amplia es la base gravable y cuáles son los efectos del sistema sobre la inversión, la formalización y el crecimiento económico.

Esta perspectiva comparada permitió identificar con mayor claridad varias de las principales debilidades estructurales del sistema tributario colombiano. Entre ellas destacan la elevada dependencia de la tributación empresarial, la limitada participación de las personas naturales en el recaudo, la estrechez de la base tributaria y la magnitud de los beneficios tributarios que erosionan la base gravable. La evidencia internacional también mostró que estos problemas están estrechamente relacionados: una base reducida obliga a concentrar el recaudo sobre un grupo limitado de contribuyentes formales, mientras la proliferación de tratamientos preferenciales reduce la neutralidad económica del sistema y limita su capacidad redistributiva.

Asimismo, los ejercicios comparados de la OCDE evidenciaron que la modernización administrativa, aunque necesaria, no es suficiente para resolver los desafíos estructurales del sistema tributario. La existencia de múltiples exenciones, descuentos, deducciones y tratamientos preferenciales continúa generando complejidad normativa, inequidades horizontales y pérdidas significativas de recaudo potencial. Por esta razón, la discusión tributaria ha evolucionado desde una visión centrada exclusivamente en la administración del recaudo hacia una reflexión más amplia sobre el diseño mismo del sistema tributario y los incentivos económicos que este genera.

En este contexto, **el principal legado de la adhesión a la OCDE ha sido proporcionar una hoja de ruta más clara para la transformación del sistema tributario colombiano**. La adopción de estándares internacionales fortaleció la transparencia fiscal y las capacidades de control del Estado, pero, sobre todo, permitió identificar con mayor precisión los rezagos estructurales que limitan el desempeño del sistema. El desafío hacia 2030 consiste en traducir ese mejor diagnóstico en reformas que amplíen la base tributaria, racionalicen los beneficios tributarios, fortalezcan la tributación de personas naturales y reduzcan la dependencia excesiva del recaudo corporativo. Solo así será posible construir un sistema tributario más eficiente, progresivo y compatible con las necesidades de crecimiento y sostenibilidad fiscal de largo plazo.



3 La gran deuda

La principal deuda del sistema tributario colombiano es estructural. A pesar de las múltiples reformas implementadas durante las últimas dos décadas, el país aún no ha logrado consolidar un sistema capaz de financiar de manera sostenible las necesidades del Estado sin afectar negativamente la inversión, la formalización y el crecimiento económico. En términos comparados, Colombia mantiene una presión tributaria inferior al promedio de la OCDE, pero con una estructura de recaudo altamente concentrada en las empresas y en los impuestos indirectos, mientras la tributación efectiva sobre las personas naturales continúa siendo relativamente baja (OCDE, 2024).

Esta situación ha abierto un debate más profundo sobre la estrategia de redistribución adoptada por el país. Durante décadas, una parte importante de las reformas tributarias ha buscado aumentar la progresividad mediante una mayor tributación sobre el capital, el patrimonio y las utilidades empresariales. Sin embargo, existe evidencia académica e institucional que sugiere que esta aproximación puede generar costos importantes sobre la acumulación de capital y la inversión productiva. Colombia mantiene una de las tasas nominales de tributación corporativa más altas de la OCDE, conserva impuestos que afectan la intermediación financiera, como el gravamen a los movimientos financieros (GMF), y ha recurrido de manera recurrente a tributos sobre el patrimonio. Como resultado, el sistema puede terminar desincentivando la creación de riqueza antes de que esta pueda ser distribuida.

La paradoja es que Colombia enfrenta simultáneamente dos problemas: una alta desigualdad y una baja acumulación de capital. Mientras algunas corrientes de pensamiento enfatizan la necesidad de aumentar la tributación sobre los segmentos de mayores ingresos y riqueza, otros autores argumentan que las sociedades más igualitarias no necesariamente son aquellas que gravan más intensamente el capital, sino aquellas que logran ampliar el acceso de los hogares a activos productivos, vivienda, ahorro y mecanismos de acumulación patrimonial. En

esta línea, Waldenström (2024) sostiene que una parte importante de la reducción de la desigualdad observada en las economías desarrolladas durante el siglo XX estuvo asociada a la expansión de la propiedad de activos entre amplios segmentos de la población, más que a la simple reducción de la riqueza en la cúspide de la distribución.

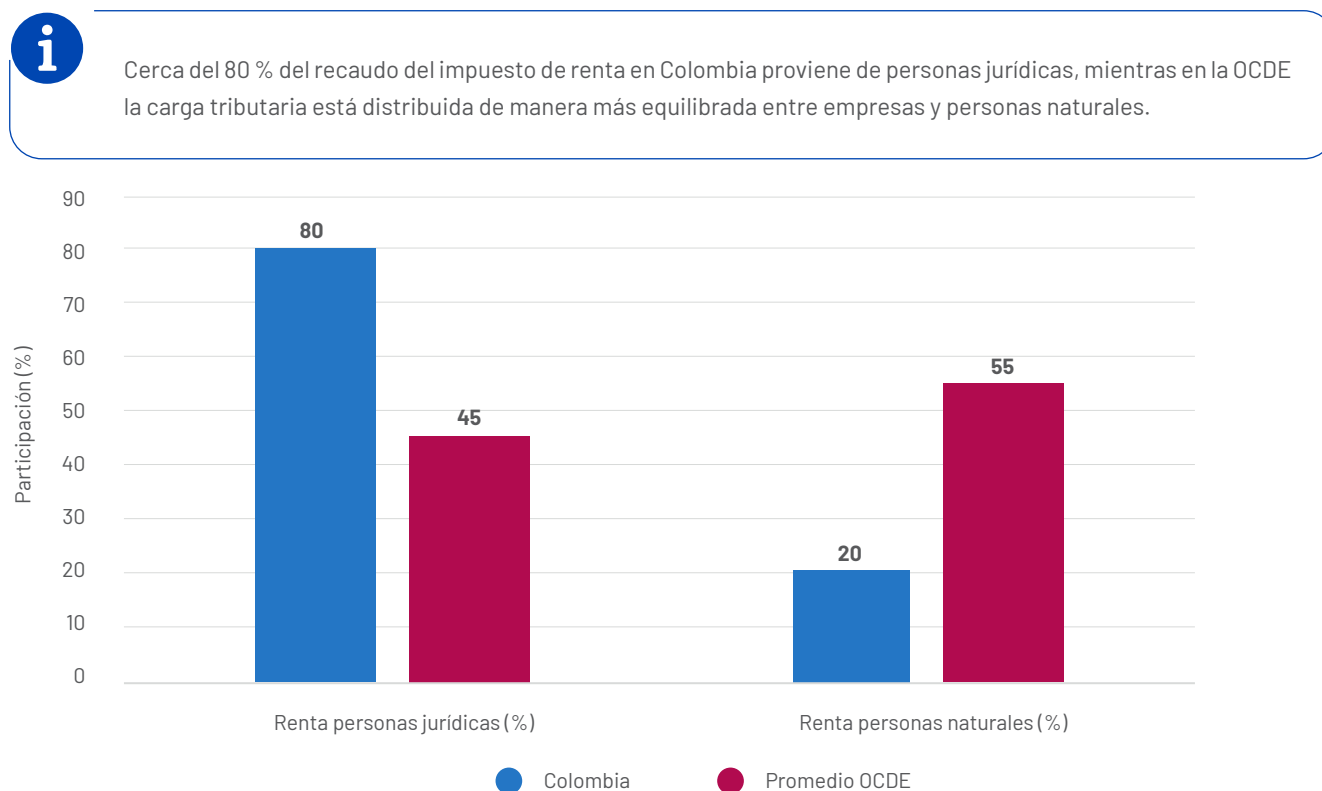
Desde esta perspectiva, la discusión tributaria trasciende el nivel de recaudo o la progresividad formal de los impuestos. El verdadero desafío consiste en construir un sistema que permita financiar el gasto público, mejorar la redistribución y, al mismo tiempo, fortalecer los incentivos para invertir, ahorrar, innovar y generar empleo formal. Para Colombia, este reto es particularmente relevante porque **la persistencia de elevados niveles de desigualdad coexiste con una baja acumulación de capital y una limitada capacidad de crecimiento de largo plazo**. La evidencia disponible sugiere que el país aún no ha encontrado un equilibrio adecuado entre estos objetivos.

Esta composición genera una paradoja estructural. Aunque Colombia recauda menos que la mayoría de economías avanzadas, las empresas formales enfrentan cargas tributarias relativamente elevadas frente a estándares internacionales. Según la OCDE (2025), cerca del 80 % del recaudo del impuesto de renta proviene de personas jurídicas, mientras que en la mayoría de países de la organización existe una distribución mucho más equilibrada entre tributación corporativa y tributación personal. Esta dependencia excesiva del sector empresarial introduce distorsiones económicas importantes: reduce los incentivos a la inversión formal, afecta la competitividad y amplifica los costos de crecer y generar empleo dentro de la formalidad.

Como se observa en la Gráfica 2, esta dependencia de la tributación empresarial es significativamente superior a la observada en el promedio de la OCDE. La diferencia evidencia que una parte desproporcionada del esfuerzo tributario recae sobre las empresas formales, lo que limita la neutralidad económica del sistema y restringe su capacidad redistributiva.



Gráfica 2. Distribución del recaudo del impuesto de renta entre personas jurídicas y personas naturales (%): Colombia vs. promedio OCDE



Fuente: OCDE (2025). Cálculos: CPC.

Al mismo tiempo, la tributación sobre personas naturales continúa siendo reducida tanto en cobertura como en capacidad redistributiva. Aunque el número de declarantes ha aumentado significativamente durante la última década —impulsado por menores umbrales de declaración, la expansión de la facturación electrónica y mayores capacidades de fiscalización de la DIAN—, este crecimiento no implica necesariamente una expansión equivalente de la base efectiva de contribuyentes. Para el año gravable 2023, 6.155.717 personas naturales presentaron declaración de renta. De ellas, el 39 % liquidó un impuesto mayor que cero, lo que evidencia la diferencia entre ampliar el universo de declarantes y ampliar efectivamente la base de contribuyentes del impuesto de renta (DIAN, 2024).

La ampliación del universo de declarantes ha sido considerable durante la última década. Entre 2014 y 2023, el número de personas naturales declarantes del impuesto de renta pasó de aproximadamente 1,5 millones a 6,2 millones. Sin embargo, el aumento del número de declaraciones presentadas no

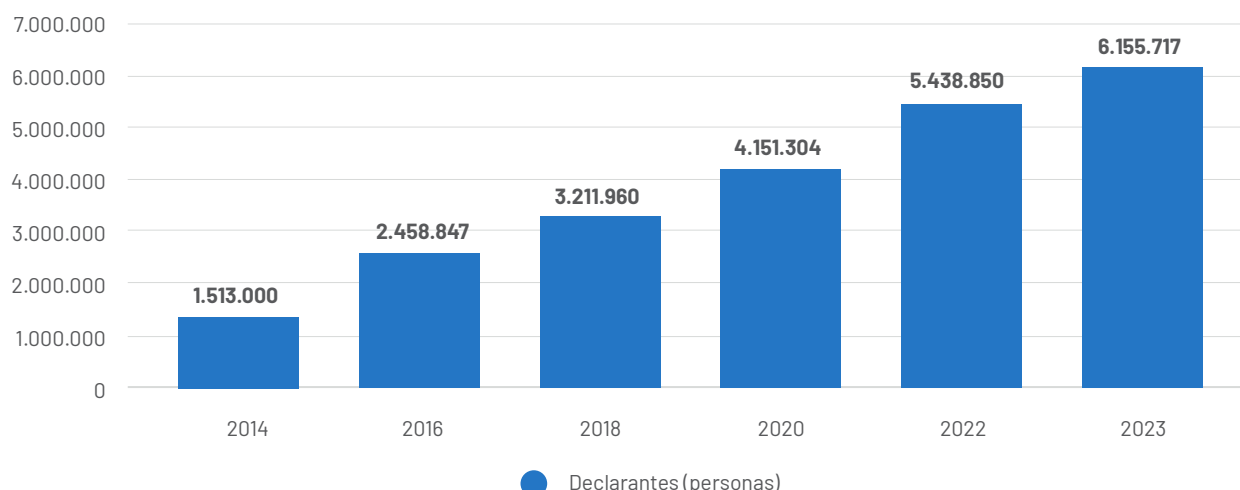
puede interpretarse directamente como una expansión equivalente de la base efectiva de contribuyentes, dado que presentar declaración de renta no implica necesariamente liquidar un impuesto mayor que cero. Como muestra la Gráfica 3, el crecimiento del universo de declarantes ha sido sostenido durante el periodo, pero este indicador, por sí solo, no permite establecer la magnitud de la base efectiva de contribuyentes.

Este resultado sugiere que el principal desafío ya no consiste únicamente en identificar más contribuyentes o aumentar el número de declaraciones presentadas. **El problema parece estar asociado a la limitada capacidad del sistema para gravar de manera efectiva los ingresos personales**, en especial aquellos derivados de rentas de capital, patrimonio y otros mecanismos de acumulación de riqueza. Como resultado, Colombia continúa registrando niveles relativamente bajos de tributación directa sobre personas naturales en comparación con los estándares de la OCDE, tanto en términos de recaudo como en cuanto a capacidad redistributiva posterior a impuestos y transferencias (OCDE, 2024).



Gráfica 3. Evolución del número de personas naturales declarantes del impuesto de renta. Colombia, años gravables seleccionados, 2014-2023

i Entre 2014 y 2023, el número de personas naturales declarantes del impuesto de renta pasó de aproximadamente 1,5 millones a 6,2 millones, reflejando una ampliación sustancial del universo de declarantes durante la última década.



Fuente: DIAN (2024). Cálculos: CPC.

La limitada tributación efectiva de las personas naturales tiene implicaciones que van más allá de la progresividad del sistema. Al restringir la contribución de una parte importante de los ingresos personales al recaudo, el Estado termina dependiendo en mayor medida tanto de la tributación empresarial como de los impuestos al consumo.

A esta situación se suma la elevada dependencia de impuestos indirectos, particularmente el IVA, cuyo peso relativo dentro del recaudo total continúa siendo alto. Si bien este tipo de tributos posee ventajas administrativas y de ingresos, también presenta limitaciones importantes desde la perspectiva distributiva dado que grava el consumo independientemente de la capacidad de pago de los hogares. En consecuencia, **el sistema tributario colombiano termina dependiendo al mismo tiempo de dos fuentes estructuralmente problemáticas: impuestos indirectos con limitada progresividad y altas cargas sobre empresas formales.**

La estrechez de la base tributaria también se evidencia en la alta concentración del recaudo. Aunque cerca de 1,7 millones de empresas se encuentran registradas en el país, una proporción relativamente reducida concentra la mayor parte de los ingresos tributarios nacionales (DIAN, 2024). Esto incrementa la vulnerabilidad fiscal frente a choques económicos secto-

riales y genera incentivos hacia la evasión, la informalidad y la fragmentación empresarial. En la práctica, **el sistema termina operando bajo una lógica de altas tarifas sobre pocos contribuyentes, en lugar de tasas moderadas sobre una base amplia y diversificada**, lo cual resulta inconsistente con los principios de eficiencia tributaria ampliamente documentados en la literatura económica.

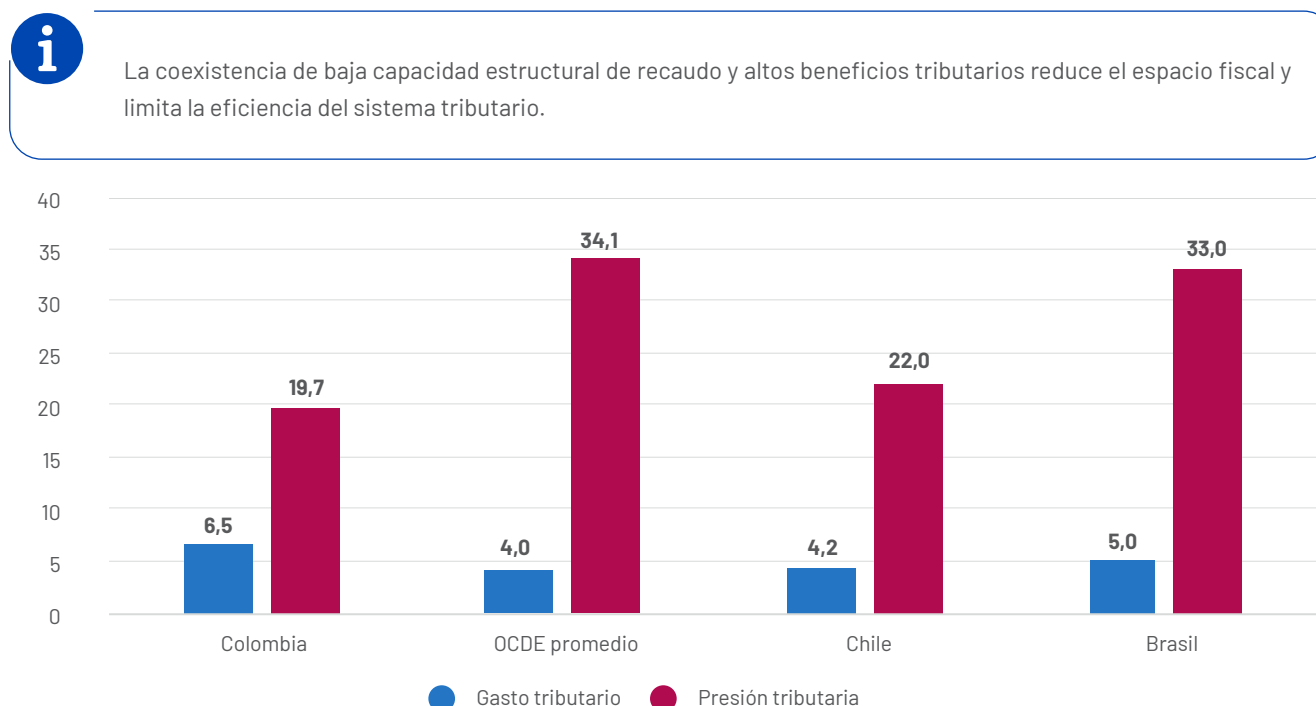
La complejidad normativa agrava aún más estas distorsiones. Colombia mantiene una estructura tributaria altamente fragmentada, que se caracteriza por múltiples exenciones, deducciones, descuentos y tratamientos preferenciales que erosionan la base gravable y reducen la neutralidad económica del sistema. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios estimó que el gasto tributario asciende a aproximadamente 6,5 % del PIB, una magnitud equivalente a cerca de una tercera parte del recaudo tributario total del país. La Comisión también advirtió que numerosos beneficios carecen de evaluaciones rigurosas sobre su efectividad económica y social (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021). En muchos casos, incentivos concebidos originalmente como mecanismos temporales terminan convirtiéndose en tratamientos permanentes, sin evidencia concluyente de impactos positivos sobre productividad, empleo o inversión adicional.



La magnitud de esta distorsión estructural se hace más evidente al comparar el nivel de presión tributaria con el tamaño del gasto tributario en economías comparables. Como se observa en la Gráfica 4, Colombia combina una capacidad estructural de recaudo relativamente baja frente al promedio de la OCDE con un nivel elevado de gasto tributario como porcentaje del PIB. En otras palabras, el país no solo recauda menos que

economías comparables, sino que además renuncia a una proporción importante de ingresos potenciales mediante exenciones, deducciones y tratamientos preferenciales que reducen la base gravable. Esta combinación limita el espacio fiscal disponible para financiar inversión pública, productividad e infraestructura, y obliga a concentrar una mayor carga tributaria sobre un grupo reducido de contribuyentes formales.

Gráfica 4. Gasto tributario y presión tributaria como porcentaje del PIB: comparación internacional¹



Fuente: Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), OCDE (2024). Cálculos: CPC.

La evidencia comparada sugiere que el principal problema no radica únicamente en la existencia de beneficios tributarios, sino en su coexistencia con una base gravable estrecha y una elevada dependencia del impuesto corporativo. En economías con mayores niveles de recaudo, los incentivos fiscales suelen operar sobre bases más amplias y con sistemas más progresivos. En contraste, Colombia combina una baja presión tributaria con elevados niveles de gasto tributario, lo que reduce la neutralidad económica del sistema, incrementa distorsiones sectoriales y limita la sostenibilidad fiscal de largo plazo. En términos prácticos, esta combinación implica que el país dispone de menos

recursos para financiar bienes públicos fundamentales para la productividad —como infraestructura, educación e innovación— mientras mantiene una carga tributaria concentrada sobre un grupo reducido de contribuyentes formales.

Desde una perspectiva macroeconómica, estas distorsiones afectan directamente el crecimiento económico. Un sistema tributario con alta carga sobre el capital formal, elevada complejidad regulatoria y baja neutralidad sectorial reduce incentivos a invertir, limita el crecimiento empresarial y favorece mecanismos de informalidad y elusión. Fedesarrollo (2023) ha señalado que las elevadas cargas tributarias corporativas

1. El gasto tributario corresponde a la estimación de ingresos fiscales dejados de percibir por tratamientos preferenciales, exenciones y beneficios tributarios. La presión tributaria corresponde al recaudo tributario total como porcentaje del PIB.



afectan particularmente a las empresas con mayor potencial de expansión y formalización, mientras que la coexistencia de múltiples beneficios genera inequidades horizontales entre sectores económicos.

Adicionalmente, la complejidad del sistema incrementa los costos de cumplimiento tributario y dificulta la administración fiscal. Aunque la DIAN ha avanzado significativamente en transformación digital —particularmente mediante facturación electrónica, interoperabilidad de registros y analítica de datos—, el sistema continúa enfrentando elevados niveles de evasión y subdeclaración. Esto refleja que el problema tributario colombiano no radica únicamente en las tarifas o en el recaudo agregado, sino en el diseño estructural del sistema y en la forma en que se distribuye la carga tributaria entre hogares, empresas y sectores económicos.

En resumen, la principal deuda del sistema tributario colombiano no es únicamente que recauda poco; el problema es que recauda poco, redistribuye poco y genera costos elevados sobre la inversión formal y la actividad productiva. En compa-

ración con las economías de la OCDE, Colombia combina una presión tributaria relativamente baja con una alta dependencia de la tributación empresarial, una base gravable estrecha, una elevada complejidad normativa y una amplia proliferación de tratamientos preferenciales. Esta combinación limita simultáneamente la capacidad de recaudo, la progresividad y la eficiencia económica del sistema.

La gran deuda consiste, por tanto, en **avanzar hacia una estructura tributaria capaz de ampliar la base de contribuyentes, reducir las distorsiones que afectan la inversión y la formalización, fortalecer la tributación efectiva sobre los ingresos personales y mejorar la calidad del gasto tributario**. Más que continuar acumulando reformas parciales, el desafío es construir un sistema que logre equilibrar de manera sostenible los objetivos de recaudo, equidad y crecimiento económico. Mientras estas distorsiones estructurales persistan, Colombia seguirá enfrentando ciclos recurrentes de reformas tributarias sin resolver los problemas de fondo que limitan su desarrollo.



4 Hoja de ruta 2026-2030

Ampliación de la base y declaración universal

Durante los últimos años Colombia ha avanzado significativamente en la consolidación de sistemas de información orientados a mejorar la focalización social, fortalecer la interoperabilidad de registros administrativos y ampliar las capacidades de control fiscal del Estado. En este contexto, la discusión sobre la ampliación de la base tributaria y la declaración universal de renta ya no puede abordarse únicamente desde una lógica tradicional de aumento de contribuyentes, sino desde la construcción de un ecosistema integrado de información económica y social que permita mejorar la progresividad, reducir la evasión y fortalecer la eficiencia del gasto público.

Uno de los avances institucionales más relevantes ha sido la consolidación del Registro Social de Hogares (RSH), liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). A diferencia de enfoques anteriores centrados exclusivamente en la focalización de subsidios, el RSH busca integrar información proveniente de múltiples registros administrativos para construir una caracterización más completa de las condiciones socioeconómicas de los hogares colombianos (DNP, 2024). El sistema incorpora información relacionada con ingresos, empleo, educación, salud, seguridad social y otras variables administrativas, permitiendo una visión más precisa de la capacidad económica de las personas y hogares.

La interoperabilidad entre bases de datos constituye un cambio estructural en la capacidad del Estado colombiano para identificar ingresos, activos y patrones económicos. El DNP ha avanzado en procesos de actualización dinámica mediante el cruce automatizado de registros administrativos, reduciendo progresivamente la dependencia de mecanismos estáticos de caracterización socioeconómica (DNP, 2023). Este avance resulta particularmente relevante desde la perspectiva tributaria ya que permite fortalecer la trazabilidad de ingresos y mejorar la identificación de hogares con capacidad contributiva que históricamente han permanecido de manera parcial por fuera del sistema fiscal.

En paralelo, la DIAN ha fortalecido sus capacidades de fiscalización mediante la expansión de la facturación electrónica, la nómina electrónica y los mecanismos de analítica de datos. Como resultado, Colombia cuenta hoy con un volumen de infor-

mación tributaria y transaccional significativamente mayor al disponible hace una década. Esto transforma la discusión sobre la declaración universal: ya no se trata únicamente de ampliar obligaciones formales, sino de consolidar un modelo de tributación basado en información interoperable y validación cruzada en tiempo real.

Como ya se anotó, la OCDE (2024) ha señalado que uno de los principales desafíos estructurales del sistema tributario colombiano continúa siendo la alta dependencia del impuesto corporativo y la limitada participación del impuesto de renta de personas naturales dentro del recaudo total. Esta composición genera distorsiones económicas importantes pues concentra una carga elevada sobre las empresas formales mientras limita la progresividad efectiva del sistema tributario. Adicionalmente, la caída reciente de ingresos asociados al impuesto corporativo ha evidenciado la vulnerabilidad fiscal derivada de esta dependencia excesiva.

En este contexto, la ampliación de la base declarativa debe entenderse como una estrategia de modernización institucional y no exclusivamente como un mecanismo de incremento del recaudo. La declaración universal permitiría consolidar información patrimonial, financiera y laboral de manera más completa, facilitando el diseño de políticas públicas focalizadas y fortaleciendo la capacidad de control de la administración tributaria. Esto no implica que todos los declarantes deban convertirse automáticamente en contribuyentes efectivos; por el contrario, los umbrales de pago deben mantenerse bajo criterios de progresividad y capacidad económica.

La evidencia internacional muestra que las administraciones tributarias modernas operan crecientemente bajo modelos de integración de información y monitoreo automatizado. En este sentido, Colombia ya ha comenzado una transición hacia esquemas donde la interoperabilidad entre la DIAN, el DNP, el sistema financiero y los registros administrativos permite construir perfiles económicos más precisos de los hogares y empresas. El reto hacia 2030 consiste en profundizar esta integración institucional, mejorar la calidad de los datos y consolidar sistemas de declaración sugerida y validación automática que reduzcan costos de cumplimiento y aumenten la transparencia fiscal.



Pacto tributario para el crecimiento empresarial en Colombia: formalización, progresividad y productividad a 2030

Uno de los principales desafíos estructurales del sistema tributario colombiano consiste en ampliar la base empresarial formal sin afectar los incentivos a la inversión, el crecimiento y la acumulación de capital. Aunque durante las últimas dos décadas el país ha fortalecido significativamente sus capacidades de administración tributaria, persisten barreras regulatorias y fiscales que dificultan la transición de miles de unidades productivas hacia esquemas de formalidad plena.

Esta situación resulta particularmente relevante en un contexto donde la informalidad laboral supera el 55 % de la población ocupada y donde más del 90 % del tejido empresarial está conformado por microempresas con bajos niveles de productividad y limitada capacidad de acumulación (Confecámaras, 2024; DANE, 2025). Adicionalmente, cerca del 70 % de las empresas creadas en el país no logra sobrevivir más de cinco años, lo que refleja las dificultades que enfrentan los emprendimientos para consolidarse, crecer y escalar sus operaciones (Confecámaras, 2024).

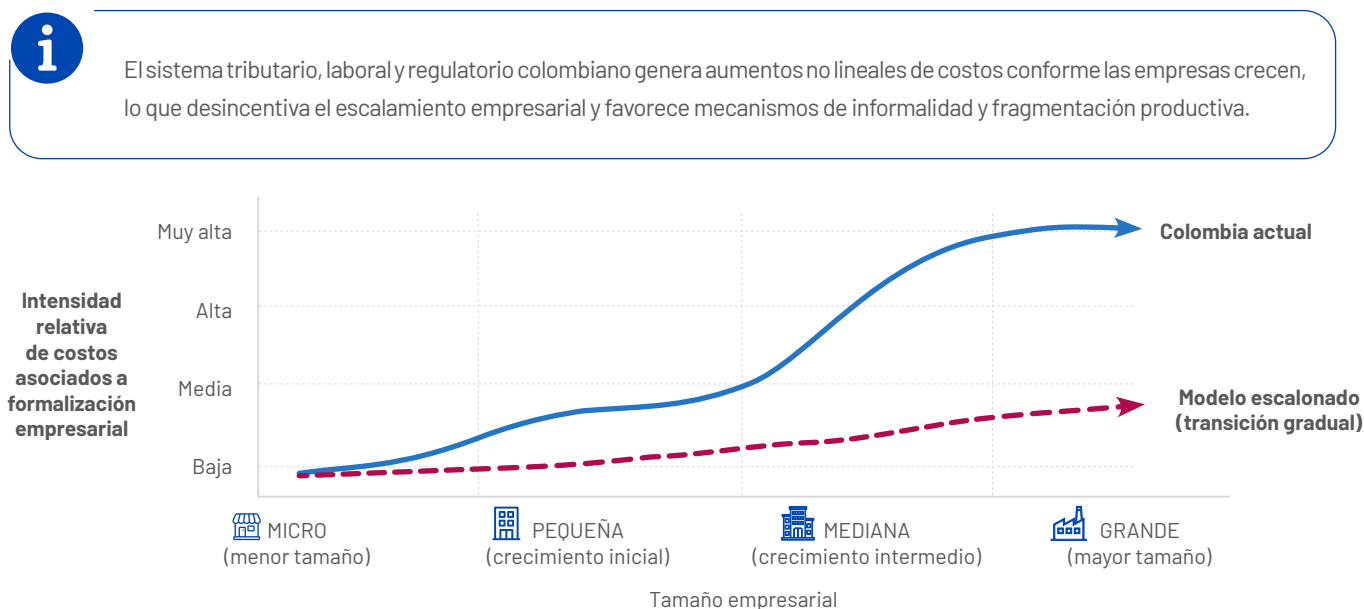
Más allá de los niveles de tributación, el problema central parece estar asociado a la forma en que se distribuyen los costos de la formalidad. En la práctica, muchas empresas enfren-

tan aumentos simultáneos en obligaciones tributarias, laborales, regulatorias y administrativas a medida que crecen. Como resultado, el tránsito desde la informalidad hacia la formalidad plena no ocurre de manera gradual, sino mediante incrementos abruptos de costos que reducen la rentabilidad esperada de expandir la actividad productiva.

Este fenómeno puede entenderse como un **“precipicio de formalidad”**: mientras las empresas permanecen en etapas tempranas de desarrollo, enfrentan cargas relativamente reducidas; sin embargo, al superar determinados umbrales de ingresos, empleo o facturación, deben asumir múltiples obligaciones adicionales de manera simultánea. En consecuencia, el sistema puede generar incentivos para permanecer pequeño, fragmentarse artificialmente o mantener una parte de la operación fuera de la formalidad.

Como se observa en la ilustración 1, el sistema colombiano continúa operando bajo una lógica de saltos discretos en los costos asociados al crecimiento empresarial, mientras que diversas economías han avanzado hacia esquemas escalonados que permiten transiciones más graduales y compatibles con el desarrollo productivo.

Ilustración 1. El “precipicio de formalidad” empresarial en Colombia frente a un modelo escalonado



Nota: la figura representa una representación conceptual elaborada con base en evidencia sobre costos tributarios, laborales, regulatorios y administrativos que enfrentan las empresas durante procesos de formación y crecimiento. No corresponde a una medición estadística observada ni a un Índice oficial. La pendiente de la curva busca ilustrar el carácter no lineal del aumento de costos en el sistema actual frente a un modelo escalonado de transición hacia la formalidad.

Fuente: Fedesarrollo (2023); OCDE (2024); CIAT (2022); elaboración CPC.



La experiencia internacional muestra que este problema no es exclusivo de Colombia. Diversos países han implementado mecanismos orientados a reducir los costos de entrada a la formalidad y facilitar el crecimiento empresarial mediante esquemas tributarios simplificados y progresivos.

El caso más representativo en América Latina es **Brasil** con el régimen **Simples Nacional**, implementado en 2006. Este modelo unificó múltiples tributos nacionales y subnacionales en un único esquema de recaudo simplificado con tarifas progresivas según el tamaño empresarial. Su principal innovación consistió en reemplazar la transición abrupta entre informalidad y formalidad por una trayectoria gradual en la que las obligaciones aumentan conforme crecen los ingresos y la capacidad productiva de las empresas (Receita Federal do Brasil, 2024).

La experiencia brasileña permitió reducir costos administrativos, facilitar el cumplimiento tributario y ampliar significativamente la formalización empresarial. Adicionalmente, el esquema fue complementado con el programa **Microempreendedor Individual (MEI)**, que creó una ruta simplificada de ingreso a la formalidad para trabajadores independientes y pequeños negocios, integrando tributación y acceso a protección social.

Otros países han desarrollado estrategias similares. Uruguay implementó el **Monotributo Social**, que integra tributación y seguridad social mediante una contribución simplificada para pequeños emprendimientos (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT], 2022). Chile avanzó hacia esquemas de tributación simplificada e integración parcial entre tributación empresarial y personal para facilitar el tránsito hacia regímenes ordinarios (OCDE, 2023). Por su parte, economías como Canadá y Reino Unido han utilizado alivios tributarios temporales y mecanismos escalonados para reducir los costos de crecimiento durante las etapas iniciales de consolidación empresarial.

A pesar de sus diferencias institucionales, estas experiencias comparten tres elementos fundamentales. Primero, simplifican significativamente los costos de cumplimiento. Segundo, establecen una progresión gradual de las cargas tributarias conforme aumenta la capacidad económica de las empresas. Tercero, articulan la tributación con objetivos más amplios de formalización, productividad y generación de empleo.

Bajo esta perspectiva, Colombia requiere avanzar hacia una estrategia más ambiciosa que el actual Régimen Simple de Tributación (Simple). Aunque este representó un avance importante en simplificación administrativa, no ha logrado eliminar completamente los costos discontinuos que enfrentan las empresas cuando aumentan su escala de operación. En consecuencia, crecer continúa siendo relativamente costoso

para una parte importante del tejido empresarial. Por lo tanto, se propone la creación de un **Régimen Escalonado de Crecimiento Empresarial (RECE)** orientado a construir una transición progresiva entre informalidad y formalidad plena.

Más que un mecanismo de reducción de impuestos, el RECE debe concebirse como una herramienta de política productiva y formalización empresarial. Su diseño podría estructurarse en tres etapas complementarias:

- **Etapas de inclusión:** Dirigida a emprendimientos de subsistencia y micronegocios de muy baja escala. El objetivo sería facilitar la entrada a la formalidad mediante un esquema ultrasimplificado que combine obligaciones tributarias reducidas con acceso básico a mecanismos de protección social, siguiendo elementos del modelo MEI brasileño.
- **Etapas de crecimiento protegido:** Orientada a empresas en proceso de expansión. En esta fase, las obligaciones tributarias, laborales y regulatorias aumentarían gradualmente conforme crece la capacidad económica de la empresa. En paralelo, deberían fortalecerse mecanismos de control que reduzcan incentivos a prácticas de fragmentación empresarial o subdeclaración de ingresos.
- **Etapas de consolidación:** Diseñada para facilitar el tránsito hacia el régimen ordinario. El objetivo consiste en asegurar que el aumento de las cargas fiscales y regulatorias sea proporcional al crecimiento empresarial, evitando saltos abruptos que desincentiven la inversión, la generación de empleo formal y la acumulación de capital.

La viabilidad de una estrategia de esta naturaleza es hoy considerablemente mayor que hace una década. Colombia cuenta con avances importantes en facturación electrónica, interoperabilidad de registros administrativos, analítica de datos y mecanismos de validación tributaria en tiempo real. Estas herramientas permiten construir esquemas de monitoreo y control mucho más sofisticados, reduciendo riesgos de evasión y facilitando la administración de regímenes escalonados.

Asimismo, una reforma de esta naturaleza sería consistente con las necesidades fiscales de largo plazo. La sostenibilidad del sistema tributario dependerá cada vez más de ampliar la base empresarial formal y aumentar la productividad de la economía, y menos de incrementar las cargas sobre un grupo reducido de contribuyentes. En este sentido, la formalización no debe entenderse únicamente como un objetivo tributario, sino como una estrategia de desarrollo productivo capaz de fortalecer simultáneamente el recaudo, la competitividad y la generación de empleo.



La discusión adquiere una dimensión aún más relevante al considerar que Colombia enfrenta simultáneamente problemas de desigualdad y baja acumulación de capital. Durante décadas, una parte importante del debate tributario se ha concentrado en cómo redistribuir riqueza; sin embargo, el crecimiento sostenible también requiere ampliar la capacidad de hogares y empresas para acumular activos productivos, invertir y generar nuevas oportunidades económicas. En una economía caracterizada por elevados niveles de informalidad y reducida capitalización em-

presarial, una estrategia basada exclusivamente en aumentar la tributación sobre el capital puede terminar debilitando los incentivos necesarios para expandir la base productiva.

Por esta razón, el desafío tributario hacia 2030 no consiste únicamente en recaudar más, sino en construir un sistema que permita reunir más ingresos porque el país produce más, invierte más y formaliza más. Reducir el precipicio de formalidad constituye una condición necesaria para avanzar simultáneamente en productividad, competitividad y sostenibilidad fiscal de largo plazo.

Racionalización de beneficios tributarios

La discusión sobre beneficios tributarios en Colombia ha evolucionado desde un enfoque centrado exclusivamente en el costo fiscal hacia una visión más amplia que incorpora criterios de eficiencia económica, transparencia, productividad y sostenibilidad fiscal. Aunque los incentivos de este tipo han sido utilizados históricamente como herramientas para promover sectores estratégicos o estimular la inversión, diversos análisis técnicos han evidenciado que una parte importante de estos tratamientos preferenciales presenta resultados limitados en términos de generación de empleo, productividad o crecimiento económico adicional.

Cabe recordar que la OCDE (2024) ha advertido que el sistema tributario colombiano continúa caracterizándose por una elevada complejidad normativa y por la existencia de múltiples exenciones, descuentos y tratamientos diferenciados que erosionan la base gravable. Esta fragmentación reduce la neutralidad del sistema tributario, incrementa los costos de administración y facilita espacios para planeación tributaria agresiva y arbitrajes normativos.

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), por su parte, concluyó que muchos incentivos carecen de evaluaciones rigurosas de impacto y no cuentan con mecanismos institucionalizados de revisión periódica. En consecuencia, beneficios originalmente diseñados como instrumentos temporales terminan consolidándose de manera permanente dentro del sistema tributario, incluso cuando su efectividad económica resulta limitada. Esta situación ha contribuido a una reducción significativa de la base gravable y a una creciente dependencia de tarifas elevadas sobre sectores formales de la economía.

Sin embargo, el debate actual ya no puede limitarse únicamente a la eliminación indiscriminada de beneficios tributarios. El desafío consiste en avanzar hacia un sistema de evaluación técnica permanente que permita diferenciar entre incentivos con impactos económicos verificables y tratamien-

tos preferenciales que generan costos fiscales superiores a sus beneficios sociales o productivos. Esto requiere fortalecer las capacidades analíticas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda), la DIAN y los centros de análisis fiscal para realizar evaluaciones *ex post* basadas en evidencia.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) ha insistido en la necesidad de fortalecer la sostenibilidad fiscal mediante una revisión más integral de las fuentes estructurales de recaudo y del gasto tributario. En efecto, la racionalización de beneficios tributarios no solo constituye una estrategia de incremento de ingresos, sino también una herramienta para mejorar la equidad horizontal del sistema y reducir distorsiones económicas que favorecen desproporcionadamente a determinados sectores o contribuyentes con mayor capacidad de planeación tributaria.

Asimismo, la experiencia internacional muestra que los sistemas tributarios más competitivos y eficientes suelen caracterizarse por bases gravables amplias, reglas simples y menores niveles de segmentación sectorial (Fedesarrollo, 2023). En contraste, estructuras altamente fragmentadas tienden a aumentar la incertidumbre jurídica, reducir la transparencia y dificultar la administración tributaria.

En este orden de ideas, la hoja de ruta 2026-2030 debería orientarse hacia la construcción de un marco institucional de evaluación permanente del gasto tributario, basado en criterios de productividad, adicionalidad económica, generación de empleo formal y sostenibilidad fiscal. Esto implica avanzar hacia esquemas donde todo beneficio tributario tenga temporalidad explícita, indicadores verificables de impacto y mecanismos automáticos de revisión periódica. El objetivo no debe ser eliminar completamente los incentivos, sino garantizar que aquellos existentes generen beneficios económicos y sociales superiores a su costo fiscal.



5 Referencias

- 1 Banrep. (2023). ¿Cuánto se tributa efectivamente en Colombia? *Reportes del Emisor*, (229).
- 2 CIAT. (2022). *Monotributo y regímenes simplificados en América Latina*.
- 3 Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. Minhacienda.
- 4 Confecámaras. (2024). *Dinámica de creación y supervivencia empresarial en Colombia*.
- 5 Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural*. Diario Oficial 50.101.
- 6 Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2277 de 2022. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*.
- 7 DANE. (2023). *Cuentas nacionales de Colombia*.
- 8 DANE. (2025). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.
- 9 DNP. (2023). *Documento CONPES 4075. Política para la consolidación del Registro Social de Hogares y del sistema de focalización social*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4075.pdf>
- 10 DNP. (2024). *Registro Social de Hogares*.
- 11 DIAN. (2024). *Informe de gestión 2024*.
- 12 DIAN. (2025). *Comunicados oficiales, estadísticas de recaudo y facturación electrónica*.
- 13 Fedesarrollo. (2023). *Tendencias fiscales, competitividad y crecimiento económico en Colombia*.
- 14 Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *Análisis de sostenibilidad fiscal y gasto tributario en Colombia*.
- 15 OCDE. (2022). *Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.
- 16 OCDE. (2023). *OECD Economic Surveys: Chile 2023*.
- 17 OCDE. (2024). *OECD Economic Surveys: Colombia 2024*.
- 18 OCDE. (2025). *Revenue Statistics 2025*.
- 19 OCDE. (2026). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2026*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2026/05/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2026_436209c8.html
- 20 OCDE, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), CIAT y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2024). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2024-en
- 21 OCDE, CIAT, Cepal y BID. (2025). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2025*. OECD Publishing.
- 22 Receita Federal do Brasil. (2024). *Simples Nacional: regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização*. Governo Federal do Brasil.
- 23 Waldenström, D. (2024). *Richer and more equal: A new history of wealth in the West*. Polity Press.