

No. 1660

Junio 24 de 2025

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

José Ignacio López G.
Presidente

Luz Magdalena Salas B.
Vicepresidente

Andrea Ríos S.
Jefe de estudios
macroeconómicos

Fabián Suárez N.
Jefe de estudios sectoriales

Investigadores
Laura Llano C.
María Carolina Gutiérrez A.
María Paula Campos G.
Thomas Martínez R.
Daniel Aguilar F.
Luis Felipe González R.
Nicole Torres L.
Jorge Andrés Moya A.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.com.co

 @ANIFCO

 AnifOficial

 ANIF

 @ANIFCO—

 @AnifOficial

 @ANIFCO—

REDUCIR GASTO TRIBUTARIO IMPLICA MAYORES IMPUESTOS. ¿ES VIABLE EN EL CORTO PLAZO?

- En la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno propuso reducir el gasto tributario. Aunque suena a una medida de austeridad, en realidad significa aumentar impuestos al eliminar exenciones y beneficios vigentes.
- Los gastos tributarios se definen como la pérdida de ingresos fiscales ocasionada por exenciones, deducciones, tarifas deducidas y aplazamientos que hay dentro del sistema tributario. Un bien básico exento del IVA implica un gasto tributario en la medida que no está gravado a la tarifa general del 19%.
- El costo fiscal de los gastos tributarios para impuesto de renta e IVA fue como mínimo \$102,2 billones en 2021 (8,8% del PIB), \$129,1 billones en 2022 (8,8% del PIB) y \$135,4 billones en 2023 (8,5% del PIB).
- En 2023, el costo fiscal del gasto tributario del IVA fue 5,6% del PIB, el del impuesto de renta de personas naturales fue 1,6% del PIB y el de personas jurídicas fue 1,3% del PIB. El rubro más importante fue el de bienes y servicios excluidos que, en términos de gasto tributario, representa 4,3% del PIB.
- En el corto plazo vemos poco espacio político para una reducción del gasto tributario, en la forma de mayores impuestos a bienes y servicios. El país debe trabajar en un consenso político para lograr una reforma estructural en el mediano plazo, y buscar reducir el tamaño de gasto público priorizando la eficiencia y la protección a los más vulnerables.

¿Qué son los gastos tributarios?

En la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo, tanto en el documento como en su exposición, el Gobierno planteó una estrategia fiscal para retornar al cumplimiento de la Regla Fiscal. Dicha estrategia contempla una reducción del gasto tributario y un aumento del recaudo por un monto estimado entre \$19,6 y \$25,4 billones.

Desde ANIF hemos insistido en la importancia de adoptar una política de austeridad y eficiencia, lo cual implicaría una reducción del gasto público. Para un observador casual, la reducción del gasto tributario podría interpretarse como un paso en esa

Junio 24 de 2025

dirección. Sin embargo, es fundamental aclarar que se trata de conceptos distintos. De hecho, lo que el Gobierno propone es un aumento significativo en la carga tributaria.

Para entender esta diferencia, es necesario recordar qué significa el concepto de gasto tributario. De acuerdo con la OCDE¹ y el Ministerio de Hacienda de Colombia², los gastos tributarios se definen como la pérdida de ingresos fiscales ocasionada por exenciones, deducciones, tarifas deducidas y aplazamientos que hay dentro del sistema tributario vigente que se desvían de un sistema tributario de referencia. Si se diseñan adecuadamente, los gastos tributarios pueden estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar. Sin embargo, suelen tener un costo significativo en la recaudación fiscal y también pueden generar problemas distributivos y distorsiones.

Para poder identificar los gastos tributarios se necesita tener un marco de referencia con el cual Colombia no contaba hasta 2021. Esto tenía dos consecuencias a la hora de cuantificar su costo fiscal: i) se corría el riesgo de no identificar provisiones o concesiones que son gasto tributario y de identificar medidas como gasto tributario cuando en realidad no lo eran, y ii) se sesgan las estimaciones del costo fiscal reportado, lo que dificulta su utiliza-

ción en otras etapas del análisis del gasto tributario, como por ejemplo en su evaluación.

Ante este panorama, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CEBT) recomendó la publicación de un reporte independiente para poder cuantificar el gasto tributario. Para esto, en 2021 se elaboró un sistema tributario de referencia entre la OCDE, la DIAN y el Ministerio de Hacienda para los impuestos de renta e IVA³. Con base en este reporte, se calcularon las cifras de los años gravables 2021, 2022 y 2023⁴.

De acuerdo con la CEBT, Colombia ha hecho un uso excesivo y sistemático del gasto tributario, el cual repercute en una disminución en el recaudo tributario y en un incremento de las desigualdades horizontales y verticales, al tiempo que aumenta la complejidad del sistema tributario.

¿Dónde está el gasto tributario en el país?

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2024 y 2025, el costo fiscal de los gastos tributarios para impuesto de renta e IVA fue mínimo⁵ de \$102,2 billones en 2021 (8,8% del PIB), \$129,1 billones en 2022 (8,8% del PIB) y \$135,4 billones en 2023 (8,5% del PIB), Gráfico 1.

¹ OECD (2022), OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/054722db-en>

² Tomado del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, apéndice 2.

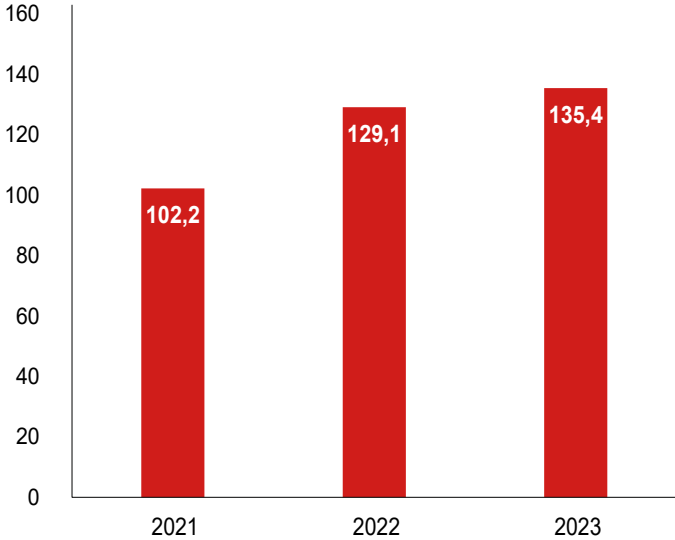
³ El reporte del sistema tributario de referencia lo encuentra aquí: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tax-policy-reviews-colombia-2022_054722db-en.html

⁴ Los resultados se presentan con un rezago de dos años.

⁵ Los valores reportados son una cota inferior para el costo fiscal del gasto tributario, pues no todas las empresas que declaran renta tienen la obligación de reportar la totalidad de la información exógena y no todo el costo fiscal del gasto tributario identificado a partir del marco de referencia para ambos impuestos se puede cuantificar con la información disponible.

Junio 24 de 2025

Gráfico 1. Gasto tributario total para la base gravable (billones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en MFMP 2024 y 2025.

La reducción de 0,2 puntos porcentuales (pp) del PIB en el gasto tributario de 2023 respecto al de 2022 respondió a una reducción de 0,6pp en el costo fiscal de los beneficios tributarios del impuesto de renta, pasando de 3,5% del PIB en 2022 (\$51,7 billones) a 3,0% en 2023 (\$46,9 billones). En particular, esto se dio por menores descuentos y sobretasas tributarios para las personas jurídicas (Tabla 1). En cuanto al costo fiscal de esos mismos beneficios tributarios para personas naturales, este se mantuvo estable en 1,6% del PIB, a pesar de que en términos nominales aumentó debido a menores ingresos tributarios percibidos por las rentas exentas.

En contraste, el gasto tributario del IVA aumentó 0,3pp del PIB, pasando de 5,3% del PIB (\$77,3 billones) en 2022 a 5,6% en 2023 (\$88,5 billones). Esto estuvo ex-

Tabla 1. Costo fiscal de los gastos tributarios del impuesto de renta e IVA

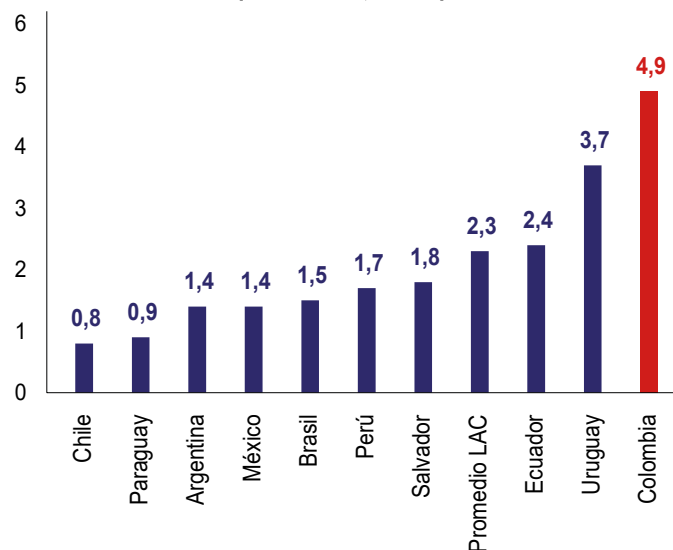
Tipo de gasto tributario	Costo fiscal (\$MM)		% del PIB		Diferencia (pp)
	2022	2023	2022	2023	
Impuesto sobre la renta - Personas jurídicas	28.487	21.383	1,9	1,3	-0,6
Rentas exentas	4.160	3.321	0,3	0,2	-0,1
Ingresos no gravables	3.106	2.043	0,2	0,1	-0,1
Deducciones	9.397	12.985	0,6	0,8	0,2
Descuentos tributarios	8.989	4.130	0,6	0,3	-0,3
Tarifas inferiores a la tarifa general	3.370	3.093	0,2	0,2	0,0
Sobretasas	-534	-4.189	0	-0,3	-0,3
Impuesto sobre la renta - Personas naturales	23.263	25.573	1,6	1,6	0,0
Rentas exentas	16.518	17.413	1,1	1,1	0,0
Ingresos no gravables	3.904	4.239	0,3	0,3	0,0
Deducciones	2.715	3.138	0,2	0,2	0,0
Descuentos tributarios	125	783	0,0	0	0,0
IVA	77.318	88.459	5,3	5,6	0,3
Bienes y servicios excluidos	60.237	68.237	4,1	4,3	0,2
Bienes y servicios exentos	19.622	19.978	1,3	1,3	0
Tarifa reducida del 5%	6.929	6.557	0,5	0,4	-0,1
No deducibilidad IVA bienes de inversión	-9.470	-6.314	-0,6	-0,4	0,2
TOTAL	129.068	135.415	8,8	8,5	-0,3

Fuente: elaboración ANIF con base en MFMP 2025.

Junio 24 de 2025

plicado principalmente por un aumento en el costo fiscal de los bienes y servicios excluidos de IVA, seguido por el comportamiento del gasto tributario negativo de la no deducibilidad del IVA en bienes de inversión. Cabe destacar que, de acuerdo con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), en 2019 el gasto tributario en IVA de Colombia fue el más elevado de América Latina (Gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto tributario del IVA en América Latina (% del PIB, 2019)



Fuente: elaboración ANIF con base en CIAT.

Además de esto, también hay un gasto tributario en los galones exentos del impuesto a la gasolina y ACPM, así como en los metros cúbicos o galones no gravados con el impuesto nacional al carbono. Respecto al primero, el costo fiscal ascendió a los

\$417 mil millones en 2024 (0,02% del PIB), registrando un crecimiento nominal de 7,9% frente al año gravable 2023. De manera desagregada, el costo fiscal del ACPM aumentó 23,4% hasta \$209,2 mil millones, mientras que el costo fiscal de la gasolina corriente disminuyó 4,3% hasta \$207,2 mil millones.

En cuanto al costo fiscal del gasto tributario del impuesto al carbono, este aumentó \$135 mil millones en 2024 frente a 2023, alcanzando los \$452 mil millones en el año gravable 2024 (0,03% del PIB). El 85% de este costo fiscal se debe a los ingresos que deja de percibir la nación por los combustibles fósiles certificados como carbono neutro.

El panorama de cara a una nueva reforma tributaria

Lo primero que vale la pena advertir es que el Gobierno ha proyectado ingresos fiscales adicionales de \$19,6 billones para 2026, los cuales dependen de la aprobación de una nueva reforma tributaria. Esta cifra podría resultar creíble si se propusiera una reforma orientada a reducir el gasto tributario. Sin embargo, todo indica —y así lo sugiere el propio documento del Marco Fiscal de Mediano Plazo— que la reforma incluiría medidas con bajo potencial de recaudo, como los impuestos a las iglesias, un mayor ingreso por impuesto al carbono, IVA sobre juegos de azar, y tributos relacionados con la contaminación, como los aplicables a los vapeadores.

Aunque aún no se conocen propuestas concretas, preocupa que la reforma que se presentaría en la

Junio 24 de 2025

próxima legislatura esté muy lejos de alcanzar la meta de recaudo adicional de \$19,6 billones, necesaria para cumplir con el déficit proyectado de 6,2% del PIB. En este contexto, es probable que el déficit de 2026 termine siendo similar al de este año, cercano al 7,1% del PIB.

De cara al futuro, será indispensable definir una estrategia fiscal que contemple recortes de gasto y que permita construir consensos en torno a

una reforma más estructural en el mediano plazo, semejante a la planteada en 2021, pero que en su momento fue rechazada por buena parte de los ciudadanos. Para que una reforma de este tipo sea viable, se requerirá de un amplio acuerdo político, una mayor legitimidad de lo público y el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan, idealmente en tiempo real, proteger a los colombianos de menores ingresos frente a los efectos regresivos de un eventual aumento del IVA.

Junio 24 de 2025

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	6 junio 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	201.986	15,2	15,2	14,4	3,9
2. Base monetaria (B)	169.452	13,4	11,3	14,1	8,6
3. Efectivo	132.294	21,6	22,1	20,9	6,3
4. Cuentas corrientes	69.692	4,8	4,3	3,9	0,1
5. Cuasidineros	662.277	10,3	10,0	7,4	10,4
6. Total ahorro bancos comerciales	320.358	8,6	9,7	6,5	10,9
7. CDTs	341.919	11,8	10,2	8,3	9,8
8. Bonos	20.156	-23,4	-23,9	-23,6	-14,4
9. M3	909.444	10,4	10,0	8,0	6,8
10. Cartera total	658.227	5,3	4,8	3,7	1,0
11. Cartera moneda legal	642.132	5,3	4,7	3,4	1,5
12. Cartera moneda extranjera	16.095	3,7	11,0	13,0	-16,2
13. TES(2)	13Jun 626.972	16,9	16,4	14,8	13,5
14. I.P.C.	May	5,05	5,16	5,28	7,16
15. IPC sin alimentos	May	5,13	5,29	5,44	7,83
16. IPC de alimentos	May	4,71	4,61	3,52	4,40
17. TRM (\$/US\$)	24Jun 4.080,06	-1,54	7,41	6,85	0,72

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales(3)		64.589	64.389	63.555	60.694
19. Saldo de TES (\$MM)	13Jun	626.972	615.819	587.018	538.294
20. Unidad de Valor Real (UVR)	24Jun	\$ 391,9	\$ 389,7	\$ 383,8	\$ 372,8
21. DTF efectiva anual	24/29Jun	8,96	8,92	9,19	10,13
22. Tasa interbancaria efectiva	19Jun	9,25	9,25	9,50	11,75

FECHAS CLAVE
Mayo 23 al 27 de 2025

LUNES 23

COL: Festivo.
EE.UU: PMI Compuesto, junio.
Reino Unido: PMI Compuesto, junio.
Zona Euro: PMI Compuesto, junio.

MARTES 24

EE.UU: Confianza del Consumidor, junio.

JUEVES 26

MÉXICO: Decisión de tasas de interés.

VIERNES 27

COL: Decisión de tasas de interés.
COL: Mercado laboral.
MÉXICO: Tasa de desempleo, mayo.
BRASIL: Tasa de desempleo, mayo.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 13 de junio, último corte disponible.
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.