

# Colombia: Sistema tributario agotado

Jairo Orlando Villabona Robayo

## Resumen

El déficit fiscal en Colombia se ha casi duplicado desde 2019, lo que conlleva graves consecuencias sociales, económicas y de desarrollo para el país. Los impuestos en Colombia son el rubro más importante de los ingresos relacionados con el presupuesto general de la nación, para 2024 representaron el 62.7% de ellos; sin un recaudo adecuado se compromete la financiación de los programas esenciales del Estado como educación, salud e infraestructura, entre otros. El bajo recaudo se explica esencialmente por dos factores críticos: el elevado Gasto Tributario (GT) que existe en Colombia, el cual es el más alto del continente y de los más altos del mundo. Para 2024, este ascendió aproximadamente a 135 billones de pesos, equivalente al 8.8% del PIB, cifra que duplica el promedio de América Latina del 4.7%. De otra parte, este déficit se presenta por una alta evasión. Se estima que en 2024 la evasión ascendió a cerca de 100 billones de pesos. Este problema se ve agravado por un marco legal laxo que la incentiva, sumado a sistemas de información tributaria obsoletos e inseguros de la administración de impuestos que dificultan el control. Adicionalmente, la estructura productiva del país presenta un desafío de fondo: una baja generación de valor agregado y una participación cada vez menor de la industria en el PIB, lo que erosian la base gravable. En consecuencia, es imperativo implementar un paquete de medidas que incluya la evaluación exhaustiva de cada beneficio tributario, el establecimiento de leyes estrictas contra la evasión, la implementación de políticas para incentivar el sector industrial y la modernización urgente de los sistemas de información de la administración tributaria.

## Palabras clave

Impuestos, recaudo, gasto tributario, evasión, equidad, valor agregado.

## Introducción

Las finanzas de un país, una empresa y un hogar son comparables, pues todas dependen de un flujo de ingresos y otro de egresos. En este sentido, cada uno debe ser muy prudente al momento de estimar sus ingresos, porque de ello depende el alcance de sus proyecciones de gastos, costos e inversiones.

Al igual que en un hogar, donde los ingresos —provenientes de salarios o actividades independientes— financian gastos como vivienda, educación, recreación o viajes, y donde en muchos casos es necesario recurrir al crédito para cubrir todas las necesidades; o como una empresa, cuyos ingresos dependen de las ventas de bienes o servicios y que debe afrontar costos operativos, de personal, impuestos y logística, también requiriendo frecuentemente de financiación; el Estado basa su sostenibilidad en la capacidad para generar recursos, principalmente a través de impuestos, pero también por medio de rentabilidad de empresas públicas, venta de activos, concesiones o emisión de bonos.

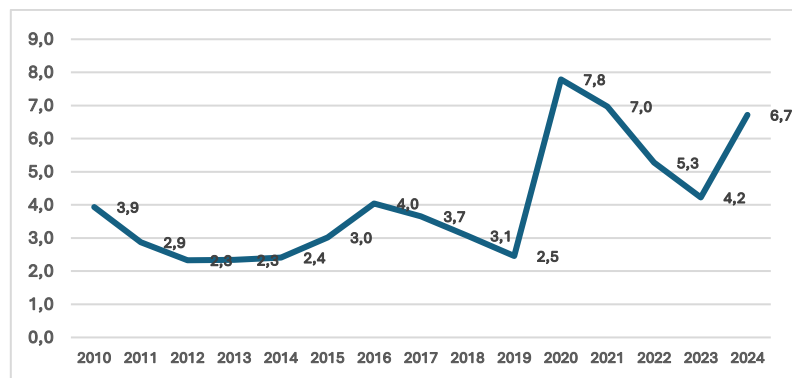
En todos los casos, el acceso al crédito es una herramienta común y necesaria. Sin embargo, el elemento que asegura la sostenibilidad financiera en los tres ámbitos es que el nivel de endeudamiento y los servicios de la deuda que este genera no superen la

capacidad de pago futura, de modo que se puedan seguir cumpliendo las obligaciones y metas sin comprometer la estabilidad económica.

Si los ingresos son menores a los egresos, se genera un déficit que debe ser cubierto, bien sea a través del crédito o con la emisión de deuda, sin embargo, se debe ser sensato y pragmático para estudiar hasta dónde es soportable dicho déficit. Si el déficit se desborda, en el caso de las personas, deberán empezar a vender parte de su patrimonio para no arruinarse y tendrán que bajar su nivel de vida. En un país ocurre lo mismo, deberá recortar sus programas sociales en educación, salud, seguridad, infraestructura, entre otros, disminuyendo la calidad de vida de sus ciudadanos y la inversión.

El déficit fiscal de Colombia ha alcanzado niveles críticos este último quinquenio, pasando de moderados a históricos. Entre el 2010 y el 2019 tuvo un promedio del 3.0%, osciló entre el 2.4 y el 4.0% del PIB como se aprecia en la gráfica 1, sin embargo, a raíz de la pandemia entre el año 2020 y 2024 ha oscilado entre el 4.2 y el 7.8% (Ministerio de Hacienda, 2025). Las principales causas son un gasto público elevado e inflexible, beneficios tributarios excesivos, ingresos tributarios por debajo de lo esperado y endeudamiento persistente desde la pandemia. Aunque los gobiernos han implementado reformas tributarias de manera constante, estas solo solucionan problemas coyunturales; la confianza del mercado y las agencias calificadoras sigue deteriorada. La sostenibilidad fiscal requerirá un replanteamiento estructural en áreas como GT, gasto social, valor agregado de la economía, eficiencia tributaria y equilibrio presupuestal.

**Gráfica 1.** Déficit fiscal 2010 - 2024



**Fuente:** Elaboración propia con cifras (Ministerio de Hacienda, 2025).

En 2019, la deuda neta representó el 48,4% del PIB. Sin embargo, durante los años de la pandemia, esta aumentó hasta el 60,7% y 60%, respectivamente, lo que equivale a un incremento de 12 puntos porcentuales, es decir, aproximadamente \$200 billones o el equivalente a más de 10 reformas tributarias. Las presiones económicas derivadas de la emergencia sanitaria elevaron el gasto público, el cual fue cubierto mediante endeudamiento, facilitado por la flexibilización de la regla fiscal en razón a las circunstancias extraordinarias.

Durante la pandemia, se congelaron los precios de los combustibles, a pesar del aumento en las cotizaciones internacionales del petróleo. Esto generó una deuda entre la Nación y Ecopetrol a través del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). También se fijaron los precios de la energía, y se utilizó la Línea de Crédito Flexible del

Fondo Monetario Internacional FMI por US\$5.700 millones, con compromiso de pago en 2024 y 2025.

Desde 2022 se han destinado cerca de \$80 billones al pago de obligaciones del FEPC<sup>1</sup>, \$18 billones a subsidios para energía y gas, y \$30 billones al pago del crédito con el FMI. Estos tres conceptos han sido los principales factores de presión sobre las finanzas públicas en los últimos dos años.

Este crecimiento extraordinario de los gastos durante el inicio de la década, una economía cimentada en productos primarios de poco valor agregado y sin un aumento equivalente de los ingresos es lo que explica el incremento en el déficit, el cual no mejorará, si no se toman medidas de fondo.

Los impuestos son la fuente principal de ingresos del Estado, sin embargo, no se vislumbra un aumento significativo con el sistema actual, debido al excesivo GT del país, el más alto del continente proporcionalmente frente al PIB según la Comisión Económica para América Latina CEPAL. Este ya complejo escenario se ve agravado por los altos niveles de evasión tributaria y un modesto recaudo, que resulta inferior al de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE e, incluso, al de varias naciones de la región.

El impuesto sobre la renta es el que mayor recaudo genera, en los países de la OCDE tabla 1, el impuesto de renta de las personas físicas(naturales) es el principal, generó para 2021 el 83.5% y el de las empresas el 16.5% como se aprecia en la tabla 1, contrario a lo que se presenta en Colombia en donde se recauda muy poco de la renta personal, los impuestos pagados por individuos en 2022 representaron el 18.4% del impuesto de la renta y el de las empresas fue de 81.6%. Esto refleja una dependencia excesiva en impuestos a sociedades y al consumo, frente a una débil tributación directa a personas, lo cual puede distorsionar las decisiones económicas desincentivando la inversión y la formalización, por ejemplo.

**Tabla 1.** Comparativo de recaudo en personas y empresas

|                             | Colombia 2022 |                                 | OCDE 2021                   |                             |
|-----------------------------|---------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                             | Billones \$   | Participación frente al Recaudo | Participación frente al PIB | Participación frente al PIB |
| Personas Naturales(físicas) | \$ 19,08      | 18,4%                           | 1,3%                        | 8,1%                        |
| Personas Jurídicas          | \$ 84,40      | 81,6%                           | 5,7%                        | 1,6%                        |
|                             | \$ 103,48     |                                 |                             |                             |

Fuente: Elaboración propia. DIAN Agregados declaraciones de renta, OCDE (Revenue Statistics 2023) y CIAT/CEPAL/BID (Estadísticas Tributarias en América Latina 2023).

Una sólida cultura tributaria es clave para construir un Estado eficiente, justo y sostenible. No se trata solo de pagar impuestos, sino de entender su propósito social y contribuir de forma activa al desarrollo del país. La OCDE destaca que la educación cívica-tributaria ha evolucionado como una estrategia clave para fortalecer la ética fiscal y el cumplimiento voluntario, pasando de una visión coercitiva de la administración hacia un enfoque de servicio al contribuyente.

El sistema tributario colombiano ha sido calificado como regresivo en releación con la carga relativa que tiende a ser mayor sobre los hogares de menores ingresos que sobre los de

<sup>1</sup> FEPC. Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles.

mayores ingresos. En términos generales, los impuestos no logran reducir la desigualdad existente, por el contrario, su diseño hace que el esfuerzo tributario pese proporcionalmente más en la población vulnerable. Un síntoma claro es la mínima reducción del coeficiente de Gini (indicador de desigualdad) después de aplicar impuestos y transferencias (OECD, 2025). Distintas fuentes muestran que la política fiscal colombiana tiene escaso impacto redistributivo. Por ejemplo, en países europeos la acción combinada de impuestos progresivos y gasto social logra bajar sustancialmente la desigualdad: en Bélgica el Gini pasa aproximadamente de 0,50 (antes de impuestos/subsidios) a 0,20 después de la intervención fiscal. Paralelamente, en la dimensión horizontal (mismo nivel de ingresos con cargas distintas), se observan grandes disparidades entre sectores y tipos de ingreso, las tasas efectivas en diferentes sectores económicos presentan altas diferencias.

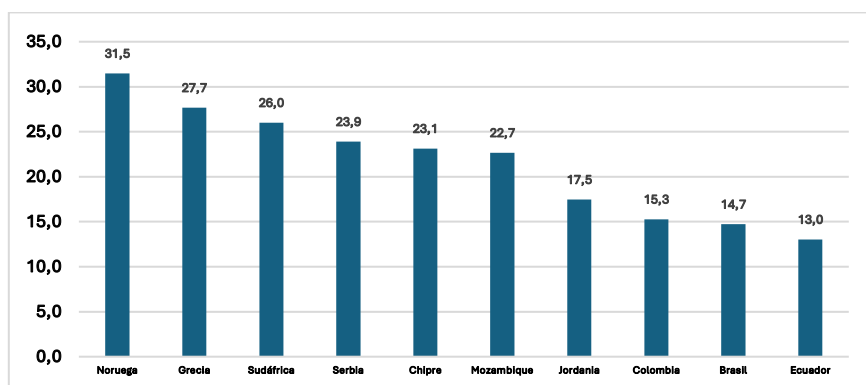
Históricamente, la capacidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN para detectar y sancionar la evasión ha sido limitada frente al tamaño de la economía y la creatividad de los evasores. La baja probabilidad percibida de ser detectado y castigado incentiva la evasión. Si los contribuyentes consideran que el riesgo de una auditoría o penalidad es muy baja en comparación con el beneficio de no pagar, muchos optarán por evadir. Factores como limitaciones tecnológicas, falta de intercambio efectivo de información, escasez de personal auditor y corrupción, han mermado la eficacia de la fiscalización. No obstante, cabe señalar que en años recientes se han fortalecido los mecanismos de control (cruce de datos electrónicos, factura electrónica, acuerdos de intercambio internacional) y se han logrado algunos resultados.

## Bajo recaudo

La importancia del recaudo tributario radica en su papel fundamental para el funcionamiento del Estado y el desarrollo económico y social de un país. El recaudo es la principal fuente de ingresos del Estado. Permite financiar la educación, la salud, infraestructura, seguridad y justicia y programas sociales. Sin una base sólida de ingresos tributarios, el Estado depende de endeudamiento o de recursos inestables como las rentas del petróleo o minería. Un adecuado recaudo de impuestos se logra a través de un sistema tributario progresivo, donde quienes más ganan aportan más; de esta manera se pueden redistribuir los ingresos.

En Colombia las normas actuales no contribuyen a un mejor recaudo, por cuanto protegen más a los evasores y a quienes incumplen con el pago oportuno de los impuestos. Esta situación quedó en evidencia, por ejemplo, en las visitas a comercios que la DIAN lideró durante el segundo semestre de 2024, se pudo verificar que en un alto porcentaje no se emitía factura electrónica; en esos casos no fue viable cerrar preventivamente los comercios y la amonestación por este incumplimiento no pudo ir más allá de la elaboración de un acta; en países con sistemas progresivos estas situaciones derivan en el cierre o en la imposición inmediata de una multa. Lo anterior pone en evidencia que frente a la evasión en el país, las leyes siguen siendo laxas en lo penal.

**Gráfica 2. Carga tributaria 2022 (Recaudo tributario/PIB)**



Fuente: Elaboración propia, datos Banco Mundial.

El recaudo tributario se mide a través del indicador de carga tributaria, que corresponde a la relación entre los impuestos efectivamente generados frente al PIB de cada país o región. En la gráfica 2, se muestra el recaudo en impuestos en algunos países, sin tener en cuenta la seguridad social. Se aprecia que en el caso colombiano este es bastante modesto para atender las necesidades básicas del país, pero evidentemente no es suficiente para generar más desarrollo, por cuanto apenas financia el funcionamiento, pero no alcanza para proyectos importantes en la inversión.

Los factores que más pesan en América Latina y particularmente en Colombia para un bajo recaudo son la evasión y los Gastos Tributarios GT. En el caso colombiano estos dos aspectos para 2023 sumaron cerca de \$230 billones sin contemplar la elusión, en el caso del GT, eliminarlo no implica un recaudo por el mismo monto, pero sí genera un recaudo adicional muy significativo.

La estructura del recaudo en el impuesto de renta de América Latina y particularmente de Colombia frente a la OCDE es inverso, mientras en los países de la OCDE el mayor volumen de recursos en el impuesto de renta se genera en las personas físicas (naturales), en el caso latinoamericano y colombiano se genera en las personas jurídicas (empresas). Para 2022 de acuerdo con las cifras de la OCDE, las personas naturales recaudaron en el impuesto de renta un 67.7%, en Colombia este recaudo fue del 18.4%, como se aprecia en la tabla 2, en el caso de las empresas en la OCDE el recaudo fue del 32.3% y en Colombia fue del 81.6%.

La estructura de recaudo de la OCDE en el impuesto de renta es la que debería adoptar Colombia y los países de América Latina, por cuanto se deben gravar en mayor medida las personas de mayores ingresos y en menor proporción las empresas, con el propósito de generar un mayor incentivo a la inversión, pues finalmente los dueños de las empresas son las personas físicas y allí van a ser gravadas. Al realizar la comparación del recaudo en impuesto de renta con respecto al PIB para el año 2021, el recaudo en el impuesto de renta en personas físicas para la OCDE fue cercano al 8.1% y en 2022 para Colombia tan solo fue del 1.3% como se aprecia en la tabla 2. Lo anterior se explica por la cantidad de beneficios tributarios otorgados sin estudios ex ante, ex post y sin el análisis beneficio costo, así como una delimitación en el tiempo. También existe una débil administración tributaria en razón a limitaciones tecnológicas y operativas en Colombia y Latinoamérica.

**Tabla 2. Recaudo impuesto de renta Colombia y OCDE**

|                             | Colombia 2022    |                                 |                             | OCDE 2021                   |
|-----------------------------|------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
|                             | Billones \$      | Participación frente al Recaudo | Participación frente al PIB | Participación frente al PIB |
| Personas Naturales(físicas) | \$ 19,08         | 18,4%                           | 1,3%                        | 8,1%                        |
| Personas Jurídicas          | \$ 84,40         | 81,6%                           | 5,7%                        | 1,6%                        |
|                             | <b>\$ 103,48</b> |                                 |                             |                             |

Fuente: Elaboración propia con información DIAN y OCDE.

En Colombia, los diagnósticos de expertos insisten en la urgencia de una reforma tributaria estructural. Sin embargo, no se llega al problema de fondo: el exceso de beneficios fiscales que sitúa el gasto tributario (GT) como el más alto de la región. En lugar de ello, se observa que permanentemente en la vigencia de cada gobierno, en promedio se hacen al menos dos reformas tributarias.

Un sistema tributario adecuadamente diseñado, no requiere hacer cambios periódicos para su apropiado funcionamiento. Muy pocos países incluso de Latinoamérica y menos de la OCDE realizan reformas tributarias en periodos inferiores a 5 años, por cuánto se hace una planeación de mediano y largo plazo, se tienen sistemas tributarios menos complejos que el colombiano y con un menor impacto del GT.

Como se aprecia en la tabla 3, de los años 1990 a 2022 es decir, en 32 años, en Colombia se han hecho 22 reformas tributarias, esto implica que en promedio cada año y medio se está haciendo una reforma tributaria. Esta es una prueba contundente que el sistema tributario colombiano no sirve, por cuanto es necesario realizar ajustes continuos para poder contar con los recursos y la liquidez que solucionen los problemas coyunturales del gobierno.

En las reformas tributarias hay modificaciones en muchos aspectos, cambios en deducciones a personas naturales, incrementos en el impuesto de renta a personas jurídicas, días sin IVA, reducción gradual del impuesto de renta, aumentos del IVA, creación del impuesto a la riqueza, modificación en el impuesto a las ganancias ocasionales, eliminación de deducciones fiscales especiales, aumento de tarifa del GMF, sobretasa impuesta de renta, cambio en aranceles, entre otros. Como se aprecia, permanentemente se afectan los aspectos esenciales del sistema, generando alta inestabilidad legislativa.

**Tabla 3. Reformas tributarias en Colombia de 1990 a 2022**

| AÑO  | LEY                      | ASPECTOS                                            | PRESIDENTE |
|------|--------------------------|-----------------------------------------------------|------------|
| 2022 | Ley 2277 de 2022         | Cambio en deducciones personas naturales            | Petro      |
| 2021 | Ley 2155 de 2021         | Incrementa impuesto renta personas jurídicas        | Duque      |
| 2019 | Ley 2010 de 2019         | Días sin IVA                                        | Duque      |
| 2018 | Ley 1943 de 2018         | Reducción gradual del impuesto de renta             | Duque      |
| 2016 | Ley 1819 de 2016         | Aumenta IVA de 16% a 19%                            | Santos     |
| 2014 | Ley 1739 de 2014         | Se crea impuesto a la riqueza                       | Santos     |
| 2012 | Ley 1607 de 2012         | Se modifica el impuesto a las ganancias ocasionales | Santos     |
| 2010 | Ley 1430 de 2010         | Elimina deducción de renta por inversión            | Santos     |
| 2009 | Ley 1370 de 2009         | Aumenta a 2,4 el impuesto al patrimonio             | Uribe      |
| 2006 | Ley 1111 de 2006         | Modificación tarifas IVA                            | Uribe      |
| 2003 | Ley 863 de 2003          | Aumento de tarifa del GMF                           | Uribe      |
| 2002 | Ley 788 de 2002          | Sobretasa impuesto de renta                         | Uribe      |
| 2000 | Ley 633 de 2000          | Modifica el GMF al 3*1000                           | Pastrana   |
| 1998 | Decretos 2330/31 de 1998 | Crea el GMF 2*1000                                  | Pastrana   |

|      |                      |                                                                 |         |
|------|----------------------|-----------------------------------------------------------------|---------|
| 1997 | Ley 383 de 1997      | Combate evasión y contrabando                                   | Samper  |
| 1995 | Ley 223 de 1995      | Aumento de Imporrenta a 35%                                     | Samper  |
| 1994 | Ley 174 de 1994      | Establece renta presuntiva del 1,5%                             | Samper  |
| 1993 | Ley 100 de 1993      | Aumento 10% en los impuestos de nómina                          | Gaviria |
| 1992 | Ley 6 de 1992        | Aumento del IVA del 12% al 14%                                  | Gaviria |
| 1991 | Decreto 1744 de 1991 | Se crean los ajustes por inflación                              | Gaviria |
| 1990 | Ley 49 de 1990       | Aumenta IVA de 10% a 12%, disminuye tasas de aranceles          | Gaviria |
| 1990 | Ley 44 de 1990       | Establece sistema de tarifas flexibles para el impuesto predial | Gaviria |

Fuente: Elaboración propia adaptado de DIAN (González y Calderón, 2005) (Sarmiento Pérez, 2012) (Departamento Nacional de Planificación (DNP), 2002) (Echeverry, 2011).

La mayoría de las reformas tributarias analizadas no resultaron ser eficaces ni exitosas respecto a sus objetivos principales e intermedios, ya que no lograron incrementos sostenidos en el recaudo ni en la presión fiscal. Sus efectos fueron temporales, lo que evidencia que no son adecuadas para enfrentar problemáticas coyunturales, especialmente considerando su alto costo político, económico y administrativo. Este aspecto suele ser ignorado en el diseño del sistema tributario colombiano, caracterizado por constantes modificaciones. Una reforma verdaderamente eficiente y exitosa debería establecer reglas claras y permanentes a largo plazo, concebidas como un mecanismo de racionalización estructural más que como una solución inmediata para aumentar ingresos.

Entre 1990 y 2009 se aprobaron múltiples reformas que desarticulaban el sistema tributario en lugar de modernizarlo, debilitando principios fundamentales como la eficiencia, la equidad, la justicia, la neutralidad, la generalidad y la progresividad. El resultado fue un marco normativo confuso y complejo que generó inseguridad jurídica entre los contribuyentes, dificultó el cumplimiento de las obligaciones fiscales y fomentó conductas de evasión y elusión. Estas reformas se centraron en resolver problemas fiscales puntuales mediante medidas antitécnicas, como nuevas retenciones, alzas de tarifas, creación de impuestos temporales, proliferación de beneficios y la permanencia de tributos transitorios, sin atender las causas estructurales del déficit (Herrera, 2012).

La alta frecuencia de reformas tributarias como mecanismo para enfrentar el déficit revela diversas problemáticas: por un lado, una distribución inequitativa de la carga fiscal entre contribuyentes con diferente capacidad económica, y por otro, elevados costos políticos y administrativos. Asimismo, se presenta una tensión entre la necesidad de reformar el sistema para hacerlo más eficiente y justo, y la tendencia a utilizar estas reformas como herramienta de generación inmediata de ingresos.

El uso constante de cambios normativos, junto con la utilización inadecuada de los "Estados de Emergencia" por parte del Ejecutivo para eludir el debate legislativo, ha facilitado la intervención de grupos de interés que buscan beneficios particulares en materia tributaria. Esto ha profundizado las desigualdades entre clases sociales, sectores económicos y regiones, debido a la proliferación de tratamientos preferenciales que rompen los principios de justicia y equidad del sistema.

Chile ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Colombia, en número de reformas tributarias realizadas durante el período analizado, con un total de nueve. En 1990 se disminuyó la tarifa del IVA, en 1993 se eliminó la doble tributación de utilidades en el exterior, en 2003 se hizo un aumento del IVA, en 2007 se introdujo un régimen simplificado para microempresas, en 2010 se dispusieron medidas fiscales para financiar la reconstrucción tras el terremoto, con aumentos temporales en impuesto a la renta; en 2012

se realizaron ajustes para financiar la reforma educacional, en 2014 se presentaron cambios profundos al impuesto a la renta, IVA, impuestos verdes y alcoholes, en 2018 se realizaron ajustes en PYMEs e impuestos digitales, en 2019 se establecieron tasas especiales para ayuda a adultos mayores (Servicio de Impuestos Internos SII, 2025).

En México entre 1990 y 2022 se efectuaron seis reformas tributarias. En 1992 se modernizó la administración tributaria, se fortalecieron las facultades de la administración y se promovió el cumplimiento voluntario, en 1994 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), en 1995 se hizo una reforma fiscal de emergencia por crisis del tequila, se aumentaron las tasas de renta e IVA para compensar caída en ingresos públicos, en 1997 se creó el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), se redujeron exenciones y se simplificaron deducciones, en 2007 se creó el Impuesto de las empresas, en 2013 se aprobaron reformas estructurales que incluyeron cambios en el impuesto de renta e IVA y se eliminaron de exenciones fiscales (Vence, 2021) (Tinajero, 2024).

## Alto Gasto Tributario (GT)

Los gastos tributarios son excepciones a los sistemas tributarios de referencia a través de los cuales se brindan beneficios particulares. Los países otorgan estos beneficios con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos por los gobiernos, generalmente en sus planes de desarrollo, entre ellos podemos mencionar la creación de empleo, conservación del medio ambiente, captación de inversión extranjera, aumento del valor agregado y promoción de algunos sectores económicos. En el caso colombiano podríamos dar como ejemplo los beneficios a hoteles para fomentar el turismo. El otorgar estas desviaciones genera un costo fiscal que puede ser importante, durante los últimos 30 años el promedio mundial de ingresos tributarios no percibidos se ha mantenido estable en alrededor de un 4% del PIB, o un 25% de los ingresos tributarios (Berg, 2023).

En Colombia el Gasto Tributario está constituido por los ingresos no constitutivos de renta, por las exenciones, por los descuentos tributarios, deducciones fiscales especiales, zonas francas, etc., tanto en el impuesto de renta como en el impuesto al valor agregado.

Dada la magnitud de los recursos que el Estado deja de percibir a causa del GT, resulta imperativo implementar evaluaciones obligatorias ex ante y ex post de estos beneficios. Dichos estudios deben verificar la alineación de las medidas con los objetivos de la política fiscal, las estrategias de crecimiento y desarrollo, así como analizar sus efectos indirectos en la movilización de recursos. Por otra parte, la concesión de estos beneficios debe sujetarse a un plazo determinado, evitando su perpetuación. El GT introduce distorsiones en las tasas efectivas de tributación entre diferentes actividades económicas. Una asignación no optimizada de estos incentivos deriva en fallos de equidad tributaria, manifestados como inequidad horizontal —trato desigual a contribuyentes con similar capacidad económica— e inequidad vertical —carga desproporcionada entre distintos niveles de renta—.

Para que se justifique otorgar un GT y conservarlo, el beneficio siempre debe superar al costo. La medición del beneficio en algunas ocasiones no suele ser fácil y puede ser un tanto subjetiva. Debe establecerse un procedimiento que permita que todos los GT se examinen periódicamente, tanto antes como después de incurrir en ellos. Este procedimiento debe permitir a los responsables de la formulación de políticas evaluar la

justificación económica del GT en cuestión, la coherencia general de las políticas de GT, y su integración con las estrategias de desarrollo y fiscales a mediano plazo.

Para efectos de una debida transparencia, siempre y cuando no se infrinjan las leyes y disposiciones que rigen la confidencialidad de los contribuyentes, los gobiernos deben revelar los principales beneficiarios de cada GT en específico (CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam Internacional, 2019).

En América Latina y el Caribe, los ingresos no percibidos durante 1990-2020 en los 19 países informantes en la Base Global de Datos sobre GT, se situaron en promedio en un 4,3% del PIB. El caso colombiano desborda todas las estadísticas. Para el Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad para 2022, en Colombia el GT era del 8.7%, lo que se verifica con los cálculos de la DIAN (German Institute of Development and Sustainability (IDOS), 2025).

En Colombia el uso de los datos exógenos constituye un importante paso adelante, porque permite a la DIAN estimar los ingresos no percibidos de una selección de GT por partida en comparación con el análisis que se hace actualmente incluido en el MFMP<sup>2</sup>. Sin embargo, la información disponible sigue siendo incompleta, pues no todas las empresas están obligados a presentar la información, lo que resulta en una subestimación de los ingresos no percibidos, y sólo aproximadamente la mitad de los GT de las personas jurídicas(empresas) identificadas, pueden medirse sobre la base de los datos actualmente disponibles. Además, la información contenida en los formularios de información exógena puede no estar alineada con lo que se informa en las declaraciones de impuestos. Por esta razón, el uso de datos exógenos siempre debe complementarse con datos de declaraciones fiscales y no debe considerarse un sustituto de la mejora de la granularidad de las declaraciones fiscales de las personas jurídicas.

En tales casos, un marco institucional establece las responsabilidades y los procedimientos que deben seguirse al establecer un nuevo GT. A menudo esta responsabilidad recae en los ministerios de finanzas, también puede delegarse a comisiones específicas integradas por varias oficinas estatales.

Si bien en varios estudios de organizaciones internacionales se examinan los análisis de la relación costo-beneficio de los incentivos tributarios a la inversión, su alcance puede variar considerablemente. Un documento informativo sobre el uso de incentivos tributarios a la inversión elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas presenta un marco que refleja los efectos tanto directos como indirectos de los GT. Otros estudios presentan un marco que se centra en los beneficios directos de los incentivos a las inversiones (FMI - Fondo Monetario Internacional , 2015).

Para lograr un análisis más exacto del (GT), es necesario que la DIAN comience a recolectar información más desagregada en las declaraciones de renta presentadas por las personas naturales. Esto contribuiría a una estimación más precisa del GT en el impuesto sobre la renta de este grupo, a mejorar la exactitud en la medición de ingresos no percibidos y a fortalecer la transparencia. Asimismo, sería conveniente ampliar el número de contribuyentes obligados a reportar información exógena adicional.

---

<sup>2</sup> MFMP: Marco fiscal de mediano plazo.

En Colombia, por primera vez se presenta dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, el apéndice la cuantificación del costo fiscal del GT para los años gravables 2021 y 2022; utilizando un marco de referencia claramente definido, lo que genera mejoras metodológicas. Este apéndice actualiza y presenta, a un nivel agregado, algunos beneficios y su costo fiscal para los años gravables en mención a partir del trabajo realizado entre 2021 y 2022 por la OCDE, la DIAN y el Ministerio de Hacienda, a instancias de la CEBT, en la identificación tanto de un *benchmark* híbrido y del listado de GT por impuesto, con base en la legislación vigente al año 2021, como de la medición del costo fiscal por cada concepto de GT por el año gravable 2020.

Se han hecho algunas estimaciones particulares del GT, por ejemplo el GT del Impuesto a la Gasolina y ACPM fue de \$417mm en 2024, el costo fiscal del impuesto al carbono mostró un aumento de \$132mm frente al año 2023, situándose en \$452mm en el año gravable 2024. El 85,0% del costo fiscal del GT en este impuesto se relaciona con los ingresos dejados de percibir por el país atribuidos a los combustibles fósiles certificados como carbono neutro, seguido del costo fiscal proveniente de los combustibles fósiles para exportación (13,3% del total), sin embargo estos cálculos deben hacerse para todos los GT.

El costo fiscal según la DIAN asociado a los GT identificados en el impuesto de renta y el IVA alcanzó a \$102,2 billones en el año gravable 2021 y \$129,1 billones en 2022 (Castañeda Victor, 2025). Aunque hubo un aumento en términos absolutos, su proporción respecto al PIB se mantuvo relativamente estable, situándose en un 8,8%. Considerando únicamente los GT que pudieron cuantificarse con la tabla 4, información disponible, esto implica un aumento nominal del 26,2% en el costo fiscal, y un incremento real cercano al 10%. Este crecimiento se explica, principalmente, por el alza en la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas y por el mayor dinamismo económico registrado en 2022.

Si bien existen avances en la identificación y medición del costo fiscal del GT, quedan aún limitaciones e importantes desafíos. Los cálculos se basan en información reportada por los contribuyentes obligados a presentar información exógena, la cual complementa lo declarado en los formularios de impuestos. A pesar de comparar los datos declarados y los provenientes de fuentes complementarias para determinar los valores del GT y cuantificar su costo fiscal, con el propósito de abarcar el mayor monto posible respecto de las cifras declaradas, las estimaciones dependan en gran medida de la información exógena. Los valores reportados son una cota inferior para el costo fiscal del GT, 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 GT identificado a partir del marco de referencia para ambos impuestos, se puede cuantificar con la información disponible.

**Tabla 4. Costo fiscal de los GT en el impuesto sobre la renta e IVA años gravables 2021 y 2022**

| Impuesto / tipo de GT                    | Costo Fiscal (\$MM*) |               | % PIB       |             |
|------------------------------------------|----------------------|---------------|-------------|-------------|
|                                          | 2.021                | 2.022         | 2.021       | 2.022       |
| <b>Impuesto renta personas jurídicas</b> | <b>20.733</b>        | <b>28.488</b> | <b>1,8%</b> | <b>1,9%</b> |
| Rentas exentas                           | 4.034                | 4.160         | 0,3%        | 0,3%        |
| Ingresos no gravables                    | 2.002                | 3.106         | 0,2%        | 0,2%        |
| Deducciones                              | 6.807                | 9.397         | 0,6%        | 0,6%        |
| Descuentos tributarios                   | 6.526                | 8.989         | 0,5%        | 0,6%        |
| Tarifas inferiores a la tarifa general   | 1.934                | 3.370         | 0,2%        | 0,2%        |
| Tarifas superiores a la tarifa general   | -570                 | -534          | 0,0%        | 0,0%        |
| <b>Impuesto renta personas naturales</b> | <b>18.408</b>        | <b>23.262</b> | <b>1,5%</b> | <b>1,6%</b> |
| Rentas exentas                           | 13.396               | 16.518        | 1,1%        | 1,1%        |

|                                          |                |                |             |             |
|------------------------------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
| Ingresos no gravables                    | 2.652          | 3.904          | 0,2%        | 0,3%        |
| Deducciones                              | 2.267          | 2.715          | 0,2%        | 0,2%        |
| Descuentos tributarios                   | 93             | 125            | 0,0%        | 0,0%        |
| <b>IVA</b>                               | <b>63.096</b>  | <b>77.318</b>  | <b>5,6%</b> | <b>5,3%</b> |
| Bienes y servicios excluidos             | 48.814         | 60.237         | 4,1%        | 4,1%        |
| Bienes y servicios exentos               | 15.544         | 19.622         | 1,6%        | 1,3%        |
| Tarifa reducida del 5%                   | 4.828          | 6.929          | 0,4%        | 0,5%        |
| No deducibilidad IVA bienes de inversión | -6.090         | -9.470         | -0,5%       | -0,6%       |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>102.237</b> | <b>129.068</b> | <b>8,9%</b> | <b>8,8%</b> |

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos, DIAN.

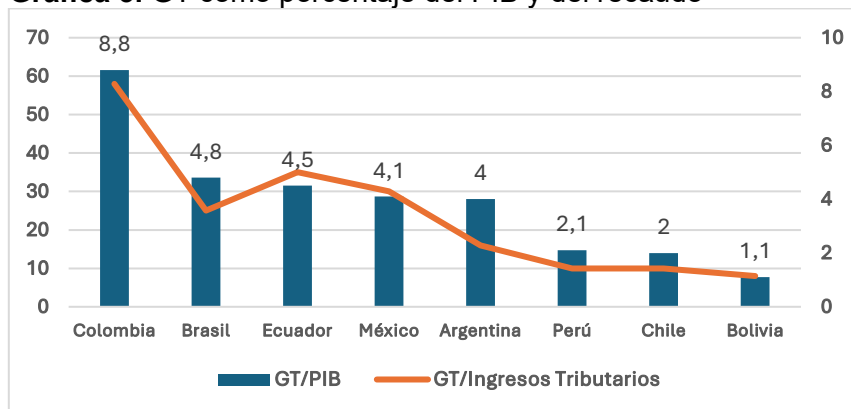
Aunque el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ya incorpora estimaciones significativas del Gasto Tributario (GT), resulta imprescindible profundizar en un análisis desagregado que permita evaluar rigurosamente la conveniencia de mantener cada beneficio. Es crucial implementar evaluaciones ex post de costo-beneficio para cada incentivo y establecer límites temporales definidos en su vigencia. El principal problema para depurar el GT está relacionado con la voluntad política de eliminarlos, por cuanto estos deben tramitarse a través del Congreso, pero se sabe que muchos de ellos precisamente fueron promocionados por varios congresistas, como contraprestación a la financiación de sus campañas políticas (Agostini, 2012).

Los grupos con intereses particulares financian candidatos con la expectativa de obtener beneficios una vez estos lleguen al poder. Los políticos se sienten en deuda con sus financiadores y en tal sentido diseñan políticas fiscales a la medida; se logran beneficios fiscales que a su vez fortalecen financieramente a los grupos influyentes. Entre las estrategias utilizadas son asesoría técnica y propuestas redactadas por los propios grupos de interés, puertas giratorias (*revolving door*), intercambio de personal entre el sector público y privado, presión directa en comisiones económicas del parlamento (OECD, 2021) (Gilens, 2014).

Un GT permite generar beneficios sociales y económicos que deben alcanzar los objetivos de la política pública y fortalecer el desarrollo, sin embargo, no es conveniente minar un sistema tributario de beneficios fiscales por cuanto esto genera complejidad del sistema y lo vuelve vulnerable al control, lo cual redundaría en una mayor evasión y elusión. Es importante establecer parámetros claros que delimiten el uso de los GT.

En Canadá, las evaluaciones se realizan en dos etapas distintas, pero interconectadas. Las evaluaciones ex ante son una tarea clave para orientar el diseño y la aplicación de los GT. En ocasiones, la ley exige que los Gobiernos elaboren tales evaluaciones como parte del proceso de planificación presupuestaria (Canada, 2022).

**Gráfica 3.** GT como porcentaje del PIB y del recaudo



Fuente: DIAN. (Castañeda Víctor, 2025).

Colombia sobresale también por el alto GT como porcentaje de los ingresos tributarios, el cual fue de 56%, frente a 34% para Ecuador, 29% para México, 24% para Brasil y por debajo del 15% para Argentina, Perú, Chile y Bolivia; véase gráfica 3.

Para el año gravable 2022 en Colombia, estos tratamientos representaron un costo fiscal de 87 billones de pesos, cifra que se reduce a 77 billones si se incluye la no deducibilidad del IVA sobre bienes de inversión. Considerando esta última estimación, los GT en IVA equivalieron al 5,3% del PIB y al 33,8% del recaudo bruto de este impuesto, la mayor parte de estos beneficios se debió a bienes y servicios excluidos, seguidos por los exentos y, en menor medida, por aquellos con tarifas reducidas, los cuales representaron el 4,1%, 1,3% y 0,5% del PIB, respectivamente (Castañeda Víctor, 2025). De acuerdo con el estudio en donde participaron los profesores Víctor Castañeda y Milena Hoyos, el costo fiscal de los 20 principales beneficios tributarios del IVA, aproximadamente la mitad del total en 2022, correspondió a exclusiones relacionadas con productos agrícolas y hortícolas, servicios de alojamiento, suministro de comidas y bebidas, construcción, y servicios inmobiliarios y financieros, así como a exenciones aplicadas a alimentos como carne, pescado, frutas, hortalizas, aceites y grasas; a pesar de ser una tarea ardua es necesario detallar el impacto de cada beneficio tributario.

## Leyes laxas

Hasta la Ley 1819 de 2016 –Reforma Tributaria Estructural– y la reforma de 2022, la evasión fiscal no estaba claramente tipificada como delito penal en muchos casos. Con esa ley, se empezó a considerar el fraude tributario como delito, pero en inicio con umbrales muy altos: Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes (Artículo 434A). Si el valor es igual o superior a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV): entre 4 y 9 años de prisión. La Defraudación o evasión tributaria se configura entre 100 y menos de 2.500 SMMLV: de 3 a 5 años de prisión.

Colombia ha desarrollado una cultura de alta tolerancia hacia la evasión fiscal, influenciada por la desconfianza ciudadana en el Estado y su gestión de los recursos públicos. La constante divulgación mediática de casos de corrupción involucrando a servidores públicos de todos los niveles, junto con la falta de voluntad política del Congreso para implementar

cambios sustanciales, ha debilitado la presión social e institucional necesaria para sancionar severamente este delito.

Las normas para castigar la evasión son laxas. En Colombia hay normas que indican que, aquellos contribuyentes que omitan o declaren activos por un menor valor o declaren pasivos inexistentes con propósito de defraudación o evasión por un monto igual o superior a 1.000 salarios mínimos legales vigentes, podrán recibir penas de prisión de entre 4 a 9 años, sin embargo, esta norma queda inocua por cuanto también se indica que la pena podrá extinguirse con el pago de los impuestos siempre y cuando, quien los comete no haya incurrido en estas conductas más de dos veces, lo cual va a ser muy improbable de detectar.

En Colombia existen facilidades para la conciliación y reducción de penas, las leyes han priorizado la recaudación sobre el castigo. Por eso, se permite que quienes son sorprendidos evadiendo puedan conciliar con la DIAN pagando lo evadido (más intereses y sanciones). Esto hace que muchos evasores nunca enfrenten cárcel, aun cuando sean formalmente condenados.

En Colombia, los evasores fiscales no se enfrentan a penas de cárcel desde la primera vez como ocurre en países vecinos como Chile, Argentina o México. Las cifras de impunidad en Colombia son alarmantes: durante mucho tiempo se ha mantenido en un nivel cercano al 90 por ciento: como señalan Diego Laserna y Alejandro Moreno en su interesante estudio, solo se denuncian 20 de cada 100 delitos, y de estos 20 delitos, 14 casos prescriben. En estas condiciones, es poco probable que una persona se tome la molestia de denunciar los delitos, entre ellos el fraude fiscal.

La penalización con prisión efectiva es quizás la herramienta más importante para combatir la evasión de impuestos, sin embargo, si esta es muy permisiva los evasores y los elusores agresivos estarán dispuestos a correr los riesgos, teniendo en cuenta que habrá una mínima posibilidad de que sean enviados a la cárcel, por el contrario, deciden apropiarse de recursos importantes que deberían estar en poder de la nación para cumplir con sus programas de desarrollo.

Un aspecto administrativo que no contribuye a un castigo oportuno y eficiente de la evasión está relacionado con los peritajes contables complejos, aquellos que se realizan en coordinación entre la DIAN y la Fiscalía. Se exigen pruebas documentales y financieras difíciles de obtener o verificar, estos obstáculos hacen que la acción penal sea lenta y poco efectiva, desincentivando su uso.

En Colombia, el sistema penal está saturado con delitos violentos y de alto impacto social (homicidios, extorsiones, narcotráfico, entre otros). Por eso, los delitos económicos como la evasión fiscal suelen quedar relegados en la práctica.

En muchos países desarrollados –particularmente en Europa, Norteamérica y algunas economías asiáticas– las leyes contra la evasión de impuestos son mucho más estrictas que en Colombia, tanto en la severidad de las penas como en la efectividad de su aplicación.

A diferencia de Colombia, muchos países sancionan con cárcel cualquier evasión, incluso desde cifras bajas. En Estados Unidos no hay umbral mínimo para iniciar investigación criminal por evasión, incluso pequeños fraudes pueden ser perseguidos. En Francia hay penas hasta de siete años de prisión y multas equivalentes al doble del monto evadido si hay agravantes (uso de testaferros, paraísos fiscales, etc.), en Japón, se condena hasta

diez años de prisión, si se falsifican documentos contables. En la tabla 5 se hace un comparativo de criterios de penalización para Colombia Estados Unidos Alemania y Chile.

**Tabla 5. Criterios de penalización de los fraudes fiscales**

| Criterio                       | Colombia                                     | Estado Unidos                                              | Alemania                                                    | Chile                                                      |
|--------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Umbral para penalización penal | > 1.000 SMMLV (~\$1.423 millones COP aprox.) | No hay umbral mínimo; basta con demostrar intención dolosa | Desde 50.000 euros (~200 millones COP aprox.)               | Desde 30 UTA (~\$25 millones CLP; ~30 millones COP aprox.) |
| Pena de prisión                | 4 a 9 años (Ley 1819/2016)                   | Hasta 5 años por evasión y hasta 20 por fraude agravado    | Hasta 10 años según gravedad                                | 3 a 5 años por evasión grave                               |
| Mecanismos de conciliación     | Pago voluntario evita proceso penal          | Posible en casos leves; no elimina pena en fraudes graves  | Posible si se paga antes del juicio, pero con sanción menor | Posible solo antes de la normalización de la investigación |
| Uso efectivo del sistema penal | Muy limitado; prioriza el recaudo            | Muy activo; muchas condenas incluso por evasiones menores  | Efectivo; multas y cárcel aplicadas con regularidad         | Intermedio; ha mejorado con reformas recientes             |

Fuente: Elaboración propia, con información DIAN, Internal Revenue Service (IRS), Bundeszentralamt für Steuern (BZSt), Servicio de Impuestos Internos (SII).

Para lograr un mayor recaudo combatiendo la evasión, es necesario que Colombia adopte criterios que se utilizan apropiadamente en varios países, debe existir coordinación entre el legislativo y el ejecutivo, debe lograrse la voluntad política de la conveniencia de endurecer las penas por evasión. No solo se debe castigar la evasión directa, sino también, la elusión agresiva, la falsificación contable, el blanqueo de capitales vinculado a evasión, no declarar ingresos en criptomonedas; algunos países incluso persiguen la planificación fiscal abusiva como delito penal si demuestra intención dolosa, deberían eliminarse los umbrales por evasión o estos deberían ser muy bajos, debe fortalecerse la cooperación e información internacional e interinstitucional (Koskela, 1983) (Górecki, 2021) (Alm, 2016) (Bt Yunus, 2017).

## Equidad horizontal y vertical – Redistribución del ingreso

La política tributaria puede influir en la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas. En primer lugar, mediante el financiamiento de gastos públicos que persiguen ese objeto, en rubros tales como la salud, la educación y las transferencias asistenciales. En segundo lugar, mediante el diseño de impuestos que conforman la estructura tributaria, que pueden ser progresivos, proporcionales o regresivos, determinando su combinación un efecto agregado redistributivo.

La característica redistributiva de los impuestos se asocia principalmente con el concepto de equidad vertical, que significa que las personas de mayor capacidad contributiva deben pagar proporcionalmente más impuestos. La equidad también se entiende en un sentido horizontal: los impuestos deben afectar de igual manera a personas que tengan igual capacidad contributiva. La equidad horizontal juega un rol importante e indirecto, en la redistribución del ingreso, pues contribuye a la aceptación del sistema tributario, que es un factor clave para el cumplimiento tributario (Jorratt, 2011).

En el caso colombiano es evidente que no se cumple con los principios de equidad vertical y horizontal, de hecho, el sistema tributario en el caso del impuesto de renta de las personas jurídicas (empresas) el de mayor recaudo en el país, cuenta con tasas efectivas muy disímiles para los diferentes sectores económicos, de hecho el sector financiero que principalmente ejerce actividades de intermediación, sin un aporte importante al empleo y

el desarrollo, tiene la tasa efectiva más baja, para el año 2019 de acuerdo a los agregados de declaraciones de renta de la DIAN tabla 6, esta correspondió al 16.1%, mientras la tasa nominal era del 33%, es decir un 48.8%.

**Tabla 6. Tasas efectivas personas jurídicas 2019. Millones de pesos**

| Nombre actividad económica                                                                 | Total ingresos brutos | Ingresos no renta | Renta exenta | Renta líquida gravable | Impuesto RLG | Descuentos tributarios | Tasa Efectiva |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------|--------------|------------------------|--------------|------------------------|---------------|
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca                                         | 47,9                  | 0,3               | 0,2          | 2,2                    | 0,7          | 0,0                    | <b>24,0%</b>  |
| Minería                                                                                    | 148,6                 | 4,4               | 0,0          | 22,7                   | 7,5          | 0,6                    | <b>25,5%</b>  |
| Manufactura                                                                                | 376,6                 | 2,4               | 0,7          | 22,0                   | 6,8          | 1,0                    | <b>22,9%</b>  |
| Electricidad, gas, vapor y agua                                                            | 83,7                  | 2,7               | 1,3          | 13,5                   | 4,4          | 0,5                    | <b>21,2%</b>  |
| Construcción                                                                               | 106,0                 | 3,0               | 1,6          | 8,3                    | 2,7          | 0,1                    | <b>19,9%</b>  |
| Comercio, transporte, almacenamiento, alojamiento y servicio de comidas                    | 545,3                 | 9,4               | 0,9          | 34,6                   | 11,2         | 1,1                    | <b>22,4%</b>  |
| Información y comunicaciones                                                               | 48,5                  | 0,4               | 0,1          | 3,3                    | 1,1          | 0,1                    | <b>23,8%</b>  |
| Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros                                        | 422,5                 | 9,1               | 5,2          | 18,9                   | 6,2          | 0,8                    | <b>16,1%</b>  |
| Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo | 85,9                  | 2,6               | 0,4          | 7,3                    | 2,4          | 0,2                    | <b>20,9%</b>  |
|                                                                                            | <b>1.864,9</b>        | <b>34,5</b>       | <b>10,5</b>  | <b>132,8</b>           | <b>42,9</b>  | <b>4,5</b>             | <b>21,5%</b>  |

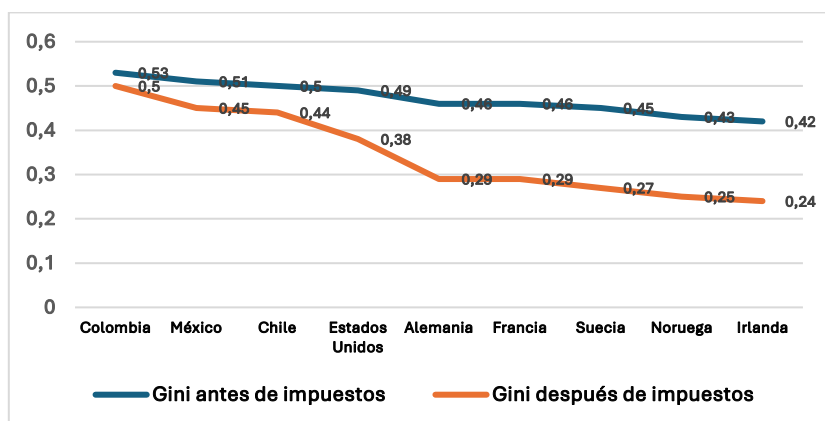
Fuente: Elaboración propia, agregados impuesto de renta PJ DIAN 2019.

La redistribución del ingreso es uno de los principios fundamentales de un sistema tributario moderno y justo, especialmente en economías con altos niveles de desigualdad, como muchas de América Latina. El sistema tributario no solo tiene fines recaudatorios, sino también fines redistributivos y de justicia social. Esto se refleja en la forma como se diseñan los impuestos, buscando que quienes tienen mayor capacidad económica contribuyan más al financiamiento del Estado, y que los recursos recaudados se utilicen para mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables.

El sistema tributario en Colombia no cumple con el principio de redistribución del ingreso, esto se verifica al revisar el coeficiente de Gini, el cual mide la desigualdad en la distribución del ingreso, variando entre 0 (igualdad perfecta) y 1 (desigualdad total). Este indicador se puede calcular antes y después de impuestos y transferencias, lo que permite evaluar el impacto redistributivo de las políticas fiscales y sociales.

En la gráfica 4, al revisar cómo varía el coeficiente de Gini antes y después de impuestos en varios países, se puede apreciar que Colombia es el país en el que menos desciende este coeficiente tan solo 3 puntos, lo que indica que los impuestos no cumplieron con su labor redistributiva de los tributos, indicando un bajo impacto redistributivo de las políticas fiscales y sociales. En países como Alemania, Francia y Suecia en todos los casos disminuye más de 17 puntos reflejando efectivamente la redistribución del ingreso, lo que implica que por medio de los impuestos las personas de menores ingresos fueron compensadas de una manera importante. Estos datos resaltan la importancia de diseñar políticas fiscales y de transferencias efectivas para reducir la desigualdad del ingreso.

**Gráfica 4.** Gini antes y después de impuestos



Fuente: Elaboración propia, con datos (OECD, 2025).

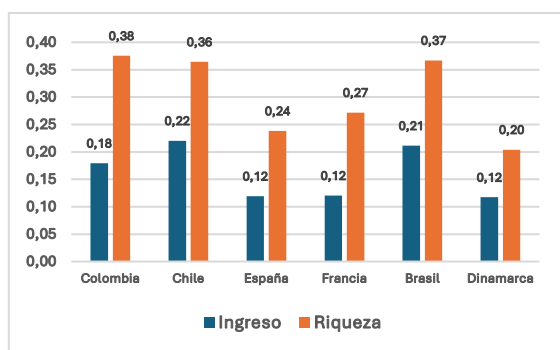
La concentración del ingreso y la riqueza es un fenómeno que no solo limita el desarrollo económico sostenible, sino que también afecta negativamente la cohesión social, la equidad y la estabilidad política. Cuando los recursos económicos están altamente concentrados, las personas de menores ingresos tienen menos acceso a educación, salud, financiamiento y empleo de calidad, lo que limita su desarrollo personal y su capacidad productiva.

Estudios del FMI, la OCDE y la CEPAL han demostrado que la desigualdad excesiva reduce el crecimiento sostenido, ya que frena la demanda interna, reduce el capital humano y genera inestabilidad (Ostry, 2014).

Como se aprecia en la gráfica 5, Colombia es de los países del mundo con mayor concentración del ingreso y de la riqueza. Para el 1% más rico de la población se acumula en Colombia el 18% del ingreso siendo superada sólo por Brasil, en el caso de la riqueza el 1% más rico acumula el 38% de la riqueza, siendo de los más altos globalmente, superando a todos los países de la región y muy por encima de países de la OCDE desde 11 a 18 puntos (Wid.World, 2015). La situación se vuelve más compleja –como se observa en la gráfica 6– cuando se analiza el 10% más rico de la población, en el caso colombiano el 10% más rico de la población concentra el 61% de los ingresos y el 70% de la riqueza, por encima de todos los países de la región y casi duplicando a países como Francia y Dinamarca.

**Gráfico 5**

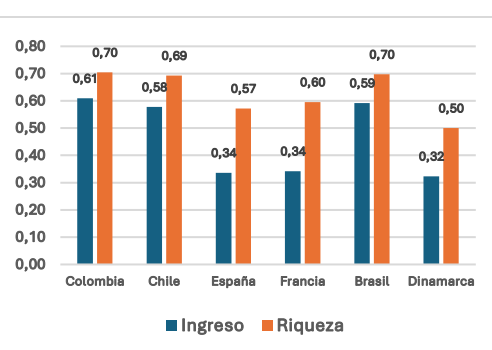
Concentración ingreso y la riqueza en el 1%



Fuente: Elaboración propia, (Wid.World, 2015).

**Gráfico 6**

Concentración ingreso y la riqueza en el 10%



Fuente: Elaboración propia, (Wid.World, 2015).

La alta concentración puede llevar a captura del Estado por élites económicas, afectando la calidad institucional, generando corrupción y debilitando la confianza en el sistema democrático. Una distribución inequitativa tiende a provocar malestar social, protestas y polarización, afectando la estabilidad política y la inversión. En contextos de alta desigualdad, la acumulación de riqueza no necesariamente se traduce en inversión productiva, sino en especulación financiera, fuga de capitales o consumo suntuario.

En el agregado en diezmil cuantiles por patrimonio de las declaraciones de renta para personas naturales de la DIAN, para el año gravable 2022 en Colombia se pudo establecer que el 7.5% de mayor patrimonio, concentra el 50% de la riqueza, mientras el 50% más pobre tan solo tiene el 7.7% de la riqueza (DIAN, s.f.).

## Evasión

La evasión o fraude fiscal es un delito en el cual una persona o empresa oculta ingresos y activos, declara pasivos inexistentes, se realizan otras maniobras para reducir el monto de impuestos que debe pagar.

De acuerdo con la investigación doctoral en la Université de Rouen, denominada “La lucha contra el fraude fiscal – caso Colombia” se pudo determinar que existen diferentes causas de la evasión en Colombia, estas se dividen en causas externas o ajenas a la administración de impuestos, las mixtas y las internas relacionadas con la entidad (Villabona, 2015). Entre algunas de esas causas se pueden mencionar la informalidad, la inequidad, la corrupción, la legislación laxa, falta de cooperación internacional e interinstitucional, baja tecnología, bajo alcance en la fiscalización y complejidad del sistema.

El valor evasión según la DIAN en Colombia para 2024 está entre 90 y \$100 billones (5,4% del PIB) (Rico, 2025), un poco más del 40% de lo recaudado por impuestos: IVA \$30.8 billones (1.8% del PIB), renta personas naturales \$21.1 billones (1,1% del PIB) y renta personas jurídicas \$46 billones (2,5% del PIB). El combate contra la evasión fiscal es una prioridad para las autoridades fiscales de todo el mundo, y muchos países han implementado medidas más estrictas y herramientas tecnológicas para detectar y prevenir estos delitos.

Colombia no ha mejorado los indicadores de los factores externos muy correlacionados a nivel global con la evasión, sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo, la tasa de informalidad laboral según el DANE en Colombia se ubicó en 55,9 % para 2024.

De acuerdo con Transparencia Internacional (Transparency International, 2025), Colombia en el IPC<sup>3</sup> 2024, retrocede a 39/100, lo que representa su primera caída desde 2017, esto posiciona a Colombia por debajo del promedio de la OCDE (65/100) y de Uruguay, Chile, Costa Rica y Argentina, solo por encima de México y Turquía dentro del bloque. El retroceso en 2024 (39/100) está relacionado con recientes escándalos y un debilitamiento de la estrategia anticorrupción.

De acuerdo con una estimación a julio de 2024 del DANE, la informalidad alcanzó a nivel nacional el equivalente de 56% del mercado total. Las empresas informales pueden ofrecer productos o servicios a precios más bajos porque no pagan impuestos, ni cumplen con regulaciones laborales o medioambientales. Esto crea una competencia desleal para las empresas formales, que sí cumplen con sus obligaciones fiscales, lo que puede hacer que muchos prefieran operar en la informalidad.

La informalidad empresarial no solo implica la ausencia de registro legal y cumplimiento de obligaciones tributarias, sino que también está asociada a menores niveles de productividad y competitividad. Las microempresas, que constituyen el 95% de las unidades productivas en el país, enfrentan desafíos como dificultades para acceder a financiamiento y tecnología avanzada, limitando su capacidad de crecimiento y formalización.

A febrero de 2025, había 13,6 millones de trabajadores informales, alrededor del 57,7% de la población ocupada. El primer trimestre de 2025 mostró un ligero aumento, con una informalidad en ciudades, principalmente del 56–57%, y llegó a 83% en zonas rurales dispersas con graves efectos sociales y económicos. Personas sin educación formal superan el 70% de informalidad; universitarios y posgraduados muy por debajo del 10. (Bonilla-Mejía, 2025). Empresas pequeñas prefieren lo informal por la burocracia o costos.

La informalidad laboral asigna salarios bajos, precariedad, sin prestaciones, ni seguridad social, ni vacaciones, ni estabilidad, hay menor productividad y crecimiento económico, se genera reducción de la base gravable y aumento de evasión; la informalidad está ligada a falta de acceso a bienestar. Aunque el desempleo bajó a 8,8–9,6% en la primera mitad de 2025, la mayoría del empleo creado fue informal; más del 74% del nuevo empleo en abril fue autoempleo sin formalización.

La Administración de Impuestos en Colombia no cuenta con un adecuado nivel tecnológico, existen más de 23 sistemas de información, muchos de ellos están desarticulados y no cuentan con los controles necesarios para intrusiones y modificaciones no autorizadas. Actualmente para generar un estado de cuenta de un contribuyente es necesario revisar en la DIAN al menos cinco sistemas diferentes, lo cual genera una importante probabilidad de incurrir en inconsistencias.

La DIAN adelanta desde 2021 un préstamo con el BID que incluye la modernización tecnológica es imprescindible para la entidad desarrollar todo el programa que garantice a

---

<sup>3</sup> IPC. Índice de percepción de la corrupción. Según el índice con un valor de cien corresponde a un país sin corrupción alguna y un país con un índice de cero es un país totalmente corrupto.

través de las herramientas informáticas, un mayor control y fiscalización, uso de algoritmos, para procesamientos más veloces.

El sistema tributario complejo en Colombia tiene un impacto significativo en el recaudo de impuestos. La variedad de normas, exenciones y regulaciones crea confusión y dificultades tanto para los ciudadanos como para las empresas, esto puede llevar a errores en las declaraciones de impuestos, incumplimiento involuntario de las obligaciones tributarias, en muchos casos, los contribuyentes no cuentan con el conocimiento suficiente para navegar por este sistema complicado por lo que es necesario contratar contadores y/o abogados. Hay también quienes conociendo la complejidad incluso para los mismos funcionarios, además de los inconvenientes tecnológicos de la administración de impuestos, deciden contratar profesionales deshonestos que les disminuyan los montos a pagar.

La complejidad genera desigualdad en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, las grandes empresas cuentan con recursos para cumplir con la normativa, mientras que las pequeñas y medianas empresas (pymes) pueden estar más expuestas a la evasión o a dificultades para cumplir con los requisitos.

En Colombia, los escándalos de corrupción en el uso de recursos públicos han erosionado la cultura tributaria. Muchos contribuyentes sienten que los “avivatos” evaden sin consecuencias, que los ricos cuentan con privilegios legales para eludir impuestos, o que el Estado no retribuye adecuadamente lo que recauda. Esta percepción desincentiva el pago voluntario y genera una tolerancia cultural a la evasión (“todo el mundo lo hace”). La falta de conciencia tributaria, entendida como el reconocimiento del deber cívico de pagar impuestos para el bien común, sigue siendo un desafío. Por ello, además de controles, se requiere reconstruir la confianza en la administración y en la justicia tributaria para aumentar la formalidad y el cumplimiento. Varios países, como Brasil y Suecia, han establecido unidades especializadas para denunciar el fraude, a veces con mecanismos para proporcionar recompensas financieras por la información válida proporcionada.

Hay un flujo importante de recursos monetarios de colombianos hacia el exterior, algunos de ellos se hacen formalmente a través del sistema bancario, finalmente estas operaciones se registran en el Banco de la República. Al revisar los dineros remitidos al exterior en orden de importancia por destinos, entre 2016 y 2020, se aprecia que entre los primeros catorce se encuentran territorios reconocidos como paraísos fiscales o que los favorecen, o que tienen convenios que generan muy baja o nula tributación, en donde efectivamente se beneficia la evasión fiscal.

Según la información del Banco de la República de Colombia, Panamá es el primer destino de recursos colombianos, mientras que España figura como el segundo, lo cual se puede explicar por los convenios vigentes con este país, la inversión en empresas denominadas ETVE generan una tributación nula o inferior al 2%; se incluye a Inglaterra, por cuanto es un país al que van recursos importantes y mantiene soberanía sobre varios de estos territorios como Islas Caimán, Islas Vírgenes y Bermudas –ver tabla 7. Estos últimos territorios no son productivos, tan solo son aprovechados para ocultar patrimonios, también para facturar desde allí, no suministran información de las inversiones de colombianos.

**Tabla 7. Flujo de inversión directa de Colombia en el exterior. PF Paraíso fiscal.**

| País                         | PF | IDCE -<br>2015-205<br>Millones<br>US\$ | %    |
|------------------------------|----|----------------------------------------|------|
| Panamá                       | PF | 10.070                                 | 18%  |
| España                       |    | 8.787                                  | 15%  |
| Chile                        |    | 5.434                                  | 10%  |
| Inglaterra                   | PF | 4.943                                  | 9%   |
| Estados Unidos               |    | 4.577                                  | 8%   |
| Islas Vírgenes<br>Británicas | PF | 4.559                                  | 8%   |
| México                       |    | 4.532                                  | 8%   |
| Perú                         |    | 4.277                                  | 8%   |
| Bermudas                     | PF | 3.776                                  | 7%   |
| Guatemala                    |    | 2.114                                  | 4%   |
| Islas Caimán                 | PF | 1.454                                  | 3%   |
| Luxemburgo                   | PF | 1.231                                  | 2%   |
| Uruguay                      | PF | 1.081                                  | 2%   |
|                              |    | 56.837                                 | 100% |

**Fuente.** Elaboración propia con información del Banco de la República de Colombia.

Muchas personas y empresas ocultan ingresos o patrimonio en paraísos fiscales para no declarar todo lo que realmente ganan en su país de origen. Esto reduce lo que deberían pagar de impuestos, las multinacionales usan estructuras legales complejas para trasladar artificialmente sus beneficios a países con impuestos muy bajos o nulos, aunque realmente operen y generen riqueza en otro lugar, por ejemplo: Una empresa que vende en México, pero declara sus ganancias en las Islas Caimán.

Los paraísos fiscales bajan mucho sus impuestos para atraer capital, esto presiona a otros países a reducir sus tasas de impuestos, afectando sus ingresos públicos y debilitando su capacidad de financiar servicios básicos como salud, educación e infraestructura. Los paraísos fiscales ofrecen opacidad bancaria (secreto bancario, uso de sociedades pantalla, etc.), esto hace difícil para las autoridades fiscales saber quién posee realmente los activos y cuánto debería pagar, los individuos ricos pueden mover su dinero fuera del país y depositarlo en cuentas *offshore*, reduciendo la base imponible o el monto total sobre el cual se calculan los impuestos.

Sería conveniente establecer un impuesto de entre el 35% y el 40% de las operaciones con paraísos fiscales o prohibir todas las transacciones con estos territorios, sino suministran información automática sobre ingresos y patrimonios de colombianos. La celebración de acuerdos sobre el intercambio de información que permite conocer estas transacciones, es también una solución, es la que se adopta actualmente en la práctica internacional.

Una falencia importante en el control tributario en Colombia está relacionada con la falta de cooperación interinstitucional, por ejemplo, no existen acuerdos entre la DIAN y los municipios del país que son más de 1100 para realizar fiscalizaciones conjuntas, compartir sistemas de información, tampoco con los departamentos, ni con el SENA, ni el ICBF. El ICA a nivel municipal, el impuesto de renta y el IVA a nivel nacional están directamente relacionados con los ingresos, sin embargo, no ha habido acuerdos en el país para lograr

bases de información compartidas, de hecho, cada municipio tiene su propio sistema de información lo que genera altos costos, diferencias e inconsistencias.

Sin calificarlas de evasión existen herramientas permitidas, que facilitan pagar menos impuestos, lo que podemos denominar elusión. Un caso muy específico está relacionado con el uso abusivo de los fideicomisos.

En un fideicomiso los bienes fideicomitidos están en el limbo legal donde nadie es su propietario absoluto, los fideicomisos permiten que personas usen y disfruten de los bienes del fideicomiso sin ser sus dueños. Cuando alguien muere, nadie hereda el bien, que sigue en cabeza del fideicomiso, aunque lo disfrutaban los herederos. Estos tipos de fideicomisos dinásticos, que pueden durar cientos de años, les permite a las familias eludir impuestos a la herencia generación tras generación. Estos esquemas pueden ser legales, pero cuál es la justificación, en que benefician a la sociedad, los pobres no tienen fideicomisos. Desde un punto de vista económico y político, los fideicomisos en este caso ayudan a empeorar la desigualdad, lo que permite que aquellos segmentos más ricos de la sociedad eviten contribuir al contrato social, y hace que los sectores más pobres paguen impuestos por ellos.

## Tecnología y sistemas de información

A pesar de que la DIAN, al igual que muchas entidades del Estado, cuenta con capacidades tecnológicas suficientes para su operación cotidiana e incluso para ejecutar mejoras, presenta una baja madurez en la gestión de nuevos proyectos. Superar esta debilidad requiere establecer mecanismos internos de control, conformar equipos temporales que impulsen cambios organizacionales y promover una capacitación continua que no solo mejore la eficiencia operativa de los funcionarios, sino que los forme como agentes activos del cambio institucional.

A pesar de los avances tecnológicos implementados en la DIAN, persisten riesgos asociados a operaciones ilícitas que comprometen la integridad de sus sistemas de información. Estas actividades incluyen la manipulación indebida de datos, el acceso no autorizado a bases sensibles, la alteración de declaraciones tributarias, el uso de identidades falsas para evadir impuestos o incluso la filtración de información confidencial.

En la Administración de Impuestos en Colombia existen más de 23 sistemas de información, muchos de ellos están desarticulados y no cuentan con los controles necesarios para intrusiones y modificaciones no autorizadas, lo que ha ocasionado pérdidas en el recaudo en impuestos y aduanas. Para expedir un estado de cuenta se deben consultar cinco sistemas con mucha probabilidad de error.

La presencia de actores internos o externos con conocimientos técnicos y la existencia de brechas en los controles de seguridad aumentan la vulnerabilidad de los sistemas. En algunos casos, las debilidades en la trazabilidad de las transacciones, la falta de auditorías automatizadas y la tercerización de servicios tecnológicos dificultan la detección oportuna de anomalías.

Para mitigar estos riesgos, es fundamental fortalecer los mecanismos de vigilancia tecnológica, implementar sistemas de alerta temprana basados en inteligencia artificial y

mejorar los protocolos de control interno. Además, se requiere una política institucional clara de gestión del riesgo tecnológico, acompañada de formación continua al personal sobre ética, ciberseguridad y responsabilidad en el manejo de información fiscal.

Solo mediante una combinación de tecnología robusta, supervisión activa y cultura de integridad institucional, será posible prevenir y sancionar eficazmente las operaciones ilícitas que puedan poner en peligro la confianza pública y la legitimidad del sistema tributario.

Actualmente, la entidad avanza en un proceso de modernización financiado a través de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por \$250 millones de dólares, que en un 77% está destinado a la modernización tecnológica. Es imprescindible para la entidad desarrollar todo el programa que garantice a través de las herramientas informáticas un mayor control y fiscalización, uso de algoritmos, procesamientos más veloces.

Sin los recursos suficientes, sin embargo, se han realizado algunos avances para mejorar el servicio, sus resultados aún no son perceptibles para la ciudadanía. Iniciativas como DataR y Multinube han facilitado la migración de grandes volúmenes de información a la nube, mejorando la capacidad transaccional mediante herramientas como Databricks. Esta infraestructura ha sido fundamental para desarrollar servicios como la facturación electrónica, pero su sostenimiento –delegado a proveedores externos– conlleva altos costos y demanda una planificación rigurosa para asegurar su viabilidad financiera, aspecto aún no resuelto por la entidad.

El próximo componente del plan de modernización, con mayor impacto visible, contempla la adquisición de software y servicios destinados a automatizar los procesos esenciales y de apoyo. La implementación de nuevos sistemas tributarios, aduaneros y de gestión corporativa (ERP) será clave para optimizar integralmente la prestación de servicios. No obstante, llevar a cabo estas transformaciones mediante contratistas por órdenes de prestación de servicios introduce riesgos importantes en cuanto a la permanencia, el compromiso y la adecuada gobernanza de los proyectos.

Por ello, es fundamental diseñar un sistema sólido de evaluación de proyectos que permita medir su impacto en términos de eficiencia operativa, calidad del servicio al ciudadano y generación de valor público. Este sistema debe contemplar indicadores precisos, mecanismos de retroalimentación y ciclos de mejora continua. Solo así se podrá asegurar que las iniciativas de modernización sean coherentes y sostenidas en el tiempo, consolidando una política de transformación institucional con visión estratégica de largo plazo.

## Impuestos y desarrollo industrial

La industria permite producir más bienes con menos recursos gracias a la mecanización y la tecnología, esto incrementa el valor agregado y el PIB per cápita. El sector industrial genera empleo formal y puede impulsar la capacitación técnica de la fuerza laboral, mejorando sus ingresos y condiciones de vida, aleja al país de la dependencia de sectores primarios (como agricultura o minería), que suelen ser más vulnerables a los precios internacionales y generan poco valor agregado.

La industria produce bienes exportables, lo que permite acceder a divisas, mejorar la balanza comercial y financiar importaciones clave, la industria arrastra a sectores como el transporte, energía, educación técnica, servicios, ciencia y tecnología, entre otros. El mayor valor agregado generado en una economía a través de la industria está también relacionado con el mayor recaudo de impuestos al ampliar la base gravable. Sin planificación estatal, puede haber desindustrialización o dependencia de sectores poco competitivos. Se importa todo sin desarrollar industria local, en el caso colombiano se evidencia un país altamente consumidor de manufacturas externas, incluso de algunas muy básicas.

El crecimiento industrial eleva el Producto Interno Bruto (PIB) y genera más unidades productivas formales, hay más empresas con mayores utilidades lo que amplía la base sobre la que se cobran impuestos, se aumenta el Impuesto sobre la renta empresarial, el IVA y existen más transacciones sujetas a tributación, se aumentan los impuestos territoriales, hay crecimiento de zonas industriales lo cual eleva el valor del suelo y del predial.

La industria tiende a generar empleo formal y estable, a diferencia de muchos sectores informales. Esto tiene efectos directos sobre el mayor recaudo de parafiscales (salud, pensión, riesgos laborales), aumento del impuesto generado sobre la renta de personas naturales por ingresos laborales formales, se aumenta el IVA por consumo de hogares de los asalariados con ingresos estables.

La industria estimula otros sectores: agroindustria, servicios logísticos, comercio técnico, tecnología. Estos encadenamientos generan tributación indirecta (IVA, ICA, impuestos sobre consumo e insumos) en múltiples niveles de la cadena productiva, también diversifican la estructura tributaria, reduciendo la dependencia de pocos sectores extractivos o rentistas.

Un país con base industrial sólida es más resiliente a choques externos (*commodities*, inflación), lo que evita caídas abruptas del recaudo. La industria permite exportaciones con valor agregado, que incrementan ingresos por comercio y fortalecen la balanza fiscal. Las empresas industriales, por operar a escala y con altos controles, tienen mayor trazabilidad contable y fiscal, esto reduce la evasión tributaria en comparación con sectores más fragmentados o informales.

## Fiscalización

Es evidente que la DIAN es una entidad muy compleja y que desde allí se han realizado desarrollos para mejorar la fiscalización, sin embargo, hay varios factores que no permiten mejores resultados que redunden en un mayor recaudo. De acuerdo con las cifras de la DIAN a 2024, el monto de la cartera correspondía a \$40.8 billones, sin embargo, de acuerdo con el concepto de la directora de Gestión de Impuestos, el monto recuperable no alcanza los \$15 billones. Es necesario hacer una depuración objetiva de este valor, existe un alto desgaste en las áreas de cobranzas y fiscalización; muchos funcionarios para no tener problemas disciplinarios se concentran en deudas antiguas de bajo valor por dineros que nunca llegarán.

La fiscalización en la DIAN se ve afectada por una deficiencia en el número de funcionarios frente a los estándares internacionales, por sistemas de información obsoletos e inseguros, por falta de capacitación pertinente; no existe especialización por sectores económicos o

tipos de negocios. Así mismo las deficiencias en tecnología no permiten una mejor fiscalización, en razón a los problemas de intrusión en los sistemas que no dejan rastros, también el poco desarrollo en inteligencia artificial por sistemas obsoletos. En general la DIAN cuenta con excelentes funcionarios, la mayoría de ellos han sido seleccionados por méritos, sin embargo es cierto que hay al interior de la entidad algunos focos de corrupción.

Es necesario implementar las recompensas por denuncias de corrupción, de evasión y contrabando para montos importantes, protegiendo la identidad del denunciante como existe en otros países, con altas sanciones por falsas denuncias. Debe dotarse con cámaras a todo el personal de aduanas y POLFA que esté relacionado con la manipulación o control de mercancías, debe restringirse el uso de efectivo pues se presta para el lavado de activos; todas las operaciones deben ser facturadas electrónicamente. Es necesario exigir más información a los catastros municipales, a plataformas de servicios electrónicos como Airbnb, Uber, entre otras.

En razón a los insistentes rumores de corrupción que existe en los puertos, incluso aeropuertos, en la DIAN se había seleccionado un grupo de funcionarios capacitados, que cumplieran con pruebas de confiabilidad y polígrafo, para tomarse toda la operación aduanera en períodos de al menos dos meses.

Un control muy importante, está relacionado con el cruce automático de información en los comercios de la facturación electrónica con los medios de pago como tarjetas débito, crédito, daviplata y otros, el monto de la factura electrónica nunca puede ser menor a lo reportado por estos medios de pago, esto se había empezado a realizar y debe dársele continuidad.

Se deben establecer normas de selectividad en tráfico postal y pasajeros, hoy en día no existen, así mismo como se pretendía establecer en la Ley de Financiamiento se debe cobrar el IVA en los paquetes inferiores a \$200 dólares. Los comerciantes a través de Fenalco indican que los comerciantes legales están siendo muy afectados por el ingreso de mercancías de bajos valores que no pagan IVA, ni aranceles. Además de crear equipos élites de control para la operación aduanera en sitios de arribo, priorizar la cartera con base en los principios de eficiencia y eficacia, e implementar el RUT biométrico y georreferenciado.

Debe modificarse la norma, para que cuando los funcionarios de la DIAN realicen visitas y encuentren con las pruebas suficientes, que no se está facturando electrónicamente puedan cerrar el establecimiento o la empresa de manera preventiva de inmediato, al menos por tres días; actualmente solo se expide un acta y se regresa en cuatro meses aproximadamente, esto no intimida a los evasores.

Se deben realizar auditorías conjuntas con los municipios y departamentos, intercambio de información interinstitucional e internacional, debe efectuarse el cruce automático de los registros de exportación de los países de donde proceden las mercancías frente a los registros de importación aprovechando la base de datos obtenida por la fiscalía, se podrán verificar subfacturaciones.

Un aspecto que afecta notablemente el recaudo es el beneficio de auditoría, es conocido que grandes empresas lo han aprovechado teniendo en cuenta el tiempo tan corto para poder hacer la fiscalización, internamente en la DIAN hay análisis que estiman evasiones por varios billones, debe eliminarse.

Es necesario profundizar en la fiscalización de los ingresos reportados por eventos, conciertos, fiestas y espectáculos públicos, en compras electrónicas, mejorar los procesos de selección de funcionarios, es conveniente la implementación videos pedagógicos en todas las áreas, profundizar en las mesas anticontrabando, para puestos sensibles, siempre se deben efectuar pruebas de polígrafo, se debe mejorar el uso de información y acceso regulado a las direcciones seccionales de la DIAN.

La DIAN debe adoptar medidas como fortalecer la fiscalización virtual y electrónica, impulsar la integración entre el sector público y gremial, lograr la adquisición y uso de *bodycam* para control en operación aduanera. Además de crear equipos élites de control para la operación aduanera en sitios de arribo, priorizar la cartera con base en los principios de eficiencia y eficacia, e implementar el RUT biométrico y georreferenciado.

## Amnistías o beneficios de pago

Las amnistías tributarias son mecanismos mediante los cuales los gobiernos ofrecen a los contribuyentes morosos la posibilidad de regularizar su situación fiscal mediante la condonación parcial o total de intereses, sanciones y, en algunos casos, parte del capital adeudado. Aunque pueden parecer una herramienta eficaz para aumentar el recaudo a corto plazo o enfrentar crisis fiscales, su uso recurrente, como ha sucedido en Colombia puede generar consecuencias profundamente negativas para la cultura tributaria, la equidad del sistema y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Las amnistías, normalizaciones o como se quieran denominar, premian a quienes no cumplieron con sus obligaciones fiscales, lo que puede enviar una señal equivocada a los contribuyentes cumplidos: si se espera una futura amnistía, entonces no hay incentivos para pagar puntualmente.

Uno de los principales efectos adversos de las amnistías tributarias, normalizaciones o como se quieran denominar, es el incentivo al incumplimiento. Al premiar a los evasores con reducciones en sus obligaciones, se envía un mensaje claro: no pagar impuestos puede ser rentable si se espera lo suficiente. Este tipo de señales reduce la moral tributaria, especialmente entre quienes cumplen voluntariamente, entonces no hay incentivos para pagar puntualmente, la expectativa de futuras amnistías socava el sentido de obligación fiscal y crea una cultura de oportunismo.

En el caso colombiano, se destaca el comportamiento recurrente de los más de 400.000 contribuyentes morosos, que pagan las obligaciones más antiguas mientras incurren nuevamente en mora. Este ciclo perpetúa el problema y rebosa la administración, por cuanto muchos contribuyentes apuestan por futuros beneficios en reducción de intereses.

Desde el punto de vista de la equidad, las amnistías suelen beneficiar a quienes tienen mayores recursos y capacidades para postergar el pago de sus obligaciones fiscales. Esto afecta tanto la equidad horizontal –al tratar de forma distinta a contribuyentes con la misma capacidad de pago– como la vertical, al permitir que los más ricos aporten proporcionalmente menos al financiamiento del Estado.

La aplicación de amnistías tributarias de forma frecuente también refleja debilidad en la administración tributaria, la incapacidad para cobrar deudas o sancionar a los evasores de

forma efectiva se traduce en una pérdida de autoridad de la entidad recaudadora. Si bien las amnistías pueden representar ingresos inmediatos para el Estado, en el largo plazo reducen el recaudo potencial al erosionar el cumplimiento voluntario. Además, su uso recurrente genera incertidumbre en los ingresos fiscales, dificultando la planificación presupuestaria y aumentando la dependencia de medidas extraordinarias en lugar de soluciones estructurales. En contextos de consolidación fiscal, esto puede agravar aún más el déficit y la deuda pública.

Las amnistías tributarias también pueden ser utilizadas con fines políticos o clientelistas, como se ha observado en la presión de congresistas para otorgarlas. El perdón de deudas fiscales puede ser concedido a grupos o individuos con conexiones políticas, abriendo espacio para la corrupción, la falta de transparencia y el debilitamiento del Estado de derecho. En democracias frágiles, este tipo de prácticas socava la confianza ciudadana y debilita la institucionalidad.

## Actualización catastral

Es conocido que existe una gran concentración de la tierra en el país, sin embargo, los precios no están actualizados, lo que permite que grandes latifundios paguen muy pocos impuestos. En cuanto a la propiedad de la tierra en Colombia, el 14% de los propietarios controla el 80% del país, el 1% de los propietarios poseen latifundios, ocupando el 40% del área total, según datos del IGAC (Tejedor Estupiñán, 2023).

La concentración de la tierra en Colombia tiene raíces históricas, incluyendo la colonización, la adjudicación de baldíos y el desplazamiento forzado. La concentración de la tierra ha contribuido al conflicto armado, la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. La propiedad de la tierra se está concentrando cada vez más, con un aumento del índice de Gini de 0,841 en 1960 a 0,885 en 2009, esta distribución desigual ha generado problemas como la inseguridad alimentaria y el conflicto social, el acceso a la tierra es considerablemente más difícil para las mujeres (OXFAM, 2013).

Colombia está entre las diez primeras naciones a nivel mundial con peor distribución de tierras. La producción de biocombustibles, junto con la agricultura, la silvicultura y la minería, representan hasta el 40% de los contratos con corporaciones multinacionales en territorio colombiano.

El gobierno colombiano ha implementado políticas para abordar la concentración de la tierra, como la devolución de tierras a campesinos y la promoción de la reforma agraria integral, según información de la BBC.

El catastro multipropósito, que combina información física, jurídica y económica, permite que el Estado y los municipios gestionen el territorio de forma integrada y coherente, según el DNP, apenas el 12 % del territorio está actualizado; esto retrasa la cobertura de instrumentos clave para planificación, tributación y formalización. Con la actualización catastral se conseguirá un mayor recaudo del impuesto predial que depende del avalúo catastral, se ajustará el avalúo a la realidad del mercado, lo que incrementa la base gravable sin necesidad de subir tarifas, se mejorarán las finanzas territoriales mediante mecanismos como la plusvalía o valorización, y aumentarán los ingresos que financian inversión social, de hecho la actualización catastral abordará la desigualdad en la distribución de la tierra y promoverá un desarrollo rural sostenible.

La actualización catastral permite que los propietarios paguen el predial según la capacidad contributiva real de sus inmuebles, corrigiendo inequidades donde predios valiosos aportan muy poco, mejora la distribución de la carga fiscal entre ciudadanos, y reduce evasión y elusión por subvaloración predial, el catastro-predial es la fuente más inmediata y sostenible de ingreso propio para municipios, reduce la dependencia de transferencias nacionales, lo cual fortalece la autonomía fiscal territorial, los municipios rurales, podrán financiar inversión social o infraestructura básica. Al identificar predios sin registro o sin avalúo adecuado, se integran al sistema tributario, lo que amplía la base de contribuyentes, mejora el control y fiscalización, lo cual es clave en zonas con alta informalidad.

## Cultura fiscal

La cultura tributaria o fiscal se refiere al conjunto de valores, conocimientos, actitudes y prácticas que tienen las personas y empresas respecto al cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales. Su importancia es fundamental para el buen funcionamiento de cualquier Estado y sociedad. La cultura fiscal impulsa a que las personas y empresas operen dentro del marco legal, educa y forma ciudadanos responsables; desde la escuela, se deben inculcar los valores tributarios, forma ciudadanos comprometidos con el país, ayuda a erradicar la idea de que “pagar impuestos es perder dinero”, genera conciencia sobre los beneficios colectivos del cumplimiento fiscal. La academia juega un rol estratégico: desde la primaria hasta la universidad, incorporar educación fiscal ayuda a formar ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones tributarias. Estudios en América Latina indican que la cultura tributaria –compuesta por conocimientos, valores y transparencia– es un factor clave para disminuir la evasión fiscal y aumentar el comportamiento responsable (Sanchez, 2024).

## Conclusiones

El déficit fiscal en Colombia ha crecido como nunca en estos últimos diez años, pasando desde un 2.4% del PIB hasta un 7.8% en 2020, en principio está relacionado con la pandemia, el país tuvo que endeudarse en corto tiempo y a unas altas tasas de interés, lo que ha ocasionado que casi 1/3 parte del presupuesto se destine al servicio de la deuda. Esto ha ocasionado inconvenientes adicionales como el posible rompimiento de la regla fiscal, lo cual puede generar graves inconvenientes al país, en razón a las calificadoras de riesgo que pueden bajar la nota para el país haciendo más caro el crédito y generando una devaluación importante en el peso colombiano.

La principal fuente de recursos para la nación son los impuestos, sin embargo, estos se han visto afectados por el GT y la evasión de impuestos, los cuales han minado de manera considerable el recaudo, Entre los dos a 2024 pueden sumar cerca de 230 billones de pesos. Colombia cuenta con un sistema tributario regresivo, esto se puede demostrar en las bajas tasas efectivas que pagan las personas más ricas del país, también en la diferencia de tasas entre los diferentes sectores económicos, adicionalmente se aprecia el incumplimiento del principio tributario de la redistribución del ingreso, en Colombia el coeficiente de Gini antes de impuestos y después de impuestos es casi el mismo, no baja más de dos puntos, mientras en los países de la OCDE los impuestos sí logran que el Gini

después de la aplicación de estos baje entre 10 y 20 puntos en estos países excluyendo a Colombia.

El principal problema es el relacionado con el GT, el cual hoy en día representa cerca de 130 billones de pesos, es decir los beneficios que se otorgan por ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, por rentas exentas, por descuentos tributarios y por deducciones fiscales especiales. Estos beneficios tributarios en Colombia no han obedecido a un estudio ex ante, ni ex post, ni un análisis beneficio costo de cada uno de ellos, se han otorgado principalmente por el *lobby* parlamentario que se ha ejercido para favorecer aquellos quienes han financiado las campañas políticas. En Colombia tampoco se cumplen los principios tributarios de equidad horizontal y vertical como se verifica en las tasas efectivas en el impuesto de renta de los sectores económicos, el sector financiero tiene una tasa efectiva a 2019 cercana al 16%, mientras el sector industrial el cual genera más empleo formal y valor agregado tiene una tasa efectiva cercana al 23%.

La evasión tributaria es el segundo aspecto que afecta el recaudo de impuestos. La evasión de impuestos está relacionada con la corrupción dentro de las instituciones, muchos contribuyentes la dan como excusa para no pagar los impuestos correspondientes, porque según ellos, estos recursos van a ser apropiados por funcionarios corruptos, Adicionalmente las leyes son muy laxas con la evasión de impuestos, esa así que un evasor no irá a la cárcel si no hasta la tercera vez en que incurra en este delito siempre y cuando haya pagado las multas y sanciones correspondientes, lo cual no tiene sentido. La evasión de impuestos es un delito grave que no afecta a una persona o aun pequeño grupo de personas, sino que afecta a toda la sociedad. En otros países la evasión de impuestos es de los delitos que es castigado con mayor severidad.

El recaudo de impuestos también se ve afectado por la carencia de unos sistemas de información modernos en la administración de impuestos de Colombia, se conoce que pueden existir alteraciones de los sistemas que no son detectadas para realizar fraudes, también en el caso de aduanas se ha conocido que se han modificado las pautas a la trazabilidad para escoger los contenedores que tienen que ser revisados, sin dejar huella, que aparecen personas fallecidas autorizando algunas de estas operaciones según los informes de la ITRC<sup>4</sup>.

Las amnistías están censuradas en los sistemas tributarios, sin embargo, en Colombia siguen operando pero se les cambia el nombre, por ejemplo por normalización tributaria, en efecto, esto desmotiva a los contribuyentes cumplidos. Lo que viene sucediendo es que en cada reforma tributaria o ley de financiamiento, o como se quiera denominar, siempre se está incluyendo una normalización, disminuyendo o eliminando los intereses, las multas, y las sanciones.

Otro aspecto que no favorece el recaudo y que propicia la evasión de impuestos es la falta de cultura tributaria, ni en la primaria, ni en el bachillerato se ha inculcado a los estudiantes el conocimiento y la importancia relacionada con los impuestos, cómo si se hace en los países de la OCDE. Esta falta de Conocimiento desde la niñez o la juventud no genera la conciencia social para el pago de los impuestos, por el contrario incentiva la cultura del incumplimiento y la evasión, es necesario replantear esta política llegando a acuerdos con el Ministerio de Educación y con las secretarías de educación municipales para crear hoy los programas introductorios a estas temáticas.

---

<sup>4</sup> ITRC. La Agencia del Inspector General de Tributos

Otro aspecto no menos importante para generar recaudo tributario es el relacionado con la falta de valor agregado en nuestra economía, es sabido que la participación de la industria manufacturera en el PIB de Colombia ha decaído notablemente, siendo este el sector que genera más empleo formal, más exportaciones, y en general más desarrollo para el país. Muchas de las prendas que utilizamos ya son ya no son nacionales como lo eran hace unas décadas la mayoría de ellas vienen del Asia, de China, Vietnam e Indonesia. Este solo es un solo ejemplo de cómo una de las que era una línea para resaltar en la producción nacional, hoy en día ha sido prácticamente reemplazada por estos productores extranjeros, que en muchos de los casos llegan a través del contrabando como contraparte del narcotráfico.

En consecuencia, si no se reevalúan integralmente aspectos clave como el Gasto Tributario (GT), el control a la evasión, la modernización de los sistemas de información tributaria, el fomento industrial, la cultura fiscal y el uso recurrente de amnistías, el país carecerá de los recursos necesarios para financiar sus programas sociales esenciales en salud, educación e infraestructura. Resulta, por tanto, imperativo replantear por completo el sistema tributario actual, integrando de manera estructural todos los elementos previamente mencionados.

## Referencias

- Agostini, C. (2012). *Financiamiento de la política en Chile: Campañas electorales 2009-2010*. Estudios Públicos.
- Alm, J., Martínez-Vazquez, J., & McClellan, C. (2016). Corruption and firm tax evasion. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 124, 146-163. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2015.10.006>
- Berg, S. V. (2023). *Evaluación de GT: marcos conceptuales y experiencias internacionales* (No. 68666). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bonilla-Mejía, L., Fernández, C., Gamboa, L., y Zuluaga, D. (2025). *Crecimiento de la ocupación jalonado por el segmento no asalariado y un análisis sobre el teletrabajo en Colombia* (Reportes del Empleo y la Economía). Banco de la República de Colombia.
- Bt Yunus, N. & Awang, Y. (2017). Tax penalties and tax compliance of Small Medium Enterprises (SMEs) in Malaysia. *International Journal of Business, Economics and Law*, 12(1), 80-91.
- Canada, Government of. (2022). *Report on Federal Tax Expenditures - Concepts, Estimates and Evaluations 2022*. Department of Finance Canada. <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/federal-tax-expenditures/2022.html>

Castañeda, V. y Herrera, M. (2025, marzo). *Importancia de la evaluación integral de los GT. Experiencia y recomendaciones para Colombia*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam Internacional. (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Síntesis* (Documentos de Proyectos, LC/TS.2019/50). CEPAL.

DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). (s.f.). *Agregados declaraciones de renta*. Recuperado el 26 de agosto de 2025, de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/TributosDIAN.aspx>

Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015). *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*. FMI.

German Institute of Development and Sustainability (IDOS). (2025). *GTED Global Tax Expenditures Database*. Recuperado el 18 de junio de 2025, de <https://gted.taxexpenditures.org/>

Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on Politics*, 12(3), 564–581. <https://doi.org/10.1017/S1537592714001595>

Górecki, M. A., & Letki, N. (2021). Social norms moderate the effect of tax system on tax evasion: Evidence from a large-scale survey experiment. *Journal of Business Ethics*, 172, 727–746. <https://doi.org/10.1007/s10551-020-04443-2>

Herrera, L. J. (2012). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica*, 20, 87-126.

Jorratt, M. (2011). Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. *Macroeconomía del Desarrollo*, 111, 38-54.

Koskela, E. (1983). A note on progression, penalty schemes and tax evasion. *Journal of Public Economics*, 22(1), 127-133. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(83\)90054-2](https://doi.org/10.1016/0047-2727(83)90054-2)

Ministerio de Hacienda de Colombia. (2025). *Cifras de Política Fiscal*. Recuperado el 24 de junio de 2025, de <https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/cifras-de-politica-fiscal/gobierno-nacional-central/balance>

- OECD. (2021). *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>
- OECD. (2025). *Income inequality*. Recuperado el 23 de junio de 2025, de <https://www.oecd.org/en/data/indicators/income-inequality.html>
- Ortega, J. R. (2011, 31 de mayo). En Colombia, la gente piensa que evadir impuestos es como un deporte. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/invitado/tributario-y-contable/juan-ricardo-ortega-en-colombia-la-gente-piensa-que-evadir>
- Ostry, J. D., Berg, A., & Tsangarides, C. G. (2014). *Redistribution, inequality, and growth* (IMF Staff Discussion Note No. SDN/14/02). International Monetary Fund.
- OXFAM. (2013). *Divide and purchase: How land ownership is being concentrated in Colombia*. OXFAM.
- Rico, C. (2025, 21 de enero). *Nos Cogió la Noche* [Canal de YouTube]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=UKdnSJtsdh4>
- Sanchez, D. D. (2024). La influencia en el cumplimiento de obligaciones tributarias de los clientes obligados al IRP RSP del estudio contable LL de la Ciudad de Pilar. *Ciencia Latina Revista Científica*, 8(5), 1-25.
- Servicio de Impuestos Internos [SII]. (2025). *Legislación básica*. Recuperado el 2 de junio de 2025, de <https://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/basica.htm>
- Tejedor Estupiñán, J. M. (2023). The Rural Reform and the Problem of Unequal Distribution of Land in Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 15(1), 9-12. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v15.n1.2023>
- Tinajero, D. (2024). *La élite hacendaria y el problema tributario de México*. FLACSO México.
- Transparency International. (2025). *Corruption Perceptions Index 2023*. Recuperado el 15 de junio de 2025, de <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- Vence, S. de J. (2021). Estructura y evolución de ingresos tributarios y beneficios fiscales en México. Análisis del periodo 1990-2019. *El Trimestre Económico*, 88(350), 373-417. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i350.1104>

Villabona, J. (2015, 13 de junio). *La Lutte contre la fraude fiscale: le cas colombien* [Conferencia]. Université de Rouen, Rouen, France.

World Inequality Database (WID). (2025). *World Inequality Database*. Recuperado el 18 de junio de 2025, de <https://wid.world/es/>