

Políticas públicas al derecho/ Editorial **Dejusticia**

GASTOS TRIBUTARIOS

LO QUE COLOMBIA DEBE REVISAR AHORA

Mariana Matamoros (Coord.)

José Manuel Castro Arango

Brandon Espinel Laverde

Liliana Heredia Rodríguez

Gabriel Enrique Millán

Yoner Ojeda Pinto

William Reyes García

Miguel Ángel Rodríguez

Angélica Vargas

Jairo Orlando Villabona Robayo

Sara Margarita Osorio

20 AÑOS
Dejusticia

Con el apoyo de

Dejusticia



Universidad
Externado
de Colombia
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA



Observatorio
fiscal
del Estado



Friedrich
Ebert
Stiftung

Políticas públicas al derecho/ Editorial **Dejusticia**

**GASTOS
TRIBUTARIOS
LO QUE COLOMBIA
DEBE REVISAR AHORA**

MARIANA MATAMOROS (COORD.)

JOSÉ MANUEL CASTRO ARANGO

BRANDON ESPINEL LAVERDE

LILIANA HEREDIA RODRÍGUEZ

GABRIEL ENRIQUE MILLÁN

YONER OJEDA PINTO

WILLIAM REYES GARCÍA

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

ANGÉLICA VARGAS

JAIRO ORLANDO VILLABONA ROBAYO

SARA MARGARITA OSORIO

Editorial Dejusticia

Este documento surge del trabajo conjunto de la Red de Trabajo Fiscal, un espacio de diálogo y reflexión creado para analizar y aportar a las políticas fiscales en Colombia desde múltiples perspectivas. Su propósito es generar conocimiento que permita comprender mejor cómo funcionan los instrumentos tributarios, sus efectos en la sociedad y las oportunidades para hacerlos más transparentes, justos y efectivos.

El equipo que lo elaboró reúne a expertos de distintas instituciones académicas y de investigación bajo la coordinación general de Mariana Matamoros y diseño de Fescol.

Mediante este esfuerzo colectivo, se busca ofrecer un análisis crítico y accesible sobre los gastos tributarios en Colombia, su diseño, implementación y evaluación, así como su relación con estándares internacionales. Más allá de los números, el documento invita a pensar en las decisiones fiscales como herramientas que afectan la vida cotidiana de todas las personas y que, por ello, merecen ser discutidas de manera informada y responsable.

Palabras clave: impuestos, beneficios, evaluación, gastos, recaudo.

This document is the result of joint work of the Red de Trabajo fiscal, a space of dialogue and reflection created to analyze and contribute to fiscal policies in Colombia from multiple perspectives. Its purpose is to generate knowledge that allows for a better understanding of how taxation instruments work, their effects in society and the opportunities to make them more transparent, fair and effective.

The team that developed it brings together experts from various academic and research institutions under the general coordination of Mariana Matamoros and design by Fescol.

Through this collective effort, a critical and accessible analysis is sought of tax expenditures in Colombia, their design, implementation and evaluation, as well as their relationship with international standards. Beyond the numbers, the document invites to think of tax decisions as tools that affect daily lives of all people and that, therefore, deserve to be discussed in an informed and responsible manner.

Keywords: taxes, benefits, evaluation, expenditures, revenue.

Para citar este libro: Matamoros, M. (Coord.), Castro Arango, J. M., Espinel Laverde, B., Heredia Rodríguez, L., Millán, G. E., Ojeda Pinto, Y., Reyes García, W., Rodríguez, M. Á., Vargas, A., & Villabona Robayo, J. O. — Red de Trabajo Fiscal, Fescol, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad — Dejusticia. (2026). *Gastos tributarios: lo que Colombia debe revisar ahora* (Políticas públicas al derecho). Dejusticia.

GASTOS TRIBUTARIOS: LO QUE COLOMBIA DEBE REVISAR AHORA

MARIANA MATAMOROS (COORD.)

JOSÉ MANUEL CASTRO ARANGO

BRANDON ESPINEL LAVERDE

LILIANA HEREDIA RODRÍGUEZ

GABRIEL ENRIQUE MILLÁN

YONER OJEDA PINTO

WILLIAM REYES GARCÍA

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

ANGÉLICA VARGAS

JAIRO ORLANDO VILLABONA ROBAYO

SARA MARGARITA OSORIO

20 AÑOS
Dejusticia

Dejusticia



Universidad
Externado
de Colombia
CONSEJO DE ALTA Y BUENA GOBERNACIÓN



Observatorio
fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana



Políticas públicas al derecho/ Editorial Dejusticia

Matamoros, Mariana (Coord.)

Gastos tributarios: lo que Colombia debe revisar ahora / Mariana Matamoros (Coord.), José Manuel Castro Arango, Brandon Espinel Laverde, Liliana Heredia Rodríguez, Gabriel Enrique Millán, Yoner Ojeda Pinto, William Reyes García, Miguel Ángel Rodríguez, Angélica Vargas, Jairo Orlando Villalba Robayo – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2026.

40 páginas; 22 cm. – (Políticas públicas al derecho)

ISBN 978-628-7764-59-0

1. Impuestos 2. beneficios 3. evaluación 4. gastos 5. recaudo

ISBN 978-628-7764-59-0 versión impresa

978-628-7764-58-3 versión digital

Doi <https://doi.org/10.51438/DJmatamoros2026>

Preparación editorial: Juan Andrés Valderrama

Diagramación: Ángela Lucía Vargas

Primera edición

Bogotá, D. C., Colombia, febrero de 2026

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia

Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

Resumen ejecutivo	9
1. Introducción	10
2. ¿Qué son los gastos tributarios?	12
3. ¿Cuánto nos ha costado otorgar beneficios tributarios?	15
4. ¿Por qué deberíamos preocuparnos por los gastos tributarios? Fundamentos, control y desafíos para su evaluación	20
5. ¿Qué se puede hacer para mejorar el uso de los gastos tributarios en Colombia?	25
6. Panorama internacional sobre los beneficios tributarios	30
7. Conclusiones	35
8. Referencias	36
Siglas	39

Los autores y autoras

José Manuel Castro Arango

Director del Centro Externadista de Estudios Fiscales
de la Universidad Externado de Colombia.

Brandon Espinel Laverde

Docente investigador de la Facultad de Jurisprudencia
de la Universidad del Rosario.

Liliana Heredia Rodríguez

Directora de tributación en el Observatorio Fiscal de la
Pontificia Universidad Javeriana.

Mariana Matamoros

Investigadora principal en el Centro de Estudios de Derecho,
Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Gabriel Enrique Millán

Analista de empleo y tributación en el Observatorio Fiscal de la
Pontificia Universidad Javeriana.

Yoner Ojeda Pinto

Docente investigador del Departamento de Derecho Fiscal de la
Universidad Externado de Colombia.

William Reyes García

Investigador Senior en el Observatorio Fiscal de la Pontificia
Universidad Javeriana.

Miguel Ángel Rodríguez

Coordinador de investigaciones de Cedetrabajo.

Angélica Vargas

Investigadora independiente.

Jairo Orlando Villabona Robayo

Docente investigador en el Grupo de Estudios Fiscales y de
Equidad de la Universidad Nacional de Colombia.

Sara Margarita Osorio

Investigadora de Cedetrabajo.

Resumen ejecutivo

Los gastos tributarios en Colombia han crecido rápidamente, pero su impacto real rara vez se evalúa. Este documento analiza su definición, evolución histórica, marco constitucional y seguimiento estatal, destacando la necesidad de pasar de medir solo su costo fiscal a evaluar su pertinencia, efectividad y distribución.

Se proponen evaluaciones *ex ante* y *ex post*, mayor transparencia, acceso a datos y priorización de beneficios costosos. Además, se sitúa a Colombia en el contexto internacional, mostrando cómo estándares globales de transparencia y cooperación fiscal redefinen el diseño de incentivos tributarios.

La meta es orientar una política más responsable, equitativa y eficiente, en la que los beneficios fiscales cumplan objetivos claros y medibles.

1. Introducción

Desde hace más de cinco años, la Red Fiscal –integrada por expertos, docentes e investigadores de la academia y la sociedad civil– se ha consolidado como un espacio de análisis y acción colectiva en torno a la política fiscal en Colombia. Su propósito ha sido generar diálogo, producir evidencia y aportar insumos rigurosos que permitan decisiones fiscales más informadas y coherentes con las necesidades del país. En los últimos dos años, a raíz de las reformas de financiamiento presentadas por el Gobierno del presidente Gustavo Petro (2022-2026), la Red identificó una oportunidad clave: antes de pensar en crear nuevos impuestos o aumentar tarifas –medidas que suelen traducirse en mayores cargas para hogares y empresas– es necesario poner en el *centro del debate los beneficios tributarios*.

Dichos beneficios tributarios –conocidos también como incentivos o gastos tributarios– representan los recursos que el Estado deja de recaudar con el fin de apoyar a ciertos sectores, atraer inversión o aliviar cargas a grupos específicos de la población (Redonda et al., 2023; Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oxfam Internacional, 2019). Para Colombia, no se trata de montos menores: de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2025) en 2023, solo en el impuesto sobre la renta y el IVA, estos gastos alcanzaron el 8,5% del PIB. En otras palabras, el Estado dejó de recibir \$135,4 billones de pesos.

Aunque muchos de estos tratamientos buscan promover el crecimiento económico o proteger sectores que más lo necesitan, en la práctica buena parte se han otorgado sin suficiente transparencia ni un seguimiento riguroso sobre sus

resultados. Esto ha contribuido a que el sistema tributario sea menos eficiente, generado desigualdades entre las empresas y personas y reducido los recursos disponibles para financiar necesidades esenciales como salud, educación o infraestructura.

Por eso es tan importante discutir el asunto. Entender cómo funcionan estos beneficios permite preguntarnos si realmente están cumpliendo su propósito, si son justos para toda la población y si están alineados con las prioridades de desarrollo del país. En un contexto como el colombiano –con baja capacidad de recaudo y grandes demandas sociales– *evaluar estos gastos es pertinente y urgente.*

Además, Colombia no está sola en esta discusión. En los últimos años, distintos países han emprendido revisiones profundas de sus beneficios tributarios para garantizar que sean transparentes, eficientes y coherentes con sus metas fiscales. Mirar los gastos tributarios desde una perspectiva internacional permite comprender los desafíos globales que enfrenta el país en materia fiscal, así como identificar buenas prácticas y anticipar los riesgos que también podrían afectarnos.

Este documento busca aportar a esa conversación desde una mirada sencilla, clara y accesible. Se organiza en cinco partes. Primero, ofrece una definición de los gastos tributarios y examina su evolución histórica en Colombia. Luego, explora la creciente preocupación por su uso, revisando su sustento constitucional y la manera en que el Estado los monitorea y evalúa. En tercer lugar, identifica qué puede hacerse para mejorar su diseño, transparencia y efectividad. Después, presenta el panorama fiscal internacional que enfrenta el país y los retos que este impone. Finalmente, recoge algunas conclusiones que invitan a repensar el lugar que estos instrumentos ocupan en nuestra política fiscal.

Con ello, buscamos promover una conversación más informada, plural y cercana sobre un asunto que, aunque técnico, incide directamente en el bienestar colectivo y en las posibilidades reales de avanzar hacia una sociedad más justa.

2. ¿Qué son los gastos tributarios?

A pesar de su nombre, cuando hablamos de gastos tributarios (GT) *no* nos referimos a desembolsos o gastos del Estado, como cuando se construye una carretera o se financia un programa social. En realidad, se refieren a los recursos que el Estado *deja de percibir* por otorgar *beneficios en materia de impuestos*. Son gastos “invisibles”, no se reflejan como egresos en el presupuesto, pero tienen un efecto similar al de una transferencia pública, porque reducen la disponibilidad de recursos para financiar bienes y servicios esenciales como salud o educación.

Un ejemplo ayuda a entenderlo. Si una ley establece que la venta de cierto producto tendrá una tarifa de IVA del 0%, el impuesto que se deja de cobrar por esas ventas se convierte automáticamente en un gasto tributario. Es dinero que el Estado habría podido recaudar, pero que renuncia a recibir para favorecer una actividad económica o un grupo social.

¿Qué es, entonces, un beneficio tributario o fiscal? Son mecanismos creados por la ley para reducir la carga impositiva de una persona o empresa, con el ánimo de incentivar ciertos comportamientos sociales o actividades económicas específicas. Pueden adoptar formas muy distintas: exenciones, exclusiones, deducciones, tarifas diferenciales o regímenes especiales, entre otros:

→ *Exenciones.* Son actividades o ingresos que tienen tarifa del 0% pese a estar gravados. En el impuesto sobre la renta, esto sucede con las *rentas exentas* otorgadas a ciertos sectores. Un caso conocido fue el de la “economía naranja”: en 2018 se otorgó una tarifa del 0% a empresas de industrias creativas –previo cumplimiento de algunos requisitos– mientras que la industria de otro sector debía tributar cerca del 35%.

En otros impuestos, como el impuesto al valor agregado (IVA), el gravamen sobre movimientos financieros (GMF), el impuesto de timbre, entre otros, también existen exenciones. Por ejemplo, la venta de carne se considera *exenta de IVA*, lo que implica tarifa

del 0%, pero obliga al productor a cumplir las obligaciones formales del impuesto, como facturar y declarar.

- *Exclusiones.* Las exclusiones significan que una actividad *no está gravada* con el impuesto. A diferencia de las exenciones, aquí no existe obligación tributaria alguna (declarar y facturar).

En el IVA, por ejemplo, la venta de miel natural o algunos servicios de *cloud computing* están *excluidos*, lo que implica que no generan el impuesto y tampoco crean derecho a devolución o compensación del IVA pagado en la cadena de producción.

En el impuesto sobre la renta, las exclusiones son menos comunes, pero existen figuras similares como los *ingresos no constitutivos de renta*. Este tipo de ingresos, aunque incrementa el patrimonio de una persona en términos económicos, no constituyen un ingreso gravado con el impuesto. Un ejemplo es la venta de acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana, cuando no superan el 3% de participación de las acciones en circulación de la sociedad (en cabeza de un mismo titular): aumentan el patrimonio del contribuyente, pero no generan impuesto.

- *Deducciones especiales.* Permiten descontar gastos que no están directamente relacionados con la renta o deducir más del valor realmente pagado. Un caso representativo es el de las inversiones en proyectos cinematográficos, que permiten deducir *hasta el 165% del gasto*, incentivando el desarrollo del sector.
- *Descuentos tributarios.* Se restan directamente del impuesto a pagar, lo que los hace especialmente atractivos como incentivo. Por ejemplo, el artículo 255 del Estatuto tributario (ET) reconoce un descuento tributario del 25% del valor invertido en control, conservación y mejoramiento del medio ambiente. De forma semejante, el artículo 256 del Estatuto otorga un descuento del 30% de las inversiones en proyectos de

investigación, desarrollo tecnológico o innovación, o el descuento en renta del IVA incurrido por la adquisición de activos fijos reales productivos.

- *Tarifas diferenciales.* Colombia ha creado tarifas diferenciales para ciertos sectores, regiones o contribuyentes. En el marco de las tarifas diferenciales o especiales, dos ejemplos emblemáticos son: en renta, la *tarifa del 9% para el sector hotelero*, muy inferior a la tarifa general del 35%. Y en IVA, la importación de vehículos híbridos que, puede acceder a una tarifa especial del 5%.
- *Regímenes especiales.* Entendidos como el conjunto de reglas tributarias distintas al régimen general, por incluir no solo tarifas especiales sino otras facilidades tributarias que buscan fortalecer el desarrollo económico de una determinada región. Esto ocurre con las zonas francas (ZF), las zonas económicas y sociales especiales (Zese) y las zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac). En el caso de las zonas francas, los usuarios industriales de bienes o de servicios instalados en dichas zonas pagan una tarifa reducida (20%) comparada con la general de las empresas (35%). Adicionalmente, a nivel de IVA se considera que las ventas de productos nacionales, así como las mercancías que ingresan desde el exterior no causan este tributo mientras permanezcan dentro de la ZF. Parecido a las zonas francas, las zonas económicas y sociales especiales y las zonas más afectadas por el conflicto armado otorgan beneficios a nivel del impuesto sobre la renta (desde 0% de impuesto) a las nuevas sociedades que se constituyan y desarrollen su actividad en zonas históricamente afectadas como La Guajira, Norte de Santander o Arauca.

¿Por qué importa entender todo esto? Su importancia fiscal radica en algo fundamental: reducen el recaudo sin pasar cada año por el debate presupuestal, como sí ocurre con el gasto público tradicional. Esto ha permitido que muchos beneficios se mantengan por largos periodos sin una evaluación rigurosa so-

bre su eficacia. Aunque la ley exige un análisis de impacto fiscal al crearlos, este instrumento ha resultado insuficiente porque no mide de manera sistemática los resultados una vez el beneficio está en marcha, como lo advirtió la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en 2021.

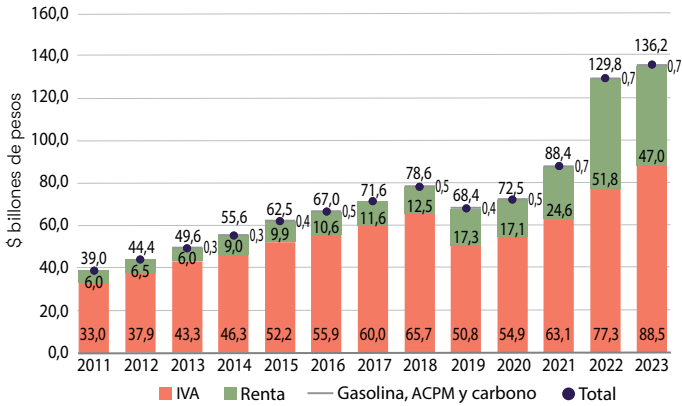
Si bien muchos incentivos fueron creados con propósitos económicos o sociales legítimos, en conjunto han dado lugar a una estructura tributaria compleja, difícil de controlar y con efectos regresivos, además de generar un costo fiscal considerable, que se analizará más adelante.

Entender cómo funcionan estos beneficios es clave para evaluar si cumplen su propósito o si, por el contrario, están profundizando inequidades y limitando la capacidad del Estado para financiar derechos y políticas públicas esenciales.

3. ¿Cuánto nos ha costado otorgar beneficios tributarios?

Si miramos con detenimiento las cifras de los últimos años, es fácil darse cuenta de que los beneficios tributarios no son un detalle menor en las cuentas públicas: son, de hecho, uno de los rubros que más presiona las finanzas del Estado. Según datos oficiales del Ministerio de Hacienda presentados en el marco fiscal de mediano plazo 2025, el gasto tributario alcanzó los \$136,2 billones en 2023. Para ponerlo en perspectiva: en 2011 ese valor era de \$39 billones. En doce años, el país terminó renunciando más del triple de ingresos por cuenta de estas exenciones, exclusiones y tratamientos preferenciales.

El gráfico 1 permite seguir esta historia con mayor claridad. El gasto tributario total ha mostrado un crecimiento sostenido y significativo a lo largo del periodo, pasando de \$39 billones en 2011 a \$136,2 billones en 2023. Entre 2015 y 2020 la cifra parecía relativamente estable, rondando los \$70 billones. Pero a partir de 2021 esto cambió: el gasto tributario subió a \$88,3 billones, impulsado principalmente por más exclusiones en IVA y mayores beneficios en el impuesto de renta. El salto más pronunciado llegó en 2022, cuando el gasto se disparó hasta \$129,8 billones. Ese año, solo las exclusiones de IVA representaron

Gráfico 1. Costo fiscal del gasto tributario por impuesto, 2011-2023

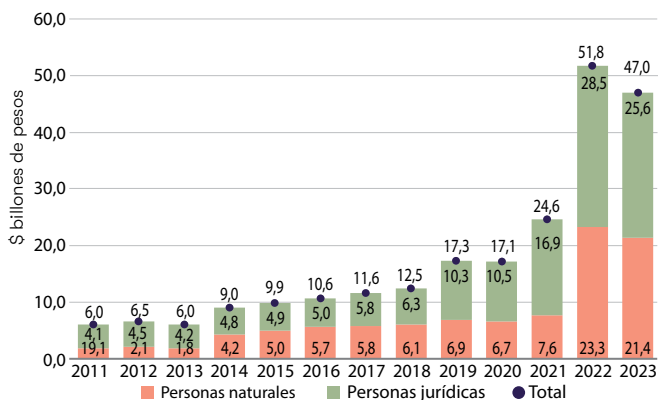
Fuente: elaboración propia con base en información de CARF y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\$77,3 billones, y los tratamientos preferenciales en renta corporativa también crecieron de manera significativa.

Para 2023, la tendencia no solo continuó, sino que se consolidó: el gasto tributario llegó a \$136,2 billones, mostrando que estos beneficios se han convertido en una parte estructural –y cada vez más costosa– del sistema fiscal colombiano. El IVA es, con diferencia, el impuesto que más recursos deja de recaudar: más de \$88 billones en 2023. Le siguen el impuesto de renta corporativa, que pasó de \$10,3 billones en 2019 a \$21,3 billones en 2023, y la renta de personas naturales, cuyo gasto tributario se multiplicó por casi cuatro en el mismo periodo. Otros beneficios, como los asociados a combustibles (gasolina, ACPM o carbono), se mantienen en niveles más bajos, aunque estables.

El gráfico 2 presenta el gasto tributario del impuesto de renta entre personas naturales y personas jurídicas (empresas). El gasto tributario en este impuesto ha crecido notablemente, pasando de \$6 billones en 2011 a \$47 billones en 2023. Se observa un crecimiento exponencial a partir de 2021, con un salto de \$24,6 billones en 2021 a \$51,8 billones en 2022. Esta tendencia se

Gráfico 2. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto de renta, 2011-2023



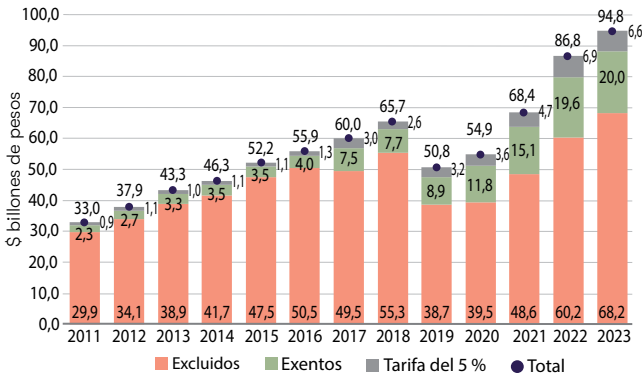
Fuente: elaboración propia con base en información del CARF y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ha visto impulsada principalmente por los beneficios a empresas a partir de 2019.

El gráfico 3 presenta el gasto tributario del IVA según el tratamiento de los bienes. El gasto tributario en este impuesto ha experimentado un crecimiento muy fuerte y constante, pasando de \$33 billones de en 2011 a \$94,8 billones en 2023. Se observa un crecimiento significativo en los últimos años, con un aumento de \$68,4 billones en 2021 a \$94,8 billones en 2023.

La mayor concentración del gasto tributario en IVA se encuentra en los bienes excluidos, que son aquellos que por ley no causan IVA y por los cuales el productor/comercializador no puede solicitar devolución/descuento de IVA pagado. En 2023, el gasto tributario por este tipo de bienes fue de \$68,2 billones, representando la amplia mayoría del gasto tributario total en IVA. Los bienes exentos, que sí causan el impuesto, pero se liquidan a tarifa 0% y permiten la devolución del IVA pagado en la cadena de producción, se han expandido considerablemente a partir de 2021 alcanzando \$20 billones en 2023. Los bienes con tarifa del 5% representan la porción más pequeña, con \$6,6 billones en 2023.

Gráfico 3. Costo fiscal del gasto tributario en el IVA, 2011-2023



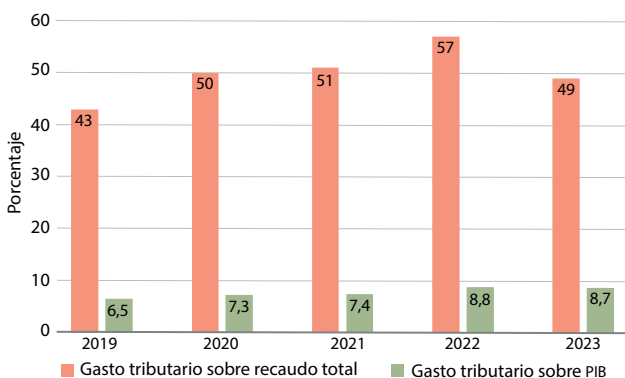
Fuente: elaboración propia con base en información del CARF y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El gráfico 4 ayuda a dimensionar lo que esto significa para el país. Entre 2019 y 2023, el gasto tributario representó entre el 43% y el 57% del recaudo total. El punto más alto fue 2022, cuando superó la mitad del ingreso tributario nacional. Dicho de otro modo: por cada 100 pesos que entraron a las arcas públicas, el Estado dejó de recibir otros 50 debido a los beneficios tributarios. En términos del PIB, la trayectoria también es creciente: del 6,5 % del PIB en 2019 al 8,7 % en 2023.

Estas cifras no solo hablan de un costo fiscal elevado. Invitan también a preguntarnos quiénes se benefician realmente. Y aquí surge un problema conocido, pero aún poco abordado: muchos de estos beneficios no están diseñados para reducir desigualdades ni para apoyar a los hogares más vulnerables. Al contrario, gran parte de ellos terminan favoreciendo a personas y empresas con mayores ingresos, que son quienes cuentan con la capacidad técnica y financiera para acceder a deducciones, acogerse a regímenes especiales o estructurar esquemas de planeación fiscal.

Cada peso que el Estado deja de percibir por un tratamiento preferencial es un peso que no entra a financiar escuelas, hos-

Gráfico 4. Costo fiscal del gasto tributario como % del recaudo total y del PIB, 2019-2023



Fuente: elaboración propia con base en información del CARF y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

pitales, infraestructura o políticas sociales. Pero más allá de su magnitud económica, lo que estas cifras revelan es un problema institucional más profundo, la facilidad con la que se crean estos beneficios, la ausencia de evaluaciones rigurosas y la falta de controles efectivos para garantizar que cumplan el propósito para el cual fueron diseñados.

Por eso, la pregunta que sigue es inevitable: *¿cómo llegamos a este punto?* Es decir, ¿qué dicen nuestra Constitución, nuestra legislación y nuestra jurisprudencia sobre la creación, uso y permanencia de estos beneficios? ¿Y por qué, si existen reglas, seguimos acumulando tratamientos preferenciales que comprometen el recaudo, la equidad y la sostenibilidad fiscal?

Estas son las preguntas que guiarán el siguiente capítulo, en el que exploraremos por qué deberíamos preocuparnos seriamente por los gastos tributarios y qué marco normativo permite –o incluso incentiva– que sigan creciendo sin control.

4. ¿Por qué deberíamos preocuparnos por los gastos tributarios? Fundamentos, control y desafíos para su evaluación

4.1 El sustento constitucional y legal de los gastos tributarios

Cuando hablamos de beneficios tributarios solemos imaginar una decisión técnica y cuidadosamente evaluada. Pero en Colombia la historia es un poco distinta. Aunque la Constitución exige que *todo* beneficio fiscal sea creado mediante una ley, no necesariamente tiene que ser una ley tributaria. Esto significa que tratamientos preferenciales pueden aparecer –y de hecho aparecen con frecuencia– en normas que, en apariencia, no tienen nada que ver con impuestos: leyes de turismo (Congreso de la República, 2020), de cine (Congreso de la República, 2003), planes nacionales de desarrollo, leyes sectoriales de todo tipo. Así, casi sin darnos cuenta, nuevos beneficios se van deslizando en el ordenamiento jurídico sin una discusión profunda y, muchas veces, sin un sistema de seguimiento o evaluación que permita medir su impacto real.

El único requisito formal que limita esta proliferación es la obligación de incluir un *estudio de impacto fiscal* en el trámite legislativo, tal como lo exige la *ley 819 de 2003*. Ese análisis, elaborado por el Ministerio de Hacienda, debería advertir a los congresistas sobre el costo que tendrá la medida en las finanzas públicas. Si el estudio no se presenta, la Corte Constitucional puede declarar inconstitucional el beneficio fiscal y “tumbarlo” (Sentencia C-175 de 2023). Pero, en la práctica, muchos de estos estudios se reducen a una cifra estimada, sin mayor análisis sobre su conveniencia, progresividad o impacto distributivo.

La Corte Constitucional ha estudiado a profundidad la naturaleza de los beneficios tributarios y ha trazado algunas líneas claras para distinguirlos de otras figuras. Para la Corte, los beneficios fiscales se caracterizan por (Corte Constitucional de Colombia, 2002, 2003, 2004, 2005, 2017 y 2018):

- i) Disminuir o eliminar la carga tributaria de los sujetos pasivos de la obligación fiscal;

ii) Incentivar o estimular el comportamiento de unos determinados sujetos y dirigirlos hacia ciertos objetivos trazados por el Legislador, que pueden estar relacionados con la promoción y fomento de ciertas actividades, mercados o sectores económicos;

iii) Colocar al sujeto o actividad destinataria de la medida en una situación preferencial o de privilegio, con fines extrafiscales;

iv) Sustentarse en los principios y valores constitucionales, y orientarse al cumplimiento de los fines propios del Estado, de manera que deben guardar coherencia con la tutela de la Constitución Política y no ser medidas arbitrarias; y

v) Ser taxativos, limitados, personales e intransferibles (Dian, 2021).

En contraste, existen otros alivios tributarios que no son considerados beneficios sino minoraciones estructurales. Entendidas como ajustes que buscan garantizar justicia y equidad –por ejemplo, las deducciones ordinarias en el impuesto de renta– y hacen parte de la estructura básica del tributo. La Corte Constitucional (2005) las diferenció de los beneficios tributarios al indicar que

si bien reducen la carga impositiva o excluyen o exonera a un determinado sujeto del deber de contribuir representan simplemente un reconocimiento de los principios de tributación, y sin ellas el sistema tributario o un determinado impuesto, no podrían ser calificados a primera vista como justos, equitativos y progresivos.

La Dian (2021) ha explicado que las minoraciones estructurales se caracterizan, adicionalmente, por lo siguiente:

i) Su implementación no tiene como propósito incentivar, estimular, fomentar o crear preferencias respecto de determinados sujetos, comportamientos o actividades económicas.

ii) Coadyuvan a la definición y delimitación del tributo con la aplicación de los principios de justicia, equidad, progresividad y capacidad económica.

iii) Operan al interior del tributo y contribuyen a la exacta definición y cuantificación de la carga impositiva, por lo

tanto, afectan a la riqueza o al sujeto gravado con base en consideraciones que obedecen fundamentalmente a su aptitud para contribuir a sufragar los gastos públicos.

Esta distinción es clave porque muestra que los gastos tributarios, a diferencia de las minoraciones estructurales, existen para crear condiciones preferenciales para ciertos sectores, actividades o contribuyentes. Y, en Colombia, no existe ningún límite sustantivo que restrinja la creación de estos beneficios, más allá del ya mencionado estudio de impacto fiscal. En muchos casos, este requisito termina siendo un simple trámite que no evita la aprobación de beneficios costosos, inequitativos o innecesarios.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-061 de 2021 ha desarrollado un concepto fundamental para entender por qué estos beneficios pueden convertirse en verdaderos compromisos fiscales: la *situación jurídica consolidada*. Este principio protege a los contribuyentes que accedieron a un beneficio tributario bajo las reglas vigentes en su momento. Si cumplían con los requisitos de ley, tienen derecho a conservar ese beneficio hasta que se agote el periodo para el cual fue otorgado, incluso si el Congreso decide eliminarlo después.

Aunque esta postura protege la confianza legítima, también pone al Estado en un dilema complejo: incluso cuando un beneficio resulta injustificado, debe seguir garantizándolo durante años. El caso de las *zonas francas* (Corte Constitucional, 2023) ilustra muy bien este problema. Muchos usuarios recibieron tarifas preferenciales de renta sin cumplir los compromisos de exportación que justificaban ese trato especial. Aun así, al haber adquirido una situación jurídica consolidada, el Estado debe mantenerles la tarifa reducida hasta que venza el plazo original.

Este tipo de situaciones demuestra por qué es tan importante que el Congreso actúe con mayor rigor antes de aprobar nuevos beneficios tributarios. No se trata solo de evitar gastos innecesarios: se trata de impedir que decisiones mal diseñadas se conviertan en compromisos fiscales de largo plazo, difíciles de revertir y, en muchos casos, abiertamente regresivos. Es, en últimas, un llamado de atención para que el Congreso haga evaluaciones más juiciosas y evite crear beneficios irrazonables o

inequitativos que terminan favoreciendo a unos pocos mientras comprometen los recursos públicos de todos.

4.2 La brecha entre la ley y la práctica: el débil y casi nulo sistema de evaluación de los beneficios tributarios

Tal como se explicó en la sección anterior, Colombia cuenta con un marco constitucional y legal que permite la creación de beneficios tributarios. Sin embargo, estas obligaciones normativas solo tienen sentido si existe un sistema institucional capaz de monitorear, evaluar y transparentar los efectos de los incentivos una vez aprobados. En este punto es donde aparece la mayor brecha: aunque la ley ordena evaluaciones periódicas y detalladas, en la práctica el seguimiento estatal es limitado, fragmentado y, en muchos casos, meramente formal.

La información pública disponible sobre los gastos tributarios en Colombia es limitada. Aunque la ley 788 de 2002, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial”, en su artículo 87, establece que el Gobierno debe presentar cada año –junto con el proyecto de presupuesto general– un informe completo que haga explícito el impacto fiscal de los beneficios y su fuente de financiación, este mandato no se cumple de manera rigurosa.

Asimismo, la ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7, exige que cualquier iniciativa que cree gasto o establezca beneficios tributarios debe contener un análisis explícito de su impacto fiscal y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. Pero, una vez más, esta obligación no ha derivado en evaluaciones sistemáticas ni comparables en el tiempo.

En los hechos, los marcos fiscales de mediano plazo incluyen apenas un apéndice sobre gastos tributarios que se limita a reportar datos agregados por grandes sectores económicos. Este registro global no analiza el cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación de los beneficios, como el aumento de inversión, la generación de empleo o el impulso a las expor-

taciones. Así, más que ofrecer una herramienta de evaluación, el apéndice en el marco fiscal de mediano plazo funciona como un inventario general de exenciones, exclusiones y tratamientos especiales.

La información que se publica tampoco es homogénea ni continua en el tiempo. Un ejemplo emblemático sigue siendo el régimen de zonas francas (ley 1004 de 2005). A pesar de su relevancia económica, el marco fiscal de mediano plazo solo incluyó mediciones específicas de sus beneficios en el periodo 2016-2019. Esto contrasta con la magnitud del régimen –que ha dado lugar a cerca de ciento diecinueve zonas francas en el país (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2022)– y evidencia la ausencia de un seguimiento sistemático de largo plazo.

La debilidad institucional no solo se explica por falta de evaluación sino también por barreras de acceso a la información. La Dian mantiene una interpretación amplia de la reserva tributaria, lo que restringe el acceso a datos desagregados necesarios para un análisis riguroso (Matamoros y Villalba, 2024). Esto limita la capacidad de control y profundización tanto del Estado como de la academia, la sociedad civil y los órganos de control.

En síntesis, aunque el ordenamiento jurídico exige evaluar los impactos fiscales y socioeconómicos de los beneficios tributarios, este mandato no se materializa en la práctica. El Estado cumple formalmente con reportes agregados, pero no cuenta con mecanismos de evaluación, seguimiento o rendición de cuentas que permitan determinar si los beneficios cumplen sus objetivos o si representan un costo fiscal injustificado. La opacidad de la información y la ausencia de análisis sistemáticos siguen siendo obstáculos estructurales para una discusión fiscal basada en evidencia.

En conjunto, estas limitaciones muestran que Colombia todavía carece de un sistema robusto de monitoreo y evaluación que permita saber si los beneficios tributarios cumplen los objetivos para los cuales fueron creados. La brecha entre lo que exige la ley y lo que realmente ocurre en la práctica no solo dificulta el control ciudadano y la toma de decisiones informada sino que también impide corregir políticas que pueden estar generando

costos fiscales elevados sin retornos claros para el desarrollo. Precisamente por ello, el debate ya no puede quedarse en el diagnóstico: es necesario avanzar hacia una agenda de soluciones que fortalezca la transparencia, la evaluación y el diseño estratégico de los gastos tributarios. La siguiente sección explora cuáles son esas acciones y cómo pueden contribuir a un uso más eficiente, equitativo y orientado al interés público de estos instrumentos fiscales.

5. ¿Qué se puede hacer para mejorar el uso de los gastos tributarios en Colombia?

Como vimos en los capítulos anteriores, Colombia ha concentrado su análisis de los gastos tributarios casi exclusivamente en dimensionar su costo fiscal, es decir, en calcular cuánto recaudo deja de percibir el Estado por otorgar beneficios como exenciones o tratamientos preferenciales. Pero el país aún no sabe –al menos no de manera rigurosa– *para qué sirven realmente estos beneficios, quiénes se apropian de ellos, ni si cumplen los objetivos económicos y sociales que justificaron su creación.*

Este desbalance entre *cuánto cuestan y qué producen* se ha convertido en una de las principales debilidades de la arquitectura fiscal colombiana. Por eso, la discusión pública debe dar un paso decisivo: pasar de una mirada centrada únicamente en el costo a una visión completa que evalúe el beneficio, la pertinencia, el diseño, la distribución y los resultados reales de los gastos tributarios.

Solo con esa perspectiva integral será posible construir un sistema tributario más justo, transparente y eficiente, donde cada peso que el Estado deja de recaudar tenga un propósito claro, demostrable y orientado al interés público. Debe ser claro que, en el futuro, no se debe otorgar ningún gasto tributario sin la respectiva evaluación beneficio/costo, en donde el beneficio siempre debe ser mayor que el costo o valor dejado de recaudar por el país.

Antes de avanzar hacia recomendaciones concretas, es importante detenerse en una idea central: los gastos tributarios no son, por definición, negativos. Bien diseñados, transparentes y evaluados, pueden convertirse en herramientas valiosas para

impulsar sectores estratégicos, promover la equidad y fortalecer el desarrollo económico. El problema surge cuando estos beneficios se acumulan sin criterio, sin información suficiente y sin mecanismos de control que permitan saber si realmente están cumpliendo sus objetivos. Por eso, más que desmontarlos indiscriminadamente, el reto consiste en transformar su gestión: ordenarlos, medirlos, compararlos y, sobre todo, alinearlos con metas públicas claras. A continuación se plantean algunas acciones que permitirían avanzar hacia un uso más responsable, eficiente y coherente de estos instrumentos.

5.1 Evaluaciones periódicas y sistemáticas

Aunque en los últimos años Colombia ha avanzado en la estimación del costo fiscal de los gastos tributarios, todavía está lejos de contar con un sistema de evaluación que permita saber si estos beneficios funcionan, si generan retorno social y si siguen siendo pertinentes.

La gestión de los gastos tributarios debe entenderse como un *ciclo de política pública*, y no como decisiones aisladas. Ese ciclo incluye al menos tres etapas:

- Justificación y diseño.
- Implementación.
- Evaluación de resultados y vigencia.

Para ello, es clave institucionalizar dos tipos de evaluación:

1. La evaluación *ex ante*. Antes de aprobar cualquier beneficio tributario debe exigirse una justificación rigurosa que incluya análisis de costo-beneficio, coherencia con los objetivos de política fiscal y evidencia sobre su pertinencia. Cada nueva exención o deducción debería incorporar una proyección clara de cuántos empleos espera generar, cuánta inversión adicional se anticipa y cuál será su impacto distributivo y territorial.
2. Evaluación *ex post*. Una vez implementado el beneficio, es necesario verificar si cumplió los objetivos iniciales y si existen mecanismos más eficientes para lograrlos. Para evitar que los gastos tributarios se conviertan en incen-

tivos permanentes sin control, se recomienda que todos tengan una vigencia limitada –por ejemplo, diez años– cuya renovación dependa estrictamente de una evaluación *ex post* positiva. Además, es necesario contar con una metodología estándar que permita evaluaciones rigurosas y comparables.

Igualmente, es fundamental avanzar en contar con un sistema de referencia o *benchmark* que permita identificar con claridad qué se considera un gasto tributario. En 2022, la OCDE realizó un primer *benchmark* sobre beneficios tributarios en Colombia. Sin embargo, el mismo informe advierte que algunos beneficios carecen de estimaciones claras de costo. Evidencia de la necesidad de que las instituciones del país avancen en precisar qué beneficios existen y cuánto cuestan, para a partir de ello, evaluar su uso.

El principio rector debe ser claro: *solo se justifica un beneficio si sus retornos sociales superan sus costos fiscales, administrativos y económicos*. Cualquier gasto tributario debe ser evaluado de manera *ex post*, en un periodo de al menos cinco años, aquellos cuyo el costo exceda el beneficio deberían ser eliminados.

A esto se suma un desafío político evidente: revisar los beneficios existentes implica enfrentar intereses creados, presiones sectoriales y compromisos previamente adquiridos. Sin embargo, emprender esa revisión es una de las decisiones más costo-efectivas que pueden tomar el Gobierno y el Congreso para fortalecer la sostenibilidad fiscal del país.

Finalmente, hacia adelante, toda creación o modificación de beneficios tributarios debería venir acompañada de información pública clara: a quién favorece, por cuánto tiempo, bajo qué condiciones y qué contraprestación obtiene el país a cambio.

5.2 Transparencia y rendición de cuentas

La opacidad ha sido una de las características centrales del sistema de gastos tributarios en Colombia. Muchos beneficios carecen de una justificación pública clara, y tampoco se sabe con precisión quiénes son sus beneficiarios finales.

Para corregir esto, es indispensable tener un inventario público, actualizado y completo que reúna todos los gastos tributarios vigentes, detallando su base legal, objetivos, tipo de impuesto, vigencia y beneficiarios.

Además, la Dian debería publicar un reporte anual independiente que, además de estimar el costo fiscal, incluya:

- Análisis sectoriales.
- Análisis distributivos.
- Identificación de beneficiarios.
- Evaluación del cumplimiento de objetivos.

Debido al gran número de gastos tributarios, se debe empezar por los más costosos: al menos los treinta beneficios en IVA y renta que concentran la mayor parte del gasto tributario.

En 2022, por ejemplo, los principales beneficios en IVA fueron las exclusiones a productos agrícolas, alojamiento y servicios financieros, además de exenciones a la carne, frutas y aceites. En renta, se destacaron rentas exentas, descuentos y deducciones tanto para personas naturales como jurídicas, junto con beneficios para zonas francas y mega inversiones.

También es crítico revisar los desequilibrios sectoriales. Mientras sectores como manufactura cargan una mayor proporción de impuestos, otros, como el financiero, se benefician de múltiples tratamientos preferenciales. Este tipo de análisis es esencial para avanzar hacia un sistema tributario más equitativo.

5.3 Acceso a datos para la evaluación y el análisis

La falta de datos detallados es uno de los mayores obstáculos para evaluar los gastos tributarios. Las declaraciones tributarias actuales agrupan beneficios con otros conceptos, lo que dificulta estimaciones confiables.

Por ello, es necesario modificar los formularios tributarios para que los gastos tributarios se reporten de manera independiente, permitiendo identificar con claridad el uso de cada beneficio.

Para el impuesto de renta de personas naturales, el acceso a microdatos anonimizados –como ocurre en varios países de la

OCDE– permitiría realizar simulaciones rigurosas y enriquecer el debate público. La práctica internacional sugiere facilitar el acceso a bases de datos anonimizadas de declaraciones tributarias a investigadores y centros de pensamiento bajo estrictos protocolos de confidencialidad.

Garantizar este acceso no solo fortalecería la investigación independiente sino que contribuiría a elevar la calidad de las políticas fiscales y a ganar confianza ciudadana.

5.4 Adoptar las recomendaciones de la Comisión de Expertos Tributarios

El informe de la Comisión de Expertos Tributarios (2021)¹ dejó una hoja de ruta clara para racionalizar los gastos tributarios. Entre sus recomendaciones se destacan:

- Crear un grupo permanente de especialistas en impuestos y finanzas públicas que asesore al Ministerio de Hacienda en el diseño de políticas tributarias.
- Exigir legalmente evaluaciones *ex ante* para toda propuesta de gastos tributarios.
- En materia de transparencia, fortalecer la Dian para que produzca reportes anuales de alta calidad y establezca un *benchmark* oficial que permita identificar de forma consistente los gastos tributarios.
- Respecto a la reforma de los beneficios existentes, eliminar beneficios regresivos o ineficientes para ampliar la base tributaria, lo que permitiría reducir tarifas nominales.
- Para proteger a los hogares de menores ingresos, fortalecer el mecanismo de compensación del IVA, eliminando exclusiones y exenciones mal focalizadas.

1 Creada por mandato del artículo 137 de la Ley 2010 de 2019, con el objetivo de evaluar los beneficios tributarios vigentes en el sistema fiscal colombiano, determinar si eran convenientes y proponer posibles reformas orientadas a mejorar la eficiencia del sistema. Estuvo integrada por cinco expertos internacionales designados por el Gobierno colombiano y la Secretaría Técnica estuvo a cargo de la Ocdé y la Dian.

Estas recomendaciones, si se implementan, permitirían ordenar y racionalizar un sistema que hoy es fragmentado, desigual y difícil de supervisar.

En conclusión, mejorar el uso de los gastos tributarios en Colombia requiere un cambio profundo en la forma como se diseñan, justifican y evalúan. El país necesita pasar de un sistema opaco y fragmentado a uno basado en evidencia, con controles efectivos, evaluaciones sistemáticas y transparencia plena sobre costos, objetivos y beneficiarios.

Sin embargo, incluso los avances más ambiciosos a nivel nacional tienen límites si no se consideran las presiones, exigencias y estándares que hoy moldean la competencia fiscal global. Los incentivos tributarios también están atravesados por compromisos internacionales, nuevas reglas de tributación global y restricciones que redefinen qué beneficios son viables, estratégicos o incluso permitidos. Por ello, es indispensable situar el debate colombiano en perspectiva comparada. El capítulo 6 ofrece precisamente esa mirada internacional que permite entender por qué nuestros márgenes de acción están cambiando y cómo otros países están reconfigurando sus políticas de beneficios tributarios.

6. Panorama internacional sobre los beneficios tributarios

La experiencia internacional muestra que las políticas tributarias orientadas a atraer inversión o estimular sectores específicos ya no pueden analizarse únicamente desde la lógica interna de cada país. En la última década y media, el sistema fiscal global ha cambiado aceleradamente debido a nuevos estándares de transparencia, regulaciones contra la erosión de bases gravables y límites más estrictos a la competencia tributaria. Estos desarrollos han redefinido el margen de acción de los Estados y, por ende, deben incorporarse en cualquier discusión sobre el diseño, la permanencia o la reforma de los beneficios tributarios en Colombia.

Así como en los capítulos anteriores se subrayó la importancia de evaluar los gastos tributarios con rigor técnico y criterios de eficiencia, equidad y transparencia, el panorama interna-

cional agrega otra capa imprescindible: *la compatibilidad de los incentivos con las normas y presiones del entorno global*. Ignorar estos estándares no solo reduce la efectividad de los beneficios fiscales sino que expone al país a sanciones, presiones diplomáticas y pérdida de competitividad real.

En los últimos quince años se ha producido una reconfiguración de la competencia fiscal entre los países, gracias al desarrollo de nuevos estándares internacionales, tales como los desarrollos del Foro Global de Transparencia, los estándares mínimos y criterios de sustancia que derivaron del Proyecto Beps², y las implicaciones de la implementación de las reglas de su Pilar 2³. Además, se han acentuado los límites que la competencia fiscal internacional tiene en el derecho de competencia en escenarios de integración económica como la Unión Europea, y los desarrollos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto, se presentan siete parámetros internacionales que cualquier país –incluida Colombia– debe tener en cuenta al diseñar, ajustar o evaluar sus beneficios tributarios. Estos parámetros no solo reflejan el marco jurídico vinculante (tratados, estándares mínimos, obligaciones multilaterales), sino también el *soft law*, las prácticas internacionales y las dinámicas económicas globales que hoy condicionan la competencia fiscal.

2 El Proyecto Beps (por su sigla en inglés, Base Erosion and Profit Shifting) es una iniciativa liderada por la OCDE y el G20 para combatir las prácticas utilizadas por algunas multinacionales para erosionar la base tributaria y trasladar artificialmente sus utilidades a jurisdicciones con impuestos muy bajos. Su objetivo es fortalecer la cooperación internacional y asegurar que las empresas paguen impuestos donde realmente desarrollan sus actividades económicas.

3 El marco global de Beps se organiza en dos pilares. El *Pilar 1* redefine dónde deben pagar impuestos las grandes multinacionales digitales y de consumo, asignando parte de sus utilidades a los países donde tienen usuarios o mercados. El *Pilar 2* establece un impuesto mínimo global del 15% para grandes grupos empresariales, con el fin de evitar que trasladen sus ganancias a jurisdicciones de baja tributación.

- *Primer parámetro.* La competencia fiscal internacional ya no puede sostenerse en regímenes tributarios que incumplan con los estándares de transparencia del Foro Global de Transparencia⁴. Los países que mantengan esquemas opacos corren el riesgo de ser señalados, perder reputación y enfrentar contramedidas internacionales.
- *Segundo parámetro.* El incumplimiento del estándar mínimo de Beps puede acarrear observaciones y presiones políticas dentro del marco inclusivo⁵. Los tratados y los sistemas legales deben ajustarse para evitar quedar rezagados o ser percibidos como prácticas que facilitan la planificación agresiva.
- *Tercer parámetro.* La adopción de “prácticas fiscales perjudiciales” conforme a los Desarrollos de la Acción 5 de Beps incluye la creación de regímenes tributarios preferenciales que carecen de una sustancia económica genuina, como ha sido el caso de los beneficios para *patent boxes*⁶ sin requisitos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). Países que mantengan regímenes sin sustancia pueden ser incluidos en listas negras o enfrentar medidas antiparaísos fiscales que terminan perjudicando su propia economía.

4 Es una plataforma internacional, coordinada por la OCDE, en la que más de ciento sesenta jurisdicciones cooperan para mejorar la transparencia fiscal. Su labor incluye evaluar el cumplimiento de estándares internacionales sobre intercambio de información y combatir la evasión y el ocultamiento de activos en el extranjero.

5 Es un espacio en el que se desarrollan los acuerdos globales, como los dos pilares del impuesto mínimo y la reasignación de utilidades. Su objetivo es combatir la evasión y la elusión fiscal de las multinacionales, fortalecer la transparencia y actualizar las reglas fiscales internacionales.

6 Son regímenes tributarios especiales que ofrecen tarifas reducidas o tratamientos preferenciales a los ingresos derivados de patentes u otros activos intangibles.

- *Cuarto parámetro.* Los desarrollos del estándar de precios de transferencia de la OCDE en el marco de Beps y particularmente el CbCR⁷, hacen que la atracción de inversiones por razones fiscales sea cada vez menos efectiva, si estos beneficios no requieren de sustancia.
- *Quinto parámetro.* El Pilar 2 del Proyecto Beps establece un impuesto mínimo global del 15% para las grandes multinacionales, que deberá pagarse en algún país mediante diferentes reglas: la QDMTT (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax o impuesto mínimo complementario doméstico), la IIR (Income Inclusion Rule o regla de inclusión de ingresos), la IIR intermedia y la UTPR (Undertaxed Payments Rule o regla de pagos infragravados). Aunque el G7 ha anunciado posibles cambios y se prevé que no se acepten ni la IIR intermedia ni la UTPR, es probable que la IIR estándar se mantenga.

En este escenario, ofrecer incentivos que reduzcan la tasa efectiva de tributación (TET) puede resultar contraproducente: el país que concede el beneficio no estaría atrayendo realmente la inversión de las multinacionales sino cediendo base gravable a otro Estado que aplique las reglas del Pilar 2. No obstante, es posible rediseñar los incentivos para que no queden afectados por estas reglas, por ejemplo, mediante créditos tributarios reembolsables calificados o esquemas que permitan excluir ingresos con base en sustancia, es decir, en inversión real en activos físicos y empleo local.

7 Significa Country-by-Country Reporting (*Informe país por país*). Es un estándar internacional –creado en el marco del Proyecto Beps– que obliga a los grandes grupos multinacionales a reportar información clave sobre sus operaciones en cada país donde tienen presencia: ingresos, utilidades, impuestos pagados, número de empleados y actividades económicas. Su propósito es dar mayor transparencia y ayudar a las administraciones tributarias a identificar riesgos de evasión y elusión fiscal.

- *Sexto parámetro.* En el ámbito europeo han surgido dos desarrollos legales y jurisprudenciales que alertan sobre el alcance de la competencia fiscal que pueden tener los países. De un lado las ayudas de estado que resultan prohibidas en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, salvo que se trate de medidas generales (no selectivas) compatibles con el mercado interno. Este límite afecta incluso aquellas medidas de competencia fiscal internacional que se basen en otorgar seguridad jurídica mediante conceptos vinculantes de la administración.

De otro lado, se destaca el Reglamento sobre subvenciones extranjeras (2022/2560) que “permite a la Comisión Europea investigar las subvenciones concedidas por países no pertenecientes a la Unión Europea (UE) a empresas activas en la UE y abordar sus efectos negativos en el mercado único de la UE” y corregir las distorsiones causadas por dichas subvenciones extranjeras de países no pertenecientes a la Unión Europea, lo que incluye claramente los incentivos fiscales (European Union Law, 2022).

- *Séptimo parámetro.* El marco de la OMC, en particular el Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias, prohíbe incentivos condicionados al desempeño exportador o al uso de bienes nacionales sobre importados, y permite controvertir aquellos subsidios que afecten industrias domésticas de otros países.

En conjunto, estos desarrollos internacionales dejan claro que los beneficios tributarios ya no pueden diseñarse únicamente con criterios domésticos. Para que sean efectivos, eficientes y sostenibles, deben alinearse con los estándares globales, evitar prácticas consideradas perjudiciales y demostrar una sustancia económica real. Además, Colombia debe avanzar en su compromiso con las iniciativas que promueven una mayor transparencia y una cooperación tributaria internacional más equitativa, como la Convención marco de cooperación tributaria interna-

cional⁸ o la Plataforma tributaria de América Latina y el Caribe (PTLAC)⁹. Solo así los incentivos podrán cumplir su propósito de atraer inversión y promover el desarrollo, sin generar riesgos legales, fiscales o reputacionales para el país.

7. Conclusiones

A lo largo de este documento ha quedado claro que los gastos tributarios no son un asunto técnico aislado sino uno de los escenarios donde se juega buena parte de la disputa por el sentido de la política fiscal en Colombia. Durante años, estos beneficios han operado tras bambalinas: silenciosos, fragmentados, difíciles de rastrear y aún más difíciles de justificar. Se sabe cuánto cuestan, pero no se sabe para quienes funcionan o si responden a prioridades públicas y no a intereses particulares.

La evidencia muestra que no basta con estimar su costo fiscal. El país necesita saber si los incentivos realmente generan empleo, inversión, innovación o equidad; o si, por el contrario, profundizan desigualdades, erosionan la base tributaria y comprometen la sostenibilidad financiera del Estado. Hacer esta transición –del cálculo al escrutinio, de la inercia a la evaluación– es una decisión profundamente política: implica desmontar privilegios, transparentar quién gana y quién pierde y enfrentar la resistencia de sectores que han encontrado en la opacidad su mejor aliada.

A ello se suma que Colombia ya no diseña su política tributaria en un vacío. Las reglas globales cambiaron. Los estándares de transparencia del Foro Global, el Proyecto Beps, y los compromisos que emergerán eventualmente con iniciativas

8 La Convención marco de cooperación tributaria internacional es una iniciativa impulsada en el marco de las Naciones Unidas que busca establecer reglas globales más equitativas en materia de cooperación fiscal, fortaleciendo la transparencia, el intercambio de información y la participación de los países en desarrollo en la gobernanza tributaria internacional.

9 Es un espacio regional creado para promover el diálogo entre administraciones tributarias, armonizar buenas prácticas, fortalecer la transparencia y fomentar estrategias comunes frente a los desafíos fiscales globales, incluido el uso de beneficios tributarios.

como la Convención marco de cooperación tributaria internacional y la Plataforma tributaria de América Latina y el Caribe redefinen el margen de acción. Hoy, un beneficio mal diseñado no solo puede ser ineficiente: puede ser ilegal, improcedente o simplemente inútil si otros países terminan capturando la base gravable que Colombia deja ir.

Por eso, reformar los gastos tributarios es, en esencia, una apuesta por recuperar la capacidad del Estado para financiar derechos, cerrar brechas y responder a las urgencias sociales del país. Significa dejar atrás un entramado de beneficios dispersos, desactualizados o regresivos, y reemplazarlo por un sistema claro, evaluado, temporal y sometido a la rendición de cuentas. *No se trata de eliminarlo todo sino de justificarlo todo: cada peso no recaudado debe demostrar que produce valor público y no privilegio privado.*

Colombia tiene la oportunidad de transformar los beneficios tributarios en verdaderas herramientas de desarrollo, alineadas con estándares internacionales, guiadas por evidencia y al servicio del bienestar colectivo. El desafío es grande, pero el costo de no actuar es mayor. Reformar los gastos tributarios no es solo un ajuste fiscal: es una decisión de país.

8. Referencias

Castañeda Rodríguez, V. M., M. Hoyos Gómez, J. C. Sánchez Delgado y S. Sánchez Durán. 2025, marzo. “Importancia de la evaluación integral de los gastos tributarios. Experiencia y recomendaciones para Colombia”. *Cuaderno de trabajo*. Documento web 80. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), Subdirección de Estudios Económicos.

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios [Comisión de expertos]. 2021. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. OCDE-Dian-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] y Oxfam Internacional [Oxfam]. 2019. “Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe”. *Documentos de Proyectos LC/TS.2019/50*. Cepal. Santiago.

Congreso de la República de Colombia. 2003. Ley 814, artículo 16. Por la cual se dictan normas para el fomento de la actividad cinematográfica en Colombia. Modificada por la Ley 1607 de 2012, artículo 195. *Diario Oficial*.

-----, 2003. Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, artículo 7. *Diario Oficial*.

-----, 2020. Ley 2068 de 2020. Por la cual se modifican normas del sector turismo, artículo 45. *Diario Oficial*.

Corte Constitucional de Colombia. 2002. Sentencia C-261 de 2002.

-----, 2003. Sentencia C-250 de 2003.

-----, 2004. Sentencia C-989 de 2004.

-----, 2005. Sentencia C-540 de 2005.

-----, 2015. Sentencia C-602 de 2015.

-----, 2017. Sentencia C-333 de 2017,

-----, 2018. Sentencia C-010 de 2018.

-----, 2021. Sentencia C-061 de 2021.

-----, 2023. Sentencias C-175 de 2023 y C-384 de 2023.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN], Subdirección de Normativa y Doctrina. 2021. Oficio No. 0556 de 2021.

European Union Law [EUL]. 2022. Reglamento (UE) 2022/2560 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:4645998>

Ley 788 de 2002, por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial (2002, 27 de diciembre). *Diario Oficial*.

Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones (2003, 9 de julio). *Diario Oficial*.

Matamoros, M. y R. Villalba. 2024. *Los beneficios de las zonas francas: desafíos en su seguimiento con información pública limitada*. Editorial Dejusticia. Bogotá. <https://www.dejusticia.org/publication/>

[zonas-francas-desafios-en-su-seguimiento-con-informacion-publica-limitada/](#)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 2022. Informe zonas francas aprobadas. <https://www.mincit.gov.co/getattachment/minindustria/temas-de-interes/zonas-francas/informe-de-zonas-francas-aprobadas/zonas-francas-aprobadas-31-03-2022.pdf.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Minhacienda]. (2025). Marco fiscal de mediano plazo 2025. <https://www.minhacienda.gov.co/web/portal/politica-fiscal>

OCDE. 2022. “OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022”. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/054722db-en>

Redonda, A., C. von Haldenwang y S. Berg. 2023. “Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales”. *Documentos de Proyectos LC/TS.2023/129*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago.

Siglas

Beps	Base Erosion and Profit Shifting
CARF	Comite Autonomo de la Regla Fiscal
CbCR	Country-by-Country Reporting
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Dian	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
ET	Estatuto tributario
EUL	European Union Law
GMF	gravamen sobre movimientos financieros
GT	gastos tributarios
IIR	Income Inclusion Rule (regla de inclusión de ingresos)
IVA	impuesto al valor agregado
MFMP	marco fiscal de mediano plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
QDMTT	Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (impuesto mínimo complementario doméstico)
TET	tasa efectiva de tributación
UTPR	Undertaxed Payments Rule (regla de pagos infragravados)
Zese	zonas económicas y sociales especiales .
ZF	zonas francas
Zomac	zonas más afectadas por el conflicto armado

Los gastos tributarios en Colombia han crecido rápidamente, pero su impacto real rara vez se evalúa. Este documento analiza su definición, evolución histórica, marco constitucional y seguimiento estatal, destacando la necesidad de pasar de medir solo su costo fiscal a evaluar su pertinencia, efectividad y distribución.

Se proponen evaluaciones *ex ante* y *ex post*, mayor transparencia, acceso a datos y priorización de beneficios costosos. Además, se sitúa a Colombia en el contexto internacional, mostrando cómo estándares globales de transparencia y cooperación fiscal redefinen el diseño de incentivos tributarios.

La meta es orientar una política más responsable, equitativa y eficiente, en la que los beneficios fiscales cumplan objetivos claros y medibles.