

ECONOMÍA COLOMBIANA

¿ES SOSTENIBLE EL MODELO TRIBUTARIO COLOMBIANO?



CONTRALORÍA
General de la República



Número **375**

ANÁLISIS DE LAS RAÍCES ESTRUCTURALES DEL BAJO RECAUDO, LAS FALLAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL, Y LAS PROPUESTAS DE LOS INVOLUCRADOS PARA REDISEÑAR UN SISTEMA MÁS PROGRESIVO, EFICIENTE Y LEGÍTIMO.

Siente el confort y la tranquilidad del Hotel Kualamaná.

Reserva ahora

☎ 601 307 7011 Opc. 2

📍 Centrales de Servicio

¡Vive la experiencia Cafam Melgar!

Vigilado Supersubsidio RNT: 4241.



Paga este servicio con
tu **Tarjeta de Crédito**
Cafam - Davivienda.



Escanea y
solicítala



DAVIVIENDA



*Aplican términos y condiciones. Consúltalas en ofertas.comprasdavivienda.com



Para crear economías exitosas del siglo XXI es preciso contar con ingresos públicos abundantes y un sistema tributario internacional que esté al servicio de todos. Estos ingredientes son esenciales para el crecimiento, la equidad y el desarrollo y propician un terreno fértil en el que puedan prosperar las naciones.



Christine Lagarde
Presidenta del Banco Central Europeo
Discurso: Movilización de ingresos y tributación internacional: elementos clave de las economías del siglo XXI.



CARLOS HERNÁN
RODRÍGUEZ BECERRA

CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

RECAUDO FISCAL Y LEGITIMIDAD TRIBUTARIA DESAFÍOS ESTRUCTURALES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

EN MEDIO DEL DEBATE SOBRE EL AJUSTE PRESUPUESTAL ANUNCIADO POR EL GOBIERNO NACIONAL, motivado por la caída en los ingresos tributarios, se ha reavivado una preocupación de fondo: la sostenibilidad de las finanzas públicas. La reducción en el recaudo ha obligado a replantear metas fiscales y prioridades de gasto, lo que evidencia la urgencia de revisar y modernizar el actual esquema tributario.

Esta edición de Economía Colombiana aborda, desde una mirada técnica y plural, un análisis de los principales retos del sistema fiscal del país. Examina las falencias estructurales, el impacto de la evasión, la regresividad del sistema y las posibilidades de avanzar hacia una institucionalidad más robusta que permita una tributación más equitativa, eficiente y legítima. La dificultad persistente del Estado colombiano para financiar adecuadamente su gasto público emerge de manera cíclica en el debate nacional, a menudo acompañada por escándalos por irregularidades en aduanas y altos niveles de incumplimiento tributario. En este contexto, Economía Colombiana invita a una reflexión profunda sobre las vulnerabilidades del sistema y sus posibilidades de fortalecimiento para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

El Estatuto Tributario nacional, con cerca de mil artículos y más de 1.600 disposiciones reglamentarias, refleja una normativa extensa y compleja. Tal como lo ha señalado el exdirector de la Dian, Gustavo Humberto Cote Peña, esta intrincada normativa es el resultado de más de veinte reformas en las últimas tres décadas. Los constantes cambios en las reglas de juego generan incertidumbre para los agentes económicos, incidiendo negativamente sobre el recaudo.

El impuesto sobre la renta y complementarios es el principal tributo directo, con una participación superior al 97 % dentro de este grupo. Su recaudo pasó de \$ 98.4 billones en 2019 a un pico de \$146.7 billones en 2022, cayendo a \$117 billones en 2024. En cuanto a los tributos indirectos, el IVA

representa entre el 46 % y el 54 % del total, seguido por los aranceles aduaneros (29,5 % a 38,2 %) y el impuesto a los movimientos financieros (10 % a 11 %), este último considerado antitécnico por desincentivar la bancarización.

En 2023, el recaudo alcanzó un 17,7 % del PIB gracias al anticipo de recursos del año siguiente; sin embargo, en 2024 el indicador volvió a su nivel histórico, inferior al 15 %. Esta situación evidencia la falta de sostenibilidad en el modelo actual.

Organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Oede, han alertado sobre la regresividad del sistema tributario colombiano, que privilegia los impuestos indirectos y no ha avanzado en una reforma estructural que promueva la equidad. Según el Índice Internacional de Competitividad Tributaria, Colombia presenta altas tasas impositivas y escasos incentivos efectivos para la inversión, lo que desalienta la llegada de capital extranjero y limita el crecimiento empresarial.

Uno de los principales desafíos fiscales sigue siendo la evasión. En 2024, se estimó en \$98 billones (5,4 % del PIB), distribuidos en \$30,8 billones por evasión de IVA, \$21,1 billones por renta de personas naturales y \$46 billones por renta de personas jurídicas. Según estudios del exdirector de la Dian, Jairo Orlando Villabona, las causas de la evasión son múltiples: inequidad, informalidad, corrupción, baja inversión en educación, escasa cultura tributaria y una limitada cooperación interinstitucional, sumadas a la complejidad del sistema y los bajos niveles de fiscalización.

El uso de paraísos fiscales representa otro punto crítico. Según cifras del Banco de la República, los montos invertidos en estos territorios son significativos. Se requiere fortalecer los mecanismos de fiscalización y promover el intercambio automático de información para asegurar que dichos capitales sean debidamente reportados ante la autoridad tributaria.

Como señalan los investigadores Liliana Heredia Rodríguez y Mauricio Salazar Sáenz, las reformas tributarias recientes han sido coyunturales, centradas en los asalariados formales (menos del 45 % de los trabajadores) y las empresas registradas (80 % del total), lo que deja amplios sectores por fuera del sistema fiscal. La experiencia internacional ofrece valiosas lecciones: en Brasil, toda transacción electrónica es registrada por la autoridad tributaria; en Uruguay, se otorga un descuento de IVA si el pago se realiza electrónicamente, lo que fomenta la formalidad.

En Colombia, el Régimen Simple de Tributación ha sido una herramienta destacada. Desde su creación en 2018, ha beneficiado a más de 130.000 contribuyentes, al integrar varios tributos y reducir cargas administrativas. No obstante, su permanencia ha sido cuestionada en debates legislativos.

El profesor Julio Fernando Lamprea advierte que la cartera de la Dian a cierre de 2024 ascendía a más de \$50 billones, pero con una probabilidad de recaudo efectiva de apenas \$13,5 billones. Entre sus recomendaciones figuran el uso de nuevos canales de pago, la simplificación de procedimientos y el incentivo al uso de la factura electrónica entre personas naturales.

En la misma línea, el Registro Universal de Ingresos, promovido por el Plan Nacional de Desarrollo, representa una herramienta clave para focalizar el gasto social y mejorar la eficiencia del sistema redistributivo.

Desde el sector exportador, Javier Díaz Molina, presidente de Analdex, propone separar las funciones aduaneras de las tributarias, mediante la creación de una entidad autónoma de control fronterizo. Esta medida permitiría una mejor articulación con los organismos de seguridad del Estado para combatir el contrabando.

El experto Daniel Gómez, del Consejo Privado de Competitividad, sugiere simplificar los formularios de declaración, utilizar recordatorios automatizados y premiar públicamente a los buenos contribuyentes, como una estrategia para fortalecer la cultura fiscal.

Por su parte, Hernando Zuleta, decano de Economía de la Universidad de los Andes, advierte que la sostenibilidad fiscal también está condicionada por los riesgos ambientales. Las catástrofes naturales afectan la base gravable e incrementan el gasto público. Por ello, recomienda integrar metas

ecológicas —como límites a la deforestación o emisiones— dentro de las reglas fiscales para proteger la solvencia a largo plazo del Estado.

La Contraloría General de la República realiza un seguimiento permanente a la gestión de la Dian y hemos encontrado que en la pasada vigencia 2024 solo se cumplió el 85,4 % de la meta fijada. Ello condujo a un recorte en el presupuesto de gastos de \$28 billones y al final de la vigencia solo se ejecutaron el 83 % de los recursos asignados.

Como expresión de nuestra misión institucional nos interesa establecer la eficiencia de las medidas para controlar la evasión y la elusión, la presunta manipulación en las bases de datos de contribuyentes y la eficiencia en el recaudo y en el cobro coactivo.

En conclusión, la legitimidad del recaudo fiscal depende de su equidad, eficiencia y retorno en servicios públicos de calidad. Solo a través de una relación transparente entre el ciudadano y el Estado puede fortalecerse la soberanía fiscal. En este propósito, la Contraloría General de la República juega un rol esencial al ejercer vigilancia sobre la gestión y destino de los recursos tributarios. Los invitamos a recorrer estas páginas con el ánimo de comprender mejor los retos que enfrenta nuestro sistema tributario y, sobre todo, de imaginar colectivamente las soluciones que requiere un país que ambiciona crecer con justicia fiscal, responsabilidad institucional y confianza ciudadana. Porque solo con información, reflexión y compromiso, es posible construir un futuro más equitativo y sostenible para todos. 



CONTRALORÍA

General de la República

DIRECTOR

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

SUBDIRECTOR

Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor

CONSEJO EDITORIAL

Ana Elena Monsalvo Herrera
Andrés Felipe Giraldo Palomino
Beethoven Herrera Valencia
Daniela Gaitán Cotrino
Hernando Zuleta González
Javier Díaz Molina
Liliana Alejandra Chicaiza Becerra
Luz Stella Murgas Maya
Jorge Valencia Jaramillo
Robert Santiago Pineda Villavisan

EDITOR

Beethoven Herrera Valencia

OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

DIRECTORA DE OFICINA
Deisy Alexandra Ávila Rincón

ENLACES DESPACHO VICECONTRALOR

Diana Carolina Córdoba Álvarez
Carlos Mario González McMahon

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN

Cra. 69 No. 44-35 / PBX: 601 5187000
e-mail: revista_economia@contraloria.gov.co

PRODUCTORA EDITORIAL

Adriana Prieto Herrera
adriana@disenoeditorial.com

DISEÑO EDITORIAL

Enrique Franco Mendoza

ASISTENTE EDITORIAL Y CORRECCIÓN

Jaime Viana Saldarriaga

DIAGRAMACIÓN, PREPrensa ePUB, IMPRESIÓN

Diseño Editorial Comunicaciones Ltda.
PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com

ECONOMÍA COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXXI / MARZO - JULIO 2025

4

RECAUDO FISCAL Y LEGITIMIDAD TRIBUTARIA: DESAFÍOS ESTRUCTURALES Y OPORTUNIDADES

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

8

IMPUESTOS Y REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA: ANÁLISIS HISTÓRICO Y ECONÓMICO

Carlos Mario Zuluaga
Vicecontralor
Ana Elena Monsalvo
Contralora Delegada para Economía y Finanzas

24

LA REGLA FISCAL EN COLOMBIA: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

Astrid Martínez Ortiz
*Presidenta del Comité Autónomo
de la Regla Fiscal*

32

“DEMASIADO POBRE PARA SER VERDE”, EL ERROR QUE AMENAZA EL FUTURO FISCAL

Hernando Zuleta
*Decano de la Facultad de Economía,
Universidad de los Andes*

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES / Investigación y edición gráfica a cargo de: www.disenoeditorial.com. Contraloría General de la República: 5 -Alexander Agudelo, fotografías de autores Contraloría General de la República: 6, 86; Shutterstock.com: 9, 10 -Michaelpuche-, 17 -MatthieuCattin-, 22, 25, 26, 29, 30, 32, 34, 36, 37, 47, 48, 59, 63 -PradeepGaur-, 64B, 65 AB, 79, 80, 82, 85 -Fotos593-, 89, 90 -Ekaterina McClaud-, 91, 96, 98, 100, 101, 103, 107, 109 - Alexandre Laprise-, 114. Archivo personal autores y/o entidades que representan: 33, 42, 50, 58, 68, 72, 74, 96, 102, 110, 114. Cortesía entidades públicas: 31 -Congreso de la República-, 39 -Defensoría del Pueblo-, 45B, 69, 71 -Dian-, 73 -Policía Nacional-, 112 -Banco de la República, Vicky Ospina-, 29 -Valora Analitik/Sondeo Camara y Senado-, Banco DE Comunicaciones Ltda.: 13, 24, 43, 45A, 55, 64A, 88, 114 y las ilustraciones: 1, 29, 75, 105.

- 42** SISTEMA TRIBUTARIO:
ESTRATEGIAS CONDUCTUALES
Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA
Daniel Gómez
*Vicepresidente, Consejo Privado
de Competitividad*
Yésica Fernández
*Investigadora senior, Consejo Privado
de Competitividad*
- 50** RECAUDO TRIBUTARIO INSUFICIENTE PARA
ATENDER LAS NECESIDADES SOCIALES
Jairo Orlando Villabona Robayo
*Profesor Asociado, Universidad Nacional
de Colombia*
- 58** ENTENDER LO QUE SUCEDE ES ENCONTRAR
LAS OPORTUNIDADES
María Claudia Lacouture
Presidenta ejecutiva, AmCham Colombia
- 68** SEPARAR LA ADUANA
DE LOS IMPUESTOS: PERMITIRÁ ATACAR
MEJOR EL CONTRABANDO
Javier Díaz Molina
Presidente Ejecutivo, Analdex
- 74** ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA FISCAL
Y NECESIDAD DE UN PACTO TRIBUTARIO ESTABLE
Mauricio Salazar
*Director del Observatorio Fiscal de
la Universidad Javeriana*
Liliana Heredia Rodríguez
*Directora de Tributación del
Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana*
- 82** EL LABERINTO FISCAL COLOMBIANO
Gustavo Humberto Cote Peña
Exdirector General de la Dian
- 88** DEBATES Y PROPUESTAS EN TORNO
A LA REGLA FISCAL
Juan Pablo Radziunas Pulido
Miguel Alfonso Montoya
*Funcionarios de la contraloría
delegada de Economía y Finanzas.*
- 96** ESCENARIO FISCAL ACTUAL
Y POSIBLES TENDENCIAS DE UNA
NUEVA REFORMA TRIBUTARIA
Julio Fernando Lamprea
Exdirector de impuestos de la Dian
- 104** EFICIENCIA FISCAL: LA TASA ÓPTIMA
DEL IMPUESTO DE RENTA
Robert Santiago Pineda Villavisan
Presidente de Fenadeco
Camilo Andrés Mosquera Rojas
*Director Financiero Nacional de
Fenadeco*
- 110** CRISIS, BONANZA Y CONTROL:
LAS CLAVES ECONÓMICAS DEL
MANEJO ESPINOSA VALDERRAMA
Abdón Espinosa Valderrama (✉)
Abogado y economista.
- 114** LECTURAS RECOMENDADAS
Beethoven Herrera Valencia
*Asesor externo de la contraloría
delegada para Economía y Finanzas.*
- *Tecno-feudalismo*
de Yanis Varoufakis

En ejercicio del principio de libertad editorial, las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan, ni comprometen, la posición oficial de la Contraloría General de la República.

Los contenidos pueden ser citados o compartidos, siempre y cuando se indique expresamente la fuente y se respete la integridad del texto original.

IMPUESTOS Y REFORMA TRIBUTARIA EN COLOMBIA:

ANÁLISIS HISTÓRICO Y ECONÓMICO

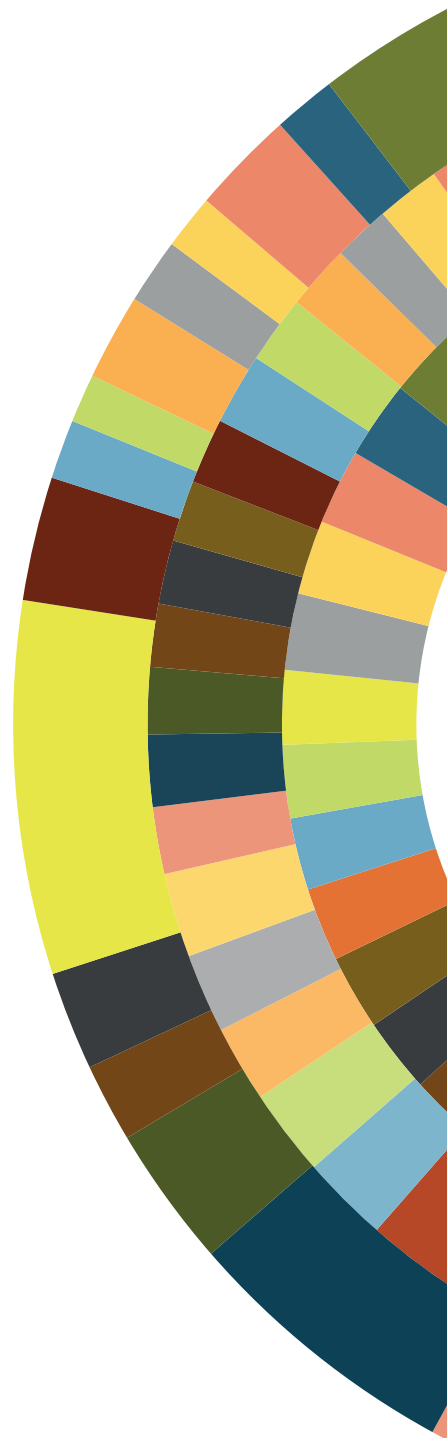
El sistema tributario colombiano ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, marcadas por reformas fiscales que han impactado la estructura impositiva, la eficiencia recaudatoria y el crecimiento económico. Este artículo analiza su evolución, tendencias, efectos y modificaciones entre 1980 y 2024.



CARLOS MARIO
ZULUAGA
VICECONTRALOR



ANA ELENA
MONSALVO
CONTRALORA DELEGADA
PARA ECONOMÍA Y FINANZAS







LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DE UN PAÍS desempeña un papel fundamental en su desarrollo económico y social, ya que permite la financiación de bienes y servicios públicos esenciales, la redistribución del ingreso y la estabilización macroeconómica. Un sistema tributario eficiente y equitativo contribuye al crecimiento sostenible y a la reducción de desigualdades, mientras que una estructura deficiente puede generar distorsiones económicas, evasión fiscal y afectar la competitividad de un país.

En el caso de Colombia, la evolución del sistema impositivo desde 1980 ha estado marcada por diversas reformas tributarias que han buscado mejorar la equidad, la eficiencia y la capacidad de recaudación del Estado. Durante las décadas de 1980 y 1990, las reformas estuvieron enfocadas en ampliar la base

» Un sistema tributario eficiente y equitativo contribuye al crecimiento sostenible y a la reducción de desigualdades.

tributaria, reducir la evasión y modernizar la administración fiscal. En particular, la década de los 90 significó un punto de inflexión con la independencia del Banco Central y la reducción de la dependencia del impuesto inflacionario. Posteriormente, las reformas de los años 2000 y 2010 han intentado fortalecer la tributación interna y reducir la elusión fiscal, aunque con desafíos persistentes en términos de equidad y progresividad.

Este artículo analiza la evolución de la política tributaria en Colombia, sus efectos sobre el crecimiento económico y el bienestar, la problemática de la evasión fiscal y la redistribución del ingreso a través de la política fiscal. Para ello, se examina la trayectoria de la presión tributaria, los cambios en la composición de los ingresos fiscales, el impacto de las reformas en la productividad

de los principales impuestos y los efectos de la tributación sobre la equidad y la eficiencia económica. Asimismo, se discuten los desafíos actuales del sistema impositivo colombiano y las posibles reformas necesarias para mejorar su sostenibilidad y su capacidad de contribuir al desarrollo del país.

Evolución histórica de la tributación en Colombia

El comportamiento de los ingresos tributarios como proporción del PIB permite medir la presión tributaria, pues representa el equivalente de la economía que el Gobierno recauda a través de los impuestos. El comportamiento en Colombia se ha dado de la siguiente manera entre 1980 y 2003. (Gráfico 1).

Entre 1980 y 1984 la participación de los ingresos tributarios en el PIB bajó del 9,18 % al 6,76 %. A partir de 1985 hasta 1989 hay una recuperación progresiva, alcanzando nuevamente niveles cercanos al 9,17 % en 1989. En la década de 1990, la participación de los ingresos tributarios en el PIB presenta una tendencia creciente, alcanzando su primer pico en 1994 con 9,96 %, aunque con fluctuaciones menores entre 1995 y 1996. Desde 1997 hasta 2003, hay un crecimiento notable, alcanzando un máximo del 13,61 % en 2003.

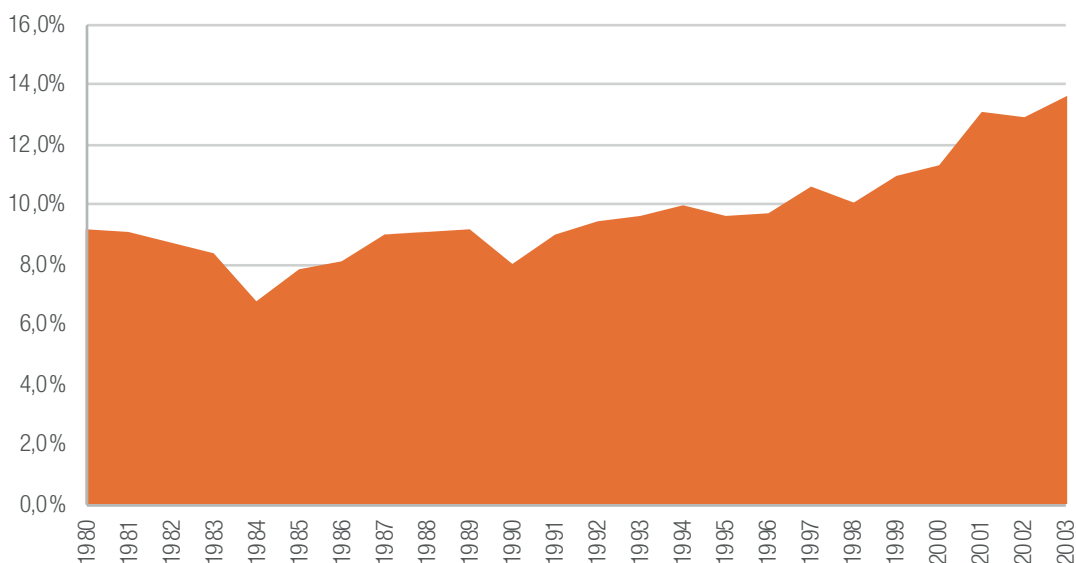
• Composición de los ingresos tributarios

Los ingresos tributarios se componen principalmente de aquellos provenientes de actividades económicas internas y actividades económicas externas. Entre los primeros se encuentran los impuestos recaudados dentro del territorio nacional sobre la producción, el consumo y la renta generada por residentes y empresas locales; y entre los externos se encuentran los ingresos fiscales obtenidos a través de impuestos relacionados con el comercio exterior y la inversión extranjera.

Los impuestos internos como el IVA, el impuesto a la renta y los tributos sobre la propiedad tienden a ser más estables en el tiempo dado que dependen del dinamismo del mercado interno. Un sistema tributario bien diseñado sobre la actividad interna puede contribuir a la equidad, gravando a quienes tienen mayor capacidad de pago. Un mayor peso de los impuestos internos reduce la vulnerabilidad del país a choques externos. Los gobiernos pueden incentivar o desincentivar ciertos sectores productivos mediante deducciones, exenciones o impuestos específicos.

Para los países con alta dependencia del comercio exterior, los aranceles y tributos sobre las importaciones/exportaciones pueden

GRÁFICO 1.
INGRESOS TRIBUTARIOS / PIB NOMINAL



Fuente: Contraloría General de la República, DNP, Banco de la República, tomados de Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003 <http://hdl.handle.net/1992/7927>

representar una fuente clave de ingresos. A través de impuestos a importaciones o exportaciones, el gobierno puede incentivar el desarrollo de ciertos sectores estratégicos y proteger la producción nacional. La dependencia excesiva de los ingresos tributarios derivados del comercio exterior puede hacer que el país sea más sensible a fluctuaciones en la economía global, como crisis comerciales y caídas en los precios de materias primas.

La composición de los ingresos tributarios en Colombia entre 1970 y 2018 se ha dado de la siguiente manera, como se detalla en el gráfico 2.

En 1970 la tributación asociada al comercio exterior representaba el 33,19 % del total, mientras que para el 2018 se redujo al 16 %. La contribución de los impuestos internos pasó del 66,81 % en 1970 al 83,95 % en 2018, con una tendencia de crecimiento más acentuada a partir de la década de 1990. A partir de 1994 aparece una pequeña proporción de ingresos tributarios bajo la categoría “Otros”, pero sin superar el 1 % del total.

Entre 1970 y 1989 la tributación sobre la actividad externa fluctuó entre el 27 % y el 41 %. En los años 70 la participación del comercio exterior aumentó hasta alcanzar su punto más alto en 1977 (41,02 %). A partir de 1983 la participación de la actividad económica interna crece con fuerza hasta el 72,97 % en 1984.

**EN 1991
LA TRIBUTACIÓN
SOBRE LA ACTIVIDAD
EXTERNA CAYÓ
A SU NIVEL MÁS
BAJO HASTA ESE
MOMENTO
(25,02 %),
MIENTRAS QUE LA
TRIBUTACIÓN POR
ACTIVIDAD INTERNA
ALCANZÓ UN
74,98 %.**

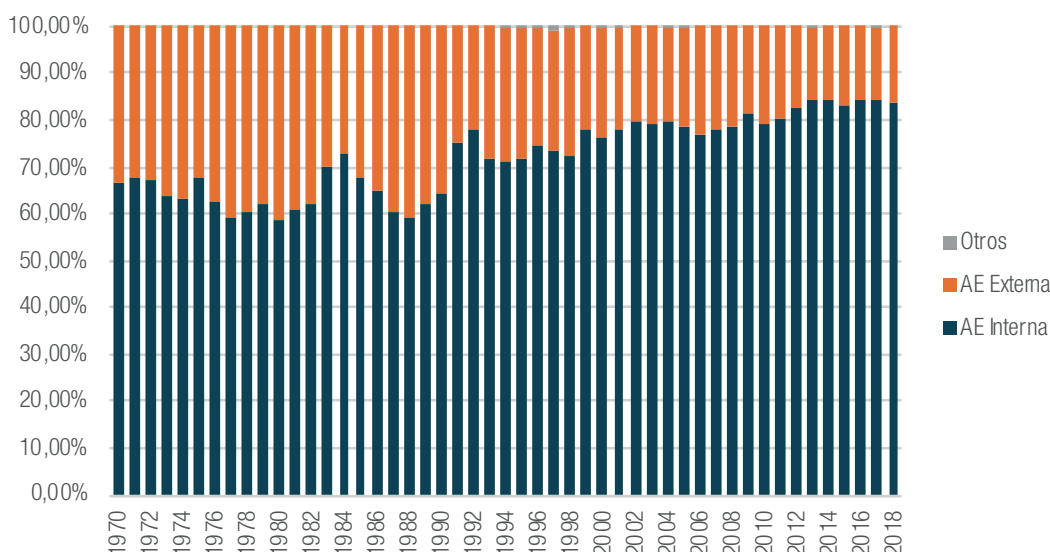
Entre 1990 y 1999 se produjo una caída de los ingresos provenientes del comercio exterior. En 1991 la tributación sobre la actividad externa cayó a su nivel más bajo hasta ese momento (25,02 %), mientras que la tributación por actividad interna alcanzó un 74,98 %. A partir de 1992 la actividad económica interna se mantiene por encima del 70 %. En 1999 la participación de la tributación interna alcanza el 78,20 %, y la externa cae a 21,74 %.

A partir del año 2000 se consolidó un sistema tributario basado en la actividad interna, representando más del 75 % de los ingresos fiscales. En 2012 la participación de la actividad externa cae al 17,15 % y en 2018 se mantiene en 16 %.

• Productividad del impuesto a la renta y del IVA

En Colombia el impuesto a la renta tuvo una tarifa máxima del 49 % en 1983, reduciéndose al 30 % en 1986. En 1992 se añadió una sobretasa elevándola a 37,5 %, pero en 1995 se eliminó, quedando en 35 %. A pesar de estos cambios, los recaudos solo aumentaron significativamente tras las reformas de 1986 y 1990, con un repunte entre 2001 y 2003 (5,3 % del PIB). La productividad del impuesto mejoró con la reducción de la tarifa en 1986 y alcanzó su máximo en 2003. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

GRÁFICO 2.
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS



Fuente: Cálculos realizados a partir de datos de la DIAN.



El IVA ha experimentado aumentos progresivos: del 10 % en 1983 al 12 % en 1991, luego al 14 % en 1993 y finalmente al 16 % en 1995 y 19 % en la actualidad. Estos incrementos elevaron los recaudos, alcanzando el 5,67 % del PIB en 2003. La productividad del IVA aumentó a lo largo del tiempo, estabilizándose con la tarifa del 16 % y creciendo sostenidamente desde el 2000. Las reformas han buscado mejorar la eficiencia tributaria y aumentar los ingresos fiscales, aunque su impacto en el recaudo ha sido variable. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

• Reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003

La reforma de 1983 tuvo como objetivo reactivar la economía, brindar mayor flexibilidad a los tributos regionales y combatir la evasión fiscal mediante el aumento de los recaudos tributarios. Para lograrlo se estructuró la base tributaria, incluyendo nuevos contribuyentes y eliminando otros, con el fin de simplificar el cobro de los tributos. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

» El IVA ha experimentado aumentos progresivos: del 10 % en 1983 al 12 % en 1991, luego al 14 % en 1993 y finalmente al 16 % en 1995 y 19 % en la actualidad.

La reforma de 1986 buscó restablecer la equidad y la neutralidad del impuesto sobre la renta, adecuando las tarifas a la capacidad real de pago de los contribuyentes. Además, se propuso fortalecer la administración tributaria mediante la eliminación de cargas que no contribuían efectivamente al recaudo y adecuar la estructura tributaria a la movilidad internacional de capitales. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 1990 tuvo como propósito aumentar el ahorro en la economía, fomentar el desarrollo del mercado de capitales e inducir la repatriación de capitales en el exterior. También se planteó sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos internos, ampliando la base tributaria mediante amnistías y modificaciones administrativas para simplificar la administración y el cobro de impuestos. Además, se otorgaron incentivos tributarios para estas actividades. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 1992 tuvo la finalidad de garantizar el equilibrio de las finanzas públicas a mediano y largo plazo, reemplazar los



Un sistema tributario eficiente y equitativo contribuye al crecimiento sostenible y a la reducción de desigualdades, mientras que una estructura deficiente puede generar distorsiones económicas, evasión fiscal y afectar la competitividad de un país.

14

ingresos tributarios externos por ingresos internos y, en el corto plazo, asegurar que la política fiscal contribuyera al equilibrio macroeconómico. Para ello, se simplificó la estructura tributaria, se redujo la dispersión en las tarifas y se amplió la base de casi todos los impuestos. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 1995 se enfocó en mantener el equilibrio de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad económica. Además, buscó incrementar los ingresos corrientes para cumplir con las obligaciones de gasto e inversión pública, mejorar la transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia de la estructura tributaria, y consolidar los procesos de apertura y privatización. Para ello, se reestructuró la base de los impuestos, incorporando nuevos contribuyentes al impuesto de renta e IVA y excluyendo algunos para aumentar la eficiencia del sistema. También se incluyeron bienes y servicios en la tasa general, antes gravados con tasas diferenciales. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 1998 tuvo como principal objetivo generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal en las finanzas públicas. Para ello, se creó un nuevo impuesto dirigido al fortalecimiento del sector financiero y la reconstrucción del Eje Cafetero, se redujo el IVA y se amplió significativamente la base de bienes y servicios, con el fin de hacer la estructura tributaria más equitativa y menos distorsionante. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 2000 buscó continuar con el fortalecimiento del sector financiero y hacer más sostenible el sistema tributario. Para ello, se declaró permanente el GMF y se aumentó su tasa al 3 por mil, con el objetivo de mejorar la situación del sector financiero.

Asimismo, se incrementó el IVA al 16 % y se amplió la base gravable para incluir más bienes y servicios. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

La reforma de 2003 tuvo como meta superar la crisis económica mediante la reducción del déficit fiscal. Para ello, se amplió la base gravable del impuesto sobre la renta y se creó una sobretasa, además del impuesto al patrimonio. Asimismo, se aumentó la tarifa del GMF. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

• Elasticidades impositivas

Las elasticidades impositivas evalúan cómo los cambios en la base gravable afectan a los recaudos tributarios, y se miden de la siguiente manera:

$$\varepsilon = \frac{\left(\frac{\Delta \% TR}{\Delta \% Tarifa} \right)}{\Delta \% Base} \quad (1)$$

Para el impuesto a la renta, la elasticidad promedio entre 1982 y 2003 fue de 1.42, con aumentos tras reformas como las de 1986 y 1995, y caídas en 1983 y 1992. En el IVA interno, la elasticidad fue positiva, excepto en 1983. Las reformas de 1983 y 1998 la incrementaron, mientras que las de 1990, 1992 y 1995 la redujeron. El impuesto de aduanas mostró un alza significativa tras la reforma de 1991, alcanzando una elasticidad de 5.65 en 1992, antes de volver a niveles previos. Para el impuesto a la gasolina, la elasticidad fluctuó entre 0.4 y 2.05 sin un patrón claro debido a modificaciones anuales en la tarifa. El GMF, creado en 2000, tuvo una elasticidad promedio de 1.8 entre 2001 y 2003, indicando alta sensibilidad del recaudo a cambios en la base gravable. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

• Progresividad impositiva

En cuanto a progresividad impositiva respecto al IVA, normalmente se considera como un impuesto regresivo, pero estudios muestran que su impacto varía según los niveles de ingreso. Un estudio de la Dian (2001) concluyó que el IVA es progresivo hasta cierto nivel de ingreso, pero regresivo en los estratos más altos debido a una mayor proporción de ahorro. Otro estudio basado en datos del 2000 encontró que el IVA es progresivo, pues los deciles más altos pagan una mayor proporción de su ingreso y gasto, atribuyendo esto a exenciones en bienes esenciales. En cuanto al impuesto a la renta, el análisis del índice de Gini para 1993-2000 muestra que este tributo es progresivo, ya que está concentrado en los grupos de mayores ingresos. Se observó un aumento en la progresividad entre 1993 y 1995, estabilizándose posteriormente. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005).

Impuestos y crecimiento económico (1970-2024)

El sistema tributario colombiano es altamente complejo debido a la diversidad de tasas, subsidios, exenciones y a la evasión fiscal. Durante la década de los 90 se realizaron numerosas reformas que, aunque buscaban mejorar la eficiencia fiscal, terminaron generando distorsiones en la toma de decisiones económicas. La medición de los impactos macroeconómicos de estas políticas resulta difícil, especialmente en modelos de equilibrio general dinámico. (Fergusson, 2003). La falta de estabilidad en las reglas tributarias también ha afectado la confianza de los inversionistas, incrementando la incertidumbre fiscal y desincentivando el crecimiento económico.

Desde la década de 1970, la política tributaria en Colombia ha mostrado tendencias que limitan el crecimiento económico. En particular, la segunda mitad de los años 90 fue un periodo de cambios significativos toda vez que se elevaron los niveles de tributación y se implementaron medidas para reducir la dependencia del impuesto inflacionario. Entre estas medidas destacan la eliminación de la cuenta especial de cambios y la creación de un banco central independiente con control sobre la inflación. (Fergusson, 2003). Si bien estos cambios ayudaron a estabilizar la economía, también contribuyeron a una mayor

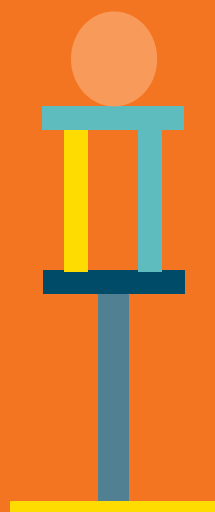
carga impositiva sobre ciertos sectores productivos, afectando su competitividad.

Además de los problemas a nivel nacional, el sistema tributario territorial en Colombia también enfrenta importantes desafíos. Su complejidad dificulta la generación eficiente de ingresos fiscales, lo que afecta la capacidad de los gobiernos locales para financiar el desarrollo regional. La estructura de impuestos locales no está adaptada a la realidad productiva de las regiones, lo que genera inequidades y limita el crecimiento económico. (Mendoza Tolosa y otros, 2022). Esta desconexión entre el diseño fiscal y la realidad económica de los territorios ha contribuido a una dependencia excesiva de las transferencias nacionales, reduciendo la autonomía financiera de los entes territoriales.

La acumulación de regulaciones desactualizadas ha generado un marco normativo tributario fragmentado y poco eficiente. Es urgente la implementación de un estatuto tributario territorial que simplifique la tributación, establezca un régimen tarifario acorde con cada región y fortalezca la administración fiscal local. (Mendoza Tolosa y otros, 2022). La actualización de este marco normativo permitiría mejorar la recaudación y distribución de los ingresos fiscales, fomentando una mayor autonomía fiscal y una asignación de recursos más equitativa.

Los impuestos locales juegan un papel crucial en el crecimiento económico regional. Sin embargo, las deficiencias administrativas y políticas actuales limitan su efectividad como herramienta de desarrollo. Un sistema tributario equitativo y eficiente es fundamental para fortalecer la dinámica productiva, garantizar la estabilidad económica y promover el bienestar social. (Mendoza Tolosa y otros, 2022). La optimización de los impuestos locales, junto con la reducción de cargas impositivas distorsionantes, puede contribuir a mejorar la competitividad regional y a incentivar la inversión en sectores estratégicos.

El sistema tributario colombiano enfrenta múltiples desafíos que requieren una reforma integral. La alta complejidad del sistema, la ineficiencia en la asignación de recursos y la falta de autonomía fiscal en los territorios han limitado el crecimiento económico y la equidad en la distribución de los ingresos fiscales. Para superar estos problemas es funda-



LA FALTA DE ESTABILIDAD EN LAS REGLAS TRIBUTARIAS TAMBIÉN HA AFECTADO LA CONFIANZA DE LOS INVERSIONISTAS, INCREMENTADO LA INCERTIDUMBRE FISCAL Y DESINCENTIVANDO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.



La acumulación de regulaciones desactualizadas ha generado un marco normativo tributario fragmentado y poco eficiente. Es urgente la implementación de un estatuto tributario territorial que simplifique la tributación, establezca un régimen tarifario acorde con cada región y fortalezca la administración fiscal local.

16

mental simplificar la estructura tributaria, modernizar el marco normativo y mejorar la administración fiscal local. Solo mediante una reforma estructural bien diseñada será posible garantizar un sistema tributario más eficiente, progresivo y favorable al desarrollo económico del país.

Evasión fiscal y tributación conductual

La evasión tributaria es un fenómeno global que afecta el ingreso de los estados y puede provocar disminución en la inversión social. La economía conductual ha cobrado importancia como parte de la economía, alejándose de la economía neoclásica tradicional (individualismo metodológico y comportamiento racional de los individuos), trayendo a la discusión económica temas como los efectos de la psicología y la conducta humana a la toma de decisiones de los agentes económicos en la sociedad. Existen estudios que asocian la economía conductual con la decisiones de evasión de impuestos que toman los contribuyentes; estos estudios se han identificado bajo el concepto de tributación conductual siguiendo la sociología fiscal de Schumpeter, donde se asegura que la conducta de los agentes económicos no responde a un comportamiento racional sino que está relacionado con la cultura, la confianza, la visión colectiva, las emociones, entre otras. (Cardoso Canizales & Navarro Pérez, 2022).

En Colombia uno de los principales factores conductuales que influyen en la evasión es la percepción de los contribuyentes acerca del Estado, pues la corrupción y la desconfianza constituyen un estímulo para no pagar impuestos, pues piensan que los impuestos que se pagan no se están utilizan-

do para suplir las necesidades de la sociedad, por lo cual no tiene sentido seguir pagando o pagar impuestos altos para ellos. (Cardoso Canizales & Navarro Pérez, 2022).

Los valores culturales como la pertinencia y la adhesión a las normas inciden en el pago de impuestos, mientras que la percepción sobre lo injusto e inequitativo que es el sistema fiscal en Colombia incide negativamente en el pago de los impuestos, generando así incentivos para la inversión. (Cardoso Canizales & Navarro Pérez, 2022).

Las causas de la evasión tributaria pueden ser políticas cuando hay rechazo a las políticas gubernamentales y corrupción en la distribución de los recursos; sociales y culturales cuando no hay una cultura tributaria y se normaliza la evasión en la sociedad; económicas cuando la existencia de crisis económicas, bajos salarios y alta tasa de desempleo fomentan la informalidad y, a su vez, la evasión; administrativas cuando hay ineficiencia de la administración tributaria y corrupción en sus funcionarios; y jurídicas cuando la complejidad del sistema fiscal dificulta su cumplimiento. (Parra Jiménez & Patiño Jacinto, 2010).

Algunos casos particulares que se presentan en la evasión de impuestos son las declaraciones que se basan en la sinceridad del contribuyente y facilita el fraude, las deducciones y descuentos que permiten manipulación de costos y deducciones para reducir impuestos, además de la falta de fiscalización, también la presión fiscal ejercida por la alta carga impositiva que motiva la evasión, generando un ciclo de aumento de impuestos. (Parra Jiménez & Patiño Jacinto, 2010).

Los efectos de la evasión se dan en diferentes ámbitos: en el económico produce inequidad entre los que evaden y no evaden, y



puede causar desequilibrio en el mercado al modificar precios y costos; en lo psicológico se termina por adquirir el comportamiento de la masa de contribuyentes ya que por no haber sanciones justas no hay motivación para cumplir con las obligaciones tributarias; en lo técnico genera inconvenientes a la autoridad fiscal, llevan a nuevas legislaciones volviendo el sistema tributario más complejo; y en cuanto a lo político-financiero, la pérdida de recursos al Estado, ya sea por tributos evadidos o por recursos invertidos en el control de la evasión. (Parra Jiménez & Patiño Jacinto, 2010).

Política fiscal y redistribución del ingreso

El Gobierno ha priorizado el gasto público a través de subsidios y programas focalizados, mientras ha descuidado la estructura impositiva. Los programas focalizados han sido presentados como la alternativa óptima porque, desde la perspectiva neoclásica, respetan la lógica del mercado y permiten que los beneficiarios elijan dónde usar el subsidio. Sin embargo, esta visión neoclásica ignora que el

» El Estado ha privilegiado históricamente los subsidios como principal herramienta de política social, utilizándolos no solo para aliviar la pobreza, sino también como mecanismo de legitimación política. Esta preferencia por el gasto sobre la progresividad fiscal limita el potencial redistributivo de los impuestos y perpetúa las desigualdades estructurales en el país.

mercado no siempre genera situaciones Pareto-eficientes, especialmente en condiciones de competencia imperfecta y asimetrías de información. (González, 1996).

Los programas focalizados no garantizan ni la eficiencia ni la equidad. Según Rawls, la eficiencia de Pareto (cuando no se puede mejorar la situación de alguien sin empeorar la de otro) no implica justicia distributiva. Un punto de equilibrio eficiente puede ser extremadamente desigual. La elección de criterios de equidad en la política social no puede depender únicamente del mercado, sino que requiere principios normativos de justicia. (González, 1996).

El escaso impacto redistributivo del sistema tributario colombiano se explica, en parte, por la regresividad de los impuestos indirectos, que afectan más a los hogares de menores ingresos. Además, el Estado ha privilegiado históricamente los subsidios como principal herramienta de política social. Esta preferencia por el gasto sobre la progresividad fiscal limita el potencial redistributivo de los impuestos y perpetúa las desigualdades estructurales en el país. (González, 1996).



Para mejorar la equidad del sistema tributario es fundamental implementar reformas que aumenten la progresividad de los impuestos, reduzcan las exenciones y mejoren la eficiencia del gasto público.

18

Aunque los subsidios han reducido la pobreza, su impacto en la equidad es limitado. Los programas focalizados han tenido menos impacto distributivo que los programas universales. Lautier argumenta que en América Latina los estados regulan la pobreza de manera que no desafíe la estructura de poder. La erradicación de la pobreza es más un discurso que una realidad efectiva. (González, 1996).

La intervención del Estado reduce la desigualdad en el corto plazo por medio de la entrega de subsidios, pero a largo plazo no existe una tendencia sistemática de disminución de la pobreza, lo que indica que el efecto redistributivo fue contrarrestado rápidamente por las dinámicas de concentración del ingreso presentes. Para lograr la reducción de la desigualdad de manera sostenida es necesario aumentar el efecto redistributivo de los impuestos por medio de una reforma tributaria, la cual conllevaría altos costos políticos. (González, 1996).

Desde la reforma del Estado de 1968, se han establecido normas que obligan a destinar recursos a programas sociales, principalmente educación y salud, a través de transferencias condicionadas. Sin embargo, la Ley 60 de 1993 incrementó estas transferencias con destinación específica, protegiendo el gasto social de crisis fiscales, aunque limitando la flexibilidad presupuestaria. La pobreza medida por Línea de Pobreza (LP) está más vinculada a la equidad que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), por lo que, si no hay avances en equidad, será difícil reducir la pobreza por LP. (González, 1996).

Durante la administración de César Gaviria (1990-1994), se priorizaron programas sociales focalizados en lugar de programas universales. Los programas focalizados han tenido un impacto redistributivo menor en

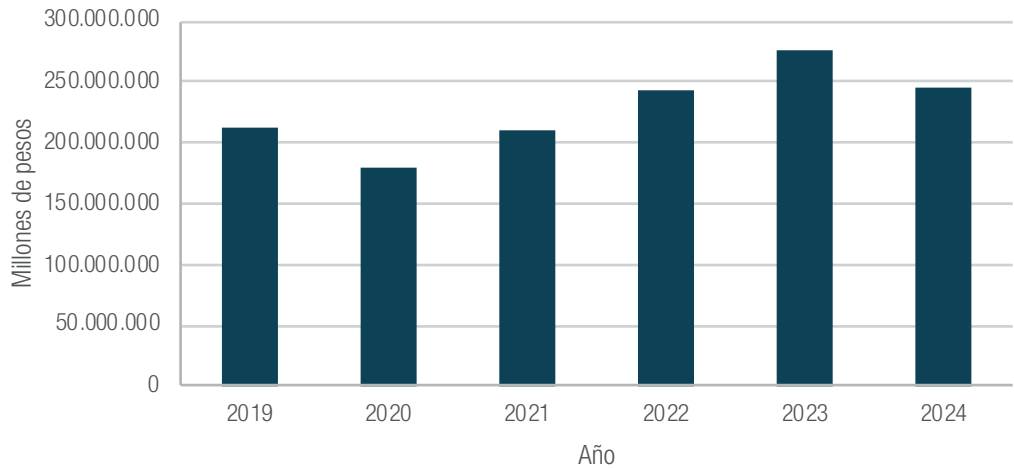
comparación con los programas de cobertura universal. El efecto redistributivo de los subsidios en educación primaria y secundaria representa el 34,16 % del efecto total de subsidios, mientras que los programas focalizados solo representan el 8,44 % del efecto total de los subsidios. Esto sugiere que la política de focalización ha sido menos efectiva en mejorar la equidad en comparación con estrategias de cobertura universal. (González, 1996).

El Estado colombiano no ha logrado modificar la estructura tributaria debido a la oposición de los sectores más poderosos. Para mejorar la equidad se propone un sistema tributario más progresivo y una mayor eficiencia en el uso de los subsidios. La equidad podría mejorar si el efecto redistributivo de los impuestos aumenta, lo cual depende de la capacidad política del Estado para implementar las reformas fiscales progresivas. (González, 1996).

Análisis de la recaudación tributaria (2019-2024)

La tendencia de los ingresos tributarios muestra una caída de 15,2 coincidiendo con la pandemia del Covid-19, que redujo la actividad económica afectando la recaudación fiscal. Más adelante hubo una recuperación en el 2021 de 17,2 % a medida que se reactivó la economía y los ingresos tributarios retornaron a niveles similares a los de 2019. Para los años de 2022 y 2023 se mantuvo un crecimiento sostenido de 16,1 % y 13,4 % respectivamente. Mientras que para 2024 se presentó un descenso en los recaudos tributarios posiblemente por impacto de la reforma tributaria de 2022 y los niveles de crecimiento económico de los dos últimos años (2023 y 2024). (Gráfico 3)

GRÁFICO 3. INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2024



Fuente: Cálculos de la CGR a partir de datos de SIIF II – Minhacienda.

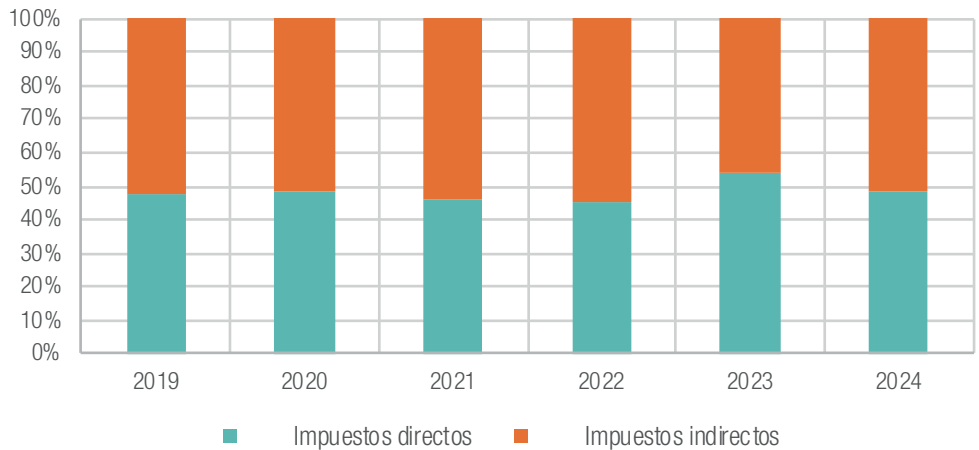
Los impuestos directos que hacen referencia a impuestos sobre la renta y patrimonio tuvieron una caída del 14,3 % para el año 2020 reflejando el impacto de la pandemia. Entre 2021 y 2023 hubo un crecimiento sostenido alcanzando su punto más alto para 2023 de 148.7 billones lo que representa un aumento del 34,2 % respecto al año anterior. Para el 2024 se presentó una caída del 19,5 %.

En cuanto a impuestos indirectos, los cuales incluyen el IVA, el impuesto al consumo y aranceles, también tuvieron una caída significativa para el 2020 de 16 % con relación a 2019, con un repunte de 23,1 % y 17 % para 2021 y 2022, respectivamente, representando

una recuperación fuerte, pero a diferencia de los impuestos directos, los impuestos indirectos tuvieron una caída en los años 2023 y 2024 de 3,9 % y 1,6 %, respectivamente, aunque la caída de 2024 no fue tan pronunciada como la de los impuestos directos.

Los impuestos directos se mantuvieron entre 45% y 48% entre 2019 y 2022 como proporción de los Ingresos Tributarios, para 2023 su participación aumentó a 53,79% y tuvo una reducción a 48,77% para 2024. Por su parte los impuestos indirectos se mantuvieron entre 51% y 54% entre 2019 y 2022, cayendo a 46,21% para 2023 y recuperándose levemente hasta el 51,23% en 2024. (Gráfico 4)

GRÁFICO 4. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2019 - 2024



Fuente: Cálculos de la CGR a partir de datos de SIIF II – Minhacienda.

El impuesto sobre la renta y complementarios es el de mayor participación dentro de los impuestos directos, representando más del 97 % para el periodo estudiado. Su recaudo fue de 98.44 billones para 2019, luego llegó a su pico en 2022 con 146.78 billones, cayendo a 117.05 billones para 2024.

La participación del impuesto al patrimonio osciló entre 0,08 % y 1,47 %, siendo su máximo recaudo de 1.47 billones. El impuesto a la riqueza tiene una participación máxima de 0,10 % del total de los impuestos directos en el periodo estudiado, pasando de 98.008 millones en el primer año a 5.859 millones en el último año. El impuesto a la seguridad democrática fue de 1.415 millones en 2019 y luego desaparece. El impuesto de normalización tributaria pasó de 1.57 billones en el primer año a 870 millones en el último año. El monotributo solo estuvo presente el primer año con un monto insignificante. El impuesto simple creció de 0,06 % a 1,01 % mostrando una tendencia al alza, pasando de 65.788 millones a 1.21 millones. (Gráfico 5).

El impuesto sobre las ventas representa la mayor proporción de los impuestos indirectos, con una participación entre 46,34

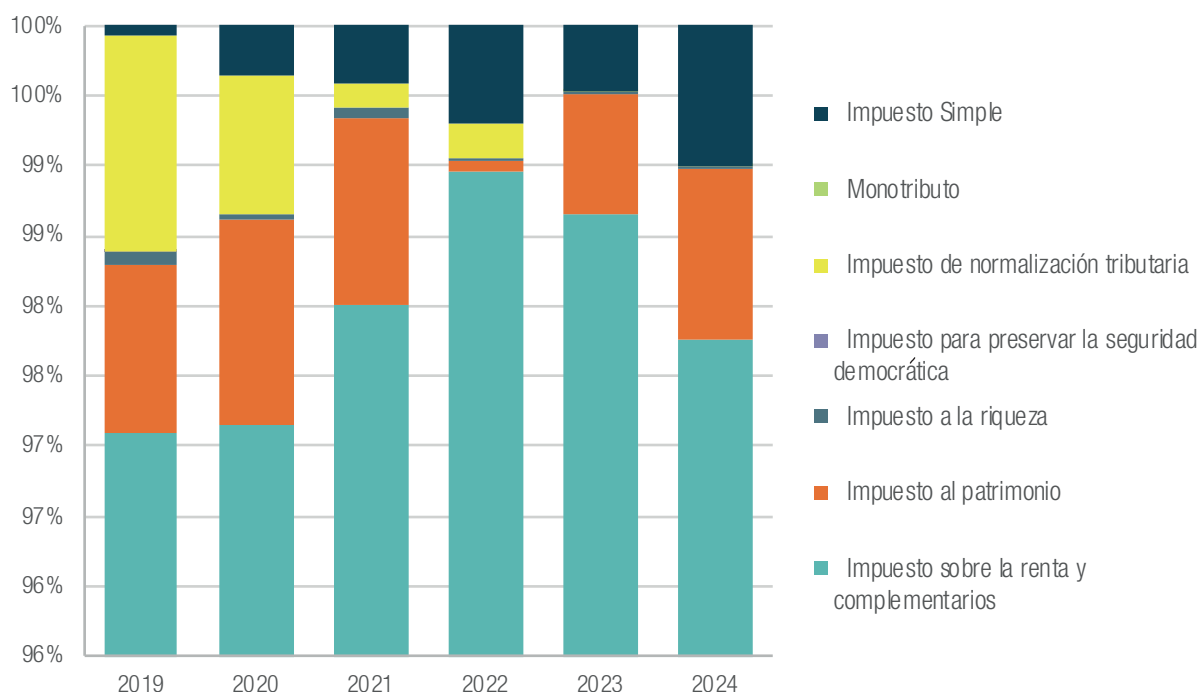
A PESAR DE LOS AVANCES EN LA RECAUDACIÓN, LA MULTIPLICIDAD DE TASAS, EXENCIONES Y LA EVASIÓN FISCAL HAN GENERADO DISTORSIONES EN LA EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.

% y 53,65 %, con una ligera disminución en los últimos años. El segundo impuesto más importante en participación fue el impuesto sobre aduanas y recargos oscilando entre el 29,55 % y 38,22 %. El gravamen a los movimientos financieros se mantuvo estable en participación, entre el 10,26 % y 11,21 %. Los demás impuestos tuvieron una participación por debajo del 1 %. (Gráfico 6).

Discusiones

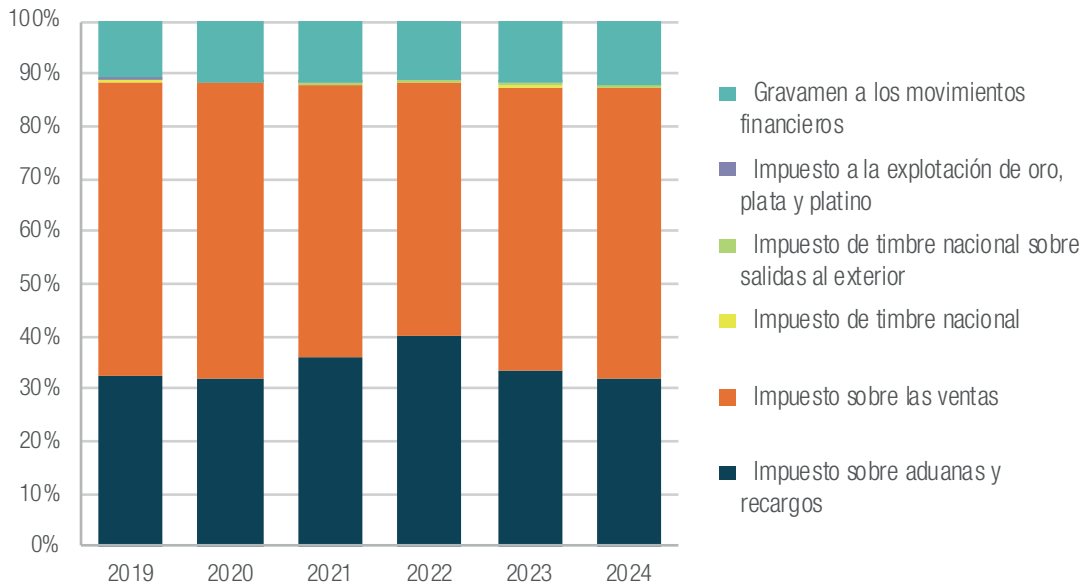
La evolución de la tributación en Colombia ha estado marcada por cambios estructurales que han afectado la composición de los ingresos fiscales y su impacto en el crecimiento económico. A partir de la década de 1980, la presión tributaria experimentó fluctuaciones significativas, con una caída entre 1980 y 1984, seguida de un crecimiento sostenido hasta 2003 (Contraloría General de la República, tomado de Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003). Este comportamiento sugiere que las reformas tributarias implementadas en los 80 y 90 tuvieron un papel clave en la recuperación de la capacidad recaudatoria del Estado.

GRÁFICO 5. COMPOSICIÓN IMPUESTOS DIRECTOS 2019 - 2024



Fuente: Cálculos de la CGR a partir de datos de SIIF II – Minhacienda.

GRÁFICO 6. COMPOSICIÓN IMPUESTOS INDIRECTOS 2019 - 2024



Fuente: Cálculos de la CGR a partir de datos de SIIF II – Minhacienda.

El crecimiento de la participación de los impuestos internos en el total de los ingresos tributarios, pasando del 66,81 % en 1970 al 83,95 % en 2018 (Dian), refleja la transición hacia una mayor dependencia de tributos como el IVA y el impuesto a la renta. Esta tendencia ha generado una menor vulnerabilidad ante fluctuaciones del comercio exterior, aunque también ha aumentado la presión sobre los contribuyentes nacionales.

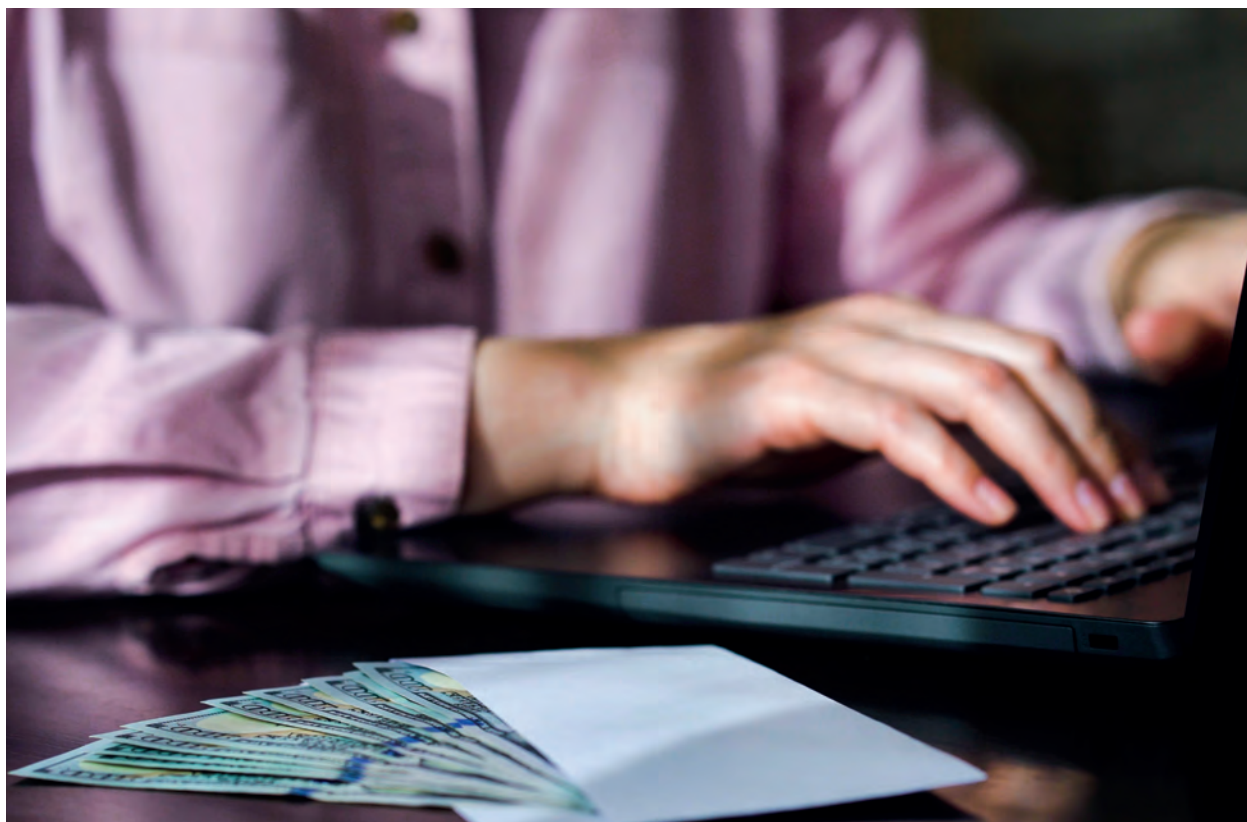
Las reformas de los 80 y 90 lograron mejorar la productividad del impuesto a la renta, reduciendo su tarifa máxima del 49 % en 1983 al 30 % en 1986, lo que incrementó el recaudo hasta el 5,3 % del PIB en 2003. (Sánchez Torres & Espinosa, 2005). En paralelo, el IVA aumentó del 10 % en 1983 al 16 % en 1995, logrando representar el 5,67 % del PIB en 2003. Este ajuste estructural consolidó la recaudación de tributos indirectos, aunque también planteó retos en términos de equidad tributaria.

Si bien las reformas tributarias han fortalecido la capacidad fiscal del Estado, también han introducido distorsiones económicas que pueden afectar el crecimiento. (Fergusson, 2003). La diversificación de tasas, exenciones y subsidios ha generado complejidades en la administración tributaria y problemas de elusión fiscal. Adicionalmente, la

consolidación de un Banco Central independiente desde los 90 redujo la dependencia del impuesto inflacionario, marcando un hito en la modernización de la política fiscal.

La economía conductual ha permitido analizar la influencia de factores psicológicos y culturales en la evasión tributaria. En Colombia, la desconfianza en la gestión estatal y la percepción de inequidad en el sistema fiscal han incentivado la evasión, generando un círculo vicioso de mayor carga impositiva y menor cumplimiento tributario. (Cardoso Canizales & Navarro Pérez, 2022). Las estrategias para reducir la evasión deben considerar estos factores, promoviendo la transparencia y el fortalecimiento institucional.

Si bien la política fiscal colombiana ha priorizado el gasto social mediante subsidios y programas focalizados, estos han mostrado limitaciones en su impacto redistributivo (González, 1996). La falta de progresividad del sistema tributario y la preferencia por impuestos indirectos han reducido la capacidad del Estado para mitigar la desigualdad. A pesar de que los subsidios han logrado reducir la pobreza en el corto plazo, su efectividad a largo plazo es limitada sin una reforma fiscal que incremente la progresividad del sistema impositivo.



Los efectos de la pandemia de Covid-19 generaron una caída del 15,2 % en la recaudación en 2020, seguida de una rápida recuperación en 2021 (17,2 %). Sin embargo, el decrecimiento en 2024, posiblemente relacionado con la reforma tributaria de 2022 y un menor crecimiento económico, evidencia la volatilidad de los ingresos fiscales en respuesta a factores externos e internos.

La composición de los ingresos tributarios también ha variado en este periodo. La participación de los impuestos directos aumentó hasta 53,79 % en 2023 antes de caer a 48,77 % en 2024, mientras que los indirectos, que habían descendido a 46,21 % en 2023, repuntaron al 51,23 % en 2024. Este comportamiento sugiere que la carga tributaria se ha redistribuido entre contribuyentes individuales y consumidores, con posibles implicaciones en el consumo y la inversión.

Conclusiones y recomendaciones

La presión tributaria en Colombia ha experimentado fluctuaciones significativas entre 1980 y 2024. Tras una caída entre 1980 y 1984, hubo una recuperación sostenida hasta 2003, impulsada por reformas tributarias. Posteriormente, la carga impositiva aumen-

» La evasión tributaria sigue siendo un problema estructural, exacerbado por la desconfianza en el Estado, la percepción de corrupción y la falta de equidad en la distribución de la carga impositiva.

tó en las décadas siguientes, reflejando el esfuerzo del Estado por fortalecer su capacidad recaudatoria.

La tributación interna ha incrementado su participación en los ingresos fiscales, reduciendo la dependencia del comercio exterior. Mientras que en 1970 los impuestos internos representaban el 66,81 % de la recaudación, en 2018 alcanzaron el 83,95 %. Esta transformación ha aumentado la carga sobre los contribuyentes nacionales, especialmente a través del impuesto sobre la renta y el IVA.

Las reformas fiscales entre 1980 y 2003 lograron aumentar la productividad del impuesto a la renta y el IVA. La reducción de la tarifa máxima del impuesto a la renta del 49 % en 1983 al 30 % en 1986 contribuyó a mejorar su eficiencia, alcanzando un recaudo del 5,3 % del PIB en 2003. Asimismo, el aumento del IVA del 10 % en 1983 al 16 % en 1995 elevó su participación en la recaudación hasta el 5,67 % del PIB en 2003.

A pesar de los avances en la recaudación, la multiplicidad de tasas, exenciones y la evasión fiscal han generado distorsiones en la eficiencia del sistema tributario. La evasión tributaria sigue siendo un problema estructural, exacerbado por la desconfianza en el Estado,



La falta de progresividad del sistema tributario, el predominio de impuestos indirectos y la resistencia a reformas fiscales progresivas han restringido la capacidad redistributiva del sistema.

la percepción de corrupción y la falta de equidad en la distribución de la carga impositiva.

Desde los años 90, la eliminación del impuesto inflacionario y la independencia del Banco Central han modernizado la política fiscal. Sin embargo, las reformas han incrementado la carga tributaria sin garantizar un crecimiento económico sostenido. La diversidad de tasas y exenciones ha generado un sistema complejo que dificulta la inversión y el cumplimiento tributario.

La política fiscal ha priorizado los subsidios y programas focalizados como mecanismo redistributivo, pero con un impacto limitado en la equidad. La falta de progresividad del sistema tributario, el predominio de impuestos indirectos y la resistencia a reformas fiscales progresivas han restringido la capacidad redistributiva del sistema.

La recaudación tributaria sufrió una caída del 15,2 % en 2020 debido a la pandemia, seguida de una recuperación en 2021 y 2022. Sin embargo, en 2024 se observó una nueva caída, posiblemente relacionada con los efectos de la reforma tributaria de 2022 y el

menor crecimiento económico. Además, la composición de la recaudación ha variado, con un aumento de los impuestos directos en 2023, seguido de una reducción en 2024, mientras que los impuestos indirectos han repuntado, lo que podría impactar el consumo y la inversión.

Para mejorar la equidad del sistema tributario es fundamental implementar reformas que aumenten la progresividad de los impuestos, reduzcan las exenciones y mejoren la eficiencia del gasto público. Sin embargo, estas reformas enfrentan altos costos políticos debido a la resistencia de sectores con mayor capacidad de influencia.

La evolución tributaria en Colombia ha estado marcada por reformas no estructurales que han logrado aumentar la recaudación, pero han generado efectos secundarios en la eficiencia económica y la equidad fiscal. La evasión, la complejidad del sistema y la dependencia de impuestos regresivos siguen siendo desafíos clave para mejorar la sostenibilidad y la legitimidad del sistema tributario colombiano. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cardoso Canizales, D. E., & Navarro Pérez, P. A. (2022). Influencias de los factores conductuales en la evasión de impuestos en Colombia. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 80, 109 - 1333. <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n80a05>.
- Fergusson, L. (2003). Impuestos, crecimiento económico y bienes en Colombia (1970-1999). *Revista Desarrollo y Sociedad*, 143 - 202. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/dys/article/view/6508>.
- González, J. I. (1996). La política fiscal y los efectos redistributivos de los subsidios y de los impuestos en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 69 - 84. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/13265>.
- Mendoza Tolosa, H. A., Campo Robledo, J. A., & Clavijo Cortez, P. H. (2022). Tributación y dinámica económica regional en Colombia. *Revista Finanzas y Política Económica*, 14(1), 207-244. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v14.n1.2022.9>.
- Parra Jiménez, O. D., & Patiño Jacinto, R. A. (2010). Evasión de impuestos nacionales en Colombia: Años 2001 - 2009. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Universidad Militar Nueva Granada*, XVIII(2), 177 - 198. <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v18n2/v18n2a11.pdf>.
- Sánchez Torres, F. J., & Espinosa, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <http://hdl.handle.net/1992/7927>.

LA REGLA FISCAL EN COLOMBIA

TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

La situación de las finanzas públicas del Gobierno evidencia la necesidad de medidas estructurales para elevar los ingresos o reducir gastos, con la participación del Congreso. La presencia de un ancla fiscal creíble es necesaria para gestionar las fragilidades tanto de corto como de mediano plazo.

LA REGLA FISCAL ES UN ELEMENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD que enmarca la gestión del presupuesto del Gobierno Nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas en Colombia. Desde hace unos años, el cumplimiento de la regla fiscal ha sido objeto de seguimiento por parte del mercado financiero y del público en general.

En este artículo se ilustra, en primer lugar, la evolución del instrumento, a partir de su creación legal en 2011, y el marco institucional del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf). En la segunda sección se hace un examen general de las finanzas públicas en los últimos cinco años. En tercer lugar, se presenta la situación de las finanzas públicas en 2025 y, por último, se comentan los retos fiscales de la economía colombiana de corto y de mediano plazo.

Evolución de la regla fiscal y surgimiento del Carf

La regla fiscal fue establecida por la Ley 1473 del 5 de 2011 cuyo objeto fue “expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país”. Su ámbito de aplicación quedó limitado a “las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC), de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis)”.

La ley prescribe qué regla fiscal se materializa a través del Marco Financiero de Me-



ASTRID MARTÍNEZ ORTIZ

PRESIDENTA DEL COMITÉ
AUTÓNOMO DE
LA REGLA FISCAL

diano Plazo (Mfmp) y establece que el plan de inversiones del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, el marco de gasto de mediano plazo, el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación “deben ser consistentes con la regla fiscal”, contenida en el Mfmp (artículo 4 de la ley 1473 subtitulado: Coherencia).

Sobre la regla fiscal la ley dispuso que el gasto estructural (diferente del gasto contra cíclico) “no podrá superar el ingreso estructural en un monto que exceda la meta anual del balance estructural establecido. Y fijó esta meta para 2022 en 1 % del PIB, la cual se alcanzaría mediante una senda decreciente, a partir de 2014 (2,3 %)

Se ordenó también que el Gobierno debía presentar al comité consultivo técnico independiente las metodologías y parámetros de la regla fiscal, el informe de cumplimiento de la regla fiscal al Congreso de la República y la suspensión de la regla contemplada en la ley, con el fin de obtener su concepto no vinculante. El comité consultivo estaba conformado por académicos y expertos y no tenía un grupo técnico independiente y permanente.

En 2021 se modificó la Ley 1473 de 2011 para crear el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) e introducir cambios en la regla fiscal y fortalecer su institucionalidad. El Carf fue creado por medio del artículo 61 de la Ley



de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Comité tiene como objeto realizar el seguimiento a la regla fiscal, así como propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de conceptos no vinculantes.

En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tiene las siguientes funciones:

- Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Mfmp y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno Nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 2155 de 2021.
- Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno general.

» En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tiene, entre otros la función de emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal.

- Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.
- Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal y el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Mfmp, el marco de gasto de mediano plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno Nacional.
- Adicionalmente, emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno Nacional considere necesarios para su cálculo.



- Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Confis. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno Nacional mediante reglamentación.

La ley indica que los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) serán públicos y ampliamente difundidos. Está compuesto por 5 miembros expertos en finanzas públicas, nombrados por períodos fijos por el ministro de Hacienda y 2 miembros del Congreso de la República. Cuenta con un equipo técnico que le da los insumos que requiere para cumplir con sus funciones. A sus sesiones asiste el ministro de Hacienda y Crédito Público, con voz, pero sin voto. Los conceptos del comité son no vinculantes y sus funciones legales se cumplen a través de pronunciamientos públicos. En sus tres años de vida ha logrado reconocimiento como organismo técnico independiente, que provee insumos a los analistas del mercado financiero y a la opinión pública. Presenta dos informes de sus actividades al año al Congreso de la República.

En el Título V de la ley 2155 de 2021 se consagra la regla fiscal como mecanismo de

» La ley indica que los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (Carf) serán públicos y ampliamente difundidos. Está compuesto por 5 miembros expertos en finanzas públicas, nombrados por períodos fijos por el ministro de Hacienda y 2 miembros del Congreso de la República.

sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no supere el límite de deuda. Esta disposición establece el límite de deuda en el 71 % del PIB y un ancla de deuda de 55 % del PIB. El balance primario neto estructural (Bpne) “equivale al balance primario del Gobierno Nacional Central (GNC) [no el gobierno general], excluyendo el efecto de las (...) TUV, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El (...) Confis efectuará el cálculo de este balance” (artículo 61 de la Ley 2155 de 2021).

De lo anterior se puede concluir acerca de las características institucionales y técnicas de la nueva regla fiscal vigente en Colombia. En lo que respecta al marco institucional, es importante destacar algunos aspectos. El Carf está definido como organismo del orden nacional, técnico, independiente y permanente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No tiene personería jurídica ni autonomía administrativa y financiera.

Las leyes que crearon la regla fiscal y el Comité no dispusieron que sea el comité quien certifique el cumplimiento de la regla fiscal en Colombia. Es el Confis quien calcula el balance primario neto estructural y el Gobierno quien informa sobre el cumplimiento de la regla fiscal al Congreso de la República. El Carf emite conceptos técnicos independientes no vinculantes sobre las metodologías y parámetros de la regla fiscal, sobre el informe al Con-

La exigencia del ajuste fiscal que hay que realizar en 2026, en el primer año del nuevo gobierno, dependerá del nivel en el que cierre la deuda en 2025. Los esfuerzos de ajuste fiscal durante este año determinarán en buena medida los grados de libertad con los que operará la política fiscal a partir del próximo año.

greso y sobre la activación de la cláusula de escape, en el caso en que se utilice esa figura, en condiciones excepcionales.

A pesar de su nombre, el comité no es autónomo en el sentido en que la Constitución Nacional define los organismos autónomos como el Banco de la República, que no forma parte de las ramas del poder público. Una reforma legal le podría dar al comité, además de su independencia, autonomía administrativa y financiera.

Sobre los elementos técnicos de la regla, la ley incluye definiciones sobre ciclo petrolero, ciclo económico y TUV, así como sobre el balance primario neto estructural, sobre las cuales el Confis desarrolla una metodología. La ley incluye un límite y un ancla de deuda, una ecuación en la cual vincula el Bpne con la dinámica de la deuda y una disposición sobre las metas de la regla en una etapa de transición hasta 2025.

A la manera de otros consejos fiscales en el mundo, el Carf hace seguimiento de la regla

fiscal, con alertas tempranas para asegurar su cumplimiento. De igual forma, analiza de manera técnica e independiente, el impacto fiscal de las políticas públicas, del balance fiscal y de la dinámica de la deuda pública, en línea con su mandato legal de velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Dinámica de las finanzas públicas del GNC en el último lustro

En los últimos años el país ha acumulado desbalances fiscales sustanciales que han conducido al aumento de riesgos y que requieren gestión y monitoreo cercano. En efecto, el déficit fiscal, es decir, el margen con el que los gastos superan los ingresos, se incrementó desde 2,5 % del PIB en 2019, antes de la pandemia, hasta 6,8 % del PIB en 2024.

En consecuencia, la deuda pública creció 10,9 puntos porcentuales (pp) del PIB en ese periodo y se ubicó en 59,3 % del PIB al cierre de 2024, el tercer dato más alto de la historia (Gráfico 1); la tasa de interés implícita de la

GRÁFICO 1.

DÉFICIT FISCAL POR COMPONENTES 2024 VS 2019.





La situación fiscal del país se percibe también retadora en el mediano plazo. En primer lugar aún si se cumple la regla fiscal en 2025, la deuda pública mantendría su tendencia creciente este año y cerraría por encima de 60 % del PIB.

deuda pasó de 6 % en 2019 a 7,3 % en 2024. El servicio de la deuda aumentó desde cuando, en 2019, el Gobierno destinaba 1 de cada 5 pesos de recaudo tributario a ese fin, hasta 2024, cuando esa relación fue de 1 de cada 3 pesos recaudado.

Las cifras son dicientes. El aumento de 4,3pp del PIB en el déficit fiscal entre 2019 y 2024 es el espejo de mayores gastos por 4,5pp del PIB y un incremento marginal de 0,3pp del PIB de los ingresos totales del Gobierno, pese a la aprobación de dos reformas tributarias (en 2021 y 2022).

Las partidas de funcionamiento son las que más presión han ejercido, con un aporte agregado de 2,9pp del PIB. Este aumento del gasto de funcionamiento se ha concentrado en el déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (1,2pp del PIB), salud (0,7pp del PIB) y pensiones (0,4pp del PIB). Adicionalmente, el pago de intereses alcanzó su máximo histórico en 2024, 4,4 % del PIB, es decir, 1,4pp del PIB por encima del costo de la deuda pública registrado en 2019 y 1,2pp del PIB superior al promedio de la última década. En paralelo, la inversión solo se incrementó 0,2pp del PIB entre 2019 y 2024.

Según cálculos del comité, en el último quinquenio, cerca del 85 % del gasto total corresponde a partidas inflexibles, es decir, ordenadas por alguna disposición constitucional o legal; y las obligaciones financieras hacen parte de las inflexibilidades del presupuesto.

En materia de ingresos tributarios, el país no ha superado, de forma sostenida, el umbral de 14,5 % del PIB, pese a la frecuencia con la que se aprueban reformas tributarias en el

país. En 2023 los ingresos se ubicaron en 16,6 % del PIB, pero esta expansión fue excepcional. En 2024 el recaudo cerró en 14,3 % del PIB, en línea con los ingresos tributarios promedio de la última década (14,2 % del PIB).

Cierre fiscal del Gobierno Nacional Central en 2024

En 2024 se revirtió el proceso de consolidación fiscal que se presentó entre 2021 y 2023. El déficit fiscal había pasado de 7,8 % del PIB en 2020 a 4,3 % del PIB, un ajuste de 3,5pp del PIB. La deuda, por su parte, se había reducido desde 60,7 % del PIB en 2020 hasta 53,4 % del PIB en 2023, nivel por debajo del ancla legal de 55 % del PIB¹. Luego, en 2024, el déficit total se incrementó 2,6pp del PIB respecto de 2023 y se ubicó en 6,8 % del PIB, el máximo desde que se tienen registros si se excluye del análisis los años de crisis económica y pandemia (1999, 2020 y 2021). La deuda aumentó 5,9pp del PIB hasta 59,3 % del PIB, impulsada principalmente por la tasa de cambio y el déficit primario, que aportaron el 88 % de su crecimiento.

El deterioro de la posición fiscal del país se explica, por un lado, por el hecho de que los ingresos tributarios fueron cerca de 4pp del PIB inferiores a los programados en el presupuesto de 2024. Por otro lado, el gasto fiscal fue casi 1pp del PIB superior al que se había estipulado en el Mfmp. Lo anterior, a pesar de que la ejecución del presupuesto de gasto fue inferior al promedio de los últimos años.

En comparación con 2023, los ingresos tributarios se redujeron 7 % en 2024 y se ubicaron en COP 244,7 billones. De acuerdo con

1. Excepcionalmente bajaron los pagos por intereses externos (con respecto de lo proyectado para la tasa de cambio), y hubo menores descuentos en colocación de deuda interna. Pronunciamento 10 Carf.



análisis del comité, el comportamiento de los ingresos tributarios en 2024 reflejó un proceso de corrección de los factores transitorios² que favorecieron el recaudo de 2023. De hecho, el recaudo de 2024 fue consistente con la tendencia de los ingresos tributarios que se observó hasta 2022.

El Confis aprobó TUV por COP 32 billones que, de acuerdo con la ley 2155, se descuentan del cómputo del balance primario neto estructural, el indicador relevante para evaluar el cumplimiento de la regla fiscal. Con la inclusión de esas TUV, el Gobierno sustenta que el Bpne estuvo en línea con la meta fiscal legal. El arreglo institucional existente determina que el Confis es la instancia encargada de validar las TUV, después de analizar un concepto técnico que debe emitir el Carf con carácter no vinculante.

» En materia de ingresos tributarios, el país no ha superado, de forma sostenida, el umbral de 14,5 % del PIB, pese a la frecuencia con la que se aprueban reformas tributarias en el país.

El concepto técnico previo que emitió el comité considera que la caída en el recaudo no fue sobreviniente ni tendrá efectos transitorios. En total, de los \$32 billones propuestos por el gobierno, el comité dio concepto no vinculante positivo por solo \$6.2 billones. El diagnóstico del comité se basó en las definiciones de la ley 2155, así como en el documento que aprobó el Confis en 2022.

En ausencia de las TUV aprobadas por el Confis, en contra del concepto técnico del Carf, se habría incumplido la regla fiscal. De acuerdo con la ley, el Bpne en 2024 debió ser -0,2 % del PIB, el mismo que avaló el Confis tras la inclusión de las TUV. Si el Confis hubiera acogido el concepto técnico no vinculante del comité, el BPNE habría sido -1,8 % del PIB, es decir, 1,5pp más negativo que el permitido por la ley³.

2. Ellos fueron altos precios de petróleo y carbón, altísimo crecimiento económico 2021 y 2022, y aumentos en la retención y el anticipo de renta.
3. El comité se pronunciará en junio sobre el informe que el Gobierno presente al Congreso de la República sobre este particular.



De acuerdo con la actualización del plan financiero de 2025, el déficit este año cerraría en 5,1 % del PIB. Lo anterior significaría una mejora en el balance fiscal de 1,7pp del PIB, la máxima de las últimas dos décadas.

Perspectivas fiscales para 2025

De acuerdo con la actualización del plan financiero de 2025, el déficit este año cerraría en 5,1 % del PIB. Lo anterior significaría una mejora en el balance fiscal de 1,7pp del PIB, la máxima de las últimas dos décadas. El balance primario, que no es otra cosa que el balance fiscal excluyendo el pago de intereses, se ubicaría en -0,2 % del PIB.

En el papel, bienvenida la intención de cumplir la regla fiscal; en la realidad, el comité considera improbable que se materialice la totalidad de la proyección de ingresos que contempla el plan financiero. De acuerdo con el Gobierno, los ingresos tributarios presentarían un crecimiento anual de 22,6 % en 2025, en un contexto en el que la economía crecería 5,8 % en términos nominales (2,6 % en términos reales). El comité, en cambio, proyecta un crecimiento del recaudo de 8,7 %, más cercana al crecimiento de la actividad productiva,

» En la economía del día a día, el pequeño comercio enfrenta las consecuencias de la inflación y el bajo crecimiento económico, síntomas de un entorno fiscal frágil.

con lo cual los ingresos tributarios ascenderían a COP 265,9 billones (frente a COP 299,9 billones previstos en el PF). La gestión adicional podría recaudar COP 6,2 billones, por debajo de los COP 14 billones incluidos en el PF; el comité estima que la proyección del Gobierno estaría sobrestimada en COP 34 billones en 2025.

El Gobierno emitió un decreto de aplazamiento por COP 12 billones en enero, que no tiene impacto fiscal hasta tanto no se materialicen medidas para reducir el gasto. La estrategia presentada por el ministerio de Hacienda incluye un uso eficiente de la caja, a través de mayores controles en el Plan Anual de Caja (PAC). El instrumento convencional y más efectivo para reducir el gasto es su recorte. Las medidas de aplazamiento o de control del PAC no eliminan partidas de gasto y constituyen un riesgo, máxime cuando se estima que alrededor del 90 % del presupuesto de 2025 es inflexible.





Además, la reserva presupuestal, el gasto que se aplaza de una vigencia a otra, cerró en máximos históricos en 2024 y ejercerá presiones fiscales sustanciales en 2025. En efecto, la reserva presupuestal cerró en COP 52,2 billones en 2024, cifra significativamente superior a la registrada en 2023 (COP 33 billones). Lo anterior supone retos adicionales para el cumplimiento de la regla fiscal en 2025 y para la liquidez del Gobierno.

En suma, el comité prevé que se requiere un ajuste de COP 46 billones (2,6 % del PIB), para cumplir la regla fiscal en 2025.

Consideraciones sobre el mediano plazo

La situación fiscal del país se percibe también retadora en el mediano plazo. En primer lugar aún si se cumple la regla fiscal en 2025, la deuda pública mantendría su tendencia creciente este año y cerraría por encima de 60 % del PIB. Hasta 2025 rige el periodo de transición de la regla fiscal, según el cual la ley establece unas metas puntuales sobre el Bpne, independientemente del nivel de la deuda neta. Sin embargo, la fórmula paramétrica de la regla fiscal empieza a operar en 2026. Dicha fórmula fija metas sobre el Bpne en función de la distancia entre

» La sostenibilidad fiscal del país requiere decisiones estructurales y consensuadas, donde el Congreso desempeña un papel decisivo para lograr una política fiscal con credibilidad.

la deuda observada el año anterior y su nivel objetivo de mediano plazo -técnicamente conocido como el ancla- que es 55 % del PIB.

En consecuencia, la exigencia del ajuste fiscal que hay que realizar en 2026, en el primer año del nuevo gobierno, dependerá del nivel en el que cierre la deuda en 2025. Los esfuerzos de ajuste fiscal durante este año determinarán en buena medida los grados de libertad con los que operará la política fiscal a partir del próximo año.

En segundo lugar, la relación entre el costo efectivo de la deuda y la capacidad de generación de ingresos del Gobierno se ha debilitado en los últimos años. En otras palabras, la interacción entre las altas y persistentes tasas de interés y las modestas tasas de crecimiento económico, generarán presiones alcistas sobre la deuda, que dificultarán su convergencia al ancla.

En conclusión, la situación de las finanzas públicas del Gobierno evidencia la necesidad de medidas estructurales para elevar los ingresos o reducir gastos, con la participación del Congreso. La presencia de un ancla fiscal creíble es necesaria para gestionar las fragilidades tanto de corto como de mediano plazo. **EC**



¿Puede una economía sostenerse mientras sus ríos se secan y sus cosechas fallan? La crisis climática no solo amenaza el ambiente: mina la base tributaria, encarece el gasto público y compromete la capacidad del Estado para responder. Este artículo revela por qué integrar lo ambiental en la política fiscal ya no es opcional, sino urgente.



HERNANDO ZULETA
DECANO FACULTAD
DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

“DEMASIADO POBRE PARA SER VERDE”

EL ERROR QUE AMENAZA EL FUTURO FISCAL



LAS FINANZAS PÚBLICAS desempeñan un papel esencial para el funcionamiento de cualquier Estado, pues de ellas dependen la prestación de servicios básicos, la inversión en infraestructura y la atención de necesidades sociales. No obstante, cuando los ingresos gubernamentales (provenientes de impuestos, regalías y otras fuentes) no alcanzan para cubrir el gasto, los gobiernos recurren al endeudamiento. La diferencia entre ingresos y gastos se conoce como *déficit fiscal* y los pasivos que el Gobierno asume con los prestamistas se denominan *deuda pública*.

La magnitud de la deuda y la capacidad de pago del Gobierno se reflejan en la llamada *sostenibilidad fiscal*, que depende de la solidez institucional, la estabilidad macroeconómica y la trayectoria de crecimiento de la economía (Hall, 2013). Si el gasto público supera persistentemente los ingresos o si se percibe un riesgo elevado en las finanzas públicas, las tasas de interés tenderán a subir y el país puede caer en un círculo vicioso de encarecimiento de la deuda. Para reducir dicha vulnerabilidad, numerosos países han implementado reglas fiscales, es decir, límites o guías para el déficit, la deuda y/o el gasto.

En este artículo señalo la necesidad de incluir consideraciones ambientales en el diseño de las reglas fiscales. El cambio climático y la degradación de los recursos naturales representan riesgos crecientes para la estabilidad económica, lo que, a su vez, incide en la solvencia de los estados (Peters, 2012; Pekanov & Schratzenstaller, 2020). Este artículo analiza, de manera didáctica, por qué la degradación ambiental afecta la recaudación tributaria y el gasto público, y cómo la política fiscal puede --y debe-- integrar consideraciones ecológicas para proteger tanto los ecosistemas como la estabilidad financiera de largo plazo¹.

Deuda pública sostenibilidad fiscal

Cuando un país se endeuda, ya sea con organismos internacionales, instituciones financieras o inversionistas privados, la calidad de estos préstamos depende de la reputación y la capacidad de pago del gobierno. Dicha capacidad está vinculada con el crecimiento económico, la estabilidad financiera y la fortaleza institucional. En este contexto, *sostenibilidad fiscal* significa la aptitud para no acumular

1. Zuleta & Rojas (2025) presentan un análisis similar a la luz de un modelo de crecimiento económico.



deuda de manera indefinida, conservando una gestión que permita atender oportunamente las obligaciones corrientes y futuras (Hall, 2013).

En la literatura se considera que la deuda pública es sostenible si el valor presente de los superávits primarios proyectados (ingresos menos gastos, sin contar los intereses de la deuda) iguala o supera el volumen de deuda. Si un país mantiene déficits fiscales persistentes o si la tasa de interés supera significativamente a la tasa de crecimiento de la economía, entonces la deuda puede crecer de forma incontrolable, desembocando en ajustes bruscos o reestructuraciones (Hall, 2013).

Para reducir la probabilidad de que la deuda pública crezca sin límite, se han adoptado reglas fiscales en varios países.

Estas reglas imponen restricciones cuantitativas al déficit, la deuda o el crecimiento del gasto, y buscan enviar una señal de disciplina a los mercados (Burke *et al.*, 2015). No obstante, hasta hace poco, la mayoría de los debates sobre sostenibilidad fiscal no incorporaban riesgos ambientales. Esta omisión supone un problema creciente, ya que la degradación ecológica puede reducir el potencial produc-

» La ocupación inadecuada del suelo y la falta de planeación aumentan la vulnerabilidad ante desastres, reflejando la necesidad de integrar la gestión ambiental en las decisiones fiscales y presupuestales.

tivo, disminuir la base impositiva y generar mayores costos sociales y económicos.

El diseño e implementación de las reglas fiscales varía ampliamente entre países, en función de sus objetivos, capacidades institucionales y circunstancias macroeconómicas. En términos generales, estas reglas se agrupan en cuatro grandes categorías, que pueden utilizarse de forma independiente o complementaria (García-Zambrano *et al.*, 2022).

Primero, las *reglas de gasto* establecen límites al crecimiento o nivel del gasto público —ya sea total, primario o corriente—, fijándolos en términos absolutos, como porcentaje del PIB, o según su tasa de crecimiento nominal o real. Se trata de reglas relativamente simples de monitorear y con potencial contracíclico, especialmente útiles en contextos donde es difícil estimar un balance estructural. No obstante, existe preocupación sobre sus efectos en la composición del gasto, dado que podrían inducir una reducción de la inversión pública en favor de partidas más electoralmente atractivas. Este tipo de regla es utilizado, entre otros, por Alemania, Estados Unidos, Italia, España, Colombia, Brasil, Uruguay y Perú.



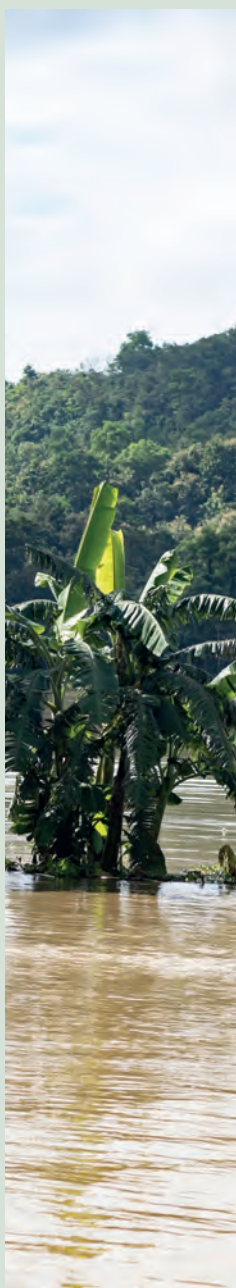
Los pasivos ambientales —los costos potenciales de daños o desastres relacionados con el entorno— se incrementan. Cuando un gobierno no se prepara para manejar estos riesgos, se exponen las finanzas públicas a fuertes desequilibrios.

En segundo lugar, las *reglas de balance* imponen restricciones numéricas al resultado fiscal, ya sea en su versión general o estructural (ajustada por el ciclo económico). Pueden complementarse con instrumentos como la “regla de oro”, que permite endeudarse únicamente para financiar inversión pública, con el fin de promover equidad intergeneracional. Este tipo de regla requiere una mayor capacidad técnica para su aplicación, pero está presente en países como Chile, Costa Rica, Finlandia, Grecia, Japón, México, Noruega y Uruguay.

Tercero, las *reglas de ingresos* establecen techos o pisos a la recaudación —en términos absolutos o como proporción del PIB— con el objetivo de evitar cargas tributarias excesivas o el uso procíclico de ingresos extraordinarios. Sin embargo, son menos frecuentes, debido al bajo grado de control que tienen los gobiernos sobre los ingresos públicos y al riesgo de inducir una política fiscal procíclica si no se acompañan de restricciones sobre el gasto o el balance. Algunos países que las han adoptado incluyen Australia, Francia, Irán, Senegal y los Países Bajos.

Finalmente, las *reglas de deuda* fijan un ancla para el nivel de endeudamiento, típicamente como porcentaje del PIB. Estas reglas buscan garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y son apreciadas por su claridad comunicacional y por ofrecer una señal de compromiso con la responsabilidad fiscal. Además, contribuyen a generar espacio para responder a shocks negativos y fortalecer la confianza de los mercados.

Sin embargo, ninguna de estas categorías incorpora de manera explícita el problema ambiental y, en la actualidad, las discusiones sobre sostenibilidad fiscal no pueden soslayar la dimensión ambiental.



Quando la degradación ambiental se convierte en riesgo fiscal

La incidencia de la degradación ambiental en la sostenibilidad fiscal es cada vez más evidente. Diversos desastres recientes ejemplifican cómo los daños ecológicos pueden mermar los ingresos del gobierno y exigir un gasto adicional. Un caso notable es el de la ruptura de la presa de residuos mineros en el municipio de Mariana (Brasil) en 2015, que ocasionó la muerte de 19 personas y el vertido de 34 millones de metros cúbicos de lodo tóxico en el río Doce (Aires *et al.*, 2018). El daño medioambiental y la paralización de las actividades mineras causaron pérdidas fiscales significativas: en 2017, el Estado de Espírito Santo dejó de percibir aproximadamente 206 millones de reales y Minas Gerais, 138 millones (Samarco, 2017).

Otro ejemplo es la falta de acceso a agua limpia e infraestructura de saneamiento básico, la cual eleva considerablemente el gasto en salud pública. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (2014), por cada dólar invertido en agua y saneamiento, se generan 4.3 dólares de ahorro en costos de atención médica y otros impactos adversos. En la medida en que no se atiendan estas necesidades, aumenta el gasto público y, por ende, la tensión sobre la sostenibilidad de las finanzas estatales (Banco Mundial, 2012).

El cambio climático, por su parte, intensifica eventos extremos como inundaciones, sequías y olas de calor, que destruyen infraestructuras y afectan actividades agrícolas y pesqueras. Según el *Informe Stern*, la inacción frente al cambio climático puede costar del 5 % al 20 % del PIB mundial al año (Stern, 2007). Otros estudios estiman que el calentamiento global impactará de manera negativa a la gran mayoría de las economías, especialmente a



las más pobres, reduciendo su productividad media (Burke *et al.*, 2015; Dell *et al.*, 2014).

Así, los *pasivos ambientales* —los costos potenciales de daños o desastres relacionados con el entorno— se incrementan. Cuando un gobierno no se prepara para manejar estos riesgos, se exponen las finanzas públicas a fuertes desequilibrios. Para atenuar esta vulnerabilidad se requiere intervenir con políticas públicas que, además de focalizarse en variables macroeconómicas, incluyan mecanismos de gestión y adaptación ambiental.

“Demasiado pobre para ser verde”

En países en desarrollo es frecuente que el combate a la pobreza y la desigualdad se perciba como una prioridad más urgente que la protección del medio ambiente (Banco Mundial, 2012). Bajo el argumento de que la protección ambiental es un ‘bien de lujo’, se presenta la tesis de que ciertos países son ‘demasiado pobres para ser verdes’ (Martínez-Alier, 1995). Las razones que sustentan esa visión son:

1. *Necesidades básicas insatisfechas*: en contextos de bajos ingresos, la población tiende a priorizar el acceso a bienes esenciales como la alimentación, la salud y la educación, por encima de las preocupaciones

» Las pérdidas económicas ocasionadas por eventos extremos no solo afectan directamente a los ciudadanos, sino que disminuyen la productividad y reducen la recaudación tributaria, poniendo en jaque la sostenibilidad fiscal.

ambientales (Grossman & Krueger, 1995). En consecuencia, los países más pobres deben concentrarse en resolver las necesidades básicas insatisfechas de su población. La transición hacia una economía más verde puede generar presiones sobre el consumo de bienes fundamentales, como los alimentos, lo que plantea desafíos importantes en términos de equidad. Si se implementa de manera uniforme en todos los países, dicha transición podría agravar la pobreza y la desigualdad en las economías más vulnerables.

2. *Escasa conciencia ambiental*: en contextos de menor acceso a la educación y menor ingreso per cápita, se presupone que también hay menos demanda social por políticas ambientales (Azadi *et al.*, 2011).
3. *Limitaciones presupuestarias*: los países con ingresos altos tienen recursos para enfrentar problemas ecológicos, mientras que los países más pobres carecen de esos márgenes (Munasinghe, 1999).

Aun así, la omisión de la dimensión ambiental puede desencadenar en el futuro costos todavía más elevados: destrucción



Un entorno ambiental deteriorado frena el crecimiento económico y, por ende, recorta la base impositiva, a la vez que incrementa la necesidad de gasto en mitigación y adaptación. En condiciones en que la tasa de crecimiento es menor que la de interés, la deuda pública tiende a volverse insostenible.

de medios de vida, mayores gastos en salud, crisis por migraciones internas, pérdida de competitividad agrícola, entre otros. Estos problemas terminan por presionar el presupuesto público y amenazan la sostenibilidad fiscal (Dell *et al.*, 2012). Por otro lado, la implementación de *políticas fiscales verdes*—por ejemplo, gravámenes a la contaminación y subsidios a energías limpias— puede constituir una oportunidad para abordar simultáneamente asuntos estructurales de desarrollo y la protección del entorno (Peters, 2012).

Integrar la dimensión ambiental en las reglas fiscales

Integrar la dimensión ambiental en las reglas fiscales constituye un paso fundamental hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien las políticas fiscales tradicionales se centran en controlar el déficit, la deuda y el gasto, los efectos del deterioro medioambiental—como la contaminación, la sobreexplotación de recursos y la mayor frecuencia de desastres naturales— pueden alterar significativamente los parámetros de solvencia de un país.

En este sentido, incluir límites a la emisión de contaminantes o a la deforestación resulta clave para salvaguardar tanto la estabilidad macroeconómica como la base de recursos naturales que sustenta la actividad económica (Pekanov & Schratzenstaller, 2020).

Además, establecer objetivos ecológicos claros puede estimular la innovación sostenible, pues se incentiva la inversión en energías renovables, infraestructura resiliente y tecnología verde (Scrieci *et al.*, 2013). Otro beneficio importante radica en la prevención de externalidades negativas: el deterioro de los ecosistemas tiende a repercutir a mediano y largo plazo en el gasto público, por lo que

actuar con antelación permite reducir costes de restauración y proteger al erario de desembolsos imprevistos (IPCC, 2014a).

No obstante, integrar la variable ambiental en las reglas fiscales también presenta desafíos notables. Uno de los más significativos es la medición precisa de los impactos ecológicos, ya que los indicadores tradicionales (déficit, deuda/PIB, entre otros) son más sencillos de cuantificar que la calidad ambiental o la huella de carbono, las cuales conllevan altos grados de incertidumbre (IPCC, 2018). Asimismo, existe la posibilidad de que la inclusión de metas 'verdes' se utilice como excusa para elevar el gasto y el endeudamiento sin que esto se traduzca en beneficios tangibles para el medio ambiente (Peters, 2012). A ello se suma el conflicto con prioridades inmediatas como el desempleo, la pobreza y la inflación, que suelen acaparar la agenda política, sobre todo en países en desarrollo y en períodos electorales, dificultando la asignación de recursos suficientes a la protección ecológica (Munasinghe, 1999).

Estos retos se hacen evidentes al analizar cómo la calidad ambiental repercute en la producción, la recaudación tributaria y la deuda pública. La productividad de una economía depende del capital (público y privado), la fuerza laboral y la eficiencia de estos factores, pero la degradación de suelos y fuentes hídricas, así como la contaminación del aire, puede reducir significativamente rendimientos agrícolas, pesqueros e industriales (IPCC, 2014b).

Un entorno ambiental deteriorado frena el crecimiento económico y, por ende, recorta la base impositiva, a la vez que incrementa la necesidad de gasto en mitigación y adaptación. En condiciones en que la tasa de crecimiento es menor que la de interés, la deuda



pública tiende a volverse insostenible, y los choques ambientales no hacen sino agravar la situación (Burke *et al.*, 2019). Incluso en casos de crecimiento robusto, el deterioro ecológico continuado puede mermar la generación de ingresos tributarios a mediano y largo plazo, afectando la capacidad del Estado para honrar sus compromisos (Stern, 2016).

Dentro de este panorama, el gasto en adaptación actúa como una especie de ‘seguro fiscal’: la inversión en diques, defensas contra inundaciones, sistemas de riego y reservas de agua, infraestructura hospitalaria o planes de gestión de riesgos reducen la probabilidad de asumir costos aún mayores en el futuro (IPCC, 2007).

Desde la perspectiva de las reglas fiscales se pueden reservar porcentajes mínimos del presupuesto para obras de protección ambiental o permitir cierto grado de déficit en situaciones extremas, siempre que los recursos se destinen explícitamente a tareas de reconstrucción y prevención (Scriciu *et al.*, 2013). Estas estrategias no solo resguardan a la población de los efectos de eventos climáticos adversos, sino que también conservan la confianza de los mercados, al mostrar que el país tiene mecanismos de respuesta fiscal sólidos.

» Los desastres naturales provocados por la degradación ambiental — agravada por prácticas como la minería ilegal, la explotación a cielo abierto, la deforestación y el uso inadecuado del suelo — obligan al Estado a destinar crecientes recursos a emergencias y reconstrucción. Estas presiones elevan el gasto público, erosionan la capacidad fiscal y dificultan el cumplimiento de la regla fiscal, comprometiendo la sostenibilidad financiera del país, tensionando el cumplimiento de la regla fiscal.

Diseñar reglas fiscales que incluyan la variable ambiental implica establecer metas o indicadores ecológicos, tales como topes a la deforestación, a la contaminación del aire o al uso excesivo de agua (Peters, 2012). Asimismo, resulta clave contemplar criterios flexibles de gasto: del mismo modo en que muchas reglas fiscales permiten un incremento del gasto cuando el PIB cae para atenuar el ciclo económico, debería contemplarse un aumento de la inversión ‘verde’ en casos de crisis ambientales (Pekanov & Schratzenstaller, 2020).

Otro mecanismo útil es la creación de fondos de estabilización ambiental, similares a los que se emplean en sectores como el petrolero, de modo que se ahorren recursos en períodos normales y se disponga de ellos cuando se presenten shocks ecológicos (Scriciu *et al.*, 2013). La transparencia y la verificación independiente resultan cruciales: organismos autónomos deben monitorear el destino de los recursos “verdes” para evitar que la inclusión de variables ambientales sirva únicamente como una justificación política de nuevos gastos o endeudamientos sin control (Dell *et al.*, 2014). Por último, la adaptación local de estas reglas es esencial, puesto que cada región enfrenta problemáticas ambien-



Los hacedores de política deben equilibrar la solidez financiera y la credibilidad en los mercados con la protección del capital natural que sustenta la generación de ingresos. Asumir que un país es ‘demasiado pobre para ser verde’ es peligroso en un contexto de urgencia climática.

tales específicas, como inundaciones, sequías o la elevación del nivel del mar, que exigen soluciones a medida (Silva, 2010).

En definitiva, la integración de lo ecológico en el marco de las reglas fiscales no solo aporta un enfoque de largo plazo y promueve la innovación sostenible, sino que también sirve para prevenir externalidades negativas que tarde o temprano recaerían sobre el presupuesto público. Sin embargo, para que este enfoque sea realmente efectivo, es indispensable resolver los desafíos de medición, velar por la disciplina en el gasto y lidiar con las múltiples prioridades sociales y económicas de cada país.

Al final, proteger la calidad ambiental no es solo una cuestión de conciencia ecológica, sino también una estrategia para salvaguardar la base impositiva, la estabilidad económica y la viabilidad de la deuda. De esta manera, se refuerza la resiliencia de las finanzas públicas ante el cambio climático y otras amenazas ambientales, contribuyendo a un desarrollo que sea verdaderamente sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Perspectivas de largo plazo y reflexiones finales

Las proyecciones climáticas sugieren que los eventos extremos y la degradación ambiental podrían intensificarse (IPCC, 2018), impactando de forma cada vez más significativa la producción y la recaudación fiscal. Sectores clave, como el agrícola y el industrial, enfrentarían mayores riesgos de destrucción de infraestructura y de caída en su capacidad productiva, con el consecuente aumento del gasto público en emergencias y reconstrucción (Stern, 2007, 2016).

En este panorama, la *sostenibilidad fiscal* no puede basarse únicamente en indicadores

económicos clásicos; la conservación de los activos ambientales se vuelve igualmente crucial. De lo contrario, se sobrevalora la capacidad de la economía para honrar su deuda, pues indicadores como el PIB podrían inducir a error si no se descuenta la pérdida o el deterioro de los recursos naturales, además de incurrir en errores de medición del PIB (Scrieciu *et al.*, 2013).

De cara al futuro, los hacedores de política deben equilibrar la solidez financiera y la credibilidad en los mercados con la protección del capital natural que sustenta la generación de ingresos. Asumir que un país es ‘demasiado pobre para ser verde’ es peligroso en un contexto de urgencia climática: no actuar de manera oportuna acumula pasivos que terminarán manifestándose en catástrofes, afecciones a la salud y pérdida de competitividad (Stern, 2016). Esto, a su vez, incrementa la presión sobre el gasto público y eleva la carga de la deuda.

En este sentido, pueden destacarse las siguientes conclusiones principales:

1. *Sostenibilidad fiscal y ambiental van de la mano.* La degradación del entorno recorta la base impositiva y eleva los gastos en emergencias, mermando la capacidad de pago del Estado.
2. *Las reglas fiscales tradicionales requieren una actualización.* Incluir metas ambientales ayuda a prever sobrecostos futuros y a mantener el equilibrio de largo plazo.
3. *El argumento ‘demasiado pobre para ser verde’ es engañoso.* Postergar la protección ecológica multiplica los costos a largo plazo y expone aún más las finanzas públicas.

4. *El gasto en adaptación funciona como un seguro.* Incorporarlo de manera explícita en la regla fiscal fortalece la resiliencia ante desastres naturales.
5. *La innovación institucional y la transparencia son decisivas.* Sin una supervisión clara, los objetivos ambientales pueden usarse como excusa para un gasto indebido o políticamente motivado.

En suma, la adopción de reglas fiscales con consideraciones ambientales constituye una estrategia hacia la sostenibilidad integral. La prosperidad económica y la preservación de los recursos naturales deben ir de la mano para garantizar un crecimiento que no ponga en peligro el bienestar de las generaciones futuras. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aires, U. R. V., Siqueira, G. W., Gleriani, J. M., Batista, P. V. G., Santos, A. R., & Messias, L. T. (2018). Changes in land use and land cover as a result of the failure of a mining tailings dam in Mariana, MG, Brazil. *Land Use Policy*, 70, 63–70.
- Azadi, H., Verheijke, G., & Witlox, F. (2011). Pollute first, clean up later? *Global and Planetary Change*, 78(3–4), 77–82.
- Banco Mundial. (2012). Inclusive green growth: The pathway to sustainable development. The World Bank.
- Burke, M., Hsiang, S. M., & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature*, 527, 235–239.
- Burke, M., Hsiang, S. M., & Miguel, E. (2019). Global non-linear effect of temperature on economic production. *Nature*, 527, 235–239.
- Dell, M., Jones, B. F., & Olken, B. A. (2012). Climate shocks and economic growth: evidence from the last half century. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(3), 66–95.
- Dell, M., Jones, B. F., & Olken, B. A. (2014). What do we learn from the weather? The new climate–economy literature. *Journal of Economic Literature*, 52(3), 740–798.
- García Zambrano, N., Merlo Ávila, J. I., Valdés Sepúlveda, R., Valdivieso Sastre, J., & Carrasco Díaz, M. (2022). Experiencia internacional en reglas fiscales de deuda (Serie Estudios N.º 91). Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. <https://hdl.handle.net/11626/18583>.
- Grossman, G. M., & Krueger, A. B. (1995). Economic growth and the environment. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(2), 353–377.
- Hall, R. E. (2013). Discussion of fiscal policy after the financial crisis. *International Journal of Central Banking*, 9(S1), 305–312.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2007). Climate change 2007: Synthesis report. IPCC.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014a). Climate change 2014: Synthesis report. Summary for policymakers. Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014b). Climate change 2014: Mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC. Cambridge University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). Global warming of 1.5 °C: Summary for policymakers. IPCC.
- Martínez-Alier, J. (1995). The environment as a luxury good or “too poor to be green”? *Ecological Economics*, 13(1), 1–10.
- Munasinghe, M. (1999). Is environmental degradation an inevitable consequence of economic growth: Tunneling through the environmental Kuznets curve. *Ecological Economics*, 29(1), 89–109.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2014). UN-water global analysis and assessment of sanitation and drinking-water (GLAAS) 2014 report: Investing in water and sanitation: Increasing access, reducing inequalities. OMS.
- Pekanov, A., & Schratzenstaller, M. (2020). The role of fiscal rules in relation with the green economy. WIFO Studies, 66442, December.
- Peters, S. (2012). The role of green fiscal mechanisms in developing countries: Lessons learned. Case study (IDB-TN-364). Inter-American Development Bank.
- Samarco. (2017). Estudio mostra impacto da paralisação da Samarco na economia. Samarco.
- Scriciu, S., Barker, T., & Ackerman, F. (2013). Pushing the boundaries of climate economics: Critical issues to consider in climate policy analysis. *Ecological Economics*, 85, 155–165.
- Scriciu, S., Rezai, A., & Mechler, R. (2013). On the economic foundations of green growth discourses: The case of climate change mitigation and macroeconomic dynamics in economic modeling. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 2(3), 251–268.
- Silva, J. G. da. (2010). Os desafios das agriculturas brasileiras. En J. G. Gasques, J. E. Vieira Filho & Z. Navarro (Eds.), *A agricultura brasileira: Desempenho, desafios e perspectivas* (pp. 25–40). IPEA.
- Stern, N. (2007). *The economics of climate change: The Stern Review*. Cambridge University Press.
- Zuleta, H. & Rojas, María del Mar (2025). *Macroeconomía Ambiental*. Mimeo, Universidad de los Andes.

SISTEMA TRIBUTARIO

ESTRATEGIAS CONDUCTUALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

42

¿Y si pagar impuestos no fuera solo cuestión de números? En Colombia, los sesgos mentales y las normas sociales influyen tanto como la contabilidad. Entender cómo la psicología afecta el comportamiento tributario puede ser la clave para mejorar la recaudación, fortalecer la confianza ciudadana y construir un sistema más justo. La economía del comportamiento es una herramienta que puede transformar la política fiscal y acercarnos a una cultura tributaria más transparente y equitativa.



YESICA FERNANDEZ
INVESTIGADORA SENIOR
CONSEJO PRIVADO
DE COMPETITIVIDAD



DANIEL GÓMEZ
VICEPRESIDENTE
CONSEJO PRIVADO
DE COMPETITIVIDAD



KAREN TORRES
PRACTICANTE
CONSEJO PRIVADO
DE COMPETITIVIDAD

LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO ayuda a entender cómo las decisiones de los individuos y las empresas se desvían de las predicciones de los modelos tradicionales de elección racional. A diferencia de la teoría económica clásica, que asume que los contribuyentes toman decisiones basadas en la maximización de su utilidad y con base en un análisis costo-beneficio perfectamente racional, la economía del comportamiento reconoce la influencia de factores psicológicos, cognitivos y sociales en la toma de decisiones fiscales (Thaler & Sunstein, 2008). En este contexto, el cumplimiento tributario no puede explicarse únicamente a partir de sanciones y beneficios, sino que debe considerarse el papel de la confianza en las instituciones, la percepción de equidad y la influencia de normas sociales (Arias, 2019).

El sistema tributario colombiano es complejo y está compuesto por diversos impuestos que buscan garantizar el financiamiento del Estado y promover la equidad y el desarrollo económico. Entre sus principales tributos destacan el impuesto sobre el valor agregado (IVA), que grava el consumo de bienes y servicios; el impuesto sobre la renta, aplicado tanto a personas naturales como a empresas en función de sus ingresos; y el impuesto predial, que afecta a la propiedad inmueble y cuya administración es competencia de los entes territoriales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023).

El sistema enfrenta desafíos significativos, como la evasión y elusión fiscal, la informalidad económica y la percepción de ineficiencia en la gestión de los recursos públicos (Ocde, 2021).



En este contexto, la economía del comportamiento ofrece herramientas valiosas para mejorar el diseño de políticas tributarias y fomentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. Mediante estrategias como el uso de “nudges” o incentivos conductuales, la simplificación de procesos tributarios y la mejora en la comunicación gubernamental, es posible fortalecer la cultura tributaria y aumentar la recaudación sin recurrir exclusivamente a sanciones más estrictas (López & Pérez, 2020).

Este documento demostrará cómo la integración de la economía del comportamiento en el ámbito tributario puede contribuir a enfrentar los desafíos del sistema fiscal colombiano, promoviendo mayor eficiencia y equidad en el recaudo.

Sesgos conductuales clave y su relevancia para la tributación

La economía del comportamiento ha identificado múltiples sesgos cognitivos que afectan la toma de decisiones de los contribuyentes. A continuación, se analizan cinco sesgos relevantes en el marco del sistema tributario y sus implicaciones para la política fiscal.

» La informalidad, que alcanza a casi la mitad de los trabajadores, plantea desafíos fiscales y exige políticas sensibles al comportamiento social.

• Aversión a la pérdida

La aversión a la pérdida identifica que los individuos experimentan el dolor de una pérdida con mayor intensidad que el placer de una ganancia equivalente (Kahneman & Tversky, 1979). En el contexto tributario colombiano esto significa que los contribuyentes pueden reaccionar con mayor resistencia a un aumento del IVA o del impuesto sobre la renta que con satisfacción ante una reducción fiscal de igual magnitud.

• Efectos de encuadre

El efecto de encuadre se refiere a cómo la forma en que se presenta la información influye en la toma de decisiones (Tversky & Kahneman, 1981). En el ámbito tributario colombiano la manera en que se comunican las obligaciones fiscales puede impactar el recaudo. Por ejemplo, si la Dian (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) enmarca el pago del impuesto sobre la renta como una contribución necesaria para el desarrollo del país en lugar de una carga impositiva, los contribuyentes pueden percibirlo de manera más positiva.



En Colombia la percepción de que la evasión fiscal es generalizada puede incentivar a más contribuyentes a incumplir, perpetuando un ciclo de baja recaudación y desconfianza en la administración tributaria.

- **Sesgo del presente**

El sesgo del presente describe la tendencia de las personas a priorizar recompensas inmediatas sobre beneficios futuros (O'Donoghue & Rabin, 1999). En Colombia este sesgo se refleja en la procrastinación en la presentación de declaraciones de impuestos, donde muchos contribuyentes esperan hasta el último momento para declarar, lo que genera colapsos en las plataformas de la Dian y aumenta los errores en las declaraciones. También se manifiesta en la subdeclaración de ingresos entre trabajadores independientes, quienes prefieren evitar un pago inmediato sin considerar las sanciones futuras.

- **Contabilidad mental**

La contabilidad mental es un concepto que describe cómo los individuos categorizan el dinero según su origen y destino, en lugar de tratarlo de manera uniforme (Thaler, 1999). En Colombia muchos trabajadores informales y pequeños empresarios manejan su dinero sin separar los fondos destinados a impuestos, lo que dificulta el cumplimiento tributario. Además, los contribuyentes suelen percibir los reembolsos fiscales como “dinero extra” en lugar de un ajuste de su carga tributaria, lo que puede afectar su ahorro.

- **Normas sociales**

Las normas sociales juegan un papel crucial en la decisión de cumplir con las obligaciones tributarias. En Colombia la percepción de que la evasión fiscal es generalizada puede incentivar a más contribuyentes a incumplir, perpetuando un ciclo de baja recaudación y desconfianza en la administración tributaria. Sin embargo, estrategias como la publicación de tasas de cumplimiento elevadas y cam-

pañías de reconocimiento a los buenos contribuyentes pueden reforzar normas positivas.

Intervenciones conductuales en el diseño de políticas tributarias

El cumplimiento tributario no solo depende de sanciones y fiscalización, sino también de estrategias que aprovechen principios de la economía del comportamiento. Diversos mecanismos conductuales pueden mejorar la eficiencia del sistema tributario colombiano, reduciendo la evasión y fomentando una mayor participación ciudadana en el pago de impuestos. A continuación, se presentan intervenciones clave basadas en la economía del comportamiento que pueden aplicarse en el diseño de políticas fiscales en Colombia.

Saliencia: hacer que la información tributaria sea más visible y fácil de entender.

La saliencia hace referencia a la capacidad de una información para captar la atención de los contribuyentes y facilitar su comprensión. En Colombia muchos ciudadanos y empresas enfrentan dificultades para comprender sus obligaciones tributarias debido a la complejidad del sistema fiscal y la falta de comunicación clara por parte de la Dian.

Aplicaciones en Colombia

- Simplificación de los formularios de declaración: la Dian puede rediseñar los formularios de impuestos, utilizando un lenguaje claro y ejemplos visuales para ayudar a los contribuyentes a completar correctamente sus declaraciones.
- Uso de recordatorios personalizados: enviar mensajes de texto o correos electrónicos recordando fechas de vencimiento y proporcionando enlaces directos a plataformas de pago ha demostrado ser efectivo para aumentar el cumplimiento.

- Alertas en aplicaciones bancarias: incorporar notificaciones en las aplicaciones de bancos sobre la proximidad de fechas de vencimiento tributario, facilitando el pago desde la misma plataforma.

Valores predeterminados: inscripción automática en planes de ahorro con ventajas fiscales.

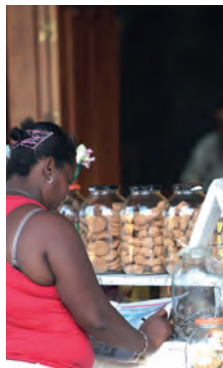
El uso de valores predeterminados es una estrategia efectiva para fomentar comportamientos deseables sin necesidad de intervención activa por parte del contribuyente. En el contexto colombiano, una opción viable es la inscripción automática en planes de ahorro con beneficios fiscales para promover el cumplimiento y la planificación financiera.

Aplicaciones en Colombia

- Planes de ahorro para el pago del impuesto predial: establecer un sistema en el que los propietarios de viviendas sean inscritos automáticamente en un plan de ahorro mensual para el pago del impuesto predial. Esto ayudaría a reducir la carga financiera acumulada al final del año y disminuiría los niveles de morosidad.
- Deducciones automáticas para trabajadores independientes: implementar un sistema en el cual los trabajadores independientes inscritos en el régimen simple de tributación tengan una retención automática de impuestos basada en sus ingresos registrados, evitando la necesidad de una declaración compleja.
- Incentivos en pensiones y cesantías: promover la inscripción automática en fondos de pensiones voluntarias y cesantías con beneficios fiscales, asegurando que más personas aprovechen estas opciones sin requerir trámites adicionales.

Normas sociales: destacar las altas tasas de cumplimiento entre otros contribuyentes.

Las normas sociales juegan un papel clave en la toma de decisiones tributarias. Cuando los contribuyentes creen que la mayoría de las personas cumplen con sus impuestos, es más probable que ellos también lo hagan. En Colombia, la percepción de que la evasión fiscal es alta puede desincentivar el cumplimiento, por lo que es crucial destacar ejemplos positivos.



✓ Muchos trabajadores informales y pequeños empresarios manejan su dinero sin separar los fondos destinados a impuestos.



✓ El cumplimiento tributario no solo depende de sanciones y fiscalización, sino también de estrategias que aprovechen principios de la economía del comportamiento.

Aplicaciones en Colombia

- *Mensajes en declaraciones de impuestos:* incluir frases en los formularios de la Dian como “El 85 % de los colombianos cumple con sus obligaciones tributarias a tiempo”, refuerza la idea de que el cumplimiento es la norma.
- *Publicación de estadísticas de cumplimiento:* presentar datos positivos sobre la recaudación y el uso de los impuestos en plataformas digitales y medios de comunicación para reforzar la confianza en el sistema fiscal.
- *Reconocimiento a buenos contribuyentes:* implementar un programa de “Contribuyente Ejemplar” donde se premie públicamente a ciudadanos y empresas que cumplen consistentemente con sus obligaciones fiscales.

Encuadre: presentar la información tributaria de forma positiva o alentadora.

La manera en que se presenta la información tributaria influye en la percepción y la disposición de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones. En lugar de enfatizar sanciones y penalidades, los mensajes pueden enfocarse en los beneficios que trae el pago de impuestos para la sociedad.

Aplicaciones en Colombia

- *Facturas con mensajes positivos:* al emitir facturas de pago de impuestos, incluir mensajes como “Gracias a su aporte 500 niños recibieron educación gratuita este mes” puede generar mayor aceptación del sistema.
- *Campañas de comunicación visualmente atractivas:* crear videos o infografías que expliquen cómo se invierten los impuestos en salud, educación e infraestructura, en lugar de centrarse solo en las obligaciones fiscales.
- *Mensajes en portales de pago:* en la plataforma de la Dian, antes de confirmar un pago, mostrar frases como “Su contribución ayuda a construir un mejor futuro para Colombia” refuerza la motivación para cumplir.



Colombia presenta una recaudación tributaria baja en comparación con la Oede, situándose en 22,2 % del PIB en 2023p, mientras que el promedio de la Oede es 33,9 %, una diferencia de más de 11 puntos porcentuales.

Diagnostico actual del sistema tributario

Características del sistema tributario colombiano

El sistema tributario colombiano se compone de impuestos directos e indirectos. Entre los principales tributos se encuentran:

- *Impuesto sobre la renta y complementarios*: afecta tanto a personas naturales como jurídicas. Las altas tasas impositivas para las empresas han sido objeto de críticas debido a su impacto en la inversión y el crecimiento económico.
- *Impuesto sobre el valor agregado (IVA)*: con una tasa general del 19 %, es una fuente importante de ingresos, pero su estructura regresiva genera presión sobre los hogares de menores ingresos.

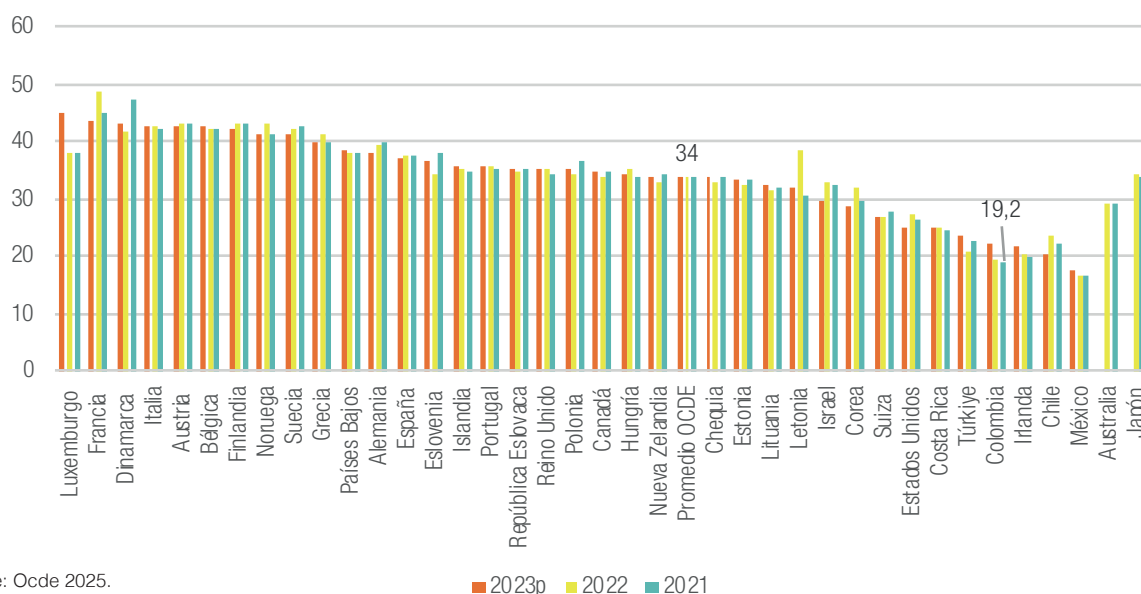
- *Impuesto al patrimonio*: dirigido a las personas con altos niveles de riqueza, aunque su impacto en la recaudación es limitado.
- *Impuesto predial e industria y comercio (ICA)*: tributos de orden territorial que dependen de la administración local.

Colombia presenta una recaudación tributaria baja en comparación con la Oede, situándose en 22,2 % del PIB en 2023p, mientras que el promedio de la Oede es 33,9 %, una diferencia de más de 11 puntos porcentuales. Aunque ha crecido desde 2021 (19,2 %), sigue reflejando una menor capacidad del Estado para financiarse a través de impuestos en comparación con economías desarrolladas. (Gráfico 1).

La participación de los ingresos de la renta corporativa sobre el total del recaudo tributa-

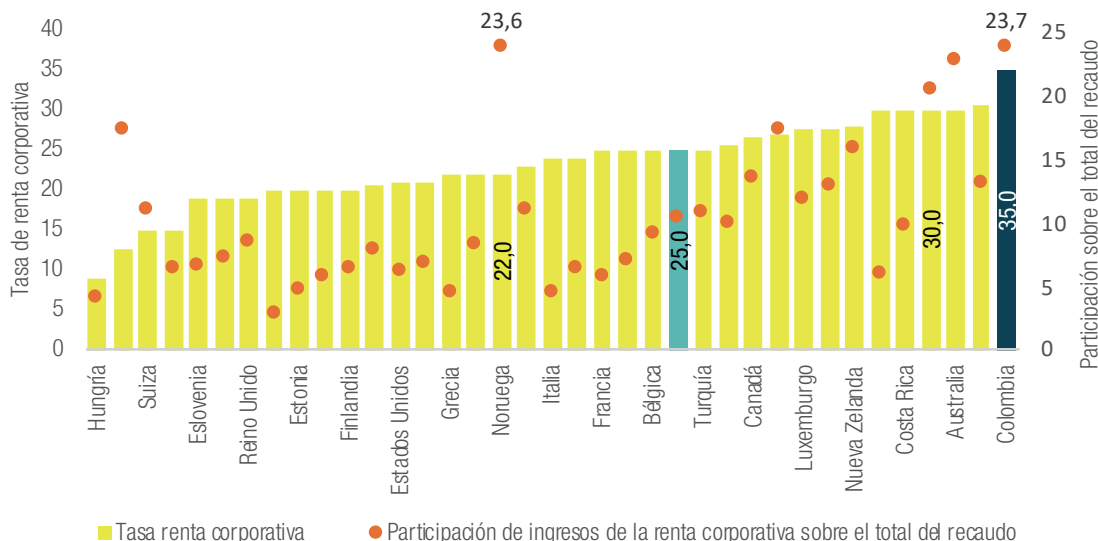
GRÁFICO 1.

INGRESOS: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2021-2023P



Fuente: Oede 2025.

GRÁFICO 2 .
IMPUESTOS DE RENTA CORPORATIVA, 2021



Fuente: Ocde (2023a).

rio y la tasa del impuesto de renta corporativa en distintos países muestra que Colombia tiene la tasa más alta (35 %) y, al mismo tiempo, la mayor dependencia de este impuesto en su recaudación total (23,7 %). En contraste, el promedio de la Ocde establece una tasa del 25 %, con una menor participación de la renta corporativa en la recaudación total (10,2 %). Países como Irlanda (12,5 %) y Suiza (14,9 %) logran atraer inversión con tasas impositivas bajas sin depender excesivamente de este tributo. (Gráfico 2)

Para Colombia esta alta dependencia del impuesto de renta corporativa implica vulnerabilidad fiscal ante crisis económicas o caídas en la rentabilidad empresarial. Una tributación excesiva a las empresas desincentiva la inversión y fomenta la evasión fiscal y la informalidad. En comparación, economías desarrolladas dan mayor peso a impuestos al consumo y renta a personas, reduciendo la presión sobre el sector productivo.

Para mejorar su competitividad y estabilidad fiscal, Colombia debe buscar un equilibrio en su estructura impositiva, reducir la carga sobre las empresas y ampliar otras fuentes de ingresos fiscales, garantizando un sistema más equitativo y sostenible.



✓ Los ciudadanos y empresas de Estonia se destacan por su alto cumplimiento tributario. Su sistema fiscal está altamente digitalizado, es simple y transparente, con pocas exenciones y deducciones, con un marco legal predecible, y con un solo impuesto corporativo de 20%, que solo se paga cuando se distribuyen las utilidades.

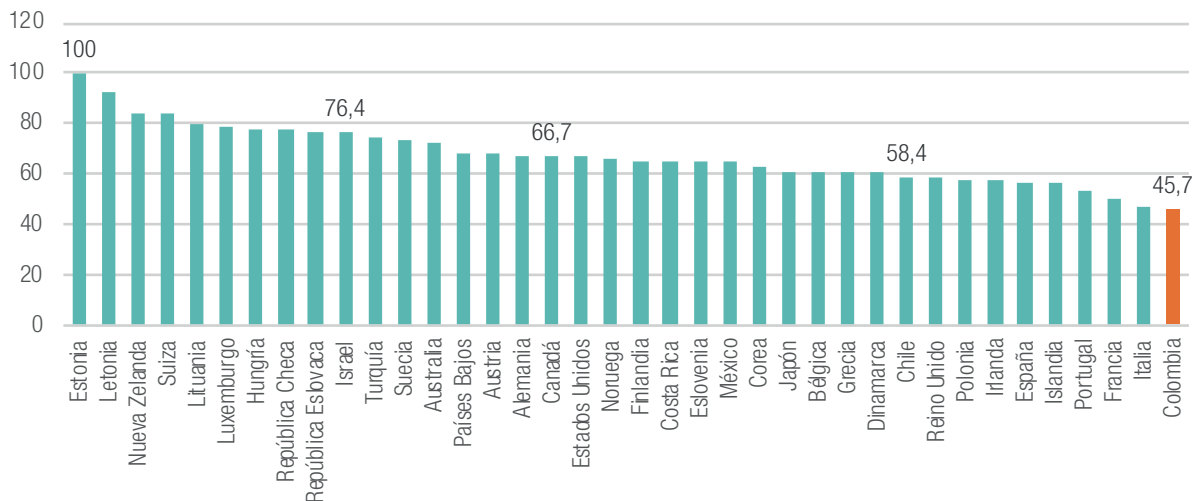
Principales retos del sistema tributario colombiano

- **Alta evasión y elusión fiscal**
Uno de los mayores problemas del sistema tributario colombiano es la evasión y elusión fiscal. Se estima que la evasión del IVA se encuentra entre el 20 % y el 30 %, mientras que la evasión del impuesto sobre la renta empresarial supera el 30 %. La informalidad económica también contribuye a esta problemática, ya que una gran proporción de la actividad comercial ocurre fuera del sistema tributario formal.
- **Complejidad del sistema tributario**
La estructura fiscal en Colombia es compleja, dificultando el cumplimiento por parte de los contribuyentes y generando altos costos administrativos. La multiplicidad de tributos y regímenes impositivos crea incertidumbre y eleva los costos de transacción, afectando tanto a empresas como a individuos.

El gráfico 2 muestra el Índice de Competitividad Tributaria Internacional 2024, donde Estonia lidera con la puntuación más alta (100 puntos), seguida por Letonia (92.2) y Nueva Zelanda (84.2), reflejando sistemas fiscales eficientes y favorables para la inversión.

GRÁFICO 3.

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA INTERNACIONAL 2024



Fuente: Ocede 2025.

En contraste, Colombia ocupa la última posición (38°) con 45.7 puntos, lo que indica un sistema tributario menos competitivo en términos de carga fiscal, simplicidad y estructura de incentivos. Otros países latinoamericanos como México (64.9, posición 23) y Chile (58.4, posición 29) también se ubican en la parte baja del ranking, aunque por encima de Colombia.

• *Baja competitividad fiscal*

Según el Índice Internacional de Competitividad Tributaria, Colombia se encuentra en una posición poco favorable debido a sus elevadas tasas impositivas y la falta de incentivos efectivos para la inversión. Esto desincentiva la llegada de capital extranjero y afecta el crecimiento del sector empresarial. (Gráfico 3).

Implicaciones y recomendaciones de política

Diseño de políticas tributarias más eficaces

Para mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario colombiano, es necesario aplicar estrategias que incentiven el cumplimiento voluntario y reduzcan la evasión. Algunas recomendaciones incluyen:

- *Uso de incentivos conductuales:* incorporar nudges fiscales como recordatorios



✓ Las normas sociales positivas, visibilizadas en el entorno cotidiano, pueden fomentar una cultura tributaria más sólida y participativa.

personalizados y mensajes positivos que refuercen el cumplimiento tributario. Estudios han demostrado que los contribuyentes son más propensos a pagar sus impuestos cuando se les recuerda que la mayoría de sus compatriotas cumplen con sus obligaciones fiscales.

- *Simplificación de la declaración y el pago de impuestos:* reducir la complejidad del sistema tributario mediante la automatización de procesos y la adopción de formularios más intuitivos. La implementación de declaraciones prellenadas y la integración con plataformas bancarias facilitaría el cumplimiento.
- *Mayor progresividad en la tributación:* ajustar las tasas impositivas para que quienes tienen mayores ingresos contribuyan en mayor proporción, reduciendo la carga sobre los sectores más vulnerables. Reformas al impuesto sobre la renta y al patrimonio pueden mejorar la equidad fiscal.
- *Uso de valores predeterminados:* implementar mecanismos de inscripción automática en planes de ahorro con beneficios fiscales, asegurando que los contribuyentes adopten mejores prácticas de planificación financiera sin necesidad de intervención activa.



La integración de estrategias basadas en la economía del comportamiento puede mejorar la recaudación de impuestos, fortalecer la confianza en el sistema tributario y promover una mayor equidad en la distribución de la carga fiscal en Colombia.

Conclusiones

El análisis de sesgos conductuales en el contexto colombiano sugiere que el comportamiento tributario está influenciado por factores psicológicos y sociales que van más allá de la racionalidad económica tradicional. Comprender cómo la aversión a la pérdida, el encuadre, el sesgo del presente, la contabilidad mental y las normas sociales afectan el cumplimiento tributario, permite diseñar políticas fiscales más efectivas.

La integración de estrategias basadas en la economía del comportamiento puede mejorar la recaudación de impuestos, fortalecer la confianza en el sistema tributario y promover una mayor equidad en la distribución de la carga fiscal en Colombia.

El uso de intervenciones conductuales en el diseño de políticas tributarias en Colombia puede mejorar el cumplimiento fiscal y fortalecer la confianza en el sistema. A través de estrategias como la saliencia,

los valores predeterminados, las normas sociales y el encuadre, es posible facilitar el proceso tributario y motivar a más contribuyentes a cumplir con sus obligaciones. Implementar estas tácticas no solo aumentaría la recaudación, sino que también promovería una cultura de responsabilidad fiscal y transparencia en el país.

Las políticas tributarias en Colombia pueden beneficiarse de un enfoque basado en la economía del comportamiento para mejorar el cumplimiento y la eficiencia del sistema fiscal. A través de la simplificación de procesos, la promoción de normas sociales positivas y la digitalización de la administración tributaria, es posible fortalecer la recaudación y aumentar la equidad del sistema. La colaboración entre el gobierno y el sector privado es esencial para implementar estas estrategias de manera efectiva, mientras que la investigación continua permitirá perfeccionar las intervenciones y adaptarlas a las características específicas del país. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, J. (2019). *Psicología económica y comportamiento fiscal*. Bogotá: Editorial Universitaria.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian). (2023). Informe anual de gestión y cumplimiento tributario en Colombia.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- López, M., & Pérez, R. (2020). Estrategias conductuales para el cumplimiento tributario: Evidencias y aplicaciones. *Revista de Economía Pública*, 35(2), 45-67.
- Luttmer, E. F., & Singhal, M. (2014). Tax morale. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 149-168.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Informe de política fiscal y tributaria en Colombia. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Política fiscal y desafíos del sistema tributario colombiano.
- Oecd. (2021). *Tax Policy Review: Colombia 2021*. Oecd Publishing.
- Oecd. (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. Oecd Publishing.
- O'Donoghue, T., & Rabin, M. (1999). Doing it now or later. *American Economic Review*, 89(1), 103-124.
- Tax Foundation. (2024). Índice de Competitividad Tributaria Internacional.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Thaler, R. H. (1999). Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183-206.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

RECAUDO TRIBUTARIO INSUFICIENTE PARA ATENDER LAS NECESIDADES SOCIALES

50

La complejidad del sistema tributario en Colombia genera obstáculos tanto para el cumplimiento de los contribuyentes como para la administración fiscal, lo que termina afectando el proceso de recaudo y reduciendo los recursos que el Estado puede obtener para invertir en el desarrollo del país.

EL RECAUDO TRIBUTARIO debe corresponderse con las necesidades de los países, puede aumentar de manera significativa, pero si los gastos y las necesidades de inversión aumentan por encima del recaudo, será insuficiente a pesar de los esfuerzos fiscales.

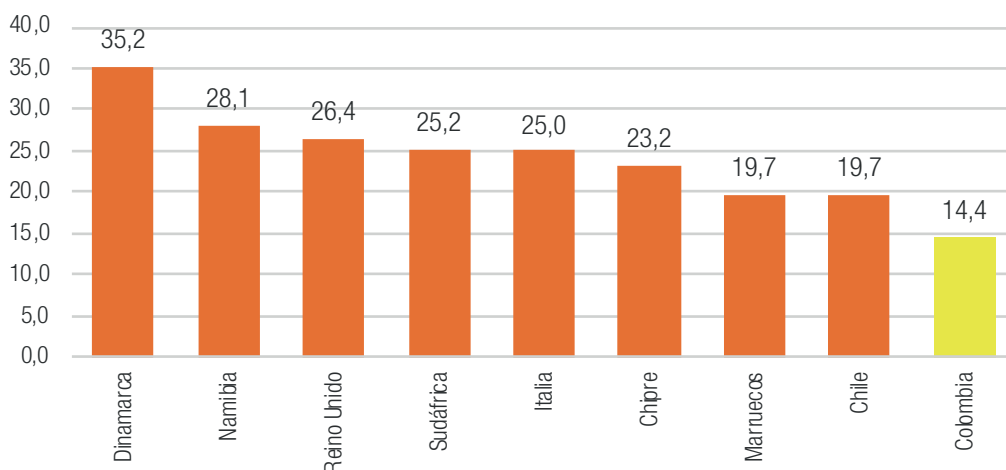
Colombia es un país con un recaudo tributario insuficiente para poder atender todas las necesidades del país en educación, salud, infraestructura, desarrollo rural, seguridad y demás programas sociales.



**JAIRO ORLANDO
VILLABONA ROBAYO**
PROFESOR ASOCIADO
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA

Esto se hizo más evidente en 2024 cuando hubo necesidad de hacer billonarios recortes en muchos de estos sectores por la falta del recaudo o sobreestimaciones generando inconformismos sociales. En 2024 el recaudo tributario en Colombia, sin incluir la seguridad social, estuvo en el 14,5 %, mientras el promedio de los países de la Oede para 2022 era cercano al 27 % (Bascuñán, 2022), a nivel internacional es también un recaudo modesto. (Gráficos 1 y 2).

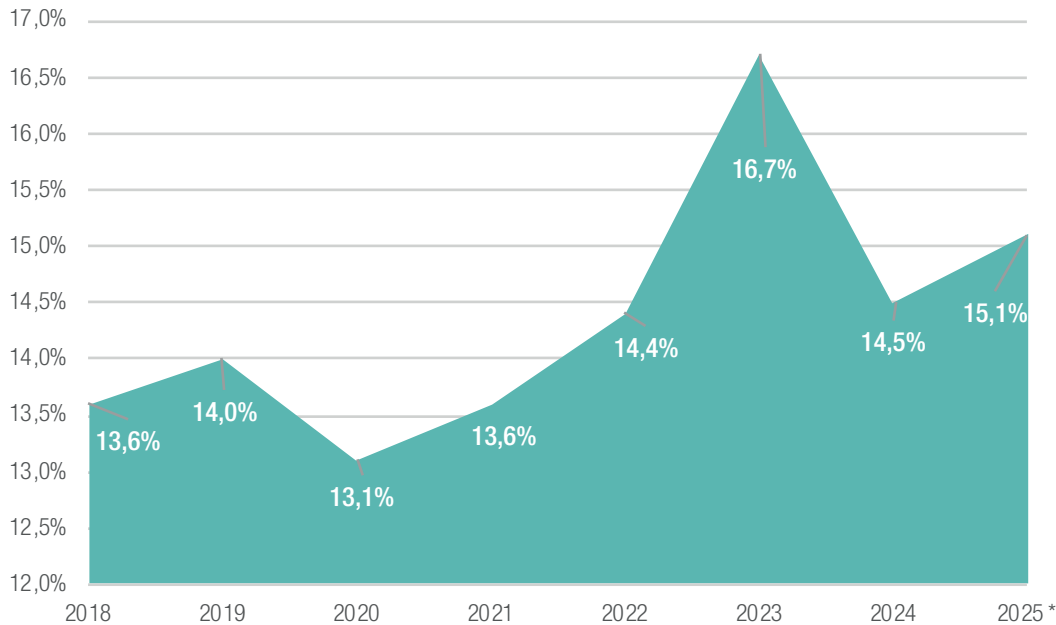
GRÁFICO 1.
RECAUDACIÓN IMPOSITIVA
COMO PORCENTAJE DEL PIB 2022



Fuente: Banco Mundial, elaboración propia

GRÁFICO 2.

RECAUDO NETO DE IMPUESTOS DIAN
PORCENTAJE DEL PIB 2018-2025



Fuente: DIAN, Elaboración propia
*Proyectado

Valor agregado- industria

Los países sin una industria desarrollada suelen tener un menor crecimiento económico. La industria es un motor clave para el crecimiento económico, genera una gran cantidad de empleos, tanto directos como indirectos, mejora la productividad a través de la innovación, la adopción de nuevas tecnologías y la eficiencia en los procesos, lo cual permite un crecimiento económico sostenido y un mayor recaudo.

Los países como Colombia, que dependen de sectores primarios como la agricultura o la extracción de recursos naturales, pueden tener un crecimiento más volátil y limitado, estos sectores están sujetos a fluctuaciones de precios en los mercados internacionales y no generan tantos beneficios a largo plazo en términos de innovación y desarrollo.

Gasto tributario

Para revisar entre los gastos tributarios que cumplen sus objetivos y aquellos que no lo hacen, se deben evaluar desde su eficacia y eficiencia para lograr las metas de política determinadas.

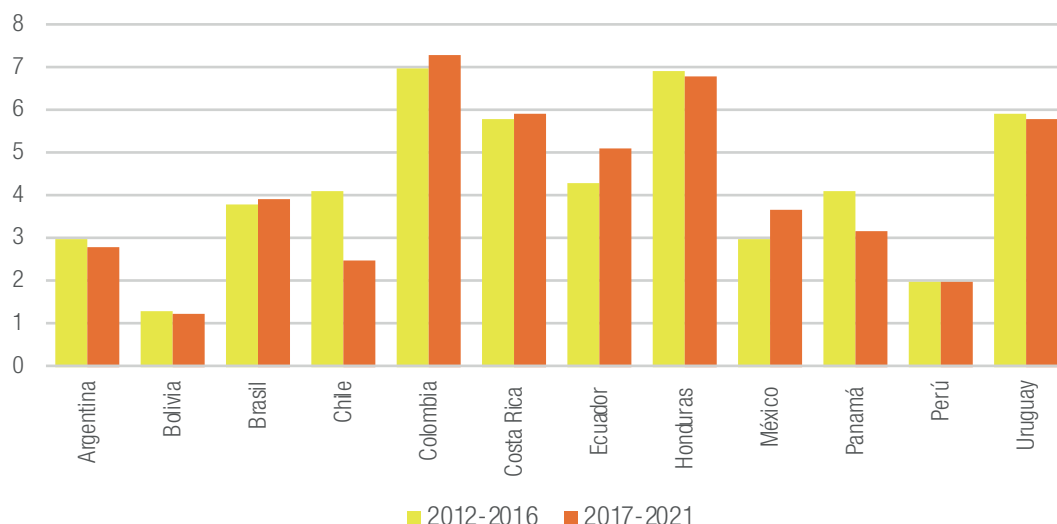
LA VARIEDAD DE NORMAS, EXENCIONES Y REGULACIONES CREA CONFUSIÓN Y DIFICULTADES TANTO PARA LOS CIUDADANOS COMO PARA LAS EMPRESAS Y LLEVA A ERRORES EN LAS DECLARACIONES DE IMPUESTOS, INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES TRIBUTARIAS Y, EN MUCHOS CASOS, COSTOS ADICIONALES.

Las evaluaciones ex ante deben determinar el monto de los ingresos que no se van a recibir al nivel del gasto asignado y este gasto debe estar justificado por un beneficio social importante, en dicha evaluación el beneficio social debe ser mayor que el valor dejado de recaudar. En las evaluaciones ex post, lo que se pretende es determinar si aún el beneficio social sigue siendo mayor que el valor dejado de recaudar, así mismo se debe determinar por cuanto tiempo se justifica que dicho gasto, no puede ser indefinido.

Según la Cepal (Berg, 2023), Colombia es el país con mayor gasto tributario de América Latina, cerca de 7,2 % del PIB lo que implica para 2023 alrededor de \$113 billones, sin embargo, de acuerdo con las últimas cifras de la Dian este valor está por encima del 8,0 % del PIB. (Gráfico 3).

Esto implica una alta erosión de la base tributaria que no permite un adecuado recaudo, ni tampoco un sistema progresivo. Los beneficios o gastos tributarios no han obedecido a estudios ex ante y ex post, tampoco se han realizado evaluaciones y al parecer han obedecido más al *lobby* parlamentario.

GRAFICO 3.
GASTO TRIBUTARIO (% DEL PIB)



Fuente: (Berg, 2023) CEPAL

En Colombia se han aprovechado en forma indebida varios de estos beneficios, las zonas francas se establecen para generar exportaciones, tan solo el 48 % de ellas exporta, se han creado fundaciones desde grandes empresas para desviar parte de las utilidades, se han dado beneficios exagerados en hotelería, se han aprovechado zonas de desastres o pobreza por parte de grandes grupos para facturar desde esos lugares a bajas tasas, sin la operación correspondiente.

Lobby

El *lobby* en sí mismo no es una práctica ilegítima cuando se reglamenta convenientemente y genera la participación adecuada de la ciudadanía en el esfuerzo por incidir en las decisiones públicas. En Chile se aprobó la ley de *lobby* para regular la forma en que se representan los intereses particulares frente a las autoridades (Arís, 2018).

Cuando el *lobby* no se reglamenta pasa de ser una adecuada herramienta para aumentar la participación ciudadana a convertirse en un elemento negativo, sesgado y perjudicial para las políticas públicas. Generalmente los grupos de poder con su amplia influencia logran que el *lobby* genere desigualdad en la representación de intereses, influencia indebida, competencia desleal, entre otras

ES NECESARIO IMPLEMENTAR LAS RECOMPENSAS POR DENUNCIAS DE EVASIÓN Y CONTRABANDO PARA MONTOS IMPORTANTES, PROTEGIENDO LA IDENTIDAD DEL DENUNCIANTE COMO EXISTE EN OTROS PAÍSES, CON ALTAS SANCIONES POR FALSAS DENUNCIAS.

prácticas irregulares y corruptas, donde se privilegian los intereses particulares sobre los colectivos.

En Colombia es necesario reglamentar el *lobby*, determinar los parámetros que otorguen un acceso responsable, previniendo una posible conquista institucional por parte de aquellos que tienen mayor poder o influencia para incidir en las políticas públicas o en prácticas irregulares.

Evasión

La evasión o fraude fiscal es un delito mediante el cual se ocultan ingresos, activos, se declaran pasivos inexistentes y se realizan otras maniobras para reducir el monto de impuestos que se deben pagar. La evasión fiscal disminuye el recaudo y tiene múltiples causas; algunas son de orden económico y social propio del país, y otras provienen directamente de una gestión fiscal inadecuada y de un control demasiado débil.

El valor de la evasión en Colombia para 2024 según (Dian, 2025) fue de \$98 billones (5,4 % del PIB), 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).

De acuerdo con la investigación doctoral en la Université de Rouen (Villabona, 2015), denominada "La lucha contra el fraude fis-



El sistema tributario en Colombia es complejo, cuenta con más de 290 beneficios fiscales, entre ingresos no constitutivos de renta, exenciones, descuentos tributarios, deducciones fiscales especiales, esta situación tiene un alto impacto en el recaudo de impuestos.

cal – caso Colombia” se pudo determinar que existen diferentes causas de la evasión en Colombia que se dividen en causas externas o ajenas a la administración de impuestos, las mixtas y las internas relacionadas con la entidad.

En orden de importancia en las externas, de acuerdo con la información del Índice Mundial de Competitividad (IMD), con altos índices de correlación se encuentran: la inequidad, la informalidad, la corrupción y la inversión pública en educación. En las mixtas en las que influyen factores externos y de la administración se encuentran: educación y cultura fiscal, la legislación, cooperación internacional e interinstitucional y en las internas se encuentran la tecnología, baja fiscalización, complejidad del sistema y recursos humanos.

Factores externos

Inequidad. Se pudo verificar, de acuerdo con el IMD, que aquellos países con mayor inequidad también son los que tienen mayor evasión, por ende, un menor recaudo. Colombia en 2022, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, era el país con mayor inequidad en el mundo (Banco Mundial, 2025). La inequidad es un problema estructural y está relacionado con la regresividad de los impuestos, por tal razón se hace necesario realizar una reforma estructural que permita que los impuestos generen una real distribución de los ingresos, como uno de los principios fundamentales de la tributación.

Informalidad. De acuerdo con una estimación a julio de 2024 (Dane, 2025), la informalidad alcanzó a nivel nacional el equivalente de 56 %. Las empresas informales pueden ofrecer productos o servicios a precios más bajos porque no pagan impuestos, ni cumplen otras disposiciones, se crea una competencia desleal para las empresas que cumplen con sus obligaciones.

La informalidad 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.

Corrupción. A nivel global existe una alta correlación entre las cifras de corrupción y la evasión (IMD- International Institute for Management Development, 2023). En Colombia, la corrupción y la evasión de impuestos están estrechamente relacionadas y se alimentan mutuamente, lo que dificulta el avance hacia una mayor transparencia y equidad fiscal.

En un contexto donde hay corrupción en las instituciones encargadas de la fiscalización, la evasión de impuestos se facilita. Los inspectores o auditores fiscales corruptos pueden omitir investigaciones, manipular informes o, incluso, borrar deudas fiscales a cambio de dádivas; es necesario señalar que son pocos los funcionarios corruptos, pero le hacen un daño irreparable a la entidad.

La percepción de corrupción también genera desconfianza en el sistema tributario, lo que lleva a que muchos contribuyentes, tanto personas como empresas, eviten pagar impuestos, ya que sienten que su dinero no será utilizado de manera transparente o en su beneficio.

Inversión pública en educación. De acuerdo con las cifras del IMD, la inversión pública en educación está correlacionada inversamente con la evasión de impuestos, a menor inversión en educación mayor evasión. Si no existe cierto nivel de formación, tampoco existe conciencia sobre las obligaciones tributarias. A pesar de que en Colombia ha aumentado en los últimos años la inversión pública en educación, los niveles han sido bajos. Actualmente está cerca del promedio de la región con un 4,5 % del PIB, por debajo de Uruguay,



La percepción de corrupción también genera desconfianza en el sistema tributario, lo que lleva a que muchos contribuyentes, tanto personas como empresas, eviten pagar impuestos, ya que sienten que su dinero no será utilizado de manera transparente o en su beneficio.

Argentina, Bolivia, Costa Rica y Brasil. Se hace necesario aumentar el monto asignado para inversión pública en educación, lo que no es fácil en este momento.

La educación fomenta una mayor conciencia cívica, incluyendo el entendimiento de la importancia de contribuir al sistema tributario. Las personas que han recibido educación, especialmente en temas relacionados con la economía, la justicia fiscal y el bien común, son más propensas a comprender cómo los impuestos financian servicios públicos esenciales.

Factores mixtos e internos

Complejidad. El sistema tributario en Colombia es complejo, cuenta con más de 290 beneficios fiscales, entre ingresos no constitutivos de renta, exenciones, descuentos tributarios, deducciones fiscales especiales, esta situación tiene un alto impacto en el recaudo de impuestos.

La variedad de normas, exenciones y regulaciones crea confusión y dificultades tanto para los ciudadanos como para las empresas y lleva a errores en las declaraciones de impuestos, incumplimiento de las obligaciones tributarias, en muchos casos costos adicionales, debido a la necesidad de contratar contadores y/o abogados.

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 resumen, la complejidad del sistema tributario en Colombia genera obstáculos tanto para el cumplimiento de los contribuyentes como para la administración fiscal, lo que termina afectando el proceso de recaudo

y reduciendo los recursos que el Estado puede obtener para invertir en el desarrollo del país.

Legislación. 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, podrán recibir penas de prisión. 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 ser muy improbable que ocurra y que la administración lo detecte, teniendo en cuenta que los recursos de fiscalización son muy limitados.

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 %. Como señala Diego Laserna en su interesante estudio, solo se denuncian 20 de cada 100 delitos, de los cuales 14 casos prescriben (Laserna, 2017). En estas condiciones, es poco probable que una persona se tome la molestia de denunciar los delitos, entre ellos el fraude fiscal.

Tecnología. La administración de impuestos no cuenta con un adecuado nivel tecnológico; existen más de 120 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 Dian adelanta desde 2021 un préstamo con el 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.

Como parte de la modernización se han logrado avances importantes, entre otros, el motor de búsqueda de renta, el cual permite a los ciudadanos verificar su obligación de presentar la declaración de renta, la declaración exprés que permite aceptar, presentar y pagar con pocos clics, la declaración no experta, que facilita la preparación sin contador, y detalle de compras con factura electrónica. Sin embargo, es necesario disminuir la cantidad de sistemas de información, se debe lograr mayor integración entre ellos con una mejor eficiencia, mayor seguridad y desarrollar más herramientas que faciliten las acciones de los contribuyentes.

Fiscalización. Es evidente que la Dian es una entidad muy compleja. 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, según 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 en esta área, por sistemas de información obsoletos e inseguros, por falta de capacitación pertinente y porque no existe especialización por sectores económicos o tipos de negocios.

Es necesario implementar las recompensas por denuncias 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 Polfa¹ que esté relacionado con la manipulación o control de



» **Pequeños negocios enfrentan grandes retos para cumplir con el sistema tributario colombiano, debido a su complejidad y a los costos de asesoría contable que deben asumir.**

mercancías, debe restringirse el efectivo, 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, etc.

En razón a los insistentes rumores de corrupción que existe en los puertos, incluso en los aeropuertos, en la Dian se seleccionó un grupo de funcionarios capacitados, que deben cumplir con pruebas de confiabilidad y polígrafo para tomarse toda la operación aduanera en períodos de al menos un mes.

Un control muy importante está relacionado con el cruce automático de información 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.

Se deben establecer normas de selectividad en tráfico postal y pasajeros que 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

1. Polfa. Policía Fiscal y Aduanera

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.

De acuerdo con las cifras (Banco de la República, 2025) sobre inversión de colombianos en el exterior, se puede apreciar que hay montos muy importantes en millones de dólares que van a los paraísos fiscales. Es necesario que la Dian, a través de fiscalización y analítica, permita rastrear que se están declarando esos patrimonios y los ingresos que eventualmente puedan recibir en ellos, debe asegurarse un intercambio de información con estos territorios o de lo contrario establecer normas que prohíban el giro desde y hacia esos paraísos fiscales.

Debe modificarse la norma con el propósito de que cuando los funcionarios de la Dian realicen visitas y encuentren, con pruebas suficientes, que no se está facturando electrónicamente puedan cerrar el establecimiento de manera preventiva de inmediato, al menos durante 3 días. Actualmente solo se expide un acta y se regresa a los cuatro meses, aproximadamente, lo cual no intimida a los evasores.

ES NECESARIO PROFUNDIZAR EN LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS REPORTADOS POR EVENTOS, CONCIERTOS, FIESTAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, EN COMPRAS ELECTRÓNICAS Y MEJORAR LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS.

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.

Es necesario profundizar en la fiscalización de los ingresos reportados por eventos, conciertos, fiestas y espectáculos públicos, en compras electrónicas y mejorar los procesos de selección de funcionarios. Es conveniente la implementación de 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 la información y el acceso regulado a las direcciones seccionales de la Dian. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arís, M. (17 de Agosto de 2018). Avances y desafíos en la regulación del *lobby* en Chile. (F. F. Ebert, Ed.) *Nueva sociedad*, 276, 140-151.
- Banco de la República. (12 de 03 de 2025). Política Monetaria. Obtenido de Política Monetaria: <https://www.banrep.gov.co/es/politica-monetaria-cambiaria/regulacion-operaciones-cambiarias/inversion-extranjera-colombia-colombiana-exterior>.
- Banco Mundial. (12 de 03 de 2025). Indicadores. Obtenido de Indicadores: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.
- Bascuñán, F. L. (15 de Agosto de 2022). Carga tributaria: ¿qué tan amplia es la brecha entre Chile y la Ocde. (E. públicos, Ed.) *Estudios públicos*, 166, 7-23. doi:<https://doi.org/10.38178/07183089/2104210501>
- Berg, S. V. (2023). Evaluación de gastos tributarios: marcos conceptuales y experiencias internacionales. (Cepal, Ed.) Santiago, Chile: Cepal.
- Dane. (18 de 02 de 2025). Estadísticas. Obtenido de Estadísticas: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>.
- Dian. (21 de 03 de 2025). Dian. Obtenido de Dian: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>.
- Dian. (17 de 02 de 2025). Dian. Obtenido de Dian: <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/estadisticas.aspx>.
- IMD - International Institute for Management Development. (15 de Julio de 2023). IMD World Competitiveness Center. Obtenido de IMD World Competitiveness Center: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/>
- Villabona, J. (12 de Julio de 2015). La Lutte contre la fraude fiscale: le cas colombien. Doctoral dissertation. Rouen, France.

¡Protegiendo lo que es de todos!



PREVENCIÓN

Con el respaldo de las **delegadas de la CGR**, la innovadora tecnología invertida y la **vigilancia activa de los veedores ciudadanos**, evitamos la pérdida de recursos públicos mediante las **alertas en tiempo real** emitidas por la Contraloría General de la República.



SEGUIMIENTO

Brindamos un **acompañamiento constante** a la ciudadanía y a las entidades para asegurar la correcta **ejecución y entrega** oportuna de obras que beneficien a todas las **comunidades del país**.



RECUPERACIÓN

Recuperamos los **recursos públicos** afectados durante su ejecución, para **restituirlos al Estado** dándole valor a la misión de **proteger lo que es de todos**.



CONTRALORÍA
General de la República

ENTENDER LO QUE SUCEDE ES ENCONTRAR LAS OPORTUNIDADES

La llegada de Donald Trump al poder no debe verse solo como una amenaza, sino también como una coyuntura que, bien gestionada, puede significar oportunidades para Colombia, con motivos históricos y capacidad suficiente para adaptarse a los cambios en la política estadounidense y fortalecer su posición en el escenario global. Se requiere liderazgo, visión estratégica y una diplomacia pragmática que permita convertir los desafíos en ventajas competitivas.

SE HA DESATADO UN MAREMOTO GLOBAL CON EL REGRESO DEL PRESIDENTE DONALD TRUMP, con evidentes cambios políticos y económicos que sacuden los paradigmas existentes y que han desencadenado situaciones que obligan a analizar y replantear los modelos económicos, las alianzas y las posibilidades y que, al mismo tiempo, pueden representar tanto desafíos como oportunidades para Colombia, lo cual implica que debe posicionarse estratégicamente para beneficiarse de la nueva configuración del comercio internacional.

Por ejemplo, al tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, Colombia tiene la posibilidad de incrementar sus exportaciones, la inversión mediante el friendshoring, el impulso a los sectores de energía y minería y crear las condiciones para multiplicar el turismo norteamericano en el país.

Tenemos que considerar que estamos frente a una coyuntura particular por el avance exponencial de la tecnología, la inminente transformación de las energías, el calentamiento global, la manipulación de la información, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, la comunicación cuántica y la influencia social de las redes virtuales.

En un escenario tan particular y en circunstancias tan complejas, la presencia de un personaje disruptivo e impulsivo como Donald Trump transforma significati-



**MARÍA CLAUDIA
LACOUTURE**
PRESIDENTA EJECUTIVA
AMCHAM COLOMBIA

vamente el panorama. Incluso antes de su posesión ya se observaban cambios: los conflictos en Europa y Oriente Medio comenzaron a experimentar alteraciones, mientras que sus socios comerciales se preparaban para enfrentar las amenazas proteccionistas que marcaron su campaña. No sólo ha cumplido estas promesas a cabalidad, sino que las ha intensificado, demostrando que el poder permite ejercer una presión aún mayor en favor de los propios intereses.

En el ámbito interno, su estrategia sigue alineada con la consigna de "Make America Great Again", basada en fortalecer la seguridad,

la prosperidad y el poderío estadounidense. A nivel internacional, esto se traduce en la contención de la creciente influencia china en todos los continentes, la reducción del histórico déficit comercial con diversas naciones, la represión de la migración ilegal y el tráfico de drogas, así como la drástica disminución de la cooperación exterior, ahora sujeta a condiciones estrictas y contraprestaciones específicas. (White House, 2025).

No hay dudas sobre la seriedad de estas advertencias. Sus principales socios comerciales, como México y Canadá, lo han constatado de primera mano; sus aliados tradicionales en Europa han sentido la presión; y sus adversarios, especialmente China, han enfrentado medidas contundentes.



En América Latina, todas las naciones, incluyendo Colombia, han sido testigos del alcance de su determinación. Colombia, de hecho, fue el primer país en poner a prueba su enfoque, y Trump no dudó en desplegar su poderío para dejar clara su disposición a utilizar todos los recursos disponibles para hacer valer sus políticas. (Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, 2025).

Las tensiones con terceros dejan espacios

En todas las confrontaciones comerciales que se avecinan Colombia podría beneficiarse. Una menor presencia de China, de México o de Canadá, abre opciones en sectores como la agroindustria y la manufactura, principalmente. Sin embargo, para aprovechar esta ventaja, Colombia debe mejorar su infraestructura, reducir costos logísticos y fortalecer la competitividad de sus empresas.

Los estadounidenses también esperan reducir la influencia china en el continente americano. En Colombia, a pesar del aumento de la inversión y de acuerdos del Gobierno con China, los empresarios nacionales siguen respaldando y priorizando la relación de beneficio mutuo con Estados Unidos.

El impacto del comercio chino es una preocupación mutua y un desafío compartido. Desde Colombia, el sector empresarial trabaja para enfrentar la competencia desleal y el comercio desbalanceado, pero se requiere el

apoyo de Estados Unidos con tecnología y mejores prácticas para fortalecer la industria local y mantener a China al margen.

Colombia no debe depender de China a través de la Ruta de la Seda. Seguir este camino, como han hecho otras economías, aumentaría el riesgo de subordinación económica y tecnológica. Fortalecer la alianza con Estados Unidos es clave para preservar la autonomía y estabilidad del país.

La cooperación con Estados Unidos es clave para contrarrestar la expansión china en infraestructura, IA, tecnología en la nube y energía. Empresas estadounidenses ya invierten en estos sectores en Colombia, generando empleo y modernización. La competencia desleal de China amenaza su estabilidad, por lo que es vital proteger estas inversiones estratégicas.

Momento para el *friendshoring*

El *Friendshoring* se ha convertido en una tendencia global que busca acercar la producción a los mercados aliados y

» Al tener un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, Colombia tiene la posibilidad de incrementar sus exportaciones, la inversión mediante el *friendshoring*, el impulso a los sectores de energía y minería y crear las condiciones para multiplicar el turismo norteamericano en el país.

cerca de los consumidores para reducir costos de transporte y evitar riesgos en la cadena de suministro. La política de 'America First' de Trump ha incentivado a muchas empresas estadounidenses a buscar socios comerciales más cercanos, lo que podría favorecer a Colombia como destino de inversión.

Colombia cuenta con una ubicación geoestratégica privilegiada, acceso a dos océanos, zonas francas y acuerdos comerciales que facilitan el comercio con Estados Unidos. Si el país refuerza su seguridad jurídica, hace más eficiente su administración pública y mejora la infraestructura y competitividad por sectores con oportunidades podría convertirse en un centro clave para la manufactura, la tecnología y la tercerización de servicios (BPO). La llegada de nuevas empresas estadounidenses crearía empleo y facilitaría las transferencias tecnológicas que potenciarían la economía local.

Trump ha expresado su apoyo a la expansión de la industria de combustibles fósiles y la reducción de regulaciones ambientales en Estados Unidos. Esta postura podría influir en la demanda de petróleo y carbón colombiano, dos de los principales productos de exportación del país. Con la posibilidad de que Estados Unidos reduzca las restricciones a la importación de estos recursos, Colombia podría ver un incremento en sus exportaciones energéticas, fortaleciendo su balanza comercial.

Sin embargo, esta situación también plantea desafíos, ya que la transición global hacia energías renovables sigue en marcha. Colombia debe equilibrar su apuesta por los combustibles fósiles con la promoción de energías limpias, lo que podría atraer inversión extranjera en proyectos de energía solar y eólica, sectores en los que el país tiene un gran potencial de crecimiento. Pero también abre oportunidades en sectores relacionados con la manufactura, textiles y confecciones, salud y, sobre todo, en el sector agrícola.

Si Colombia refuerza su seguridad, moderniza su infraestructura turística y mejora la conectividad aérea, podría captar una mayor cantidad de visitantes estadounidenses que buscan nuevos destinos en la región. Además, la posible reducción de restricciones de visado para ciudadanos de Estados Unidos podría facilitar el incremento del turismo y la inversión en este sector.

Narcotráfico, migración y cooperación

La administración Trump ha mantenido un enfoque de "mano dura" contra el narcotráfico, lo que podría traducirse en una renovada cooperación bilateral con Colombia en la erradicación de cultivos ilícitos y el combate a las organizaciones criminales. Esto podría representar un aumento en el apoyo financiero y técnico por parte de Estados Unidos, siempre que Colombia demuestre compromiso con la reducción de los cultivos, la interdicción de drogas y el fortalecimiento de la seguridad en las zonas más afectadas.

Colombia es un aliado estratégico de Estados Unidos en la región y la política de Trump podría llevar a un refuerzo del apoyo militar, especialmente en la lucha contra grupos armados ilegales y el control de fronteras. Esto podría traducirse en un incremento en la asistencia en inteligencia, equipamiento y entrenamiento de las Fuerzas Armadas colombianas. No obstante, es fundamental que Colombia maneje esta relación con equilibrio para evitar tensiones con otros actores internacionales y garantizar su soberanía.

Para Colombia la migración tiene dos componentes principales: por un lado, retiene en su territorio una enorme población de venezolanos que si no encuentran cómo subsistir intentarán el camino hacia el norte. Por otro lado, están los colombianos que buscan nuevas oportunidades y los nacionales que son deportados, lo cual representa un desafío importante pero también una oportunidad para fortalecer su relación con la diáspora, incentivar las oportunidades, el retorno de talento y capitalizar el envío de remesas como un motor de crecimiento económico.

Con el endurecimiento de las políticas migratorias miles de colombianos en situación irregular se verán afectados, lo cual podría impactar sobre las remesas, aunque también se incrementaría el envío de las mismas ante el temor de deportaciones, lo que fortalecería temporalmente la economía en algunos sectores.

Colombia podría aprovechar la coyuntura para promover el regreso de miles de profesionales y emprendedores que se encuentran en el exterior, creando incentivos fiscales y programas de empleo dirigidos a colombianos que retornen con experiencia internacional. Sectores como tecnología, finanzas, investigación y educación se verían beneficiados con la llegada de talento altamente calificado.

También se podría facilitar el acceso a créditos, capital semilla y beneficios tributarios para quienes deseen iniciar negocios en Colombia tras su experiencia en Estados Unidos. Esto permitiría que la diáspora contribuya a la innovación y al desarrollo económico, para lo cual se requiere reducir la burocracia en la homologación de estudios y convalidar la experiencia laboral para facilitar la reincorporación de profesionales en sectores estratégicos.

Países como India y China han tenido experiencias interesantes en este sentido, implementando estrategias para atraer a sus ciudadanos de vuelta con incentivos para invertir en industrias clave. Colombia podría aprender de estos modelos para aprovechar la fuga de talento que ha experimentado en los últimos años.

Dejar de ver una amenaza

La actual coyuntura obliga a preguntarnos cuál debe ser la estrategia a adoptar, a partir de las tres opciones posibles: confrontarlos y llevar el país a la crisis; dejar que ruede el balón y vamos haciendo ajustes que nos mantengan a



Los estadounidenses también esperan reducir la influencia china en el continente americano. En Colombia, a pesar del aumento de la inversión y de acuerdos del Gobierno con China, los empresarios siguen respaldando y priorizando la relación de beneficio mutuo con Estados Unidos.

salvo; o aprovechamos decididamente las oportunidades que se abren en el nuevo contexto mundial, afianzamos la relación estratégica con Estados Unidos, utilizamos a nuestro favor que no tenemos superávit comercial con ellos, que está vigente un acuerdo de libre comercio y que somos una pieza fundamental para el control de migrantes y el control de la producción y distribución de estupefacientes. No hay que ser muy inteligentes para saber cuál es el camino.

Mantener una actitud de confrontación pone en riesgo la estabilidad nacional y compromete el desarrollo económico, una actitud pasiva poco servirá con una contraparte que va a demandar acciones y exigir resultados más temprano que tarde. Nos queda la opción de las oportunidades, al margen de las ideologías y los populismos, que es lo que menos le importa a Trump. Al gobernante estadounidense solo le importa que en los resultados se reflejen sus intereses.

El Gobierno del presidente Gustavo Petro tiene la oportunidad de fortalecer la relación con Estados Unidos en beneficio del país, posicionándose estratégicamente en la coyuntura actual y articulando acciones con el sector privado y los actores internacionales.

Colombia debe abordar la crisis en la relación con Estados Unidos con una estrategia diplomática, pragmática y equilibrada, que priorice sus intereses nacionales sin comprometer su acceso a beneficios estratégicos, debe fortalecer la comunicación bilateral con Washington para evitar que la relación se deteriore irreparablemente, gestionar reuniones de alto nivel para aclarar posturas y buscar puntos de convergencia, evitar declaraciones públicas que aumenten la tensión y priorizar canales diplomáticos discretos.

Debe abstenerse de comprometer la seguridad y la estabilidad económica por posturas ideológicas innecesarias que puedan cerrar puertas y en su lugar impulsar reformas económicas y políticas que reduzcan la vulnerabilidad del país e incentiven la certidumbre de que el país es un destino confiable para invertir y diversificar la economía.

Tanto el sector público como el privado tienen que actuar con rapidez y pragmatismo para minimizar los efec-

tos negativos de la crisis y encontrar oportunidades de crecimiento en nuevos mercados y sectores. Una ruptura con Estados Unidos debilitará la inversión, el comercio y la cooperación en seguridad, en momentos en que lo que necesitamos es ponernos al día con los pendientes, como la falta de infraestructura y de seguridad, la equidad y la inclusión. La mejor opción es la de aprovechar las oportunidades.

Y también hay que diversificar las alianzas, explorar mayores relaciones comerciales y políticas con la Unión Europea, Asia y otros actores clave para reducir la dependencia de Estados Unidos, fortalecer la integración regional en América Latina, mantener una posición soberana en temas sensibles, pero con una narrativa que permita la cooperación sin sometimiento.

Momento vulnerable

Es esencial insistir en un enfoque pragmático, donde el sector privado y otros actores clave jueguen un rol activo en preservar y fortalecer la relación bilateral. Más allá de la coyuntura política, la estabilidad económica y la competitividad de nuestro país dependen de mantener una relación sólida con su principal socio comercial.

Con este propósito, la Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, ha propuesto un plan de acción inmediato para proteger y fortalecer la relación bilateral, crear nuevas oportunidades, anticiparse a posibles tensiones y generar oportunidades de cooperación y crecimiento. (Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, 2025)

El sector empresarial ha sido un jugador clave en la relación bilateral durante 200 años. Lo fue durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, lo fue en los momentos de difícil coyuntura de orden público, en la construcción del Plan Colombia y siempre ha estado abierto y resuelto a participar en todas las propuestas productivas que ha planteado el Ejecutivo.

Hoy, más que nunca, el empresariado tiene la responsabilidad de tomar la vocería para mantener esta exitosa historia bilateral, fuente de crecimiento y cooperación. Los temas que hoy afectan esta relación requieren de acción inmediata y constante, basada en el diálogo, en



Colombia es un aliado estratégico de Estados Unidos en la región y la política de Trump podría llevar a un refuerzo del apoyo militar, especialmente en la lucha contra grupos armados ilegales y el control de fronteras.

la gestión y en la comunicación clara y constructiva, que logre minimizar el impacto de las diferencias ideológicas y políticas.

Una relación de mutuo beneficio

Estados Unidos es el principal socio comercial de Colombia, con una relación estratégica que se refleja en un superávit en la balanza comercial y en la presencia de más de 650 empresas estadounidenses en el país. En 2024 la inversión extranjera directa (IED) de Estados Unidos en Colombia alcanzó los USD 5.508 millones, representando el 39 % del total de la IED y registrando un crecimiento del 1,1 %, a pesar de que la inversión global cayó un 15,2 %, según cifras del Banco de la República. (Banco de la República, 2025). Estas inversiones han sido claves para la economía colombiana, impulsando la productividad y la generación de más de 150.000 empleos formales en sectores estratégicos.

Las empresas estadounidenses tienen una fuerte presencia en la economía colombiana, con participación en sectores estratégicos como el farmacéutico y salud (20 %), petróleo (28 %), energía y renovables (14 %), automotor (14 %), BPO (15 %), entretenimiento (6 %), carbón (50 %) y agroindustria (7 %). (Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, 2025)

Además, muchas compañías han establecido hubs regionales en Colombia, consolidando al país como un centro de operaciones para América Latina. Empresas como Johnson & Johnson, Cargill y 3M han reconocido la ventaja competitiva de operar desde Colombia, aprovechando su ubicación estratégica y el talento humano.

El comercio bilateral también fortalece la competitividad de las industrias estadounidenses. Productos colombianos como café, flores, frutas, textiles y autopartes abastecen mercados claves en Estados Unidos, reduciendo costos de producción y asegurando insumos esenciales. Por ejemplo, Colombia es el primer proveedor de flores, generando ingresos por más de USD 1.300 millones y sustentando miles de empleos en estados como Florida. De igual manera, el café colombiano es clave para empresas en California y Texas, impulsando la industria de bebidas y consumo masivo.

Además, el impacto del comercio y la inversión bilateral trasciende a pequeñas y medianas empresas estadounidenses. Colombia es un mercado prioritario para exportadores de maquinaria, tecnología y servicios, brindando oportunidades en sectores como infraestructura, tecnología y salud. La estabilidad del mercado colombiano es crucial para empresas con operaciones en estados como Texas, Florida y Georgia, donde sectores como el agrícola y el manufacturero dependen de insumos y exportaciones hacia Colombia.

Más allá del comercio y la inversión, el flujo de remesas desde Estados Unidos a Colombia es un componente vital de la economía. Actualmente, el 53 % de las remesas que recibe nuestro país provienen de Estados Unidos (Banco de la República, 2025), representando un pilar financiero para miles de hogares. Asimismo, el turismo estadounidense ha crecido, registrando más de 1.2 millones de visitantes al año, generando ingresos y empleo en sectores clave del país. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT, 2025)

El turismo representa otra oportunidad de extraordinario potencial. Colombia podría consolidarse como un destino atractivo para turistas y nómadas digitales que buscan alternativas en América Latina. El país cuenta con una biodiversidad excepcional, playas caribeñas, ciudades históricas y una creciente oferta en turismo de naturaleza y aventura.

Transformemos los retos en oportunidades

AmCham Colombia identificó 144 partidas con ventaja comparativa revelada (VCR) frente a China, 43 frente a Canadá y 37 frente a México. Estos productos, pertenecientes a sectores como agroindustria, textiles, manufacturas, productos químicos, plásticos y bienes de valor agregado, destacan a Colombia como un proveedor competitivo para el mercado estadounidense.

El estudio de AmCham Colombia subraya que estas oportunidades no se limitan a unos pocos estados en Estados Unidos. En total 23 de ellos, incluidos mercados clave como Florida, Texas, California y Nueva York, muestran interés en adquirir productos colombianos. Estos estados,



por su tamaño económico, cercanía geográfica y altos índices de consumo de bienes importados, ofrecen un amplio panorama para que las empresas colombianas amplíen su alcance y encuentren nichos de mercado en diversas regiones de Estados Unidos.

Además, las oportunidades no se concentran exclusivamente en las regiones más industrializadas de Colombia. Aunque Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca y Atlántico lideran en número de productos con VCR, cada departamento tiene potencial de exportación. Incluso regiones como Arauca, Caquetá, Casanare y Putumayo pueden diversificar su producción y competir en mercados internacionales con productos como cacao, frutas tropicales, aceites esenciales o derivados del petróleo.

Aunque frecuentemente se destaca la vecindad de México con Estados Unidos y las ventajas que esto ofrece, Colombia no queda rezagada. Con apenas dos horas y 25 minutos de vuelo hacia Estados Unidos, una mano de obra competitiva y una red de empresarios decididos a crecer, el país cuenta con factores clave para sobresalir en la región.

Para maximizar estas oportunidades, Colombia debe implementar estrategias que incluyan a todas las regiones, fortalezcan su infraestructura, impulsen la asociatividad, ofrezcan seguridad jurídica y económica y fomenten la innovación. Un enfoque clave será el desarrollo de parques industriales autosostenibles con suministro propio de energía y agua, bajo el modelo de nearshoring como servicio.

En el sector servicios, el país tiene un gran potencial para posicionarse como proveedor de soluciones digitales, outsourcing y tecnología avanzada, alineándose con las demandas de un mercado estadounidense en evolución. (Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, 2025)

Es bueno recordar que Colombia mantuvo una relación respetable y fructífera con la primera administración de Donald Trump. El reto ahora será construir acuerdos que combinen las prioridades de ambas naciones porque es más lo que nos une que lo que nos separa y el trabajo conjunto entre empresarios de ambos países será un puente de oro para aprovechar las oportunidades de beneficio mutuo.

Colombia afronta una vulnerabilidad limitada, ya que no exporta significativamente bienes sensibles. Además, el Tratado de Libre Comercio entre ambos países ofrece un marco jurídico que protege de barreras unilaterales, garantizando estabilidad en el comercio y la inversión, incluso ante tensiones políticas entre los presidentes Trump y Petro.

» Si el país refuerza su seguridad jurídica, hace más eficiente su administración pública y mejora la infraestructura y competitividad por sectores con oportunidades podría convertirse en un centro clave para la manufactura, la tecnología y la tercerización de servicios.



ANÁLISIS DOFA

FORTALEZAS

- Relación comercial sólida y estable con Estados Unidos, respaldada por un acuerdo comercial estratégico que favorece a ambos países.
- Superávit de balanza comercial de Estados Unidos frente a Colombia, lo que refleja un comercio dinámico y constante.
- Presencia de más de 650 empresas estadounidenses en sectores estratégicos como farmacéutico (20 %), petróleo (28 %), energía (14 %), automotriz (14 %), BPO (15 %), carbón (50 %), entretenimiento (6 %) y agroindustria (7 %).
- Papel estratégico de Colombia en la seguridad regional y en la lucha contra el narcotráfico, reforzando su relevancia en la agenda bilateral.
- Relevancia de Colombia en la contención de migración venezolana, más de 2.5 millones de migrantes acogidos, aliviando presión migratoria en Estados Unidos.
- Turismo y remesas como pilares económicos, representando el 53 % del total de remesas recibidas en Colombia.
- Fuerte relación entre empresas de Estados Unidos en Colombia y congresistas de Estados Unidos, facilitando interlocución en temas comerciales y legislativos.

OPORTUNIDADES

- Fortalecimiento de alianzas entre el sector privado colombiano y el estadounidense para impulsar inversiones y expansión de negocios.
- Exploración de nuevas áreas de inversión y comercio como productos agrícolas no estratégicos, energías renovables y minerales críticos secundarios, textiles, construcción, BPO, y turismo.
- Mayor articulación entre empresas de Estados Unidos en Colombia y sus casas matrices para incidir en políticas que refuercen la relación bilateral.
- Apertura de canales de diálogo entre el Congreso de Estados Unidos y Colombia para mejorar la cooperación en temas estratégicos.
- Reconfiguración de cadenas de suministro globales, necesidad de satélites para complementar a Estados Unidos, lo que podría favorecer a Colombia como destino de inversión y producción.
- Desarrollo de mecanismos de cooperación en seguridad y migración, a través de actores independientes como empresas, alcaldes y gobernadores evitando la dependencia exclusiva del Gobierno.
- Reposicionamiento de Colombia como país solución que aporta a los objetivos de hacer de Estados Unidos una nación más próspera, segura y con más poder.





AMENAZAS

- Tensiones entre el gobierno colombiano y Estados Unidos que pueden afectar acuerdos comerciales, programas de cooperación e inversión.
- Riesgo de desertificación de Colombia por diferencias en políticas antidrogas, lo que impactaría la cooperación bilateral y las relaciones comerciales.
- Por primera vez desde que hay datos, los colombianos tienen mucha mejor imagen de China (50 % aprueba – 35 % desaprueba) que de Estados Unidos (39 % aprueba – 54 % desaprueba).
- Uso de barreras comerciales y aranceles como herramienta de presión política, afectando sectores clave de la economía colombiana.
- Competencia con otros países de la región para atraer inversión y cooperación estadounidense, lo que podría reducir el papel de Colombia como socio prioritario.
- Diferencias en la agenda de seguridad y lucha contra el narcotráfico, que pueden generar fricciones en la relación bilateral.
- Posible alejamiento de Estados Unidos en favor de otros aliados estratégicos, debido a un estrechamiento de lazos comerciales y diplomáticos de Colombia con países como China.
- Algunas decisiones recientes del gobierno colombiano han generado reacciones en el Congreso de Estados Unidos, lo que resalta la importancia de fortalecer los espacios de diálogo y mantener una interlocución fluida para preservar el respaldo bipartidista.

- Persistencia de barreras comerciales y disputas regulatorias en sectores clave, como las inversiones por derechos compensatorios sobre la leche en polvo, etanol y maíz, así como las restricciones en el sector automotriz y el programa de chatarrización de camiones, lo que puede afectar el acceso de productos colombianos al mercado estadounidense.

DEBILIDADES

- Falta de una estrategia diplomática, unificada y estructurada para fortalecer el relacionamiento con actores clave en Estados Unidos, incluyendo al Congreso, al sector privado y a las entidades multilaterales.
- Inestabilidad política en Colombia, lo que ha generado incertidumbre para inversionistas extranjeros y ha deteriorado la imagen del país.
- Reducción de la presencia activa de Colombia en Washington, lo que requiere fortalecer la estrategia diplomática y comercial para consolidar la relación bilateral.
- Falta de coordinación entre el Gobierno Nacional, gobiernos locales y sector privado en temas como comercio, inversión, seguridad y migración.
- Reducción del bipartidismo en el Congreso de Estados Unidos, afectando la capacidad de Colombia para mantener relaciones con ambos partidos.
- Dependencia comercial de Estados Unidos, con falta de diversificación de mercados, lo que aumenta la vulnerabilidad ante cambios en la política estadounidense.
- Débil promoción de la imagen de Colombia como aliado estratégico más allá del comercio, limitando su capacidad de incidencia en la toma de decisiones clave en Washington.



CONCLUSIONES

- Indispensable fortalecer la presencia y el diálogo con Estados Unidos mediante una estrategia proactiva que involucre al sector privado, líderes políticos y sociedad civil para reforzar la confianza y estabilidad en la relación bilateral.
- Comunicación unificada y adaptada a cada audiencia, evitando mensajes redundantes y maximizando el impacto en actores estratégicos.
- El sector privado debe asumir un rol más activo en la diplomacia económica, fortaleciendo alianzas y generando nuevas oportunidades de inversión y comercio. Además, es fundamental desarrollar o fortalecer programas con impacto social dirigidos a colombianos vulnerables y migrantes.
- Colombia debe consolidar su papel geopolítico en seguridad, migración y lucha contra el narcotráfico, promoviendo su importancia como socio clave para Estados Unidos en la estabilidad regional. Esto debe lograrse a través de actores independientes que complementen las acciones del Gobierno, como alcaldes, gobernadores y congresistas.

- La relación bilateral enfrenta desafíos que deben gestionarse con pragmatismo y diplomacia, como la incertidumbre política en ambos países, tensiones comerciales y competencia con socios estratégicos en la región.
- Reforzar su posicionamiento e impulsar una campaña que comunique y genere conocimiento sobre la estrategia bilateral para mantener su relevancia ante Estados Unidos.

PLAN DE ACCIÓN

Estructurar un plan estratégico que unifique mensajes, identifique interlocutores clave y defina acciones concretas para maximizar el impacto de las acciones en Estados Unidos debe incluir, entre otros:

- Narrativa estratégica: desarrollo de mensajes clave adaptados a cada audiencia, con contenido para medios, videos y campañas de comunicación.
- Impacto y responsabilidad de un rompimiento: construcción de una narrativa específica para Colombia sobre las implicaciones económicas, políticas y estratégicas de una ruptura con Estados Unidos.
- Interlocutores clave: identificación de actores prioritarios incluyendo tomadores de decisión, Congreso, Gobierno y sector privado de ambos países, agencias multilaterales, centros de pensamiento y embajadas, entre otros.
- Acciones concretas: planificación de acciones estratégicas que incluya misiones, eventos, foros, campañas, etc.

Es momento para la reflexión y el pragmatismo, priorizando una relación bilateral estable y constructiva que permita aprovechar las oportunidades estratégicas en beneficio del país. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de la República. (17 de Marzo de 2025). Obtenido de https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/reporte-oac.html?path=%2FTrabajo%20CIE%2FA_preliminar_produccion%2FUsuario_final%2F4.Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2.%20Sector%20Externo%2F6.%20Inversi%C3%B3n%20directa%2FIED%2FInversi%C.
- Banco de la República. (s.f. de s.f. de 2025). Obtenido de https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/reporte-oac.html?path=%2FTrabajo%20CIE%2FA_preliminar_produccion%2FUsuario_final%2F4.Sector_Externo_tasas_de_cambio_y_derivados%2F2.%20Sector%20Externo%2F5.Remesas%2F2.Ingresos%20de%20remesas%20pais%20.
- Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia. (28 de Enero de 2025). Obtenido de <https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/5-lecciones-y-acciones-como-resultado-de-la-crisis-entre-colombia-y-estados-unidos/>.
- Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia. (4 de Febrero de 2025). Obtenido de <https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/lecciones-aprendidas/>.
- Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia. (17 de Marzo de 2025). Obtenido de <https://amchamcolombia.co/noticias-colombia/estados-unidos-mantiene-su-liderazgo-como-principal-inversionista-en-colombia-en-2024/>.
- Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia. (1 de Febrero de 2025). Obtenido de <https://amchamcolombia.co/noticias-observatorio-estados-unidos/que-paso-hoy-en-estados-unidos-01-de-febrero-2025/>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, MinCIT. (26 de Febrero de 2025). Obtenido de <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo/2024/diciembre/oe-nl-turismo-diciembre.pdf.aspx>.
- White House. (Marzo de 2025). The White House. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/>.

Eventos imperdibles en el Teatro Cafam

Prográmate, separa tus entradas y vive experiencias únicas durante este 2025

LEO DAN
TRIBUTO A TODA UNA VIDA DE ÉXITOS INOLVIDABLES

Sábado

05

de abril 2025
8:00 p.m.



Domingo

06

de abril 2025
11:00 a.m.

PULEP-VZM-996

TEMPORADA DE
CLÁSICAS DEL AMOR

35% dto.
6 a 7 conciertos

30% dto.
4 a 5 conciertos

25% dto.
3 conciertos



Compra tus abonos en
Taquillas del Teatro Cafam

Desde México

TRÍO

LOS PANCHOS

Presentación especial del
TRÍO AMÉRICA

Celebra con mamá este

9 Y 10 DE MAYO DE 2025



PULEP-NUEVO

Sábado

17

de mayo 2025
8:00 p.m.



Domingo

18

de mayo 2025
11:00 a.m.

Juan Gabriel
sinfónico

PULEP-UT-43

La Fundación Arte Lírico y Cafam presentan:

Temporada internacional de

ARTE LÍRICO & ZARZUELA 2025

Solistas de España, Cuba y Colombia.



CARMEN

Sábado

24

de mayo
5:00 p.m.

Domingo

25

de mayo
5:00 p.m.

ANTOLOGÍA
DE LA ZARZUELA

Sábado

31

de mayo
5:00 p.m.

Domingo

01

de junio
5:00 p.m.

LOS GAVILANES

Sábado

07

de junio
5:00 p.m.

Domingo

08

de junio
5:00 p.m.

PULEP-LSP-673 • LLO-477 • RUE-993



Subsidios y descuentos según categoría de afiliado a Cafam.
Programa sujeto a cambios. Conoce los TyC en Cafam.com.co
No acumulable con otros descuentos y/o ofertas vigentes.
Más Información: 601-646 8010

Entradas disponibles en:

Taquillas del
Teatro Cafam

Tuboleta



SEPARAR LA ADUANA DE LOS IMPUESTOS PERMITIRÁ ATACAR MEJOR EL CONTRABANDO

Más allá de un delito económico, el contrabando es un fenómeno con raíces profundas en la historia del país, cargado de tolerancia social, fallas institucionales y escándalos de corrupción que aún hoy lo mantienen vigente. Desde el siglo XIX, hasta nuestros días, el país no ha logrado medirlo con precisión ni atacarlo de manera efectiva. A pesar de las leyes, decretos y promesas de modernización, el sistema aduanero sigue siendo una estructura frágil, permeada por intereses criminales y atrapada en la burocracia. La pregunta ya no es si debemos combatir el contrabando, sino cómo refundar las instituciones para hacerlo con rigor, inteligencia y visión estratégica.

SOBRE EL FENÓMENO DEL CONTRABANDO SE HA ESCRITO MUCHO desde distintas ópticas y se ha tratado de cuantificarlo, pero no llegamos sino a estimaciones de lo que significa para nuestro país este problema, que tiene más de 200 años de historia y que hoy, como producto de los escándalos de corrupción, está en el ojo del huracán.

Muriel Laurent, en su libro “Contrabando en Colombia en el siglo XIX”, analiza la problemática entre los años 1821–1886, cuando surgen dos tendencias: por un lado, la subestimación del fenómeno ya que en los archivos no hay rastros de muchas situaciones ilegales; y por otro, quienes piensan que el fenómeno está sobredimensionado, tras poner en duda si los decomisos que quedaron registrados son representativos frente a lo que en realidad se contrabandeaba.

Durante esos 65 años de análisis, además del problema de la medición del fenómeno, se refleja lo que hoy por hoy son las complicaciones de la aduana moderna, entre ellos, el control al contrabando y la competencia técnica



JAVIER DÍAZ MOLINA
PRESIDENTE EJECUTIVO
ANALDEX

de los funcionarios, toda vez que, desde el punto de vista de la gestión y resultados, la Dian podría tener mejores cifras y estar mejor dotada para analizar y atacar tanto el ingreso ilegal de mercancías como aquel que llega subfacturado o sin el cumplimiento de requisitos, es decir, el contrabando técnico.

El exceso de regulación, que hoy también nos aqueja, era motivo de críticas porque se pretendía dar solución a todo con normas que establecían requisitos, condiciones y, en general, trámites que llenaban de ineficiencias una importación como el que, por ejemplo, pedía consularizar las facturas en sitios en donde Colombia no tenía siquiera representación.

Existían otros temas que hacían complejo el intercambio comercial y algunas de las dificultades señaladas en esa publicación permanecen vigentes en la actualidad.

Problemas con historia

Resulta claro, entonces, que los problemas de la aduana llevan siglos y que desmontarlos y cambiar la cultura muy seguramente toma-



rá otros más pues la corrupción usualmente acompaña al contrabando, que ha venido transformándose y desde hace algunos años ha sido el instrumento para lavar el dinero del narcotráfico y legalizar los recursos generados por las economías ilegales.

Los recientes escándalos que se han conocido a través de los medios de comunicación alrededor del denominado “papá pitufo” o “el bendecido” muestran que el poder de la corrupción de estas estructuras criminales alcanza a la propia aduana, la policía fiscal-aduanera (Polfa) y a las personas que intervienen en la cadena de control de las importaciones. No solo se introducen ilegalmente mercancías, el tráfico también es de armas, precursores químicos y estupefacientes.

Dada esta situación, se plantea la necesidad de mirar a las aduanas más allá de su papel de recaudador de aranceles o impuestos a las importaciones.

A partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos empezaron a mirar a sus aduanas como un instru-

» La medición del fenómeno del contrabando es una tarea difícil por la logística operacional de los puertos y pasos de frontera, por la cantidad de productos que ingresan al país frente a la capacidad para inspeccionarlos y por los procedimientos para formalizar su ingreso.

mento de seguridad nacional para la protección de sus fronteras.

En Colombia estamos en mora de proceder de igual forma. En lugar de expedir nuevas normas se debería liquidar la actual aduana, separándola de impuestos, creando una nueva entidad, más cercana a los organismos de seguridad y encargada de controlar las fronteras.

Aceptación social

La aceptación social ha acompañado al contrabando desde siempre. La publicación de la profesora Muriel Laurent da cuenta de cómo el contrabando ha gozado de aceptación en las esferas políticas, sociales e incluso en la justicia. Culturalmente se ha visto al contrabando como una actividad que no necesariamente genera rechazo. Famosos son los distintos cantos vallenatos en los que los juglares recrean esta actividad, como una acción normal. Basta recordar cantos como “El Almirante Padilla”, “El Chevolito” o “El Medallón” para entender lo que significa el contrabando

para buena parte de la sociedad colombiana. En el mismo sentido es preciso recordar famosos comercios como los “San Andresitos”, que durante los años 70 y 90 vivieron su época dorada y aún hoy gozan de aceptación social.

El almacenamiento y disposición de mercancías es otro de los aspectos que hay que analizar. Tradicionalmente ha significado un problema para la entidad la guarda, custodia y conservación de las mercancías decomisadas o retenidas por la aduana o aquellas que quedan bajo su control.

Anteriormente esa actividad la desarrollaba directamente la aduana. Mientras se definía el curso que deberían seguir las mercancías en poder de la aduana éstas se extraviaban, se cambiaban o simplemente se desaparecían. Ni que decir de aquellas zonas del país donde no existían sitios para su almacenamiento. ¡Todo era un caos!

En los años 90 la aduana privatizó el almacenamiento de las mercancías, sin embargo, los problemas de sobrecostos, deterioro y otras problemáticas, incluida la corrupción, continúan en el orden del día.

La donaciones, ventas y destrucciones que se realizan en la actualidad, de alguna manera resuelven el problema. No obstante, la Dian con las 46 causales de aprehensión que hoy tiene en la normativa aduanera debiera repensar el modelo y reconocer que en muchos casos es mejor la imposición de una multa y no asumir el costo de tener una mercancía que muchas veces paga más por almacenamiento que lo que se obtiene por su remate. No es negocio para la Dian seguir asumiendo este rol, que no hace parte de su estrategia e incluso se podría pensar en tercerizar esta actividad.

Política de denunciantes

Ante la débil capacidad institucional para evitar el comercio ilícito se creó la política de denunciantes buscando fomentar que a los terceros, afectados o no por el fenómeno, se les reconociera un porcentaje de participación. Ello motivó muchas denuncias, anónimas y ataques contra gente honrada, de modo que no se sabía con claridad si el instrumento realmente servía para la lucha contra el contrabando. Incluso, algunos jueces fueron cuestionados por el alcance de sus fallos y parecía que se estaba perdiendo la batalla.

COLOMBIA TIENE RATIFICADOS

18

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO Y SUS EXPORTACIONES ASCIENDEN A MÁS DE

60.000

MILLONES DE DÓLARES, QUE SON ADMINISTRADOS SIN UNA MODERNIZACIÓN EN LA DIAN QUE INCORPORA UNA TRANSFORMACIÓN DIGITAL QUE PERMITA CONTROLAR DE MANERA INTELIGENTE EL PROCESO DE IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN.

En los últimos años esta medida ha querido implementarse nuevamente, con lo que pareciera quedar demostrado que no se conoce la historia y que estaríamos repitiendo un error al igual que otros para atacar el contrabando.

Los ataques al buen nombre y las falsas denuncias son el resultado de creer que el contrabando se ataca con delaciones sin sustento. Aquí es donde el rigor de la denuncia y el trabajo público privado son necesarios, de lo contrario, seguiremos construyendo cortinas de humo para atacar el fenómeno.

La Dian, a través de su oficina de estudios económicos, realizó un gran informe comprendido entre 1960 y 1995. Son 35 años de análisis referidos al proteccionismo que se aplicó entre 1950 y 1974, cuando existían aranceles altos y barreras comerciales que pretendían apoyar la producción local mediante la sustitución de importaciones.

Luego se pasó a un período de transición entre 1975 y 1985, que incorporó el concepto de internacionalización de la economía, destacando en especial el modelo del Plan Vallejo que se incorporó a través del Decreto-Ley 444/67, que permitía a los exportadores ingresar bienes sin el pago de aranceles y del IVA con el compromiso de utilizarlos para la producción de bienes de exportación. El modelo implementado aún hoy, con algunas variaciones, ha permanecido en el tiempo y se visiona como un instrumento valioso para el crecimiento de las exportaciones, con la generación de valor agregado.

Durante esta fase de transición los empresarios se vieron nuevamente afectados por el contrabando en distintos sectores de la economía; también los ingresos de la nación sintieron el impacto de los menores recaudos a causa del fenómeno. Nuevamente fueron expedidas normas como la Ley 21/87 que creó el Estatuto Penal Aduanero, que años más adelante sería derogado.

En la década de los 90 llegó la apertura económica y el comercio exterior comenzó una tendencia ascendente, pero quedó demostrado que la aduana no tenía la capacidad técnica, económica y administrativa para atender esos grandes retos.

Actualmente, Colombia tiene ratificados 18 tratados de libre comercio y sus exportaciones ascienden a más de 60.000 millones de dólares, que son administrados sin una modernización en la Dian que incorpore una

Lo que se concluye de la estrategia implementada desde 2010 hasta la fecha es que la Dian no ha logrado concretar su proceso de modernización, incluida la transformación digital, que se ha venido aplazando año tras año, permaneciendo una entidad cuestionada por sus resultados en los asuntos de contrabando.

transformación digital que permita controlar de manera inteligente el proceso de importación y exportación.

El año 1993 será recordado porque fue entonces cuando se integraron los impuestos y las aduanas en la actual Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) acerca de la cual también se escuchan noticias sobre corrupción. Por ello, se recomienda la separación de las entidades y refundar una nueva, que se destaque por la idoneidad técnica y administrativa y se ocupe de los temas de seguridad nacional y de asuntos verdaderamente estratégicos para el país.

Ahora bien, revisados los informes de gestión de los últimos 15 años presentados por los distintos directores de la Dian, podemos decir que todos ellos han formulado acciones para controlar el contrabando, mencionando también sus resultados y los planes de choque.

Lo que se concluye de la estrategia implementada desde 2010 hasta la fecha es que la Dian no ha logrado concretar, como se mencionó, su proceso de modernización, incluida la transformación digital, que se ha venido aplazando año tras año, permaneciendo una entidad cuestionada por sus resultados en los asuntos de contrabando. En general, en las



operaciones de comercio exterior abundan la discrecionalidad, las demoras, el exceso de trámites y un sinnúmero de obligaciones que ni controlan ni facilitan ese comercio.

Diversos estudios que analizan las aduanas nos colocan en posiciones mediocres y no ha habido continuidad en las políticas que permitan contar con una mejor institución, que se construya con los más avanzados estándares internacionales.

Política integral

Para atacar de manera más integral el contrabando se expidió en 2015 la ley 1762 que otorga a la Dian instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión. Sobre esta normativa hay grandes expectativas para enfrentar de mejor manera el fenómeno y la Dian viene liderando unas mesas regionales que prometen dar buenos resultados.

Esos mejores resultados también se esperarían con la creación de la comisión interinstitucional que debería generar campañas de prevención, educación y cultura ciudadana, además de fortalecer la cooperación e intercambio de información y producir un informe anual sobre la lucha contra el contrabando.

En 2016, después de cerca de 1.200 horas de trabajo, se expidió el decreto 390 que no pudo entrar en aplicación porque un sistema informático que se prometió para que acompañara la norma expedida y una vigencia escalonada propuesta, que nunca se concretó, confundieron hasta a la misma Dian. La consecuencia es que el decreto debió ser prácticamente derogado en su totalidad y los esfuerzos tanto públicos como privados se perdieron.

Los desaciertos y la pérdida de confianza entre el sector público y privado no quedaron allí y la inclusión de un régimen sancionatorio, contemplado en el decreto 659, exacerbó los ánimos de los usuarios del comercio exterior, por desatinado e improvisado. Además de desconocer las necesidades del sector privado se incluyeron disposiciones no discutidas.

Se creyó nuevamente que los problemas se solucionan con normas y no con una gestión eficiente y se eliminaron figuras como el Usuario Aduanero Permanente (UAP) y el Usuario Altamente Exportador (Altex) porque entre ellos –según la Dian– había usuarios que se prestaban para ingresar contrabando

y mercancías sin el cumplimiento de requisitos legales. No pudo la entidad segmentar a los usuarios y distinguir a quienes respetaban las normas frente a los que las violaban y la solución fue acabar con dos herramientas de comercio exterior que habían permitido a muchas empresas avanzar en el aprovechamiento de los tratados de libre comercio.

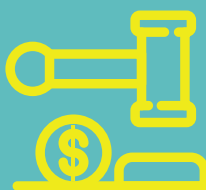
Este ejemplo deja claro que a la Dian le ha resultado difícil segmentar a los usuarios y esa falta de confianza ha reflejado una política errática para entender que las normas por sí mismas no corrigen las distorsiones sino que tampoco acaban con el contrabando y lo que realmente se necesita es articular lo público con lo privado para lograr mejores resultados.

Igual cosa ha venido sucediendo con el Operador Económico Autorizado (OEA), la figura de mayor confianza aduanera y construida bajo estándares internacionales que la misma Dian ha venido deslegitimando con la pérdida de beneficios y prerrogativas, como es el caso de tener que presentar declaración anticipada obligatoria, basado en lo consagrado en el Decreto 659/24.

En 2024, la Dian presentó el estudio “Panorama del contrabando en Colombia”, en el cual reconoce que la medición del fenómeno es una tarea difícil por la logística operacional de los puertos y pasos de frontera, por la cantidad de productos que ingresan al país frente a la capacidad para inspeccionarlos y por los procedimientos para formalizar su ingreso.

La institución ha realizado el informe utilizando la metodología ‘espejo’, técnica que compara, para cada producto, los valores de las exportaciones hechas a Colombia por un país socio comercial con el valor de las importaciones registradas oficialmente en el país. El contrabando se estima como la diferencia entre dichos registros y se clasifica en distintas categorías.

Esta dinámica presenta grandes distorsiones que nos pueden llevar a sobreestimarlos o subestimarlos por muchas razones, siendo las principales las diferencias de precios y la tasa de cambio, falta de datos confiables, diferencias en la calidad de estadísticas comerciales, factores legales y regulatorios, corrupción e informalidad y lo que en Colombia se entiende por contrabando, es decir, errores formales que se califican como aprehensiones o delitos a la hora de sancionar, cuando realmente son simples formalismos.



LA EXPERIENCIA HA DEMOSTRADO QUE NO BASTA CON LA EXPEDICIÓN DE NORMAS SINO QUE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DEBE SER PARTE DE UNA ESTRATEGIA QUE INCLUYA OTRAS VARIABLES QUE DEBERÍAN LLEVARNOS A LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO MÁS AJUSTADO A LA REALIDAD.



Los problemas de la aduana llevan siglos, y desmontarlos y cambiar la cultura muy seguramente tomará otros tantos, pues la corrupción usualmente acompaña al contrabando.

Así las cosas, es evidente que ante la falta de una buena medición del fenómeno no exista una clara política para atacarlo. La experiencia ha demostrado que no basta con la expedición de normas sino que la lucha contra la corrupción debe ser parte de una estrategia que incluya otras variables que deberían llevarnos a la construcción de un modelo más ajustado a la realidad.

Por eso, cambiar el modelo de importación y hacer que al país no llegue carga, sino mercancías individualizadas, singularizadas y descritas de manera suficiente para atacar de mejor manera el contrabando, sin una clara medición del impacto en la capacidad técnica, en cuanto a la infraestructura y a la medición de tiempos de importación, pasará nuevamente la cuenta de cobro por tomar medidas que evidencian improvisación a la hora de imponer medidas restrictivas.

La Dian, a pesar de varias solicitudes para que entregue una evaluación con respecto al impacto que la declaración anticipada obligatoria ha generado para atacar el fenómeno de contrabando, no tiene una clara respuesta sobre su efectividad. Nuevamente se cometería el error de creer que son las normas y no la gestión de la entidad las que combaten el contrabando.

Conclusiones

A título de conclusiones, frente a lo anteriormente expuesto, podemos señalar que son dos los grandes temas:

- Primero es el análisis que debería hacerse desde la óptica de los datos y la calidad de las estadísticas, para lo



cual es fundamental el uso de las herramientas digitales, incluida la inteligencia artificial para medir de mejor manera el fenómeno y atacarlo más eficientemente. En este sentido es necesario incorporar nuevas variables y entender que la interinstitucionalidad es vital.

•El segundo aspecto relevante son los tramites, la regulación, las facultades de fiscalización y la gestión del riesgo, acompañada de la competencia técnica que deberá encontrar la justa medida para aplicar las normas sin violentar los derechos, pero sobre todo, llamar contrabando lo que realmente es. Ello implica no hacer interpretaciones extensivas de las normas para ordenar aprehensiones y decomisos que distorsionan las mediciones del fenómeno. Cuando se aplica la norma más por presionar el cumplimiento de una meta que por la realidad de lo que se presenta, conduce a calificar como contrabando lo que realmente no es.

Por todo lo anterior, es necesario construir confianza, hacer una legislación más amable con el sector empresarial, realizar un control más eficiente a través de la gestión del riesgo, utilizando tecnologías que permitan una mejor medición del fenómeno, un mejor uso del presupuesto y de las facultades de fiscalización.

¡La idea de separar la aduana de los impuestos, no da espera! **EC**

ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA FISCAL Y NECESIDAD DE UN PACTO TRIBUTARIO ESTABLE

Las modificaciones normativas han mostrado ser de corto plazo y sin impacto sustancial en el aumento del recaudo sobre el PIB. Esto revela la falta de una estrategia fiscal sólida y estable y muestra que las políticas tributarias han sido hechas a la medida de los planes del gobierno de turno más que del Estado colombiano.

COLOMBIA, A PESAR DE REALIZAR REFORMAS TRIBUTARIAS DE MANERA CONSTANTE, aproximadamente cada año y medio en los últimos 25 años, no ha logrado aumentar de forma sostenida el recaudo sobre el Producto Interno Bruto (PIB); las reformas se han enfocado hacia ese objetivo para solucionar los problemas fiscales del Gobierno Nacional Central (Acosta *et al.*, 2012) y no han privilegiado la redistribución o los fines extrafiscales de los tributos.

A lo largo de estas reformas se han implementado cambios significativos en la estructura tributaria, lo que debió generar un incremento en la proporción de recaudo sobre la actividad económica. Sin embargo, las modificaciones normativas han mostrado ser de corto plazo y sin impacto sustancial en el aumento del recaudo sobre el PIB. Esto revela la falta de una estrategia fiscal sólida y estable y muestra que las políticas tributarias han sido hechas a la medida de los planes del gobierno de turno más que del Estado colombiano.

Los constantes cambios tributarios generan incertidumbre entre los contribuyentes, que puede actuar en detrimento del desempeño económico de corto plazo al minar las



MAURICIO SALAZAR
DIRECTOR *
OBSERVATORIO FISCAL DE LA
UNIVERSIDAD JAVERIANA



**LILIANA HEREDIA
RODRÍGUEZ**
DIRECTORA DE TRIBUTACIÓN **
OBSERVATORIO FISCAL DE LA
UNIVERSIDAD JAVERIANA

expectativas de consumo e inversión (Delgado-Rojas y Rincón-Castro, 2017). Esto, a su vez, puede generar que los contribuyentes busquen estrategias para aminorar su carga impositiva.

Algunos lo hacen a través de la planeación tributaria legítima, pero otros utilizan mecanismos no deseables como la denominada captura corporativa del Estado descrita por Durand (2019) o el traslado de la riqueza a paraísos fiscales expuesta por Zucman (2015). Ante este escenario es de esperar que el fisco tenga alta volatilidad de recaudo en la medida en que los contribuyentes estarán afinando sus estrategias ante la falta de estabilidad tributaria.

Un ejemplo claro de esta volatilidad fue el año 2023 cuando, por primera vez en la historia, se logró un incremento significativo en el recaudo sobre el PIB, alcanzando un 17,7 % (cálculos propios partir de las cifras publicadas por la Dian, 2025 y el Dane, 2025a). Sin embargo, este aumento fue temporal ya que en 2024 se produjo una caída, retornando a los niveles históricos del país (menos de 15 %). Esta fluctuación reciente plantea una cuestión importante: ¿Estamos como nación

* Profesor Asistente del Departamento de Economía. Pontificia Universidad Javeriana.

** Profesora del Departamento de Gestión de las Organizaciones. Pontificia Universidad Javeriana Cali.

¡LA RENTA
NO ES DELITO!
PERO EVADIR
SÍ.

tomando las decisiones correctas? Pareciera que el país se está equivocando al recurrir una y otra vez a la estrategia de utilizar las reformas tributarias para resolver problemas estructurales que requieren una mirada mucho más amplia y de largo plazo.

Las reformas tributarias han sido, sin importar el nombre que el Gobierno les asigne, de carácter coyuntural y se han enfocado en gravar a los empleados formales, que representan menos del 45 % del total de trabajadores (Dane, 2025b) y a las empresas formales que son alrededor del 80 % del total de las empresas del país (Otero *et al.*, 2025). Mientras tanto, la población que se encuentra en la informalidad sigue contribuyendo únicamente con impuestos indirectos, esto si es que compra sus bienes y servicios a proveedores que emitan factura.

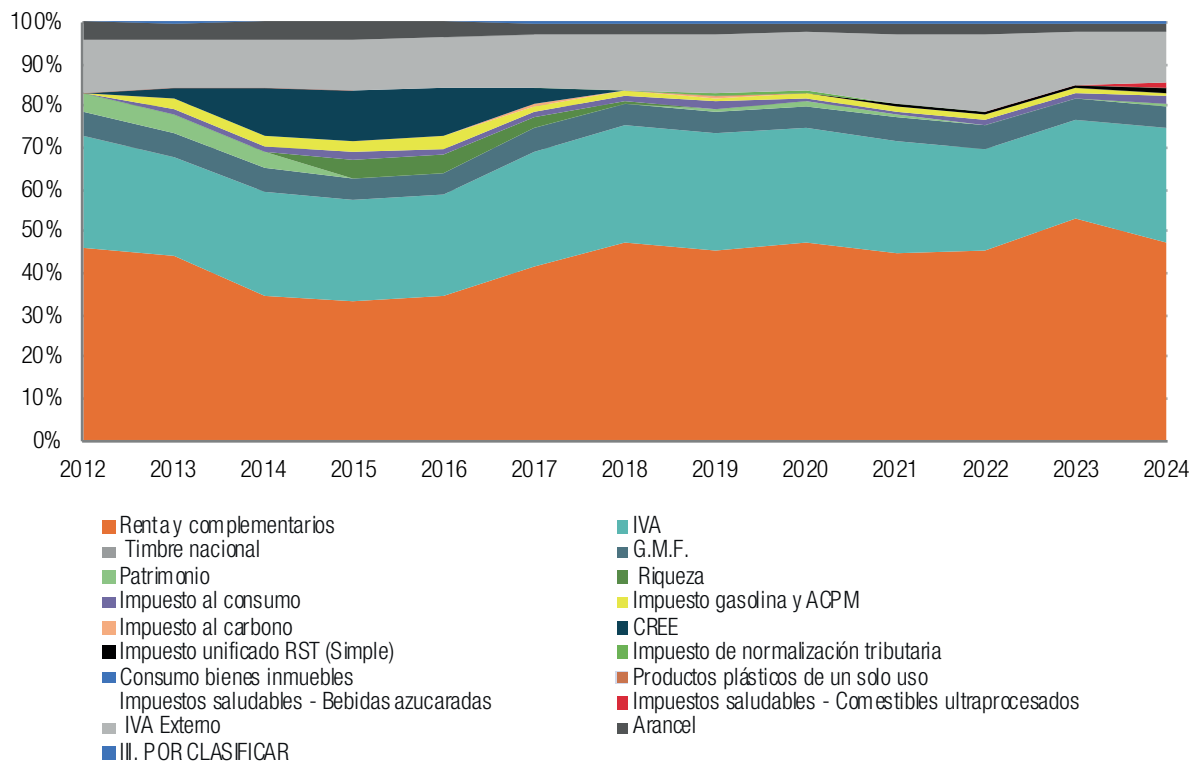
» La falta de una estrategia tributaria estable ha minado la confianza en el sistema, alimentando el escepticismo frente a la eficacia y equidad del uso de los impuestos.

Cambios normativos y su impacto en la recaudación

A partir de la década de 1970 se ha dado un aumento de la imposición indirecta en comparación con la imposición directa, especialmente en países desarrollados (Martínez-Vásquez, Vulovic y Liu (2010). En el caso de Colombia, se ha seguido esta misma tendencia, por lo tanto, el aumento de los impuestos indirectos como el IVA ha sido mucho mayor que el incremento del Impuesto sobre la renta y complementarios” (Garay y Espitia, 2019).

Aproximadamente cada dos años cambia la estructura tributaria del país, lo que refleja una alta discrecionalidad de los gobiernos para buscar nuevas formas de captar ingresos, pero sin disponer de una política clara y de largo plazo y, además, sin que ello conduzca a un mayor recaudo sobre el PIB.

GRÁFICO 1.
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS
EN COLOMBIA 2012-2024



Nota: el gráfico muestra la composición del recaudo por impuestos nacionales desde 2012 hasta 2024. Elaboración propia a partir de la Dian (2025).

Esta situación puede ser vista como un indicio de que los ciudadanos y las empresas no tienen una relación estable con el sistema tributario y reaccionan ante los cambios normativos para terminar pagando casi siempre la misma proporción sobre el PIB. Este constante devenir cosmético ha afectado la confianza en que el país puede dar el salto que necesita. En lugar de lograr una base tributaria sólida, amplia y que permita hacer pronósticos creíbles de gasto, las políticas fiscales parecen centrarse en cambiar continuamente las reglas del juego sin una perspectiva de eficiencia.

En el gráfico 1 se puede apreciar que el impuesto sobre la renta sigue contribuyendo en mayor medida al recaudo estatal, aportando entre el 40 % y el 53 % del recaudo total. Sin embargo, no se puede desconocer el peso del IVA (interno y externo) que ha aportado entre el 35 % y el 46 %, quedando aproximadamente un 20 % anual que es recaudado gracias a impuestos como el gravamen a los movimientos

financieros, el impuesto nacional al consumo, los aranceles o el impuesto a la gasolina y el ACPM, entre otros.

La actual estructura impositiva en Colombia muestra que los impuestos indirectos tienen un peso significativo en el recaudo; no obstante, es indispensable considerar que el sistema tributario se fundamenta en principios como la equidad y la progresividad y este último podría verse afectado negativamente por los impuestos indirectos si no se toman medidas para garantizar que su impacto no recaiga de manera desmedida sobre las personas con menor capacidad contributiva.

La necesidad de un pacto tributario estable

La evidencia es clara: cada reforma tributaria en lugar de aumentar la recaudación de manera sostenida, parece generar incertidumbre y desconfianza en el sistema. El país ha confiado en reformas constantes, presentadas por cada nuevo ministro de Hacienda, con la



Aproximadamente cada dos años cambia la estructura tributaria del país, lo que refleja una alta discrecionalidad de los gobiernos para buscar nuevas formas de captar ingresos, pero sin disponer de una política clara y de largo plazo y, además, sin que ello conduzca a un mayor recaudo sobre el PIB.

promesa de mejorar la situación fiscal, pero los resultados son limitados.

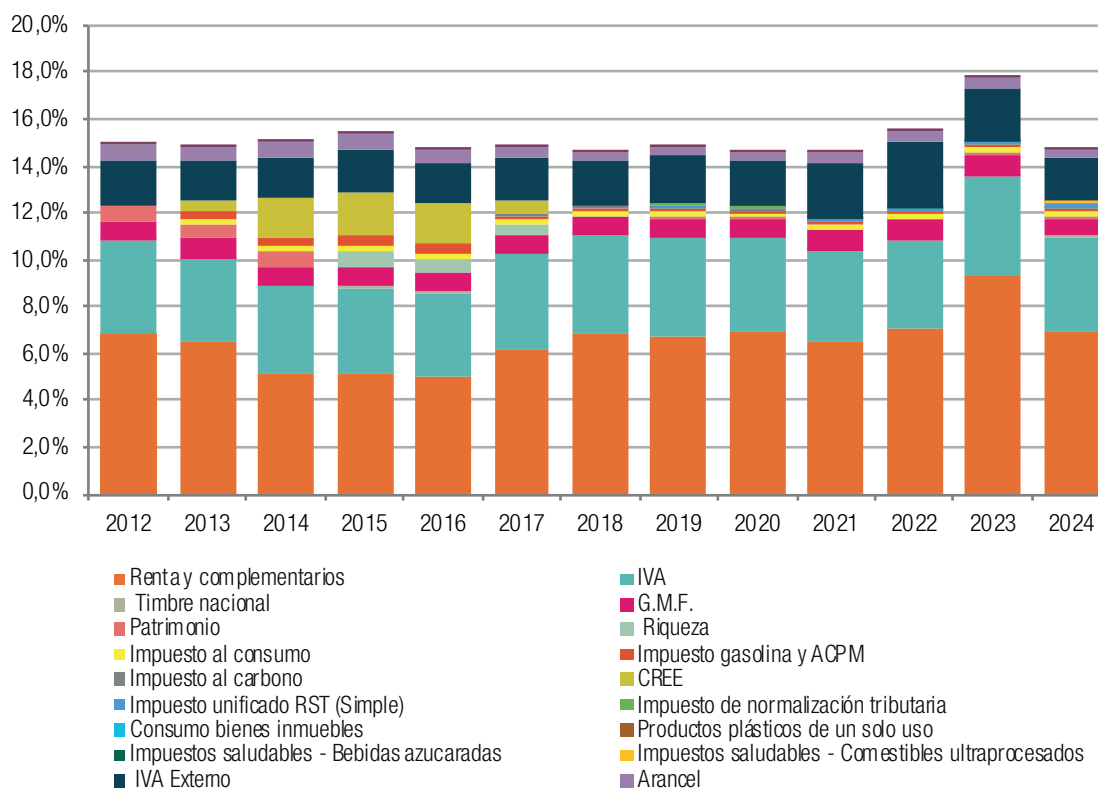
En el gráfico 2 se puede observar que el año 2023 fue una excepción, con un aumento temporal en la recaudación sobre el PIB; no obstante, el 2024 trajo consigo una caída, lo que devuelve las cifras al promedio histórico.

Este comportamiento refleja una falta de estabilidad y visión a largo plazo en la política tributaria colombiana. La falta de un pacto tributario estable —que trascienda las refor-

mas de corto plazo— impide avanzar para ser un Estado que realmente pueda dar más garantías y derechos para la ciudadanía. Lo que hasta ahora parece difícil de conseguir vía los sistemas tributario y de transferencias colombiano. A pesar de las mejoras derivadas de algunas reformas tributarias de las últimas décadas, la desigualdad de ingresos sigue manteniendo un alto nivel después del recaudo de impuestos y distribución de beneficios a los ciudadanos (Ocde y Dian, 2021).

GRÁFICO 2.

RECAUDO DE IMPUESTOS NACIONALES AÑOS 2012 A 2024- NOMINAL SOBRE EL PIB



Nota: el gráfico resume el comportamiento del recaudo tributario como porcentaje del PIB para los años 2012 a 2024. Elaboración propia a partir de datos publicados por la Dian (2025) y el Dane (2025a).



Un pacto tributario estable, que garantice claridad y certeza, puede ser la clave para construir una base de ingresos fiscales más sólida y duradera. Solo así, Colombia evitará caer en un ciclo interminable de reformas que no resuelven los problemas de fondo.

En lugar de crear y eliminar impuestos y excepciones en cada cambio de gobierno, utilizando las reformas tributarias como un simple instrumento para hacerle frente a circunstancias particulares como el déficit presupuestario, conflictos armados o catástrofes naturales (Vargas-Restrepo, Jiménez-López y Alzate-Giraldo, 2022) es fundamental que el país se enfoque en políticas de largo plazo que garanticen una mayor estabilidad fiscal y promuevan la simplicidad, la justicia y la progresividad del sistema tributario.

¿Qué está fallando en la fiscalización y el cumplimiento tributario?

Un aspecto crucial que se debe revisar es cómo los contribuyentes, tanto personas naturales como jurídicas, cambian su comportamiento fiscal en función de las reformas y el entorno tributario. Los contribuyentes pueden cambiar los rubros de sus ingresos entre cédulas tributarias, su razón social, o incluso su lugar de residencia para pagar menos impuestos. Este fenómeno refleja un sistema tributario complejo que no le permite al Estado cumplir con las metas de recaudo.

Colombia necesita estudios que revelen los comportamientos sociales derivados de las respuestas ante cambios normativos para, desde la realidad y no desde los supuestos, diseñar el conjunto de políticas óptimas que incrementen el recaudo y, al mismo tiempo, no den la sensación a los ciudadanos de estar ante un leviatán recaudatorio que, además, es ineficiente en el gasto.

Algo que otros países han logrado parece imposible en Colombia debido al secreto tributario, que prioriza la privacidad de las personas naturales y jurídicas y ha complicado la evaluación y medición de las políticas fiscales. Actualmente coexisten el carácter reservado

de las declaraciones tributarias y otros documentos fiscales (respaldado por sentencias de la Corte Constitucional, como la C-981 de 2005 y la T-114 de 2018) y la exigencia consagrada en la Ley 2277 de 2022 que en su artículo 78 exige a la Dian garantizar la publicación de una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad. Hasta el momento la Dian no ha cumplido con ese mandato legal y nadie le está exigiendo que lo haga. Mientras tanto países como Estados Unidos y Sudáfrica que han implementado sistemas a través de los cuales los investigadores pueden acceder a registros fiscales anonimizados bajo estrictas condiciones de confidencialidad, lo que permite la evaluación de las políticas tributarias en general y de los beneficios e incentivos fiscales en particular.

Colombia debe reflexionar sobre las consignas históricas que han guiado su política tributaria. Es momento de cuestionar la eficacia de un sistema que no sólo cambia constantemente, sino que no tiene posibilidad para evaluarse a sí mismo. El país debe enfocarse en encontrar el conjunto adecuado de políticas fiscales y laborales que promuevan una mayor formalización tributaria, empresarial y laboral para salir del ciclo interminable de reformas que no recaudan ni contribuyen a lograr otros fines en beneficio de toda la sociedad colombiana.

Desafío de la burocracia y necesidad de simplificar el sistema tributario

La burocratización de cada proceso nuevo ha sido otro obstáculo importante en el camino hacia un mayor recaudo. Un claro ejemplo de ello es la cada vez más compleja fiscalización del IVA. En lugar de implementar mecanismos sencillos y eficientes, el país ha optado



por medidas como la necesidad de registrar ante cada establecimiento la cédula de cada contribuyente. Este impuesto de tiempo se ha convertido en una barrera más para la formalización del cien por ciento de las ventas de muchos establecimientos. Se necesita la creación de un sistema más ágil que facilite la relación entre el contribuyente y el fisco.

Es imperativo que Colombia mire hacia modelos más simples y efectivos de facturación electrónica, como los implementados en Brasil y Uruguay. Estos países han adoptado incentivos o sistemas de identificación de los contribuyentes de forma que estos no sienten que tienen que enfrentar nuevos costos. Brasil desarrolló un sistema en el que todas las transacciones electrónicas quedan registradas por la autoridad tributaria y desde el comercio callejero hasta las grandes superficies reciben pagos electrónicos. Uruguay, por su parte, decretó un IVA del 21 %, pero con un descuento si se paga electrónicamente, llegando a un IVA de 19 %. Además, Uruguay fiscaliza todas las transacciones electrónicas.

Ambos ejemplos muestran que invertir más tiempo en desarrollar sistemas que le

» Las reformas tributarias suelen enfocarse en gravar a las empresas formales, que representan el 80 % del tejido empresarial, generando mayor presión sobre quienes ya cumplen las reglas.

faciliten el cumplimiento tributario al ciudadano parece ser el camino adecuado. Ya es momento de dejar de tomar medidas improvisadas que generan titulares, pero no son más que soluciones parciales y de corto plazo que no han logrado mejorar el nivel de recaudo frente al PIB y tampoco han conseguido simplificar el sistema tributario.

Régimen simple de tributación (RST)

Una de las medidas aplaudidas en el año 2018 fue la creación del RST. De acuerdo con el artículo 74 de la Ley 2010 de 2019 se trata de un régimen tributario alternativo y de elección voluntaria cuya finalidad es reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria.

Una de las bondades del RST es que simplificaba varios tributos en uno, al integrar el impuesto sobre la renta, el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado (es decir, industria y comercio, avisos y tableros y sobretasa bomberil autorizada al municipio).



Adicionalmente, incluye los aportes del empleador a pensiones mediante el mecanismo de crédito tributario (Artículo 74 Ley 2010 de 2019).

Pese a esto, en la última ley de financiamiento se proponía derogar su existencia porque no estaba demostrado que estuviera contribuyendo a impulsar la formalidad, sino que se estaba convirtiendo en una alternativa para que contribuyentes ya formalizados asumieran una menor carga tributaria. Este es un claro ejemplo de la ausencia de evaluación para derogar una forma de relacionar a los contribuyentes con el fisco, ignorando, además, que no disminuir la cantidad de contribuyentes durante la pandemia es ya un triunfo: en el momento más complejo, la cantidad de contribuyentes no cayó. Detractores y defensores del RST merecen tener evidencia y diferentes mediciones para mantener o para recalculer sus posiciones.

» Ante la falta de estabilidad fiscal, algunos ciudadanos buscan formas legítimas de reducir su carga, mientras otros trasladan su riqueza o recurren a prácticas dudosas —aproximadamente el 40 % del 0,01 % más rico del país evade impuestos, ocultando hasta un tercio de su riqueza en el extranjero. (Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2021).

La urgencia de un cambio de rumbo

En el contexto de un alto déficit fiscal que se aproxima a los niveles de pandemia (Observatorio Fiscal, 2025), Colombia debe centrarse en incrementar el recaudo tributario. Solo así se podrán financiar las promesas sociales como la educación, la salud, la protección social y la restitución de derechos de una sociedad con conflicto armado desde 1948. La clave está en encontrar un equilibrio entre simplificación tributaria, eficiencia fiscal y confianza de los ciudadanos en el sistema.

Es momento de que los colombianos debatan y reflexionen sobre cómo mejorar el sistema tributario. Un pacto tributario estable, que garantice claridad y certeza, puede ser la clave para construir una base de ingresos fiscales más sólida y duradera. Solo así, Colombia evitará caer en un ciclo interminable de reformas que no resuelven los problemas de fondo y, en cambio, construir un sistema fiscal eficiente, justo y sostenible que sea un motor de desarrollo para el país.

Monitoreo y evaluación

La proliferación de beneficios, exenciones y tratamientos especiales en materia tributaria no solo complejiza excesivamente el sistema tributario colombiano, situándolo entre los más complejos del mundo (Observatorio Fiscal, 2023) sino que genera una pérdida de recaudo que en el año 2022 alcanzó los 114 billones de pesos, equivalentes al 7,8 % del PIB (Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2024) y que en el caso del impuesto sobre la renta de personas jurídicas acumuló cerca de 108 billones de pesos entre 2012 y 2020 (Heredia-Rodríguez y Gómez-Mejía, 2023).

Si bien los beneficios tributarios pueden ser una herramienta de política fiscal para fomentar la inversión y el crecimiento económico, pueden tener efectos contraproducentes si no están bien estructurados (Pardo *et al.* 2024), si su evaluación es tardía o simplemente no se lleva a cabo. Es urgente promover un pacto social que haga obligatoria la evaluación de las decisiones tributarias y de gasto público. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta Herrera, L. J., Mejía Larrea, C. A., Montoya Gallo, J. E. y López Uribe, J. C. (2012). ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica*, (20), 87–126. Universidad de Antioquia. <https://www.redalyc.org/pdf/861/86129686009.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 2010 de 2019 por la cual se adoptan normas para promover el crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario. *Diario Oficial No. 51.179*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30038705>
- Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2277 de 2022 por la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 52247*. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30045028>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2025). Producto Interno Bruto (PIB) nacional trimestral. IV trimestre de 2024. PIB a precios corrientes [Archivo en Excel]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales/historicos-producto-interno-bruto-pib>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2025, febrero 12). Boletín técnico: Ocupación informal. Trimestre octubre - diciembre 2024. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-oct-dic2024.pdf>
- Delgado-Rojas, M. E., Rincón-Castro, H. y Rodríguez-Castillo, H. (2017). Incertidumbre acerca de la política fiscal y ciclo económico. *Borradores de Economía*, No. 1008. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/85ae5024-5119-4e95-aca1-7ee90c016537/content>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian). (2025). Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto 1970–2024. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde). (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/Ocde-CEBT.aspx>
- Durand, F. (2019). La captura corporativa del Estado en América Latina (trAndeS Working Paper Series, 8). Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin. <https://doi.org/10.17169/refubium-4004>
- Garay Salamanca, L. J. y Espitia Zamora, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá.
- Heredia-Rodríguez, L. y Gómez-Mejía, A. (2023). Beneficios tributarios y presión fiscal: antes y después de las reformas tributarias de 2012 y 2016. *Revista de Derecho Fiscal*, (22), 157–182. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/16926722.n22.06>
- Martínez-Vásquez, J., Volovic, V. y Liu, Y. (2010). Imposición directa versus imposición indirecta: tendencias, teoría e importancia económica. *Papeles de Economía Española*, (125/126). https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/Funcas_PEE/125art06.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP): Estrategia fiscal para la reactivación económica sostenible. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/2169404/MFMP+2024.pdf/b2778262-38ad-0f77-edb3-7ee063caa6c7?t=1738247087057>
- Otero Cortés, A. (Coord.), Acosta, K., Arango, L. E., Aristizábal, D., Ávila, Ó., Becerra, Ó., Fernández, C., Flórez, L. A., Galvis, L. A., Grajales, Á., Granda, C., Hamann, F., Jaramillo, J., Medina, C., Morales, J., Morales, A., Morales, L., Ospina, J. J., Posso, C., Pulido, J. D., Ramos, M. y Sarasti, A. (2025). Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica (Espe)*, (108). <https://doi.org/10.32468/espe108>
- Pardo, O., Heredia-Rodríguez, L., Nieto, A. y Millán, G. (2024). La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: Descripción a partir de la tasa efectiva de tributación. *Coyuntura Económica*, 54(1), 61–82. Fedesarrollo. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4713>
- Observatorio Fiscal. (2023). La tributación de las empresas en Colombia: ¿Qué tan equitativa es? Pontificia Universidad Javeriana. https://www.javeriana.edu.co/documents/20147/0/d0c5ee_3e1113a3f20642d3a5089eea2da28610.pdf
- Observatorio Fiscal. (2025). Informe sobre la actualización del Plan Financiero 2025. Pontificia Universidad Javeriana. https://www.ofiscal.org/_files/ugd/d0c5ee_c0f6bb15b2344602a52477ac32807ee7.pdf
- Sentencia C-981 de 2005. (2005). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-981-05.htm>
- Sentencia T-114 de 2018. (2018). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-114-18.htm>
- Vargas Restrepo, C., Jiménez López, J. y Alzate Giraldo, J. (2022). Sobre el concepto de reforma tributaria estructural. *Panorama Económico*, 30(1), 41–60. <https://doi.org/10.32997/pe-2022-4208>
- Zucman, G. (2015). The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens [Presentación de PowerPoint]. <https://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2015Slides.pdf>

EL LABERINTO FISCAL COLOMBIANO

Un sistema tributario eficaz exige normas claras, procedimientos simples y una administración transparente. Colombia, sin embargo, enfrenta un panorama complejo marcado por reformas constantes, metas de recaudo ambiciosas y una institucionalidad tensionada.

EL SISTEMA TRIBUTARIO DE CUALQUIER PAÍS SE ENCUENTRA INTEGRADO POR TRES ELEMENTOS FUNDAMENTALES: normas reguladoras de las obligaciones tributarias sustanciales, normas sobre los procedimientos tributarios necesarios para viabilizar el cumplimiento de aquellas y la existencia de un ente a nombre del Estado administrador de todos los asuntos impositivos. De la forma como sean estructurados dependerá la obtención de recaudos suficientes para la materialización de los fines del Estado.

El funcionamiento correcto y eficiente del sistema exige de cada uno de ellos características especiales:



GUSTAVO HUMBERTO COTE PEÑA
EXDIRECTOR GENERAL
DE LA DIAN

- En el caso del primero, los preceptos normativos deben contemplar todos los elementos de cada tributo y estar redactados reflejando en su estructura los principios de progresividad, equidad (justicia vertical y horizontal), simplicidad (sencillos), neutralidad y eficiencia en términos de recaudo, y sin figuras determinantes del deterioro del cumplimiento correcto y voluntario por parte de los ciudadanos (ejemplos: beneficios de auditoría, amnistías, blanqueos etc.).
- En cuanto al segundo, las disposiciones reguladoras de las obligaciones



formales deben establecer procedimientos ajenos de complejidad, con garantía del debido proceso y pleno reconocimiento de los derechos fundamentales, ágiles, excluyendo la exigencia de requisitos engorrosos e innecesarios.

- El tercero, referido a la administración tributaria, exige un ente público con suficientes recursos humanos preparados en el conocimiento técnico de los tributos y procedimientos, en los derechos de los administrados y en el comportamiento guiado por valores éticos para el ejercicio de sus funciones.

- Igualmente, requiere contar con una potente infraestructura tecnológica con una amplia capacidad para almacenar y aprovechar los datos del universo de sujetos pasivos a controlar y de terceros, aprovechando al máximo la fortaleza del cruce de informaciones

» En los últimos 15 años se han aprobado ocho reformas tributarias. Esta dinámica legislativa tan prolífica ha implicado constantes cambios en las reglas de juego y ha originado incertidumbre permanente para todos los actores económicos, con grave afectación de los montos recaudados.

de diferentes fuentes para estructurar los programas de control y para administrar, con eficiencia, los diferentes procesos administrativos internos y externos, facilitando a los obligados fiscales cumplir sus deberes y reclamar sus derechos, de forma fácil.

La institución tributaria debe ser reconocida como una entidad de gran prestigio, generadora de altos niveles de riesgo subjetivo e impulsadora constante de creación de conciencia tributaria en toda la sociedad y del cumplimiento voluntario.

Al confrontar el sistema tributario colombiano con lo aquí expresado y su efecto en el recaudo, la evaluación arroja algunas conclusiones negativas y otras positivas.

Las relaciones tributarias en Colombia están regidas por una amplia cantidad de disposiciones.

El Estatuto Tributario comprende casi mil artículos y el reglamento único en la materia, incluye más de 1.600. En muchos de los casos, con textos redactados de manera confusa, compleja y ausentes de claridad. Al crecimiento del amplio bosque normativo se suman la infinidad de resoluciones, circulares y conceptos interpretativos expedidos por las dependencias encargadas de la doctrina. En ese mundo tan denso, espeso y brumoso, tanto contribuyentes como funcionarios enfrentan grandes dificultades. Los primeros para satisfacer sus compromisos fiscales y los segundos para ejercer el control.

Lo anterior no es gratuito, si se tiene en cuenta la aprobación en el país de ocho reformas tributarias en los últimos 15 años. Es decir, una cada dos años, sin contar las 14 expedidas en los años noventa y en la primera década del siglo XXI. La dinámica legislativa tan prolífica ha implicado constantes cambios en las reglas de juego y ha originado incertidumbre permanente para todos los actores económicos, con grave afectación de los montos recaudados.

A la multiplicidad de cambios periódicos se suman los efectos de las deficiencias e irregularidades cometidas en el trámite de expedición de las leyes tributarias, las cuales implican el frustrado paso posterior por el camino del examen ante la Corte Constitucional, con lo cual termina limitándose el recaudo con ellas perseguido.



El Estatuto Tributario comprende casi mil artículos y el reglamento único en la materia, incluye más de 1.600. En muchos de los casos, con textos redactados de manera confusa, compleja y ausentes de claridad.

Expectativas de recaudo

El proyecto de ley de presupuesto para la vigencia 2024, presentado a consideración del Congreso de la República, reflejaba un aforo de \$502,6 billones de pesos, correspondiendo a un 29,6 % del PIB. Entre las expectativas recaudatorias del Gobierno Nacional, cuando se realizaba su trámite, estaba la de financiar el gasto e inversión públicos, entre otras fuentes, con un incremento del 18,7 % en los ingresos tributarios.

Para lograr tan abultada pretensión, computaban los efectos de la reforma tributaria adoptada con la Ley 2277 de 2022, vigente a plenitud en el impuesto de renta durante el año 2023 y efectivo en el flujo de caja presupuestal durante el año 2024 por la norma constitucional aplicable a los impuestos de período (Art.338 Constitución Política), incluido el severo efecto en la tributación de las personas naturales con ingresos mayores a 10 millones de pesos, obligadas a asumir en dicho año un fuerte impacto al momento de pagar el tributo.

Además, sumaban en la meta propuesta, el recaudo por IVA, los nuevos impuestos ambientales y saludables, los resultados de la gestión de la Dian y los arbitrajes tributarios como fuente de ingresos adicionales en una cuantía de 15 billones de pesos.

El monto de los ingresos tributarios materializado en el 2024 para nada correspondió a lo esperado. Según el informe de gestión de la Dian del 24 de enero de 2025, el resultado en este período implicó un “Recaudo bruto de \$267,2 billones equivalentes al 95,6 % de la meta establecida de \$279,4 billones para la vigencia.”

(<https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/documents/informe-de-gestion-dian-2025-vfinal-24ene2025.pdf>)

En dicho comportamiento incidieron varios factores, como la caída de varias de las normas de la Ley 2277/2022 por inexecutable, destacándose la correspondiente a la prohibición de la deducción de las regalías, el frustrado trámite del proyecto de ley de arbitramento de procesos judiciales impositivos en curso en los despachos de los jueces administrativos y la anticipación en el año anterior de pagos vía retención en la fuente a restar en las declaraciones tributarias presentadas y por pagar en este ejercicio fiscal.

Importa traer a colación las reiteradas advertencias formuladas al ministro de Hacienda por parte de varios expertos en la materia, sobre la anticipación de la suerte de dichas normas ante la guardiana de la Constitución y el carácter fantasioso del recaudo calculado por los potenciales arbitramentos de litigios tributarios, agravado por la ausencia de respaldo legal.

La historia descrita sobre aspiraciones recaudatorias al margen de la racionalidad de las recomendaciones, volvió a repetirse cuando se tramitaba el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2025. El Gobierno Nacional lo presentó desbalanceado, apostando a complementarlo con una ley de financiamiento presupuestal para lograr el equilibrio requerido entre los ingresos y los gastos en cuantía de 12 billones de pesos. El capricho de las autoridades hacendísticas al negarse a ajustar las cifras iniciales estimadas en \$523 billones con el fin de lograr el trámite de un proyecto más realista, conllevó su archivo por parte del Congreso de la República.

La situación fiscal prevista para el año en curso se agravó aún más por la misma suerte corrida en el parlamento por el proyecto de ley de reforma tributaria de financiamiento presupuestal. Los congresistas consideraron la

lenta recuperación de la economía junto con los gravosos efectos de la reforma del 2022, como un escenario poco favorable para su aprobación.

En el contexto anterior, a comienzos del mes de diciembre de 2024 y en medio de los escándalos de corrupción por el direccionamiento de contratos solicitados por senadores y representantes, se produjo la salida del segundo Ministro de Hacienda del Gobierno y la llegada del ministro Diego Guevara. Afortunadamente se trataba de un funcionario técnico que fungía como Vice-ministro de la misma cartera, lo cual mitigó los efectos indeseables de esta clase de movimientos en la cúpula del Estado.

El desastroso resultado legislativo obligó al Gobierno a adoptar el presupuesto por decreto tal y como lo establecen sus normas reguladoras. Es así como en aplicación del artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en concordancia con el artículo 348 de la Constitución, produjo el PGN 2025 mediante el Decreto 1523 del 18 de diciembre de 2024, aforado en \$511 billones de pesos, descontando los \$12 billones correspondientes al proyecto de ley de financiamiento presupuestal archivado.

Además, a finales del mes de enero de 2025, expidió el Decreto 0069 de 2025, con el cual se aplazaron gastos por \$12 billones de pesos, llamando la atención sobre la voluntad de no afectar aquellos relativos a asuntos sociales y apartándose del criterio de quienes predicaban la necesidad de un recorte mayor para garantizar la estabilidad fiscal.

Gravamen para personas naturales

El proyecto “enterrado” había sido vendido a la opinión pública con los argumentos de no afectar la carga de las personas naturales y de establecer una reducción de la tasa de tributación corporativa en el impuesto de renta, para hacer más competitiva la actividad económica de las personas jurídicas. Adicionalmente, incorporaba algunos ajustes a la regla

fiscal, criticados desde diferentes centros de pensamiento. Los planteamientos de defensa gubernamental chocaban con la verdad en sentido contrario derivada de su contenido.

La propuesta implicaba aumentar el gravamen de las personas naturales al proponer la limitación de la deducción por dependientes, mediante la prohibición de solicitarla en cabeza de varios declarantes respecto de una misma persona. Es decir, para los autores de la iniciativa no importaba la contundente realidad de la mayoría de las familias colombianas donde ambos esposos,

por el exiguo monto de sus ingresos, están compelidos a asumir el sostenimiento compartido de sus hijos, por ser esta la única forma de poder proveerles la satisfacción de sus necesidades alimentarias, de vestido, vivienda, salud y educación, circunstancia fundamental para la aplicación del referido beneficio en cabeza de los dos y no en la de uno solo de ellos.

Efectos sobre las empresas

A nivel de las pequeñas empresas y de las microempresas, conllevaba un castigo mayor, pues se planteaba la eliminación del Régimen Simple de Tributación a partir del 2026, en contravía de las recomendaciones de la OCDE sobre su fomento en beneficio de tales negocios.

En cuanto a la tarifa de las personas jurídicas, establecía su reducción en una forma progresiva en varios años, pero incrementaba la tasa mínima de tributación de forma inmediata y sin corregir los defectos de su diseño adoptado en el 2022, entre los cuales está incluida la doble tributación por la no depuración en su cálculo de la diferencia en cambio no realizada.

Lo preocupante para el país es la voluntad expresada por el presidente de la República en el sentido de insistir en una nueva reforma tributaria, para lo cual impartió instrucciones al ministerio de Hacienda de prepararla con base en el contenido del frustrado proyecto



» El Congreso archivó el proyecto de ley de financiamiento presupuestal de 2025, dejando al Gobierno sin margen de maniobra legislativa y obligándolo a expedir el presupuesto por decreto.

de financiamiento presupuestal. La opinión pública espera la vigencia de la sensatez en el parlamento para atajar esta absurda pretensión o, al menos, para introducirle los cambios necesarios con miras a proteger el bolsillo de los colombianos.

De acuerdo con cifras de la Dian, la meta de recaudo del 2025 es la cifra nada despreciable de \$298,8 billones. Durante el mes de enero el comportamiento fue positivo por el monto total percibido de \$32,8 billones, superando la meta fijada para este primer período de \$29,6 billones y en lo corrido del mes de febrero hasta el día 20, lo aportado fue de \$11,3 billones, frente a la meta fijada para este mes en \$14,9 billones.

Para el cumplimiento del total en el resto del año, la entidad deberá desplegar acciones de gestión audaces en búsqueda de mejores resultados frente a los logrados en el año anterior. De hecho, en esta línea ya fue anunciado el uso de mecanismos ignorados a pesar de estar señalados en el Estatuto Tributario desde hace varios años, como el del registro de bienes del investigado, para garantizar el pago de futuros valores, permitiendo su persecución mediante cobro coactivo, aún cuando figuren a nombre de terceros. Igualmente, fue hecho público un programa de cobranzas con el embargo de facturas electrónicas pendientes de pago por los clientes del deudor tributario.

A pesar de los esfuerzos de la entidad rectora de los tributos nacionales, a la dificultad fiscal evidente en el año en curso, se suma el nuevo cambio del titular de la cartera del ministerio de Hacienda. De acuerdo con los informes periódicos, en la inconveniente e inoportuna decisión para la situación de la débil economía nacional y la confianza del mercado, pudieron jugar como factores desencadenantes del relevo, desacuerdos con el primer magistrado alrededor de la nueva reforma tributaria y el aplazamiento de gastos adicionales a los ya determinados.

El país espera con expectativa la llegada de la persona designada como nueva cabeza de estos asuntos claves para mantener la sen-



» Mediante herramientas como la facturación electrónica y el cruce automatizado de datos, la Dian fortalece su capacidad para garantizar la seguridad fiscal del Estado.

da de la recuperación económica, reflejada en los resultados positivos del dato de crecimiento obtenido durante el mes de enero (2,65).

A nivel de los procedimientos tributarios, debe reconocerse el avance logrado en los últimos años en la administración de impuestos, con la disposición de herramientas informáticas para el cumplimiento de las obligaciones a distancia y para la interacción con la Dian. Una muestra son los procesos de inscripción y actualización del RUT y del RUB, presentación de declaraciones, trámite

de devoluciones y/o compensaciones, remates de bienes embargados en ejercicio del cobro coactivo, presentación de recursos contra actos de determinación oficial y sanción, validación de la facturación electrónica de las transacciones sobre bienes y servicios, apoyo a través del centro telefónico de ayuda y orientación, entre otros.

A pesar de lo enunciado, los formalismos siguen teniendo preponderancia en algunos procedimientos y actuaciones. Por ejemplo, en el proceso de devolución de los saldos a favor, determinados en las declaraciones impositivas y por pagos en exceso, la preeminencia de los sistemas por sobre la lógica natural de las cosas, enredan la recuperación de valores a que tienen derecho las empresas. A la dificultad para obtener las citas automatizadas, se suma la negativa de algunos funcionarios de turno a la radicación por deficiencias formales en cualquier documento, obligando al solicitante a volver a efectuar, desde un principio, todo el trámite del caso.

De otra parte, son innumerables los casos de corto-circuitos producto de la desactualización de la cuenta corriente y las compensaciones efectuadas con deudas inexistentes, lo cual aplaza injustamente la disposición de capital de trabajo por varios meses, al diferir la solución en el tiempo hasta la decisión de los recursos gubernativos contra ellas.

Tratándose del recurso humano propiamente dicho, también se han obtenido logros positivos. Hoy la gran mayoría de los funcio-



A nivel de los procedimientos tributarios, debe reconocerse el avance logrado en los últimos años en la administración de impuestos, con la disposición de herramientas informáticas para el cumplimiento de las obligaciones a distancia y para la interacción con la Dian.

narios de la Dian son personas bien preparadas en los aspectos técnicos y con un claro compromiso con el trascendental papel desarrollado por ellos al ejercer la gestión relacionada con el recaudo de los ingresos públicos. A pesar de lo anterior, existe la necesidad de hacer énfasis en su formación alrededor de la necesidad de reconocer los derechos de quienes controvierten los actos proferidos en los procesos de fiscalización, cuando les asiste la razón en sus argumentos en contra de las pretensiones oficiales.

De una manera desafortunada, a pesar de las pruebas y argumentos legales en contra de las decisiones adoptadas, algunos servidores públicos hacen caso omiso de estas realidades procesales para proceder a confirmar las actuaciones adelantadas tal y como fueron producidas en un principio. En esta forma, obligan al contribuyente a acudir ante los jueces para lograr el reconocimiento de sus derechos, con el desgaste de tiempo y recursos financieros para el Estado, por la previsible sentencia final en contra de la Dian.

La percepción de los empresarios es la ausencia, en la práctica, de la instancia de discusión en vía gubernativa ante la misma entidad. Por ello, es importante pensar en separar esta función de las actuales áreas jurídicas para ubicarlas en un organismo independiente de los directores seccionales.

Persisten nichos de corrupción

Al interior de la entidad rectora de los tributos nacionales persiste la existencia de nichos de corrupción, como ocurre en puertos y aeropuertos y en el manejo de los aplicativos informáticos de carácter aduanero.

Los escándalos alrededor de las influencias indebidas y delictivas del denominado “papá pitufo” en la Dian, en la Policía Nacional y en la Policía Fiscal y Aduanera (Polfa) así

como el informe de la directora de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) sobre la manipulación de cientos de declaraciones de aduanas para favorecer el contrabando, son hechos graves y no pueden quedar impunes.

A los responsables de tales delitos y a sus cómplices internos y externos, las autoridades deberán aplicarles drásticas sanciones disciplinarias y penales, y obligarlos a compensar con sus bienes el daño ocasionado al fisco y a la sociedad.

La entidad debe fortalecer el control interno identificando claramente los puntos de grave riesgo y adoptar medidas eficientes para prevenir conductas ilegales. Además, la ITRC, entidad dependiente del Ministerio de Hacienda, a quien corresponde el control disciplinario de los funcionarios de la parte misional de la entidad, debe hacer presencia con más divulgación de las conclusiones de sus investigaciones para dar lugar a un mayor riesgo subjetivo como instrumento para desestimar las irregularidades.

Como puede verse, al margen de los problemas presupuestales y las decisiones de política fiscal, el balance del recaudo de impuestos en Colombia, por pasar por la revisión de las deficiencias de los tres elementos del sistema tributario existente, evidencia la necesidad de adoptar estrategias urgentes para introducir las correcciones necesarias y así lograr su funcionamiento eficiente y eficaz.

Entre ellas, debe contemplarse la adopción de una reforma tributaria estructural, la simplificación normativa y de los procedimientos, agilizar la modernización de la Dian, todo acompañado de una firme y contundente voluntad de las distintas instancias gubernamentales en la lucha contra la evasión, el contrabando y la corrupción pública. **EC**

DEBATES Y PROPUESTAS

EN TORNO A LA REGLA FISCAL

La coyuntura fiscal exige debatir a fondo la estructura de la regla fiscal. Las necesidades de financiar políticas redistributivas del ingreso, las rigideces del gasto público, las dificultades del recaudo y el financiamiento del déficit fiscal, requieren transformaciones en los parámetros de la regla.

EL MODELO ECONÓMICO COLOMBIANO está basado en tres pilares: sistema de tasa de cambio flexible, regla monetaria y regla fiscal, los cuales hacen parte de la doctrina neoliberal que el país adoptó desde fines del siglo XX. El régimen de tasa de cambio flexible rige desde 1999, cuando Colombia abandonó el sistema de bandas cambiarias.

El esquema inflación objetivo (regla monetaria) empezó a operar en el año 2001, una década después de que la Constitución de 1991 hiciera explícita la independencia del Banco Central y, a partir de allí, la tasa de interés se convirtió en la variable reguladora de la actividad económica, tanto para controlar la inflación como para estabilizar la actividad económica. La regla fiscal, por su parte, fue elevada a rango Constitucional en 2011 y adoptada en Colombia a partir de 2012 como un mecanismo que le impone límites al déficit fiscal del Gobierno y, por esta vía, al endeudamiento público.



**JUAN PABLO
RADZIUNAS**
CONTRALORÍA DELEGADA
PARA ECONOMÍA
Y FINANZAS PÚBLICAS*



**MIGUEL ALFONSO
MONTOKA**
CONTRALORÍA DELEGADA
PARA ECONOMÍA
Y FINANZAS PÚBLICAS*

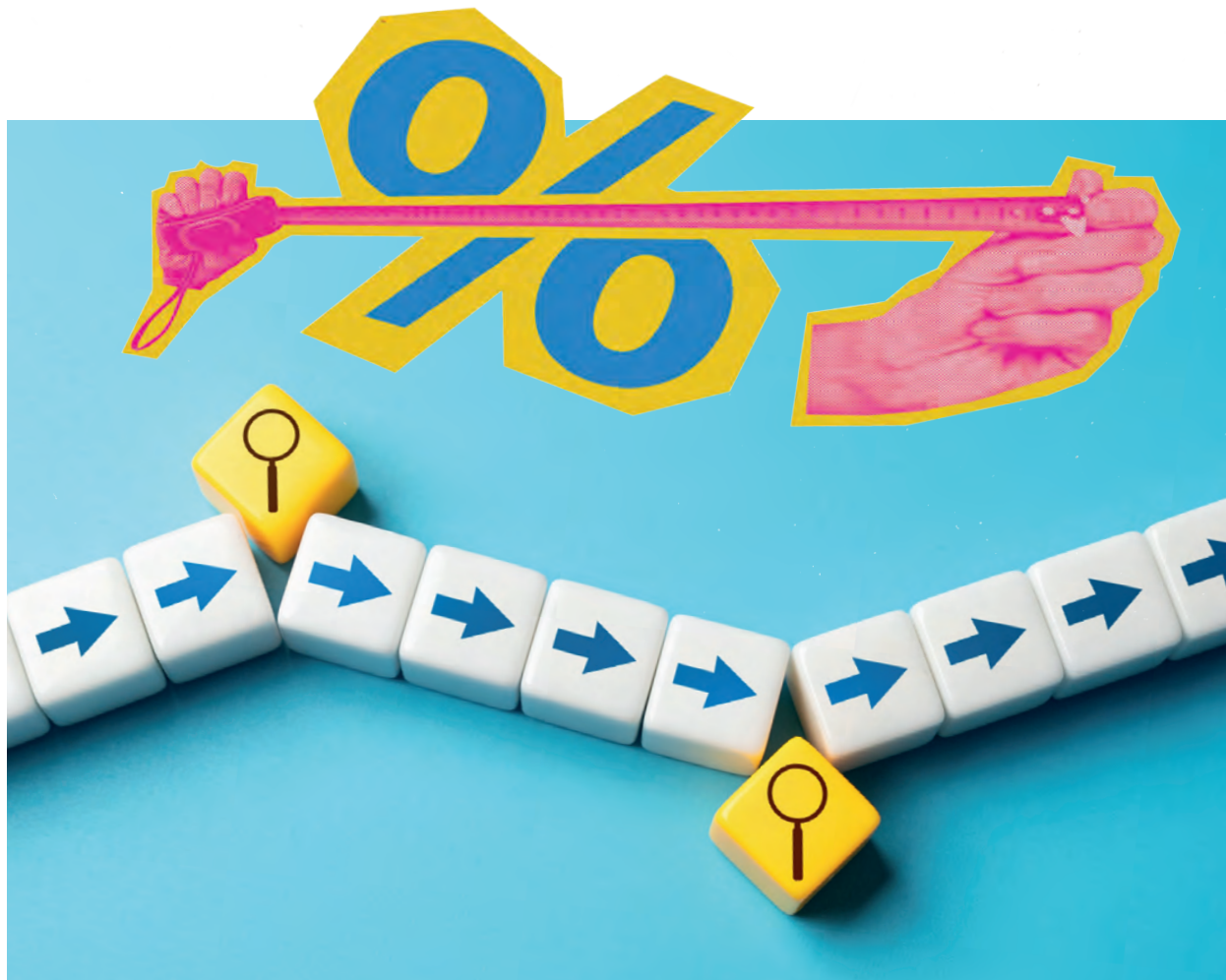
El uso de reglas como estabilizadores macroeconómicos

Los tres pilares económicos tienen una estrecha correlación. De una parte, la regla monetaria opera dentro de la estrategia de inflación objetivo mediante la cual el banco central fija la tasa de interés de intervención para mantener la inflación dentro de un rango meta¹. Este mecanismo es indispensable para poder mantener un sistema de tasa de cambio flexible, ya que la tasa de cambio recibe los efectos de los choques externos y permite mantener la inflación controlada. Por su parte, la regla fiscal sirve para elaborar las metas de la política fiscal, haciéndola más predecible y contribuyendo a estabilizar la política macroeconómica a lo largo del ciclo económico (permitiendo una política fiscal anticíclica), evitando que la política monetaria asuma una mayor responsabilidad.

El esquema de inflación objetivo y la regla fiscal anclan las expectativas de los agentes de inflación y de movimientos de la tasa de

1. El Banco Central busca anclar las expectativas de los agentes anunciando un rango de valores sobre el cual la tasa de inflación se debe ubicar.

* Profesionales especializados de la Dirección de Estudios Macroeconómicos.



cambio. La tasa de cambio, por su parte, recibe el impacto y amortigua los efectos de los choques externos (ejemplo devaluaciones en la fase inicial de la pandemia del 2020).

Todo ello significa que los tres pilares de la política económica generan beneficios desde la óptica ortodoxa: una política monetaria que logre mantener una inflación baja y estable con el uso de la Tasa de Política Monetaria (TPM); una flexibilidad cambiaria que reciba los impactos de choques externos; y una política fiscal restrictiva basada en la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Mfmp) que evite el sobreendeudamiento.

Las reglas monetarias y fiscales están en oposición con el concepto heterodoxo de discrecionalidad de la política monetaria y fiscal por parte de los gobiernos. La idea principal de la visión de las reglas consiste en que las políticas fiscal y monetaria no deben utilizarse de forma discrecional puesto que perturban la libre asignación de recursos en la economía.

>> La regla fiscal, como está concebida, omite la interacción del balance fiscal con el balance del sector privado, cuyas decisiones determinan el crecimiento económico y tornan endógenos el resultado fiscal y la deuda del Gobierno.

¿Qué es una regla fiscal?

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022) “una regla fiscal puede definirse como una restricción duradera sobre la política fiscal, que cuenta con dos componentes: i) el establecimiento de límites numéricos permanentes sobre agregados presupuestarios, que se complementa con ii) arreglos institucionales que favorecen la aplicación y monitoreo de estas metas. De esta manera, las reglas fiscales tienen como objetivo principal contribuir a la disciplina de los países y reducir la discrecionalidad de la política fiscal, aumentando la credibilidad de los actores económicos sobre la economía, promoviendo la sostenibilidad de las finanzas públicas y mejorando las condiciones de acceso a los mercados financieros.”

En Colombia la regla fiscal fue establecida por la Ley 1473 de 2011 con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con

la Ley 2155 de 2021 se modificó la ley anterior y se impuso un balance primario² y un límite a la deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC)³, que tiene como objetivo que esta converja a un nivel prudencial o ancla de 55,0 % del PIB y no supere un nivel máximo del 71,0 % del PIB.

Historia de las reglas monetarias y fiscales

La idea de imponer un límite cuantitativo a los gastos de los gobiernos tiene su origen en el momento en que se evidenciaron fuertes desequilibrios fiscales en el mundo a finales de la década de los 70 y comienzos de los 80 del siglo XX. En el caso de Latinoamérica coincide con la crisis de la deuda de los ochenta.

Desde el punto de vista teórico, las reglas fiscales surgen de las discusiones entre “reglas versus discrecionalidad” que han sido tradicionales en la ortodoxia y la heterodoxia económica, principalmente, después del nuevo consenso macroeconómico⁴. En este sentido, desde la década de los setenta y ochenta se creó un conjunto de teorías que sustentaba la existencia de reglas monetarias y fiscales, con el fin de eliminar los desajustes fiscales de los gobiernos, reducir la inflación y promover un crecimiento económico estable. En el campo monetario, surgió la regla de Friedman⁵ y posteriormente otras, como la regla de Taylor⁶. La primera basada en la idea de que el control de la inflación y la estabilidad en el crecimiento económico se lograba manteniendo una tasa de crecimiento baja y constante de los agregados monetarios, principalmente la oferta monetaria (M_1).



✓ Las restricciones de gasto público derivadas de la regla fiscal vigente limitan la inversión en infraestructura educativa, perpetuando brechas sociales y frenando el crecimiento de largo plazo.

Posteriormente, ésta sería reemplazada por la regla de Taylor, utilizada por los bancos centrales hoy en día para determinar la tasa de política monetaria (TPM).

En el campo fiscal, el enfoque de las reglas fiscales como herramienta para limitar la discrecionalidad de los gobiernos frente a la expansión del gasto público tiene su origen en el desarrollo de la economía neoclásica que inspiró las críticas al keynesianismo. Ver Galán citando a Kydland y Prescott (1977), Barro y Gordon (1983) y Taylor (2000), autores de escuelas neoclásicas o de corte Neoliberal (Nueva Macroeconomía Clásica o Neokeynesianos).

Las reglas fiscales se popularizaron desde la firma del tratado de Maastricht (1992)⁷, que fija para los países de la Unión Europea (UE), en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), criterios para evitar desequilibrios fiscales, entre los cuales se encuentran dos reglas principales: déficit del gobierno inferior a 3 % del PIB y relación deuda a PIB inferior a 60 %. Para el mediano plazo se requiere un balance cercano al equilibrio o superavitario. Desde 2005, esta última regla se reemplazó por un superávit estructural anual de 0,5 % del PIB, permitiendo un nivel mayor en períodos de auge y uno menor en períodos adversos.

Lo paradójico es que pese a estas restricciones fiscales la deuda se elevó en la Unión Europea y superan en algunos el 100 % del PIB. Luego de años de narrativa enfocada en la austeridad y el cumplimiento de las reglas fiscales, el parlamento alemán evalúa actualmente la posibilidad de eliminar los límites de deuda y elevarla para apoyar gasto en infraestructura y en defensa.

2. La variable objetivo es el balance primario neto estructural, definido como los ingresos menos los gastos sin intereses y los rendimientos financieros, excluyendo además las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico.

3. Deuda neta = deuda bruta menos activos financieros.

4. El Nuevo Consenso Macroeconómico o Nueva Síntesis Neoclásica, tiene sus orígenes en la nueva macroeconomía clásica y en la nueva macroeconomía keynesiana.

5. La mejor manera de asegurar un crecimiento y una inflación estable era mantener la oferta monetaria en una senda de crecimiento estable y predecible (regla del K %). Es decir, adoptar una tasa de crecimiento en la oferta monetaria que produzca una inflación moderada y evite las grandes oscilaciones en la economía.

6. La regla de Taylor es un indicador que sirve para determinar el tipo de interés necesario para estabilizar una economía en el corto plazo, pero manteniendo el crecimiento a largo plazo. Fue introducida por John Taylor en 1992.

7. La regla de Taylor es un indicador que sirve para determinar el tipo de interés necesario para estabilizar una economía en el corto plazo, pero manteniendo el crecimiento a largo plazo. Fue introducida por John Taylor en 1992.



El Banco de la República puede contribuir a la disminución de las tasas de interés de la deuda del GNC sin socavar su función de control de la inflación. Se deben considerar esquemas de coordinación con la política fiscal y la fijación discrecional de las tasas de los títulos TES.

Aspectos críticos de la regla fiscal desde enfoques alternativos

La literatura heterodoxa o alternativa al *mainstream* del pensamiento convencional ha planteado algunas críticas frente a las reglas fiscales y al concepto de sostenibilidad de la deuda. Un argumento es la endogeneidad del resultado fiscal. Dado un gasto aprobado por la autoridad legislativa para una vigencia, los ingresos tributarios aumentan o disminuyen de acuerdo con el crecimiento económico. Una baja tasa de crecimiento o una recesión derivan en un aumento del déficit fiscal y el saldo de la deuda, mientras un elevado crecimiento resulta en un menor déficit o un superávit fiscal y en una reducción del saldo de la deuda con relación al PIB.

El crecimiento económico está asociado, a su vez, a las decisiones de inversión y consumo de las firmas y los hogares. Debido a la interacción entre crecimiento e ingreso tributario se puede afirmar que el déficit fiscal y la deuda son un resultado endógeno de la economía. Esto es importante porque el resultado fiscal y la deuda no pueden concebirse de manera independiente del balance del sector privado.

El déficit fiscal, desde el punto de vista de la contabilidad macroeconómica, es compatible con excesos de ahorro privado sobre inversión, situación normal en la economía, mientras un superávit fiscal tiene como contrapartida un exceso de inversión privada sobre el ahorro, lo que no puede sostenerse en el tiempo (Godley y Lavoie, 2007; Wray *et al.*, 2019). La deuda pública, por lo tanto, es el resultado lógico de esta condición contable, lo que además se materializa en un incremento de los activos financieros del sector privado.



✓ La inversión pública, clave para dinamizar la economía y generar empleo, se ve afectada por las metas fiscales rígidas que no distinguen entre gasto corriente e inversión productiva.

Bajo este enfoque, el gasto público debe elevarse hasta el punto en el que se alcance el nivel de pleno empleo⁸ o hasta cuando surjan restricciones de oferta de insumos o recursos materiales que puedan provocar inflación (Lerner, 1943). La financiación del gasto público se realiza con apoyo del banco central en un marco de soberanía monetaria o mediante el control de las tasas de interés de las emisiones de títulos en moneda doméstica. En esta literatura, la deuda externa no se recomienda en la medida en que el banco central no puede emitir divisas, las cuales dependen de los ingresos por exportaciones y por llegada de capitales, asociados a factores de demanda global y volatilidad que pueden tornar difícil el pago de la deuda.

En cuanto al superávit primario, que generalmente es uno de los objetivos de las reglas fiscales, el enfoque crítico sostiene en primer lugar que no contribuye a expandir la demanda agregada y, por lo tanto, afecta negativamente el crecimiento, en contraste con el déficit primario, que si tiene un efecto positivo.

En segundo lugar, en un escenario donde la tasa de interés de la deuda (r) es mayor que la tasa de crecimiento económico (g), recortes de gasto o aumentos de impuestos para alcanzar el superávit, no son efectivos para reducir la deuda. Esta se torna inestable y se aleja del nivel donde la deuda no crece de un periodo a otro (Pasinetti, 1997, 1998).

Al contrario del enfoque convencional, según el cual (r) y (g) alcanzan un equilibrio natural donde lo normal es que ($r > g$), variables que no pueden ser modificadas por la política fiscal y monetaria, el enfoque alternativo sostiene que la política económica si puede afectar estas variables para que la deuda sea

8. La variable objetivo es el balance primario neto estructural, definido como los ingresos menos los gastos sin intereses y los rendimientos financieros, excluyendo además las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico.



El esquema de regla fiscal vigente restringe el gasto público, específicamente la inversión y esto tiene un impacto negativo en el crecimiento económico de largo plazo, variable que incide de manera notable en la reducción del déficit fiscal y la deuda en el tiempo.

92

sostenible. El banco central puede reducir (r) mediante la tasa de política monetaria y el gobierno puede elevar (g) con el déficit primario, lo que en conjunto reduce la deuda en el tiempo.

Otro aspecto que se controvierte en las reglas fiscales es el relacionado con la medición del PIB potencial, que es el máximo nivel de producción que puede alcanzar una economía dados los factores de producción y la tecnología. Este indicador es la base del denominado balance primario estructural, es decir, el balance que es compatible con dicho PIB potencial. Las reglas fiscales permiten que se presenten déficits cuando la producción cae por debajo del PIB potencial, lo que las provee de un carácter contra cíclico. El debate se centra en la metodología de las reglas fiscales basadas en el concepto de la tasa de desempleo que no acelera la inflación o Nairu⁹ (por sus siglas en inglés).

La crítica a esta metodología es que establece tasas de desempleo altas asociadas al PIB potencial, lo que riñe con el concepto de pleno empleo o tasas de desempleo más bajas. Si esto último se tiene en cuenta, el PIB potencial sería mayor, lo que requeriría de un mayor gasto público y política monetaria menos restrictiva para tener mayor crecimiento y alcanzar el objetivo de pleno empleo.

Debates contemporáneos en Colombia sobre la regla fiscal

En el marco del proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2025, el Gobierno presentó una ley de financiamiento que contemplaba un ajuste paramétrico a la regla fiscal. El anterior director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Jorge Iván

González (2023), había propuesto abrir el debate sobre la regla fiscal y el reto de la transición energética. Concretamente, proponía una regla fiscal verde en la cual se excluyeran inversiones estratégicas ambientales de los cálculos de la regla fiscal.

Si bien estas ideas no volvieron a discutirse y la ley de financiamiento no se aprobó en el Congreso, el debate sobre las limitaciones de la regla fiscal expuestas arriba sigue siendo relevante, lo que justifica revisar algunos aspectos específicos de la regla fiscal del Gobierno Nacional Central y presentar propuestas de ajuste a la misma. Esto, con el objetivo de explorar diferentes alternativas que permitan a los gobiernos emprender procesos de transformación productiva en el marco de una agenda verde y logren alcanzar niveles de pleno empleo y resolver los problemas de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Un primer aspecto por debatir es el balance primario neto estructural del GNC. Sobre este parámetro se añade el ciclo económico, el ciclo petrolero y las transacciones de única vez, lo que en conjunto determina el balance primario permitido por la regla fiscal. Para el 2025 la regla fiscal establece un superávit primario estructural del 0,5 % del PIB y desde el 2026 se calcula con base en un valor fijo de 0,2 % del PIB más la diferencia entre el saldo de la deuda neta a PIB observado y su nivel prudencial, que es del 55,0 % del PIB. El Gobierno espera que en 2025 la deuda neta ascienda al 60,6 % del PIB, lo que implicaría un superávit primario estructural del orden del 0,76 % del PIB. Esto implicaría un superávit primario permitido en 2026 del orden del 0,2 % del PIB, que según el Marco fiscal de Mediano Plazo

9. Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment.

de 2024 (Mfmp24) aumentaría al 0,6 % en promedio hasta el 2035.

Como se anotó arriba, esto puede repercutir negativamente en el crecimiento económico. Si a esto se agrega que en el periodo la tasa de interés real (3,6 % en promedio) supera la tasa de crecimiento económico de mediano plazo (3,0 % anual promedio), se tendría una senda de la deuda inestable que, en lugar de reducirse se elevaría, exigiendo mayores recortes de gasto primario o mayores impuestos que, a su vez, reducirían el crecimiento económico, elevando aún más el déficit y la deuda.

De otro lado, un efecto adverso que se evidencia con el recorte del gasto, para cumplir con la regla fiscal, y dada la inflexibilidad del presupuesto, es la reducción de la inversión. Esto restringe el gasto en áreas como el de infraestructura, investigación y desarrollo, proyectos en energías alternativas, lo cual incide en el crecimiento económico de mediano plazo, repercutiendo negativamente en la senda de deuda neta en el tiempo.

Otro elemento de debate es el cálculo del PIB potencial, componente con el que se calcula el ciclo económico en el esquema de la regla fiscal. De acuerdo con el Plan Financiero 2025 (PF25) en 2023 la economía colombiana alcanzó el máximo nivel de producción. En 2024 y 2025 la economía está levemente por debajo de dicho nivel, pero entre el 2026 y el 2035, según el Mfmp24, el PIB potencial se alcanzaría de manera permanente. Cabe señalar que la tasa de desempleo en 2023 era del 10,0 % y si suma la tasa de subocupación y los trabajadores cesantes, el recurso humano ocioso total alcanzó el 26,0 %. Para el 2024 y el 2025 se redujo al 23,0 %, sin embargo, sigue siendo elevado y cuestiona la metodología de cálculo del PIB potencial, porque subestima el aporte de esta parte del factor trabajo a la producción y omite el objetivo del pleno empleo.

Propuestas para debatir la regla fiscal en Colombia

De acuerdo con las limitaciones de la regla fiscal descritas anteriormente, consideramos que se debe promover un debate constructivo y reflexivo en torno a un rediseño de la misma.



LOS TRES PILARES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAN BENEFICIOS DESDE LA ÓPTICA ORTODOXA: UNA POLÍTICA MONETARIA QUE LOGRE MANTENER UNA INFLACIÓN BAJA Y ESTABLE CON EL USO DE LA TASA DE POLÍTICA MONETARIA; UNA FLEXIBILIDAD CAMBIARIA QUE RECIBA LOS IMPACTOS DE CHOQUES EXTERNOS; Y UNA POLÍTICA FISCAL RESTRICTIVA BASADA EN LA REGLA FISCAL Y EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO QUE EVITE EL SOBREENDEUDAMIENTO.

En primer lugar, debe revisarse el parámetro relacionado con el balance primario neto estructural. Podrían explorarse metodologías que tienen como base un déficit primario estructural del 0,5 % o del 1,0 % del PIB o depender del balance del sector privado. Además, se podría eliminar o vincular la restricción actual de deuda neta a objetivos como el pleno empleo u otras metas de política económica.

Esto se acompañaría del ciclo económico, pero calculado con metodologías que midan el PIB potencial de acuerdo con el concepto de pleno empleo e indicadores del grado de utilización de capacidad instalada y restricciones de oferta de la economía¹⁰. Esto garantizaría que la política económica tenga más espacio fiscal cuando sea necesario, incida en el crecimiento económico y apunte hacia el pleno empleo y la reducción de la informalidad laboral, garantizando la estabilidad de precios.

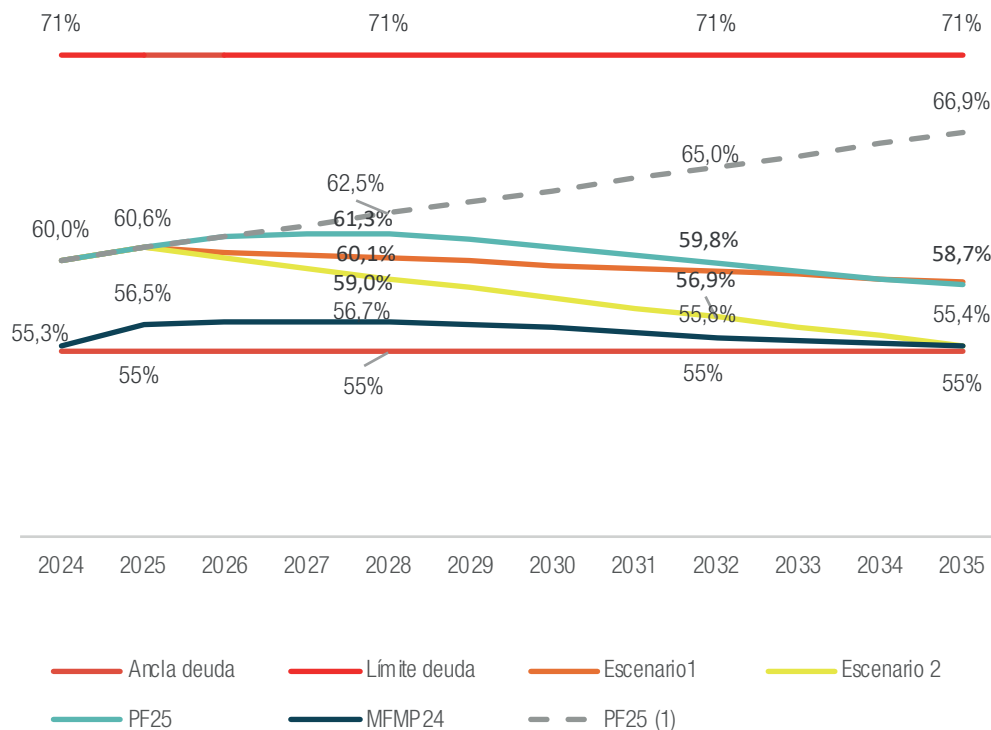
En cuanto a la inversión, generalmente sacrificada para cumplir con las metas fiscales, se podría plantear la metodología de separar del cálculo del balance primario cierto tipo de gastos asociados a la inversión productiva, como en capital físico y humano, o si así se decide el gasto en transición energética, cambio climático, o el gasto en investigación y desarrollo (I+D).

La meta del PND22 era elevar la inversión en I+D del 0,24 % del PIB en 2020 al 0,5 % del PIB en 2026. Si bien es un crecimiento importante, luce poco para apoyar un proceso de transformación y reindustrialización. Corea del Sur ha tenido una inversión en I+D del 15 % del PIB y (Palma y Pincus, 2022). Este tipo de inversiones requeriría de supervisión, monitoreo y aprobación de un comité especial conformado por diversos sectores de la sociedad y la academia.

Cabe mencionar que con mayor inversión pública es posible generar un crecimiento de largo plazo que posibilite una reducción de la deuda en el tiempo. Si bien la meta de crecimiento anual promedio del Mfmp24 para el periodo 2025-2035 es una meta prudente (3,0 %), tiene el inconveniente de que es menor a la tasa de interés (3,6 %) lo que, sumado al superávit primario, tendería a elevar la deuda en el tiempo, contrario a los esperado por el PF25

10. Una propuesta de PIB potencial con el pleno empleo y basado en la ley de Okun se puede encontrar en Fontanari, C *et al* (2019).

GRÁFICO 1.
DEUDA NETA DEL GNC
% DEL PIB



Fuente: MFMP 2024, PF 2025 y cálculos propios

(Gráfico 1). Con una senda de crecimiento del 3,9 % anual, el déficit primario sería menor y la deuda neta a PIB se reduciría en el tiempo, situándose en el 58,7 % del PIB en el 2035 (Gráfico 1 escenario 1), tendencia que acentuaría mucho más si la tasa de interés se reduce al 3,0 %, acercando la deuda al nivel prudencial (Gráfico 1 escenario 2).

Con relación a las tasas de interés de la deuda, es importante la coordinación con el Banco de la República, ya que la Tasa de Política Monetaria (TPM) que el emisor fija incide de manera significativa en las tasas de interés de la deuda interna. Otro esquema alternativo que puede evaluarse es que el gobierno fije de manera discrecional la tasa de emisión de los TES que se ofrecen al mercado o al emisor directamente.

Por último, la gestión de la deuda debe propender por reducir la carga de las obligaciones de la misma mediante la extensión del

perfil de vencimientos y realizar una sustitución de deuda externa por interna para manejar el riesgo de tasa de cambio y el de refinanciamiento, lo que reduciría la tasa de interés externa, contribuyendo a la disminución de la deuda.

Consideraciones finales

El debate en torno a la regla fiscal es pertinente debido a las debilidades teóricas y las limitaciones operativas que tiene su implementación. La regla fiscal para el GNC hace parte de la política económica establecida desde la década de los noventa, la cual integra la regla de política monetaria y la flexibilidad de la tasa de cambio.

No obstante, la regla fiscal, como está concebida, omite la interacción del balance fiscal con el balance del sector privado, cuyas decisiones determinan el crecimiento económico y tornan endógenos el resultado fiscal y la deuda del Gobierno.

Imponer superávits primarios y metas de deuda en el tiempo puede afectar negativamente el crecimiento y el balance del sector privado, lo cual no sería sostenible, aún más en condiciones en que la tasa de interés de la deuda supera la tasa de crecimiento económico.

Debe considerarse un déficit primario estructural y la eliminación de las metas de deuda o como complemento a metas de política más ambiciosas como el pleno empleo o la reducción de la pobreza. Los límites de deuda actual restringen la política fiscal y, al contrario de lo que se espera, elevan el déficit y la deuda en el tiempo.

El esquema de regla fiscal vigente restringe el gasto público, específicamente la inversión y esto tiene un impacto negativo en el crecimiento económico de largo plazo, varia-

LA POLÍTICA MONETARIA GLOBAL ENFRENTA LA DUALIDAD DE REDUCIR LA INFLACIÓN Y REACTIVAR LA ECONOMÍA, CUESTIONANDO LOS COSTOS DE OPORTUNIDAD Y LA EFICACIA DE SUS ACCIONES.

ble que incide de manera notable en la reducción del déficit fiscal y la deuda en el tiempo. Por esto, debería separarse el gasto de inversión del cálculo del balance primario.

Es importante revisar también el cálculo del PIB potencial y explorar otras metodologías, ya que la actual es compatible con altos niveles de desempleo, subestima el recurso humano ocioso y su aporte a la producción, además de que omite el pleno empleo como objetivo de política económica.

El Banco de la República puede contribuir a la disminución de las tasas de interés de la deuda del GNC sin socavar su función de control de la inflación. Se deben considerar esquemas de coordinación con la política fiscal y la fijación discrecional de las tasas de los títulos TES. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Actualización del Plan Financiero 2025. MHCP, marzo 2025.
- Barro, R and Gordon, D (1983). Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics*, 12, pp. 101-121.
- DNP (2023). <https://www.dnp.gov.co/Prensa/Noticias/Paginas/huestro-compromiso-es-abrir-los-debates-sobre-los-retos-que-tenemos-como-pais-Jorge-Iván-Gonzalez-director-del-dnp.aspx>.
- FMI. Fiscal Rules Dataset, 1985-2015.
- Fontanari, C.; Palumbo, A and Salvatori, C. (2019). Potential Output in Theory and Practice: A Revision and Update of Okun's Original Method. Institute for New Economic Thinking. Working Paper No. 93.
- Forster, M and Mosler, W. (2005). The Natural Rate of Interest Is Zero. *Journal of Economic Issues*. Vol. XXXIX (2).
- Galán, J (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*. Vol. 2014. Núm. 388. Páginas 2-121 (septiembre - octubre 2014).
- Godley, W and Lavoie, M (2007). *Monetary Economics: An Integrated approach to Credit, Money, Income Production, and Wealth*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Kelton, Stephanie. 2020. *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and the Birth of the People's Economy*. New York: PublicAffairs.
- Kydland, F and Prescott, E (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *The Journal of Political Economy*, 85, pp. 473-491.
- Lerner, A (1943). Functional finance and the federal debt. *Social Research: An International Quarterly*, 10 (1), 38-51. <https://philpapers.org/rec/LERFFA>.
- Marco Fiscal de Mediano Plazo (2024). MHCP, junio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). "Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia", Dirección General de Política Macroeconómica. Pág. 17.
- Mitchell, W; Wray, R; Martin, W (2019). *Macroeconomics*. Macmillan International. Red Globe Press.
- Palma, J y Pincus, J (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. *El Trimestre Económico* (2), núm. 354, abril-junio, p.p 613-681.
- Pasinetti, L (1997). *The social burden of high interest rates*, en P. Arestis, G. Palma y M. Sawyer (Eds), *Capital Controversy, Post-Keynesian Economics and the History of Economic Thought*. London: Routledge.
- Pasinetti, L. (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit-GDP Maastricht "parameter". *Cambridge Journal of Economics*, 22(1), 103-116.
- Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.
- Tankersley, J (2025). Why Germany Wants to Loosen Its Debt Brake. *New York Times*. Marzo 18.
- Taylor, J (2000). Reassessing discretionary fiscal policy. *Journal of Economic Perspectives*, 14, pp. 21-36.

ESCENARIO FISCAL ACTUAL

Y POSIBLES TENDENCIAS
DE UNA NUEVA REFORMA
TRIBUTARIA

Cualquier reforma impositiva será percibida por algunos como un mecanismo de redistribución ideológica, más que como una herramienta técnica de ajuste fiscal. Desde el punto de vista social, la ciudadanía demanda transparencia en el uso de los recursos públicos y cada vez está menos dispuesta a hacer contribuciones mayores por la vía de los impuestos.



**JULIO FERNANDO
LAMPREA**
EXDIRECTOR DE IMPUESTOS
DE LA DIAN

COMO SEÑALA EL DICHO POPULAR, PODRÍA AFIRMARSE QUE CADA MINISTRO DE HACIENDA LLEGA CON SU PROPIA REFORMA TRIBUTARIA DEBAJO DEL BRAZO.

En mayo de 2023, solo unos meses después de ser aprobada la Ley 2277 de 2022 por medio de la cual se adoptó una reforma tributaria y, a pocos días de aprobarse la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla, manifestó en referencia al impuesto para energías renovables que *“Es un debate que se abre con respecto a algunos artículos que quedaron aprobados en el Plan de Desarrollo. Lo tenemos que evaluar y mirar qué pasó, porque el mensaje del gobierno es que queremos promover las energías renovables y ampliar la oferta energética colombiana”* (Sandoval, 2023)

En enero de 2025, cuando se posesionó oficialmente Diego Guevara como segundo ministro de Hacienda manifestó que presentaría al Congreso de la República una reforma tributaria que permitiera enfrentar el aplazamiento presupuestal y los desafíos originados en la desfinanciación del Presupuesto General de la Nación.

Y en marzo de 2025 el nuevo ministro, Germán Ávila, no podía ser la excepción y anunció en los medios de comunica-

ción que *“Vamos a presentar una Ley de Financiamiento”* (Alguero, 2025).

Resulta claro que no se trata de caprichos de los ministros de hacienda. En realidad, el país afronta unos desafíos importantes relacionados con el desfinanciamiento del Presupuesto General de la Nación¹ en los años 2024 y 2025 debido a múltiples causas entre las cuales se destacan: i) el bajo recaudo bruto de la Dian del año 2024 (Dian, 2024) el cual disminuyó con relación al año 2023 (Dian, 2023) en un poco más de 12 billones de pesos, de acuerdo con cifras oficiales. Con todo, el Gobierno espera que en 2025 el recaudo supere la meta ‘audaz’ de los 298,8 billones (Presidencia, 2025); y ii) la desaceleración del consumo en algunos sectores de la economía local y global y la ralentización del comercio exterior.

Así, resulta evidente, con estas cifras, que Colombia atraviesa un mo-

1. El presupuesto, que para 2023 se aprobó en la ley 2276 de 2022 en 405,6 billones de pesos, pasó a 502,5 billones de pesos para 2024 de acuerdo con la Ley 2342 de 2023 y para 2025 el decreto 1523 de 2024 lo fijó en 523 billones de pesos (Ministerio de Hacienda, 2025)

mento decisivo en materia fiscal. El Gobierno del presidente Gustavo Petro enfrenta crecientes presiones por parte de diversos sectores para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, mientras mantiene su promesa de avanzar hacia un modelo más equitativo y progresivo que demanda un importante flujo de recursos y presiona el limitado Presupuesto General de la Nación.

En línea con el objetivo de este artículo, nos enfocaremos en la fuente de recursos que podría aportar una eventual reforma tributaria o ley de financiamiento del Presupuesto General de la Nación del año 2025.

El 2025 no parece ser un año con prometedores resultados en recaudo. El equipo de investigaciones del Banco de Bogotá augura que en 2025 el recaudo de impuestos estaría por debajo de los 30 billones de pesos (Banco de Bogotá, 2025), es decir el hueco fiscal originado en la baja del recaudo superaría los 12 billones de pesos estimados por el Gobierno Nacional.

Este pronóstico parece estar cumpliéndose. Según información de prensa (Espinosa Radio, 2025), a 27 de marzo de 2025 el recaudo tributario de la Dian estaba por debajo de la meta en 2 billones de pesos y todo indica que la primera

UNA POSIBLE REFORMA DEBERÍA INCLUIR LA REVISIÓN Y PRIORIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL, LA ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES INSTITUCIONALES, EL FORTALECIMIENTO DEL CONTROL INTERNO Y EXTERNO Y LA ADOPCIÓN DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS PARA MEJORAR LA TRAZABILIDAD Y EVALUACIÓN DEL GASTO.

cuota del impuesto sobre la renta de los grandes contribuyentes que aportaron en 2024 el 62 % de este impuesto, estuvo por debajo de los niveles históricos de recaudo.

Bajo ese contexto, es imperioso adoptar medidas de choque para lograr el aumento del recaudo y esto no significa que propongamos el aumento de las tarifas o bases gravables de los impuestos y mucho menos la creación de nuevos impuestos. Cualquier iniciativa en esta vía no tiene sentido pues no solo presionaría el desempeño empresarial lo que afectaría aún más el recaudo, sino que, por virtud del artículo 338 de la Constitución Política, el recaudo no sería inmediato pues *“Las leyes, (...) que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”* (Congreso de la República, 1991)

Entonces, ¿cuál será el camino que escoja el Gobierno Nacional en caso de concretar la presentación de una ley de financiamiento o reforma tributaria?

Para esta decisión debe evaluarse el panorama actual que vive el país. La renuncia del ministro Diego Guevara, en marzo de 2025,





Resulta indispensable que el esfuerzo contributivo de los ciudadanos se traduzca en una mejora tangible de sus condiciones de vida, una distribución más equitativa de la riqueza y una renovada confianza en la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales.

dejó en evidencia las tensiones internas sobre cómo abordar la crisis fiscal. Mientras algunos sectores del Gobierno abogan por mantener el gasto social como motor de crecimiento, otros insisten en la necesidad de consolidar fiscalmente las cuentas públicas.

Cualquier debate sobre reformas tributarias se daría en un momento de alta polarización política y fragmentación legislativa. Es bien sabido que el Gobierno del presidente Petro ha enfrentado dificultades para consolidar las mayorías en el Congreso, lo que ha afectado la viabilidad de sus principales reformas y un camino de reforma tributaria no sería la excepción.

La agenda legislativa del Gobierno ha sido ambiciosa. Los objetivos de modificar los sistemas de salud y educación, el régimen laboral y el sistema pensional de forma simultánea, han generado resistencia en múltiples frentes y ha diluido la capacidad de negociación política. En esta coyuntura, cualquier reforma impositiva será percibida por algunos como un mecanismo de redistribución ideológica, más que como una herramienta técnica de ajuste fiscal. En esto el Gobierno debe ser pragmático.

Desde el punto de vista social, la ciudadanía demanda transparencia en el uso de los recursos públicos y cada vez está menos dispuesta a hacer contribuciones mayores por la vía de los impuestos. A esto se suma la exigencia de todos los sectores en exigir resultados concretos y mejora en la calidad del gasto público.

Cualquier iniciativa debería ir acompañada de una estrategia pedagógica clara que permita explicar a la ciudadanía el sentido de los ajustes y los beneficios esperados. Está comprobado que la facilitación y cercanía con los ciudadanos incrementa el recaudo. Muchos de ellos están dispuestos a pagar sus impuestos, pero otro tanto no sabe ni siquiera cómo lo deben hacer.

Una posible reforma podría ser una excelente oportunidad para encausar las relaciones del ejecutivo con el legislativo, para avanzar hacia un país que no solo garantice estabilidad macroeconómica, sino que también asegure dignidad, inclusión y oportunidades para todos.

Una vez entendido el enfoque, partiremos del análisis de iniciativas y decisiones tributarias recientes que podrían marcar la pauta de la propuesta del Gobierno Nacional para una eventual reforma impositiva.

El Proyecto de Ley 300 de 2024 fue presentado como el mecanismo para financiar el Presupuesto General de la Nación del año 2025 que tenía, según esta iniciativa, un enfoque redistributivo y progresivo. Uno de los aspectos más relevantes fue la modificación del impuesto sobre la renta para personas jurídicas. El proyecto proponía reemplazar la tarifa fija del 35 % por un sistema progresivo, que contemplaba una tarifa del 27 % para empresas con rentas inferiores a 6.285 UVT, una tarifa del 30 % para aquellas entre 6.285 y 120.000 UVT, y una tarifa del 33 % para empresas con ingresos superiores a ese umbral.

Este ajuste buscaba hacer más competitivo el entorno fiscal para las pequeñas y medianas empresas, que históricamente han soportado una carga impositiva proporcionalmente más alta que la de las grandes corporaciones, debido a limitaciones en el acceso a beneficios tributarios y economías de escala. Sin embargo, algunos críticos argumentaron que esta medida podría generar distorsiones y facilitar el fraccionamiento artificial de empresas con el fin de acceder a tarifas más bajas, además de complejizar aún más el sistema tributario en Colombia.

En cuanto al impuesto al patrimonio, el proyecto proponía reducir el umbral gravable de 72.000 a 40.000 UVT y aumentar las tarifas hasta un 2 %. Además, por primera vez se

incluían como sujetos pasivos a las personas jurídicas cuyos activos improductivos no generaran rentas. Esta medida fue interpretada como una forma de desincentivar la acumulación de activos ociosos y promover su uso productivo en la economía, además era calificado como un mecanismo que generaba doble tributación violando principios constitucionales que rigen la materia.

Adicionalmente, se propuso elevar la tarifa marginal del impuesto sobre la renta para personas naturales del 39 % al 41 %, aplicable a ingresos superiores a 31.000 UVT, y ajustar los rangos de retención en la fuente para los asalariados. También se incluía un incremento en la tarifa del impuesto a las ganancias ocasionales, pasando hasta el 25 %.

La propuesta incluía la eliminación del Régimen Simple de Tributación a partir de 2026, con el argumento de que dicho régimen, aunque diseñado para simplificar el cumplimiento tributario y formalizar a pequeños contribuyentes, había generado desequilibrios en el recaudo sin traducirse en mejoras significativas en la formalización del empleo o la actividad económica. Esto, desde luego, se trataba de un error que desconocía los importantes resultados en formalización y simplificación que ya beneficia a más 130.000 contribuyentes.

La implementación de una reforma tributaria con los lineamientos propuestos tendría efectos diferenciados en los distintos sectores de la economía. Por ejemplo, el sector extractivo, en particular el petrolero y minero, ya ha sido objeto de impuestos temporales sobre sus exportaciones. Aunque estos buscan capturar rentas extraordinarias, también generan preocupación por el posible desincentivo a la inversión, en un contexto en el que el país necesita diversificar su matriz exportadora.

Esta reforma, como es conocido, naufragó en el Congreso de la República con las consecuencias políticas que trazaron el camino a la ruptura del Gobierno Nacional con un importante sector del Congreso de la República.

Por otro lado, la disminución de recursos asociado al bajo nivel de recaudo tributario que permite alimentar el Presupuesto General de la Nación, se agravó con la crisis del Catatumbo que llevó a la declaratoria de la conmoción interior y con ello al Decreto Legislativo No. 175 de 2025, mediante el cual se impusieron medidas tributarias transitorias



ESTÁ DEMOSTRADO QUE EL RÉGIMEN SIMPLE HA SIDO EXITOSO Y DEBERÍA FORTALECERSE EN UN EVENTUAL PROYECTO DE LEY MEDIANTE LA CLARIDAD EN SU APLICACIÓN E INCLUSO UNA AMPLIACIÓN PARA QUE MÁS CONTRIBUYENTES SE PUEDAN BENEFICIAR.

en el marco del estado de conmoción interior.

Dentro de las medidas se incluyeron la creación del Impuesto Especial para el Catatumbo que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón, el aumento de la tarifa del Impuesto de Timbre del 0 % al 1 %, y la aplicación de IVA a los juegos de azar en línea, incluso si se operan desde el exterior. Aunque estas disposiciones se justifican como transitorias y focalizadas en la atención del orden público y no es el propósito discutir su apego a la Carta Constitucional, evidencian que el Estado colombiano atraviesa una presión urgente de recaudo que no ha podido ser resuelta por medios ordinarios.

Así, es razonable anticipar que el próximo proyecto de reforma tributaria que plantea presentar el Gobierno Nacional podría, en principio, incluir medidas que permitan el rápido incremento de los niveles tributarios y esto se podría realizar por medio de un aumento generalizado de los impuestos, con énfasis en tributos directos como el impuesto sobre la renta y el patrimonio, como ya se buscó el año pasado, o simplemente con medidas que no afecten la esencia de los tributos, sino que permitan generar recursos por el pago de impuestos.

Con estos antecedentes fiscales y políticos, ¿qué sería lo aconsejable para una eventual reforma tributaria que favorezca el recaudo? Evidentemente, medidas que no afecten la esencia de los tributos, como las que se describen a continuación.

Cobro de cartera de la Dian

Según información de la Dian (Dian, 2025), “la cartera total de la Dian registrada en los aplicativos de cobro de la entidad con corte a 31 de diciembre de 2024 es de: \$50.443.417.475.926” de los cuales la cartera que tiene una mayor probabilidad de recaudo es de 13.5 billones de pesos.

Es decir, sólo con el recaudo de la cartera que se denomina gestionable, podrían cubrirse los 12 billones del aplazamiento presupuestal decretado en enero de 2025. Esto desde luego no es fácil y requiere de audacia y apertura por parte de la Dian para lo cual, entre otras cosas, se deberían implementar algunas medidas que aunque no requieren rango legal, se podrían introducir para eliminar la barrera que han puesto algunos funcionarios.

Estas medidas podrían ser, entre otras:

- i) Admisión de nuevos canales de recaudo en complemento de las entidades autorizadas de recaudo. Se debe reconocer que hoy existen múltiples actores en el sector financiero, que cumpliendo con estándares establecidos por la Superintendencia Financiera, llegan a poblaciones que no alcanzan los canales tradicionales.
- ii) Apertura de la posibilidad de que los contribuyentes, a cambio de tener medios de pago adicionales accesibles² y/o que les generen menores intereses que los moratorios establecidos por el Estatuto Tributario, puedan pagar un fee adicional para acceder a ellos. Esto no implica el cobro para el ciudadano que quiera pagar impuestos, lo que implica es que, como en los peajes, si se quiere pasar por una línea diferente y más rápido se pueda hacer a cambio de un fee justo y razonable.
- iii) Aperturas de líneas de crédito con el sector financiero y que estén coordinadas con la Dian para que los contribuyentes puedan pagar sus obligaciones en mora.
- iv) Simplificación del procedimiento

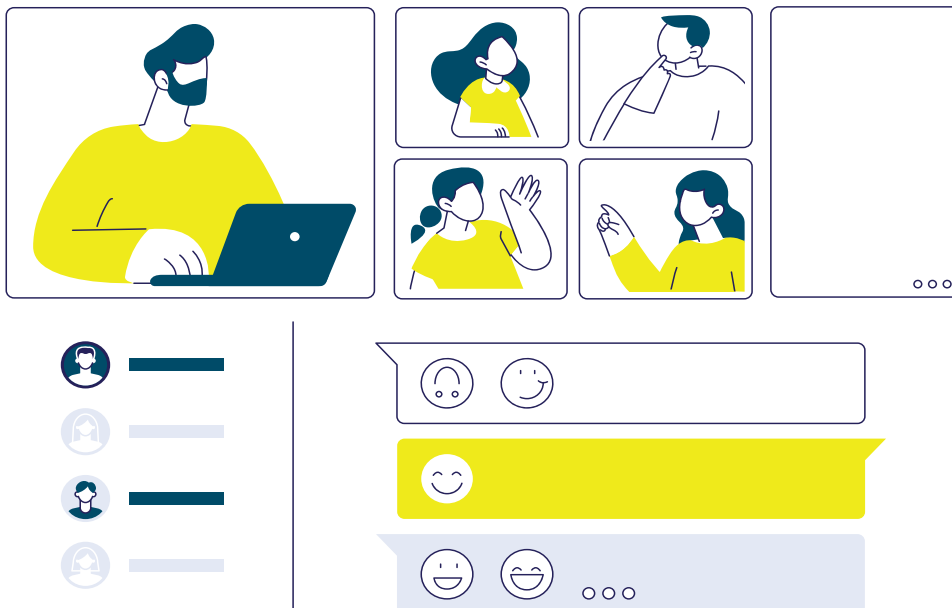
» Cualquier iniciativa debería ir acompañada de una estrategia pedagógica clara que permita explicar a la ciudadanía el sentido de los ajustes y los beneficios esperados.

de facilidades de pago. Solo para poner un ejemplo de la ineficiencia del sistema de facilidades de pago, en una reciente experiencia profesional, a cambio de suscribir una facilidad de pago, se ofreció a la Dian una garantía de saldos a favor que se tramitaba para otra sociedad. La Dian, por un tecnicismo no aceptó la facilidad de pago, lo que implicó que una vez se liberó el saldo a favor con el que se hubiera podido pagar a la Dian, la entidad no pudiera contar con esos recursos.

Reducción transitoria de sanciones e intereses

Las últimas reformas tributarias han incluido mecanismos que reducen de forma transitoria las sanciones y los intereses en pro del pago de ciertas obligaciones. Esto ciertamente erosiona la confianza en el sistema y especialmente en la cultura tributaria. Cada vez menos debería aceptar el país una medida en este sentido.

No obstante, en 2024 el crecimiento de la cartera fue exagerado. Solo la cartera gestionable paso de 11,8 en 2023 a 13,5 en 2024, es decir, un aumento de cerca del 15 % que se ex-



2. El pago de impuestos con tarjetas de crédito emitidas por bancos del exterior no es posible, por ejemplo.



Una posible reforma podría ser una excelente oportunidad para encausar las relaciones del ejecutivo con el legislativo, para avanzar hacia un país que no solo garantice estabilidad macroeconómica, sino que también asegure dignidad, inclusión y oportunidades para todos.

plica por diferentes motivos pero que parecen ser extraordinarios.

De esta manera, encontrando una justificación adecuada que garantice la constitucionalidad de la medida, podrían ser una buena vía de recaudo de cartera como históricamente se ha demostrado.

Masificación y uso eficiente de la factura electrónica

En principio, una medida en este sentido no requiere de ninguna modificación legal. En el año 2021, dejamos los mecanismos que fortalecieron el sistema de factura electrónica y en el presente Gobierno se dieron algunos pasos importantes en vía a la masificación. Es gratificante ver, como ya es costumbre, que se ofrezca la factura electrónica en un buen número de comercios.

No obstante, la Dian debe enfocar sus esfuerzos hacia el uso intensivo de esta información para combatir a gran escala la evasión y la elusión y no para amedrentar a profesionales que, como los médicos, ni siquiera son responsables del IVA.

En esta medida, en una posible reforma tributaria convendría, entre otras cosas, generar a las personas naturales un incentivo para solicitar la factura electrónica mayor al que otorgó la Ley 2277 de 2022.

Se debería ordenar el fortalecimiento de la Dirección de Gestión de Analítica para que proporcione insumos a las direcciones de fiscalización e impuestos de la Dian. Esto se debería hacer mediante la eficiencia de la planta actual de la Dian. Es bien conocido el importante incremento de la planta de la entidad sin que los resultados respalden esa gestión.

Determinación del impuesto sobre la renta

La Ley 2277 de 2022 introdujo el artículo 719-3 del Estatuto Tributario sobre la autorización a la Dian para emitir la factura como mecanismo de determinación oficial del impuesto de renta. Este mecanismo ya había sido introducido por la Ley 2155 de 2021, sin embargo, se consideró que era necesario perfeccionarlo.

Pues bien, no solo no se perfeccionó sino que no se ha aplicado. Evidentemente, se establecieron talanqueras en la Ley 2277 de 2022 que harán ineficiente este mecanismo. Una propuesta legislativa debería ajustarlo de manera que, respetando los derechos de los contribuyentes, se haga realmente expedito y eficiente. Necesitamos dejar atrás las ideas tradicionales del derecho tributario que con la excusa de respetar los derechos de los contribuyentes atan el actuar de la Dian. Obviamente no se propone el menoscabo de los derechos de los ciudadanos, pues se deben garantizar, pero esto no debe ser excluyente con la eficiencia de la administración tributaria.

Fortalecer el régimen simple de tributación

Según un estudio realizado por Asomicrofinanzas en el año 2024 y entregado al Congreso de la República en el marco del estudio de la Ley de Financiamiento, a julio de 2024, el Régimen Simple tenía los siguientes resultados:

- Total de inscritos desde el 2019: 157.239.
- Contribuyentes que se han retirado del RST: 23.849.
- Nuevos contribuyentes acumulado (que no tenían RUT antes de optar por el RST): 45 % del total de inscritos.

- Inscritos en el RST, según contribuyente: 60 % personas jurídicas y 40 % personas naturales.
- Departamentos con inscritos en el RST: 32.
- Municipios con contribuyentes del RST: 1.028.
- Recaudo total por lo corrido del año 2024: 1.8 billones de pesos.
- Valor recaudado para municipios por lo corrido del año 2024: 203 mil millones de pesos.

El mismo estudio señaló que, en promedio, en el Régimen Simple la Dian recauda más que en el Régimen Ordinario, lo que indica altos niveles de evasión y elusión en el sistema ordinario.

Está demostrado que el Régimen Simple ha sido exitoso y debería fortalecerse en un eventual proyecto de ley mediante la claridad en su aplicación e incluso una ampliación para que más contribuyentes se puedan beneficiar.



UNA REFORMA TRIBUTARIA NO PUEDE CONCEBIRSE DE MANERA AISLADA, ESTO ES, DEBE ESTAR NECESARIAMENTE ACOMPAÑADA POR UNA REFORMA PROFUNDA DEL GASTO PÚBLICO.

Revisión y priorización del gasto

Una posible reforma debería incluir la revisión y priorización del gasto social, la eliminación de duplicidades institucionales, el fortalecimiento del control interno y externo y la adopción de herramientas tecnológicas para mejorar la trazabilidad y evaluación del gasto. En esta línea, iniciativas como el presupuesto por resultados y el uso del Registro Universal de Ingresos creado por el Plan Nacional de Desarrollo para focalización de la oferta social, pueden ser mecanismos valiosos.

Una reforma tributaria no puede concebirse de manera aislada, esto es, debe estar necesariamente acompañada por una reforma profunda del gasto público. La legitimidad del sistema fiscal no solo se sustenta en la manera como se recauda sino también en cómo se utilizan los recursos públicos. En este sentido, resulta indispensable que el esfuerzo contributivo de los ciudadanos se traduzca en una mejora tangible de sus condiciones de vida, una distribución más equitativa de la riqueza y una renovada confianza en la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones esenciales. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alguero, M. (27 de Marzo de 2025). *El Colombiano*. Obtenido de MinHacienda presentará nueva Ley de Financiamiento para tapan el hueco fiscal: <https://www.elcolombiano.com/negocios/nueva-ley-financiamiento-ministerio-de-hacienda-KJ26946149>
- Banco de Bogotá. (2025). Colombia: Informe Especial. Recaudo neto de impuestos rondaría \$279 B en 2025, \$30 B por debajo de Bogotá D.C.
- Congreso de la República. (1991). Constitución Política de Colombia. Obtenido de Art. 338.
- Dian. (2023). Informe de Recaudo Dian. Diciembre 2023. Bogotá D.C.
- Dian, 2025DP000058217 (Respuesta final solicitud No. Asunto 2025DP000058217 17 de Marzo de 2025).
- Dian, D. d. (2024). Informe de Recaudo Dian. Diciembre 2024. Bogotá D.C.
- Espinosa Radio. (27 de Marco de 2025). X. Obtenido de <https://x.com/EspinosaRadio/status/1905238590411399363>
- Ministerio de Hacienda, C. P. (2025 de Enero de 2025). Decreto No. 0069 de 2025. Obtenido de <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/decreto-0069-del-24-de-enero-de-2025?download=true>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de Febrero de 2025). Prensa Presidencia. Obtenido de El recaudo tributario de la Dian llegó a \$ 32,8 billones en enero de 2025: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/El-recaudo-tributario-de-la-Dian-llego-a-32-8-billones-en-enero-de-2025-250226.aspx>
- Sandoval, Y. (11 de Mayo de 2023). Valora Analitik. Obtenido de Gobierno Petro revisaría ajustes al impuesto para energías renovables: <https://www.valoraanalitik.com/gobierno-petro-revisaria-ajustes-al-impuesto-para-energias-renovables/>
- Congreso de la República de Colombia. (2024). Proyecto de Ley 300 de 2024: "Por la cual se expide una reforma tributaria estructural para la equidad y el fortalecimiento fiscal del Estado". *Gaceta del Congreso* No. 935: <https://www.congresovisible.org/gacetitas/>
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 0175 de 2025: "Por el cual se dictan medidas tributarias en el marco del Estado de Conmoción Interior". *Diario Oficial* No. 52.445: <https://www.funcionpublica.gov.co>

EFICIENCIA FISCAL

LA TASA ÓPTIMA DEL IMPUESTO DE RENTA

Aunque estos descubrimientos proporcionan una orientación precisa para perfeccionar la política fiscal, su aplicación debe tener en cuenta elementos extra como la elasticidad de la base gravable y la percepción de los contribuyentes acerca de la equidad y eficacia del sistema.



**ROBERT SANTIAGO
PINEDA VILLAVISAN**
PRESIDENTE
DE FENADECO



**CAMILO ANDRÉS
MOSQUERA ROJAS**
DIRECTOR FINANCIERO
NACIONAL DE FENADECO

PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DE UN PAÍS debe existir un buen funcionamiento del sistema fiscal. En el caso colombiano, el recaudo de impuestos es la fuente más importante en términos de financiamiento para los gastos en proyectos públicos, desarrollo en infraestructura, funcionamiento, programas sociales, etc. Pese a la relevancia del mismo, según los Informes de Gestión Dian para 2023 y 2024, no se alcanzaron los montos presupuestados. Para 2023 se esperaba un recaudo bruto de \$290.06 billones y el recaudo fue de \$279.4 billones, para un cumplimiento del 96,3 % del total presupuestado. Del mismo modo, para 2024 lo recaudado fue de \$267.2 billones frente a los \$279.4 billones que era el estimado para recaudar, con un cumplimiento del 95,6 %.

Si bien el porcentaje de recaudo en cada año superó el umbral del 95 % respecto a su meta, dejó un problema a la luz y es el desfinanciamiento que puede ocasionar para el

Gobierno Nacional al no contar con los aproximadamente 10.6 y 12.2 billones presupuestados en cada año mencionado. Esto representa un gran problema cuando se analizan las cifras de déficit fiscal. En 2024 este dato se ubicó en 6,8 %, siendo el déficit fiscal más alto en la historia superado únicamente por el 7,8 % del 2020 y el 7 % en 2021.

¿Qué quiere decir esto? Que el gasto público seguirá su senda expansiva y, para ello, es necesario poder cumplir con las metas de recaudo bruto establecidas por la Dian para evitar el incremento del déficit. Según esto, es necesario preguntarse:

¿El problema surge por la asignación de las tarifas de tributación? ¿La tarifa permite que se recaude lo óptimo? Para poder responder acudimos a la curva de Laffer que será la mejor herramienta a la hora de determinar los óptimos de tributación.

La curva de Laffer es un modelo económico que busca una relación entre tipos imposi-



tivos y la recaudación fiscal. Muchas veces se tiene la creencia de que “a mayor recaudo, mayor dinero”, sin embargo, esto no es del todo cierto. Si se cobra una tarifa de tributación del 100 %, claramente, cesaría la producción debido a que no hay incentivos para seguirlo haciendo; todo se recauda. Por el contrario, si se establece una tarifa del 0 %, el Gobierno no obtendría ningún recaudo por lo que, claro está, sería totalmente ineficiente realizar dicha asignación e implementación de tributo.

Precisamente la curva de Laffer halla aquellas tarifas óptimas que maximizan el recaudo tributario y brindan escenarios adicionales donde se evidencia cómo sería el recaudo bajo distintas asignaciones de tales tarifas.

El impuesto de renta y complementarios para 2023, representa el 52,7 % del recaudo anual de todos los tributos administrados por la Dian, es decir, más de la mitad del recaudo proviene netamente de un solo impuesto. Esto es muy importante porque, según los

» Una estrategia holística que complemente este ajuste con mecanismos de control y simplificación del sistema fiscal aseguraría un incremento en el cumplimiento y eficacia en el recaudo.

informes de gestión de la Dian para dicha fecha, el impuesto de renta y complementarios logró el cumplimiento del 96,6 %, lo cual deja \$5.2 billones por fuera de los planes del Presupuesto General de la Nación. Por lo anterior, se elaborará un modelo econométrico según la metodología de Hsing, Y (1996) en *Estimating the Laffer Curve and policy implications* que permita construir dichas curvas de Laffer para saber cuánto es lo máximo que se puede recaudar por medio del impuesto de renta y complementarios, cómo lograr acortar el déficit existente y cómo alcanzar la meta de recaudo bruto.

El modelo

Para la construcción del modelo se emplearon datos que abarcan un periodo significativo, desde el año 1980 hasta el 2023. En primer lugar, se estableció un criterio fundamental para la selección de la población a tener en cuenta, pues se utilizó el supuesto de que las personas



El impuesto de renta y complementarios para 2023, representa el 52,7 % del recaudo anual de todos los tributos administrados por la Dian, es decir, más de la mitad del recaudo proviene netamente de un solo impuesto.

mayores de 25 años son las que contribuyen al sistema tributario. Por consiguiente, el análisis se centró exclusivamente en este segmento demográfico. Además, se contó con información detallada tanto sobre los impuestos recaudados como sobre el PIB, ambos expresados en términos de miles de millones de unidades monetarias. En concordancia con esta unidad de medida, la variable de población también se presenta en los mismos valores.

Es importante destacar que los datos relativos al PIB fueron obtenidos de las bases de datos del Banco Mundial, dada la longevidad y fiabilidad de sus registros. Adicionalmente, para asegurar la comparabilidad de los valores a lo largo del tiempo, se realizó un proceso

de deflactación, utilizando los precios del año 2023 como año base para este ajuste.

Los primeros pasos metodológicos para alcanzar el objetivo propuesto implican la graficación y el análisis del logaritmo del recaudo tributario real (LITR), la tasa impositiva (T) expresada como porcentaje del PIB nominal y la tasa impositiva elevada al cuadrado (T2). Este análisis preliminar reviste una importancia crucial, ya que permite realizar una validación inicial de la correcta construcción de los datos. La visualización gráfica de estas variables busca evidenciar tendencias y escalas similares, lo cual es un indicio de la coherencia de la información utilizada, tal como se ilustra en los gráficos 1 y 2.

GRÁFICO 1.
RECAUDO TRIBUTARIO REAL PER CÁPITA

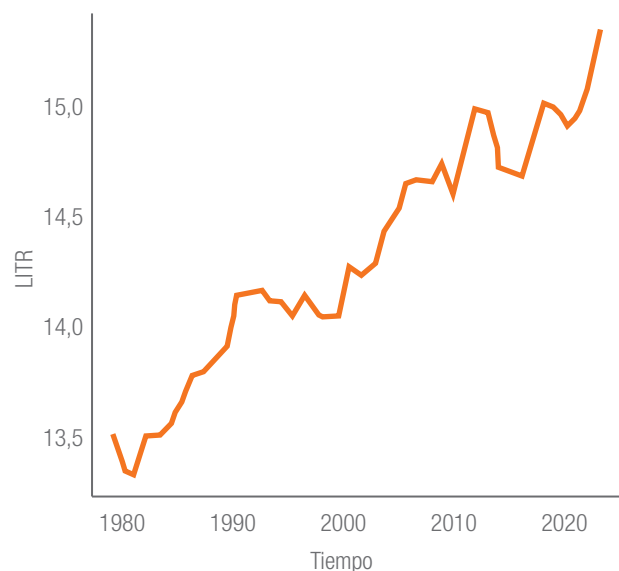
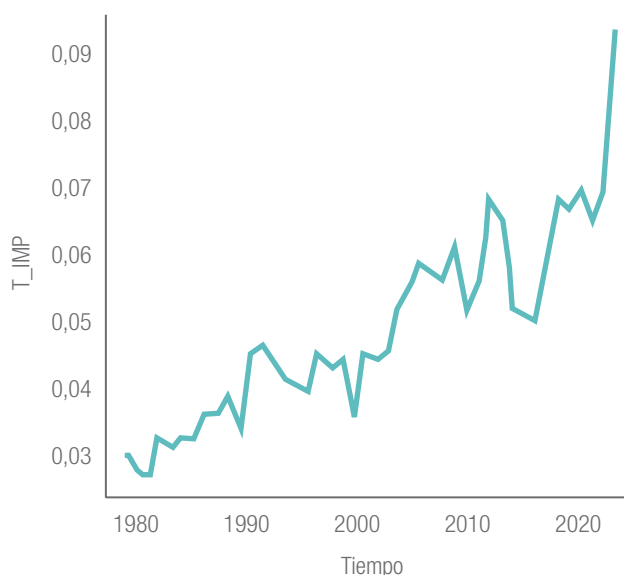


GRÁFICO 2.
TASA IMPOSITIVA (% DEL PIB NOMINAL)



Fuente: Elaborado por los autores con datos de la Dian y Banco Mundial.

Una vez construidas las variables y completado el análisis inicial, se procedió a la realización de una serie de regresiones econométricas. El propósito principal de estas regresiones fue confirmar la calidad de los datos seleccionados, con el fin de evitar la identificación de relaciones falsas entre las variables durante el desarrollo del ejercicio.

Las regresiones implementadas, junto con sus correspondientes pruebas de diagnóstico (incluyendo la verificación de cointegración, endogeneidad, autocorrelación, entre otras), se llevaron a cabo siguiendo la metodología empleada por Héctor Bejarano (2013) en su escrito “Tributación en Colombia: La tasa óptima que maximiza el recaudo tributario”.

Tras la exhaustiva aplicación de las pruebas y análisis mencionados previamente, se tomó la decisión de emplear tres tipos distintos de regresiones como lo recomiendan Juan Pablo Herrera Saavedra, Juan Camilo Villar Otálora y Jacobo Campo Robledo en Tributación en Colombia: aproximación teórica y empírica de la curva de Laffer (2022); OLS (Mínimos Cuadrados Ordinarios), FMOLS (Mínimos Cuadrados Ordinarios Modificados) y DOLS (Mínimos Cuadrados Ordinarios Dinámicos).



» Un sistema tributario más claro y equitativo facilita el cumplimiento.

GRÁFICO 3. RELACIÓN DE EQUILIBRIO DE LARGO PLAZO



Fuente:Elaborado por los autores

La elección de estas metodologías se fundamentó en su capacidad demostrada para preservar la significancia estadística de los datos y, al mismo tiempo, corregir de manera efectiva los supuestos econométricos subyacentes. (Gráfico 3). Posteriormente, se optó por el método DOLS, ya que demostró ser el que exhibía la menor variabilidad de los errores entre los tres modelos estadísticos evaluados. (Cuadro 1).

Se procedió a la maximización de la ecuación cuadrática utilizando la proporción $(\frac{\beta_1}{2\beta_2})$, lo que permitió determinar que la tasa impositiva óptima, expresada como porcentaje del PIB, que maximiza el nivel de recaudo fiscal per cápita, se sitúa en el 14,43 %. Dado que los tres tipos de regresión aplicados arrojaron resultados numéricos cercanos, se consideró oportuno realizar una representación gráfica comparativa de los mismos con el objetivo de identificar el método que presenta la menor volatilidad y, por ende, el resultado más confiable. Finalmente, con el siguiente modelo construido se crea la curva de Laffer. (Gráfico 4).

CUADRO 1.
RESULTADOS DE LA REGRESIÓN

DOLS				
	Estimate	Std.Err	t value	Pr(> t >0)
deter	11,49516	0,27577	41,6840	< 2.2e-16
x.T_IMP	71,97289	11,54036	6,2366	1,993E-07
x.T2_IMP	-249,2777	118,61617	-2,1015	0,04178

Fuente: Cálculos de los autores

$$LITR_t = \beta_0 + \beta_1 T_t + \beta_2 T_t^2 + \epsilon_t$$

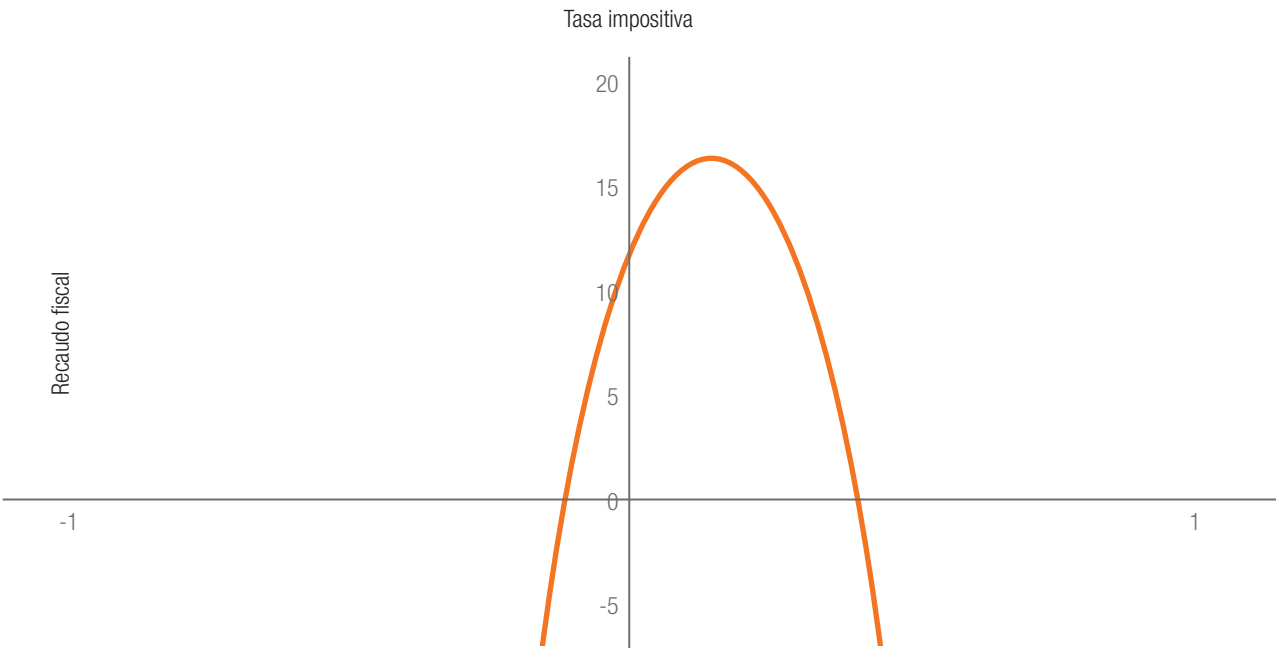
$$LITR_t = 11.49516 + 71.87289 T_t - 249.27770 \beta_t^2$$

LITR: logaritmo del recaudo tributario real

T: Tasa impositiva

T2: Tasa impositiva elevada al cuadrado

GRÁFICO 4.
CURVA DE LAFFER PARA EL IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS EN 2023



Fuente: Elaborado por los autores

Conclusiones y recomendaciones

Según los resultados obtenidos bajo el modelo DOLS (Mínimos Cuadrados Dinámicos), la tasa óptima que maximiza el recaudo del impuesto de renta y complementarios es del 14,43 %. Este resultado es clave para que haya una mejora en términos de eficiencia en el sistema tributario en pro de disminuir el margen existente entre la meta de recaudación definida por el GNC y lo recaudado según la Dian.

La metodología planteada por Héctor Bejarano (2013) mostró en su implementación que Colombia puede hallar una tarifa única sin segmentar por persona natural y persona jurídica, incluida la diferenciación.

Aunque estos descubrimientos proporcionan una orientación precisa para perfeccionar la política fiscal, su aplicación debe tener en cuenta elementos extra como la elasticidad de la base gravable y la percepción de los contribuyentes acerca de la equidad y eficacia del sistema. Una estrategia holística que complemente este ajuste con mecanismos de control y simplificación del sistema fiscal aseguraría un incremento en el cumplimiento y eficacia en el recaudo, posibilitando que el Estado disponga de los recursos requeridos para asegurar el crecimiento económico y social del país. **EC**



» Cuando los ciudadanos ven el uso efectivo de los impuestos, aumenta su disposición a cumplir.

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bejarano, H. D. (2013, agosto 12). Tributación en Colombia: La Tasa Óptima que Maximiza el Recaudo Tributario. *Revista Estrategia Organizacional UNAD*. <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-estrategica-organizacio/article/view/1506/1812>
- Casas, R. (2024, enero 30). Recaudo tributario alcanzó un máximo de \$278 billones el año pasado, según la Dian. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/recaudo-tributario-alcanzo-un-maximo-de-278-billones-el-ano-pasado-segun-la-dian-3790578>.
- Casas, R. (2024, enero 31). La Dian quedó a media tributaria de cumplir con la meta de recaudo del año pasado. *La República*. https://www.larepublica.co/economia/la-dian-queda-a-media-tributaria-de-cumplir-con-la-meta-de-recaudo-del-ano-pasado-3791550?utm_source=chatgpt.com
- De Mariana, J. (2024, octubre 23). La Curva de Laffer y el Impuesto sobre la Renta - Instituto Juan de Mariana. <https://juandemariana.org/la-curva-de-laffer-y-el-impuesto-sobre-la-renta/>
- Dian (s.f). Estadísticas de Recaudo. Estadísticas de los tributos administrados por la Dian. Estadísticas de Recaudo Anual por Tipo de Impuesto 1970 – 2024. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Herrera, J. P., Villar, J. C., & Campo, J. (2022). Tributación en Colombia: Aproximación Teórica y Empírica de la Curva de Laffer. *Revista de Economía Institucional Universidad Externado de Colombia*. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/7960>
- Lozano, I., & Arias, F. (2018, julio 13). Curvas Laffer de la Tributación en Colombia. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/items/af2fe687-de6e-482d-b12d-6d42aab53961>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f). Informe de Gestión 2023. Dian. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/Documents/Informe-de-Gestion-DIAN-2023.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f). Informe de Gestión 2024. Dian. <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/documents/informe-de-gestion-dian-2025-vfinal-24ene2025.pdf>

CRISIS, BONANZA Y CONTROL:

LAS CLAVES
ECONÓMICAS
DEL MANEJO
ESPINOSA VALDERRAMA

Abdón Espinosa Valderrama asumió las riendas del Ministerio de Hacienda en dos momentos críticos de la economía colombiana: la crisis cambiaria bajo el gobierno de Lleras Restrepo y la bonanza cafetera en el de López Michelsen. En ambos casos, su manejo estratégico de las finanzas públicas evitó el colapso y la hiperinflación, sentando las bases para una economía más sólida y resiliente.

AL TERCER INGRESO AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ya con el rango de ministro, designado por el presidente Carlos Lleras Restrepo el mismo día de su asunción del mando, descubrí el fenómeno que la Cepal denominaría crisis de estrangulamiento exterior. Hasta ese momento se la había disfrazado con hábiles ropajes y se habían mitigado sus manifestaciones con crédito externo. Por aquella época no se pensaba que los países pudieran quebrarse, conforme se ha observado en el accidentado y disparejo itinerario de la Unión Europea. En secreto se había conseguido mantener la anomalía inquietante de las reservas monetarias inter-



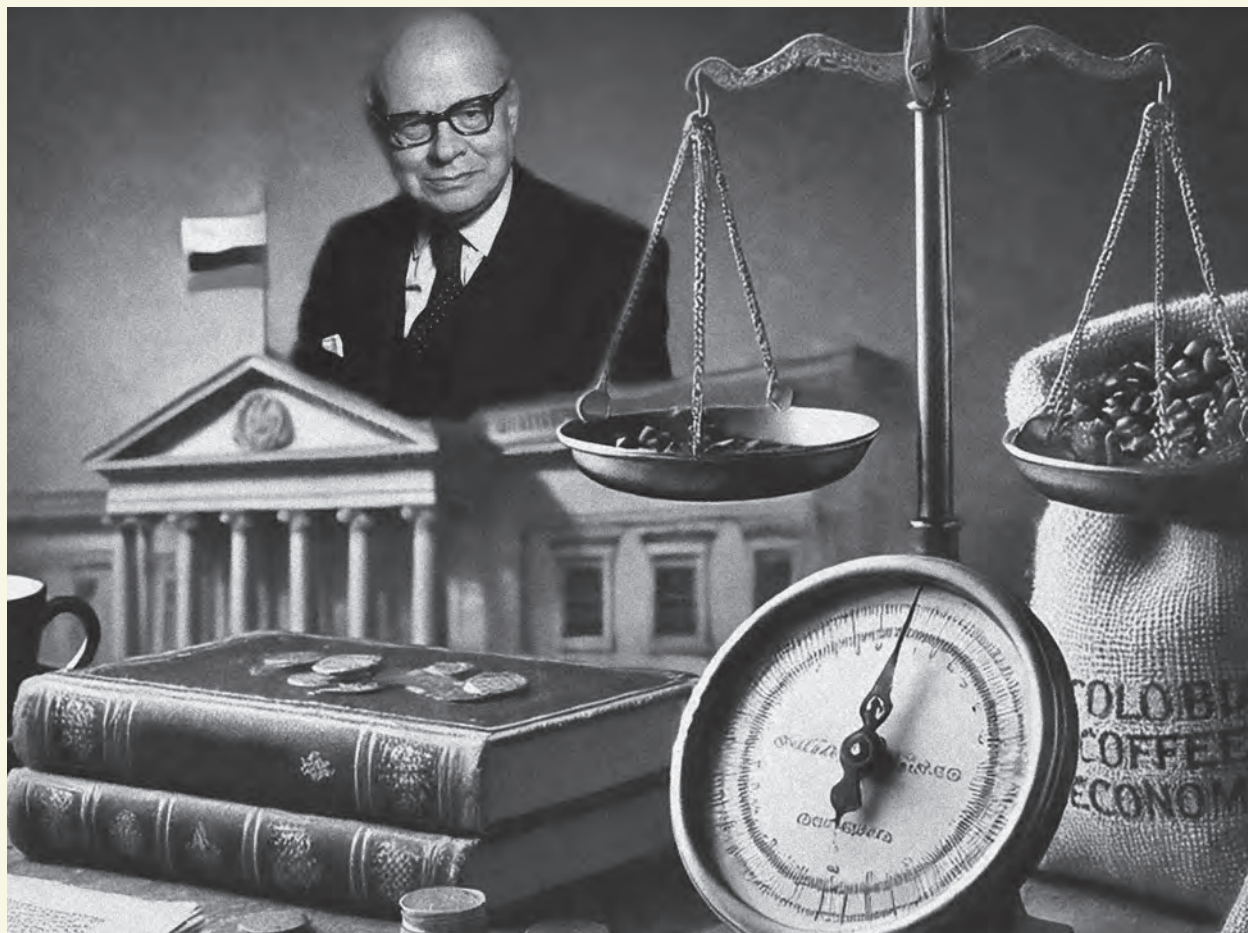
**ABDÓN ESPINOSA
VALDERRAMA** (†)
ABOGADO Y ECONOMISTA

nacionales negativas por valor de 130 millones de dólares, suma en que los pasivos superaban a los activos. Sin contar 102 millones que la Federación Nacional de Cafeteros había contraído en préstamo y transferido al Banco de la República, agotadas como estaban sus propias líneas de crédito y cerrada la posibilidad de su renovación.

De haberse filtrado al público semejante adversidad, habría sobrevenido ruinosa fuga de capitales y el tipo de cambio se habría disparado. Era riesgo permanente que no habría de cesar

sino dando sorpresivo y fuerte viraje a la situación, brasa que quemaba las manos.

1. *Adaptación del discurso de Abdón Espinosa Valderrama en la Academia Colombiana de Ciencias Económicas el 26 de Septiembre de 2013.



El país venía recibiendo un préstamo de programa de la AID con desembolsos subordinados a la luz verde del Fondo Monetario Internacional que, a su turno, había otorgado un crédito de contingencia con desembolsos graduales.

Las gestiones iniciales estuvieron orientadas al mantenimiento o la renovación de esos préstamos. Con franqueza advertimos al consejero del presidente Johnson, Sam Eaton, que de lo contrario nos veríamos obligados a someter todo a controles. Con asombro recibió la prevención, pero estoy seguro de que no le reconoció viabilidad ni verosimilitud.

Al primer emisario del FMI, señor Zassenhaus, le expusimos por qué diferíamos de sus criterios para la carta de intención, requisito ineludible de un nuevo crédito de contingencia y de su visto bueno para los préstamos de la banca internacional al Banco de la República.

Nada valieron nuestras reflexiones y alegaciones. Has-

ta el extremo de que otro emisario del FMI planteara el tajante y simplista dilema de devaluación inmediata o bloqueo de los créditos externos. Varias veces he relatado que le ofrecí responder en la mañana del día siguiente, en cuanto comunicara y sometiera a juicio del Jefe del Estado la perentoria notificación. El problema era de magnitud inusitada.

Dado el apremio y previa deliberación y opinión unánime del Consejo de Ministros, coincidente en el rechazo de tal exigencia, en la madrugada siguiente se expidieron los decretos de establecimiento del control de cambios e importaciones, valiéndose de las facultades del artículo 121 de la Constitución, por ser caso apremiante de orden público. Entonces pudimos respirar tranquilos quienes teníamos la responsabilidad del manejo de los factores en crisis.

En realidad, el problema se venía gestando en el curso de los últimos años a través del declinar crónico del ingre-

» La Reforma Administrativa de 1968 impulsada durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, fue una transformación profunda en la estructura del Estado para modernizar y hacer más eficiente la administración pública.



so externo por habitante. Condicionada la economía colombiana a la suerte del café, era inevitable que las necesidades crecientes de una población igualmente creciente no pudieran satisfacerse, primordialmente y de modo indefinido, con los limitados recursos de cambio exterior generados por el cultivo y venta del grano.

Su larga y fecunda historia se encontraba, como hoy, plena de aportes a Colombia, empezando por su civilización de vertiente, su creación de empleo y su estructura democrática. Pero no estaba ya en capacidad de soportar el compromiso de garantizar al desarrollo del país el elemento imprescindible para el funcionamiento de los mecanismos de su intercambio internacional: divisas en monto suficiente.

Mientras tanto, la nación se refugiaba en la sustitución de importaciones que tarde o temprano habría de estallar. En los primeros tiempos era fácil restringir las de los artículos suntuarios, pero luego se fue extendiendo hasta los límites intraspasables de los necesarios para el proceso de desarrollo y acercándose al peligro de afectar incluso materias primas y bienes de capital. Fue un modelo temporal, desprovisto, por su misma naturaleza, de la capacidad de contribuir sin término al desarrollo, en la magnitud debida y al ritmo indispensable.

Era menester, era inaplazable promover resueltamente el desarrollo hacia afuera, diversificar las exportaciones y crear organismos aptos para impulsarlas. Así lo hizo el Decreto 444 del 22 de Marzo de 1967, expedido en uso de facultades extraordinarias, otorgadas por el Congreso. A partir de allí y hasta el fin de su vigencia cumplió sus objetivos y liberó al país de la absoluta dependencia del café, en trance de tornarse asfixiante.

Reconstrucción de las reservas monetarias internacionales

La extinción de las reservas netas internacionales y su conversión en negativas habían dejado al país financieramente desguarnecido y expuesto a arbitrarias imposiciones. A falta de este atributo indispensable de la soberanía nacional, no resultaba difícil cerrarles los créditos al Banco de la República y a todos los demás. Para el giro ordinario del comercio exterior se echaba de menos ese respaldo a las obligaciones financieras relacionadas con las importaciones y aún las exportaciones. La extrema vulnerabilidad lo exponía a toda clase de riesgos y abusos.

No fue fácil reconstruirlas, entre otras cosas porque se debía emitir para comprar las divisas. Aun así, se preservó la estabilidad monetaria y se impulsó el crecimiento económico a la tasa anual del seis por ciento. Además, se

tropezaba con la resistencia enconada de los organismos financieros internacionales que otorgaban créditos en condiciones favorables.

Una anécdota personal explica e ilustra esta actitud. Hallándome en Washington en cuestiones oficiales de mi cargo, me hizo llamar el Subsecretario de Estado del presidente Johnson, también tejano, para que lo visitara en su despacho a la insólita hora de las once de la noche. En efecto, allí estuve puntalmente. Sin rodeos me manifestó que había tomado la iniciativa de este encuentro para preguntarme cuál era la razón de que nos empeñáramos en acumular reservas monetarias internacionales. Espontánea y cortésmente le respondí: para no depender de usted.

Preso de la ira se puso en pie, seguidamente se serenó y me pidió que volviéramos a la calma, por mi parte en ningún momento perdida. En la hipótesis de que el interrogante impertinente hubiera obedecido a la sospecha de que estuviéramos tomando, con ese fin, recursos del préstamo de programa, le precisé que utilizábamos solamente fondos repatriados y ahorros de operación. Lo cierto es que con la Administración del presidente Johnson tuvimos serias dificultades por el designio imperialista que le había infundido a la Alianza para el Progreso y a los préstamos de programa.

El éxito de la repatriación de capitales fue clave para superar el estrangulamiento económico. El director-gerente del Fondo Monetario Internacional, Pierre Paul Schwitzer, la consideraba factor decisivo en el éxito del régimen de cambios internacionales, de cuyos resultados había sido muy escéptico. Recordaba el fracaso anterior de Chile en un intento de operación semejante y preguntaba cuál pudo ser el móvil determinante de la respuesta de los poseedores de dichos fondos: el patriotismo le respondimos, único factor que creyó verosímil y operante.

Con nuestro régimen cambiario y de comercio exterior acabó reconciliándose, hasta el punto de que sus delegados lo recomendaran al Perú, si manejaban lo fiscal con el mismo rigor de los colombianos. El presidente Beláunde Terry vaciló y pocos días después se precipitó su caída.

Contra el ímpetu inflacionario

Siete años después, ante otra cara de la medalla, no ya de crisis sino de bonanza, el presidente Alfonso López Michelsen, en medio de fluida charla, tuvo a bien preguntarse qué haría para frenar una inflación impetuosa. Le repuse que obraría sobre las causas como lo hiciera Colombia en la Segunda Guerra Mundial y congelaría algunos precios neurálgicos. El 26 de diciembre de 1976 volví, por cuarta vez, al Ministerio de Hacienda, hasta cumplir el objetivo propuesto.

Apertura hacia adentro

Toda esta historia de esfuerzos por remover los obstáculos al desarrollo e imprimirle estable y acelerado ritmo,

no menor del 6 % anual, terminó interrumpiéndose estrepitosamente con la adopción del Consenso de Washington, en cuanto sus términos vinieron a condicionar el otorgamiento de empréstitos internacionales, dentro de una concepción estrictamente ceñida a las pautas impuestas por el presidente estadounidense Roland Reagan y la primera ministra británica Margaret Thatcher.

En efecto, se impuso y se aceptó el desmantelamiento de las redes de apoyo a los artículos susceptibles de exportarse, sin perjuicio de que Estados Unidos preservara las suyas. Los organismos de asistencia técnica y financiera a la agricultura colombiana fueron eliminados. Como también los que contribuían a la regulación de las cosechas y al almacenamiento en silos adecuados de los excedentes. La repercusión fue inmediata: baja drástica del área sembrada.

Simbólicamente, se suprimió el Fondo de Fomento Industrial, fundado para ver de mitigar las restricciones de la guerra mundial e imprimir estímulo congruente a una acelerada etapa de industrialización. Entre otras, desaparecieron las fábricas metalmecánicas que tenían de materia prima el hierro y el acero de la Siderúrgica de Paz del Río y funcionaban en el valle de Girón. No pocas emigraron a Venezuela.

No fue la primera vez que el departamento de Santander y el país sufrieran este género de aflicciones. Como sombra aciaga, en la memoria colectiva reaparece la figura presuntuosa del primer gran librecambista, don Florentino González, oriundo de esa región y en su juventud escudero político del general Francisco de Paula Santander, quien provocara la ruina de 1848 de la próspera manufactura del oriente de Colombia y su foco principal en el Socorro.

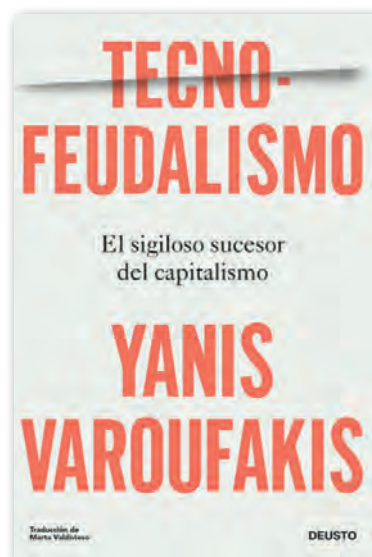
El argumento fue la división del trabajo internacional, a cuya luz tan solo correspondía a nuestros pueblos atrasados cultivar y extraer materias primas o cosechar frutos de pan coger, en tanto se reservaba a las naciones desarrolladas, esencialmente europeas y, en particular, Gran Bretaña, elaborar aquellas y producir bienes industriales. En nuestro tiempo y en plena globalización, el arma letal ha sido la amenaza de suspensión o la manipulación de los créditos internacionales.

Riesgos del automatismo de los mercados

Nunca he creído en el automatismo de los mercados. La ruptura de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos demostró, una vez más, sus flaquezas y peligros, más aún sus deformaciones, desviaciones y tergiversaciones por el desenfreno de la codicia que, a falta de regulaciones preventivas, lleva a terribles crisis y acaba dejando su solución o su alivio a cargo del Estado, al cual toca reponer y componer los trastos rotos y ver de reanimar los órganos paralizados o deformados". **EC**



LECTURA RECOMENDADA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA¹

TECNO-FEUDALISMO / YANIS VAROUFAKIS /
DEUSTO, GRUPO PLANETA / 2024.

La economista Mariana Mazzucato escribió sobre las “rentas algorítmicas” en 2018, pero el concepto de “tecnofeudalismo” se infiltró en los medios y en la conversación del público en general a partir del más reciente libro del economista y exministro griego Yanis Varoufakis (Planeta, 2024). En este, el autor declara que el tecnofeudalismo es el nuevo sucesor del capitalismo y que domina todas las organizaciones mundiales de poder, comercio y gobierno. Además, asegura que quienes describen este sistema como “capitalismo de plataformas” o “hipercapitalismo” pasan por alto la magnitud de la transformación. Al llamarlo tecno-feudalismo, Varoufakis subraya que el sistema ha cambiado profundamente, pues la renta ha triunfado sobre el beneficio y los mercados, pilares del capitalismo tradicional.

Este nuevo sistema aumentaría la explotación, y el capitalismo tradicional sería víctima de los “nubelistas”: nuevos ultrarricos dueños del capital en la nube, que se apropian de rentas desplazando al beneficio como generador de riqueza. Es un retorno a la lógica feudal, en la que el señor vivía de las rentas que pagaban los campesinos por

el uso de sus tierras. En el capitalismo, en cambio, el beneficio crece con la inversión y la innovación. El capitalismo se impuso al feudalismo cuando el beneficio superó a la renta, y el trabajo y los derechos de propiedad se convirtieron en mercancías.

Según Varoufakis, la renta sobrevivió a través de la renta financiera —acciones,

bienes raíces— o la renta del suelo, presente en los ingresos por arrendar una propiedad.

La renta

monopólica aparece cuando la competencia es nula o escasa, y el vendedor puede cobrar un precio superior al valor de cambio gracias al poder que ostenta. La aparición del capital en la nube —los nubelistas— en el siglo XXI permitió el regreso de la renta.

Como ejemplo, el autor menciona a Apple, una tecnológica que se beneficia de una renta de marca consolidada. Instala sus sistemas operativos en dispositivos móviles y ordenadores personales, pero para realizar descargas o compras a través de la Apple Store se debe pagar un 30 % del valor a la plataforma, generando así un nuevo tipo de renta.

La renta digital es un nuevo feudo cuyos súbditos son los programadores, quienes deben pagar una renta en la nube. En el caso de Google, parte del conglomerado Alphabet, se desarrolló un modelo de renta a través del sistema operativo Android. El resultado es un mercado duopólico dominado por dos corporaciones nubelistas, Apple y Google, cuya riqueza proviene de desarrolladores no asalariados que pagan un “alquiler” por pertenecer al feudo digital.

A propósito de su tesis, Varoufakis también menciona el caso de Amazon, que ha creado su propio feudo en la nube, donde cualquier persona puede vender productos a cambio de una comisión para la empresa. Sus algoritmos se encargan de poner en contacto directo a compradores y vendedores, consolidando su poder.

Varoufakis identifica el mismo paradigma en plataformas como Uber, Rappi o Mensajeros Urbanos, que han creado feudos de conductores, repartidores y limpiadores. Son trabajadores sin salario fijo a quienes se les cobra una comisión por sus ingresos.

¡Y los tecno-feudalistas pueden desconectar a quien quieran, cuando quieran! **EC**

» Yanis
Varoufakis

1. Profesor Emérito de la Universidad Nacional y de las universidades Javeriana, Magdalena y Prime Business School. Asesor externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas.

Ser afiliado a Cafam te trae más beneficios

Programa de Medicina Prepagada Preferente

Cafam • Coomeva



**Consultas
especializadas
ilimitadas**



**Apoyo diagnóstico
simple y especializado**



**Urgencias,
hospitalización
y cirugía**



**Maternidad y atención
al recién nacido**



Atención virtual

Tarifa desde

\$117.000 sin IVA.



**Escanea y recibe
más información**

Programa con beneficios exclusivos y tarifas preferenciales para afiliados a la Caja de Compensación Cafam. Aplican términos y condiciones en cafam.com.co

EL **Bienestar**
nos **une**



“

8 CARLOS MARIO ZULUAGA, vicecontralor**ANA ELENA MONSALVO, contralora Delegada Economía y Finanzas Públicas**

El sistema tributario colombiano ha experimentado diversas transformaciones a lo largo de las últimas décadas, marcadas por reformas fiscales que han impactado la estructura impositiva, la eficiencia recaudatoria y el crecimiento económico.

32 HERNANDO ZULETA, decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes

La omisión de la dimensión ambiental puede desencadenar en el futuro costos todavía más elevados: destrucción de medios de vida, mayores gastos en salud, crisis por migraciones internas, pérdida de competitividad agrícola, entre otros. Estos problemas terminan por presionar el presupuesto público y amenazan la sostenibilidad fiscal.

50 JAIRO ORLANDO VILLABONA ROBAYO, profesor de la Universidad Nacional de Colombia

La complejidad del sistema tributario en Colombia genera obstáculos tanto para el cumplimiento de los contribuyentes como para la administración fiscal, lo que termina afectando el proceso de recaudo y reduciendo los recursos que el Estado puede obtener para invertir en el desarrollo del país.

58 MARÍA CLAUDIA LACOUTURE, presidenta Ejecutiva de AmCham Colombia

La llegada de Donald Trump al poder no debe verse sólo como una amenaza, sino también como una coyuntura, que bien gestionada, puede significar oportunidades para Colombia. Se requiere liderazgo, visión estratégica y una diplomacia pragmática que permita convertir los desafíos en ventajas competitivas.

68 JAVIER DIAZ MOLINA, presidente Ejecutivo de Analdex

En lugar de expedir nuevas normas se debería liquidar la actual aduana, separándola de impuestos, creando una nueva entidad, más cercana a los organismos de seguridad y encargada de controlar las fronteras.

82 GUSTAVO HUMBERTO COTE PEÑA, exdirector general de la Dian

En los últimos 15 años se han aprobado ocho reformas tributarias. Esta dinámica legislativa tan prolífica ha implicado constantes cambios en las reglas de juego y ha originado incertidumbre permanente para todos los actores económicos, con grave afectación de los montos recaudados.

”

