



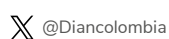
Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2023

Documento preparado para el Marco
Fiscal de Mediano Plazo 2025

Documento Web 084 - Noviembre 2025

Subdirección de Estudios Económicos
Dirección de Gestión Estratégica y de Análítica

Consulte esta información en: www.dian.gov.co



Subdirección de Estudios Económicos
Dirección de Gestión Estratégica y de Analítica

Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2023

(Cifras preliminares)

Documento preparado para el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025

Diana Parra Garzón
Ivón Albarracín Gamba
Julián López Siabato
Michelle Baiter Barreto
David Suárez Castellanos

Documento Web 084 - Noviembre 2025

Introducción^{1,2}

Este documento fue elaborado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2025, y revisado y ajustado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 819 de 2003.

El informe contiene la estimación del costo fiscal de las exenciones, exclusiones, deducciones, ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, tarifas diferenciales o descuentos tributarios, identificados como gasto tributario a partir del sistema tributario de referencia o *benchmark*, elaborado en el marco del trabajo conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) entre 2021 y 2022. Este documento presenta el costo fiscal del gasto tributario en el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA) – años gravables 2022 y 2023 –, en el Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM – años gravables 2023 y 2024 –, y el Impuesto Nacional al Carbono – años gravables 2023 y 2024 –.

1. El archivo Excel anexo a este informe contiene los datos utilizados para la construcción de las tablas y gráficos dentro del documento. Además, se presentan tablas con las estimaciones del costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto de renta y el IVA desagregado por concepto.

2. Agradecemos a Hanidiv y Alejandra Rey Muñoz, Guada Luz Rodelo Acuña, Maria del Rosario Guzmán Rodríguez, Fabian Giovanni Sarmiento Valero, Alexis Alfonso Galindo Higuera y Juan Camilo Sánchez Delgado por su apoyo en la elaboración de este documento.

Tabla de Contenido

Introducción	3
Apéndice 2. Gasto tributario	5
A.2.1 El costo fiscal del gasto tributario: definición, identificación y medición	5
A.2.2 Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto sobre la renta e IVA 2022 y 2023.....	6
A.2.3. Costo fiscal de los Galones exentos del Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM, y de los metros cúbicos o galones no gravados en el Impuesto Nacional al Carbono.....	8

Índice de tablas

Tabla A.2.1 Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta e IVA 2022-2023 (\$mm y % del PIB).....	7
--	---

Índice de graficos

Gráfico A.2.1. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto (\$mm)	9
Gráfico A.2.2. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional al carbono, por concepto, \$mm.....	10

Apéndice 2. Gasto tributario

A.2.1 El costo fiscal del gasto tributario: definición, identificación y medición

El costo fiscal del gasto tributario (GT) se define como la pérdida de ingresos fiscales ocasionada por deducciones, exenciones, tarifas reducidas y diversos tratamientos especiales incluidos en la legislación. Esta medición resulta relevante para garantizar la transparencia de los costos asumidos conforme a la normatividad vigente, además de servir como insumo para evaluar las decisiones de política tributaria y posibles ajustes, facilitando una mejor comprensión de las características, funcionamiento e incidencia de este instrumento.

La identificación de los gastos tributarios parte del establecimiento de un marco de referencia, respecto del cual aquellas disposiciones que se desvíen de éste se consideran gastos tributarios. Para la cuantificación que se presenta en este apéndice, se cuenta con el sistema tributario de referencia o *benchmark* que se elaboró en el marco del trabajo realizado en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) entre 2021 y 2022 para los impuestos sobre la renta e IVA. Con base en ese desarrollo se produjeron las cifras de los años gravables 2021 y 2022 de este mismo apéndice en el MFMP 2024, y las cifras del año gravable 2020 contenidas en el documento divulgado por la OCDE en el año 2022³.

La Ley 2277 de 2022 introdujo varios cambios normativos en materia de gastos tributarios, que incluyeron tanto la modificación o eliminación de beneficios existentes como la creación de algunos nuevos, especialmente en el impuesto sobre la renta. Entre los principales ajustes se destacan la derogación de algunos beneficios, así como cambios en las tarifas, límites y el tratamiento aplicado a diferentes tipos de gastos tributarios. Adicionalmente, la Ley mantuvo prerrogativas previamente otorgadas a los contribuyentes que hubieran cumplido con los requisitos exigidos, permitiéndoles conservar dichos beneficios durante el período originalmente previsto, incluso tras la entrada en vigor de la nueva normatividad.

Es así como la cuantificación del costo fiscal del gasto tributario para el año gravable 2023 incluye aquellos con incidencia en dicho periodo, considerando las circunstancias antes descritas⁴ y con base en las fuentes de información disponibles⁵. Para lo anterior, se emplea la información contenida en las Cuentas Nacionales, en las declara-

3. Este documento, denominado OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022, puede consultarse en el siguiente vínculo: <https://doi.org/10.1787/054722db-en>.

4. También se incorporaron otros cambios normativos señalados en leyes anteriores, como la finalización de la exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas para servicios de hotelería y turismo, vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, según lo dispuesto en la Ley 2155 de 2021. Caso similar es el de la tarifa reducida del IVA de 5% sobre los tickets aéreos, que perdió vigencia a finales de 2022.

5. Reconociendo las limitaciones de la información utilizada, un mayor detalle se reportará en el documento independiente de gasto tributario, que surge de la recomendación de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CEBT) del año 2021 sobre su elaboración y del trabajo conjunto efectuado en el año 2022.

ciones del impuesto sobre la renta presentadas por los declarantes de este tributo y en la información exógena informada por los obligados a su reporte ante la administración tributaria, conforme la resolución⁶ emitida por la DIAN para el cumplimiento de esta obligación.

A.2.2 Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto sobre la renta e IVA 2022 y 2023

El costo fiscal de los gastos tributarios en los impuestos de renta e IVA ascendió a 8,5% del PIB (\$135,4bn) en el año gravable 2023, lo que representa una reducción de 0,2pp frente al 2022 (8,8% del PIB, equivalente a \$129,1bn). Esta disminución se explica principalmente por la reducción en el costo fiscal del impuesto sobre la renta en 0,6pp, que pasó de representar el 3,5% del PIB en 2022 al 3,0% en 2023. Este comportamiento se explica, en particular, por la menor incidencia del gasto tributario asociado a personas jurídicas. En contraste, el gasto tributario en el IVA registró un aumento de 0,3pp del PIB, al pasar de 5,3% del PIB (\$77,3 billones) en 2022 a 5,6% del PIB (\$88,5 billones) en 2023.

Las medidas adoptadas en la Ley 2277 de 2022 en el impuesto sobre la renta compensó al aumento en el costo fiscal del IVA para el año gravable 2023 con respecto a 2022. Esta reforma introdujo ajustes significativos a diversos gastos tributarios, entre ellos la eliminación de algunos beneficios como el descuento del impuesto de industria y comercio (ICA), avisos y tableros, y las rentas exentas para servicios hoteleros, así como el incremento de tarifas reducidas aplicables a determinadas actividades, que pasaron del 9% al 15%, acortando la brecha frente a la tarifa general del 35%. Adicionalmente, se crearon nuevas sobretasas al impuesto y se incrementaron las vigentes, como la aplicada al sector financiero. En el caso de las personas naturales, se redujo el límite de la renta exenta por pagos laborales, de 2.880 Unidades de Valor Tributario (UVT) anuales (240 UVT mensuales) a 790 UVT anuales, y el límite del 40% para rentas exentas y deducciones pasó de 5.040 UVT anuales a 1.340 UVT anuales.

En particular, el costo fiscal de los beneficios en el impuesto de renta de las personas jurídicas se redujo 0,6pp, pasando de 1,9% del PIB en 2022 a 1,3% en 2023. Este comportamiento a la baja se presenta en casi la totalidad de los tipos de gastos tributarios de este conjunto de declarantes, a excepción de las deducciones. Los principales rubros que aportaron a esta disminución son los descuentos (-0,4pp) y las tarifas superiores a la tarifa general (-0,2pp). En estas últimas se incluyen las sobretasas a la extracción de hulla y de carbón lignito, al petróleo crudo, a la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos, y a las entidades relacionadas con el sector financiero⁷. Asimismo, también se destaca el menor costo fiscal frente al año 2022 proveniente de los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y las tarifas inferiores a la tarifa general.

6. Resolución: 000162 de 2023 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) modificada por la Resolución 000188 de 2024 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

7. Para más información revisar el parágrafo 2, 3 y 4 del artículo 240 del Estatuto Tributario.

Tabla A.2.1 Costo fiscal de los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta e IVA 2022-2023 (\$mm y % del PIB)

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

Fuente: Subdirección de Estudios Económicos, DIAN. Cálculos con base en la información exógena, Cuentas Nacionales del DANE y los formularios 110 y 210 de declaración de renta para personas jurídicas y naturales, respectivamente.

Notas:

*Los valores reportados son una cota inferior para el costo fiscal del GT, pues no todo el GT identificado a partir del marco de referencia para ambos impuestos se puede cuantificar con la información disponible.

1 Los ingresos no gravables corresponden a los Ingresos No Constitutivos de Renta ni Ganancia Ocasional (INCRGO) en la legislación colombiana.

2 Esta estimación incorpora el costo fiscal proveniente de: i) los menores puntos de tarifa respecto de la tarifa general, a los que se enfrentan los contribuyentes de los regímenes de tarifa reducida; ii) la presencia de gastos tributarios que reducen la base gravable de estos contribuyentes y cuyo costo fiscal se cuantifica respecto de la diferencia entre la tarifa reducida y la tarifa general.

3 Tanto las sobretasas en el impuesto de renta como la no deducibilidad de IVA por bienes de inversión se consideran GT negativo: provisiones que están por fuera del marco de referencia y que aumentan los ingresos fiscales.

4 El costo fiscal se calcula a la tarifa a la que se enfrenta la respectiva persona jurídica.

Por su parte, el costo fiscal en los beneficios tributarios del impuesto de renta de las personas naturales se mantuvo estable frente al año 2022, en un nivel cercano a 1,6% del PIB. Todos los tipos de gasto tributario en esta categoría, si bien crecieron en términos nominales, mantuvieron su participación como porcentaje del PIB, siendo las rentas exentas las de mayor participación en los ingresos dejados de percibir (1,1pp), seguido de los ingresos no gravables (0,3pp).

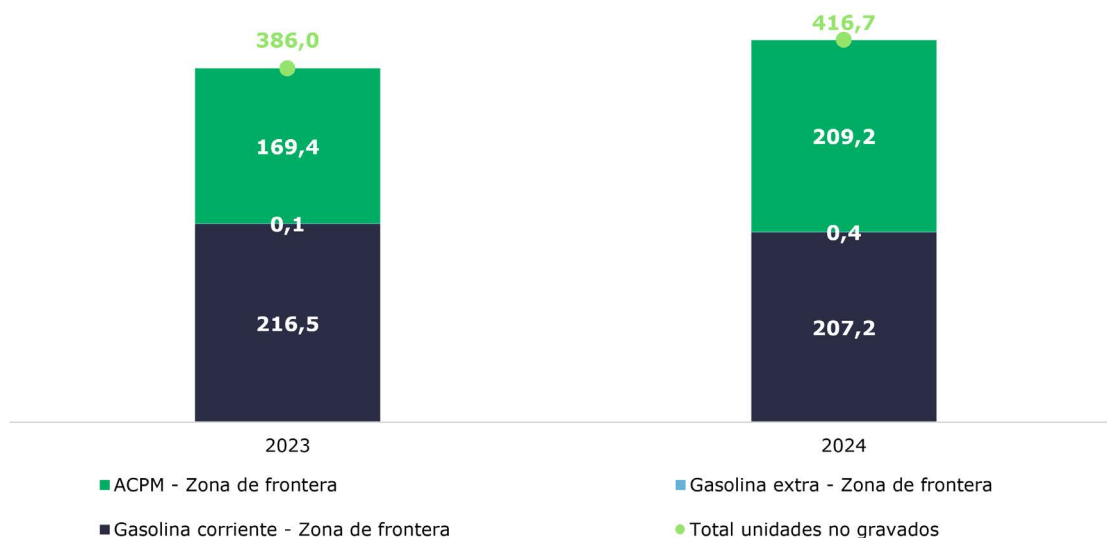
Finalmente, el costo fiscal de los gastos tributarios en el IVA para el año 2023 ascendió a 5,6% del PIB, lo que representa un incremento de 0,3pp frente a 2022. Este aumento se explica principalmente por el mayor costo fiscal asociado a los bienes y servicios excluidos del impuesto, seguido por el comportamiento del gasto tributario negativo derivado de la no deducibilidad del IVA en bienes de inversión. En el primer caso, el costo fiscal por no gravar con la tarifa general del 19% a los bienes y servicios excluidos alcanzó el 4,3% del PIB en 2023, lo que representa un aumento de 0,2pp frente al año anterior. En cuanto a la no deducibilidad del IVA en bienes de inversión, una figura que genera ingresos fiscales al impedir la recuperación del impuesto pagado, su contribución negativa al costo fiscal total se redujo de -0,6% del PIB en 2022 a -0,4% en 2023, como resultado de la caída en la formación bruta de capital de la economía entre 2022 y 2023 (-6,4%) y de una menor participación de las sociedades no financieras, sobre las cuales recae principalmente el cálculo de este componente.

A.2.3. Costo fiscal de los Galones exentos del Impuesto Nacional a la Gasolina y el ACPM, y de los metros cúbicos o galones no gravados en el Impuesto Nacional al Carbono

El costo fiscal del gasto tributario del Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM⁸ fue de \$417mm en 2024, manteniéndose estable en términos del PIB entre 2023 y 2024 (0,02%). El gasto tributario de este impuesto registró un crecimiento nominal de 7,9% frente al año gravable 2023. La dinámica observada se sustentó en un incremento de la venta o retiro del ACPM no gravado en zonas de frontera. En cuanto a la gasolina corriente, el GT disminuyó 4,3% y contribuyó en -2,4pp a la variación total anual, mientras que para el ACPM se presentó una variación positiva de 23,4%, que se tradujo en una contribución a la variación total del GT de 10,3pp. Finalmente, el GT asociado a la venta y retiro de gasolina extra en zona de frontera aumentó 287,2% entre 2023 y 2024.

8. El impuesto nacional a la gasolina y al ACPM fue creado por la Ley 1607 de 2012, y surgió por la necesidad de unificar en un solo impuesto los gravámenes que anteriormente recaían sobre los combustibles, la gasolina y ACPM. A partir de 2017, con la Ley 1819 de 2016, se volvió a introducir el IVA a la tarifa general sobre estos combustibles y se redujeron las tarifas establecidas en el impuesto a la gasolina y al ACPM.

Gráfico A.2.1. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, por concepto (\$mm)



Fuente: DIAN.

Por su parte, el costo fiscal del gasto tributario del impuesto nacional al carbono evidenció un aumento de \$132mm frente al año 2023, situándose en \$452mm en el año gravable 2024 (0,03% del PIB). El 85,0% del costo fiscal del gasto tributario en este impuesto se relaciona con los ingresos dejados de percibir por el país atribuidos a los combustibles fósiles certificados como carbono neutro, seguido del costo fiscal proveniente de los combustibles fósiles para exportación (13,3% del total).

De los cuatro conceptos de gasto tributario considerados, sólo uno de estos exhibió una reducción del costo fiscal frente al año anterior. Este corresponde al concepto de diésel marino y combustibles para reaprovisionamiento, el cual disminuyó 3,4% al pasar de \$7,9 mm a \$7,6 mm entre 2023 y 2024. Por el contrario, la pérdida recaudatoria asociada a los combustibles fósiles certificados como carbono neutro aumentó 42,6% entre 2023 y 2024, al pasar de \$269mm a \$384mm, contribuyendo positivamente en 35,8pp a la variación anual total. Respecto de los combustibles fósiles para exportación, el costo fiscal creció 39,5%, al pasar de \$43mm en 2023 a \$60mm en 2024. Finalmente, el costo fiscal del gasto tributario por la gasolina y el ACPM de los departamentos y municipios exentos aumentó en conjunto 152,2%, pasando de representar \$0,1mm en 2023 a \$0,4mm en 2024.

Gráfico A.2.2. Costo fiscal del gasto tributario en el impuesto nacional al carbono, por concepto, \$mm



Fuente: DIAN.

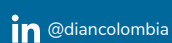


Informe

Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos nacionales – año gravable 2023

Documento preparado para el Marco
Fiscal de Mediano Plazo 2025

Consulte esta información en: www.dian.gov.co



Subdirección de Estudios Económicos
Dirección de Gestión Estratégica y de Análítica

Documento Web 084 - Noviembre 2025