

2026

EL AJUSTE MÁS ALLÁ DEL IVA; ALERTAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY 477-C 2026

“LEY DE RESCATE ECONÓMICO”.

CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA

Centro de pensamiento Vida

EL AJUSTE MÁS ALLÁ DEL IVA; ALERTAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY 477 DE 2026 CÁMARA *"LEY DE RESCATE ECONÓMICO"*

CENTRO DE PENSAMIENTO VIDA

Bogotá, 17 de noviembre de 2026

Director

Simón Gómez Azza*

Subdirector

Luis Ángel Numpaque Rico

Equipo de investigación y redacción

Simón Gómez Azza

Diego Carrero Barón

Andrés Felipe Pinilla

Luis Ángel Numpaque Rico

Simón Gómez Azza

Sara Albarracín Deantonio

María Paula Moreno Mojica

Marlon Rendón Forero

Introducción

El 15 de noviembre de 2026, diecisiete días después de la radicación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del denominado proyecto de *Ley de Rescate Económico*, anunciado por el gobierno colombiano, (*Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara*), a través de una alocución presidencial, Abelardo de la Espriella, anunció que *"la canasta familiar no pagará IVA; ni promoverá nuevas cargas de IVA sobre el sector agropecuario"*, esta declaración, aún por precisar, no cambia las principales alertas que genera el proyecto de ley y deja nuevas preguntas e interrogantes respecto al ajuste fiscal planteado en sus primeros cien días de administración.

En tal contexto, el propósito de este documento es poner a disposición del conjunto de la sociedad colombiana lo que el Centro de Pensamiento Vida considera como alertas sobre ese proyecto de ajuste fiscal y que no se superan con la eliminación del paquete original de IVA; cuestionando la composición de tal ajuste, sus supuestos y la economía política de sus costos. En últimas, la pregunta recurrente en este tipo de escenarios de consolidación fiscal es una: ¿Quién paga el ajuste?

A la luz de las reflexiones del Centro de Pensamiento Vida, ante la existencia de un reto en materia fiscal de carácter estructural, que con las propias cifras de la exposición de motivos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desvirtúa la narrativa oficialista de un anterior gobierno *derrochón*; lo que se discute es el diagnóstico con el que se justifica el proyecto, la composición del ajuste, la solidez de los supuestos presentados y la forma en que se distribuyen sus costos entre hogares, trabajadores, empresas y las implicaciones para el Estado Social de Derecho.

El informe presenta primero las seis alertas centrales del proyecto y luego desarrolla su sustento empírico: el diagnóstico fiscal, los supuestos macroeconómicos, la incidencia sobre hogares y empresas, los cambios institucionales y la comparación con las reformas de 2022 a 2026, para finalmente exponer las conclusiones principales de lo que se conoce hasta ahora del proyecto de Ley.

*Simón Gómez Azza participa en la elaboración de este documento a título exclusivamente personal. Las opiniones, interpretaciones, análisis y conclusiones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad y no representan ni pueden entenderse como una posición oficial del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), de sus demás miembros expertos, de su equipo técnico o de las entidades que intervienen en su funcionamiento.

RESUMEN EJECUTIVO DE LAS PRINCIPALES ALERTAS PROYECTO DE LEY CÁMARA 477 DE 2026

1. El problema fiscal tiene carácter estructural. Según la propia exposición de motivos, de los 3,2 puntos del PIB que creció el gasto de funcionamiento entre 2019 y 2025, 2,7 corresponden a pensiones, salud, SGP, FEPC y otras transferencias inflexibles; lo discrecional suma como máximo 0,5 puntos en un periodo que abarca dos gobiernos, y en el que se hicieron esfuerzos como sucedió entre 2022 y 2026 por reducir el déficit estructural del FEPC heredado por el subsidio a los precios de los combustibles de la administración Duque.

2. El proyecto presentado descansa sobre supuestos frágiles. Retoma medidas propuestas en 2021 con una economía política común: aumenta la carga sobre el trabajo y el consumo mientras beneficia a grandes ingresos y patrimonios. De cada 100 pesos que el gobierno conseguiría para 2028, 86 corresponden a impuestos, cotizaciones y otras contribuciones. Hacienda admite que eso frenará el crecimiento en 2028, pero supone que la inversión será 13,6% mayor que el escenario inercial a 2030 y llegará al 21% del PIB, sin publicar multiplicadores ni escenarios alternativos. La evidencia internacional apunta en sentido contrario, además se sobreestima el efecto positivo en la macroeconomía de la consolidación fiscal, contrario a lo que documenta la literatura. Adicionalmente hay contradicciones en las cifras presentadas y queda un gran interrogante; si el IVA era uno de los principales mecanismos para incrementar el recaudo ¿Cómo se compensarán esos recursos, unos $14 billones netos en 2028 según la estimación del CPV, para reducir el déficit estructural? Responder esta pregunta no es sencillo, ya que el proyecto de Ley no presenta las modelaciones y ejercicios usados, así como tampoco explica por qué el efecto sobre el SGP es mínimo cuando el Acto Legislativo 03 de 2024 otorga 12 años progresivos al gobierno nacional para alcanzar el 39,5% de los ICN para tal rubro.

3. ¿Quién paga el ajuste? Colombia tiene una estructura fiscal regresiva que no soluciona la desigualdad y esta reforma profundiza esa realidad. De cada 100 pesos de ingresos nuevos para 2028, en principio 98 venían del consumo y el trabajo, incluido el impuesto de renta que sube significativamente para la clase media y no para los ingresos más altos: lo que el Estado deja de cobrar a empresas y grandes patrimonios lo cubren esos aumentos sobre hogares y trabajadores. La poca progresividad de la reforma descansaba fundamentalmente en la aplicación exitosa de EfectIVA; con el anuncio presidencial, el Gobierno no ha dicho qué pasará con el mecanismo propuesto.Inclusive en el escenario en que se retira el IVA nuevo a la canasta familiar y a los bienes agrícolas, y EfectIVA se reduce en la misma proporción, los

nuevos ingresos derivados de la reforma recaen en un 97% sobre la clase trabajadora y los hogares.En el núcleo duro de la reforma, la exclusión del IVA a la canasta familiar y el sector agropecuario no cambia su economía política, sino que la mantiene: Un costo que asumen trabajadores, hogares, población de ingresos medios, y los ciudadanos con el debilitamiento del Estado Social de Derecho vía las facultades extraordinarias que tendría el ejecutivo para reducir su tamaño y privatizar activos estatales.

4. Los principales ganadores son los grandes inversionistas, empresarios y patrimonios, sin condicionalidades claras de generación de empleo o valor agregado. El 70% de la rebaja de renta iría al 1% de empresas más grandes y la mitad más pequeña recibiría menos del 1%; las microempresas del Régimen Simple ni siquiera reciben la rebaja, pero sí los nuevos costos de nómina e IVA. Los grandes proyectos del RUGE, incluidos los extractivos, tendrían tarifas de 20% o 26% y 16 años de estabilidad jurídica, lo que ata a los gobiernos futuros. Mientras un asalariado de 2,63 salarios mínimos (cerca de $4.600.000) empieza a pagar más cotización de salud y renta, un patrimonio de 4.010 millones deja de pagar impuesto al patrimonio.

5. El Estado, recortes, facultades extraordinarias y la regla fiscal. El proyecto recorta 50% los contratos de prestación de servicios en 2027 y nominalmente el 20% de la nómina en 2028, en un país donde el empleo público es 4,02% del total, frente a 11,6% en la región y 18% de la OCDE . El artículo 11 abre la puerta a vender activos estatales como los del grupo Bicentenario y del sector energético incluido Ecopetrol. El Gobierno fijaría por decreto las metas fiscales, el CONFIS podrá aplazar o dejar de programar gasto ordenado por ley y habría facultades para suprimir o fusionar entidades. Si la deuda supera 63% del PIB y se activan los mecanismos de corrección, se limita la inversión y se prohíben nuevas vigencias futuras, aunque es uno de los tipos de gasto que atrae inversión privada.

6. No es cierto que no hubiese alternativas. La senda del gobierno Petro habría resultado en menor déficit: El Congreso hundió dos leyes de financiamiento y la Corte tumbó la no deducibilidad de regalías: entre 2024 y 2026 se estima que esto restó $35,1 billones, 1,84 puntos del PIB. Esas propuestas se apoyaban en cargas sobre las grandes fortunas y el capital, así como sobre algunos consumos. La Ley de Rescate radicada hace lo contrario; el trabajo y el consumo pagan la mayor parte y, de cada 100 pesos del ajuste de 2028, 13 se van en lo que el Estado deja de cobrar, principalmente en la rebaja de renta que beneficiará a grandes empresas y grandes patrimonios. Las medidas sobre el trabajo y los hogares cubren así la mayor parte de los ingresos requeridos y el costo de los beneficios a los grandes ingresos y patrimonios.

MÁS ALLÁ DEL IVA; ALERTAS Y CONSIDERACIONES MACROECONÓMICAS DEL PROYECTO DE *LEY DE RESCATE ECONÓMICO*

1. Los problemas del diagnóstico

1.1 El problema fiscal es estructural

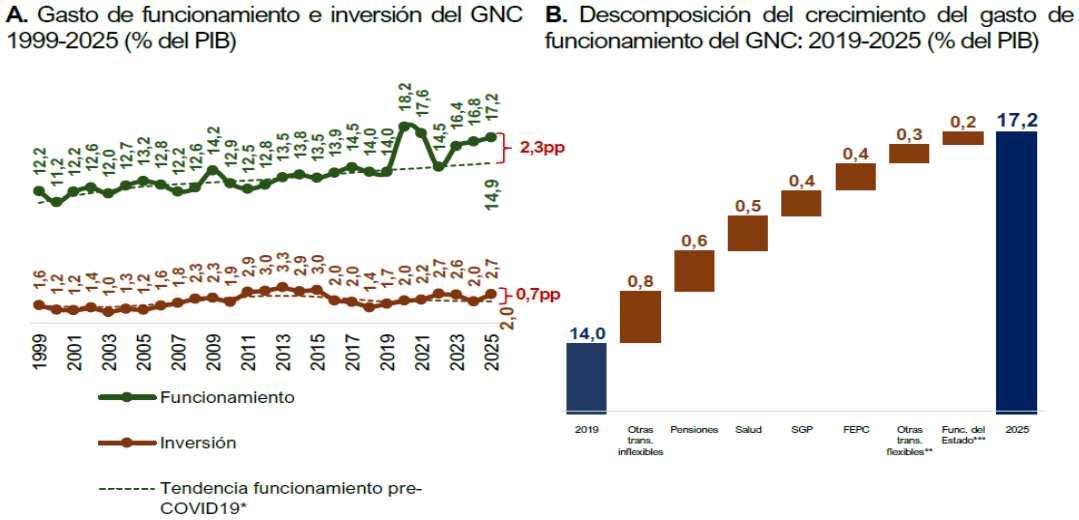
Las cifras de Hacienda contradicen el relato según el cual el deterioro fiscal se explica por el derroche del gobierno anterior. La exposición de motivos del proyecto de ley[1] establece claramente que las presiones estructurales explican la gran mayoría del aumento del gasto de funcionamiento. Entre 2019 y 2025, ese gasto pasó del **14,0% al 17,2% del PIB**. De los 3,2 puntos de aumento, Hacienda atribuye 2,7 a pensiones, salud, el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y otras transferencias inflexibles; **cerca del 84% del total.** Aun si se contabilizara como discrecional todo el aumento de los dos rubros restantes, este sumaría **0,5 puntos del PIB** en un periodo que abarca dos gobiernos. De ese total, 0,3 puntos corresponden a transferencias flexibles y 0,2 a personal y compras de bienes y servicios.

La información que presenta el Gobierno muestra entonces que sí existe un problema fiscal y que es el resultado de una condición estructural que se agravó por lo menos desde 2019. A ella contribuyeron decisiones de los gobiernos anteriores y de otras instituciones que no pertenecen al Ejecutivo, como el Congreso y el Banco de la República.

La Gráfica 1 muestra la evolución del gasto de funcionamiento e inversión del Gobierno Nacional Central y la descomposición del crecimiento del gasto de funcionamiento entre 2019 y 2025.

[1] Congreso de la República de Colombia (2026b, p. 9, gráfico 4).

Gráfica 1. Evolución del gasto de funcionamiento e inversión



Fuente: *Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 477 de 2026 (MHCP), gráfico 4. Notas: * La tendencia se estima mediante el filtro de Hodrick-Prescott para el periodo 1994-2019 y se extrapola linealmente hasta 2025 con base en su dinámica reciente de los últimos 10 años. ** Dentro de esta categoría se destacan las transferencias destinadas al financiamiento de programas de desarrollo del sector salud, los fondos administrados por el sector de Inclusión y Equidad Social, y las capitalizaciones y transferencias a organismos financieros a cargo del sector Hacienda. *** Se incluyen los gastos asociados a los servicios personales y la adquisición de bienes y servicios.*

De otro lado, la exposición de motivos afirma de manera incorrecta que el Gobierno "está convencido de que la receta histórica de subsanar faltantes de recursos únicamente con más impuestos está agotada y se requieren nuevas estrategias". Las reformas tributarias de las últimas tres décadas, una veintena desde 1991, muestran otra cosa. Profundizaron la dependencia del impuesto al consumo, mantuvieron inequidades entre personas, sectores y empresas, y crearon una gran cantidad de beneficios que se reparten desigualmente y sin evaluación de sus resultados. El sector financiero, por ejemplo, concentra el 40% de las rentas exentas del impuesto de renta de las empresas; la construcción, el 9%, y la manufactura, el 5%.[2]

1.2 El calendario contradice la urgencia

El escenario de Hacienda sin reforma proyecta que la deuda neta superaría el límite legal del 71% del PIB en 2029. El grueso de la ampliación del IVA que sobreviva a la reforma empezaría el 1 de enero de 2028, después de las elecciones territoriales del 31 de octubre de 2027. El Gobierno sostiene que el país enfrenta una emergencia fiscal inmediata y, sin embargo, aplaza una de sus principales fuentes de recaudo hasta después de esas elecciones. El efecto sobre el ingreso disponible de los hogares, en cambio, será permanente.

La misma tensión aparece en el FEPC. El proyecto propone un ajuste de varios puntos del PIB mientras deja pendiente una senda para cerrar la brecha del diésel. En noviembre de 2026, el Gobierno mantuvo los precios de la gasolina y el ACPM hasta nueva orden. La urgencia que

[2] Heredia-Rodríguez et al., 2025, con datos del año gravable 2022.

invocaba en principio la ampliación del IVA contrasta con el trato que le da a una presión de gasto ya identificada.

La urgencia que invoca el Gobierno no se corresponde con el calendario del ajuste, que coincide con el ciclo electoral. Si la razón es técnica, por ejemplo, el alistamiento de EfectIVA, el Gobierno debería explicar por qué no adelanta las medidas de recaudo que no dependen de ese mecanismo, particularmente cuando los bienes que implicaban mayor sensibilidad social por integrar la canasta familiar serían excluidos.

2. El ajuste: Cálculos, impuestos, recorte sobre supuestos frágiles

2.1 El proyecto es tanto una reforma al Estado como una reforma tributaria sobre los hogares, los trabajadores y las capas de la población de ingresos medios, que profundizará la estructura fiscal regresiva del país. En la propuesta original del proyecto de Ley de cada 100 pesos del ajuste de 2028, el recorte al Estado aporta 21 y los impuestos y contribuciones 86, mientras el Estado deja de cobrar 13. Es decir, los impuestos y contribuciones cubren no solo la mayor parte del ajuste, sino que además financian una reducción de impuestos que se concentra en los grandes capitales.

La alerta central está en la composición. El Gobierno afirma que la reducción del Estado aporta dos terceras partes del ajuste. La Tabla 1 toma la propuesta original del gobierno y reclasifica la Tabla 14 del proyecto según quién soporta cada medida: los recortes al Estado aportan 21 de cada 100 pesos del ajuste en 2028 y 25 en 2030. La cifra oficial solo se alcanza si se cuentan como reducción del Estado el impuesto al tabaco y al alcohol, la menor exoneración de aportes patronales, las mayores cotizaciones a salud y el traslado de un punto de las cajas de compensación. Esas medidas pasan costos a hogares, trabajadores y empleadores sin reducir lo que el Estado hace.

Tabla 1. Composición del ajuste según quién soporta cada medida (% del PIB y pesos de cada 100 del ajuste). Proyecto radicado.

Partida	2028 % del PIB	2028 de cada 100 pesos	2030 % del PIB	2030 de cada 100 pesos
Recorte al Estado	**0,74**	**21**	**1,01**	**25**
Entidades, fondos especiales y transferencias	0,31	9	0,31	8
Planta de personal del Estado	0,24	7	0,52	13
Contratistas de prestación de servicios	0,19	5	0,18	4
Impuestos, cotizaciones y otros ingresos	**3,11**	**86**	**3,22**	**79**
Consumo y trabajo	**2,91**	**81**	**3,00**	**73**
Hogares, en lo que consumen: IVA neto de EfectIVA*, tabaco, licores, bebidas azucaradas y carbono	1,70	47	1,74	42
Personas naturales: impuesto de renta**	0,57	16	0,57	14
Empleadores: menor exoneración de aportes	0,41	12	0,45	11
Trabajadores e independientes: cotizaciones a salud	0,23	6	0,24	6
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	1	0,07	2
Traslado de un punto de las cajas a salud***	0,14	4	0,15	4
El Estado deja de cobrar	**−0,47**	**−13**	**−0,47**	**−12**
Empresas: rebaja de renta y de tributación mínima	−0,44	−12	−0,44	−11
Grandes patrimonios y plásticos de un solo uso	−0,03	−1	−0,03	−1
Efectos indirectos que estima el Gobierno	**0,22**	**6**	**0,34**	**8**
Mayor recaudo por el crecimiento que supone	0,23	6	0,54	13
Mayor transferencia al SGP por el mayor recaudo	−0,01	0	−0,20	−5
Total del ajuste	**3,60**	**100**	**4,10**	**100**

Fuente: *Cálculos del CPV con base en la Tabla 14 de la exposición de motivos, que reporta un total de 3,58% del PIB en 2028 y 4,09% en 2030; la diferencia es de redondeo. Los pesos de cada 100 están redondeados de modo que cada bloque sume sus partidas. * Supone que EfectIVA devuelve todo lo previsto (0,83% del PIB al año desde 2028). Sin devolución, el IVA recaudaría 1,88% del PIB y los impuestos al consumo pasarían de 47 a 57 de cada 100 pesos del ajuste en 2028. ** La renta de personas naturales se cuenta como trabajo porque el aumento recae sobre las rentas medias, no sobre las más altas: según la simulación del CPV, 68,6% del recaudo adicional sale de rentas gravables entre 720 y 1.700 UVT al año, y por encima de 31.000 UVT la tarifa no cambia. *** No es recaudo nuevo: es un punto de los aportes que ya se pagan a las cajas y que pasa a financiar la salud.*

Tras el anuncio presidencial donde se establece un compromiso para no imponer IVA a los productos de la canasta familiar, ni nuevas cargas de este impuesto al sector agropecuario, son varios los interrogantes que quedan, como el futuro de la devolución EfectIVA y si en efecto se tendrán en cuenta todos los productos que podrían estar dentro de estas clasificaciones.

La tabla 2 ajusta los valores presentados en la tabla 1 con el supuesto de que el anuncio se traduce en el articulado y se retira el IVA nuevo que el proyecto ponía sobre los alimentos y los insumos agropecuarios. El IVA vigente no cambia, y tampoco las demás medidas de IVA del proyecto: la parte no alimentaria de la ampliación de la base (medicina prepagada, internet, cine y eventos, computadores, celulares y publicidad, entre otros) y las cuatro medidas que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuantifica por separado, es decir, las apuestas, las compras al exterior de menos de USD 200, el software para contenidos digitales, el hosting y la nube, y los vehículos eléctricos e híbridos. Con el IVA a los alimentos se reduce también la devolución EfectIVA, que argumentativamente existía para compensar ese mayor IVA a los deciles de ingresos más bajos.

El CPV supone que los alimentos y el agro pesan cerca de 70% de la ampliación de la base y que EfectIVA se reduce en la misma proporción, de modo que la pérdida neta es de unos $14 billones en 2028, 0,58% del PIB. Se supone que EfectIVA no desaparece porque el artículo 38 devuelve el IVA pagado en todos los bienes gravados, y el IVA nuevo sobre los bienes no alimentarios seguiría vigente. Si EfectIVA se eliminará por completo, la pérdida sería de unos $7,4 billones; si se mantuviera completo, de unos $27,4 billones (véase la nota de la Tabla 2). Las demás partidas quedan como en la Tabla 1.

Con estos supuestos, el ajuste que produce la ley reduce el efecto fiscal de 3,60% a 3,02% del PIB en 2028 y de 4,10% a 3,52% en 2030: **se pierden unos 0,58 puntos del PIB, unos $14 billones en 2028, cerca de la sexta parte del paquete.** El peso de lo que pagan los hogares en su consumo cae de 47 a 36 pesos de cada 100 del ajuste en 2028, y el recorte al Estado sube de 21 a 25 pesos, sin que el recorte cambie en un solo peso: el aumento es aritmético, porque el total es menor.

Tabla 2. Composición del ajuste si se retira el IVA a la canasta familiar y al agro (escenario; % del PIB y pesos de cada 100 del ajuste)

Partida	2028 % del PIB	2028 de cada 100 pesos	2030 % del PIB	2030 de cada 100 pesos
Recorte al Estado	**0,74**	**25**	**1,01**	**29**
Entidades, fondos especiales y transferencias	0,31	10	0,31	9
Planta de personal del Estado	0,24	8	0,52	15
Contratistas de prestación de servicios	0,19	7	0,18	5
Impuestos, cotizaciones y otros ingresos	**2,53**	**84**	**2,64**	**75**
Consumo y trabajo	**2,33**	**77**	**2,42**	**69**
Hogares, por el IVA que se mantiene*	0,47	15	0,48	14
Hogares: tabaco, licores, bebidas azucaradas y carbono	0,65	21	0,68	19
Personas naturales: impuesto de renta**	0,57	19	0,57	16
Empleadores: menor exoneración de aportes	0,41	14	0,45	13
Trabajadores e independientes: cotizaciones a salud	0,23	8	0,24	7
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	2	0,07	2
Traslado de un punto de las cajas a salud***	0,14	5	0,15	4
El Estado deja de cobrar	**−0,47**	**−16**	**−0,47**	**−14**
Empresas: rebaja de renta y de tributación mínima	−0,44	−15	−0,44	−13
Grandes patrimonios y plásticos de un solo uso	−0,03	−1	−0,03	−1
Efectos indirectos que estima el Gobierno**	**0,22**	**7**	**0,34**	**10**
Mayor recaudo por el crecimiento que supone	0,23	7	0,54	16
Mayor transferencia al SGP por mayor recaudo	−0,01	0	−0,20	−6
Total del ajuste en el escenario	**3,02**	**100**	**3,52**	**100**
Total en el proyecto radicado (Tabla 1)	*3,60*	–	*4,10*	–
Diferencia frente al proyecto radicado †	*−0,58*	–	*−0,58*	–

Fuente: *Cálculos del CPV con base en las tablas 10 y 14 de la exposición de motivos del PL 477 de 2026. Escenario: se retira el IVA nuevo a alimentos e insumos agropecuarios y la parte de la devolución EfectIVA que lo compensaba; las demás partidas son las de la Tabla 1. Los pesos de cada 100 están redondeados de modo que cada bloque sume sus partidas. * Incluye dos componentes. El primero son las cuatro medidas de IVA que no tocan alimentos ni el agro y que MHCP cuantifica por separado en la Tabla 10: $5,07 billones en 2028 (apuestas, $2,26*

*billones; compras al exterior de menos de USD 200, $1,97 billones; software, hosting y nube, $0,59 billones; vehículos eléctricos e híbridos, $0,24 billones), 0,21% del PIB. El segundo es la parte no alimentaria del renglón "reducción de beneficios tributarios" ($40,4 billones en 2028), neta de la devolución que le corresponde, 0,26% del PIB en 2028 y 0,27% en 2030. MHCP no desagrega ese renglón por producto; el CPV supone que cerca de 70% corresponde a alimentos e insumos agropecuarios y que EfectIVA ($20,0 billones en 2028) baja en la misma proporción. Así, la pérdida neta es de 0,58% del PIB, unos $14 billones en 2028. Los porcentajes usan el PIB implícito en la Tabla 10; para 2030 se supone el mismo peso en el PIB. La pérdida depende de qué pase con EfectIVA: si se eliminara por completo, sería de 0,31% del PIB (unos $7,4 billones); si se mantuviera completo, de 1,14% del PIB (unos $27,4 billones), y el ajuste total bajaría a 2,46% del PIB en 2028. ** La renta de personas naturales se cuenta como trabajo porque el aumento recae sobre las rentas medias. *** No es recaudo nuevo: reasigna a salud un punto de los aportes que hoy reciben las cajas de compensación. **** Se mantienen las cifras del Gobierno, aunque con un paquete menor el efecto sobre el crecimiento y el recaudo también cambiaría. † La Tabla 10 del proyecto presenta la reducción de beneficios tributarios como 1,87% del PIB, pero sus $40,4 billones equivalen a 1,68% con el PIB que se deduce de los demás renglones de la misma tabla. Con 1,68%, las tablas 10 y 14 cuadran: 1,68 + 0,21 − 0,83 = 1,06% del PIB, frente a 1,05% en la Tabla 14. El porcentaje de 1,87% parece un error de la Tabla 10.*

Las tablas 1 y 2 dejan ver otra inconsistencia del proyecto de Ley en su exposición de motivos: tampoco explica cómo calcula el efecto sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), que estima en apenas 0,20% del PIB en 2030. Todo indica que ese cálculo supone que el SGP seguirá con la regla vigente, aunque el documento no lo dice, lo que es coherente con la norma mientras no exista ley de competencias, pero deja por fuera el escenario en que esa ley se aprueba, como lo prevé el Acto Legislativo 03 de 2024 y como se ha comprometido el Gobierno Nacional en cabeza de la presidencia de la República.

Recordemos que el Acto Legislativo 03 de 2024 eleva las transferencias al 39,5% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) durante los 12 años siguientes a la expedición de la ley de competencias, que el Gobierno se ha comprometido a tramitar. Si esa ley se aprueba mientras rige el ajuste, una parte creciente del nuevo recaudo iría a las entidades territoriales. El proyecto no muestra cuánto se reduciría, en ese caso, el ajuste neto para la Nación.

Mientras no exista la ley de competencias, el SGP crece cada año con el promedio de la variación de los ICN de los cuatro años anteriores, incluido el aforo del presupuesto en ejecución, desde el año siguiente a la expedición de esa ley, el SGP pasa a ser un porcentaje de los ICN, que aumenta cada año en una doceava parte de la diferencia entre la meta de 39,5% y el porcentaje del año en que la ley entra en vigor (Acto Legislativo 03, 2024).

Para estimar el efecto, el CPV simuló ambos escenarios. Actualmente el SGP equivale a 28,6% de los ICN, mientras que los ICN representan 15,5% del PIB, para efectuar los cálculos del ajuste solo se cuentan como ICN los impuestos nacionales nuevos: IVA neto de EfectIVA, renta de personas, impuestos saludables, carbono, sobretasa financiera y control de la evasión, menos las rebajas a empresas y patrimonio, más el recaudo por crecimiento que estima el Gobierno. No se cuentan las cotizaciones, los aportes parafiscales ni el traslado de las cajas de compensación. El impuesto al tabaco y a los licores se deja por fuera en el caso central y se incluye en una variante alta.

La tabla 3 muestra el efecto SGP sobre los dos escenarios. Los resultados del escenario A con el proyecto radicado dejan tres puntos a considerar. El primero es que la cifra del MHCP es razonable en principio bajo el supuesto de que no hay Ley de Competencias, pero se queda corta

en el tiempo. Con la regla vigente, la simulación del CPV replica casi exactamente lo que reporta el Ministerio: 0,25% frente a 0,20% del PIB en 2030. El efecto es pequeño porque la fórmula traslada el nuevo recaudo con un rezago de cuatro años, no obstante, la Tabla 14 de la exposición de motivos termina en 2030, justo cuando el efecto está creciendo: sube a 0,39% del PIB en 2031 y a 0,51% en 2032. A largo plazo, cerca de 28 de cada 100 pesos de impuestos nuevos terminan en el SGP. Aun sin ley de competencias, el ajuste neto para la Nación después de 2030 es menor de lo que sugiere la exposición de motivos.

En segundo lugar, si la ley de competencias se aprueba en 2027, el SGP absorbe el nuevo recaudo de inmediato: 0,36% del PIB desde 2028. Frente a lo planteado por el Gobierno, la Nación perdería unos 0,35 puntos del PIB en 2028 y 0,32 en 2030, y el ajuste neto bajaría de 3,58% a 3,23% del PIB en 2028 y de 4,09% a 3,77% en 2030.

Adicionalmente existe una consideración para tener en cuenta si la ley se aprueba un año después (2028), el efecto es menor que con la regla vigente. La transición parte del porcentaje que tenga el SGP en el año en que la ley entra en vigor. Si para entonces la Ley de Rescate ya subió los ICN y el SGP todavía no los ha trasladado, ese porcentaje de partida queda más bajo y toda la senda hacia el 39,5% arranca desde un punto menor. **El momento en que se apruebe la ley de competencias cambia el resultado tanto como el porcentaje final y tiene que ponerse en el debate público al tratarse de recursos para la materialización del Estado Social de Derecho a través de los entes territoriales.**

Tabla 3. Mayor transferencia al SGP causada por la Ley de Rescate, con y sin el retiro del IVA a la canasta familiar (% del PIB)

Escenario	2028	2029	2030	2031	2032
A. Proyecto radicado					
Según el MHCP (Tabla 14 de la exposición de motivos)	0,01	0,10	0,20	n. d.	n. d.
Regla vigente (cálculo del CPV)	0,02	0,13	0,25	0,39	0,51
Ley de competencias aprobada en 2027 (transición desde 2028)	0,36	0,42	0,52	0,55	0,57
Ley de competencias aprobada en 2028 (transición desde 2029)	0,02	0,10	0,22	0,28	0,33
Pérdida de ajuste frente al MHCP si la ley se aprueba en 2027	0,35	0,32	0,32	n. d.	n. d.
Ajuste neto según el MHCP (Tabla 14)	***3,58***	***3,87***	***4,09***	***n. d.***	***n. d.***
Ajuste neto si la ley de competencias se aprueba en 2027	***3,23***	***3,55***	***3,77***	***n. d.***	***n. d.***
B. Sin el IVA nuevo a la canasta familiar ni al agro, con EfectIVA reducido en proporción					
Según el MHCP (Tabla 14 de la exposición de motivos) *	0,01	0,10	0,20	n. d.	n. d.
Regla vigente (cálculo del CPV)	0,03	0,10	0,17	0,27	0,34
Ley de competencias aprobada en 2027 (transición desde 2028)	0,19	0,24	0,33	0,36	0,38
Ley de competencias aprobada en 2028 (transición desde 2029)	0,03	0,09	0,19	0,22	0,25
Pérdida de ajuste frente al MHCP si la ley se aprueba en 2027	0,18	0,14	0,13	n. d.	n. d.
Ajuste neto en el escenario sin IVA a alimentos **	***3,00***	***3,29***	***3,51***	***n. d.***	***n. d.***
Ajuste neto si la ley de competencias se aprueba en 2027	***2,82***	***3,15***	***3,38***	***n. d.***	***n. d.***

Fuente: *Cálculos del CPV con base en las tablas 10 y 14 de la exposición de motivos (MHCP, 2026) y en el artículo 357 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2024. Caso central, sin el impuesto al tabaco y a los licores dentro de los ICN. En la variante alta, que sí los incluye, la mayor transferencia en 2030 es, en el panel A, de 0,36% del PIB con la regla vigente, 0,57% con la ley aprobada en 2027 y 0,29% con la ley aprobada en 2028; en el panel B, de 0,28%, 0,39% y 0,26%, respectivamente. Desde 2031 se supone que el recaudo nuevo conserva su peso de 2030 en el PIB. El escenario del panel B resta al IVA neto de la Tabla 14 la pérdida estimada en la Tabla 2, 0,58% del PIB al año desde 2028, y reduce en la misma proporción el anticipo de EfectIVA en 2027 (de 0,04% a 0,01% del PIB). Las transferencias al SGP del panel B se aproximan por interpolación lineal entre la simulación del proyecto radicado y la de un retiro de todo el IVA neto de la ampliación de la base, con un factor de 0,69 (0,58 de 0,84 puntos del PIB). * En el panel B se repite la cifra del MHCP para el proyecto radicado, como en la Tabla 2. ** Total de la Tabla 14 menos la pérdida neta de IVA; por redondeo difiere en 0,02 puntos del total de la Tabla 2. n. d.: no disponible; la Tabla 14 termina en 2030. El ejercicio es mecánico: no incluye otros efectos sobre los ingresos ni posibles cambios de la ley de competencias a la fórmula de transición.*

El escenario B muestra qué pasa si, además, se retira el IVA nuevo a la canasta familiar y al agro, junto con la parte de EfectIVA que lo compensaba. Como el recaudo nuevo es menor, también lo es la transferencia al SGP: con la regla vigente, 0,17% del PIB en 2030, por debajo del 0,20% que reporta el MHCP para el proyecto radicado. La ley de competencias también pesa mucho menos: si se aprueba en 2027, la pérdida frente al MHCP es de 0,13 puntos del PIB en 2030, frente a 0,32 en el proyecto radicado.

Comparar los dos escenarios deja dos lecciones, la primera es que el SGP amortigua para la Nación parte del costo de retirar el IVA. En el papel, el retiro le quita al ajuste 0,58 puntos del PIB en 2030, pero cerca de una cuarta parte de ese recaudo iba a terminar en las regiones. Con la regla vigente, el ajuste neto pasa de 4,04% a 3,54% del PIB en 2030, una pérdida de 0,50 puntos; si la ley de competencias se aprueba en 2027, pasa de 3,77% a 3,38%, una pérdida de 0,39 puntos. La segunda es que lo que la Nación se ahorra en SGP son recursos que dejan de recibir departamentos y municipios: con la regla vigente, en 2032 la diferencia entre los dos escenarios ya es de 0,17 puntos del PIB (0,51 frente a 0,34).

A esto se suma un costo que no es atribuible a la Ley de Rescate, pero que pesa sobre el mismo escenario fiscal, si la transición empieza en 2028, el SGP pasa de 28,6% a 31,3% de los ICN en 2030, unos 0,4 puntos del PIB de gasto adicional que existiría con o sin reforma. Ni el escenario inercial ni el escenario con reforma del MHCP muestran qué pasa con la deuda si esa transición arranca durante el horizonte del ajuste.

2.2 La reforma puede ser contraproducente en sus efectos macroeconómicos

El Gobierno presenta la Ley de Rescate Económico como una salida al deterioro de las finanzas públicas, pero sus proyecciones descansan en una premisa contradictoria o, por lo menos, muy discutible: que una fuerte consolidación fiscal puede, simultáneamente, reducir la deuda y estimular el crecimiento. La evidencia para América Latina muestra que un ajuste equivalente al 1% del PIB reduce, en promedio, el producto real un 0,9% después de dos años. Para Colombia, los multiplicadores estimados por el Banco de la República son menores que la unidad, salvo el del gasto en fases de contracción, cuando el efecto acumulado a uno y dos años se ubica entre 0,84 y 2,20. La tesis de la austeridad expansiva pierde sustento cuando se corrigieron los sesgos de medición en que se apoyaba, y la evidencia reciente encuentra que la consolidación promedio tiene un efecto casi nulo sobre la razón deuda/PIB.

Aun así, el Gobierno cuenta como recaudo 0,54% del PIB en 2030 por mayor crecimiento, el 13% del ajuste. Las cifras con que presenta la reforma en el resumen (600.000 empleos preservados, $50 billones más de inversión y un PIB $66 billones mayor) se miden frente a un escenario de crisis en el que no se ordenan las finanzas públicas, y la exposición no publica el modelo que las produce. Frente al escenario inercial, que es la comparación pertinente, el capítulo macroeconómico estima que el PIB sería 0,5% mayor en 2030, $5,8 billones a precios de 2015. Con un PIB 0,5% mayor, el recaudo adicional por crecimiento no pasaría de 0,1% del PIB, lejos del 0,54% que cuenta el Gobierno, lo que es claramente inconsistente.

De no concretarse la exclusión de los bienes de la canasta familiar de la reforma, es importante advertir que el mismo Gobierno estimaba que la ampliación del IVA elevaría la inflación hasta en 1,3 puntos en 2028, con un efecto acumulado de hasta 2,0 puntos en 2027 y 2028. Si el choque prolonga las tasas altas, se mantiene la presión en el costo de la deuda que el ajuste pretende estabilizar, con cerca de 93% del Presupuesto General de la Nación inflexible (MHCP, 2026c), los recortes tienden a recaer sobre la inversión pública, lo que compromete el crecimiento que el ajuste dice impulsar.

El MHCP proyecta que los recortes y los mayores impuestos debilitarían la demanda interna y reducirían el crecimiento en 2028, al mismo tiempo, proyecta que la inversión fija será 13,6% mayor en 2030 que en el escenario sin reforma y que llegará al 21% del PIB. El escenario supone que la menor tributación empresarial y la caída de la prima de riesgo compensarán el efecto de los recortes y los mayores impuestos sobre la demanda. La exposición pública los resultados agregados, sin embargo, para evaluar esa trayectoria hacen falta los multiplicadores fiscales utilizados y escenarios que muestran qué ocurre si el consumo cae más o la inversión responde menos.

El costo del capital también depende de la tasa de interés y de las condiciones de crédito. Los proyectos de inversión tardan en ejecutarse y una parte de los beneficios del Régimen Único para Generar Estabilidad Empresaria, RUGE, inspirado en el régimen argentino de grandes inversiones, puede terminar subsidiando megaproyectos extractivos que ya eran rentables y que iban a ocurrir de todas maneras, afectando el retorno a la sociedad sin contraprestaciones evidentes, no se condiciona a generación de empleo, por ejemplo. Si el crecimiento se debilita mientras el costo efectivo de la deuda sigue alto, aumenta la brecha entre la tasa de interés y el crecimiento, $r - g$, y se hace más difícil estabilizar la deuda como proporción del PIB.

3. Quién paga: casi todo el nuevo recaudo sale del consumo y el trabajo

La Tabla 4 toma solo los impuestos y contribuciones nuevos, 2,97% del PIB en 2028, y muestra de dónde sale cada peso. De cada 100, 98 salen del consumo y el trabajo: 57 de lo que consumen los hogares, 19 del impuesto de renta de las personas, 14 de los aportes de los empleadores y 8 de las cotizaciones de los trabajadores. Solo 2 vienen de la sobretasa financiera y del control de la evasión. Si a ese recaudo se le suma el traslado de las cajas de compensación y se le resta lo que el Estado deja de cobrar, queda un recaudo neto de 2,64% del PIB. El consumo y el trabajo aportan más que eso, 3,05% del PIB: por cada 100 pesos netos pagan 116, y 18 se van en las rebajas a empresas y grandes patrimonios. En 2030 las proporciones son prácticamente las mismas.

Tabla 4. De dónde sale el recaudo nuevo (% del PIB y pesos de cada 100 del recaudo)

Partida	2028 % del PIB	2028 de cada 100 pesos	2030 % del PIB	2030 de cada 100 pesos
A. Recaudo nuevo: impuestos y contribuciones nuevos				
Consumo y trabajo	**2,91**	**98**	**3,00**	**98**
Hogares, en lo que consumen*	1,70	57	1,74	57
Personas naturales: impuesto de renta**	0,57	19	0,57	18
Empleadores: menor exoneración de aportes	0,41	14	0,45	15
Trabajadores e independientes: cotizaciones a salud	0,23	8	0,24	8
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	2	0,07	2
Total del recaudo nuevo	**2,97**	**100**	**3,07**	**100**
B. Recaudo neto: recaudo nuevo, más el traslado de las cajas, menos lo que el Estado deja de cobrar				
Consumo y trabajo, más el traslado de las cajas de compensación***	3,05	116	3,15	115
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	2	0,07	2
El Estado deja de cobrar	−0,47	−18	−0,47	−17
Total del recaudo neto	**2,64**	**100**	**2,75**	**100**

Fuente: *Cálculos del CPV con base en la Tabla 14 de la exposición de motivos (MHCP, 2026). El panel A reparte los impuestos y contribuciones nuevos, sin el traslado de las cajas de compensación, que no es recaudo nuevo. El panel B les suma ese traslado y les resta lo que el Estado deja de cobrar (Tabla 1). Los pesos de cada 100 están redondeados de modo que cada bloque sume sus partidas. * Incluye el IVA neto de la devolución EfectIVA, el impuesto al tabaco y los licores, el de bebidas azucaradas y el de carbono. Supone que EfectIVA devuelve todo lo previsto; con una devolución menor, el peso del consumo sería mayor. ** La renta de personas naturales se cuenta como trabajo porque el aumento recae sobre las rentas medias: según la simulación del CPV, 68,6% del recaudo adicional sale de rentas gravables entre 720 y 1.700 UVT al año, y por encima de 31.000 UVT la tarifa no cambia. *** En el panel B el consumo y el trabajo superan 100 porque pagan más que todo el recaudo neto: cubren también lo que el Estado deja de cobrar a empresas y grandes patrimonios.*

El IVA, la partida más grande del proyecto original radicado, se analiza en la sección 3.4 junto con EfectIVA, sin embargo, como consecuencia del anuncio del presidente De la Espriella de retirar de la propuesta gubernamental el IVA nuevo a la canasta familiar y a los bienes agropecuarios, la tabla 5 muestra cómo quedaría el recaudo nuevo con ese cambio, bajo los mismos supuestos de la Tabla 2.

El recaudo nuevo baja a 2,39% del PIB en 2028, pero su composición casi no cambia: 97 de cada 100 pesos siguen saliendo del consumo y el trabajo. Lo que cambia es el panel B. Como lo que el Estado deja de cobrar a las empresas y a los grandes patrimonios se mantiene intacto, el recaudo neto cae a 2,06% del PIB, y el consumo y el trabajo pasan a pagar 120 pesos por cada 100 netos, frente a 116 en el proyecto radicado. Retirar el IVA nuevo a los alimentos alivia a los hogares, pero hace más visible que la rebaja de renta a las empresas se financia con cargas sobre el consumo y el trabajo.

Tabla 5. De dónde sale el recaudo nuevo si se retira el IVA a la canasta familiar y al agro (escenario; % del PIB y pesos de cada 100 del recaudo)

Partida	2028 % del PIB	2028 de cada 100 pesos	2030 % del PIB	2030 de cada 100 pesos
A. Recaudo nuevo: impuestos y contribuciones nuevos				
Consumo y trabajo	**2,33**	**97**	**2,42**	**97**
Hogares, por el IVA que se mantiene*	0,47	20	0,48	19
Hogares: tabaco, licores, bebidas azucaradas y carbono	0,65	27	0,68	27
Personas naturales: impuesto de renta	0,57	24	0,57	23
Empleadores: menor exoneración de aportes	0,41	17	0,45	18
Trabajadores e independientes: cotizaciones a salud	0,23	9	0,24	10
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	3	0,07	3
Total del recaudo nuevo	**2,39**	**100**	**2,49**	**100**
B. Recaudo neto: recaudo nuevo, más el traslado de las cajas, menos lo que el Estado deja de cobrar				
Consumo y trabajo, más el traslado de las cajas de compensación	2,47	120	2,57	119
Sobretasa financiera y control de la evasión	0,06	3	0,07	3
El Estado deja de cobrar	−0,47	−23	−0,47	−22
Total del recaudo neto	**2,06**	**100**	**2,17**	**100**
Recaudo neto inicial en el proyecto radicado (Tabla 4)	*2,64*	–	*2,75*	–

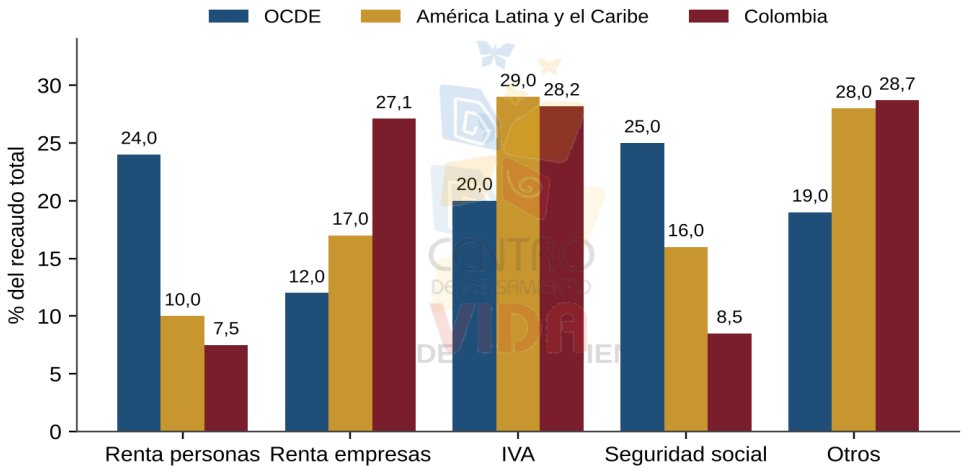
Fuente: *Cálculos del CPV con base en las tablas 10 y 14 de la exposición de motivos (MHCP, 2026). Mismos supuestos y notas de las tablas 2 y 4. Los pesos de cada 100 están redondeados de modo que cada bloque sume sus partidas. * Véase la nota * de la Tabla 2.*

3.1 Una estructura que ya grava poco la renta y la riqueza

Colombia tiene una estructura tributaria regresiva: es el país de la OCDE donde el coeficiente de Gini menos cambia después de impuestos y transferencias.[3] Esto se ve reflejado también en el aporte de cada rubro sobre los ingresos corrientes. En Colombia, la renta de personas naturales aporta 7,5% del recaudo, la renta de empresas 27,1%, el IVA 28,2%, la seguridad social 8,5% y otros impuestos 28,7%. En la OCDE, la renta de personas aporta 24%, la de empresas 12%, el IVA 20% y la seguridad social 25%. Colombia recauda más del doble por renta corporativa que la OCDE y un tercio por renta personal. Es un sistema que grava la empresa y el consumo, y que deja casi intacta la renta de las personas. La Gráfica 2 compara la estructura del recaudo de Colombia con la de la OCDE y América Latina y el Caribe.

[3] OCDE (2024).

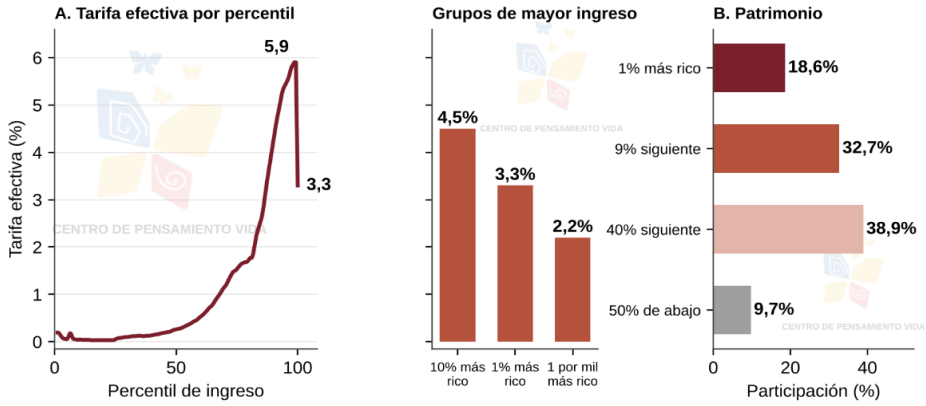
Gráfica 2. Estructura del recaudo tributario. Participación relativa (%) con respecto al total en 2024



Fuente: *Elaboración propia con base en OECD, Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2026.*

La Gráfica 3 muestra la tarifa efectiva de renta de personas naturales, que sube con el ingreso hasta 5,9% cerca del percentil 99 y después en el top 1% cae a 3,3%. El 10% más rico paga 4,5%, el 1% más rico paga 3,3% y el 0,1% más rico paga 2,2%. El 1% más rico tiene 18,6% del patrimonio, el 9% siguiente 32,7%, el 40% siguiente 38,9% y la mitad de abajo 9,7%. La reforma profundiza ese desbalance por tres vías, que se examinan a continuación.

Gráfica 3. Tributación efectiva y distribución del patrimonio. Panel A (izquierda): tarifa efectiva de renta de personas naturales por nivel de ingreso. Panel B (derecha): distribución del patrimonio bruto declarado por grupo de patrimonio



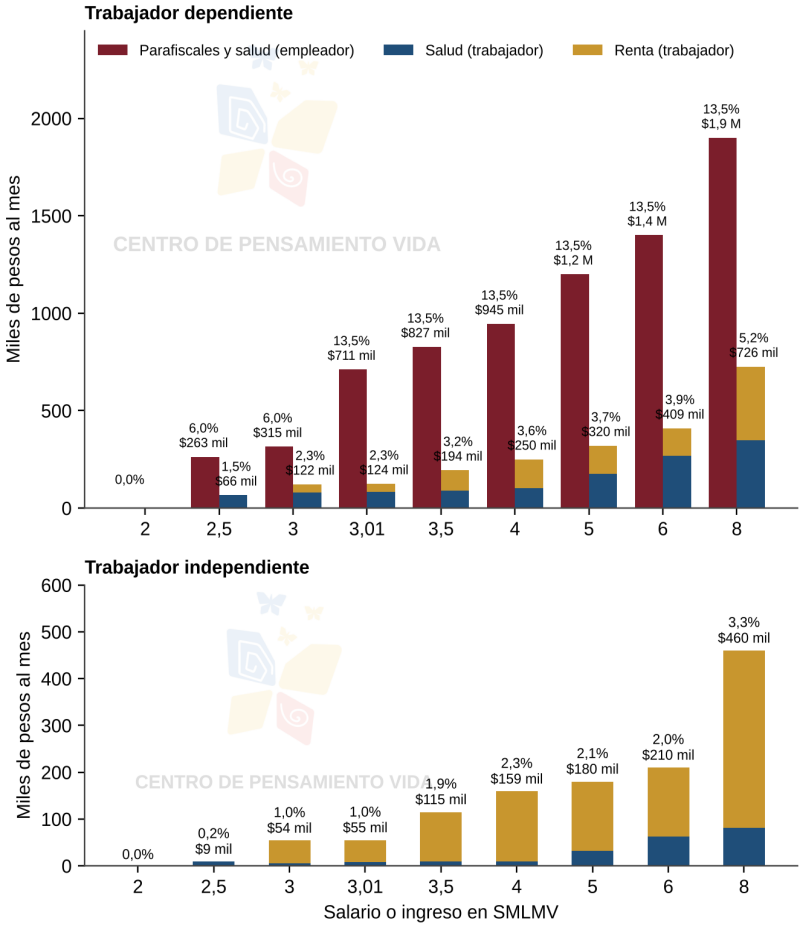
Fuente: *Elaboración propia a partir de datos DIAN, agregados por mil cuantiles de renta de personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. Patrimonio bruto declarado y rentas.*

3.2 Más carga sobre el empleo formal

Los aportes de los empleadores y las cotizaciones de los trabajadores suman 22 de cada 100 pesos del recaudo nuevo (Tabla 4). El proyecto recorta de 10 a 2 salarios mínimos la exoneración de

aportes que hoy tienen los empleadores y cobra 6% entre 2 y 3 y 13,5% entre 3 y 10 sobre todo el salario. A esa carga se suma la cotización de salud del trabajador, que sube de 4% a 5,5%, y la renta, que empieza a pagarse desde 2,63 salarios. El costo laboral total pasaría de 7,5% a 16,7% en el tramo de 3,5 salarios, justo donde se concentra la clase media formal[4]. Al llegar a 3 salarios mínimos, el aporte patronal saltaría de 6% a 13,5% sobre todo el salario. Contratar a un trabajador que gana 3,01 salarios mínimos en lugar de 3 le cuesta al empleador $396.317 más al mes en aportes. La Gráfica 4 muestra cómo se reparte la carga impositiva por nivel de salario.

Gráfica 4. Aumento mensual de aportes por empleo formal y porcentaje del salario, según nivel salarial (2026)



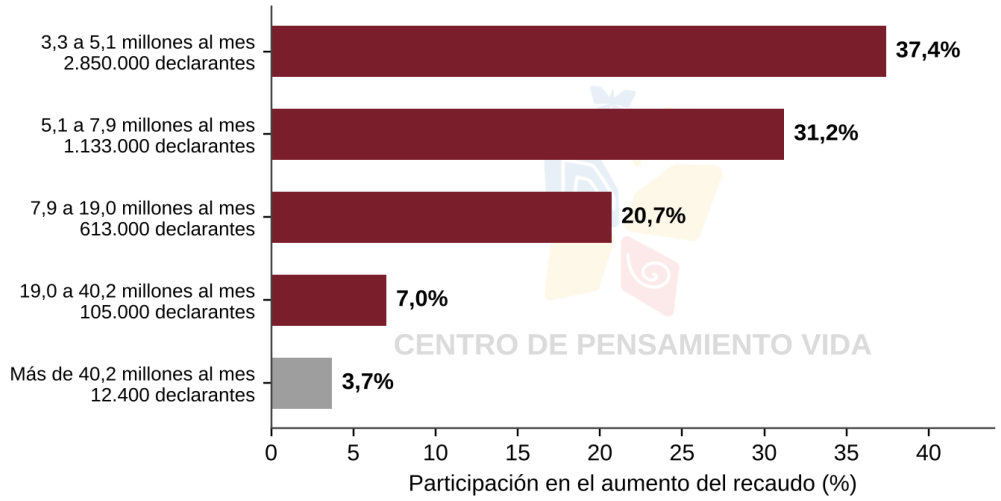
Fuente: *Cálculo propio con los artículos 20, 21 y 47 a 50 del PL 477 de 2026 y la tabla vigente del artículo 241 del ET. SMLMV 2026 $1.750.905. Trabajador con un dependiente, renta exenta de 25% y sin otras deducciones.*

[4] Cálculo de acuerdo con los artículos 20, 21 y 47 a 50 del PL 477 de 2026. Trabajador con un dependiente, renta exenta de 25% y sin otras deducciones. La carga total compara la situación vigente con la del proyecto. La estimación usa la GEIH de agosto de 2026 y el PIB nominal de 2027. El recaudo de $10,89 billones corresponden a aportes y salud.

3.3 Más renta para la clase media, no para los ingresos altos

El Gobierno presenta los cambios al impuesto de renta como una de sus medidas más progresivas, porque la tabla del artículo 48 adelanta la tarifa máxima de 39% para que empiece desde 8.670 UVT. Pero quien tiene una renta gravable de más de 31.000 UVT ya paga 39% y el cambio es menor; para ese grupo, el único cambio es la rebaja del tope de rentas exentas de 790 a 630 UVT. Como muestra la Gráfica 5, el grueso del recaudo viene de quienes hoy no declaran o no pagan y de quienes tienen rentas gravables entre 720 y 1.700 UVT al año, unos 2 a 4,5 salarios mínimos al mes: según la simulación del CPV, de ese tramo sale el 68,6% del recaudo adicional. Entre 1,7 y 2,1 millones de declarantes pasarían a pagar. Por eso las Tablas 1, 2, 4 y 5 cuentan este aumento como una carga sobre el trabajo. La síntesis de economía política aquí se traduce en la reducción del ingreso disponible de clase media trabajadora, mientras se mantiene para los ingresos más altos.

Gráfica 5. Aumento del impuesto de renta por tramo de renta líquida, 2027



Fuente: *Cálculo propio con los cuantiles de ingreso bruto del formulario 210 de la DIAN (2023), mensual, * proyectados a 2027 con el crecimiento nominal del PIB per cápita, y la tabla del artículo 48 del PL 477 de 2026. UVT 2027 estimado en $55.690.*

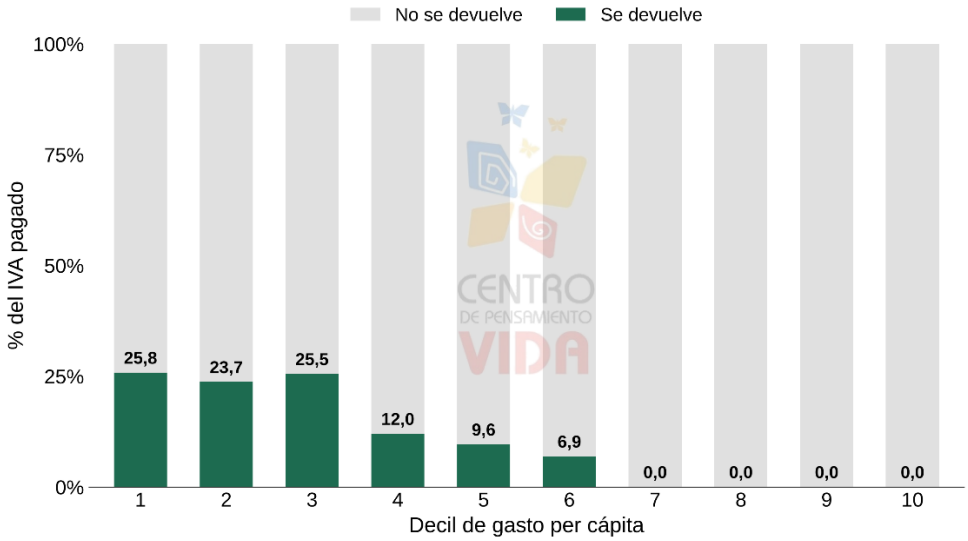
3.4 La progresividad desde el proyecto original depende de una devolución incierta.

El incremento del IVA a bienes de consumo cotidiano de los hogares representa una de las amenazas y castigos más significativos a las familias colombianas. Desde 2028 la sal, el maíz, las legumbres, las frutas y la mayoría de las hortalizas podían pasar a 19% (artículos 42 y 46 del proyecto), aunque la exposición de motivos afirma que no se gravaban “la sal, los granos” (p. 92). Con las cifras oficiales, el aumento al IVA incrementaba el recaudo 1,88% del PIB al año antes de cualquier devolución, y las cuentas del Gobierno suponían que EfectIVA podía devolver 0,83% del PIB. Sin esa devolución, los impuestos al consumo aportarían 57 de cada 100 pesos del ajuste.

El artículo 38 devuelve el IVA efectivamente pagado, en todos los bienes y servicios gravados, a la población en pobreza y vulnerabilidad, 35,2 millones de personas: 100% a los grupos de menores ingresos y 50%, 40% y 30% a los siguientes. Pero solo reconoce el IVA que conste en una factura electrónica expedida con la cédula del comprador. Las tiendas de barrio que no son responsables de IVA, donde se hace cerca de 37% del consumo masivo, no lo discriminan en sus facturas, y en Rio Grande do Sul (Brasil), con un programa similar, solo 9% de los beneficiarios registraba su documento al comprar al comienzo del programa.

La Gráfica 6 muestra la cobertura efectiva, condicionada por la capacidad del Estado para hacer la devolución del IVA de acuerdo al proyecto radicado. En la práctica, solo 25,8 llegan en el decil 1, 12,0 en el decil 4 y ninguno desde el 7. Esto se explica por el hecho de que 70,5% del gasto del decil 1 se hace en comercios que no facturan con cédula. El Sisbén y el cobro recortan el resto. Es decir, el Estado no puede acreditar ni siquiera lo que la ley manda.

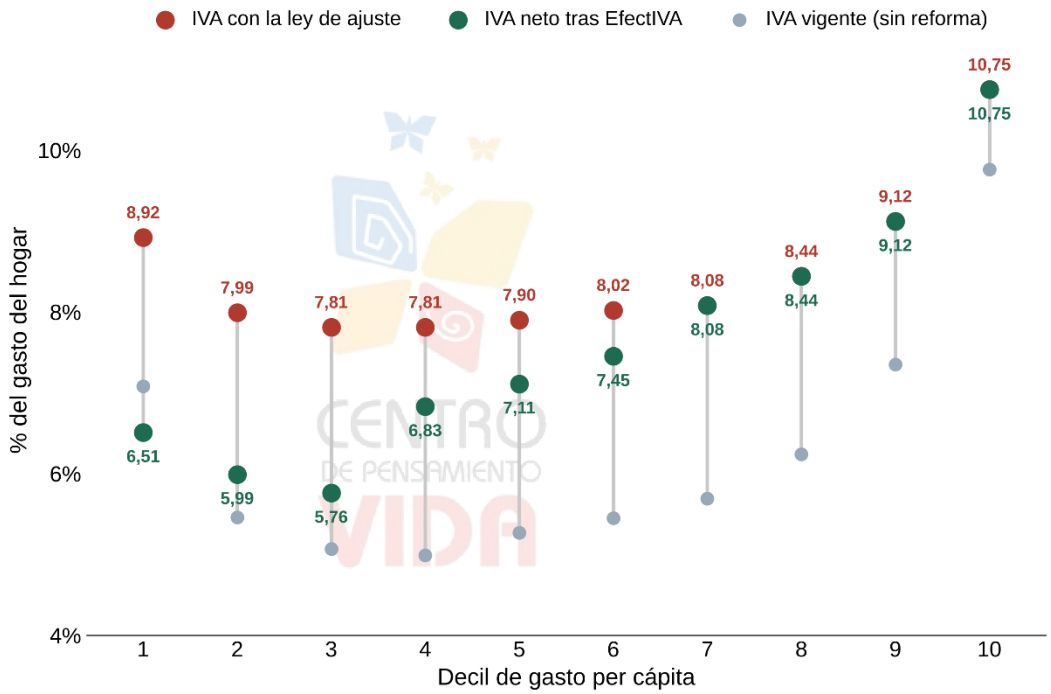
Gráfica 6. Porcentaje del IVA pagado que se convierte en devolución efectiva.



Fuente: *Cálculo propio con la Encuesta de Calidad de Vida 2022 del DANE, la EMICRON 2025, la Tabla 9 del Proyecto de Ley 477 de 2026 y el Programa de Compensación del IVA, Contraloría de la República, 2024. La cobertura resulta de ponderar la factura electrónica, la cédula del comprador, el registro Sisbén y el cobro efectivo, y de aplicar después el porcentaje legal del artículo 38. La facturación por canal sale de la EMICRON 2025, el Sisbén usa la Tabla 9 del proyecto.*

La Gráfica 7 compara el IVA absoluto en tres momentos, vigente, con la ley y después de la devolución, y como porcentaje del gasto. Solo el decil 1 queda mejor que con el IVA vigente, pues pasa de 7,08% a 6,51%. Del decil 2 al 10 el IVA neto es mayor que el vigente incluso después de la devolución. El decil 4 pasa de 5,00% a 6,83%, el decil 7 de 5,70% a 8,08% y el decil 10 de 9,76% a 10,75%. La devolución no compensa el aumento para nueve de cada diez hogares, y en los hogares más vulnerables lo hace de manera marginal. La reforma no corrige la regresividad del IVA, sino que la traslada a un mecanismo que no puede ejecutarse efectivamente.

Gráfica 7. IVA como porcentaje del gasto del hogar por decil de gasto - 2028



Fuente: *Cálculo propio con la Encuesta de Calidad de Vida 2022 del DANE, el Proyecto de Ley 477 de 2026 (arts. 42, 45, 46 y 106), el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026, la EMICRON 2025 y las proyecciones de población del DANE. La simulación usa 104 grupos y compara el IVA vigente con el de la reforma en los artículos 42, 45, 46 y 106. La proyección a 2028 lleva el consumo nominal por 1,539, la población a 54.001.502 personas, la UVT a 58.140 pesos y el PIB a 2.264,6 billones, en pesos corrientes. Se aplica la tabla legal del artículo 38: 100% para pobreza extrema, pobreza y el tramo bajo de vulnerabilidad, 50%, 40% y 30% para los demás y 0 desde el decil 7. La cadena administrativa usa Sisbén 75-92%, cobro 95%, cédula 20-65% y la cobertura del canal de compra, con 2.000 simulaciones de Monte Carlo, mediana y rango p10-p90. No se incluyen otros impuestos al consumo ni cambio de comportamiento.*

El Gobierno sobreestima en el proyecto original la devolución en $15,87 billones. Presupuesta $20 billones y nuestra simulación, con la cobertura real, estima que puede entregar alrededor de $4,13 billones, una quinta parte. La diferencia es el costo de una cadena de facturación e identificación que no llega a las tiendas en los barrios. El resultado será un aumento del IVA para nueve de cada diez hogares, con el decil más pobre protegido apenas de forma marginal.

Con el retiro del IVA nuevo a los alimentos, EfectIVA pierde la mayor parte de su razón de ser, pero no desaparece del articulado: el artículo 38 devuelve el IVA de todos los bienes gravados, y el IVA nuevo sobre celulares, computadores, internet de estratos 1 a 3 y otros bienes no alimentarios seguiría vigente. En el escenario del CPV, la devolución presupuestada baja de $20,0 a unos $6,3 billones. Si el Gobierno decidiera eliminarla, esos bienes quedarían gravados sin ninguna compensación para los hogares de menores ingresos, aunque, como muestra la simulación anterior, la devolución difícilmente llegaría a ellos.

4. Los ganadores: Grandes inversionistas, empresas, y patrimonios

4.1 Una carga para el grueso de las empresas

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2024) muestra que la tasa efectiva de tributación de las empresas varía según su tamaño: las más pequeñas tributan más sobre sus rentas que las grandes. La reforma profundizará esa brecha[5].

El artículo 57 baja la tarifa general de renta de las sociedades de 35% a 33% en 2027 y a 31% desde 2028, y no exige a cambio inversión ni empleo. El Gobierno ofrece dos cifras distintas para el costo de esta medida: el texto de la exposición de motivos estima un menor recaudo de $4,1 billones en 2027 y de $12,0 billones en 2028, a precios corrientes; la Tabla 14 de la misma exposición, en cambio, registra para 2028 un costo de 0,42% del PIB, cerca de $9,7 billones.[6] La diferencia, de más de $2 billones, corresponde a la principal medida de alivio del proyecto y debería aclararse en el trámite legislativo.

Como la rebaja es proporcional al impuesto pagado, se concentra en las grandes empresas: unas 2.420 empresas (menos del 0,2% del total en Colombia) aportan cerca del 70% del impuesto de renta empresarial.[7] Se estima que en 2027 el comercio, el transporte y el alojamiento recibirían 33,5% del beneficio; la manufactura, 20,6%; la electricidad, el gas y el agua, 12,1%, y las actividades financieras e inmobiliarias, 10,2% (Gráfica 8).

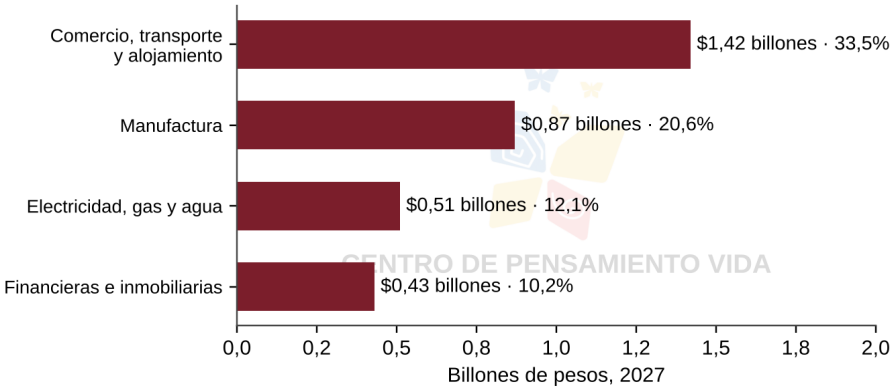
La Gráfica 9 muestra una tercera estimación, la del CPV, a partir de las declaraciones de renta de personas jurídicas de 2024, ordenada por tamaño de empresa. La tarifa baja 2 puntos en 2027 (de 35% a 33%) y 4 puntos desde 2028 (a 31%). Las barras son el costo anual y la columna de la derecha, la suma nominal de 2027 a 2030. En pesos corrientes de cada año, el costo pasa de $4,24 billones en 2027 a $8,91 billones en 2028, $9,35 billones en 2029 y $9,82 billones en 2030, y el acumulado llega a $32,32 billones. El salto de 2027 a 2028 se explica sobre todo por el paso de 2 a 4 puntos. Para 2027, la estimación del CPV es muy cercana a la del Ministerio ($4,24 frente a $4,1 billones). Para 2028 es menor que las dos cifras oficiales, posiblemente porque proyecta la base de 2024 solo con el PIB nominal y no supone un crecimiento adicional de las utilidades. Con cualquiera de las tres cifras, las grandes empresas son las mayores beneficiadas. La rebaja es proporcional al impuesto pagado y el impuesto se concentra en pocas empresas, así que 70 de cada 100 pesos del alivio van al 1% más grande y la mitad más pequeña recibe casi nada.

[5] Según el informe, la tasa efectiva sube entre los percentiles más bajos y un punto máximo cercano al percentil 45, y a partir de ahí desciende de forma sostenida hasta los percentiles más altos, donde las empresas de mayores ingresos brutos terminan pagando varios puntos menos que las de tamaño intermedio.

[6] Conversión del CPV con un PIB nominal de $2.302 billones en 2028, proyección propia con base en el PIB de 2025 del DANE ($1.853,9 billones) y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2026, con un crecimiento real de 3,1% frente al 2,9% del MFMP (DANE, 2026c; MHCP, 2026a). La exposición de motivos no publica el PIB nominal con el que construyó la Tabla 14.

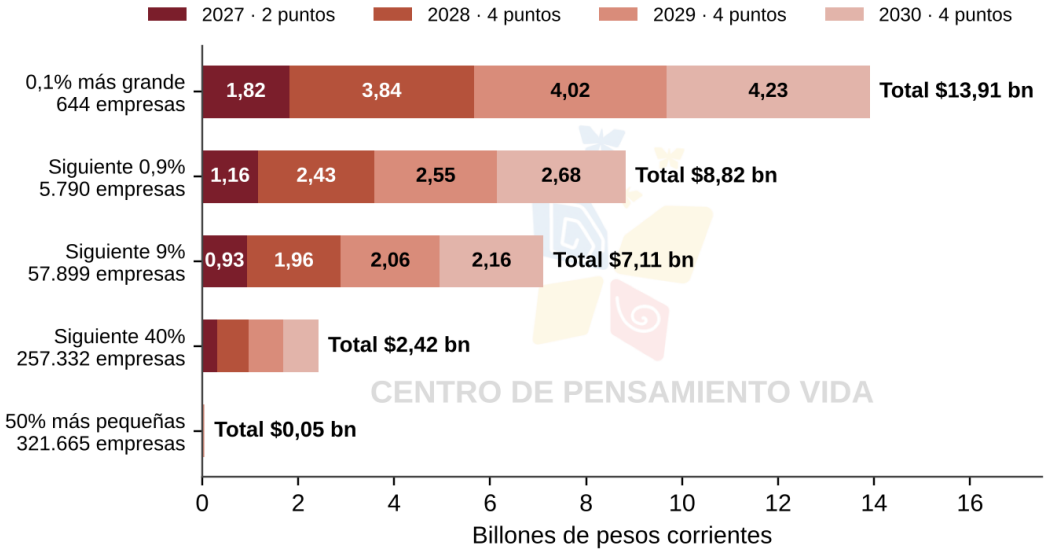
[7] DIAN Comunicado de Prensa No. 041 (2025).

Gráfica 8. Costo fiscal por sector de la reducción del impuesto de renta, 2027



Fuente: *Cálculo del CPV con las declaraciones de renta de personas jurídicas de 2024 (DIAN), proyectadas a 2027 con el PIB nominal.*

Gráfica 9. Costo fiscal por tamaño de empresa de la reducción del impuesto de renta a personas jurídicas, billones de pesos, 2027-2030



Fuente: *Construcción CPV con base en DIAN, Clasificación mil cuantiles de ingresos brutos de personas jurídicas, año gravable 2024, formulario 110; cálculo propio. La clasificación por tamaño usa el total de ingresos brutos. La proyección usa el PIB nominal. Los totales por grupo están redondeados.*

La exposición sostiene que la rebaja de renta "beneficia con fuerza a las micro y pequeñas empresas". Sin embargo, las microempresas del Régimen Simple no reciben la rebaja, y las demás la aprovechan en proporción a una renta gravable que suele ser baja. En cambio, sí les llegan los costos de la reforma: el mayor costo de la nómina por encima de 2 salarios mínimos y el paso a 19% de productos hoy excluidos o gravados al 5%, que para los pequeños productores de alimentos implica menor demanda o margen.

4.2 El RUGE: condiciones preferenciales por 16 años

Para los grandes proyectos, el nuevo régimen de estabilidad para la inversión (RUGE, art. 69) fija una tarifa de renta de 20% para los que inicien en 2027 o 2028 y de 26% desde 2029. También permite depreciación acelerada, grava con 8% los dividendos girados a inversionistas no residentes, frente a 20% en el régimen general, y congela esas condiciones por 16 años. La inversión mínima, según el sector, va de 2,58 a 8,14 millones de UVT, es decir, desde unos $135.000 millones. La exposición calcula que la carga combinada de renta y dividendos para el inversionista extranjero quedaría en 26,4%, por debajo del 30,3% del régimen argentino de grandes inversiones que cita como referente. La obligación de comprar 30% a proveedores nacionales, con una parte a MiPymes o a proveedores de la región, no asegura más que encadenamientos indirectos, y la estabilidad jurídica impide a gobiernos futuros aumentar la contribución de estos proyectos.

4.3 Menos impuesto para los grandes patrimonios

Mientras tanto, el 1% más rico concentra 18,6% del patrimonio (Gráfica 3). El proyecto sube los umbrales del impuesto al patrimonio 23.500 UVT, de 72.000 a 95.500 y de 122.000 a 145.500, y lo deroga desde 2031. Con la UVT de 2027, la entrada pasa de $4.010 a $5.318 millones y 7.800 de los 34.229 declarantes, el 22,7%, dejarían de pagar. El costo es de $0,26 billones al año, el 0,012% del PIB y el 23% de lo que recaudaría la ley vigente en 2027. Un patrimonio de $4.010 millones queda exento mientras un asalariado de 2 SMLMV, $3,50 millones, empieza a pagar la nueva cotización de salud y uno de 2,63 SMLMV, $4,61 millones, empieza a pagar renta.

4.4 Beneficios tributarios sin transparencia

A esto se añade la falta de transparencia como obstáculo para cualquier revisión seria de beneficios tributarios. Hasta 2019 la DIAN publicaba informes detallados de beneficios tributarios a través de sus Cuadernos de Trabajo, y desde entonces esa información solo aparece de forma agregada en un anexo del Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin el nivel de desagregación que permitiría identificar con precisión quién se beneficia de cada tratamiento preferencial.

El régimen de zonas francas ilustra el problema. El costo fiscal de su tarifa reducida de renta pasó de $641.000 millones en el año gravable 2021 a $1,09 billones en 2022, y el costo total del régimen, que incluye rentas exentas y descuentos, llegó a $1,21 billones, con un aumento de 63,1% en un año (MHCP, 2023).

5. El Estado: recortes, regla fiscal y más poder para el Ejecutivo

5.1 Recortes lineales sin diagnóstico de funciones

El ajuste debilita la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones. Su propia magnitud desmiente que el ajuste se pueda lograr recortando *"burocracia inútil"* o una alta porción de contratistas: el recorte al Estado aporta apenas entre 21 y 25 de cada 100 pesos. Al mismo tiempo, se concentra poder en el Ejecutivo mediante recortes lineales, facultades extraordinarias y el control del CONFIS sobre el gasto ordenado por ley, lo que facilitaría, además, la venta de activos públicos prevista en el artículo 11.

El proyecto recorta capacidades del Estado sin un diagnóstico de funciones y concentra poder presupuestal en el Ministerio de Hacienda. Las medidas de gasto son lineales: reducción de 50% en el costo de los contratos de prestación de servicios en 2027 (art. 17); reducción nominal de 20% en los gastos de personal en 2028, sin incluir la fuerza pública, y crecimiento limitado después a la inflación más 0,5 puntos (art. 16), y facultades extraordinarias por seis meses para suprimir, fusionar o escindir ministerios, superintendencias, agencias y establecimientos públicos (art. 7).

El diseño presenta, además, otra inconsistencia que el Congreso debe aclarar: el artículo 16 ordena que los gastos de personal disminuyan 20% en términos nominales, pero la exposición de motivos estima un ahorro de $9,6 billones en 2028, equivalente a 1,7% del gasto total de personal frente a 2027. La Tabla 14 de la misma exposición da una tercera cifra: 0,24% del PIB en 2028, unos $5,5 billones. El Gobierno estima el monto de este recorte de tres maneras distintas, y el Congreso debería saber cuál es la correcta antes de votarlo.

Por otro lado, no se tienen en cuenta los costos de este tipo de reestructuración que bien se ejemplifican con la experiencia del Programa de Renovación de la Administración Pública, desarrollado con las facultades de la Ley 790 de 2002, que dejó indemnizaciones, pasivos y litigios que deberían cuantificarse antes de repetir el modelo. A ello se suman el retén social, que el artículo 7 reproduce y que limita el alcance de los retiros, y las demandas por contrato realidad de contratistas que cumplían funciones permanentes. Además, el proyecto recorta la contratación en las entidades a las que encarga su medida más compleja, pues EfectIVA exige que el DPS reconozca y pague la devolución a 35,2 millones de personas y que la DIAN controle la facturación de sus compras (art. 39).

5.2 La nueva regla fiscal limita el control del Congreso y frena la inversión

El proyecto acorta la cláusula de escape vigente al cierre de 2026 y amplía el margen del Gobierno en el corto plazo: le permite fijar por decreto la senda de metas fiscales, con concepto favorable del CONFIS y un concepto no vinculante del CARF (artículo 72). A la vez, crea mecanismos obligatorios de corrección que pueden desembocar en recortes, y el artículo 7 da facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o escindir entidades. El efecto conjunto es **un golpe al control democrático del gasto**: decisiones adoptadas por el Congreso quedarían condicionadas, en la práctica, a instancias del Ejecutivo.

El riesgo económico es que, con un presupuesto rígido, **los recortes recaigan sobre la inversión pública**, que es más fácil de aplazar. Si se activa el mecanismo correctivo del artículo 74 y la deuda alcanza el **63% del PIB**, se limita el crecimiento del gasto de inversión y se prohíben nuevas vigencias futuras para proyectos de inversión mientras operen esas medidas. El Gobierno proyecta una deuda cercana a 64% del PIB hasta 2030, de modo que regirían todos los años los topes al gasto de personal y de compras que el artículo 72 prevé cuando la deuda está entre 63% y 71%. Es precisamente esa inversión la que puede atraer capital privado de calidad al proveer infraestructura y coordinar proyectos en sectores estratégicos. Recortarla puede debilitar la inversión privada que el propio Gobierno necesita para que se cumpla su senda de crecimiento.

En materia presupuestal, el artículo 2 permite aplazar o reducir en 2027 las transferencias ordenadas por ley que no tengan concepto favorable del CONFIS, y no programarlas entre 2028

y 2030. Aunque excluye el gasto de rango constitucional, buena parte de los programas sociales existe por mandato legal. El artículo 6 ata las rentas de destinación específica al recaudo efectivo y dispone que los ajustes a la baja no generan pasivos, lo que vuelve procíclico el gasto que depende de ellas.

5.3 Tensiones con el Estado social de derecho y la progresividad constitucional

El artículo 334 de la Constitución define la sostenibilidad como un instrumento para alcanzar esos fines de manera progresiva y prohíbe invocarla *"para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva"*. La Corte Constitucional precisó que la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador y no un principio que pueda oponerse a los derechos. El artículo 350 da prioridad al gasto público social y el 363 funda el sistema tributario en la equidad, la eficiencia y la progresividad.

El proyecto de ley tensiona ese marco primero por la vía de la estabilidad del gasto social. Los artículos 2 y 6 permiten reducir o condicionar al recaudo transferencias y programas creados por ley sin evaluar sus efectos sobre los derechos que financian. Cuando la economía se desacelera, el recaudo cae y la necesidad de protección aumenta, de modo que atar el gasto social al recaudo traslada el ajuste a quienes dependen de él. La jurisprudencia exige que toda medida que reduzca un nivel de protección alcanzado se justifique como necesaria y proporcionada,[8] y el proyecto no contiene ese análisis.

La segunda es la distribución de las cargas: una reforma que grava la canasta familiar encarece el empleo formal de ingresos medios y extiende la renta hacia la clase media, mientras reduce la renta de las empresas, protege por 16 años a los grandes inversionistas y debilita el impuesto al patrimonio, difícilmente cumple en su conjunto el mandato de progresividad del artículo 363. La progresividad de un sistema se juzga por el resultado agregado de impuestos, transferencias y gasto.

6. No es cierto que no hubiese alternativas y la senda del gobierno Petro habría resultado en menor déficit

6.1 La senda del gobierno Petro habría resultado en menor déficit

En el debate público se ha dicho que la Ley de Rescate retoma buena parte de lo que propuso el gobierno anterior. Esta sección lo examina en tres pasos: compara la Ley de Rescate con la reforma tributaria de 2022, estima cuánto del déficit se explica por las reformas que no prosperaron y, por último, muestra cómo se repartió la carga entre el capital, de un lado, y el consumo y el trabajo, del otro, en las propuestas de 2022 a 2026. La primera comparación toma los dos proyectos: la reforma presentada el 8 de agosto de 2022 por el entonces ministro de Hacienda José Antonio Ocampo y la Ley de Rescate Económico presentada el 29 de octubre de 2026 por el ministro Miguel Gómez Martínez. Las cifras de recaudo se expresan en porcentaje del PIB y provienen de las estimaciones oficiales de cada exposición de motivos. Para que la comparación sea homogénea, de la Ley de Rescate se toma solo el componente de impuestos y

[8] Corte Constitucional de Colombia (2004, 2012).

contribuciones; los recortes de gasto y los efectos macroeconómicos que el Gobierno cuenta como ajuste se reportan aparte.

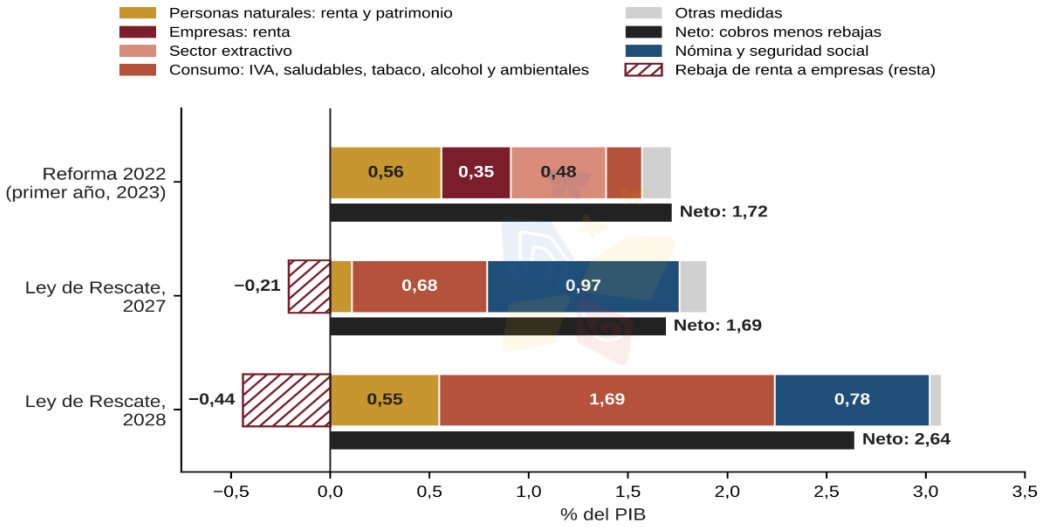
Tabla 6. Ficha comparativa de los dos proyectos

Aspecto	Reforma tributaria de Petro y Ocampo (2022)	Ley de Rescate Económico (2026)
Radicación	PL 118 de 2022 Cámara	PL 477 de 2026 Cámara
Contenido	Reforma tributaria	Reforma tributaria, recortes de gasto, régimen de grandes inversiones, nueva regla fiscal y facultades extraordinarias para el gobierno
Objetivo declarado	Equidad, progresividad y financiación del gasto social	Estabilizar la deuda pública ante supuesto escenario explosivo
Recaudo o ajuste en el primer año	1,72% del PIB (2023) en impuestos	2,35% del PIB (2027): 1,69 en impuestos y contribuciones, 0,58 en recortes y 0,08 por efectos macroeconómicos supuestos
Mediano plazo	1,38% del PIB promedio en 2024-2033	4,09% del PIB en 2030, de los cuales 2,55 son impuestos y contribuciones netas del mayor gasto en SGP
IVA sobre alimentos	No	Sí
Impuesto al patrimonio	Permanente, desde 72.000 UVT	Desde 95.500 UVT y derogado en 2031
Sector extractivo	Impuesto a regalías no deducibles	Acceso a los beneficios del RUGE

Fuente: *exposiciones de motivos de los dos proyectos (Gaceta del Congreso 917 de 2022, Tabla 1; PL 477 de 2026, Tabla 14).*

La Gráfica 10 presenta el recaudo neto de impuestos y contribuciones de ambos proyectos según quién lo soporta. La reforma de Petro-Ocampo obtenía 81% de su recaudo del primer año de personas naturales de altos ingresos, empresas y sector extractivo, y 10% del consumo. En 2028, la Ley de Rescate obtiene del consumo y el trabajo 98 de cada 100 pesos de su recaudo nuevo, y deja de cobrar 0,44% del PIB al año en rebajas a las empresas. Para los dos casos, la renta de personas se clasifica según a quién le llega el aumento: en 2022, a los ingresos altos; en 2026, a las rentas medias.

Gráfica 10. Recaudo neto de impuestos y contribuciones según quién lo soporta (% del PIB), suponiendo efectividad total de la devolución del IVA



Fuente: *Cálculos del CPV con la Tabla 1 de la exposición de motivos de 2022 y la Tabla 14 de la exposición de motivos de 2026. Las barras rayadas son rebajas. El detalle de la Ley de Rescate está en las tablas 1 y 4.*

6.2 El costo fiscal de las reformas hundidas

A continuación, se muestra un ejercicio preliminar que busca medir el costo de dos decisiones concretas: el hundimiento de las leyes de financiamiento y la pérdida de la no deducibilidad de regalías. La metodología es un contrafactual de ingresos. Al déficit observado se le resta el recaudo que cada ley hubiera aportado a su propio presupuesto, sin sumar leyes de años distintos para no contar dos veces el mismo impuesto, y la regalía neta que se dejó de recaudar por la sentencia C-489 de 2023, que tumba la regla del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022. Con esa regla, las petroleras y mineras no podían deducir las regalías y pagaban más impuesto de renta, de modo que su caída se siente en el recaudo de 2024, 2025 y 2026.

Entre 2024 y 2026, las medidas de ingresos habrían reducido el déficit en 35,1 billones de pesos, equivalentes a 1,84 puntos del PIB sumados en los tres años. De ese total, 26,1 billones corresponden a los dos proyectos de ley de financiamiento, el PL 300 de 2024 para la vigencia 2025 ($9,8 billones) y el PL 283 de 2025 para la vigencia 2026 ($16,3 billones). De haberse mantenido el artículo 19 de la Ley 2277 de 2022, que la Corte Constitucional declaró inexequible en la C-489 de 2023, el adicional por no deducibilidad de regalías habría sido de 9,0 billones, con 3,1 en 2024, 3,0 en 2025 y 2,9 en 2026. En 2026, el paquete de ingresos habría reducido el déficit en 0,97 puntos del PIB, cerca de una séptima parte del déficit que estima la exposición de motivos (entre 7,2% y 7,4% del PIB). La Tabla 7 resume el ejercicio contrafactual por año.

Tabla 7. Costo fiscal de las reformas tributarias hundidas en el trámite legislativo y jurídico, 2023-2026, y proyección 2027

Año	Instrumento	Monto	Déficit observ.	Déficit contrafactual	Mejora, pp del PIB	Mejora, billones
2023	Ley 2277	19,7	4,2	4,2	0,00	0,0
2024	Ninguno	—	6,7	6,52	0,18	3,1
2025	PL 300	9,8	6,4	5,71	0,69	12,8
2026	PL 283	16,3	7,3**	6,33	0,97	19,2
2024-2026	**—**	**26,1**	**—**	**—**	**1,84**	**35,1**
*Proyección 2027**	*PL 004*	*21,9*	*5,9*	*4,9*	*1,00*	*21,9*

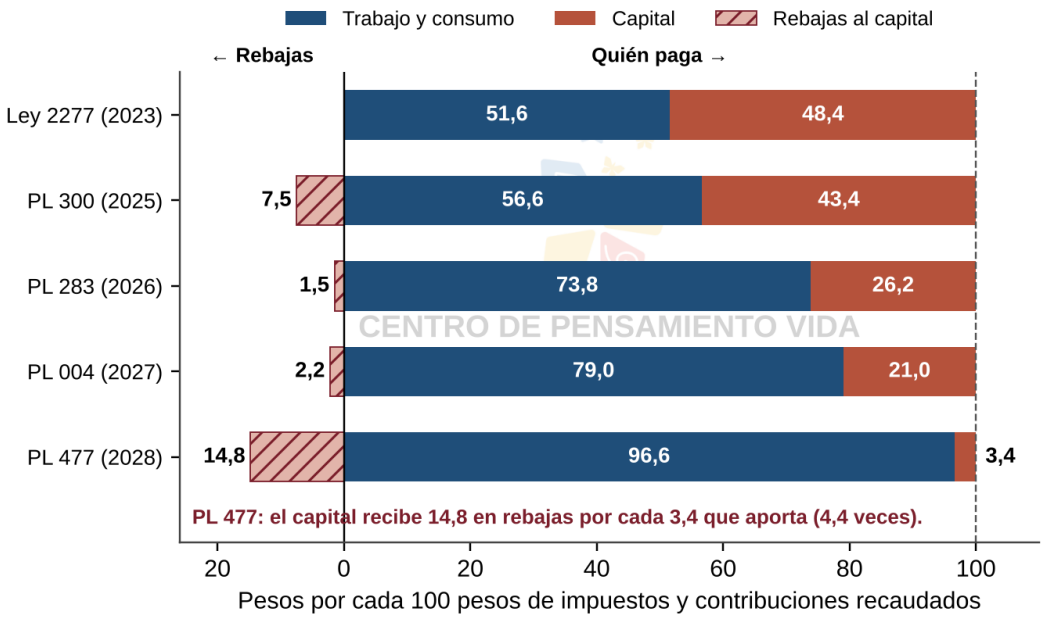
Fuente: *Cálculo propio. Ley 2277 de 2022, proyectos 300 de 2024, 283 de 2025 y 004 de 2026, Sentencia C-489 de 2023 y Auto 948 de 2024, MFMP 2026, Plan Financiero actualizado de agosto de 2026, CARF septiembre de 2026 y Ley de Rescate Económico (PL 477 de 2026). Cifras en billones de pesos corrientes y déficit en porcentaje del PIB. La mejora es el déficit observado menos el contrafactual. Incluye la no deducibilidad de las regalías del artículo 19 de la Ley 2277 de 2022. * Proyección: para 2027 se usa como referencia el déficit del PGN de Petro (5,9% del PIB); el PGN De la Espriella proyecta 9,4%. ** Punto medio del déficit de 2026 que estima la exposición de motivos (entre 7,2% y 7,4% del PIB). La diferencia de 3,5 puntos entre el 5,9 y el 9,4 combina el cambio de PGN, las operaciones de manejo de deuda y la revisión de ingresos.*

6.3 Carga sobre el capital y el trabajo

Finalmente, conviene ver cómo se ha repartido la carga entre capital y trabajo en las propuestas recientes. La Gráfica 11 compara las cinco reformas tributarias de 2022 a 2026 y normaliza cada una a 100 pesos de impuestos y contribuciones recaudados en su primer año de plena vigencia, comparando las cargas sobre el trabajo y el consumo en azul respecto al capital, así como las rebajas que obtiene el capital. A diferencia de la Gráfica 10, aquí cada tributo se clasifica por su base legal y no por quién lo soporta. Esta medida es distinta de la que usa la Tabla 1: allí las rebajas equivalen a 13 de cada 100 pesos del ajuste total, que incluye el recorte de gasto; aquí se comparan solo con lo recaudado, para que las cinco reformas sean comparables.

La Ley 2277 repartió la carga casi por mitades: el trabajo aportó 51,6 de cada 100 pesos y el capital 48,4. Los proyectos de reformas y financiamiento posteriores se apoyaron cada vez más en el consumo y la nómina, pero mantuvieron una carga sobre el capital: 43,4 pesos en el PL 300 de 2024, 26,2 en el PL 283 de 2025 y 21 en el PL 004 de 2026. El PL 477 rompe esa tendencia. En 2028 el trabajo y el consumo pagarían 96,6 de cada 100 pesos y el capital 3,4, mientras este recibe 14,8 en rebajas, 4,4 veces lo que aporta. Es el único de los cinco proyectos en que el capital recibe más de lo que paga.

Gráfica 11. Carga tributaria sobre el capital y el trabajo y consumo en las últimas reformas tributarias y proyectos de ley, por cada 100 pesos de impuestos y contribuciones recaudados, 2023-2028



Fuente: *Construcción del CPV con base en MHCP, exposiciones de motivos de los radicados de la Ley 2277 de 2022, el PL 300 de 2024, el PL 283 de 2025, el PL 004 de 2026 y el PL 477 de 2026; cálculos del CPV. Nota: cada barra de recaudo estimado se normaliza a 100 pesos de impuestos y contribuciones recaudados. Las rebajas al capital se presentan en la barra izquierda. La categoría capital incluye renta de personas jurídicas, patrimonio, sector extractivo, sector financiero y carbono. La categoría trabajo y consumo incluye renta de personas naturales, IVA y consumo, parafiscales y salud. La clasificación sigue la base legal del tributo, no la incidencia económica. Entre paréntesis se indica el año fiscal en que se aplicaría cada reforma; para el PL 477 de 2026 se usa 2028, primer año de vigencia plena. Los totales corresponden al ingreso tributario estimado en cada proyecto radicado; no incluyen anticipación de la regla fiscal, control de la evasión, gasto, amnistías ni efectos macroeconómicos.*

Conclusiones

El proyecto de Ley de Rescate Económico parte de un problema real, pero lo diagnostica mal. La exposición de motivos muestra que el deterioro fiscal es estructural: de los 3,2 puntos del PIB que creció el gasto de funcionamiento entre 2019 y 2025, como máximo 0,5 corresponden a rubros discrecionales. A ese deterioro contribuyeron decisiones de varios gobiernos y del Estado en su conjunto, entre ellas el hundimiento de dos leyes de financiamiento y la caída de la no deducibilidad de regalías, que restaron $35,1 billones entre 2024 y 2026.

El ajuste que radicó el Gobierno no corresponde a la forma en que lo presenta, de cada 100 pesos del ajuste de 2028, el recorte al Estado aporta 21 y los impuestos y contribuciones 86, mientras el Estado deja de cobrar 13, sobre todo por la rebaja de la tarifa de renta de las empresas. De cada 100 pesos de recaudo nuevo, 98 salen del consumo y el trabajo. Si se retira el IVA nuevo a la canasta familiar y al agro, junto con la parte de la devolución EfectIVA que lo compensaba, el recorte al Estado pasa a aportar 25 de cada 100 pesos; ese aumento no viene de más austeridad, porque el recorte no cambia: el total es menor.

Los supuestos macroeconómicos del proyecto no se sostienen; el escenario oficial descansa en la tesis de la austeridad expansiva, que la evidencia para América Latina no respalda. Tampoco hay evidencia de que la rebaja de impuestos a las grandes empresas genere el empleo y el crecimiento que el proyecto le atribuye. El Gobierno cuenta como recaudo un mayor crecimiento (0,23% del PIB en 2028 y 0,54% en 2030). Si el crecimiento se debilita mientras el costo de la deuda sigue alto, estabilizarla será más difícil.

El retiro del IVA a la canasta familiar y bienes relacionados con el sector agrícola reduciría la presión sobre los precios, porque ese IVA explica casi todo el aumento de inflación que el propio Ministerio estima para 2028, de hasta 1,3 puntos porcentuales. El grueso de las medidas empieza en 2028, después de las elecciones territoriales de 2027, lo que no corresponde a la urgencia que el Gobierno invoca.

En el proyecto original que se radicó, la distribución de las cargas es regresiva, los hogares, los trabajadores formales de ingresos medios y los pequeños productores asumen el IVA sobre los alimentos y los insumos agropecuarios, el aumento de aportes y cotizaciones y la ampliación del impuesto de renta hacia la clase media.

Retirar el IVA nuevo a la canasta alivia a los hogares y al sector agropecuario, y le quita a EfectIVA buena parte de su razón de ser, aunque el IVA nuevo sobre los bienes no alimentarios seguiría vigente; no obstante, **las demás cargas sobre el trabajo siguen intactas, y también los beneficios al capital**. Más del 70% de la rebaja de renta iría a las empresas más grandes. El régimen de grandes inversiones (RUGE) congelaría durante 16 años condiciones preferenciales para los grandes proyectos, y el impuesto al patrimonio se debilitaría hasta desaparecer en 2031.

Si el anuncio presidencial sobre la canasta familiar se traduce en el articulado, el ajuste bajará aproximadamente de 3,60% a 3,02% del PIB en 2028 y de 4,10% a 3,52% en 2030, dejando sin efecto cerca de la sexta parte del paquete sobre las finanzas públicas. Ese hueco, de unos $14 billones en 2028, es bastante menor de lo que podría suponerse. Es importante recordar que

originalmente en 2028 la ampliación de la base del IVA aportaba $40,4 billones y la devolución EfectIVA costaba $20,0 billones, un neto de $20,4 billones; otras cuatro medidas de IVA que no tocan los alimentos sumarían $5,1 billones, para un IVA nuevo neto de unos $25,5 billones.

El anuncio solo retira el IVA nuevo a los alimentos y a los insumos agropecuarios: se mantienen el IVA vigente, la parte no alimentaria de la ampliación de la base y las cuatro medidas. Con ese retiro se reduce también la devolución EfectIVA, que existía sobre todo para compensarlo. **Si los alimentos y el agro pesan cerca de 70% de la ampliación de la base y EfectIVA baja en la misma proporción, el recaudo cae en unos $14 billones, 0,58% del PIB.** Si en cambio se eliminara EfectIVA, la pérdida sería de unos $7,4 billones, pero el IVA nuevo que queda lo pagarían todos los hogares sin compensación; si se mantuviera completo, sería de unos $27,4 billones. El Ministerio de Hacienda ha reconocido que el paquete original es apenas suficiente para estabilizar la deuda, pero el Gobierno no ha explicado con qué compensará esa pérdida.

Sin el IVA a los alimentos, la reforma sigue cargando casi todo el recaudo nuevo sobre el consumo y el trabajo. Además, lo que deja de cobrar a las empresas y a los grandes patrimonios pesa más relativamente, porque se mantiene igual en valores absolutos, mientras el recaudo cae. Por cada 100 pesos de recaudo neto, el consumo y el trabajo pagarían 120, frente a 116 en el proyecto radicado. En los dos escenarios, el trabajo y el consumo terminan financiando las rebajas al capital. Sin el IVA a la canasta, eso es todavía más evidente.

Los cálculos del proyecto de Ley subestiman la transferencia al Sistema General de Participaciones. Aun con la regla vigente, esa transferencia pasa de 0,25% del PIB en 2030 a 0,51% en 2032. Si en 2027 se aprueba la ley de competencias, el ajuste neto para la Nación caería en unos 0,3 puntos del PIB al año.

El proyecto de Ley que parte de la premisa de reestructuración del Estado no solo deja de lado la inercia sobre los ICN de la actual fórmula del SGP, sino que además no presenta ningún escenario con ley de competencias. Con el retiro del IVA, el recaudo nuevo es menor y la transferencia al SGP cae en cerca de un tercio, a 0,34% del PIB en 2032. Eso amortigua parte del costo fiscal para la Nación, pero traslada a departamentos y municipios una pérdida de unos 0,17 puntos del PIB.

Un ajuste fiscal que se presenta como suficiente para estabilizar la deuda debería mostrar qué ocurre después de 2030 y qué ocurre si se activa la transición del Acto Legislativo 03 de 2024.

La nueva reglamentación fiscal y las disposiciones presupuestales concentran poder en el Ejecutivo, condicionan el gasto ordenado por ley y exponen la inversión pública a recortes automáticos. En su conjunto, el proyecto tensiona el marco del Estado social de derecho: la sostenibilidad fiscal no puede invocarse para menoscabar derechos, el gasto público social tiene prioridad y el sistema tributario debe ser progresivo en su resultado agregado.

La Ley de Rescate es la única que obtiene casi todo su recaudo del trabajo y el consumo, y le devuelve al capital más de lo que le cobra, al tiempo que cobra vigencia la alerta por la posible privatización del patrimonio público ligado a sociedades de capital pública, especialmente las del sector energético.

Corresponde al Congreso y a la sociedad colombiana decidir con plena información sobre quién paga y quién gana.

Bibliografía

Acto Legislativo 03 de 2024. Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 27 de diciembre de 2024. Diario Oficial No. 52.982.

Ando, S., Mishra, P., Patel, N., Peralta-Alva, A., & Presbitero, A. F. (2025). Fiscal consolidation and public debt. *Journal of Economic Dynamics and Control, 170*.

Banco de la República. (2026, 30 de octubre). *Comunicado de la Junta Directiva sobre la decisión de política monetaria*.

Carrière-Swallow, Y., David, A. C., & Leigh, D. (2021). Macroeconomic effects of fiscal consolidation in emerging economies: New narrative evidence from Latin America and the Caribbean. *Journal of Money, Credit and Banking, 53*(6), 1313-1335.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2026). *Pronunciamiento de septiembre de 2026*.

Congreso de la República de Colombia. (2002). *Ley 790 de 2002, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al presidente de la República*.

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Proyecto de Ley 594 de 2021 Cámara – 439 de 2021 Senado, «Ley de Solidaridad Sostenible»*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Congreso de la República de Colombia. (2022a). *Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara. Exposición de motivos* (Gaceta del Congreso No. 917 de 2022).

Congreso de la República de Colombia. (2022b). *Ley 2277 de 2022, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*.

Congreso de la República de Colombia. (2024). *Proyecto de Ley 300 de 2024 Cámara* [Ley de financiamiento].

Congreso de la República de Colombia. (2025). *Proyecto de Ley 283 de 2025 Cámara* [Ley de financiamiento].

Congreso de la República de Colombia. (2026a). *Proyecto de Ley 004 de 2026 Cámara*.

Congreso de la República de Colombia. (2026b). *Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, «Ley de Rescate Económico». Articulado y exposición de motivos*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Congreso de la República de Colombia. (2026c). *Proyecto de Ley 152 de 2026 Cámara – 111 de 2026 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2027*. Radicado el 29 de julio de 2026 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Gaceta del Congreso No. 894 de 2026).

Congreso de la República de Colombia. (2026d). *Proyecto de Ley 152 de 2026 Cámara – 111 de 2026 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2027*. Nuevo texto radicado en agosto de 2026 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Gaceta del Congreso No. 1161 de 2026).

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículos 334, 350, 356, 357 y 363.

Contraloría General de la República. (2024, 13 de febrero). *Según un estudio de la Contraloría: el Programa de Compensación del IVA debe mejorar su operatividad* (Comunicado de prensa No. 035). Dirección de Estudios Sectoriales, Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-038 de 2004*.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-288 de 2012*.

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-489 de 2023*.

Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Auto 948 de 2024*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2022* [Microdatos].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). *Proyecciones de población nacional para el periodo 2020-2070 con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Actualización post COVID-19*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), agosto de 2026* [Microdatos].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026b). *Índice de Precios al Consumidor (IPC), septiembre de 2026*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026c). *Producto Interno Bruto (PIB), año 2025* [Boletín técnico].

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026d). *Encuesta de Micronegocios (EMICRON) 2025* [Microdatos].

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2019). *Concentración del impuesto de renta de personas jurídicas, año gravable 2018*. Coordinación de Estudios Económicos.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024). *Clasificación por mil cuantiles de personas naturales, año gravable 2023 (formulario 210)* [Conjunto de datos].

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2025). *Clasificación por mil cuantiles de ingresos brutos de personas jurídicas, año gravable 2024 (formulario 110)* [Conjunto de datos].

Frangiamore, F., Furceri, D., Giannone, D., Kisat, F., & Pizzuto, P. (2025). *The effects of fiscal consolidations on the debt distribution* (IMF Working Paper No. 25/201). Fondo Monetario Internacional.

Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul. (2025, 29 de agosto). *Cresce adesão ao Nota Fiscal Gaúcha entre beneficiários do Devolve ICMS*. https://www.estado.rs.gov.br/cresce-adesao-ao-nota-fiscal-gaucha-entre-beneficiarios-do-devolve-icms

Gómez Goyeneche, D. (2026, 31 de agosto). Las tiendas de barrio concentran 37% de las ventas de consumo masivo en el país. *La República*. https://www.larepublica.co/consumo/las-tiendas-de-barrio-concentran-37-de-las-ventas-de-productos-de-consumo-masivo-en-el-pais-4467810

Guajardo, J., Leigh, D., & Pescatori, A. (2014). Expansionary austerity? International evidence. *Journal of the European Economic Association, 12*(4), 949-968.

Heredia-Rodríguez, L., Salazar-Sáenz, M., & Millán-Arias, G. (2025). *Informe sobre gastos tributarios: Colombia*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) y Council on Economic Policies (CEP).

Hernández Naranjo, D. (2024, 21 de junio). Impuestos en Colombia: entre más grande sea la empresa, menos pagan. *Portafolio*. https://www.portafolio.co/economia/impuestos/impuestos-en-colombia-alertan-inequidad-en-el-pago-por-parte-de-empresas-607292

Instituto Nacional de Contadores Públicos [INCP]. (2026). *Proyecto de Ley 477 de 2026: Reforma tributaria – Minhacienda*. https://incp.org.co/wp-content/uploads/2026/11/Proyecto-de-Ley-477-de-2026-Reforma-Tributaria-a%C2%80%C2%93-Minhacienda-a%C2%80%C2%93-INCP.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP]. (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023* (Apéndice 2, Gasto tributario).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP]. (2026a). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP]. (2026b). *Plan Financiero actualizado, agosto de 2026*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP]. (2026c). *Análisis de la calidad del gasto público en Colombia*. Viceministerio Técnico. https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/analisis-de-la-calidad-del-gasto-publico-en-colombia

Ministerio de Minas y Energía. (2026, 30 de octubre). *En noviembre el Gobierno Nacional mantiene estables los precios de la gasolina y el ACPM*. https://minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/en-noviembre-el-gobierno-nacional-mantiene-estables-los-precios-de-la-gasolina-y-el-acpm/

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2024). *Tasa efectiva de tributación de las empresas según su tamaño, año gravable 2022*. Citado en Hernández Naranjo (2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2026). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2026*. OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2024). *Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias, 2022* [Base de datos].

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*.

Restrepo-Ángel, S., Rincón-Castro, H., & Ospina-Tejeiro, J. (2020). *Multiplicadores de los impuestos y del gasto público en Colombia: aproximaciones SVAR y proyecciones locales* (Borradores de Economía No. 1114). Banco de la República.