

UNA ESTRATEGIA DE AJUSTE FISCAL

Luis Fernando Mejía¹

Diciembre 1 de 2025

1. Introducción

Colombia enfrenta una crisis fiscal sin precedentes, marcada por un desbalance estructural entre ingresos y gastos que ha deteriorado significativamente las finanzas públicas. Entre 2020 y 2025, el déficit fiscal promediaría el 6,4% del PIB, casi el doble del promedio observado entre 2000 y 2019, mientras que la deuda neta del Gobierno central, que alcanzó el 59,3% del PIB en 2024, seguiría aumentando hasta superar el límite establecido por la regla fiscal en los próximos años. Este panorama ha reducido el margen de maniobra de la política económica, ha elevado significativamente el costo del endeudamiento y ha puesto en riesgo la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Esta situación exige una reforma estructural que aborde de forma simultánea las debilidades del sistema tributario y las presiones crecientes sobre el gasto público. En materia de ingresos, se proponen ajustes al impuesto de renta para personas naturales y jurídicas, al IVA y a las contribuciones parafiscales en salud, orientados a mejorar la eficiencia del sistema, ampliar las bases gravables y a reducir distorsiones. En paralelo, se plantean medidas para ajustar el gasto en frentes prioritarios como el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el Sistema General de Participaciones (SGP), el sistema de salud, los regímenes pensionales especiales, los subsidios de servicios públicos y el crecimiento del gasto en personal, entre otras.

La implementación coordinada de estas reformas permitiría un ajuste estructural de 1,8% del PIB, con efectos positivos sobre el crecimiento económico y la credibilidad de la política fiscal, los cuales contribuirían a alcanzar un ajuste fiscal total cercano a 3,0% del PIB. En contraste, no implementar estas medidas conduciría a déficits persistentemente altos y a una senda explosiva de deuda que alcanzaría el 81% del PIB en 2031, restringiendo de forma creciente la capacidad del Estado para responder a choques, financiar el gasto social y preservar la estabilidad macroeconómica. Este documento presenta el diagnóstico y las propuestas técnicas para reencauzar las finanzas públicas del país, recuperar la sostenibilidad fiscal y sentar las bases para un crecimiento económico más sólido.

2. Diagnóstico

2.1. Sistema tributario

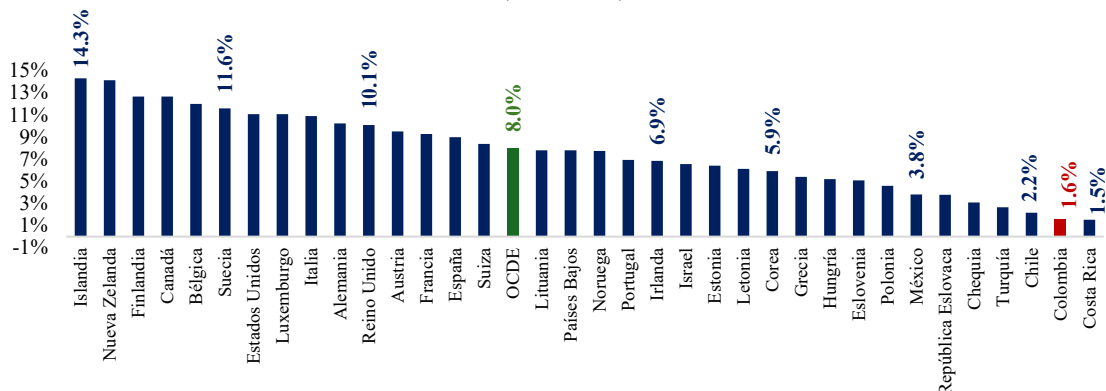
Personas naturales

Al comparar el recaudo del impuesto de renta sobre las personas naturales a nivel internacional, Colombia registra uno de los niveles más bajos dentro de la OCDE, con un 1,6% del PIB en 2023. Esta cifra solo supera a la de Costa Rica (1,5%) y se encuentra 6,4 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (8%). Además, está por debajo de otros países latinoamericanos miembros de la organización, como Chile (2,2%) y México (3,8%) (Gráfico 1). Este resultado se explica, entre otros factores, por la baja base de declarantes y contribuyentes del impuesto de renta en Colombia en relación con el número de ocupados

¹ Director Ejecutivo de Fedesarrollo. El autor agradece a Sara Ramírez, José Julián Parra y Hugo Beltrán por su extraordinario apoyo como asistentes de investigación.

en el mercado laboral, un tramo exento con tarifa de 0%, mucho más amplio que el observado en estándares internacionales, y la falta de equidad horizontal y vertical debido al tratamiento diferencial por cédulas y niveles de ingreso.

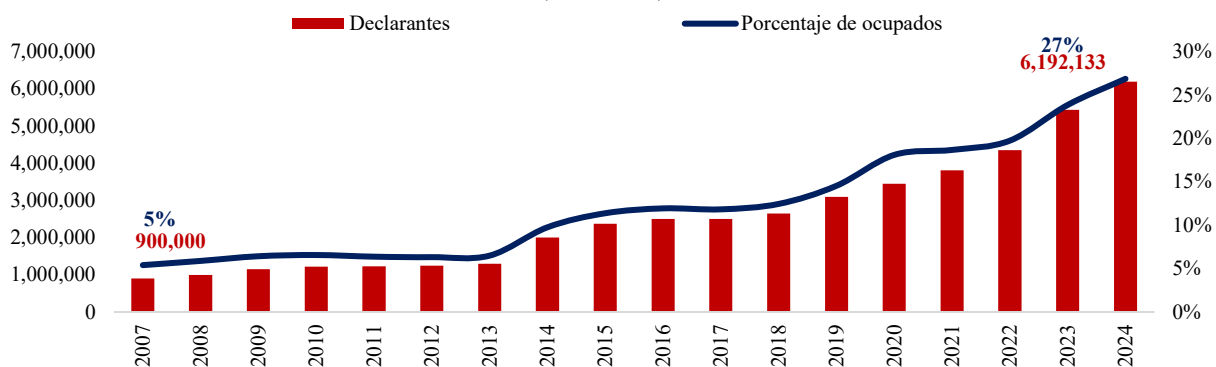
Gráfico 1. Recaudo del impuesto de renta a personas naturales, 2023
(% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo con base de datos de la OCDE.

En primer lugar, la obligación de presentar la declaración de renta solo aplica a individuos con ingresos brutos mayores a 1.400 UVT anuales (COP 5.809.883 mensuales en 2025), equivalentes a 3,7 veces el salario mediano de la población ocupada, lo cual limita significativamente la base gravable y el universo de contribuyentes potenciales. Específicamente, a pesar del aumento en el número de declarantes entre 2007 y 2024 en 6,8 veces, que pasó de 900.000 a 6.192.133, solo el 27% de los ocupados en 2024 estuvo en la obligación de declarar renta (Gráfico 2). Además, de los 6.192.133 declarantes registrados en 2024, se estima que solo el 28,2% (1.746.182) fueron contribuyentes efectivos, es decir, aquellos con la obligación de pagar el impuesto.

Gráfico 2. Declarantes del impuesto de renta a personas naturales, 2023
(% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la DIAN y el DANE.

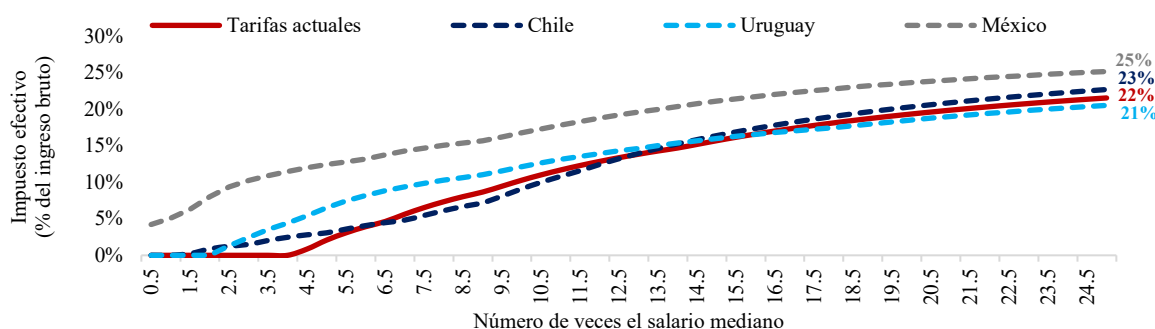
En segundo lugar, en el régimen colombiano, la tarifa del 0% se aplica a todos los contribuyentes, siempre que su base gravable, una vez aplicados los ingresos no constitutivos de renta y detracciones, no supere las 1.090 UVT (COP 4.523.409 mensuales en 2025). Este umbral representa aproximadamente 2,9 veces el salario mediano de la población ocupada². Al analizar los sistemas tributarios de otros países de la región,

² En 2025, el salario mínimo en Colombia se fijó en COP 1.423.500, equivalente al 91,3% del salario mediano de la población ocupada (COP 1.559.146).

se observa que este umbral es considerablemente menor³. En Uruguay y Chile, el tramo exento alcanza una base gravable equivalente a 1,4 y 0,9 salarios medianos, respectivamente. México, por su parte, no contempla tramo exento y aplica una tarifa mínima del 2% desde el primer umbral impositivo.

Como resultado de lo anterior, la tarifa efectiva de tributación es positiva únicamente para aquellos trabajadores cuyos ingresos brutos superan los 4,5 salarios medianos. En contraste, este umbral se sitúa en 2,3 salarios medianos en Uruguay y 1,8 en Chile. Asimismo, la tarifa marginal máxima en Colombia se aplica a una base gravable superior a 31.000 UVT (COP 128.647.417 mensuales en 2025), un monto equivalente a 82,5 veces el salario mediano. En cambio, este umbral es significativamente más bajo en Chile (21,7 salarios medianos), Uruguay (22,5) y México (30,7) (Gráfico 3).

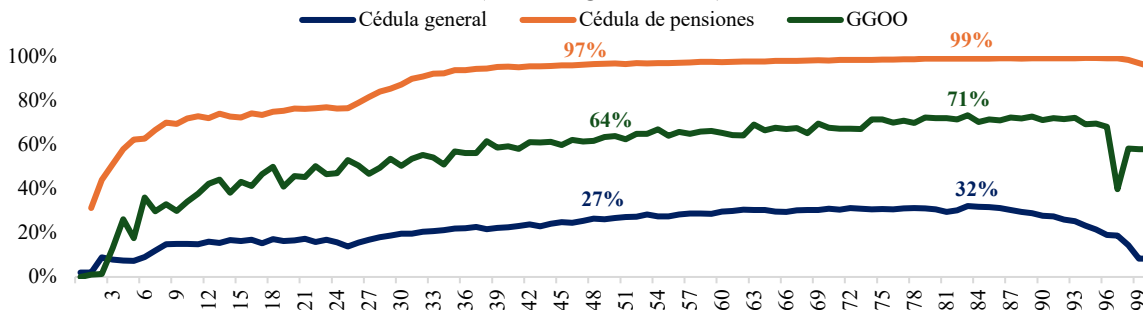
Gráfico 3. Comparación internacional de tarifas efectivas de tributación del impuesto de renta a personas naturales, 2023
(% del ingreso bruto)



Fuente: Fedesarrollo.

Finalmente, la liquidación separada en múltiples cédulas genera reglas no equivalentes entre tipos de ingresos, en aspectos como el porcentaje de rentas exentas, los límites nominales de deducciones o los beneficios tributarios. En 2023, las rentas exentas y deducciones representaron en promedio el 24% de la renta líquida en la cédula general, frente al 54% en la de ganancias ocasionales y al 96% en la de pensiones, lo que vulnera el principio de equidad horizontal al aplicar cargas fiscales distintas a ingresos equivalentes. Además, el porcentaje de descuentos aumenta con el ingreso: en el percentil 85, los descuentos alcanzan el 99% en pensiones, 71% en ganancias ocasionales y 32% en la cédula general, frente a 97%, 64% y 27%, respectivamente, en el percentil 50 (Gráfico 4).

Gráfico 4. Rentas exentas y deducciones por percentiles de ingreso, 2023
(% del ingreso bruto)



Fuente: Fedesarrollo.

³ Se hace la comparación solo en términos de las tarifas finales aplicables sobre la base gravable.

Personas jurídicas

El impuesto de renta de las personas jurídicas constituye la principal fuente de recaudo dentro de los impuestos directos. A diferencia de lo que ocurre con las personas naturales, todas las personas jurídicas deben declarar y pagar una tarifa general del 35% sobre su renta líquida gravable, como establece el Estatuto Tributario. Sin embargo, existen tarifas reducidas para ciertos casos especiales, como las empresas industriales y comerciales del Estado, las compañías ubicadas en zonas francas, entre otras excepciones⁴. Adicionalmente, el Estatuto contempla varias sobretasas que aumentan la tarifa nominal para actividades económicas específicas, como la extracción de petróleo y carbón, la generación de energía eléctrica y algunas actividades financieras⁵.

Estas diferentes tarifas nominales, junto con la posibilidad que tienen ciertas personas jurídicas de aplicar deducciones sobre la base gravable, introducen elementos de inequidad vertical en este impuesto. Esto se debe a que las empresas de mayor tamaño o con mayores ingresos pueden acogerse a más beneficios tributarios, derivados de su mayor capacidad para aprovechar tratamientos preferenciales sectoriales, lo que reduce su carga impositiva. En particular, la tarifa efectiva de tributación aumenta conforme crece la renta líquida gravable entre el percentil 32⁶ y el percentil 53, pasando de 24% a 30%. Sin embargo, a partir de ese punto, la tarifa efectiva disminuye, llegando a 21% en el percentil 99 (Gráfico 5). De manera similar, las empresas medianas y pequeñas enfrentan una tarifa efectiva de tributación promedio de 30% y 29%, respectivamente, mientras que para las grandes esta tarifa se reduce al 25% (Gráfico 6).

Gráfico 5. Tarifa efectiva de tributación por percentil del ingreso bruto, 2023

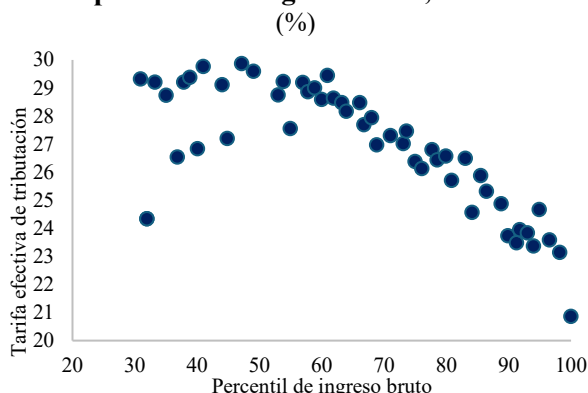
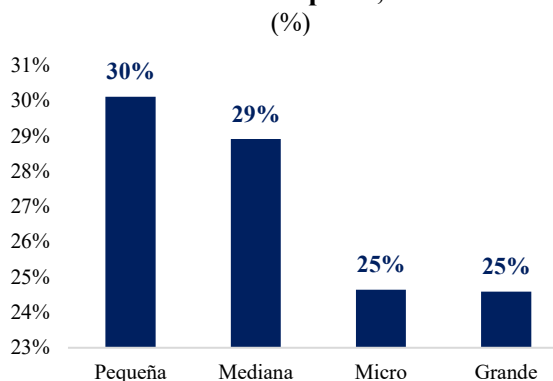


Gráfico 6. Tasa efectiva de tributación por tamaño de empresa, 2023



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la DIAN.

Por otro lado, al comparar las tarifas nominal y efectiva, así como el nivel de recaudo, Colombia presenta niveles inusualmente altos frente a otros países. En cuanto a la tarifa nominal, en 2024, Colombia registró una de las tarifas más elevadas del mundo, superior a la observada en el 96% de los países. Adicionalmente, la tarifa efectiva de tributación en Colombia fue del 33% en 2023, 11 puntos porcentuales más alta que el promedio de la OCDE, que se ubicó en 22%, y superior a la de economías comparables, como México (28%) y Chile (23%) (Gráfico 7). Estas tarifas elevadas se reflejan en el nivel de recaudo, que alcanzó el 5,6% del PIB en 2023, posicionándose como el segundo más alto dentro de la OCDE, solo detrás de

⁴ Otras tarifas especiales se aplican a empresas con contratos de estabilidad y ubicadas en municipios ZOMAC y ZESE.

⁵ La sobretasa del 3% a la generación de energía eléctrica rige hasta 2026, y la del 5% a actividades financieras hasta 2027.

⁶ Los percentiles inferiores presentan alta distorsión porque la mayoría de las empresas en ese rango son informales y no declaran ni pagan impuestos.

Noruega y por encima del promedio de dicha organización, que fue del 4,1% (Gráfico 8). En contraste, Chile y México registraron niveles de recaudo de 4,9% y 4,1% del PIB, respectivamente.

Gráfico 7. Tasa efectiva de tributación del impuesto de renta a personas jurídicas, 2023
(%)

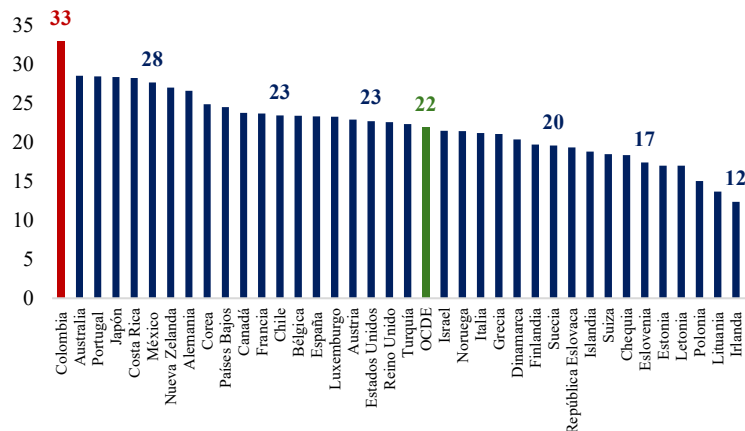
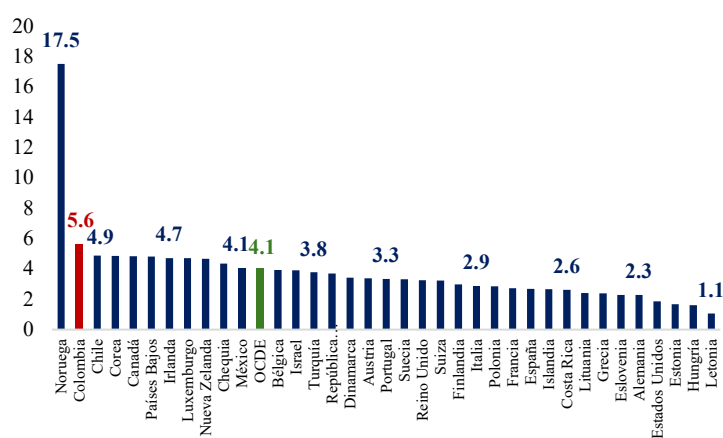


Gráfico 8. Recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas, 2023
(% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo, con base en datos de Tax Foundation y la OCDE.

Esta elevada carga tributaria se traduce en un mayor costo del capital para las empresas que invierten y operan en Colombia. Esto se suma a la tendencia creciente de la tarifa general del impuesto de renta en los últimos años, que pasó del 31% en 2021 al 35% a partir de 2022, lo cual reduce los incentivos para la creación de empresas formales y limita la atracción de inversión local y extranjera. Esta combinación de factores ha contribuido a que Colombia aún no recupere las tasas de inversión como porcentaje del PIB que alcanzó en años anteriores, especialmente antes de la pandemia. En 2015, por ejemplo, la tasa de inversión llegó a un máximo de 23,4%, mientras que en lo corrido de 2025 se ubica en 16,1% del PIB.

Contribuciones parafiscales a la seguridad social en salud

En Colombia, el financiamiento del sistema de salud proviene de fuentes mixtas: contribuciones parafiscales de empleadores y trabajadores, impuestos con destinación específica e ingresos fiscales nacionales y territoriales. Antes de la Ley 1607 de 2012, todos los empleadores formales debían aportar el 8,5% de la nómina al sistema de salud. Sin embargo, para estimular la formalización laboral, dicha ley introdujo un alivio que eximió a los empleadores de pagar aportes a salud, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) por los trabajadores con ingresos inferiores a 10 salarios mínimos⁷. Como resultado, las contribuciones empresariales a salud se redujeron en promedio en 0,6 puntos del PIB, pasando de 1,8% en 2012 a 1,2% en 2016⁸. Aun así, entre 2018 y 2022 las contribuciones parafiscales representaron en promedio el 36% de los recursos del sistema de salud (1,7% del PIB), lo que confirma su importancia estructural dentro del esquema de financiamiento.

⁷ Para compensar el alivio tributario de la Ley 1607 de 2012 se creó el impuesto CREE, con tarifas del 9% hasta 2015 y 8% desde entonces. Entre 2014 y 2016 recaudó en promedio 1,7% del PIB (\$14,2 billones) para financiar el ICBF, el SENA y la salud. Fue eliminado por la Ley 1819 de 2016, que trasladó la compensación a un aumento en la tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas.

⁸ El descenso refleja el efecto inmediato de la reforma, y las contribuciones de empleadores siguieron cayendo hasta 0,9% del PIB en 2023.

Gráfico 9. Costo no salarial promedio del trabajo, 2019

(% de los salarios de los formales)

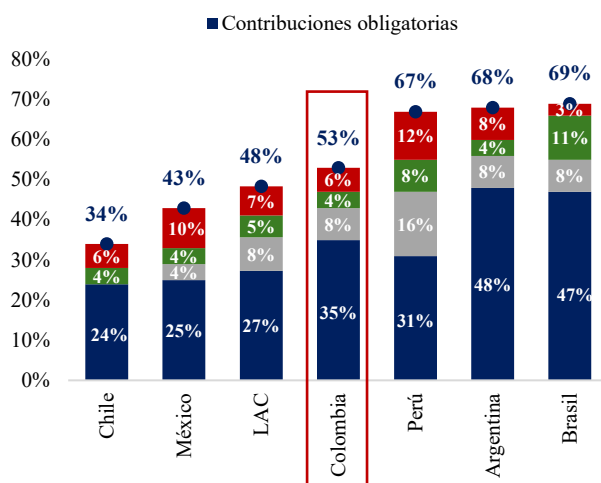
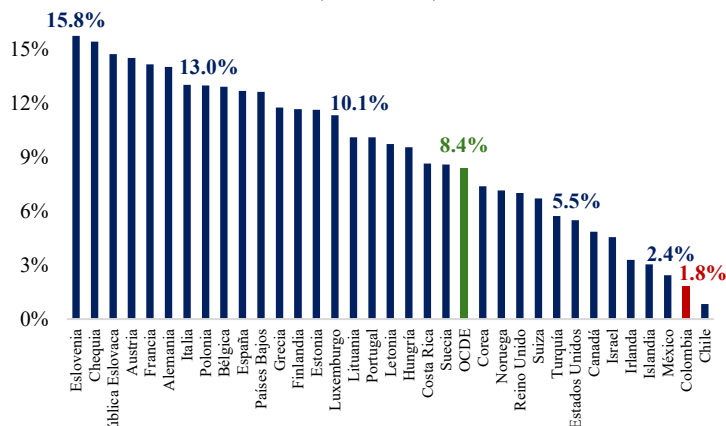


Gráfico 10. Contribuciones a seguridad social, 2023

(% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo, con base en DNP (2019) y en Alaimo et al. (2017).

Aunque la reforma de 2012 fue efectiva para estimular la formalización del empleo (Fernández y Villar, 2016), persisten retos en materia de costos del trabajo formal y sostenibilidad financiera del sistema. En particular, el costo de contratar formalmente en Colombia sigue siendo alto frente a la región: en 2019 representaba el 53%⁹, por encima del promedio de América Latina (48%) y de economías comparables como Chile (34%) y México (43%) (Gráfico 9). Al mismo tiempo, el recaudo por contribuciones a la seguridad social es bajo en términos internacionales. En 2023 estas contribuciones alcanzaron apenas 1,8% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE (8,4%) y también inferior al nivel de México (2,4%) (Gráfico 10). Esta combinación de altos costos del empleo formal y bajo recaudo relativo evidencia la necesidad de revisar el diseño de los aportes parafiscales, de manera que se refuercen las fuentes de financiamiento del sistema de salud sin revertir los avances logrados en la reducción de la informalidad.

Impuesto al valor agregado (IVA)

El IVA es un impuesto indirecto que grava el valor agregado en cada etapa de la producción y comercialización¹⁰. En Colombia, la tarifa general es del 19% desde 2016, tras aumentar 9 puntos porcentuales desde 1989 (10%). El Estatuto Tributario contempla dos tarifas diferenciales: 0% para bienes exentos y 5% para ciertos productos de la canasta básica y bienes estratégicos. Adicionalmente, existen bienes y servicios excluidos, que no pagan IVA a ninguna tarifa, pero cuyos productores tampoco pueden descontar el impuesto pagado en insumos, lo que genera distorsiones en las cadenas de valor.

Esta diferenciación en el IVA genera un alto nivel de gastos tributarios que favorecen principalmente a los hogares de mayores ingresos. En 2019, dichos gastos alcanzaron 7,1% del PIB, concentrados en bienes y servicios excluidos (82%), seguidos de exentos (14%) y con tarifa diferencial (4%) (Gráfico 11). Además, el beneficio aumenta con el nivel de ingreso, llegando a representar 20% del gasto en el decil más alto (Gráfico 12). Esto muestra una deficiente focalización y un costo de oportunidad elevado para el recaudo.

⁹ Costo no salarial del trabajo formal como porcentaje del salario neto.

¹⁰ La administración tributaria exige declarar ventas en toda la cadena y permite descontar el IVA de insumos, de modo que el impuesto solo recaiga sobre el valor agregado sin efectos en cascada.

Gráfico 11. Costo fiscal de los tratamientos diferenciales del IVA, 2019
(% del PIB)

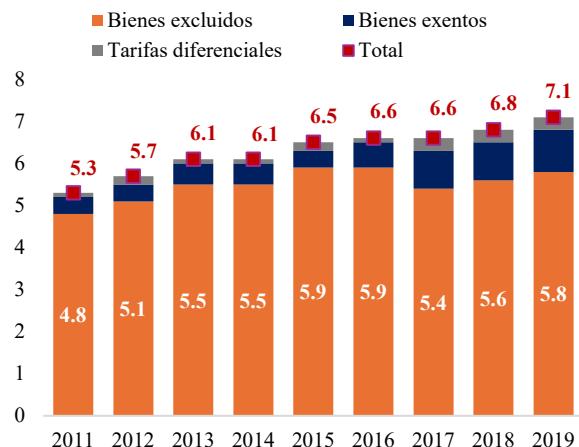
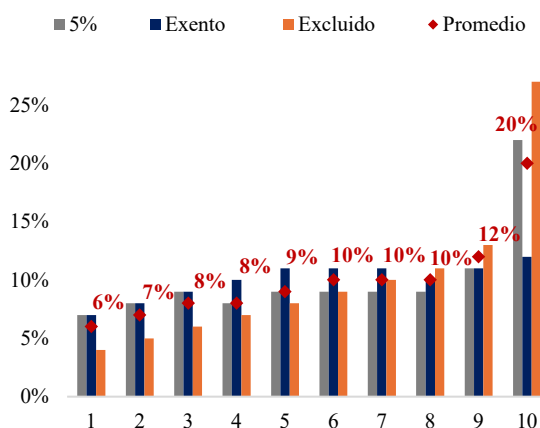


Gráfico 12. Gasto en bienes y servicios gravados al 5%, excluidos y exentos por decil de ingreso, 2019
(% del total)



Fuente: Fedesarrollo con base en Lora y Mejía (2021).

En comparación internacional, Colombia recaudó 7,1% del PIB por IVA en 2023, cifra similar al promedio OCDE (7,1%), superior a México (4,4%) pero menor a Chile (8,0%) (Gráfico 13). Sin embargo, la eficiencia¹¹ del IVA en Colombia fue solo del 38%, una de las más bajas del mundo, frente al 57% de la OCDE y el 76% de Chile, aunque ligeramente superior a México (37%) (Gráfico 14). La baja eficiencia responde tanto a los tratamientos diferenciales como a la evasión.

Gráfico 13. Recaudo del IVA, 2023
(% del PIB)

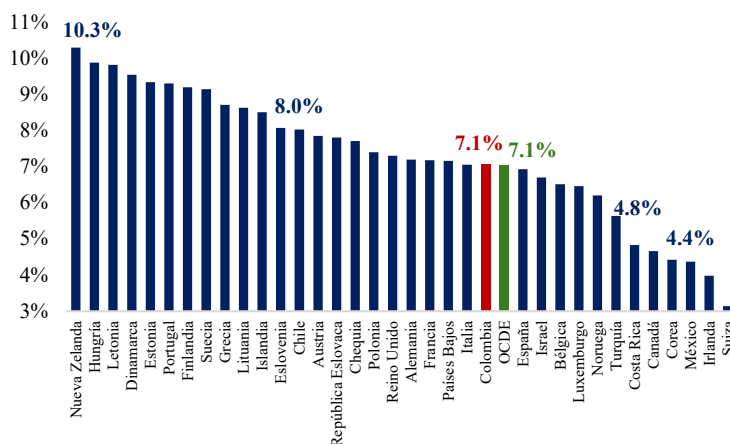
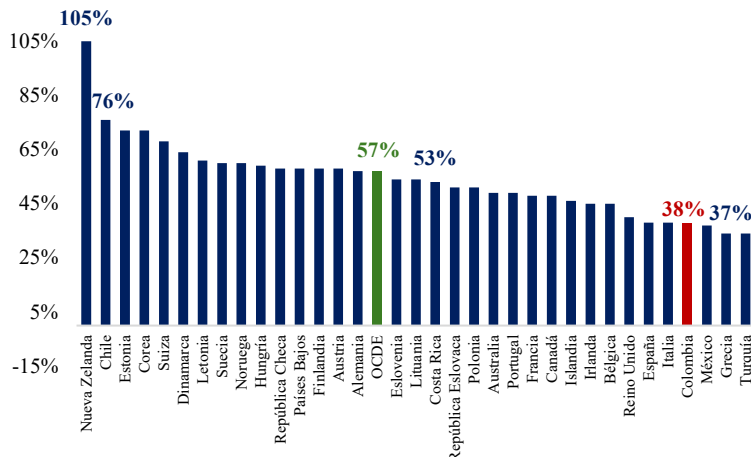


Gráfico 14. Eficiencia del recaudo del IVA, 2023
(Recaudo observado/recaudo potencial)



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la OCDE.

En los países de la OCDE, los tratamientos especiales del IVA son mucho más acotados y se concentran en servicios de interés general (educación, salud, servicios públicos, transporte de pasajeros, cultura) o en sectores con bases difíciles de estimar, como seguros y servicios financieros (Tabla 1). Los bienes exentos se limitan a alimentos esenciales, medicamentos y bienes culturales, como periódicos o revistas. En algunos casos existen tarifas reducidas entre 2% y 10%, como en Italia (tarifa general de 22%), España (21%),

¹¹ Proporción de recaudo del impuesto respecto al potencial.

Francia (20%) y Alemania (19%). En general, la lista es reducida, bajo el principio de que la neutralidad y la equidad¹² requieren no usar el IVA como herramienta de política sectorial, corrigiendo su regresividad con instrumentos distintos a exenciones o tarifas reducidas.

Tabla 1. Bienes o servicios excluidos y exentos a nivel internacional

Categorías	Nueva Zelanda	Luxemburgo	Chile	Estonia	Colombia	Tratamiento común en la OCDE
Servicios educativos		Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos
Servicios médicos y dentales		Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos
Servicios públicos domiciliarios			Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos
Servicios inmobiliarios		Excluidos	Excluidos		Excluidos	Excluidos
Insumos médicos			Exentos		Excluidos	Excluidos
Servicios de transporte		Exentos	Excluidos	Exentos	Excluidos	Excluidos
Servicios culturales		Excluidos		Excluidos	Excluidos	Excluidos
Servicios financieros	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos
Servicios de seguros en salud		Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos	Excluidos

Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la OCDE.

En contraste, los tratamientos diferenciales en Colombia abarcan una gama mucho más amplia de bienes y servicios. En la categoría de excluidos, además de los habituales reconocidos internacionalmente, se incluyen insumos y productos agrícolas, animales vivos, aparatos electrónicos de bajo costo, vehículos como bicicletas y *scooters*, y servicios de restaurantes, entre otros. En los bienes exentos, además de alimentos, se contemplan paneles solares, artículos militares y combustibles como el alcohol carburante. Este amplio conjunto de exclusiones y exenciones refleja un margen significativo de recaudo no aprovechado, que podría convertirse en mayores ingresos fiscales si la lista se ajusta a los estándares internacionales.

2.2. Presiones de gasto

Desde la pandemia, el gasto primario en Colombia se ha mantenido en niveles superiores a los observados históricamente. Mientras entre 2015 y 2019 promedió 16,0% del PIB, en 2020 aumentó a 20,2% como respuesta a la emergencia sanitaria y, en lugar de retornar a su tendencia previa, se estabilizó en 18,8% del PIB entre 2021 y 2025. De acuerdo con estimaciones de Fedesarrollo, en 2025 el gasto primario será \$97 billones (5,3% del PIB) superior al nivel que habría resultado de mantener la trayectoria prepandemia. Este aumento se concentra en el gasto de funcionamiento, que se ubica 6,0% del PIB por encima de la tendencia, y ha sido parcialmente compensado por una menor inversión pública (-0,7% del PIB) (Gráfico 15).

El mayor gasto en funcionamiento se explica principalmente por el aumento en transferencias, que representa el 95% del desvío. Cuatro rubros concentran este incremento: salud, con \$24,4 billones (1,3% del PIB), impulsados por el alza real de la UPC, la inclusión de nuevas tecnologías en el Plan de Beneficios en Salud y la implementación de la Ley Estatutaria; el SGP, con \$19,6 billones (1,1% del PIB), debido a su vinculación con el crecimiento de los ingresos corrientes del Gobierno nacional tras las reformas tributarias; y pensiones, con \$17,3 billones (1,0% del PIB), por el aumento del salario mínimo y los traslados desde el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) al Régimen de Prima Media (RPM) (Gráfico 16).

¹² Según la OCDE, la neutralidad tributaria exige que el IVA dependa solo del valor agregado, sin distorsiones por tipo de bien o sector. La equidad tributaria implica que bienes con igual valor agregado paguen una carga similar y que los de mayor valor agregado enfrenten una carga proporcionalmente mayor.

Gráfico 15. Gasto primario del Gobierno nacional central
(Billones de pesos corrientes)

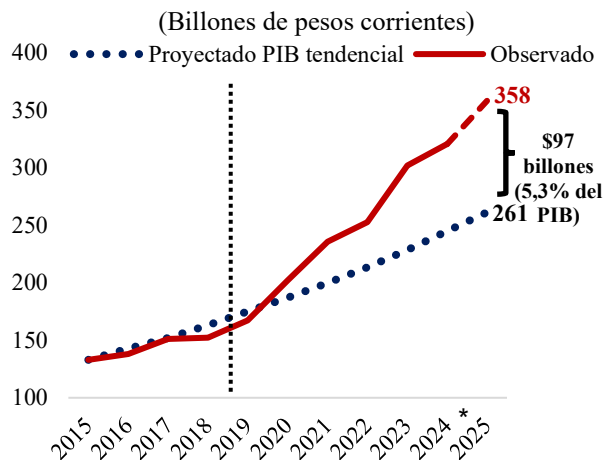
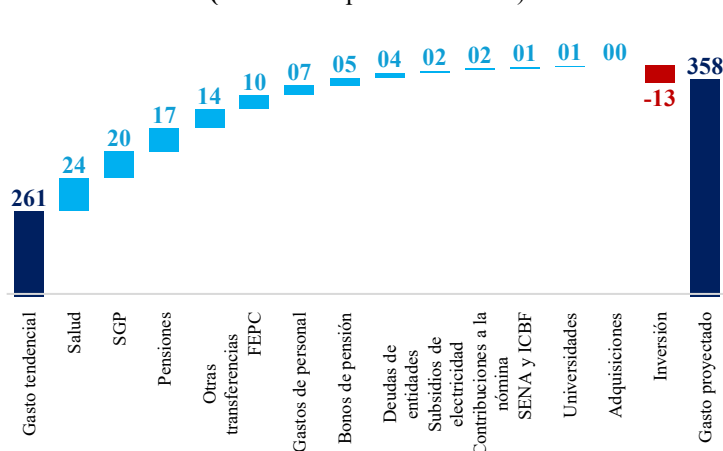


Gráfico 16. Determinantes del incremento del gasto primario, 2025
(Billones de pesos corrientes)



Fuente: Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

A estos componentes se suma el FEPC que en 2025 generará una presión de \$10,3 billones (0,6% del PIB). Aunque este valor es menor que el observado en 2024, el FEPC ha acumulado cerca de \$80 billones en déficit entre 2021 y 2025, tras haber operado con balance neutro antes de la pandemia. En conjunto, estos factores han contribuido a que el gasto primario se mantenga estructuralmente por encima de su trayectoria esperada, generando presiones adicionales sobre la sostenibilidad fiscal.

3. Propuestas de reforma al sistema tributario colombiano

Esta sección presenta un conjunto de medidas orientadas a fortalecer la estructura tributaria y aumentar el recaudo. Se propone reducir el umbral obligatorio para declarar renta y modificar las tarifas para avanzar hacia un esquema más progresivo en personas naturales; igualar el límite de renta exenta en la cédula de pensiones al de las rentas laborales; reducir gradualmente la tarifa de renta para personas jurídicas y adoptar tarifas marginales progresivas para reducir el costo del capital e incentivar la inversión; y eliminar el impuesto al patrimonio por su bajo recaudo, alta elusión y efectos distorsionantes. En el frente laboral, se plantea reducir el umbral de exoneración de aportes a salud a tres salarios mínimos, a partir de los cuales se aplicaría un aporte sobre la porción salarial que exceda este valor, de manera que la contribución se haga por los trabajadores con mayor formación y menor riesgo de informalidad. Finalmente, en el IVA, se propone aumentar la tarifa reducida del 5% al 10%, restringir las exclusiones y exenciones a bienes esenciales, aplicar la tarifa general del 19% a bienes con tratamientos preferenciales injustificados y reemplazar el mecanismo de devolución por un mecanismo de no pago de IVA para los hogares de menores ingresos.

3.1. Ampliación de la base gravable del impuesto de renta a personas naturales

El impuesto de renta a las personas naturales en Colombia es uno de los tributos directos del orden nacional, que grava los ingresos susceptibles de incrementar el patrimonio, ya sea por actividades laborales, profesionales, comerciales o financieras, dentro o fuera del país. El Estatuto Tributario establece una clasificación por cédulas, que organiza las rentas en cuatro categorías: la cédula general¹³, la cédula de pensiones, la cédula de dividendos y la de ganancias ocasionales. En particular, un individuo adquiere la

¹³ La cédula general agrupa las rentas de trabajo, de capital, honorarios e ingresos no laborales.

obligación de presentar su declaración de renta si percibió en el año gravable correspondiente ingresos brutos superiores a 1.400 UVT¹⁴ (\$5.809.833 mensuales en 2025)¹⁵. Por su parte, los contribuyentes tienen derecho a descontar aquellos recursos que fueron necesarios para la generación de su renta, como aportes obligatorios a la seguridad social o costos intermedios de su actividad económica. Estos descuentos pueden ser de dos tipos: los ingresos no constitutivos de renta¹⁶ y las detracciones que, a su vez, incluyen las rentas exentas¹⁷ y las deducciones¹⁸. Esto implica que la base gravable se calcula como:

$$\text{Renta líquida} = \text{Ingresos brutos} - \text{Ingresos no constitutivos de renta}$$

$$\text{Base gravable} = \text{Renta líquida} - \text{Rentas exentas} - \text{Deducciones}$$

Una vez definida la base gravable, el impuesto de renta a cargo se calcula siguiendo la tabla de tarifas del Estatuto Tributario. Estas tasas siguen el principio de progresividad: el monto de impuestos por unidad de ingreso debe ser creciente en el ingreso, por lo cual, la tasa marginal debe aumentar a medida que la base gravable es mayor (Tabla 2.) En particular, los individuos cuya base gravable anual es inferior a 1.090 UVT (equivalentes a \$4.523.409 mensuales en 2025) no están obligados a pagar impuesto de renta. Este diseño del impuesto ha sido objeto de seis reformas legales desde el año 2000¹⁹, en donde la más reciente (Ley 2277 de 2022²⁰), redujo el límite nominal de renta exenta para asalariados en un 73%, al pasar de 2.880 a 790 UVT anuales (de \$11.951.760 a \$3.278.434 mensuales en 2025).

Tabla 21. Estructura del impuesto de renta a personas naturales en Colombia

Tabla 21. Estructura del impuesto de renta a personas naturales en Colombia				
Cédula	Ingresos	Ingreso no constitutivo de renta	Rentas exentas	Deducciones
General ²¹	Laborales	Aportes obligatorios a salud y pensión	Renta exenta del 25% (hasta 790 UVT), y aportes voluntarios a pensión y salud ²²	Dependientes, intereses de vivienda y aportes voluntarios a cuentas AFC ²³
	Capital	Aportes obligatorios a salud y pensión, y costos	Aportes voluntarios a pensión y salud	
	Honorarios			
	No laborales			
Pensiones	Mesadas pensionales	Aportes obligatorios a salud	Renta exenta del 100% (hasta 12.000 UVT)	N/A
Dividendos	Dividendos	N/A	N/A	N/A
Ganancias ocasionales	Ganancias ocasionales	Costos	Específico según la ganancia ocasional ²⁴	N/A
Tarifas aplicables sobre la base gravable:				
0 – 1.090 UVT: 0%. 1.090 – 1.700: 19%. 1.700 - 4.100 UVT: 28%. 4.100 - 8.670 UVT: 33%. 8.670 - 18.970 UVT: 35%. 18.970 - 31.000: 37% y desde 31.000 UVT: 39%				

Tarifas aplicables sobre la base gravable:

0 – 1.090 UVT: 0%, 1.090 – 1.700: 19%, 1.700 - 4.100 UVT: 28%, 4.100 - 8.670 UVT: 33%, 8.670 - 18.970 UVT: 35%, 18.970 - 31.000: 37% y desde 31.000 UVT: 39%

Fuente: Fedesarrollo con base en el Estatuto Tributario.

¹⁴ La UVT (Unidad de valor tributario) es una unidad creada para estandarizar y actualizar valores tributarios según la inflación. En 2025 equivale a \$49.799.

¹⁵ También se debe declarar renta si se cumple al menos una condición: patrimonio bruto mayor a 4.500 UVT, consumos con tarjeta de crédito superiores a 1.400 UVT, compras y consumos totales mayores a 1.400 UVT o consignaciones, depósitos e inversiones financieras superiores a 1.400 UVT en el año gravable.

¹⁶ Los ingresos no constitutivos de renta incluyen aportes obligatorios a la seguridad social, costos de rentas de capital, honorarios e ingresos no laborales, así como devoluciones, rebajas y descuentos de estos últimos.

¹⁷ Las rentas exentas incluyen aportes voluntarios a pensión y salud prepagada. Los asalariados cuentan con una renta exenta automática del 25% hasta 790 UVT anuales (\$3.278.434 mensuales en 2025), y los pensionados con una exención del 100% de sus mesadas hasta 12.000 UVT (\$49.799.000 mensuales en 2025).

¹⁸ Las deducciones incluyen gastos de dependientes, intereses de vivienda y aportes voluntarios a cuentas AFC. En la cédula general, la suma de deducciones y rentas exentas no puede superar el 40% de la renta líquida total o 1.340 UVT (\$5.560.888 en 2025).

¹⁹ Específicamente en los años 2003, 2006, 2012, 2016, 2018 y 2022.

²⁰ La reforma de 2022 redujo en 2023 la tasa efectiva del 1% más rico frente a 2022, pero la aumentó para el 8% de mayores ingresos respecto al promedio 2019-2021. Frente a 2022 bajaron contribuyentes y recaudo, aunque en comparación con 2019-2021 crecieron 50% y 45% respectivamente.

²¹ En la cédula general, rentas exentas y deducciones no pueden exceder el 40% de la renta líquida total o 1.340 UVT anuales.

²² Hace referencia a los aportes voluntarios a cuentas individuales de pensión y membresías a servicios de salud prepagada.

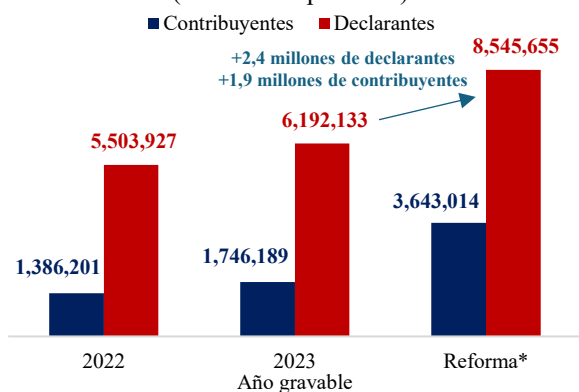
²³ Las cuentas AFC son cuentas de ahorro destinadas a quienes buscan financiar la compra de vivienda.

²⁴ Las ganancias ocasionales provienen de herencias, venta de activos fijos, premios, seguros de vida, liquidación de sociedades y devolución de saldos pensionales, y sus exenciones están reguladas en los artículos 307 a 311-1 del Estatuto Tributario.

En este contexto, se proponen dos reformas: reducir el umbral obligatorio para presentar la declaración de renta y modificar las tarifas aplicables. La primera medida implica que el nivel de ingresos brutos a partir del cual se declare renta disminuya de las actuales 1.400 UVT anuales (\$5.809.883 mensuales en 2025) a 700 UVT anuales (\$2.904.942 mensuales). Se estima que esto podría incrementar en un 38% la base de declarantes, de 6.192.133 registrados en el año gravable 2023 hasta 8.545.655 en el escenario con reforma (Gráfico 17). La segunda medida plantea modificar las tarifas marginales del impuesto, que pasarían de siete a once tramos, de forma escalonada: 0%, 3%, 6%, 9%, 15%, 21%, 28%, 33%, 35%, 37% y 39% (Tabla 3). En particular, la primera tarifa del 0% aplicaría hasta las 545 UVT de base gravable (\$2.261.175 mensuales), en comparación con el sistema actual que aplica hasta las 1.090 UVT (\$4.523.409 mensuales).

Estas dos medidas son complementarias: la reducción del umbral mínimo para presentar declaración de renta fortalece la capacidad de fiscalización de la autoridad tributaria al incorporar un mayor número de declarantes, mientras que la reforma tarifaria incrementa el número de contribuyentes, al reducir el tramo con tarifa de 0%²⁵ y establecer tarifas escalonadas que avanzan en intervalos más uniformes. Con estas modificaciones, las personas naturales con ingresos superiores al 89% de los ocupados estarían obligadas a tributar, ampliando la base gravable frente al escenario actual, en el que solo contribuyen aquellos con ingresos brutos superiores al 96% de los ocupados. En particular, el umbral a partir del cual se empezaría a tributar sería de \$3.277.833 mensuales en 2025 para un asalariado, frente a los \$6.555.665 en el régimen actual. En consecuencia, se estima que esta propuesta generaría un recaudo adicional del 0,4% del PIB (\$7,4 billones de 2025), lo que representaría un incremento de 25%, al pasar de un recaudo estimado de 1,6% del PIB en el escenario sin reforma (\$29,49 billones de 2025) a 2,0% del PIB (\$36,86 billones de 2025) tras la reforma.

Gráfico 17. Declarantes y contribuyentes al impuesto de renta de personas naturales
(Número de personas)



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la DIAN.

Tabla 3. Propuestas de reforma al impuesto de renta a personas naturales en Colombia

	Escenario actual	Reforma propuesta
Tarifas (RLG)	0 – 1.090 UVT: 0% 1.090 – 1.700: 19% 1.700 – 4.100 UVT: 28% 4.100 – 8.670 UVT: 33% 8.670 – 18.970 UVT: 35% 18.970 – 31.000: 37% Desde 31.000 UVT: 39%	0 - 545 UVT: 0% 545 - 790 UVT: 3% 790 - 1.000 UVT: 6% 1.000 - 1.230 UVT: 9% 1.230 – 1.470 UVT: 15% 1.470 - 1.700 UVT: 21% 1.700 - 4.100 UVT: 28% 4.100 - 8.670 UVT: 33% 8.670 – 18.970 UVT: 35% 18.970 – 31.000 UVT: 37% Desde 31.000 UVT: 39%
Base gravable con tarifa de 0%	1.090 UVT anuales: \$4.523.409 mensuales (2,9 salarios medianos)	545 UVT anuales: \$2.261.705 mensuales (1,5 salarios medianos)
Tributa desde:	Ingresos mensuales superiores a \$6.555.665	Ingresos mensuales superiores a \$3.277.833

3.2. Modificación de las rentas exentas de pensionados

En la actualidad, las pensiones están exentas de impuestos hasta un monto de 12.000 UVT anuales (\$49.799.000 mensuales en 2025). Sin embargo, dado que la Corte Constitucional en 2013 determinó que las mesadas pensionales no podrán superar los 25 salarios mínimos (\$35.587.500 mensuales en 2025), en la práctica, ningún pensionado es objeto del impuesto de renta a personas naturales en Colombia, lo que

²⁵ La renta líquida gravable a partir de la cual se empieza a tributar bajaría de 1.090 a 545 UVT anuales, es decir, de \$4.523.409 (2,9 salarios medianos) a \$2.261.704 mensuales (1,5 salarios medianos).

resulta en una inequidad horizontal frente a otras fuentes de ingresos. A su vez, esto profundiza la ineficiencia fiscal, ya que los pensionados reciben un subsidio implícito sobre sus mesadas de entre 31,2% y 71,4% si son hombres y entre 43,4% y 75,2% si son mujeres. Adicionalmente, los subsidios son más costosos para el Estado a medida que la mesada pensional es más alta (Farné y Nieto, 2017). En particular, en 2024 se destinó el 1,2% del PIB, equivalente a \$20,8 billones del presupuesto público (5% del total sin deuda), a financiar el régimen pensional de prima media, de los cuales el 73% se destinó a hogares no pobres.

Por lo tanto, se proponen dos reformas: fijar la destinación específica de la cédula de pensiones del impuesto de renta a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), creado por la Ley 2381 de 2024²⁶, e igualar el límite de renta exenta de la cédula pensional al aplicable para las rentas de trabajo en la cédula general (790 UVT anuales, \$3.278.434 mensuales en 2025). Esto representaría una disminución frente a la renta exenta actual de pensionados de 12.000 UVT anuales (\$49.799.000 mensuales en 2025). Esta propuesta, combinada con la iniciativa de reformar las tarifas vigentes del impuesto, resultaría en que los pensionados con mesadas a partir de \$5.327.057 en 2025 comenzarían a tributar al fondo de solidaridad²⁷. La implementación de esta propuesta implicaría que el gravamen recaería sobre el 28% de pensionados con mesadas más altas, protegiendo el ingreso del 72% restante, cuyas mesadas son inferiores a \$5.327.057 en 2025. En balance, los ingresos fiscales estimados de esta medida con destino a financiar el pilar solidario de pensiones serían alrededor de 0,1% del PIB²⁸ (\$1,84 billones en 2025).

3.3. Eliminación del impuesto al patrimonio

En Colombia, el impuesto al patrimonio aplica para personas naturales con patrimonios líquidos superiores a 72.000 UVT (\$3.585 millones en 2025). Las tarifas marginales son de 0,5%, 1,0% y 1,5%, según si el patrimonio supera los umbrales de 72.000 UVT, 122.000 UVT (\$6.075 millones) o 239.000 UVT (\$11.901 millones). En 2024 solo 32.397 personas declararon este impuesto, equivalente al 0,5% de los declarantes de renta de personas naturales. El recaudo ascendió a \$1,15 billones (0,1% del PIB), apenas 0,6% de los ingresos de la DIAN. Este bajo aporte contrasta con sus altos costos económicos, pues distorsiona los incentivos al ahorro y la inversión. Prueba de esto es que solo cuatro países mantienen este impuesto (Colombia, España, Noruega y Suiza), lo que lo convierte en una figura excepcional a nivel internacional.

La reforma tributaria de 2022 redujo el umbral de 137.711 UVT (\$6.858 millones de 2025) a 72.000 UVT desde 2023 y estableció tarifas marginales más graduales²⁹, ampliando la base de declarantes y aumentando el recaudo. Sin embargo, también redujo la participación de los patrimonios más altos. En 2024, el número de contribuyentes fue más de cuatro veces superior al promedio 2019-2021 y el patrimonio declarado creció 47% en términos reales, de \$169,9 billones a \$249,2 billones. No obstante, entre quienes poseen patrimonios superiores a 239.000 UVT (\$11.902 millones de 2025)³⁰, los declarantes cayeron 24% y el patrimonio reportado disminuyó 36%, reflejando que los mayores gravámenes intensificaron la elusión y

²⁶ El Artículo 25 de la Ley 2381 de 2024 dispuso que la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional financiará el Pilar Solidario, otorgando un subsidio económico a personas en pobreza extrema, vulnerabilidad y a madres comunitarias, sustitutas y FAMI que cumplan los requisitos legales.

²⁷ Esta es una modificación más restrictiva en comparación a las propuestas en la reforma tributaria de 2022 y la reforma pensional de 2024, las cuales proponían reducir la renta exenta a 1.790 UVT y 1.000 UVT anuales, respectivamente, lo que hubiera implicado que los pensionados tributarían con mesadas a partir de \$9.317.361 o \$6.165.020, respectivamente.

²⁸ Esta estimación de recaudo considera únicamente el gravamen potencial de las pensiones del régimen de prima media de Colpensiones.

²⁹ Antes de la reforma tributaria de 2022, existía una tarifa única del 1%.

³⁰ Estos declarantes fueron los únicos que experimentaron un incremento en la tarifa efectiva de tributación con la reforma de 2022, la cual pasó de 1% a 1,06%.

la movilidad de capitales, reduciendo la efectividad del impuesto en captar recursos de los contribuyentes más ricos.

Así, el impuesto al patrimonio no solo recauda poco, sino que desincentiva la permanencia de altos patrimonios y reduce la base gravable del impuesto de renta, con efectos negativos sobre el empleo, la actividad económica y los ingresos fiscales. Por ello, se propone su eliminación completa, con un costo fiscal estimado de 0,1% del PIB en 2025 (\$1,6 billones).

3.4. Reducción de las tarifas del impuesto de renta a personas jurídicas

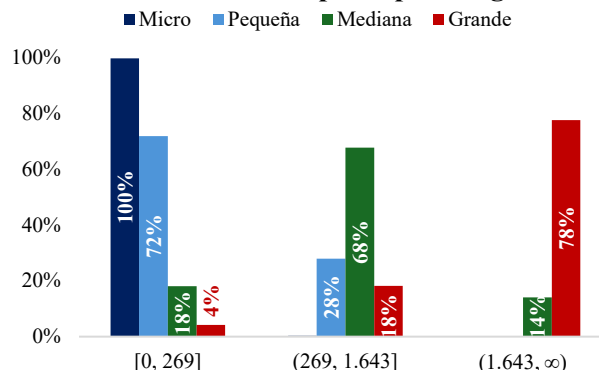
La elevada tarifa general del impuesto de renta a personas jurídicas en Colombia desincentiva la inversión, al aumentar el costo de uso del capital. Además, el sistema de exenciones y tarifas especiales genera tasas efectivas más altas para las empresas más pequeñas o con menores ingresos. Para corregir estas distorsiones, se propone reducir la tarifa general y reemplazarla por un esquema progresivo de tarifas marginales según el nivel de renta líquida gravable (Tabla 4). Esta propuesta se inspira en el modelo que Estados Unidos mantuvo entre 1918 y 2017³¹, el cual no afectó negativamente su competitividad: durante ese periodo, su PIB per cápita fue superior al de economías avanzadas comparables.

La propuesta incorpora tres rangos de renta líquida gravable³². El primer rango incluye empresas con rentas de hasta 5.402 UVT (\$269 millones de 2025), que pagarían una tarifa fija del 24% desde el primer año. El segundo abarca empresas con rentas entre 5.402 y 32.993 UVT (\$1.643 millones), que iniciarían con una tarifa del 35%, la cual se reduciría gradualmente hasta llegar al 28% en el quinto año. Finalmente, las empresas con rentas superiores a 32.993 UVT pagarían una tarifa del 33% al quinto año. Este diseño beneficiaría a todas las microempresas y a la mayoría de las pequeñas, mientras que las tarifas más altas aplicarían a empresas medianas y grandes (Gráfico 18).

Tabla 4. Propuesta de tarifas marginales

Rangos RLG (Millones de pesos)	2027	2028	2029	2030	2031
[0, 269]	24%	24%	24%	24%	24%
(269, 1.643]	35%	34%	32%	30%	28%
(1.643, ∞)	35%	34%	34%	33%	33%

Gráfico 18. Tamaño de empresa por rango de tarifa



Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la DIAN.

Esta reforma implicaría una reducción en el recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas. Como la disminución de tarifas sería gradual, el impacto fiscal pasaría de 0,64% del PIB (\$11,7 billones) en el segundo año, a 0,73% del PIB (\$13,3 billones) en el quinto año. Sin embargo, al final del periodo, la tarifa promedio efectiva se ubicaría en 25%, alineándose con la mediana global. Esto reduciría el costo de uso

³¹ Este sistema fue reemplazado en 2017 por una tarifa plana de 21% tras la reforma de la administración de Donald Trump (Tax Cuts and Jobs Act).

³² El sistema propuesto busca integrar todos los regímenes del impuesto sobre la renta aplicables a personas jurídicas, lo que implicaría la eliminación del Régimen Simple de Tributación (RST). Esta unificación corrige las distorsiones generadas por tratamientos diferenciados que permiten el arbitraje tributario entre regímenes con distintas tarifas efectivas, incluso entre empresas con niveles de renta gravable iguales, afectando así el principio de equidad horizontal.

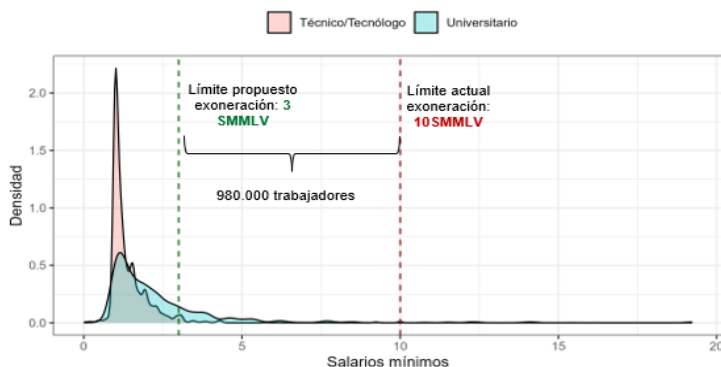
del capital, incentivaría la inversión y el crecimiento, y podría generar efectos positivos sobre el recaudo futuro de renta e IVA, tanto de personas naturales como jurídicas.

3.5. Reducción de la exoneración de contribuciones a salud por parte de los empleadores

La modificación a las contribuciones parafiscales en 2012 ayudó a reducir la informalidad laboral en años posteriores. Por ello, cualquier ajuste debe considerar sus efectos sobre el empleo formal, especialmente en los segmentos más vulnerables. Por ejemplo, los trabajadores con menor nivel educativo son más sensibles a los aumentos en costos laborales³³ (Otero-Cortés et al., 2025). Además, la informalidad disminuye entre quienes tienen mayores ingresos³⁴ y, en promedio, mayor educación, lo que refuerza la necesidad de un diseño diferenciado que preserve los avances logrados en formalización.

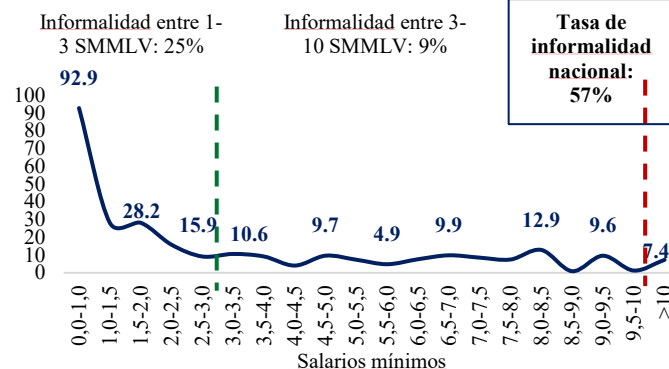
En este contexto, se propone reducir el umbral de exoneración a tres salarios mínimos mensuales. Este valor supera el salario del 98% de quienes tienen formación técnica o tecnológica, pero es inferior al del 20% de los ocupados con grado universitario (Gráfico 19). Además, coincide con una reducción significativa en la incidencia de informalidad: del 25,2% entre quienes ganan entre 1 y 3 salarios mínimos, al 9% entre quienes ganan entre 3 y 10 (Gráfico 20). De esta forma, el mayor aporte recaería en los trabajadores con más educación y menor incidencia de informalidad. Adicionalmente, para evitar que el nuevo umbral genere incentivos a la concentración salarial, se plantea que el aporte se calcule únicamente sobre la fracción del salario que exceda los tres salarios mínimos. En consecuencia, el efecto sería marginal para los trabajadores con salarios cercanos al umbral y aumentaría progresivamente para los de mayores ingresos. En total, la medida afectaría aproximadamente a 980.000 trabajadores, lo que representa una fracción reducida del total de ocupados.

Gráfico 19. Distribución salarial de trabajadores por nivel educativo
(Salario mínimo de 2024)



Fuente: Fedesarrollo con base en datos del DANE-GEIH.

Gráfico 20. Tasa de informalidad laboral por nivel de ingreso
(%)



El impacto fiscal de la medida también debe incorporar su efecto sobre el impuesto de renta de personas jurídicas ya que las contribuciones a salud son ingresos no constitutivos de renta para los empleadores, lo que reduce su base gravable y, por tanto, el recaudo de este impuesto. Con esta reforma, el monto de las contribuciones, que actualmente se incluye en el cálculo del impuesto de renta, pasaría a restarse a la base gravable. Sin embargo, el efecto neto sería positivo ya que actualmente se recauda el 35% de este monto a través del impuesto de renta, mientras que con la reforma se recibiría el 100% de la contribución, dejando

³³ Específicamente, los autores evalúan el impacto de un incremento en los costos salariales sobre el empleo formal. No existe evidencia específica para las contribuciones a salud.

³⁴ Según la GEIH, la informalidad se ubica en promedio en 93% para los trabajadores que devengan menos de 1 salario mínimo, 28% para quienes devengan entre 1 y 2 salarios mínimos, y disminuye a 10% entre quienes reciben entre 3 y 4 salarios mínimos.

de percibir solo el 35% en renta y reteniendo un recaudo neto equivalente al 65% del total. Teniendo en cuenta esto, la medida generaría un incremento neto en las contribuciones estimado en 0,20% del PIB, equivalente a \$3,6 billones en 2025.

3.6. Modificación de la estructura tributaria del IVA

La baja eficiencia del IVA en Colombia no solo responde a la evasión, sino también a la amplitud de bienes y servicios excluidos o con tarifas reducidas. Para mejorar la eficiencia del sistema, se propone aumentar la tarifa diferencial del 5% al 10% y limitar drásticamente la lista de bienes y servicios exentos o excluidos, en línea con estándares internacionales. La eliminación de la tarifa del 5% implicaría, por ejemplo, que productos como cereales, aceites en bruto, maquinaria, vehículos eléctricos y sus partes pasen a estar gravados con una tarifa del 10%, sin representar un cambio sustancial en su tratamiento tributario actual (Tabla 5).

Tabla 5. Resumen de bienes o servicios con tratamiento diferencial que pasarían a tener la tarifa general del IVA

Categoría anterior	Bien o servicio	Recaudo total (billones de 2025)
Tarifa del 5%	Alimentos como pasta, azúcar, café, cereales y sus harinas, embutidos, chocolate o nueces	\$3,8 (0,2% del PIB)
Tarifa del 5%	Aceites en bruto y sus residuos	
Tarifa del 5%	Alimentos para animales, herramientas y maquinaria para el sector agropecuario	
Tarifa del 5%	Algodón sin cardar, madera en bruto	
Tarifa del 5%	Vehículos eléctricos de más de \$2,5 millones y sus partes	
Tarifa del 5%	Partes para el plan de gas vehicular	
Tarifa del 5%	Barcos para el transporte de personas o mercancías	
Tarifa del 5%	Medicina prepagada	
Tarifa del 5%	Servicios de vigilancia o aseo	
Tarifa del 5%	Licores, vinos, aperitivos y similares	\$3,6 (0,2% del PIB)
Exentos	Artículos para energía solar (paneles, inversores, controladores)	
Exentos	Armas de guerra	
Exentos	Alcohol carburante*	
Exentos	Ganado bovino y plantas vivas	
Exentos	Libros y revistas	\$9,8 (0,6% del PIB)
Excluidos	Juegos de azar y apuestas (en línea)*	
Excluidos	Animales vivos, semillas, abonos y maquinaria para el sector agropecuario	
Excluidos	Carbón mineral (hulla) y derivados*	
Excluidos	Vehículos eléctricos de menos de \$2,5 millones	
Excluidos	Computadores y celulares de bajo costo	
Excluidos	Servicio de restaurantes	
Recaudo bruto		\$17,2 (1,0% del PIB)
Costo de la medida de no pago de IVA		\$1,1 (0,1% del PIB)
Recaudo neto		\$16,1 (0,9% del PIB)

Fuente: Fedesarrollo con base en datos de la DIAN.

Nota: *Estos artículos tendrían una tarifa del 19%. Esto se fundamenta en el hecho de que otros artículos de la misma naturaleza como los juegos de azar y apuestas físicas, y otros tipos de carbón y combustibles, están gravados a la tarifa general, por lo que gravarlos a una tarifa reducida constituye un tratamiento arbitrario.

También se plantea limitar los bienes y servicios excluidos a los reconocidos internacionalmente como esenciales. Los demás quedarían sujetos a la tarifa reducida del 10%. Esto incluiría insumos y productos agrícolas, animales vivos, electrodomésticos de bajo costo, vehículos eléctricos (como bicicletas y *scooters*) y servicios de restaurantes. Por su parte, las exenciones se restringirían a un conjunto reducido de alimentos básicos y medicamentos. Asimismo, pasarían a la tarifa del 10% algunos productos actualmente exentos como paneles solares, artículos militares y ganado bovino.

Adicionalmente, se propone que los bienes y servicios que hoy tienen un tratamiento preferencial frente a otros de naturaleza similar pasen a pagar la tarifa general del 19%. Esto incluye juegos de azar y apuestas en línea, alcohol carburante, y tipos de carbón como la hulla, los cuales hoy están excluidos o exentos, mientras sus equivalentes sí enfrentan la tarifa general. En conjunto, estas modificaciones permitirían incrementar el recaudo del IVA en 1,0% del PIB (\$17,2 billones de 2025) desde el primer año de implementación: 0,2% del PIB provendría del aumento de la tarifa reducida del 5% al 10% (\$3,8 billones), y 0,8% de la reducción del universo de bienes excluidos o exentos (\$13,4 billones).

Finalmente, se propone eliminar el mecanismo vigente de devolución del IVA, dado su bajo impacto y deficiente focalización, pues alrededor del 45,4% de los beneficiarios no pertenece a hogares en condición de pobreza y, además, buena parte de las compras se realizan en canales informales donde no se recauda el impuesto. En su reemplazo, se plantea un esquema de no pago de IVA dirigido a los hogares de los dos primeros deciles de ingreso³⁵, los más expuestos a los efectos sociales adversos de la reforma. El costo de este mecanismo se estima en \$1,1 billones (0,1% del PIB), cifra superior a la apropiación prevista para la devolución de IVA en 2025 (\$123 mil millones), pero similar a los recursos ejecutados en años anteriores (\$1,2 billones entre 2021 y 2024). De esta forma, la limitación de exenciones y exclusiones se complementa con un instrumento redistributivo que protege a los hogares más vulnerables, asegurando que la reforma al IVA contribuya no solo a mejorar la eficiencia del impuesto, sino también a mitigar sus efectos regresivos. Considerando el costo del nuevo esquema, el impacto neto de la medida ascendería a \$16,1 billones, equivalentes a 0,9% del PIB.

4. Propuesta de ajuste de gasto

Desde la pandemia, el gasto primario en Colombia se ha estabilizado en niveles superiores a su tendencia histórica, con un desvío estimado de \$97 billones (5,3% del PIB) en 2025 frente a la trayectoria prepandemia. Este se concentra principalmente en el gasto de funcionamiento, impulsado por mayores transferencias en salud, el SGP, pensiones y el FEPC. En respuesta a este diagnóstico, esta sección se enfoca en propuestas para contener y racionalizar el gasto público en los siguientes frentes: cierre del diferencial de precios del FEPC, la eliminación de los beneficios tributarios a los biocombustibles, el ajuste al crecimiento del SGP, la revisión de los regímenes pensionales especiales y exceptuados, la sostenibilidad del sistema de salud, la focalización de los subsidios de energía eléctrica, el control del crecimiento del gasto en personal, y la mejora en la eficiencia del gasto público.

4.1. Déficit del Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)

El FEPC, creado en 2007 para mitigar la volatilidad de los precios internacionales en el mercado interno, tuvo balances positivos entre 2010 y 2019 por \$1,5 billones anuales en promedio. No obstante, desde 2020 se registró un deterioro estructural en sus finanzas, explicado por el aumento sostenido de los precios internacionales del petróleo. El déficit alcanzó \$11,4 billones en 2021, \$36,7 billones en 2022, \$20,5 billones en 2023 y \$10,7 billones en 2024, todos financiados con recursos del presupuesto general de la Nación (Gráfico 21).

En respuesta, entre marzo de 2023 y marzo de 2024, el Gobierno incrementó en 64% el ingreso al productor de la gasolina (de \$6.260 a \$10.305 por galón), cerrando la brecha con el precio de paridad internacional. Esto permitió reducir el déficit del FEPC por subsidio a la gasolina: de \$16,7 billones en 2022 a \$5,3 billones en 2023, y eliminarlo por completo en 2024 y 2025. En contraste, el ajuste del ACPM ha sido

³⁵ Un programa similar opera en Uruguay desde 2022. A través de este programa, los hogares beneficiarios de la política social Asignaciones Familiares del Plan de Equidad quedan exentos del pago de IVA hasta un monto determinado, siempre que realicen sus compras utilizando la billetera electrónica diseñada por el Banco Central.

limitado. Aunque el ingreso al productor aumentó 27,3% entre marzo de 2023 y julio de 2025 (de \$4.400 a \$5.599 por galón), sigue por debajo del precio de referencia, lo que mantuvo el déficit en \$10,7 billones en 2024 y \$10,3 billones en 2025, tras una reducción parcial desde \$20 billones en 2022 y \$15,5 billones en 2023 (Gráfico 22).

A julio de 2025, persiste una brecha de \$3.493 por galón en el ACPM, que requeriría un ajuste del 32% para alcanzar el precio de paridad. Se propone cerrar progresivamente esta brecha, mitigando impactos inflacionarios y facilitando una eventual reducción en el precio de la gasolina. Adicionalmente, se recomienda que la CREG publique diariamente el ingreso al productor para mejorar la transparencia. Esta medida permitiría liberar espacio fiscal por \$10 billones (0,6% del PIB de 2025).

Gráfico 21. Déficit del FEPC, 2008- 2025
(Billones de pesos)

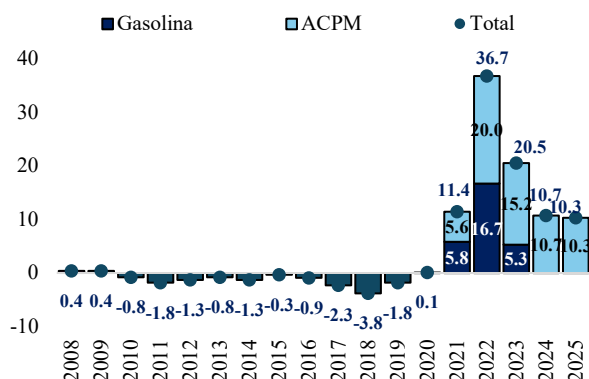
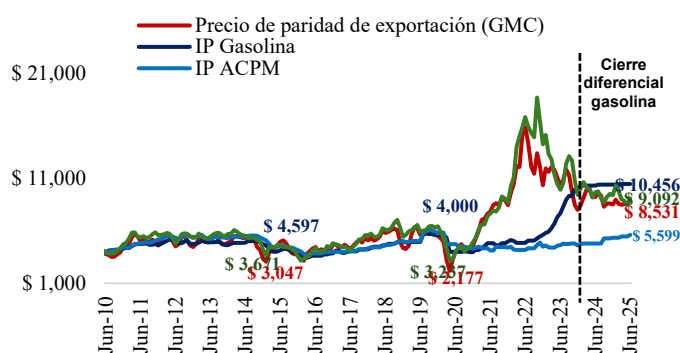


Gráfico 22. Ingreso al productor y precio paridad de exportación
(Pesos/galón)



Fuente: Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y EIA.

4.2. Subsidio a biocombustibles

En Colombia, los biocombustibles como el alcohol carburante y el biodiésel gozan de un tratamiento tributario preferencial que representa un gasto fiscal cercano al 1,6% del PIB anual: 1,5% por la exención del IVA y 0,1% por otros beneficios, entre ellos descuentos en el impuesto de renta y en el impuesto al carbono, así como tarifas diferenciales para la producción de insumos como caña de azúcar y aceites vegetales. A estos incentivos se suman medidas no tributarias que amplifican el gasto, como el incremento progresivo en la obligación de mezclar combustibles fósiles con biocombustibles, que en el caso del biodiésel pasó del 5% en 2005 al 10% en 2024.

Si bien estas medidas se han sustentado en razones ambientales, pues los biocombustibles pueden reducir hasta en 30% las emisiones frente a los combustibles fósiles (Arrieta-Torres y Pabón-Barbosa, 2021), resulta necesario revisar su pertinencia en la coyuntura fiscal actual. El objetivo original fue promover y dar sostenibilidad a la producción de biocombustibles; sin embargo, hoy las ventas son entre dos y cinco veces superiores a las de hace una década y mantienen una tendencia creciente³⁶. Adicionalmente, la obligación de mezcla asegura una demanda estable en el futuro, lo que implica que el gasto tributario beneficia a una actividad ya consolidada y concentrada en un reducido número de empresas³⁷.

³⁶ Según datos de Fedebiocombustibles, el volumen de ventas de etanol ha pasado de 15,6 millones de litros en enero de 2011 a 81 millones en marzo de 2025. Por su parte, el volumen de ventas de biodiésel ha pasado de 34,4 millones de toneladas a 60,4 millones de toneladas durante el mismo periodo.

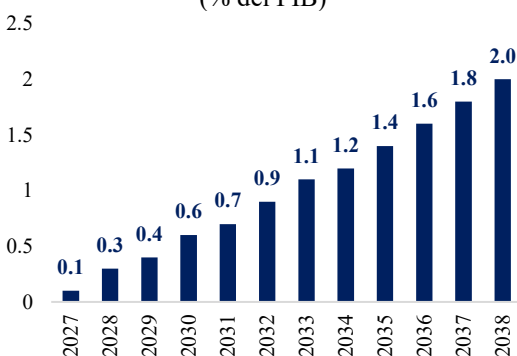
³⁷ Según datos del Ministerio de Minas y Energía, la producción de biodiésel se encuentra concentrada en siete plantas, mientras que la de etanol se concentra en cinco plantas de producción.

En este contexto, y de forma coherente con la propuesta de reforma al IVA, se plantea eliminar las exenciones a los biocombustibles. Aunque el ahorro sería modesto (0,1% del PIB)³⁸, la medida reforzaría la consistencia de la política tributaria.

4.3. Sistema General de Participaciones (SGP)

Las transferencias al SGP representaron el 4,0% del PIB en 2024. No obstante, con la entrada en vigor del Acto Legislativo 03 de 2024, la asignación de recursos al SGP aumentaría progresivamente del 25% de los ingresos corrientes de la Nación en 2024 al 39,5% en 2038, lo que generará presiones fiscales adicionales. En ausencia de una Ley de Competencias que garantice un impacto fiscal neutro, el costo adicional de implementar este mandato se estima en 2,0% del PIB a 2038 (Gráfico 23). Por esta razón, resulta indispensable que dicha ley incorpore medidas de descentralización complementarias.

Gráfico 23. Proyección de aumento de las transferencias al SGP relativo al 2025
(% del PIB)



Fuente: Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 6. Competencias y recursos susceptibles para descentralizar

Sector	Competencias	Monto de recursos
Política social	Administración de programas sociales focalizados mediante el Sisbén	0,8% del PIB
Salud	Transferencias al sector salud	0,7% del PIB
Educación	Financiamiento de universidades públicas	0,22% del PIB
Educación	Contribución a la nómina de docentes y administrativos de las universidades	0,22% del PIB
Educación	Financiamiento completo del PAE	0,1% del PIB
Educación	Financiamiento del FOMAG	0,07% del PIB
Infraestructura	Administración del 100% de las vías terciarias	0,03% del PIB
Infraestructura	Gestión catastral	0,01% del PIB
Total		2,15% del PIB

En primer lugar, es necesario ampliar el alcance de las competencias transferidas a los gobiernos subnacionales, con el objetivo de reducir la carga de gasto sobre la administración central y avanzar en una descentralización efectiva del gasto social. De acuerdo con estimaciones de Fedesarrollo, este proceso podría generar un ahorro fiscal de hasta 38,4 billones de pesos (2,2% del PIB). Entre las competencias con mayor potencial de descentralización se destacan la administración de programas sociales focalizados (0,8% del PIB) y las transferencias en salud (0,7% del PIB) (Tabla 6).

En segundo lugar, el reparto de competencias debe ser diferenciado, atendiendo a las capacidades institucionales y condiciones socioeconómicas de cada municipio y departamento, lo que permitiría asignar los recursos del SGP de forma más eficiente. En tercer lugar, se requiere establecer un sistema robusto de monitoreo y evaluación que permita hacer seguimiento al uso de los recursos, medir el desempeño institucional y evaluar los resultados de los programas de gasto social e inversión pública. Finalmente, todo el proceso debe estar guiado por principios de transparencia y participación ciudadana, con el fin de fortalecer la rendición de cuentas y generar mayor confianza en la descentralización fiscal.

4.4. Obligaciones pensionales vigentes por regímenes especiales y exceptuados

La Ley 100 de 1993 reformó el sistema pensional colombiano y estableció un esquema de competencia entre dos regímenes: el Régimen de Prima Media (RPM), administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), a cargo de las AFP. Aunque todos los trabajadores formales debían afiliarse a uno de estos regímenes, la norma preservó los derechos adquiridos mediante un régimen de transición para quienes ya estaban pensionados o próximos a pensionarse bajo esquemas anteriores.

³⁸ La reforma al IVA planteada permitiría eliminar el 1,5% del PIB restante de gasto tributario.

Como parte de esta transición, se mantuvieron regímenes especiales y exceptuados para ciertos grupos, incluyendo el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP). También se conservaron los regímenes de retiro de la fuerza pública, administrados por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL). Aunque el acceso a estos regímenes se cerró a nuevos afiliados en 2005, quienes habían adquirido el derecho continúan recibiendo sus mesadas bajo las condiciones previas a la reforma.

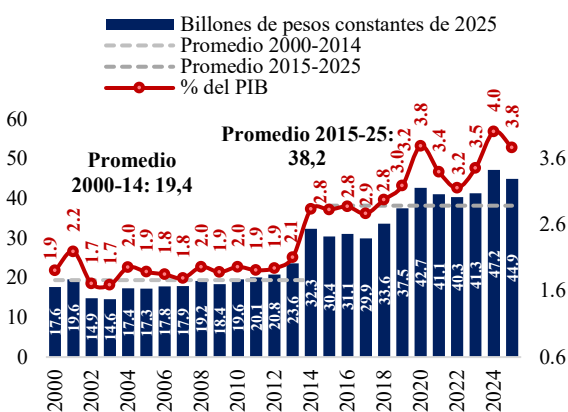
A junio de 2025, 679.617 pensionados seguían recibiendo beneficios en estos regímenes: 284.377 en FOPEP, 220.977 en FOMAG, 108.203 en CASUR y 66.060 en CREMIL. En 2024, el costo fiscal asociado fue de \$34,1 billones (2,0% del PIB), distribuido entre FOMAG (\$11,9 billones), FOPEP (\$10,2 billones), CASUR (\$6,8 billones) y CREMIL (\$5,1 billones). El mayor costo promedio por pensionado se registró en CREMIL (\$77,4 millones al año), seguido por CASUR (\$63 millones), FOMAG (\$54 millones) y FOPEP (\$36 millones). En contraste, Colpensiones destinó \$20,5 billones en 2024 para financiar 1,77 millones de pensionados, con un costo promedio de \$11,6 millones.

Este panorama motiva la propuesta de aplicar un gravamen, a través del impuesto de renta, a las pensiones y asignaciones de retiro de las fuerzas militares. Los recursos se destinarían a financiar el pilar solidario del nuevo sistema, mediante la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

4.5. Sostenibilidad financiera del sistema de salud

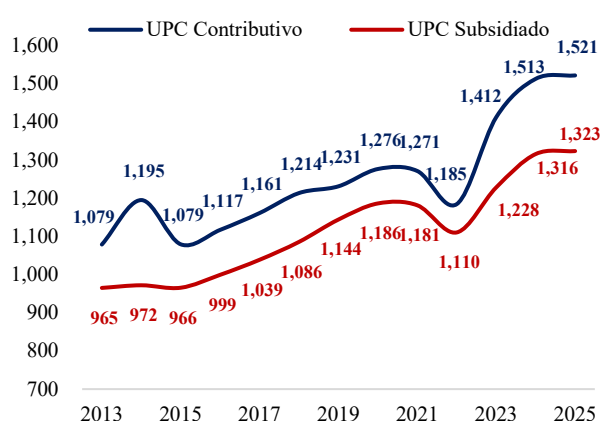
El gasto público en salud ha aumentado de forma sostenida en las últimas dos décadas, pasando de un promedio anual de \$19,4 billones constantes de 2025 entre 2000 y 2014, a \$38,2 billones entre 2015 y 2025 (Gráfico 24). Este crecimiento ha sido impulsado por factores demográficos, la expansión del régimen subsidiado y la ampliación del acceso a servicios de salud. Las principales presiones de gasto provienen del componente de aseguramiento, como resultado del incremento real de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) (Gráfico 25) y de la implementación de la Ley Estatutaria de 2015³⁹, que estableció una cobertura amplia de servicios, tecnologías y procedimientos, con cargo a recursos públicos, salvo aquellos explícitamente excluidos.

Gráfico 24. Presupuesto del sector salud
(Billones de pesos constantes de 2025)



Fuente: Fedesarrollo con base en Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Gráfico 25. Unidad de Pago por Capitación anual
(Miles de pesos constantes de 2025)



³⁹ La Ley 1751 de 2015 aumentó el gasto público al garantizar el acceso universal a la salud, lo que impulsó la demanda de servicios, medicamentos y tecnologías. Además, obliga al Estado a cubrir los recobros, es decir, los pagos a las EPS por tratamientos no incluidos en el plan de beneficios, pero ordenados judicialmente.

No obstante, el problema de sostenibilidad no se limita al rezago en el ajuste de la UPC. Incluso con el incremento proyectado, el sistema seguiría siendo financieramente inviable debido a la amplitud del plan de beneficios y la falta de criterios técnicos de priorización. En este contexto, el documento de política pública sobre el sistema de salud elaborado por Fedesarrollo contiene propuestas para enfrentar los retos inmediatos y estructurales del sector. Entre las medidas de corto plazo se destacan: (i) el ajuste real de la UPC, (ii) el saneamiento de deudas cruzadas entre el Estado, las EPS, los prestadores y los gestores farmacéuticos, (iii) la estabilización de las EPS intervenidas, y (iv) el diseño de un nuevo modelo de gobernanza con mayores controles, transparencia y sostenibilidad.

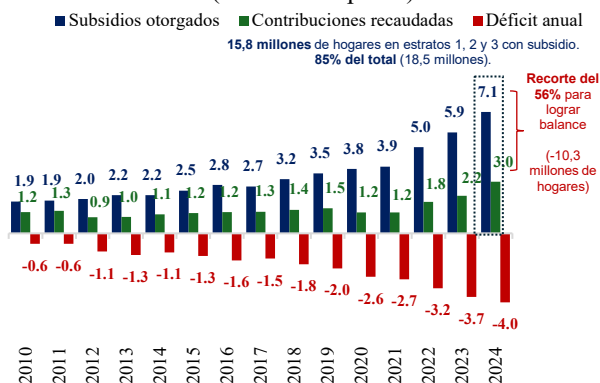
Desde una perspectiva estructural, se requiere una reforma que recupere el principio de priorización explícita contenido en la Ley 100 de 1993. Esto implica avanzar hacia un plan de cobertura basado en evidencia técnica y criterios de costo-efectividad, así como establecer un sistema de evaluación de tecnologías en salud con enfoque en sostenibilidad fiscal. Solo así será posible garantizar la viabilidad financiera del sistema en el largo plazo, sin comprometer el acceso equitativo a servicios esenciales.

4.6. Focalización de subsidios al servicio público de energía eléctrica

En Colombia, la Ley 142 de 1994 creó un sistema de subsidios cruzados en las tarifas de servicios públicos para garantizar el acceso a agua, energía y gas de la población vulnerable. En electricidad, los usuarios de estratos 5 y 6, junto con los sectores industrial y comercial, deben pagar una contribución del 20% para financiar subsidios equivalentes al 60% de la tarifa en estrato 1, 50% en estrato 2 y 15% en estrato 3. Sin embargo, desde 2002 el fondo de subsidios de energía registra déficits crecientes. En 2024, los subsidios entregados (\$7,1 billones) más que duplicaron las contribuciones recaudadas (\$3,0 billones), generando un déficit del 133% de los ingresos del fondo (Gráfico 26). La brecha refleja un problema estructural derivado del aumento de usuarios subsidiados y del incremento del 74% en las tarifas entre 2020 y 2024.

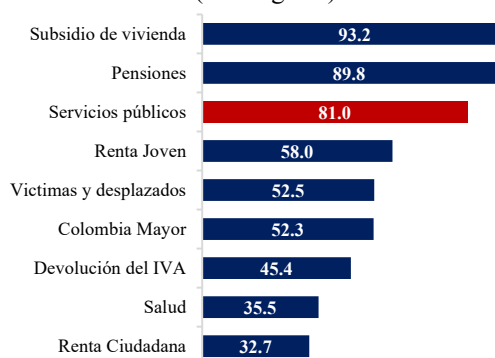
El esquema actual también presenta deficiencias de focalización: se estima que el 81% de los subsidios se asigna a hogares no pobres (Mejía y Benítez, 2021), dado que el criterio de estrato no refleja la verdadera vulnerabilidad de los hogares (Gráfico 27). Frente a este diagnóstico, se propone que el financiamiento de subsidios se limite al monto recaudado por contribuciones, garantizando neutralidad fiscal, y que la asignación se haga con base en el SISBÉN IV, lo que permitiría focalizar de forma precisa a los hogares pobres. La reforma reduciría en 56% los subsidios, al pasar de 15,8 millones de hogares beneficiarios en 2024 a 5,5 millones, disminuyendo el gasto en 0,2% del PIB (equivalente a \$4,0 billones de 2025), sin comprometer la protección de los más vulnerables.

Gráfico 26. Balance del fondo de subsidios y redistribución de energía eléctrica
(Billones de pesos)



Fuente: Fedesarrollo con base en Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Gráfico 27. Gasto público en hogares no pobres
(% del gasto)



4.7. Gastos de personal

El gasto público en servicios de personal ha crecido de forma sostenida en los últimos años. Entre 2022 y 2025, este rubro aumentó 29,5% en términos reales, al pasar de \$36,9 a \$47,8 billones constantes de 2025 (Gráfico 28), y como proporción del PIB subió de 1,9% a 2,6%, por encima del promedio histórico de 2,2% (Gráfico 29). Entre 2019 y 2025, el número total de empleos en entidades del Estado creció 6,9%, impulsado principalmente por la expansión de las plantas de personal en la Rama Ejecutiva y los organismos autónomos, que registraron aumentos de 25,4% y 19,5%, respectivamente. En contraste, sectores como Defensa y Policía o educación mostraron crecimientos más moderados (Tabla 7).

Gráfico 28. Gasto en servicios de personal a cargo del presupuesto



Gráfico 29. Gasto en servicios de personal a cargo del presupuesto



Fuente: Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda y el DAFP. *Proyectado en el MFMP 2025.

Sin embargo, el incremento del gasto ha sido considerablemente superior al aumento en el número de empleos, debido a decisiones normativas sobre aumentos salariales, bonificaciones y primas. La fuerza pública es el caso más representativo, con un crecimiento del gasto de 18,1% frente a solo 3,2% en el número de cargos, por medidas como la creación de la categoría de patrulleros de policía (Ley 2179 de 2021) y el aumento en la bonificación del servicio militar (Ley 2384). En la Rama Judicial y los organismos autónomos, el gasto creció 40,6% frente a un aumento del 19,5% en cargos, tras la expansión de defensores públicos (Ley 2430 de 2024) y el aumento de la bonificación judicial (Decreto 600 de 2025). En la Rama Ejecutiva, el gasto se incrementó 49,6%, mientras el personal creció 25,4%, como resultado de decisiones como el aumento en la bonificación para dragoneantes y auxiliares del INPEC (Decreto 910 de 2023).

Tabla 7. Empleos públicos por entidad del Estado

Sector	Número de empleos (Personas)			Gastos de personal (Billones de pesos de 2025)		
	2019	2025	Var. %	2019	2025	Var. %
Rama Ejecutiva	77.940	97.769	25,4	\$9,41	\$14,08	49,6
Rama Judicial, Fiscalía y Organismos Autónomos	73.491	87.809	19,5	\$13,15	\$18,49	40,6
<i>Total, sin Fuerza Pública y Docentes (1+2)</i>	<i>151.431</i>	<i>185.578</i>	<i>22,5</i>	<i>\$22,55</i>	<i>\$32,57</i>	<i>44,4</i>
Defensa y Policía	494.865	510.608	3,2	\$22,88	\$27,03	18,1
Docentes y personal de salud ⁴⁰	441.268	466.568	5,7	\$37,40	\$46,38	24,0
Total	1.087.564	1.162.754	6,9	\$82,84	\$105,97	27,9

Fuente: Fedesarrollo con datos del presupuesto general de la Nación.

⁴⁰ Esta categoría incluye al personal que se remunera con cargo a las transferencias del presupuesto general de la Nación, incluyendo el SGP en educación, el SGP en salud, y docentes y administrativos de Universidades públicas.

Aunque estas decisiones buscan fortalecer sectores estratégicos del Estado, han generado presiones crecientes sobre las finanzas públicas. Para responder a este reto, se proponen cinco estrategias: (1) establecer criterios vinculantes de pertinencia, eficiencia e impacto fiscal para la expansión de plantas de personal, sujetos a aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública; (2) aplazar temporalmente expansiones legales de planta, como las previstas en la Ley 2430 de 2024, dependiendo de la situación fiscal; (3) fijar un tope legal de gasto de personal como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación en el Estatuto Orgánico del Presupuesto; (4) simplificar y unificar las escalas salariales y bonificaciones para evitar tratamientos especiales entre entidades; y (5) realizar evaluaciones de cargas laborales y duplicidades para identificar oportunidades de supresión de cargos sin afectar funciones misionales. Estas medidas permitirían reducir el gasto en personal en 0,4% del PIB (\$7,37 billones de 2025), manteniendo la eficiencia de la administración pública y evitando nuevas presiones de gasto a futuro.

4.8. Eficiencia del gasto en el Sistema General de Participaciones

Un problema transversal del gasto público es su eficiencia, entendida como la capacidad del Estado para transformar recursos en resultados concretos y maximizar el impacto de las políticas (Mandl, Dierx e Ilzkovitz, 2008). Aunque medirla suele ser complejo, en el caso del Sistema General de Participaciones (SGP) resulta más factible, dado que sus competencias y recursos están claramente definidos.

Como se explicó en la sección correspondiente, el SGP es uno de los principales rubros de gasto y enfrenta el riesgo de expandirse en los próximos años, tanto de manera inercial como por la implementación del Acto Legislativo 03 de 2024. Sin embargo, estimaciones de Fedesarrollo con base en un análisis de frontera estocástica⁴¹ muestran que las entidades territoriales podrían alcanzar los mismos resultados en salud y educación⁴² con una menor proporción de los recursos asignados. En salud, la misma cobertura podría lograrse con el 79% del gasto actual, proporción similar a la observada en educación (79%). Asimismo, se estima que bastaría con el 78% de los recursos para mantener los avances en mortalidad infantil, con el 87% en vacunación pentavalente y con el 91% y 87% para conservar los resultados en lectura crítica y matemáticas en las pruebas Saber 11, respectivamente (Gráfico 30).

Gráfico 30. Eficiencia en el uso de los recursos del SGP para cumplimiento de competencias en salud y educación (%)

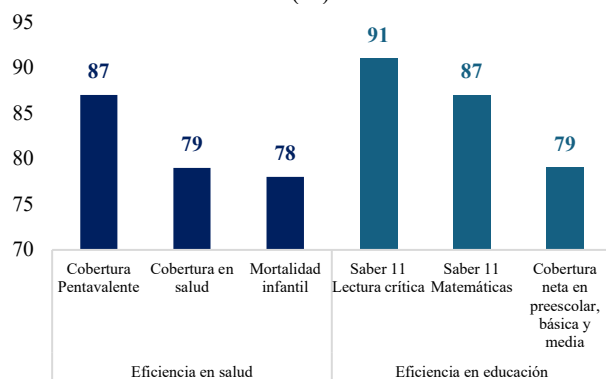
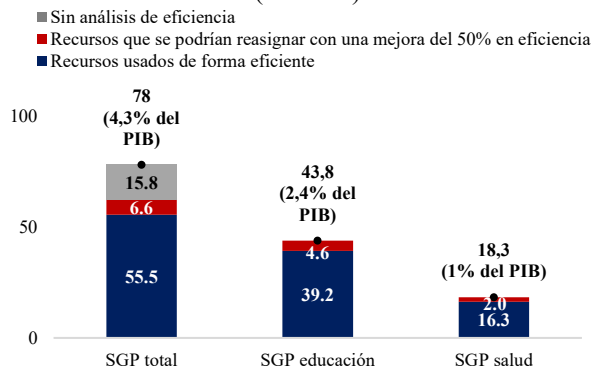


Gráfico 31. Monto de los recursos del SGP empleados de forma eficiente (Billones)



⁴¹ Esta metodología permite medir la eficiencia en la producción de un bien o servicio a partir de un conjunto de insumos. Su aplicación consiste en estimar una frontera de posibilidades de producción construida con las unidades que alcanzan el mayor nivel de producto utilizando la menor cantidad de insumos. Luego, se ubican las unidades en el espacio de producción y la eficiencia se mide como la distancia de cada una a dicha frontera, incorporando un término de error estocástico que captura tanto errores de medición como factores ajenos a los insumos.

⁴² Los fondos de salud y educación representan de manera fija el 82% de la asignación total del SGP.

Fuente: Fedesarrollo con datos del DNP.

De manera agregada, los mismos resultados en salud y educación podrían alcanzarse con el 85% de los recursos del SGP, lo que equivale a 3,7% del PIB frente al 4,3% proyectado para 2025, liberando 0,6% del PIB. Incluso si solo se redujera a la mitad la ineficiencia, se abriría un espacio fiscal de 0,3% del PIB (6,6 billones de pesos), que podría usarse para transferir nuevas competencias a las regiones financiadas con dichos recursos, al tiempo que el Gobierno nacional reduciría en igual magnitud su propio gasto (Gráfico 31).

5. Impactos fiscales, macroeconómicos y sociales

5.1. Impacto fiscal directo: medidas de ingreso y gasto

Los impactos fiscales de la reforma tributaria propuesta se distribuyen en dos horizontes temporales: corto plazo, y mediano y largo plazo (Tabla 9). En el corto plazo, bajo el supuesto de que la reforma se radique en 2026 y entre en vigor el 1 de enero de 2027, se proyecta un impacto fiscal positivo de \$23,3 billones (1,1% del PIB). De ese total, \$19,2 billones (0,9% del PIB) provendrían de la reforma al IVA, y \$4,1 billones (0,2% del PIB) del aumento en las contribuciones a la seguridad social⁴³.

A partir de 2028, se reflejarán los efectos combinados de mayores ingresos por el impuesto de renta de personas naturales y menores ingresos por la reducción de la tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas. Ese año, el ingreso neto de la reforma se estima en \$19,9 billones (0,9% del PIB): \$20,5 billones (0,9% del PIB) del IVA, \$10,9 billones (0,5% del PIB) del impuesto de renta a personas naturales y \$4,4 billones (0,2% del PIB) por aportes a la seguridad social, compensados por caídas de \$14,0 billones (-0,7% del PIB) en renta de personas jurídicas y \$2 billones (-0,1% del PIB) por la eliminación del impuesto al patrimonio. Esta estructura de ingresos se mantendría relativamente constante como proporción del PIB hacia adelante, solo reduciéndose 0,1% del PIB por el mayor costo de personas jurídicas desde 2029, por lo que también refleja los efectos estructurales de la reforma en el largo plazo (Tabla 8).

Tabla 8. Impacto fiscal propuesta de la reforma fiscal de Fedesarrollo

	2027		2028		2029		2030		2031	
	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill
Medidas de ingresos										
Personas jurídicas			-0,6%	-14,0	-0,7%	-15,3	-0,7%	-17,4	-0,7%	-18,2
Reducción de tarifa de renta			-0,6%	-14,0	-0,7%	-15,3	-0,7%	-17,4	-0,7%	-18,2
Personas naturales			0,5%	10,9	0,5%	11,6	0,5%	12,3	0,5%	13,0
Ampliación de la base gravable			0,4%	8,7	0,4%	9,3	0,4%	9,8	0,4%	10,4
Gravamen y reducción de renta exenta a las pensiones			0,1%	2,2	0,1%	2,3	0,1%	2,5	0,1%	2,6
Aportes al sistema de seguridad social	0,2%	4,1	0,2%	4,4	0,2%	4,6	0,2%	4,9	0,2%	5,2
Reducción exoneración aportes a salud	0,2%	4,1	0,2%	4,4	0,2%	4,6	0,2%	4,9	0,2%	5,2
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	0,9%	19,2	0,9%	20,6	0,9%	21,8	0,9%	23,1	0,9%	24,4
Ampliación de la base gravable	0,9%	19,2	0,9%	20,6	0,9%	21,8	0,9%	23,1	0,9%	24,4
Impuesto al patrimonio			-0,1%	-2,0	-0,1%	-2,1	-0,1%	-2,2	-0,1%	-2,3
Eliminación del impuesto al patrimonio			-0,1%	-2,0	-0,1%	-2,1	-0,1%	-2,2	-0,1%	-2,3
Impacto ingresos	1,1%	23,3	0,9%	19,9	0,8%	20,6	0,8%	20,7	0,8%	22,1
Medidas de gastos										
Control de gasto en subsidios a combustibles	0,5%	9,2	0,3%	10,8	0,1%	10,3	0,1%	10,8	0,1%	11,8
Cierre del diferencial de precios del ACPM	0,4%	8,2	0,4%	8,7	0,4%	9,3	0,4%	9,8	0,4%	10,4

⁴³ Los aportes de empleadores al sistema de seguridad social en salud están clasificados por la ley como ingresos parafiscales con destinación específica. Esto implica que los recursos recaudados por este concepto no ingresan al presupuesto de rentas del Gobierno nacional central. Sin embargo, en este análisis de impacto fiscal se tratan como ingresos corrientes de la nación, asumiendo que es posible la reasignación de gasto que actualmente es destinado al sistema de salud en otros propósitos.

Eliminación de exenciones a biocombustibles	0,1%	1,0	0,1%	2,1	0,1%	1,0	0,1%	1,0	0,1%	1,0
Control de gasto en transferencias	0,5%	10,3	0,5%	10,9	0,5%	11,6	0,5%	12,3	0,5%	13,0
Mejora en eficiencia del SGP	0,3%	6,2	0,3%	6,5	0,3%	6,9	0,3%	7,4	0,3%	7,8
Mejora en focalización de subsidios	0,2%	4,1	0,2%	4,4	0,2%	4,6	0,2%	4,9	0,2%	5,2
Control de gastos de personal	0,4%	8,2	0,4%	8,7	0,4%	9,3	0,4%	9,8	0,4%	10,4
Gestión de la nómina estatal	0,4%	8,2	0,4%	8,7	0,4%	9,3	0,4%	9,8	0,4%	10,4
Impacto gastos	1,4%	27,7	1,4%	30,4	1,4%	31,2	1,4%	32,9	1,4%	35,2
Impacto ingresos y gastos	2,5%	51,0	2,3%	45,7	2,2%	42,5	2,2%	43,8	2,2%	46,5

Fuente: Fedesarrollo. Nota: Los aumentos en los ingresos generarían a su vez mayores presiones de gasto debido al diseño del SGP, cuya regla de crecimiento depende del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación.

En paralelo, se plantea una estrategia de racionalización del gasto público, sustentada en siete medidas: (i) cierre del déficit del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC); (ii) eliminación de exenciones tributarias a biocombustibles; (iii) delegación de funciones del Gobierno nacional hacia entidades territoriales mediante la Ley de Competencias del SGP; (iv) medidas para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de salud; (v) contención del gasto en mesadas pensionales de regímenes especiales y exceptuados; (vi) mejor focalización de subsidios a servicios públicos domiciliarios; (vii) reducción de los gastos de personal del nivel nacional y (viii) mejora de la eficiencia el gasto del SGP.

Del total de estas estrategias, cinco medidas generan un impacto fiscal permanente:

- La eliminación de exenciones a biocombustibles ahorraría 0,1% del PIB.
- La nueva Ley de Competencias garantizaría que el Acto Legislativo 03 de 2024 no tenga impacto fiscal adicional.
- La mejora en la eficiencia del gasto en salud y educación del SGP generaría un ahorro estimado de 0,3% del PIB.
- La implementación del Sisbén IV como criterio de focalización de subsidios de energía permitiría ahorrar 0,2% del PIB, al eliminar el déficit del fondo de subsidios y garantizar su financiamiento con aportes de los usuarios.
- Finalmente, la reducción de gastos de personal, a través de reestructuración de plantas, eliminación de cargos redundantes y eliminación de beneficios extraordinarios generaría un ahorro de 0,4% del PIB.

En conjunto, estas cinco medidas aportarían un ahorro fiscal permanente de 1,4% del PIB sobre el gasto primario del Gobierno nacional. En suma, la magnitud total del ajuste fiscal estructural sería del 2,2% del PIB: 0,8% por mayores ingresos derivados de la reforma tributaria y 1,4% por menores gastos.

5.2. Impacto fiscal directo ajustado por planes de choque de Fedesarrollo

Este documento está acompañado por una serie de informes de Fedesarrollo orientados a aportar evidencia y recomendaciones para enfrentar los retos urgentes y estructurales de la política pública en Colombia. En particular, los desafíos más apremiantes en sectores como salud y energía requerirán un esfuerzo de gasto público por parte del próximo gobierno, por lo que será necesario considerar sus efectos sobre el recaudo neto de las medidas fiscales presentadas anteriormente.

En el caso del sector salud⁴⁴, se anticipa la necesidad de expedir un decreto de salvamento financiero de las EPS durante el primer semestre del nuevo gobierno, con un costo estimado de \$10 billones (0,6% del PIB),

⁴⁴ Ver documento *Crisis financiera y humanitaria de la salud: radiografía del colapso sistémico y recomendaciones de política*, de la serie de documentos de política pública de Fedesarrollo de 2025.

destinado a cubrir el déficit de la UPC y de los Presupuestos Máximos, cuyos ajustes recientes han sido inferiores a los requeridos. Entre seis y dieciocho meses después del inicio del nuevo gobierno será necesario realizar un ajuste adicional a la UPC, lo que implicará un aumento del gasto en salud. Asimismo, se deberán incrementar los recursos de los Presupuestos Máximos y sanear las deudas cruzadas mediante la emisión de bonos por un valor de hasta \$15 billones (0,8% del PIB).

En el sector energético⁴⁵, el plan de control de daños que deberá implementarse durante el primer semestre del nuevo gobierno requerirá un conjunto de acciones para reducir el riesgo de racionamiento de electricidad y gas, eliminar el riesgo financiero del sistema y garantizar el ingreso oportuno de los proyectos críticos de suministro. En particular, la eliminación del riesgo financiero implicará el pago de subsidios adeudados al sector en 2025 y 2026 por un monto de \$11,1 billones (0,6% del PIB), así como el pago de la deuda a los comercializadores de la región Caribe (Air-e y Afinia) por \$6,9 billones (0,4% del PIB), que podría financiarse mediante una combinación de recursos presupuestales y emisiones de bonos, entre otros mecanismos.

Como resultado, los recursos a cargo del presupuesto para la atención de las medidas inmediatas en los sectores de salud y energía ascenderían a 1,2% del PIB⁴⁶ en el presupuesto de 2027, lo que reduciría el recaudo neto de la reforma de ingresos y gastos desde 2,5% del PIB en ese año hasta 1,3% del PIB. Sin embargo, estas medidas solo generarían un gasto de única vez, por lo que, a partir de 2028, la senda del impacto neto de la propuesta de reforma fiscal permanecería inalterada (Tabla 9).

Tabla 9. Impacto fiscal de la propuesta de reforma considerando los planes de choque en salud y energía

	2027		2028		2029		2030		2031	
	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill	% PIB	\$ Bill
Impacto ingresos y gastos	2,5%	51,0	2,1%	45,7	1,8%	42,5	1,8%	43,8	1,8%	46,5
Gasto medidas de choque para salud	0,6%	11,3								
Gasto medidas de choque para energía	0,6%	12,5								
Gasto total medidas de choque	1,2%	24,6	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
Impacto neto	1,3%	26,4	2,1%	45,7	1,8%	42,5	1,8%	43,8	1,8%	46,5

Fuente: Fedesarrollo.

5.3. Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales: crecimiento económico, inflación, balance y deuda del Gobierno nacional central e impactos en pobreza y desigualdad

Crecimiento económico

La reforma fiscal propuesta generaría una recomposición significativa en la estructura de incentivos de la economía, al reducir la carga tributaria efectiva sobre el capital y aumentarla sobre el trabajo y el consumo. Este cambio en la incidencia impositiva favorecería una reasignación más eficiente de los factores productivos, con efectos positivos sobre la inversión y, en última instancia, sobre el crecimiento económico. En 2027, el aumento en la tributación al consumo se traduciría en una moderación del consumo privado. Sin embargo, a partir de 2028, la menor carga sobre el capital estimularía la inversión privada, compensando la desaceleración del consumo y dando lugar a una recomposición favorable entre consumo e inversión (Gráfico 32).

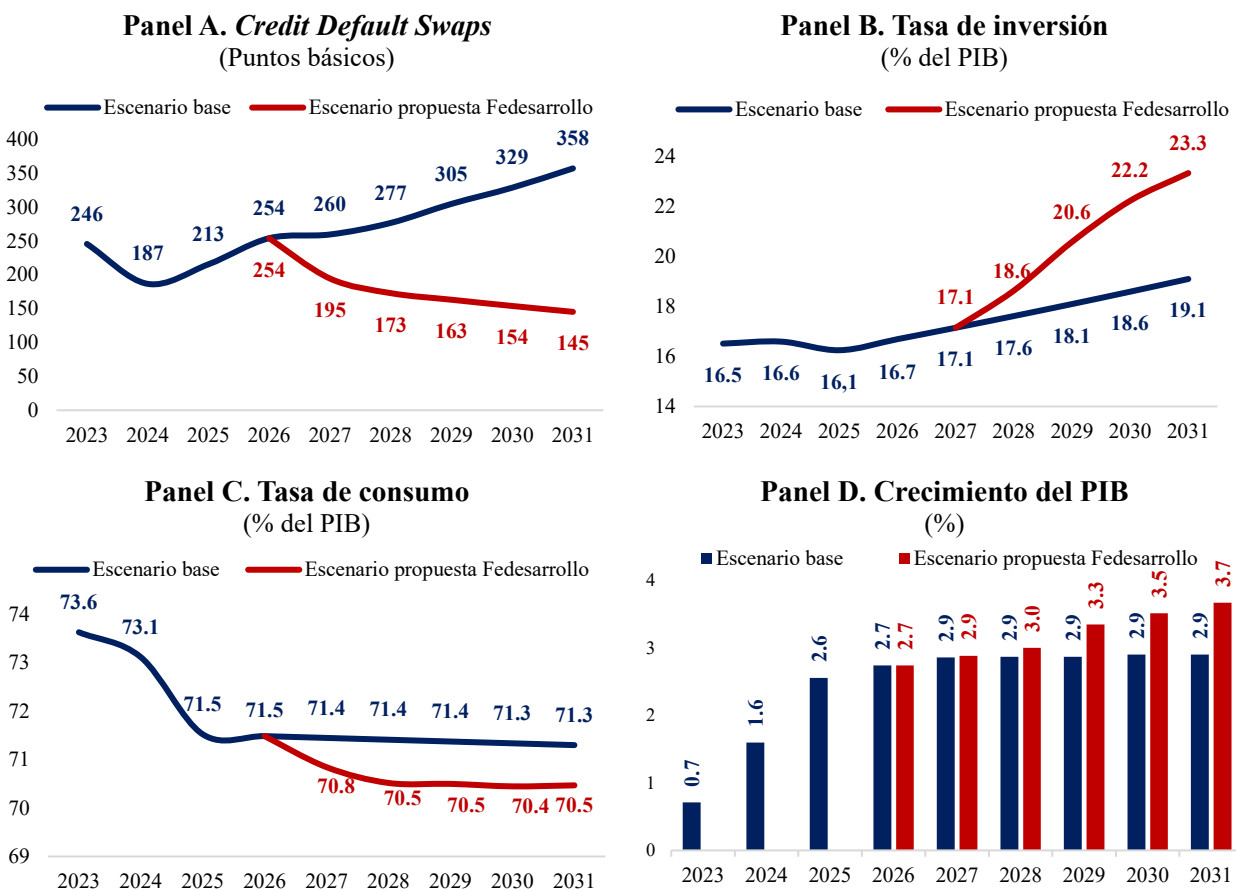
⁴⁵ Ver documento *Estrategia 2026-2030 para electricidad y gas natural en Colombia*, de la serie de documentos de política pública de Fedesarrollo de 2025.

⁴⁶ Se consideran únicamente las medidas asociadas al decreto de salvamento financiero en el caso de las EPS y la atención del déficit del fondo de subsidios en el caso del sector energético. Las demás acciones incluidas en el plan de choque podrían financiarse mediante una combinación de fuentes, entre ellas la emisión de deuda, por lo que su impacto fiscal directo sería menor o podría ser nulo.

Adicionalmente, al abordar de manera simultánea las dimensiones de ingresos y gastos del Estado, la reforma contribuiría a corregir las principales ineficiencias y asimetrías de la política fiscal actual, así como a facilitar el proceso de consolidación fiscal. Esto reforzaría la credibilidad del marco fiscal y generaría una mejora en la confianza de los inversionistas, reflejada en una reducción sostenida de la prima de riesgo país. En este escenario, el indicador de riesgo soberano (CDS a cinco años) se ubicaría en 145 puntos básicos en 2031, por debajo del nivel observado en lo corrido de 2025 hasta el 10 de octubre (213 puntos básicos) y significativamente inferior al nivel de 358 puntos que se proyectaría bajo un escenario de deterioro progresivo del panorama fiscal (Panel A).

Como resultado de esta transformación, la composición del PIB en 2031 mostraría una mayor participación de la inversión, que alcanzaría un 23,3% del PIB, frente al 19,1% proyectado sin reforma (Panel B). Esta mejora estaría impulsada tanto por la reducción del costo de uso del capital como por la menor prima de riesgo. Por su parte, el consumo crecería a un ritmo más moderado que el PIB, lo que reduciría su participación relativa de 71,3% a 70,5% del PIB a 2031 (Panel C). En conjunto, estos efectos permitirían una aceleración del crecimiento económico, con incrementos del PIB superiores al escenario sin reforma que alcanzarían 0,8 puntos porcentuales en 2031 (Panel D).

Gráfico 32. Impactos de equilibrio general de la propuesta de reforma fiscal



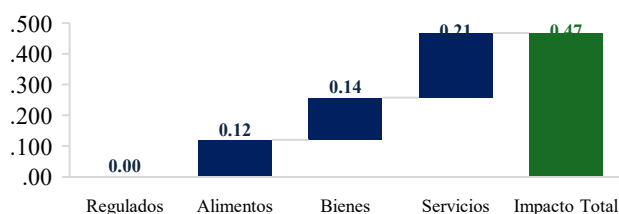
Fuente: Fedesarrollo con base en datos del DANE. Las estimaciones fueron realizadas empleando el modelo de equilibrio general dinámico de Steiner y Suescún (2017).

Inflación

El incremento en el recaudo del IVA propuesto tendría un impacto de una sola vez sobre el nivel de precios, estimado en 0,47 puntos porcentuales sobre la inflación total. Este efecto se descompone en 0,21 puntos porcentuales provenientes de la canasta de servicios, particularmente por aumentos en servicios recreativos y de entretenimiento, 0,14 puntos del componente de bienes, y 0,12 puntos atribuibles a la canasta de alimentos, principalmente por el encarecimiento de insumos y equipos de producción. En contraste, los bienes y servicios regulados no presentarían efectos inflacionarios directos (Gráfico 33).

Desde un enfoque distributivo, el impacto inflacionario estimado es progresivo, dado que el mayor aumento de precios se concentra en bienes y servicios consumidos en mayor proporción por los hogares de mayores ingresos. Específicamente, el efecto sobre la inflación sería de 0,48 puntos porcentuales para hogares de ingresos altos y de clase media, frente a 0,39 y 0,35 puntos para hogares vulnerables y en situación de pobreza, respectivamente. En los hogares de menores ingresos, el efecto se concentra en la canasta de alimentos, razón por la cual se mantuvo la exención de la mayoría de los productos básicos, sumado al no pago de IVA en los dos primeros deciles de ingresos. En contraste, el mayor impacto en los hogares de clase media y alta proviene del incremento en precios de servicios como entretenimiento, apuestas en línea, revistas, libros y otros bienes con menor peso relativo en el consumo de los hogares más pobres (Tabla 11).

Gráfico 33. Impacto inflacionario de la reforma del IVA
(Puntos porcentuales)



Fuente: Fedesarrollo con datos del DANE.

Tabla 10. Impacto de la reforma del IVA por nivel de ingreso
(Puntos porcentuales)

Componente	Pobres	Vulnerables	Clase Media	Ingresos Altos
Servicios	0,11	0,14	0,21	0,21
Bienes	0,10	0,11	0,14	0,14
Alimentos	0,14	0,14	0,13	0,13
Regulados	-	-	-	-
Total	0,35	0,39	0,48	0,48

Balance y deuda del Gobierno nacional central

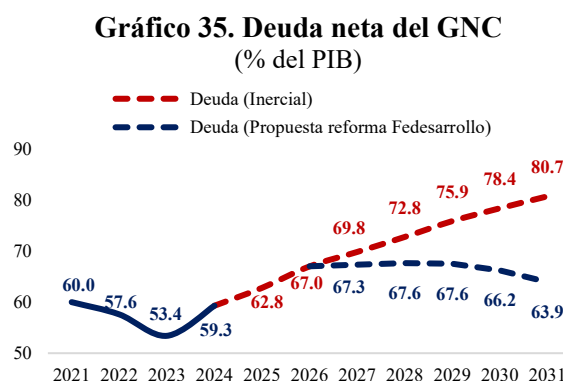
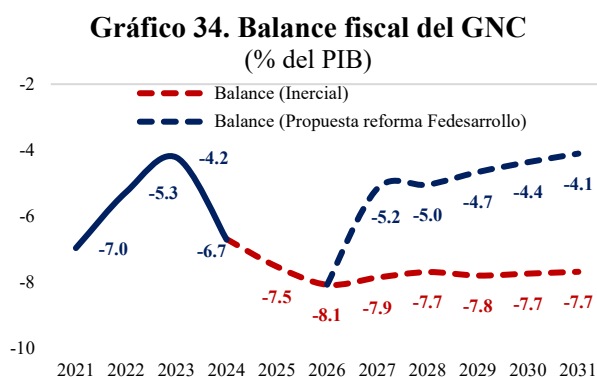
En ausencia de una reforma fiscal, el país enfrentaría déficits fiscales persistentes, que tras alcanzar el 7,5% del PIB en 2025 y el 8,1% en 2026⁴⁷, se mantendrían en torno al 7,7% del PIB durante el resto del período proyectado (Gráfico 34). Esta senda deficitaria generaría una trayectoria explosiva de la deuda neta del Gobierno central, que superaría el límite legal del 71% del PIB en 2028 y alcanzaría un nivel de 81% del PIB en 2031, comprometiendo la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo (Gráfico 35).

En contraste, bajo el escenario con reforma, el ajuste simultáneo de ingresos y gastos, sumado al mayor dinamismo económico que favorecería un mayor recaudo, permitiría una corrección significativa del déficit fiscal, que caería de 8,1% del PIB en 2026 a 5,2% del PIB en 2027 y continuaría reduciéndose gradualmente hasta alcanzar 4,1% del PIB en 2031. Este ajuste se traduciría en una trayectoria descendente de la deuda neta, que pasaría de 67% del PIB en 2026 a 63,9% del PIB en 2031.

Si bien la prima de riesgo se reduciría frente al escenario sin reforma, se ubicaría aún 20 puntos básicos por encima del promedio de 2010-2019 (134 puntos básicos), en la medida en que la deuda seguiría 8,9 puntos

⁴⁷ Al momento de la publicación de este documento, el Gobierno planea presentar una reforma tributaria con la que espera recaudar 0,9% del PIB en 2026. De igual forma, sostiene que su estrategia de reducción del costo de la deuda permitiría disminuir el pago de intereses en 0,5% del PIB respecto al escenario del marco fiscal. En contraste, el escenario de balance fiscal de Fedesarrollo para 2026 no incluye recursos por la reforma, dado que aún se desconoce su texto definitivo, e incorpora únicamente una reducción de 0,2% del PIB en el pago de intereses respecto al escenario del marco fiscal.

porcentuales por encima del ancla fiscal. Esto refleja que, aunque la reforma mejora la trayectoria de sostenibilidad, el ajuste debe ser sostenido para consolidar plenamente la confianza en la consolidación fiscal.



Fuente: Fedesarrollo con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nota: Considerando el efecto de los planes de choque en salud y energía, en 2027 el balance fiscal alcanzaría -6,4% y la deuda neta 68% en el escenario con reforma. En los años siguientes, el balance fiscal sería el mismo, mientras que la deuda convergería a 65% en 2031.

Impactos sociales: pobreza y desigualdad

En el actual contexto de restricciones fiscales, las reformas propuestas por Fedesarrollo permiten avanzar de manera simultánea en la mejora de los indicadores sociales y en la redistribución del ingreso, beneficiando en mayor medida a los hogares de menores recursos. El análisis de impactos redistributivos integra las reformas fiscales incluidas en este documento (impuesto sobre la renta, IVA y pensiones) con las medidas de política social descritas en Fernández, Mejía & Ramírez (2025). Entre estas últimas destacan la implementación del pilar solidario, una transferencia monetaria única para hogares en pobreza extrema, la introducción de un seguro de desempleo y la reforma a las contribuciones en salud. A lo anterior se suma la expansión del empleo derivada del mayor crecimiento económico esperado a partir de 2028, componente que también se incorpora en la simulación redistributiva (Tabla 11).

Tabla 11. Impacto redistributivo de las reformas por decil de ingreso

Deciles	Escenario vigente con Transferencias		Efectos parciales de las medidas								
	Hogar	Per cápita	Impuesto de renta	Impuesto pensiones	IVA	Pilar Solidario*	Transferencia política social**	Efecto en empleo	Seguro de desempleo	Reforma contribuciones salud	Todas las reformas
1	454.435	114.467	0,0	0,0	4,2	8,0	0,2	4,2	3,5	0,3	24,2
2	888.950	217.347	0,0	0,0	3,8	6,3	0,7	1,2	1,3	0,7	12,2
3	1.151.137	295.922	0,0	0,0	-5,0	7,3	0,0	1,5	1,0	1,5	7,6
4	1.463.108	399.756	0,0	0,0	-5,0	5,5	0,0	1,1	0,8	1,9	3,6
5	1.824.326	522.729	0,0	0,0	-4,1	3,7	0,0	1,4	0,7	2,1	3,7
6	2.217.347	669.893	0,0	0,0	-3,6	4,1	0,0	1,7	0,5	2,4	4,6
7	2.697.872	884.548	0,0	0,0	-3,1	0,6	0,0	1,1	0,4	2,4	1,4
8	3.267.207	1.228.273	-0,3	0,0	-2,5	0,0	0,0	1,3	0,3	2,5	1,2
9	4.634.851	1.884.086	-0,5	0,0	-2,1	0,0	0,0	0,9	0,2	2,1	0,6
10	8.851.875	4.023.579	-0,8	-0,1	-1,8	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	-1,8
Indicador (%)	Escenario vigente con Transferencias		Efectos en pobreza y desigualdad								
Pobreza	34,6		0,0	0,0	1,9	-2,3	0,0	-0,5	-0,7	-1,0	32,0
Pobreza extrema	12,6		0,0	0,0	-0,5	-1,3	-0,2	-0,2	-0,5	-0,2	9,7
Gini	55,3		-0,1	-0,1	0,2	-0,9	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	53,5

Fuente: Fedesarrollo. Nota: *Efecto parcial de Pilar Solidario contempla cancelación de Colombia Mayor. **Efecto parcial de la Transferencia de política social contempla cancelación de programas sociales vigentes.

En conjunto, se estima una reducción de 2,6 puntos porcentuales en la pobreza monetaria, 2,9 en pobreza extrema y 1,8 en el coeficiente de Gini. Estos resultados reflejan un efecto progresivo, con un aumento estimado de 24,2 puntos porcentuales en el ingreso del primer decil y una disminución de 1,8 puntos en el del decil más alto. La medida con mayor impacto redistributivo es la implementación del Pilar Solidario,

que reduce la pobreza en 2,3 puntos, la pobreza extrema en 1,3 y la desigualdad en 0,9. En materia tributaria, las reformas al impuesto sobre la renta y al sistema pensional no modifican los niveles de pobreza, pero reducen el Gini en 0,1 puntos porcentuales cada una. En el caso del IVA, los efectos negativos en pobreza se compensan con una reducción de 0,5 puntos en pobreza extrema gracias al mecanismo de no pago para los dos primeros deciles de ingreso. Finalmente, el efecto del mayor crecimiento sobre el empleo añade reducciones de 0,5 puntos porcentuales en pobreza y 0,2 en pobreza extrema y en desigualdad.

6. Conclusiones y recomendaciones

Colombia enfrenta una crisis fiscal profunda, con déficits persistentes, una deuda creciente y un margen de maniobra cada vez más limitado para la política económica. Esta situación obedece tanto a un sistema tributario poco progresivo y altamente distorsionante, como a un crecimiento desbordado del gasto público, concentrado en funcionamiento, especialmente en los rubros de salud, SGP, pensiones y FEPC. De no adoptarse reformas estructurales, el país enfrentará un panorama de déficits fiscales persistentes y una trayectoria creciente de la deuda, lo que amplificará los riesgos a la estabilidad macroeconómica.

Superar este escenario exige una reforma fiscal integral, orientada no solo al saneamiento de las finanzas públicas, sino también a mejorar la eficiencia del gasto y elevar el potencial de crecimiento económico. En esta línea, se recomiendan las siguientes acciones:

- **Reforma tributaria estructural:**

- **Renta personas naturales:** Ampliar la base gravable, reducir beneficios regresivos y gravar pensiones altas, con el fin de aumentar el recaudo sin afectar a los hogares más vulnerables.
- **Renta corporativa:** Introducir un esquema de tarifas marginales del 24% para empresas pequeñas, 28% para empresas medianas y 33% para empresas grandes, con el fin de disminuir la carga sobre el capital y mejorar los incentivos a la inversión.
- **IVA:** Subir la tarifa del 5% al 10%, restringir exenciones y reemplazar la devolución por el no pago para hogares en los primeros dos deciles de ingreso, lo que permitiría aumentar el recaudo de forma más eficiente.
- **Parafiscales en salud:** Revisar las exoneraciones, focalizándolas en empleadores de trabajadores con menor nivel educativo, para ampliar la base contributiva y mejorar el financiamiento del sistema.

- **Medidas de gasto:**

- **FEPC:** Cerrar gradualmente el diferencial de precios del ACPM.
- **Biocombustibles:** Eliminar el gasto tributario que beneficia la producción de etanol y biodiesel.
- **SGP:** Reasignar competencias y recursos con base en capacidades institucionales, y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del gasto.
- **Pensiones:** Gravar pensiones de regímenes especiales y asignaciones de retiro de militares para financiar el pilar solidario del nuevo sistema.
- **Salud:** Fortalecer el principio de priorización explícita y establecer criterios técnicos y de sostenibilidad fiscal para la inclusión de tecnologías y servicios.
- **Subsidios a servicios públicos:** Limitar su financiamiento a las contribuciones efectivas y focalizarlos mediante el SISBÉN IV para mejorar su eficiencia.
- **Gastos de personal:** Aplicar criterios vinculantes para la creación de nuevas plantas, aplazar expansiones legales, fijar topes al gasto, y racionalizar escalas salariales y bonificaciones.

- **Eficiencia en el gasto:** Implementar estrategias que permitan aumentar la eficiencia en el uso de los recursos del SGP en los fondos de salud y educación.

Estas medidas permitirían un ajuste estructural del 1,8% del PIB (0,8% por mayores ingresos y 1,0% por menores gastos), con efectos positivos sobre la productividad, la equidad y la credibilidad de la política económica. El impacto combinado de la reforma tributaria y las medidas de gasto generarían una aceleración del crecimiento económico en el mediano plazo y revertirían la trayectoria insostenible de la deuda pública. Bajo este escenario, el déficit fiscal se reduciría gradualmente desde el 7,5% del PIB en 2025 hasta 4,1% en 2031, mientras que la deuda neta se reduciría a 63,9% del PIB⁴⁸. En contraste, sin reforma, la deuda se ubicaría en 81% del PIB en 2031, comprometiendo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica en el mediano plazo.

7. Referencias

ALAIMO, V., BOSCH, M., GUALAVISI, M. & VILLA, J. M. (2017). *Medición del costo del trabajo asalariado en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica N° IDB-TN-1291. Banco Interamericano de Desarrollo.

ARRIETA TORRES, G. C. & PABÓN BARBOSA, M. C. (2021). *¿Qué efecto medio ambiental, económico y en la salud produce el etanol?* Revista Vínculos, 18(1), 85–102.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2019). *Conpes 3956 de 2019*.

FARNÉ, S. & NIETO RAMOS, A. (2017). *¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia?* Análisis paramétrico y lecciones de política, 1(2), 39–62.

FERNÁNDEZ, C. & VILLAR, L. (2016). *The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. Documentos de Trabajo (Working Papers), No. 72 – Octubre.

FERNÁNDEZ, C., MEJÍA L. F. & RAMÍREZ, S. (2025). *Políticas para la inclusión social y productiva*, Fedesarrollo.

LORA, E. & MEJÍA, L. F. (EDS.). (2021). *Reformas para una Colombia post COVID 19: hacia un nuevo contrato social*. Bogotá, D. C.: Fedesarrollo. Cuadernos Fedesarrollo (72).

MANDL, U., DIERX, A. E. & ILZKOVITZ, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending*. European Commission, European Economy—Economic Papers, No. 301.

OTERO CORTÉS, A. S. (COORD.). (2025). *Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia*. Revista Ensayos sobre Política Económica (ESPE), 108, 1–75.

SUESCÚN, R. & STEINER, R. (2017). *Un modelo de equilibrio general dinámico para la evaluación de la política económica en Colombia*. Informes de Investigación 15736, Fedesarrollo.

⁴⁸ Considerando el efecto de los planes de choque, en 2027 el balance fiscal alcanzaría -6,4% y la deuda neta 68% en el escenario con reforma. En los años siguientes, el balance fiscal sería el mismo, mientras que la deuda convergería a 65% en 2031.