Análisis del proyecto de "Ley de Rescate Económico": Para estabilizar la deuda se requiere, como mínimo, un ajuste del tamaño propuesto en el proyecto de ley, y tomar medidas adicionales

Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF
Bogotá, noviembre 23 de 2026

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) presenta su análisis del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, "por la cual se expide la Ley de Rescate Económico, con el propósito de estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico en un marco de equidad, eficiencia y progresividad, y se dictan otras disposiciones."

La situación de las finanzas públicas es grave. Si no se toman medidas drásticas y de manera urgente la deuda entrará en una trayectoria explosiva, con consecuencias devastadoras. Entre 2027 y 2030, si no se hace nada, los ingresos promediarían 15,6% del PIB, mientras el gasto primario subiría de 20,0% a 20,8% del PIB. El déficit primario aumentaría de 3,9% del PIB en 2026 a 4,5% en 2027 y a 4,9% del PIB en 2030, y la deuda crecería 7,8 puntos del PIB anuales en promedio. Ya en 2027, el nivel de servicio de deuda, alto y atípico generará presiones adicionales sobre la liquidez y aumentará el riesgo de refinanciamiento. En 2028, la deuda neta alcanzaría 75,1% del PIB, superando su límite legal y elevando el riesgo de entrar en una crisis fiscal. Bajo este escenario, cumplir la Regla Fiscal vigente exigiría un ajuste de 6,1% del PIB en 2028. El cierre de 2026 tiene efecto base hacia adelante; el CARF prevé un recorte adicional necesario para cerrar 2026 con un déficit de 3,9% del PIB.

El Gobierno nacional anunció un plan de ajuste fiscal que incluye, entre otros, el proyecto de "Ley de Rescate Económico" (LRE), y estima que mejorará el balance del Gobierno Nacional Central (GNC) en 4,7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB en 2030. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), presentadas en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara[1], el ajuste fiscal previsto requiere de la aprobación y entrada en vigor de las disposiciones propuestas, que estas impulsen un mayor crecimiento económico entre 2028 y 2030, y que se adopten medidas adicionales mediante actos administrativos y el Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, según las estimaciones del MHCP, el impacto de las medidas contenidas en el proyecto de ley no sería suficiente, por sí solo, para lograr la reducción propuesta del déficit y estabilizar la deuda pública.

Según las estimaciones del CARF, las medidas contenidas en el proyecto de Ley contribuirían a reducir la deuda en 13,2 p.p. del PIB en 2030, frente al escenario inercial, pero no son suficientes para estabilizarla. De aprobarse, el proyecto de ley contribuiría a reducir el déficit fiscal y las primas de riesgo, mejorando el balance fiscal y moderando el crecimiento de la deuda pública. Sin embargo, incluso si se logra el impacto de la adopción de todas las disposiciones propuestas, la deuda continuaría aumentando

[1] Denominado Ley de Rescate Económico, y tramitado junto con el Proyecto de Ley 328 de 2026 en el Senado

como porcentaje del PIB, aunque a un ritmo menor que en el escenario inercial. El CARF estima una reducción de la deuda de 13,2 p.p. del PIB frente al escenario inercial, inferior en 6,3 p.p. a la proyectada por el MHCP (19,5 p.p. del PIB).

Las diferencias en las proyecciones del CARF y el MHCP surgen principalmente de efectos macroeconómicos y medidas adicionales que el CARF no incorpora. El CARF estima el efecto de las medidas incluidas en el proyecto de ley, que el Gobierno nacional ha anunciado como un primer paso dentro de la estrategia de ajuste fiscal. Hacienda contempla medidas adicionales por 0,69 p.p. del PIB que serían decididas en el Plan Nacional de Desarrollo y mediante actos administrativos. El CARF no las incluye porque aún se desconocen sus disposiciones. Asimismo, el MHCP incluye una aceleración en el crecimiento del PIB de 0,36 puntos en promedio por año entre 2028 y 2030, mientras el Comité estima que su aporte no sería significativo; estas diferencias reflejan la incertidumbre natural en este tipo de proyecciones. Además, el CARF parte de un escenario inercial que prevé déficits primarios ligeramente mayores a los del MHCP. Las estimaciones directas del MHCP de las medidas contenidas en el proyecto de ley resultan muy cercanas a las del CARF.

El CARF hace un llamado al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que el ajuste fiscal derivado de las decisiones legales en discusión sea, como mínimo, de la magnitud propuesta por el Gobierno nacional. Para ello, es necesario combinar medidas de ingresos y de gastos, y que cualquier modificación a las medidas durante el trámite legislativo que reduzca su efecto fiscal sea compensada con otras disposiciones que generen un impacto equivalente sobre el balance fiscal. La equivalencia fiscal de las medidas que se sustituyan durante el trámite legislativo debe evaluarse considerando su permanencia, el momento en que producen efectos y sus consecuencias macroeconómicas. En particular, mantener la tarifa de renta empresarial en 35% compensaría parcialmente el menor recaudo del IVA, pero se requerirían medidas fiscales adicionales para una compensación completa. Asimismo, el CARF considera indispensable que el Gobierno nacional implemente, a la mayor brevedad posible, recortes adicionales de gasto y medidas administrativas que permitan completar la totalidad del ajuste fiscal anunciado.

En los próximos años, los gastos en salud, pensiones y el Sistema General de Participaciones (SGP) concentrarán las mayores presiones fiscales. La propuesta genera nuevos ingresos para la salud, pero no se ocupa ni de las presiones de gasto de salud, ni del desequilibrio estructural de pensiones, ni del SGP. El crecimiento de las obligaciones asociadas con estos tres componentes planteará desafíos para la sostenibilidad de las finanzas públicas. El proyecto de Ley de Rescate Económico aborda parte de estas presiones al incrementar las fuentes de financiación del sistema de salud, lo que permitiría reducir las transferencias requeridas del Presupuesto General de la Nación. El CARF considera necesario adelantar una discusión estructural sobre la financiación sostenible del gasto en salud, pensiones y SGP, sus implicaciones presupuestales y los ajustes requeridos a mediano y largo plazo.

Tabla de contenido

A. Escenario Base 4

B. Análisis de las estimaciones presentadas en el proyecto de ley 7

C. Estimaciones del CARF 10

a. Medidas tributarias 11

Impuesto al Valor Agregado (IVA) 11
Impuesto de Renta a Personas Naturales (IRPN) 12
Impuesto de Renta a Personas Jurídicas (empresas) 13
Otros tributos (saludables, ambientales, patrimonio, normalización) 13
Otras medidas no tributarias (control de evasión y enajenación de activos) 14

b. Medidas de recorte de gastos 15

Eficiencia de gasto 15
Gastos de personal y OPS 16
Otros 16

c. Incrementos de fuentes parafiscales y seguridad social que reducen el gasto 17

Exoneración de aportes del empleador 17
Cotizaciones a salud 18
Impuesto al tabaco y bebidas alcohólicas 18

d. Efectos macroeconómicos 19

e. Balance y deuda 20

D. Anexo: ajuste presupuestal para 2026 25

A. Escenario Base

En un escenario sin ningún tipo de ajuste[2], los ingresos totales del Gobierno Nacional Central se mantendrían estables, alrededor de 15,6% del PIB, entre 2027 y 2030. El CARF estima que los ingresos tributarios representen 14,3% del PIB en 2030, valor cercano al 14,4% que se espera para el cierre de 2026 (Gráfico 1). En cuanto al resto de ingresos, el CARF espera 1,6% del PIB en 2026 y 1,5% del PIB en 2030 (Gráfico 2). El ingreso total promedio del periodo 2027-2030 sería 15,6% del PIB.

Gráfico 1. Ingresos Tributarios GNC
CARF – Escenario Inercial (% del PIB)

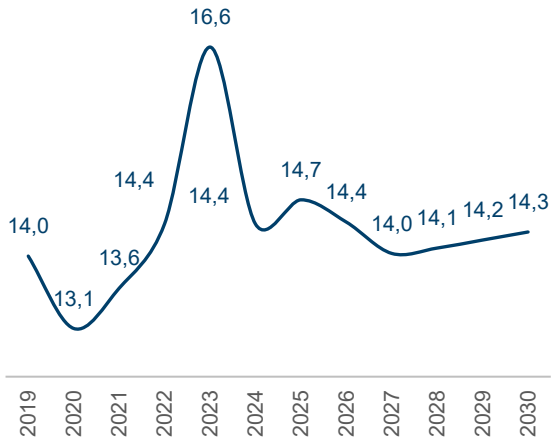
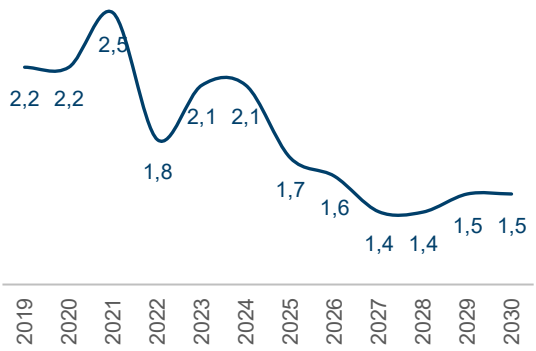


Gráfico 2. Resto de Ingresos GNC
CARF – Escenario Inercial (% del PIB)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

Al mismo tiempo, el gasto primario continuaría subiendo de 19,9% del PIB en 2025 a 20,8% en 2030 (Gráfico 3)**.** Sin ningún tipo de ajuste, el gasto primario aumentaría por las presiones del gasto de funcionamiento que, al cierre de 2030, se ubicaría 1pp por encima del proyectado para el cierre de 2025. Este aumento se explicaría por un mayor gasto en salud (1,0pp), pensiones (0,8pp), SGP (0,2pp) y gastos de personal (0,2%) (Gráfico 4). Estos aumentos se compensan parcialmente por una reducción del rubro "resto funcionamiento" que explica principalmente por una disminución del gasto para cubrir el FEPC.

[2] El escenario inercial del CARF describe la evolución de las finanzas públicas en ausencia de nuevas medidas de ajuste, bajo los supuestos macroeconómicos y financieros utilizados en las proyecciones. Sus resultados son condicionales a dichos supuestos.

Gráfico 3. Gasto Primario
CARF – Escenario Inercial (% del PIB)

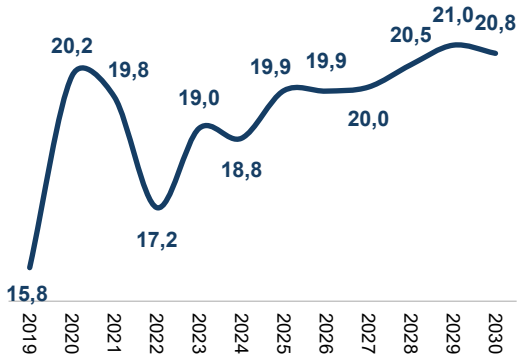
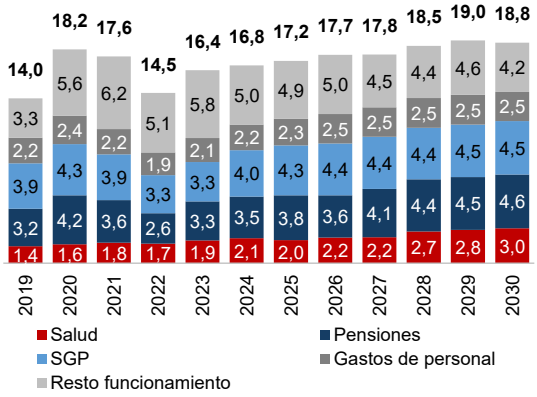


Gráfico 4. Gasto en Funcionamiento
CARF – Escenario Inercial (% del PIB)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

El Decreto 1585 de 2026 recortó la apropiación presupuestal para 2026 en 13,8 billones, de los cuales 10,3 contribuyen a disminuir el déficit total del GNC y 6,4 contribuyen a disminuir el déficit primario. El recorte efectivo del gasto primario es inferior a los COP 21,7 billones anunciados por el Gobierno en agosto y a los COP 9,7 billones previstos por el CARF en su Comunicado No. 37. El CARF considera que existe espacio para materializar un ajuste adicional antes de finalizar el año y que el recorte total al cierre del año puede acumular un valor cercano a los COP 9,7 billones, consistente con un déficit primario de 3,9% del PIB (ver Anexo).

La combinación de ingresos estables y gasto creciente implica una senda negativa en el déficit primario, el cual se continúa deteriorando desde 3,5% del PIB en 2025 a 4,9% del PIB en 2030. De no realizarse ningún ajuste, para 2027 el CARF estima un déficit primario de 4,5% del PIB (Gráfico 5). Las presiones del gasto, dados unos ingresos estables continuarían aumentando el déficit primario, el cual llegaría a un máximo de 5,2% del PIB en 2029 (déficit superior al observado en pandemia).

Gráfico 5. Balance Primario del GNC
CARF – Escenario Inercial (% del PIB)

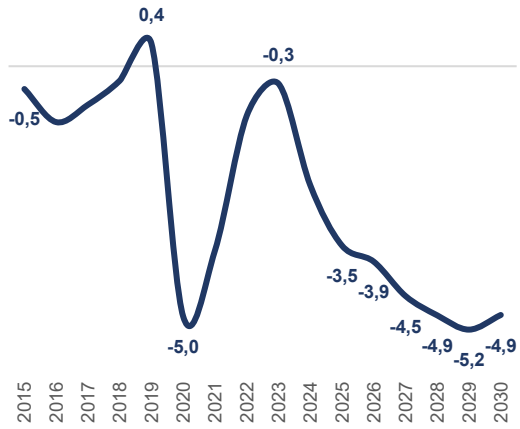
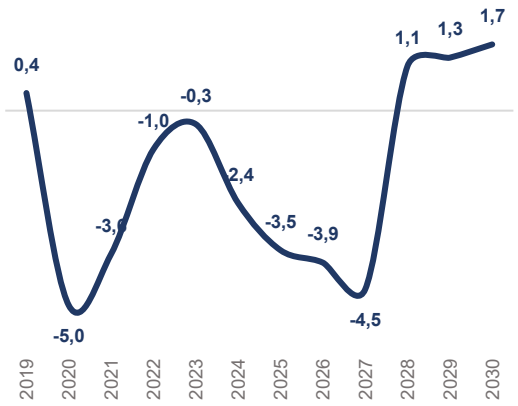


Gráfico 6. Balance primario del GNC
Escenario cumpliendo Regla Fiscal (% del PIB)



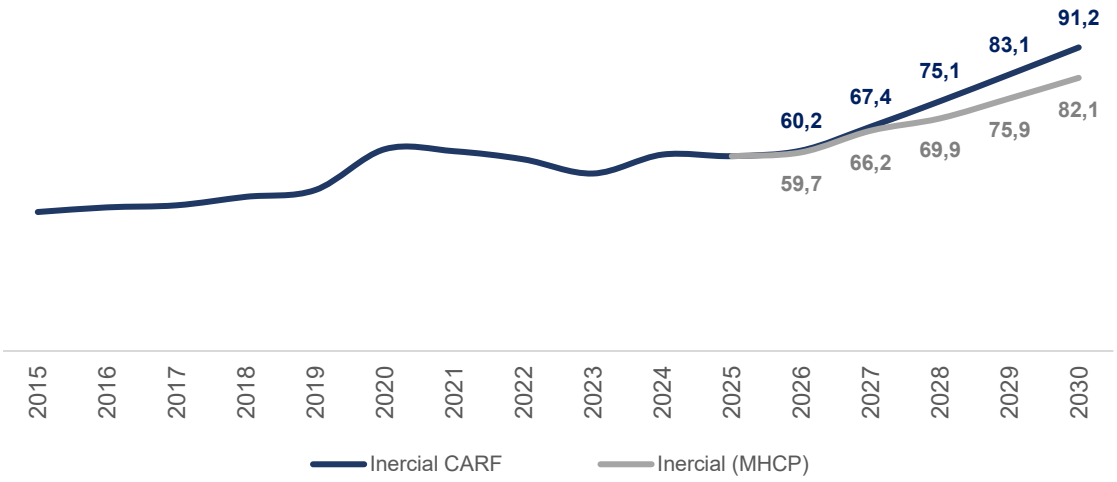
Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

Para cumplir la Regla Fiscal vigente, que entraría a regir nuevamente en 2028, se requeriría un ajuste de 6,1% del PIB en ese año. Por las razones expuestas, la deuda pública cerraría 2027 en 67,4% del PIB. Para este nivel de endeudamiento, la Regla Fiscal vigente exigiría un superávit primario neto estructural de 1,1% del PIB en 2028 (Gráfico 6). Sin embargo, en el escenario inercial se registraría un déficit primario de 4,9% del PIB, lo que explica la magnitud del ajuste fiscal requerido.

Déficits primarios consecutivos superiores al 4% del PIB llevan a que la deuda crezca en promedio 7,8 p.p. del PIB por año. El déficit primario, por sí solo, ejercería una presión al alza sobre la deuda pública de aproximadamente 4 puntos porcentuales (p.p.) del PIB cada año. A esto se suma el creciente costo de los intereses sobre la deuda acumulada, que genera una dinámica de retroalimentación y contribuye cada vez más al aumento del endeudamiento. En este escenario, el gasto en intereses llegaría a representar cerca de la mitad de los ingresos tributarios hacia 2030. Como resultado, la deuda pública aumentaría, en promedio, 7,8p.p. del PIB por año, evidenciando una trayectoria fiscal insostenible y un margen fiscal nulo para la política pública.

La deuda neta alcanzaría 91,2% del PIB en 2030, elevando el riesgo de una crisis fiscal, con elevados costos sociales e institucionales. En este escenario, la deuda mantendría una trayectoria creciente y superaría, en 2028, el límite establecido por la Regla Fiscal, aumentando la vulnerabilidad del país frente a eventuales crisis fiscales (Gráfico 7).[3].

Gráfico 7. Deuda Neta del GNC
(% del PIB)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

[3] La experiencia de Argentina, a comienzos de este siglo, ilustra las consecuencias económicas y sociales que se pueden derivar de estas crisis. Según el Banco Mundial, la pobreza aumentó del 37% en 2001 al 58% a finales de 2002, mientras que la indigencia se duplicó. Adicionalmente, se deterioró la distribución del ingreso, cayeron los salarios reales y aumentó el empleo informal, temporal y de baja remuneración. Banco Mundial, Argentina: Crisis and Poverty 2003. A Poverty Assessment, vol. I, Main Report, Report No. 26127-AR (Washington, D. C.: Banco Mundial, 24 de julio de 2003).

El CARF ha advertido reiteradamente sobre la necesidad urgente e inaplazable de implementar medidas estructurales y permanentes de ajuste fiscal para estabilizar la deuda pública y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estas advertencias han sido presentadas en los informes del CARF al Congreso de la República de abril de 2025[4], septiembre de 2025[5], abril de 2026[6] y septiembre de 2026[7]. Este llamado también se incluyó en el análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2026: "Las medidas de ajuste fiscal estructural no dan espera, so pena de que el país enfrente una situación de estrés financiero, con consecuencias económicas potencialmente devastadoras". En los comunicados 33 y 37 de agosto y septiembre de 2026 también hay llamados en el mismo sentido.

B. Análisis de las estimaciones presentadas en el proyecto de ley

Con el Proyecto de Ley 477 de 2026, el Gobierno nacional propende por estabilizar la deuda en 64% del PIB entre 2027 y 2032. Según los cálculos del Gobierno, como resultado de su plan de ajuste fiscal, el balance primario mejoraría de -3,7% del PIB en 2026 a −2,1% en 2027, −0,3% en 2028 y presentaría superávits de 0,1% en 2029 y de 0,3% en 2030 (Gráfico 9). La deuda neta subiría de 60,0% en 2026 a 64,4% en 2027 y después se mantendría estable, entre 63,7% y 64,2%, hasta 2030 (Gráfico 9). Frente al escenario inercial del Gobierno (que es menos negativo que el escenario inercial del CARF), la deuda que resulta de hacer el ajuste sería inferior en 19,5 puntos porcentuales del PIB frente a la que se tendría si no se lleva a cabo.

La estrategia de ajuste propuesta incluye medidas contempladas en el articulado del proyecto de ley, otras medidas fuera de este proyecto de ley, y efectos macroeconómicos. Las medidas contempladas en la Ley de Rescate Económico mejorarían el balance primario en 2,3% del PIB en 2027, 3,4% en 2028 y 3,6% en 2029 y 2030, de acuerdo con los cálculos del MHCP. Ese es el efecto directo de los cambios en impuestos, gasto y fuentes de financiación de la seguridad social. El MHCP suma a lo anterior un efecto macroeconómico de la ley. Este efecto sería de 0,1% del PIB en 2027, 0,2% en 2028, 0,3% en 2029 y 0,5% en 2030. El efecto de las medidas que no están en la Ley, y que se tomarían mediante el Plan Nacional de Desarrollo y mediante actos administrativos, suma 0,05% en 2027, 0,7% en 2028 y 2029, y baja a 0,6% en 2030. Con todo, la estrategia total sumaría 2,4% del PIB en 2027, 4,3% en 2028, 4,6% en 2029, y 4,7%

[4] "Estas tendencias resaltan la necesidad urgente de la implementación de medidas que reduzcan la rigidez presupuestal, fortalezcan los ingresos estructurales y aseguren que nuevas reformas sean fiscalmente sostenibles." Página 6, Informe al Congreso abril 2025.
[5] "Reducir las inflexibilidades estructurales del gasto público es fundamental, pero a la fecha no se conocen proyectos de reforma en ese sentido, y el ajuste fiscal no da espera." Página 8, Informe al Congreso septiembre 2025.
[6] "Evitar una trayectoria insostenible de la deuda, que, inequívocamente, resultaría en un episodio de alto estrés financiero, implica un ajuste fiscal sin precedentes de entre 4% y 5% del PIB en el próximo cuatrienio." Página 9, Informe al Congreso abril 2026.
[7] "(…) el proyecto reformulado (presentado el 27 de agosto) reconoce de forma más realista el desequilibrio, pero hace urgente la adopción de medidas estructurales y permanentes para estabilizar la deuda y retornar a la Regla Fiscal." Página 10, Informe al Congreso septiembre 2026.

del PIB en 2030 (pasando de un inercial de -4,4%del PIB a un superávit de 0,3% del PIB) (Cuadro 1).

Gráfico 8. Deuda neta del GNC
Escenario MHCP incluye LRE y medidas adicionales (% del PIB)

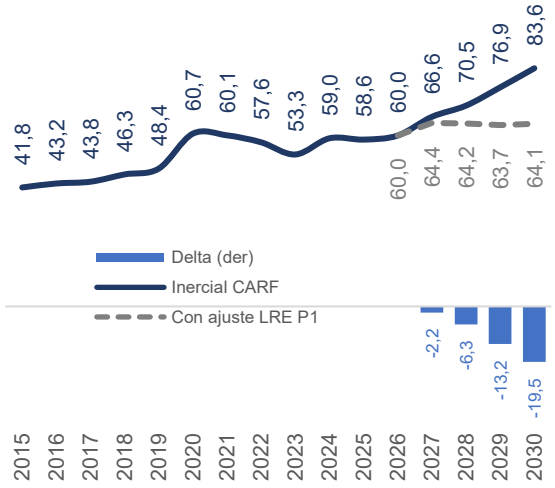
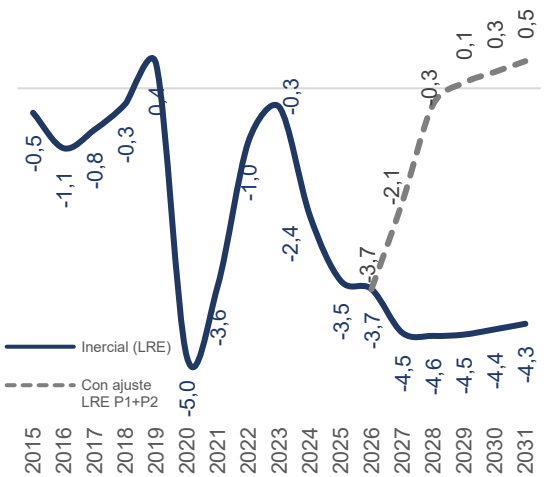


Gráfico 9. Balance primario del GNC
Escenario MHCP incluye LRE y medidas adicionales (% del PIB)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.
P1 se refiere únicamente a las medidas incluidas de en proyecto de LRE y P1+P2 incluye el ajuste por medidas complementarias

Cuadro 1. Impacto estimado de la Estrategia de Consolidación Fiscal sobre el balance primario (% del PIB)

	2027	2028	2029	2030
Efecto de la Ley de Rescate en el Balance Primario sin efecto macro	**2,3**	**3,4**	**3,6**	**3,6**
Efecto de la Ley de Rescate en el Balance Primario (incluyendo efecto macro estimado por el MHCP)	**2,4**	**3,6**	**3,9**	**4,1**
Efecto Total de la Estrategia de Ajuste Fiscal[8]	**2,4**	**4,3**	**4,6**	**4,7**

Fuente: MHCP, elaboración propia.

El proyecto de ley propone mayores aportes de los hogares y las empresas al sistema de salud y otras entidades públicas, que reducen el gasto del Gobierno Nacional Central (GNC). Estas medidas contemplan el aumento de las contribuciones patronales a salud, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar

[8] Incluye los efectos macro estimados por el MHCP y las medidas adicionales que no se encuentran en el proyecto deey.

Familiar (ICBF), las mayores cotizaciones de los trabajadores a salud, y los impuestos al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas. Adicionalmente, se propone destinar a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) un punto porcentual de los aportes existentes a las cajas de compensación familiar. Aunque estos recursos no constituyen ingresos del GNC, permiten financiar obligaciones que, de otra manera, requerirían transferencias del Presupuesto General de la Nación. Por tanto, su efecto sobre el balance fiscal del GNC se contabiliza como un menor gasto y no como un mayor ingreso.

El ajuste fiscal combina mayores ingresos tributarios, contribuciones parafiscales y menores gastos. En 2027, las contribuciones parafiscales aportarían el 41% del ajuste, e incluirían los aportes del empleador, las cotizaciones a salud y un punto de las cajas de compensación. El menor gasto explicaría el 25%. Los impuestos al tabaco y los licores aportarían el 21%, los demás impuestos el 10%, y el efecto macroeconómico el 3%. En 2030, los impuestos habrían sido el principal componente, con 33%. Las contribuciones parafiscales reducirían su participación a 20%; el menor gasto aportaría una quinta parte del ajuste, y los impuestos al tabaco y los licores y el efecto macroeconómico aportarían 13% cada uno. Las participaciones de cada uno de los componentes descritos son similares entre 2028 y 2030 (Gráficos 10 y 11).

Gráfico 10. Composición del ajuste
(% del total de cada año)

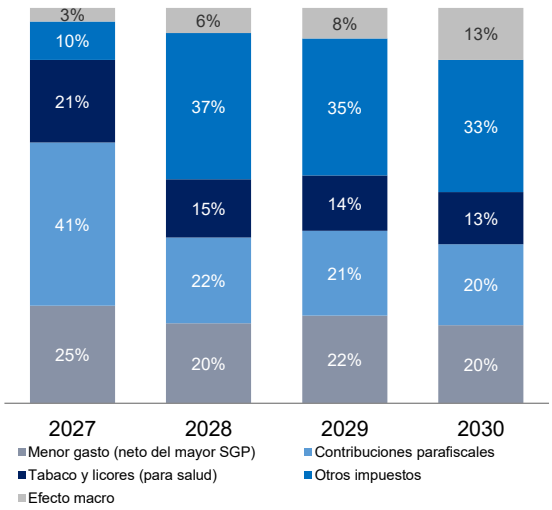
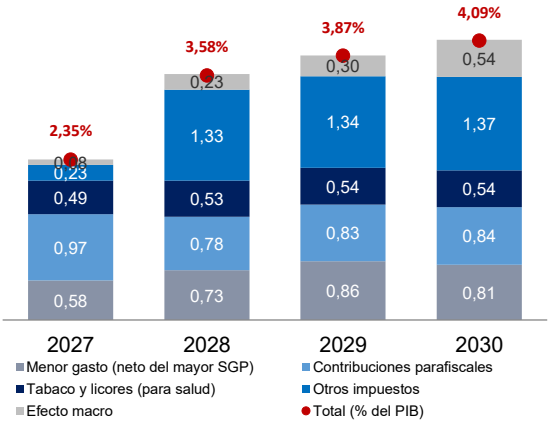


Gráfico 11. Composición del ajuste
(% del PIB)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

En el proyecto de ley radicado, la principal fuente de ingresos tributarios es el IVA (una vez descontadas las devoluciones), seguido del impuesto de renta de personas naturales. El IVA aportaría 1,05% del PIB desde 2028, una vez descontadas las devoluciones de EfectIVA. Le seguirían el impuesto de renta de personas naturales, con 0,57% del PIB, los impuestos al tabaco y al alcohol, con 0,53% del PIB, y a las bebidas endulzadas, con 0,08% del PIB. Entre 2028 y 2030, la ampliación de la base del IVA generaría un recaudo promedio anual de COP 40,4 billones, del cual EfectIVA devolvería COP 20,0 billones, cerca de la mitad. En 2027, las medidas de normalización y alivios aportarían, por una sola vez, un recaudo equivalente al 0,12% del PIB, que representaría el 17% del mayor recaudo tributario previsto para ese año.

Después de radicado el proyecto, el Gobierno descartó cambios al IVA de bienes esenciales y planteó mantener renta empresarial en 35%. El domingo 15 de noviembre de 2026, el presidente de la República anunció que no se modificaría el IVA de la canasta básica ni el tratamiento de los insumos del agro. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda precisó que tampoco se cambiaría el tratamiento de los seguros de salud. Asimismo, se conoció la intención de preservar la magnitud del ajuste fiscal propuesto mediante medidas compensatorias. Entre ellas se contempla conservar la tarifa del impuesto de renta empresarial en 35%, en lugar de reducirla gradualmente como establecía el proyecto radicado. Estas modificaciones deberán concretarse durante el trámite legislativo. En la siguiente sección se incluyen estimaciones propias del CARF del efecto individual de algunas de estas medidas. En todo caso el CARF se seguirá pronunciando sobre modificaciones más relevantes al proyecto de ley, a medida que sus detalles se vayan conociendo.

C. Estimaciones del CARF

El CARF estima que las disposiciones contenidas en el proyecto de ley mejorarían el balance primario en 1,9% del PIB en 2027 y en 3,15% del PIB en promedio entre 2028 y 2030. Las medidas de recorte del gasto aportarían 0,5% del PIB en 2027 y 0,9% en promedio entre 2028 y 2030; las de fortalecimiento de las fuentes de financiación del sistema de salud aportarían 1,4% del PIB en 2027 y 1,3% en promedio entre 2028 y 2030; las medidas de ingresos contribuirían con 0,2% del PIB en 2027 y 1,2% del PIB en promedio entre 2028 y 2030; mientras que las mayores trasferencias al SGP y efectos macroeconómicos restarían al ajuste. Cabe precisar que estas estimaciones corresponden exclusivamente a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley radicado, cuyo alcance permite realizar una cuantificación detallada. Los anuncios posteriores sobre modificaciones al IVA y al impuesto de renta empresarial no se incorporan, dado que aún no se conocen los detalles de las medidas y, por tanto, no es posible estimar con precisión sus efectos fiscales.

El CARF espera menores efectos macroeconómicos indirectos y excluye las medidas externas a la ley, cuya inclusión aumenta el ajuste fiscal total estimado por Hacienda. El MHCP incorpora un efecto macroeconómico promedio de 0,4% del PIB entre 2028 y 2030, que eleva su estimación del impacto del proyecto de ley sobre el balance primario de 3,5% a 3,9%. En contraste, el efecto estimado por el CARF es casi nulo. Además, el MHCP proyecta 0,7% del PIB por medidas fuera de la ley, asociadas al Plan Nacional de Desarrollo y actos administrativos. El CARF no incorpora estas últimas porque se desconocen dichas disposiciones. Así, el efecto total de la estrategia del MHCP alcanza 2,4% en 2027 y 4,5% del PIB en promedio entre 2028 y 2030, frente al 1,9% del PIB estimado por el CARF para 2027 y el 3,2% para el promedio de 2028 a 2030. La diferencia de 1,4 puntos en promedio entre 2028 y 2030 comprende esos dos componentes y 0,2 puntos de discrepancia directa.

El MHCP estima una mejora del balance primario de 2,3% del PIB en 2027 y de 3,5% del PIB en 2028-2030, frente al 2,1% del CARF para 2027 y 3,33 promedio 2028-2030,

cuando se excluyen los efectos macroeconómicos. Las diferencias son relativamente pequeñas: 0,1 puntos porcentuales en 2027, 0,1 en 2028, 0,2 en 2029 y 0,2 en 2030. En esos años, el MHCP proyecta efectos directos de 2,3%, 3,4%, 3,6% y 3,6% del PIB, respectivamente, en tanto que, el CARF calcula 2,1%, 3,2%, 3,4% y 3,4%. La mayor discrepancia corresponde al bloque de IVA, EfectIVA y otros ingresos, estimado en 1,8% del PIB por el Ministerio y 1,6% por el CARF (promedio 2028-2030). En cambio, las estimaciones sobre reducción del gasto y fuentes de salud son cercanas: 0,82% del MHCP versus 0,81% del CARF, y 1,38% del MHCP versus 1,36% del CARF, respectivamente. En conjunto, las proyecciones del MHCP resultan razonables frente a la evaluación independiente del CARF cuando se excluyen efectos macroeconómicos y las medidas adicionales.

a. Medidas tributarias

El CARF estima que las medidas tributarias cuantificadas aportarían 0,17% del PIB en 2027 y 1,18% del PIB anual en 2028-2030. El efecto fiscal calculado asciende a 0,17% del PIB en 2027, 1,16% en 2028, 1,19% en 2029 y 1,20% en 2030. A partir de 2028, el IVA representa la principal fuente de recaudo, con un aporte neto promedio de 1,00% del PIB, seguido por el impuesto de renta de personas naturales con 0,42%, y las bebidas endulzadas con 0,09%. Otras medidas, consideradas en conjunto, restarían 0,33% del PIB, debido principalmente a la reducción de la tarifa de renta empresarial.

El MHCP estima ingresos tributarios promedio de 1,34% del PIB, frente al 1,18% del CARF. La mayor diferencia está en el impuesto de renta a personas naturales. Para 2027, el Ministerio calcula que el total de ingresos tributarios aumenten en 0,23% del PIB, frente al 0,17% del CARF; en 2028 1,33% frente a 1,16% en 2029, 1,34% frente a 1,19%; y en 2030, 1,37% frente a 1,20%. En renta de personas naturales, el MHCP espera 0,57% del PIB anual en promedio entre 2028 y 2030, y el CARF 0,42%. Buena parte de esta brecha se relaciona con el recaudo esperado por reducir los topes de rentas exentas y deducciones. El CARF utiliza información agregada pública y encuestas para sus cálculos, mientras que la DIAN dispone de microdatos de declaraciones tributarias, que permiten estimaciones más precisas.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

La propuesta elimina la tarifa del IVA del 5%, amplía los bienes y servicios gravados e introduce un mecanismo de devolución creciente en el ingreso. El proyecto de Ley de Rescate Económico propone modificaciones al IVA, incluyendo la eliminación de la tarifa del 5% a partir de 2028, trasladando la mayoría de los bienes gravados con esta tarifa al 19%, mientras que otros pasarían a estar excluidos. Adicionalmente, establece el cobro del IVA del 19% sobre juegos de azar en línea, importaciones de bajo valor (los envíos de hasta USD 200, que hoy no pagan IVA), y servicios de software, nube y alojamiento. Como mecanismo de compensación, propone implementar EfectIVA desde 2028, un esquema de devolución del IVA que beneficiaría a 35 millones de personas (68% de la población), con porcentajes diferenciados según el nivel de ingreso. El beneficio tendría un límite mensual de 5,5 UVT por persona y estaría condicionado, en general, a la facturación electrónica.

El CARF estima un nuevo recaudo neto anual del IVA entre COP 25,7 y COP 31,9 billones, dependiendo principalmente del costo de EfectIVA. Este rango corresponde

al valor promedio estimado entre 2028-2030, frente a los COP 26,5 billones estimados por el MHCP. Antes de devoluciones, el CARF proyecta ingresos adicionales por COP 48,6 billones, superiores en COP 2,1 billones a los del Gobierno. Las principales fuentes de recaudo serían productos agrícolas, insumos y servicios del agro (COP 24,3 billones), y gasolina (COP 4,5 billones). La principal incertidumbre radica en el costo de EfectIVA, estimado entre COP 16,7 y COP 22,9 billones anuales, dependiendo del comportamiento de la facturación electrónica y los mecanismos de devolución. En consecuencia, el recaudo neto se ubicaría entre 1,06% y 1,32% del PIB, según el escenario considerado por el CARF. En el escenario fiscal se incluyó la estimación más conservadora (la de mayor costo de EfectIVA).

Según las estimaciones del CARF, el anuncio presidencial del pasado 15 de noviembre reduciría el recaudo neto anual del IVA de la LRE de un rango de COP 25,7–31,9 billones a un rango de COP 7,3–11,9 billones entre 2028 y 2030. La exclusión de la canasta básica y los insumos agropecuarios disminuiría el recaudo bruto antes de devoluciones en COP 24,2 billones anuales: COP 19,5 billones por alimentos y COP 4,7 billones por agroinsumos. Así, el recaudo bruto pasaría de COP 48,6 a COP 24,4 billones. Sin embargo, también disminuiría el costo estimado de EfectIVA, de COP 22,9 a COP 17,1 billones en el escenario de mayor devolución, y de COP 16,7 a COP 12,5 billones en el de menor devolución. En consecuencia, el recaudo neto se reduciría entre COP 18,4 y COP 20,0 billones anuales, pasando de 1,06%-1,32% a 0,31%-0,50% del PIB. Los cálculos dependen de los supuestos sobre los cambios anunciados.

Impuesto de Renta a Personas Naturales (IRPN)

Se propone ampliar la tributación de personas naturales, reducir exenciones y deducciones, y gravar rendimientos financieros adicionales. El proyecto de Ley propone modificaciones al impuesto de renta de personas naturales. Se introduce una tarifa marginal del 9% para rentas líquidas entre 720 y 1.090 UVT, reduciendo el umbral de tributación, y se aplica la tarifa máxima del 39% desde 8.670 UVT, frente a las 31.000 UVT actuales. Adicionalmente, se reducen los límites de las rentas exentas laborales de 790 a 630 UVT y el límite global de exenciones y deducciones de 1.340 a 1.180 UVT. También se eliminan algunos beneficios tributarios para dependientes y funcionarios judiciales. Finalmente, la tarifa sobre loterías y apuestas aumenta de 20% a 30%, y se grava el componente inflacionario de los rendimientos financieros.

El CARF estima un recaudo promedio anual de 0,42% del PIB entre 2028 y 2030, equivalentes al 73% de lo proyectado por el MHCP, aunque con subestimaciones. La principal fuente de recaudo sería la introducción de una tarifa marginal del 9% para ingresos entre 720 y 1.090 UVT, que aportaría 0,28% del PIB y ampliaría la base en aproximadamente 1,8 millones de contribuyentes. Otras medidas relevantes incluyen la eliminación de deducciones por dependientes (0,06% del PIB) y la reducción de rentas exentas y deducciones (0,05% del PIB). El CARF advierte que sus estimaciones están subestimadas debido a limitaciones de información sobre contribuyentes de altos ingresos, y no incorpora posibles cambios de comportamiento ni el gravamen al componente inflacionario.

Impuesto de Renta a Personas Jurídicas (empresas)

El proyecto de ley radicado reduce la tarifa de renta empresarial al 31%, manteniendo la sobretasa al sector financiero y limitando la tributación mínima solo a multinacionales. El proyecto propone reducir gradualmente la tarifa general del impuesto de renta de personas jurídicas, del 35% actual al 33% en 2027 y al 31% desde 2028. Para el sector financiero, se mantiene la sobretasa de cinco puntos porcentuales hasta 2030, con lo cual su tarifa total pasaría del 40% al 36%, y se elimina su destinación específica[9]. Adicionalmente, se modifica el alcance de la tasa mínima de tributación del 15%, que actualmente aplica a todas las sociedades contribuyentes del impuesto de renta. La propuesta restringe su aplicación a grupos multinacionales con ingresos consolidados iguales o superiores a 750 millones de euros. Esta modificación mantendría la tarifa y metodología de cálculo, pero reduciría significativamente el universo de empresas sujetas a dicha obligación tributaria.

El CARF coincide con el MHCP en que las medidas de renta de empresas reducirían el recaudo en cerca de 0,4% del PIB al año entre 2028 y 2030 (0,42% según el CARF y 0,41% según el MHCP), principalmente por menores tarifas. La principal medida es la reducción de la tarifa general del 35% al 33% en 2027 y al 31% a partir de 2028, que generaría un menor recaudo promedio de 0,22% del PIB en 2027 y 0,44% del PIB al año a partir de 2028, según el CARF. El MHCP calcula que el recaudo se reducirá en 0,19% en 2027 y 0,42% a partir de 2028 del MHCP. Este efecto sería parcialmente compensado por la prórroga de la sobretasa al sector financiero, que entre 2028 y 2030 aportaría en promedio 0,04% del PIB al año según el CARF y 0,03% para el MHCP. Por su parte, la modificación de la tasa mínima de tributación, restringiéndola a grupos multinacionales, reduciría el recaudo en 0,02% del PIB en promedio al año. Las estimaciones de ambas entidades son prácticamente coincidentes, aunque presentan diferencias menores en la valoración individual de las medidas propuestas para el periodo analizado.

Mantener la tarifa de renta empresarial en 35% compensaría parcialmente el menor recaudo del IVA, pero se requerirían medidas fiscales adicionales. Según las estimaciones del CARF, no reducir la tarifa de renta empresarial al 31% evitaría una pérdida de recaudo promedio de COP 10,4 billones anuales entre 2028 y 2030: COP 9,8 billones en 2028, COP 10,4 billones en 2029 y COP 11,0 billones en 2030. Sin embargo, excluir del IVA la canasta básica y los agroinsumos reduciría el recaudo neto entre COP 18,4 y COP 20,0 billones anuales, considerando el menor costo de EfectIVA. Por tanto, mantener la tarifa empresarial vigente compensaría aproximadamente la mitad de esta reducción, dejando una brecha anual de entre COP 8,0 y COP 9,6 billones, que requeriría medidas adicionales para preservar la magnitud del ajuste fiscal propuesto.

Otros tributos (saludables, ambientales, patrimonio, normalización)

La propuesta aumenta impuestos saludables y al carbono, modifica el impuesto al patrimonio, reduce la tributación de nuevas inversiones y establece mecanismos de normalización y alivios tributarios. Concretamente, se propone aumentar los impuestos

[9] De acuerdo con el Parágrafo 2 del Artículo 240 del Estatuto Tributario, “tres (3) puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de qué trata este parágrafo se destinará a la financiación de viás de la Red Vial Terciaria”.

sobre endulzadas, elevar progresivamente el impuesto al carbono, se armonizar las tarifas entre combustibles y se derogar el impuesto a los plásticos de un solo uso. Respecto al patrimonio, inicialmente se aumentaría el umbral de tributación de 72.000 a 95.500 UVT, y se eliminaría el impuesto desde 2031. Adicionalmente, se crearía un régimen tributario especial para nuevas inversiones (RUGE), con menores tarifas de renta y depreciación acelerada. Finalmente, se establecerían mecanismos temporales de normalización tributaria, reducción de sanciones e intereses y conciliación de obligaciones fiscales pendientes.

En 2027, estas medidas generarían ingresos adicionales de 0,13% del PIB (0,12% proyectado por el MHCP), principalmente por los recursos transitorios de normalización tributaria. Entre 2028 y 2030, el CARF calcula un efecto promedio de 0,11% del PIB, superior al 0,06% estimado por el Ministerio. La diferencia, de cerca de 0,05 puntos, está en tres medidas: el impuesto al carbono (0,07% del PIB según el CARF, frente a 0,05% del MHCP), la prórroga de la sobretasa financiera (0,04% frente a 0,03%) y la eliminación del impuesto a los plásticos (−0,004% del PIB, ≈ COP 0,1 billones al año, frente a −0,01% del MHCP). Los principales aportes positivos provendrían del incremento del impuesto al carbono y de la prórroga de la sobretasa financiera en los años siguientes. Estos compensarían los menores ingresos asociados con el impuesto al patrimonio, la tasa mínima de tributación y la eliminación del impuesto a los plásticos de un solo uso. Cabe señalar que, para estimar los impactos por los conceptos de patrimonio, tasa mínima de tributación, normalización y control de la evasión, el CARF utiliza las estimaciones del MHCP, que cuenta con mejor información. Además, en concepto del CARF, los recursos de normalización tributaria no contribuyen a corregir el desbalance primario estructural, por ser transitorios.

Otras medidas no tributarias (control de evasión y enajenación de activos)

El proyecto de Ley de Rescate Económico contempla medidas para fortalecer el control de la evasión tributaria y facilitar la enajenación de activos estatales. En materia de evasión, propone establecer una política nacional y un plan plurianual de la DIAN con metas, endurecer las sanciones por contrabando e incumplimientos de facturación, introducir una retención del 14% sobre criptoactivos y fortalecer los mecanismos de fiscalización y administración tributaria. Respecto de la enajenación de activos, establece procedimientos para agilizar la venta de participaciones accionarias e inmuebles del Estado, incluyendo su transferencia a CISA. Los recursos netos obtenidos ingresarían al Tesoro Nacional como recursos de capital, destinándose al menos el 50% al pago de deuda durante cuatro años. Estas disposiciones buscan mejorar el recaudo y generar recursos fiscales adicionales.

El MHCP proyecta 0,03%-0,04% del PIB al año por menor evasión y recursos por venta de activos equivalente al 0,09% del PIB en 2028 y 0,08% en 2029. El CARF considera que la estimación por menor evasión es prudente, aunque no cuenta con una estimación propia. El CARF señala la ausencia de mediciones oficiales, periódicas y replicables de evasión, y recomienda establecer metodologías de medición y distinguir el recaudo por fiscalización de cobro de deudas y otras actividades de gestión. Respecto de la enajenación de activos, esos recursos son financiamiento: se reciben una sola vez y no mejoran el balance. Una vez se materialicen estas enajenaciones, el CARF evaluará su impacto en el financiamiento, el pago de intereses y las finanzas públicas.

b. Medidas de recorte de gastos

El CARF estima que el recorte del gasto sería de 0,53% de PIB en 2027 y promediaría 0,90% del PIB entre 2028 y 2030, con ahorros anuales crecientes. El efecto fiscal ascendería a 0,74% del PIB en 2028, 0,97% en 2029 y 0,99% en 2030. Los ahorros provendrían de dos bloques de medidas. Primero, la eficiencia del gasto, mediante menores transferencias (no ordenadas por la Constitución), ajustes a rentas de destinación específica y recursos de fondos especiales, que aportarían 0,32%, 0,33%, 0,34% y 0,37% del PIB, respectivamente. Segundo, la reducción de gastos de personal, que tendría efectos a partir de 2028, y de contratos de prestación de servicios (OPS) contribuiría con 0,41% en 2028 y 0,62% tanto en 2029 como en 2030. El aumento en este último rubro respondería principalmente a que la estimación es neta de indemnizaciones, que reducen el ahorro en 2028. La trayectoria muestra un fortalecimiento progresivo del esfuerzo fiscal anual previsto.

El CARF y el MHCP coinciden en una estimación del ahorro promedio de 0,8% del PIB en 2027-2030, con diferencias agregadas marginales. En 2027, el CARF estima 0,53% del PIB y el MHCP 0,58%; para 2028, el CARF calcula 0,74% del PIB y el MHCP 0,74%; en 2029, el CARF estima 0.97% y el MHCP estima 0,96%; mientras que en 2030 proyectan 0,99% y 1,01%, respectivamente. Las diferencias entre componentes se compensan parcialmente. Estas compensaciones explican la cercanía entre resultados. El CARF estima menores ahorros en gastos de personal, particularmente en 2030 (0,42% frente a 0,52% del PIB del MHCP), pero mayores ahorros por eficiencia del gasto (0,37% frente a 0,31% del MHCP) y por reducción de contratos OPS (0,20% frente a 0,18% del MHCP). En conjunto, las diferencias agregadas son reducidas y no alteran sustancialmente el resultado.

El CARF estima que el mayor gasto del SGP alcanzaría 0,17% del PIB en 2030, frente al 0,20% del MHCP. Los aumentos de los ingresos del Presupuesto General de la Nación generan mayores transferencias al Sistema General de Participaciones (SGP), lo que reduce parcialmente el efecto del ajuste sobre el balance fiscal del Gobierno Nacional. En 2027, ambas entidades estiman un efecto nulo. Para 2028, coinciden en un mayor gasto equivalente a 0,01% del PIB. En 2029, el MHCP proyecta 0,10% del PIB, mientras el CARF calcula 0,09%, una diferencia de 0,01 puntos porcentuales. En 2030, la diferencia aumenta a 0,03 puntos, con estimaciones de 0,20% y 0,17%, respectivamente.

Eficiencia de gasto

El proyecto contempla medidas para racionalizar el gasto público y flexibilizar la asignación de recursos presupuestales. Propone condicionar las transferencias legales al concepto favorable del CONFIS, ajustar las rentas de destinación específica al recaudo efectivo y eliminar destinaciones de varios impuestos, incluyendo renta empresarial, IVA, carbono y patrimonio. Adicionalmente, establece el traslado al Tesoro de excedentes de liquidez de fondos especiales, exceptuando seguridad social. También contempla un programa de eficiencia del gasto que evaluaría las obligaciones legales de gasto y propondría su eventual derogatoria mediante proyectos de ley. Finalmente, restringe la publicidad oficial a fines informativos y exige la adopción anual de planes de austeridad.

Estas medidas buscan reducir rigideces presupuestales y mejorar la eficiencia del gasto público.

El CARF estima que las medidas de eficiencia del gasto generarían ahorros promedio de 0,34% del PIB entre 2027 y 2030, frente al 0,33% proyectado por el MHCP. Las principales fuentes de ahorro serían la reducción de algunas transferencias de origen legal (0,22% del PIB), los recursos de fondos especiales (0,08%) y los ajustes a rentas de destinación específica (0,03%). Para 2027, el MHCP proyecta ahorros de 0,39% del PIB, superiores al 0,32% estimado por el CARF, posiblemente por el traslado extraordinario de saldos acumulados de fondos especiales. Entre 2028 y 2030, el ahorro calculado por el CARF aumentaría de 0,33% a 0,37% del PIB, mientras el MHCP mantiene su proyección en 0,31%. Las diferencias reflejan principalmente supuestos sobre la disponibilidad y utilización de recursos presupuestales.

Gastos de personal y OPS

También se incluyen medidas para reducir los gastos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación entre 2027 y 2030. En materia de personal, el proyecto de ley establece una reducción nominal del 20% en 2028, excluyendo la Fuerza Pública, y limita los incrementos posteriores a la inflación proyectada más 0,5 puntos porcentuales. Adicionalmente, solicita otorgar facultades extraordinarias para reestructurar entidades públicas y restringe la sustitución de empleos mediante contratos de prestación de servicios. Para estos contratos, propone reducir su costo en 50% durante 2027 y limitar posteriormente su crecimiento a la inflación. Finalmente, establece que el gasto en adquisición de bienes y servicios, tanto de funcionamiento como de inversión, no podrá crecer por encima de la inflación registrada el año anterior, complementándose con medidas adicionales de austeridad.

El CARF estima ahorros promedio de 0,47% del PIB por reducción de nómina y OPS, frente al 0,49% del MHCP. El CARF estima que la reducción del 20% de la nómina, excluyendo la Fuerza Pública, generaría ahorros netos de 0,21% del PIB en 2028 y 0,42% en 2030. Estos cálculos descuentan indemnizaciones por $4,4 billones, correspondientes a la supresión de cargos. Por su parte, la reducción del 50% del valor contratado mediante OPS generaría ahorros de 0,21% del PIB en 2027 y 0,20% en 2030. En conjunto, ambas medidas producirían ahorros promedio de 0,47% del PIB entre 2027 y 2030, frente al 0,49% estimado por el MHCP. Las diferencias obedecen principalmente a supuestos sobre crecimiento salarial y valor de la contratación en el escenario base.

Otros

Finalmente, se destaca un programa de eficiencia del gasto que, aunque todavía no cuantifica, abre la puerta a ahorros fiscales estructurales adicionales. La iniciativa dispone que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional evalúe las leyes que establecen aportes del Presupuesto General de la Nación, rentas de destinación específica y fondos especiales. El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación podrán presentar al Congreso un estudio durante el primer semestre de 2027. Antes de finalizar 2028, el Gobierno deberá radicar un proyecto de ley con las derogatorias propuestas, ejercicio que se repetirá cada cuatro años desde 2031.

c. Incrementos de fuentes parafiscales y seguridad social que reducen el gasto

El CARF estima que las fuentes de salud y parafiscales aportarían 1,45% del PIB en 2027 y 1,34% en promedio entre 2028 y 2030. El efecto fiscal anual correspondiente sería de 1,32% del PIB en 2028, 1,34% en 2029 y 1,35% en 2030. La principal contribución fiscal provendría de los impuestos al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas, con 0.52% del PIB en 2027 y un promedio de 0,55% entre 2028 y 2030. La reducción de exoneraciones de aportes patronales generaría 0.55% del PIB en 2027 y un promedio de 0,40% entre 2028 y 2030, neto del efecto en el impuesto de renta. Las mayores cotizaciones de trabajadores y regímenes especiales aportarían en promedio 0,19% del PIB entre 2027 y 2030, mientras que la reorientación de un punto de los cuatro que constituyen hoy aportes a cajas de compensación, representaría en promedio cerca de 0,19% del PIB. Esta última medida redistribuye recursos existentes hacia salud, sin incrementar los aportes totales de los empleadores.

Las fuentes del sistema de salud y parafiscales entran al balance como una reducción en el gasto. Estos recursos no constituyen ingresos del Gobierno Nacional Central, dado que las cotizaciones al sistema de salud se giran directamente a la ADRES, mientras que los aportes al SENA y al ICBF son recibidos directamente por estas entidades. Por lo tanto, estos recursos reducen las transferencias que realiza la Nación para su financiación, por lo que su efecto fiscal se contabiliza como un menor gasto y no como un mayor ingreso.

Las estimaciones del CARF y del MHCP prácticamente coinciden: 1,45% y 1,46% del PIB en 2027, respectivamente, y 1,34% y 1,35% del PIB promedio entre 2028 y 2030. En 2028, el CARF proyecta 1,32% del PIB frente a 1,31% del Ministerio; en 2029, 1,34% frente a 1,37%; y en 2030, 1,35% frente a 1,38%. Las pequeñas diferencias en las medidas individuales se compensan entre sí en el agregado. El CARF prevé menores recursos por reducción de exoneraciones patronales y aumento de cotizaciones a salud, pero estima mayores aportes derivados de la reorientación de los recursos de las cajas de compensación y de los impuestos al tabaco y las bebidas alcohólicas. En consecuencia, la diferencia promedio es de apenas 0.02 puntos porcentuales del PIB, lo que refleja una muy elevada coincidencia entre ambas estimaciones fiscales.

Exoneración de aportes del empleador

La propuesta restablece los aportes patronales, hoy exonerados, a salud, SENA e ICBF parcialmente desde dos y hasta tres salarios mínimos, y totalmente entre tres y hasta diez salarios mínimos. Actualmente, las personas jurídicas declarantes del impuesto de renta están exoneradas de pagar aportes sobre la base salarial al SENA (2%), ICBF (3%) y salud (8,5%) por empleados que devengan menos de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes. El proyecto modifica este esquema según el nivel salarial: mantiene la exoneración total para remuneraciones de hasta dos salarios mínimos; entre más de dos y hasta tres salarios mínimos exige aportes de 1% al SENA, 1% al ICBF y 4% a salud; y por encima de tres salarios mínimos aplica las tarifas plenas. Las personas naturales que emplean de dos a cinco trabajadores conservarían la exoneración prevista.

El CARF estima ingresos netos adicionales de 0,55% del PIB en 2027 y 0,40% en 2028 por menores exoneraciones patronales. La propuesta mantiene la exoneración para salarios de hasta dos mínimos, establece aportes del 6% entre dos y tres salarios mínimos y del 13,5% entre tres y diez. El CARF calcula ingresos adicionales brutos de COP 11,8 billones en 2027, que aumentarían a COP 14,3 billones en 2030. Sin embargo, desde 2028, la deducibilidad de estos aportes en el impuesto de renta reduciría el efecto fiscal neto a COP 9,1 billones en 2028, COP 9,6 billones en 2029 y COP 10,2 billones en 2030. Estas estimaciones son ligeramente inferiores a las del MHCP y no incorporan posibles efectos sobre el empleo formal ni los salarios.

Cotizaciones a salud

La propuesta aumenta las cotizaciones a salud según el ingreso y régimen de los trabajadores y redistribuye aportes existentes a Cajas de Compensación Familiar para fortalecer la financiación del aseguramiento. Para trabajadores dependientes, la cotización pasaría del 4% al 8% según el nivel salarial, mientras que para independientes aumentaría gradualmente del 12,5% al 15,5%. En los regímenes especiales y de excepción, el aporte solidario al régimen subsidiado aumentaría del 1,5% hasta el 4%, dependiendo del salario. El empleador mantendría su contribución de 1,5 puntos porcentuales y el trabajador asumiría el incremento. Finalmente, se modificaría la distribución del aporte patronal del 4% destinado a las cajas de compensación familiar, asignando tres puntos a estas entidades y uno directamente a la ADRES, para financiar el aseguramiento, sin aumentar la carga del empleador.

El CARF estima recursos netos adicionales para salud de 0,37% del PIB en 2027, provenientes de mayores cotizaciones y aportes a las cajas. El incremento progresivo de las cotizaciones de trabajadores dependientes, independientes y regímenes especiales generaría ingresos netos de 0,19% del PIB (COP3,9 billones) en 2027, y de 0,19% del PIB en 2030 (COP 4,7 billones), frente a estimaciones del MHCP de 0,27% y 0,24% del PIB, respectivamente. Por su parte, la reorientación de un punto porcentual de los aportes a cajas de compensación aportaría COP 4,0 billones adicionales a salud en 2027 (0,19% del PIB), aumentando a COP 5,0 billones en 2030 (0,20% del PIB). Esta última medida redistribuye recursos existentes, sin aumentar las contribuciones patronales ni el recaudo consolidado del sector público.

Impuesto al tabaco y bebidas alcohólicas

La propuesta aumenta impuestos al tabaco, vapeadores y licores, ampliando su cobertura y destinando recursos adicionales al sistema de salud. En cigarrillos, el componente específico por cajetilla de veinte unidades subiría de COP 4.446 a COP 11.200, con aplicación parcial en 2027, mientras que la tarifa *ad valorem* permanecería en 10%. La nicotina oral pasaría a COP 891 por gramo y los vapeadores pagarían COP 2.000 por mililitro más 30% del precio. Para licores y vinos, el componente específico aumentaría a COP 1.000 por grado-litro y el *ad valorem* a 35%; los licores también pasarían del IVA del 5% al 19%. La cerveza tendría un gravamen específico y otro porcentual.

El CARF estima que al tabaco y las bebidas alcohólicas (incluido el IVA de licores) aportarían 0,54% del PIB en promedio durante 2027-2030, frente al 0,53% del MHCP. El proyecto destinaría al sistema de salud los recursos asociados con mayores impuestos

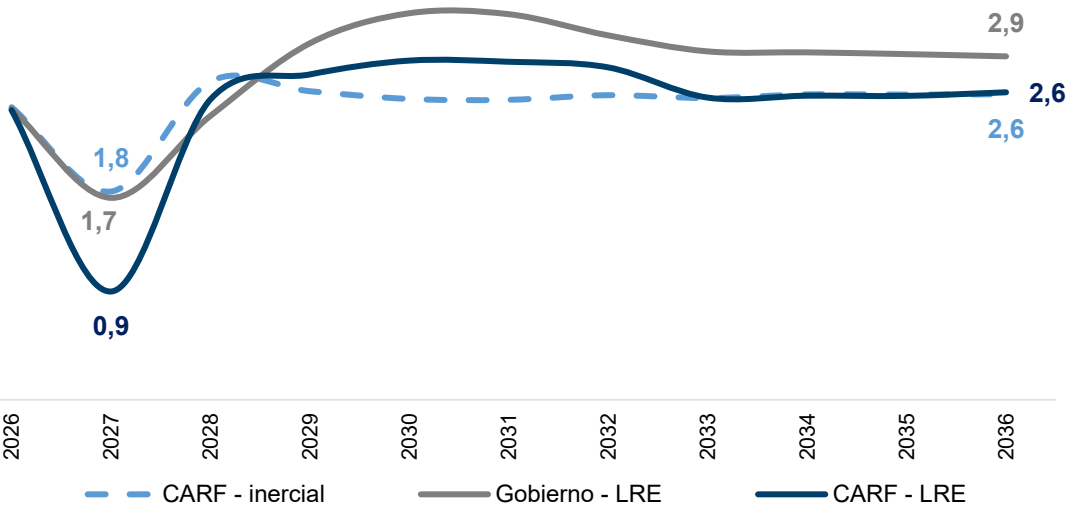
al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas. Según el CARF, el efecto fiscal pasaría de 0,52% del PIB en 2027, a 0,54% en 2028, 0,55% en 2029 y 0,56% en 2030. Para esos mismos años, el Ministerio de Hacienda proyecta 0,49%, 0,53%, 0,54% y 0,54%, respectivamente. Así, las diferencias serían de 0,03 puntos porcentuales en 2027, 0,01 en 2028 y 2029 y de 0,02 puntos en 2030. En conjunto, existe elevada coincidencia entre ambas valoraciones fiscales de estas medidas tributarias.

d. Efectos macroeconómicos

Según el Gobierno, la reforma desaceleraría la economía en 2027-2028, pero impulsaría el crecimiento desde 2029. De acuerdo con las estimaciones del Gobierno la reforma generaría una desaceleración de la economía en 2027 y 2028, frente a un escenario sin reforma, la cual se revertiría a partir de 2029 (Gráfico 12). El Gobierno estima que la reducción de los costos de uso del capital, una mejora en la percepción de riesgo país y la estabilidad tributaria, tendrían efectos positivos de largo plazo en la economía colombiana.

El CARF coincide con el Gobierno en la dirección de los efectos macroeconómicos de la reforma. Sin embargo, sus estimaciones indican una mayor desaceleración del producto en 2027 y una recuperación de menor magnitud en el mediano plazo. Las estimaciones del CARF muestran una desaceleración del crecimiento real del PIB de 0,9pp y 0,2pp para 2027 y 2028, respectivamente. Este efecto se revertiría a partir de 2029. Para el periodo 2029–2032, se proyecta un crecimiento real promedio del PIB de 2,9%. (Gráfico 12).

Gráfico 12. Crecimiento real del PIB 2026 – 2036
Variación anual (%)



Fuente: DT-CARF, elaboración propia.

El aumento de los impuestos indirectos y la disminución del gasto público afectarían negativamente el crecimiento en el corto plazo. En el mediano plazo, este efecto sería compensado por una mayor inversión privada. Las estimaciones del CARF muestran que la reforma reduciría el consumo privado y el consumo público en 2027. La caída del

consumo privado se revertiría desde 2028 y, desde 2029 su crecimiento superaría el del escenario inercial. A su vez, las disposiciones de la reforma impulsarían la inversión privada desde 2028, la cual se mantendría por encima de su nivel en el escenario inercial durante todo el horizonte de pronóstico.

El MHCP proyecta un aporte macroeconómico de 0,36% del PIB anual; el CARF lo considera optimista y estima su contribución como no significativa. El MHCP estima que, entre 2028 y 2030, los efectos macroeconómicos de la reforma contribuirían al ajuste fiscal, en promedio, 0,36% del PIB al año. El CARF considera que esta estimación se basa en un escenario optimista, por lo que el aporte al ajuste fiscal podría ser menor que el proyectado por el Gobierno. Dadas las discrepancias entre los efectos macroeconómicos estimados por el Gobierno y los estimados por el CARF, el escenario del CARF estima que su contribución al ajuste fiscal será nula.

e. Balance y deuda

El CARF estima mejoras del balance primario de 1,9% del PIB en 2027, de 3,0% en 2028 y 3,3% en los dos años siguientes. Para 2027, el ajuste alcanzaría 1,9% del PIB, explicado por las medidas de gasto, cuyo aporte asciende a 2,0 puntos. En 2028, la contribución del gasto sería de 2,1 puntos, y la de los ingresos de 1,2 puntos; el efecto macroeconómico restaría 0,2 puntos. Para 2029 y 2030, los gastos aportarían 2,2 puntos, mientras los ingresos contribuirían alrededor de 1,2 puntos anuales. Los efectos macroeconómicos serían ligeramente negativos, sin alterar sustancialmente la mejora fiscal total. El gráfico 13 presenta el efecto anual de las medidas de la Ley de Rescate Económico frente al escenario inercial, desagregado entre ingresos, gastos y efectos macroeconómicos.

Gráfico 13. Ajuste en el balance primario medidas LRE Escenario CARF
% del PIB

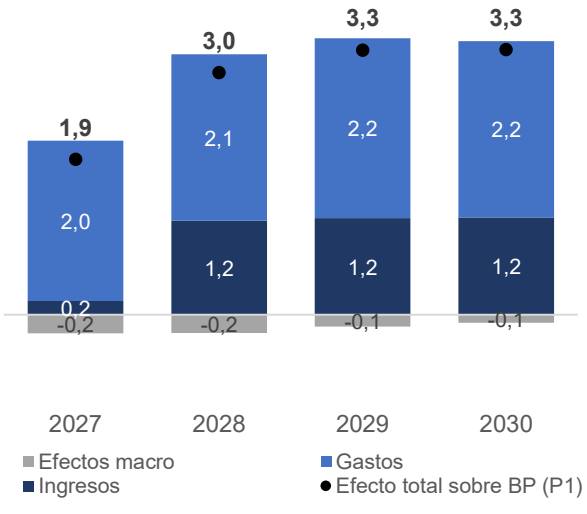
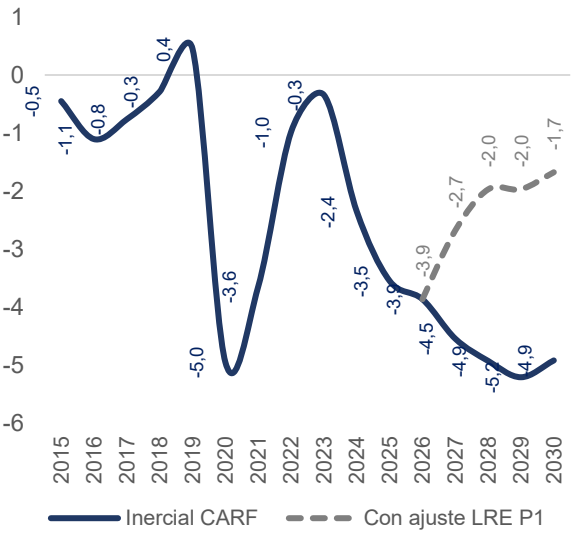


Gráfico 14. Balance primario del GNC - Escenario CARF
% del PIB

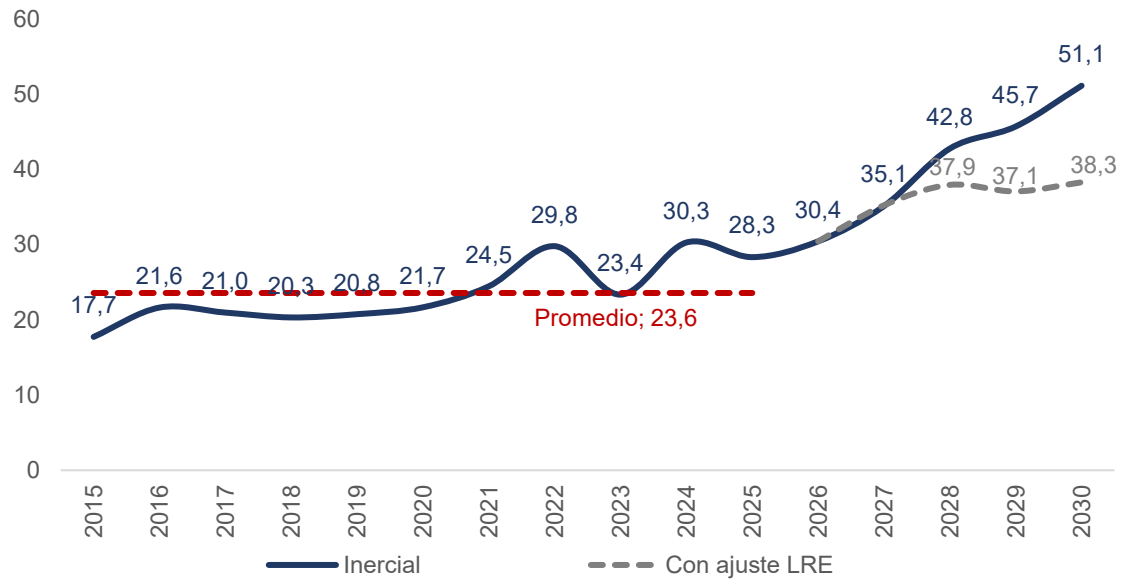


Fuente: Ministerio de Hacienda, estimaciones CARF

Sin la reforma, el déficit primario alcanzaría 4,9% del PIB en 2030; con el ajuste propuesto se reduciría a 1,7%. En el escenario sin reforma, el déficit aumentaría de 3,9% del PIB en 2026 a 4,5% en 2027 y 4,9% en 2028, hasta alcanzar 5,2% en 2029, antes de moderarse a 4,9% en 2030. Con la ley, el déficit se reduciría a 2,7% en 2027, 2,0% en 2028 y 2029, y 1,7% en 2030. Pese a la mejora, el balance primario seguiría siendo deficitario durante todo el periodo analizado, con persistentes necesidades públicas de financiación. El gráfico 14 compara las trayectorias del balance primario del GNC en el escenario inercial y bajo las medidas de la Ley de Rescate Económico, incorporando sus efectos macroeconómicos.

El ajuste sobre el balance primario que estima el CARF es inferior al del Gobierno. En su estimación, el gobierno no sólo incluye las medidas directas asociadas al proyecto de ley, que sería el primer paso, sino medidas asociadas a actos administrativos y el Plan Nacional de Desarrollo. Con este conjunto de medidas, el gobierno estima que el balance primario mejoraría 2,4% del PIB en 2027 y 4,5% en promedio entre 2028 y 2030 frente al escenario inercial y la deuda se estabilizaría alrededor de 64% del PIB. El CARF no incluye dentro de su escenario las medidas por fuera de la LRE, debido a que aún se desconoce su composición.

Gráfico 15. Intereses/Ingresos tributarios – Escenario CARF
Porcentaje %



Fuente: Ministerio de Hacienda, estimaciones CARF

El gasto de intereses se reduce en 0,7% del PIB frente al escenario inercial, lo que aunado a la mejora del ingreso se reflejaría en una mejor relación de intereses a ingresos. El CARF estima que con la implementación de la LRE la deuda corregiría a la baja frente al escenario inercial y, por consiguiente, las tasas de interés de financiamiento

caerían 196 puntos básicos a 2030[10]. Así, la relación de intereses a ingresos tributarios se estabilizaría alrededor del 38%, muy inferior al 51% que habría alcanzado en el escenario inercial, pero por encima de su promedio histórico (Gráfico 15).

La LRE reduciría el déficit total frente al escenario inercial, de 9,5% a 7,7% del PIB en 2027, de 11,0% a 7,7% en 2028, de 11,7% a 7,6% en 2029 y de 12,3% a 7,5% en 2030. En ausencia de medidas, el balance total del Gobierno Nacional Central se deterioraría desde un déficit de 7,8% del PIB en 2026 hasta 9,5% en 2027, 11,0% en 2028, 11,7% en 2029 y 12,3% en 2030. Con las disposiciones de la Ley de Rescate Económico y sus efectos macroeconómicos, el déficit se mantendría alrededor de 7,7% del PIB entre 2027 y 2029 y bajaría a 7,5% en 2030. Así, el ajuste mejoraría el balance total en aproximadamente 4,0 puntos del PIB anuales, en promedio, durante 2028-2030. Sin embargo, persistirían déficits todavía elevados que exigirían financiación adicional y seguirían presionando el endeudamiento público a mediano plazo (Gráfico 17).

Gráfico 16. Balance total del GNC
Escenarios CARF
% del PIB

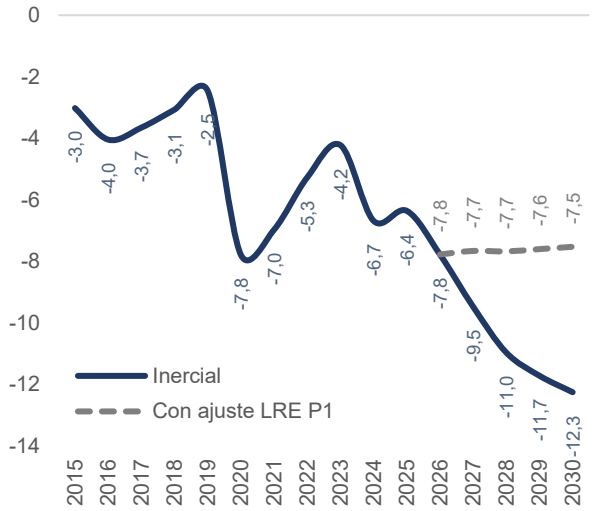
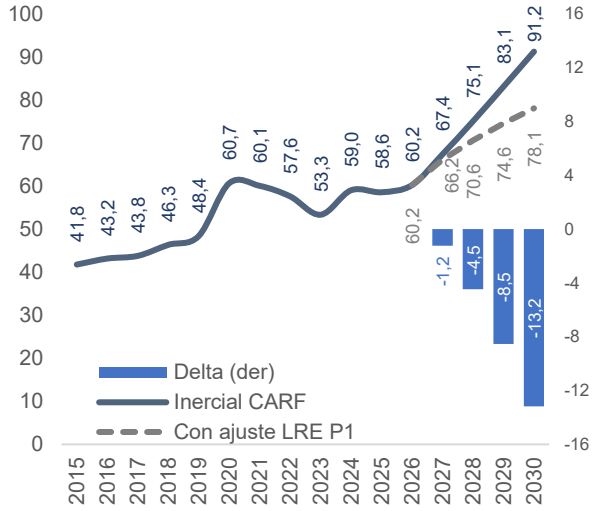


Gráfico 17. Deuda neta del GNC
Escenarios CARF
% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda, estimaciones CARF

La LRE reduciría la deuda neta en 13,2 puntos del PIB frente al escenario inercial en 2030, pero sin estabilizarla. Sin el ajuste, la deuda neta del Gobierno Nacional Central aumentaría de 60,2% del PIB en 2026 a 67,4% en 2027, 75,1% en 2028, 83,1% en 2029 y 91,2% en 2030. Con la reforma y los efectos macroeconómicos considerados por el CARF, la trayectoria sería menor: 66,2% en 2027, 70,6% en 2028, 74,6% en 2029 y 78,1% en

[10] Supone que la percepción de riesgo se reduce con la implementación de la LRE en la medida en que los riesgos fiscales se reducen en el tiempo frente al escenario inercial, lo que impacta las tasas de rendimiento de los bonos del gobierno a lo largo del periodo de análisis. La elasticidad se calibró con base en la literatura consultada: Jaramillo y Weber (2013), Belhocine y Dell´Erba (2013), y Rowland y Torres (2004). Nose (2025) también calcula elasticidades, pero relacionando deterioros en el balance primario y tasas de interés de la deuda pública.

2030. La diferencia entre escenarios crecería de 1,2 puntos del PIB en 2027 a 4,5 en 2028 y 8,5 en 2029, hasta alcanzar 13,2 en 2030. Pese a la corrección, la deuda continuaría aumentando de manera importante, con efectos sobre las necesidades de financiación del Gobierno Nacional.

La corrección de la deuda frente al escenario inercial se explica principalmente por la mejora en el balance primario. Entre 2026 y 2030 la deuda aumentaría 17,8 p.p del PIB, por debajo del aumento de 31 p.p del PIB en el escenario sin medidas de ajuste del LRE. El 86% de la corrección de la deuda está asociada a la corrección del balance primario frente al escenario inercial. A pesar de la corrección a la baja en las tasas de financiamiento estimadas para el periodo de análisis, el efecto sobre el r-g[11] explica 11% del ajuste de la deuda frente al escenario inercial, debido a: i) el efecto de las tasas de rendimiento se refleja sobre el saldo total de la deuda en aproximadamente 10 años (vida media de la deuda), por lo que a 2030 la tasa de interés efectiva de la deuda aún no ha incorporado el impacto de las menores tasas de mercado; y, ii) en el escenario del CARF el PIB se desacelera ligeramente frente al escenario inercial.

El CARF destaca que, aunque la Ley de Rescate Económico contribuiría significativamente a corregir el desequilibrio fiscal, las medidas contenidas en el proyecto de ley no serán suficientes, por sí solas, para estabilizar la deuda pública. Si bien el ajuste permitiría reducir el déficit fiscal y moderar el crecimiento del endeudamiento, la deuda neta continuaría aumentando hasta alcanzar el 78,1% del PIB en 2030. Estos resultados evidencian la necesidad ineludible de complementar las disposiciones del proyecto de ley con medidas adicionales de ajuste fiscal, especialmente aquellas orientadas a contener de manera estructural el crecimiento del gasto público.

Postergar el ajuste fiscal estructural aumenta el riesgo de una crisis de deuda, con mayores costos económicos y sociales para Colombia. El CARF considera urgente construir acuerdos entre el Gobierno nacional, el Congreso y la sociedad civil para adoptar medidas suficientes y preservar la solvencia de la Nación. Una trayectoria fiscal insostenible puede coexistir temporalmente con indicadores macroeconómicos estables, acumulando vulnerabilidades que desaten una crisis de un momento a otro[12]. Un cambio en las expectativas sobre la solvencia del Estado podría elevar las primas de riesgo, depreciar la moneda y restringir el acceso al financiamiento. En esas circunstancias, el ajuste podría imponerse de manera desordenada, agravando sus consecuencias sobre la actividad económica y la población más vulnerable.

En consecuencia, el CARF hace un llamado a mantener, como mínimo, la magnitud del ajuste fiscal propuesto por el MHCP y a implementar oportunamente las medidas adicionales que no forman parte de la Ley de Rescate Económico. Para ello, cualquier

[11] r-g denota la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de interés de la deuda soberana, diferencia que es clave para la dinámica de la deuda pública.
[12] Calvo (1988) muestra que un cambio en las expectativas sobre la capacidad de pago puede llevar la deuda pública de un equilibrio favorable a uno desfavorable, aun si los fundamentales macroeconómicos no se deterioran en la misma proporción. Mendoza y Yue (2012) muestran que un incumplimiento soberano se traduce en una caída de la producción que afecta el bienestar de los hogares. Reinhart y Rogoff (2009) documentan que las crisis de deuda suelen gestarse en periodos de aparente estabilidad, hasta que la percepción de riesgo cambia de manera abrupta. Farah-Yacoub et al. (2024) presentan evidencia de que las crisis de deuda soberana reducen el PIB por habitante y la esperanza de vida al nacer, y aumentan la mortalidad infantil y la pobreza.

modificación introducida durante el trámite legislativo que reduzca el efecto fiscal de las medidas propuestas deberá compensarse con otras disposiciones que tengan un impacto equivalente sobre el balance fiscal. Asimismo, el CARF considera indispensable que el Gobierno nacional adopte, a la mayor brevedad posible, los recortes adicionales de gasto y las medidas administrativas necesarios para completar la totalidad del ajuste fiscal anunciado y necesario.

D. Anexo: ajuste presupuestal para 2026

El Decreto 1585 de 2026 recortó la apropiación presupuestal en 13,8 billones, de los cuales 10,3 contribuyen a disminuir el déficit total del GNC y solo 6,4 contribuyen a disminuir el déficit primario. El CARF considera que existe espacio para materializar un ajuste adicional antes de finalizar el año y que el recorte total al cierre del año puede acumular un valor cercano a los COP 9,7 billones.

El decreto reduce las apropiaciones del PGN en COP 13,8 billones, de los cuales COP 10,3 billones contribuyen a disminuir el déficit fiscal. Los COP 3,5 billones restantes corresponden a recursos propios de establecimientos públicos (COP 3,1 billones) y a operaciones sin situación de fondos (COP 0,4 billones) que no tienen efecto sobre el déficit del GNC.

De los COP 10,3 billones de reducción del gasto del GNC, COP 6,4 billones corresponden a gasto primario y cerca de COP 4 billones a intereses. Esta última reducción se explica principalmente por la apreciación de la tasa de cambio y no estaba contemplada en el escenario del CARF. En consecuencia, el recorte efectivo del gasto primario es inferior a los COP 21,7 billones anunciados por el Gobierno en agosto y a los COP 9,7 billones previstos por el CARF en su Comunicado No. 37.

Las apropiaciones continúan siendo superiores al aforo de ingresos en 4,7 billones. En efecto, a septiembre, el aforo del PGN 2026 incluía COP 9,4 billones de recursos de la emergencia económica pendientes de recaudo y era inferior en COP 4,7 billones a las apropiaciones. Esta diferencia se explica principalmente por los COP 16,3 billones cuya financiación dependía de la ley de financiamiento no aprobada, parcialmente compensados por los COP 11,0 billones aforados por la emergencia económica, cuyo recaudo tampoco se materializó completamente.

El CARF considera que existe espacio para materializar un recorte adicional del gasto primario antes de finalizar 2026. En su Comunicado No. 37, el Comité estimó una reducción del gasto primario de COP 9,7 billones, de los cuales COP 6,4 billones se materializaron mediante el Decreto 1585. El Comité estima que puede darse un recorte adicional por los COP 3,3 billones restantes, antes del cierre del año.

Si no hubiera nuevos recortes, el CARF estima que el déficit primario cerraría en 4,0% y el total en 7,7%. En las circunstancias actuales, la proyección de gasto primario del CARF aumentaría en COP 3,4 billones y la de gasto total disminuiría en COP 1,0 billón. Como consecuencia, el déficit primario al cierre del año pasaría de 3,9% a 4,0% del PIB, mientras que el déficit total se reduciría de 7,8% a 7,7% del PIB.