



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N° 2219

Bogotá, D. C., viernes, 21 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ <u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> <a href="http://www.secretariosenado.gov.co">www.secretariosenado.gov.co</a>	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA <u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> <a href="http://www.camara.gov.co">www.camara.gov.co</a>
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **PONENCIA DE ARCHIVO PROYECTO DE LEY NÚMERO 283/2025 CÁMARA, 262 DE 2025 SENADO**

*por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Honorable Senador  JAIRO CASTELLANOS  Presidente  Comisión Tercera  Senado de la República.	Honorable Senador  ENRIQUE CABRALES BAQUERO  Presidente  Comisión Cuarta  Senado de la República.
Honorable Representante  WILMER CASTELLANOS  Presidente  Comisión Tercera  Cámara de Representantes.	Honorable Representante  GLORIA LILIANA RODRÍGUEZ  Presidente  Comisión Cuarta  Cámara de Representantes.

**Asunto: Ponencia de archivo del Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, 262 de 2025 Senado, "por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.**

Respetuoso saludo,

En cumplimiento de las facultades conferidas por el artículo 150 de la Constitución Política y la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, nosotros como coordinadores y Ponentes del **Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, 262 de 2025 Senado, "por medio de**

*la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones,* presentamos la siguiente ponencia de archivo al referido proyecto de ley. Como se detalla, consideramos que la iniciativa no responde a las necesidades estructurales del país y sus efectos podrían agravar la situación fiscal, afectando la inversión, el ahorro y el empleo. A continuación se exponen los antecedentes, fundamentos constitucionales, análisis crítico de su contenido y las razones para proponer su archivo.



### 1. Antecedentes

El 10 de septiembre de 2025, el Gobierno nacional radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, 262 de 2025 Senado, por medio del cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones**.

Para el estudio de este proyecto, las Mesas Directivas de las Comisiones Constitucionales Terceras y Cuartas de Senado y Cámara designaron los siguientes Senadores y Representantes como Ponentes:

#### 1. Comisión Tercera de Senado

COORDINADORES PONENTES	PONENTES
Honorable Senador Juan Pablo Gallo Maya	Honorable Senador Jairo Alberto Castellanos Serrano
Honorable Senadora Imelda Daza Cotes	Honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia
Honorable Senadora Liliana Bitar Castilla	Honorable Senador Mauricio Gómez Amín
Honorable Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés	Honorable Senadora Ana Carolina Espitia Jerez
Honorable Senador Antonio Zabaraín Guevara	Honorable Senador Julio César Estrada Cordero
Honorable Senador Juan Carlos Garcés Rojas	

#### 2. Comisión Tercera de Cámara

COORDINADORES PONENTES	PONENTES
Honorable Representante Castellanos Hernández Wilmer Yair	Honorable Representante Quintero Amaya Diógenes
Honorable Representante Robayo Bechara Saray Elena	Honorable Representante Miranda Peña Katherine
Honorable Representante Bastidas Rocero Jorge Hernán	Honorable Representante Gallego Arroyave Leonardo de Jesús
Honorable Representante González Duarte Kellyn Johana	Honorable Representante Vergara González Ángela María
Honorable Representante Vallejo Beltrán Carlos Arturo	Honorable Representante Cuenca Chaux Carlos Alberto
	Honorable Representante Pizarro García María del Mar
	Honorable Representante Echeverría de La Rosa Holmes de Jesús

#### 3. Comisión Cuarta de Senado

COORDINADORES PONENTES	PONENTES
Honorable Senador Carlos Abraham Jiménez	Honorable Senador Juan Samy Merheg Marún
Honorable Senador John Jairo Roldán Avendaño	Honorable Senador Juan Felipe Lemos Uribe
Honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara	Honorable Senadora Aída Yolanda Avella Esquivel

Honorable Senador Paulino Riascos Riascos	Honorable Senador Richard Humberto Fuelantala Delgado
	Honorable Senadora Angélica Lozano Correa

#### 4. Comisión Cuarta de Cámara

COORDINADORES	PONENTES
Honorable Representante Pérez Rojas John Édgar	Honorable Representante Rodríguez Valencia Gloria Liliana
Honorable Representante Suárez Chadid Luis David	Honorable Representante Méndez Hernández Jorge
Honorable Representante Bermúdez Lasso Alexander Harley	Honorable Representante Acosta Infante Yenica Sugein
Honorable Representante Arizabaleta Corral Gloria Elena	Honorable Representante Cruz Casado Libardo
Honorable Representante Salazar López José Eliécer	Honorable Representante Díaz Arias Gilma
Honorable Representante Velásquez Nieto Olga Lucía	Honorable Representante Silva Molina Gildardo
Honorable Representante González Agudelo John Jairo	Honorable Representante Cala Suárez Jairo Reinaldo
	Honorable Representante Guida Ponce Hernando

#### 2. Competencia

El análisis de la competencia para tramitar y archivar el proyecto se basa en la Constitución Política y en normas de procedimiento legislativo. El proyecto de ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con la competencia del Congreso de la República, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia. Así, corresponde a las comisiones legislativas competentes examinar las iniciativas que imponen tributos o modifican el presupuesto.

Según el artículo 154 de la Constitución Política (C. P.), los proyectos de ley tributarios deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. En este caso, el Proyecto número 283 de 2025 se radicó correctamente en la Cámara, por lo cual cumple con los requisitos de trámite. Las Comisiones Tercera y Cuarta constitucionales de ambas corporaciones tienen por tanto competencia para su estudio.

Asimismo, el artículo 157 de la C. P. exige que todo proyecto sea aprobado en primer debate por la comisión respectiva antes de continuar con su trámite, y el artículo 158 constitucional impone la unidad de materia. En este sentido, debe verificarse que las disposiciones propuestas guardan relación con el objeto de la Ley de Financiamiento. Todas estas normas respaldan la facultad del Congreso para aprobar o archivar la iniciativa en debate, tal como corresponde a la labor legislativa y de control político.

En consecuencia, la ponencia se circunscribe al análisis legislativo del proyecto, poniendo

especial atención en los aspectos constitucionales y técnicos que señalan su conveniencia o inconveniencia, para fundamentar la decisión de archivar.

#### 3. Objeto y justificación del proyecto de ley

El Proyecto de Ley de Financiamiento 2025 tiene como propósito declarado expedir normas para financiar el Presupuesto General de la Nación (PGN) correspondiente a la vigencia 2026, el cual presenta un déficit estimado de aproximadamente \$16 billones. Para tal fin, propone aumentar la tributación con el argumento de restablecer el equilibrio fiscal y garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Según su exposición de motivos, se proyecta un recaudo de \$26,3 billones en 2026, equivalentes al 1,4% del PIB, mediante nuevos gravámenes dirigidos tanto a sectores específicos (patrimonio, utilidades empresariales, tributos al carbono, bienes y servicios) como a los hogares colombianos (mediante ajustes al impuesto de renta, eliminación de beneficios tributarios, aumento del IVA a combustibles, y alzas en el impuesto al consumo). En todo caso, el PGN de 2026 tuvo una reducción de \$10 billones sobre el monto inicial de \$556,9 billones, situando el presupuesto en \$546,9 billones. Esta reducción implicó un ajuste en la Ley de Financiamiento, que pasó de \$26,3 billones a \$16,3 billones.

Un análisis detallado del articulado revela que gran parte de las disposiciones propuestas responden a una lógica recaudatoria coyuntural, sin articularse con un verdadero ajuste estructural del gasto ni con políticas de estímulo productivo, necesarios dado que el déficit fiscal para el año 2026 se estima en alrededor del 6,2% del PIB. En

el proyecto de ley se observa una ampliación de la base imponible sobre activos, rentas y consumo, con el riesgo de afectar negativamente la inversión, el crecimiento económico y el bienestar de los hogares.

En este contexto, como Ponentes consideramos que la urgencia por aprobar una nueva ley de financiamiento no solo es desacertada, sino insuficiente y contraria al principio de responsabilidad fiscal. El país requiere una reforma estructural profunda, que combine la racionalización del gasto público con verdaderos incentivos a la inversión, el empleo formal y el ensanchamiento de la base tributaria.

Durante los últimos años, la política fiscal colombiana ha optado reiteradamente por aumentar el recaudo a costa del sector productivo, mientras el gasto corriente del Estado crece de manera desbordada. El resultado ha sido un modelo fiscal insostenible, que frena la inversión privada, debilita la competitividad y agrava el déficit, sin traducirse en mejoras visibles en la calidad del gasto. Según cifras oficiales de la DIAN y el Ministerio de Hacienda, el recaudo tributario total de 2024 alcanzó aproximadamente \$267,2 billones, lo que representa una disminución del 4,34% frente a 2023 y un resultado inferior a la meta oficial.

Cualquier ajuste presupuestal serio debe enfocarse simultáneamente en aumentar los ingresos de forma estructural —ampliando la base, combatiendo la evasión y eliminando exenciones ineficientes— y en reducir el gasto público ineficiente o burocrático. Lo contrario, como lo propone el presente proyecto, consiste en confiar exclusivamente en nuevos impuestos para cerrar el déficit, lo que puede terminar agravando la baja competitividad y afectando la capacidad de consumo e inversión de los hogares y empresas.

El entorno macroeconómico actual muestra señales de alerta: se proyecta un crecimiento económico moderado en torno al 3% para 2025, con una inflación en proceso de moderación, una tasa de desempleo de 8,2% y una informalidad laboral del 55%. La ejecución de la inversión pública, por su parte, sigue siendo baja (por debajo del 60% en promedio nacional en los últimos años), lo que refleja limitaciones de gestión más que de financiación. Adicionalmente, la deuda pública alcanza niveles cercanos al 65% del PIB, lo que aumenta la vulnerabilidad frente a *shocks* externos y presiona las finanzas del Gobierno Central.

Frente a este panorama, esta ponencia propone reflexionar con rigor sobre la pertinencia y efectividad del proyecto de ley. A continuación, se analizan con mayor detalle sus implicaciones económicas, sociales y fiscales.

#### 4. Principales medidas tributarias propuestas en el proyecto

El Proyecto de Ley 283 de 2025 contiene un conjunto amplio y heterogéneo de disposiciones tributarias que afectan simultáneamente la renta empresarial, los dividendos, el patrimonio, el consumo, los combustibles, el sector extractivo, los servicios públicos, los espectáculos, el deporte, la cultura y los trabajadores. A continuación se presenta una síntesis narrativa de estas medidas, su alcance real y los impactos económicos que justifican su archivo.

##### 4.1. Renta corporativa y sobretasas sectoriales

Aunque la tarifa general del impuesto de renta permanece en 35%, el proyecto incrementa de manera sustancial las sobretasas aplicables a sectores estratégicos. Para las entidades financieras, aseguradoras, comisionistas de bolsa y empresas del sector extractivo, la sobretasa se eleva del 5% al 15%, llevando la carga efectiva hasta el 50% de las utilidades antes de impuestos. Esta tarifa ubicaría a Colombia entre las jurisdicciones con mayor tributación empresarial del mundo, muy por encima del promedio OCDE.

Las implicaciones son profundas: una carga tributaria de tal magnitud desincentiva nuevas inversiones, reduce la capacidad de expansión operativa, aumenta la incertidumbre fiscal y compromete directamente la estabilidad de los sectores que son clave para la generación de empleo, crédito, regalías y divisas. La propuesta incluso introduce un mecanismo en el que el impuesto depende del precio internacional del petróleo y el carbón, generando inestabilidad, riesgo regulatorio y afectación severa a la planificación financiera de empresas minero-energéticas.

##### 4.2 Tributación de dividendos: incremento sustancial y doble tributación

La reforma aumenta del 20% al 30% la tarifa aplicable a los dividendos para inversionistas extranjeros, elevando la carga combinada sociedad-accionista desde ~48% a 54,5% o incluso hasta 65% si provienen de sectores con sobretasa. Para inversionistas nacionales, la carga combinada podría superar 70%.

Este diseño profundiza la doble tributación de utilidades y desincentiva igual o incluso más la inversión extranjera directa (IED). En el caso de sucursales y filiales extranjeras, el artículo 17 incrementaría al 30% el impuesto aplicable sobre los dividendos provenientes de utilidades no gravadas previamente, convirtiendo a Colombia en uno de los países más costosos de la región para mantener inversión.

Se trata de una medida que rompe principios de neutralidad y equidad tributaria, reduce la competitividad del país y amenaza la llegada de capital necesario para el crecimiento económico.

### **4.3. Impuesto al patrimonio: ampliación de la base y salida de capitales**

El proyecto reduce el umbral del impuesto al patrimonio de 72.000 UVT a 40.000 UVT, lo que significa que patrimonios de alrededor de \$1.700 millones serían gravados. Este tributo, que recae sobre activos ya gravados por otras figuras, incentiva la deslocalización del capital, afecta el ahorro privado y destruye confianza en la estabilidad fiscal. Solo tres países OCDE mantienen este impuesto —todos con bases reducidas—, debido a su baja eficiencia y su impacto negativo sobre la inversión.

### **4.4. Eliminación de beneficios y endurecimiento tributario contra trabajadores y empresas**

El proyecto elimina el componente inflacionario en rendimientos financieros, por lo cual los contribuyentes pagarán impuestos incluso sobre ingresos que solo compensan inflación. También elimina el beneficio de auditoría y limita la deducibilidad de pagos en efectivo, afectando sectores que aún dependen de transacciones no bancarizadas.

A esto se suma la modificación del sistema de retención en la fuente sobre salarios y pensiones (art. 23), que incrementa el descuento mensual, reduciendo el ingreso disponible de los hogares.

Asimismo, el artículo 24 modifica la forma de calcular los pagos parciales y la base de retención sobre ingresos laborales e independientes, ampliando la carga administrativa para empresas y contadores, y reduciendo el flujo de caja de los trabajadores.

Frente a este panorama, resulta relevante la propuesta de reducir la retención en honorarios al 7% para trabajadores independientes con ingresos menores a 300 UVT, una medida alineada con los principios constitucionales de progresividad.

### **4.5. Incrementos en IVA y otros impuestos al consumo: turismo, combustibles, vivienda, transporte, licores y motocicletas**

El proyecto amplía significativamente la base del IVA:

- Elimina el IVA 0% para servicios turísticos a no residentes, encareciendo paquetes y hotelería en 19%.
- Aumenta el IVA a gasolina y diésel hasta llegar al 19%, presionando al alza el transporte y la inflación.

Grava al 19% el etanol carburante.

- Impone IVA del 19% a licores, aperitivos y bebidas alcohólicas, que antes solo tenían impuesto al consumo.
- Incrementa el impuesto al consumo de licores del 20% al 30%.
- Elimina la exclusión de IVA en la venta de inmuebles, aplicando tarifa plena del 19%.

- Aumenta de 8% a 19% el impuesto al consumo de motocicletas superiores a 200 cc.

- Consolida el retorno del IVA del 19% para transporte aéreo de pasajeros.

- Grava parqueaderos y zonas comunes de propiedad horizontal, afectando directamente a hogares urbanos.

Estas medidas son altamente regresivas, pues recaen sobre bienes y servicios de consumo ampliamente difundido y con fuerte impacto en el costo de vida.

### **4.6. Impuesto al carbono: un aumento desproporcionado**

La reforma eleva la tarifa del impuesto al carbono hasta \$42.609 por tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente y establece una actualización automática del IPC + 2 puntos cada año. Esto implica incrementos reales permanentes en combustibles esenciales para transporte terrestre, aéreo, marítimo, agroindustria e industria pesada.

En el caso del jet fuel, el aumento del impuesto al carbono supera el 100%, encareciendo significativamente los tiquetes aéreos y afectando conectividad y turismo.

El incremento no incluye mecanismos de compensación, transición o gradualidad que mitiguen el impacto en precios y competitividad productiva.

### **4.7. Nuevos impuestos sectoriales al petróleo y carbón**

El proyecto crea un impuesto del 1% sobre las ventas brutas de petróleo y carbón —en el mercado interno o en exportaciones— sin reconocer costos, gastos o rentabilidad. Esta medida duplica la carga tributaria efectiva sobre el sector, afecta la inversión, frena proyectos y reduce regalías futuras.

Además, el proyecto centraliza en el Ministerio de Minas la fijación de precios para efectos de IVA en productos refinados, eliminando controles técnicos y aumentando riesgos de discrecionalidad regulatoria.

### **4.8. Gravamen a servicios públicos domiciliarios**

El proyecto modifica el artículo 85 de la Ley 142 de 1994 y eleva las contribuciones especiales de los prestadores de servicios públicos hasta el 1,5% de sus gastos de funcionamiento. Esto implica aumentos automáticos en tarifas de energía, agua, gas y aseo, afectando directamente a los hogares.

### **4.9. Impacto en cultura, deporte y espectáculos públicos**

La reforma tributaria de 2025 es inconveniente para el deporte y la cultura porque rompe el principio de acceso democrático a estos bienes, encareciendo de forma regresiva la participación ciudadana. El proyecto grava con un impuesto del 19% los servicios de esparcimiento, culturales y

deportivos, eliminando la exclusión de IVA que hoy tienen boletas de cine, conciertos, teatro y partidos de fútbol, cuando superan las 10 UVT (alrededor de \$497.000 en 2025). Gremios como Fenalco y actores del sector cultural han advertido que esto puede elevar el precio efectivo de la boletería hasta en un 30%, poniendo en riesgo la sostenibilidad de escenarios pequeños y medianos y el esquema de redistribución de la Ley de Espectáculos Públicos (Ley 1493 de 2011), que se financia precisamente con la parafiscal cultural asociada a estos eventos. En la práctica, el impuesto castiga a los hogares de ingresos medios y bajos —los más sensibles a aumentos de precio—, restringiendo el ejercicio del derecho a la cultura y al deporte, justo cuando las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento venían liderando la recuperación económica y el consumo de los hogares.

Además, la reforma es incoherente con la propia política pública reciente del Estado hacia la economía cultural y el sistema nacional del deporte. Por un lado, el Gobierno acaba de aprobar la Ley 2490 de 2025, que crea beneficios tributarios para personas y empresas que inviertan en infraestructura, programas y equipamiento deportivo a través de convenios de responsabilidad social, buscando usar los impuestos como palanca de fomento. Al mismo tiempo, el sector cultural y creativo (la llamada economía naranja) aporta entre un 3% y un 4% del PIB nacional, genera cientos de miles de empleos y, en ciudades como Bogotá, ya representa más del 6% del PIB local y un dinamizador clave del empleo. Gravar de forma generalizada el consumo de espectáculos culturales y deportivos, sin una evaluación clara de costo–beneficio, puede contraer la demanda, incentivar la informalidad y disminuir la base sobre la cual operan tanto la Ley de Espectáculos como los nuevos incentivos al deporte, sacrificando un sector estratégico para la cohesión social y la reactivación económica a cambio de un recaudo incremental relativamente pequeño frente al costo social y territorial que implica.

En suma, el proyecto de ley introduce una sobrecarga tributaria amplia y heterogénea: desde mayor imposición al capital (renta empresarial, dividendos, patrimonio) hasta gravámenes al consumo masivo (IVA a bienes básicos, combustibles, servicios turísticos, licores), pasando por contribuciones especiales a sectores puntuales (banca, petróleo, carbón) y la eliminación de alivios existentes.

##### **5. Impacto macroeconómico:** inversión, competitividad, inflación y contracción del crédito

La reforma tributaria propuesta en el Proyecto de Ley de Financiamiento 2025 no solo es insuficiente para resolver el desequilibrio fiscal estructural, sino que además generaría efectos contractivos sobre la actividad económica, deteriorando la inversión, la competitividad y el acceso al crédito en el país.

Lejos de coadyuvar a la reactivación económica, las medidas incluidas en el articulado profundizan un entorno adverso para el sector productivo. La Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) ha advertido que el proyecto “no contribuiría a la reactivación económica” y afectaría negativamente la formación de capital. Colombia ya presenta una de las presiones tributarias más altas de América Latina sobre el sector formal, lo cual se agravó tras la reforma de 2022. Este proyecto continúa esa senda, incrementando la complejidad del sistema y fomentando un ambiente de incertidumbre que reduce la disposición a invertir. Prueba de ello es que Colombia ocupó el puesto 36 entre 38 economías en el Índice Internacional de Competitividad Fiscal 2025 de Tax Foundation, reflejo del alto costo fiscal de operar formalmente en el país.

Una de las áreas más afectadas sería el sistema financiero, que funciona como eje transversal de toda la economía. Según Asobancaria, la sobretasa sectorial elevaría la carga impositiva efectiva del sistema financiero hasta niveles cercanos al 50%, una cifra sin precedentes en economías comparables. Mientras países desarrollados presentan tasas corporativas promedio del 25% y la región cerca del 30%, imponer una carga del 50% en Colombia afectaría directamente la capacidad de reinversión de las entidades financieras, deteriorando su solidez y competitividad.

Los efectos macroeconómicos de esta medida ya han sido estimados: el incremento impositivo provocaría una reducción de la inversión cercana al 0,2% del PIB, lo que limitaría la recuperación y ralentizaría el crecimiento potencial. Adicionalmente, el aumento tributario no sería absorbido completamente por las entidades, sino trasladado al consumidor mediante un incremento promedio de 1,1 puntos porcentuales en las tasas de interés. Esto encarecería el financiamiento de proyectos productivos, afectaría a los hogares y a las MIPYMES, y profundizaría las brechas de acceso al crédito.

El impacto regresivo de la reforma también se evidencia en la reducción de la inclusión financiera. Con mayores costos y menores márgenes, se estima que cerca de 153.000 personas podrían quedar excluidas del sistema bancario formal, debilitando la profundización financiera del país y afectando los esfuerzos por reducir desigualdades y promover la bancarización.

Por otro lado, el aumento escalonado del IVA a la gasolina y al diésel hasta el 19% generaría un impacto inflacionario considerable. De haberse aplicado en agosto de 2025, el galón de gasolina habría alcanzado aproximadamente \$18.800, frente a los ~\$13.500 previos, y el diésel cerca de \$12.500. Estos incrementos se trasladarían a toda la cadena productiva y logística, elevando costos en sectores como transporte, alimentos, insumos industriales y bienes de consumo. La actualización extraordinaria del impuesto al carbono —2

puntos porcentuales reales adicionales por año— encarecería aún más energéticos esenciales como el gas natural y el GLP, presionando aún más la inflación.

De acuerdo con la ANDI, estas medidas podrían “exacerbar los costos de producción y contribuir al aumento de la inflación”, afectando negativamente la competitividad del país y reduciendo la capacidad de las empresas para sostener empleo e inversión. El efecto combinado de inflación, mayores tasas de interés y menor inversión comprometería la reactivación económica y ampliaría la desaceleración ya observada en varios sectores.

Finalmente, desde la perspectiva del crecimiento económico, la ley difícilmente logrará el balance positivo planteado por el Gobierno. Aunque la DIAN estima un recaudo adicional equivalente al 1,4% del PIB, los efectos adversos sobre inversión, demanda interna y crédito neutralizarían parte importante de ese impulso. Como lo han señalado centros de investigación como Fedesarrollo, reformas tributarias orientadas exclusivamente al aumento del recaudo tienden a ser recesivas si no se acompañan de mejoras en la eficiencia del gasto y señales creíbles de austeridad.

En síntesis, el Proyecto de Ley de Financiamiento 2025 —tal como está concebido— sacrifica crecimiento futuro, deteriora la competitividad, incrementa la inflación y restringe el crédito, todo a cambio de un alivio fiscal temporal y limitado. Lejos de fortalecer la sostenibilidad fiscal, este enfoque puede profundizar los desequilibrios estructurales y comprometer la capacidad del país para recuperarse económicamente.

## 6. Exposición de motivos

En esta sección se desglosa técnicamente cada argumento de fondo, con cifras oficiales y estudios independientes que respaldan la inconveniencia de la ley. La ponencia adversa se sustenta en los siguientes ejes principales:

### 6.1. Exceso y desbordamiento del gasto público

La historia reciente del presupuesto refleja un crecimiento del gasto público muy superior al crecimiento económico. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2025), el PGN proyectado para 2026 prevé un déficit estructural del 6,2% del PIB, debido a un crecimiento promedio anual del gasto de cerca del 7% (términos) reales, casi el doble que el crecimiento potencial de la economía (alrededor del 3,5%). Este incremento ha llevado la deuda bruta del Gobierno Central a niveles superiores al 60% del PIB, comparables a picos históricos recientes.

La ponencia destaca que **no se ha priorizado la contención del gasto**. Los reportes oficiales demuestran baja ejecución en inversión pública (39,2% en enero-octubre de 2024), mientras que el gasto en funcionamiento crece sin control. Por

ejemplo, el Ministerio de la Igualdad dispone de 1,8 billones, pero no ejecutó un solo peso en inversión hasta octubre (0%). Asimismo, la creación de nuevas embajadas (10 solicitadas en 2023) implicaría un costo anual adicional de \$51 mil millones de pesos en funcionamiento. Estos son casos concretos que ilustran el gasto burocrático excesivo y mal enfocado.

El Observatorio Fiscal de la Javeriana muestran que el porcentaje del presupuesto dedicado a funcionamiento supera su promedio histórico, mientras la ejecución de inversión es notoriamente deficiente. Esto indica no solo un gasto alto sino inefficiencia en su uso. La ponencia señala la urgencia de recortar gastos superfluos (contratación de personal y contratos burocráticos), antes de buscar nuevas fuentes de recaudo. Por ejemplo, reducir presupuestos de comités, giras, consultorías externas y exenciones sin impacto social permitiría mejorar las finanzas públicas sin gravar más a las familias trabajadoras.

Adicionalmente, el Observatorio Fiscal advierte que la deuda neta como % del PIB puede volverse insostenible si persiste esta dinámica de gasto creciente junto con una economía debilitada. De hecho, muestra que, con tasas de interés elevadas y bajo crecimiento, la trayectoria de la deuda pública podría deteriorarse, llevando al país a perder grado de inversión. En este contexto, es contraproducente adelantar la regla fiscal (incrementar déficit autorizado) sin haber ajustado previamente el gasto. Los 5,3 billones del “adelanto” a la regla fiscal en 2024 no mejoran el recaudo (solo amplían el déficit permitido), y su propósito real es dar cabida a endeudamiento adicional para financiar los crecientes gastos aprobados.

El gasto público de funcionamiento ha mostrado un crecimiento sin precedentes, al pasar de \$211.1 billones en 2022 a \$365.7 billones para 2026, es decir, un aumento de \$154.6 billones (73%) en apenas cuatro años, según cifras oficiales del Ministerio de Hacienda. Este incremento se explica principalmente por el crecimiento sostenido de los gastos de personal, que subieron de \$40.2 billones a \$66.8 billones, y de las transferencias, que pasaron de \$155.2 billones a \$275.6 billones en el mismo período.

	COMPORTAMIENTO DEL GASTO PGN ENTRE 2022 - 2026					(Variación entre 2022-2026)
	2022	2023	2024	2025	2026 (Establecido en el Proyecto del PGN)	
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	211.118	250.644	308.855	329.275	365.766	154.646
Gastos de personal	40.199	44.185	55.013	61.890	66.788	26.588
Adquisición de bienes y servicios	11.994	11.564	14.314	17.540	18.888	6.894
Transferencias	155.255	190.663	235.278	245.360	275.558	120.303
Gastos de comercialización y producción	1.594	2.032	1.941	2.089	2.106	512
Adquisición de activos financieros	550	656	730	758	760	209
Disminución de pasivos	431	418	353	360	338	93
Gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora	1.095	1.126	1.226	1.278	1.328	233

Fuente: Información histórica del PGN Ministerio de Hacienda

Esta dinámica ha llevado a una crisis de eficiencia fiscal. Mientras el Estado gasta más, recauda en impuestos menos de lo esperado, y la productividad del gasto es cada vez menor. La estructura de tributación actual no solo desincentiva la inversión, sino que aumenta la informalidad. Hoy más del 56% de los trabajadores se encuentran fuera del sistema formal, y las micro y pequeñas empresas -que generan más del 80% del empleo nacional- soportan una carga desproporcionada respecto a su capacidad real.

Por otra parte, el Gobierno ha insistido en mantener un aparato estatal cada vez más costoso y sobredimensionado. Entre 2022 y 2025, el gasto en personal aumentó en más del 66%, mientras que el número de contratos por prestación de servicios pasó de alrededor de 45.000 a más de 63.000, evidenciando una expansión sostenida de la burocracia y un mayor peso del gasto administrativo sobre las finanzas públicas.

Aumento del gasto de personal durante el Gobierno Petro					
	Cifras en billones de pesos				
Concepto	2022	2023	2024	2025	2026
Gastos de personal	40.19	44.18	55.01	61.89	66.78

Fuente: Información histórica del PGN Ministerio de Hacienda, elaboración propia

En conclusión, el gasto público está fuera de proporción con los recursos de la economía, comprometiendo la sostenibilidad fiscal. Antes de imponer nuevos tributos, el Estado debe emprender un ajuste estructural del gasto. Como lo resume un documento de expertos: “El tamaño del gasto no es sostenible para el nivel de ingresos que genera nuestra economía”, haciendo énfasis en eliminar exenciones y ajustes diferenciales que generan inequidades y distorsiones. La ponencia coincide en que cualquier reforma fiscal sería debe iniciar por la racionalización del gasto para luego redistribuir cargas tributarias.

## 6.2. Carga impositiva al sector productivo

La propuesta introduce aumentos significativos en la carga tributaria sobre empresas formales, lo cual tiene impactos negativos en inversión, productividad y empleo formal. Bajo la reforma, la tarifa básica del impuesto sobre la renta corporativo asciende al 35%, más una sobretasa del 15% para sectores extractivo y financiero. Con estos niveles, Colombia pasaría a tener una de las mayores cargas corporativas nominales en la OCDE. Según la ANDI, con la sobretasa, la tasa combinada de sociedad-socio alcanzaría hasta 54,5% para extranjeros y 70,5% para nacionales, superando con creces los promedios globales.

Este incremento de impuestos sobre las empresas formales desestimula la inversión productiva. Los estudios internacionales coinciden en que tasas altas reducen el atractivo de invertir. Por ejemplo, la OCDE recomendó explícitamente reducir la carga tributaria de las empresas y racionalizar el impuesto corporativo en Colombia. Al ignorar estas recomendaciones e imponer el mayor esfuerzo recaudativo sobre las

empresas, la reforma se opone a la necesidad de fomentar un ambiente de negocios competitivo. En lugar de estimular la creación de empresas y la formalización, se crean desincentivos fiscales.

Adicionalmente, se eleva la tributación laboral directa a través de la eliminación de deducciones a salarios altos. Los trabajadores con ingresos superiores a 10 millones mensuales verían su tarifa del impuesto de renta subir al 39% e incrementarse las retenciones en la fuente. Esto es un desincentivo al empleo formal y a la contratación calificada. El proyecto toca el bolsillo de las familias, especialmente las de ingresos medios, dado que más del 70% del recaudo recaería sobre los hogares de menores ingresos y clase media. Tales cambios afectan la demanda agregada y la clase media, sin garantías de mayor crecimiento económico.

En comparación internacional, el **índice de competitividad fiscal** sitúa a Colombia en los últimos lugares. El Tax Foundation 2025 ubicó a Colombia en el puesto 36 de 38 países evaluados, principalmente por los altos impuestos a empresas y capital. Con las nuevas tarifas propuestas, la situación empeorará, reduciendo la inversión extranjera directa que nuestro país necesita. El Banco Mundial enfatiza que para aprovechar el potencial de crecimiento (*nearshoring*, etc.) la región debe **reducir la carga tributaria sobre los sectores productivos**. En vez de alinearse con esas recomendaciones, la ley de financiamiento incrementa costos impositivos a la producción.

Por tanto, desde la perspectiva de la bancada, la carga tributaria adicional sobre empresas formales es excesiva e injustificada. Se evidencia un patrón de **gravar donde se puede recaudar rápido** en lugar de corregir ineficiencias del sistema (evasión, informalidad). La experiencia muestra que las empresas trasladan costos a precios, reducen inversión y algunos optan por cerrar o trasladar operaciones. De hecho, se observa una caída en la creación de empresas: en 2024 solo se registraron 353 nuevas sociedades frente a 1.280 el año anterior, y aumentaron cierres empresariales (1.110 cierre 2024 vs. 845 en 2023). Este panorama alerta sobre el impacto negativo de cargas tributarias crecientes en el sector productivo nacional.

## 6.3. Impuestos confiscatorios al patrimonio, utilidades y sucesiones

El proyecto introduce un impuesto al patrimonio (con tasas diferenciales según monto) y aumenta las tarifas de impuestos a las utilidades empresariales, lo que puede considerarse **confiscatorio**. El análisis técnico muestra que este tributo patrimonial colombiano sería de los más onerosos del mundo, aun en los pocos países que lo aplican. Como apunta la ANDI, solo Noruega, España y Suiza en la OCDE tienen un impuesto a la riqueza, y ninguno con la magnitud ni base gravable propuesta. Nuestro impuesto a la riqueza

gravaría activos que ya están sujetos a impuesto de renta, ganancia ocasional, predial, generando doble (o triple) tributación. Esto viola el principio de equidad tributaria y puede inhibir el ahorro y la inversión privada, pues penaliza la acumulación de capital por parte de empresas y patrimonios familiares.

Respecto al impuesto sobre utilidades, las nuevas sobretasas y rangos progresivos lo colocan en niveles draconianos. La tasa nominal combinada (sociedad + socio) de hasta 70,5% para residentes fiscales no solo es muy alta en términos absolutos, sino que supera ampliamente el techo recomendado por la OCDE. Ello implica que más de la mitad de las ganancias de las empresas se irían en impuestos. El efecto sobre el *capital acumulado* y la reinversión de utilidades sería nocivo para el crecimiento económico.

Por otra parte, la modificación del artículo 307 del Estatuto Tributario, planteada por el artículo 21 del proyecto, afecta de manera desproporcionada las sucesiones por causa de muerte en perjuicio de los herederos. Puntualmente, las exenciones que se modifican son las vigentes para: (i) vivienda de habitación del causante; (ii) bienes inmuebles diferentes a vivienda; y (iii) otros activos del causante, que hoy se encuentra definida en un umbral mayor de UVT. Con la modificación propuesta se limitaría al valor máximo fijado para la Vivienda de Interés Social calculado en UVT.

Este impacto es muy fuerte y desproporcionado, pues en la actualidad el rango exento de impuesto conforme al art. 307 del E. T., son 13.000 UVT (\$647 millones aprox.) para la vivienda del causante y 6500 UVT para otros bienes (\$323 millones aprox.), mientras que con la modificación propuesta pasaremos a un valor de entre 150 y 135 SMLMV (según aplique el valor de la vivienda VIS), es decir, entre 213 y 192 millones exentos, lo que para el caso de la vivienda del causante, representa una reducción promedio del valor exento cercana al -70%.

Esta afectación no se compadece de la realidad patrimonial de la mayoría de las familias de clase media y baja del país, ni obedece a un criterio de equidad tributaria. Por el contrario, de aprobarse este artículo, los bienes familiares que han sido obtenidos como fruto del esfuerzo y de años o décadas de trabajo, y que por causa de muerte quedan en manos de la misma familia nuclear del causante, muchas veces como único legado o herencia familiar, deberán pagar una tarifa del 15% de ganancia ocasional sobre una fracción mucho más importante del patrimonio, conduciendo a extremos como el tener que vender la propiedad para pagar el impuesto de ganancia ocasional.

Solo por dar un ejemplo, una casa de 3 pisos en un barrio de clase media baja de Bogotá o de Cali, que tenga un valor de 500 millones, en caso de muerte del titular, su heredero tendría que pagar más de 45 millones de pesos de

ganancia ocasional con la reforma, hoy no tiene que pagar. Este impacto, para familias de clase media y baja, para quienes la casa dejada por el causante puede ser todo o la mayor parte de su patrimonio, evidentemente será más gravoso que para los herederos de mayores ingresos, contexto diferencial que descarta la progresividad y la equidad tributarias como principios en el diseño de las políticas fiscales.

Estos impuestos “confiscatorios” transmiten una señal negativa: penalizan el éxito económico y el ahorro. En países con mercados de capitales desarrollados, los impuestos a la riqueza cumplen roles limitados. Pero en economías emergentes como Colombia, donde la inversión privada aún es insuficiente, imponer tributos a los activos consolidados puede frenar la inversión en vivienda y empresa (por ejemplo, en bienes raíces o sectores productivos). De hecho, el Banco Mundial indica que la región solo recauda 2,7% de los ingresos por impuestos a la riqueza, muy por debajo de economías avanzadas. Esto sugiere que los países no dependen fiscalmente de estos impuestos. Nuestra reforma, en cambio, apunta a un nivel casi experimental de tributación patrimonial, lo que genera incertidumbre jurídica.

En suma, la ponencia considera que los nuevos impuestos a la riqueza y utilidades impondrían cargas excesivas, cuya justificación en la “justicia social” no se acompaña de un análisis de efectos secundarios (por ejemplo, disminución del ahorro interno, fuga de capitales, efectos en inversión extranjera). Estas medidas son imprecisas y no diseñan mecanismos de mitigación (por ejemplo, exenciones a emprendimientos o protección del valor real del patrimonio). Por ello, se prevé que podrían reducir la inversión privada y distorsionar las decisiones de asignación de capital, agravando los problemas que dice querer resolver.

#### 6.4. Impacto en sectores económicos clave

##### 6.4.1. Sector extractivo (petróleo y minería)

El sector de hidrocarburos y minería enfrenta en este proyecto de ley una de las cargas tributarias más severas jamás registradas, lo que amenaza seriamente su viabilidad. Colombia ya tenía una tarifa general de renta corporativa del 35%, la más alta de América Latina y de las más elevadas de la OCDE. Sobre esa base, la reforma tributaria de 2022 impuso sobretasas de hasta 15% al petróleo (según precios internacionales) y 10% al carbón, llevando la tasa nominal del impuesto de renta para estas actividades cerca del 50%. Increíblemente, el Proyecto de Ley de Financiamiento 2025 insiste en profundizar esta carga: mantiene la sobretasa hasta 15% para hidrocarburos, hace permanente el impuesto especial del 1% sobre las ventas brutas de petróleo y carbón, y sube del 20% al 30% el impuesto a los dividendos para socios extranjeros. En la práctica, esto significa que en un año de precios altos, una empresa petrolera

podría enfrentar un 50% de impuesto de renta sobre sus utilidades y, si distribuye dividendos al exterior, una tributación agregada *superior al 70%* sobre las ganancias generadas. Cifras de tal magnitud –absolutamente fuera de estándares internacionales– comprometen la viabilidad de los negocios en el sector hidrocarburos, desincentivan la inversión nueva y ponen en riesgo la continuidad de operaciones existentes. No es casualidad que esta reforma haya sido calificada como la “acta de defunción” del sector extractivo por expertos y exfuncionarios del ramo.

Más allá de las tasas nominales, preocupa la técnica tributaria empleada. El impuesto especial del 1% a la extracción, al gravar ingresos brutos sin considerar costos, puede resultar confiscatorio en escenarios de precios bajos o márgenes estrechos. Este impuesto no se podrá trasladar al consumidor (dado que el petróleo y carbón se negocian a precios internacionales), así que recae íntegramente en el productor, reduciendo su utilidad neta. La Corte Constitucional ya advirtió en 2023 que medidas similares atentaban contra la capacidad contributiva y simulaban utilidades inexistentes. Además, la forma como está diseñado genera distorsiones e inequidades: por ejemplo, un productor que vende a una comercializadora internacional para exportar pagaría doble impuesto (1% en la venta local y 1% en la exportación por parte de la comercializadora), y quien paga regalías en especie podría eludir el gravamen frente a quien las paga en dinero. En síntesis, es un tributo mal estructurado, que penaliza la formalidad y que encarece aún más la extracción legal en Colombia.

Conviene recordar que la industria petrolera y minera ya viene golpeada. La reforma tributaria Ley 2277 de 2022 impuso una de las mayores cargas históricas al sector, eliminando deducciones de regalías, fijando regalías no deducibles (luego revertido por la Corte) e introduciendo sobretasas variables que elevan sustancialmente la tasa efectiva. Esto, sumado a factores externos (caída de precios internacionales, incertidumbre en políticas energéticas), ha llevado a una caída pronunciada en la inversión, especialmente en exploración de nuevos pozos. A pesar de ello, el nuevo proyecto de ley plantea incrementos adicionales que, de aprobarse, profundizarían el deterioro de la competitividad y la sostenibilidad fiscal de la industria. Según análisis gremiales, el sector minero-energético aportaría apenas \$0,87 billones del recaudo 2026 con estas medidas (y ~\$5 billones en cinco años), una cifra modesta si se compara con el daño potencial: menor producción futura, pérdida de empleos de alta calidad y reducción de ingresos por exportaciones. Peor aún, dicha estimación podría ni siquiera materializarse plenamente si las empresas reducen operación o desinvierten ante la sobrecarga fiscal.

En conclusión, las medidas propuestas para el sector extractivo revelan una visión cortoplacista

y punitiva hacia una industria que, bien manejada, es crucial para las finanzas públicas (vía regalías, dividendos de Ecopetrol, impuestos, exportaciones). Asfixiarla con impuestos excesivos y antitécnicos equivale a “matar la gallina de los huevos de oro”. Se genera la ilusión de más recaudo hoy, a costa de comprometer la producción y el desarrollo futuro. Esta ponencia considera que, de aprobarse el proyecto, estaríamos firmando una sentencia de muerte para buena parte del sector petrolero y minero, con consecuencias nefastas en inversión extranjera, balanza comercial, ingresos fiscales territoriales y nacionales, y confianza inversionista.

#### 6.4.2. Sector financiero

El sistema financiero, compuesto por bancos, aseguradoras y demás entidades, también vería agravada su ya pesada carga impositiva. La reforma propuesta llevaría la sobretasa especial a este sector del 5% al 15%, de modo que las utilidades de las instituciones financieras quedarían gravadas a una tasa de renta del 50% (35% general + 15% adicional). Esta tasa eclipsa las de casi cualquier otra jurisdicción: a nivel internacional, difícilmente se encuentran sistemas financieros pagando la mitad de sus ganancias en impuestos. De hecho, con las normas vigentes Colombia ocupa el *quinto lugar global* en tributación efectiva a la banca, y con el aumento propuesto ascendería aún más en ese desafortunado podio.

Las implicaciones de esta política son contraproducentes. Una banca altamente gravada dispone de menos capital para prestar y debe cobrar tasas de interés más altas para cumplir con sus metas de rentabilidad y solvencia. Asobancaria ha estimado que esta medida aumentaría en más de 100 puntos básicos (1 punto porcentual) las tasas de interés activas en la economía, encareciendo el crédito para vivienda, consumo e inversión productiva. Simultáneamente, la mayor carga impositiva reduciría la capacidad de las entidades para invertir en innovación, tecnología e inclusión financiera. En el mediano plazo, advierte el gremio, podría incluso desincentivar la entrada de nuevos competidores al mercado y limitar la oferta de servicios financieros, dado que el atractivo de operar en Colombia disminuiría frente a otros países con sistemas tributarios más benignos.

No menos importante, la reforma elimina el trato del componente inflacionario de los rendimientos financieros, que hasta ahora no constituía renta gravable. Esta eliminación implica que los ahorradores y tenedores de bonos pagarán impuestos por la parte de los intereses que solo compensa la inflación, lo cual es conceptualmente un error (se estaría gravando una renta ficticia, pues la ganancia real neta del capital es mucho menor). En la práctica, esto reducirá el rendimiento neto de los ahorros y podría desincentivar el uso de instrumentos de renta fija locales, afectando la profundidad del mercado de capitales. Igualmente, la supresión del beneficio de auditoría prolongará

la incertidumbre sobre las declaraciones tributarias de los bancos, forzándolos a provisionar pasivos más altos por litigios o ajustes en el futuro.

El sistema financiero actúa como motor del desarrollo económico; gravarlo excesivamente es como echar arena en ese motor. Cabe recordar que el aporte del sector financiero al fisco ya es significativo y viene creciendo tras cada reforma (con la sobretasa del 3% en 2018, luego 4% y 5% transitorias, ahora pretendiendo 15%). En vez de obtener un ingreso incremental marginal (~\$1,2 billones anuales) a costa de estrangular al sector financiero, una política sensata buscaría expandir la base de usuarios financieros y promover mayor intermediación (lo que por sí mismo genera más impuestos en una economía que crece). Por tanto, consideramos que la medida propuesta es desproporcionada y dañina: se compromete la estabilidad y la competitividad del sistema financiero, con efectos de segunda ronda sobre toda la economía, a cambio de un recaudo que podría lograrse con alternativas menos onerosas (por ejemplo, combatiendo la evasión en la economía informal o reduciendo exenciones inefficientes).

#### 6.4.3. Turismo y hotelería

El turismo es uno de los sectores estratégicos más dinámicos y generadores de empleo en Colombia, pero también sería uno de los más golpeados por la ley de financiamiento. Actualmente, la legislación tributaria reconoce la importancia de esta industria mediante la exención de IVA a los servicios turísticos prestados a no residentes (turistas extranjeros), con derecho a devolución, según el artículo 481 del Estatuto Tributario. Dicha exención ha sido un pilar para la competitividad turística de Colombia, equiparándonos con destinos de la región que también estimulan la llegada de visitantes extranjeros mediante alivios tributarios. El Proyecto de Ley número 283 de 2025 propone derogar este tratamiento exento, lo que en la práctica significaría cargar con un IVA del 19% todos los paquetes turísticos, planes de viaje, servicios de agencia y hotelería contratados por turistas del exterior.

Las consecuencias de esta medida serían inmediatas y adversas. De un plumazo, los paquetes turísticos receptivos en Colombia se encarecerían un 19% en comparación con su situación actual. Colombia se volvería así menos competitiva frente a otros destinos regionales como Argentina, Chile, Ecuador o Perú, que mantienen exenciones de IVA para atraer turismo extranjero. En un mercado turístico global altamente sensible a precios, un sobrecosto del 19% puede determinar la decisión de un viajero de elegir otro destino en lugar de Colombia. No solo se afectarían las grandes cadenas hoteleras o agencias, sino también cientos de operadores turísticos locales, hoteles boutique, guías, transporte turístico, restaurantes y comercios vinculados al gasto de los visitantes internacionales. Recordemos que el turismo es

actualmente el segundo generador de divisas del país después del petróleo, representando un 2,1% del PIB y más de 1,8 millones de empleos directos e indirectos.

Además, la eliminación de la exención de IVA agravaría un fenómeno preocupante: la informalidad en el sector turístico y hotelero. Colombia ya enfrenta una proliferación de alojamientos informales (como viviendas turísticas no registradas) que operan al margen de regulaciones e impuestos. Estos informales, al no cobrar IVA ni cumplir normas, compiten deslealmente con los hoteles y agencias formales. Encarecer los servicios formales en 19% solo incentivaría que más turistas acudan a la oferta informal buscando ahorros, lo que derivaría en menos empleos formales, menor recaudo efectivo y potencial deterioro de la calidad (y seguridad) de la experiencia turística. Cotelco ha manifestado que la creciente informalidad ya ha traído “destrucción de empleo, pérdidas de indicadores de ocupación e ingresos reales, y malestar en las comunidades” hoteleras; todo ello se vería exacerbado si se aprueba esta medida. Paradójicamente, el fisco podría terminar recaudando menos si buena parte del turismo migrase a la informalidad donde ni IVA ni otros impuestos se pagan.

Por último, cabe señalar que el gravamen a los servicios turísticos enviados al exterior recae principalmente sobre un consumidor extranjero, por lo que su efecto neto sobre las finanzas públicas nacionales es indirecto (vía dinamismo económico). Castigar con IVA al turismo receptivo equivale a poner un impuesto a la exportación de servicios turísticos, algo contraproducente en momentos en que Colombia busca diversificar sus fuentes de divisas. En conclusión, desde el punto de vista de esta ponencia, la medida es profundamente inconveniente: pone en riesgo miles de empleos y empresas formales del turismo, reduce la competitividad país en un sector clave y, lejos de solucionar un problema fiscal, podría agravar la informalidad y con ello erosionar la base gravable. Recomendamos, por tanto, mantener los incentivos existentes al turismo internacional y explorar en cambio mecanismos para formalizar la oferta informal (logrando así mayor recaudo sin sacrificar competitividad).

#### 6.4.4. Transporte aéreo

El transporte aéreo es un sector transversal que conecta regiones, facilita el turismo y el comercio, y dinamiza la economía. En años recientes, Colombia había adoptado medidas para impulsar la conectividad aérea, como la reducción transitoria del IVA del 19% al 5% en tiquetes aéreos nacionales para estimular la recuperación pospandemia. Lamentablemente, el panorama vuelve a complicarse con la reforma propuesta. No solo se revertió el IVA al 19% en tiquetes (volviendo a encarecer los vuelos), sino que el proyecto de ley introduce un incremento sustancial al impuesto al carbono sobre el

combustible de aviación (jet fuel), del orden del 108% de alza. En otras palabras, más que duplica el gravamen ambiental sobre la turbosina, costo que necesariamente se reflejará en el precio de los tiquetes.

Hoy en día, aproximadamente 28,4% del precio de un tiquete aéreo nacional corresponde ya a tasas, impuestos y cargos gubernamentales. Con la Ley de Financiamiento, esta carga impositiva sería aún mayor, contraviniendo los esfuerzos por **incentivar la demanda de transporte aéreo** y mejorar la conectividad interna del país. IATA, la asociación internacional de transporte aéreo, ha expresado su preocupación señalando que un aumento desproporcionado de impuestos al combustible encarecerá los tiquetes, *limitando el acceso al transporte aéreo a los colombianos de menores ingresos* (estratos 2 y 3) y frenando la recuperación turística. Cabe recordar que el avión no es un lujo en un país de geografía compleja como Colombia: en muchas regiones es un servicio esencial para pasajeros y para carga, por la ausencia de alternativas terrestres eficientes.

Desde la perspectiva de desarrollo, esta medida también va en contra de las metas ambientales de largo plazo. La industria aérea ha asumido compromisos de cero emisiones netas al 2050 y trabaja en transición a combustibles sostenibles (SAF). Sin embargo, gravar fuertemente el combustible convencional sin ofrecer paralelamente incentivos o exclusiones para el uso de SAF puede desviar recursos que las aerolíneas podrían invertir en flota más eficiente o en SAF, destinándolos en cambio al pago de impuestos. De hecho, IATA sugiere eximir a los combustibles de aviación sostenibles del impuesto al carbono (como política para promover su adopción), algo que el proyecto gubernamental no contempla. En resumen, el doble aumento tributario al transporte aéreo –vía IVA pleno del 19% y vía impuesto al carbono duplicado– afectaría la competitividad de nuestras aerolíneas, el turismo doméstico e internacional, y la integración regional. Los Ponentes consideramos que obstaculizar el transporte aéreo es dispararse al pie en términos de desarrollo: se encarecen las exportaciones por vía aérea, se aislan más las zonas apartadas y se resta atractivo al país como hub logístico. Una alternativa más equilibrada sería mantener un tratamiento impositivo razonable al sector, compensando la necesidad de recaudo con estrategias de eficiencia en el gasto público (por ejemplo, reduciendo gastos fiscales menos prioritarios).

#### 6.4.5. Industria de licores y bebidas alcohólicas

La industria de licores desempeña un papel singular en Colombia: además de su importancia económica directa (representa 1,5% del PIB nacional y genera más de 200.000 empleos en toda su cadena), históricamente ha sido fuente de financiación para la salud y educación en

los departamentos a través del impuesto al consumo. El proyecto de ley del Gobierno central, desafortunadamente, pone en jaque la estabilidad de este sector y amenaza con un efecto contraproducente en términos de recaudo real. Las dos principales medidas son: (1) imponer por primera vez IVA del 19% a los licores (particularmente a aquellos con alta graduación alcohólica, como rones, aguardientes y whiskies), elevando el IVA desde el 5% vigente a 19%; y (2) casi duplicar la tasa del impuesto al consumo de licores destilados, pasando el componente *ad valorem* de 20% a 48% en algunas categorías según se desprende de la exposición de motivos. En conjunto, estas cargas podrían provocar que el precio al consumidor de cada botella legal de licor se incremente del orden de un 70%. De hecho, la Industria Licorera de Caldas calculó que una botella típica de ron de 750 ml que hoy cuesta ~\$50.000 pesos podría llegar a costar alrededor de \$83.000 con la reforma, encarecimiento que obviamente se traduciría en menores ventas formales.

Las consecuencias negativas de este esquema han sido advertidas por las propias empresas licoreras y gobiernos locales: encarecer excesivamente el licor legal no frena el consumo, sino que lo desvía hacia el mercado ilícito. Actualmente, se estima que el 22,4% del licor consumido en Colombia es de contrabando o producción ilegal; alza de impuestos de la magnitud propuesta podría llevar esa proporción a cerca del 50% del consumo total, según estudios del sector. Esto supone un enorme riesgo para la salud pública (el licor adulterado o contrabandeado no tiene controles de calidad, pudiendo causar intoxicaciones y otras tragedias) y representa un golpe fiscal para los departamentos, pues cada botella ilegal evade completamente los impuestos destinados a fondos de salud. Vale la pena subrayar que gravar con tanta severidad solo a los licores destilados (aguardiente, ron, tequila, whisky, etc.), dejando por fuera otras bebidas como la cerveza o el vino que gozan de tratamientos distintos, puede además generar distorsiones en el mercado sin cumplir un objetivo real de salud pública. La selectividad excesiva de la medida castiga directamente al sector formal –que ya cumple con regulaciones y tributa– mientras la mayor parte del mercado de alcohol (cervezas y vinos) queda prácticamente al margen de estos aumentos. En vez de una política integral contra el consumo nocivo, se configura un castigo focalizado que podría hundir a las fábricas de licores departamentales y a los distribuidores legales, abriendo aún más espacio a la informalidad.

Los departamentos han alzado su voz de alerta, pues sus finanzas se verían seriamente mermadas. Recordemos que el impuesto al consumo de licores es una renta cedida a los entes territoriales para financiar salud, deporte y educación. Si la reforma provoca un desplome de las ventas formales

(por migración al licor ilegal), las transferencias a los sistemas de salud departamentales caerían, deteriorando la prestación de servicios médicos a la población. La paradoja sería evidente: se legislaría supuestamente en nombre de la “salud pública” aumentando impuestos al alcohol, pero el efecto real podría ser menos recursos para la salud pública debido a la evasión y el contrabando, además de un licor ilegal circulante de mayor peligrosidad. Por otro lado, las empresas licoreras regionales, varias de ellas públicas o mixtas, verían comprometida su sostenibilidad, afectando también a miles de empleos agrícolas (cultivo de caña, por ejemplo) y comerciales que dependen de esta industria.

En conclusión, desde la óptica de esta ponencia, el aumento de impuestos a los licores en los términos planteados resulta **inconveniente y riesgoso**. Existen formas más equilibradas de reducir el consumo nocivo de alcohol (educación, control de ventas a menores, aumento gradual y coordinado de impuestos para evitar *shocks*, combate frontal al contrabando con mejores controles) sin asfixiar al sector formal. El proyecto de ley, al buscar un recaudo relativamente pequeño en este rubro, *sacrifica un sector entero y pone en peligro la financiación de la salud regional*. Por tanto, recomendamos repensar profundamente estas disposiciones antes que se materialicen los “daños colaterales” advertidos.

#### 6.4.6. La Política de castigo a los motores económicos

La dependencia del Gobierno nacional en sobretasas al sector financiero, sumada a la elevada carga fiscal ya impuesta al sector extractivo (con los altos impuestos a dividendos), revela una estrategia fiscal desarticulada que castiga la competitividad de industrias productivas.

- Riesgo de desinversión sectorial y seguridad energética:** El aumento de la sobretasa a los sectores financiero y extractivo reduce la rentabilidad de las inversiones en exploración y extracción. Esto desincentiva la inversión extranjera directa en hidrocarburos y minería, y podría comprometer seriamente la seguridad energética del país a mediano y largo plazo. No existe un análisis suficiente sobre el impacto de estos incrementos en la estabilidad del sistema o en la garantía de suministro.

- Crítica a la visión Internacional:** A nivel internacional, los países de la OCDE prefieren estructuras tributarias relativamente homogéneas, evitando penalizar la intermediación crediticia y la exportación de recursos. El Banco Mundial sugiere la necesidad de reducir la carga fiscal sobre los sectores productivos para dinamizar la economía (Referencia: [bancamundial.org](http://bancamundial.org)).

- Falta de sostenibilidad y aumento de la informalidad:** Las sobretasas sectoriales carecen de sostenibilidad. Se obtienen recaudos inmediatos, pero a costa de sacrificar la confianza

de inversores internacionales y nacionales en sectores estratégicos. Este diseño tributario específico podría provocar una caída en el recaudo a mediano plazo (por menor actividad económica) e incrementar la informalidad.

El Gobierno demuestra que no busca una solución sostenible, sino un camino tributario que genera inestabilidad, frena la inversión y afecta directamente al acceso al crédito de millones de colombianos.

#### 6.5. Fracaso en la planeación y en el recaudo

La política fiscal colombiana durante los últimos años ha seguido una ruta equivocada: aumentar el recaudo a costa del sector productivo, mientras el Estado mantiene un crecimiento desbordado de sus gastos de funcionamiento. El resultado es un modelo insostenible, que frena la inversión privada, debilita la competitividad y agrava el déficit fiscal sin generar una mejora visible en la calidad del gasto público.

Según la DIAN y el Ministerio de Hacienda, el recaudo tributario total de 2024 se ubicó en aproximadamente \$267.2 billones, lo que representa una disminución del 4.34% frente a 2023 y un resultado inferior a la meta fijada por el propio Gobierno nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024.

Un argumento central de la ponencia es que el Gobierno ha incumplido sistemáticamente sus proyecciones de ingresos, lo que evidencia debilidad en la planeación fiscal. En 2024, pese a un ajuste presupuestal de 12 billones por falta de reforma, el recaudo real fue de apenas **267,2** billones de pesos vs. 317,4 billones proyectados, cumpliendo solo el 78% de la meta. Esto implica un faltante de más de 70 billones, que se suma a anteriores sobreestimaciones y errores en la gestión. Gran parte de esta brecha se atribuye a fallas internas: un exceso de anticipos de renta en 2023 que colapsó el recaudo en 2024, y errores en la previsión de deducciones (como la no deducibilidad de regalías).

El problema de la desfinanciación no reside únicamente en la necesidad de un nuevo recaudo (\$16 billones), lo que *per sé* denota una inconsistencia en la planeación, sino en la incapacidad manifiesta del Ejecutivo para administrar y ejecutar el erario existente. A continuación, una breve exposición de cómo la débil planeación y recaudo ha sido constante en el Gobierno nacional.

##### 6.5.1. El problema estructural del recaudo en 2024: La gestión propia no cumplió

Las finanzas del país en 2024 revelaron una debilidad fundamental en la administración tributaria: el Gobierno nacional no logró recaudar lo que él mismo proyectó y se comprometió a gestionar ante este Congreso, erosionando la base de confianza fiscal.

- Ingresos faltantes y la realidad del recaudo:** A pesar de haber ajustado el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Gobierno solo logró recaudar **\$247,2 billones<sup>1</sup>**, lo que representa un cumplimiento del 78% respecto a los \$317,4 billones propuestos. Esto configura un déficit de recaudo de más de \$70 billones respecto a su meta inicial, evidenciando una sobreestimación presupuestal insostenible.

- Omisión del cálculo e incidentes críticos:** Esta caída se explica, en parte, por errores de cálculo significativos, incluyendo la pérdida de **\$27,4 billones** como consecuencia de los altos anticipos al impuesto de renta cobrados en 2023 más la pérdida en casi **\$7 billones** de pesos por la no deducibilidad de regalías, pese a las constantes advertencias desde Congreso.

- Impuestos clave afectados por deficiente gestión:** La debilidad de la planeación no se limita a grandes rubros, sino que se extiende a la deficiente gestión de impuestos esenciales de la canasta tributaria<sup>2</sup>:

- Impuesto de renta: Estimaron un recaudo de \$146.7 billones y realmente gestionaron \$119.7 billones (-\$27 billones).
- IVA doméstico: Incumplimiento de -\$5,5 billones.
- Impuestos de comercio internacional: Incumplimiento de -\$6,3 billones.

- Cuestionamientos a la gestión fiscal:** La incapacidad para alcanzar estas metas, incluso después de un ajuste posterior, genera serias dudas sobre la efectividad de las estrategias de recaudo de la DIAN y la rigurosidad de la gestión fiscal del Gobierno. Un déficit de recaudo que asciende a \$38 billones (pese al ajuste presupuestal) no es un simple desajuste; es una señal de alarma sobre la ineffectividad de las políticas de planificación y gestión de ingresos.

#### **6.5.2. 2025: Un Presupuesto que “cojea” desde el comienzo y falla en la ejecución**

Las deficiencias de 2024 se proyectan y magnifican en 2025, evidenciando que el plan de ingresos es desde el inicio insostenible, y que la ejecución de los recursos disponibles es extremadamente lenta e inefficiente. Evidenciando que los acontecimientos que mancharon el 2024 no eran ajenos a su propia gestión y planeación.

- Pérdida de ingresos proyectados en 2025:** El Gobierno nacional inicialmente proyectó un recorte de solo \$12 billones por la falta de una Ley de Financiamiento, pero enfrentó pérdidas mucho mayores. La mayor parte de esta pérdida se debe a una *-nueva-* reducción en ingresos tributarios (especialmente en el recaudo de IVA),

<sup>1</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>2</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

y a una caída de **\$7,26 billones en ingresos de capital<sup>3</sup>** (principalmente por los menores dividendos de Ecopetrol y la ANH<sup>4</sup>).

- Recortes que afectan proyectos estratégicos:** El recorte presupuestal de \$12 billones ha impactado directamente proyectos de infraestructura cruciales para las regiones, tales como el Metro de Bogotá, Mulaló del Valle del Cauca y el Metro de Medellín. Esta medida unilateral señala un quiebre en la continuidad de las políticas de Estado, traumatiza el desarrollo regional y demuestra que, ante la crisis de recaudo, el Gobierno opta por la inejecución y el freno de la infraestructura vital.

#### **6.5.3. La desfinanciación de 2026 sigue siendo alarmante**

Pese a dos años de continuos errores en la planificación y gestión del recaudo, como en la ejecución del gasto, el presupuesto de 2026, tal como se presenta, no es diferente a sus proyectos anteriores y no parece corregir los errores persistentes, empezando porque carece nuevamente de viabilidad financiera.

- El Gran Déficit inconsistente:** El presupuesto para 2026 se presentó desfinanciado en \$26,3 billones, que pese a un arduo debate durante su estudio, se redujo en \$10 billones de pesos, significando un hueco de \$16 billones de pesos, una cifra que depende completamente de una Ley de Financiamiento de una magnitud equivalente al doble del monto solicitado en los últimos años y cuyo contenido, alcance y efectos no se estiman positivos.

- Inconsistencia y riesgo fiscal:** Aprobar una Ley de Financiamiento para cubrir \$16 billones, en el contexto de una gestión de recaudo históricamente baja (desde 2024), con un desempeño de ejecución lamentable (2024 y 2025) y con una alerta por un desbalance en \$35.4 billones de pesos por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal<sup>5</sup> (2026), sería una decisión de alto riesgo e irresponsable. Implicaría otorgar al Ejecutivo un cheque sin garantías de responsabilidad fiscal, conduciendo inevitablemente a un mayor endeudamiento y comprometiendo gravemente la estabilidad económica del país, que golpeará a las familias trabajadoras y la pequeña empresa.

En últimas, el Gobierno nacional no solo ha fallado en asegurar una nueva base de ingresos, que no genere tantas distorsiones en la economía y los hogares, sino que ha demostrado un bajo desempeño en recaudar los ingresos que él mismo planea y una pobre capacidad de ejecución de su propio gasto. Por lo tanto, el camino responsable

<sup>3</sup> Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>4</sup> Agencia Nacional de Hidrocarburos.

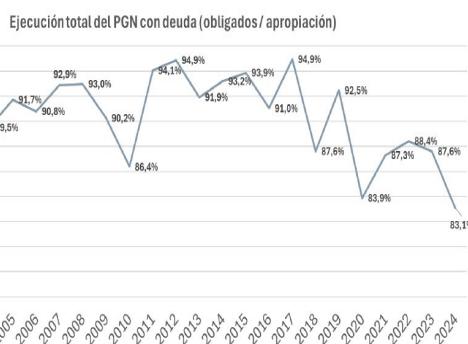
<sup>5</sup> Comunicado 20 - análisis detallado PGN Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF.

no es aprobar nuevos impuestos, sino exigir primero rigor, coherencia y, sobre todo, ejecución eficiente y transparente del presupuesto actual. Por las razones expuestas, se presenta la presente ponencia de archivo.

#### 6.6. Ejecución presupuestal deficiente

La ejecución del gasto público aprobado ha sido sistemáticamente subóptima, lo que agrava las finanzas nacionales y genera duda sobre la capacidad de absorción de recursos fiscales. Datos del Ministerio de Hacienda muestran que en el primer semestre de 2025 los pagos totales del Gobierno central alcanzaron apenas el 66% de las obligaciones presupuestadas; en inversión pública apenas el 46%. Esta ejecución lenta produce un gran cúmulo de recursos sin comprometer y pone en evidencia ineficiencias administrativas. Para octubre de 2025,

En el 2024 se evidenció un significativo e histórico retroceso en la ejecución presupuestaria del país, la ejecución se ubicó en 83,1%, el nivel más bajo registrado desde al menos el año 2000. Esta ejecución considerando que para el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2025 se decretó con una apropiación según lo aprobado por ley, en \$502,6 billones de pesos, no obstante, esta cifra experimentó una reducción de \$27,4 billones por problemas de recaudo, cerrando con una apropiación final de \$475,2 billones para diciembre de 2024. Es importante señalar que si se considera la apropiación inicial de \$502,6 billones, la ejecución del Presupuesto General sería de apenas el 78,5%.



Fuente: Elaboración propia con datos históricos del MHCP.

Por el lado de la inversión, el PGN 2024, se observó que contó con una apropiación total de \$90,6 billones. Sin embargo, de este monto, únicamente se lograron obligar \$51,6 billones, 56,97%, lo que significa que quedaron sin ejecutar \$39 billones en total. Esta brecha refleja un importante rezago en la capacidad de ejecución de los recursos destinados a inversión del Gobierno, el que lleva desarrollo a los territorios.



Fuente: Elaboración propia con datos históricos del MHCP.

En este contexto, el porcentaje de ejecución del componente de inversión del PGN se situó en apenas 56,97%, lo que representa la cifra más baja desde 2002, cuando se alcanzó un 56,2%. Esta ineficiencia significa que buena parte de las necesidades de inversión (por ejemplo, en vías, colegios, hospitales) se quedan sin atender, y se postergan para ejercicios futuros. La consecuencia es que el crecimiento potencial se ve limitado.

Por el lado de funcionamiento, la ejecución ha superado el promedio de los últimos años, indicando un uso excesivo de recursos en gastos corrientes, con baja planificación (como el caso del Ministerio de la Igualdad). Esto provoca un desbalance: se incurre en compromisos permanentes sin ejecutar proyectos de largo plazo, lo que implica que los beneficios socioeconómicos de un mayor gasto no se traducen inmediatamente en crecimiento. Además, la falta de ejecución obliga a financiar proyectos mediatizados con deuda a fin de año, generando la ilusión artificial de cumplir metas de gasto. Este círculo vicioso (presupuesto ajustado – ejecución baja – endeudamiento nuevo) amenaza la sostenibilidad.

La DGPPN (Dirección General del Presupuesto Público Nacional) también ha informado sobre esta deficiencia. Si bien hay reposición parcial de recursos en algunos entes, la brecha entre lo asignado y lo pagado persiste. Por ejemplo, los ciclos de licitación y contratación fallidos en varias entidades siguen acumulando puntos suspensivos. La ponencia apunta que esta capacidad de gasto desaprovechada debería ser corregida con reformas institucionales (mejoras en gestión pública, digitalización de procesos, control interno) antes de plantear nuevos tributos.

En síntesis, los informes de ejecución presupuestal muestran de manera evidente que no se aprovechan eficazmente los recursos existentes. Sin un plan serio para cerrar estas brechas en ejecución, conceder nuevos ingresos al Estado sin restricciones adicionales simplemente engrosará reservas fiscales sin destino claro. Esto refuerza el argumento de que primero debe exigirse eficiencia y responsabilidad en la administración del presupuesto vigente, antes de gravar aún más la economía.

Por último, en lo que respecta a la ejecución para el 2025 y faltando solo dos meses para el cierre del año 2025, solo ha pagado el 67% de las obligaciones, 71% ha sido pagado en funcionamiento, mismo porcentaje para deuda y un alarmante 46% en inversión. Esta parálisis de la inversión pública no solo genera ineficiencia económica, sino que socava el crecimiento, frena la dinámica regional y crea una dependencia de la deuda para intentar “recalentar” la economía a fin de año.

## 6.7. Análisis de organismos internacionales y académicos

Diversas instituciones externas ofrecen un punto de vista crítico o precavido respecto al proyecto. La OCDE, en su Informe Económico de Colombia 2024, recomienda enfáticamente la implementación de una reforma tributaria gradual e integral, centrada en reducir la carga a las empresas y hacer más progresivo el sistema de impuesto a la renta personal. Tal perspectiva contrasta con la iniciativa actual, que hace todo lo contrario: aumenta la tributación empresarial y grava sectores estratégicos sin compensaciones sólidas. El informe de la OCDE también advierte de la necesidad de prudencia fiscal y sugiere ahorros y reasignaciones de gasto antes de buscar recaudos adicionales.

El Banco Mundial, por su parte, ha insistido en la urgencia de reformas estructurales para mejorar la competitividad y el crecimiento regional. En un reporte sobre América Latina, el BM subraya que la alta deuda pública (que llegó al 62,8% del PIB regional en 2024) limita el espacio fiscal, por lo que es prioritario generar economías administrativas y recortar gastos ineficientes antes de crear nuevos impuestos. De hecho, los economistas del BM señalan que la región debería “reducir la carga tributaria que pesa sobre los sectores productivos para atraer inversiones necesarias”. En esta línea, Colombia podría aprovechar su ventana de oportunidad actual (inflación controlada, tasas de interés en descenso) para alentar la inversión, no para imponer mayores tributos.

Académicos y expertos locales han señalado que la proyección de ingresos de la reforma es optimista: estudios de la Universidad Javeriana y Uniandes prevén que, una vez aprobados los nuevos impuestos, la recaudación efectiva aún podría quedar por debajo de lo esperado, dada la probabilidad de mayor evasión y contrabando. Además, advierten que el proyecto trasladará una carga desproporcionada a la clase media-baja: según cálculos, más del 70% del recaudo provendría de ingresos de hogares de menores niveles económicos, profundizando la desigualdad.

Adicionalmente, diversos análisis técnicos independientes (incluyendo el de Observadora Fiscal del segundo trimestre 2025) confirman que los ingresos tributarios han permanecido bajos en relación con el PIB. Aun elevando las tasas actuales, sería difícil aumentar la recaudación en la proporción necesaria sin dañar la economía. En este sentido, la ponencia coincide con tales estudios: conviene mejorar la administración tributaria y hacer una reforma progresiva antes que fijarse únicamente en nuevas alzas impositivas.

En conjunto, el cuerpo de análisis de OCDE, BM, universidades e instituciones fiscales indica que la política más responsable sería contener el gasto, fortalecer la confianza de los inversionistas y ampliar la base tributaria mediante exenciones

eliminadas, no imponer tributos distorsivos. El proyecto actual no sigue estos lineamientos consensuados internacionalmente.

## 6.8 La Ley de Financiamiento habilita gastos adicionales

Un problema fundamental del presente proyecto de ley radica en que habilita gastos adicionales dentro del presupuesto que se acaba de aprobar. El Gobierno nacional no está solicitando nuevos ingresos para cerrar el déficit estructural existente o para reducir la onerosa carga de la deuda. Por el contrario, busca recaudar ingresos adicionales para financiar gastos adicionales. Específicamente, la aprobación de la ley está directamente atada a la viabilidad de “\$16 billones adicionales al presupuesto de 2026”. Este es el “vínculo tóxico” de la ley: utiliza la necesidad innegable de una reforma de ingresos como caballo de Troya para introducir un gasto incremental que la nación no puede permitirse. La Universidad de los Andes advierte que no es responsable aprobar la propuesta de Ley de Financiamiento como una forma de habilitar un incremento adicional en gastos. El peligro de esta maniobra no se limita al impacto fiscal de un solo año. La verdadera amenaza es la recurrencia. Esos \$16 billones de pesos conllevarían a compromisos recurrentes. El riesgo de que estos ingresos se asocien a nuevos gastos implica una dificultad a futuro de desescalar esos gastos en años futuros si se habilitan ahora. En la práctica, la Ley de Financiamiento no solo no resuelve el problema de rigidez del gasto, sino que lo empeora activamente, creando nuevas líneas de gasto inflexible para el futuro. Por esta razón, aprobar la ley es inconveniente porque habilita más gasto, profundizando la fragilidad fiscal.

## 6.9 La incertidumbre económica y jurídica ocasionada por los constantes cambios en las reglas de juego

La presentación constante de reformas tributarias conduce a una incertidumbre económica y jurídica, ocasionado por el cambio en las reglas de juego, lo que causa (i) los cambios en residencia fiscal, cierre y menor creación de empresas; y (ii) la falta de competitividad. Primero, de acuerdo con el economista y exdirector de Impuestos Nacionales Santiago Pardo, la tributación de las personas naturales es muy alta, por lo cual muchos colombianos se radican fuera del país. De hecho, estima que cien mil colombianos se mudan al exterior cada año con ocasión del sistema tributario de Colombia.

Además, las empresas también han salido del país, lo que contribuye en la desindustrialización. Los altos costos de operación e impuestos tributarios son la causa que justifican las empresas salir del país. Algunas de las empresas que tomaron esta decisión son: el grupo francés Michelin; la compañía Colombiana Automotriz (CCA), donde ensamblan los vehículos Mazda; la farmacéutica Bayer, que elabora tradicionales

medicamentos como Aspirina; y la multinacional Mondelez, productora de reconocidas golosinas como Bubbaloo, Trident, Sparkies, Certs, Chiclets, la planta de ensamblaje de General Motors, British American Tabaco, Mondelez, Coltabaco, entre otras. Todas se trasladaron a países con sistemas tributarios más competitivos como México y Guatemala.

En el primer trimestre de 2024, Colombia registró un aumento significativo en el cierre de empresas, mientras que la creación de nuevas empresas disminuyó considerablemente, según el último informe de Informa Colombia, una firma especializada en información financiera y comercial. Este es el primer periodo en cuatro años en el que se observa una caída en la creación de empresas en el país.

Se detalla que, en el primer trimestre de 2024, Colombia registró la creación de 51.827 nuevas empresas, lo que supone una disminución del 30% en comparación con el mismo periodo de 2023, cuando se crearon 74.143 empresas. En enero de 2024 se fundaron 17.535 empresas, en febrero 18.504 y en marzo 15.788, cifras que contrastan con enero de 2023, cuando se registraron 23.364 nuevas empresas, 23.940 en febrero y 26.839 en marzo. Esto indica que la creación de empresas alcanza niveles inferiores a los del año pasado.

El factor decisivo para cerrar y no crear empresas es la incertidumbre en la política económica. Esto afecta considerablemente la seguridad jurídica y contribuye a desincentivar la inversión. De hecho, el comportamiento de la economía para el primer trimestre de 2024 fue el más negativo desde la pandemia del COVID-19 mostrando un crecimiento de 0,7%.

Un problema fundamental del presente Proyecto de Ley, es que ignora por completo el diagnóstico real, que es la rigidez estructural del 88% del gasto público, un problema que esta ley no solo no resuelve, sino que agrava. Es un *non sequitur* de política pública, según el CARF. El dato que debería paralizar el debate de esta ley y reorientarlo por completo es el siguiente: “El CARF estima que cerca del 88% del gasto contenido en el proyecto de PGN 2026 es rígido”.

Esta rigidez no es una decisión discrecional del gobierno de turno. El CARF explica que dos terceras partes corresponde a inflexibilidades de carácter legal o constitucional. Este gasto intocable se descompone, según el análisis del PGN 2026, de la siguiente manera:

- Sistema General de Participaciones (SGP): 17.6% del gasto total
- Intereses de la Deuda: 16.9% del gasto total
- Pensiones: 16.9% del gasto total
- Servicios Personales (nómina): 10.7% del gasto total

- Aseguramiento en Salud: 10.0% del gasto total.

En conjunto, solo estos cinco rubros —todos ellos inflexibles— concentran el 72.1% del presupuesto total. El 88% de rigidez significa que el margen de maniobra real del Gobierno para gestionar, recortar o reasignar se reduce a solo el 12% del presupuesto.

Aquí yace el *non sequitur* de la Ley de Financiamiento. El Gobierno presenta una solución de ingresos para un problema que el CARF define como de *gasto estructuralmente rígido*. La ley no reforma el SGP, no reduce la carga pensional (de hecho, otras reformas del Gobierno la incrementan, como advierte el CARF<sup>1</sup>), y ciertamente no reduce los intereses de la deuda.

Al contrario, el CARF señala que la única manera de gestionar el rubro de intereses (16.9% del total) es reduciendo el nivel de la deuda y dando señales claras de consolidación fiscal. La Ley de Financiamiento, al habilitar más gasto y formar parte de un plan fiscal caótico, logra exactamente lo opuesto: aumenta la deuda y destruye la confianza, encareciendo el costo de la misma.

Dada la realidad del 88% de rigidez, el sector productivo y los principales centros de pensamiento han sido unánimes: la única solución fiscalmente responsable no es buscar más ingresos para alimentar la rigidez, sino atacar la rigidez misma mediante un recorte y una reestructuración del gasto.

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a través de su presidente Bruce Mac Master, ha sido enfática. Al analizar el PGN que esta ley pretende financiar, lo califica de “insostenible” y “profundamente desfinanciado”. La postura de la ANDI es clara y cuantificada: “Lo responsable es un recorte importante a este presupuesto de alrededor de \$45 billones de pesos”.

La ANDI rechaza explícitamente la premisa de la Ley de Financiamiento, advirtiendo que equivocar el diagnóstico y optar por más impuestos en lugar de menos gasto generará “mayor inflación”, un “golpe en la competitividad” y, “probablemente un golpe en el empleo”. Fedesarrollo secunda esta posición y expone la inconsistencia de la política gubernamental. Luis Fernando Mejía, su director, califica la estrategia del Gobierno como un “*déjà vu*” y una “repetición de la estrategia equivocada del año pasado”.

La crítica de Fedesarrollo expone una contradicción interna del propio Gobierno. Mejía señala que el Ministerio de Hacienda publicó un “muy buen documento del Marco Fiscal” que reconocía el “problema fiscal muy grave” y planteaba la necesidad de un “recorte del gasto público” como complemento a cualquier nuevo impuesto. Sin embargo, pocas semanas después,

el Gobierno presenta un PGN expansivo y una Ley de Financiamiento que ignoran por completo esa necesidad.

La conclusión de Fedesarrollo es un argumento central contra la aprobación de esta ley: “no se puede plantear a los colombianos que se les van a subir los impuestos si el gobierno no hace la tarea de dar una señal política del recorte en el gasto público, que no la está haciendo”. El consenso técnico es claro. El problema es el gasto. La solución es el recorte. La Ley de Financiamiento ignora ambos.

#### **6.10 Colombia tiene un sistema tributario poco competitivo**

Colombia tiene el sistema tributario menos competitivo de toda la OCDE. Entre los motivos principales está la alta composición del impuesto al consumo y los impuestos a la actividad, los cuales son el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Esta composición tributaria genera una estructura de incentivos para que sea más beneficioso producir en el exterior, donde no se tributa con tarifas tan altas, sin ICA y GMF para luego exportarlo a Colombia. Estos incentivos destruyen la industria nacional y promueven la fuga de empresas y los cambios en la residencia fiscal. Esto, consecuentemente, produce menor inversión al ser Colombia un país poco atractivo.

La literatura económica ha insistido que la competitividad tributaria tiene una causalidad positiva sobre el nivel de inversión. Entre la literatura relevante, se destaca el estudio de Brito-Gaona e Iglesias (2017), quienes concluyen que a corto plazo los impuestos sobre la renta y el consumo afectan negativamente la inversión privada. Además, identifican que la inversión pública genera un efecto de desplazamiento sobre la inversión privada, por lo que recomiendan un enfoque estatal menos intervencionista para atraer inversión en los países analizados. Aunque con el recaudo se puede estimular la economía con gasto público, en Colombia el asunto se centra en la falta de inversión y reactivación económica.

De acuerdo con (García, 2024), un aumento de 1 punto en el índice de competitividad tributaria, basado en Tax Foundation, está asociado con un aumento de la inversión de 2,9%. Esto confirma la necesidad de consolidar avances en esquemas tributarios atractivos para aumentar la formación bruta de capital fijo. El Gobierno, por el contrario, propone la eliminación del régimen simple, el mantenimiento del ICA, el GMF y el aumento del Impuesto Nacional al Carbono, lo que contribuye a generar menos competitividad tributaria. Sin mencionar que las modificaciones a la Regla Fiscal generarán desconfianza en los mercados internacionales y, por ende, menor inversión por el aumento de riesgo país.

Paralelamente, el sistema tributario colombiano está en el peor de los dos mundos: (1) los impuestos que teóricamente pagan las empresas

en Colombia, se observa que, para el año 2020 alcanza el 71.2%. Es decir, por cada 100 pesos de ganancia de una sociedad, esta paga 71.2 pesos en impuestos. Este porcentaje se refiere a la tasa efectiva de tributación donde incluye todos los impuestos. (2) A pesar de tener una tasa teórica de tributación tan alta, el recaudo en Colombia solo alcanza el 18.8% del PIB. Recaudo que es menor al promedio de latinoamérica, lo que es un contrasentido porque, por un lado, la tasa teórica de tributación teórica de América Latina es del 47.5%, y la de Colombia casi la duplica, pero por el otro, el recaudo de Colombia es menor al promedio de América Latina. El problema realmente es la evasión fiscal.

Esta realidad sugiere dos caminos. Primero, (a) seguir presionando la tasa del 71.2% (hay una gran parte de la economía colombiana que por más que les suban los impuestos no los van a pagar porque están en la informalidad) o (b) controlar la evasión.

##### **(a) Seguir aumentando los impuestos**

Como bien ya se expuso, el aumento en impuestos, específicamente la que plantea la ley de financiamiento, solo aumentará el desempleo, disminuirá el crecimiento económico y presionará la informalidad. De hecho, es importante traer a colación cómo operan los bancos frente a los morosos y no morosos. Para satisfacer el impago de los morosos, los bancos aumentan la tasa de interés de los no morosos. Esto tiene dos consecuencias: Primero, que haya más morosos por el aumento en el costo de la...

Esto sucede tal cual en Colombia. El aumento de los impuestos solo disminuye su recaudo, tal como expone la Curva de Laffer, porque, primero, conlleva una menor actividad económica e informalidad -evasión fiscal- y, segundo, se trasladan las actividades económicas a jurisdicciones con menores impuestos y más competitivas.

En efecto, el aumento de los impuestos destruye la capacidad competitiva de Colombia. Como ya se expuso, Colombia ocupa el último lugar en el Índice de Competitividad Fiscal 2023 entre los países de la OCDE. Colombia tiene una puntuación baja en casi todos los componentes del Índice. Dentro de las cinco categorías, el peor desempeño se dio en la de impuestos corporativos. Aunque la reforma propone disminuir la tarifa corporativa, el agregado de la reforma tiene un efecto negativo, y coloca la disminución de este impuesto para los años posteriores. Pero, en un país donde la inseguridad jurídica tributaria es latente, el Gobierno no tiene credibilidad sobre mantener estos cambios, y mucho menos cuando los efectos más importantes se ven reflejados en los Gobiernos posteriores<sup>[5]</sup>.

Según cifras de la DIAN, cerca del 54% del recaudo en Colombia corresponde al impuesto sobre la renta, y de este porcentaje, el 85% proviene de personas jurídicas. En contraste, en 2020, el recaudo por impuesto a la renta en los países de la OCDE representó el 33% del total, y solo el 27% de este, correspondió a los impuestos pagados por personas jurídicas. Estos datos insisten en que

Colombia no es un país atractivo, lo que explica las brechas de inversión.

### (b) Controlar la evasión

Como bien se explicó, Colombia tiene un serio problema de evasión fiscal. De acuerdo con la CARF, el potencial máximo de recaudo, vinculado al fortalecimiento de la gestión de la DIAN, podría llegar a 55 billones de pesos colombianos. Sin embargo, es crucial señalar que este monto no se alcanzaría en el corto plazo, sino de manera progresiva. Esto se debe a la complejidad de las medidas necesarias para dicho fortalecimiento y a la disponibilidad de recursos, tanto financieros como de talento humano.

A partir del análisis realizado por la CARF, estos concluyeron que, si se eliminara por completo la evasión en los impuestos sobre la renta de personas jurídicas y el IVA, el recaudo adicional máximo podría alcanzar hasta un 3,8% del PIB. Es decir, alrededor de 70 billones de pesos adicionales. En este orden de ideas, la evasión fiscal en Colombia se estima en 125 billones de pesos. Si el Gobierno nacional busca aumentar su recaudo, el enfoque debe ser disminuir la evasión fiscal. De esta forma, no habría necesidad de imponer una reforma tributaria que solo disminuirá el crecimiento económico, empeorará la competitividad en Colombia y disminuirá la inversión.

## 7. Capítulos especiales

### 7.1. Implicaciones para la competitividad regional y sectorial

La reforma tendría impactos distintos en las regiones del país. Departamentos con mayor participación de industrias gravadas (como Antioquia y Santander en minería, Bogotá en sector financiero) sufrirían una contracción relativa de la actividad. Las sobretasas al sector petrolero afectarían particularmente a Arauca, Casanare y Meta, reduciendo recursos regionales y el empleo asociado. Adicionalmente, departamentos que se sustentan en ingresos de licores sufrirán un revés relacionado a menores ingresos, mientras que se adiciona unos recursos al erario nacional. En contraste, regiones agrícolas o muy informales (La Guajira, Chocó) recibirían menor presión tributaria directa, pero indirectamente resentirán la menor demanda agregada nacional.

En síntesis, la competitividad de los productos colombianos frente al exterior se vería afectada: los costos internos subirían, lo que puede frenar exportaciones de manufacturas y materias primas. Esto es especialmente preocupante ante la reconfiguración de las cadenas globales (*nearshoring*), donde Colombia busca participación. La OCDE recomienda eliminar barreras y mejorar infraestructura para competir regionalmente, pero la reforma tributaria eleva barreras internas por la vía fiscal.

### 7.2. Riesgos fiscales de mediano plazo (deuda, déficit, regla fiscal)

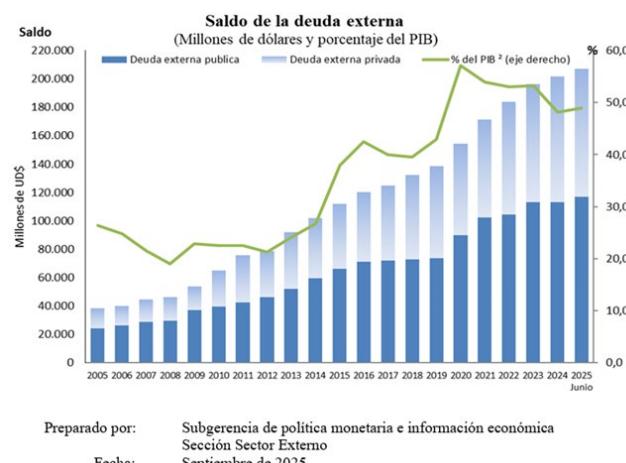
De acuerdo a los pronunciamientos del Comité Autónomo de la Regla fiscal, con la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal a mediados de este año reveló el desequilibrio fiscal, señalando que nos tomará hasta el año 2027

para alcanzar una senda de consolidación que nos permitiría cumplir con las metas desde 2036.

Llama la atención que aparte de las inflexibilidades conocidas por el Gobierno nacional, la Ley de Financiamiento busque subsanar temporalmente las necesidades para el gasto proyectado por el mismo gobierno sin preocuparse por las presiones fiscales que se acercan por la aplicación de la reforma pensional (+0.4 pp del PIB para la próxima década) y la eventual aprobación de la reforma a la salud (+0.6 pp del PIB por año), sin considerar la Ley de Competencias que se estima elevaría el déficit fiscal en 0.5 pp del PIB<sup>6</sup>. Todo esto considerando que son iniciativas diseñadas e impulsadas por el actual Gobierno nacional.

Sin considerar las presiones anteriormente descritas, se conoce que uno de cada tres pesos recaudados se destina para el servicio de la deuda, dejando menos caja para el gasto social e inversión. Así, el nivel de deuda que se estima para los siguientes años sería superior al 60%, alcanzando su nivel más alto (64,4% del PIB) en 2027 de acuerdo a las proyecciones del mismo Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y disminuyendo hasta el 63,1% del PIB. Ese panorama de un riesgo al alza en la deuda resulta preocupante porque presionaría mucho a seguir ideando nuevas formas de recaudo que socavan aún más a los hogares y las empresas colombianas.

La deuda externa se ha consolidado como una de las variables más críticas para evaluar la sostenibilidad macrofiscal del país. De acuerdo con el informe del Banco de la República (septiembre de 2025), el saldo total de la deuda externa de Colombia alcanzó en junio de 2025 los USD 207.036 millones, equivalentes al 49% del PIB, lo que representa un aumento del 2.7% frente a diciembre de 2024. De este monto, USD 116.702 millones corresponden a deuda pública (27.6% del PIB), superior en USD 3.507 millones (3.1%) respecto a diciembre de 2024.



Preparado por: Subgerencia de política monetaria e información económica  
Fecha: Septiembre de 2025

El endeudamiento público colombiano está compuesto mayoritariamente por obligaciones de largo plazo, lo que refleja una estrategia orientada a mantener estabilidad en los pagos, aunque con

<sup>6</sup> Comunicado 21, Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

mayores compromisos financieros futuros. Como se observa en el gráfico, entre 2010 y 2025 la deuda pública de largo plazo aumentó de US\$45.000 millones a más de 115.000 millones, mientras que la de corto plazo se mantuvo estable alrededor de US\$5.000 – 7.000 millones.



Fuente: Subgerencia de política monetaria e información económica Banco de la República

El porcentaje de la deuda pública respecto al PIB se elevó del 15% en 2012 al 27% en 2025, alcanzando picos del 34% durante la pandemia en 2021. Lo anterior refleja un endeudamiento sostenido asociado a financiamiento del déficit fiscal, más que a inversión pública productiva. En términos estructurales, la deuda pública externa ha pasado de ser un instrumento de desarrollo a un mecanismo recurrente de sostenibilidad presupuestal, especialmente en períodos de bajo crecimiento y alta rigidez del gasto.

El siguiente gráfico evidencia que el 56% del endeudamiento público externo está representado en bonos internacionales, lo que implica una alta exposición a la volatilidad de los mercados financieros globales y a las calificaciones de riesgo soberano. Los organismos multilaterales (como el BID, el Banco Mundial y el CAF) representan el 32%, seguidos de la banca comercial (8%), agencias y gobiernos extranjeros (2%) y otros acreedores (2%).



Fuente: Subgerencia de política monetaria e información económica Banco de la República

En síntesis, las cifras y análisis citados apuntan a que la trayectoria de la deuda pública sería muy cercana a su límite legal del 71%, ¿estamos ante un riesgo de desbordamiento? El endeudamiento actual y el *desvío temporal de las metas fiscales* significan que el déficit estructural permanece elevado. A mediano plazo, esto incrementa la vulnerabilidad del país ante choques externos (como alzas de tasas internacionales, una guerra comercial, pérdidas de socios comerciales

estratégicos y caída de precios del petróleo). La decisión de no cumplir con la disciplina fiscal como se había proyectado anteriormente pasará factura a las calificadoras de riesgo. Ya varias agencias de riesgo han señalado ya la posibilidad de nuevas rebajas en la calificación soberana si la deuda/PIB supera ciertos umbrales<sup>7</sup>. A diferencia de países vecinos que han logrado retomar disciplina fiscal (por ejemplo, Chile con su regla de gasto), Colombia estaría relajando artificialmente su regla fiscal (adelantando déficits) justo cuando debería consolidar finanzas.

### 7.3 Contexto internacional

**Espacio fiscal limitado:** la CEPAL advierte que la región mantiene déficits elevados y altos pagos de intereses, lo que reduce el margen para nuevos gastos sin un ajuste estructural del lado del gasto.

La siguiente gráfica muestra que, en América Latina, durante más de una década, el gasto público del Gobierno central ha superado de manera persistente al ingreso total, generando déficits fiscales recurrentes. En 2020 la brecha fue extrema, con un déficit global de -6.7% del PIB, debido a la pandemia, y aunque desde 2021 se redujo, los déficits siguen siendo estructurales (-3.1% en 2024).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de cifras oficiales.

Lo anterior muestra que la región tiene ingresos insuficientes frente a un gasto rígido, lo que limita la capacidad de financiar nuevas iniciativas sin comprometer la sostenibilidad. Aun cuando en 2022 y 2023 hubo una cierta corrección, el resultado primario sigue siendo negativo, lo que significa que incluso antes de pagar intereses ya hay déficit.

En este panorama regional de rigidez fiscal, una reforma tributaria como la presentada por el gobierno Petro, basada en supuestos optimistas de recaudo, resulta riesgosa. Colombia comparte esta dinámica de gasto creciente y rigideces presupuestales, por lo que insistir en más impuestos sin un control efectivo del gasto puede agravar el déficit y aumentar la desconfianza en la política fiscal.

**Déficit en niveles altos:** Aunque hubo cierta reducción, la deuda pública regional sigue en

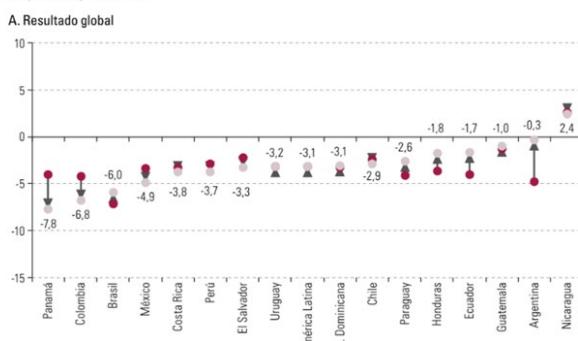
<sup>7</sup> [https://www.portafolio.co/economia/crecimiento/fitch-advierte-suspension-de-la-regla-fiscal-amenaza-la-calificacion-soberana-de-colombia-641388](https://www.portafolio.co/economia/crecimiento-fitch-advierte-suspension-de-la-regla-fiscal-amenaza-la-calificacion-soberana-de-colombia-641388).

niveles elevados, lo que implica vulnerabilidad a choques externos y mayores costos financieros.

En 2023, Colombia presentó un déficit global de -6.0% del PIB, y en 2024 cerró con -6.8%. Esto ubica a Colombia entre los países con mayor desbalance de la región, solo superados por Panamá (-7.8%).

El promedio regional de déficit fue de -3.1% en 2023 y -3.2% en 2024, lo que significa que Colombia casi duplica el déficit promedio de América Latina. Este déficit refleja que el país no solo gasta más de lo que recauda, sino que lo hace en una magnitud muy por encima de la región, aumentando el riesgo de insostenibilidad.

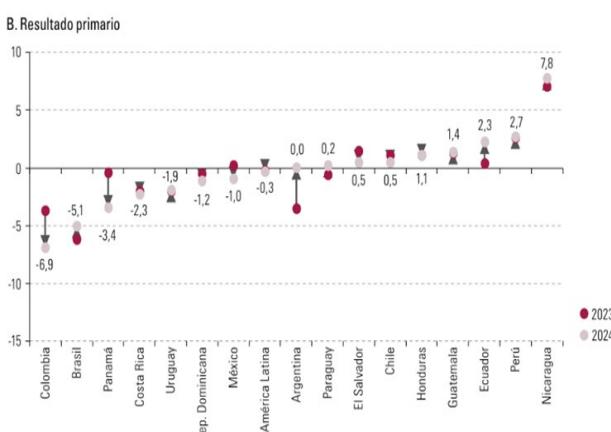
América Latina (16 países): resultado global y primario del gobierno central, 2023 y 2024  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de cifras oficiales.

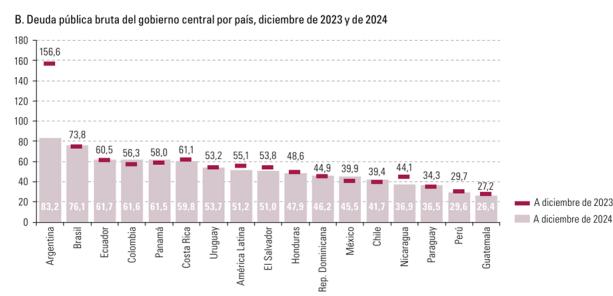
En 2023, Colombia registró un déficit primario de -5.1% del PIB, y en 2024 empeoró a -6.9%. Esto significa que incluso antes de pagar intereses de la deuda, el Estado ya gasta mucho más de lo que recibe. El promedio regional fue de -1.2% en 2023 y -1.0% en 2024, mostrando que Colombia tiene una de las peores posiciones fiscales de América Latina.

El déficit primario elevado confirma que el problema no es solo la deuda acumulada, sino la incapacidad de equilibrar el gasto corriente con los ingresos tributarios.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de cifras oficiales.

De acuerdo con la CEPAL, la deuda pública bruta del Gobierno central de Colombia pasó de 56.3% del PIB en diciembre de 2023 a 61.6% en diciembre de 2024. Este aumento de más de 5 puntos porcentuales en un solo año refleja un deterioro acelerado de la sostenibilidad fiscal.

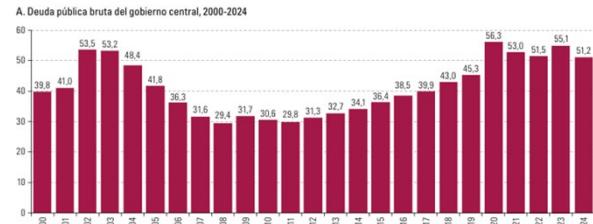


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de cifras oficiales.

Comparativamente, Colombia se ubica entre los países más endeudados de la región, por encima del promedio latinoamericano (55.2%) y solo detrás de Brasil (76.1%) y Ecuador (61.7%).

Mientras algunos países estabilizaron o redujeron su deuda, Colombia incrementó su carga en un contexto de bajo crecimiento económico. Una deuda cercana al 62% del PIB significa mayores pagos de intereses, restando espacios a la inversión social y productiva. Al basarse en supuestos optimistas de recaudo y no en un ajuste integral del gasto, su impacto será marginal frente al crecimiento de la deuda.

América Latina (16 países): deuda pública bruta del gobierno central, 2000-2024  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre base de cifras oficiales.

## 7.4 Plan de Austeridad - Programa de Renovación de la Administración Pública PRAP 2.0

### 7.4.1. Propósito

Replicar y actualizar los ejes más efectivos del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Basado en una reestructuración institucional, empleo público por mérito y control interno, contratación más transparente, gestión jurídica para reducir contingencias y gestión por resultados atada al presupuesto. El PRAP original se enmarca en CONPES 3248 y en directrices presidenciales y legales (Ley 489/1998; Ley 790/2002; Directiva 10/2002), y combinó reformas verticales (al interior de cada entidad) y transversales (aplican a todo el Estado) para recortar gastos de funcionamiento y reasignar recursos a bienes y servicios públicos.

El crecimiento sostenido del gasto público colombiano, especialmente en funcionamiento y transferencias, ha generado una presión estructural sobre las finanzas del Estado. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, el gasto primario del Gobierno nacional Central ascendió al 21.6% del PIB, el más alto de la última década, y los

gastos de funcionamiento aumentaron en más del 40% entre 2022 y 2025.

En contraste, los ingresos tributarios se han estancado. La DIAN reportó un recaudo de \$267.2 billones en 2024, 4.3% inferior al del año anterior. Esta tendencia, sumada a un déficit fiscal de 3.8% del PIB y una deuda pública del 57% del PIB, evidencia un desequilibrio que no se resuelve aumentando impuestos, sino corrigiendo la estructura y eficiencia del gasto.

Por ello, esta ponencia propone un Plan de Austeridad y Racionalización del Gasto Público – PRAP 2.0, que retoma las enseñanzas del Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional (2002-2006), ajustándose al marco jurídico, institucional y fiscal actual. El PRAP original, respaldado por la Ley 489 de 1998, la Ley 790 de 2002, los CONPES 3248 y 3294, y la Ley 819 de 2003, demostró que es posible reducir el tamaño del Estado sin debilitar su capacidad de acción: entre 2003 y 2006 se suprimieron 24.878 cargos, se fusionaron o liquidaron 30 entidades y se lograron ahorros por \$677.000 millones (DNP, 2005).

El objetivo del PRAR 2.0 es replicar ese principio de “austeridad inteligente”, gastar menos donde el gasto es improductivo, pero mantener o aumentar la inversión donde se generen resultados sociales y económicos medibles.

#### 7.4.2. Fundamento legal y político

El plan se apoya en normas vigentes que otorgan al Gobierno nacional amplias competencias para racionalizar su estructura administrativa y su gasto:

- **Constitución Política de 1991:**
- Artículo 209: El funcionamiento de la administración debe regirse por los principios de eficiencia, economía y responsabilidad.
- Artículo 339: Exige que el gasto público se oriente al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- **Ley 489 de 1998:** Faculta al Presidente de la República para suprimir, fusionar o reestructurar entidades con el fin de racionalizar la administración pública.
- **Ley 819 de 2003 (Responsabilidad Fiscal):** Obliga a garantizar sostenibilidad del gasto y vincula toda reforma a proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- **Ley 909 de 2004:** Regula el empleo público y la carrera administrativa bajo principios de mérito, transparencia y control.
- **Decreto número 1599 de 2005:** Adopta el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que debe ser reforzado para asegurar eficiencia y trazabilidad del gasto.
- **Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011 y modificado Ley 2155 de 2021):** Establece que cualquier reducción de ingresos tributarios debe compensarse con ajustes al gasto estructural.

- **Ley 790 de 2002:** Programa de Renovación de la Administración Pública. Tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional con el fin de lograr estabilidad financiera de la Nación.

En línea con los principios establecidos por el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) (Ley 790 de 2002), orientado a modernizar el aparato estatal, eliminar duplicidades y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se presentan algunas medidas de austeridad con sustento normativo y evidencia empírica reciente. Estas propuestas no implican un debilitamiento del Estado, sino una reorganización inteligente que aumente su capacidad operativa sin seguir ampliando el gasto corriente.

#### Rediseño institucional y fusiones de entidades para reducir gasto de funcionamiento

El PRAP estableció desde su creación que la Rama Ejecutiva debía reorganizarse “dentro de un marco de sostenibilidad financiera, eficiencia administrativa y racionalización de funciones” (Ley 790 de 2002). El diagnóstico oficial realizado por el CONPES reportó 302 entidades nacionales con estructuras superpuestas, funciones duplicadas y gasto administrativo desproporcionado, recomendando fusiones, supresiones y reestructuraciones para liberar recursos públicos hacia bienes y servicios esenciales.

Esta necesidad persiste. Según el Consejo Fiscal (CARF), entre 2019 y 2025 el gasto de funcionamiento del Gobierno nacional creció 44% en términos reales, presionando la regla fiscal y reduciendo el margen para inversión pública. Para volver a una senda sostenible, el país requiere un ajuste estructural estimado entre 40 y 75 billones de pesos en los próximos años.

A partir de este diagnóstico, la medida consiste en implementar un PRAP 2.0, con metas explícitas y realistas de reducción del gasto de funcionamiento, por ejemplo: disminuir entre 0.5 y 0.8 puntos del PIB en un periodo de cuatro años, focalizando fusiones en sectores donde la duplicidad institucional es evidente (ambiente, inclusión social, cultura, juventud, agricultura).

En primer lugar, se podría plantear un proceso de eliminación o fusión de ministerios y entidades del alto gobierno que presentan superposición de funciones en áreas sociales, territoriales y de coordinación interinstitucional. Estas medidas permitirían unificar equipos administrativos, reducir costos de nómina, racionalizar plantas paralelas y mejorar la coherencia de la política pública. La supresión o integración de estas estructuras liberaría alrededor de 2.5 billones de pesos y evitaría la expansión innecesaria del aparato estatal.

En segundo lugar, se propone avanzar en un proceso de unificación de carteras que actualmente

mantiene agendas complementarias, como las relacionadas con gobernabilidad, justicia, asuntos sociales o derechos humanos, adoptando modelos que ya se utilizan en varios países de la OCDE. La fusión de estas carteras permitiría integrar oficinas jurídicas, áreas administrativas, planeación, comunicaciones y talento humano, reduciendo de manera permanente costos duplicados y mejorando la capacidad de gestión.

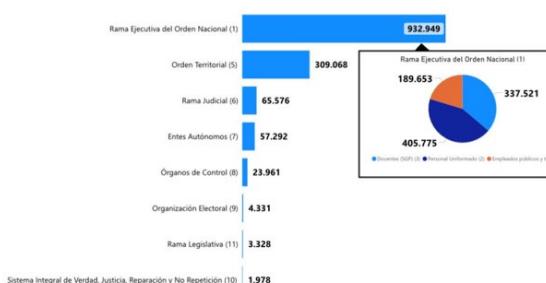
Finalmente, se recomienda realizar una revisión costo-beneficio de las misiones diplomáticas abiertas recientemente, varias de las cuales han sido cuestionadas por su baja actividad y su alto costo operativo. Las estimaciones públicas disponibles indican que la creación de alrededor de diez nuevas embajadas en los últimos años representan más de 50.000 millones de pesos anuales en gastos de personal, además de los costos asociados de arrendamiento, funcionamiento y representación en el exterior. Un proceso de cierre, fusión o concurrencia diplomática -como opera en numerosos países- permitiría generar ahorros recurrentes significativos sin afectar la presencia internacional de Colombia.

Esto no significa reducir el Estado en abstracto, sino hacerlo más compacto, coordinado y eficiente, siguiendo exactamente el precedente exitoso del PRAP original.

### Racionalización del empleo público y control de la masa salarial

La Ley 790 ordena “mantener una relación racional entre empleados misionales y de apoyo”, lo que implica corregir estructuras sobredimensionadas, evitar duplicidad de plantas administrativas y profesionalizar la carrera pública. El propio PRAP reveló graves fallas en la gestión del talento humano: la mayoría de servidores eran evaluados sin criterios diferenciadores, existían plantas paralelas y miles de empleos sin análisis de carga laboral.

Hoy el diagnóstico es similar. Según datos oficiales de la Función Pública, el número de servidores públicos pasó de 1.236.749 en 2019 a 1.398.483 en 2025, un incremento superior a 161.000 cargos en ese periodo. Solo entre 2024 y 2025 el Gobierno creó 18.819 empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional.



Fuente: [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co)

La propuesta consiste en establecer un techo al crecimiento real de la masa salarial para que no aumente por encima de la inflación mientras se ordenan las finanzas públicas. Esto debe ir acompañado de una política de no reposición de vacantes, movilidad interna, eliminación de cargos

administrativos redundantes y fortalecimiento de la carrera administrativa (Ley 909 de 2024), de modo que el empleo público crezca únicamente donde exista evidencia de necesidad misional.

### 8. Consideraciones Finales

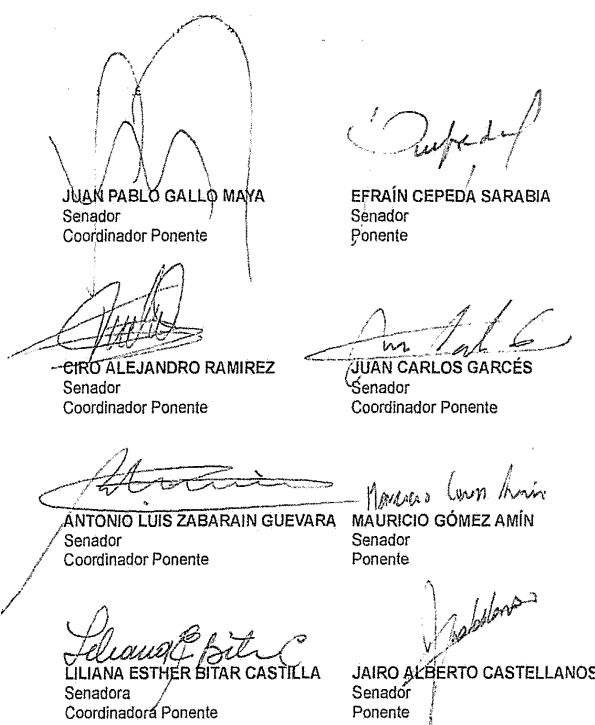
Nosotros como Ponentes reiteramos nuestra posición unificada de oposición a la presente Ley de Financiamiento. Coincidimos en la urgencia de resolver los problemas fiscales, pero insistimos en que la solución debe ser de fondo y no vía parches presupuestales. Como han señalado estudios y gremios, la discusión debe centrarse en una reforma fiscal estructural que contemple reducción del gasto ineficiente, simplificación tributaria y ampliación de la base contributiva sin penalizar sector formal.

Nuestro llamado es a un debate sereno: archivar el proyecto actual no significa renunciar a los desafíos fiscales, sino evitarnos un paquete regresivo y riesgoso. Desde esta ponencia instamos al Gobierno nacional a asumir una política de ajuste veraz: mayor austeridad, control del gasto burocrático, lucha frontal contra la evasión y la informalidad, y diálogo con el Congreso y los sectores productivos para consensuar una reforma sostenible. Solamente así se podrá garantizar que las finanzas públicas sean sanas, crezca la economía formal y no se sacrifique la equidad en un solo acto legislativo apresurado.

### 9. Proposición de archivo

Por lo expuesto en este informe de ponencia, los honorables Senadores suscritos proponen a las Honorables Comisiones Económicas que se archive el **Proyecto de Ley número 283 de 2025 Cámara, número 262 de 2025 Senado**, “por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”. Se considera que este proyecto, en su forma actual, resulta inconveniente para el país y contraviene los principios de responsabilidad fiscal, justicia tributaria y eficiencia del gasto público.

Atentamente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

*Bagatá D.C., 21 de noviembre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativo para Primer Debate del Proyecto de Ley No.283 de 2025 Cámara - 262 de 2025 Senado, "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN ORIENTADAS AL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, LA SOSTENIBILIDAD FISCAL, Y SE DICtan OTRAS DISPOSICIONES", suscrito por los Honorables Senadores JUAN PABLO GALLO MAYA, LILLIANA ESTHER BITAR CASTILLA, CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTES, ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA, JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS, MAURICIO GÓMEZ AMÍN, JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO, EFRAÍN CEPEDA SARABIA, , y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5º de 1992.*

*La Secretaría General,*



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

---

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025