

# **El problema fiscal en Colombia: características y recomendaciones**

## **Mesa fiscal<sup>1</sup>**

**Bogotá, junio de 2026**

---

<sup>1</sup> A instancias del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana y del CARF, se creó una mesa con académicos vinculados a las Universidades de los Andes, Nacional y Javeriana, y con Fedesarrollo, para caracterizar el estado de las finanzas públicas y formular unas recomendaciones. Desde noviembre de 2025 hasta mayo de 2026, esta Mesa contó con la participación -en las sesiones y/o en la redacción del documento- de los siguientes expertos, en orden alfabético: Francisco Azuero, Juan Sebastián Betancur, Andrés Garzón, Fernando Jaramillo, Astrid Martínez, Oliver Pardo, Juan Carlos Ramírez, Jorge Armando Rodríguez, Mauricio Salazar y Juan Pablo Zárate. Este documento refleja el consenso general de los expertos que participaron en su elaboración. Lo anterior significa que los participantes pudieron no suscribir algunos aspectos puntuales de las propuestas.

## Contenido

1. Introducción.....	3
2. Evolución y sostenibilidad de la deuda pública .....	3
3. Evolución de los ingresos y los gastos del GNC, y alternativas de ajuste .....	6
3.1. Ingresos.....	7
3.1.1 Diagnóstico.....	7
3.1.2. Recomendaciones .....	8
3.2. Gasto.....	11
3.2.1. Diagnóstico.....	11
3.2.2. Recomendaciones .....	12
4. Institucionalidad fiscal.....	16
4.1. El concepto de institucionalidad fiscal .....	16
4.2. Atributos deseables de una institucionalidad fiscal.....	17
4.3. El marco de la sostenibilidad fiscal .....	18
4.4. La estructura del Estado, la institucionalidad fiscal y el ciclo de la política fiscal ...	21
4.5. Instituciones fiscales en Colombia .....	23
4.5.1. Diagnóstico.....	23
4.5.2. Recomendaciones .....	26
Anexo 1. Gráficos de variables fiscales.....	29
Anexo 2. La institucionalidad fiscal en Colombia .....	44

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Vigencias futuras autorizadas al final de cada gobierno (\$B constantes de 2025) .....	16
--	----

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Herramientas de sostenibilidad y estabilidad fiscal.....	22
Cuadro 2. Competencias constitucionales del Congreso relacionadas con la gestión fiscal	45
Cuadro 3. Comisiones Permanentes de Asuntos Económicos .....	46

## 1. Introducción

La situación fiscal en Colombia es preocupante en la actualidad y en el mediano plazo. El propósito del documento que hoy presenta la Mesa fiscal es aportar un análisis de los indicadores fiscales nacionales y de deuda, y las proyecciones de mediano plazo de la sostenibilidad fiscal, así como algunas sugerencias y recomendaciones. La Mesa Fiscal está conformada por especialistas en finanzas públicas.

La estructura del documento es la siguiente. Además de esta introducción, hay tres capítulos. El segundo capítulo trata sobre la evolución de los últimos años de las finanzas del Gobierno Nacional Central, GNC, en especial desde la pandemia, y del ajuste necesario para garantizar la sostenibilidad fiscal en los próximos años; el tercer capítulo analiza la evolución de los ingresos y de los gastos públicos, y recomienda algunas medidas de política pública para reducir el tamaño del desequilibrio fiscal y de las necesidades de financiamiento; y, por último, en el capítulo cuarto se presentan las características del marco fiscal y de la regla fiscal, de la institucionalidad fiscal y de la gestión presupuestal, y se hacen unas recomendaciones.

## 2. Evolución y sostenibilidad de la deuda pública

**La sostenibilidad de las finanzas públicas contribuye al bienestar general.** Primero, porque es la única manera de garantizar la provisión continua de bienes públicos y en general de honrar las funciones y obligaciones que implica el contrato social elegido por los ciudadanos en la Constitución Política. Segundo, porque es una condición necesaria para la estabilidad macroeconómica y financiera. Cuando la deuda pública es insostenible, aumentan las primas de riesgo, se reduce el acceso a los mercados financieros y al crédito y se incrementa el costo del capital. Estos episodios usualmente terminan en ajustes abruptos en los que, forzosamente, los gastos deben equiparar los ingresos a través de procesos particularmente costosos en términos de bienestar. Por el contrario, en contextos de estabilidad macroeconómica, se reducen las primas de riesgo, lo que suele traducirse en menores tasas de interés, inflación más controlada, mayor inversión y crecimiento económico más robusto. En estos contextos, se habilitan mecanismos contracíclicos para absorber perturbaciones macroeconómicas adversas. Estas consideraciones son particularmente relevantes cuando se presentan, como en Colombia en la actualidad, relaciones de deuda a PIB crecientes y balances primarios inconsistentes con la estabilización de esta relación.

**La deuda pública neta del Gobierno Nacional Central (GNC) se ha incrementado de manera importante en la última década.** La trayectoria de la deuda neta no fue homogénea durante el periodo analizado. Entre 2005 y 2015 se mantuvo relativamente estable, al pasar de 40,4% a 41,8% del PIB. A partir de 2015 comenzó a evidenciar una tendencia creciente, hasta alcanzar cerca de 48,4% del PIB en 2019, antes del choque de la pandemia. El mayor incremento se registró entre 2020 y 2021, cuando la deuda neta se ubicó alrededor del 60% del PIB. Posteriormente, el indicador presentó una moderación parcial, en 2025 se situó en 58,5% del PIB, lo que implicó un aumento de 16,8 puntos porcentuales frente a 2015.

**El déficit primario ha sido alto y persistente en el periodo reciente.** El déficit primario entre 2005 y 2019 promedió 0,2% del PIB, mientras que entre 2020 y 2025, en promedio, fue 2,6% del PIB. Entre 2020 y 2023, el déficit primario se redujo desde 5% del PIB hasta 0,3% del PIB, cerca del equilibrio, pero en 2024 aumentó a 2,4% del PIB y en 2025 a 3,5% del PIB. El aumento del déficit primario se ha dado en un contexto en el que los ingresos se han comportado en línea con la tendencia que se traía hasta antes de la pandemia, pero los gastos son 2,6pp del PIB superiores a dicha tendencia (Gráfico 1<sup>2</sup>). Entre 2019 y 2025, los ingresos tributarios aumentaron 0,7pp del PIB, mientras que el gasto primario se incrementó en 4,1pp del PIB.

**Las necesidades de financiamiento también han tenido incrementos, impulsadas por un aumento en el déficit total.** En 2025, las necesidades de financiamiento alcanzaron 10,5% del PIB, el nivel más alto desde al menos 2011, al excluir los años de pandemia (2020 y 2021). Además, este registro supera en 2 puntos porcentuales del PIB el observado en 2015 (8,5% del PIB). Lo anterior ocurrió en un contexto en el que el déficit total pasó de 3% del PIB en 2015 hasta 6,4% del PIB en 2025, y las amortizaciones de la deuda se moderaron (3,2% del PIB en 2015 frente a 2,6% del PIB en 2025).

**Los costos de financiamiento se han incrementado en los últimos años.** El cupón promedio, la tasa de interés implícita y las tasas marginales de la deuda se han encarecido en los últimos años. Entre 2019 y 2025, el cupón promedio se incrementó en 0,8 pp, pasando de 6,7% a 7,5%. La tasa de interés implícita de la deuda, medida a través del cociente entre el gasto de intereses<sup>3</sup> y la deuda neta, pasó de 6,1% en 2015 a 6% en 2019 y a 7,4% en 2024. En 2025, esta tasa implícita bajó a 4,8%, producto de efectos contables de una sola vez relacionados con una política de canjes, que no parece fácil de repetir; excluyendo el efecto de los canjes, la tasa implícita habría sido 7,2%. Las tasas cero cupón en pesos a un año, a diez y a treinta años se ubicaron en marzo en el rango 12,6%-13,5% (Gráfico 5). El comportamiento de los diferentes indicadores de costo de la deuda coincide con el aumento de la prima de riesgo absoluta y relativa que se observa en Colombia desde 2021 (frente al promedio simple de Brasil, México, Chile y Perú) (Gráfico 2) y con la pérdida del grado de inversión ese mismo año. Así mismo, la combinación entre alta deuda bruta y alta carga de intereses ubica a Colombia en el cuadrante más vulnerable entre las grandes economías de América Latina (Gráfico 4).

**En 2026, tanto la meta fijada por el CONFIS, como la estimación del CARF, indican que el déficit primario seguirá siendo alto.** Las metas establecidas por el CONFIS para 2026 con: déficit primario: 2,1% del PIB; déficit total: 5,1% del PIB y deuda neta: 58,7% del PIB, ligeramente superior a la de 2025 (58,5%). En el escenario central, el CARF estima que el déficit primario en 2026 será 3,7% del PIB. La estrategia fiscal del Gobierno se basa en una reducción de COP 25 billones en el gasto primario, apoyada en el anuncio de un decreto de aplazamiento y en el manejo estricto del Programa Anual de Caja (PAC). Sin

---

<sup>2</sup> Los gráficos se encuentran en el Anexo al final del documento.

<sup>3</sup> El gasto por intereses incorpora tanto los pagos efectivamente realizados en base caja como las operaciones registradas en base causación. Estas últimas incluyen, entre otros conceptos, la indexación de los títulos denominados o sujetos a UVR y los efectos derivados de primas y descuentos en la colocación de títulos de deuda.

embargo, con corte a mayo, el decreto de aplazamiento no ha sido expedido, ni es claro cuál será su monto o composición, lo cual le resta credibilidad a la estrategia. Las cifras de ejecución presupuestal a abril reflejan que el 54,3% de las apropiaciones de inversión, el rubro más flexible del presupuesto, ya fueron comprometidas. El escenario del CARF no incluye los efectos del eventual decreto de aplazamiento ni del manejo estricto de la caja. La proyección de ingresos se basa en el comportamiento esperado de los fundamentales macroeconómicos, mientras que la de gasto se basa en el contenido del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026, aprobado por el Congreso, la reserva presupuestal de 2025, los gastos no presupuestales previstos por el Gobierno y la ejecución histórica de cada una de las partidas.

**El alto y persistente déficit fiscal y la elevada carga de intereses que se pagarán en los próximos años implican retos para la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.** El CARF estima que, en un escenario inercial (sin medidas de ajuste fiscal), el déficit primario oscilaría alrededor de 3,8% del PIB en el periodo 2027-2030<sup>4</sup> (Gráfico 6). Suponiendo una tasa de crecimiento de mediano plazo de 2,5% y una tasa de interés real entre 3,5% y 5%, el Comité estima que estabilizar la deuda en 60% del PIB requeriría un superávit primario de 0,5% a 1,5% del PIB, para ese rango de tasas de interés. Lo anterior implicaría que, frente al escenario inercial (sin medidas de ajuste), se requiere una consolidación fiscal estructural promedio de entre 4 y 5% del PIB para evitar una senda explosiva de la deuda (incluso superior al requerido para cumplir la regla fiscal). En el escenario inercial, la deuda alcanzaría en los próximos años el límite definido por la Regla Fiscal (71% del PIB) en 2028 (Gráfico 8 y 9).

**El escenario fiscal de 2026 está expuesto a riesgos positivos y negativos.** El principal riesgo positivo se relaciona con un escenario en el que el precio del Brent promedie 100 dólares por barril, dpb, en línea con lo esperado por la EIA en su informe de abril de 2026. En este caso, el ingreso petrolero de 2026 sería COP 4,8 billones (0,24% del PIB) superior al escenario base. En relación con los riesgos adversos se destacan tres. Primero, la entrada en vigor de la reforma pensional, pendiente de una decisión definitiva de la Corte Constitucional, elevaría el gasto correspondiente al pilar semi contributivo en 0,2% del PIB. Esta estimación no incluye el posible impacto del pilar contributivo, en vista de que está pendiente la reglamentación de las cuentas generacionales. Segundo, el aumento del salario mínimo incrementa las presiones de gasto en 0,3% del PIB. Tercero, la reforma laboral, presionaría las erogaciones en 0,2% del PIB si solo se contabilizan los efectos directos; esta reforma también podría tener efectos indirectos en el mercado laboral, el margen de utilidades de las empresas y el crecimiento económico. En conjunto, estos riesgos adversos podrían representar hasta 0,7% del PIB adicionales de gasto. De materializarse el conjunto de riesgos positivos y negativos, el déficit primario de 2026 podría alcanzar 4,2% del PIB en 2026.

---

<sup>4</sup> El escenario inercial del CARF no incorpora los efectos potenciales sobre el FEPC que podrían derivarse de una persistencia del conflicto geopolítico en Medio Oriente, ni de sus impactos sobre los precios internacionales del petróleo y los combustibles. No obstante, como referencia de orden de magnitud, bajo un escenario en el que el Brent promedie USD 100 por barril y la TRM COP 3.700 por dólar en 2026, las estimaciones preliminares del CARF indican que, en ausencia de medidas sobre los precios internos, el FEPC cerraría la vigencia con un déficit de COP 13,5 billones, equivalente a 0,7% del PIB, lo que implicaría pagos en 2027 de esta magnitud.

**La dinámica futura de la deuda estará altamente influenciada por la tasa de crecimiento económico, por los costos del endeudamiento y por el tamaño de los déficits primarios.**

Los cálculos señalados en el punto anterior no tienen en cuenta plenamente el efecto que un plan de ajuste creíble puede tener sobre la tasa de interés y el crecimiento del PIB. La dinámica de la deuda depende crucialmente de estos factores. En un escenario en el que la tasa de crecimiento sea 1pp superior al escenario base (es decir, alrededor de 3,5%) y se cumpla la Regla Fiscal, la deuda neta se mantendría relativamente estable a partir de 2027 cerca de 62%; el mayor crecimiento económico reduciría en 3,2pp del PIB la deuda neta a 2030, frente al escenario base. En esa misma línea, si los costos financieros de la deuda a ser emitida se reducen 100 puntos básicos, la deuda sería del 64% del PIB en 2030, 0,6pp del PIB menor que en el escenario central (Gráfico 9).

**Las presiones de gasto relacionadas con la seguridad social hacen este escenario más retador.** Como se discute en el siguiente capítulo, las proyecciones de gasto en salud y pensiones, en ausencia de reformas, muestran una tendencia creciente en el mediano plazo en términos del PIB y de las demás variables fiscales.

**Se requiere un ajuste para estabilizar la deuda, que debe ser estructural y sustancial.**

Con el panorama descrito en este capítulo es claro que se requiere un ajuste sustancial en las finanzas públicas que conduzca a un balance primario consistente con la estabilización de la relación deuda/PIB. El plan de consolidación debe ser creíble y por ende factible. Algunas dimensiones que debe considerar el plan fiscal son: **i) la gradualidad:** entre más pronto se haga el ajuste, menor será el tamaño del mismo, pero un ajuste demasiado abrupto puede tener impactos desproporcionados en el crecimiento económico, comprometiendo la viabilidad económica y política del plan; **ii) la composición:** debe haber una combinación de medidas para reducir el gasto e incrementar los ingresos; **iii) restablecer la confianza de los instrumentos de planeación fiscal y la vigencia de la Regla Fiscal:** debe recuperarse la confianza en instrumentos como el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal, que guíen las expectativas y aumenten la predictibilidad de la política fiscal y lleven la deuda a su ancla; **iv) paquete fiscal integral:** debe discutirse y aprobarse un paquete integral de medidas de ajuste fiscal en el corto plazo, incluyendo disposiciones cuya entrada en vigor puede darse de forma paulatina; **v) medidas pro crecimiento:** uno de los principales determinantes de la sostenibilidad fiscal es el crecimiento económico de mediano plazo. El plan de ajuste del balance primario debe considerar los efectos persistentes en la actividad productiva y estar acompañado de medidas que promuevan el dinamismo económico sostenido.

### **3. Evolución de los ingresos y los gastos del GNC, y alternativas de ajuste**

Esta sección caracteriza la evolución reciente de los ingresos y los gastos del gobierno nacional central, del déficit primario y las recomendaciones para su reducción y tránsito hacia la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Las sugerencias de política pública y el consenso que se construyó en el desarrollo de las deliberaciones de la Mesa Fiscal se enmarcaron en los principios constitucionales que consagran unos derechos, y el criterio de sostenibilidad fiscal que hacen parte de nuestro ordenamiento constitucional y legal. Todo ello busca un diseño del sistema fiscal que involucre criterios de equidad en el acceso a las oportunidades, progresividad, eficiencia y apoyo el crecimiento. Las reformas deben contemplar la

estructura conjunta de los impuestos que afectan la inversión (patrimonio, renta, dividendos<sup>5</sup>), al igual que la progresividad de los tributos que pagan las empresas y los individuos.

## 3.1. Ingresos

### 3.1.1 Diagnóstico

**Pese a la aprobación de múltiples reformas tributarias, los impuestos no suben de manera significativa y permanente.** Desde hace más de una década, el GNC no ha logrado aumentar sus ingresos tributarios de manera significativa y permanente. La Figura 1 desagrega estos ingresos entre el impuesto de renta (incluyendo el CREE), el IVA y el resto de los impuestos. En el caso de la renta, se observa un relativo estancamiento entre 2012 y 2022, interrumpido por un aumento significativo pero temporal en 2023, antes de ubicarse en 7,5 % del PIB en 2025. El IVA, por su parte, muestra aún más claramente un patrón de estancamiento: el recaudo de 5,3 % del PIB en 2025 es incluso inferior al registrado en 2008. De manera similar, el recaudo de los demás impuestos se sitúa en 1,9 % del PIB en 2025, prácticamente el mismo nivel de 2004. En conjunto, la figura evidencia la incapacidad de los principales tributos para ganar participación en la economía de forma sostenida. Pese a múltiples reformas tributarias, los ingresos tributarios han mostrado una capacidad muy limitada para expandirse de manera permanente.

**El estancamiento de la carga tributaria es explicado en buena medida por la proliferación de beneficios tributarios, la evasión y las tasas impositivas ineficientemente altas para algunos tributos.** Hay al menos tres mecanismos plausibles y no necesariamente excluyentes que ayudan a explicar esta desconexión entre la frecuencia de reformas y el débil aumento permanente del recaudo. Primero, las iniciativas legislativas orientadas a elevar ingresos pueden verse contrarrestadas por la proliferación de beneficios tributarios durante el trámite de las reformas, lo que erosiona la base gravable y reduce el impacto neto esperado. Segundo, en algunos casos las tarifas impositivas pueden encontrarse en niveles tan altos que aumentos adicionales de las tarifas podrían reducir el recaudo en vez de aumentarlo. Tercero, las limitaciones de la administración tributaria pueden volver parcialmente inocuos los cambios normativos. Para precisar cuál de estos canales domina en Colombia, conviene complementar este diagnóstico con mayor evidencia empírica.

**El efecto de cada factor en la baja eficiencia de los impuestos no es homogéneo. Las exenciones son más importantes en el caso del IVA y la evasión más importante en el caso de renta.** El Cuadro 1 muestra que las brechas del sistema tributario colombiano difieren de manera importante según el tipo de impuesto. En el IVA, el principal problema no parece ser la evasión sino el gasto tributario: mientras la evasión asciende a 1,8 % del PIB, el gasto tributario alcanza 5,6 %, una magnitud incluso superior al recaudo observado en 2025 (5,3 % del PIB). En la renta de personas jurídicas ocurre lo contrario: allí la principal brecha es la evasión, que llega a 5,7 % del PIB, muy por encima del gasto tributario (1,3 %) y casi tan alta como el propio recaudo estimado (6,0 %). La renta de personas naturales, por

---

<sup>5</sup> En este documento se abordan los impuestos que recaudo el gobierno nacional central. Una aproximación completa de la carga tributaria de las empresas y de las personas debe incorporar la dimensión sub nacional de los tributos y contribuciones que imponen las entidades territoriales.

su parte, combina un recaudo bajo (1,5 % del PIB) con niveles no despreciables tanto de evasión (1,1 %) como de gasto tributario (1,6 %).

**La mayor tributación a personas naturales y los aumentos en la tributación que corrigen externalidades son caminos que se pueden explorar.** En la última década se han introducido y fortalecido impuestos a las personas naturales y aquellos que corrigen externalidades, como es el caso de los impuestos saludables y ambientales. En la actual coyuntura fiscal vale la pena hacer una revisión exhaustiva de la estructura de estos impuestos en donde se tienen bajos niveles de recaudo desde una perspectiva internacional, y en donde se pueden encontrar modificaciones que representen mejoras en recaudo y bienestar.

### 3.1.2. Recomendaciones

#### 3.1.2.1. Beneficios tributarios

- **Depurar, cuantificar y hacer explícitos los beneficios tributarios con el fin de racionalizarlos.** Colombia tiene una gama atípicamente alta y costosa de tratamientos tributarios excepcionales. Racionalizar la utilización de esta herramienta de política fiscal, usando como criterio evaluaciones costo-beneficio en cada caso, es un objetivo prioritario para alcanzar la sostenibilidad fiscal.

#### 3.1.2.2. Administración tributaria y lucha contra la evasión

- **Fortalecer la capacidad operativa de la DIAN.** Reducir la evasión exige ampliar y profesionalizar la planta técnica de la DIAN, pero también blindarla frente a presiones políticas que afectan el nombramiento de los funcionarios centrales. Al mismo tiempo, es indispensable avanzar en la interoperabilidad entre las bases de datos internas de la entidad, las provenientes de otras entidades nacionales y las disponibles a través de mecanismos de intercambio internacional, así como en el uso de herramientas tecnológicas para el análisis de la información.
- **Articular la lucha contra la evasión con la reforma tributaria sustantiva.** La fiscalización es más eficaz cuando el sistema tributario es más simple. Tarifas nominales elevadas, beneficios tributarios dispersos y una alta complejidad normativa no solo incentivan la evasión y la elusión, sino que también dificultan la labor de la administración tributaria. Por eso, la simplificación del Estatuto Tributario, mediante la depuración de los beneficios tributarios y la reducción de las tarifas nominales más altas, generaría sinergias entre el fortalecimiento operativo de la DIAN y las reformas legales del sistema tributario.

#### 3.1.2.3. Impuesto de renta a personas jurídicas

- **Reducir la tarifa general del impuesto de renta a las personas jurídicas, condicionada a la reducción de beneficios tributarios.** Colombia tiene la tarifa general nominal del impuesto a la renta empresarial más alta de los países de la OCDE, lo cual aumenta el costo de uso del capital y desincentiva la inversión. No obstante, la reducción de la tarifa general debe estar condicionada a avances verificables en la eliminación de beneficios tributarios para personas jurídicas, de modo que el efecto neto sobre el recaudo sea neutro o positivo.

- **Corregir la doble tributación sobre dividendos.** La reforma tributaria de 2022 integró los dividendos a la cédula general del impuesto de renta de personas naturales, gravando la misma renta tanto en el momento en que se genera en cabeza de la empresa como cuando se distribuye al accionista. Los dividendos apenas representan el 1 % tanto de los ingresos brutos como de la renta líquida de las personas naturales (Pardo, 2025), por lo que esta corrección tendría un efecto directo marginal sobre el recaudo, pero podría incidir positivamente sobre la inversión y la formalización empresarial. La carga tributaria efectiva sobre la inversión empresarial también depende del tratamiento de los dividendos distribuidos a personas naturales. Aunque el impuesto se causa en cabeza del accionista, su diseño incide sobre el costo del capital, los incentivos a la formalización empresarial y la decisión de distribuir o reinvertir utilidades. Por esta razón, la recomendación de revisar la doble imposición económica sobre dividendos se desarrolla en la sección de renta de personas naturales.

#### 3.1.2.4. Impuesto a la renta de personas naturales

- **Ampliar la base de declarantes del impuesto de renta, con tarifas marginales nulas o muy bajas en los nuevos tramos.** En Colombia, el primer contribuyente de renta tiene ingresos equivalentes a 3 veces el salario promedio, el umbral más alto en una muestra de 30 países; en contraste, en Chile es 1 vez, en Argentina 1,1 veces y en México 0,5 veces. Como resultado, apenas el 8 % de los trabajadores contribuye al impuesto de renta. Reducir el umbral de declaración y tributación —por ejemplo, de 3 a 2 veces el salario promedio, con lo cual Colombia seguiría teniendo el umbral más alto de la muestra— permitiría ampliar la base de información fiscal, fortalecer la rendición de cuentas por parte del Estado y avanzar hacia un sistema más progresivo. Para reducir la resistencia política y facilitar el cumplimiento, los nuevos tramos deberían tener tarifas marginales nulas o muy bajas, de modo que la ampliación inicial de la base se concentre en mejorar la información disponible y no en aumentar de forma significativa la carga tributaria sobre hogares de ingresos medios. Esta reforma debería articularse con el desarrollo del Registro Único de Ingresos, que sirva de base para desarrollar eventualmente un impuesto negativo sobre la renta, gravar a un segmento informal de los ingresos y para focalizar mejor cualquier tipo de subsidio.
- **Examinar la posibilidad de reducir las exenciones automáticas en la cédula general.** El sistema actual contempla una doble exención automática en el impuesto de renta de personas naturales: una exención del 25 % de las rentas (con tope de 790 UVT) y un primer tramo de la tabla de tarifas marginales con tarifa del 0 % (hasta 1.090 UVT). Es conveniente estudiar la conveniencia de una alternativa que disminuya el conjunto de exenciones acercando este tipo de tributación a parámetros internacionales. Sin embargo, es importante tener en cuenta, en el estudio de esta iniciativa, las contribuciones que hacen las personas naturales a través del sistema de seguridad social que para ciertos rangos de ingresos constituyen una tributación adicional a la establecida en el estatuto tributario.
- **Gravar las pensiones.** Colombia es un caso atípico en el contexto internacional: ni las cotizaciones pensionales durante el periodo de acumulación ni los ingresos por pensión durante el periodo de desacumulación están gravados en la práctica con el

impuesto de renta. Es necesario eliminar al menos una de las dos exenciones. Una primera alternativa es gravar las pensiones. Otra alternativa, complementaria o sustituta, es eliminar la exención tributaria sobre las cotizaciones pensionales durante el periodo de acumulación.

- **Fortalecer la fiscalización de las rentas no laborales.** Las rentas no laborales representan el 42% de los ingresos brutos, pero apenas el 17% de la renta líquida de las personas naturales (Pardo, 2025). Estas rentas provienen en su mayoría de actividades económicas unipersonales o familiares no constituidas como personas jurídicas, donde las posibilidades de deducir costos improcedentes son mayores. Se propone que la DIAN active automáticamente procesos de fiscalización cuando los costos deducidos por una persona natural en rentas no laborales superen un umbral de costos presuntivos.
- **Revisar el tratamiento de los dividendos en el impuesto de renta de personas naturales.** En vista de que la reforma tributaria de 2022 integró los dividendos a la cédula general, la renta empresarial puede quedar gravada tanto en cabeza de la sociedad como en cabeza del accionista como persona natural. Esta doble imposición económica debería corregirse mediante un diseño que preserve la progresividad del sistema, pero reduzca distorsiones sobre la inversión, la formalización empresarial y la distribución de utilidades. Considerando que los dividendos representan apenas cerca del 1 % de los ingresos brutos y de la renta líquida de las personas naturales, el costo fiscal directo de esta medida sería marginal, aunque sus efectos sobre los incentivos económicos podrían ser positivos (Pardo, 2025).

#### 3.1.2.5. IVA

- **Ampliar la base gravable del IVA mediante la reducción de las exclusiones, exenciones y tarifas diferenciadas.** La reforma debe orientarse a reducir los bienes y servicios exentos, excluidos o gravados a tarifas reducidas, con el fin de minimizar los tratamientos preferenciales en el IVA y ampliar su base gravable.
- **Diseñar un mecanismo de devolución de IVA para hogares vulnerables.** La ampliación de la base gravable del IVA solo es viable si se enmarca en los principios generales de equidad y eficiencia para lo cual debe estar acompañada de un mecanismo efectivo de compensación para los hogares de menores ingresos. Se propone un sistema de devolución personalizada articulado con el nivel de ingresos, en vista de las dificultades de la focalización plena.
- **Implementar el Registro Único de Ingresos (RUI) como condición habilitante.** La viabilidad de la devolución personalizada del IVA depende de una herramienta de focalización que identifique con precisión y oportunidad el ingreso de los hogares. El RUI permitiría consolidar en una sola plataforma la información de ingresos provenientes de registros administrativos, tributarios y de seguridad social, superando las limitaciones del SISBEN.

#### 3.1.2.6. Contribuciones y otros impuestos

- **Ampliar las bases gravables y las tarifas de los impuestos saludables y ambientales.** Los impuestos al carbono, a las bebidas azucaradas y a los alimentos

ultra procesados recaudan en conjunto apenas 0,2 % del PIB, a pesar de gravar bienes cuyo consumo masivo sugiere que producen unas externalidades negativas por un valor mayor. Su ampliación podría aumentar el recaudo, al tiempo que ayudaría a corregir externalidades negativas para la salud pública y el medio ambiente.

## 3.2. Gasto

### 3.2.1. Diagnóstico

**El aumento del gasto primario del Gobierno Nacional Central entre 2019 y 2025 se concentra casi por completo en dos rubros: transferencias e inversión.** En el periodo de mayor crecimiento, entre 2019 y 2025, el gasto primario se incrementó en 4,1 puntos del PIB. De este incremento, 3,0 puntos corresponden al aumento de las transferencias (Pensiones, salud, SGP, (...) resto), mientras que 0,9 puntos provienen de la inversión. Aunque el grueso del crecimiento del gasto está explicado por las transferencias, el aumento de la inversión — sobre la cual el Gobierno tiene mayor discrecionalidad— también ha contribuido de manera importante al incremento del gasto (Cuadro 2).

**El aumento de las transferencias del GNC entre 2019 y 2025 se concentra sobre todo en cuatro rubros: pensiones, salud, SGP y FEPC.** Los gastos relacionados con el sistema de seguridad social (pensiones y salud), que son estructurales, inflexibles, definidos por normas constitucionales y legales, explican un incremento de 1,1 pp del PIB. Por su parte, el SGP se incrementó en 0,4 puntos, lo que confirma el peso de unas transferencias regidas también por fórmulas establecidas como mandato constitucional. El FEPC aumenta en 0,4 puntos del PIB, monto que puede caer en 2026, pero volver a aumentar de forma importante en 2027 (en vista de los altos precios del petróleo durante 2026). La importancia y persistencia de ese rubro depende de cuánto de los movimientos en los precios internacionales se transfiere a los precios al consumidor. (Cuadro 3, anexo 1, al final del documento).

**Las proyecciones indican que los gastos relacionados con la seguridad social tendrán una tendencia creciente hacia mediano plazo.** Las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025, muestran que, entre 2026 y 2036, el GNC enfrentaría presiones adicionales de gasto por 2,9 puntos del PIB en tres rubros: salud, pensiones y asignaciones de retiro. De ese total, 1,8 puntos del PIB corresponderían al aumento de las transferencias del GNC a la ADRES, 0,6 puntos del PIB al incremento de las transferencias a Colpensiones y 0,5 puntos del PIB al aumento de las transferencias a CASUR y CREMIL (Cuadro 4).

**La implementación del Acto Legislativo que reforma el SGP puede introducir un elemento adicional de presión a las finanzas públicas.** El Acto Legislativo 03 de 2024, estableció que el Sistema General de Participaciones, SGP, como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, tendrá un incremento, durante 12 años, igual a la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5%, establecido como meta, y el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinado al SGP en el año de entrada en vigor de la ley de competencias contemplada en el artículo 356 de la Constitución Política. El proyecto de ley (502/25 cámara) no aborda en concreto el tema del traslado de competencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales, que asegure la neutralidad en el efecto fiscal para la Nación. El monto del SGP, podría aumentar en casi 2 puntos del PIB en el horizonte de una década. En principio, este incremento no debería traducirse en una presión fiscal adicional para el GNC,

en la medida en que el Acto Legislativo 08 de 2024 establece que la ley de competencias debe asegurar correspondencia entre los recursos transferidos y el costo de las competencias que la Nación trasladará a las entidades territoriales. Sin embargo, si dicha correspondencia no se materializa de manera efectiva, el aumento del SGP sí podría convertirse en una fuente adicional e importante de presión sobre las finanzas públicas del Gobierno Nacional.

### 3.2.2. Recomendaciones

#### 3.2.2.1. Salud

- **La racionalización del gasto en salud por parte del gobierno requiere de medidas que racionalicen los beneficios, alineen los incentivos de los actores del sistema y definan fuentes de financiación que complementen las provenientes del GNC.**
- **Racionalizar los beneficios requiere acotarlos y consultar su eficiencia.** Se debe avanzar hacia un plan de beneficios en salud con inclusiones explícitas, que consulten la eficiencia del sistema y que permita delimitar con mayor claridad las obligaciones del sistema y hacer más predecible su costo fiscal. Para ello se requiere un diálogo amplio del gobierno, el Congreso de la República, las Cortes y la sociedad.
- **Evaluar mecanismos para alinear los incentivos de pacientes y proveedores.** Evaluar el uso de copagos y cuotas moderadoras diferenciados según el nivel de ingreso del afiliado, que alineen los intereses del afiliado con los del sistema. Así mismo, fortalecer la regulación de precios de medicamentos, en particular de aquellos que no enfrentan competencia en el mercado, y alinear el comportamiento de los proveedores con los intereses del sistema.
- **Evaluar la posibilidad de que los recursos del GNC sean complementados con recursos provenientes de otros agentes.** Evaluar la posibilidad de que las entidades territoriales concurren más en la financiación del sistema de salud, en el marco de la Ley de Competencias. Así mismo, evaluar la posible reasignación de algunos de los recursos que hoy van a las cajas de compensación, en la forma de aporte obligatorio, delimitando mejor el radio de acción de las Cajas.
- **Transparentar la situación financiera y dar solución a sus problemas de liquidez.** La situación financiera del sistema de aseguramiento en salud representa un riesgo para la estabilidad de EPS, IPS y proveedores. Se requiere una estrategia integral de saneamiento financiero, compatible con la sostenibilidad de las finanzas públicas. Dicho saneamiento debe estar condicionado a medidas de racionalización y ajuste del plan de beneficios, con el fin de fortalecer la sostenibilidad del sistema, y la legitimidad social y jurídica de dichas medidas. Además, deben mejorarse los mecanismos de control de cuentas entre los actores del sistema.

#### 3.2.2.2. Pensiones

- **Contener la presión de gasto que implica el sistema pensional requiere de acciones en el régimen de prima media general, los regímenes especiales y prudencia en la fijación del salario mínimo.**

- **En el supuesto de que la reforma pensional que aprobó el Congreso entrara en vigor, tanto el régimen de prima media general (RPM) como el RAIS requerirán aún reformas paramétricas adicionales.** Las reformas paramétricas que requiere el régimen de RPM deben abarcar la edad de pensión, la tasa de cotización y la tasa de reemplazo; en el de RAIS, habría que revisar la tasa de cotización y la edad a la que se pueden pensionar quienes utilicen la garantía de la pensión mínima. Igualmente sería conveniente definir periódicamente una edad de pensión para cada cohorte, en vista de la expectativa de que las generaciones más jóvenes tendrán una esperanza de vida aún más alta. Se requieren también cambios paramétricos en los dos regímenes para utilizar la garantía de la pensión mínima.
- **En la misma línea se deben reformar los regímenes especiales.** Se requerirá también contemplar la reforma de los regímenes especiales, en particular los de las Fuerzas Militares y la Policía, en la medida en que el peso que ya tienen en las finanzas públicas se verá reforzado por la evolución de las variables demográficas.
- **Los incrementos reales del salario mínimo deben ser consistentes con la sostenibilidad del sistema pensional, en vista de la incidencia que tienen sobre la pensión mínima en los regímenes público y privado.**

#### **3.2.2.3. Sistema General de Participaciones (SGP)**

- **Se recomienda proponer una reforma constitucional para redefinir el porcentaje de las transferencias del GNC central a las entidades territoriales.** En la actualidad, el SGP se define como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, lo cual tiene la dificultad de que cada peso adicional de recaudo genera automáticamente un aumento de este gasto, lo que debilita el efecto fiscal del Gobierno Nacional Central de cualquier reforma tributaria, en detrimento de otros rubros de gasto que puedan estar requiriendo estos recursos. Entre las fórmulas alternativas habrá que evaluar la de que sea un porcentaje del PIB o la de que las transferencias se definan como un valor inicial actualizado por la inflación, entre otras.
- Es necesario asegurar que la Ley de competencias que reglamente el Acto Legislativo traslade efectivamente responsabilidades del GNC a las entidades territoriales, con un costo fiscal equivalente al aumento de las transferencias.
- Preparar un nuevo proyecto de Ley orgánica de traslado de competencias, donde esté clara la reorganización de la administración pública nacional y el ahorro de recursos para la nación equivalente al monto de los recursos trasladados. Este proyecto debe demostrar con cifras y proyecciones realistas, que se cumpla el objetivo de que su efecto sea neutro para las finanzas del gobierno central, tal y como ordena el Acto Legislativo 03 de 2024

#### **3.2.2.4. Subsidio a los combustibles**

- Examinar las fórmulas técnicas que establecen en la actualidad los precios de la gasolina y el diésel, así como los subsidios que surgen de las decisiones gubernamentales que tienen como consecuencia que el componente del ingreso al productor no se refleje plenamente en el precio al consumidor. Explorar la posibilidad

de mantener una regla clara y automática de ajuste de los precios internos de la gasolina y del diésel, de modo que aumentos en el precio internacional del petróleo, la tasa de cambio o los costos de refinación se reconozcan en el precio al consumidor y no acumulen subsidios persistentes que incrementen el déficit del FEPC en el futuro. Así, el fondo recuperaría su carácter de mecanismo de estabilización de precios, con una franja bien definida y diseñada.

- Mejorar la transparencia presupuestal y contable del FEPC, de manera que el costo fiscal de los subsidios se registre en un momento cercano a la causación, y no cuando se gira del PGN, evitando que se difiera su impacto sobre las finanzas públicas.

#### **3.2.2.5. Resto de transferencias**

- Desagregar con mayor detalle este rubro en las cuentas fiscales, en vista de su importante incremento en los últimos años e de identificar con precisión los programas que lo explican y las acciones posibles para morigerar su crecimiento.

#### **3.2.2.6. Inversión pública**

- Es necesario reconocer que la consolidación fiscal hará inevitable la reducción del gasto en inversión, con las consecuencias que esto tiene sobre la ejecución de cualquier Plan Nacional de Desarrollo.
- **Desagregar la inversión pública.** Esto permitiría distinguir qué proporción corresponde efectivamente a formación bruta de capital fijo y qué parte corresponde a otros gastos clasificados contable y presupuestalmente como inversión. Esta distinción es relevante para evaluar el impacto real del ajuste fiscal sobre la capacidad productiva del Estado y la calidad del gasto público.
- Hacer de las vigencias futuras un instrumento excepcional y no un mecanismo ordinario de programación del gasto, puesto que su uso excesivo reduce la discrecionalidad presupuestal, dificulta la consolidación fiscal y traslada compromisos de inversión a gobiernos futuros.
- Fortalecer la concurrencia de las entidades territoriales y del sector privado para compensar la menor inversión ejecutada directamente por el GNC.
- En este orden de ideas, integrar la planeación de la inversión territorial con los recursos del Sistema General de Regalías.

#### **3.2.2.7. Gasto de personal**

- Aunque hasta 2025 los aumentos presupuestados en el personal de planta no se han materializado, urge revisar los aumentos presupuestados para 2026.
- Acompañar cualquier proceso de formalización del empleo público con una reducción efectiva de los contratos por prestación de servicios para evitar duplicidades.
- Reducir o fusionar entidades con funciones redundantes o mandatos superpuestos.

- Limitar el crecimiento real del salario de los funcionarios públicos, al menos en el próximo cuatrienio.

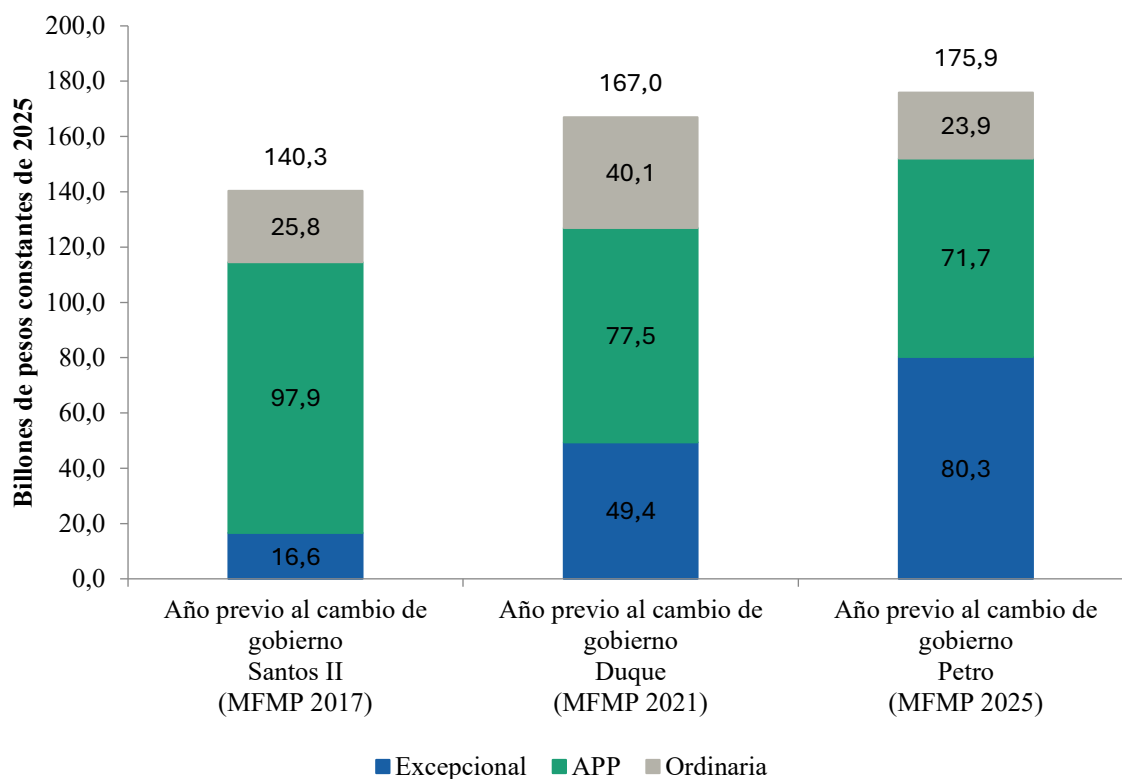
#### **3.2.2.8. Adquisición de bienes y servicios**

- Mejorar los sistemas de compras públicas para ganar eficiencia y agilidad, reduciendo las barreras de entrada con el fin de que los proveedores ofrezcan precios más competitivos, sin desmejorar la calidad del suministro.
- Reducir los cuellos de botella en la ejecución para evitar que las entidades recurran a fondos extrapresupuestarios opacos como mecanismo alternativo de gestión.

#### **3.2.2.9. Vigencias Futuras**

- Fortalecer la trazabilidad fiscal y sectorial de las vigencias futuras excepcionales. Aunque el crecimiento del stock de vigencias futuras excepcionales puede responder a proyectos estratégicos de gran escala y ejecución plurianual, su mayor participación dentro de los compromisos futuros hace necesario reforzar el seguimiento agregado de sus efectos sobre la flexibilidad presupuestal. Para ello, se recomienda complementar los procesos actuales de aprobación por el CONFIS y, cuando aplique, de declaratoria de importancia estratégica por el CONPES, con reportes periódicos que presenten la concentración sectorial, el perfil anual de pagos, el espacio remanente en los cupos del Marco de Gasto de Mediano Plazo y la compatibilidad de estos compromisos con la senda del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esto permitiría preservar el uso legítimo del instrumento para proyectos estratégicos, sin perder de vista sus implicaciones sobre la capacidad de inversión futura y la sostenibilidad fiscal.

**Gráfico 1. Vigencias futuras autorizadas al final de cada gobierno (\$B constantes de 2025)**



Fuente: MFMP 2017 (base 2017), MFMP 2021 (base 2021), MFMP 2025 (base 2025). Cifras deflactadas a pesos constantes de 2025 con IPC anual DANE. Corte mayo de cada año.

## 4. Institucionalidad fiscal

### 4.1. El concepto de institucionalidad fiscal

Se parte en este escrito de la conocida definición de Douglas North sobre las instituciones. Se trata, según él, de las “limitaciones ideadas por el hombre que estructuran la interacción política, económica y social”. El propósito principal de unas instituciones adecuadas, según el mismo autor es el de “reducir la incertidumbre proporcionando una estructura a la vida cotidiana, lo que a su vez reduce los costos de transacción (los costos de negociar, medir y hacer cumplir los acuerdos)”<sup>6</sup>.

A partir de ese concepto, se define la institucionalidad fiscal de una sociedad como el conjunto de las normas y costumbres que determinan la manera como se establecen las necesidades de gasto público, los recursos para financiarlos (impuestos o endeudamiento) y la manera como los gobernantes rinden cuentas a la sociedad sobre su gestión fiscal. Se

<sup>6</sup> North, (p 3).

espera que las instituciones fiscales contribuyan a hacer más predecible el comportamiento de quienes toman decisiones en ese campo: el legislativo, el poder ejecutivo, los jueces y los órganos de control, entre otros.

Las instituciones fiscales se pueden reflejar en normas de diversa jerarquía, como las constitucionales, las leyes y los decretos, según el grado de permanencia que la sociedad quiera tener sobre ellas. Pero también hacen parte del marco institucional las costumbres, o los códigos de comportamiento de todos los agentes que decidan sobre ingresos o sobre gastos públicos.

## **4.2. Atributos deseables de una institucionalidad fiscal**

A continuación, se mencionan algunas condiciones que debe tener la institucionalidad fiscal.

**4.2.1. Las instituciones fiscales deben contribuir a la eficiencia económica.** Es deseable que el efecto neto del proceso que incluye, de un lado, la tributación, que sustrae recursos de la esfera privada y puede reducir la eficiencia y, de otro lado, el gasto público y sus posibles impactos positivos en el crecimiento y la distribución del ingreso sea positivo desde el punto de vista de los beneficios globales para los miembros de la sociedad.

**4.2.2. El análisis de esa relación costo-beneficio debe ser un proceso democrático.** Las deliberaciones se darán preferencialmente en las instancias legislativas. Se trata de que opere el principio de que “No habrá impuestos ni gastos sin representación”.

**4.2.3. Las finanzas públicas deben ser sostenibles.** Ello debe traducirse en que el Estado esté en condiciones de cumplir los compromisos con sus funcionarios, proveedores o acreedores. También debe estar en condiciones de cumplir con las obligaciones de gasto público derivadas de las normas legales expedidas: financiación de pensiones, de sistemas de salud, de la educación, entre otros.

**4.2.4. Las finanzas públicas deben poder ser un instrumento de las políticas contra cíclicas.** Cuando el producto observado sea inferior al potencial, la sociedad como un todo puede experimentar pérdidas de bienestar y el Estado puede entonces estimular la demanda agregada de la economía, de tal manera que se acerque el producto observado al potencial. Ello puede hacerse a través de la política monetaria (de la cual se encarga el Banco Central) o de la política fiscal, y supone algún nivel de flexibilidad del gasto.

**4.2.5. Tanto los impuestos como el gasto público tienen el potencial de incidir en la redistribución progresiva del ingreso y se requiere el mejor diseño de los instrumentos para lograr el objetivo.** Las tarifas progresivas a la renta, los subsidios en la provisión de ciertos bienes o servicios, o las transferencias directas a los sectores más pobres de la población no deben alterar de manera significativa las decisiones de consumo o ingreso de los agentes económicos. Un consumo excesivo de un recurso (por ejemplo, el agua o la electricidad) o un excesivo ocio (frente a la disyuntiva de trabajar) pueden ser resultados indeseables de políticas de subsidios o transferencias deficientemente diseñadas.

**4.2.6. Las relaciones de agencia en el sector público tienen costos y requieren ser monitoreados y evaluados.** El Estado actúa como agente de las aspiraciones de los gobernados, que tienen el rol del principal. Los costos de la agencia son inevitables. El agente no siempre buscará maximizar los objetivos deseados por el principal. Se requiere examinar la tensión permanente entre los intereses del agente y del principal.

**4.2.7. La sociedad debe estar en capacidad de monitorear y evaluar (M&E) la manera como están tomando decisiones los administradores de los recursos públicos (Rojas, 2024).** Para ello, es central que exista absoluta transparencia en la rendición de cuentas. Aspectos tales como la difusión de los presupuestos, la contabilidad pública, la publicidad de las decisiones de contratación, el control político que adelanta el Congreso, y la permanente evaluación de los resultados obtenidos con las políticas tributarias o de gasto público son absolutamente necesarios.

### **4.3. El marco de la sostenibilidad fiscal**

**En Colombia la intervención del Estado en la economía debe realizarse “en un marco de sostenibilidad fiscal” (art. 334, C.N.).** Desde 2011, la sostenibilidad fiscal adquirió rango constitucional (Acto Legislativo 3 de 2011). Desde una perspectiva económica, puede verse como un medio, incluso como una condición necesaria, para la consecución de los fines y objetivos del Estado y, en efecto, en ese sentido la ha interpretado la Corte Constitucional (Sentencia C-288 de 2012).

**La regla fiscal colombiana tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.** La ley 2155 de 2021 modificó el artículo 5 de la ley que creó la Regla Fiscal en 2011 (ley 1473) para establecer que el objetivo se debía alcanzar de tal forma que no superara el límite de la deuda. Sin embargo, la condición entró en un periodo de transición que duraría hasta el año 2025. Durante cuatro años, el balance primario neto estructural del GNC debía pasar de manera gradual de un déficit del 4,7 % del PIB a un superávit de 0,5 % del mismo agregado, “independientemente del valor de la deuda neta” observado. En 2025, ante el inminente incumplimiento de la meta, el Gobierno nacional activó la cláusula de escape durante tres vigencias, que permite “realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales” hasta 2028, cuando se retomará la senda definida por la Regla Fiscal e incorporará la restricción del indicador de la deuda neta.

**Los gastos estructurales deben estar financiados con ingresos estructurales.** La sostenibilidad fiscal se alcanza en el mediano plazo si se cumple esta condición implícita en la regla fiscal. La realización de los derechos económicos y sociales y la consecución de las finalidades sociales del Estado requieren, para ser sostenibles, que los gastos públicos permanentes se financien con ingresos públicos permanentes. En los últimos años, los gastos totales han crecido a tasas muy superiores a las que lo han hecho los ingresos. La consecuencia ha sido el incremento del déficit total y de las necesidades de financiamiento.

**El ajuste que se requiere en los próximos años requiere un pacto fiscal.** Los acuerdos sobre la tributación y el gasto se deberán tramitar en el Congreso por iniciativa del gobierno

nacional. Como ya se mostró, las iniciativas deberán cubrir objetivos como la ampliación de la base tributaria, la reforma de las finanzas territoriales, la reducción de la inflexibilidad del gasto, su mejor focalización, y mayor eficiencia y transparencia. Las características del ajuste conciernen al conjunto de la sociedad y deben ser objeto del debate democrático, siempre en consonancia con los objetivos de la estabilidad macroeconómica, que permita controlar la inflación y promover el crecimiento. La sostenibilidad fiscal debe ser vista entonces como un medio para “alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”, en especial el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos, tal y como prescribe la Constitución (art. 334).

**La estabilidad macroeconómica requiere que la política fiscal opere en forma contracíclica.** La regla fiscal incorpora un elemento denominado “ciclo económico”, que busca captar el “efecto experimentado en los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de la actividad económica” (art. 60, Ley 2155 de 2021). En principio, este elemento permite tal tipo de política contracíclica, al menos en lo relacionado con los ingresos. Pero también los gastos deben tener su elemento contracíclico, lo cual solo es posible si se disminuye su inflexibilidad. Con todo, el efecto cíclico depende en parte de los llamados estabilizadores automáticos, es decir, de aquellos componentes del presupuesto público que reaccionan automáticamente al ciclo económico, sin necesidad de nuevas decisiones de política, según una definición comúnmente aceptada.

**En Colombia, los estabilizadores automáticos tienen un desarrollo más bien embrionario.** Dos ejemplos clásicos de estabilizadores automáticos son el impuesto sobre la renta personal con tarifas marginales progresivas y el seguro de desempleo. En el país, el impuesto sobre la renta personal pesa poco dentro del recaudo tributario y el seguro de desempleo prácticamente no existe; otros estabilizadores son marginales. Como consecuencia, es reducido el efecto amortiguador de las finanzas públicas (a través de dichos estabilizadores) sobre las fluctuaciones de la actividad económica. Las mejoras en este aspecto —que se sitúan en el ámbito de la legislación tributaria y de gasto público— son deseables.

**Una regla fiscal es efectiva, si contribuye a la sostenibilidad de la deuda, reduce el costo de financiamiento, y mitiga la pro ciclicidad de la política fiscal<sup>7</sup>.** La literatura especializada enfatiza que una regla fiscal efectiva debe actuar como un “ancla” creíble para la política fiscal, alineando los incentivos inter temporales del gobierno con la sostenibilidad de la deuda. En términos conceptuales, las reglas fiscales son restricciones duraderas sobre los agregados presupuestarios —como el déficit, el gasto y/o la deuda— diseñadas para corregir el sesgo deficitario y contener presiones de gasto, particularmente en fases expansivas del ciclo (Alonso et al., 2025). Desde esta perspectiva, la efectividad de una regla no depende únicamente de su existencia formal, sino de su capacidad para influir en el comportamiento fiscal y anclar expectativas, reduciendo la pro ciclicidad y fortaleciendo la credibilidad de la política económica (Gaspar et al., 2018; Eyraud et al., 2018).

---

<sup>7</sup> Ver un análisis empírico del tipo de regla fiscal que más contribuye a disminuir la deuda, reducir los spreads de la deuda y mitigar la volatilidad del crecimiento económico en Betancur (2022).

**Una regla fiscal bien diseñada debe combinar tres elementos.:** (i) un objetivo claro y observable —típicamente una meta de deuda y/o de balance estructural<sup>8</sup>—, (ii) mecanismos automáticos y robustos de corrección ante desviaciones, y (iii) instituciones fiscales complementarias que aseguren monitoreo y cumplimiento. En particular, la evidencia reciente muestra que reglas con mecanismos de corrección explícitos (por ejemplo, ajustes obligatorios cuando se incumplen metas) generan mejoras significativas en variables de mercado, como reducciones persistentes en spreads soberanos (Acalin, Martínez y Roch, 2025). Asimismo, las reglas deben balancear disciplina y flexibilidad: reglas excesivamente rígidas tienden a exacerbar la pro ciclicidad y limitar la respuesta ante shocks, mientras que marcos más flexibles —con cláusulas de escape bien definidas— permiten alcanzar la estabilización macroeconómica sin erosionar la sostenibilidad fiscal (Alonso-Albarrán et al., 2025; Dabla-Norris et al., 2025).

**Para el caso colombiano, la arquitectura actual de la Regla Fiscal es adecuada y se debe preservar, sin perjuicio de eventuales discusiones sobre sus parámetros.** El diseño actual incorpora un objetivo de deuda de mediano plazo (el ancla), un límite, entendido como el umbral a partir del cual la probabilidad de que la deuda siga una trayectoria insostenible aumenta aceleradamente<sup>9</sup>. Incluye también metas operativas sobre el balance primario neto estructural, explícitamente relacionadas con la distancia entre la deuda y su ancla, con una fórmula incluida en el artículo 5 de la ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la ley 2155 de 2021. Ese esquema facilita salvaguardar la sostenibilidad fiscal, en la medida en que las metas anuales de balance primario se hacen más exigentes si la deuda crece por encima del ancla, y se hacen más laxas, en el caso contrario. Además, la existencia de los ciclos económico y petrolero le da flexibilidad a su diseño institucional, reconociendo la existencia de perturbaciones temporales en la dinámica de los ingresos, que la Regla Fiscal permite acomodar a través de un mayor déficit, siempre y cuando el choque sea transitorio. En últimas, la existencia de metas sobre balances estructurales contribuye a la estabilidad del gasto.

**El hecho de que el CARF establezca algunos parámetros técnicos de la Regla Fiscal mitiga el sesgo hacia déficits mayores que puede tener cualquier gobierno.** El arreglo institucional establece que el CARF debe estimar tanto las elasticidades del recaudo, como el PIB tendencial. Está contemplado que el Ministerio de Hacienda utilice esos parámetros para el cálculo del ciclo económico y, en general, para la programación fiscal de mediano plazo.

**El diseño incluye una cláusula de escape, pero esta tiene oportunidad de mejora.** La normativa establece que la aplicación paramétrica de la Regla Fiscal puede ser suspendida hasta por tres años, previo concepto no vinculante del CARF, si ocurre un “evento

---

<sup>8</sup> Aunque el balance estructural suele utilizarse como objetivo de política fiscal, no corresponde a una variable directamente observable en tiempo real. Su estimación requiere calcular variables no observadas, como el PIB tendencial, la brecha del producto, las elasticidades del recaudo y los componentes cíclicos de los ingresos. Por tanto, su utilidad como objetivo fiscal depende de contar con una metodología explícita, estable y verificable ex post, así como de una instancia técnica independiente encargada de estimar o validar dichos parámetros, que en el caso de Colombia es el CARF.

<sup>9</sup> Ver Betancur (ed.) (2022) para un análisis sobre el diseño de reglas fiscales más efectivas, el cálculo del límite de deuda para Colombia y mecanismos para fortalecer el consejo fiscal independiente.

extraordinario o que comprometa la estabilidad macroeconómica”. Convendría incluir criterios más claros de lo que comportan ese tipo de episodios, por ejemplo, estableciendo que deben corresponder a eventos “sobrevinientes” o “fortuitos”. El marco institucional también se fortalecería si los conceptos técnicos del CARF sobre la activación o modificación de los parámetros de la cláusula de escape tuvieran mayor alcance. Esto podría lograrse si, en el caso de que el gobierno decida desviarse del concepto técnico del CARF, se le exigiera explicar las razones de tal decisión en la sesión del CONFIS en la cual se tome la decisión, y en la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo al Congreso de la República.

**La Regla Fiscal podría robustecer los mecanismos de corrección, en el caso de incumplimiento de las metas fiscales.** *De facto*, el diseño actual no permite que la Regla Fiscal se incumpla *ex ante*. Esto, debido a que la Regla Fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo deben ser consistentes. Ante ciertas causales no contempladas en la cláusula de escape, podría evaluarse la posibilidad de que el gobierno declare anticipadamente la imposibilidad de cumplir la meta de la Regla Fiscal para una vigencia determinada, siempre y cuando se obligue a retornar a la senda en el año siguiente. Si se anticipa la necesidad de contar con un mayor plazo, el mecanismo sería la activación de la cláusula de escape.

**Existen pasivos que la Regla Fiscal actual no ancla, pero que afectan la sostenibilidad fiscal.** Un ejemplo son los incentivos fiscales perversos que se derivan de algunas operaciones relacionadas con el sistema vigente de pensiones. Cuando se producen traslados de personas del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) al Régimen de Prima Media (RPM) aumenta el pasivo pensional del Gobierno Nacional Central pero, todo lo demás constante, se reduce el déficit fiscal<sup>10</sup>. En este caso, el traslado facilita el cumplimiento de la Regla Fiscal, a pesar de que deteriora las perspectivas de sostenibilidad de la deuda. Si la Regla Fiscal tuviera como ancla un concepto más amplio de los pasivos de la Nación se mitigaría este problema. Otros factores que podrían incluirse en el pasivo a anclar son las deudas ocultas, y no financieras, así como los Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS), que en la práctica son deudas de la Nación con los contribuyentes, y las vigencias futuras que correspondan a gastos contratados y que, por ende, deberían ser entendidas como deuda cierta.

#### **4.4. La estructura del Estado, la institucionalidad fiscal y el ciclo de la política fiscal**

La institucionalidad fiscal de Colombia se refleja en la estructura del Estado que incluye las ramas del poder público, los organismos autónomos e independientes y los organismos de control. En el Anexo 2 se describe esa estructura y las competencias de cada instancia en la gestión fiscal.

El ciclo de la política fiscal (y de la política pública) es iterativo y está compuesto por i) el diseño de la política pública; ii) la implementación, iii) la ejecución; iv) el seguimiento; vi) la evaluación; y vii) la reformulación, continuación o no continuación.

---

<sup>10</sup> Esto debido a que, ante los traslados, aumentan transitoriamente los ingresos de Colpensiones, lo que reduce la necesidad de transferencia de recursos del Gobierno Nacional Central a esa entidad en esa vigencia.

El Gobierno, a través del MHCP define los lineamientos de la política fiscal, establece metas de balance fiscal y diseña el marco presupuestal anual dentro del límite que establece la Regla Fiscal. Esto incluye determinar los niveles de gasto y de déficit fiscal permitidos, y crear los lineamientos para el manejo de la deuda pública.

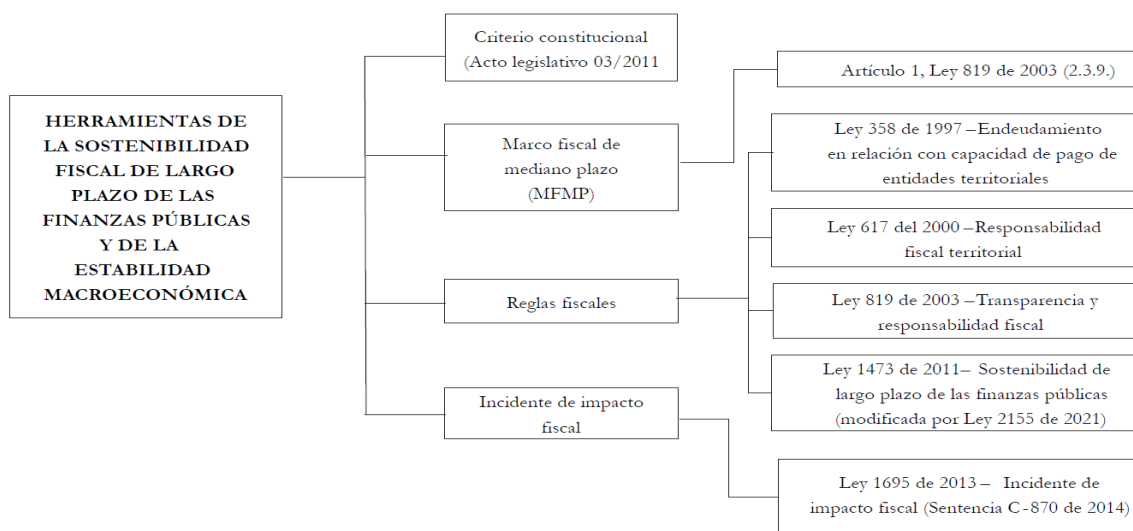
El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF, es el organismo, adscrito al MHCP, con doble objeto legal: monitorear el cumplimiento de la Regla Fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas. Adelanta un análisis técnico de los indicadores fiscales y evalúa si el Gobierno está cumpliendo con las metas de la Regla Fiscal. Emite informes y recomendaciones basadas en el análisis de la situación económica y fiscal del país, y se asegura de que los ajustes necesarios sean adoptados para mantener el equilibrio fiscal.

El Congreso, a través de su función de control político, evalúa los informes del CARF y los resultados de la política fiscal del Gobierno. También es responsable de aprobar el presupuesto general de la nación y revisar si se ajusta a la Regla Fiscal.

A su vez la Contraloría General de la República, CGR, como entidad de vigilancia y control fiscal supervisa y verifica la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejan fondos públicos, y asegura que el Gobierno cumpla con sus funciones; solicita informes e impone sanciones o acuerda planes de acción, si encuentra irregularidades

En todas las etapas del ciclo de la Política Fiscal es muy importante considerar las herramientas de Sostenibilidad y estabilidad fiscal, que resume Alejandro Linares en el siguiente esquema.

**Cuadro 1. Herramientas de sostenibilidad y estabilidad fiscal**



Fuente: (Linares Cantillo, 2023).

## 4.5. Instituciones fiscales en Colombia

Una vez se ha ilustrado la situación crítica de las finanzas públicas en Colombia, las características deseables de la institucionalidad fiscal, la necesidad de un diálogo nacional acerca de los instrumentos del ajuste que requiere la sostenibilidad fiscal, y el avance del país en la adopción de una regla fiscal, en esta sección se analizan los mandatos constitucionales legales de la gestión presupuestal y los estados de excepción.

### 4.5.1. Diagnóstico

**4.5.1.1. El estado de excepción de emergencia económica merece ser examinado.** La Carta constitucional de Colombia contempla, como otras, el principio democrático que dice que no podrá haber impuestos ni gastos públicos sin representación, y que es en el seno del Congreso donde se definen unos y otros (artículos 338 y 345 de la CP). La Constitución Política de Colombia contempla excepciones que le dan al Ejecutivo facultades de alcance legislativo. El artículo 215 se refiere al estado de excepción de emergencia (económica, social y ecológica). En su párrafo, contempla la obligación de enviar el decreto que la declara de manera inmediata a la Corte Constitucional para que se manifieste sobre su constitucionalidad. De lo contrario, la Corte actuará de oficio.

El Estado cuenta un Sistema de Gestión de Desastres y una Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Y de otro lado, tiene a disposición esquemas financieros como la posibilidad de emitir bonos catastróficos, contratar seguros o acudir a créditos contingentes con la banca multilateral cuyo costo puede presupuestar cada año. El gobierno tiene entonces facultades ordinarias para identificar riesgos y mitigarlos; el estado de emergencia aplica entonces únicamente para situaciones inesperadas o que afecten de manera grave el orden económico, social y/o ecológico del país.

Este artículo 215 permite también que el Congreso pueda, durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia, derogar, modificar o adicionar los decretos que, en ausencia de emergencia, son de iniciativa del gobierno. De esta manera, el Congreso, que normalmente no se enfrenta a la restricción presupuestal, puede aumentar de manera permanente los gastos o hacer permanentes exenciones tributarias dictadas en el curso de la emergencia. Esta disposición podría traducirse, por ejemplo, en una prolongación innecesaria de incentivos tributarios (como ocurrió con la Ley 218 de 1995, o Ley Páez).

**4.5.1.2. Disposiciones constitucionales sobre el presupuesto y el Estatuto Orgánico de Presupuesto.** Los artículos 345 a 356 de la Constitución Política tratan sobre el Presupuesto, y algunos de ellos dan lugar a rigideces y dificultades prácticas que se analizan a continuación.

**4.5.1.2.1 Carácter subsidiario de la Ley de Presupuesto.** El artículo 346 de la Constitución ordena que las leyes de presupuesto no pueden crear o reducir impuestos o contribuciones, ni decretar directamente gastos. El presupuesto debe basarse (salvo el caso de las leyes de financiamiento) en los tributos y en los gastos autorizados por las normas constitucionales y

los ordenados por leyes previas (incluyendo el Plan Nacional de Desarrollo), así como por los compromisos contractuales. El Artículo 347 de la Constitución Nacional permite presentar un proyecto de ley de financiamiento cuando los ingresos autorizados no alcancen a financiar los gastos incluidos en el proyecto de ley de apropiaciones. Se permite que el gobierno “pretenda” gastar sin tomar en cuenta los ingresos autorizados, ni establecer condiciones de excepción, para garantizar la sostenibilidad fiscal. Y además dispone que no es necesaria la aprobación previa de la ley de financiamiento para la aprobación del presupuesto, y que el trámite de la primera cuenta con un plazo que va “hasta el periodo legislativo siguiente”.

#### **4.5.1.2.2 Normas relacionadas con la preparación y aprobación del presupuesto.**

La ley 819 de 2003, orgánica del sistema presupuestal, representó un gran avance en la planificación financiera tanto del Gobierno Nacional como de las entidades territoriales. Obliga al gobierno a demostrar, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, y con análisis rigurosos, que el proyecto de presupuesto que se presenta unas semanas después es compatible con una sana programación macroeconómica, y no se traduce en un crecimiento exagerado de la deuda pública. El artículo 1 de la ley señala que el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) sea *estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto*. El Plan financiero para el primer año del periodo es un capítulo del Marco. Recientemente no se ha dado el estudio previsto y el Plan Financiero ha sido modificado al poco tiempo de la publicación del MFMP, con lo cual se debilita de proceso de planeación fiscal del país, como alertó el CARF<sup>11</sup>

Las normas del Estatuto orgánico del presupuesto (56, 59 y 64) y de la Constitución (345 a 356) que definen el **cronograma de las aprobaciones y competencias del legislativo y del ejecutivo**, suscitan algunas reflexiones y recomendaciones con respecto de las situaciones en las cuales no se logra un consenso entre las dos ramas del poder político del país. Es normal en las democracias, tanto con regímenes parlamentarios como presidenciales, que se presenten estas discrepancias alrededor de la aprobación del presupuesto presentado por el ejecutivo. Lo importante son los mecanismos para resolver dichas discrepancias, que deben generar incentivos a ambas partes para conciliar. En algunos países con regímenes parlamentarios, se usan fórmulas que buscan incentivar un acuerdo entre el Congreso y el poder ejecutivo, como el llamado a elecciones, que son inaplicables en un país de régimen presidencialista como el colombiano.

En el caso de Colombia, la existencia de desacuerdos entre el Gobierno y el Congreso tiene dos escenarios posibles:

- a) Si el gobierno no presenta el proyecto de presupuesto o si no se aprueba antes del 15 de agosto – o rechaza expresamente por el Congreso-, pasa a regir el presupuesto del año anterior. El gobierno tiene la facultad en este caso de reducir gastos y de “refundir empleos”.
- b) Si el Congreso no expide el presupuesto, para lo cual tiene como plazo el 20 de octubre del año respectivo, quiere decir que no se registra la aprobación del presupuesto (que es

---

<sup>11</sup> CARF, comunicado No 19. julio 30 de 2025

distinto a negar el presupuesto). En este caso, el gobierno tiene la facultad de expedirlo directamente (art 59 del EOP).

Sobre la **prioridad del gasto público social**, el artículo 350 de la Constitución dice que una ley orgánica definirá el rubro de gasto público social el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación y que la ley de apropiaciones de cada año incluirá esa partida. Ese artículo dispone también que *el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones*. El artículo 41 de Estatuto Orgánico de Presupuesto (decreto 111 de 1996) define el gasto público social. Estas normas comportan algunos inconvenientes tales como restarle flexibilidad a la definición de los recursos necesarios para prestar los servicios administrativos del Estado y exponerlo a situaciones de parálisis, o inducir prácticas de contabilidad creativa presupuestal y/o limitar el papel del gasto del Gobierno Nacional Central en el manejo del ciclo económico.

De otro lado, **la distinción entre presupuesto de funcionamiento e inversión**<sup>12</sup> que caracteriza el sistema presupuestal colombiano no permite que el gobierno pueda presentar de manera adecuada la forma en que se gastaron los recursos públicos y sobre la calidad de los bienes públicos producidos con ellos. Los gastos se clasifican según los ministerios o entidades ejecutoras, y según el objeto del gasto: pago de salarios, gastos generales, servicio de la deuda, inversión. Este tipo de organización y clasificación presupuestal, aun cuando útil desde un punto de vista contable y de gestión administrativa, impide conocer en detalle la relación entre los programas de Gobierno y la acción de las entidades oficiales, y dificulta por tanto una adecuada planeación financiera de la acción pública, así como la discusión y participación ciudadanas, y la adecuada rendición de cuentas. En los tres últimos planes de desarrollo se ha manifestado la voluntad de avanzar hacia ese tipo de presupuestación. En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se ordenó en el artículo 263 que “atendiendo los lineamientos de la comisión de gasto, Colombia avanzará en la consolidación de la metodología de presupuesto por programas y resultados”. Sin embargo, han sido pocos los avances reales hacia ese objetivo. Una de las mayores dificultades para la implantación, de un presupuesto programático, así sea parcial, consiste en la dualidad en la preparación presupuestal entre los gastos de funcionamiento (que agrupan los gastos de personal y generales, las transferencias, y el servicio de la deuda) a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y los gastos de inversión, responsabilidad del DNP. En este último concepto se agrupa tanto el incremento en los activos fijos de la Nación, los programas considerados como de inversión social, así como otros programas y proyectos contenidos en el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. La dicotomía funcional en la responsabilidad de la preparación de los presupuestos de gasto e inversión puede tener otras consecuencias negativas: dificulta la consolidación de información sobre la gestión de las entidades, puede conducir a un desperdicio de activos públicos y es un obstáculo para la puesta en marcha de un verdadero presupuesto programático.

---

<sup>12</sup> Esta sección se ha apoyado en el capítulo 10, Reforma en la gestión financiera pública, del libro “Colombia después de la pandemia, la urgencia de lo estructural”. Econometría Consultores, 2021.

## 4.5.2. Recomendaciones

**4.5.2.1 Sobre el estado de excepción de la emergencia económica.** Mientras se examina la conveniencia de modificar la disposición constitucional (artículo 215), el ejecutivo debería limitar de forma estricta la utilización del estado de emergencia, en el marco de las condiciones restrictivas que ya contempla la Constitución, no solo en términos de las que lo justifican sino en cuanto a los requisitos de decisión del conjunto de los ministros y de sus responsabilidades. De igual forma, las decisiones del legislativo en el marco de la facultad que le otorga el artículo 215, que son excepcionales, deberían no ser tomadas sin evidencia abundante y probada de su necesidad. Por último, las sentencias de fondo de la Corte Constitucional crean jurisprudencia y es de esperar que contribuyan a la máxima contención y disciplina en la declaración de este estado que, como su nombre lo indica, debe ser de excepción y en ningún caso suplantar el debate democrático de la tributación en el Congreso, por iniciativa del ejecutivo.

**4.5.2.2 Sobre las normas presupuestales.** Las normas constitucionales y el Estatuto orgánico de presupuesto deben ser examinadas para promover su modificación por la vía constitucional o legal.

**4.5.2.2.1 Sobre las normas de preparación y aprobación del presupuesto.** Convendría que, sin desconocer la especialidad legislativa, se estudiaran los mecanismos que impidan la disociación entre las aspiraciones de gasto de la sociedad (contempladas en la Constitución Política y canalizadas por el Congreso), y la capacidad de tributación de la economía, para evitar de esta manera situaciones indeseables y persistentes de desbalance fiscal. Habría que examinar también los artículos 56 y 59 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (decreto 111 de 1996) que regulan la manera de resolver los desacuerdos sobre el presupuesto, entre el Gobierno y el Congreso, para evitar así la dictadura fiscal. En el marco de posibles modificaciones a la Constitución Política en materia presupuestal, sería deseable eliminar la posibilidad de que el gobierno presente un presupuesto desfinanciado y que, en todo caso, aún sin reforma constitucional, propender porque las comisiones respectivas del Congreso hagan la discusión de la propuesta de financiamiento concomitante con la del proyecto de presupuesto desfinanciado y que no se utilice el plazo contemplado para estudiar el financiamiento.

A propósito del cumplimiento de las normas relacionadas con la **planeación fiscal**, la recomendación es que tanto el gobierno como el Congreso verifiquen el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales en cuanto a estas normas (ley 819 de 2003). En su Informe al Congreso en junio de cada año, debería haber por parte del Ejecutivo una rendición de cuentas a este respecto, para examen de las comisiones económicas de ambas cámaras.

Con respecto de las normas **sobre presentación y aprobación del presupuesto**, los escenarios analizados pueden dar lugar a la dictadura fiscal, y habría que examinar los pro y contra de los incentivos para que el Congreso aborde con rigor el examen del proyecto de presupuesto y decida expresamente sobre qué aprueba y qué no, y para que el gobierno, desde el principio, en el proyecto de presupuesto, deba presentar un balance equilibrado de rentas

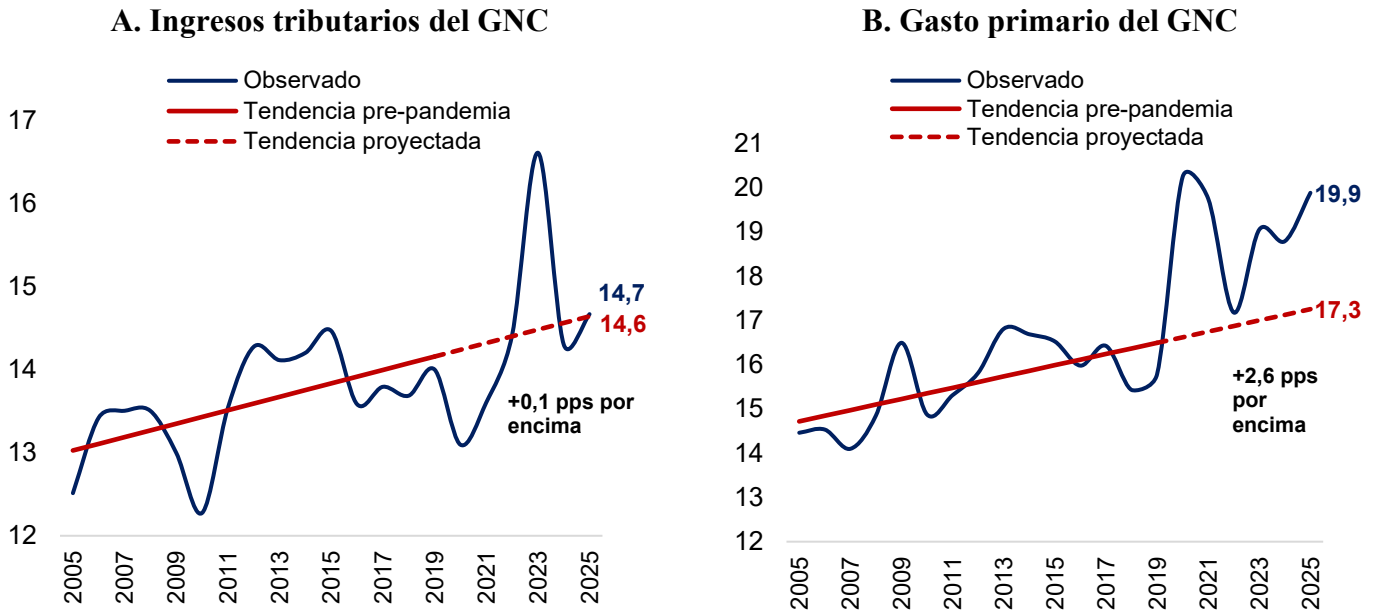
y apropiaciones de gastos, que incluya los compromisos de los contratos, los mandatos de ley y constitucionales, y los recursos para asegurar los servicios de la administración pública. Si el artículo que le permite al gobierno presentar un proyecto de presupuesto desfinanciado no se modifica, habría que acordar o reglamentar en cuáles circunstancias cabría presentar el proyecto con este desbalance y abordar por parte del Congreso, como ya se dijo, el análisis del proyecto de financiamiento al mismo tiempo que el de las apropiaciones. Es necesario **avanzar en la implantación definitiva de un presupuesto por programas**. Es una tarea de alta complejidad que exige esfuerzos importantes en la reorganización de la gestión pública y en la contabilidad presupuestal y en general en los sistemas de información, y que requiere recursos financieros y técnicos, propios y multilaterales.

## Referencias

1. Betancur, J. S. (ed.) (2022). *Cimientos para fortalecer la institucionalidad de la política fiscal en Colombia*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Caballero, L. (2024). *Diagnóstico sobre la estructura, la organización y el funcionamiento del CARF* [Versión preliminar, 27 de noviembre].
3. Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). (2025, julio 30). *Comunicado No. 19*.
4. Econometría Consultores. (2021). *Colombia después de la pandemia: La urgencia de lo estructural*.
5. Heredia, L., et al. (2023). *Do bigger firms pay lower corporate tax in Colombia?* Recuperado de [https://drive.google.com/file/d/1-GwSZTmdN9NFoDKg7Q8KZvUg7GuT\\_Oj/view](https://drive.google.com/file/d/1-GwSZTmdN9NFoDKg7Q8KZvUg7GuT_Oj/view)
6. Linares, A. (2023). *Esquemas de Hacienda Pública*. Bogotá, D.C.
7. Lora, E., et al. (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social* (Cuadernos de Fedesarrollo No. 72). Fedesarrollo.
8. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025*. Bogotá, Colombia.
9. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
10. Observatorio Fiscal. [www.ofiscal.org](http://www.ofiscal.org)
11. Pardo, O. (2025). *El laberinto fiscal de Colombia* (Primera edición). Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
12. Pardo, O., et al. (2024). *La tributación en impuesto sobre la renta por actividad económica en Colombia: Descripción a partir de la tasa efectiva de tributación*. Coyuntura Económica: Investigación.
13. Rojas, F (2025). *Compromisos incumplidos. El gasto del gobierno nutre la desconfianza de los colombianos*. Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

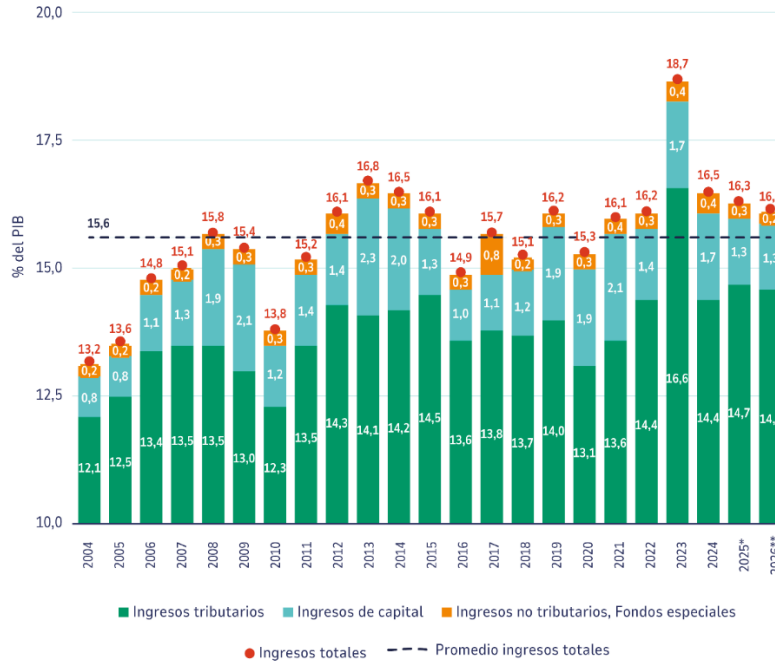
## Anexo 1. Gráficos de variables fiscales

Gráfico 1. Ingresos tributarios y gasto primario del GNC (% del PIB)



Fuente: Elaboración CARF con base en MHCP.

**Gráfico 2. Ingresos totales del GNC (% del PIB)**



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGPM - MHCP.

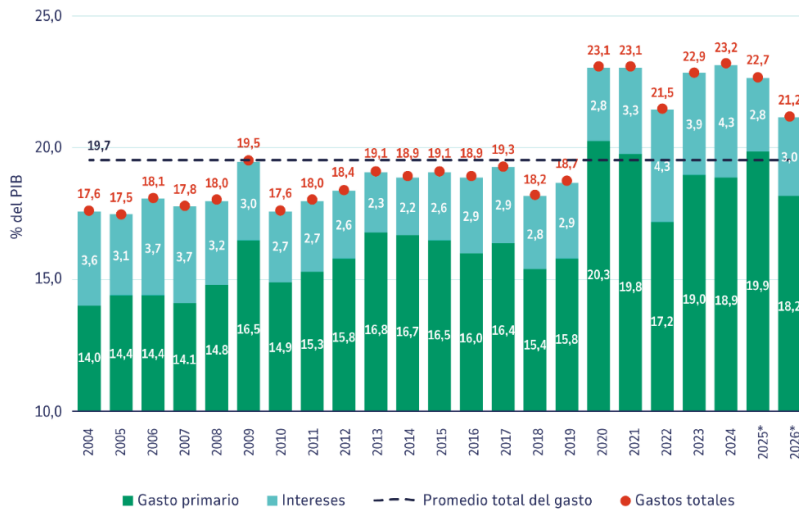
Nota: cifras preliminares. Eje empieza en 10%.

\*Incluye el recaudo ya observado del Decreto 1474 de 2025.

\*\*En 2026, para los ingresos tributarios de la DIAN, no se incluye el recaudo esperado por los decretos de medidas tributarias relacionadas con la emergencia invernal, ni el posible efecto de la decisión de fondo sobre el Decreto 1390 de 2025, cuyos recursos podrían destinarse a rubros específicos del PGN, así como la decisión de fondo sobre el decreto 1390 de 2025 que podrían financiar rubros específicos del PGN.



### Gráfico 3. Gastos totales del GNC (% del PIB)



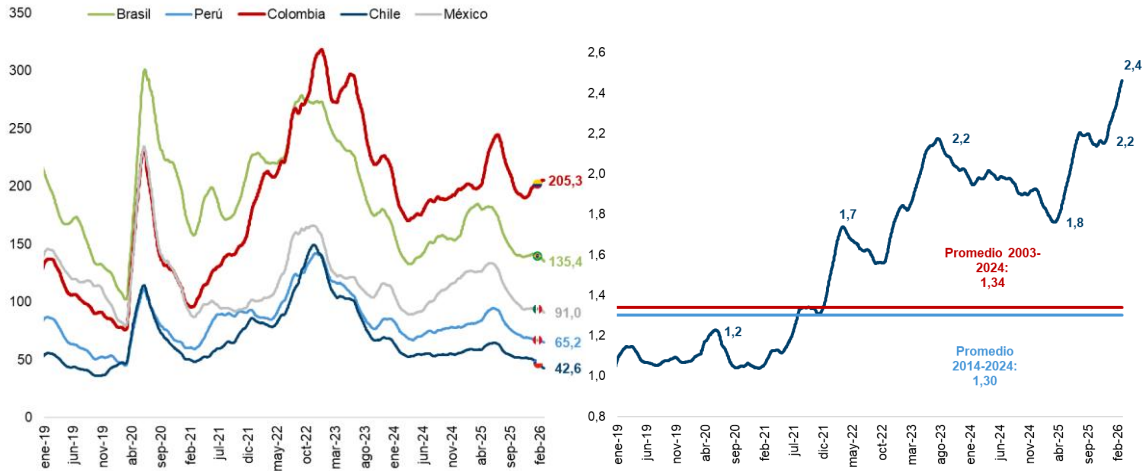
Fuente: elaboración propia con base en datos de la DGPM - MHCP.  
 Nota: \*cifras preliminares. Eje empieza en 10%.



### Gráfico 4. Credit Default Swaps (CDS) a 5 años

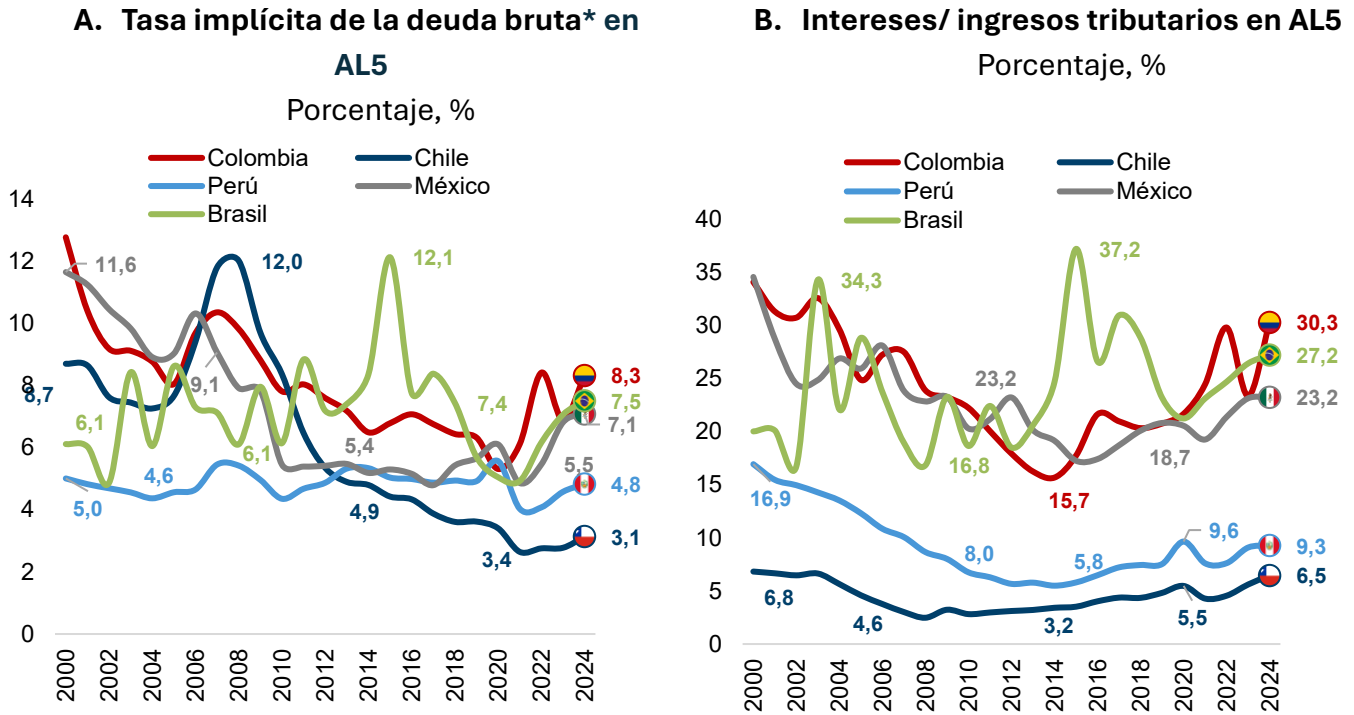
#### A. CDS

#### B. Índice de Colombia relativo\*



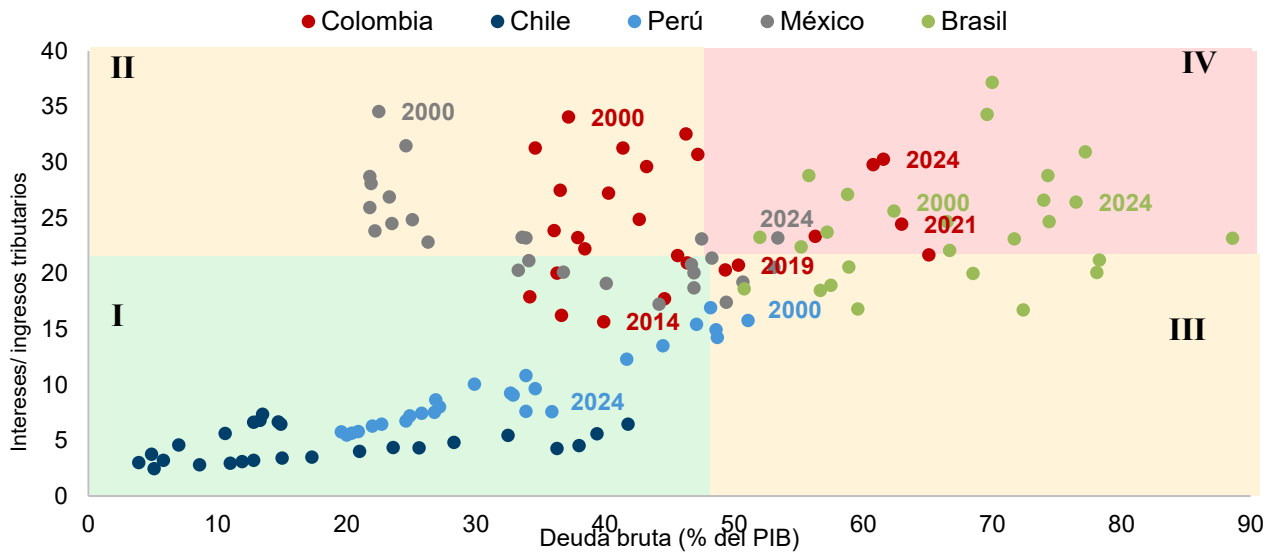
Fuente: Elaboración CARF con base en Bloomberg. \*Cociente entre CDS a 5 años de Colombia y promedio simple de CDS a 5 años de Brasil, Chile, México y Perú.

**Gráfico 5. Carga del gasto de intereses**



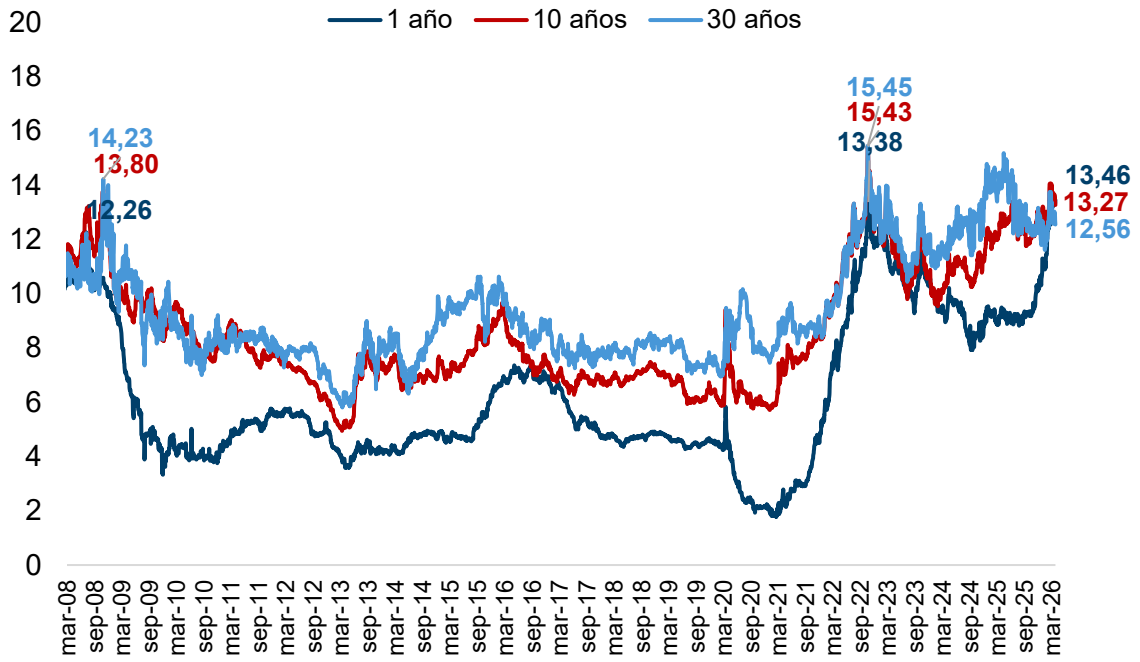
Fuente: Elaboración CARF con base en datos de la CEPAL y MHCP para el caso de Colombia. En todos los casos, la deuda bruta se presenta para el mismo nivel de gobierno considerado en la medición de la regla fiscal: Gobierno Nacional Central en Colombia y Chile, Sector Público No Financiero en Perú, Gobierno Federal en México y Gobierno General en Brasil.

**Gráfico 6. Intereses/ingresos tributarios y deuda bruta\* en AL5**

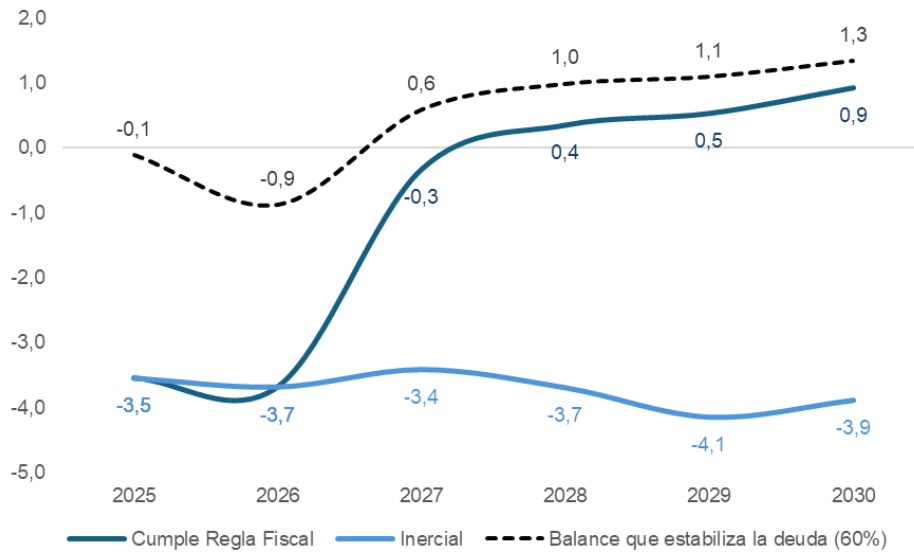


Fuente: Elaboración CARF con base en datos de la CEPAL y MHCP para el caso de Colombia. \* En todos los casos, la deuda bruta se presenta para el mismo nivel de gobierno considerado en la medición de la regla fiscal.

Gráfico 7. Tasas cero cupón en pesos\*

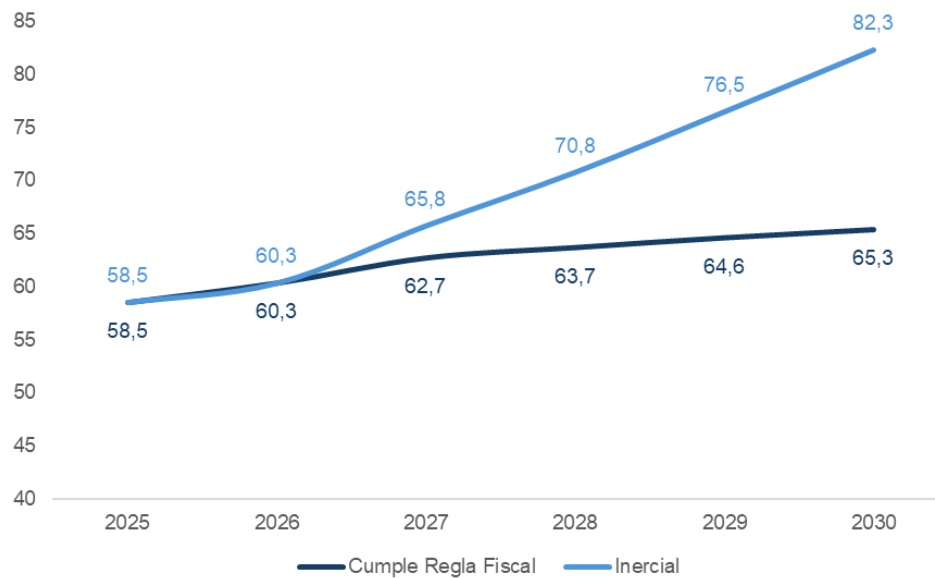


**Gráfico 8. Balance primario en escenarios de cumplimiento de la Regla Fiscal e inercial (% del PIB)**



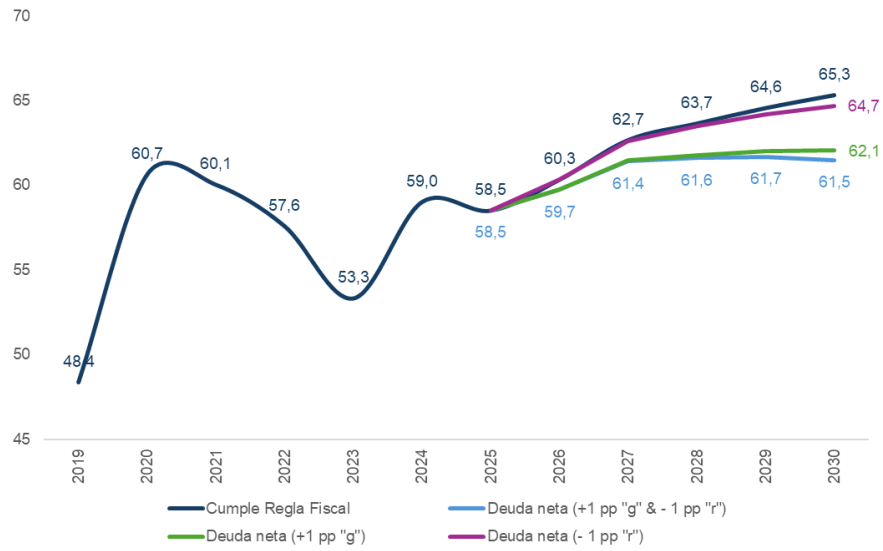
Fuente: cálculos CARF y MHCP.

**Gráfico 9. Deuda neta en escenarios de cumplimiento de la Regla Fiscal e inercial (% del PIB)**



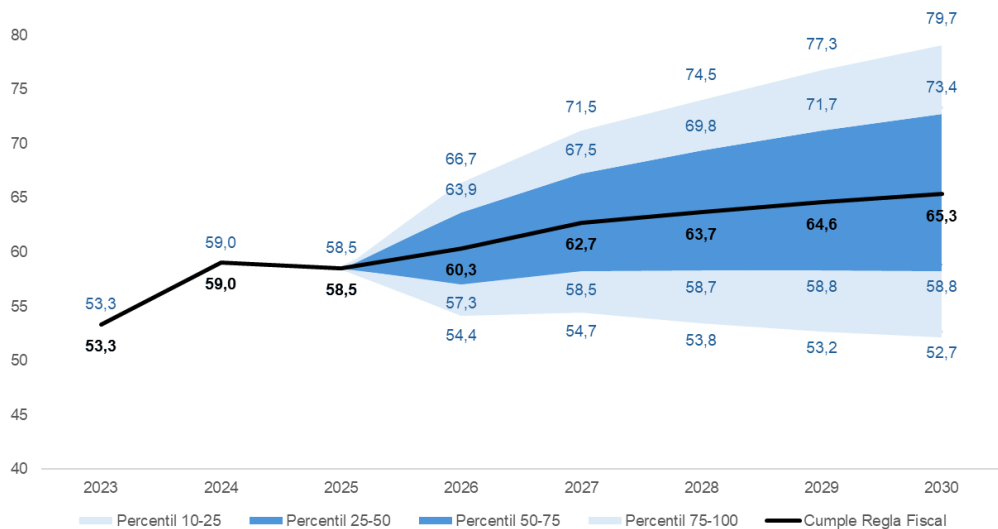
Fuente: cálculos CARF y MHCP.

**Gráfico 10. Deuda neta en escenarios de sensibilidad de crecimiento económico y tasas de interés (% del PIB)**



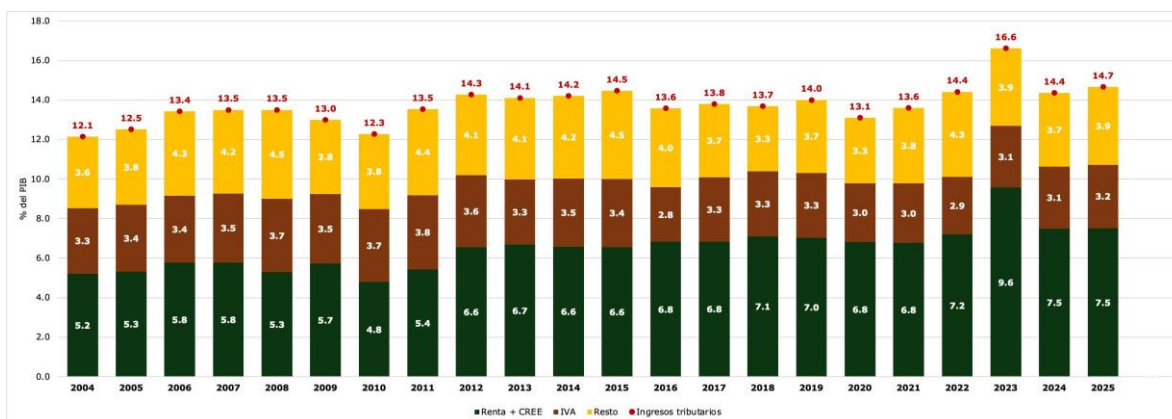
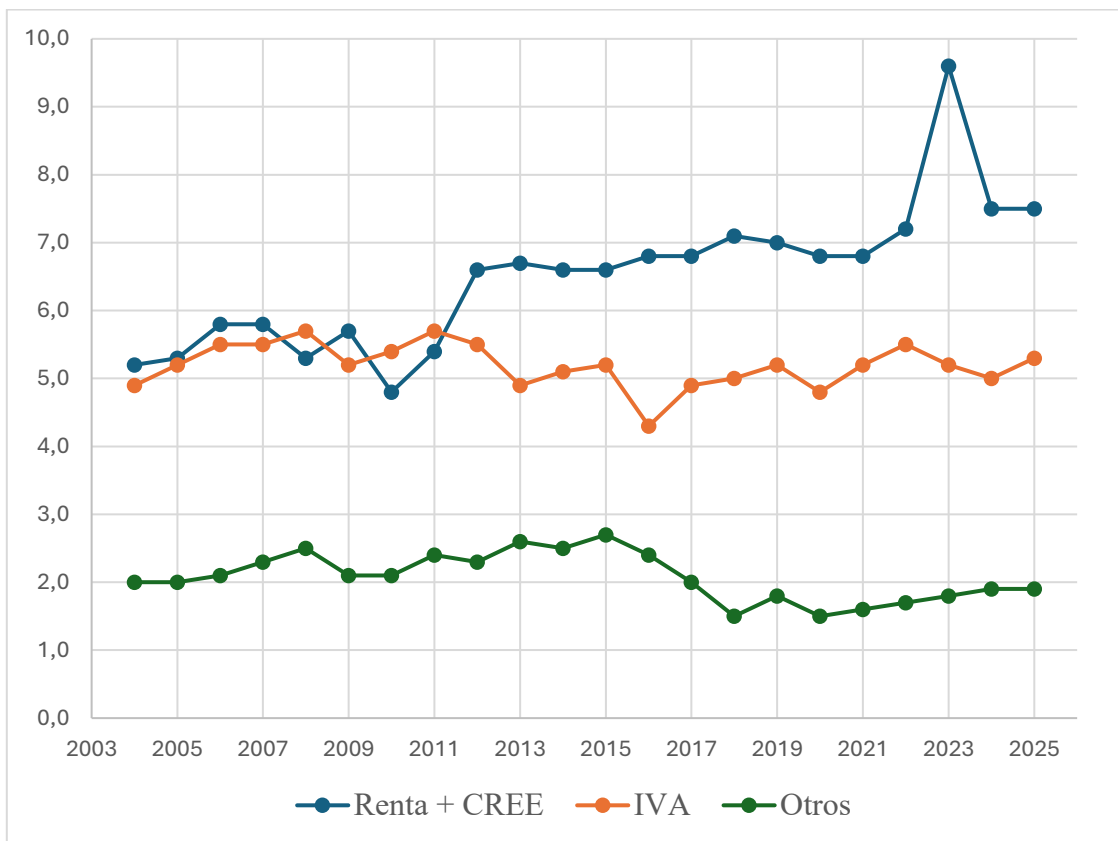
Fuente: cálculos CARF y MHCP.

**Gráfico 11. Fan chart de la deuda neta (% del PIB)**



Fuente: cálculos CARF y MHCP.

**Gráfico 12. Descomposición de los ingresos tributarios del GNC (% del PIB)**



Fuente: Cálculos con base en el Balance del GNC, Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 1: Evasión, gasto tributario y recaudo por tipo de impuesto (% del PIB)**

Concepto	IVA	Renta jurídicas	Renta naturales
Evasión (2019)	1,8	5,7	1,1
Gasto tributario (2023)	5,6	1,3	1,6
Recaudo (2025)	5,3	6,0	1,5

Fuentes: Evasión con base en Lora et al. 2021. Gasto tributario con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2025. Recaudo con cálculos propios a partir del Balance del GNC del Ministerio de Hacienda.

**Cuadro 2: Desglose del Gasto Primario del GNC (% del PIB)**

Concepto	2019	2025	Aumento (pp)
Inversión	1.7	2.7	0.9
Gastos de personal*	2.7	2.8	0.1
Adquisición bienes y servicios	0.7	0.8	0.1
Transferencias**	10.6	13.6	3.0
<b>Gasto Primario</b>	<b>15.8</b>	<b>19.9</b>	<b>4.1</b>

\* Incluye contribuciones inherentes a la nómina

\*\* Excluye contribuciones inherentes a la nómina

Fuente: Cálculos con base en el Balance del GNC, MHCP.

**Cuadro 3: Desglose de las transferencias del GNC**

<b>Concepto</b>	<b>2019</b>	<b>2025</b>	<b>Aumento (pp)</b>
Pensiones <sup>a</sup>	3.2	3.8	0.6
Salud <sup>b</sup>	1.7	2.3	0.5
SGP	3.9	4.3	0.4
FEPC	0.0	0.4	0.4
Universidades <sup>d</sup>	0.4	0.5	0.1
Subsidios Servicios Públicos	0.2	0.3	0.1
SENA / ICBF / Infancia <sup>c</sup>	0.3	0.3	0.0
Resto <sup>e</sup>	1.0	1.8	0.8
<b>Total Transferencias**</b>	<b>10.6</b>	<b>13.6</b>	<b>3.0</b>

a Incluye bonos pensionales. b Incluye 4.4 de los 9 puntos del antiguo CREE. c Incluye 4 de los 9 puntos del antiguo CREE. d Incluye 0.6 de los 9 puntos del antiguo CREE. e) FOMAG, Deudas y Sentencias., FOME, FNG y otras. \*\* Excluye contribuciones a la nómina.  
Fuente: Cálculos con base en el Balance del GNC, MHCP

**Cuadro 4: Aumento proyectado del gasto del GNC entre 2026 y 2036**

<b>Rubro</b>	<b>(% PIB)</b>
Salud (transferencias del GNC a ADRES)	1,8
Pensiones (transferencias del GNC a Colpensiones)	0,6
Asignaciones de retiro (transf. del GNC a CASUR y CREMIL)	0,5
<b>Total</b>	<b>2,9</b>

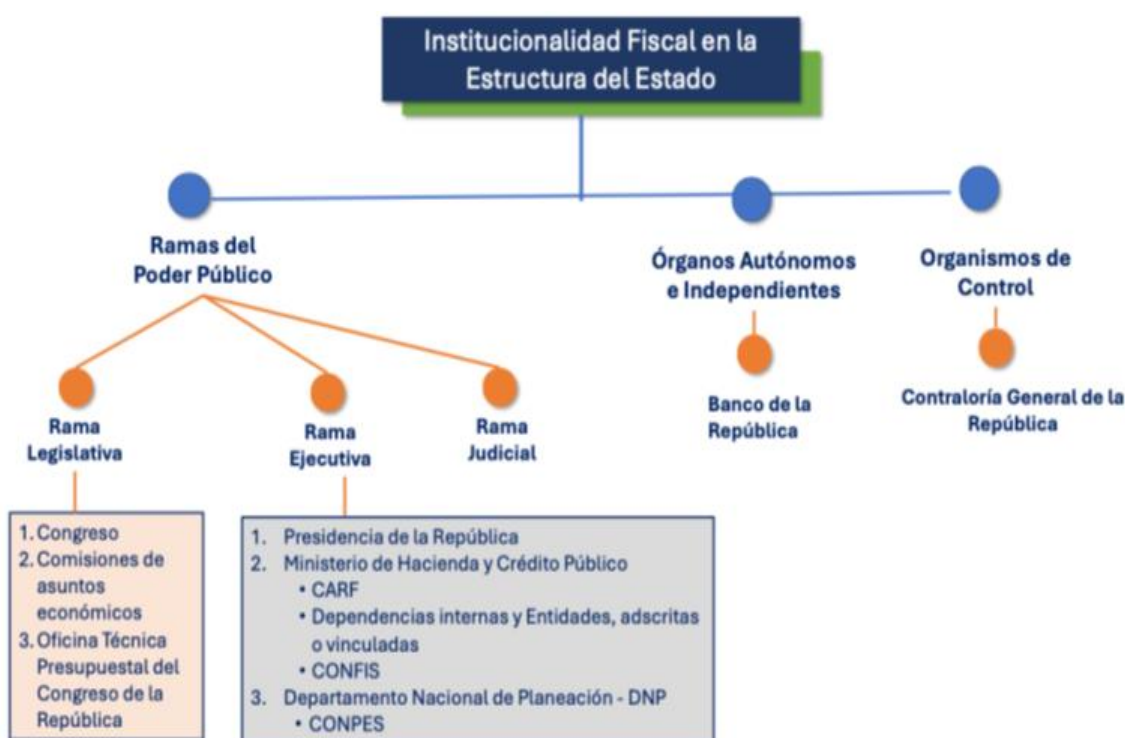
Fuente: MFMP 2025.

## Anexo 2. La institucionalidad fiscal en Colombia

En este Anexo se describe la institucionalidad fiscal en Colombia, en especial en lo que se refiere a la sostenibilidad fiscal y la gestión de la deuda pública; se muestra su estructura y las responsabilidades de las distintas entidades y organismos estatales, en cada etapa de la Política Fiscal.<sup>13</sup>

La ilustración siguiente muestra la estructura institucional fiscal dentro del Estado colombiano:

**Ilustración 1. Institucionalidad Fiscal en la Estructura del Estado**



Fuente: elaboración Caballero (2024) con base en la Constitución Política, CP, y su desarrollo legal

### 2.1. Congreso de la República

El Congreso juega un papel crucial en la definición y control de la política fiscal en Colombia, asegurando que la gestión de los recursos públicos sea transparente, eficiente y alineada con las necesidades del país. Sus principales funciones en este ámbito son las siguientes:

<sup>13</sup> Esta introducción se basa íntegramente en el trabajo de Liliana Caballero (2025). La edición es libre, no incluye comillas, para facilitar la lectura.

**Cuadro 2. Competencias constitucionales del Congreso relacionadas con la gestión fiscal**

Mediante Leyes Ordinarias	Mediante Leyes Marco *	Mediante Leyes Orgánicas **
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas. (art. 150- 3 CP) ***</li> <li>• Estructura de la Administración Nacional ***</li> <li>• Inspección y vigilancia. (art. 150-8 CP)</li> <li>• Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (art. 150-9 CP) ***</li> <li>• Rentas nacionales y gastos de la administración. (art. 150-11 CP) ***</li> <li>• Contribuciones fiscales y parafiscales.</li> <li>• Moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio. (art. 150-13 CP)</li> <li>• Intervención económica. (art. 150-21 y 334 CP)</li> <li>• Banco de la República y funciones de su Junta Directiva. (art. 150-22 CP) ***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito Público. (art. 150-19-a CP) ***</li> <li>• Comercio Exterior y régimen de cambio internacional. (art. 150-19- b CP) ***</li> <li>• Aranceles, tarifas y demás del régimen de aduanas. (art. 150-19- c CP)</li> <li>• Actividades financiera, bursátil, aseguradora y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. (art. 150-19- d CP)</li> <li>• Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y los trabajadores oficiales. (art. 150-19- e CP) ***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações. (art. 151 CP) Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo. (art. 151 CP)</li> </ul>

\* Normas generales, definen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno.

\*\* A ellas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. La decisión debe ser adoptada por la mayoría absoluta (mayoría de los votos de los integrantes de una y otra cámara)

\*\*\* Solo pueden ser expedidas o reformadas a iniciativa del Gobierno

Fuente: elaboración Caballero (2025) con base en la CP

Los temas correspondientes a las Comisiones Permanentes de Asuntos Económicos y el número de miembros, se pueden ver en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Comisiones Permanentes de Asuntos Económicos**

Comisión Permanente Constitucional	Miembros	Temas a cargo
3 <sup>a</sup> .	15 en el Senado 29 en la Cámara de Representantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hacienda y Crédito Público</li> <li>– Impuestos y contribuciones</li> <li>– Exenciones tributarias</li> <li>– Régimen monetario</li> <li>– Leyes sobre el Banco de la República y sistema de banca central</li> <li>– Leyes sobre monopolios</li> <li>– Autorización de empréstitos</li> <li>– Mercado de valores</li> <li>– Regulación económica</li> <li>– Planeación Nacional</li> <li>– Régimen de cambios</li> <li>– Actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.</li> </ul>
4 <sup>a</sup> .	15 en el Senado 27 en la Cámara de Representantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Leyes orgánicas de presupuesto</li> <li>– Sistema de control fiscal financiero</li> <li>– Enajenación y destinación de bienes nacionales</li> <li>– Regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas</li> <li>– Creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales</li> <li>– Control de calidad y precios</li> <li>– Contratación administrativa,</li> </ul>

Por último, la ley creó una Oficina Técnica Presupuestal del Congreso.

### **2.1.1. La Oficina Técnica Presupuestal del Congreso de la República -OATP**

El proyecto de ley orgánica número 152 de 2017 cámara, que posteriormente se sancionaría como la Ley 1985 de 2019 “*por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones*”, justifica en su exposición de motivos la creación de la OATP como una medida para fortalecer al Congreso, modernizar sus procesos, mejorar la toma de decisiones y equilibrar la influencia del Ejecutivo en el ámbito presupuestal y fiscal. Esta oficina proporcionaría información objetiva y análisis independientes, no vinculantes, para enriquecer los debates y los ejercicios de control político en materia económica y fiscal. La puesta en funcionamiento de la OATP no se ha dado hasta el momento debido a que la ley no incluye algunas precisiones que ha debido contemplar.

## **2.2. Rama Ejecutiva**

### **2.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

El MHCP es el órgano central encargado de formular y coordinar la política fiscal y económica. Tiene bajo su supervisión la ejecución del presupuesto nacional y la administración de los recursos públicos. Al interior del MHCP, varias dependencias y organismos se encargan de aspectos específicos de la política fiscal, incluyendo la planeación, la coordinación, y el análisis financiero.

Como entidades adscritas al Ministerio están la Dirección de impuestos y aduanas nacionales, DIAN y la Contaduría general de la nación, CGN

### **2.2.2. Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS**

Organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el rector de la política fiscal y coordina el sistema presupuestal.

Está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del DNP, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público y Tesoro Nacional y el Director de la DIAN.<sup>14</sup>

Los objetivos principales del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, son:

- a) Desarrollar las medidas de carácter fiscal necesarias para asegurar, en concordancia con los planes y programas y la política macroeconómica, el cumplimiento de las prioridades y metas establecidas por el Gobierno en materia de ingresos y gastos públicos;
- b) Hacer compatible con la política fiscal, la programación presupuestal y financiera de los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía

---

<sup>14</sup> Ley 38/89, artículo 18, Ley 179/94, artículo 11 y Decreto 411 de 1990

mixta que se rijan por el régimen de dichas empresas y de las entidades privadas que administren fondos públicos del orden nacional, en lo que respecta a la utilización de estos fondos;

- c) Evaluar la gestión de los organismos y entidades a que se refiere el literal anterior, con el fin de lograr una eficaz y eficiente utilización de los recursos públicos.

Sus funciones son entre otras:

- Dirigir la política fiscal
- Coordinar el sistema presupuestal
- Revisar el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones que presenta el DNP y el CONPES

### **2.2.3. Departamento Nacional de Planeación**

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, cumple un papel central en la planeación de la inversión pública y la programación macroeconómica y fiscal. Asiste al Gobierno en la definición de políticas para la asignación de recursos y hace el seguimiento de los programas de inversión.

### **2.2.4. Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES**

Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en cada sesión <sup>15</sup>.

El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto, el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Director del Departamento Nacional de Planeación <sup>16</sup>.

El DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en cada sesión, entre los cuales se destacan, para el propósito de este estudio, los siguientes: la programación macroeconómica anual, el Plan Nacional de Desarrollo, los estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, las bases y criterios de la inversión pública, el plan financiero del sector público, y el programa de desembolsos de crédito externo del sector público, entre otros.

## **2.3. Banco de la República**

---

<sup>15</sup> <https://www.dnp.gov.co/conpes#>.

<sup>16</sup> Decreto 2148 de 2009.

Si bien el Banco de la República, no es una autoridad fiscal, su rol en la política monetaria y de cambio tiene efectos indirectos sobre la política fiscal. Es el encargado de controlar la inflación y velar por la estabilidad de la moneda, factores que afectan el endeudamiento y la sostenibilidad fiscal.

#### **2.4. Contraloría General de la República -CGR**

La CGR se encarga del control fiscal. En consecuencia, supervisa el uso de los recursos públicos para garantizar que se utilicen de acuerdo con las leyes y regulaciones. También audita el cumplimiento de las metas de política fiscal y asegura la transparencia y eficiencia en el gasto público <sup>17</sup>.

En conclusión, cada uno de los organismos y entidades estatales analizados previamente cumple un rol específico, contribuyendo a la gestión fiscal y al cumplimiento de los objetivos macroeconómicos del país.

---

<sup>17</sup> Artículo 267 de la CP.