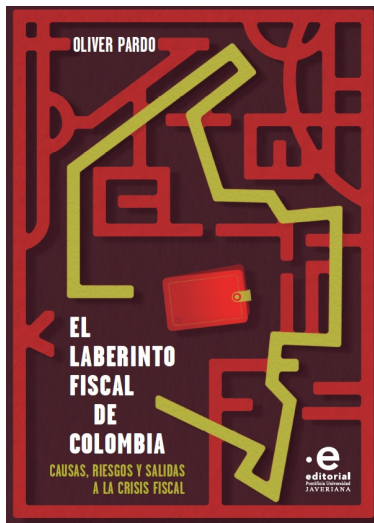


Página del libro



laberintofiscal.co



Librería Nacional



librerianacional.com/
el-laberinto-fiscal-

de-colombia/p

El Laberinto Fiscal de Colombia

Causas, Riesgos y Salidas a la Crisis Fiscal

Oliver Pardo

Director del Centro Javeriano de Competitividad y Profesor Asociado de la Pontificia Universidad Javeriana.

javeriana.edu.co/centro-competitividad

oliverpardoeconomia.com

Mayo de 2026

Contenido

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

¿Cómo aumentar los ingresos?

¿Cómo disminuir los gastos?

¿Cómo viabilizar las reformas?

Contenido

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

¿Cómo aumentar los ingresos?

¿Cómo disminuir los gastos?

¿Cómo viabilizar las reformas?

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

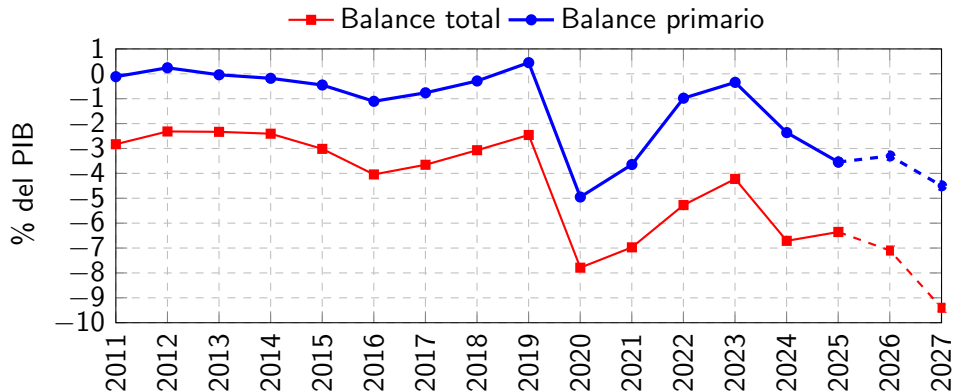
- La consolidación fiscal en Colombia requerirá una combinación políticamente difícil de mayor recaudo, reducción de gasto y aceleración del crecimiento económico.
- Si no se construye el consenso político necesario para ese ajuste, la corrección terminará siendo impuesta por restricciones de liquidez.
- En ese escenario, el ajuste se daría mediante recortes abruptos, congelamiento de apropiaciones, atrasos en pagos y, en un caso extremo, incumplimientos de obligaciones financieras.

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

- El déficit primario alcanzará 4,5 % del PIB en 2027.
- Frenar el crecimiento de la deuda requerirá alcanzar un superávit primario de al menos 1,2 % del PIB.
- ¡Un ajuste de casi 6 puntos del PIB!
- De inmediato queda claro que el ajuste fiscal deberá:
 - Ser gradual.
 - Incluir medidas tanto de ingresos como de gastos.
 - Estar acompañados de políticas que aceleren el crecimiento económico.
- Sin embargo, el paquete de medidas necesario para lograr la consolidación fiscal sumará **más de 6 %** del PIB.

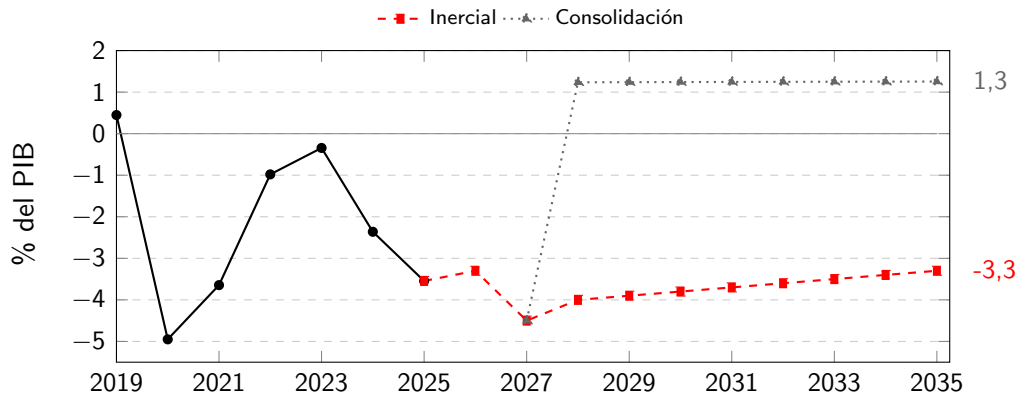
Balance del GNC

Fuente: MHCP y cálculos propios



Líneas discontinuas: proyecciones para 2026 y 2027.

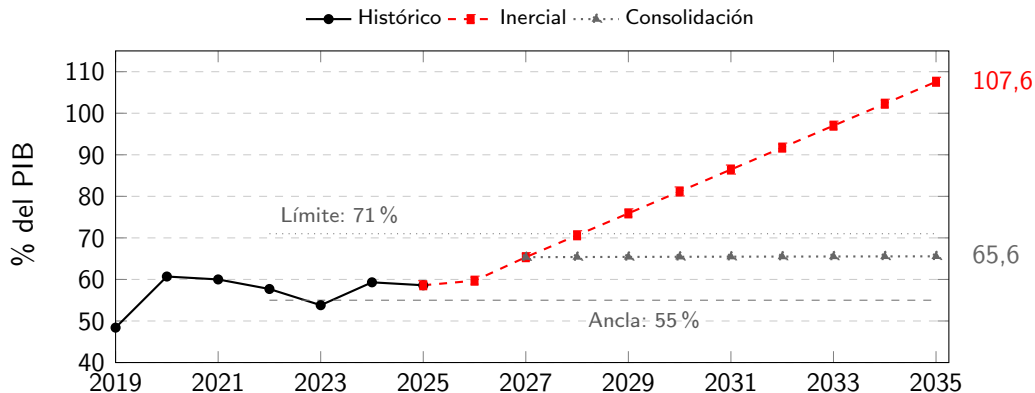
Balance primario del GNC



Fuente: MHCP y cálculos propios.

Datos hasta 2025 en línea continua. Ambos escenarios coinciden hasta 2027.

Deuda neta del GNC



Fuente: MHCP y cálculos propios.

Escenarios desde 2027: $r = 5\%$ y $g = 3\%$. La consolidación comienza en 2028.

Contenido

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

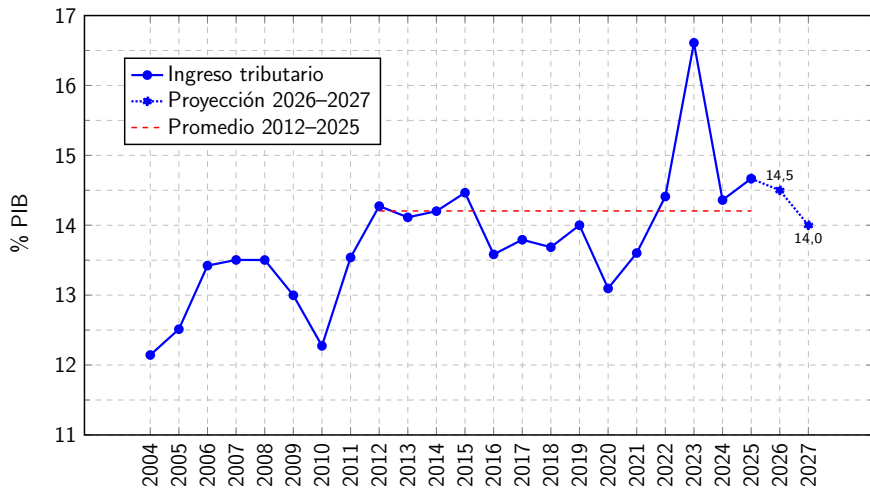
¿Cómo aumentar los ingresos?

¿Cómo disminuir los gastos?

¿Cómo viabilizar las reformas?

Ingresos tributarios del GNC

Fuente: MHCP y cálculos propios



Recaudo esperado de reformas tributarias

Cuadro: Recaudo esperado de reformas tributarias

Ley	Recaudo Esperado (% PIB)
Ley 1943 de 2018	1.2
Ley 2155 de 2021	1.5
Ley 2277 de 2022	2.0

Fuente: Cálculos con base en exposiciones de motivos.

Evolución del Recaudo de los Principales Impuestos (% del PIB)

Año	Renta*	IVA	Resto	Total
2012	6,6	5,5	2,3	14,3
2013	6,7	4,9	2,6	14,1
2014	6,6	5,1	2,5	14,2
2015	6,6	5,2	2,7	14,5
2016	6,8	4,3	2,4	13,6
2017	6,8	4,9	2,0	13,8
2018	7,1	5,0	1,5	13,7
2019	7,0	5,2	1,8	14,0
2020	6,8	4,8	1,5	13,1
2021	6,8	5,2	1,6	13,6
2022	7,2	5,5	1,7	14,4
2023	9,6	5,3	1,8	16,7
2024	7,5	5,0	1,9	14,4

* Incluye recaudo del CREE entre 2013 y 2016.

Recaudo del Resto de Impuestos como % del PIB (2025)

Impuesto	% del PIB
GMF (4x1000)	0,8
Aranceles	0,3
Impuestos a los combustibles y al carbono	0,1
Impoconsumo	0,2
Régimen SIMPLE	0,1
Patrimonio	0,1
Resto	0,2
Total	1,9

Fuente: Balance fiscal del GNC, Ministerio de Hacienda y cálculos propios.

Resto incluye impuestos saludables y a los plásticos, retención en la fuente de inmuebles, normalización y otros.

El total se calcula con cifras sin redondear.

Hipótesis sobre el estancamiento

- Tarifas por encima de las que maximizan el recaudo.
- Economía política de las reformas tributarias.
- Deficiencias administrativas de la DIAN.

Brecha tributaria

- Brecha tributaria = evasión + gasto tributario
- Evasión = 8,6 % del PIB.
- Gasto tributario = 8,5 % del PIB.
- **Bajo el marco tributario de referencia, el GNC debería estar recaudando más del 30 % del PIB**

Cuadro: Evasión por tipo de impuesto

Impuesto	Recaudo (2025) % del PIB	Evasión (2019) % del PIB	Evasión (2019) % del recaudo*
IVA	5,3	1,8	34 %
Renta de personas jurídicas	6,0	5,7	95 %
Renta de personas naturales	1,5	1,1	73 %

* Cociente entre la evasión estimada para 2019 y el recaudo de 2025. El porcentaje muestra un orden de magnitud y no una comparación para un mismo año.

Fuentes: Evasión con base en Lora et al. (2021). Recaudo con cálculos propios a partir del Balance del GNC del Ministerio de Hacienda.

Cuadro: Gasto tributario por tipo de impuesto

Impuesto	Recaudo (2025) % del PIB	Gasto tributario (2023) % del PIB	Gasto tributario (2023) % del recaudo*
IVA	5,3	5,6	106 %
Renta de personas jurídicas	6,0	1,3	22 %
Renta de personas naturales	1,5	1,6	107 %

* Cociente entre el gasto tributario estimado para 2023 y el recaudo de 2025. El porcentaje muestra un orden de magnitud y no una comparación para un mismo año.

Fuentes: Gasto tributario con base en el MFMP 2025. Recaudo con cálculos propios a partir del Balance del GNC del Ministerio de Hacienda.

Brecha tributaria

- Evasión: Problema administrativo (¿y político?)
- Gasto Tributario: Problema legal y jurídico:
 - Sobretasas.
 - Marchitar los beneficios tributarios que no esten:
 - Especificados en el Estatuto Tributario.
 - Cuantificados en el PGN.
- Articulación: El marchitamiento de beneficios simplifica la tributación y facilita la reducción de tarifas, lo cual ayuda con el cumplimiento.
- El marchitamiento es, sin embargo, un desafío jurídico y político enorme.

Aportes sobre el IBC: dependientes e independientes

Aportes \ IBC	1 SMLMV		2 SMLMV		4 SMLMV		10 SMLMV	
	Dep.	Ind.	Dep.	Ind.	Dep.	Ind.	Dep.	Ind.
Salud (Empresa)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	0,0
Salud (Trab.)	4,0	12,5	4,0	12,5	4,0	12,5	4,0	12,5
Pensión (Empresa)	12,0	0,0	12,0	0,0	12,0	0,0	12,0	0,0
Pensión (Trab.)	4,0	16,0	4,0	16,0	4,0	16,0	4,0	16,0
Riesgos Laborales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Caja de C. F.	4,0	2,0	4,0	2,0	4,0	2,0	4,0	2,0
SENA e ICBF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0
Fondo solidaridad	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	24,5	31,0	24,5	31,0	25,5	32,0	39,0	36,0

Nota: ARL corresponde a la tarifa mínima, redondeada a 0,5 %. Para independientes, la afiliación a caja de compensación (2 %) y, según la modalidad contractual, a ARL puede ser voluntaria.

Fuente: elaboración propia con base en UGPP y el artículo 114-1 del Estatuto Tributario; colaboración de Mauricio Salazar.

Composición de los Ingresos y Rentas Líquidas de las Personas Naturales

Tipo de renta	Como % del total de los ingresos brutos	Como % del total de renta líquidas
Rentas de trabajo	38 %	61 %
Rentas no laborales	42 %	17 %
Pensiones	7 %	12 %
Ganancias ocasionales	7 %	3 %
Rentas de capital	5 %	6 %
Dividendos	1 %	1 %

Elaboración propia con base en estadísticas de la DIAN del año gravable 2023

Contenido

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

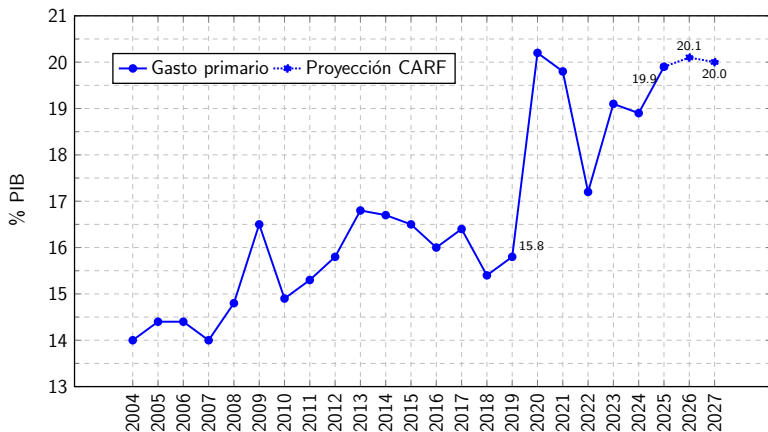
¿Cómo aumentar los ingresos?

¿Cómo disminuir los gastos?

¿Cómo viabilizar las reformas?

Gastos del GNC

Fuente: MHCP y CARF



Desagregación del gasto primario

Fuente: MHCP

Concepto	2019	2025	Aumento
Inversión	1.7	2.7	0.9
Gastos de personal*	2.7	2.8	0.1
Adq. Bienes y Servicios	0.7	0.8	0.1
Transferencias**	10.6	13.6	3.0
Gasto Primario	15.8	19.9	4.1

* Incluye contribuciones inherentes a la nómina

** Excluye contribuciones inherentes a la nómina

Desagregación de transferencias

Fuente: Cálculos propios con base en MHCP

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

^a Incluye bonos pensionales

^b Incluye 4.4 de los 9 puntos del antiguo CREE

^c Corresponde a 4 de los 9 puntos del antiguo CREE

^d Incluye 0.6 de los 9 puntos del antiguo CREE

^e Incluye FOMAG, Deudas y Sentencias, FOME y FNG y otras

** Excluye reclasificación por contribuciones a la nómina

Nómina de la Nación presupuestada para 2025

Cuadro: Nómina de la Nación presupuestada para 2025

Sector	Cargos (Miles)	Costo (% PIB)
1. Rama Ejecutiva	98	0,6
2. Militares y Policía	511	1,5
3. Judicial, Legislativa y otros	88	1,0
Financiación x PGN (1+2+3)	696	3,1
4. SGP Educación	362	2,1
5. SGP Salud	49	0,2
6. Universidades	55	0,3
Financiación x Transferencias (4+5+6)	467	2,6
Gran Total	1163	5,8

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Presidencial del PGN 2025.

Nómina de la Nación (Anexos Presidenciales PGN)

Sector	2023	2024	2025	2026
Costo para la Nación (% PIB)				
Rama Ejecutiva (1)	0.4	0.9	0.6	0.6
Militares y Policía (2)	1.4	1.4	1.5	1.7
Leg / Jud / Fisc / OrgAut (3)	0.8	1.0	1.0	1.0
Total PGN (1+2+3)	2.6	3.4	3.1	3.3
SGP Educación (4)	1.8	1.9	2.1	2.2
SGP Salud (5)	0.2	0.2	0.2	0.2
Universidades (6)	0.3	0.3	0.3	0.3
Total Transferencias (4+5+6)	2.3	2.4	2.6	2.7
Gran Total	4.9	5.8	5.8	6.0

Salud y Pensiones elevarán el gasto

- Se puede lograr un recorte de más de dos puntos del PIB revirtiendo los aumentos en la inversión, en el subsidio a los combustibles y en otras transferencias. Sin embargo, persistirán presiones adicionales:

Rubro	2026	2036	Cambio
Salud	3,4	4,5	+1,1
Colpensiones	1,7	2,5	+0,8
Total	5,1	7,0	+1,9

Porcentaje del PIB.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.

Contener el gasto en salud y pensiones

- La consolidación fiscal difícilmente será posible sin contener las presiones de gasto en salud y pensiones.
- Para **salud** se requiere:
 - Buscar fuentes de financiación por fuera del PGN.
 - Retornar a un plan de beneficios explícitos.
- Para **pensiones** se requiere:
 - Reformas paramétricas.
 - Gravar las pensiones con el impuesto de renta.
 - Revisar el mandato constitucional de pensión mínima de un salario mínimo.

El SGP genera presiones adicionales

- El Acto Legislativo de 2024 aumenta progresivamente el SGP del 25 a casi el 40 % de los ingresos de la Nación.
- El CARF proyecta que el SGP pase de 4,4 % del PIB en 2026 a 5,8 % en 2037: un aumento bruto de 1,4 puntos.
- **La presión neta dependerá de cuánto gasto del GNC sea efectivamente sustituido.**
- Con equivalencia entre costo de competencias y recursos transferidos no habría impacto fiscal... aparentemente.

El problema con el SGP es que cada ingreso genera un gasto automático

- Inevitablemente, una reducción de al menos 3 puntos del PIB en el déficit primario deberá realizarse a través de aumentos en los ingresos.
- No obstante, **la fórmula del SGP** implica que cada 100 pesos de ingresos adicionales generan eventualmente al menos 25 pesos de gasto.
- Por lo tanto una reducción del déficit primario de **3 puntos del PIB** a través de un aumento de los ingresos en realidad requiere un **recaudo** adicional de **4 puntos del PIB**.
- Con Ley de Competencias, el aumento del recaudo eventualmente tendría que ser aún mayor: cerrar un déficit de 3 puntos del PIB requeriría **5 puntos** adicionales de recaudo.

Resumiendo

- La **consolidación fiscal** requiere:
 - Recortes en la inversión y otras transferencias.
 - Contención del gasto en pensiones y salud.
 - Posponer la Ley de Competencias.
 - Reformular al SGP como porcentaje del PIB.
 - Marchitar beneficios tributarios.
 - Reformar administrativamente a la DIAN.
- La gradualidad requerirá de una **nueva regla fiscal**.

Medidas de gasto

- **FEPC:** Eliminar subsidio al diésel.
- **Inversión:**
 - Mantener la suspensión de vigencias futuras.
 - Llevar al mínimo el gasto de inversión discrecional.
 - Flexibilizar APP.
- **Personal:** Revertir el aumento presupuestado del gasto de personal.
- **Salud:**
 - Acotar y condicionar los beneficios del PBS.

Medidas de gasto

■ Pensiones:

- Reforma Paramétrica.
- Impuesto a Pensiones,
- Contribuciones al Fondo de Solidaridad Pensional.

■ SGP:

- Aplazar la Ley de Competencias hasta que no culmine la consolidación fiscal.
- Preferiblemente introducir un nuevo Acto Legislativo para definir SGP como % del PIB.

Contenido

¿Qué tan profundo es el laberinto fiscal?

¿Cómo aumentar los ingresos?

¿Cómo disminuir los gastos?

¿Cómo viabilizar las reformas?

¿Cómo viabilizar las reformas?

- En el prefacio del libro escribo: *“Un manejo fiscal responsable contribuye a mantener tasas de interés más bajas, creando un entorno favorable para la inversión privada, la generación de empleo y el crecimiento económico”*.
- Pero en un país donde el votante medio es **autoempleado** y no tiene acceso al **crédito formal**, este argumento probablemente **no** resulta convincente.
- Menos aún si el ajuste se asocia con medidas como reducir el acceso a servicios de salud o gravar con IVA la canasta familiar.
- En ese escenario, será natural que mucha gente pregunte por qué los acreedores no deben asumir al menos parte del ajuste.
- ¿Hace esto políticamente inviable un ajuste fiscal?

¿Cómo viabilizar las reformas?

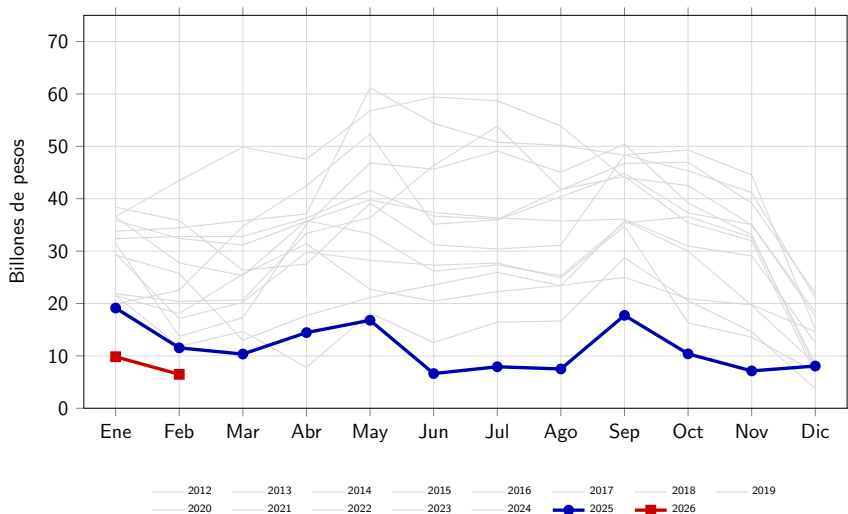


Figura: Depósitos del Tesoro Nacional - Pesos Constantes de Febrero de 2026

¿Cómo viabilizar las reformas?

- La necesidad de ajuste aumentará a medida que se estrechen las condiciones de liquidez.
- Mientras el mercado continúe financiando al Gobierno, el ajuste podrá seguir aplazándose.
- Pero si se interrumpe el acceso al financiamiento, la **restricción de liquidez** terminará forzándolo.

¿Cómo viabilizar las reformas?

- En ese escenario, la crisis de caja se traducirá en **recortes abruptos, congelamiento de apropiaciones y atrasos en pagos**, con riesgo incluso para el **servicio de la deuda**.
- El Gobierno podría obtener liquidez transitoria recurriendo a **organismos multilaterales**, que probablemente condicionarían su apoyo a un **paquete de ajuste**.
- Si las presiones de liquidez se agravan y el acceso al financiamiento se cierra de forma persistente, tampoco puede descartarse una **reestructuración de la deuda**.

Tenedores de Deuda Pública Interna - Dic 2019

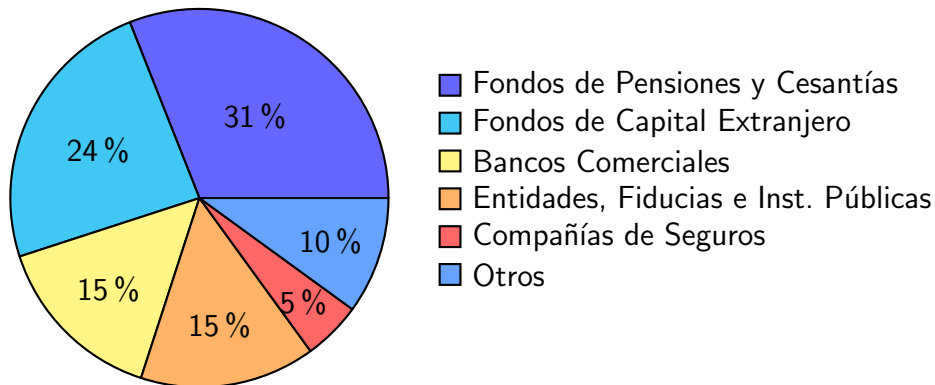


Figura: Distribución de tenedores de deuda interna - Dic 2019

Fuente: Cálculos con base en Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Tenedores de Deuda Pública Interna - Dic 2024

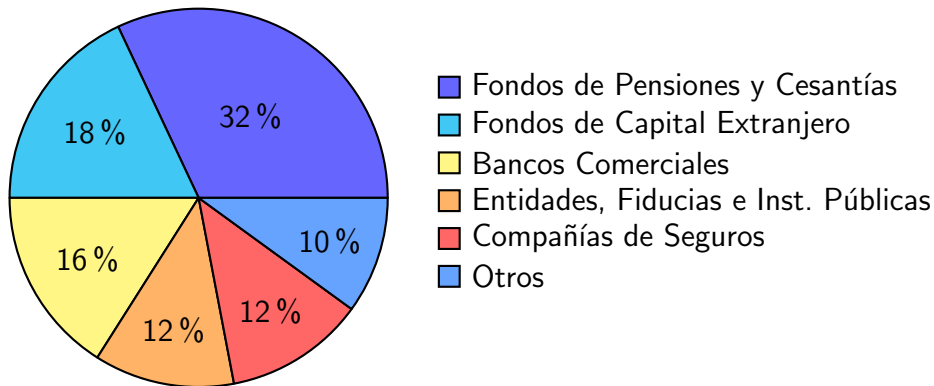


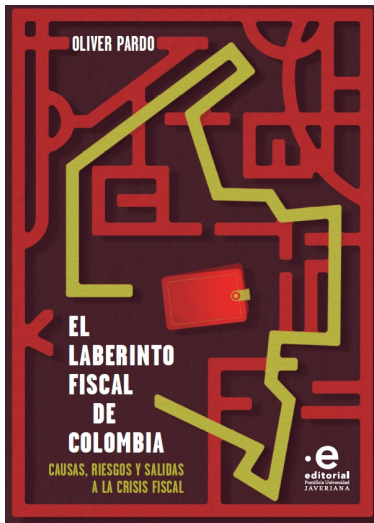
Figura: Distribución de tenedores de deuda interna - Dic 2024

Fuente: Cálculos con base en Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Página del libro



laberintofiscal.co



Librería Nacional



librerianacional.com/
el-laberinto-fiscal-

de-colombia/p