OBSERVATORIO ECONÓMICO
Nota de Coyuntura
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

BOGOTÁ D.C., | NOVIEMBRE DE 2026

Ley de Rescate Económico y la necesidad de reformar el sistema tributario y el Estado

Análisis del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, radicado por el Gobierno del presidente Abelardo de la Espriella y propuestas del Instituto de Ciencia Política.

Óscar José Torrealba Hernández
Director de Investigaciones

Dirección ejecutiva
Carlos Augusto Chacón Monsalve

RESUMEN

La Ley de Rescate Económico responde a una situación fiscal urgente, pero mantiene y, en varios aspectos, profundiza los problemas del sistema tributario colombiano. El Instituto de Ciencia Política advierte que las reformas sucesivas no han corregido un sistema que concentra las cargas en pocos contribuyentes y castiga la producción, la inversión y el empleo formal. Atender la emergencia fiscal no puede seguir aplazando la discusión sobre qué sistema tributario y qué Estado necesita Colombia.

Esta nota evalúa el sistema tributario y la Ley de Rescate a partir de cuatro principios: simplicidad, no voracidad, no regresividad y no recesividad, con la estabilidad como condición transversal. El análisis del articulado se presenta en el Indicador de Afinidad con la Libertad Económica (IALE), donde el proyecto obtuvo 39 sobre 100 puntos (restringe parcialmente). El ICP sostiene que la ley debe aprobarse, pero no en bloque, y propone una reforma estructural del sistema tributario acompañada de una reforma del Estado.

1 **La emergencia fiscal es consecuencia de una discusión estructural aplazada.** Colombia aprobó 21 reformas tributarias entre 1990 y 2022, y cerca del 85 % del presupuesto sigue comprometido en gastos inflexibles. El ICP propone reformar el Estado para gastar menos y mejor, con el déficit cero como meta a mediano plazo.

2 **El sistema tributario colombiano cobra mucho a pocos y la Ley de Rescate mantiene varios de sus problemas.** La tarifa de renta empresarial del 35 % es la segunda más alta de la OCDE. Aunque el proyecto alivia algunas cargas a las sociedades y al patrimonio, aumenta las de las personas naturales de ingresos medios y el empleo formal.

3 **El mayor esfuerzo fiscal de la Ley de Rescate recae sobre los contribuyentes, no sobre la reducción del gasto.** Según cálculos del ICP, los impuestos y las cargas sobre la nómina aportarían cerca del 2,7 % del PIB desde 2028, frente a recortes de gasto de entre el 0,7 % y el 1 %.

4 **Algunas medidas de la Ley de Rescate incentivan el incumplimiento tributario y pueden favorecer el contrabando.** El proyecto introduce un cuarto perdón tributario en menos de un año y aumenta los impuestos a cigarrillos y bebidas alcohólicas. Una simulación citada en la nota estima que el contrabando de cigarrillos podría superar el 90 % del mercado con el impuesto propuesto, favoreciendo los ingresos de las redes criminales.

5 **La Ley de Rescate contiene medidas positivas que deben fortalecerse, pero no debe aprobarse en bloque.** El ICP respalda los recortes de gasto, la disciplina fiscal y los alivios a las sociedades y al patrimonio. Recomienda excluir los perdones tributarios, el régimen especial para la gran inversión y las mayores cargas sobre la nómina, y condicionar la ampliación de las bases del IVA y la renta a menores tarifas.

INTRODUCCIÓN

La Ley de Rescate Económico se discute contra el reloj, y el debate se ha concentrado en lo que el proyecto grava, recorta o perdona. Aquí interesa una pregunta anterior: qué sistema tributario y **qué Estado necesita Colombia para dejar de vivir de emergencia en emergencia.**

El argumento parte de tres premisas:

Primero, la urgencia es real, pero nace de no haber tenido a tiempo la discusión estructural, y aplazarla otra vez asegura la próxima crisis.

Segundo, un sistema tributario se puede juzgar con principios conocidos y compartidos; el colombiano se aparta de casi todos, y la Ley de Rescate trabaja dentro de esa estructura.

Tercero, ninguna reforma tributaria bastará sin una reforma del Estado. Plantear que hay que escoger entre atender la emergencia y dar esa discusión es un falso dilema: la urgencia está, precisamente, en tenerla lo antes posible.

La emergencia es la consecuencia de una discusión aplazada

El proyecto de presupuesto de 2027 dejó el problema en evidencia. El servicio de la deuda absorbe el 24,5 % del presupuesto, el mayor registro en dos décadas; la

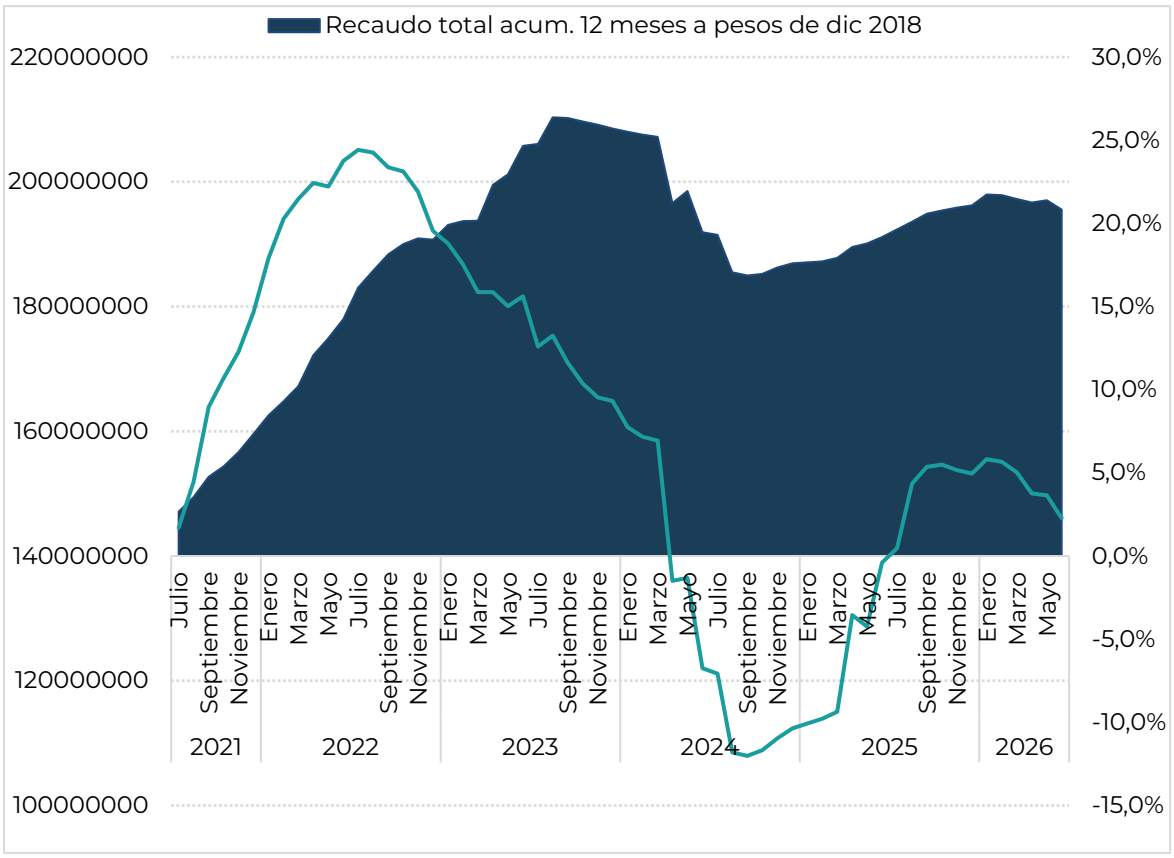
inversión cae al 13,7 %, y los ingresos corrientes pasan del 16,8 % al 14,8 % del PIB. Aun así, el equilibrio de ese presupuesto dependía de un ajuste tributario permanente de 1,4 % del PIB que no estaba aprobado (ICP, 2026a). La Ley de Rescate es, en buena medida, ese ajuste.

Nada de esto era imprevisible. El Instituto venía advirtiendo que el recaudo real caía desde agosto de 2023 (figura 1) y que la economía crecía apoyada en sectores informales y poco intensivos en capital, mientras se contraían la minería y la industria, que sostienen buena parte de la tributación (ICP, 2025b; ICP, 2025c).

Cuando el producto crece por la vía de la informalidad, el crecimiento deja de convertirse en recaudo. Y con cerca del 85 % del presupuesto comprometido en rubros inflexibles (ICP, 2025a), el gasto que crece por inercia pide más ingresos, la base formal no los entrega, y el faltante se cubre con deuda o con otra reforma.

La figura 1 muestra que el recaudo real, acumulado en doce meses, alcanzó su máximo a mediados de 2023, cayó hasta el tercer trimestre de 2024 y, pese a la recuperación de 2025, sigue por debajo de ese nivel.

***Figura 1.* Recaudo total acumulado (12 meses) a pesos de diciembre de 2018. Julio 2021 - junio 2026**



Fuente: *DIAN. Estadísticas de Recaudo mensual por tipo de Impuesto 2000 - 2026. Cálculos Observatorio Económico ICP.*

Entre 1990 y 2022, Colombia aprobó 21 reformas que modificaron el Estatuto Tributario, en promedio una cada 18 meses (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2022). Con todas ellas, en el Índice de Competitividad Fiscal el país pasó del puesto 27 en 2014 al último lugar entre 2022 y 2024, y hoy es penúltimo entre los 38 países de la OCDE (ICP, 2026b).

La urgencia de aprobar la Ley de Rescate es comprensible, la caja no espera. Pero si cada emergencia se resuelve con un parche, éste se vuelve la norma al momento de hacer política fiscal, y así lo demuestra la historia reciente. Las dos agendas pueden avanzar a la vez. Los recortes de nómina, contratación y compras pueden ejecutarse desde ya, y el mismo proyecto pide facultades extraordinarias para reorganizar entidades, que es el espacio natural para decidir qué debe hacer el Estado y qué no.

El proyecto permite, además, separar lo que sirve a la emergencia de lo que debe esperar la discusión de fondo, como se propone al final de esta nota. Recortar por recortar dura poco. Una reforma del Estado con acuerdos amplios y reglas estables es lo que impide volver a este punto dentro de dos años o menos.

Los principios de un buen sistema tributario

Los principios para evaluar un sistema tributario no son nuevos. La OCDE trabaja con los formulados en Ottawa en 1998 (OECD, 2014): neutralidad, según la cual el impuesto no debe favorecer unas formas de actividad sobre otras y quienes están en situaciones similares deben tributar de forma similar; eficiencia, que exige que cumplir y administrar el impuesto cueste lo menos posible; certidumbre y simplicidad, para que las reglas sean claras y el contribuyente pueda anticipar las consecuencias de sus decisiones; efectividad y equidad, para que el sistema recaude lo previsto, en el momento previsto, sin doble imposición ni vacíos que faciliten la evasión; y flexibilidad, para que se adapte a los cambios tecnológicos y comerciales.

La Tax Foundation, autora del Índice de Competitividad Fiscal, resume los suyos en simplicidad, transparencia, neutralidad y estabilidad (Tax Foundation, s. f.). **El denominador común es claro, pocas excepciones, bases amplias, reglas simples, trato igual y certidumbre en el tiempo.** Sobre ese terreno, el ICP evalúa el sistema colombiano con cuatro principios y una condición transversal:

- **Simple.** El contribuyente entiende cuánto paga y por qué, y cumplir le cuesta poco.

- **No voraz.** El sistema no concentra la carga en unos pocos contribuyentes ni cobra más de una vez sobre el mismo peso. Es decir, ningún ingreso ni capital debería pagar dos veces por el mismo hecho económico.

- **No regresivo.** La carga no pesa más sobre quien menos tiene. La regresividad, sin embargo, debe medirse en términos netos, como propone la metodología del *Commitment to Equity:* lo que cada hogar paga menos lo que recibe en transferencias y servicios públicos (Lustig, 2018).

Un sistema que presta con calidad los servicios que corresponden al Estado puede ser progresivo, aunque alguno de sus impuestos no lo sea; uno que devuelve poco o mal servicio se traduce en una expoliación al ciudadano, por muy progresivas que sean sus tarifas.

- **No recesivo.** El impuesto no castiga la producción, la inversión ni la contratación. En otras palabras, grava el disfrute de la riqueza y alivia su producción.

La condición transversal es la estabilidad. La inversión se decide a plazos largos y necesita saber qué reglas la regirán durante toda su vida útil. De esa inversión dependen el empleo y los ingresos de las personas, que también necesitan reglas estables para decidir dónde trabajar, ahorrar y vivir.

De esos principios se derivan dos criterios de diseño:

1. **Principio de sustitución tributaria**: toda ampliación de una base debe sustituir un tributo existente o reducir una tarifa, de modo que la estructura se simplifique y la carga de quienes ya pagan no crezca. El recaudo total puede aumentar, porque la base es más amplia y la carga se reparte entre más contribuyentes.

2. **Recaudar y redistribuir son tareas distintas**, y mezclarlas produce instrumentos que cumplen mal ambas funciones.

El sistema tributario y la reforma frente a los principios

El detalle de cada medida y su calificación están en el IALE (ICP, 2026c). Aquí interesa el patrón: en cada principio, el sistema actual se aparta de lo deseable, y la reforma trabaja dentro de esa estructura y, en varios frentes, la acentúa.

Simplicidad. El ciudadano paga renta, IVA, impuesto al consumo, impuestos específicos, el 4 por mil y aranceles, y además le retienen en la fuente parte de su ingreso antes de que se determine su renta. Para quien invierte desde o hacia el exterior, el país ofrece apenas 16 convenios para evitar la doble imposición, frente a un promedio de 75 en la OCDE (ICP, 2026b).

La Ley de Rescate amplía el IVA sin retirar ninguna de esas capas (solo deroga un tributo menor, el impuesto a los plásticos de un solo uso), sube los impuestos específicos y añade un régimen de renta para la gran inversión, con tarifas y reglas propias.

No voracidad. La tarifa de renta empresarial, de 35 %, es la segunda más alta de la OCDE, casi once puntos por encima del promedio, y, de acuerdo con el Índice de Competitividad Fiscal 2026, Colombia es uno de los cuatro países de la OCDE que cobran un impuesto anual al patrimonio neto.

Un mismo ahorro puede pagar impuestos cuando genera utilidades, cuando se reparte, cuando se acumula, cuando circula por el sistema financiero y cuando se hereda (ICP, 2026b). Del otro lado, la base es mínima: de los 6,2 millones de

personas que declararon renta por el año gravable 2023, solo el 39 % liquidó un impuesto mayor que cero (DIAN, 2024). El sistema cobra mucho a pocos.

La reforma alivia a las sociedades y a los grandes patrimonios, y eso va en la dirección correcta, porque reduce el cobro múltiple sobre el mismo capital. El problema es cómo se financia ese alivio: con más renta y más cotización en salud de las personas naturales de ingresos medios. La minoría formal y visible vuelve a pagar la cuenta. Un sistema mejor diseñado buscaría mecanismos más inteligentes y menos dolorosos.

No regresividad. El IVA colombiano cubre menos del 36 % del consumo final, una de las tres coberturas más bajas de la OCDE (ICP, 2026b). Las excepciones benefician sobre todo a quien más consume: según la propia exposición de motivos, de cada 100 pesos que cuestan las exclusiones, el decil más rico captura 27 y el más pobre 4 (MHCP, 2026). Ampliar la base es razonable, siempre que la tarifa baje.

La Ley de Rescate la amplía con el 19 % intacto y compensa a los hogares pobres con una devolución que casi siempre depende de la factura electrónica, que rara vez existe en la tienda de barrio. La clase media no recibe compensación alguna y paga a la vez más IVA, más renta y más salud.

No recesividad. Colombia permite recuperar en valor presente apenas el 74 % de lo que una empresa invierte en maquinaria, frente al 86 % en la OCDE (ICP, 2026b), y cada trabajador formal carga aportes que funcionan como un impuesto a contratar. La reforma encarece ese impuesto: recorta la exoneración de aportes y sube la cotización de los independientes. Con más de la mitad de los ocupados en la informalidad (DANE, 2026), gravar más el empleo formal es cobrar más a quienes se quedan dentro y darles una razón más para salir.

Estabilidad y neutralidad. Aquí la reforma se aparta de los principios de tres maneras.

El perdón tributario. Desde diciembre de 2025, tres decretos de emergencia económica ofrecieron reducciones de sanciones e intereses: el 1474 de 2025, luego declarado inexequible por la Corte Constitucional (sentencia C-079 de 2026); el 0240 de 2026; y el 1419 de 2026, dictado tras el terremoto de agosto, cuya reducción de sanciones aplica en todo el país. La Ley de Rescate trae un cuarto perdón tributario en menos de un año y permite, además, normalizar activos ocultos pagando un impuesto del 15 %. Si el Estado perdona con esa regularidad, la conducta económicamente racional es no pagar y esperar el próximo alivio.

La estabilidad a la venta. El régimen para la gran inversión ofrece tarifas reducidas y dieciséis años de reglas congeladas, una promesa que Colombia ya hizo y retiró dos veces (ICP, 2026c). Ofrecerla como privilegio es reconocer que la regla general no es estable. Y rompe la neutralidad, porque la tarifa pasa a depender del tamaño del proyecto.

Los impuestos que alimentan el delito. La ley llevaría el componente específico del cigarrillo a $11.200 por cajetilla desde 2028, 2,5 veces el de 2026, y reajustaría cada año por encima de la inflación los impuestos a licores, cervezas y cigarrillos. La exposición de motivos reconoce que el contrabando es una problemática

generalizada en Colombia, estimando que representa el 22,8 % del mercado del alcohol y el 16,9 % del mercado de cigarrillos; la medición de la Federación Nacional de Departamentos lo ubica en el 36 % en 2024, frente a cerca del 13 % en 2016 (FND e Invamer, 2024, citado en Mejía y Lozano, 2026).

Frente a este debate, el Ministerio de Hacienda sostiene que los impuestos y los precios no son necesariamente los principales determinantes del contrabando. Apoyándose en literatura internacional y en el antecedente de la reforma tributaria de 2016, argumenta que pesan más factores como la gobernanza, la capacidad de control y la disponibilidad de productos ilícitos, y que el impuesto puede reducir el consumo sin un aumento proporcional de la ilegalidad. La misma exposición reconoce, sin embargo, que la literatura no tiene consenso sobre el efecto de esa reforma en el contrabando (MHCP, 2026).

Para estimar qué pasaría con un impuesto mayor, Mejía y Lozano (2026) construyeron un modelo calibrado con datos del mercado colombiano, en el que los fumadores reparten su consumo entre cigarrillos legales e ilegales según la diferencia de precio. Según esa simulación, con el impuesto que propone la ley el contrabando superaría el 90 % del mercado y las rentas de las redes criminales pasarían de unos $ 395.000 millones a más de $ 900.000 millones al año[1]. Las redes que capturan esa renta son estructuras criminales estables, que comparten rutas con el narcotráfico (Rico y Wiesner, 2018). Un impuesto así las fortalece y obliga después al Estado a gastar más en seguridad para enfrentarlas. El ICP lo advirtió hace años, más impuestos y una política eficaz contra el crimen son, en este mercado, objetivos incompatibles (Garay y Cermeño, 2021).

El balance. El Gobierno presenta la ley como un ajuste que descansa en el gasto, al que atribuye cerca del 70 % del esfuerzo (MHCP, 2026). Reclasificadas según su naturaleza, las medidas de la propia ley dicen otra cosa: los impuestos y las cargas sobre la nómina aportan cerca de 2,7 % del PIB desde 2028, y los recortes de gasto, entre 0,7 % y 1 %[2]. Quien rescata al Estado es el contribuyente.

Recaudar, redistribuir y gastar bien

La devolución del IVA que crea la reforma, llamada EfectIVA, ilustra el segundo criterio de diseño enunciado antes, recaudar y redistribuir son tareas distintas. Cuando el impuesto se usa para redistribuir, el Estado cobra a todos para devolver a algunos, y el hogar pobre adelanta con su propia caja un impuesto que después, con trámite y con demora, se le reintegra.

[1] El modelo de Mejía y Lozano (2026) representa a un consumidor que reparte su consumo entre cigarrillos legales e ilegales según la diferencia de precio, al Estado que cobra el impuesto sobre los legales y a un contrabandista que abastece la demanda ilegal. Sus parámetros se calibran con estimaciones previas para Colombia sobre la sensibilidad de la demanda al precio y la sustitución hacia el contrabando, y con la participación ilegal observada. Los resultados son simulaciones y dependen de esos supuestos, entre ellos que el contrabando puede expandirse sin que suba su costo. Por su parte, conviene resaltar el estudio del ICP y la Federación Nacional de Departamentos, que encontró una relación positiva entre las alzas del impuesto al cigarrillo y el contrabando (Garay y Cermeño, 2021), y el estudio de Rico y Wiesner (2018) que afirma que los puertos de entrada del contrabando coinciden con las rutas de salida de la cocaína.

[2] Cálculo del ICP con base en la tabla 14 de la exposición de motivos (MHCP, 2026), reclasificando cada medida según su naturaleza: impuestos netos, 1,86 % del PIB en 2028 y 1,91 % en 2030; cargas sobre la nómina, 0,78 % y 0,84 %; recortes de gasto, 0,74 % y 1,01 %.

Hay una pregunta anterior. ¿De qué sirve devolver el IVA si la salud, la educación, la seguridad y las vías siguen llegando tarde y mal? La verdadera devolución al ciudadano es un Estado concentrado en lo esencial, que preste con calidad los servicios que le corresponden. Mientras ese Estado se construye, la protección a los más vulnerables debe ser simple y no depender de una factura.

Gastar bien también exige cambiar la forma en que actúa el Estado. En ese sentido, el ICP propone avanzar hacia un modelo de gobierno en red, en el que el Estado define los resultados, financia y supervisa su cumplimiento, mientras empresas y organizaciones compiten por ejecutarlos de manera más eficiente y a menor costo. Este modelo permite ampliar la capacidad de respuesta cuando las necesidades lo exigen y reducirla cuando desaparecen, sin mantener plantas de personal y estructuras administrativas que dejan de ser necesarias (Goldsmith y Eggers, 2004).

El modelo de gobierno en red no debe confundirse con la contratación de personas naturales por prestación de servicios, que con frecuencia funciona como una nómina paralela y que la propia Ley de Rescate recorta. Cuando está bien diseñado, el modelo reduce el costo de prestar cada servicio; cuando está mal diseñado, solo traslada el gasto de la nómina a los contratos. Por eso, exige capacidades que hoy el Estado tiene poco desarrolladas: definir resultados, diseñar contratos y medir su cumplimiento.

El Estado que hace posible otro sistema tributario

Un sistema de bases amplias y tarifas moderadas solo es sostenible si el Estado que financia gasta menos y mejor. El modelo que el ICP ha propuesto a través de su hoja programática L3P "Liberar el Potencial de las Personas y del País" es el de un Estado limitado, eficiente y orientado a resultados, que reserva para sí lo que no puede delegar (justicia, seguridad y defensa, y reglas claras) y se apoya en el sector privado para ejecutar y prestar servicios (ICP, 2025d; ICP, 2026a).

Su reforma tiene ejes concretos: un presupuesto de base cero que obligue a justificar cada programa por sus resultados; la fusión de entidades afines y la eliminación de las redundantes; el gobierno en red; y la reducción de trámites, en un país donde abrir una empresa exige en promedio 1.952 horas y mantenerla activa, 2.620 al año (ICP, 2025a).

La disciplina fiscal es parte de esa reforma. En la actualización del Plan Financiero de agosto de 2026, el Ministerio de Hacienda estimó que, sin medidas, el déficit total del Gobierno Nacional Central llegaría a 8,2 % del PIB en 2026, con un déficit primario de 4,4 %. Tras un recorte del gasto primario de alrededor de 0,5 puntos del PIB, la meta de cierre para 2026 quedó en un déficit total de entre 7,2 % y 7,4 % del PIB, y un déficit primario de entre 3,3 % y 3,7 % (MHCP, 2026).

Con este punto de partida, el déficit cero es una meta de mediano plazo, que se alcanza con reglas fiscales exigibles. Se justifica por principio: un Estado que asume compromisos por encima de lo que recauda no es sostenible.

Cuando se endeuda año tras año, compite con empresas y hogares por el mismo ahorro y encarece el crédito para todos, empezando por la micro y la pequeña

empresa, y al final las consecuencias las paga la gente. Las reglas que hacen más exigible la regla fiscal, como la Cuenta de Control que crea el proyecto de ley, van en la dirección correcta en cuanto a generar mayor disciplina fiscal, siempre que las desviaciones amparadas en la cláusula de escape no queden por fuera de la cuenta y la conviertan en la salida habitual (ICP, 2026c).

La experiencia de los sistemas mejor calificados confirma que el diseño pesa tanto como el nivel de las tarifas. Estonia, primera en el Índice de Competitividad Fiscal por decimotercer año consecutivo, grava solo las utilidades que se reparten, grava el suelo y no el patrimonio, no tiene impuesto a las transacciones financieras y aplica a las personas una tarifa única con un monto exento (ICP, 2026b). Alivia la producción de riqueza y apoya el recaudo en su disfrute. Colombia hace lo contrario.

◀ CONSIDERACIONES DESDE EL ICP

De lo anterior surgen dos posiciones del ICP: una sobre el sistema que el país necesita y otra sobre lo que puede hacerse ya, durante el trámite de la Ley de Rescate.

Sobre el sistema. La emergencia es la oportunidad para una reforma estructural que reemplace la arquitectura actual. El ICP propone avanzar en este orden:

1. **La reforma del Estado.** Definir qué Estado se quiere: cuáles son sus funciones, cuáles los límites de su intervención y cómo opera. El primer paso es el programa de Fusión, Reducción o Eliminación de Entidades (FREE) que propone el ICP, identificar y fusionar, reducir o suprimir los ministerios, departamentos administrativos y entidades adscritas o vinculadas que carecen de justificación estratégica o aportan poco valor al ciudadano, para romper la inercia institucional y eliminar funciones duplicadas.

   A ese programa se suman un presupuesto de base cero con evaluación por resultados, un modelo de gobierno en red para ejecutar y prestar servicios y la simplificación de trámites, con reglas fiscales más exigentes y el déficit cero como meta de mediano plazo. Las facultades extraordinarias que pide el proyecto son el espacio natural para aplicar el programa FREE, y no para crear nuevas entidades.

2. **Una tarifa única de renta para las personas, con un mínimo exento.** Reemplaza los tramos y la maraña de rentas exentas y deducciones. Aunque la tarifa sea la misma para todos, el mínimo exento hace que quien gana más pague una proporción mayor de su ingreso total, y desaparecen los incentivos a fraccionar ingresos para buscar beneficios.

3. **Una tarifa única de renta para todas las empresas, sin regímenes especiales**. Con deducción inmediata de la inversión para todas, cualquiera que sea su tamaño o sector, y una red más amplia de convenios para evitar la doble imposición.

4. **Un IVA que, si se amplía, lo haga bajo el principio de sustitución tributaria.** Una base amplia con una tarifa más baja, que permita retirar los gravámenes que hoy se superponen, como el impuesto al consumo, los impuestos específicos y el 4 por mil, con la debida compensación a los departamentos cuyas rentas dependen hoy de esos gravámenes.

5. **Una nómina sin cargas que castiguen el empleo.** Con aportes a la seguridad social simples, portables y proporcionales.

Sobre el trámite. La Ley de Rescate tiene que discutirse y aprobarse, pero no en bloque. El Congreso debe separar lo que responde a la emergencia de lo que reproduce los problemas del sistema.

Lo que el congreso debe aprobar y fortalecer

- Los recortes de personal, contratación y compras, haciendo permanentes los topes que hoy vencen en 2030.
- La Cuenta de Control de la regla fiscal, siempre que las desviaciones amparadas en la cláusula de escape también se registren en ella.
- La reducción de la tarifa de renta de las sociedades y el alivio al impuesto al patrimonio.
- La derogación del impuesto a los plásticos de un solo uso.
- El programa de enajenación de activos y la agilización de la venta de participaciones accionarias del Estado. Sus recursos reducen las necesidades de financiamiento, pero no cierran el déficit. Y el programa se limita a los bienes que las entidades no necesitan para sus funciones: la discusión debe ir más allá y definir en qué empresas y sectores el Estado no tiene por qué seguir siendo propietario.

Lo que no debe quedar en la ley:

- El nuevo perdón tributario y la normalización de activos ocultos, que premian a quien no cumple.
- El régimen especial para la gran inversión, que debe sustituirse por la deducción inmediata de la inversión para todas las empresas.
- Las mayores cargas sobre la nómina, que encarecen el empleo formal.
- La indexación automática de los impuestos a licores, cervezas y cigarrillos por encima de la inflación, que alimenta el contrabando.

Lo que, si se mantiene, debe cambiar de sentido:

- La ampliación de la base del IVA solo es aceptable si en la misma ley baja la tarifa, y la devolución EfectIVA debe reemplazarse por esa tarifa más baja.

- La ampliación de la base de la renta de las personas naturales solo es aceptable con tarifas más bajas, en la dirección de una tarifa única con mínimo exento; el adelanto de la tarifa del 39 % a ingresos menores debe retirarse.

Estas decisiones dejan un faltante. Los recortes de gasto del proyecto suman entre 0,7 % y 1 % del PIB; el grueso del ajuste, cerca de 2,7 % del PIB, proviene de impuestos y cargas sobre la nómina, una cifra neta que ya descuenta las rebajas de tarifas. Ese faltante debe cubrirse primero con más reducción del gasto, empezando por la fusión, reducción y eliminación de entidades (FREE).
Si aun así la emergencia exige ingresos adicionales, deben ser transitorios, con fecha de vencimiento expresa en la propia ley y atados al compromiso de tramitar la reforma estructural en un plazo definido. Toda ampliación de base, transitoria o permanente, debe seguir el principio de sustitución tributaria.

CONCLUSIÓN

La urgencia es real y amerita acciones inmediatas. Pero la urgencia mayor es discutir ahora qué Estado y qué sistema tributario necesita el país. Colombia puede aprobar otra reforma que cobre más sobre la misma estructura y esperar la siguiente crisis, o puede usar este momento para dar esa discusión, que no puede seguir siendo aplazada.

El sistema que el país necesita es simple, estable, no voraz, ni regresivo ni recesivo. Grava el disfrute de la riqueza y alivia su producción. Y solo es posible con un Estado limitado, eficiente y orientado a resultados, que funcione en red y que tenga el déficit cero como meta. Es una discusión que exige grandes acuerdos; por eso hay que tenerla ahora, mientras la emergencia obliga a todos a sentarse a la mesa. Es la manera de liberar el potencial de las personas y del país.

REFERENCIAS

Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2022). Sistema tributario. En *Informe Nacional de Competitividad 2022-2023*. https://compite.com.co/wp-content/uploads/SISTEMA-TRIBUTARIO-22.pdf

Corte Constitucional de Colombia. (2026). *Sentencia C-079 de 2026* [Comunicado n.° 15, 15 de abril de 2026].

Decreto Legislativo 1474 de 2025. (2025, 29 de diciembre). Expedido en el estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 1390 de 2025.

Decreto Legislativo 0240 de 2026. (2026, 12 de marzo). Expedido en el estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 150 de 2026.

Decreto Legislativo 1419 de 2026. (2026, 17 de septiembre). Medidas transitorias en materia tributaria, aduanera y cambiaria con ocasión del terremoto del 10 de agosto de 2026.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2026, 13 de octubre). *Ocupación informal: trimestre móvil junio-agosto 2026* [Boletín técnico]. https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-jun-ago2026.pdf

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN]. (2024, 1 de noviembre). *Entre el 12 de agosto y el 24 de octubre, colombianos pagaron $21,77 billones por impuesto de renta 2023* [Comunicado de prensa n.° 082]. https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/NG-Comunicado-de-Prensa-082-2024.aspx

Garay, J. L., y Cermeño, C. C. (2021). *Estudio sobre el contrabando de cigarrillos desde una perspectiva tributaria: complejidad, instituciones, evidencia y propuestas de reforma*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Federación Nacional de Departamentos. https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2023/03/ESTUDIO-SOBRE-EL-CONTRABANDO-DE-CIGARRILLOS-DESDE-UNA-PERSPECTIVA-TRIBUTARIA-2021.pdf

Goldsmith, S., y Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2025a). *Del déficit a la eficiencia: nuevos enfoques para el gasto público en Colombia. Recomendaciones para el Congreso de la República* [Observatorio Legislativo]. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga y Fundación Konrad Adenauer. https://icpcolombia.org/del-deficit-a-la-eficiencia-nuevos-enfoques-para-el-gasto-publico-en-colombia/

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2025b). *Fallas del Estado en la gestión fiscal: anatomía de una crisis previsible en Colombia* [Observatorio Económico]. ISBN 978-628-97683-5-0. https://icpcolombia.org/fallas-del-estado-en-la-gestion-fiscal-anatomia-de-una-crisis-previsible-en-colombia/

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2025c). *Un crecimiento sin capital: la trampa de la aparente recuperación económica de Colombia* [Observatorio Económico]. ISBN 978-628-97683-0-5. https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2026/06/Un-crecimiento-sin-capital_-la-trampa-de-la-aparente-recuperacion-economica-de-Colombia.docx-1-1.pdf

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2025d). *L3P: Liberar el potencial de las personas y del país* [Documento de estrategia programática]. https://icpcolombia.org/l3p-una-hoja-de-ruta-para-liberar-el-potencial-de-las-personas-y-del-pais/

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2026a). *Presupuesto General de la Nación 2027: corregir el déficit es el primer paso, pero la solución de fondo es reformar el Estado* [Nota de coyuntura, Observatorio Económico]. https://icpcolombia.org/presupuesto-general-de-la-nacion-2027-corregir-el-deficit-es-el-primer-paso-pero-la-solucion-de-fondo-es-reformar-el-estado/

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2026b). *Índice de Competitividad Fiscal 2026: Colombia sigue entre los últimos de la OCDE por cómo grava el capital* [Nota de coyuntura, Observatorio Económico]. https://icpcolombia.org/indice-de-competitividad-fiscal-2026-colombia-sigue-entre-los-ultimos-de-la-ocdepor-como-grava-el-capital/

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2026c). *Ley de Rescate Económico: análisis del texto radicado en las comisiones económicas* [Indicador de Afinidad con la Libertad Económica, IALE]. https://www.icpiale.org

Lustig, N. (Ed.). (2018). *Commitment to Equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press y CEQ Institute.

Mejía, D., y Lozano, J. M. (2026). *Impuestos al cigarrillo, contrabando, recaudo fiscal e ingresos del crimen organizado* (Documento CEDE-CESED). Universidad de los Andes, Facultad de Economía. https://lanotaeconomica.com.co/wp-content/uploads/2026/04/Documento-CEDE-CESED-2026-Daniel.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP]. (2026). *Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, «Ley de Rescate Económico»: articulado y exposición de motivos*. Cámara de Representantes.

OECD. (2014). Fundamental principles of taxation. En *Addressing the tax challenges of the digital economy* (pp. 29–34). OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/fundamental-principles-of-taxation_5jxv8zhcggxv.pdf

Rico, D. M., y Wiesner, D. (2018). *El contrabando de cigarrillos y el crimen organizado en Colombia y Ecuador*. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2023/03/El-contrabando-de-cigarrillos-y-el-crimen-organizado-en-Colombia-y-Ecuador-PMI-ICP.pdf

Tax Foundation. (s. f.). *Principles of sound tax policy*. https://taxfoundation.org/taxedu/principles/