



Q•NOMOS
INTELIGENCIA DE DECISIONES

NÚMERO

01

**RADIOGRAFÍA
DE COYUNTURA**

La Ley de Rescate Económico

Lectura del articulado y contraste de las cifras del proyecto de ley radicado el 29 de octubre de 2026.

Documento descriptivo. La evaluación de impacto aparecerá en la serie Monitor Presupuestal.

INFORME TÉCNICO

OCTUBRE DE 2026

Q•NOMOS S.A.S.
Bogotá, Colombia
contacto@qnomos.lat



www.qnomos.lat



RADIOGRAFÍA DE COYUNTURA · N.º 01

La Ley de Rescate Económico

Lectura del articulado y contraste de las cifras del proyecto de ley radicado el 29 de octubre de 2026

EDICIÓN Y ELABORACIÓN

QNOMOS S.A.S.

NIT 902.093.781-4 · Bogotá, Colombia

GERENCIA GENERAL

Edwin Fernando Pacheco Rodríguez

edwin.pacheco@qnomos.lat

COMUNICACIONES

Edgar Laiton · edgar.laiton@qnomos.lat

PUBLICACIÓN

30 de octubre de 2026

INFORMACIÓN UTILIZADA

Proyecto radicado el 29 de octubre de 2026. GEIH y SECOP a agosto, ejecución del PGN a septiembre de 2026.

Fuentes documentales consultadas hasta el 30 de octubre de 2026.

Cita sugerida del informe

QNOMOS S.A.S. (2026). La Ley de Rescate Económico: lectura del articulado y contraste de las cifras del proyecto de ley radicado el 29 de octubre de 2026. Radiografía de Coyuntura, n.º 01. Bogotá, Colombia.

© 2026 QNOMOS S.A.S.

Contacto institucional: contacto@qnomos.lat

Fotografía de portada: Casa de Nariño, Bogotá. Miguel Olaya, Wikimedia Commons, CC BY-SA 2.0

(<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>). Recorte y duotono: QNOMOS; adaptación bajo la misma licencia.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Casa_de_Nariño.jpg



Contenido

Radiografía de Coyuntura · N.º 01

Resumen ejecutivo.....	4
Objetivo y alcance de este informe.....	5
1. Qué pide el Gobierno al Congreso.....	6
2. El punto de partida fiscal.....	9
3. De dónde sale el ajuste.....	11
4. El tamaño del Estado: personal, contratos, transferencias y fondos.....	15
5. Salud: quién pone la plata nueva.....	20
6. IVA y EfectIVA.....	26
7. Renta de personas, empresas e inversión.....	30
8. Visión departamental.....	35
9. La nueva regla fiscal.....	39
10. Consistencia documental y aspectos por precisar.....	40
11. Preguntas para precisar alcance e implementación.....	42
Glosario.....	44
Anexo A. Método.....	45
Anexo B. Fuentes y trazabilidad.....	47
Referencias.....	47

ACERCA DE LA SERIE

Radiografía de Coyuntura es la serie de análisis rápido de QNOMOS. Examina, en los días siguientes a su aparición, decretos, proyectos de ley y hechos de coyuntura de orden nacional e internacional con consecuencias económicas, fiscales o institucionales para Colombia. Cada número explica qué dice el documento o qué ocurrió, cómo se relacionan sus piezas y qué muestran los datos disponibles, sin modelar escenarios propios.

La serie privilegia la oportunidad sin renunciar a la verificación: cada número se publica poco después del hecho, con las fuentes identificadas y las cifras contrastadas.

Resumen ejecutivo

El 29 de octubre de 2026 el Ministerio de Hacienda radicó en la Cámara el proyecto de Ley de Rescate Económico: 340 páginas y 106 artículos sobre gasto, seguridad social, impuestos, inversión, finanzas territoriales y regla fiscal. Este informe describe sus disposiciones y justificaciones, distingue las estimaciones del Gobierno de las comprobaciones de QNOMOS e identifica diferencias documentales y aspectos que requieren precisión durante el trámite.

Según el Gobierno, la ley mejoraría el balance primario del Gobierno Nacional Central en 2,35 % del PIB en 2027 y en 4,09 % en 2030. Con otras medidas que irían por decreto y por el Plan Nacional de Desarrollo, el ajuste llegaría a 4,73 %. Aun con todo el paquete, la deuda neta se estabilizaría cerca de 64 % del PIB. Ese nivel supera el ancla de 55 % y cae dentro de la franja de alerta, entre 63 % y 71 %, que la misma reforma introduce en la regla fiscal.

Lo que encontramos

- **El bloque llamado «reducción del Estado» incluye aportes e impuestos.** Las partidas de gasto que estima el Gobierno equivalen a entre 21 % y 25 % del efecto de la ley, y a entre 8 % y 17 % sin la fila de eficiencia, que agrupa instrumentos de gasto, flexibilización presupuestal y manejo de liquidez sin un desglose identificado. El «cerca del 70 %» del texto solo se reproduce sumando aportes, impuestos y unas «otras medidas» que no se describen.
- **El recorte de personal incluye órganos con autonomía.** El artículo 16 fija una reducción nominal de 20 % en 2028, salvo los integrantes de la fuerza pública. En 2026, 19,4 de los 38,8 billones de la base presupuestal ilustrativa corresponden a órganos fuera de las facultades del Ejecutivo. El artículo 9 prevé sus planes internos de austeridad; conviene precisar cómo se articulan con la reducción y sus salvaguardas.
- **La distribución salarial del proyecto se aproxima con microdatos.** En la GEIH de enero a agosto de 2026, 83,2 % de los asalariados privados que cotizan gana hasta dos mínimos, frente a 83,5 % en la exposición. El ejercicio de aportes usa salarios observados y supuestos distintos del cálculo fiscal; no lo reproduce ni demuestra que esté errado. Hace falta conciliar ambos cálculos.
- **Los nuevos aportes crean escalones.** Como se cobran sobre todo el salario, para un empleador sujeto a las tarifas generales un trabajador apenas por encima de 2 salarios mínimos cuesta unos 210 mil pesos más al mes que uno en el umbral, y 394 mil en 3 salarios mínimos. Unos 209 mil asalariados formales ganan entre 1,9 y 2 salarios mínimos.
- **Antes de la devolución, la ampliación del IVA expone más a los hogares pobres.** Pasan a 19 % alimentos que hoy no pagan IVA, como frutas, plátano, tomate, cebolla y legumbres secas, que pesan más en la canasta de los hogares pobres. Varios cambios, como el de los licores, rigen

desde la promulgación, antes que la devolución EfectIVA, que tendría un límite de hasta 5,5 UVT mensuales por persona.

- **Hay diferencias entre la exposición y las listas de IVA propuestas.** La exposición anuncia que ciertos alimentos conservarían su exclusión. Fuera de las salvedades regionales, las listas de los artículos 42 y 46 no incluyen quesos, legumbres secas ni sal. La comparación debe hacerse por partida, sin generalizar a todos los lácteos o granos.
- **Se identifican cifras que requieren conciliación.** La serie anual de contratos de la exposición produce 5,7 % de crecimiento compuesto o 6,5 % de promedio aritmético de variaciones, frente al 8,0 % citado. El ahorro de personal y el costo de la renta empresarial de 2028 también requieren conciliar bases, vigencias y denominadores con la Tabla 14.
- **Las rentas de licores, cerveza y tabaco pesan mucho en varios departamentos.** Equivalen a 30,4 % de los ingresos corrientes presupuestados de Cundinamarca en 2024. El artículo 37 usa como referencia el recaudo mensual de 2026, actualizado por inflación en licores y cerveza y por inflación más cuatro puntos en tabaco; la diferencia va a la ADRES y, si es negativa, se descuenta de giros posteriores. Esa referencia no es una garantía de recaudo.

Aspectos que requieren precisión

- **El calendario.** Varias medidas tienen fecha del 1 de enero de 2027 y la rebaja de renta exige que la ley rija antes del año gravable; entre la radicación y el fin de las sesiones ordinarias hay 48 días.
- **Estimaciones y desgloses pendientes.** No se identificó un detalle de las «otras medidas» de ajuste ni una estimación separada del costo del RUGE o del recaudo de la derogatoria parcial sobre telefonía y datos. Para el RUGE, la exposición supone inversión adicional; falta una cuantificación que permita examinar ese supuesto.
- **Aspectos de aplicación por precisar.** Entre ellos están la articulación de los planes de austeridad de órganos autónomos con el recorte, el ajuste de financiación de SENA e ICBF, la selección de tarifas de salud según ingreso o base de cotización y la absorción de faltantes persistentes en las rentas departamentales. Se distinguen de las materias expresamente remitidas a reglamento.

Objetivo y alcance de este informe

Para qué es. Ofrecer una lectura inicial del articulado, explicar sus justificaciones y contrastar las cifras disponibles. El propósito es facilitar el examen público de la propuesta, con fuentes y límites visibles. La evaluación de impacto corresponde a un estudio separado de la serie Monitor Presupuestal.

Qué abarca. Se leyeron completos el proyecto radicado y el documento «ABC» que lo acompaña. Como el original es un escaneo sin capa de texto, las tablas y toda cifra dudosa del proyecto se cotejaron contra la imagen de la página. Las cifras se contrastaron con seis fuentes: los microdatos de la GEIH de 2022 a 2026; los contratos registrados en SECOP I y II; la ejecución mensual del Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2019 a 2026; los ingresos de la Nación por impuesto; las ponderaciones del IPC por grupo de ingreso del DANE; y la información fiscal y social de los departamentos. Se verificaron antecedentes seleccionados en el corpus jurídico y fuentes oficiales; esto no constituye una revisión exhaustiva de toda la normativa vigente ni un dictamen de constitucionalidad.

Límites. El informe es descriptivo. No proyecta recaudo, crecimiento ni inflación, y no corre modelos propios. Las cifras de 2027 a 2030 son del Gobierno. Cuando QNOMOS aplica una regla del proyecto a datos observados de 2026, el resultado se presenta como cuenta descriptiva: indica el orden de magnitud con los datos de hoy y no anticipa lo que ocurrirá cuando cambien salarios, precios o conductas.

Cómo leer las cifras. Los valores están en pesos corrientes salvo indicación. Un billón equivale a un millón de millones. Los porcentajes del PIB son los del proyecto. Para pasarlos a pesos se usa el PIB implícito en el ABC, unos 2.170 billones en 2027 y 2.580 billones en 2030, y para 2028 se interpola uno de 2.300 billones. Según la fila del ABC que se tome, el PIB de 2027 podría estar entre 2.130 y 2.170 billones, de modo que las conversiones son aproximadas. Las páginas citadas son las del PDF radicado. La información llega hasta el 30 de octubre de 2026.

Enfoque. Cada observación identifica su evidencia y alcance. Se separan diferencias internas por conciliar, diferencias entre exposición y articulado, resultados no reproducidos con los insumos empleados, remisiones reglamentarias y preguntas de diseño. Las justificaciones y proyecciones del Gobierno se atribuyen a su fuente, sin tratarlas como resultados comprobados.

1. Qué pide el Gobierno al Congreso

La pregunta: ¿qué contiene exactamente el proyecto?

El expediente reúne el oficio de radicación firmado por el ministro de Hacienda, Miguel Gómez Martínez, un resumen ejecutivo (pp. 4–6), la exposición de motivos (pp. 7–207) con una bibliografía de más de cien referencias, y el articulado (pp. 219–339). La carátula no trae número de radicación. El Gobierno presenta la ley como el instrumento principal de una estrategia de consolidación fiscal más amplia. Según el propio texto, la ley contiene todas las medidas de ajuste de 2027 y más del 75 % de las de 2028 a 2030. El resto llegaría por el Plan Nacional de Desarrollo y por actos administrativos (p. 29).

La exposición organiza las medidas en seis pilares: reducción del Estado y recomposición de las fuentes de la seguridad social; devolución del IVA y recorte de beneficios tributarios; promoción de la economía; atracción de capitales; credibilidad fiscal; y control de la evasión y el contrabando. El articulado sigue un orden parecido, pero no idéntico. La Tabla 1 resume qué hace cada parte y sus principales fechas de vigencia y plazos.

Tabla 1. Mapa del articulado

Parte	Arts.	Qué hace	Vigencia y plazos principales
Reducción del gasto del Estado	2–19	Aplaza o no programa transferencias sin concepto del CONFIS; excedentes de fondos al Tesoro; programa de eficiencia; facultades extraordinarias por seis meses; austeridad; bienes y servicios al IPC; venta de activos; personal –20 % en 2028 en todos los órganos del presupuesto salvo la fuerza pública; costos de contratos de prestación de servicios –50 % en 2027	Promulgación
Fuentes de la seguridad social	20–37	Exoneración de aportes solo hasta 2 salarios mínimos; cotización del trabajador de 4 % a 8 %; regímenes especiales; un punto de las cajas a la ADRES; FOSFEC; bonos para el deslizamiento de rentas vitalicias; saldos de traslados pensionales; IVA de 19 % a licores; licores, tabaco, vapeadores y cerveza con nuevas bases y tarifas	Arts. 20–21 y reparto del art. 37: 1-ene-2027; IVA de licores: vigencia de la ley; tabaco: tarifas de 2027 y 2028; licores y cerveza: sin fecha propia (ver nota)
EfectIVA y base del IVA	38–46	Devolución por persona de 100 %, 50 %, 40 % y 30 %; IVA a juegos por internet; nuevas listas de excluidos y exentos; combustibles	1-ene-2028; juegos: promulgación
Renta de personas naturales	47–51	Tope de renta exenta laboral en 630 UVT; tramo de 9 % y tarifa de 39 %; límite global de 1.180 UVT; retención en la fuente	Año gravable 2027
Otros ingresos	52–56	Loterías al 30 %; carbono con tarifas mayores y fondo nuevo; bebidas endulzadas con edulcorantes	2027 y 2028
Empresas y territorios	57–68	Renta de 33 % y 31 %; sobretasa financiera hasta 2030; tasa mínima solo para multinacionales; endeudamiento territorial a 140 %; vigencias futuras; titularización; patrimonio hasta 2030	Renta, sobretasa y patrimonio: año gravable 2027; reglas territoriales: regla general del art. 106
Inversión y normalización	69–71	RUGE: estabilidad por 16 años, renta de 20 % o 26 % según el año de inicio; normalización de activos al 15 % y de cryptoactivos al 5 %	RUGE: solicitudes hasta 2029 (APP: 2031); normalización: 30-jun-2027
Regla fiscal y pensiones	72–81	Metas de balance primario neto estructural por decreto; cuenta de control; correctivos con deuda de 63 % y 71 %; cláusula de escape más estricta; CARF; deudas con el FONPET	Metas a 31-mar-2027
Evasión, DIAN y alivios	82–104	Política contra el contrabando; cryptoactivos; sanciones de facturación; facultades sobre la carrera de la DIAN; umbral penal; alivios para obligaciones en mora	Promulgación; alivios a 30-jun-2027
Disposiciones finales	105–106	Dieciséis artículos con carácter orgánico; derogatorias	Promulgación

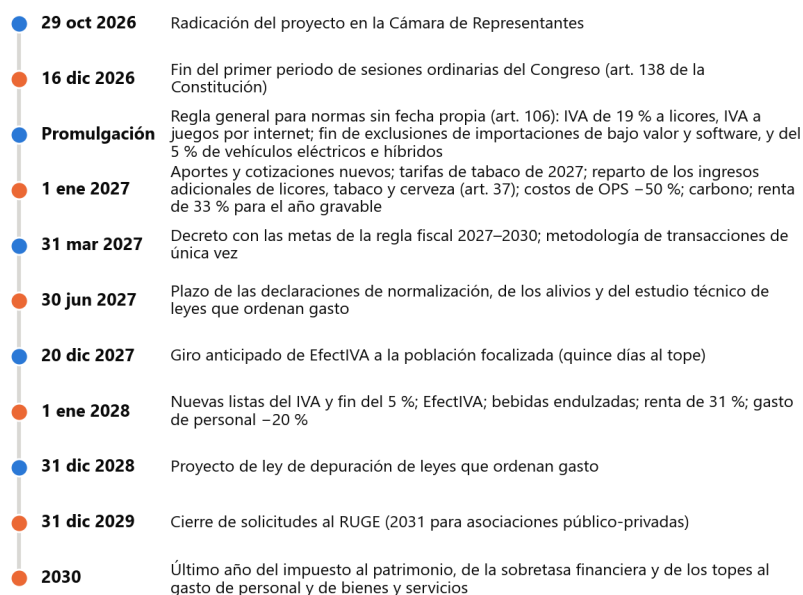
Fuente: articulado del proyecto, pp. 219–339. Salvo disposiciones particulares, la ley rige desde su promulgación (art. 106). Los artículos 28 y 36 fijan nuevas tarifas de licores y cerveza sin fecha propia, mientras el artículo 37 reparte los ingresos adicionales que se generen desde el 1-ene-2027; la coordinación de esas fechas requiere precisión. Elaboración de QNOMOS.

El calendario pesa tanto como las cifras (Gráfico 1). El proyecto rige desde su promulgación, salvo disposiciones con fecha propia (artículo 106). Desde la promulgación regirán, entre otros, el IVA de 19 % a los licores, el IVA a los juegos por internet y la eliminación de varios tratamientos del IVA:

importaciones de bajo valor, software y servicios en la nube, vehículos eléctricos e híbridos y otras partidas que hoy pagan 5 %. Los nuevos aportes y cotizaciones, el recorte de los costos de contratación y la rebaja de la renta empresarial tienen fecha expresa en 2027. El artículo 338 de la Constitución impide aplicar cambios en tributos de periodo, como el impuesto de renta, al periodo que ya está en curso cuando la ley entra en vigencia. Por eso el propio proyecto advierte que la ley debe regir antes del año gravable 2027 (p. 134). Entre la radicación y el 16 de diciembre, cuando termina el primer periodo de sesiones ordinarias, hay 48 días para cuatro debates.

GRÁFICO 1

Calendario de las medidas: algunos cambios del IVA llegarían antes que la devolución



Fuente: articulado del proyecto (arts. 16, 17, 20, 21, 27, 28, 32, 36, 37, 38, 40, 41, 54, 56, 57, 66, 69-71, 72, 99-104, 106) y art. 138 de la Constitución. Las tarifas de licores y cerveza (arts. 28 y 36) no tienen fecha propia.

Las nuevas listas de bienes excluidos y exentos, el fin de la tarifa de 5 % y la devolución EfectIVA empiezan el 1 de enero de 2028, con un giro anticipado a más tardar el 20 de diciembre de 2027. Algunos cambios del IVA llegarían, por tanto, antes que la devolución. El recorte de 20 % del gasto de personal es de 2028. El impuesto al patrimonio quedaría vigente solo hasta 2030, y el RUGE recibiría solicitudes hasta el 31 de diciembre de 2029, o hasta 2031 en el caso de las asociaciones público-privadas.

EN LLANO

el proyecto no es una reforma tributaria aislada. Es un paquete que mezcla recortes, impuestos, aportes a la salud, reglas para los territorios y una nueva regla fiscal. Sus piezas dependen unas de otras, y muchas solo funcionan si la ley se aprueba antes de que termine 2026.

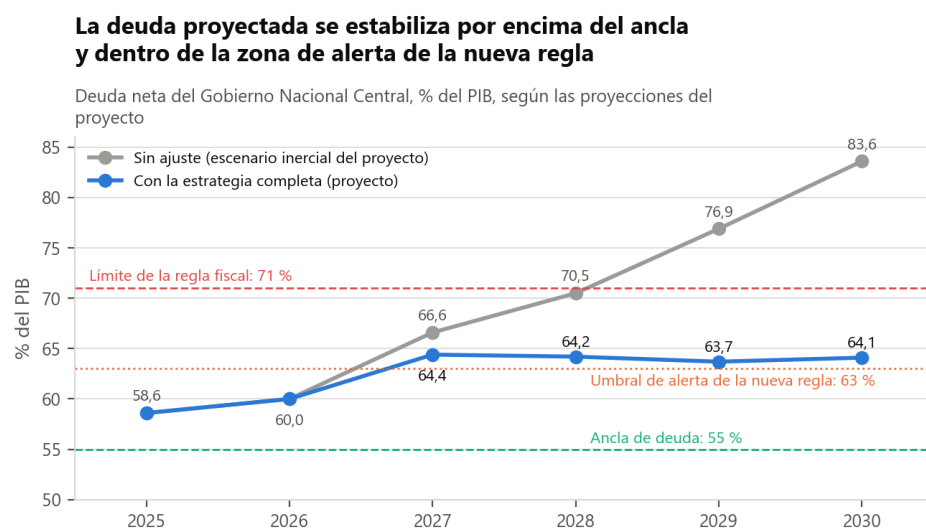
2. El punto de partida fiscal

La pregunta: ¿qué problema dice resolver el proyecto?

El diagnóstico de la exposición (pp. 7–21) parte de un deterioro rápido. El balance primario del Gobierno Nacional Central promedió $-0,5$ % del PIB entre 2000 y 2019 y $-2,6$ % entre 2020 y 2025; cerró 2025 en $-3,5$ %. La deuda neta pasó de $46,7$ % del PIB en 2019 a $58,6$ % en 2025. El gasto total llegó a $22,7$ % del PIB, unos 3,5 puntos por encima de su tendencia previa a la pandemia, mientras los ingresos están sobre la suya. Los intereses absorbieron $28,6$ % del recaudo tributario de 2025. El texto también registra que el proyecto de presupuesto de 2027 tenía una brecha de 59,3 billones, cerca de $2,8$ % del PIB.

Con esos datos el Gobierno construye un escenario inercial, sin la ley ni las demás medidas. En él la deuda subiría a $66,2$ % del PIB en 2027 y a $82,1$ % en 2030 (p. 15), por encima del límite de 71 % de la regla fiscal. El Gráfico 13 del mismo documento muestra cifras algo mayores, $66,6$ % y $83,6$ %, que son las que se usan en el Gráfico 2 para que las dos sendas provengan de la misma fuente. El propio texto llama «benévolo» a ese escenario, porque supone que el país conserva acceso al financiamiento. Con la estrategia completa, el balance primario pasaría de $-3,3$ % en 2026 a $-2,1$ % en 2027, a $-0,3$ % en 2028 y a superávit desde 2029.

GRÁFICO 2



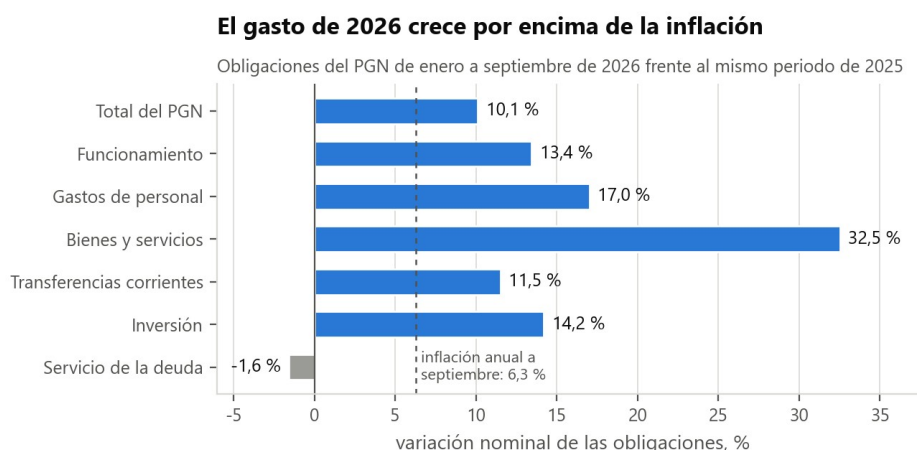
Fuente: exposición de motivos, Gráfico 13 (p. 25), leído en la imagen, y art. 72. El texto de la p. 15 da para el escenario inercial $59,7$ % (2026), $66,2$ % (2027) y $82,1$ % (2030). Proyecciones del Ministerio de Hacienda.

El Gráfico 2 deja ver un punto que la exposición reconoce en una línea (p. 25): ni con todo el paquete la deuda vuelve al ancla de 55 %. Se estabiliza en torno a 64 %. Ese nivel queda dentro de la franja entre 63 % y 71 % en la que el artículo 72 obliga a limitar el crecimiento del gasto de personal y de bienes y servicios. Como el artículo 72 mira la deuda al cierre del año anterior, el escenario central del Gobierno activaría la alarma de su propia regla desde 2028.

2.1 Lo que muestran los datos de 2026

La ejecución del presupuesto de 2026 es compatible con la presión de gasto que describe el texto, aunque las obligaciones del PGN no equivalen al déficit del Gobierno Nacional Central. Entre enero y septiembre, las obligaciones del PGN crecieron 10,1 % frente al mismo periodo de 2025, con una inflación anual de 6,3 % en septiembre (Gráfico 3). El gasto de personal creció 17,0 %, casi tres veces la inflación, y las compras de bienes y servicios 32,5 %. Solo el servicio de la deuda se redujo, 1,6 %.

GRÁFICO 3



Fuente: ejecución presupuestal del PGN (Ministerio de Hacienda), vigencia actual, acumulado a septiembre; IPC del DANE. Cálculos de QNOMOS.

El año tuvo además dos choques. El primero, que el proyecto no menciona, fue la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto Legislativo 150 del 11 de febrero de 2026 en ocho departamentos del Caribe y del noroccidente (Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó) por eventos climáticos extremos. Los considerandos del Decreto 240 de 2026 recuerdan que el presupuesto de 2026 se aprobó por 546,9 billones y que la ley de financiamiento de 16,3 billones fue negada en la Comisión Cuarta del Senado. Para cubrir la emergencia se crearon tributos transitorios, entre ellos un impuesto al patrimonio de las personas jurídicas para 2026 (Decreto Legislativo 173, modificado por el Decreto 240). Con ese impuesto vigente, el recaudo por patrimonio llegó a 6,1 billones entre enero y agosto de 2026, frente a 1,25 billones en todo 2025.

El segundo es una presión de gasto que el proyecto atribuye a un terremoto (nota 16): advierte que el déficit primario de 2026 «tiene un margen de aumentar» por ella. El texto cita además tres decretos legislativos de 2026, el 1413, el 1417 y el 1419, que por su contenido (transferencias a cesantes damnificados y alivios con delimitación territorial) parecen corresponder a una emergencia posterior. Esos decretos no están todavía en el corpus normativo de QNOMOS, por lo que su alcance fiscal no pudo verificarse.

Un dato más ayuda a leer el resto del informe. El salario mínimo de 2026 subió 23 %, de 1.423.500 a 1.750.905 pesos, unos 17,9 puntos por encima de la inflación según la exposición. Ese aumento encareció las rentas vitalicias atadas al mínimo: cubrir la diferencia costó 5 billones, según el proyecto. También amplió el número de trabajadores que quedan bajo el umbral de 2 salarios mínimos, sobre el que el proyecto construye la nueva exoneración de aportes (sección 5).

EN LLANO

el Gobierno parte de un déficit alto, una deuda que sube y un gasto de 2026 que crece más rápido que la inflación. Su propio escenario con todas las medidas deja la deuda cerca de 64 % del PIB, por encima de la meta de largo plazo.

3. De dónde sale el ajuste

La pregunta: ¿cuánto del ajuste es recorte de gasto y cuánto es recaudo?

La Tabla 14 de la exposición (p. 207) es la pieza central del proyecto. Cuantifica, medida por medida, el efecto sobre el balance primario en porcentaje del PIB. Como el reconocimiento óptico no pudo leerla, se transcribió desde la imagen de la página; sus subtotales cuadran con diferencias de hasta dos centésimas por redondeo. La Tabla 2 la reproduce completa, con sus rótulos; los calificativos de esos rótulos corresponden al proyecto.

Tabla 2. Tabla 14 del proyecto: efecto sobre el balance primario (% del PIB)

Concepto (rótulos del original)	2027	2028	2029	2030
I. Reducción del Estado y recomposición de las fuentes de seguridad social	2,04	2,05	2,33	2,39
Mejoramiento en la eficiencia del gasto público (RDE, fondos especiales, resto de transferencias)	0,39	0,31	0,31	0,31
Variación de gastos de personal – facultades extraordinarias	0,00	0,24	0,47	0,52
Reducción en contratación por OPS – austeridad en la contratación estatal	0,19	0,19	0,18	0,18
Exoneración de aportes al empleador (SENA, ICBF, salud)	0,56	0,41	0,44	0,45
Cotizaciones a salud de empleados independientes y regímenes especiales	0,27	0,23	0,24	0,24
Redirigir un punto de cotización de CCF a salud	0,14	0,14	0,15	0,15
Impuesto al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas para salud	0,49	0,53	0,54	0,54
II. Medidas en devolución de IVA-EfectIVA y obtención de ingresos	0,32	1,75	1,77	1,79
IVA – EfectIVA y reducción de beneficios tributarios injustos	0,17	1,05	1,05	1,06
Equidad horizontal en impuestos saludables	0,00	0,08	0,08	0,08
Impuesto de renta personas naturales	0,13	0,57	0,56	0,57
Impuesto al carbono	0,03	0,04	0,05	0,06
Extensión de la sobretasa financiera	0,00	0,03	0,03	0,03



Concepto (rótulos del original)	2027	2028	2029	2030
III. Medidas para promover la economía	-0,14	-0,22	-0,14	0,09
Tarifa general para personas jurídicas (33 % en 2027 y 31 % de 2028 en adelante)	-0,19	-0,42	-0,42	-0,42
Eliminación del impuesto a plásticos de un solo uso	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Modificación del impuesto al patrimonio y derogatoria desde 2031	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Impacto en ingresos fiscales de los efectos macro	0,08	0,23	0,30	0,54
IV. Disposiciones para atracción de capitales y promoción de la IED	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
Modificación de la tasa de tributación depurada	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02
VI. Instrumentos contra el contrabando, la evasión y control fiscal	0,14	0,03	0,04	0,04
Normalización y alivios tributarios	0,12	0,00	0,00	0,00
Tributación de activos digitales, lucha contra la evasión y modernización de la administración	0,02	0,03	0,04	0,04
Mayor gasto – incremento en SGP	0,00	-0,01	-0,10	-0,20
Efecto de la Ley de Rescate en el balance primario	2,35	3,58	3,87	4,09
Otras medidas de ajuste fiscal	0,05	0,71	0,72	0,64
Efecto total de la estrategia de ajuste fiscal	2,39	4,29	4,59	4,73
Enajenaciones (bajo la línea)	0,00	0,09	0,08	0,00

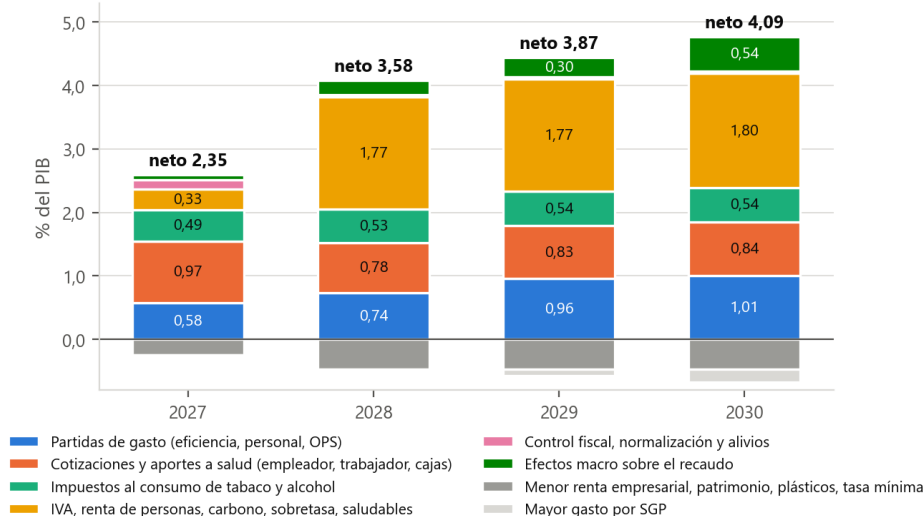
Fuente: exposición de motivos, Tabla 14 (p. 207), transcrita desde la imagen con sus rótulos, cuyos calificativos corresponden al proyecto. El original no tiene bloque V. Los subtotales suman con diferencias de hasta dos centésimas. RDE: rentas de destinación específica; OPS: contratos de prestación de servicios; CCF: cajas de compensación familiar; IED: inversión extranjera directa; SGP: Sistema General de Participaciones.

La tabla agrupa bajo «reducción del Estado» partidas de naturaleza distinta. El Gráfico 4 las reordena según lo que son. Las partidas de gasto que estima el Gobierno (eficiencia, personal y contratos) suman 0,58 % del PIB en 2027 y 1,01 % en 2030. Son estimaciones del proyecto, no ahorros observados, y la fila de eficiencia agrupa instrumentos de gasto, flexibilización presupuestal y manejo de liquidez sin un desglose identificado de su aporte al balance primario. Las cotizaciones y aportes a salud suman 0,97 % y 0,84 %. Los impuestos a tabaco y alcohol, 0,49 % y 0,54 %. El IVA, la renta de personas, el carbono, la sobretasa financiera y los impuestos saludables pasan de 0,33 % en 2027 a cerca de 1,8 % en 2030, porque la nueva base del IVA solo opera desde 2028.

GRÁFICO 4

Lo que suma la ley al balance primario, por naturaleza

Efecto de la Ley de Rescate según la Tabla 14 del proyecto, % del PIB; las partidas de gasto son una de seis piezas



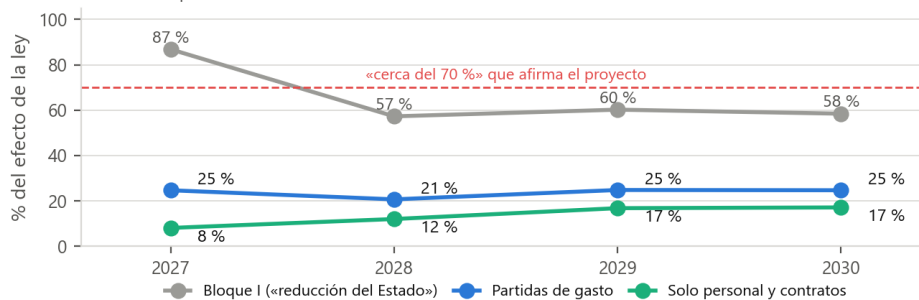
Fuente: Tabla 14 de la exposición de motivos (p. 207), reagrupada por QNOMOS. El total neto es la fila «efecto de la ley» del proyecto.

Con esa clasificación, las partidas de gasto equivalen a 25 % del efecto de la ley en 2027, 21 % en 2028 y 25 % en 2029 y 2030 (Gráfico 5). Sin la fila de eficiencia, personal y contratos equivalen a 8 %, 12 %, 17 % y 17 %. Son porcentajes del efecto estimado de la ley, no del presupuesto. El bloque I completo pesa 87 % en 2027 y entre 57 % y 60 % después. El resumen ejecutivo habla de «dos terceras partes» (p. 4), la exposición de «70 %» (p. 26) y el cierre de «cerca del 70 %» (p. 205), siempre como promedio de la estrategia completa. Esas cifras se reproducen, entre 68 % y 71 %, solo si al bloque I se suman las «otras medidas de ajuste fiscal», que el texto no describe. Dependen además de contar como reducción del Estado lo que pagan empleadores, trabajadores y consumidores.

GRÁFICO 5

¿Qué parte del efecto de la ley son partidas de gasto?

% del efecto estimado de la ley; la fila de eficiencia no tiene un desglose identificado por instrumento. No son ahorros observados



Fuente: Tabla 14 del proyecto (p. 207); cálculos de QNOMOS.

3.1 Medidas que, según la exposición, no reducen por sí mismas el déficit

Según la exposición, tres medidas del primer pilar no reducen por sí mismas el gasto o el déficit. El traslado de excedentes de liquidez de los fondos especiales al Tesoro «no equivale necesariamente a una reducción del gasto primario» (medida 1.2). La eliminación de rentas de destinación específica «no implica, por sí misma, una reducción del gasto público o del déficit» (medida 1.3). La venta de activos genera ingresos «por debajo de la línea» que «no mejoran directamente el balance fiscal» (medida 5). La Tabla 14 trata bien la última, que aparece fuera del total. Las dos primeras, en cambio, aparecen nombradas en la fila de eficiencia, que vale entre 0,31 % y 0,39 % del PIB. No se identificó un desglose que muestre cuánto aporta cada instrumento de esa fila al balance primario.

3.2 Lo que la tabla no explica

Cuatro elementos merecen atención. Primero, las «otras medidas de ajuste fiscal» aportan 0,71 % del PIB en 2028, más que todo el recorte de personal de ese año, y no tienen un desglose identificado en los documentos revisados. Segundo, la rebaja de la renta empresarial cuesta 0,42 % del PIB al año desde 2028 y se compensa en la tabla con el efecto de la mayor actividad, que llega a 0,54 % en 2030. Ese efecto sale del modelo de equilibrio general del Ministerio; es una proyección y no una medida. Tercero, el RUGE no tiene costo separado asignado: la exposición supone inversión adicional que no llegaría sin el incentivo, supuesto que requiere cuantificación para evaluar su alcance. Cuarto, la fila de mayor gasto por el Sistema General de Participaciones, -0,20 % en 2030, indica que parte del nuevo recaudo se transferiría a los territorios, porque esas participaciones dependen de los ingresos corrientes de la Nación.

El documento ABC del Gobierno traduce algunas de estas cifras a pesos. Su mejora de 51 billones en 2027 y de más de 122 billones en 2030 es coherente con un PIB de entre 2.130 y 2.170 billones en 2027 y de unos 2.580 billones en 2030. Su afirmación de que «el Estado ahorra 44,6 billones en 2027 y 76,1 billones en 2030» solo se reproduce si al bloque I se suman las «otras medidas» sin detalle; el bloque I solo equivale a unos 62 billones en 2030.

EN LLANO

las partidas de gasto explican cerca de una cuarta parte del efecto que el Gobierno estima para la ley. El resto combina nuevos aportes a la salud, impuestos, rebajas tributarias con costo y un mayor recaudo que el Gobierno atribuye a más crecimiento. Eso no hace al paquete mejor ni peor, pero cambia la discusión: el debate es sobre cómo se financia el ajuste.

4. El tamaño del Estado: personal, contratos, transferencias y fondos

La pregunta: ¿dónde recorta el proyecto y qué tan grande es lo que recorta?

4.1 Gasto de personal

El artículo 16 ordena que el gasto de personal de las entidades y órganos que conforman el PGN, sin incluir a los integrantes de la fuerza pública, baje 20 % en términos nominales en 2028. En 2029 y 2030 podría crecer, como máximo, medio punto por encima de la meta de inflación promedio proyectada en el PGN. Para la rama ejecutiva, el instrumento son las facultades extraordinarias del artículo 7, que autorizan al Gobierno durante seis meses a suprimir, fusionar o escindir ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y agencias, y a modificar plantas de personal. La exposición sostiene que los cargos financiados por el PGN sin defensa pasaron de 137.496 en 2013 a 186.849 en 2026, y que su costo subió de 1,26 % a 1,71 % del PIB.

La base presupuestal de QNOMOS permite ver sobre qué recae esa orden (Tabla 3). En 2026 la apropiación para gastos de personal es de 66,4 billones. De ellos, 27,6 billones pagan a la fuerza pública uniformada. Los 38,8 billones restantes son la base del recorte. Algo más de la mitad de esa base, 19,4 billones, está fuera de la rama ejecutiva: la Rama Judicial, la Fiscalía, los órganos de control, la Registraduría, el Congreso y el sistema de justicia transicional. Las facultades del artículo 7 no alcanzan a esas entidades, que tienen autonomía presupuestal y administrativa.

Tabla 3. Apropiación para gastos de personal del PGN en 2026 (billones de pesos)

Grupo	Apropiación	% de la base
Total gastos de personal	66,4	
Fuerza pública uniformada (excluida del recorte)	27,6	
Base del artículo 16	38,8	100,0
Rama ejecutiva (incluye personal civil de Defensa)	19,3	49,9
Rama Judicial	8,3	21,4
Fiscalía	5,5	14,2
Órganos de control	3,0	7,7
Registraduría	1,4	3,6
Congreso	0,8	1,9
Sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición	0,5	1,3

Fuente: ejecución del PGN a septiembre de 2026, apropiación vigente del rubro A-01. Cálculos de QNOMOS.

El mandato del artículo 16 incluye a todas las entidades y órganos del PGN, salvo los integrantes de la fuerza pública. Aplicar 20 % a la base observada de 2026 da unos 7,8 billones: es una referencia

ilustrativa, no el ahorro de 2028 ni una base fijada por la ley. El artículo 9, parágrafo 3, exige planes internos de austeridad de los órganos autónomos y la Rama Judicial, respetando su autonomía. Para los correctivos de la regla fiscal, el artículo 72, parágrafo 8, prevé una reducción global y su distribución por cada órgano. Falta precisar cómo se articulan esos instrumentos con el mandato de 2028. El artículo 7 también protege derechos laborales, prioriza vacantes y cargos temporales y establece salvaguardas para sujetos de especial protección; estas reglas deben incluirse al describir la reorganización.

Las cifras del ahorro requieren conciliación de bases y vigencias. La exposición estima un ahorro de 9,6 billones en 2028, que llama «una reducción del 1,7 % del gasto total de personal» (p. 48, cotejado en la imagen). La exposición usa 1,7 % del gasto total de personal, mientras el mandato fija 20 % sobre su universo de aplicación, y no publica una conciliación de bases que permita relacionarlos. La Tabla 14, en cambio, asigna a esta medida 0,24 % del PIB en 2028; para que esa proporción equivalga a 9,6 billones, el PIB de ese año tendría que ser de unos 4.000 billones. El proyecto no concilia las dos cifras.

El conteo de personal tampoco tiene un referente público único. El reporte del Departamento Administrativo de la Función Pública (SIGEP II, junio de 2026) registra 158.892 servidores en entidades del orden nacional, 140.118 sin el sector Defensa. Son universos distintos de los 186.849 cargos del proyecto, definidos como cargos de entidades nacionales financiados directamente por el PGN sin el sector Defensa, que probablemente incluyen órganos que no reportan en ese sistema. La cifra no se reconstruye con este reporte sin armonizar previamente universos y cobertura.

4.2 Contratos de prestación de servicios

El artículo 17 ordena a las entidades y órganos del PGN reducir en 50 %, en 2027 frente a 2026, los costos asociados a la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Un documento técnico de Hacienda fijaría la línea base y la forma de medir el cumplimiento, y desde 2028 ese gasto, con personas naturales o jurídicas, no podría crecer más que la inflación. La norma se refiere a costos, no al número de contratos. La exposición (medida 2.1) afirma que el valor firmado por el orden nacional pasó de 0,2 % a 0,4 % del PIB entre 2018 y 2025, que el número de contratos subió de 120 mil a 177 mil y que el valor promedio se duplicó, de 20,2 a 41,3 millones de pesos, con valores corregidos manualmente (nota 27). La Tabla 14 le asigna un ahorro de 0,19 % del PIB, unos 4,1 billones.

Q-NOMOS reconstruyó la serie con SECOP I y II, contando contratos de prestación de servicios firmados por entidades del orden nacional con contratistas identificados con cédula (Gráfico 6). Se calcularon dos versiones: con todos los estados del contrato y con la regla de estados que declara el propio proyecto. Esa regla tiene una particularidad: cuenta contratos en borrador y cancelados y deja fuera los que fueron modificados, que en SECOP II son una parte grande de los contratos vigentes.

GRÁFICO 6

Contratos de prestación de servicios con personas naturales, orden nacional

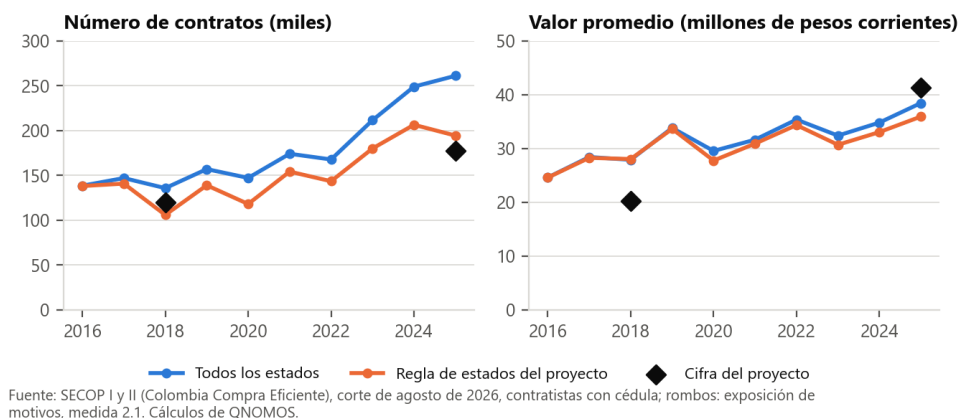


Tabla 4. Contratos de prestación de servicios del orden nacional: proyecto frente a SECOP

Indicador	Proyecto	SECOP, todos los estados	SECOP, regla del proyecto
Contratos en 2018	120 mil	135,6 mil	105,7 mil
Contratos en 2025	177 mil	260,9 mil	194,2 mil
Crecimiento anual 2018–2025	8,0 % citado; 5,7 % compuesto; 6,5 % media de variaciones	9,8 %	9,1 %
Valor promedio 2018 (millones)	20,2	27,9	28,0
Valor promedio 2025 (millones)	41,3	38,4	35,9
Valor firmado 2025 (billones)	7,3 (implícito)	10,0	7,0

Fuente: exposición de motivos, medida 2.1 y Gráficos 15 y 16 (p. 45); SECOP I y II con corte de agosto de 2026, contratistas con cédula. El valor implícito del proyecto es el número de contratos por el valor promedio. Cálculos de QNOMOS.

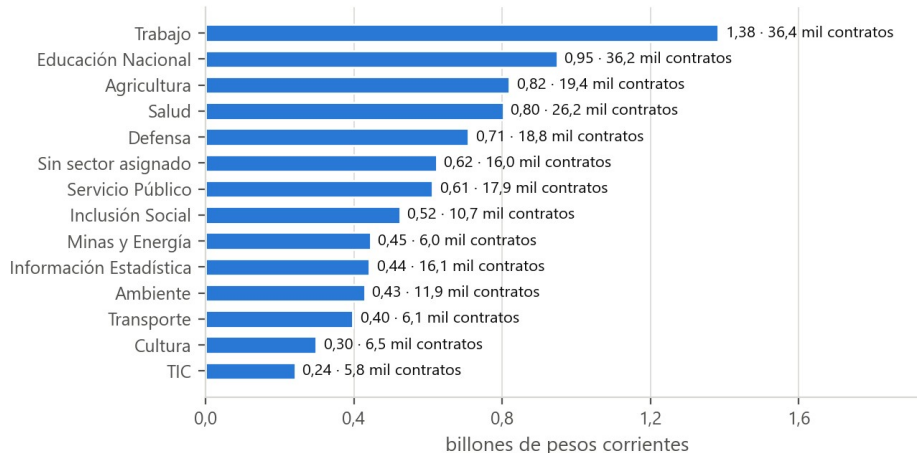
Con la definición disponible, la reconstrucción no reproduce las cifras del Gobierno: el número de contratos es distinto y el valor promedio sube 38 % con todos los estados y 28 % con la regla del proyecto, en pesos corrientes. La diferencia no prueba un error del proyecto. La base de QNOMOS puede contener contratos duplicados entre SECOP I y II antes de 2020 y errores en la clasificación de orden; el orden nacional de SECOP no coincide con el PGN, porque incluye corporaciones autónomas y otras entidades fuera del presupuesto; y el Gobierno corrigió valores a mano sin publicar su base. Lo que sí muestra es que la serie oficial no se pudo reproducir con los insumos y la definición empleados. La tasa de crecimiento citada requiere aclaración metodológica. Los ocho valores del Gráfico 15 (120, 139, 124, 146, 136, 172, 182 y 177 mil, de 2018 a 2025) dan 5,7 % anual compuesto y 6,5 % como media aritmética de las siete variaciones anuales. Ninguna de esas definiciones reproduce el 8,0 % de la página 44; se solicita identificar el método y la serie sin redondeos.

Medido en pesos de agosto de 2026, el valor firmado con todos los estados pasó de 6,2 billones en 2018 a 10,8 billones en 2025, un aumento real de 75 %. Los datos de 2026 llegan hasta el 8 de agosto y todavía no permiten una comparación anual.

GRÁFICO 7

Dónde están los contratos de prestación de servicios

Valor firmado en 2025 por sector administrativo, entidades del orden nacional, catorce sectores mayores



Fuente: SECOP II (Colombia Compra Eficiente), corte de agosto de 2026, contratistas con cédula, todos los estados. Cálculos de QNOMOS.

El Gráfico 7 agrupa los contratos según el sector que registra cada cuenta en SECOP. Por entidad, el gasto se concentra en pocas. El SENA, con 44 mil contratos y 1,6 billones, firmó 16,5 % del valor nacional de 2025; SECOP reparte sus cuentas entre cinco sectores, por lo que en el gráfico el sector Trabajo suma menos que el SENA completo. Siguen el ICBF (5,3 %) y la Agencia Nacional de Tierras (4,5 %). La rama ejecutiva concentra 79,5 % del valor. Un 17,8 % corresponde a entidades que SECOP clasifica como autónomas, entre ellas la Defensoría del Pueblo. El ahorro de 0,19 % del PIB que asigna la Tabla 14 es la mitad del 0,4 % que el proyecto atribuye a estos contratos. El universo legal del artículo es el PGN; las cifras de SECOP solo aproximan su tamaño.

Dos relaciones conviene tener presentes. Por un lado, el párrafo del artículo 7 prohíbe reemplazar los empleos suprimidos con contratos de prestación de servicios, al mismo tiempo que el artículo 17 reduce a la mitad sus costos. Por otro, el SENA es a la vez la entidad que más contrata por esta vía y una de las que verían cambiar sus fuentes de financiación por la nueva exoneración de aportes (sección 5).

4.3 Transferencias, fondos y bienes y servicios

El artículo 2 permite aplazar o reducir en 2027, y no programar desde 2028, las transferencias de origen legal que no tengan concepto favorable del CONFIS. La exposición habla de unas 190 transferencias, excluidas las del Sistema General de Participaciones, la salud, la garantía pensional y las empresas de servicios públicos; el resumen ejecutivo, de «más de 250». En el presupuesto de 2026, QNOMOS identifica 282 líneas de transferencias corrientes por 272,0 billones. Sin participaciones territoriales, pensiones, aseguramiento en salud y sentencias quedan 180 líneas por

45,9 billones. El orden de magnitud coincide, pero el proyecto no publica la lista y, por tanto, no se identifican individualmente las programaciones que se reducirían o dejarían de incluirse.

El artículo 3 traslada al Tesoro los excedentes de liquidez de los fondos especiales al cierre de cada año, salvo los de salud, pensiones y seguridad social. Con una clasificación por nombre, la base de QNOMOS encuentra 50 fondos fuera de esos sectores, la misma cifra que cita el resumen ejecutivo. En 2025 recaudaron 10,5 billones. Como ya se dijo, ese traslado mejora la caja del Tesoro, pero no reduce por sí mismo el gasto.

Por último, el artículo 10 limita el crecimiento de las apropiaciones de bienes y servicios a la inflación del año anterior entre 2027 y 2030. La apropiación vigente para ese rubro pasó de 20,2 billones en 2025 a 22,3 billones en 2026, y sus obligaciones a septiembre crecieron 32,5 %.

4.4 Dos mecanismos pensionales

Dos artículos tocan pasivos pensionales sin aparecer en la Tabla 14. El artículo 25 dispone que la reserva para cubrir el mayor costo de las rentas vitalicias cuando el salario mínimo sube más que la inflación, el llamado deslizamiento, se constituya con bonos de valor constante entregados a las aseguradoras, sin operación presupuestal salvo su redención; Hacienda enviaría cada año a la Comisión de Concertación el costo de cada punto de aumento sobre el IPC. Según la exposición, el aumento del mínimo de 2026 costó 5 billones por este concepto, de los cuales se giraron 302 mil millones y 4,7 billones quedaron como reserva a cargo del Ministerio.

El artículo 26 regula los saldos de quienes pasaron de un fondo privado a Colpensiones con la ventana del artículo 76 de la Ley 2381 de 2024; a mayo de 2026 eran 135.559 afiliados, de los cuales 25.201 ya estaban pensionados. Los saldos seguirían en las administradoras hasta que se consolide la pensión y luego pasarían al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo; mientras ese fondo no opere, irían a un portafolio independiente del Tesoro, con transferencias a Colpensiones para pagar mesadas y retroactivos. La exposición estima en 1,2 billones la porción corriente de mesadas de 2024 a 2026. Ninguno de los dos mecanismos es un ingreso corriente ni un ahorro: el primero define cómo se reconoce un pasivo y el segundo traslada recursos que respaldan pensiones ya reconocidas. Ambos quedan sujetos a reglamentación.

EN LLANO

el Gobierno busca reducir costos de personal y contratación. El mandato incluye órganos autónomos, para los que prevé planes internos; su articulación con la reducción debe precisarse. En contratos, los datos empleados no reproducen la serie del Gobierno y las dos medidas usuales de crecimiento anual tampoco reproducen el 8,0 % citado.

5. Salud: quién pone la plata nueva

La pregunta: ¿de dónde salen los nuevos recursos para el sistema de salud y a quién afectan?

La exposición describe un sistema cuya financiación se ha desplazado de las cotizaciones al presupuesto. El gasto administrado por la ADRES pasó de 4,1 % del PIB en 2011 a 5,4 % en 2025. Las cotizaciones bajaron de 54 % a 37 % de las fuentes en ese periodo, y el aporte de la Nación al aseguramiento subiría de 1,9 % del PIB en 2025 a 3,1 % en 2037. El proyecto responde con seis fuentes nuevas, resumidas en la Tabla 5.

Tabla 5. Nuevas fuentes para la salud y para la Nación según el proyecto

Medida	Arts.	2027 (% PIB)	Quién paga	Quién recibe
Aporte del empleador a salud por encima de 2 y hasta 3 salarios mínimos (4 %); por encima de 3 (8,5 %)	20–21	0,38	Empresas	ADRES
Aportes a SENA e ICBF por encima de 2 salarios mínimos	20	0,18	Empresas	Nación, que reduce su aporte a SENA e ICBF
Cotización escalonada del trabajador (4 % a 8 %)	21	0,20	Trabajadores sobre 2 salarios mínimos	ADRES
Regímenes especiales (+1,5 y +2,5 puntos)	21	0,04	Docentes, militares, policías	Régimen subsidiado
Un punto del aporte a cajas de compensación	22	0,14	Cajas	ADRES
Impuestos a tabaco, licores y cerveza; IVA de licores	27–37	0,49	Consumidores	ADRES y departamentos

Fuente: exposición de motivos, medidas 3.1, 4.1 a 4.5; Tabla 14. Las cifras de aportes son brutas; desde 2028 el proyecto descuenta su deducibilidad en renta. La fila de cotizaciones de la Tabla 14 (0,27 % en 2027) supera la suma de los dos componentes que la exposición cuantifica por separado (0,20 % y 0,04 %).

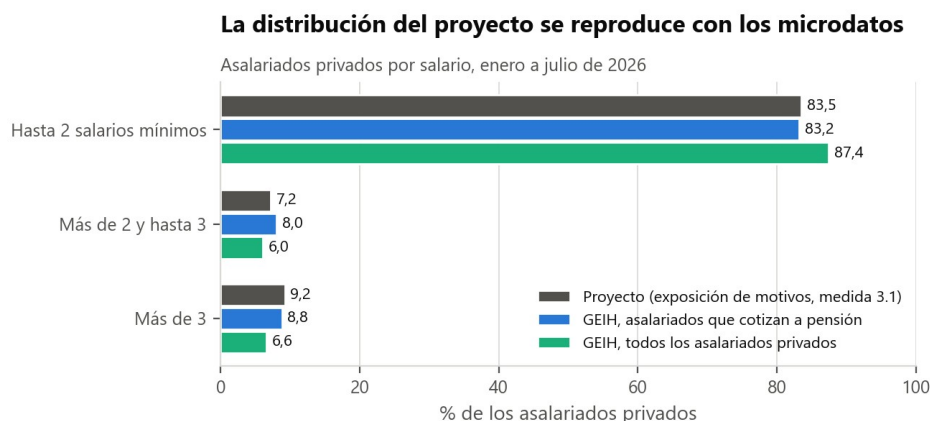
5.1 La exoneración de aportes del empleador

Desde la Ley 1607 de 2012, hoy en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, se exonera a las empresas declarantes de renta de pagar salud, SENA e ICBF por los trabajadores que ganan menos de 10 salarios mínimos. El proyecto reduce ese límite a 2 salarios mínimos. Por encima de 2 y hasta 3 salarios mínimos la empresa pagaría 4 % a salud y 1 % a cada una de las otras dos entidades; por encima de 3, la tarifa plena de 8,5 %, 2 % y 3 %. El artículo conserva una excepción: las personas naturales que empleen de dos a cinco trabajadores quedan exoneradas de los tres aportes. La GEIH no identifica la naturaleza jurídica del empleador, por lo que los ejercicios de esta sección suponen que todos los asalariados privados que cotizan trabajan para empleadores sujetos a las tarifas generales.

Para dimensionar la medida, la exposición cita la GEIH de 2026 hasta julio: 83,5 % de los trabajadores dependientes (6,4 millones) conservaría la exoneración total, 7,2 % (549 mil) quedaría con tarifa

reducida y 9,2 % pagaría la tarifa plena. Dentro de ese último grupo, unos 618 mil ganan entre 3 y 10 salarios mínimos y hoy están exonerados. QNOMOS reprodujo esas cifras con los microdatos (Gráfico 8). Con los asalariados privados que cotizan a pensión, que son los que la empresa reporta a la seguridad social, la distribución es 83,2 %, 8,0 % y 8,8 %. La coincidencia se extiende al tamaño de empresa: 65,4 % de quienes cotizan y ganan entre 3 y 10 salarios mínimos trabaja en empresas de más de 200 personas, frente a 63,4 % en el texto.

GRÁFICO 8



Fuente: GEIH 2026 (DANE), microdatos de ocupados; exposición de motivos, medida 3.1. Cálculos de QNOMOS.

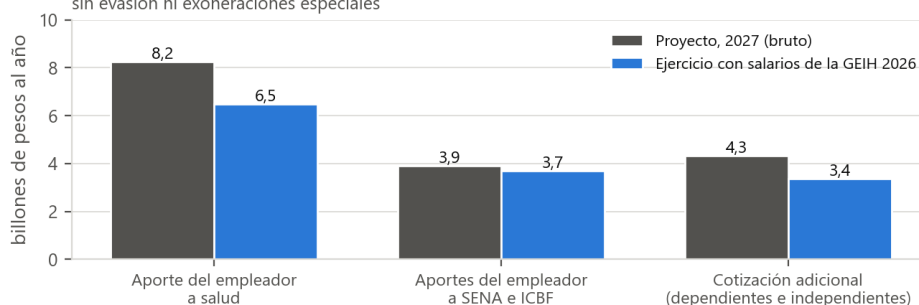
El salario promedio de quienes ganan entre 3 y 10 salarios mínimos, el segmento que hoy está exonerado y pasaría a la tarifa plena, es 4,8 salarios mínimos en la encuesta, cerca de los 4,9 que cita la exposición. Hay además una relación que el texto no menciona. En 2025, con el salario mínimo anterior, 80,2 % de los asalariados que cotizan ganaba hasta 2 salarios mínimos. Con el aumento de 23 % del mínimo en 2026, el umbral de 2 salarios mínimos subió y esa proporción pasó a 83,2 %. La decisión del salario mínimo de 2027, que se toma en diciembre, cambiará otra vez la base de la medida antes de que empiece a regir.

Como ejercicio descriptivo, y no como réplica fiscal, la regla aplicada a los salarios observados en 2026 genera 6,5 billones al año para salud y 3,7 billones para SENA e ICBF (Gráfico 9). El Gobierno estima para 2027, en bruto, 0,38 % y 0,18 % del PIB. Las cifras no son comparables de forma directa: el ejercicio usa salarios de 2026 sin ajuste a 2027, aproxima la base de cotización con el salario declarado y no identifica a los empleadores exonerados ni la evasión. Con los parámetros resumidos en la exposición (618 mil asalariados con 4,9 salarios mínimos de promedio y 549 mil en el tramo reducido) y el mínimo de 2026 también se obtienen unos 6,6 billones para salud. No se identificó una conciliación de bases, periodo, crecimiento salarial y supuestos fiscales que permita reconstruir esa cifra a partir de los parámetros publicados.

GRÁFICO 9

Un ejercicio con salarios de 2026 no reproduce la cifra oficial

Recaudo adicional anual, billones; el proyecto en % del PIB convertido con un PIB de 2027 de 2.170 billones. No es una réplica fiscal: salarios de 2026 sin ajuste a 2027, sin evasión ni exoneraciones especiales



Fuente: Tabla 14 y medidas 3.1, 4.1 y 4.2 del proyecto; GEIH enero-agosto de 2026. Sin ajuste a 2027 ni evasión. Independientes: tramo supuesto según IBC (sección 5.3). Cálculos de QNOMOS.

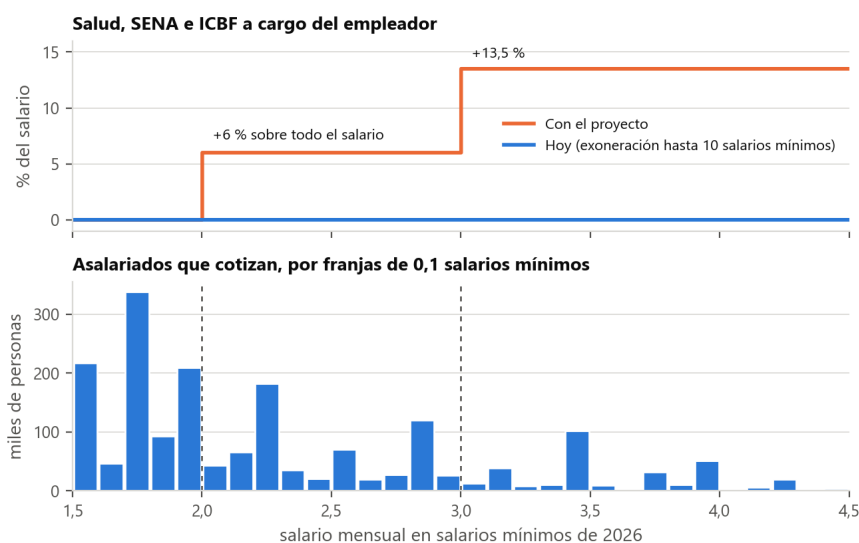
El ahorro de 0,18 % del PIB por SENA e ICBF merece una aclaración. Según la exposición, hoy la Nación financia 54 % de los ingresos de esas entidades. El parágrafo 6 del artículo 20 ordena que el Gobierno «realizará los ajustes presupuestales hasta el monto exonerado» de acuerdo con las necesidades del SENA y el ICBF. El ahorro fiscal aparece porque la Nación reduciría su aporte a medida que las empresas paguen más. El artículo no fija el monto del ajuste ni el método para calcularlo.

5.2 Los escalones

El texto de los artículos 20 y 21 cobra las tarifas sobre todo el salario de quien supera cada umbral, no sobre la parte que excede el umbral. Eso crea escalones (Gráfico 10). Para un empleador sujeto a las tarifas generales, un trabajador que gane exactamente 2 salarios mínimos no genera aportes de salud, SENA ni ICBF a cargo de la empresa. Uno que gane un peso más genera 6 % sobre todo su salario: unos 210 mil pesos al mes con el mínimo de 2026. En 3 salarios mínimos el salto es de 7,5 puntos sobre todo el salario, unos 394 mil pesos al mes. Cruzar el umbral de 2 salarios mínimos le cuesta a la empresa lo mismo que pagar, sin aportes, un salario de 2,12 salarios mínimos.

GRÁFICO 10

Los nuevos escalones caen donde hay muchos trabajadores



Fuente: arts. 20 y 21 del proyecto; GEIH enero-agosto de 2026 (DANE). Picos en salarios redondos: 3, 3,5, 4 y 5 millones. Cálculos de QNOMOS.

Los escalones caen en zonas densas de la distribución salarial. Unos 209 mil asalariados formales ganan entre 1,9 y 2 salarios mínimos, y 166 mil de ellos declaran exactamente 3,5 millones de pesos, que en 2026 quedan apenas por debajo del umbral de 3.501.810 pesos. Otros 147 mil ganan entre 2,8 y 3 salarios mínimos. La ley vigente ya tiene un escalón en 10 salarios mínimos, pero por encima de ese nivel está menos del 1 % de los asalariados. El proyecto traslada el escalón a donde están los salarios medios de la economía formal.

Este informe no estima cómo cambiaría la conducta de las empresas. Conviene precisar el marco legal: la ley no permite quitarle naturaleza salarial a lo que remunera el servicio, y el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 solo limita a 40 % de la remuneración total los pagos no salariales que pueden excluirse de la base de cotización. La literatura sobre umbrales tributarios documenta concentración de ingresos en el borde inferior de los escalones (Kleven y Waseem, 2013). El proyecto no discute el diseño por escalones ni la alternativa de tarifas marginales, ni dice si evaluó las posibles respuestas en la remuneración.

5.3 La cotización del trabajador

El Gobierno propone que la contribución a salud aumente con el ingreso para reforzar el sistema y reducir la presión sobre la Nación. El artículo 21 fija para dependientes 4 % hasta dos mínimos; 5,5 % por encima de dos y hasta cuatro; 6 % por encima de cuatro y hasta cinco; 6,5 % por encima de cinco y hasta diez; 7 % por encima de diez y hasta quince; 7,5 % por encima de quince y hasta veinte; y 8 % por encima de veinte y hasta veinticinco. Los límites superiores están incluidos. Para independientes, las tarifas van de 12,5 % a 15,5 %. La Tabla 6 aplica las reglas de dependientes a pesos de 2026.

Tabla 6. Cotización adicional a salud de un trabajador dependiente (pesos de 2026 al mes)

Salario (salarios mínimos)	Salario mensual	Tarifa nueva	Pago adicional	% del salario
2,5	4.377.263	5,5 %	65.659	1,5
3	5.252.715	5,5 %	78.791	1,5
5	8.754.525	6,0 %	175.091	2,0
8	14.007.240	6,5 %	350.181	2,5
12	21.010.860	7,0 %	630.326	3,0
20	35.018.100	7,5 %	1.225.634	3,5
25	43.772.625	8,0 %	1.750.905	4,0

Fuente: art. 21 del proyecto; salario mínimo de 2026 de 1.750.905 pesos. Elaboración de QNOMOS.

Con los ingresos de la GEIH de 2026, unos 1,8 millones de dependientes pagarían más. El ejercicio descriptivo produce 3,2 billones anuales para dependientes y 0,1 para independientes. Esta última cifra selecciona el tramo según el IBC, con base de 40 % del ingreso y límites de uno y veinticinco mínimos; es un supuesto que requiere aclaración. Los ejemplos del Gobierno para independientes seleccionan tarifas por ingreso total, aun cuando el IBC es menor: a tres mínimos de ingreso aplican 13 % sobre un IBC de 1,2 mínimos. El proyecto debe precisar qué variable determina el tramo. La comparación con el 0,20 % del PIB oficial tampoco es una réplica fiscal: incluye empleados públicos sin separar regímenes especiales y conserva salarios de 2026. Para ingresos mayores de veinticinco mínimos, corresponde aclarar la aplicación de la tabla junto con el tope del IBC; no se acredita por esa sola omisión un vacío jurídico. Sí se observa un escalón: entre dos y 2,033 mínimos, el neto puede ser menor que en exactamente dos, con una diferencia máxima de unos 52 mil pesos mensuales.

Los ejemplos de dependientes de las Tablas 2 y 3 de la exposición también requieren corrección o explicación. A cuatro mínimos, la Tabla 3 aplica 6 % y calcula 420.217 pesos, mientras el artículo 21 fija 5,5 % para ese límite: 385.199 pesos. A cinco mínimos, aplica 6,5 %, aunque el artículo fija 6 %. La Tabla 6 de este informe sigue el articulado, sin sustituirlo por los ejemplos de la exposición (PDF pp. 59–60 y 236–237).

Para los regímenes especiales, la exposición (medida 4.3) anuncia que la contribución solidaria bajaría a 1 % para quien gana un salario mínimo. El artículo 21 no incluye esa rebaja: mantiene en 1,5 % la contribución a cargo del empleador y sube la del trabajador en 1,5 puntos entre 2 y 3 salarios mínimos y en 2,5 puntos por encima de 3.

5.4 Cajas de compensación y FOSFEC

El artículo 22 destina a la ADRES uno de los cuatro puntos del aporte a las cajas de compensación familiar, unos 0,14 % del PIB. Según la exposición, las cajas recibieron 32,75 billones de ingresos en 2024; los aportes parafiscales fueron 12,77 billones y el subsidio en dinero, 4,13 billones. Los artículos 23 y 24 permiten usar saldos no ejecutados del FOSFEC, el fondo de protección al cesante, para

sanear pasivos de salud de las cajas y trasladar a la ADRES los excedentes a diciembre de 2026, que a junio sumaban 948 mil millones. La exposición recuerda que 39 % de los afiliados al sistema está en EPS con participación de cajas, y que 79 % de ellos está en entidades intervenidas.

5.5 Tabaco, licores y cerveza

Los artículos 27 a 37 reescriben los impuestos a tabaco, licores y cerveza con un doble propósito: recaudar y desestimular el consumo. El componente específico del cigarrillo pasa de 4.446 pesos por cajetilla en 2026 a 7.823 en 2027 y 11.200 desde 2028, más 10 % sobre el precio al público. Los vapeadores pagarían 1.000 pesos por mililitro en 2027 y 2.000 después, más 30 % ad valorem. Licores y cerveza tendrían un componente específico equivalente a 1.000 pesos por grado de alcohol por litro, con ad valorem de 35 % y 10 %, respectivamente. El IVA de los licores sube de 5 % a 19 %. Desde 2028 o 2029 las tarifas se ajustarían con la inflación más 4 puntos.

La exposición estima que el precio del cigarrillo subiría 47 % y el de los licores 32,6 %; que el consumo bajaría de 409 a 274 millones de cajetillas; y que el recaudo adicional sería de 627 mil millones por tabaco en 2027, 2,1 billones por licores y 7,1 billones por cerveza. Calcula que estos impuestos agregarían hasta medio punto a la inflación de 2027. Recuerda también que el mercado ilícito ya representa 22,8 % del alcohol y 16,9 % de los cigarrillos, un dato que pesa sobre cualquier estimación de recaudo con alzas de esta magnitud.

El mecanismo de reparto es la pieza menos visible. El artículo 225-1 que crea el proyecto toma como base el recaudo de cada mes de 2026, actualizado cada año por la inflación (más 4 puntos en el caso del tabaco); esa base conserva la destinación que hoy tienen estas rentas, y lo que se recaude por encima se gira a la ADRES. Si en un mes el recaudo queda por debajo de la base, la diferencia negativa se descuenta de los giros siguientes. Los artículos 28, parágrafo 5; 32, parágrafo 2; y 36, parágrafo 5, descartan compensaciones con cargo al PGN para licores, tabaco y cerveza. Esa base es una referencia de reparto, no una garantía de recaudo. La sección 8 muestra cuánto pesan estas rentas en los presupuestos departamentales.

EN LLANO

el proyecto busca reforzar la financiación de la salud mediante aportes, cotizaciones y rentas de consumo. La distribución salarial oficial se aproxima con la encuesta; el recaudo fiscal no se reproduce con este ejercicio. Los escalones y las diferencias entre ejemplos y articulado deben explicarse, junto con los supuestos sobre ingreso, IBC y regímenes especiales.

6. IVA y EfectIVA

La pregunta: ¿a quién le sube el IVA y quién recibe la devolución?

6.1 Qué cambia

El IVA cambia en dos momentos. Desde la promulgación, el artículo 27 grava los licores a la tarifa general, el 41 extiende el IVA a los juegos de suerte y azar por internet y el 106 elimina varios tratamientos: la exclusión de las importaciones de bajo valor, la de software y servicios en la nube, la tarifa de 5 % de los vehículos eléctricos e híbridos y de otras partidas relacionadas, y algunas exenciones del artículo 481. Desde el 1 de enero de 2028 desaparece la tarifa de 5 %. La mayoría de los bienes que hoy la pagan pasa a 19 %; unos pocos, como los planes y seguros de salud cubiertos por el artículo 45 y la madera, pasan a excluidos; el ACPM tiene reglas específicas por componente de la cadena, y el salchichón, la butifarra y la mortadela a exentos. Las listas de bienes excluidos y exentos (artículos 42 y 46) se reescriben por completo. Según la exposición, quedarían por fuera los productos agropecuarios y algunos alimentos procesados, ciertos minerales, los bienes y servicios culturales y recreativos, los bienes de movilidad, los equipos tecnológicos, la publicidad, los servicios digitales, las importaciones de bajo valor y los juegos de suerte y azar.

En combustibles, los artículos 42 a 44 distinguen el ingreso al productor del ACPM y su venta minorista excluidos, las bases gravables de otros componentes y la responsabilidad de los participantes de la cadena. La descripción no equivale a excluir de manera uniforme toda operación con ACPM ni permite inferir por sí sola un cambio del precio final.

A cambio, el artículo 38 crea EfectIVA desde 2028, una devolución por persona del IVA pagado. Las beneficiarias son las personas residentes, identificadas con su documento de identidad, que el instrumento de focalización clasifique en pobreza extrema, pobreza o el tramo bajo de vulnerabilidad, a quienes se devolvería el 100 %, y en los tramos siguientes, con 50 %, 40 % y 30 %. El IVA se determina a partir de la factura electrónica de venta y los documentos equivalentes. Las personas en pobreza extrema recibirían un monto mínimo aunque no registren compras, y los hogares que hoy reciben la compensación del IVA no podrían recibir menos durante la transición. El artículo 38 establece un límite mensual de hasta 5,5 UVT por beneficiario, unos 288 mil pesos con la UVT de 2026, que se actualizaría con el crecimiento del PIB real; el Ministerio fijaría cada diciembre el límite del año siguiente según el IVA promedio pagado por tramo y composición del hogar. Es un techo, no un giro igual para todos. La regla general es liquidar y pagar en periodos de hasta quince días; el artículo 39, parágrafo 2, permite giro acumulado mensual o bimestral en efectivo para quienes no tengan producto de depósito, hasta que lo registren. Según la Tabla 9 de la exposición, que es una estimación del Gobierno y no la regla legal, los tres primeros deciles de ingreso agrupan 36,6 % de la población y los deciles 4 a 6, otro 31,6 %. El primer giro, anticipado, sería a más tardar el

20 de diciembre de 2027 y costaría 831 mil millones, aunque la Tabla 10 del mismo proyecto registra 812 mil millones para EfectIVA en 2027.

Tabla 7. Recaudo adicional por IVA según el proyecto (miles de millones de pesos)

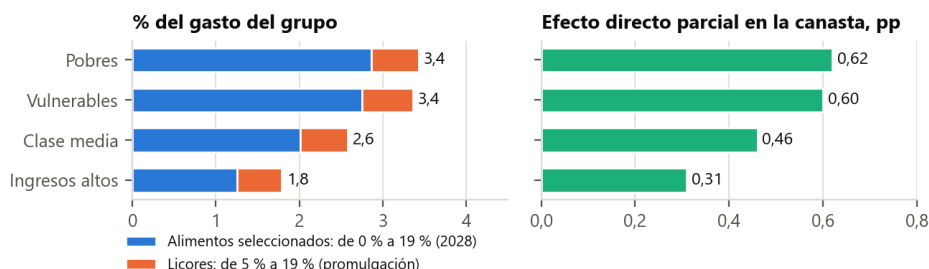
Concepto	2027	Promedio 2028–2030	% del PIB 2028–2030 (texto)
Reducción de beneficios tributarios	—	40.442	1,67
EfectIVA	–812	–20.014	–0,83
Juegos de suerte y azar	1.996	2.260	0,21 (debería ser ~0,09)
Importaciones de bajo valor	1.700	1.973	0,08
Software y servicios en la nube	525	594	0,02
Vehículos híbridos y eléctricos	215	242	0,01
Total	3.623	25.497	1,2

Fuente: exposición de motivos, Tabla 10 (p. 102), cotejada en la imagen. La Tabla 14 registra para el IVA completo 0,17 % del PIB en 2027, 1,05 % en 2028 y 2029 y 1,06 % en 2030, coherente con unos 0,09 % para juegos.

La Tabla 7 resume el balance del Gobierno. La reducción de beneficios recauda 40,4 billones al año y EfectIVA devuelve 20,0 billones: la mitad de lo que se cobra de más vuelve a los hogares. La tabla del proyecto contiene un error. Asigna 0,21 % del PIB a los juegos de suerte y azar cuando sus montos, similares a los de las importaciones de bajo valor, equivalen a cerca de 0,09 %. La Tabla 14, que es la que suma al total de la ley, usa la cifra coherente.

6.2 Cómo pesa el cambio en cada canasta

Para describir a quién expone la ampliación de la base, QNOMOS clasificó las 188 subclases del IPC según su tratamiento actual y el del proyecto, y las ponderó con las canastas del DANE para cuatro grupos de ingreso: pobres, vulnerables, clase media e ingresos altos. Las subclases no tienen una tarifa única: varias mezclan productos con tratamientos distintos, como el queso fresco y los quesos madurados, o tienen productos cuya tarifa actual no pudo verificarse uno por uno, como los aceites, el café o las pastas. Por eso solo se cuantifican las 13 subclases de composición homogénea cuyo cambio es cierto en su totalidad: frutas, plátano, tomate, cebolla, zanahoria, legumbres secas, y licores. La subclase de seguros médicos, accidentes y medicina prepagada mezcla tratamientos actuales y se deja fuera del cálculo; no se supone que toda ella pase de 5 % a excluida. Las demás se describen, pero su peso no se presenta como gasto que cambia de tarifa. Las ponderaciones son de 2018 y no observan compras, facturación ni responsables del impuesto. La cuenta supone traslado completo al precio y canasta fija; es un cálculo parcial sobre una selección documentada, no el IVA pagado ni el efecto total de la reforma.

GRÁFICO 11
**Cálculo parcial: los bienes que pasan completos a 19 %
pesan más en la canasta de los pobres**


Fuente: ponderaciones del IPC base 2018 por grupo de ingreso (DANE); arts. 27, 42, 46 y 106 del proyecto; Ley 1816 de 2016, arts. 32–33. Solo 13 subclases de composición homogénea con cambio cierto; las mixtas no se cuantifican. Traslado completo y canasta fija; no es IVA pagado. Cálculos de QNOMOS.

En ese cálculo parcial (Gráfico 11), las subclases que suben de tarifa pesan 3,4 % del gasto de los hogares pobres y 1,8 % del de los hogares de ingresos altos. Con traslado completo, el costo de la canasta de los pobres subiría 0,62 puntos y el de los hogares de ingresos altos, 0,31. Para el conjunto de la canasta el efecto parcial es de 0,44 puntos; la exposición estima 1,1 puntos de efecto directo en 2028 para el conjunto de los cambios. Los alimentos frescos cambiarían en 2028 y los licores desde la promulgación.

El patrón no contradice al Gobierno. La exposición sostiene, con la encuesta de presupuestos de los hogares, que por cada 100 pesos de beneficio en bienes excluidos el decil más rico recibe 27 y el más pobre 4. Ambas cosas son ciertas a la vez: en pesos, los beneficios del IVA favorecen a los ricos; como proporción de su gasto, los pobres están más expuestos a su eliminación. Por eso el efecto distributivo de la ampliación depende de que EfectIVA funcione.

Tabla 8. Subclases que más pesan en la canasta de los hogares pobres y contienen bienes cuyo IVA sube

Subclase del IPC	Tarifa hoy	Peso en pobres (%)	Peso en ingresos altos (%)
Aceites comestibles	5 % (mixta)	0,76	0,25
Quesos y productos afines	0 % y 19 % (mixta)	0,69	0,36
Plátanos	0 %	0,66	0,10
Frutas frescas	0 %	0,62	0,68
Azúcar y otros endulzantes	5 % (mixta)	0,49	0,11
Legumbres secas (fríjol, lenteja)	0 %	0,43	0,12
Cebolla	0 %	0,41	0,08
Hortalizas y legumbres frescas	0 % (mixta)	0,41	0,23
Licores destilados	5 %	0,35	0,33
Tomate	0 %	0,33	0,08



Subclase del IPC	Tarifa hoy	Peso en pobres (%)	Peso en ingresos altos (%)
Café y productos a base de café	5 % (mixta)	0,31	0,13
Chocolate	5 % (mixta)	0,25	0,11

Fuente: ponderaciones del IPC base 2018 por grupo de ingreso (DANE); Estatuto Tributario vigente y arts. 42, 45, 46 y 106 del proyecto. Clasificación de QNOMOS. «0 %»: hoy excluido o exento. «Mixta»: la subclase incluye productos con tratamientos distintos o no verificados; contiene algún bien afectado, pero su peso no es gasto que cambie íntegramente de tarifa y no entra en el cálculo parcial.

6.3 Alimentos: contraste entre exposición y articulado

La exposición afirma en la página 94 que se mantendría excluido el «consumo esencial, entre ellos pescados, productos lácteos, arroz, papa, yuca, granos, pan y agua», y agrega que no se gravarán «el arroz, el pan, la arepa, la carne, los huevos, la sal, los granos, la papa y la yuca». La lista del artículo 42 conserva la papa, la yuca, el arroz, la panela, el pan, el agua, las hortalizas de vaina y los «productos constituidos por los componentes naturales de la leche». No incluye las legumbres secas, como el frijol, la lenteja y el garbanzo (partida 07.13), ni los quesos (04.06), ni la sal (25.01). Tampoco aparecen en la lista de exentos del artículo 46. Salvo las exclusiones regionales para algunos departamentos de la Amazonía y la Orinoquía, si rige el artículo esos bienes pasarían a 19 %. En la canasta de los hogares pobres, las legumbres secas y la sal pesan juntas 0,47 % del gasto; la subclase de quesos pesa 0,69 %, aunque incluye productos que ya pagan IVA.

6.4 Lo que EfectIVA tiene que resolver

Salvo el monto mínimo para la pobreza extrema, la devolución depende de que las compras queden registradas en factura electrónica o documento equivalente con la identificación del comprador. Varios de los bienes que pasan a 19 % en la canasta de los pobres, como el plátano, el tomate, la cebolla, las frutas y las legumbres, se venden también en plazas de mercado, tiendas de barrio y ventas ambulantes. En los documentos e insumos revisados no se identificó una medición, por grupo de ingreso, de las compras registradas con identificación del comprador; esa cobertura es una condición relevante para el alcance de la devolución. El IVA puede llegar al precio por la cadena de proveedores aunque la venta final no se facture, y en ese caso el hogar no tendría cómo pedir la devolución por esa compra.

El proyecto prevé un monto mínimo para la pobreza extrema, pilotos previos y la opción de no cobrar el IVA en el punto de venta si la DIAN lo encuentra viable (artículo 40). No se identificó una estimación del costo de operar el mecanismo ni de la proporción de las compras de cada decil que hoy se hace con factura. El resultado distributivo dependerá de esa cobertura y también de la focalización, los porcentajes, el mínimo y el tope de la devolución, los canales de pago y el traslado del IVA a los precios. Este informe no estima ese resultado.

EN LLANO

antes de la devolución, la nueva base del IVA expone más, en proporción a su gasto, a los hogares pobres, y algunos cambios llegarían antes que la devolución. EfectIVA está pensada para corregirlo; salvo un monto mínimo para la pobreza extrema, depende de que las compras queden registradas. Se identifican diferencias concretas para quesos, legumbres secas y sal entre la exposición y las listas propuestas, con las salvedades regionales descritas.

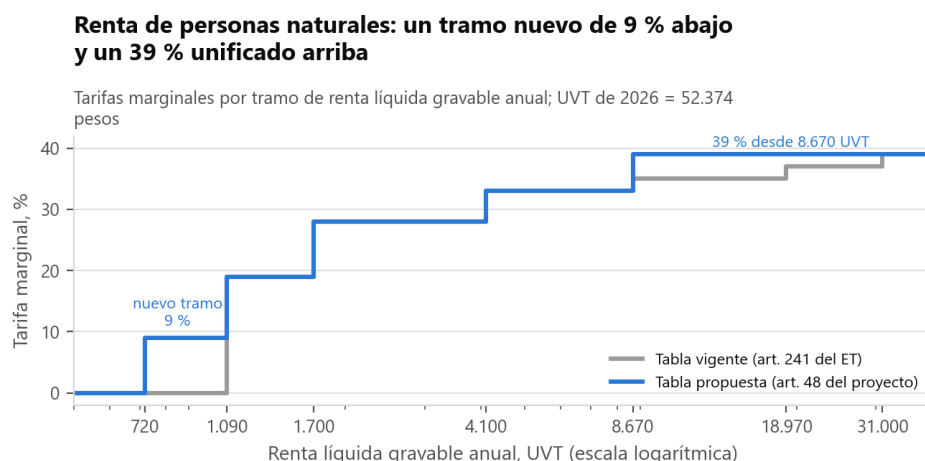
7. Renta de personas, empresas e inversión

La pregunta: ¿quién paga más renta, quién paga menos y a cambio de qué?

7.1 Personas naturales

El proyecto amplía la base del impuesto de renta de las personas por abajo y sube la tarifa por arriba (Gráfico 12). Crea un tramo de 9 % entre 720 y 1.090 UVT de renta líquida gravable anual, que hoy está exento, y unifica en 39 % la tarifa marginal desde 8.670 UVT, donde hoy rigen 35 %, 37 % y 39 %. Al mismo tiempo baja el tope de la renta exenta laboral de 790 a 630 UVT, reduce el límite global de rentas exentas y deducciones de 1.340 a 1.180 UVT y suprime la deducción adicional por dependientes que creó la Ley 2277 de 2022. La exposición ilustra unos 5,5 millones mensuales como inicio del pago en el ejercicio aislado del nuevo tramo; al combinar los cambios de tarifas, topes y dependientes, ubica el inicio cerca de cinco millones, frente a más de nueve millones en su escenario vigente. Son ejemplos condicionados por sus supuestos, no umbrales universales de ingreso bruto (PDF pp. 107–113).

GRÁFICO 12



Fuente: art. 241 del Estatuto Tributario vigente y art. 48 del proyecto. Ejemplos de la exposición: ~5,5 millones en el cambio aislado y ~5 millones al combinar medidas; no son umbrales universales.

Tabla 9. Medidas de renta de personas naturales y recaudo estimado para 2028

Medida	Artículo	Miles de millones
Tramo nuevo de 9 % entre 720 y 1.090 UVT	48	7.252
Tope de renta exenta laboral (630 UVT) y límite global (1.180 UVT)	47 y 49	2.737
Supresión de la deducción adicional por dependientes	106	1.612
Componente inflacionario de rendimientos financieros	51, 106	420
Tarifa de 39 % desde 8.670 UVT	48	384
Exenciones de magistrados, jueces, fiscales y profesores	106	261
Ganancias ocasionales de loterías y apuestas al 30 %	52	198
Total		12.864

Fuente: exposición de motivos, medidas 8.1 a 8.7. El total equivale a unos 0,56 % del PIB de 2028, coherente con la Tabla 14.

Más de la mitad del recaudo nuevo de personas (56 %) viene del tramo de 9 %, que pagan todos los declarantes con renta gravable superior a 720 UVT, sin que esa distribución del recaudo identifique por sí sola su grupo socioeconómico; alrededor de 3 % viene de la tarifa marginal más alta. Con la GEIH de 2026, unos 720 mil asalariados privados (6,8 %) tienen ingresos laborales de más de 5,5 millones al mes y unos 300 mil (2,8 %) de más de 9 millones. Entre todos los ocupados, 1,5 millones superan los 5,5 millones. Son referencias de ingreso bruto mensual y no de renta gravable, y no permiten contar contribuyentes ni identificar quién empezaría a pagar con la reforma. La exposición estima en 4 % la proporción actual de asalariados sujetos al pago; es una estimación de otra fuente y metodología. La Tabla 14 registra 0,13 % del PIB en 2027 y el detalle cuantifica las medidas en 2028; el cambio de retención del artículo 50 podría contribuir a esa diferencia de caja, pero no se identificó una conciliación que permita atribuirle el monto.

Es necesario distinguir rendimientos y costos financieros. El artículo 106 deroga los artículos 38, 39, 40 y 40-1 del Estatuto, relativos al componente inflacionario de ingresos financieros; el artículo 51 mantiene la aplicación de los artículos 81, 81-1 y 118 sobre costos y gastos para personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. Por eso la partida estimada en 420 mil millones se describe aquí como rendimientos financieros, sin afirmar una eliminación general del componente de los costos. Se solicita conciliar el alcance anunciado en la medida 8.7 con estas dos reglas. La exposición también relaciona la supresión de exenciones judiciales con el mayor costo que atribuye a la Ley 2594 de 2026; esa referencia se presenta como justificación del Gobierno.

7.2 Empresas

La exposición justifica la rebaja empresarial por las condiciones de inversión y la distancia frente a las tarifas medias de la OCDE y América Latina que cita. El artículo 57 baja la tarifa general de sociedades de 35 % a 33 % en 2027 y a 31 % desde 2028. La exposición estima un costo de 4,1 billones en 2027 y 12,0 billones en 2028 (PDF p. 133); la Tabla 14 registra 0,42 % del PIB en 2028. Conciliar 12,0 billones con esa proporción exigiría un PIB cercano a 2.860 billones, distinto del implícito en otras cifras del

expediente: debe aclararse vigencia, universo y denominador antes de determinar cuál corresponde. El proyecto prorroga hasta 2030 la sobretasa financiera de cinco puntos y elimina la destinación de tres puntos a vías terciarias. La tarifa sumada sería 38 % y luego 36 %. Limita la tasa mínima de tributación de 15 % a grupos multinacionales con ingresos de al menos 750 millones de euros; la exposición estima un costo de 515 mil millones.

El impuesto al patrimonio de las personas naturales cambia de naturaleza. La Ley 2277 lo había hecho permanente desde 72.000 UVT; el proyecto sube el umbral a 95.500 UVT, unos 5.000 millones de pesos, y lo deja vigente solo hasta 2030, con un menor recaudo de entre 432 y 480 mil millones al año. Se elimina el impuesto a los plásticos de un solo uso, que según el Gobierno recaudó 82 mil millones en 2025; los registros de ingresos de la Nación muestran 79 mil millones.

En sentido contrario, el impuesto al carbono sube de 29.070 pesos por tonelada en 2026 a 0,87 UVT en 2027, 1,23 en 2028 y 1,59 desde 2029, unos 83 mil pesos con la UVT de 2026, y se reduce de 50 % a 25 % la parte que puede compensarse con certificados. La tarifa final sigue muy por debajo del umbral inferior de 63 dólares por tonelada que el propio texto cita como referencia. El artículo 55 conserva 20 % del recaudo para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y elimina la destinación específica del 80 % restante, que la exposición justifica por la mayor flexibilidad para asignar esos recursos (p. 123). El mismo artículo crea el FONSUREC, patrimonio autónomo del Ministerio de Ambiente, cuyos gastos operativos y administrativos se atienden con sus recursos y rendimientos y cuyo funcionamiento queda sujeto a reglamento. No se identificó una estimación separada de esos costos ni una asignación automática del 80 % al nuevo fondo. El impuesto a las bebidas endulzadas se extiende a las que usan edulcorantes desde 2028, con 1,8 billones estimados.

7.3 Inversión: el RUGE

El Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (artículo 69) fija la tarifa de renta según el año de inicio del proyecto y la mantiene durante los 16 años de estabilidad: 20 % para los que empiecen en 2027 o 2028 y 26 % para los que empiecen desde 2029. Ofrece además dividendos a no residentes de 8 %, depreciación acelerada, exención del impuesto al patrimonio y estabilidad de las reglas de renta. Las normas posteriores no se aplican a los proyectos calificados durante ese plazo, salvo que una nueva ley lo disponga expresamente y establezca un régimen de transición (artículo 921, párrafo 2). No estabiliza el IVA, los tributos territoriales, los aportes a la seguridad social, las regalías ni las normas ambientales. Exige inversiones nuevas de al menos 8,14 millones de UVT en infraestructura, energía y recursos naturales, 5,53 millones en industria y economía digital, y 2,58 millones en agroindustria, turismo y servicios, con 30 % de compras a proveedores nacionales y una prima anual de 0,1 % de la inversión ejecutada acumulada. Las solicitudes se reciben hasta el 31 de

diciembre de 2029, salvo las de asociaciones público-privadas, que pueden presentarse hasta 2031 y tienen reglas propias para el inicio de la estabilidad.

El Gobierno presenta el RUGE como incentivo a inversión adicional que no llegaría sin la estabilidad; la Tabla 14 no le asigna un costo separado. La estimación de inversión, 31 billones comprometidos entre 2027 y 2030 y 0,06 % más de PIB en 2030, proviene de la Vicepresidencia de la República y no del equipo técnico de Hacienda. El primer sector del régimen incluye la extracción de carbón, petróleo y gas y la refinación. Como las normas ambientales no se estabilizan, el impuesto al carbono les seguiría aplicando; la pertenencia de esos sectores y el gravamen ambiental son decisiones de política diferentes. Corresponde pedir los criterios de elegibilidad y la cuantificación fiscal, sin tratarlas automáticamente como incompatibles.

Completan el capítulo una normalización tributaria al 15 % y una de criptoactivos al 5 %, con plazo hasta el 30 de junio de 2027. Quien normaliza no queda sujeto a comparación patrimonial, sanciones ni acción penal por la omisión de activos (artículo 70, numeral 4), y el texto aclara que la normalización no legaliza activos de origen ilícito. El mismo artículo dispone que la normalización «realizada en cualquier tiempo» no dará lugar a persecución fiscal o penal salvo que se acredite el origen ilícito, una cláusula cuyo alcance temporal conviene precisar. Los efectos del régimen de criptoactivos se rigen por el artículo 71 y no se trasladan automáticamente desde el artículo 70. En el título de administración tributaria, el artículo 86 declara que los ingresos por enajenación de activos digitales no son de fuente nacional, salvo que representen un subyacente, y aclara que esa regla no limita la tributación de los residentes sobre sus rentas de fuente extranjera ni sus obligaciones de informar el patrimonio en el exterior.

El artículo 95 crea un mecanismo especial de transacción y conciliación para obligaciones aduaneras en discusión derivadas de importaciones de combustibles. El umbral superior a dos millones de UVT se refiere al valor de las obligaciones objeto de controversia, no al valor importado. La especialidad del mecanismo no demuestra beneficiarios predeterminados; para evaluarlo hacen falta el universo de controversias, los montos y la justificación de sus condiciones. El artículo 106 también deroga parte del artículo 512-2 del Estatuto sobre telefonía y datos de menor valor; no se identificó una estimación separada de su recaudo.

EN LLANO

el Gobierno propone ampliar la renta de personas, reducir la tarifa general de sociedades e incentivar inversión con estabilidad. El informe distingue las tarifas legales de los ejemplos de pago efectivo y de las estimaciones fiscales. Los desgloses pendientes del RUGE y de otras partidas se presentan como solicitudes de información.

7.4 Administración tributaria, sanciones y alivios

Los artículos 82 a 104 buscan reforzar el cumplimiento y facilitar el recaudo de obligaciones. Incluyen una política de cumplimiento en seis meses y planes por periodo de gobierno, un comité de vigilancia, la reducción de umbrales penales de contrabando, obligaciones de proveedores tecnológicos, reglas generales de activos digitales y modernización del Premio Fiscal al denunciante. Este último no equivale a un pago automático por presentar una denuncia.

En facturación, el artículo 90 fija una sanción de 5 % del valor de la operación, hasta 3.500 UVT, para los supuestos allí definidos; la reincidencia lleva a 7 % sin ese límite. El artículo 91 fija para no facturar el mayor entre 5 % de los ingresos netos del contribuyente en el mes anterior al hecho y 5 % de la mediana de los ingresos netos mensuales de su actividad económica principal, que la DIAN determina por código CIU; en reincidencia, el porcentaje sube a 7 %. El artículo 93 retira el cierre para las infracciones de facturación señaladas, pero conserva otras causales: no elimina de manera general esa sanción.

El artículo 92 regula la actuación ante infracciones de facturación y restringe en su frase final explicaciones posteriores distintas de las del acta inicial. Conviene precisar cómo opera esa restricción junto con las garantías de defensa. Los artículos 94, 96 y 97 regulan monetización de cartera de difícil cobro, facultades extraordinarias sobre la carrera de la DIAN y priorización motivada de actuaciones, respectivamente. Monetizar cartera no transfiere las facultades tributarias de la entidad ni equivale por sí solo a recaudo permanente.

El artículo 98 añade al artículo 402 del Código Penal un umbral individual de 159 UVT. La exposición anuncia además cambios en los pagos exigidos para extinguir la acción penal y acumulación de tres omisiones inferiores al umbral; esas dos reglas no se identificaron en el artículo propuesto (PDF pp. 183–184 y 331). También se describe en la exposición un régimen voluntario de activos digitales al 14 % para 2027–2029, sin que se haya identificado su instrumentación en los 106 artículos. No debe confundirse con la normalización de criptoactivos al 5 % del artículo 71 ni presentarse como disposición ya articulada.

Los artículos 99 a 104 establecen beneficios transitorios para obligaciones y controversias, con fechas, condiciones y pérdida del beneficio por incumplimiento. Entre las reglas están el pago del capital, sanciones reducidas al 40 %, intereses al 5 %, mecanismos con abono inicial de 10 % y saldo hasta en doce meses, y conciliaciones sujetas a aprobación judicial. El corte de mora es el 30 de septiembre de 2026 y varias solicitudes vencen el 30 de junio de 2027; cada mecanismo debe aplicarse según su artículo, sin extender sus condiciones a todos los casos.

8. Visión departamental

La pregunta: ¿cómo se distribuyen entre territorios las exposiciones observadas?

El proyecto contiene reglas territoriales de endeudamiento, programación presupuestal y FONPET, además de cambios en rentas de consumo. Varias de sus medidas recaen sobre bases con exposiciones territoriales diferentes. QNOMOS construyó un panel de los 33 departamentos con la GEIH de 2026, SECOP de 2025, la información presupuestal de las gobernaciones de 2024, las proyecciones de población del DANE y los indicadores de pobreza de TerriData. Los resultados para la Amazonía y la Orinoquía deben leerse con cautela, porque la encuesta solo cubre allí las cabeceras y las muestras son pequeñas. Son datos observados de 2024 a 2026, no estimaciones de cómo se repartirán los efectos de la ley.

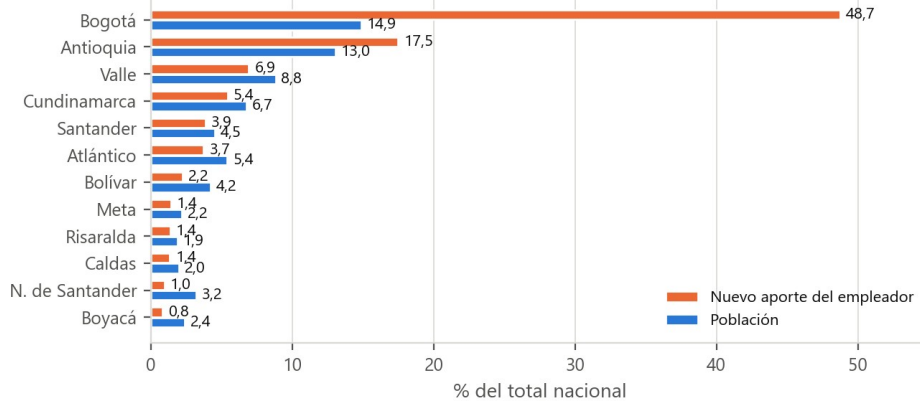
8.1 El aporte patronal se concentra donde están los salarios altos

En el ejercicio con la GEIH, 48,7 % del nuevo recaudo de salud, SENA e ICBF corresponde a asalariados que viven en Bogotá, que tiene 14,9 % de la población del país (Gráfico 13). Le siguen Antioquia (17,5 %), Valle (6,9 %), Cundinamarca (5,4 %) y Santander (3,9 %). La encuesta ubica el hogar del trabajador, no la sede de la empresa ni el lugar donde se paga la planilla, de modo que la cifra describe dónde viven los trabajadores afectados y no quién soporta el aporte. La razón de la concentración es simple: 14,6 % de los asalariados privados de Bogotá gana más de 3 salarios mínimos, frente a 6,3 % en Antioquia; en Chocó, Caquetá y los departamentos de la Amazonía y la Orinoquía la muestra de asalariados de salario alto es demasiado pequeña para dar una cifra confiable. Los ocho departamentos de la emergencia de febrero de 2026 tienen 31,9 % de la población y 21,7 % del aporte del ejercicio.

GRÁFICO 13

Casi la mitad del nuevo aporte patronal corresponde a trabajadores que viven en Bogotá

Ejercicio con salarios de 2026: participación por departamento de residencia del trabajador y en la población, doce mayores. La encuesta no ubica a la empresa que paga



Fuente: GEIH enero-agosto de 2026 (asalariados privados que cotizan); proyecciones de población 2026 (DANE); art. 20 del proyecto. Cálculos de QNOMOS.

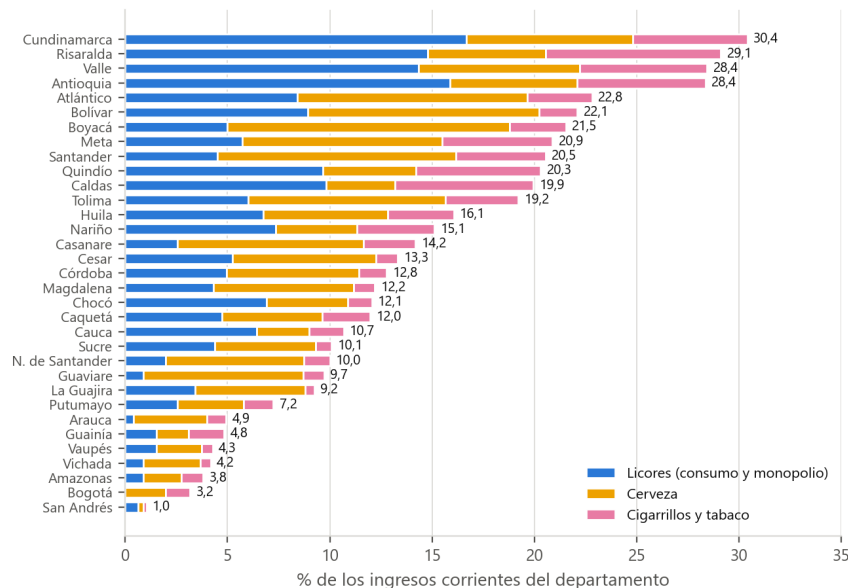
8.2 Las rentas de licores, cerveza y tabaco

En 2024 las gobernaciones y Bogotá presupuestaron 8,8 billones por impuestos y derechos sobre licores (3,6 billones), cerveza (3,4 billones) y cigarrillos y tabaco (1,8 billones). Sin Bogotá, esas rentas equivalen a 19,5 % de los ingresos corrientes presupuestados de los departamentos. En Cundinamarca pesan 30,4 %; en Risaralda, 29,1 %; en Valle y Antioquia, 28,4 % (Gráfico 14). La mediana de las 33 entidades es 12,8 %.

GRÁFICO 14

Las rentas que el proyecto reforma sostienen a varios departamentos

Presupuesto definitivo de ingresos de 2024 de las gobernaciones (Bogotá: distrito)



Fuente: CUIPO 2024 (Contaduría General de la Nación y Contraloría General), programación de ingresos de las entidades territoriales. Cálculos de QNOMOS.

El proyecto cambia la base, las tarifas y el destino del crecimiento de estas rentas. Con el artículo 225-1, la base de cada departamento sería su recaudo de 2026 actualizado por inflación (más 4 puntos en el tabaco), con la destinación que hoy tiene, y el excedente iría a la ADRES. Como contrapartida, el artículo 27 cede a los departamentos el IVA de los licores, que sube a 19 %, con destino al aseguramiento en salud; la exposición estima 721 mil millones el primer año. La exposición dice que se mantiene el reparto de 75 % para el régimen subsidiado y 25 % para las direcciones territoriales de salud, pero el artículo deja la distribución a una metodología del Gobierno. Además, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada pierden la exclusión de IVA para las bebidas alcohólicas.

El artículo 225-1 prevé que, cuando el recaudo de un mes quede por debajo de la base actualizada, la diferencia se descuente de los giros siguientes a la ADRES; los artículos 28, 32 y 36 descartan compensaciones con cargo al PGN para licores, tabaco y cerveza. La base es una referencia de reparto, no una garantía de recaudo. Queda abierto cómo se absorbe un faltante persistente: si el recaudo cae de forma sostenida, por ejemplo por mayor contrabando, no habría giros contra los cuales descontarlo. La propia exposición estima que el consumo de cigarrillos caería un tercio y reconoce un mercado ilícito de 22,8 % en alcohol.

8.3 Los contratos nacionales se ejecutan sobre todo en Bogotá

Bogotá concentra 54 % de los contratos de prestación de servicios del orden nacional y 67 % de su valor, según el lugar de ejecución que reporta SECOP, que puede corresponder a la sede de la entidad. En 2025 se firmaron 843 mil pesos por habitante para ejecutar en Bogotá, frente a un promedio nacional de 188 mil. En Magdalena, Sucre, Nariño, Cundinamarca y Córdoba la cifra estuvo entre 35 mil y 42 mil pesos (Gráfico 15).

8.4 Las exposiciones y la pobreza de los departamentos

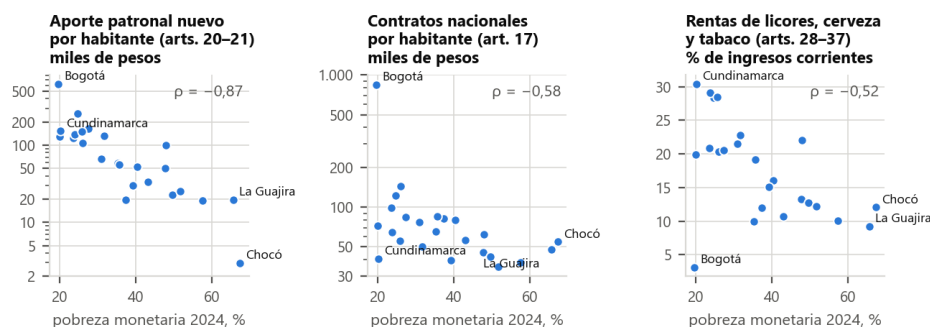
Las tres exposiciones descritas en este capítulo van en la misma dirección: tienden a ser mayores en los departamentos menos pobres (Tabla 10 y Gráfico 15). El aporte patronal por habitante del ejercicio con la GEIH (artículos 20 y 21) tiene una correlación de rango de $-0,87$ con la pobreza monetaria; el valor de los contratos nacionales de prestación de servicios por habitante (artículo 17), de $-0,58$; y el peso de las rentas de licores, cerveza y tabaco en los ingresos corrientes de las gobernaciones (artículos 28 a 37), de $-0,52$, además de $-0,46$ con la dependencia de las transferencias de la Nación. Son datos observados de 2023 a 2026: miden si los departamentos se ordenan de forma parecida en dos variables, no implican causalidad y no anticipan cómo se repartirán los efectos de la ley.

La relación de los contratos depende de la muestra. Con la pobreza multidimensional es débil con los 33 departamentos ($-0,11$) y llega a $-0,48$ sin los nueve dominios de cobertura parcial, varios de ellos

con muchos contratos por habitante y poca población. La pobreza monetaria solo está publicada para 24 departamentos, y la encuesta de hogares solo cubre las cabeceras en nueve departamentos de la Amazonía, la Orinoquía y San Andrés; por eso la tabla presenta también los resultados sin Bogotá y sin esos nueve dominios.

GRÁFICO 15

Las tres exposiciones observadas tienden a ser mayores en los departamentos menos pobres



Fuente: GEIH 2026 (ejercicio de aportes de QNOMOS, según residencia del trabajador); SECOP II, departamento de ejecución, 2025; CUIPO 2024; TerriData (pobreza 2024). 24 departamentos con pobreza monetaria publicada. Correlación de rangos de Spearman; no implica causalidad. Cálculos de QNOMOS.

Tabla 10. Exposiciones observadas y condiciones de los departamentos: correlaciones de rango

Medida del proyecto	Variables	ρ	n	Sin Bogotá	Sin cobertura parcial
Aportes patronales (arts. 20–21)	Aporte patronal por habitante y pobreza monetaria	–0,87	24	–0,85	—
Contratos de prestación de servicios (art. 17)	Contratos nacionales por habitante y pobreza monetaria	–0,58	24	–0,52	—
	Contratos nacionales por habitante y pobreza multidimensional	–0,11	33	–0,02	–0,48
	Contratos nacionales por habitante y PIB por habitante	0,20	33	0,13	0,60
Rentas de licores, cerveza y tabaco (arts. 28–37)	Peso en los ingresos corrientes y pobreza monetaria	–0,52	24	–0,73	—
	Peso en los ingresos corrientes y dependencia de transferencias	–0,46	33	–0,60	–0,58

ρ : coeficiente de correlación de rangos de Spearman, entre –1 y 1. Un valor negativo indica que los departamentos con más exposición tienden a tener menos pobreza o menos dependencia; cerca de 0, que no hay relación de orden. Las correlaciones se presentan con alcance descriptivo; no se realizan afirmaciones de significancia estadística. n: departamentos con dato; la columna «Sin Bogotá» usa n – 1. «Sin cobertura parcial» excluye los nueve departamentos que la GEIH solo cubre en cabeceras (n = 24); en las filas de pobreza monetaria no se repite porque esos nueve ya no tienen el dato. Fuente: GEIH 2026, SECOP 2025, CUIPO 2024, TerriData (pobreza monetaria de 2024; dependencia de transferencias del índice de desempeño fiscal de 2024), DANE (PIB de 2023, índice de pobreza multidimensional y población de 2025 y 2026). Cálculos de QNOMOS.

8.5 Deuda y FONPET territoriales

El Gobierno propone ampliar el margen de inversión territorial. El artículo 60 eleva de 100 % a 140 % el límite deuda/ingresos corrientes y conserva el de intereses/ahorro operacional de 60 %. Los

accesos a excepciones o autorizaciones dependen de las categorías, calificaciones y condiciones del artículo; el endeudamiento adicional debe financiar activos no financieros. Los artículos 61 a 64 modifican vigencias futuras, apropiaciones y titularización de rentas, incluida la exclusión de determinadas operaciones del cómputo de los indicadores de deuda. Deben examinarse conjuntamente para entender el margen autorizado.

La exposición estima 15,1 billones de espacio adicional, de los cuales 13,6 corresponden a municipios y distritos, y menciona una deuda territorial de 6,07 % del PIB al usar el espacio. Los 15,1 billones equivalen aproximadamente a 0,7 puntos del PIB, pero el espacio adicional no necesariamente coincide con toda la capacidad disponible bajo la nueva regla. Hace falta conciliar deuda inicial, capacidad antes no utilizada y capacidad nueva; esta diferencia no acredita por sí sola un error aritmético.

El artículo 65 permite retirar excedentes del FONPET de propósito general con condiciones de cobertura de pasivos, proyección y destino de inversión. El artículo 80 ordena pagar ciertas deudas de la Nación en diez cuotas anuales desde 2027 y otras obligaciones en nueve desde 2028; conserva un tratamiento propio para las del FOME y prevé anticipos para necesidades pensionales. El artículo 81 elimina el aporte municipal y distrital de 10 % de ingresos corrientes de libre destinación, manteniendo el departamental. La exposición cifra el aporte municipal en 4,1 billones de 2025 y sostiene que estas medidas no tienen impacto fiscal nacional; corresponde atribuirle esa conclusión y distinguirla del calendario de pagos de la Nación.

EN LLANO

en el ejercicio, el nuevo aporte patronal se asocia sobre todo a trabajadores que viven en Bogotá y Antioquia; los contratos nacionales de prestación de servicios se registran sobre todo en Bogotá; y las rentas que el proyecto reforma pesan más en los departamentos con más ingresos propios. Son datos observados, no estimaciones de cómo se repartirán los efectos de la ley.

9. La nueva regla fiscal

La pregunta: ¿qué cambia en las reglas que limitan el déficit?

El proyecto conserva la arquitectura de la Ley 2155 de 2021 (ancla de deuda de 55 %, límite de 71 % y Comité Autónomo de la Regla Fiscal), añade reglas de seguimiento y correctivos, y cambia la forma de fijar las metas. Cada gobierno fijaría por decreto, antes del 15 de diciembre de su primer año, metas mínimas vinculantes de balance primario neto estructural (BPNE) para cuatro años, que no podría modificar, con dos principios: estabilizar al menos la deuda y converger al ancla en diez años. El Gobierno y el CARF calcularían un valor de referencia, que suma al balance que estabiliza la deuda

una décima por cada punto de deuda sobre el ancla; si las metas quedan por debajo de esa referencia, el documento técnico debe justificar la diferencia. Para 2027–2030 el decreto se expediría a más tardar el 31 de marzo de 2027. Se crea además una cuenta de control de los desvíos: si el saldo acumulado es igual o inferior a $-0,5\%$ del PIB, el Gobierno debe presentar un plan de ajuste y, si no se aprueba o no se cumple, se limita el crecimiento del gasto de personal y de bienes y servicios; con deuda igual o superior a 63% , el límite se extiende a la inversión y a las transferencias no constitucionales.

La regla añade correctivos por nivel de deuda. Con deuda al cierre del año anterior igual o superior a 63% e inferior a 71% del PIB, el gasto de personal no puede crecer más que la inflación más medio punto, y el de bienes y servicios no más que la inflación. Desde 71% , los límites se extienden a la inversión y a las transferencias no constitucionales, y se prohíben nuevas vigencias futuras. Los correctivos no pueden afectar el gasto público social ni los derechos fundamentales. La cláusula de escape exige eventos que comprometan la estabilidad macroeconómica, concepto previo del CARF, comunicación al Congreso dentro de quince días calendario y un máximo de tres años consecutivos; y la activada por el CONFIS el 9 de junio de 2025 se acorta para cubrir solo 2025 y 2026. El CARF se refuerza: sus miembros saldrían de ternas del gerente del Banco de la República y el Gobierno tendría que «cumplir o explicar» sus conceptos desfavorables.

Como se vio en la sección 2, la deuda proyectada con todo el paquete (entre $63,7\%$ y $64,4\%$ del PIB de 2027 a 2030) queda dentro de la franja de 63% a 71% . La regla mira la deuda al cierre del año anterior, y la de 2026 sería de 60% . Si el proyecto se aprobara completo y sus cifras se cumplieran, los correctivos preventivos de su propia regla regirían desde 2028 y durante todo el horizonte del plan. Es una relación entre la trayectoria prevista y el mecanismo preventivo, no una contradicción demostrada. Su funcionamiento debe explicarse junto con las demás reglas de gasto y la convergencia al ancla.

10. Consistencia documental y aspectos por precisar

La pregunta: ¿qué diferencias se identifican y qué información permitiría aclararlas?

La Tabla 11 separa diferencias documentales por conciliar, diferencias entre exposición y articulado, límites de reproducción, desarrollos previstos y preguntas de diseño. Una estimación no reproducida no es por esa sola razón un error; una remisión expresa a reglamento tampoco demuestra un defecto. Las relaciones entre componentes, como la deuda prevista dentro de la franja preventiva, se explican en su capítulo y no se clasifican como contradicciones.

Tabla 11. Diferencias documentales y precisiones solicitadas

Tema y tipo de observación	Evidencia documental	Alcance y precisión solicitada	Fuente (PDF)
Peso del gasto en el ajuste · Clasificación descriptiva	El bloque I incluye aportes e impuestos, además de partidas de gasto	Las partidas de gasto pesan 21–25 % del efecto de la ley; explicitar clasificación y denominador del 70 %	pp. 4, 26, 205; Tabla 14
Ahorro de personal · Cifras por conciliar	9,6 billones, «una reducción del 1,7 %»	El mandato fija 20 % sobre su universo y el texto no concilia las bases; la Tabla 14 asigna 0,24 % del PIB, que con 9,6 billones implicaría un PIB de unos 4.000 billones	p. 48; Tabla 14
Ejecución del recorte de personal · Aplicación prevista	El art. 9 prevé planes internos de austeridad y el art. 72 reglas para correctivos fiscales	El proyecto prevé instrumentos propios; precisar su articulación con la reducción del art. 16	arts. 7, 9, 16, 72
Crecimiento de contratos · Cifra por conciliar	El texto cita 8,0 % anual	La serie redondeada del Gráfico 15 da 5,7 % compuesto y 6,5 % media de variaciones; aclarar definición	pp. 44–45
Serie de contratos · No reproducido	La exposición corrige manualmente valores; QNOMOS usa una definición distinta	La diferencia no demuestra error: conciliar universos PGN/orden nacional, estados y depuración	medida 2.1; nota 27
Número de transferencias · Universos por conciliar	El texto cita más de 250 y unas 190 transferencias	QNOMOS identifica 180 líneas en su selección. Solicitar lista y criterios; no equiparar conteos	p. 5; nota 19
Renta de empresas en 2028 · Cifras por conciliar	Costo de 12,0 billones	La Tabla 14 registra 0,42 % del PIB; ambas cifras exigen un PIB de unos 2.860 billones	p. 133; Tabla 14
Cotizaciones a salud · Cifras por conciliar	0,20 % (trabajadores) y 0,04 % (régimenes especiales)	La Tabla 14 registra 0,27 % en 2027 para esa fila	medidas 4.2 y 4.3; Tabla 14
Deuda sin ajuste · Cifras por conciliar	66,2 % (2027) y 82,1 % (2030)	El Gráfico 13 del mismo texto muestra 66,6 % y 83,6 %	pp. 15 y 25
Deuda territorial · Universos por conciliar	15,1 billones de espacio adicional y 6,07 % del PIB de deuda posible	Distinguir capacidad nueva, capacidad previa no usada y deuda inicial; no equivaler ambas cifras	medida 14
Anticipo de EfectIVA · Cifras por conciliar	831 mil millones	La Tabla 10 registra 812 mil millones en 2027	medida 7.1; Tabla 10
IVA a juegos · Cifras por conciliar	0,21 % del PIB	Sus montos equivalen a cerca de 0,09 %	Tabla 10
Exclusiones del IVA · Exposición/articulado	Lácteos, granos y sal siguen excluidos	El art. 42 no incluye quesos, legumbres secas ni sal	p. 94; arts. 42 y 46
IVA de licores · Exposición/articulado	Se mantiene el reparto 75 % y 25 %	El art. 27 cede todo a los departamentos según metodología del Gobierno	medida 4.5; art. 27
Régimenes especiales · Exposición/articulado	Contribución de 1 % para quien gana un mínimo	El art. 21 no la incluye	medida 4.3; art. 21
Cotización del trabajador · Exposición/articulado	A cuatro mínimos, Tabla 3: 6 %; art. 21: 5,5 %	Corregir los ejemplos en límites. Precisar si los tramos de independientes dependen de ingreso o IBC	pp. 59–60; 236–237
Componente inflacionario · Alcance por conciliar	Art. 106 deroga reglas sobre ingresos; art. 51 conserva reglas de costos para PN no contables	Separar rendimientos de costos financieros y conciliar la medida 8.7	arts. 51, 106
Código Penal, art. 402 · Exposición/articulado	Se anuncian tres cambios; el art. 98 añade solo el umbral individual de 159 UVT	No se identificaron la nueva condición de extinción penal ni la acumulación de tres omisiones	pp. 183–184; 331



Tema y tipo de observación	Evidencia documental	Alcance y precisión solicitada	Fuente (PDF)
Ahorro del Estado (ABC) · Cifras por conciliar	76,1 billones en 2030	El bloque I equivale a unos 62 billones; la cifra solo se acerca sumando las «otras medidas»	ABC; Tabla 14
Artículos citados en el ABC · Exposición/articulado	Arts. 5, 6, 7 y 8	No corresponden a la numeración radicada	ABC
Esfuerzo del decil 10 · Cifras por conciliar	3,5 % del ingreso	3,6 % en la sección de efectos sociales	p. 5; sección C
Empleos · Cifras por conciliar	600 mil «salvados» y 367 mil	No aparecen en las secciones de efectos ni de crisis	p. 5; ABC
Tamaño del Estado · Exposición/articulado	Reducción de 15 %	Ningún artículo la fija	p. 26; ABC
Activos digitales · Exposición/articulado	Régimen voluntario al 14 % anunciado para 2027–2029	No se identificó su instrumentación entre los 106 artículos; distinguir art. 71 al 5 % y art. 86 general	pp. 177–179; arts. 71, 86

Fuente: proyecto radicado, ABC y comprobaciones de QNOMOS. Cada fila conserva su alcance; no son observaciones de igual naturaleza ni prueban por sí solas errores fiscales o jurídicos.

11. Preguntas para precisar alcance e implementación

Las preguntas siguientes distinguen información pendiente de conciliar, decisiones de diseño y desarrollos expresamente remitidos a reglamento o documento técnico. Se dirigen a precisar sujetos, bases, cifras, salvaguardas y reglas operativas durante el trámite legislativo.

Calendario y composición

- ¿Qué cifras de 2027 siguen siendo válidas si la ley no se promulga antes del 1 de enero? ¿Cuáles medidas se aplazarían un año completo por el artículo 338 de la Constitución?
- ¿Qué son y cuánto vale cada una de las «otras medidas de ajuste fiscal», que suman 0,71 % del PIB en 2028? ¿Son recortes de gasto, como sugiere el «70 %» del texto?
- ¿Cuánto aporta al balance primario cada instrumento de la fila de eficiencia del gasto: menor gasto, flexibilización presupuestal y manejo de liquidez de fondos y rentas?
- ¿Cuál es la lista de transferencias que el CONFIS evaluaría y qué programas financian?

Estado y personal

- ¿Cómo se articulan los planes internos de austeridad del artículo 9 y las garantías de autonomía y derechos laborales con la reducción de personal del artículo 16? ¿Qué bases y costos de transición permiten verificar el ahorro?
- ¿Cuánto cuestan las indemnizaciones y las liquidaciones de entidades, y en qué año se pagan?

- ¿Cómo definirá el documento técnico de Hacienda la línea base de costos de 2026 para el recorte de 50 % de los contratos de prestación de servicios, qué vigencias incluirá y cómo se protegerá la continuidad de los servicios?

Salud

- ¿Por qué tarifas aplicadas sobre todo el salario y no tarifas marginales? ¿Se evaluó el efecto de los escalones en 2 y 3 salarios mínimos sobre la formalidad y los salarios?
- ¿Cómo se selecciona el tramo de cotización a salud para independientes: por ingreso total o por IBC? ¿Cómo opera la escala para ingresos mayores de veinticinco mínimos junto con el tope de la base?
- ¿Con qué método se fijará el ajuste presupuestal a SENA e ICBF que ordena el parágrafo 6 del artículo 20, y en cuánto bajaría el aporte de la Nación a cada entidad?
- ¿Cómo cambia la exoneración si el salario mínimo de 2027 vuelve a subir muy por encima de los demás salarios?

IVA

- ¿Qué proporción de las compras de cada grupo de ingreso queda hoy registrada en factura electrónica o documento equivalente con la identificación del comprador, y cuánto IVA pagarían sin poder recuperarlo los hogares cuyas compras no quedan registradas?
- ¿Cuánto cuesta operar EfectIVA y quién asume el costo de los giros?
- ¿Quedan gravados los quesos, las legumbres secas y la sal, como dice el artículo 42, o excluidos, como dice la exposición?
- ¿Cuál es el umbral de ingreso para salir de EfectIVA? El ABC habla de 3,4 millones de pesos; el articulado lo deja al DNP y al Ministerio.

Territorios

- ¿Cómo se absorbería un faltante persistente en las rentas departamentales de licores, cerveza o tabaco frente a la base de 2026, si no hay giros posteriores contra los cuales descontarlo?
- ¿Con qué criterios distribuirá el Gobierno el IVA de los licores entre los departamentos?
- ¿Cuánto del espacio de endeudamiento de 15,1 billones se usaría, y con qué efecto sobre la deuda del sector público consolidado?

Empresas, inversión e instituciones

- ¿Qué inversión adicional y qué costo fiscal supone el RUGE? ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad sectorial y de evaluación de sus compromisos?

- ¿Qué alcance temporal tiene la protección fiscal y penal para las normalizaciones «realizadas en cualquier tiempo» del artículo 70?
- ¿Por qué se deroga la exclusión del impuesto al consumo para la telefonía y los datos de menor valor, y cuánto recauda?
- ¿A cuántos contribuyentes y por qué montos se dirige la conciliación aduanera de combustibles del artículo 95?
- ¿Cuál sería el balance primario mínimo que fijaría el decreto de metas de 2027–2030 y cómo se concilia con la franja de alerta en que quedaría la deuda?

Glosario

ADRES. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Recibe las cotizaciones y paga a las EPS.

Balance primario. Diferencia entre ingresos y gastos del Gobierno sin contar los intereses de la deuda.

BPNE. Balance primario neto estructural: balance primario neto de rendimientos financieros, sin transacciones de única vez y ajustado por los ciclos económico y petrolero. Es la variable sobre la que se fijan las metas de la regla fiscal.

CARF. Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Órgano técnico que vigila el cumplimiento de la regla.

CONFIS. Consejo Superior de Política Fiscal. Instancia del Gobierno que aprueba las grandes decisiones presupuestales.

Contratos de prestación de servicios. Vinculación por contrato, no por nómina, de personas que prestan servicios a una entidad pública.

EfectIVA. Devolución del IVA por persona que crea el proyecto, pagada a partir de las compras registradas con factura electrónica.

Escalón. Punto en el que una tarifa nueva se aplica sobre todo el ingreso y no solo sobre la parte que supera el umbral, de modo que ganar un peso más eleva el pago de forma discontinua.

FOSFEC. Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante, administrado por las cajas de compensación.

GEIH. Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, fuente oficial del empleo y los ingresos laborales.

Ingreso base de cotización. Valor sobre el que se calculan los aportes a la seguridad social.



PGN. Presupuesto General de la Nación.

Renta de destinación específica. Ingreso que la ley asigna a un fin determinado y que no puede usarse para otro.

RUGE. Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial, que el proyecto crea para grandes inversiones.

SECOP. Sistema Electrónico de Contratación Pública, donde las entidades registran sus contratos.

UVT. Unidad de Valor Tributario. En 2026 vale 52.374 pesos.

Anexo A. Método

Lectura del proyecto. El PDF radicado es un escaneo sin capa de texto. Se pasó por reconocimiento óptico de caracteres en español a 200 puntos por pulgada, con una confianza media de 94,3 %. El reconocimiento perdió comas y signos en varias cifras (por ejemplo, 2028 por 2026 o 374 por 37,4), por lo que las tablas y toda cifra dudosa se cotejaron contra la imagen de la página; las auditorías iniciales cotejaron selectivamente artículos y tablas. Para esta versión se completó una nueva lectura del OCR de las 340 páginas, con registro por página, y contraste visual dirigido; las cinco páginas sin texto se confirmaron en blanco. Leer todo el OCR no sustituye cotejar imágenes cuando hay omisiones o dudas. En al menos una página, la del artículo 38, el reconocimiento omitió un párrafo completo, que se recuperó de la imagen. Las tablas 2, 6, 9, 10 y 14 y los gráficos 48 y 49 de la exposición se transcribieron desde la imagen.

Contratos de prestación de servicios. Se usaron SECOP II y SECOP I con corte de agosto de 2026. La definición amplia incluye contratos de tipo «prestación de servicios» de entidades del orden nacional con contratistas identificados con cédula de ciudadanía o de extranjería. El año es el de la firma. Los valores se sumaron solo cuando superan las validaciones de calidad de la base. Los datos de 2026 llegan hasta el 8 de agosto. La serie anterior a 2020 suma SECOP I y II, porque SECOP II estaba poco poblado; esa suma es un techo, ya que algunas entidades publicaron en ambas plataformas. La clasificación de orden y rama de SECOP contiene errores, como entidades territoriales marcadas como nacionales, que no se corrigieron manualmente. El orden nacional de SECOP no coincide con el PGN, que es el universo del artículo 17, y el Gobierno corrigió valores a mano; por eso la serie no reproduce la oficial.

Asalariados, aportes y cotizaciones. Se usaron los microdatos de ocupados de la GEIH de enero a agosto de 2026 (y de 2025 para comparar), expandidos con el factor oficial y promediados por mes. Asalariado privado es el obrero o empleado de empresa particular; la variante principal se limita a quienes cotizan a pensión. El salario es el declarado en la encuesta antes de descuentos. Los aportes y cotizaciones se calcularon aplicando las tarifas de los artículos 20 y 21 a esos salarios, con el tope

de 25 salarios mínimos, y multiplicando por 12. Son cuentas descriptivas: no ajustan salarios a 2027, no descuentan evasión ni distinguen si el empleador es persona natural o jurídica, ni separan los regímenes especiales. La no cotización a pensión se usa como indicador aproximado de informalidad laboral; no es la medida oficial del DANE ni mide la facturación de las compras. Quien gana exactamente 10 salarios mínimos se trata como no exonerado, como exige el artículo 114-1 vigente; la corrección de ese borde cambió el total en menos de 0,01 %. Para independientes se supone que el tramo depende del IBC: se calcula como 40 % del ingreso, con piso de uno y tope de veinticinco mínimos. La exposición usa ingreso total para elegir tarifas en algunos ejemplos; esa diferencia se explicita y el resultado de independientes se mantiene condicionado. Para salarios superiores al tope se limita el IBC a veinticinco mínimos y se usa la tarifa superior, sin afirmar que ello resuelva por sí solo la interpretación legal. Los departamentos son los de residencia del trabajador.

IVA y canasta. Se usaron las ponderaciones del IPC base 2018 del DANE por subclase y grupo de ingreso. Cada una de las 188 subclases se clasificó según su tratamiento en el Estatuto vigente y en los artículos 27, 42, 45, 46 y 106 del proyecto, con un grado de certeza alto, medio o bajo. Solo se cuantifican las 13 subclases de composición homogénea con cambio cierto; las que mezclan productos con tratamientos distintos o tienen tarifas no verificadas se describen, pero no se cuantifican. La tarifa actual de 5 % de los licores se verificó en los artículos 32 y 33 de la Ley 1816 de 2016; el texto del Estatuto disponible en el corpus de QNOMOS no incluye el articulado, por lo que las exclusiones vigentes de alimentos se tomaron de la clasificación arancelaria y de la propia exposición. El efecto de precio de cada subclase es la diferencia de tarifas dividida por uno más la tarifa actual, ponderada por su peso. Supone traslado completo y canasta fija; es un indicador de exposición y no mide el IVA pagado.

Presupuesto e ingresos. Se usó la ejecución mensual del PGN del Ministerio de Hacienda, que es acumulada, por lo que se toma el último mes disponible de cada año. Se usan apropiación vigente y obligaciones de la vigencia actual. Los ingresos por impuesto provienen de la ejecución de ingresos de la Nación hasta agosto de 2026.

Departamentos. El panel une la GEIH, SECOP por departamento de ejecución, la programación de ingresos de 2024 de las gobernaciones reportada en CUIPO, las proyecciones de población del DANE, el PIB departamental de 2023 y los indicadores de TerriData. Las rentas de licores, cerveza y tabaco corresponden al presupuesto definitivo de ingresos, no al recaudo. Los contratos por habitante usan la población de 2025, y el aporte patronal, la de 2026. El promedio nacional de contratos por habitante incluye los contratos sin departamento de ejecución identificado y usa la población de 2025. Las correlaciones son de rango (Spearman) y no implican causalidad. Como contexto del aporte patronal, la proporción de asalariados que gana más de 3 salarios mínimos se asocia con el PIB por habitante (0,77; $n = 33$) y de forma inversa con la proporción de ocupados que no cotiza a pensión



(-0,59; -0,81 sin los nueve dominios de cobertura parcial), que a su vez se asocia con la pobreza monetaria (0,89; n = 24).

Conversión a pesos. Cuando una cifra del proyecto en porcentaje del PIB se pasa a pesos, se usa el PIB implícito en el ABC del Gobierno: unos 2.170 billones en 2027 y 2.580 billones en 2030, con 2.300 billones interpolados para 2028. Según la fila del ABC que se tome, el PIB de 2027 podría ser de 2.130 billones, una diferencia de 2 % que no altera ninguna conclusión.

Anexo B. Fuentes y trazabilidad

Tabla 12. Insumos del informe

Insumo	Identificación	Uso
Proyecto de Ley de Rescate Económico	Radicado en la Cámara el 29-oct-2026; 340 pp.; huella SHA-256 b8a5d813...	Objeto del informe
ABC de la Ley de Rescate	Ministerio de Hacienda, 29-oct-2026; 6 pp.; huella df3c5605...	Cifras de divulgación del Gobierno
GEIH, microdatos de ocupados	DANE, 2022 a agosto de 2026	Asalariados, aportes, cotizaciones, renta, departamentos
SECOP I y II	Colombia Compra Eficiente, datos abiertos, corte del 16-ago-2026 (última firma: 8-ago-2026)	Contratos de prestación de servicios
Ejecución del PGN	Ministerio de Hacienda, 2019 a septiembre de 2026; conjunto de datos abiertos 5phs-yqfw, corte del 18-oct-2026	Gasto de personal, transferencias, bienes y servicios
Ingresos de la Nación	Ministerio de Hacienda, 2019 a agosto de 2026; conjunto de datos abiertos 22f3-gynv, corte del 18-oct-2026	Recaudo por impuesto
Fondos especiales	Ejecución de ingresos del PGN, 2025 y 2026	Conteo y recaudo de fondos
Ponderaciones del IPC	DANE, base 2018, por grupo de ingreso	Efecto del IVA sobre la canasta
IPC	DANE, a septiembre de 2026	Deflactor e inflación
CUIPO	Contaduría General y Contraloría General, 2024	Rentas departamentales
TerriData y proyecciones de población	DNP y DANE	Pobreza, desempeño fiscal, población
SIGEP II	Función Pública, junio de 2026	Servidores del orden nacional
Normas	Decretos Legislativos 150 y 173 de 2026; Decreto 240 de 2026; Leyes 1393 de 2010, 1607 de 2012 y 2277 de 2022; Constitución, arts. 138, 215 y 338	Antecedentes y reglas

Los programas, tablas intermedias y registros de cálculo están disponibles para consulta en contacto@qnomos.lat.

Referencias

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026). Proyecto de Ley de Rescate Económico, «por la cual se expide la Ley de Rescate Económico, con el propósito de estabilizar las finanzas públicas, reducir el gasto y generar crecimiento económico en un marco de equidad, eficiencia y progresividad». Radicado en la Cámara de Representantes el 29 de octubre de 2026.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2026). ABC de la Ley de Rescate. 29 de octubre de 2026.
- Presidencia de la República. Decreto Legislativo 150 del 11 de febrero de 2026; Decreto Legislativo 173 de 2026; Decreto 240 del 12 de marzo de 2026 (Diario Oficial 53.426; SUIN-Juriscol, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30056195>).
- Congreso de la República. Ley 100 de 1993; Ley 1393 de 2010; Ley 1607 de 2012; Ley 2155 de 2021; Ley 1816 de 2016; Ley 2277 de 2022 (SUIN-Juriscol, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30045028>); Ley 2381 de 2024; Ley 2559 de 2025.
- Constitución Política de Colombia, artículos 138, 215 y 338.
- DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares, microdatos 2022–2026 (<https://microdatos.dane.gov.co>); Índice de Precios al Consumidor, ponderaciones base 2018 por grupo de ingreso; proyecciones de población 2018–2042; PIB departamental.
- Colombia Compra Eficiente. SECOP I y SECOP II, datos abiertos de contratos, corte de agosto de 2026.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ejecución presupuestal del PGN y de ingresos de la Nación, 2019–2026; portal de datos abiertos datos.gov.co, conjuntos 5phs-yqfw y 22f3-gynv, corte del 18 de octubre de 2026.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Caracterización del empleo público, SIGEP II, junio de 2026.
- Departamento Nacional de Planeación. TerriData e índice de desempeño fiscal (<https://terridata.dnp.gov.co>).
- Contaduría General de la Nación. Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO), 2024.
- Kleven, H. y Waseem, M. (2013). Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan. *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 669–723.
- DIAN (2022). Oficio 906348, exclusión del IVA en seguros de accidentes personales (https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/oficio_dian_906348_2022.htm). Ley 1816 de 2016, arts. 32–33, tratamiento del IVA de licores (https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_1816_2016.htm). Referencias puntuales; no sustituyen revisar el régimen consolidado aplicable a cada operación.



Sobre QNOMOS

QNOMOS S.A.S. es una firma colombiana de inteligencia de decisiones. Conecta información dispersa para revelar las relaciones que explican cómo funcionan las instituciones, los mercados y los territorios, y la convierte en evidencia verificable para decidir. Hace seguimiento a las finanzas públicas, analiza la contratación y los riesgos de contraparte, estudia normas y decisiones judiciales, modela escenarios económicos y territoriales, y desarrolla plataformas de datos y publicaciones para ciudadanos, empresas, medios e instituciones.

Radiografía de Coyuntura

La Radiografía de Coyuntura de QNOMOS ofrece análisis rápidos de decretos, proyectos de ley y hechos de coyuntura de orden nacional e internacional con consecuencias económicas, fiscales o institucionales para Colombia. Lee los documentos completos, contrasta sus cifras con información pública e identifica diferencias documentales y precisiones pendientes, con rigor técnico y fidelidad a las fuentes. Se financia con recursos propios de la empresa.

Datos y documentación

Las fuentes, el método y los controles de trazabilidad se identifican en los anexos del informe. Las consultas sobre las tablas, los cálculos y la documentación de soporte pueden dirigirse a contacto@qnomos.lat.

CONTACTO INSTITUCIONAL Y MEDIOS

Edwin Pacheco

Gerente General
edwin.pacheco@qnomos.lat
+57 321 397 8330

QNOMOS S.A.S.
contacto@qnomos.lat
Bogotá D.C., Colombia

Edgar Laiton

Gerente de Comunicaciones
edgar.laiton@qnomos.lat



www.qnomos.lat



Q•NOMOS
INTELIGENCIA DE DECISIONES

N.º 01 · OCTUBRE DE 2026

Radiografía de Coyuntura

Radiografía de Coyuntura es la serie de análisis rápido de QNOMOS. Examina, en los días siguientes a su aparición, decretos, proyectos de ley y hechos de coyuntura de orden nacional e internacional con consecuencias económicas, fiscales o institucionales para Colombia.

QNOMOS S.A.S.
contacto@qnomos.lat

Comunicaciones
Edgar Laiton
edgar.laiton@qnomos.lat



www.qnomos.lat