ANDRÉS FELIPE ARIAS · DOCUMENTO DE TRABAJO

Recortar el Estado, bajar impuestos y gobernar con datos

Exposición de motivos y diseño jurídico de un ajuste fiscal que baja impuestos en lugar de subirlos: recorte del gasto público, enajenación de activos de la Nación para recomprar deuda e inteligencia artificial y ontología para el Estado colombiano

Bogotá, noviembre de 2026

TL;DR

Capítulo 1 · Exposición de motivos

- El PL 477 estabiliza la deuda neta cerca de 64% del PIB y nunca la lleva al ancla de 55%; sin ajuste, la deuda superaría 80% en 2030.
- La propuesta hace todo el ajuste por el gasto, baja impuestos con los recortes de Ruptura, del Dr. Santiago Pardo, y el desmonte gradual del 4×1000, y financia la transición con la venta de Ecopetrol hasta 25% y de la banca pública: $87,4 billones, todos destinados a recomprar deuda.
- Bajar 2,3 puntos del PIB en impuestos y achicar el Estado elevan el crecimiento real a 4,5% entre 2029 y 2032; la respuesta de las bases gravables devuelve una parte del costo de los recortes.
- En el escenario central la deuda baja todos los años desde 2028 y llega a 55% en 2032, dentro de los diez años que el propio PL 477 da para converger; en el ambicioso, en 2030. La recompra de TES ahorra $60 billones de intereses hasta 2036.
- Ante un choque de 10 puntos del PIB, la deuda del escenario central no cruza el límite de 71%; con el PL 477 lo cruza y no regresa.

Capítulo 2 · El recorte del gasto: diseño jurídico

- Facultades extraordinarias por seis meses para suprimir y fusionar ministerios, con un máximo de trece, y liquidar empresas del Estado sin rentabilidad y fondos especiales, con una meta de 20% menos de gasto de funcionamiento.
- Recorte de 20% del gasto de personal en todas las ramas, de 50% del costo de los contratistas sin fugas por convenios y de un punto del PIB en subsidios y transferencias focalizados con el Sisbén.
- Cierre del subsidio al ACPM en 2028, un piso para la inversión pública y metas que el CARF verifica cada semestre, con consecuencias automáticas si se incumplen.
- Las unidades de apoyo de congresistas, diputados y concejales se reducen a la mitad con herramientas de inteligencia artificial, y un acto legislativo da facultades por 18 meses, incluida la reestructuración de los organismos de control, y aplaza el aumento del SGP hasta que la deuda vuelva al ancla.

Capítulo 3 · Los recortes de impuestos

- Renta de sociedades a 30%, dividendos a 10%, ganancias ocasionales a 10%, ICA descontable y siete impuestos eliminados, entre ellos el patrimonio y los saludables; el 4×1000 se desmonta entre 2027 y 2030.
- Cuestan 1,31 puntos del PIB en estático y 1,09 después de la respuesta de las bases gravables; los alivios de renta solo entran si el CARF certifica que el gasto bajó primero.

Capítulo 4 · Las enajenaciones: diseño jurídico

- Reforma de la Ley 1118 para que la Nación quede con 25% de Ecopetrol; el bloque de control se ofrece primero a los destinatarios de la Ley 226 y luego se subasta, con consorcios y venta en bolsa como planes de respaldo.
- El 100% del producto de toda enajenación va a recomprar deuda; los dólares, a recomprar bonos externos.
- Venta de Banco Agrario, La Previsora, Positiva y Fiduagraria; una sola fiduciaria pública, un solo banco de segundo piso e incentivos para que las regiones vendan activos como Hidroituango.
- Venta de las diez empresas de energía de la Nación, Satena, 4-72, Vecol, la participación en la Bolsa Mercantil y las centrales de abasto: cerca de $7 billones en libros que no están en las cuentas y sirven de colchón.

Capítulo 5 · Inteligencia artificial y ontología: el plan a 2030

- Un plan con metas verificadas por el CARF: la mitad del aparato nacional de todas las ramas y la mitad del apoyo de congresistas, diputados y concejales, automatizados con IA antes de 2031.
- Las contralorías territoriales se suprimen y su función pasa a la Contraloría General, con un observatorio público y abierto de contratación y cuentas que alerta en tiempo real.
- Una ontología fiscal que une DIAN, UIAF, UGPP y registros recauda 0,4 puntos del PIB por año contra la evasión y destapa capitales ocultos e ilícitos; el plan aporta 1,6 puntos del PIB al balance primario desde 2031.

CONTENIDO

Tabla de contenido

Capítulo 1 · Exposición de motivos 4

1.1 El diagnóstico: un Estado que gasta más de lo que la economía puede financiar 4

1.2 Por qué el ajuste debe hacerse por el gasto 9

1.3 Bajar impuestos: Ruptura, la curva de Laffer y el crecimiento 11

1.4 Precedentes: los países que recortaron el Estado y crecieron 18

1.5 Vender para recomprar deuda 20

1.6 La senda hacia el ancla: modelo, escenarios y metas 26

1.7 Inteligencia artificial y ontología: el Estado que se puede sostener con la mitad de su aparato 35

Capítulo 2 · El recorte del gasto: diseño jurídico 41

2.1 Tres vehículos y lo que cabe en cada uno 41

2.2 Lo que cambia en la Ley de Rescate 43

2.3 La ley orgánica de austeridad del Congreso 48

2.4 El acto legislativo 48

Capítulo 3 · Los recortes de impuestos 49

3.1 Qué se incluyó 50

3.2 Cómo entran al modelo 52

3.3 La condición: primero baja el gasto 52

Capítulo 4 · Las enajenaciones: diseño jurídico 53

4.1 Qué se vende y cuándo 53

4.2 Ecopetrol: vender el control para cobrar el control 54

4.3 Todo el producto a recomprar deuda 55

4.4 La banca y los seguros públicos 56

4.5 Las demás empresas y participaciones de la Nación 57

4.6 Incentivos para que vendan las entidades territoriales 60

4.7 La ruta jurídica 61

Capítulo 5 · Inteligencia artificial y ontología: el plan a 2030 62

5.1 El mandato 62

5.2 Menos burocracia en todas las ramas y en todos los niveles 62

5.3 El control fiscal, empezando por las contralorías territoriales 63

5.4 Cerrar la evasión 64

5.5 Los capitales ocultos e ilícitos 64

5.6 Las garantías 65

5.7 Lo que aporta a las cuentas 66
5.8 El cronograma integrado 66

CAPÍTULO 1

Exposición de motivos

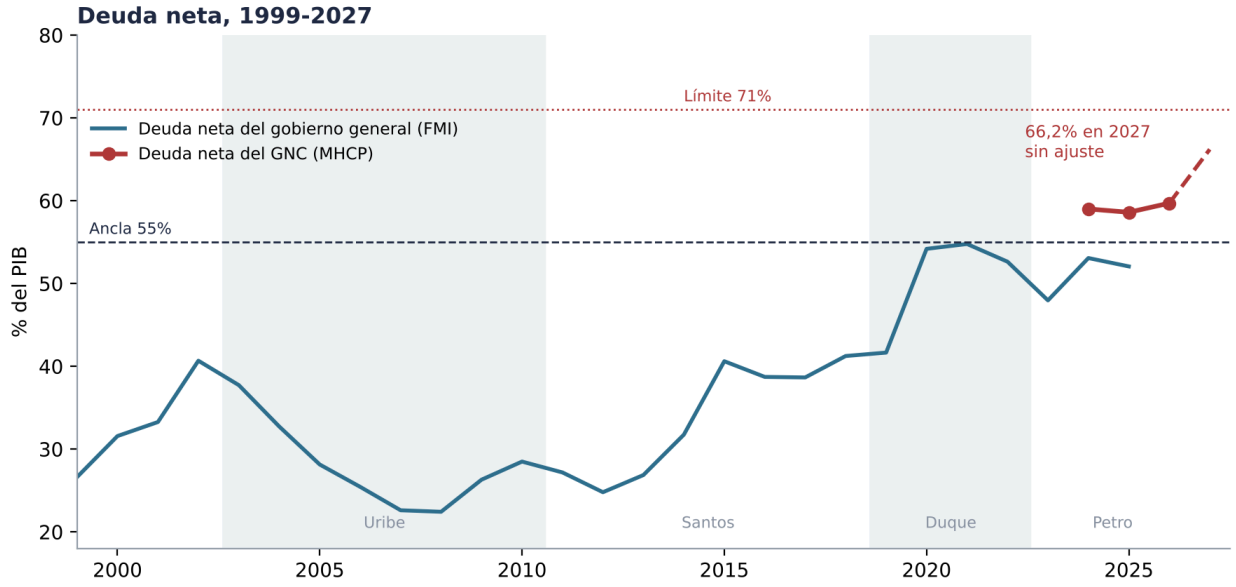
> El ajuste fiscal que necesita Colombia es inaplazable y de gran tamaño. Este capítulo sostiene que debe hacerse por el lado del gasto, que la transición debe financiarse con la venta de activos comerciales de la Nación en lugar de nuevas emisiones de deuda, y que la inteligencia artificial y las capas ontológicas son las herramientas que permiten sostener un Estado más pequeño y cobrar lo que hoy se evade. Las cifras de partida son las del propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

1.1 El diagnóstico: un Estado que gasta más de lo que la economía puede financiar

La deuda

Entre 2000 y 2019 el balance primario del Gobierno Nacional Central (GNC), es decir, la diferencia entre lo que el Gobierno recauda y lo que gasta sin contar los intereses, promedió −0,5% del PIB. Entre 2020 y 2025 ese promedio pasó a −2,6%, y en 2025 llegó a −3,5% sin que mediara crisis alguna. La deuda neta del GNC cerró 2025 en 58,6% del PIB. Las cifras son de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, la Ley de Rescate Económico, radicada el 29 de octubre.

La regla fiscal fija dos referencias para esa deuda. El *ancla* de 55% del PIB es el nivel prudente al que debe converger; el *límite* de 71% es el nivel a partir del cual la ley exige medidas extraordinarias. En el escenario sin ajuste que presenta el propio Ministerio, la deuda neta subiría a 66,2% en 2027, 69,9% en 2028, 75,9% en 2029 y 82,1% en 2030. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) es más pesimista: proyecta 67,4% en 2027, un déficit total de 9,5% del PIB ese año y una deuda de 91,2% en 2030 si no se hace nada.



Fuente: FMI, World Economic Outlook (gobierno general, 1999-2025); MHCP, exposición de motivos del PL 477 de 2026 (GNC, 2024-2027, gráfico 7). Período: 1999-2027.

Qué muestra. Dos series: la del gobierno general que publica el Fondo Monetario Internacional, que permite ver tres décadas, y la del GNC que publica el Ministerio, que es la que mide la regla fiscal. La del GNC es más alta porque no descuenta los activos de las entidades territoriales ni de la seguridad social.

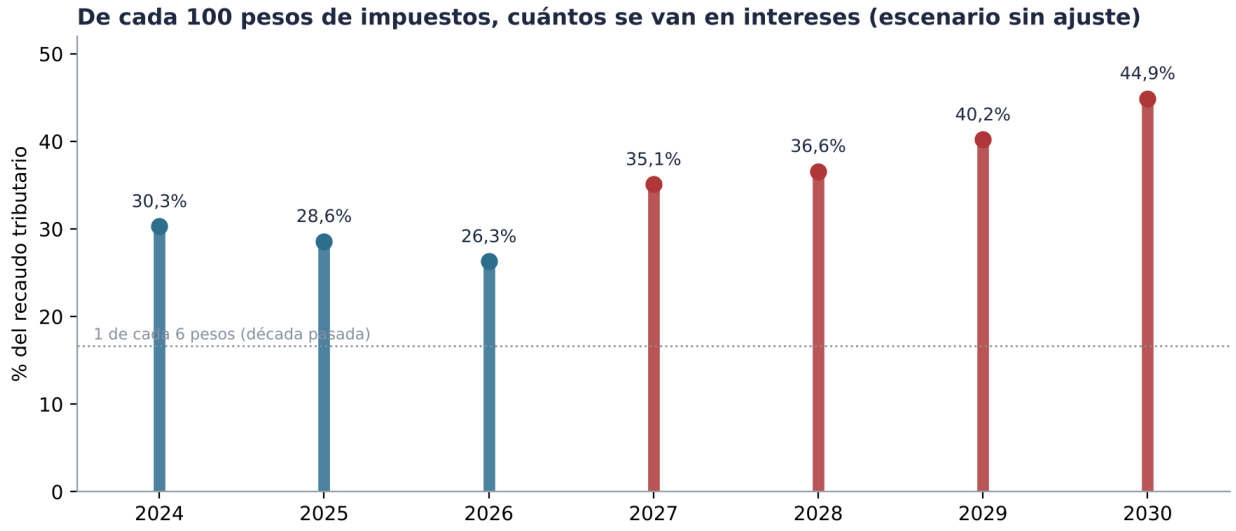
Cómo se lee. Las franjas sombreadas marcan los gobiernos. La línea punteada roja a la derecha es el escenario sin ajuste del Ministerio para 2027.

Con qué se hizo. FMI, World Economic Outlook; MHCP, gráfico 7 de la exposición de motivos del PL 477.

El costo de la deuda

La deuda cara se come el presupuesto. Hace una década Colombia destinaba al pago de intereses cerca de 1 de cada 6 pesos de recaudo tributario; en 2025 destinó 28,6 de cada 100. En el escenario sin ajuste, la proporción llegaría a 44,9% en 2030. El Presupuesto General de la Nación de 2027, expedido por el Decreto 1599 de 2026 tras la falta de conciliación entre Senado y Cámara, asigna $152,4 billones al servicio de la deuda frente a $88,1 billones de inversión.

El costo de cada peso nuevo de deuda es todavía mayor. Los TES a 10 años superan 13%, con un riesgo país por encima del de Brasil y México. A esa tasa, cada billón adicional de deuda cuesta cerca de $130.000 millones al año en intereses. El plan financiero prevé emitir $150,9 billones en TES en 2027.



Fuente: MHCP, exposición de motivos del PL 477 de 2026, gráficos 6 y 8. 2026-2030: proyección sin las medidas del proyecto. Período: 2024-2030.

Qué muestra. Qué parte de cada 100 pesos de impuestos se destina a pagar intereses de la deuda del GNC.

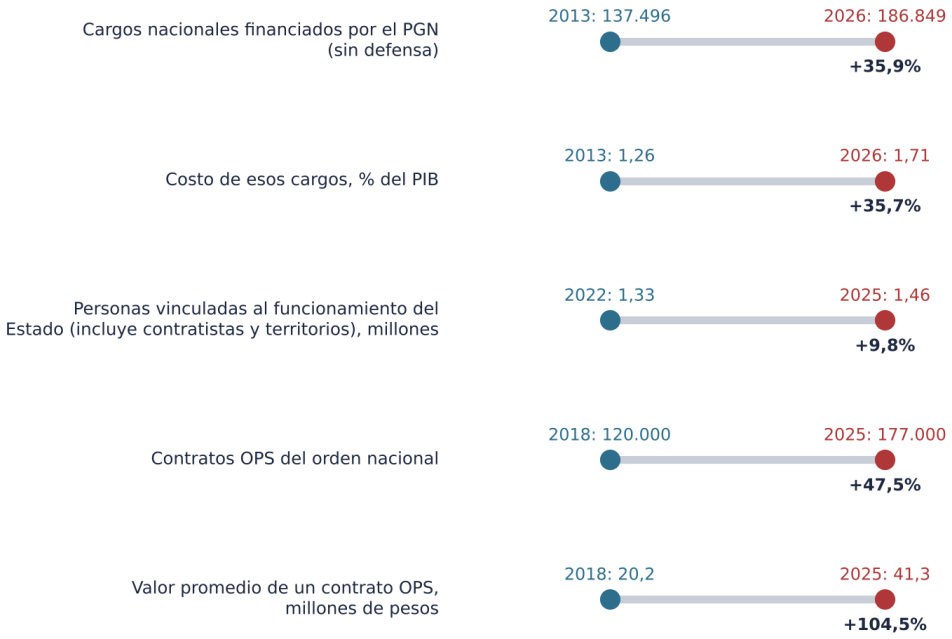
Cómo se lee. Azul: datos y cierre esperado; rojo: proyección del Ministerio si no se aprueba ningún ajuste. La línea punteada es la proporción de hace una década.

Con qué se hizo. MHCP, gráficos 6 y 8 de la exposición de motivos del PL 477.

El tamaño del Estado

El deterioro no proviene de una caída del recaudo. Proviene del crecimiento del aparato. Entre 2013 y 2026 los cargos de las entidades nacionales financiados con el PGN, sin incluir el sector defensa, pasaron de 137.496 a 186.849, un aumento de 35,9%, y su costo pasó de 1,26% a 1,71% del PIB, según la misma exposición de motivos con datos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Los contratos de prestación de servicios (OPS) del orden nacional pasaron de 120.000 a 177.000 entre 2018 y 2025, y su valor promedio se duplicó, de $20,2 a $41,3 millones. El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana estima que las personas vinculadas al funcionamiento del Estado, incluidos contratistas y entidades territoriales, pasaron de 1,33 a 1,46 millones entre 2022 y 2025, y que el gasto de personal creció 31% real entre 2022 y 2026.

Cuánto creció el aparato del Estado



Fuentes: MHCP, exposición de motivos del PL 477 (cargos, costo y OPS, con datos de la DGPPN); Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (vinculaciones). Cada fila tiene su propio período, indicado junto al punto.

Qué muestra. Cinco medidas del tamaño de la burocracia, cada una con el primer y el último año disponibles.

Cómo se lee. El punto azul es el año inicial y el rojo, el final; el porcentaje en negrilla es el crecimiento entre ambos.

Con qué se hizo. MHCP, exposición de motivos del PL 477; Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.



Fuente: Portafolio, 22-oct-2026, con base en el Decreto 1599 de 2026. Las tres partidas suman $631,9 billones de un total de $634,9 billones. Vigencia 2027.

Qué muestra. La distribución del presupuesto expedido por decreto entre funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

Cómo se lee. El anillo completo son $631,9 billones; cada arco, su parte. Funcionamiento incluye personal, adquisición de bienes y servicios y transferencias, entre ellas el Sistema General de Participaciones y las pensiones.

Con qué se hizo. Decreto 1599 de 2026, según Portafolio.

Lo que el Gobierno propone y lo que no alcanza

El PL 477 propone un ajuste de 4,29 puntos del PIB en 2028. De ellos, solo 0,73 provienen de recortar gasto, unos $17 billones; 2,94 provienen de impuestos, cotizaciones y contribuciones nuevos, unos $67 billones al año, y 0,71 de «otras medidas de ajuste fiscal» que el articulado no detalla y que, según la exposición, se adoptarían mediante el Plan Nacional de Desarrollo y actos administrativos. El propio Ministerio reconoce que, aun con el paquete completo, la deuda neta se estabilizaría alrededor de 64% del PIB y que «lograr una convergencia más rápida hacia su ancla (55% del PIB) sería posible si el crecimiento económico sostenido es mayor, o de lo contrario implicaría ajustes fiscales adicionales en el mediano plazo».

El CARF dimensionó el problema en septiembre: estabilizar la deuda exige pasar de un déficit primario de 4,5% del PIB en 2027 a un superávit de 2,1% en 2028, un giro de unos 6,6 puntos. Su director, Juan Carlos Ramírez, pidió «una senda clara y convincente» hacia la regla. Este documento acepta el tamaño del ajuste que señala el CARF y discrepa de su composición: propone hacerlo todo por el gasto, bajar impuestos en lugar de subirlos, financiar la transición con enajenaciones que se destinan a recomprar deuda y aprovechar el mayor crecimiento que todo eso libera.

1.2 Por qué el ajuste debe hacerse por el gasto

El gasto es el verdadero impuesto

Milton Friedman pedía vigilar una sola cifra: cuánto gasta el Estado. Lo que no se cobra hoy en impuestos explícitos se cobra después, con deuda que alguien pagará o con inflación. La deuda que hoy financia un déficit primario de 3,5% del PIB es, en otras palabras, un impuesto diferido sobre los contribuyentes de los próximos años, con intereses de 13%. Robert Barro formalizó la misma intuición en «Are Government Bonds Net Wealth?» (1974): un recorte de impuestos financiado con deuda no enriquece a los hogares si estos anticipan los impuestos futuros que lo pagarán. La consecuencia de política es directa: la carga que el Estado le impone a la economía la determina el nivel del gasto, y la elección entre impuestos y deuda solo decide cuándo y cómo se cobra.

Tres resultados de la teoría tributaria

El primero es la curva de Laffer. El recaudo es tarifa por base, y subir la tarifa recauda más solo mientras la base cae menos que proporcionalmente. En los impuestos selectivos que propone el PL 477, la base relevante es la demanda legal, que incluye la sustitución hacia el contrabando y el producto adulterado. Con ese ajuste, las tarifas propuestas al cigarrillo, los licores y la cerveza quedan en la zona del máximo de recaudo o la superan.

El segundo lo popularizó Arnold Harberger, de la Universidad de Chicago: la pérdida de eficiencia que causa un impuesto crece con el cuadrado de la tarifa. Duplicar una tarifa cuadruplica el daño; multiplicarla por 4,5, como hace el proyecto con la cerveza, lo multiplica cerca de 20 veces en esa aproximación. Un sistema con muchos impuestos altos y estrechos es mucho más costoso que uno con pocos impuestos bajos y amplios.

El tercero es de Robert Lucas, también de Chicago. Gravar el capital grava dos veces el mismo ingreso, sesga a la sociedad hacia el consumo presente y deprime la acumulación de capital. Lucas estimó que eliminar esos impuestos podría elevar el acervo de capital de Estados Unidos entre 30% y 50%, y llamó a esa reforma «el almuerzo gratis más grande que he visto en 25 años». El impuesto al patrimonio, el 4×1000 y la eliminación del componente inflacionario de los rendimientos financieros que propone el PL 477 son, en distinto grado, impuestos al capital.

La evidencia: ajustar por impuestos cuesta más crecimiento

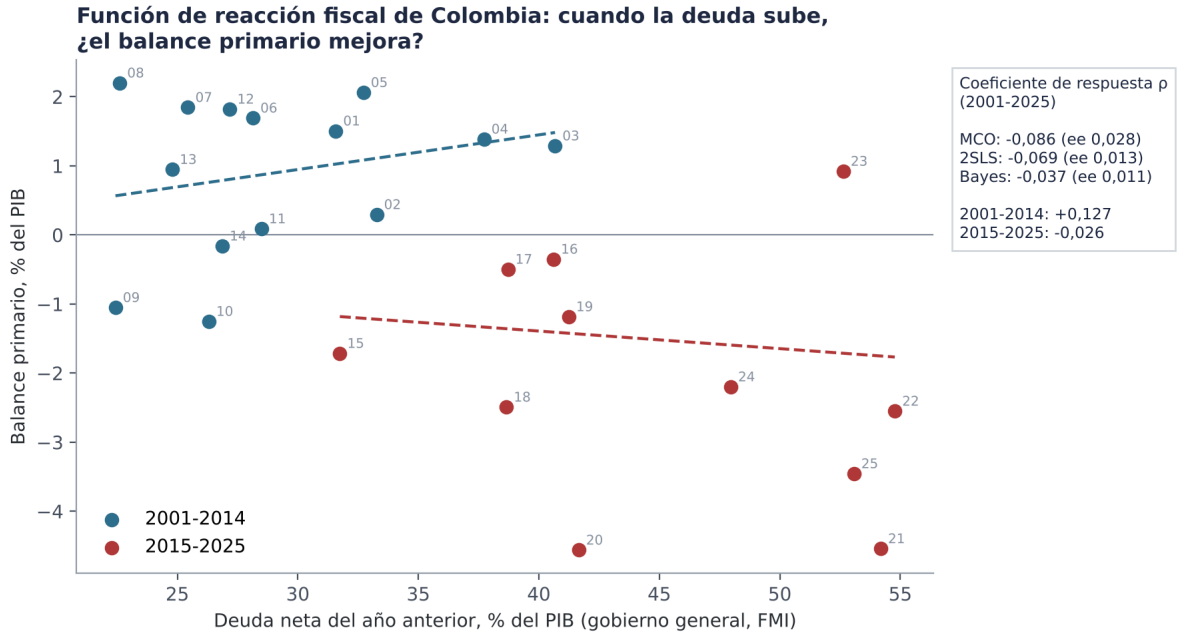
Christina y David Romer, de la Universidad de California en Berkeley, construyeron una serie de cambios tributarios exógenos para Estados Unidos y encontraron que un aumento de impuestos de 1% del PIB reduce el PIB real entre 2% y 3%, con efectos persistentes y una caída fuerte de la inversión. Alberto Alesina, Carlo Favero y Francesco Giavazzi estudiaron cerca de 200 planes de ajuste en 16 países de la OCDE y encontraron que una consolidación de 1% del PIB basada en impuestos le restó a la economía más de 2% del PIB acumulado en 3 años, mientras la basada en recortes de gasto produjo recesiones leves o ninguna (NBER w24246). Francesco Giavazzi y Marco Pagano documentaron antes los casos de Dinamarca (1983) e Irlanda (1987), donde grandes recortes de gasto coincidieron con expansiones del consumo y la inversión (NBER w3372).

Para una economía como la colombiana, el resultado más pertinente es el de Ethan Ilzetzki, Enrique Mendoza y Carlos Végh. Con datos trimestrales de 44 países, encontraron que el multiplicador del gasto público es cero en economías con tasa de cambio flexible y que en los países con deuda alta los multiplicadores son negativos. Colombia tiene tasa de cambio flexible y deuda alta: en esas condiciones, recortar el gasto público no le resta producto a la economía, y puede sumarle, porque reduce la prima de riesgo y las tasas de interés que paga el sector privado.

La literatura también tiene críticos. Jaime Guajardo, Daniel Leigh y Andrea Pescatori, del FMI, encontraron que los ajustes fiscales son contractivos en el corto plazo cuando se miden con planes anunciados en lugar de con variaciones del balance (IMF WP 11/158). Ese resultado proviene sobre todo de economías avanzadas con tasas de interés bajas y sin prima de riesgo. Colombia ocupa el caso opuesto: TES por encima de 13% y un riesgo país superior al de sus pares. Allí el canal de confianza que esos autores encuentran débil es justamente el más fuerte.

Por qué Colombia ya no corrige sola

Henning Bohn propuso una prueba sencilla de sostenibilidad: un gobierno es solvente si su balance primario mejora cuando la deuda sube. La estimación de esa *función de reacción fiscal* para Colombia, con los datos del FMI de 2001 a 2025, da un coeficiente negativo: cuando la deuda subió, el balance primario empeoró. El resultado se sostiene con tres métodos: mínimos cuadrados ordinarios (MCO, *ordinary least squares*), mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS, *two-stage least squares*), que corrige la posible endogeneidad usando rezagos como instrumentos, y una estimación bayesiana que encoge el coeficiente hacia el valor típico de las economías emergentes (0,04, según Enrique Mendoza y Jonathan Ostry). La división del período es reveladora: entre 2001 y 2014 el coeficiente fue positivo (+0,13); desde 2015 es negativo.



Fuente: FMI, World Economic Outlook (balance primario y deuda neta del gobierno general). Período 2001-2025. Brecha del producto con filtro HP; 2020-2021 con variable binaria.

Qué muestra. Si el balance primario del gobierno general mejora cuando la deuda del año anterior es más alta.

Cómo se lee. Cada punto es un año. Una pendiente positiva significa que el gobierno corrige cuando la deuda sube; una negativa, que no corrige. Azul: 2001-2014; rojo: 2015-2025.

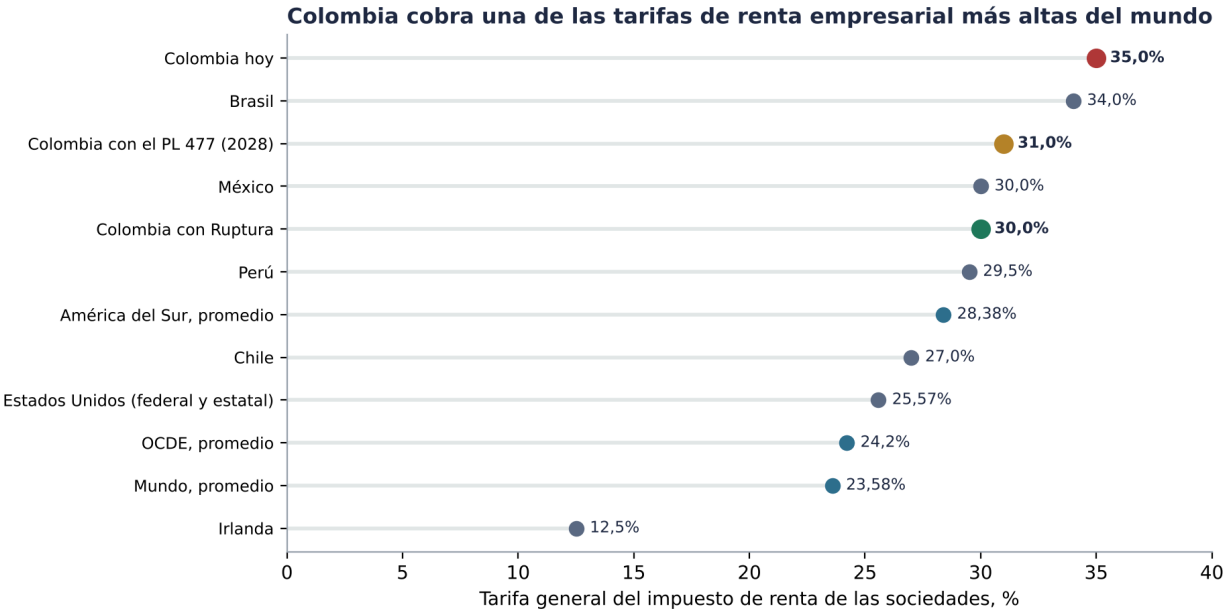
Con qué se hizo. Regresión del balance primario sobre la deuda neta rezagada y la brecha del producto (filtro HP), con variable binaria para 2020-2021. Errores estándar robustos (HAC). FMI, World Economic Outlook.

La implicación jurídica es la que motiva los capítulos 2 a 5. Si la política fiscal colombiana dejó de responder a la deuda, la corrección no puede depender de la voluntad de cada gobierno ni de cada ley de presupuesto: tiene que quedar atada por ley, con metas cuantitativas, plazos y facultades suficientes para ejecutarlas.

1.3 Bajar impuestos: Ruptura, la curva de Laffer y el crecimiento

Un ajuste por el gasto que solo se abstiene de subir impuestos deja intacto el problema que más frena la inversión en Colombia: la carga sobre las empresas y el capital. Este documento adopta, además, los recortes tributarios de la propuesta Ruptura, elaborada por el tributarista Dr. Santiago Pardo, que el Centro Democrático incluyó en el borrador que presentó el 7 de noviembre de 2026 (La FM; El Heraldo). Bajar impuestos hace más difícil el cierre fiscal en los primeros años; esta sección mide cuánto, y cuánto de ese costo devuelven la respuesta de las bases gravables y el mayor crecimiento.

El punto de partida: una de las cargas más altas del mundo



Tarifas legales de 2025 según Tax Foundation (Corporate Tax Rates Around the World, 2025); promedios simples. Colombia con el PL 477: 31% desde 2028; con Ruptura: 30%. No incluye las sobretasas sectoriales. Período: 2025-2028.

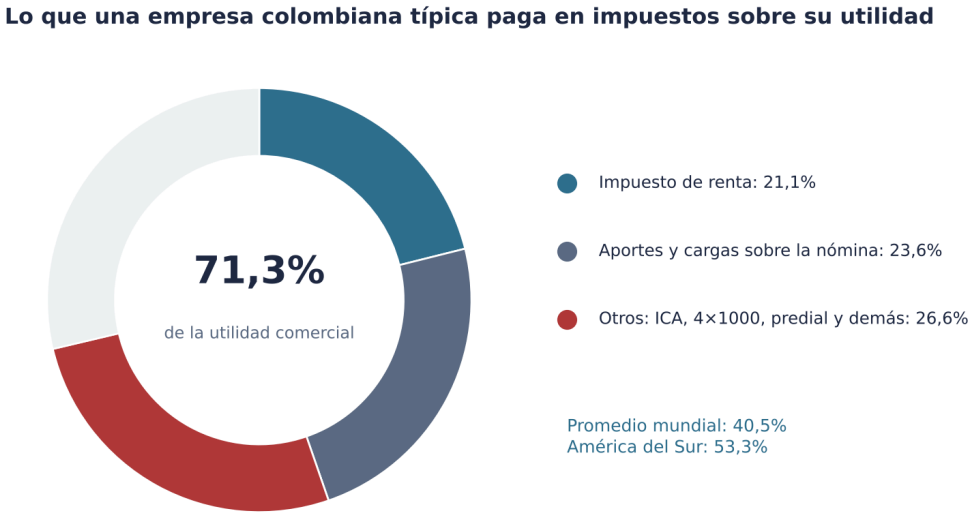
Qué muestra. La tarifa general del impuesto de renta de las sociedades en Colombia, con el PL 477 y con Ruptura, frente a sus pares y a los promedios mundiales.

Cómo se lee. Cada punto es una tarifa legal de 2025. Los puntos de Colombia muestran la tarifa vigente (rojo), la del PL 477 desde 2028 (dorado) y la de Ruptura (verde).

Con qué se hizo. Tax Foundation, Corporate Tax Rates Around the World, 2025.

Con 35%, Colombia está entre las tarifas de renta de sociedades más altas de las 226 jurisdicciones que mide la Tax Foundation: el promedio mundial es 23,6% y el de la OCDE, 24,2%. En su índice de competitividad tributaria, Colombia ocupa el puesto 37 entre los 38 países de la OCDE, y la entidad señala como debilidades el impuesto al patrimonio y el gravamen a los movimientos financieros (Tax Foundation).

La tarifa de renta es solo una parte de la carga. El estudio *Paying Taxes* de PwC y el Banco Mundial mide lo que paga en total una empresa mediana de referencia, y para Colombia encontró 71,3% de su utilidad comercial: 21,1 puntos de renta, 23,6 de aportes y cargas sobre la nómina y 26,6 de otros impuestos, como el ICA y el 4×1000. El promedio mundial era 40,5% (La República).



Carga tributaria total de una empresa mediana de referencia, como % de su utilidad comercial. PwC y Banco Mundial, Paying Taxes 2020 (datos de 2018), según La República. Período: 2018.

Qué muestra. La proporción de la utilidad comercial que una empresa de referencia paga en impuestos, por tipo de impuesto.

Cómo se lee. El anillo completo es la utilidad; cada color, la parte que se va en un tipo de impuesto. La parte gris es lo que le queda a la empresa.

Con qué se hizo. PwC y Banco Mundial, Paying Taxes 2020.

Lo que propone Ruptura y lo que cuesta

Ruptura baja la renta de las sociedades a 30%, los dividendos de 20% a 10% y las ganancias ocasionales de 15% a 10%. Fija una tarifa de 15% para la renta de las exportaciones nuevas de valor agregado y permite depreciar en el primer año la maquinaria del agro. Convierte el ICA en un anticipo que la empresa descuenta por completo de su impuesto de renta. Y desde 2027 elimina el 4×1000, el impuesto al patrimonio, los impuestos saludables, las sobretasas de renta del sector financiero y del extractivo, el timbre, el impuesto al carbono, el de los plásticos de un solo uso y el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Ruptura propone compensar parte del recaudo con bonos que las empresas comprarían forzosamente por un monto igual a 20% de sus utilidades durante cinco años. Este documento no los incluye: un ahorro forzoso a una tasa inferior a la del mercado es un impuesto disfrazado, compite con la inversión que se quiere estimular y le resta credibilidad al recorte. El hueco se cierra con gasto y con ventas de activos. Este documento tampoco elimina el 4×1000 de un golpe: lo desmonta de manera gradual, a 3×1000 en 2027, 2×1000 en 2028, 1×1000 en 2029 y cero en 2030, para no abrir el déficit de transición más de lo que las ventas pueden cubrir.

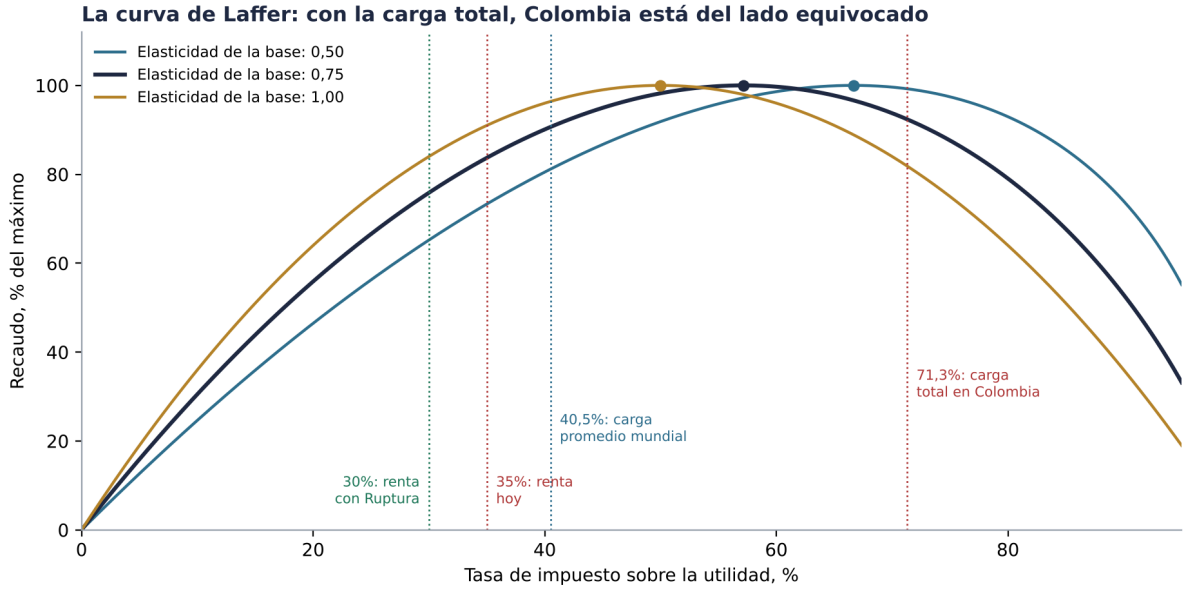
Los recortes cuestan 1,31 puntos del PIB al año en estático, es decir, si las empresas y los hogares no cambiaran su conducta, a lo que se suma el desmonte del 4×1000, que cuesta 0,22 puntos en 2027 y crece hasta 0,88 en 2030. El costo se calculó así:

- Timbre, carbono, plásticos, gasolina y ACPM e impuestos saludables: recaudo de 2025 de la DIAN como proporción del PIB.
- Renta de sociedades: en proporción al costo de 0,47 puntos que la Tabla 14 de la exposición de motivos del PL 477 asigna a bajar la tarifa de 35% a 31%, unos 0,12 puntos por cada punto de tarifa.

- ICA: el impuesto recauda cerca de 1% del PIB (Actualícese). Hoy se deduce de la renta; volverlo descontable le cuesta a la Nación la diferencia entre el valor pleno y el de la deducción, 69% con una tarifa de 31%, sobre el 80% de los contribuyentes que tienen impuesto a cargo. El ICA es un impuesto municipal: los municipios no pierden recaudo, pero la Nación asume su costo. Eso crea un riesgo: si la Nación devuelve todo el ICA, los concejos tendrán la tentación de subir sus tarifas, porque el costo ya no lo pagarían sus contribuyentes sino el Tesoro. Por eso el descuento debe calcularse con las tarifas vigentes a 2026 y no con las que se fijen después.
- Dividendos, ganancias ocasionales y sobretasas: como la DIAN los recauda dentro del impuesto de renta, su costo se calcula en proporción a la tarifa y a la base gravable de cada uno.

La curva de Laffer: cuánto devuelve la base gravable

Arthur Laffer popularizó una idea que ya estaba en Ibn Jaldún y en Keynes: si la tarifa es muy alta, bajarla puede aumentar el recaudo, porque la base gravable crece más de lo que cae la tarifa. Que eso ocurra depende de dos cosas: de qué tan alta sea la tarifa y de qué tanto responda la base. Si el recaudo es la tarifa por una base que se encoge con la tarifa a una elasticidad e, la fracción del costo de un recorte que la propia base devuelve es $e{\cdot}t/(1-t)$, y el recaudo es máximo cuando $t = 1/(1+e)$.



Recaudo = t × base, con base ∝ (1 − t)^e, donde e es la elasticidad de la base gravable al ingreso neto de impuestos. El recaudo máximo se alcanza en t = 1/(1 + e): 67%, 57% y 50%. Rango de elasticidades de la literatura sobre bases gravables de sociedades (Kawano y Slemrod, 2016). Ilustración teórica; no es una estimación para Colombia.

Qué muestra. El recaudo como proporción de su máximo, según la tasa de impuesto sobre la utilidad, para tres elasticidades de la base gravable.

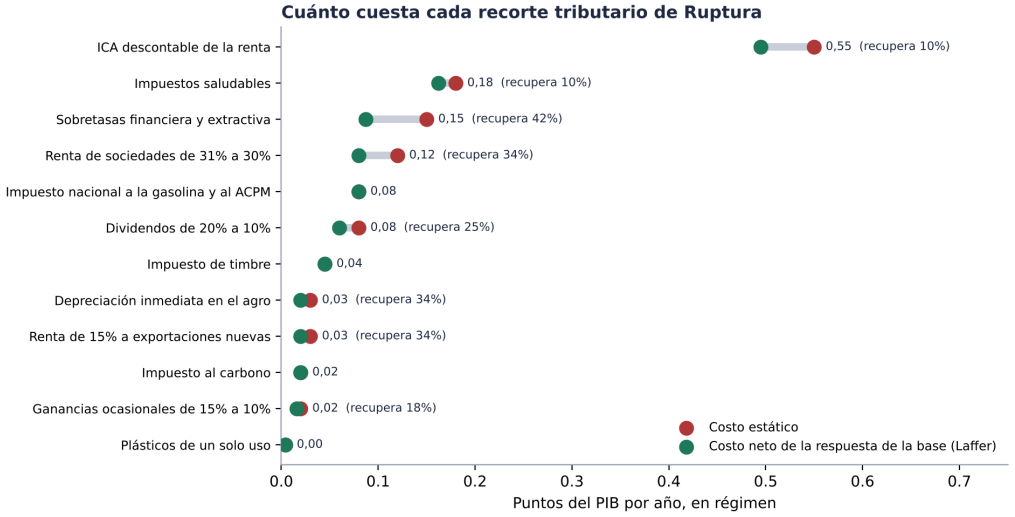
Cómo se lee. Cada curva sube mientras bajar la tarifa cuesta recaudo y baja cuando subirla lo reduce. El punto marca el máximo de cada curva. Las líneas verticales señalan la tarifa de renta de Ruptura, la vigente, la carga total promedio del mundo y la carga total de Colombia.

Con qué se hizo. Fórmula estándar de la curva de Laffer; elasticidades de la literatura sobre bases de sociedades.

Laura Kawano y Joel Slemrod documentaron, con datos de los países de la OCDE, que las bases de sociedades responden a las tarifas, porque las empresas ajustan su inversión, su endeudamiento y el lugar donde declaran las utilidades (International Tax and Public Finance, 2016). Con elasticidades entre 0,5 y 1, el rango que usa este documento, el recaudo de un impuesto a la utilidad es máximo con tarifas entre 50% y 67%.

Medida solo con la tarifa de renta, Colombia está a la izquierda del máximo: bajar la tarifa cuesta recaudo, pero la base devuelve una parte. Medida con la carga total sobre la utilidad, de 71,3%, Colombia está a la derecha, en la zona donde bajar impuestos aumenta el recaudo. Este documento la usa solo como cota superior, por dos razones: incluye los aportes sobre la nómina, que gravan el empleo y no la utilidad, y proviene de un estudio que el Banco Mundial descontinuó en 2021 tras detectar irregularidades en los datos de algunos países, aunque no en los de Colombia.

El escenario central de este documento usa la medida prudente: aplica la fórmula a la tarifa de cada impuesto, con una elasticidad de 0,75 para la renta de sociedades y las sobretasas y de 1 para dividendos y ganancias ocasionales, y supone una recuperación de 10% para el ICA y los impuestos saludables y de cero para los demás impuestos indirectos. Con esos supuestos, la base devuelve entre 18% y 42% del costo de cada recorte de tarifa, y el costo de Ruptura baja de 1,31 a 1,09 puntos del PIB. El 4×1000 recupera 20% de su costo por la formalización de las transacciones que hoy se hacen en efectivo. La sección 1.6 muestra qué pasa si se usa la carga total: los recortes sobre la utilidad se pagan solos y la deuda de 2032 baja más de cinco puntos.



Total: 1,31 puntos del PIB estáticos y 1,09 netos. Recaudo de 2025 según la DIAN (timbre, carbono, plásticos, gasolina y ACPM, saludables); renta de sociedades proporcional al costo que la Tabla 14 del PL 477 asigna a bajar la tarifa de 35% a 31%; ICA de cerca de 1% del PIB, descontable en 69% de su valor sobre 80% de los contribuyentes; dividendos, ganancias ocasionales y sobretasas: estimación propia. Período: 2027-2030.

Qué muestra. El costo de cada recorte en puntos del PIB, antes y después de la respuesta de su base gravable.

Cómo se lee. El punto rojo es el costo estático; el verde, el costo neto de la respuesta de la base. Entre paréntesis, la fracción del costo que la base devuelve.

Con qué se hizo. Recaudo de la DIAN de 2025; Tabla 14 del PL 477; fórmula de Laffer con las elasticidades del texto.

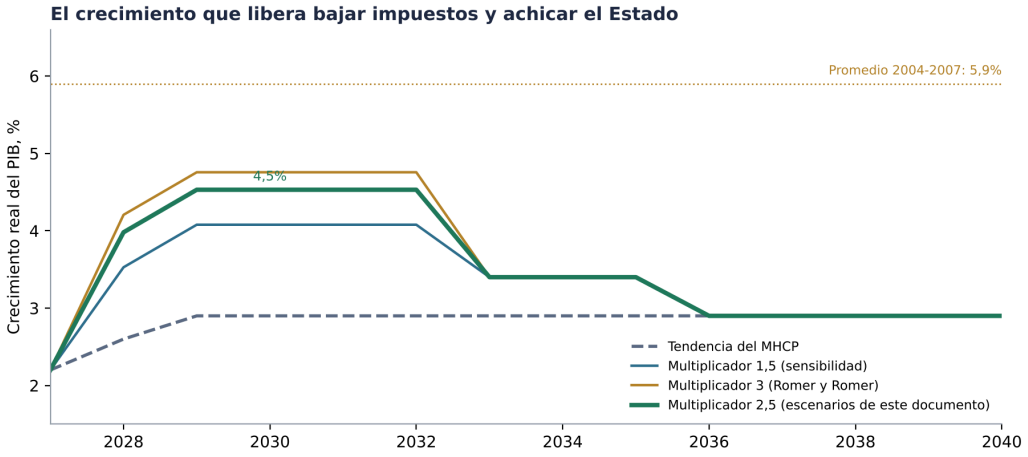
El recorte más costoso es el ICA descontable, con 0,55 puntos. Es también el que más castiga hoy a las empresas, porque se cobra sobre los ingresos y no sobre la utilidad: una empresa con pérdidas lo paga igual. Le siguen los impuestos saludables (0,18 puntos) y las sobretasas (0,15).

El crecimiento que libera bajar impuestos

La respuesta de la base es apenas el primer efecto. El segundo es el crecimiento. Christina y David Romer estimaron con las reformas tributarias de Estados Unidos desde la posguerra que un recorte de impuestos de 1% del PIB eleva el nivel del PIB cerca de 3% en los tres años siguientes (American Economic Review, 2010). Karel Mertens y Morten Ravn encontraron multiplicadores de magnitud parecida para los recortes al impuesto de las personas (American Economic Review, 2013), y Mathias Trabandt y Harald Uhlig calcularon que en Europa cerca de 79% del costo de un recorte a los impuestos sobre el capital se recupera en el largo plazo (Journal of Monetary Economics, 2011).

La evidencia para economías emergentes apunta en la misma dirección. Simeon Djankov y sus coautores midieron la tasa efectiva de renta de las empresas en 85 países y encontraron que 10 puntos más de tasa efectiva reducen la inversión en 2,2 puntos del PIB y la inversión extranjera directa en 2,3 puntos (American Economic Journal: Macroeconomics, 2010). La inversión de Colombia cayó en 2025 a su nivel más bajo en dos décadas, cerca de 16% del PIB (Valora Analitik); un crecimiento de 4,5% exige llevarla por encima de 20%, y bajar la carga sobre el capital es la palanca más directa para lograrlo.

El modelo hace endógeno el crecimiento. Medio punto adicional por año entre 2028 y 2035 se atribuye a las reformas estructurales: la venta de activos, un Estado más pequeño y una prima de riesgo menor. El resto sale del recorte de impuestos. Los 2,26 puntos del PIB que se dejan de cobrar, entre Ruptura, el 4×1000 y el impuesto al patrimonio, elevan el nivel del PIB en el multiplicador por esa cifra, repartido entre 2028 y 2032. Los dos escenarios de este documento usan un multiplicador de 2,5, por debajo del 3 de Romer y Romer; la sección 1.6 muestra qué pasa con 1,5 y con 3.



Crecimiento real central. Medio punto se atribuye a las reformas estructurales (ventas de activos, menor tamaño del Estado, menor prima de riesgo) y el resto al recorte de impuestos, con un efecto acumulado sobre el nivel del PIB igual al multiplicador por 2,26 puntos del PIB de impuestos que se dejan de cobrar, repartido entre 2028 y 2032. Período: 2027-2040.

Qué muestra. El crecimiento real del PIB con el multiplicador de este documento y con dos alternativas, frente a la tendencia que estima el Ministerio de Hacienda.

Cómo se lee. Línea gris discontinua: la tendencia del MHCP. Línea verde: el multiplicador de 2,5 que usan los escenarios. Líneas azul y dorada: multiplicadores de 1,5 y 3. La línea dorada punteada es el crecimiento promedio de 2004 a 2007.

Con qué se hizo. Modelo de este capítulo con los multiplicadores del texto.

Con esos supuestos, el crecimiento real llega a 4,5% entre 2029 y 2032, y vuelve a la tendencia de 2,9% en 2036. No es una apuesta heroica. Entre 2004 y 2007, con confianza inversionista y seguridad en el territorio, Colombia creció en promedio 5,9% al año, según las cuentas nacionales que reporta el Banco Mundial. Ese

crecimiento actúa por dos canales sobre la deuda. El primero es el denominador: la misma deuda pesa menos sobre una economía más grande. El segundo es el gasto: si la mitad del gasto primario queda atada a reglas de crecimiento real, como las que proponen el artículo 16 del PL 477 y los capítulos 2 y 5 de este documento, cada punto de crecimiento adicional reduce el gasto como proporción del PIB.

De dónde sale el medio punto por reformas

El medio punto de crecimiento que el modelo atribuye a las reformas, independiente del recorte de impuestos, descansa en tres canales con evidencia propia:

- **Empresas mejor gobernadas.** William Megginson y Jeffry Netter revisaron las privatizaciones en economías desarrolladas, emergentes y en transición y encontraron que, en la mayoría de los casos, las empresas privatizadas se vuelven más eficientes, más rentables e invierten más (Journal of Economic Literature, 2001; sección 1.4). Ecopetrol, ISA y la banca pública pesan lo suficiente en la economía para que ese efecto se note en el agregado.
- **Una prima de riesgo menor.** Con la deuda bajando y metas exigibles, la tasa de los TES baja (sección 1.5), y con ella la tasa de descuento de todos los proyectos privados del país. Recuperar el grado de inversión, además, amplía la base de inversionistas que pueden comprar activos colombianos.
- **Un Estado que ocupa menos recursos.** Cada punto del PIB que el Estado deja de gastar en burocracia y en transferencias mal focalizadas queda disponible para inversión privada, en una economía cuya inversión cayó en 2025 a su nivel más bajo en dos décadas.

Entre 2003 y 2007, con mejoras en la seguridad, en la confianza inversionista y en las finanzas públicas, el crecimiento de Colombia promedió 5,5% al año, más de tres puntos por encima del promedio de 1995 a 2002, según el Banco Mundial. El medio punto que supone este documento es una fracción modesta de ese precedente. Aun así, la sección 1.6 muestra el escenario sin él: la deuda de 2032 queda en 55,5%, a medio punto del ancla.

Por qué la respuesta de la base y el multiplicador no se cuentan dos veces

La fórmula de Laffer mide cuánto vuelve a declararse en la base gravable de cada impuesto: utilidades que dejan de trasladarse a otros países, transacciones que vuelven al sistema financiero, dividendos que se reparten en vez de quedarse en la empresa. El multiplicador mide cuánto crece la economía. El modelo usa el primero para el recaudo, como proporción del PIB, y el segundo para el PIB. Puede haber algo de superposición entre los dos; por eso la elasticidad del escenario central es la prudente y el análisis de sensibilidad de la sección 1.6 la reduce a la mitad.

El orden importa: la lección del Reino Unido en 2022

Bajar impuestos antes de que el recorte del gasto sea creíble tiene un riesgo que los críticos citarán con razón. En septiembre de 2022, el gobierno británico anunció recortes de impuestos sin financiación identificada; los bonos del Tesoro se desplomaron, el Banco de Inglaterra tuvo que intervenir para comprar bonos de largo plazo y la primera ministra renunció semanas después. La lección no es que bajar impuestos sea un error, sino que el mercado tiene que ver primero cómo se paga.

Este documento responde con tres decisiones. La primera: el recorte del gasto, la venta de activos y los recortes tributarios se presentan juntos, con la financiación identificada rubro por rubro y con metas que verifica el CARF. La segunda: los recortes que más pesan entran por etapas, como el 4×1000, que se desmonta en cuatro años, y los alivios de renta, que se aplican desde el año gravable 2028. La tercera: el capítulo 3 condiciona los alivios de renta de 2028 a que el CARF certifique que se cumplieron las metas de recorte de gasto de 2027. Así el mercado sabe que los impuestos solo bajan si el gasto bajó antes.

1.4 Precedentes: los países que recortaron el Estado y crecieron

Canadá, 1995

En febrero de 1995, con una deuda federal neta que llegaría a 68,4% del PIB, el ministro de Hacienda Paul Martin presentó el presupuesto que cambió la historia fiscal de Canadá. El Program Review recortó el gasto en programas 18,9% en tres años, redujo 60,4% los subsidios a las empresas, eliminó 73 agencias y reestructuró otras 47. El ajuste se hizo casi todo por el gasto. La deuda neta federal, que tocó 68,4% del PIB en el año fiscal 1995-96, bajó a 29,0% en 2008-09, según el Departamento de Finanzas de Canadá. La economía creció durante todo el período.

Suecia, 1994-2000

Suecia llegó a 1993 con un déficit de 11% del PIB, después de tres años seguidos de caída del producto. En 2000 tenía un superávit de 3,6% del PIB. La deuda bruta consolidada, que había subido de 41% a 73% del PIB entre 1990 y 1996, bajó a 37% en 2011. El ajuste se acompañó de un andamiaje institucional que sigue vigente: presupuesto de arriba hacia abajo, techo de gasto fijado con tres años de anticipación, meta de superávit de 1% del PIB a lo largo del ciclo y un consejo fiscal independiente. Los autores del análisis publicado por VoxEU estiman que el mayor crecimiento posterior a la reforma por sí solo redujo la deuda en unos 10 puntos del PIB.

Dinamarca, 1983, e Irlanda, 1987

Son los casos que dieron origen a la idea de que un ajuste fiscal puede ser expansivo. En ambos países, recortes grandes del gasto público coincidieron con aumentos del consumo y de la inversión privada, porque los hogares y las empresas anticiparon menos impuestos y tasas de interés más bajas (Giavazzi y Pagano, 1990).

Argentina, 2024

En su primer año, el gobierno argentino hizo un ajuste de 4,7 puntos del PIB, con una caída real de 27% del gasto primario, y obtuvo el primer superávit primario (1,8% del PIB) y financiero (0,3%) en 14 años, según Chequeado con datos del Ministerio de Economía y del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). El ahorro provino de jubilaciones y programas sociales (30,6%), gastos de capital (23,1%), funcionamiento del Estado (14,1%), subsidios económicos (12,4%) y transferencias a provincias (9,7%). Es un caso todavía abierto y discutido, en particular por el peso que tuvo la licuación de las jubilaciones; su lección para Colombia es de velocidad, porque muestra que un ajuste de esa escala puede ejecutarse en un año cuando hay mandato político.



Fuente: Chequeado, con datos del Ministerio de Economía y del IARAF. Participación de cada rubro en el ahorro total del gasto primario. Año 2024.

Qué muestra. La composición del ajuste del gasto primario argentino en 2024.

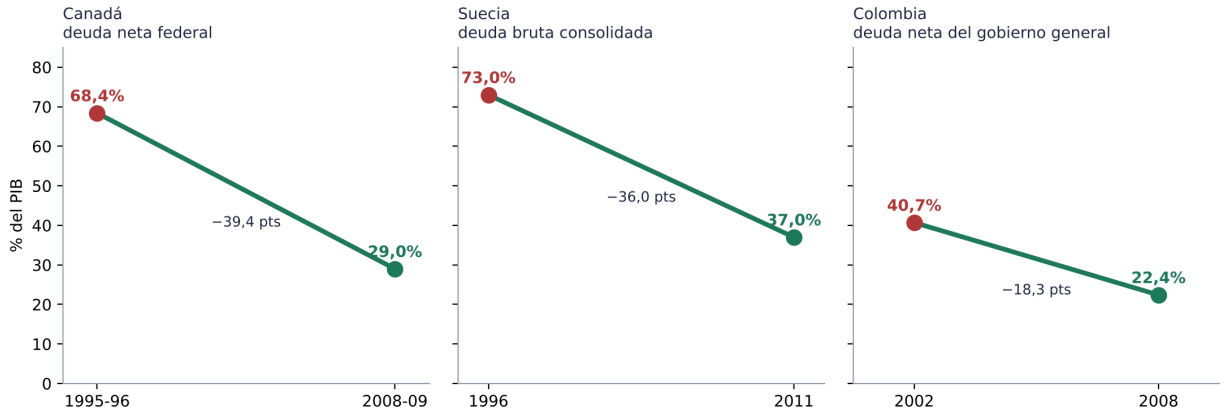
Cómo se lee. Cada arco es la participación de un rubro en el ahorro total; el centro, el tamaño del ajuste en puntos del PIB.

Con qué se hizo. Chequeado, con datos del Ministerio de Economía de Argentina y del IARAF.

Colombia, 2002-2010

El precedente más pertinente es colombiano. Con las facultades extraordinarias de la Ley 790 de 2002, el Programa de Renovación de la Administración Pública fusionó ministerios, liquidó entidades inviables y reestructuró el aparato del Estado. Según las Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010, 465 entidades fueron transformadas o reestructuradas: 182 del orden nacional, 244 hospitales públicos y 39 empresas de servicios públicos, con ahorros equivalentes a 5,36% del PIB en el período. Telecom pasó de pérdidas anuales de $471.000 millones en 2002 a utilidades acumuladas de $493.000 millones entre 2003 y 2009, y la reforma laboral, pensional y accionaria de Ecopetrol le permitió transferir a la Nación $11,3 billones en 2008 y 2009. En ese período la deuda neta del gobierno general bajó de 40,7% a 22,4% del PIB.

Tres ajustes por el lado del gasto y lo que pasó con la deuda



Fuentes: Department of Finance Canada (Fiscal Reference Tables, 2009); VoxEU/CEPR, «What can Europe learn from Sweden?»; FMI, World Economic Outlook (Colombia). Cada país con su propia medida de deuda y su período, indicados en el título y el eje.

Qué muestra. La deuda antes y después de tres ajustes hechos principalmente por el lado del gasto.

Cómo se lee. Punto rojo: deuda al comienzo del ajuste; punto verde: deuda al final del período indicado. Cada país usa la medida de deuda que publica su fuente.

Con qué se hizo. Department of Finance Canada; VoxEU/CEPR; FMI, World Economic Outlook.

Lo que tienen en común

Los ajustes exitosos comparten cuatro rasgos, y cada uno inspira un componente del articulado de este documento. Se hicieron por el gasto y no por los impuestos. Tuvieron metas cuantitativas y plazos fijados de antemano, como el techo de gasto sueco. Contaron con facultades amplias y temporales para rehacer el aparato del Estado, como el Program Review canadiense y la Ley 790 colombiana. Y apostaron al crecimiento, que en Suecia explicó una parte considerable de la caída de la deuda.

1.5 Vender para recomprar deuda

Por qué vender activos reduce la deuda sin tocar el déficit

En la contabilidad fiscal, el producto de una privatización no es un ingreso corriente: se registra «por debajo de la línea», como una fuente de financiamiento, igual que la deuda, según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI. Por eso no mejora el balance primario. Pero sí reduce la deuda neta, porque cada peso recibido es un peso que el Tesoro no tiene que pedir prestado. Y el ahorro que produce sí aparece «por encima de la línea»: son los intereses que se dejan de pagar.

La distinción define el papel de las enajenaciones en este documento. El recorte del gasto resuelve el déficit permanente; la venta de activos financia la transición mientras el recorte madura, sin que el mercado de TES tenga que absorber más emisiones. Como una venta ocurre una sola vez, la ley debe ordenar que todo su producto se destine a recomprar TES en el mercado, y nunca a financiar gasto recurrente.

El canal de las tasas de interés

El plan financiero prevé emitir $150,9 billones en TES en 2027 y $87,7 billones en deuda externa. Esa oferta presiona la curva de rendimientos por dos vías. La primera es el riesgo: más deuda eleva la prima que exigen los inversionistas, entre 3 y 7 puntos básicos por cada punto de deuda en la muestra de Baldacci y Kumar. La segunda es la cantidad: Robin Greenwood y Dimitri Vayanos mostraron que una mayor oferta de bonos de largo plazo, frente a los de corto, eleva la pendiente de la curva y el retorno que se exige por mantenerlos (NBER w13806). Recomprar TES con el producto de las ventas actúa sobre ambas: reduce la deuda y retira bonos del mercado.

La tasa de los TES no se queda en el Tesoro. Es la referencia sobre la que se fijan las tasas del crédito hipotecario, de los préstamos a las empresas y de los bonos corporativos. Y cuando los TES pagan más de 13%, alimentan además un *carry trade* de inversionistas extranjeros que se endeudan barato afuera para comprar TES: en julio de 2026 esos inversionistas llegaron a la mayor tenencia de TES de la historia, una apuesta que fortalece el peso mientras dura y se devuelve de golpe cuando cambia el viento.

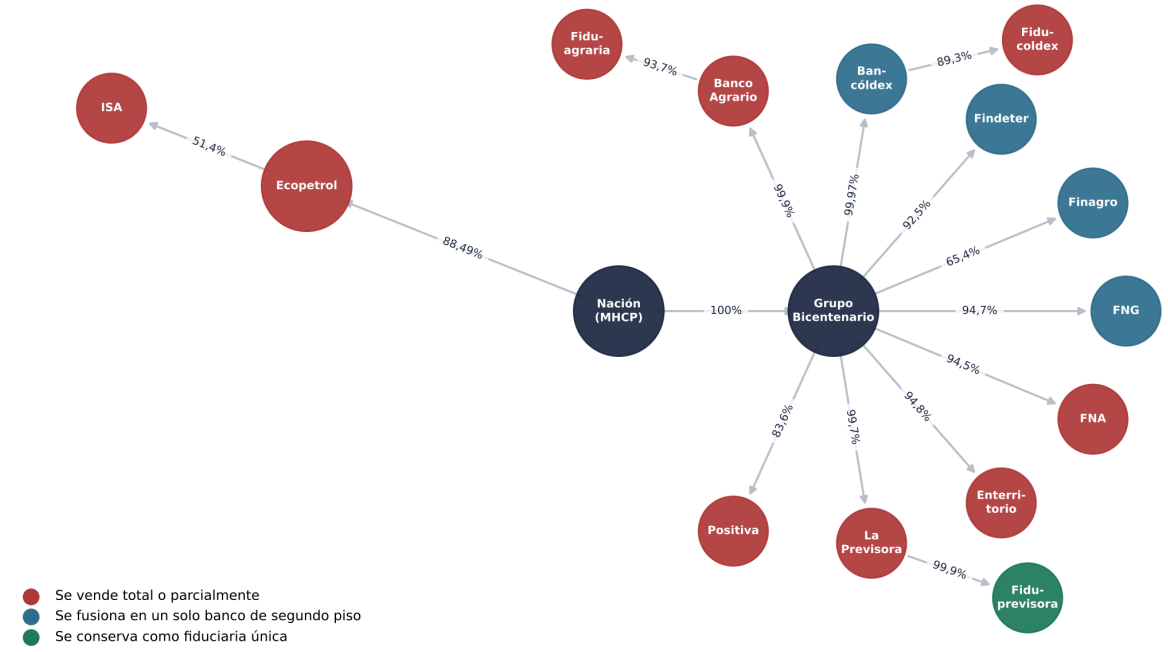
La evidencia sobre las privatizaciones

William Megginson y Jeffry Netter revisaron la literatura empírica sobre privatizaciones en economías desarrolladas, emergentes y en transición, y concluyeron que en la mayoría de los casos las empresas privatizadas se vuelven más eficientes, más rentables y financieramente más sanas, y recompensan a sus inversionistas. México vendió más de US$6.000 millones en acciones de Telmex entre 1990 y 1994, según la evaluación del Banco Mundial.

Colombia tiene dos antecedentes recientes que enseñan lo que no debe repetirse. En 2016 la Nación vendió su 57,61% de ISAGEN por $6,49 billones, y los recursos se usaron para capitalizar la Financiera de Desarrollo Nacional y financiar las vías 4G (Noticias Caracol), no para reducir deuda. En 2021 la Nación le vendió a Ecopetrol su 51,4% de ISA por $14,24 billones: una venta dentro del propio Estado, que dejó a ISA bajo el control de una empresa en la que la Nación tiene 88,49%. Ninguna de las dos redujo el tamaño del Estado empresario.

Qué vender y cuánto rinde

Las participaciones comerciales de la Nación y lo que este documento propone para cada una



Fuentes: Superintendencia Financiera (conglomerado Grupo Bicentenario, junio de 2024) y La República (participaciones, agosto de 2024); Portafolio (ISA, agosto de 2021).
La Nación tiene 88,49% de Ecopetrol según el documento del 4 de noviembre de 2026. Fiduprevisora absorbe a Fiducoldex y Fiduagraria antes de su venta si se prefiere conservar sus negocios.

Qué muestra. Las empresas en las que la Nación participa directamente o a través del Grupo Bicentenario, con su porcentaje, y lo que este documento propone para cada una.

Cómo se lee. Cada flecha va del dueño a la empresa y lleva el porcentaje de propiedad. Rojo: se vende; azul: se fusiona en un solo banco de segundo piso; verde: se conserva.

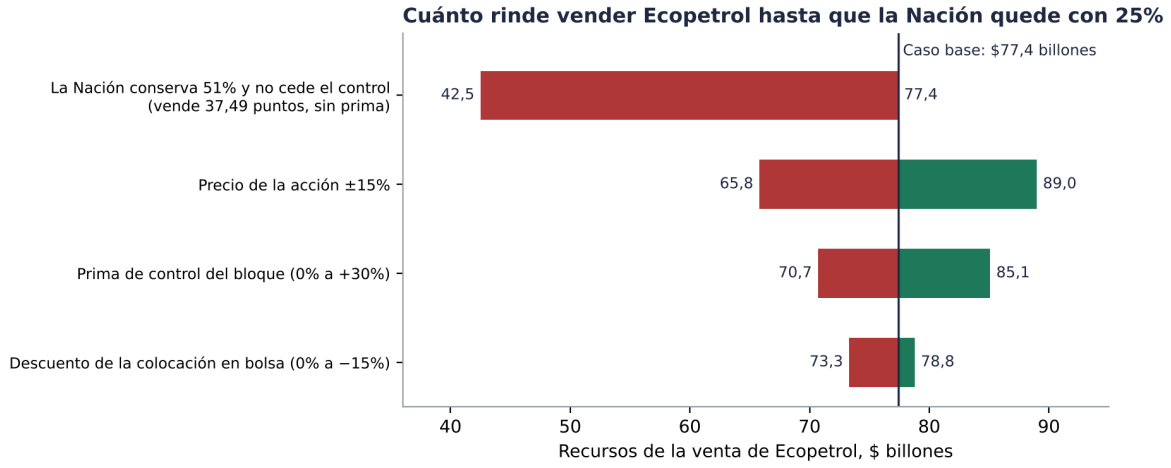
Con qué se hizo. Superintendencia Financiera; La República; Portafolio.

Ecopetrol. La Nación conserva 88,49% de la compañía. La propuesta es venderle a un socio estratégico un bloque de control de 39,49 puntos porcentuales y ofrecer en bolsa otros 24 puntos, de modo que la Nación quede con 25%. Al precio de mercado del 30 de octubre de 2026, el bloque vale $44,8 billones, unos USD 14.100 millones; con una prima de control de 15%, rendiría $51,5 billones en 2028. Los 24 puntos en bolsa, con un descuento de colocación de 5%, rendirían $25,9 billones en 2029. En total, $77,4 billones.

La prima se justifica porque el comprador recibe lo que hoy no se transa en bolsa: el control. Para que lo reciba, los estatutos y el acuerdo de accionistas deben dejarle al socio estratégico la designación de la mayoría de la junta directiva y del presidente de la compañía. La compra en un proceso de privatización está exceptuada de la oferta pública de adquisición (OPA) obligatoria que el Decreto 2555 de 2010 exige a quien alcance 25% del capital con derecho a voto, de modo que el control se pacta en el programa de enajenación y no queda al azar de la bolsa. Si ningún comprador individual ofrece por el control, el programa debe permitir que lo adquiera un consorcio de inversionistas unidos por un acuerdo de accionistas; y si tampoco aparece un consorcio, el bloque se vende en bolsa por tramos, sin prima de control. Ese plan B rinde $6,7 billones menos y sube la deuda de 2032 en cerca de 0,3 puntos, pero la venta no se detiene. El capítulo 4 lo lleva al articulado. La colocación de los 24 puntos restantes repite la democratización de 2007 y 2011, que dejó 482.941 accionistas, 62% personas naturales, y cumple la preferencia que la Ley 226 de 1995 les da a los trabajadores, a las organizaciones solidarias y a los fondos de pensiones. La operación exige reformar la Ley 1118 de 2006,

que obliga a la Nación a conservar al menos 80%. Al ceder el control, ISA pasa a ser filial de una empresa con gestión privada, y la Nación conserva, con su 25%, una parte de la valorización que produzca el cambio de gobierno corporativo.

La soberanía sobre el petróleo no depende de las acciones de Ecopetrol. El artículo 332 de la Constitución establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y la Nación seguiría recibiendo las regalías y los impuestos de toda la producción, la de Ecopetrol y la de cualquier otro operador.



Caso base: bloque de control de 39,49 puntos a un socio estratégico con prima de 15% ($51,5 billones) y 24 puntos en bolsa con descuento de colocación de 5% ($25,9 billones), sobre una capitalización de $113,4 billones al 30 de octubre de 2026. Cada barra mueve un supuesto y deja los demás en el caso base.

Qué muestra. El producto de la venta en el caso base y cómo cambia con cada supuesto.

Cómo se lee. La línea vertical es el caso base. Cada barra muestra el rango del producto cuando cambia un solo supuesto: a la izquierda en rojo el valor bajo, a la derecha en verde el alto.

Con qué se hizo. Capitalización de mercado al 30 de octubre de 2026; supuestos propios.

La barra que más enseña es la primera. Si la Nación se quedara con 51% y vendiera 37,49 puntos sin ceder el control, recibiría unos $42,5 billones, $35 billones menos que en el caso base. La acción de una empresa controlada por el Estado cotiza con descuento frente a sus pares privados, por el riesgo de que sus decisiones respondan al ciclo político, y quien compra una minoría bajo ese control paga el precio con el descuento incluido. Quien compra el control, en cambio, paga por la posibilidad de eliminarlo. Por eso el caso base supone una prima de 15% sobre el bloque, por debajo de las que suelen pagarse en adquisiciones de control, y el tornado la lleva hasta 30%.

El Grupo Bicentenario. El conglomerado financiero de la Nación tiene $183,4 billones de activos, de los cuales $126,3 billones son propios, según la Superintendencia Financiera, y un patrimonio de unos $18 billones (La República). La propuesta es vender lo que compite con el sector privado: el Banco Agrario, que con un ROE de 20,6% en 2025 (La República) valdría entre $3,8 y $4,8 billones; las aseguradoras La Previsora y Positiva; el Fondo Nacional del Ahorro, Enterritorio y dos de las tres fiduciarias. Fiduprevisora queda como fiduciaria única del Estado. Bancóldex, Findeter, Finagro y el Fondo Nacional de Garantías se fusionan en un solo banco de desarrollo de segundo piso, que irriga el crédito de fomento a través de los bancos privados, sin operaciones directas con el público.

Con Ecopetrol hasta 25% y los activos del Grupo Bicentenario, las enajenaciones suman $87,4 billones entre 2027 y 2029: $10 billones del Grupo Bicentenario en 2027, $51,5 billones del bloque de control de Ecopetrol en 2028 y $25,9 billones de la colocación en bolsa en 2029. Son 58% de los TES que el plan financiero prevé emitir en 2027. La sección 1.6 muestra por qué este documento propone la venta hasta 25%: con los recortes tributarios de la sección 1.3, la venta hasta 49% retrasa la llegada al ancla más allá de 2032.



Enajenaciones por $87,4 billones (Ecopetrol hasta 25% y activos del Grupo Bicentenario). Dividendos: los de Ecopetrol escalados a 63,49 puntos de participación más unos $0,2 billones del Banco Agrario. El rango depende del precio del petróleo. No incluye el ahorro por menores tasas de toda la deuda (sección 1.4). Valores anuales en régimen, a partir de 2030.

Qué muestra. Los intereses que se dejan de pagar al recomprar $87,4 billones en TES, frente a los dividendos que la Nación deja de recibir por las acciones que vende.

Cómo se lee. El punto verde son los intereses ahorrados al año; el bigote rojo, el rango de los dividendos cedidos, que depende del precio del petróleo.

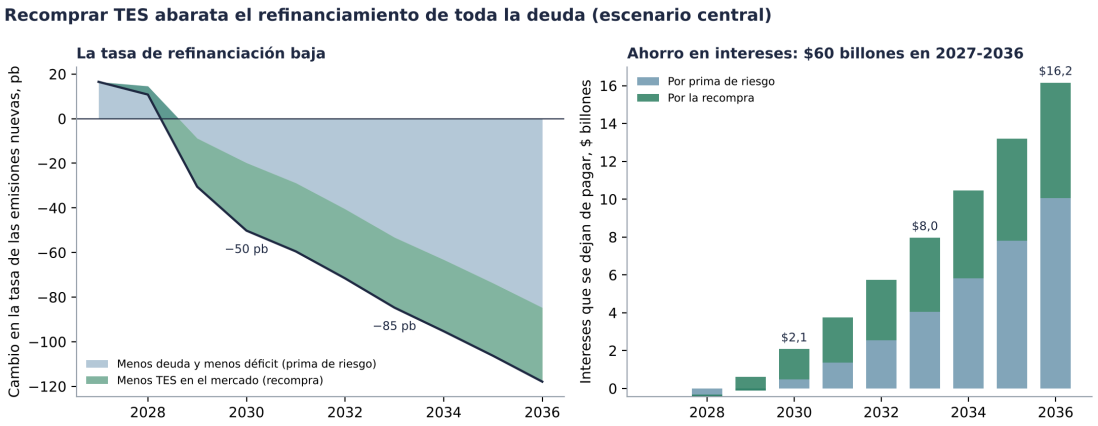
Con qué se hizo. TES a 13,18%; dividendos de Ecopetrol de 2023 a 2026 escalados a la participación vendida.

Cada año la Nación se ahorraría unos $11,5 billones de intereses de los TES recomprados y dejaría de recibir entre $3,4 y $8,3 billones de dividendos, según el precio del petróleo. El balance es favorable aun en el peor caso, y deja de lado lo que no cabe en esa resta: menos riesgo fiscal concentrado en el crudo, empresas vigiladas por accionistas que cuidan cada peso y, sobre todo, el efecto de la recompra sobre la tasa de toda la deuda.

Recomprar TES: el efecto sobre el costo de refinanciar

Este documento ordena que todo el producto de las enajenaciones se destine a recomprar TES en el mercado secundario. La recompra baja la tasa a la que el Gobierno refinancia su deuda por dos canales, y el modelo de la sección 1.6 los mide por separado frente a la senda del PL 477. La razón de fondo para preferir la recompra a cualquier otro uso está en esa misma sección: en un país emergente que no se endeuda en mercados profundos de su propia moneda, cada punto de deuda cuesta más y deja menos margen frente a un choque.

- **La prima de riesgo.** Con menos deuda y menos déficit, los inversionistas exigen menos. El modelo usa las elasticidades de Baldacci y Kumar: 5 puntos básicos por cada punto de deuda y 20 por cada punto de déficit primario.
- **La oferta de bonos.** Retirar TES del mercado obliga a los inversionistas a recomponer sus portafolios hacia otros activos, y para eso el rendimiento de los TES que quedan debe bajar. Es el canal que documentaron Greenwood y Vayanos y que midieron Joseph Gagnon y sus coautores en las compras de bonos de la Reserva Federal: entre 2,5 y 8 puntos básicos de menor tasa a diez años por cada punto del PIB comprado (International Journal of Central Banking, 2011). El modelo usa 8 puntos básicos, el extremo alto de ese rango, porque el mercado de TES es menos profundo que el de bonos del Tesoro de Estados Unidos y está más concentrado en inversionistas extranjeros.



Escenario central frente al PL 477 radicado. Prima de riesgo: 5 pb por punto de deuda y 20 pb por punto de déficit primario (Baldacci y Kumar). Efecto oferta: 8 pb por cada punto del PIB de TES recomprados, entre los 2,5 y 8 pb del programa de compras de la Reserva Federal (Gagnon y otros, 2011) y por encima de ellos por la menor profundidad del mercado local. La tasa efectiva se ajusta a medida que vence la deuda. Período: 2027-2036.

Qué muestra. A la izquierda, cuánto baja la tasa de las emisiones nuevas en el escenario central frente al PL 477 y por qué canal. A la derecha, los intereses que se dejan de pagar cada año.

Cómo se lee. Área azul: el efecto de tener menos deuda y menos déficit. Área verde: el efecto adicional de retirar TES del mercado. Las barras suman los dos efectos en billones de pesos de cada año.

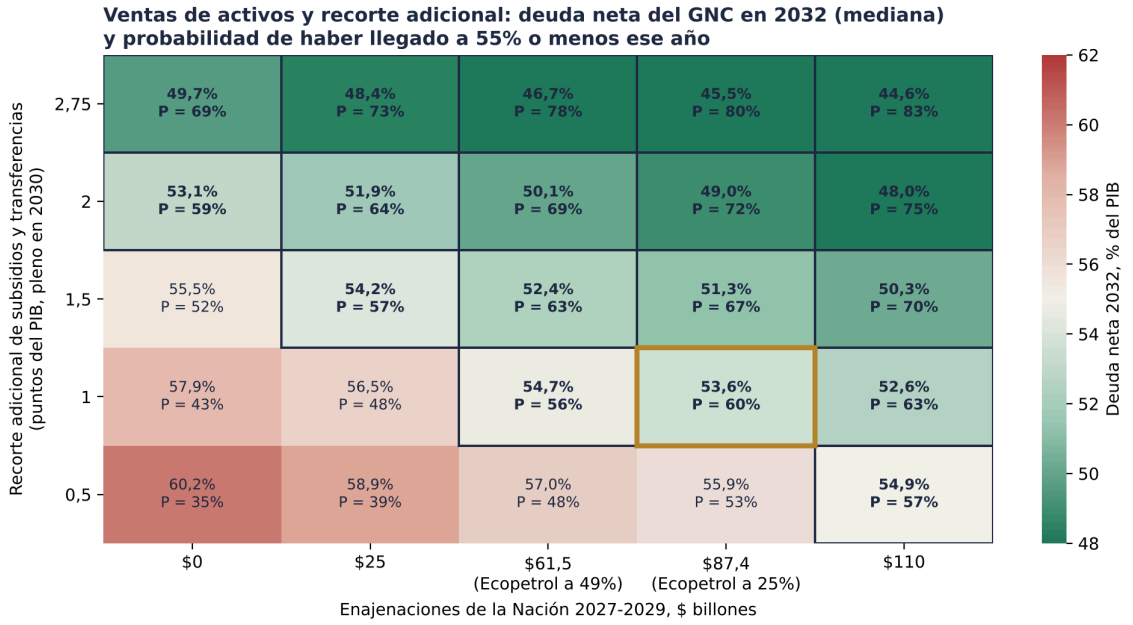
Con qué se hizo. Modelo de la sección 1.6; elasticidades de Baldacci y Kumar y de Gagnon y otros.

En el escenario central, la tasa de las emisiones nuevas baja 31 puntos básicos en 2029, 50 en 2030 y 72 en 2032 frente a la senda del PL 477, y unos 30 puntos básicos de esa baja se deben solo a la recompra. Como la deuda se refinancia por partes, la tasa efectiva de toda la deuda baja más despacio, pero el ahorro se acumula: $2,1 billones de intereses en 2030, $5,7 billones en 2032 y $60 billones entre 2027 y 2036. De esos $60 billones, $28 billones se deben al efecto oferta de la recompra: casi la mitad del ahorro viene de retirar TES del mercado. En 2027 y 2028 la tasa sube entre 11 y 17 puntos básicos, porque los recortes tributarios amplían el déficit antes de que lleguen las ventas; es el costo de transición que la venta del bloque de Ecopetrol en 2028 debe cerrar.

Dos precisiones de diseño. La primera: el producto de la venta del bloque de Ecopetrol a un socio extranjero llegará en dólares. Destinar esa parte a recomprar bonos externos, en lugar de convertirla a pesos para recomprar TES, reduce la deuda en moneda extranjera, que es la que más castiga una devaluación, y evita presionar la tasa de cambio. La segunda: muchos TES emitidos cuando las tasas eran bajas cotizan hoy por debajo de su valor nominal. Si se recompran a ese precio, cada peso retira más de un peso de deuda nominal, que es la que mide el ancla. El modelo no cuenta ese beneficio.

Las entidades territoriales

Los departamentos y municipios también tienen participaciones que podrían convertir en liquidez. El caso más visible es Hidroituango, cuyo control está en manos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y del Departamento, con cerca de 53%, mientras EPM tiene cerca de 46% (Bloomberg Línea). La sociedad ganó $1,09 billones en el primer semestre de 2026 (Portafolio). La Nación no puede ordenarle a un departamento que venda, porque el artículo 287 de la Constitución protege su autonomía, pero sí puede crear incentivos. El capítulo 4 propone cofinanciar con recursos nacionales los proyectos de las entidades territoriales que enajenen activos y destinen el producto a su pasivo pensional, a su deuda o a infraestructura.



Recuadro negro: la mediana de 2032 queda en 55% o menos. Recuadro dorado: escenario central. Todas las celdas incluyen el ajuste por gasto, el plan de IA y ontología, los recortes de Ruptura y un multiplicador tributario de 2,5. Todo el producto de las ventas se destina a recomprar TES. 1.500 simulaciones por celda. Período de simulación: 2027-2040.

Qué muestra. La deuda neta mediana de 2030 y la probabilidad de estar en el ancla ese año, según el monto de las enajenaciones y el recorte adicional de subsidios y transferencias.

Cómo se lee. Cada celda combina un monto de ventas (columnas) y un recorte adicional (filas). El recuadro negro marca las combinaciones que llegan al ancla en 2030; el dorado, el escenario A.

Con qué se hizo. 1.500 simulaciones por celda del modelo de la sección 1.6.

La matriz muestra que las ventas y el recorte adicional se sustituyen parcialmente. Sin ventas, el recorte adicional de 1 punto deja la deuda de 2032 en 57,9%, y hace falta duplicarlo para llegar al ancla. Con la venta hasta 25% de Ecopetrol, la deuda llega a 53,6%. Pasar de la venta hasta 49% a la venta hasta 25% baja la deuda de 2032 en 1,1 puntos, el mismo efecto que un cuarto de punto adicional de recorte permanente del gasto. Las ventas no reemplazan el recorte permanente, pero compran el tiempo que el recorte necesita para madurar.

1.6 La senda hacia el ancla: modelo, escenarios y metas

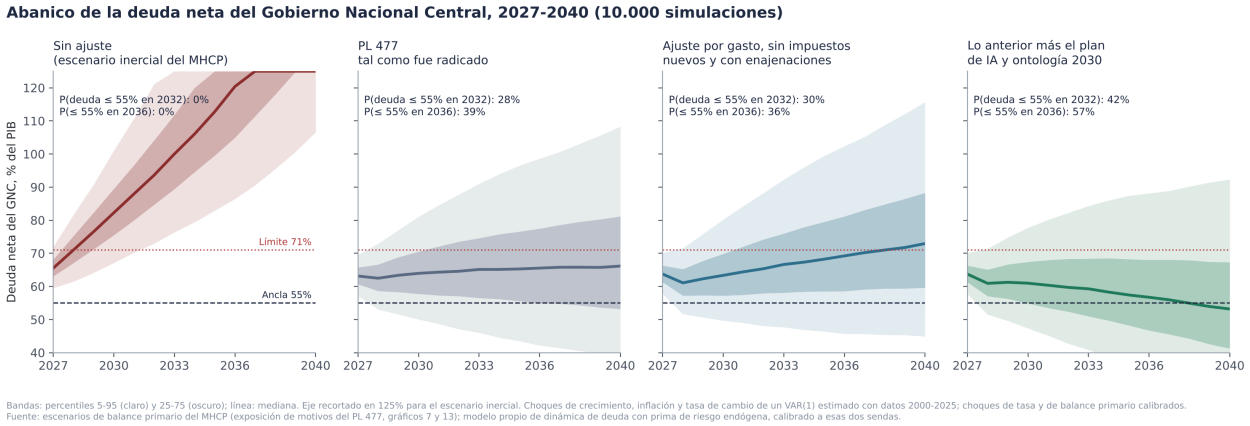
Cómo se construyó el modelo

La deuda neta de un año es la del año anterior, aumentada por los intereses, reducida por el crecimiento nominal de la economía y corregida por el balance primario y por las operaciones que cambian el saldo sin pasar por el déficit, como la venta de activos o la devaluación de la deuda en dólares. Esa identidad contable es el corazón del modelo. Sobre ella se montaron seis piezas:

- **Una calibración contra el propio Ministerio.** Los parámetros se eligieron para que el modelo reproduzca las dos sendas que el MHCP publicó en la exposición de motivos: la deuda sin ajuste, que llega a 82,1% en 2030, y la deuda con el PL 477, que se estabiliza alrededor de 64%. El error medio frente a esas 14 cifras es inferior a un punto. Para no suponer milagros en esas dos sendas, la tasa de las emisiones nuevas tiene un piso de 4% real.

- **Una tasa de interés que responde a la reforma.** Frente a la senda del PL 477, la tasa de las emisiones nuevas sube o baja 5 puntos básicos por cada punto de deuda y 20 por cada punto de déficit primario, las elasticidades que encontraron Emanuele Baldacci y Manmohan Kumar en 31 economías avanzadas y emergentes, y baja 8 puntos básicos por cada punto del PIB de TES recomprados (sección 1.5). El Banco de la República documentó en 2026 el mismo canal para Colombia: el deterioro de la deuda y de las expectativas de déficit eleva las tasas de largo plazo.
- **Una tasa efectiva que se ajusta despacio.** Cada año se refinancia una fracción de la deuda a la tasa nueva; el resto conserva la tasa con que se emitió.
- **Recortes tributarios netos de la curva de Laffer.** Cada recorte de Ruptura entra con su costo estático menos la parte que devuelve la respuesta de su base gravable (sección 1.3).
- **Un crecimiento que sale del modelo.** El crecimiento real adicional resulta de medio punto por reformas estructurales y del multiplicador del recorte de impuestos (sección 1.3), y actúa sobre el denominador de la deuda y sobre el gasto como proporción del PIB.
- **10.000 simulaciones.** El crecimiento, la inflación y la tasa de cambio real reciben choques de un modelo de vectores autorregresivos (VAR, *vector autoregression*) estimado con los datos de Colombia de 2000 a 2025, de modo que conservan la volatilidad y la correlación que han tenido en la historia: cuando el peso se devalúa, el crecimiento suele caer. La tasa de interés y el balance primario reciben choques adicionales calibrados.

Lo que muestran los cuatro escenarios básicos



Qué muestra. La distribución completa de la deuda en cuatro escenarios básicos: sin ajuste, el PL 477 como fue radicado, el ajuste por gasto sin impuestos nuevos con enajenaciones, y ese mismo ajuste más el plan de IA y ontología.

Cómo se lee. La línea es la mediana: la mitad de los caminos simulados queda por encima y la otra mitad por debajo. La banda oscura contiene la mitad central de los caminos; la clara, 90%. La línea punteada negra es el ancla de 55%.

Con qué se hizo. Modelo de dinámica de deuda calibrado a las sendas del MHCP; choques de un VAR(1) con datos de 2000-2025.

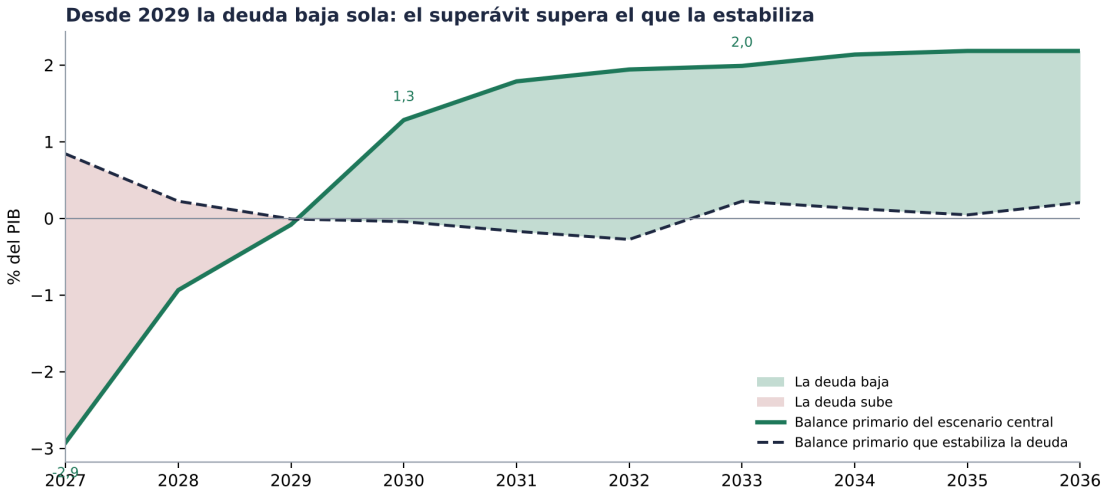
Los cuatro escenarios básicos son las piezas con que se arman los dos escenarios de este documento. El del PL 477 confirma lo que admite el Ministerio: la deuda se estabiliza entre 63% y 66% y no converge al ancla. Sustituir los impuestos nuevos por un recorte de gasto del mismo tamaño, con enajenaciones, baja la deuda cerca de 1,5 puntos en 2028; pero desde 2029 el balance primario queda unas décimas por debajo del que trae el proyecto, porque el 4×1000 y el impuesto al patrimonio también se dejan de cobrar, y la deuda vuelve a subir. El plan de IA y ontología cambia la pendiente: con él, la mitad de los caminos simulados llega al ancla antes de 2034. Ninguno de estos escenarios básicos incluye todavía los recortes de Ruptura, el crecimiento endógeno ni la recompra de TES.

Por qué el nivel de la deuda sí importa en Colombia

Un argumento frecuente sostiene que una deuda de 60% del PIB no debería preocupar, porque la mayoría de los países de la OCDE deben más. El argumento confunde el nivel con la capacidad de sostenerlo. Las economías avanzadas se endeudan en su propia moneda, a tasas bajas y en mercados profundos, con inversionistas locales que no huyen ante el primer choque. Colombia paga cerca de 13% por sus TES a diez años, perdió el grado de inversión y destinará en 2027 $87,7 billones a intereses, 4,1% del PIB, según el proyecto de presupuesto.

Carmen Reinhart, Kenneth Rogoff y Miguel Savastano llamaron a ese fenómeno «intolerancia a la deuda»: los países emergentes con historia de inflación o de crisis entran en dificultades con niveles de deuda que para un país rico serían moderados, porque los mercados les cobran una prima de riesgo que crece rápido con la deuda (NBER w9908). Barry Eichengreen y Ricardo Hausmann añadieron el «pecado original»: un país que no puede endeudarse en su propia moneda a largo plazo queda expuesto a que una devaluación multiplique su deuda (NBER w7418). Colombia ha avanzado mucho en ese frente, con un mercado de TES en pesos, pero cerca de un tercio de su deuda sigue en dólares y una parte grande de los TES está en manos de inversionistas extranjeros que pueden vender de un día para otro.

La conclusión tiene dos caras. La primera: lo que define la salud fiscal es la trayectoria. Una deuda de 59% que baja todos los años porque el superávit primario supera al que la estabiliza es más sana que una de 55% que sube. El propio PL 477 lo reconoce: el artículo 5 de la Ley 1473 que propone su artículo 72 exige metas de balance que estabilicen la deuda durante cada gobierno y la lleven al ancla de manera gradual en diez años. El escenario central lo hace en seis. La segunda: en un país emergente, cada punto de deuda cuesta más que en un país rico y deja menos margen frente a un choque. Por eso este documento no persigue el ancla a cualquier costo, pero sí ordena que cada peso de las enajenaciones se destine a recomprar deuda: es la forma más barata de comprar margen.



Balance primario que estabiliza la deuda = deuda del año anterior × (tasa de interés efectiva − crecimiento nominal) / (1 + crecimiento nominal). Senda central del escenario central, con la tasa efectiva y el crecimiento que resultan del modelo. Período: 2027-2036.

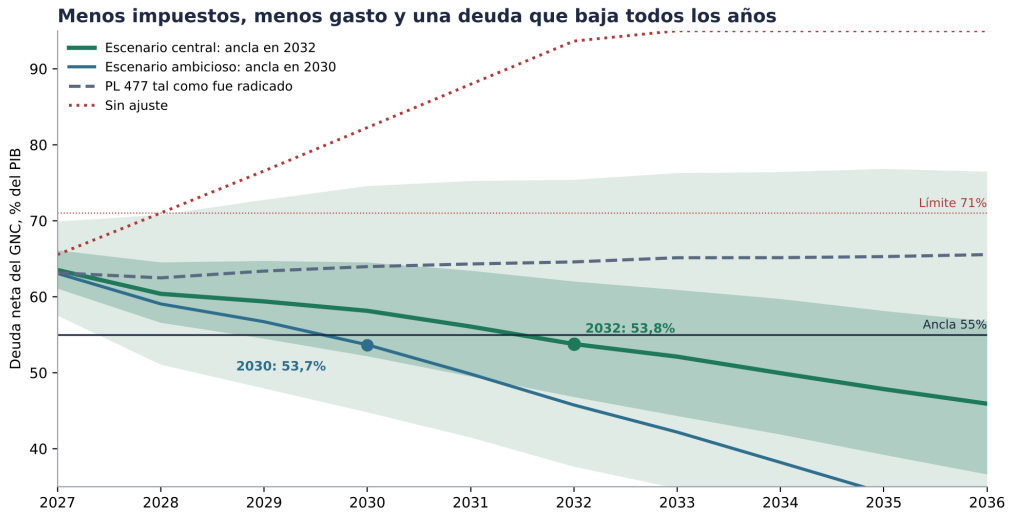
Qué muestra. El balance primario del escenario central y el que mantendría la deuda constante como proporción del PIB, año por año.

Cómo se lee. Cuando la línea verde está por encima de la discontinua, la deuda baja; cuando está por debajo, sube. El área verde mide el margen con el que la deuda baja cada año.

Con qué se hizo. Modelo de este capítulo, con la tasa de interés efectiva y el crecimiento nominal del escenario central.

El balance primario que estabiliza la deuda depende de la diferencia entre la tasa de interés y el crecimiento nominal. Con la reforma, la tasa efectiva baja de 8,2% a 7,1% entre 2027 y 2032 y el crecimiento nominal sube a 7,7%, de modo que basta un balance cercano a cero para que la deuda no suba. Desde 2030, el escenario central genera un superávit de entre 1,3 y 2,2 puntos del PIB, y la deuda baja sola.

Los dos escenarios de este documento



Medianas de 10.000 simulaciones; banda verde: percentiles 5-95 y 25-75 del escenario central. Ambos escenarios incluyen los recortes tributarios de Ruptura, el desmonte gradual del 4×1000 entre 2027 y 2030, Ecopetrol hasta 25% con todo el producto a recompra de TES y un multiplicador tributario de 2,5. Central: recorte adicional de subsidios y transferencias de 1 punto; ambicioso: 2,75 puntos. Sin ajuste recortado en 95%. Período: 2027-2036.

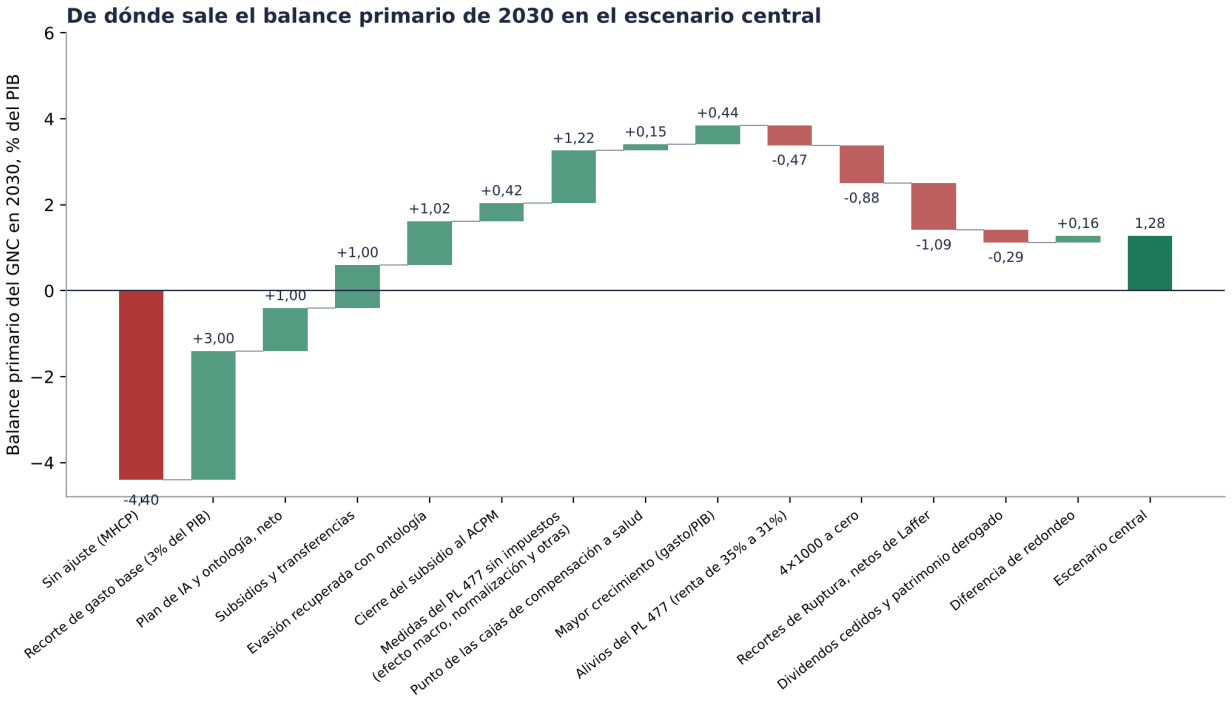
Qué muestra. La senda de la deuda en los dos escenarios propuestos frente al PL 477 y al escenario sin ajuste.

Cómo se lee. Línea verde gruesa: escenario central, con su banda de incertidumbre. Línea azul: escenario ambicioso. Línea gris discontinua: el PL 477 como fue radicado. Línea roja punteada: sin ajuste.

Con qué se hizo. Medianas de 10.000 simulaciones del modelo de este capítulo.

El escenario central lleva la deuda al ancla en 2032 y la hace bajar todos los años desde 2028. Combina el ajuste por gasto sin impuestos nuevos, el plan de IA y ontología, los recortes tributarios de Ruptura, el desmonte gradual del 4×1000 hasta eliminarlo en 2030, un recorte adicional de subsidios y transferencias de 1 punto del PIB escalonado entre 2027 y 2030, el cierre del subsidio al ACPM y enajenaciones por $87,4 billones entre 2027 y 2029, con las que la Nación queda con 25% de Ecopetrol. Todo el producto de las ventas se destina a recomprar TES. El crecimiento resulta de un multiplicador tributario de 2,5 y llega a 4,5% real entre 2029 y 2032. El escenario descuenta los dividendos que la Nación deja de recibir por las acciones que vende. La mediana de la deuda baja de 63,5% en 2027 a 58,1% en 2030 y a 53,8% en 2032, con una probabilidad de 59% de haber llegado al ancla ese año y de 77% en 2036.

El escenario ambicioso lo hace en 2030. Es igual al central, pero con un recorte adicional de subsidios y transferencias de 2,75 puntos del PIB. La mediana llega a 53,7% en 2030, con una probabilidad de 58% de estar en el ancla ese año y de 80% en 2032. Es la opción para un Congreso que quiera recuperar el grado de inversión cuanto antes, y su costo está en los 1,75 puntos adicionales de recorte, la mitad de las «otras transferencias» del presupuesto.



Puntos del PIB de 2030. Las medidas del PL 477 que se conservan son las que no crean impuestos (Tabla 14 de la exposición de motivos). La evasión incluye la recuperación base (0,77) y la adicional del plan de ontología (0,25). Cálculos propios con el modelo de este capítulo.

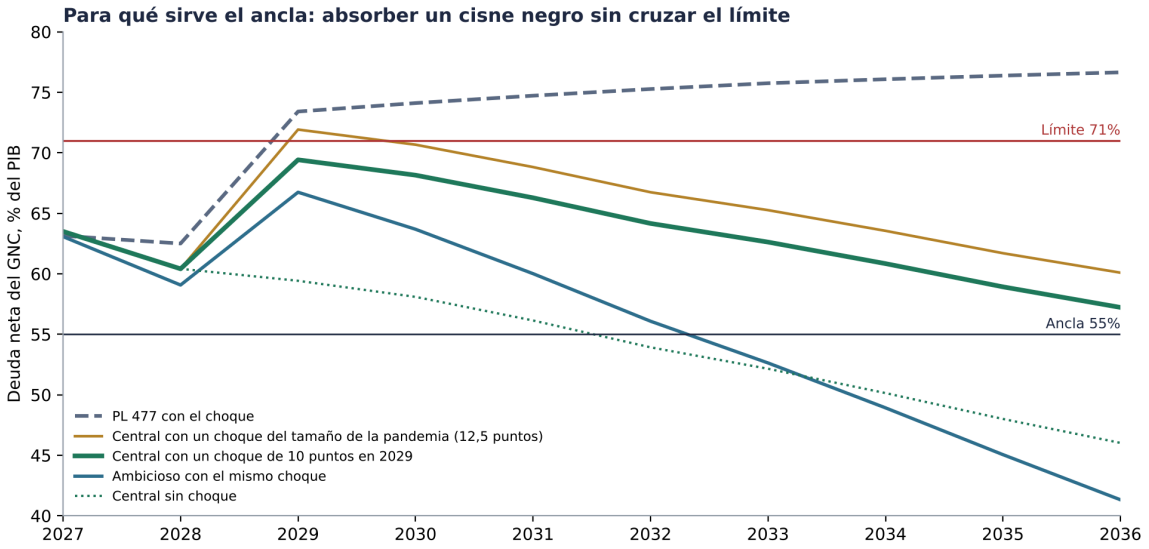
Qué muestra. Cómo se pasa de un déficit primario de 4,4% del PIB, el del escenario sin ajuste, a un superávit de 1,3% en 2030.

Cómo se lee. Cada barra verde suma y cada barra roja resta. La primera barra es el punto de partida y la última, el resultado.

Con qué se hizo. Cálculos propios con el modelo de este capítulo y la Tabla 14 de la exposición de motivos del PL 477.

El balance primario de 2030 en el escenario central es un superávit de 1,3% del PIB: un giro de 5,7 puntos frente al escenario sin ajuste. Lo que lo distingue es la composición. Todo el giro sale del gasto y del cobro de los impuestos vigentes: 3 puntos del recorte base, 1 punto neto del plan de IA, 1 de subsidios y transferencias, 0,4 del subsidio al ACPM y 1 punto de evasión recuperada. Y sobre ese giro el escenario devuelve a las empresas y a los hogares 2,4 puntos del PIB en impuestos: el desmonte del 4×1000, los recortes de Ruptura netos de su efecto Laffer y los alivios a la renta de las empresas que ya trae el PL 477.

Para qué sirve el ancla: un cisne negro



Sendas centrales con un aumento de la deuda de 10 puntos del PIB en 2029, por un choque que no se repite. En 2020 la deuda neta del Gobierno general subió 12,5 puntos (FMI). Período: 2027-2036.

Qué muestra. La senda de la deuda cuando en 2029 un choque la eleva de golpe en 10 puntos del PIB, en el escenario central, en el ambicioso y en el PL 477; y en el central con un choque del tamaño de la pandemia.

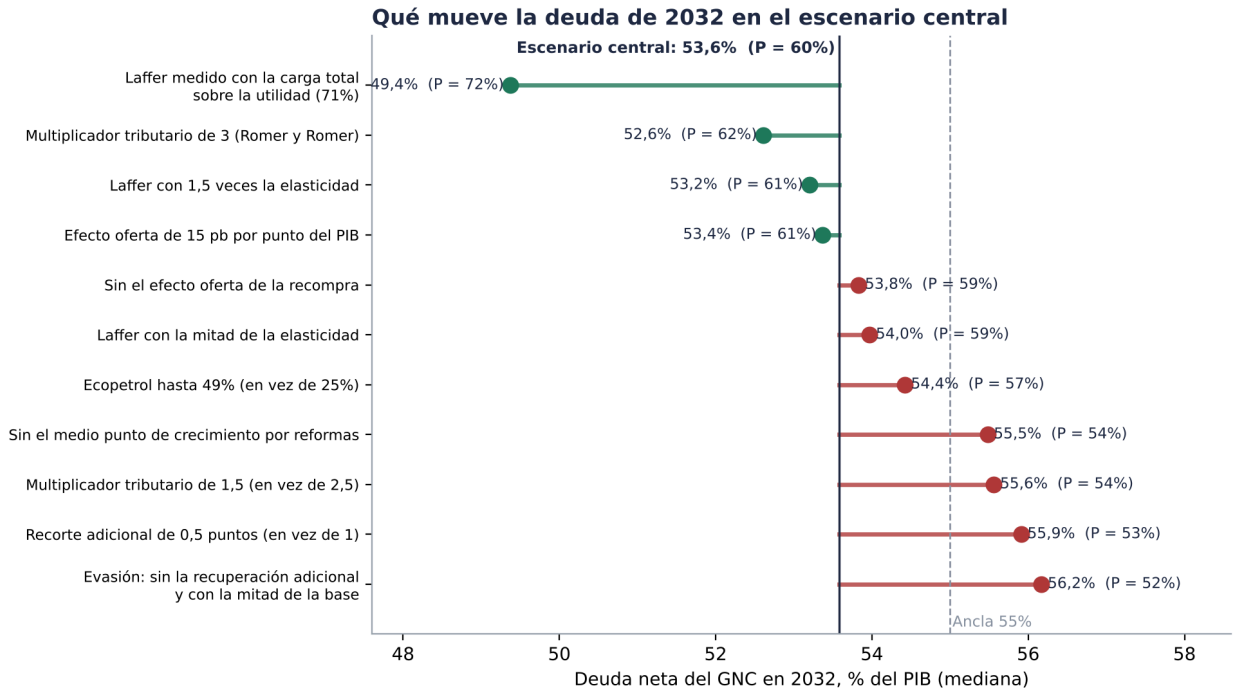
Cómo se lee. Cada línea es una senda central. La línea roja es el límite de 71% que fija la regla fiscal. La punteada verde es el escenario central sin choque.

Con qué se hizo. Modelo de este capítulo; en 2020 la deuda neta del Gobierno general subió 12,5 puntos según el FMI.

El ancla de 55% no es un fetiche: es el margen que permite absorber un choque sin cruzar el límite de 71% de la regla fiscal. En 2020, la pandemia elevó la deuda neta del Gobierno general en 12,5 puntos del PIB, según los datos del FMI. Un choque de 10 puntos, algo menor que el de la pandemia y mayor que el de la caída del petróleo de 2015, que fue de 8,9 puntos, sirve para medir ese margen. Si llega en 2029, con el PL 477 la deuda salta a 73,4% y sigue subiendo hasta 76,7% en 2036: cruza el límite y no vuelve. En el escenario central sube a 69,4%, por debajo del límite, y vuelve a bajar a 57,2% en 2036, porque el superávit primario sigue trabajando. En el ambicioso, el pico es de 66,7%. Con un choque del tamaño de la pandemia, el escenario central sube a 71,9% en 2029 y vuelve por debajo del límite al año siguiente.

Esa es la razón de fondo para destinar las ventas a recomprar deuda y no a otra cosa: cada punto de deuda que se recompra antes del choque es un punto de margen cuando el choque llegue.

Qué tan robusto es el escenario central



Cada fila cambia un supuesto y deja los demás como en el escenario central. P: probabilidad de que la deuda haya llegado a 55% o menos a más tardar en 2032. 1.500 simulaciones por fila con los choques del VAR(1) de 2000-2025. Período de simulación: 2027-2040.

Qué muestra. La deuda neta mediana de 2032 cuando cambia un supuesto a la vez, frente al 53,6% del escenario central.

Cómo se lee. La línea negra es el escenario central y la punteada, el ancla. Los puntos rojos son supuestos menos favorables que suben la deuda; los verdes, supuestos más favorables que la bajan. Entre paréntesis, la probabilidad de haber llegado al ancla en 2032.

Con qué se hizo. 1.500 simulaciones por fila del modelo de este capítulo.

La figura ordena los supuestos por su peso, y el orden enseña cuatro cosas.

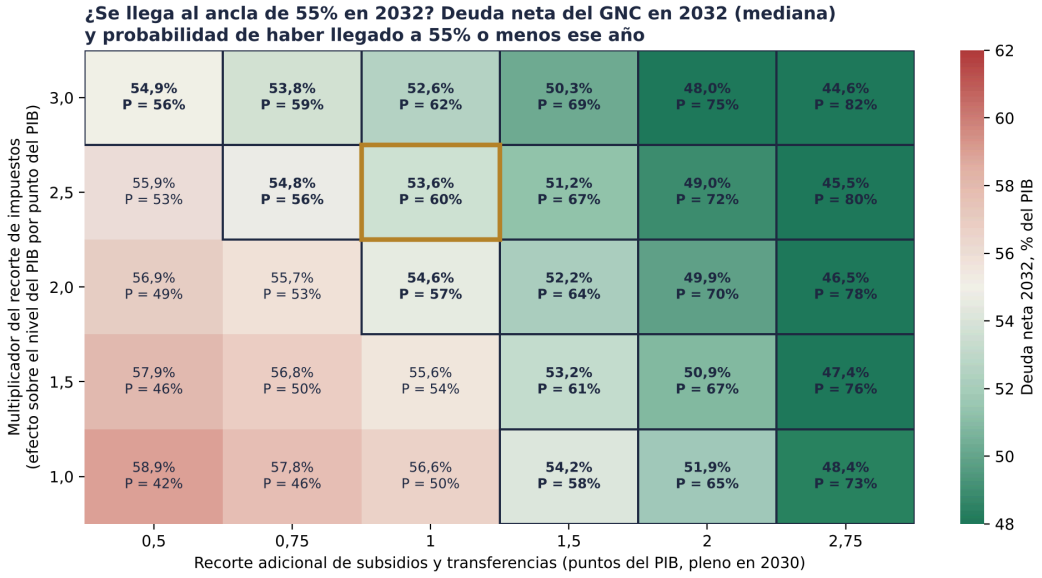
La primera es que la curva de Laffer es el supuesto con más potencial. Si la respuesta de las bases se mide con la carga total sobre la utilidad, de 71,3%, los recortes sobre la utilidad se pagan solos y la deuda de 2032 queda en 49,4%, con una probabilidad de 72% de haber llegado al ancla. El escenario central no lo supone; usa la tarifa de cada impuesto, que es la medida prudente.

La segunda es que el crecimiento pesa más que cualquier otro supuesto. Con el multiplicador de 3 de Romer y Romer, la deuda de 2032 queda en 52,6%; con 1,5, en 55,6%; sin el medio punto de crecimiento que se atribuye a las reformas, en 55,5%.

La tercera es que la recompra vale más por los intereses que por la deuda de 2032. El efecto oferta de la recompra mueve la deuda de 2032 dos décimas, pero ahorra $28 billones de intereses entre 2027 y 2036 (sección 1.5) y le deja a los gobiernos siguientes un costo de refinanciación más bajo.

La cuarta es que los supuestos más exigentes son la evasión y el recorte adicional. Si la recuperación de evasión rinde la mitad de lo previsto, la deuda de 2032 queda en 56,2%; con medio punto de recorte adicional en vez de uno, en 55,9%. Por eso el articulado de los capítulos 2 y 5 fija el recorte en cifras con consecuencias

automáticas, protege la inversión pública, que sostiene el crecimiento, y ordena que todo recaudo por evasión que supere la meta vaya a reducir deuda.



Recuadro negro: la mediana de 2032 queda en 55% o menos. Recuadro dorado: escenario central. Todas las celdas incluyen el ajuste por gasto, el plan de IA y ontología, los recortes de Ruptura, el desmonte gradual del 4×1000, Ecopetrol hasta 25% ($87,4 billones de enajenaciones) y medio punto de crecimiento por reformas. 1.500 simulaciones por celda. Período de simulación: 2027-2040.

Qué muestra. La deuda neta mediana de 2032 y la probabilidad de haber llegado al ancla ese año, para cada combinación de multiplicador tributario y de recorte adicional de subsidios y transferencias.

Cómo se lee. Cada celda es un escenario. El recuadro negro marca las combinaciones con las que la mediana llega a 55% o menos en 2032; el dorado, el escenario central. Cuando la mediana toca el ancla, la probabilidad ronda 50%: la mitad de los caminos queda por debajo.

Con qué se hizo. 1.500 simulaciones por celda del modelo de este capítulo.

La matriz muestra el intercambio entre crecimiento y recorte. Con el multiplicador de 3, basta un recorte adicional de medio punto; con 1,5 o con 1, se necesita punto y medio. Cuanto más crezca la economía, menos tendrá que recortarse el gasto; y cuanto menos crezca, más importa que el recorte esté escrito en la ley.

Las metas que debe fijar la ley

Meta (escenario central)	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Balance primario del GNC, % del PIB	−2,9	−0,9	−0,1	+1,3	+1,8	+1,9
Deuda neta del GNC, % del PIB (mediana)	63,5	60,4	59,4	58,1	56,1	53,8
Recorte de gasto acumulado frente al escenario sin ajuste, % del PIB[1]	1,8	3,6	4,3	5,1	5,3	5,3
Crecimiento real del PIB, %	2,2	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5
Enajenaciones destinadas a recomprar TES, $ billones	10	51,5	25,9	—	—	—
Cargos nacionales sin defensa[2]	186.849	149.479	112.100	74.700	74.700	74.700
Contratos OPS del orden nacional[3]	88.500	75.000	60.000	44.250	44.250	44.250

[1] Recorte base de 3% del PIB, plan de IA neto de costos de transición y recorte adicional de subsidios y transferencias; no incluye el ACPM ni la evasión. [2] Parte de los 186.849 cargos de 2026; aplica en número de cargos, como aproximación, la reducción de 20% del gasto de personal que ordena el artículo 16 del PL 477 en 2028 y la reducción adicional de 50% del plan de IA hasta 2030. [3] Parte de los 177.000 contratos de 2025; aplica en número de contratos, como aproximación, la reducción de 50% del costo que ordena el artículo 17 del PL 477 en 2027 y la reducción adicional de 50% del plan de IA hasta 2030.

El déficit primario de 2027 es mayor que el del PL 477, porque los recortes tributarios entran antes de que maduren el recorte del gasto y las ventas. Es una decisión deliberada: la confianza que produce bajar impuestos de una vez vale más que el costo de un año de transición, y la venta del bloque de control de Ecopetrol en 2028 lo cubre. Estas metas se traducen en articulado en los capítulos 2 a 5. La recomendación central es que la ley las fije en cifras, con verificación semestral y con una consecuencia automática cuando se incumplan, porque la función de reacción de la sección 1.2 muestra que, sin esa atadura, la política fiscal colombiana dejó de corregir sola.

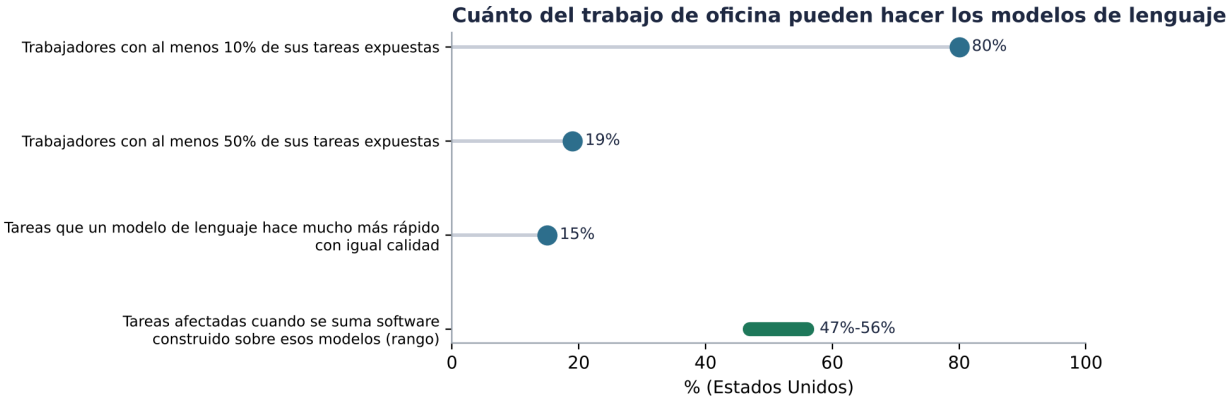
1.7 Inteligencia artificial y ontología: el Estado que se puede sostener con la mitad de su aparato

El recorte de las secciones anteriores es exigente, y la experiencia enseña que los recortes del gasto de personal se revierten cuando la carga de trabajo sigue intacta. Un Estado con la mitad de los funcionarios solo se sostiene si buena parte de lo que hoy hacen esos funcionarios lo hace otra cosa. Esa otra cosa existe desde hace muy poco, y esta sección explica qué es, qué puede hacer y qué han logrado con ella otros Estados.

Qué es un modelo de inteligencia artificial y qué puede hacer hoy

Un modelo de lenguaje es un programa entrenado con una cantidad enorme de texto, que aprendió a leer, redactar, resumir, clasificar, comparar documentos y escribir código. Puede leer un contrato y señalar sus cláusulas atípicas, revisar mil expedientes con el mismo criterio, contestar una petición ciudadana con base en la norma aplicable, conciliar dos bases de datos o escribir el programa que las concilia. No decide por sí solo con responsabilidad jurídica: lo que cambia es que el funcionario que antes producía el documento pasa a revisarlo, y un revisor puede atender en un día lo que antes tomaba semanas.

Tyna Eloundou y sus coautores, de OpenAI y de la Universidad de Pensilvania, estimaron en 2023 que cerca de 80% de los trabajadores de Estados Unidos tienen al menos 10% de sus tareas expuestas a los modelos de lenguaje, que 19% tienen expuesta la mitad o más, y que cuando se suma el software construido sobre esos modelos la proporción de tareas afectadas sube a entre 47% y 56% («GPTs are GPTs»). El trabajo administrativo del Estado, hecho de trámites, conceptos, verificaciones, informes y contratos, está en el extremo más expuesto de esa distribución. Y esas cifras son anteriores a los modelos de 2025 y 2026, que ya escriben y despliegan programas completos.



Fuente: Eloundou, Manning, Mishkin y Rock, «GPTs are GPTs», arXiv 2303.10130 (versión 4). Fuerza laboral de Estados Unidos; estimación de 2023, anterior a los modelos de 2025-2026.

Qué muestra. La proporción de trabajadores y de tareas expuestas a los modelos de lenguaje en Estados Unidos.

Cómo se lee. Cada punto es una medida distinta de exposición; la barra verde, un rango. Exposición significa que un modelo puede hacer la tarea o reducir mucho su tiempo, sin pérdida de calidad.

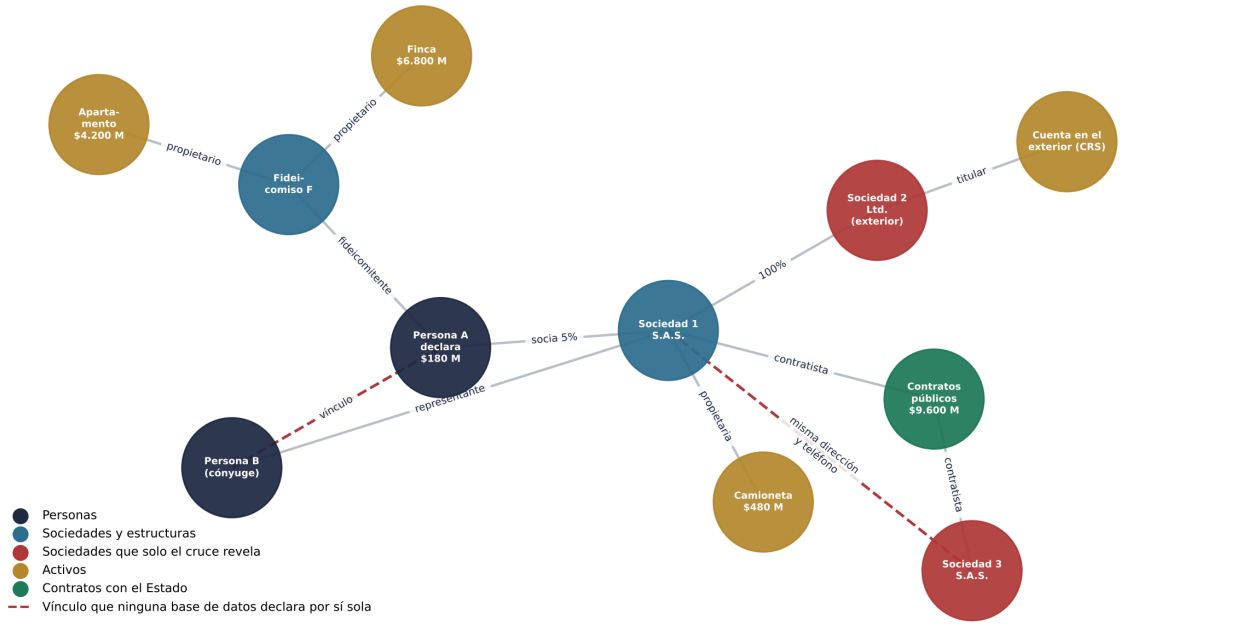
Con qué se hizo. Eloundou, Manning, Mishkin y Rock (2023), arXiv 2303.10130.

Qué es una ontología

El Estado colombiano no tiene un problema de falta de información. Tiene un problema de identidad: la misma persona aparece en la declaración de renta, en el registro de inmuebles, en el de vehículos, en el de beneficiarios finales, en la planilla de seguridad social y en el sistema de contratación, y en cada uno es un registro distinto, con una llave distinta y un formato distinto. Una ontología es la capa que resuelve ese problema. Define qué cosas existen en el mundo que el Estado administra —personas, sociedades, fideicomisos, inmuebles, vehículos, cuentas, contratos, cargos públicos—, le da a cada una una sola identidad en todas las fuentes y registra las relaciones entre ellas: quién es dueño de qué, quién representa a quién, quién contrata con quién, quién comparte dirección o teléfono con quién.

La diferencia con la analítica convencional es de naturaleza. La analítica convencional pregunta por una tabla: ¿cuántos contratos firmó esta entidad? La ontología pregunta por el mundo: ¿quién está detrás de los contratos de esta entidad, qué más tiene, con quién más se relaciona y qué no está declarando? Hay objetos que las fuentes declaran, como una sociedad inscrita; objetos tácitos, que se deducen de la combinación de varias fuentes, como el patrimonio total que controla una persona a través de varias sociedades; y objetos ocultos, que solo aparecen cuando el cruce revela un vínculo que nadie declaró, como dos sociedades «independientes» que comparten dirección, teléfono y contador y se presentan juntas a las mismas licitaciones.

Lo que ve una ontología: una persona que declara $180 millones y controla activos y contratos por más de $21.000 millones



Ejemplo ilustrativo con personas y sociedades ficticias. Cada nodo proviene de una fuente distinta: declaración de renta, Registro Único de Beneficiarios Finales, Superintendencia de Notariado y Registro, RUNT, intercambio automático de información financiera (CRS) y SECOP. Ninguna de esas bases muestra por sí sola el patrimonio controlado por la Persona A.

Qué muestra. Un ejemplo ilustrativo, con personas y sociedades ficticias, de cómo el cruce de fuentes revela el patrimonio y los contratos que controla una persona.

Cómo se lee. Cada círculo es un objeto (persona, sociedad, activo o contrato) y cada línea, una relación. Las líneas rojas discontinuas son vínculos que ninguna fuente declara y que solo el cruce revela.

Con qué se hizo. Ejemplo construido para este documento; las fuentes que se cruzan son reales y están vigentes.

El ejemplo muestra el mecanismo. La Persona A declara un patrimonio de $180 millones. El Registro Único de Beneficiarios Finales la muestra como socia minoritaria de una sociedad; el registro de inmuebles muestra un fideicomiso con un apartamento y una finca; el intercambio automático de información financiera muestra una cuenta en el exterior de una sociedad extranjera que pertenece a la primera; el SECOP muestra contratos con el Estado de esa sociedad y de otra que comparte su dirección. Ninguna de esas bases, por sí sola, muestra que la Persona A controla activos y contratos por más de $21.000 millones. La ontología lo muestra en segundos, y lo hace para todos los contribuyentes al mismo tiempo.

Las fuentes que el Estado colombiano ya tiene y no cruza



Anillo interior: tipo de fuente. Anillo exterior: registro concreto y entidad que lo administra. El centro es el principio de la ontología: cada persona, sociedad y bien tiene una sola identidad en todas las fuentes. Fuentes vigentes en noviembre de 2026.

Qué muestra. Los registros públicos que una ontología fiscal integraría, agrupados por tipo.

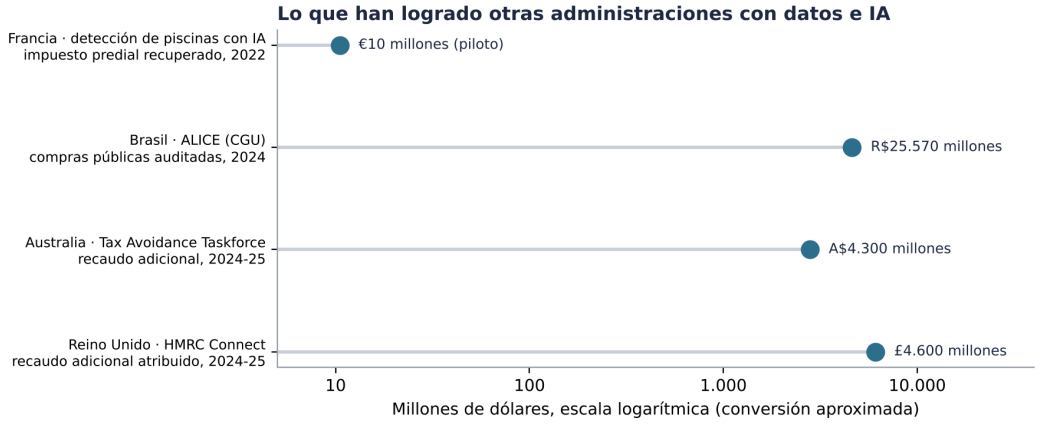
Cómo se lee. Anillo interior: tipo de fuente. Anillo exterior: el registro concreto. En el centro, el principio que los une.

Con qué se hizo. Normatividad vigente de cada registro; Resolución DIAN 164 de 2021 para el RUB.

Colombia ya tiene casi todas las piezas. La factura electrónica registra cada venta formal; la información exógena, los pagos y retenciones entre contribuyentes; el Registro Único de Beneficiarios Finales, reglamentado por la Resolución DIAN 164 de 2021, obliga a toda sociedad y estructura a reportar a las personas naturales que la controlan o tienen 5% o más de ella; el intercambio automático de información financiera con otras jurisdicciones informa las cuentas de colombianos en el exterior. Lo que falta es la capa que los une.

Lo que otros Estados ya lograron

- **Reino Unido.** El sistema Connect de la autoridad tributaria británica (HMRC) cruza desde 2010 las declaraciones con datos de una amplia gama de fuentes financieras. En el año fiscal 2024-25 las investigaciones basadas en Connect generaron unos £4.600 millones de recaudo adicional, más de un tercio por encima del año anterior; lo usan unos 4.300 funcionarios (Pinsent Masons, con datos de HMRC).
- **Australia.** El grupo de trabajo contra la elusión de la autoridad tributaria australiana ayudó a asegurar unos A$25.100 millones de recaudo adicional entre 2016 y 2025, de los cuales A$4.300 millones en 2024-25 (Australian Taxation Office).
- **Brasil.** El sistema ALICE de la Contraloría General de la Unión revisa las compras públicas antes de su adjudicación; en 2024 analizó 118.069 compras y originó 206 auditorías sobre R$25.570 millones (Convergência Digital).
- **Francia.** La administración tributaria entrenó un modelo para detectar piscinas no declaradas en fotografías aéreas: en el piloto de nueve departamentos encontró más de 20.000 y recuperó unos €10 millones en 2022, con una proyección de €40 millones al generalizarse (Weka).
- **Estonia.** Presta 3.800 servicios digitales sobre una capa de interoperabilidad que impide que el Estado le pida al ciudadano un documento que ya tiene (e-Estonia).



Fuentes: Pinsent Masons con respuesta de HMRC a derecho de petición; Australian Taxation Office; Convergência Digital con datos de la CGU; Weka con datos de la DGFiP. Las cifras miden cosas distintas (recaudo, montos auditados) y se muestran juntas solo para dar escala. Conversión a dólares con tasas aproximadas de 2025.

Qué muestra. Los resultados reportados por cuatro administraciones que usan datos e inteligencia artificial para fiscalizar.

Cómo se lee. Escala logarítmica: cada marca vertical multiplica por diez. Las cifras miden cosas distintas (recaudo adicional, montos auditados) y se muestran juntas para dar escala.

Con qué se hizo. Fuentes oficiales o de prensa especializada citadas en el texto; conversión aproximada a dólares de 2025.

Tres usos para Colombia

Cerrar la evasión. El Ministerio de Hacienda estima una evasión de cerca de 35% en IVA y 40% en renta (Portafolio), unos $154 billones al año sobre el recaudo de 2025. Recuperar una décima parte rendiría cerca de $15 billones, más que todos los impuestos nuevos a tabaco, licores, cerveza y bebidas que propone el PL 477. Los escenarios suponen una recuperación de entre 5% y 10% hacia 2028, que sube a cerca de 14% hacia 2031 con el plan de ontología, y solo la incorpora al presupuesto cuando se recauda.

Detectar capitales ocultos e ilícitos. Juliana Londoño-Vélez y Javier Ávila-Mahecha documentaron que la normalización tributaria de 2015 a 2017 destapó activos ocultos por más de 1,7% del PIB (AER: Insights, 2021), y las medidas de transparencia fiscal suman más de €135.000 millones de recaudo adicional en la OCDE desde 2009 (Law360). Una ontología que una a la DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), la Superintendencia de Notariado y Registro y el intercambio internacional permite, además, identificar los bienes de origen ilícito que son susceptibles de extinción de dominio a favor del Estado, una ruta que no depende de una condena penal previa.

Reducir el aparato. Una plataforma que cruce el SECOP, el SIGEP y la PILA identifica los contratos de prestación de servicios que duplican funciones de planta; otra revisa la contratación antes del desembolso, como ALICE; otra automatiza los trámites que hoy exigen al ciudadano documentos que el Estado ya tiene, como en Estonia. Con los modelos de 2026, esas plataformas pueden construirse con equipos propios, en meses y sin contratar grandes firmas. El control fiscal también cambia de naturaleza: un algoritmo abierto que alerta en tiempo real sobre contratos con sobreprecios o contratistas recurrentes hace innecesaria buena parte de la estructura de las contralorías territoriales.

Cuánto ahorra el plan de IA y ontología

Los escenarios suponen un ahorro bruto de 1,2 puntos del PIB hacia 2031. La cifra resulta de reducir a la mitad, entre 2028 y 2030, lo que quede después de los recortes del PL 477 y del capítulo 2: el gasto de personal nacional sin defensa, que costaba 1,71% del PIB en 2026 y quedaría en 1,37% tras el recorte de 20% del artículo 16 (ahorro adicional de 0,68 puntos); los contratos OPS, que costaron 0,4% del PIB y quedarían en 0,2% tras el artículo 17 (0,1 puntos); los gastos generales administrativos (unos 0,3 puntos, sobre un gasto administrativo de 0,6% del PIB) y el funcionamiento del Congreso y de los órganos de control (unos 0,12 puntos). A esos ahorros se descuentan los costos de transición, entre ellos las indemnizaciones de los servidores de carrera cuyos cargos se supriman, previstas en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, que el escenario estima en 0,45 puntos acumulados entre 2028 y 2030.

Las salvaguardas

Una capacidad de esta magnitud exige garantías del mismo tamaño. La reserva tributaria y el régimen de protección de datos personales de la Ley 1581 de 2012 deben ajustarse para permitir el cruce entre entidades públicas con fines fiscales, sin abrir los datos a terceros. Toda decisión que afecte a una persona debe tomarla un funcionario, con expediente y derecho de defensa; el modelo señala, el funcionario decide. Los criterios de las alertas deben ser auditables y los algoritmos de control fiscal, públicos. El capítulo 5 convierte esas garantías y el plan en un mandato con metas y plazos.

CAPÍTULO 2

El recorte del gasto: diseño jurídico

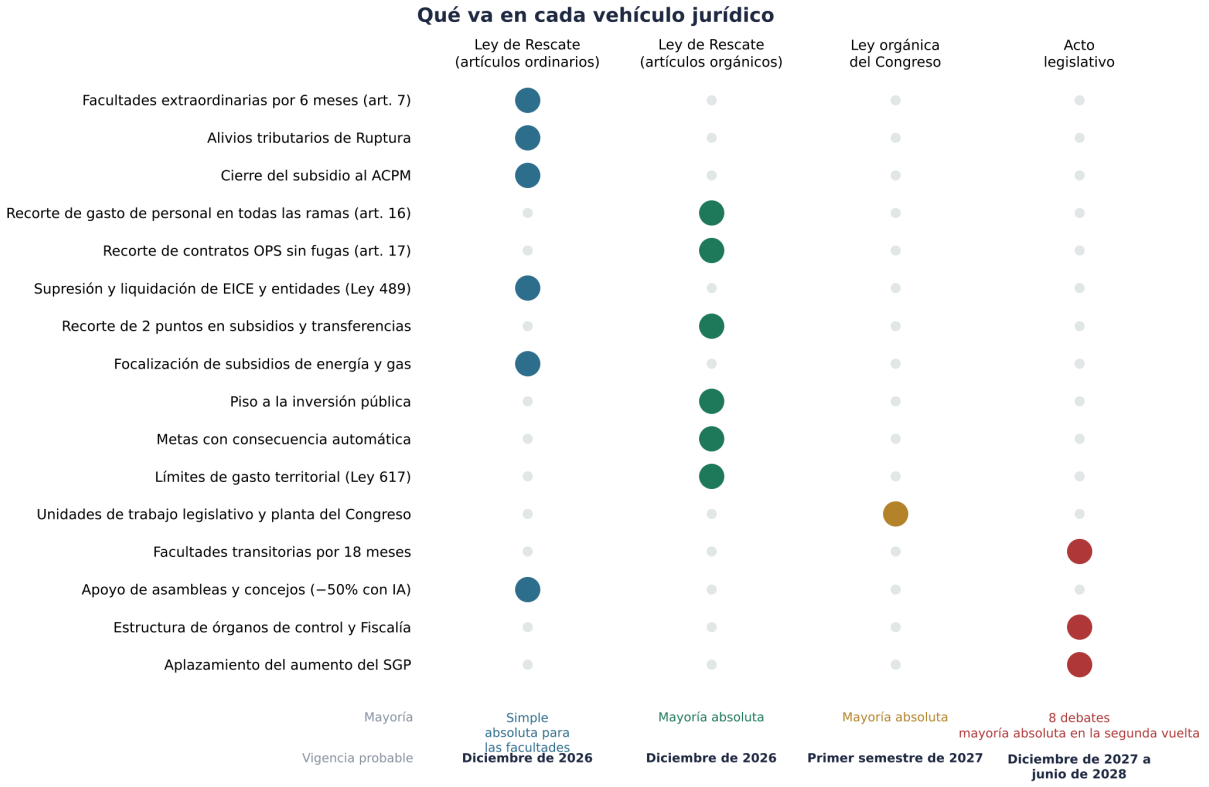
> Este capítulo explica cómo se convierten en normas las metas de gasto del capítulo 1. Propone darle al Presidente de la República facultades amplias para reorganizar el Estado en todos sus niveles, atar el recorte a cifras verificables y separar con precisión lo que puede aprobarse en la Ley de Rescate de lo que exige una ley orgánica o una reforma constitucional. El texto de cada artículo está en el articulado que acompaña este documento; aquí se explica qué dispone cada uno, en qué norma se apoya y por qué.

2.1 Tres vehículos y lo que cabe en cada uno

La Constitución reparte la potestad de organizar el Estado entre el Congreso y el Presidente. Al Congreso le corresponde determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y empresas del Estado (artículo 150, numeral 7). Al Presidente le corresponde suprimir o fusionar entidades nacionales «de conformidad con la ley» y modificar su estructura «con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley» (artículo 189, numerales 15 y 16). Entre las dos potestades está el puente de las facultades extraordinarias: el Congreso puede revestir al Presidente, hasta por seis meses, de facultades precisas para expedir normas con fuerza de ley, siempre que el Gobierno las solicite expresamente y las aprueben las mayorías absolutas de ambas cámaras (artículo 150, numeral 10).

Ese diseño impone tres límites. Las facultades no pueden durar más de seis meses. No pueden usarse para expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas ni para decretar impuestos. Y no pueden tocar los servicios administrativos y técnicos de las cámaras, que el numeral 20 del mismo artículo reserva al Congreso. Por eso un recorte que llegue a todas las ramas y a todos los niveles necesita tres vehículos.

- **El pliego de modificaciones a la Ley de Rescate.** Amplía las facultades del artículo 7 del PL 477 de 2026 Cámara, endurece sus artículos 16 y 17, cierra el subsidio al ACPM, incorpora los alivios tributarios del capítulo 3 y las enajenaciones del capítulo 4, y agrega reglas permanentes y metas. El proyecto ya mezcla artículos ordinarios y orgánicos: su artículo 105 declara orgánicos 16 de ellos, de modo que las reglas de gasto que se proponen caben en él si se aprueban con mayoría absoluta.
- **Un proyecto de ley orgánica del Congreso.** Reduce las unidades de trabajo legislativo y la planta administrativa de las cámaras, que no pueden tocarse por facultades extraordinarias y que, por su materia, romperían la unidad de la Ley de Rescate.
- **Un proyecto de acto legislativo.** Da al Gobierno facultades transitorias por 18 meses, que ninguna ley puede dar, incluida la reestructuración de los organismos de control y de la Fiscalía, y aplaza el aumento del Sistema General de Participaciones (SGP) hasta que la deuda vuelva al ancla.



Los artículos orgánicos de la Ley de Rescate requieren mayoría absoluta (artículo 151 de la Constitución), igual que las facultades extraordinarias (artículo 150-10). El PL 477 ya mezcla artículos ordinarios y orgánicos: su artículo 105 declara orgánicos 16 de ellos. Fechas: supuestos de trámite de este documento. Período: 2026-2028.

Qué muestra. Las medidas de este capítulo, el vehículo que corresponde a cada una, la mayoría que exige y la fecha probable en que regiría.

Cómo se lee. Cada fila es una medida y el punto grande marca su vehículo. Debajo de cada columna, la mayoría requerida y la vigencia probable.

Con qué se hizo. Constitución Política, artículos 150, 151, 189 y 375; PL 477 de 2026 Cámara.

Las facultades amplias y largas que exige un recorte de esta escala se obtienen sumando los tres vehículos: seis meses de facultades extraordinarias desde la promulgación de la Ley de Rescate; una potestad permanente, sin plazo, para suprimir y liquidar entidades con causales ampliadas; y 18 meses de facultades transitorias de rango constitucional. El precedente es el Programa de Renovación de la Administración Pública de la Ley 790 de 2002, que fusionó ministerios y suprimió entidades con facultades extraordinarias y con la potestad permanente del Presidente. Como el numeral 10 del artículo 150 exige que las facultades sean solicitadas expresamente por el Gobierno, la ampliación se tramita con su aval expreso en la ponencia o en el debate.

2.2 Lo que cambia en la Ley de Rescate

Vehículo 1 · PL 477 de 2026 Cámara · Mayoría simple, salvo las facultades y los artículos orgánicos, que exigen mayoría absoluta

Facultades extraordinarias más amplias

El artículo 7 del proyecto ya permite suprimir y fusionar ministerios y departamentos administrativos, pero no menciona las empresas industriales y comerciales del Estado ni los fondos especiales, que es donde se esconde buena parte del gasto que nadie evalúa. La propuesta reescribe el artículo para que las facultades alcancen todo el orden nacional: superintendencias, agencias, unidades administrativas especiales, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, empresas sociales del Estado y fondos especiales, con la posibilidad de suprimirlos, fusionarlos, escindirlos, transformarlos o liquidarlos. La liquidación de empresas se ata a causales objetivas de rentabilidad, para que no dependa de la discrecionalidad, y los saldos de los fondos que se supriman pasan al Tesoro.

El propósito se vuelve meta: como resultado de las facultades, Colombia no podrá tener más de trece ministerios, y el gasto de funcionamiento de las entidades reorganizadas deberá bajar al menos 20% frente a 2026. Además, toda entidad que resulte de una fusión deberá costar a lo sumo 80% de lo que costaban las que reemplaza, y solo podrá crearse una entidad nueva si sustituye a dos o más que se suprimen. Las facultades no alcanzan a la Fuerza Pública, a las corporaciones y despachos judiciales, cuya planta corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, ni a las cámaras. La estructura de los organismos de control y de la Fiscalía tampoco se incluye aquí: aunque la Ley 573 de 2000 dio facultades para modificarla, la Corte retiró partes de esa ley, y una norma constitucional transitoria, en el acto legislativo, protege mejor la reforma frente a una demanda.

Gasto de personal en todas las ramas

El artículo 16 del proyecto ordena que el gasto de personal de los órganos del Presupuesto General de la Nación baje 20% en 2028. Cubre a todas las ramas, pero no las nombra, y en el trámite se intentará excluirlas una por una. La propuesta nombra expresamente al Congreso, la Rama Judicial, la Fiscalía, los organismos de control y la organización electoral, y fija la base en 2026 para que no pueda inflarse en 2027, el año previo al recorte. La reducción se hace suprimiendo cargos y no bajando sueldos, conforme a la Sentencia C-1433 de 2000, que protege el poder adquisitivo de los servidores públicos. Hasta 2030 se prohíbe crear plantas temporales, la vía más usada para reconstruir las plantas que se recortan, y las vacantes solo pueden proveerse cuando el estudio técnico demuestre que son indispensables.

Contratistas sin fugas

El artículo 17 del proyecto reduce a la mitad el costo de los contratos de prestación de servicios en 2027. Sin un candado, ese recorte se trasladaría a operadores, convenios interadministrativos, organismos de cooperación y empresas de servicios temporales, que contratan a las mismas personas por fuera del registro de contratistas. La propuesta prohíbe esas compensaciones y suma su costo a la medición de la meta.

Una potestad permanente para liquidar lo que no rinde

El numeral 15 del artículo 189 de la Constitución le da al Presidente una potestad permanente para suprimir y fusionar entidades, que ejerce con las causales del artículo 52 de la Ley 489 de 1998. La propuesta agrega a esa ley un artículo 52A con cuatro causales nuevas: que una empresa del Estado haya tenido pérdidas en dos de los tres últimos años o una rentabilidad inferior al costo de la deuda pública; que una entidad haya necesitado aportes del presupuesto para su funcionamiento en tres de los últimos cinco años; que su objeto pueda atenderlo el sector privado en competencia; o que sus funciones dupliquen las de otra entidad. El producto de las liquidaciones va a reducir deuda. Es una herramienta sin plazo, que sigue disponible cuando vencen las facultades extraordinarias, y su criterio central es el de un accionista privado: una empresa que rinde menos que el costo de la deuda le cuesta a la Nación cada año que la conserva.

Un punto del PIB en subsidios y transferencias

Es la regla que sostiene el escenario central. Los subsidios y las transferencias del presupuesto, sin incluir el SGP, deben bajar un cuarto de punto del PIB por año entre 2027 y 2030, hasta acumular un punto. Si el Congreso prefiere el escenario ambicioso, que lleva la deuda al ancla en 2030, basta con fijar la meta en 2,75 puntos. El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) aplica un orden de prelación que empieza por lo que no llega a los pobres: primero, los subsidios que no se asignan con el Registro Social de Hogares o el Sisbén; después, las transferencias que no tengan concepto favorable del CONFIS, los programas duplicados y los aportes a empresas sin rentabilidad; por último, los pagos de salud y de pensiones a afiliados duplicados, a personas fallecidas o por reconocimientos irregulares, que la ADRES y la UGPP deben depurar cruzando sus bases con la Registraduría. La regla protege de manera expresa las mesadas legalmente reconocidas, el aseguramiento en salud del régimen subsidiado y los programas para los hogares en pobreza extrema, y obliga al Gobierno a presentar con cada presupuesto un anexo con los recortes rubro por rubro.

Ese orden responde al principio de no regresividad de los derechos sociales, que la Corte Constitucional admite que se module cuando la medida está justificada y no desprotege a quienes más lo necesitan (Sentencia C-038 de 2004): el recorte reduce filtraciones antes de reducir protección.



Tamaños: proyecto de PGN 2027 radicado (MHCP y comentario del Banco de la República), sobre un PIB de 2027 de $2.132 billones. «Otras transferencias» es la diferencia entre el total de transferencias ($277,2) y el SGP, las pensiones y el aseguramiento en salud. Los recortes son metas de este documento, escalonadas entre 2027 y 2030. El SGP no se recorta. Período: 2027-2030.

Qué muestra. El tamaño de cada rubro en el proyecto de PGN de 2027 y el recorte que este documento propone para 2030.

Cómo se lee. El punto gris es el tamaño del rubro; el verde, el recorte. La distancia entre los dos es lo que se conserva. Debajo del punto verde, la proporción del rubro que se recorta.

Con qué se hizo. Proyecto de PGN 2027 radicado, según el MHCP y el comentario del Banco de la República; metas propias.

Los tamaños son los del proyecto de presupuesto de 2027, según el boletín de radicación del MHCP y el comentario del Banco de la República. El grueso del recorte recae sobre las «otras transferencias», $41,7 billones que se reparten en decenas de leyes que ordenan gasto, y sobre los subsidios y transferencias inscritos como inversión, como las transferencias monetarias, los subsidios de vivienda y los de energía y gas. En pensiones y salud el recorte es menor y no toca derechos: sale de depurar nóminas y bases de afiliados.

Las pensiones merecen una nota aparte. Los subsidios del régimen público son regresivos: según Anif, el 20% más rico de la población recibe 74% de ellos y el 20% más pobre, 0,5% (Valora Analitik). Corregir esa regresividad para las pensiones futuras es una reforma de fondo que excede este documento y que no se incluye en las cifras.

Subsidios de energía y gas para quien los necesita

Desde 2028, los subsidios de energía eléctrica y gas por red de los estratos 1, 2 y 3 solo se otorgarían a los hogares de los grupos A, B y C del Sisbén, y el estrato 3 dejaría de recibirlos salvo los hogares de los grupos A y B. El estrato es una característica de la vivienda, no del hogar, y por eso el subsidio llega hoy a hogares que no lo necesitan. El Ministerio de Minas destinó más de $4 billones a subsidios de energía en 2023. El artículo 368 de la Constitución permite subsidiar a las personas de menores ingresos, y la focalización por Sisbén cumple ese mandato mejor que el estrato.

El cierre del subsidio al ACPM

El precio que recibe el productor del ACPM debe converger a la paridad de importación hasta cerrar la brecha a más tardar en diciembre de 2028; desde entonces, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) solo podrá suavizar variaciones transitorias del precio internacional. La brecha equivale a un subsidio de cerca de $5.100 por galón y cuesta unos $9,7 billones al año. Lo pagan todos los contribuyentes con deuda al 13% y beneficia en proporción a quien más consume, no al hogar pobre. Quitar un subsidio reduce el gasto sin crear un impuesto; para proteger a quien lo necesite, el Gobierno puede destinar hasta 10% del ahorro a transferencias focalizadas para los hogares de los grupos A y B del Sisbén y para el transporte público durante la convergencia. En los escenarios del capítulo 1, el cierre aporta 0,42 puntos del PIB desde 2028.

Un piso para la inversión pública

Cuando un ajuste fiscal se hace a las carreras, el primer rubro que se recorta es la inversión, porque es el más flexible, y el Banco de la República advierte ese riesgo para el presupuesto de 2027. La propuesta prohíbe que los recortes de esta ley bajen, en términos reales, la formación bruta de capital del presupuesto frente a 2026, o afecten los proyectos de transporte, agua, energía y conectividad con contratos en ejecución. La evidencia de Alesina, Favero y Giavazzi (sección 1.2) indica que el ajuste por gasto sostiene el crecimiento cuando recae sobre transferencias y burocracia; este piso asegura esa composición, de la que depende el crecimiento adicional del capítulo 1.

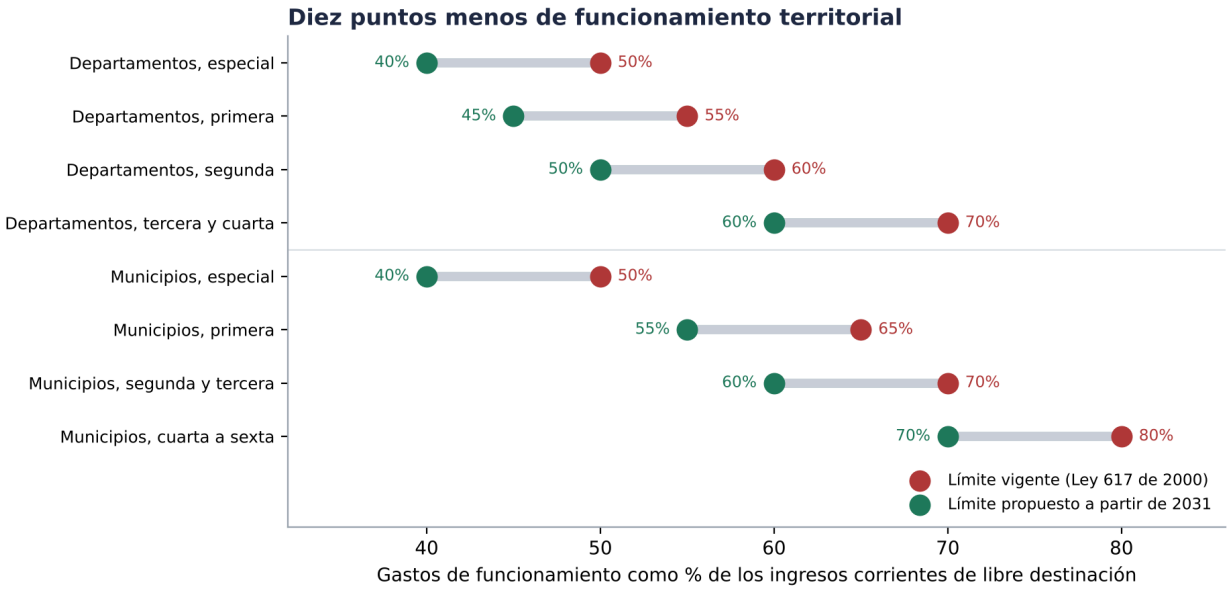
Metas con consecuencia automática

La ley fija las metas del Gobierno Nacional Central en cifras: un balance primario mínimo de −2,9% del PIB en 2027, −0,9% en 2028, −0,1% en 2029 y +1,3% en 2030, y una reducción acumulada del gasto primario de 1,8, 3,6, 4,3 y 5,1 puntos del PIB en esos mismos años. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) verifica el cumplimiento cada semestre. Si certifica un incumplimiento, se aplican tres medidas automáticas hasta que la desviación se corrija: el Gobierno aplaza apropiaciones por el monto de la desviación, empezando por las entidades que incumplieron las metas de personal y de contratistas; se congelan las vigencias futuras, salvo las de infraestructura en ejecución; y se prohíbe crear empleos públicos. Los ahorros de la ley y el recaudo por evasión que supere la meta no pueden financiar gasto nuevo.

La función de reacción fiscal de la sección 1.2 muestra que desde 2015 la política fiscal colombiana dejó de corregir sola cuando la deuda sube, y una meta sin consecuencia es una aspiración. El principio es el de la cuenta de compensación del freno de deuda de Suiza, que obliga a corregir en los años siguientes toda desviación de la meta. El aplazamiento de apropiaciones ya existe en el Estatuto Orgánico del Presupuesto; lo nuevo es que se vuelve obligatorio. Por modificar la programación y la ejecución presupuestal, esta regla, la de subsidios y transferencias y el piso a la inversión son normas orgánicas, y el artículo 105 del proyecto debe incluirlas como tales.

Menos funcionamiento territorial

La Nación no puede reestructurar a los departamentos y municipios, porque el artículo 287 de la Constitución protege su autonomía y sus estructuras las fijan las asambleas y los concejos. Lo que sí puede hacer el Congreso es fijar límites al gasto de funcionamiento, como lo hizo la Ley 617 de 2000. La propuesta baja esos límites diez puntos de los ingresos corrientes de libre destinación para cada categoría de departamentos y municipios, a razón de 2,5 puntos por año entre 2028 y 2031, y da prelación en la cofinanciación nacional a las entidades que lleguen antes. Cada entidad territorial recorta su burocracia a su manera, sin que se vulnere su autonomía. La Ley de Rescate es el vehículo adecuado porque el PL 477 ya modifica la Ley 617 en su artículo 64.



Límites de los artículos 4 y 6 de la Ley 617 de 2000. La reducción es gradual: 2,5 puntos por año entre 2028 y 2031. Período: 2028-2031.

Qué muestra. Los límites de gasto de funcionamiento de departamentos y municipios, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, vigentes y propuestos.

Cómo se lee. El punto rojo es el límite vigente; el verde, el propuesto. La barra gris es el recorte que cada categoría debe hacer entre 2028 y 2031.

Con qué se hizo. Ley 617 de 2000, artículos 4 y 6; propuesta de este documento.

En el mismo frente, el gasto en personal de apoyo de diputados y concejales, incluidos sus contratistas, debe bajar 50% a más tardar en 2029, y las asambleas y los concejos deben adoptar herramientas de inteligencia artificial, con una plataforma común que pone el Gobierno nacional. Buena parte del trabajo de una unidad de apoyo legislativo, como buscar antecedentes, redactar borradores, comparar textos y hacer seguimiento a los compromisos de la administración, puede hacerlo hoy un modelo de IA con supervisión humana. Por eso la misma reducción de 50% se aplica en todos los niveles, desde el Congreso hasta los concejos. Una precisión: el ahorro territorial mejora las cuentas del sector público consolidado, pero no la deuda del Gobierno Nacional Central, que es la que mide el ancla; por eso no se suma en el modelo del capítulo 1.

2.3 La ley orgánica de austeridad del Congreso

Vehículo 2 · Ley orgánica · Mayoría absoluta en ambas cámaras (artículo 151 de la Constitución)

Hoy cada congresista puede tener hasta 10 empleados o contratistas en su unidad de trabajo legislativo, con un tope de 50 salarios mínimos al mes (artículo 388 de la Ley 5 de 1992). La propuesta reduce ambos a la mitad desde el 20 de julio de 2027, cinco personas y 25 salarios mínimos, y obliga a las cámaras a poner a disposición de cada unidad herramientas de inteligencia artificial para la redacción, el análisis y el seguimiento de los proyectos y del control político. Además, el gasto de personal de la planta administrativa del Senado y de la Cámara baja 20% en 2028, como el del resto del Estado, y los gastos de viaje, publicidad, eventos y esquemas de transporte se reducen a la mitad.

Estas normas van en un proyecto separado por dos razones. El numeral 20 del artículo 150 reserva al Congreso la creación de sus servicios administrativos y técnicos, de modo que las facultades extraordinarias no pueden tocarlos; y la Ley 5 de 1992 es el reglamento del Congreso, de carácter orgánico, cuya reforma exige mayoría absoluta y rompería la unidad de materia de la Ley de Rescate. El proyecto separado le da además al Congreso la oportunidad de recortarse a sí mismo antes de pedirle el recorte al resto del Estado.

2.4 El acto legislativo

Vehículo 3 · Acto legislativo · Ocho debates en dos períodos ordinarios y consecutivos; mayoría absoluta en la segunda vuelta (artículo 375 de la Constitución)

El acto legislativo hace dos cosas. La primera es un artículo transitorio que le da al Presidente, durante 18 meses, facultades para expedir decretos con fuerza de ley con tres alcances: suprimir, fusionar, reestructurar y liquidar entidades de la Rama Ejecutiva nacional, incluidas las creadas por ley; modificar la estructura administrativa y la planta de los organismos de control, de la organización electoral y de la Fiscalía, sin afectar sus funciones constitucionales y con concepto previo de sus jefes; y fijar el número máximo de empleos de las administraciones territoriales según su categoría y población, dentro del cual las asambleas y los concejos conservan su competencia para fijar la estructura. Las facultades excluyen los códigos, las leyes estatutarias y orgánicas, los impuestos, la Fuerza Pública y las corporaciones y despachos judiciales, y los decretos tienen control automático de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes.

Esa facultad tiene dos precedentes. El primero es el artículo transitorio 20 de la Constitución de 1991, que le dio al Gobierno 18 meses para suprimir, fusionar y reestructurar las entidades nacionales. El segundo es el Acto Legislativo 01 de 2016, cuyas facultades presidenciales, con control automático de constitucionalidad, declaró exequibles la Corte en la Sentencia C-699 de 2016. El plazo limitado, las exclusiones, el respeto de las funciones constitucionales de los organismos de control y el control automático de la Corte protegen el acto legislativo frente al cargo de sustitución de la Constitución.

La segunda es aplazar el aumento del SGP que ordenó el Acto Legislativo 03 de 2024 en los años en que la deuda neta del Gobierno Nacional Central supere el ancla, según la certificación del CARF, sin derogarlo ni recortar las transferencias vigentes: el período de transición de doce años se extiende por los años de aplazamiento. Ese aplazamiento no se suma en el modelo del capítulo 1, porque el aumento depende de una ley de competencias que no se ha expedido; funciona como colchón frente a los supuestos más exigentes del escenario central. Es un colchón de gran tamaño. El aumento lleva la participación del SGP de cerca de 24% a

39,5% de los ingresos corrientes de la Nación en doce escalones; cada escalón cuesta cerca de 0,2 puntos del PIB y, completo, el aumento cuesta unos 2,5 puntos del PIB al año, más que todos los recortes de impuestos de Ruptura juntos. Si la ley de competencias se expidiera en 2027 y el aumento arrancara en 2028 sin aplazamiento, la deuda del escenario central sería de 57,1% del PIB en 2032 y no de 53,9%, y de 55,9% en 2036 y no de 46,0%. El aplazamiento protege el ancla frente a ese riesgo. El capítulo 5 agrega a este acto legislativo el mandato sobre los organismos de control territoriales.

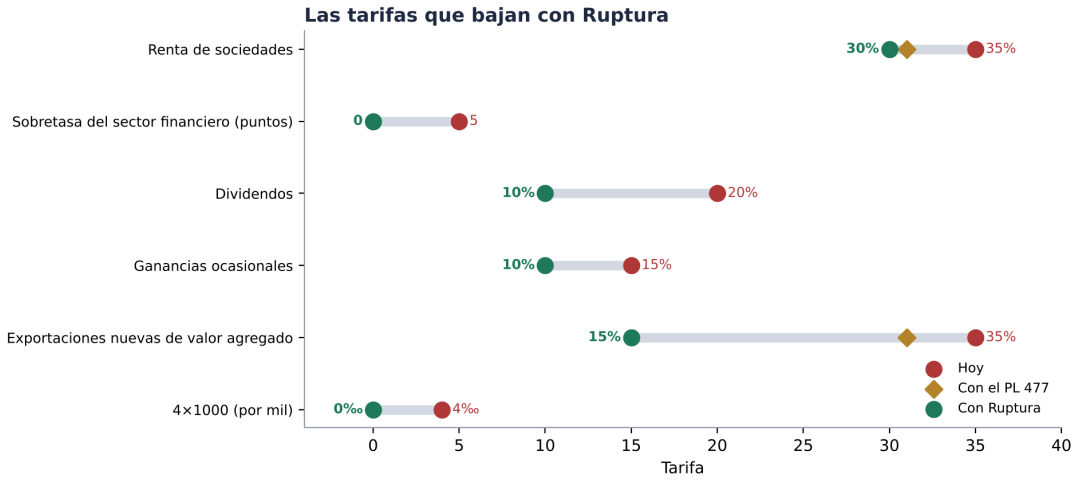
CAPÍTULO 3

Los recortes de impuestos

> Este capítulo reúne en un solo lugar los recortes tributarios que entran en los escenarios del capítulo 1: qué cambia, cuánto cuesta cada recorte, cómo lo trata el modelo y bajo qué condición entra en vigor. La sección 1.3 expone la teoría y la evidencia; aquí está el inventario.

3.1 Qué se incluyó

Los escenarios incorporan la propuesta Ruptura, elaborada por el Dr. Santiago Pardo e incluida en el borrador del Centro Democrático (sección 1.3), con dos ajustes de este documento: el 4×1000 se desmonta de manera gradual y no de un golpe, y se excluyen los bonos forzosos sobre las utilidades. El resultado es un recorte de tarifas en los impuestos que más pesan sobre la inversión y la eliminación de siete impuestos.



Tarifas vigentes en 2026, del PL 477 desde 2028 y de Ruptura desde el año gravable 2028; el 4×1000 llega a cero en 2030. Además se eliminan el impuesto al patrimonio, los saludables, el timbre, el carbono, los plásticos y el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, y el ICA se vuelve descontable de la renta. Período: 2026-2030.

Qué muestra. La tarifa vigente, la del PL 477 y la de Ruptura para cada impuesto cuya tarifa cambia.

Cómo se lee. El punto rojo es la tarifa de hoy; el rombo dorado, la del PL 477 cuando difiere; el punto verde, la de Ruptura. La barra gris es la reducción.

Con qué se hizo. Estatuto Tributario vigente, PL 477 de 2026 y borrador del Centro Democrático.

Recorte	Norma que se modifica o deroga	Desde	Costo estático, % del PIB	Costo neto de Laffer, % del PIB
ICA descontable de la renta, con las tarifas municipales vigentes a 2026	Artículo 115 del Estatuto Tributario	Año gravable 2028	0,55	0,50
Eliminación de los impuestos saludables	Artículos 513-1 y siguientes del Estatuto Tributario	2027	0,18	0,16
Eliminación de las sobretasas financiera y extractiva	Artículo 240 del Estatuto Tributario, parágrafos que fijan los puntos adicionales	Año gravable 2028	0,15	0,09
Renta de sociedades de 31% a 30%	Artículo 240 del Estatuto Tributario (artículo 57 del proyecto)	Año gravable 2028	0,12	0,08
Dividendos de 20% a 10%	Artículos 242 y 245 del Estatuto Tributario	Año gravable 2028	0,08	0,06
Eliminación del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	Artículos 167 y siguientes de la Ley 1607 de 2012	2027	0,08	0,08
Eliminación del timbre	Artículo 519 del Estatuto Tributario	2027	0,05	0,05
Renta de 15% para exportaciones nuevas de valor agregado	Artículo nuevo del Estatuto Tributario	Año gravable 2028	0,03	0,02
Depreciación inmediata de la maquinaria del agro	Artículo nuevo del Estatuto Tributario	Año gravable 2028	0,03	0,02
Ganancias ocasionales de 15% a 10%	Artículos 313 a 316 del Estatuto Tributario	Año gravable 2028	0,02	0,02
Eliminación del impuesto al carbono	Artículos 221 a 223 de la Ley 1819 de 2016 (artículos 53 a 55 del proyecto)	2027	0,02	0,02
Eliminación del impuesto a los plásticos de un solo uso	Artículos 50 a 53 de la Ley 2277 de 2022, que el proyecto ya deroga	2027	0,004	0,004
Total de Ruptura			**1,31**	**1,09**
Desmonte del 4×1000: 3×1000 en 2027, 2×1000 en 2028, 1×1000 en 2029 y cero desde 2030	Artículo 872 del Estatuto Tributario	2027	0,22 en 2027 a 0,88 en 2030	20% menos

Recorte	Norma que se modifica o deroga	Desde	Costo estático, % del PIB	Costo neto de Laffer, % del PIB
Derogatoria del impuesto al patrimonio	Artículos 292-3 y siguientes del Estatuto Tributario (artículos 66 a 68 del proyecto)	2027	0,07	0,07

Costos en régimen, como proporción del PIB. El costo neto descuenta la fracción que la base gravable devuelve según la fórmula de la sección 1.3. El 4×1000 y el impuesto al patrimonio ya estaban en la propuesta de este documento antes de incorporar Ruptura.

3.2 Cómo entran al modelo

Cada recorte entra en el balance primario con su costo estático menos la parte que devuelve la respuesta de su base gravable, desde el año en que afecta la caja: 2027 para los impuestos indirectos y el 4×1000, y 2028 para los que se liquidan con la declaración de renta. La fracción que devuelve la base sale de la fórmula de la curva de Laffer, $e t/(1-t)$, con la tarifa de cada impuesto y elasticidades de 0,75 para la renta de sociedades y las sobretasas y de 1 para dividendos y ganancias ocasionales. Al ICA y a los impuestos saludables se les reconoce una recuperación de 10%; al 4×1000, de 20%, por la formalización de las transacciones que hoy se hacen en efectivo; a los demás impuestos indirectos, ninguna.

Los 2,26 puntos del PIB que se dejan de cobrar, entre Ruptura, el 4×1000 y el impuesto al patrimonio, alimentan además el crecimiento: elevan el nivel del PIB en 2,5 veces esa cifra entre 2028 y 2032, el multiplicador de los dos escenarios de este documento. La sección 1.6 muestra qué pasa con multiplicadores de 1,5 y de 3 y con elasticidades de la mitad y de 1,5 veces las del escenario central.

Dos componentes de Ruptura no se cuentan. Los bonos forzosos de 20% de las utilidades se excluyen, porque un ahorro forzoso a una tasa inferior a la del mercado es un impuesto disfrazado que compite con la inversión que se quiere estimular. Y la eliminación de exenciones injustificadas, que también propone Ruptura, no se suma porque no tiene un inventario cuantificado; si se aprueba, funciona como colchón a favor del escenario central.

3.3 La condición: primero baja el gasto

Los alivios que se liquidan con la renta de 2028, es decir, las tarifas de renta, sobretasas, dividendos y ganancias ocasionales, y el descuento del ICA, entran en vigor solo si el CARF certifica, a más tardar el 30 de septiembre de 2027, que se cumplieron en 2027 las metas de reducción del gasto de personal, de los contratistas y de los subsidios y transferencias. Si el CARF certifica el incumplimiento, los alivios se aplazan un año gravable, y así sucesivamente hasta que la certificación sea favorable.

La condición responde a la lección del Reino Unido en 2022 (sección 1.3): el mercado castiga los recortes de impuestos cuya financiación no ve. Con ella, los impuestos sobre la renta solo bajan si antes bajó el gasto, y el mercado lo sabe desde el día en que se aprueba la ley. La condición tiene además un efecto político: convierte a los contribuyentes que esperan el alivio en guardianes del recorte del gasto.

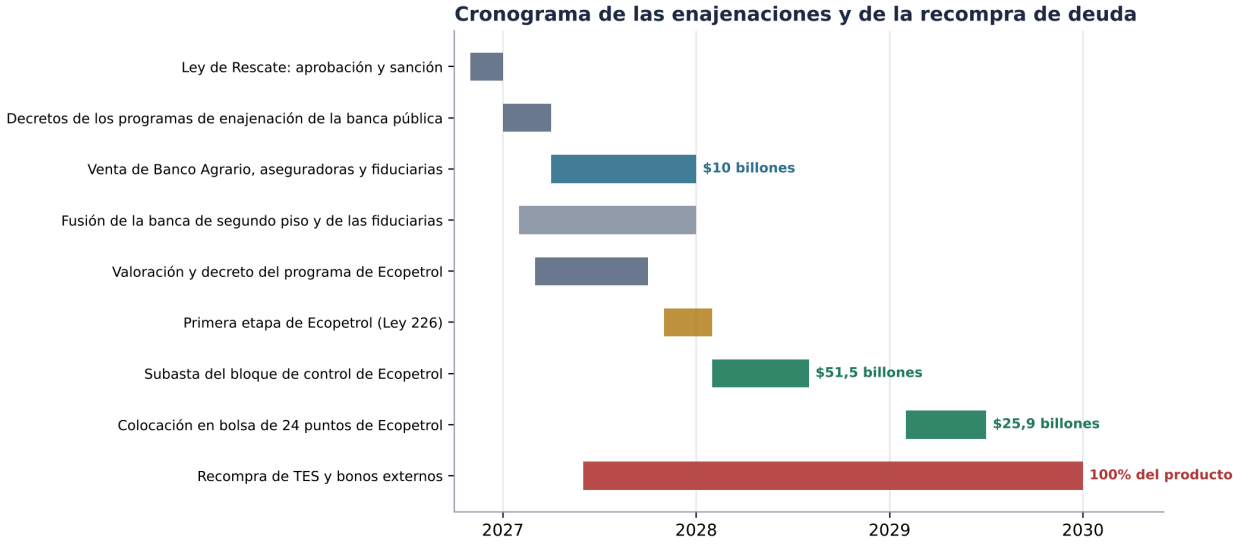
CAPÍTULO 4

Las enajenaciones: diseño jurídico

> Este capítulo explica cómo se ejecutan las ventas de activos que financian la transición: qué se vende, en qué orden, con qué reglas, cómo se protege el valor para la Nación y por qué todo el producto debe ir a recomprar deuda. Como en el capítulo 2, el texto de los artículos está en el articulado que acompaña este documento.

4.1 Qué se vende y cuándo

El programa tiene cuatro frentes. El primero es Ecopetrol: un bloque de control de 39,49 puntos para un socio estratégico en 2028 y 24 puntos más en bolsa en 2029, hasta que la Nación quede con 25%, por un total estimado de $77,4 billones (sección 1.5). ISA, de la que Ecopetrol es dueña de 51,4%, pasa a gestión privada con su matriz y no se vende por separado. El segundo frente es la banca y los seguros públicos del Grupo Bicentenario: la venta de Banco Agrario, La Previsora, Positiva y Fiduagraria, y la consolidación de las fiduciarias y de la banca de segundo piso, por unos $10 billones en 2027. El tercero son las demás empresas de la Nación: diez empresas de energía, Satena, 4-72, la participación en la Bolsa Mercantil, Vecol, las centrales de abasto y las participaciones minoritarias, por cerca de $7 billones en libros, que no entran en las cuentas del capítulo 1 y funcionan como colchón. El cuarto son las participaciones de las entidades territoriales, como Hidroituango, que la Nación no puede vender pero sí incentivar a vender.



Fechas indicativas de este documento, sujetas a la aprobación de la Ley de Rescate en diciembre de 2026 y a las condiciones del mercado. Valores del escenario central. Período: noviembre de 2026 a diciembre de 2029.

Qué muestra. Las etapas jurídicas y de mercado de cada venta, desde la aprobación de la Ley de Rescate hasta la colocación en bolsa de Ecopetrol en 2029, y el período de recompra de deuda.

Cómo se lee. Cada barra es una etapa. Las grises son trámites; las de color, operaciones que producen recursos, con su valor estimado. La barra roja es la recompra de deuda, que absorbe todo el producto.

Con qué se hizo. Calendario indicativo de este documento.

El valor de los activos del Grupo Bicentenario es una estimación de orden de magnitud. La referencia más firme es Banco Agrario, con activos por $41 billones y una rentabilidad sobre el patrimonio de 20,6% (La República): vendido entre 1,2 y 1,5 veces su patrimonio, valdría entre $3,8 y $4,8 billones. El Grupo Bicentenario reúne activos por cerca de $183 billones y un patrimonio de unos $18 billones (La República). La valoración de cada entidad debe hacerla la banca de inversión que contrate el Ministerio de Hacienda, como lo ordena la Ley 226 de 1995.

4.2 Ecopetrol: vender el control para cobrar el control

La reforma de la Ley 1118

La Ley 1118 de 2006, que autorizó la capitalización de Ecopetrol, ordena en su artículo 2 que la Nación conserve como mínimo el 80% de las acciones en circulación con derecho a voto. La propuesta reduce ese mínimo a 25% y autoriza expresamente a la Nación a enajenar sus acciones hasta ese límite, incluido un paquete que otorgue el control de la compañía. Ecopetrol sigue siendo una sociedad de economía mixta, con la Nación como accionista relevante.

Cómo se vende el bloque de control

La Ley 226 de 1995 desarrolla el artículo 60 de la Constitución y exige que las acciones del Estado se ofrezcan primero, a un precio fijo y con financiación, a los trabajadores, pensionados, sindicatos, fondos de empleados, cooperativas y fondos de pensiones y de cesantías (artículos 3 y 11). Esa preferencia no se puede suprimir, pero sí ordenar. La propuesta sigue el precedente de ISAGEN, cuyo 57,6% vendió la Nación en 2016, en una segunda etapa y en bloque, a un comprador que pagó $6,49 billones después de ofrecerlo primero a los destinatarios de las condiciones especiales.

- **La valoración del bloque incluye el control.** Lo que se vende no son acciones sueltas sino un paquete que otorga el control. El precio fijo de la primera etapa debe reflejar ese valor, de modo que la preferencia constitucional se respeta sin regalar la prima.
- **Primera etapa.** El bloque se ofrece a los destinatarios de las condiciones especiales al precio de la valoración. El procedimiento abreviado que crea el artículo 13 del PL 477 permite hacerlo en 30 días.
- **Segunda etapa.** Lo que no se adquiera en la primera etapa se adjudica en una subasta entre inversionistas que acrediten capacidad financiera y experiencia en el sector de hidrocarburos o en la gestión de compañías de escala comparable.
- **Consorcio.** Si ningún inversionista individual hace una oferta válida, pueden presentarse consorcios unidos por un acuerdo de accionistas que asegure una gestión unificada.
- **Plan B.** Si tampoco hay ofertas de consorcios, el bloque se coloca en bolsa por tramos, sin prima de control. La venta rinde $6,7 billones menos, pero no se detiene.

El comprador del bloque recibe el control por el acuerdo de accionistas y los estatutos: designa la mayoría de la junta directiva y al presidente de la compañía, y la Nación conserva los derechos de cualquier accionista minoritario relevante. Como la compra en un proceso de privatización está exceptuada de la oferta pública de

adquisición obligatoria (Decreto 2555 de 2010), el control se pacta en el programa y no queda al azar de la bolsa. El comprador puede, además, completar 51% con una oferta voluntaria sobre las acciones que hoy están en manos del público.

El gobierno corporativo como condición de la venta

El programa exige, como condición para el cierre, un gobierno corporativo que blinde a la compañía del ciclo político y proteja a los accionistas minoritarios, incluida la Nación: una junta directiva con mayoría de miembros independientes, elegidos por un comité de nominaciones; la selección del presidente por concurso, con una firma internacional; inhabilidades para designar en la junta a personas con cargos de elección popular o de libre nombramiento en el Gobierno durante los dos años anteriores; y una política de dividendos estable y pública. Son las mismas condiciones que hacen que el mercado deje de cobrarle a Ecopetrol el descuento de las empresas controladas por el Estado.

4.3 Todo el producto a recomprar deuda

El artículo 11 del PL 477 crea un programa de movilización de activos administrado por la Central de Inversiones (CISA) y destina «al menos un 50%» de lo que se recaude, durante cuatro años, al servicio de la deuda. La propuesta va más lejos: el 100% del producto neto de todas las enajenaciones de participaciones y activos de la Nación, incluidas las que no pasan por CISA, se destina a recomprar deuda pública en el mercado secundario o a sustituir emisiones de deuda previstas en el plan financiero, sin límite de tiempo. Los recursos se manejan en una cuenta especial de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, no pueden financiar ninguna otra apropiación y no pueden trasladarse a fondos de inversión o de capitalización. El Ministerio de Hacienda debe informar cada trimestre al Congreso y al CARF cuánto se vendió, qué deuda se recompró, a qué precio y con qué ahorro de intereses.

La regla responde a una lección propia. En 2016, el producto de la venta de ISAGEN se trasladó al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES) y no a reducir deuda. Una venta ocurre una sola vez; si se gasta, la Nación queda con menos activos y la misma deuda.

La recompra se prioriza por dos criterios. Por costo, se recompran primero los títulos con mayor tasa de mercado y mayor plazo, que son los que más intereses ahorran y los que más bajan la curva de rendimientos. Por moneda, el producto que llegue en dólares, como el que pagaría un comprador extranjero del bloque de Ecopetrol, se destina a recomprar bonos externos, sin convertirlo a pesos. Así se reduce la deuda que más castiga una devaluación y no se presiona la tasa de cambio. La sección 1.5 cuantifica el efecto: la recompra baja la tasa de las emisiones nuevas en unos 30 puntos básicos y ahorra $28 billones de intereses hasta 2036.

4.4 La banca y los seguros públicos

Banco Agrario y los depósitos judiciales

Banco Agrario es un banco de primer piso que compite con los bancos privados en crédito y captación. Su venta se rige por la Ley 226 y, por tratarse de una institución financiera, por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (artículo 18 de la Ley 226). El programa de venta debe incluir un compromiso del comprador de mantener la presencia en los municipios donde Banco Agrario es la única entidad financiera durante un período mínimo, y la política de crédito agropecuario debe pasar al banco de segundo piso que se describe adelante. La propuesta resuelve además una dependencia del Estado: hoy Banco Agrario administra los depósitos judiciales. Con la venta, esa administración se adjudica por licitación pública entre entidades financieras vigiladas, o la asume la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Una sola fiduciaria pública

La Nación tiene hoy tres sociedades fiduciarias: Fiduprevisora, Fiduagraria y Fiducoldex. La propuesta deja una sola, Fiduprevisora, que absorbe los negocios de administración de recursos públicos de las otras dos. Fiduagraria se vende, con su cartera de negocios privados, y Fiducoldex se vende o se liquida. Mantener tres sociedades del Estado para un mismo negocio multiplica juntas directivas, plantas y sistemas, y fragmenta la información sobre los recursos públicos administrados por fiducia.

Un solo banco de segundo piso

Bancóldex, Findeter y Finagro hacen lo mismo para sectores distintos: prestan a los bancos para que estos presten a empresas, entes territoriales y productores del campo. La propuesta los fusiona en una sola entidad de redescuento, a la que se integra el Fondo Nacional de Garantías como línea de garantías. La entidad resultante tiene prohibido prestar directamente al público. Una sola entidad de segundo piso reduce costos, concentra el análisis de riesgo y evita que el Estado compita con el sector financiero en el crédito de primer piso. La fusión puede hacerse con las facultades extraordinarias del capítulo 2, porque son entidades del orden nacional creadas o autorizadas por la ley.

Las aseguradoras

La Previsora, la aseguradora de los bienes del Estado, y Positiva, la administradora de riesgos laborales pública, compiten con aseguradoras privadas en mercados abiertos. La propuesta las incluye en el programa de enajenación. En el caso de Positiva, el comprador debe asumir la cobertura de los afiliados y de las prestaciones reconocidas, con la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

4.5 Las demás empresas y participaciones de la Nación

Ecopetrol y el Grupo Bicentenario concentran el valor, pero no agotan el portafolio. Según los estados financieros del Ministerio de Hacienda a septiembre de 2025 y del Ministerio de Agricultura a diciembre de 2025, la Nación es dueña, directamente o por medio de esos ministerios, de diez empresas de energía, de una aerolínea, de la empresa de correo, de la mitad de la mayor EPS del país, de una empresa de vacunas veterinarias, de participaciones en la Bolsa Mercantil de Colombia y en seis centrales de abasto y fondos ganaderos, y de un conjunto de participaciones minoritarias registradas al costo. La Dirección General de Participaciones Estatales del Ministerio de Hacienda contabiliza 62 empresas de la Nación con un patrimonio conjunto de $197,27 billones (La República).

El criterio para decidir qué se vende es el mismo del resto del documento: el Estado conserva lo que solo el Estado puede o debe hacer y vende lo que compite con el sector privado o lo que el sector privado puede hacer bajo regulación. Con ese criterio, se venden todas las participaciones de la tabla, salvo CISA, que es el vehículo de las ventas, y Nueva EPS, cuya salida debe esperar a que termine la intervención.

Empresa	Participación de la Nación	Valor en libros, $ billones	Decisión
Energía			
Empresa Urrá S. A. E.S.P.	99%	1,50	Vender
Generadora y Comercializadora de Energía del Caribe (Gecelca)	Mayoritaria	1,50	Vender
Gestión Energética (Gensa)	Mayoritaria	0,54	Vender
Electrificadora del Huila (Electrohuila)	83%	0,47	Vender
Electrificadora del Meta (EMSA)	55%	0,21	Vender
Centrales Eléctricas del Cauca (Cedelca)	55%	0,19	Vender
Empresa Distribuidora del Pacífico (Dispac)	100%	0,17	Vender con obligaciones de servicio
Centrales Eléctricas de Nariño (Cedenar)	99%	0,13	Vender
Electrificadora del Caquetá (Electrocaquetá)	72%	0,05	Vender
Empresa de Energía del Archipiélago de San Andrés (EEDAS)	Mayoritaria	0,03	Vender con obligaciones de servicio
Transporte, correo, salud y servicios			
Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (Satena)	Mayoritaria	0,23	Vender; las rutas sociales se contratan

Empresa	Participación de la Nación	Valor en libros, $ billones	Decisión
Servicios Postales Nacionales (4-72)	Mayoritaria	0,07	Vender; el servicio postal universal se contrata
Participaciones minoritarias del Ministerio de Hacienda registradas al costo	Minoritarias	1,15	Vender
Central de Inversiones (CISA)	Mayoritaria	0,25	Conservar como vehículo de venta
Nueva EPS	49,99%	0	Salida cuando termine la intervención
Agro			
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (Vecol)	62,52%	0,30	Vender
Corporación de Abastos de Bogotá (Corabastos)	20,24%	0,19	Vender
Central de Abastos de Bucaramanga (Centroabastos)	10,70%	0,04	Vender
Bolsa Mercantil de Colombia (BMC)	11,83%	0,01 (0,05 a precio de bolsa)	Vender en un bloque coordinado
Granabastos, Cavasa, Fondo Ganadero del Huila y Cofema	13% a 17%	0,03	Vender
Total que se vende		**cerca de 7**	

Valor en libros por el método de participación patrimonial, a 30 de septiembre de 2025 para las empresas del Ministerio de Hacienda y a 31 de diciembre de 2025 para las del Ministerio de Agricultura. Las participaciones de las empresas de energía, salvo las de Gecelca, Gensa y EEDAS, son las que reportó Bloomberg Línea en 2022. Las minoritarias del Ministerio de Hacienda aparecen netas de un deterioro acumulado de $2,33 billones. El precio de bolsa de la BMC corresponde a una capitalización de $396.000 millones en octubre de 2026 (Simply Wall St). El precio de venta lo fija la valoración de banca de inversión que exige la Ley 226.

Las empresas de energía

Es el bloque más valioso, con $4,8 billones en libros, y el que tiene el mejor argumento de venta. El Estado regula la energía por medio de la Comisión de Regulación de Energía y Gas y la vigila por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos; no necesita además generarla ni distribuirla. Ser dueño de las empresas que regula lo pone en conflicto consigo mismo y abre la puerta a usarlas como instrumento de política: en noviembre de 2024 se informó que el Gobierno preparaba la toma de posesión de Gecelca, Gensa y Urrá para obligarlas a venderle energía más barata a Air-e, la distribuidora intervenida del Caribe (Halcones y Palomas). Esa clase de decisión traslada a los contribuyentes el riesgo de una empresa en crisis sin que el Congreso lo apruebe.

La venta no parte de cero. En 2006 se contrató banca de inversión para vender Gecelca, Urrá y las electrificadoras de Nariño y Caquetá, y en 2022 el Ministerio de Hacienda estudió vender siete distribuidoras al Grupo Energía Bogotá o a EPM antes de desistir (Bloomberg Línea). Corficolombiana estimó entonces que las diez empresas valían en el mercado 1,33 veces su patrimonio. Las distribuidoras se venden por regiones, para atraer a operadores con escala, y las que atienden zonas aisladas o de bajos ingresos, como Dispac en el Chocó y EEDAS en San Andrés, se venden con obligaciones de cobertura y de calidad que el comprador asume en el programa de enajenación, con el subsidio del Estado pagado de forma explícita y no por medio de la propiedad.

Satena y 4-72

Satena cumple una función que el mercado no cubre sola: volar a municipios apartados donde ninguna aerolínea encuentra rentable operar. Pero esa función no exige que el Estado sea dueño de una aerolínea; exige que pague por las rutas. La propuesta vende Satena, o le busca un socio estratégico, y contrata las rutas sociales por licitación, con un subsidio explícito por ruta que puede ganar cualquier aerolínea. Lo mismo vale para 4-72: el servicio postal universal se contrata con el operador que lo preste al menor costo, y la empresa se vende.

La Bolsa Mercantil y las empresas del agro

El Ministerio de Agricultura es el segundo accionista de la Bolsa Mercantil de Colombia, con 11,83%. Los otros dos accionistas grandes son patrimonios autónomos de liquidación: el de remanentes de Interbolsa, con 23,87%, y el de la liquidación del Fondo Premium, con 11,59%, ambos administrados por Fiduagraria (Informe de Gestión de la BMC 2025). Juntos suman 47,29%. Vendidos por separado, son paquetes minoritarios con poco atractivo; vendidos juntos, son un bloque cercano al control, por el que un comprador estratégico paga una prima. La propuesta autoriza a la Nación a enajenar su participación en un proceso coordinado con esos patrimonios autónomos, que de todos modos deben vender para pagar a sus acreedores. La parte de la Nación sigue las etapas de la Ley 226; la de los patrimonios autónomos, sus propias reglas. El valor fiscal es pequeño, unos $47.000 millones a precio de bolsa por la participación de la Nación, pero la operación da a la BMC un dueño con capacidad de invertir y saca al Ministerio de Agricultura de la propiedad de una bolsa con la que contrata sus propios programas de apoyo al campo.

Las demás participaciones del agro siguen la misma lógica. Vecol, en la que el Ministerio tiene 62,52%, produce vacunas y medicamentos veterinarios en un mercado con competencia privada; el control sanitario lo ejerce el Instituto Colombiano Agropecuario, no la propiedad de un laboratorio. Las participaciones en Corabastos, en otras cinco centrales de abasto y en el Fondo Ganadero del Huila son minoritarias y no le dan al Estado ninguna capacidad de política que no tenga ya por la vía de la regulación.

Lo que se conserva y lo que queda para una segunda fase

Se conservan Indumil, porque el artículo 223 de la Constitución reserva al Gobierno la fabricación y el comercio de armas; Colpensiones, porque administra el régimen público de pensiones; CISA, que ejecuta las ventas; la Financiera de Desarrollo Nacional, que estructura proyectos y las ventas territoriales; Fiduprevisora, la fiduciaria que queda, y la entidad de segundo piso que resulta de la fusión de la sección 4.4. Quedan para una segunda fase, sin entrar en las cuentas de este documento, el Fondo Nacional del Ahorro, una empresa industrial y comercial del Estado con un patrimonio de $3,44 billones que compite en el crédito hipotecario y podría transformarse en sociedad y abrirse a capital privado, y Enterritorio, cuyas funciones de gerencia de proyectos puede asumir la Financiera de Desarrollo Nacional.

Lo que aporta al cierre fiscal

Estas ventas no están en los escenarios del capítulo 1. Si se ejecutan, unos $2 billones en 2028, con las participaciones del agro, las minoritarias y 4-72, y unos $5 billones en 2029, con las empresas de energía y Satena, y su producto va a recomprar deuda como todo lo demás, la deuda del escenario central es 0,3 puntos del PIB más baja desde 2029 y la probabilidad de estar en el ancla en 2032 sube de 60% a 61%. Es un colchón, no un pilar: su valor está menos en la caja que en sacar al Estado de negocios que no le corresponden.

4.6 Incentivos para que vendan las entidades territoriales

Los departamentos y municipios son dueños de activos de gran valor, como la participación del Instituto para el Desarrollo de Antioquia, el Departamento de Antioquia y EPM en Hidroituango. La Nación no puede ordenarles venderlos: el artículo 287 de la Constitución protege su autonomía y el artículo 17 de la Ley 226 reserva esa decisión a las asambleas y los concejos. Lo que sí puede hacer es crear incentivos para que la venta sea atractiva y para que su producto se use bien. La propuesta establece cuatro:

- **Cofinanciación.** Cuando una entidad territorial destine el producto de una enajenación a proyectos de infraestructura incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, la Nación los cofinancia con un aporte adicional de hasta 20% de lo invertido, con cargo a los recursos de inversión que ya tenga programados para la región.
- **Deuda y pensiones.** Si el producto se destina a pagar deuda o a cubrir el pasivo pensional en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), la entidad recibe prelación en las operaciones de crédito con garantía de la Nación y en la aprobación de vigencias futuras.
- **Estructuración.** La Financiera de Desarrollo Nacional y CISA pueden estructurar la operación por encargo de la entidad territorial, como ya lo permite el parágrafo 8 del artículo 11 del PL 477 para los activos que se transfieren a CISA.
- **Destinación protegida.** El producto de la venta no puede financiar gastos de funcionamiento, regla que ya se desprende de la Ley 617 de 2000 porque esos recursos no son ingresos corrientes de libre destinación.

Estas ventas no se suman en el modelo del capítulo 1, porque no reducen la deuda del Gobierno Nacional Central. Su efecto está en las finanzas de las regiones y en la inversión que liberan.

4.7 La ruta jurídica

Todo lo que exige ley va en el pliego de modificaciones a la Ley de Rescate: la reforma de la Ley 1118, el programa de Ecopetrol con sus etapas y su plan B, la destinación de todo el producto a recomprar deuda, el traslado de los depósitos judiciales, la orden de consolidar las fiduciarias y la banca de segundo piso, la autorización para vender la participación en la Bolsa Mercantil en un proceso coordinado, las obligaciones de servicio de las distribuidoras de zonas aisladas y la contratación de las rutas sociales y del servicio postal universal, y los incentivos territoriales. El resto se hace con los instrumentos que ya existen. La venta de cada entidad se aprueba con un decreto del programa de enajenación, previo concepto del Consejo de Ministros, como lo exige la Ley 226. Las fusiones se hacen con las facultades extraordinarias del capítulo 2. Y las recompras de deuda son operaciones de manejo de deuda pública que el Ministerio de Hacienda ya puede ejecutar.

CAPÍTULO 5

Inteligencia artificial y ontología: el plan a 2030

> La sección 1.7 explica qué es un modelo de inteligencia artificial, qué es una ontología y qué han logrado con ellos otros Estados. Este capítulo convierte esa capacidad en un mandato con metas, plazos y responsables: reducir a la mitad el aparato burocrático de todas las ramas y de todos los niveles, trasladar el control fiscal territorial a un sistema abierto, cerrar la evasión y destapar los capitales ocultos e ilícitos. Al final integra en un solo cronograma todo el ajuste que propone este documento.

5.1 El mandato

La Ley de Rescate adopta un Plan Nacional de Inteligencia Artificial y Ontología del Estado para el período 2027-2030, con cuatro metas medibles: reducir en 50% la planta y los contratistas de las entidades nacionales de todas las ramas y de los órganos autónomos, frente a la planta que quede después de los recortes del capítulo 2; reducir en 50% el costo de las unidades de trabajo legislativo y del personal de apoyo de las asambleas y los concejos; recuperar 0,4 puntos del PIB de recaudo adicional por año desde 2031 con la ontología fiscal, además de lo que ya recupera la DIAN; y trasladar a la Contraloría General de la República, con un sistema abierto de alertas, el control fiscal que hoy ejercen las contralorías territoriales.

El plan lo dirige una unidad pequeña en el Departamento Administrativo de la Presidencia, con un equipo técnico propio y sin crear planta neta: sus cargos salen de los que se suprimen. La unidad no compra un sistema llave en mano a una gran firma. Construye con equipos propios, sobre modelos de inteligencia artificial disponibles en el mercado, las aplicaciones de cada entidad, porque los modelos de 2026 ya escriben y despliegan programas completos y porque un Estado que depende de un solo proveedor pierde el control de sus datos y de sus costos. El CARF verifica las metas cada semestre, como verifica las del capítulo 2, y su incumplimiento activa las mismas consecuencias: congelamiento de la planta y de los gastos generales de la entidad que incumple.

5.2 Menos burocracia en todas las ramas y en todos los niveles

Un recorte del aparato que no cambia la manera de trabajar se revierte: la carga de trabajo sigue ahí y los cargos vuelven a llenarse por la vía de los contratistas. El plan invierte el orden. Primero automatiza el trabajo y después suprime el cargo que ya no tiene trabajo. Cada entidad levanta un inventario de sus procesos, identifica los que un modelo de IA puede hacer con revisión humana —redactar conceptos y respuestas a peticiones, revisar expedientes, conciliar bases de datos, verificar requisitos, preparar informes — y los automatiza en un plazo fijo. El funcionario que antes producía el documento pasa a revisarlo, y un revisor atiende lo que antes atendían varios.

La reducción de 50% se ejecuta en tres oleadas. En la primera, durante 2027 y 2028, la rama ejecutiva nacional, que puede reestructurarse con las facultades de la Ley de Rescate y la potestad permanente del Presidente. En la segunda, desde mediados de 2028, la rama judicial en sus áreas administrativas, la Fiscalía, la organización electoral y los órganos de control, con las facultades del acto legislativo, sin tocar los despachos judiciales ni las funciones constitucionales de esos órganos. En la tercera, el Congreso, las asambleas y los concejos, cuyas unidades de apoyo se reducen a la mitad: la ley orgánica del Congreso fija la de los congresistas desde el 20 de julio de 2027, y la Ley de Rescate ordena que el gasto en personal de apoyo de las asambleas y los concejos baje a la mitad del de 2026 a más tardar en 2029, con una plataforma común de IA que el Gobierno nacional pone a su disposición.

La supresión empieza por las vacantes y por los retiros naturales, y solo después alcanza a los servidores de carrera, con la indemnización del artículo 44 de la Ley 909 de 2004. Ese costo de transición, de 0,45 puntos del PIB acumulados entre 2028 y 2030, ya está descontado en los escenarios del capítulo 1.

5.3 El control fiscal, empezando por las contralorías territoriales

Colombia tiene una contraloría en cada departamento y en los distritos y municipios grandes, además de la Contraloría General y de la Auditoría General de la República, que vigila a las contralorías. Ese aparato hace control posterior: revisa los contratos cuando ya se pagaron, con muestras pequeñas y con años de rezago, y depende de las asambleas y los concejos que eligen a los contralores, que son las mismas corporaciones de los gobiernos que deben vigilar. El resultado es un control costoso y tardío.

La alternativa es un observatorio público de cuentas fiscales y contratación: un sistema que integra el SECOP, los presupuestos de todas las entidades públicas, los pagos, el Registro Único de Beneficiarios Finales y los registros mercantiles; que identifica, con una ontología, quién está detrás de cada contratista, con quién comparte dirección, socios o representantes y cuántos contratos ha ganado en qué entidades; y que publica en tiempo real alertas sobre sobreprecios, fraccionamiento de contratos, contratistas recurrentes, oferentes únicos y vínculos entre contratistas y funcionarios. Sus reglas de alerta son públicas, sus datos son abiertos y cualquier ciudadano, periodista o concejal puede consultarlos. Brasil hace algo parecido con el sistema ALICE de su Contraloría General de la Unión, que en 2024 revisó 118.069 compras antes de su adjudicación (Convergência Digital).

Con esa capacidad, el control fiscal deja de ser una muestra posterior y pasa a ser una vigilancia completa y simultánea, que es lo que el Acto Legislativo 04 de 2019 quiso cuando introdujo el control concomitante y preventivo. Por eso el acto legislativo de este documento modifica el artículo 272 de la Constitución: la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios pasa a la Contraloría General de la República, que la ejerce con el observatorio y con gerencias departamentales, y las contralorías territoriales se suprimen de manera gradual, a medida que termina el período de cada contralor y a más tardar en 2030. La Auditoría General de la República, que hoy dedica buena parte de su estructura a vigilar a esas contralorías, se reduce a su función constitucional de vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General, con una planta acorde. El ahorro de las contralorías territoriales mejora las finanzas de los departamentos y municipios, que hoy las financian con sus ingresos corrientes; no se suma a la deuda del Gobierno Nacional Central, y por eso no aparece en el modelo.

5.4 Cerrar la evasión

El Ministerio de Hacienda estima una evasión cercana a 35% en el IVA y a 40% en la renta (Portafolio), unos $154 billones al año, cerca de 8,3% del PIB. Los escenarios de este documento suponen que la DIAN, con las herramientas que ya tiene, recupera entre 5% y 10% de esa brecha hacia 2028, y que la ontología fiscal agrega 0,10 puntos del PIB en 2029, 0,25 en 2030 y 0,40 desde 2031. En total, la recuperación llega a cerca de 14% de la brecha.

La meta es moderada frente a la evidencia. El sistema Connect de la autoridad tributaria británica generó £4.600 millones de recaudo adicional en 2024-25 (Pinsent Masons), cerca de 8% de una brecha tributaria que ese año fue de £59.200 millones, 6,4% de los impuestos teóricos (HMRC, Measuring tax gaps 2026). La brecha británica equivale a cerca de 2% de su PIB; la colombiana, a más de 8%. Con una brecha cuatro veces mayor, Colombia tiene mucho más que recuperar por cada peso de fiscalización, y los 0,4 puntos del PIB que se atribuyen a la ontología equivalen a cerrar menos de 5% de su brecha, frente a 8% que cierra Connect en el Reino Unido.

El plan concentra la ontología en tres frentes. El primero, el IVA: cruzar la factura electrónica, la información exógena y los pagos electrónicos para encontrar las ventas que no se facturan y las compras ficticias que generan devoluciones. El segundo, la renta de personas naturales: comparar el patrimonio y el consumo que muestran los registros de inmuebles, vehículos, cuentas y viajes con la renta declarada. El tercero, la renta de sociedades: detectar los precios de transferencia artificiales, los costos con proveedores inexistentes y las estructuras que trasladan utilidades al exterior. La DIAN prioriza la fiscalización según el riesgo que asigna el sistema, y el recaudo adicional solo se incorpora al presupuesto cuando efectivamente entra a la caja.

5.5 Los capitales ocultos e ilícitos

Los activos que los colombianos no declaran son grandes. Juliana Londoño-Vélez y Javier Ávila-Mahecha documentaron que la normalización tributaria de 2015 a 2017 destapó activos ocultos por más de 1,7% del PIB, en su gran mayoría de los contribuyentes más ricos (AER: Insights, 2021). Hoy el Estado tiene la información para encontrar los que siguen ocultos sin necesidad de una nueva amnistía: el intercambio automático de información financiera con más de cien jurisdicciones informa las cuentas de los colombianos en el exterior, y el Registro Único de Beneficiarios Finales obliga a toda sociedad y estructura a reportar a las personas naturales que la controlan.

La ontología une esas fuentes con la declaración de renta y con los registros de la Superintendencia de Notariado y Registro, y produce para cada contribuyente el patrimonio que controla, directamente o a través de sociedades, fideicomisos y cuentas. La diferencia con lo declarado tiene tres consecuencias que ya existen en la ley. La primera es la liquidación del impuesto, con sus sanciones. La segunda es penal: la omisión de activos o la inclusión de pasivos inexistentes es un delito según el artículo 434A del Estatuto Tributario. La tercera, para los bienes de origen ilícito, es la extinción de dominio a favor del Estado de la Ley 1708 de 2014, que no depende de una condena penal previa. El plan crea un equipo conjunto de la DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Fiscalía que trabaja sobre la misma ontología, de modo que la alerta tributaria y la alerta de lavado de activos se ven juntas, y los bienes extinguidos se venden por medio de la Sociedad de Activos Especiales con el mismo destino que el resto de las enajenaciones: la recompra de deuda.

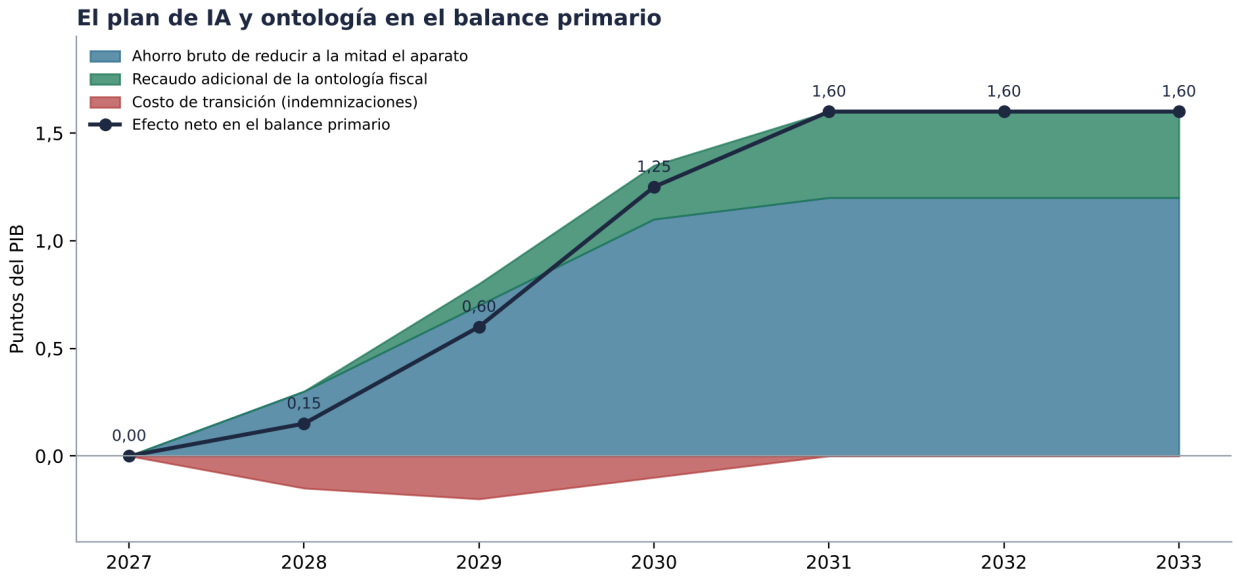
Los escenarios del capítulo 1 no cuentan ningún recaudo por capitales ocultos ni por extinción de dominio. Todo lo que se obtenga por esta vía mejora la senda de la deuda frente a lo proyectado.

5.6 Las garantías

Una capacidad de esta magnitud exige garantías del mismo tamaño, y la Ley de Rescate las establece:

- **Cruce entre entidades públicas, sin apertura a terceros.** La reserva tributaria del artículo 583 del Estatuto Tributario se ajusta para que la DIAN, la UIAF, la UGPP, la Contraloría y las superintendencias compartan información con fines fiscales y de control, sin que pierda su carácter reservado frente a terceros. La Ley 1581 de 2012 ya exime de la autorización del titular a las entidades públicas en ejercicio de sus funciones legales; la Ley de Rescate precisa ese alcance para el plan.
- **El modelo señala, el funcionario decide.** Ninguna decisión que afecte a una persona se toma de manera automática. Toda liquidación, sanción, denuncia o supresión de un cargo la firma un funcionario identificado, con expediente y con el derecho de defensa del artículo 29 de la Constitución.
- **Reglas auditables.** Los criterios con los que el sistema asigna riesgo y genera alertas se documentan y se someten a auditoría independiente cada año. Las reglas del observatorio de contratación son públicas; las de fiscalización tributaria se reservan para no enseñar a evadir, pero las audita la Contraloría.
- **Datos en el Estado.** Los datos se alojan en infraestructura bajo control del Estado colombiano y ningún proveedor puede usarlos para entrenar modelos ni para fines distintos de los del plan.

5.7 Lo que aporta a las cuentas



Período: 2027 a 2033. Puntos del PIB frente a la senda sin el plan.

Qué muestra. El efecto del plan en el balance primario del Gobierno Nacional Central, por componente.

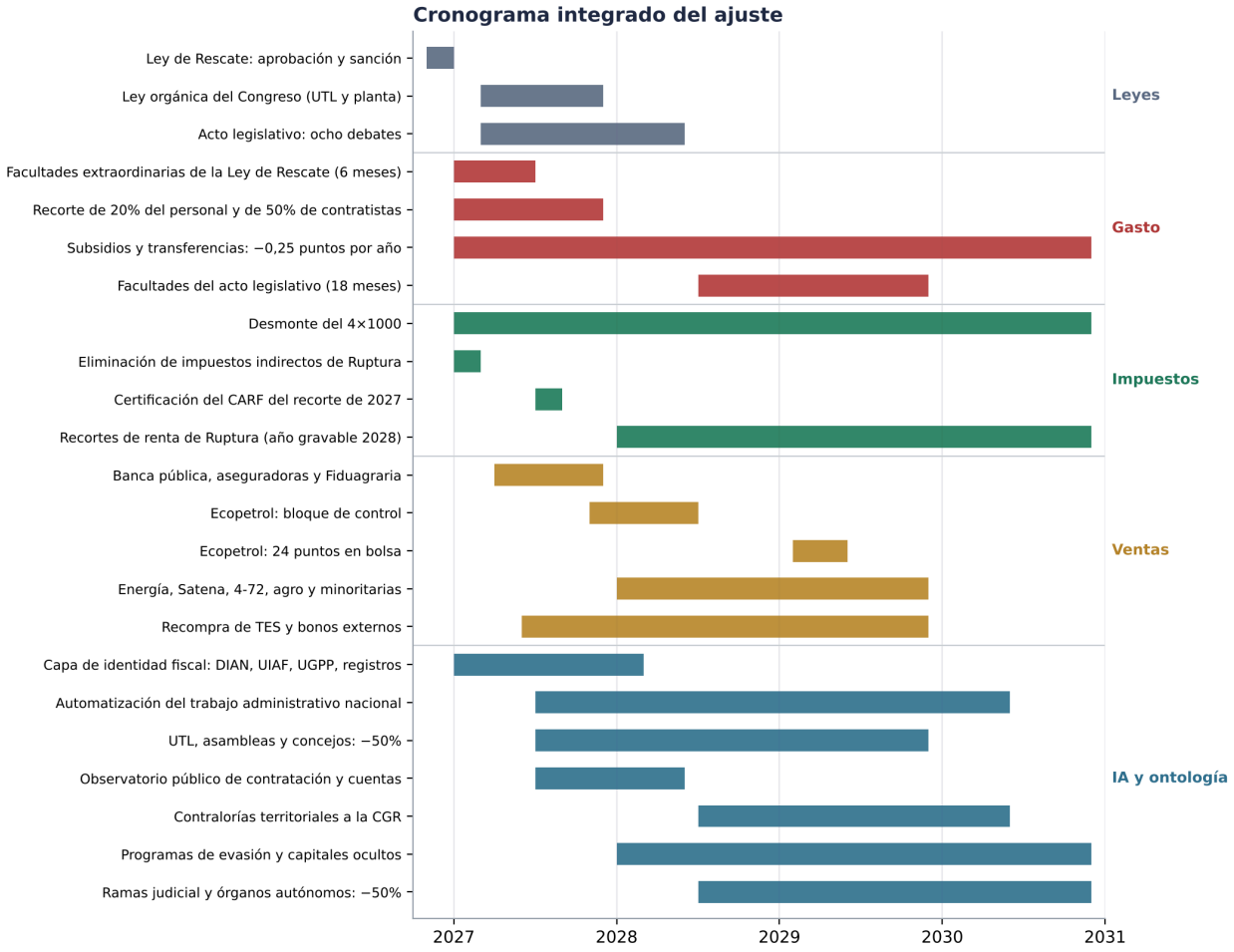
Cómo se lee. El área azul es el ahorro bruto de reducir a la mitad el aparato nacional; la verde, el recaudo adicional de la ontología; la roja, el costo de las indemnizaciones. La línea es el efecto neto.

Con qué se hizo. Supuestos de los escenarios del capítulo 1.

El plan aporta al balance primario 0,15 puntos del PIB en 2028, 0,60 en 2029, 1,25 en 2030 y 1,60 desde 2031. El ahorro bruto, de 1,2 puntos, resulta de reducir a la mitad lo que queda después de los recortes del capítulo 2: el gasto de personal nacional sin defensa (0,68 puntos), los contratos de prestación de servicios (0,10), los gastos generales administrativos (0,30) y el funcionamiento del Congreso y de los órganos de control nacionales (0,12). La rama judicial, las contralorías territoriales y las asambleas y concejos no se cuentan: lo que ahorren mejora las cuentas del sector público y queda como margen adicional.

5.8 El cronograma integrado

El ajuste completo se ejecuta en cuatro años. 2027 es el año de la ley y del primer recorte: facultades, 20% menos de personal, 50% menos de contratistas, eliminación de los impuestos indirectos, el primer escalón del 4×1000 y la venta de la banca pública. 2028 es el año de Ecopetrol y de la reducción de la renta, condicionada a que el CARF certifique en septiembre de 2027 que el gasto bajó primero. 2029 y 2030 son los años de la inteligencia artificial: la reducción a la mitad del aparato en todas las ramas, el traslado del control fiscal territorial y el recaudo de la ontología.



Período: noviembre de 2026 a diciembre de 2030.

Qué muestra. Las leyes, los recortes del gasto, los recortes de impuestos, las enajenaciones y el plan de IA y ontología, en un solo calendario.

Cómo se lee. Cada barra es una medida, del mes en que empieza al mes en que termina. Los colores agrupan las medidas por frente.

Con qué se hizo. Calendario de este documento, con la Ley de Rescate aprobada en diciembre de 2026.

Año	Gasto	Impuestos	Enajenaciones	IA y ontología
2027	Facultades; −20% de personal; −50% de contratistas; −0,25 puntos de subsidios	Fin de los impuestos indirectos de Ruptura; 3×1000	Banca pública: $10 billones	Capa de identidad fiscal; UTL del Congreso a la mitad desde julio
2028	Cierre del subsidio al ACPM; −0,25 puntos de subsidios; acto legislativo aprobado	Renta, dividendos, sobretasas e ICA de Ruptura; 2×1000	Ecopetrol, bloque de control: $51,5 billones	Observatorio de contratación en línea; programas de evasión
2029	Facultades del acto legislativo; −0,25 puntos de subsidios	1×1000	Ecopetrol en bolsa: $25,9 billones; empresas de energía	Ramas judicial y órganos autónomos; asambleas y concejos a la mitad
2030	−0,25 puntos de subsidios	4×1000 eliminado	Recompra concluida	50% del aparato cumplido; contralorías territoriales en la CGR

Al final de 2030 el Estado colombiano es más pequeño, cobra menos impuestos, debe menos y sabe más. El balance primario del escenario central pasa de un déficit de 2,9 puntos del PIB en 2027 a un superávit de 1,3 en 2030, y la deuda baja todos los años desde 2028 hasta el ancla. Ese es el camino que propone este documento: recortar el Estado, bajar impuestos y gobernar con datos.