

**Proyecto de Ley “Por medio de la cual se expiden normas para el financiamiento del Presupuesto General de la Nación orientadas al restablecimiento del equilibrio de las finanzas públicas, la sostenibilidad fiscal, y se dictan otras disposiciones”**

## **Exposición de motivos**

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

**Septiembre - 2025**

## Introducción

**Colombia enfrenta una coyuntura fiscal excepcional, marcada por un desequilibrio estructural de las finanzas públicas que constituye un fenómeno que compromete la estabilidad macroeconómica.** La raíz de esta problemática se encuentra, principalmente, en factores como el crecimiento sostenido del gasto inflexible por encima de la dinámica de los ingresos. En efecto, la creciente rigidez del gasto público, determinada en gran medida por mandatos constitucionales y legales, podría limitar la capacidad del Estado para responder con eficacia ante choques adversos e impulsar la puesta en marcha de lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este contexto, el cumplimiento estricto de las metas establecidas en la Regla Fiscal implicaría, en el corto plazo, un ajuste drástico del gasto primario, especialmente en inversión pública, lo que no solo podría afectar la dinámica económica, sino también el bienestar de la población.

**Ante este panorama, el CONFIS decidió activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal, conforme a lo establecido en la Ley 1473 de 2011 y su reglamentación.** Esta medida, excepcional y transitoria, autoriza una desviación acotada de las metas fiscales frente a riesgos que amenazan la estabilidad macroeconómica del país. A diferencia de 2024, cuando la caída transitoria del recaudo desfinanció el PGN, el desbalance actual no responde a un hecho sobreviniente, sino a la rigidez del gasto sin un financiamiento asegurado, generando un desequilibrio acumulativo que trasciende el periodo de Gobierno. De igual manera, aunque los ciclos de la Regla Fiscal aíslan componentes cíclicos como los ingresos petroleros y la actividad económica, estos no son suficientes para corregir el desequilibrio estructural. Tampoco es posible abordar la situación únicamente mediante recortes de gasto, dado que más del 90% del Presupuesto General de la Nación (PGN) corresponde a erogaciones inflexibles. Esta realidad evidencia el carácter estructural del problema fiscal en Colombia y la necesidad de replantear la consolidación fiscal mediante una revisión profunda de la composición y eficiencia del gasto público.

**Ante este desafío, el Gobierno nacional ha optado por una senda de consolidación fiscal responsable y gradual.** Más que imponer un ajuste drástico que ponga en riesgo la recuperación económica y comprometa el funcionamiento del Estado, se plantea un esquema transitorio en el que la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal crea el espacio necesario para financiar el funcionamiento del Estado. Asimismo, motivan el avance de reformas de ingresos y en mejoras de la eficiencia del gasto, orientadas a corregir de manera progresiva los desequilibrios estructurales. Esta decisión reafirma el compromiso con una planeación financiera y presupuestal realista, creíble y coherente con los objetivos de desarrollo económico y social del país.

**La reglamentación de la activación de la cláusula de escape determina que el Gobierno debe definir la magnitud del desvió y una senda de retorno para el pleno cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal.** El CONFIS con previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), estableció que las metas de balance total para los años 2025, 2026 y 2027 corresponderán a - 7,1%, -6,2% y -4,9% del PIB, respectivamente. Así mismo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, se definieron los lineamientos necesarios para formular y adoptar una estrategia integral, gradual y creíble tanto en ingresos como en gasto para afianzar

las finanzas públicas sin comprometer la prestación de bienes y servicios públicos esenciales, ni la inversión pública estratégica que promueve el crecimiento económico de mediano plazo.

**En este marco, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento se inscribe en la estrategia integral de consolidación fiscal que combina responsabilidad y gradualidad.** Esta reforma constituye el punto de partida de una senda de ajuste ordenada y sostenible, orientada a restablecer el equilibrio entre ingresos y gastos a partir de 2028, sin afectar la recuperación económica ni los compromisos sociales del Gobierno. Para ello, la iniciativa propone medidas que fortalecen el recaudo mediante la continuación de los esfuerzos del Gobierno por reducir gradualmente el gasto tributario en ciertos impuestos y por corregir externalidades negativas asociadas al consumo de combustibles fósiles, emisiones de carbono, así como al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco, entre otros. Al mismo tiempo, que se fortalece el recaudo mediante modificaciones del Estatuto tributario que no afectan la actividad productiva y que sientan las bases para una reforma estructural del gasto público.

**La propuesta responde también a la necesidad urgente de proteger y fortalecer la inversión pública, en particular en sectores estratégicos como infraestructura, educación, salud, transición energética y la articulación entre el territorio y la Nación.** Reducir la inversión pública ampliaría las brechas existentes y debilitaría los fundamentos del crecimiento a mediano plazo. En este sentido, la sostenibilidad fiscal que plantea el proyecto no se entiende como un fin en sí mismo, sino como un requisito indispensable para alcanzar un crecimiento económico más sólido, equitativo y sostenible. Es indispensable que Colombia reflexione sobre la imperiosa necesidad de aumentar la tasa de inversión de la economía por encima del 20% para, de esa manera, aumentar el ingreso nacional. La sostenibilidad de las finanzas públicas requiere que la economía crezca a niveles tendenciales por encima del 3%.

**El Gobierno nacional reafirma su compromiso con la construcción de un Pacto Fiscal que convoque a todos los actores sociales y políticos en la búsqueda de soluciones de carácter estructural y de largo plazo.** La presentación del presente Proyecto de Ley de Financiamiento constituye el primer paso para implementar acciones concretas que permitan un retorno ordenado, gradual y creíble al cumplimiento de los parámetros definidos por la Regla Fiscal a partir de 2028. En este contexto, el MHCP tiene la convicción de que la discusión y trámite del Proyecto de Ley de Financiamiento deben asumirse en clave de corresponsabilidad. Su eventual archivo no solo retrasaría el avance hacia una consolidación fiscal sostenible, sino que también podría generar riesgos significativos para la estabilidad económica y la confianza en las finanzas públicas del país.

**La experiencia internacional respalda este enfoque: los procesos exitosos de consolidación fiscal en economías emergentes se han sustentado en la combinación de gradualismo, reformas estructurales y sostenibilidad política.** El desafío no radica únicamente en el tamaño del gasto, sino en su composición y eficiencia; ni solo en el nivel del recaudo, sino también en la equidad y la eficiencia del sistema tributario. Desde esta perspectiva, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento se concibe como el punto de partida de un proceso integral que continuará en 2026. Esta iniciativa legislativa no se limita a proponer medidas de ingreso, sino que también incorpora acciones orientadas a la revisión del gasto público, con el propósito de anticipar en el debate democrático los ajustes necesarios para superar la actual rigidez presupuestal y solventar las causas que dieron origen a la activación de la cláusula de escape.

**Posponer este proceso no solo agravaría los desequilibrios fiscales, sino que limitaría el margen de maniobra futura del Estado, obligando a tomar decisiones más drásticas y con mayores costos económicos y sociales.** Por ello, el desafío fiscal que enfrenta Colombia exige ser abordado con prontitud, transparencia y un compromiso de responsabilidad compartida entre todos los actores. Este Proyecto de Ley constituye un paso firme en esa dirección, al sentar las bases para una senda de consolidación gradual, creíble y sostenible, que no solo busca restablecer el equilibrio de las finanzas públicas en 2028, sino también preservar la estabilidad macroeconómica, al mismo tiempo que se protege la inversión social y el crecimiento económico.

En este contexto, el artículo 347 de la Constitución Política consagra que “[e]l proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”. En consecuencia, la misma norma dispone que “[e]l presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente (...)”.

En línea con aquella disposición constitucional, el artículo 54 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) establece que “[s]i los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados”. Según la referida norma, “[e]n dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados”.

Así las cosas, en la medida que el artículo 347 superior permite que en el proyecto de la Ley Anual de Presupuesto (presupuesto de rentas y ley de apropiaciones) se puedan prever gastos que superen los ingresos legalmente autorizados —lo que no implica una ejecución desbalanceada del presupuesto—, para cubrir el faltante presupuestal el Gobierno debe presentar al mismo tiempo o dentro del menor tiempo posible<sup>1</sup>, y por separado, un proyecto de ley de financiamiento para crear o modificar las rentas y recursos de capital incluidos en el presupuesto de rentas con el fin de financiar los gastos contemplados en la Ley Anual de Presupuesto.

En consecuencia, la presente iniciativa guarda directa relación causal con el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN) que el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso de la República para la vigencia fiscal de 2026, que contempló ingresos contingentes por valor de \$26,3 billones sujetos a la aprobación de este proyecto de ley de financiamiento.

Esto, sin desconocer que, conforme con lo sostenido por la jurisprudencia constitucional, (i) “[l]a ley de financiamiento puede crear o modificar las rentas y recursos de capital incluidos en el presupuesto de rentas, pero sin limitarse a la creación o modificación tanto de ingresos tributarios como no tributarios, o la ampliación de los cupos de endeudamiento”<sup>2</sup>; y (ii) aunque mediante estas leyes se puede disponer el recaudo de

rentas y recursos de capital más allá del período fiscal desfinanciado, esto es, de manera permanente<sup>3</sup>, los citados artículos 347 superior y 54 del EOP prevén –como se anticipó— que las rentas creadas por aquellas deben ceñirse a la cuantía del gasto desfinanciado.

### **Efectos fiscales de las medidas tributarias del Proyecto de Ley de Financiamiento**

**En términos de recaudo las disposiciones del Proyecto de Ley de Financiamiento otorgan fuentes adicionales para 2026 por \$26,3 billones (bn), equivalentes a 1,4% del PIB (Tabla 1).** Este aumento en los ingresos se enfoca principalmente en medidas diseñadas para reducir de manera progresiva el gasto tributario en algunos impuestos y medidas orientadas a gravar externalidades negativas vinculadas a la contaminación de combustibles fósiles y de las emisiones de carbono, así como al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y otros bienes y servicios. De esta manera, se busca fortalecer la equidad y eficiencia del sistema tributario al mismo tiempo que se promueven hábitos más responsables y saludables contribuyendo a la sostenibilidad ambiental y sanitaria del país. Se estima que las medidas del Proyecto de Ley de Financiamiento lograrán recursos permanentes a partir de 2027, en promedio de 1,5% del PIB.

**Tabla 1.** Resumen del efecto estimado del Proyecto de Ley de Financiamiento, \$miles de millones

Concepto (\$MM)	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Título I</b>	<b>5.589</b>	<b>13.893</b>	<b>15.823</b>	<b>16.798</b>	<b>17.815</b>
Reducción gasto tributario en IVA	1.344	4.073	4.332	4.601	4.881
Reducción gasto tributario en Combustibles	2.614	5.849	7.266	7.709	8.175
Reducción gasto tributario en Juegos de suerte y azar	1.631	1.736	1.846	1.959	2.077
Reducción gasto tributario en Impuesto a la Renta de Personas Naturales Personas naturales	-	2.235	2.378	2.528	2.682
<b>Título II</b>	<b>4.500</b>	<b>4.730</b>	<b>6.149</b>	<b>6.512</b>	<b>6.908</b>
Personas naturales	923	1.169	1.243	1.321	1.401
Personas jurídicas	1.308	1.662	2.885	3.048	3.233
Patrimonio	2.269	1.900	2.020	2.143	2.273
<b>Título III</b>	<b>9.846</b>	<b>10.215</b>	<b>11.268</b>	<b>12.203</b>	<b>12.881</b>
Ambientales	617	567	708	938	929
Externos	640	686	734	783	833
Minero-energético	869	925	983	1.043	1.106
Consumo (incluye alcohol y tabaco)	7.832	8.337	8.866	9.406	9.974
Bono fiscal generación FNCE	-	306	-	245	-
Otros	195	208	221	235	249
<b>Título IV</b>	<b>6.350</b>	<b>-</b>	<b>600</b>	<b>-</b>	<b>600</b>
Medidas orientadas al mejoramiento del recaudo, control y procedimientos del sistema tributario	6.350	-	600	-	600
<b>Total</b>	<b>26.286</b>	<b>28.238</b>	<b>32.639</b>	<b>34.913</b>	<b>37.004</b>

**Fuente:** MHCP con cálculos DIAN.

## I. Medidas orientadas a reducir el Gasto Tributario

**El gasto tributario se define como la pérdida de ingresos fiscales en la que el Estado incurre y que constituye desviaciones frente al sistema tributario de referencia.** Lo anterior, debido a la existencia de deducciones, exenciones, tarifas reducidas y otros tratamientos especiales incorporados en la legislación tributaria. El punto de referencia del sistema tributario corresponde a la adaptación de un sistema teórico al diseño del sistema tributario vigente. Así, el Gobierno sacrifica un determinado recaudo fiscal para cumplir objetivos específicos de política pública, como estimular el crecimiento económico o proteger el bienestar de algunos segmentos de la población. Su implementación se realiza por medio del sistema tributario, en lugar de una asignación directa de recursos del presupuesto.

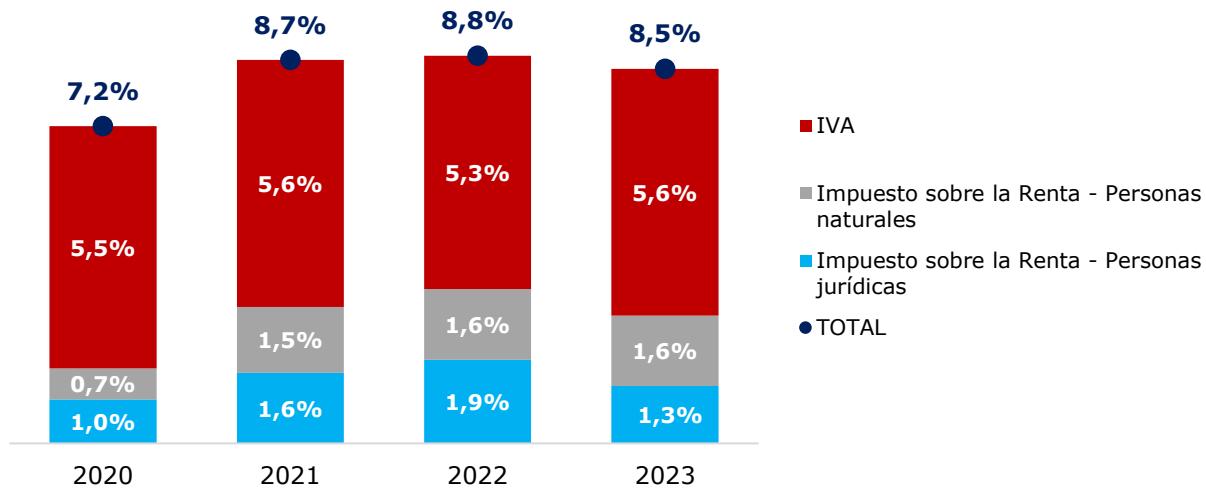
**En la práctica, se ha demostrado que el sistema de beneficios tributarios en Colombia es regresivo (OCDE, 2022)<sup>1</sup>, ya que favorece de manera desproporcionada a los contribuyentes con mayores ingresos.** Esto afecta la equidad vertical del sistema, ante una ausencia de proporcionalidad entre capacidad de pago e ingreso, y la equidad horizontal, al generar tasas efectivas de tributación distintas para individuos con el mismo nivel de ingresos. En consecuencia, se incrementa la inequidad social, se complejiza el sistema tributario y se prohíben incentivos a la evasión y elusión.

**Con la reforma tributaria del 2022, se introdujeron modificaciones orientadas a la reducción de exenciones y deducciones, tanto para personas naturales como jurídicas.** En el caso de las personas naturales se redujo el límite de la renta exenta automática del 25 % para ingresos laborales, pasando de 2.880 UVT a 790 UVT anuales. Asimismo, se estableció un impuesto permanente al patrimonio con tarifas marginales y un límite global para las rentas exentas y deducciones especiales en la cédula general de personas naturales, el cual no puede exceder el 40% o 1.340 UVT de la renta líquida gravable, el rubro que sea menor. Respecto a las personas jurídicas, se eliminaron o limitaron beneficios tributarios asimétricos, al establecer un porcentaje mínimo de tributación del 15% sobre la utilidad financiera depurada, lo cual indica que, aunque las empresas utilicen deducciones, exenciones o ingresos que no constituyan renta, no podrán disminuir su carga tributaria por debajo de este límite. Así mismo, la restricción al 3% de la renta líquida ordinaria para la deducibilidad de beneficios transversales, como donaciones y becas, la conversión del descuento del 50% del impuesto de Industria y Comercio como deducción, entre otros.

**Las modificaciones de la Ley 2277 de 2022 lograron que para el año 2023, se disminuyera el gasto tributario en 0,3pp del PIB pasando de 8,8% en 2022 a 8,5% en 2023 (Gráfico 1).** Sin embargo, es importante destacar que el componente del IVA representa la mayor parte del gasto tributario en el periodo 2020 a 2023, toda vez que, en promedio, es más de dos tercios del total y supera el 5% del PIB cada año, lo que contrasta con la participación de los demás rubros, así como evidencia la necesidad de realizar una revisión detallada de este componente del gasto tributario.

**Gráfico 1.** Costo fiscal del gasto tributario como % del PIB

<sup>1</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022. OECD



Fuente: MHCP con cálculos DIAN.

**De igual manera, el país ha realizado un uso excesivo de los beneficios tributarios, lo que impacta de forma negativa en el recaudo tributario y genera desigualdades horizontales y verticales<sup>2</sup>.** Esta situación ha incrementado la complejidad del sistema tributario, desincentivando la inversión y disminuyendo la oferta de empleos por parte de las empresas. Además, fomenta la elusión y evasión fiscal, lo que genera barreras para el desarrollo del país. De igual manera, la Comisión resaltó que no existe evidencia donde se demuestre que los beneficios de dichos incentivos superan sus costos.

**El presente Proyecto de Ley de Financiamiento propende por un sistema tributario más eficiente que genere los recursos necesarios para hacer frente a las necesidades de gasto y establecer el inicio de la senda de consolidación fiscal.** Se propone retornar al uso equilibrado de los beneficios tributarios, reduciendo el gasto tributario en IVA y en el impuesto de renta de personas naturales; además de la eliminación parcial o total de los beneficios a sectores económicos o regiones específicas, como es el caso de las tarifas preferenciales del Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas (IRPJ) otorgadas a hoteles, parques temáticos, parques de ecoturismo, muelles náuticos y mega inversiones, así mismo los beneficios concedidos al sector de energía renovables y la construcción de Vivienda de Interés Social. Dado el caso de que se desee impulsar un sector específico, la Comisión sugiere el uso las transferencias directas al sector desde el Presupuesto General de la Nación (PGN), de manera que se facilite la asignación y vigilancia de los recursos públicos.

### Revisión del gasto tributario en IVA

**El análisis del gasto tributario revela que el Impuesto al Valor Agregado (IVA) concentra la mayor parte de las pérdidas de ingresos fiscales del país, representando en 2023 un 5,6% del PIB, cifra superior a la registrada en 2022.** En conjunto, este costo fiscal superó los \$88 billones de pesos para la vigencia 2023, con un crecimiento notable frente al

<sup>2</sup> Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OECD; DIAN; Ministerio de Hacienda.

año anterior. Buena parte de este gasto tributario corresponde a bienes y servicios excluidos y exentos, que, si bien se justifican en muchos casos, por razones sociales o de política sectorial, su diseño actual genera beneficios que no siempre son progresivos, reduce el potencial recaudatorio y limita el margen de maniobra para financiar inversión y gasto social de manera sostenible. A diferencia de lo ocurrido en el impuesto sobre la renta, donde se han hecho esfuerzos de contención y racionalización de los beneficios otorgados tanto para personas jurídicas como naturales, en el IVA persiste un amplio espacio para revisar y optimizar su estructura.

**En este contexto, resulta necesario emprender una revisión técnica y focalizada del gasto tributario asociado al IVA, con el doble propósito de fortalecer el recaudo y mejorar la equidad del sistema.** Ello implica evaluar la pertinencia de las exclusiones y exenciones vigentes, reducir distorsiones de tratamientos diferenciales preferenciales que no cumplen su objetivo distributivo y explorar mecanismos de compensación efectivos para mitigar el impacto sobre las poblaciones de menores ingresos. La experiencia internacional demuestra que una base gravable más amplia, acompañada de medidas compensatorias bien diseñadas, puede aumentar la eficiencia recaudatoria del Estado y liberar recursos significativos para financiar políticas públicas prioritarias<sup>3</sup>. Este ajuste, además de ser coherente con la estrategia gradual de consolidación fiscal, permitiría reducir la dependencia de medidas temporales y sentar las bases de un sistema tributario más estable, equitativo y sostenible. A continuación, se describen las medidas contempladas en IVA en el presente Proyecto de Ley de Financiamiento.

### IVA para los juegos de suerte y azar

**Los juegos de suerte y azar<sup>4</sup> operados exclusivamente por internet<sup>5</sup> fueron gravados con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) por motivo de la conmoción interior a la tarifa general del 19%, hasta el 31 de diciembre de 2025.** Esta medida reduce las distorsiones entre los juegos presenciales y los operados en línea. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, la medida ha generado el recaudo esperado y no se evidencia un deterioro significativo en el sector que justifique la terminación o moderación de la medida. El Gobierno nacional continuará monitoreando de cerca la actividad para evitar, de acuerdo con los procedimientos administrativos y legales vigentes, la migración de los consumidores hacia plataformas ilegales de apuesta que, en ese caso, comprometan su correcto desempeño.

**Durante los últimos años, los juegos de suerte y azar, especialmente aquellos operados por internet, han registrado cifras récord de ventas de manera constante.** El Gobierno nacional estima que la industria ha mantenido un sólido crecimiento de sus ingresos por apuestas, incluso tras la implementación de la medida tributaria para financiar los efectos del Estado de conmoción interior. En particular, se calcula que en lo corrido el año a junio de 2025, el ingreso

<sup>3</sup> de la Feria, Rita and Artur Swistak (2024). Designing a Progressive VAT. Working Paper WP/24/78, International Monetary Fund, Washington, D.C.

<sup>4</sup> La Constitución Política de Colombia en su artículo 336 le otorgó al Estado la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, permitiéndole obtener ingresos de esta actividad. Estos recursos están destinados a fines sociales prioritarios. De igual manera, la legislación vigente no establece limitaciones sobre los tipos de juegos que el Estado puede explotar.

<sup>5</sup> Se entiende que el juego que opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios se realiza únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio o virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entiende operados por internet aquellos juegos que incluyen la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet será un medio de comercialización. (Artículo 93 de la Ley 1753 de 2015).

bruto de las apuestas registró un crecimiento nominal superior al 20%. Lo anterior confirma que gravar bienes de lujo, como los juegos de suerte y azar, permite que quienes cuenten con la capacidad económica para participar en estos servicios contribuyan de forma progresiva a la administración tributaria. Además, se debe resaltar la naturaleza inelástica de la demanda en este bien, es decir, que el consumo de estos bienes o servicios no se ve significativamente afectado por cambios en el precio, como podría ser un incremento debido a la aplicación del IVA (Gallet, 2015)<sup>6</sup>.

**Gravar con IVA los juegos de azar en línea elimina una distorsión en el mercado.** Sin esta propuesta, a partir del 1 de enero de 2026 estos servicios digitales tendrían un tratamiento preferencial en comparación con los establecimientos físicos que ofrecen juegos de azar y que están gravados con este impuesto. Al aplicar el IVA a las plataformas en línea se reducen los tratamientos diferenciales que se han otorgado al consumo de bienes y servicios los cuales, en muchos casos, carecen de justificación fundamentada en los principios de progresividad, eficiencia y simplicidad que se debe garantizar en el sistema tributario tal como lo establece la Constitución.

**De acuerdo con estimaciones del Gobierno nacional, gravar los juegos de suerte y azar en línea generaría ingresos tributarios del orden de \$1,6 billones en 2026 y no tendría impactos inflacionarios directos en la economía.** Esto último responde a que los juegos de azar en línea no están incluidos en la canasta básica de consumo de los hogares colombianos, considerada por el DANE para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En ese sentido, los efectos sobre los precios de la economía serían reducidos y los impactos positivos serían altamente materiales para la administración tributaria y, por ende, para el financiamiento de la inversión pública. Teniendo en cuenta lo anterior, equiparar la carga tributaria de los juegos de suerte y azar entre los establecimientos físicos y los operados por internet ayudará a financiar el presupuesto en el 2026, contribuirá a aumentar el recaudo tributario de forma permanente y no tendrá mayores efectos sobre el nivel de precios.

### **IVA a vehículos híbridos**

**Si bien los vehículos híbridos presentan ventajas ambientales al reducir las emisiones de gases contaminantes, aún generan un impacto ambiental considerable.** Esto porque continúan emitiendo contaminantes y no eliminan por completo la huella de carbono asociada al transporte. En este sentido, su promoción debe entenderse como una etapa intermedia dentro de la política de Transición Energética Justa (TEJ), que contribuye a disminuir emisiones en el corto plazo y facilita la migración hacia tecnologías más limpias. No obstante, este avance debe complementarse con incentivos y políticas públicas que prioricen las tecnologías de cero emisiones, de modo que se avance hacia una descarbonización plena y sostenible de la infraestructura de transporte y del parque automotor del país.

**De acuerdo con la reglamentación vigente, los vehículos híbridos y eléctricos están sujetos a una tarifa reducida del IVA del 5%, diseñada inicialmente para fomentar la adopción de tecnologías más limpias y sostenibles.** Este tratamiento impositivo favorable contrasta con la tarifa general del 19% que se aplica a los vehículos de combustión interna. La reducción en la tarifa para los vehículos híbridos y eléctricos buscaba incentivar su compra al

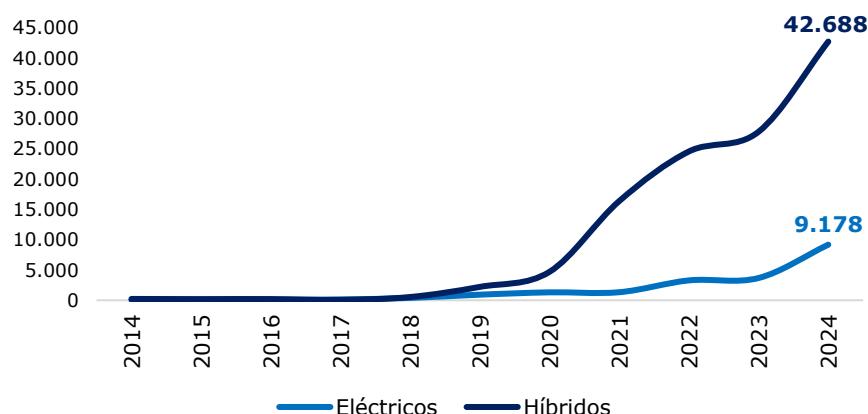
<sup>6</sup> Craig Arthur Gallet, 2015. "Gambling Demand: A Meta-Analysis Of The Price Elasticity," Journal of Gambling Business and Economics, University of Buckingham Press, vol. 9(1), pages 13-22.

ofrecer un alivio fiscal a los consumidores, promoviendo así una alternativa de transporte menos contaminante.

**Por otra parte, es importante tener presente que el tratamiento diferencial que aplica una tarifa reducida del IVA del 5% a los vehículos híbridos puede considerarse regresivo.** Esto porque los hogares de mayores ingresos son los que tienen la capacidad económica para adquirir estos vehículos nuevos (Gandelman, Serebrusky & Suarez, 2019). El incentivo fiscal, diseñado para promover tecnologías más limpias, termina beneficiando desproporcionadamente a los segmentos de la población con mayores recursos, quienes son los principales compradores de vehículos híbridos. En contraste, los hogares de ingresos medios, que con frecuencia enfrentan barreras para acceder a este tipo de tecnologías, no logran beneficiarse de esta reducción impositiva. Esta disparidad en el acceso a los incentivos fiscales plantea preguntas sobre la equidad de la política actual y su eficacia en la promoción de una movilidad más sostenible para todos los segmentos de la sociedad.

**Además, de acuerdo con Fenalco (2025)<sup>7</sup>, esta medida ha llevado a que la venta de vehículos híbridos alcance niveles significativamente superiores durante los últimos años, en comparación con los vehículos eléctricos (Gráfico 2).** En particular, las ventas de vehículos híbridos alcanzaron cifras destacables en 2023 y 2024, con 27.813 y 42.688 unidades vendidas, respectivamente. En contraste, las ventas de vehículos eléctricos fueron significativamente menores, con solo 3.677 unidades en 2023 y 9.178 en 2024. Esta tendencia se mantiene en los datos observados en lo corrido de 2025. Entre enero y junio de 2025, se vendieron 25.541 vehículos híbridos, en comparación con 7.294 vehículos eléctricos, lo que evidencia una diferencia persistente en la adopción de estas tecnologías. Asimismo, se observa una marcada brecha en la participación de estos segmentos dentro del total de vehículos vendidos. En 2024, solo el 4,6% de los vehículos comercializados en el país fueron eléctricos, mientras que los híbridos representaron el 21,2% del total.

**Gráfico 2.** Venta de vehículos híbridos y eléctricos nuevos (número de vehículos)



**Fuente:** Fenalco. Informe de vehículos eléctricos e híbridos a junio de 2025.

<sup>7</sup> Informe de vehículos eléctricos e híbridos a junio de 2025. <https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/informe-vehiculos-electricos-e-hibridos-junio-2025-8194>

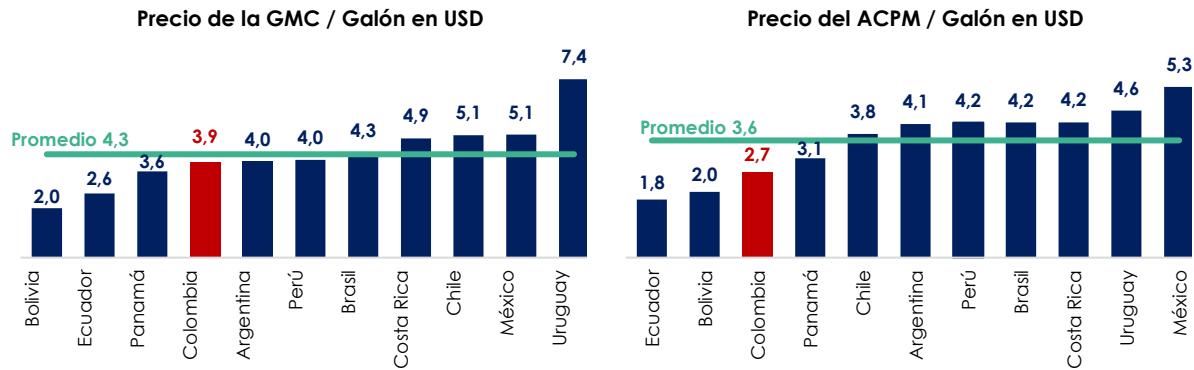
**Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se observa una creciente preferencia por los vehículos híbridos, es importante reconocer que estos aún generan emisiones de gases contaminantes debido al uso de combustibles fósiles.** Por esta razón, el Gobierno nacional busca avanzar en la política de transición energética impulsando decididamente las tecnologías de cero emisiones, como los vehículos eléctricos. En este marco, los híbridos se entienden como una etapa intermedia dentro de un proceso gradual, que permitirá preparar las condiciones tecnológicas, regulatorias y de infraestructura necesarias para consolidar un parque automotor libre de emisiones contaminantes, coherente con los objetivos de descarbonización del país en el mediano plazo.

**En un contexto en el que la sostenibilidad económica, ambiental y fiscal se ha vuelto una prioridad fundamental, resulta imperativo revisar las tarifas impositivas aplicables a los vehículos híbridos.** El presente Proyecto de Ley de Financiamiento propone un ajuste significativo al gravar los vehículos híbridos con la tarifa general del IVA, en lugar de la reducida del 5% que actualmente aplica. Esta medida no solo busca asegurar una distribución más equitativa de la carga fiscal, sino también apoyar la transición hacia una matriz energética de cero emisiones en el país. Según estimaciones de la DIAN, la aplicación de la tarifa general al 19% podría generar un incremento en el recaudo fiscal de aproximadamente \$146mm de pesos para el año 2026. Estos recursos adicionales permitirán financiar inversiones cruciales en infraestructura sostenible, proyectos de energía renovable y otras iniciativas que contribuyan a la mitigación del cambio climático y al desarrollo económico inclusivo.

### **Combustibles líquidos**

**Actualmente el costo de los combustibles fósiles no refleja verdaderamente los costos sociales asociados a su uso, como la contaminación, las emisiones de gases de efecto invernadero y problemas de salud pública.** Particularmente, al comparar el precio de los combustibles en Colombia con el de países pares en la región, se observa que, tanto la Gasolina Motor Corriente (GMC) como el Aceite Combustible Para Motores (ACPM/Diesel) se ubican por debajo del promedio regional (Gráfico 3). En particular, al 25 de agosto de 2025, los precios de los combustibles líquidos en el mercado interno se encontraron 7,7% y 26,9% por debajo del promedio regional para la GMC y el ACPM, respectivamente.

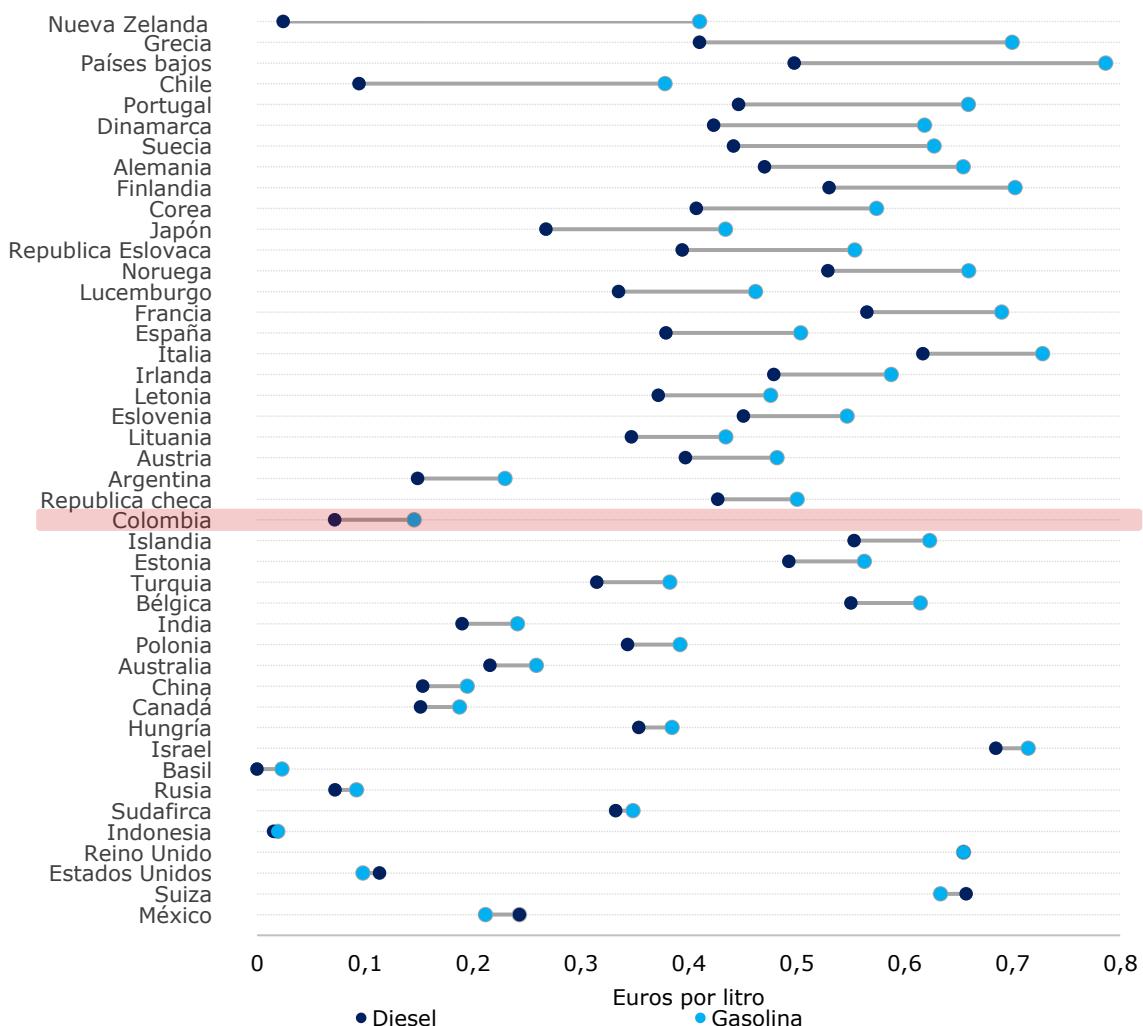
**Gráfico 3.** Comparación de precios internacionales de la GMC y del ACPM



**Fuente:** Elaboración MHCP con datos de Global Petrol Prices. Información con corte al 25 de agosto de 2025.

**Asimismo, la comparación entre la carga tributaria aplicada a la gasolina y al ACPM revela que en la mayoría de los países esta última es inferior.** Sin embargo, en Colombia, la carga tributaria es significativamente más baja en ambos combustibles en comparación con otros países (Gráfico 4). De esta manera, se identifica un margen para incrementar la carga tributaria de los combustibles fósiles, considerando que los precios actuales no reflejan plenamente los costos ambientales y de salud asociados a su consumo. Un ajuste impositivo permitiría, además, aumentar el recaudo fiscal y, simultáneamente, avanzar en los objetivos de descarbonización y transición energética.

**Gráfico 4.** Impuesto efectivo para Gasolina y Diesel por país, euros por litro



Fuente: Elaboración MHCP con datos OCDE.

**De acuerdo con la OCDE (2019)<sup>8</sup>, gravar los combustibles fósiles fomenta el desarrollo y adopción de alternativas más limpias y amigables con el medio ambiente.** A través de la política tributaria, es posible aumentar su precio final, de modo que el encarecimiento de la energía motive a ciudadanos y empresas a modificar sus patrones de consumo. Estos cambios impositivos pueden redirigir la demanda hacia fuentes de energía menos contaminantes. Al aplicar una carga tributaria más alta sobre los combustibles fósiles que sobre otras fuentes, el sistema fiscal genera incentivos que contribuyen al cumplimiento de los objetivos de descarbonización y transición energética.

**Adicionalmente, es importante destacar que este tipo de medidas son coherentes con el plan de transición energética justa.** Esto en la medida que desincentiva el consumo de

<sup>8</sup> OCDE, 2019. Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action.  
[https://www.oecd.org/en/publications/taxing-energy-use-2019\\_058ca239-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/taxing-energy-use-2019_058ca239-en.html)

combustibles fósiles y se alinea con los objetivos de promover las fuentes no convencionales de energía. Los ingresos derivados de esta medida fortalecen la capacidad del Estado para orientar recursos hacia iniciativas de innovación, diversificación de la matriz energética y sostenibilidad, generando un círculo virtuoso en el que la política fiscal no solo refuerza la estabilidad de las finanzas públicas, sino que también acelera los objetivos ambientales y sociales del país.

**Actualmente, la estructura de precios de los combustibles líquidos incorpora tratamientos diferenciales en materia de IVA.** En particular, la gasolina y el ACPM no están sujetos a un esquema plurifásico, lo que impide que en todas las etapas de la cadena de producción sea posible descontar el impuesto pagado por los productores. Asimismo, el IVA sobre el Ingreso al Productor fósil (IP) se grava con una tarifa reducida del 5%, mientras que los biocombustibles están exentos. Estos tratamientos tributarios diferenciales reducen el costo de consumo de estos bienes en comparación con otros, lo que resulta contrario a los principios de una tributación ambientalmente eficaz y sostenible (OCDE, 2015)<sup>9</sup>.

**Con estas medidas el Gobierno nacional espera recaudar \$2,6 billones en 2026 y en promedio, \$7,2 billones desde 2027 en adelante.** Lo anterior, a través de la eliminación o modificación de estos tratamientos tributarios preferenciales. Esto con el fin de establecer un marco tributario más equitativo y alineado con los objetivos de sostenibilidad ambiental y transición energética. Con ello se pretende incentivar el uso de energías más limpias, corregir distorsiones en la formación de precios y asegurar que el sistema tributario refleje de manera más precisa los costos ambientales asociados al consumo de combustibles fósiles. En particular dentro de las medidas contempladas se propone:

- Incrementar el IVA al ingreso al productor fósil de la GMC a una tarifa del 10% desde el 1 de enero de 2026, y gravarlo a la tarifa general de IVA desde el 1 de enero de 2027.
- Incrementar el IVA al ingreso al productor fósil del ACPM a una tarifa del 10% desde el 1 de enero de 2026, y gravarlo a la tarifa general de IVA desde el 1 de enero de 2028.
- Gravar a la tarifa general de IVA el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores desde el 1 de julio de 2026, y el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM desde el 1 de enero de 2027.
- Se completará el IVA plurifásico en la cadena de producción de la GMC de tal manera que el margen minorista se gravará con la tarifa general de IVA desde el 1 de enero de 2026.

**Es importante resaltar que, considerando el impacto que el aumento en los precios de estos bienes puede generar en algunos sectores, se plantea un esquema de aplicación gradual y diferenciada que garantice un ajuste progresivo en los precios de venta.** En particular, se busca que las medidas se implementen de manera gradual en ACPM, reconociendo que este combustible constituye un insumo fundamental para actividades productivas como el transporte de carga y de pasajeros, el sector agropecuario y la industria. Con ello se asegura que los ajustes no tengan como efecto desincentivar la actividad económica ni afectar sus encadenamientos, al tiempo que se reducen las distorsiones frente a la estructura de precios y

<sup>9</sup> OECD (2015), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264232334-en>.

tributaria observada en la región. En este sentido, esta medida contribuye a consolidar un esquema tributario más equitativo, que evita favorecer de manera desproporcionada a los segmentos de mayores ingresos y que, simultáneamente, se articula con los objetivos de la política de transición energética, promoviendo un uso más eficiente y sostenible de los combustibles.

### **Servicios turísticos para no residentes del territorio colombiano**

**Actualmente, el Estatuto Tributario colombiano establece una exención de IVA para los servicios turísticos prestados a residentes en el exterior y utilizados en el territorio colombiano.** Esta disposición, concebida con el propósito de incentivar la llegada de visitantes internacionales y estimular el turismo, busca generar un incentivo económico que incremente la competitividad del sector frente a otros destinos de la región. Sin embargo, este beneficio representa un gasto tributario que hoy asume la Nación, cuyo control y fiscalización recae principalmente en los prestadores del servicio.

**Esta delegación de control abre la puerta a posibles distorsiones y prácticas indebidas, como la eventual omisión deliberada en la expedición de la factura de venta correspondiente a un no residente, prestando el servicio sin el debido registro fiscal.** Tal situación no solo reduce la trazabilidad de las operaciones y dificulta la labor de la administración tributaria, sino que también incrementa el riesgo de evasión y de uso indebido del beneficio. En la práctica, estos incentivos pueden desvirtuar el objetivo original de la exención, derivando en pérdidas de recaudo sin un impacto proporcional en la atracción de turistas internacionales, y beneficiando incluso a usuarios que no cumplen con los criterios establecidos.

**Por otra parte, los servicios turísticos han contado con un desempeño favorable en los últimos años, impulsados, especialmente por los visitantes no residentes.** En 2023 y 2024, el valor agregado nominal del sector de turismo contó con crecimientos anuales de 11,4% y 4,7%, respectivamente<sup>10</sup>, en línea con unos niveles, para 2024, 60,9% superiores a los observados previo a la pandemia (2019). Este comportamiento estuvo impulsado, en mayor medida, por el turismo realizado por visitantes no residentes. En particular, las exportaciones de servicios nominales de este sector registraron un crecimiento de 21,0% en 2023 y 13,2% en 2024<sup>11</sup>. Estos crecimientos se encontraron 27,6pp y 12,7pp por encima de las variaciones registradas para el total de exportaciones de bienes y servicios durante estos mismos años (-6,6% en 2023 y 0,5% en 2024). Esto evidencia que, dada la reciente evolución del turismo, la implementación de esta medida no generaría efectos negativos significativos sobre su actividad económica; por el contrario, contribuiría a solucionar el problema existente de fiscalización.

**Asimismo, la mayor parte de la demanda de servicios de alojamiento en el país proviene de residentes nacionales, lo que limita la posible afectación sobre el sector.** En 2024, la proporción de huéspedes nacionales que utilizaron servicios de alojamiento fue de 69,7%, en comparación con el 30,3% restante realizado por visitantes no residentes<sup>12</sup>. Lo anterior muestra

<sup>10</sup> DANE (2025). Cuenta Satélite de Turismo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-economicas-cuenta-satelite-de-turismo-cst>

<sup>11</sup> Banco de la República (2025). Balanza de Pagos. <https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/#/informacionSerie/414001/Balanza%20de%20pagos/Cuenta%20corriente%20y%20cuenta%20financiera>

<sup>12</sup> DANE (2025). Encuesta mensual de alojamiento. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/servicios/encuesta-mensual-de-alojamiento-ema>

que la nueva carga tributaria no se direccionaría a la mayoría de los huéspedes, reduciendo el impacto potencial de la medida.

**Ahora bien, el gasto en alojamiento representa una pequeña proporción del gasto turístico total realizado por los visitantes no residentes, por lo que no es de esperarse una afectación significativa en el dinamismo del turismo.** En 2024, el gasto en alojamiento realizado por visitantes no residentes representó solo el 15,6% del gasto total en turismo que realiza esta población<sup>13</sup>. Además, se ha encontrado evidencia de que, en el caso de los viajes de larga distancia, como los realizados por visitantes no residentes, los precios tienen un impacto limitado en la demanda turística tanto a corto como a largo plazo (Vasta & Balli, 2023)<sup>14</sup>. Por lo tanto, un incremento en los precios de alojamiento no se traduciría en un aumento sustancial del gasto global de estos turistas, por lo que no se generarían desincentivos significativos sobre el turismo de no residentes.

**En este sentido, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento busca eliminar dicha exención de IVA con el objetivo de retirar el control de la medida de los prestadores del servicio y centralizarlo en la DIAN, fortaleciendo así el diseño y la administración del impuesto.** Esta medida busca garantizar que la aplicación del IVA se realice de manera uniforme y transparente, sin que ello represente un desincentivo para la llegada de turistas internacionales. Su finalidad no es reducir la competitividad del sector turístico, sino asegurar el principio de neutralidad del IVA, de manera que todos los consumidores, internos y externos, contribuyan de forma equitativa al sistema tributario por los servicios prestados y consumidos en el país, respetando el principio de destino del IVA, según el cual el gravamen se aplica en el país donde ocurre el consumo del bien o servicio.

**A nivel internacional, diversos países han optado esquemas en los que los turistas extranjeros pagan el IVA en la compra de bienes o servicios y, posteriormente, solicitan la devolución ante la autoridad fiscal o mediante operadores autorizados.** Este modelo mantiene el incentivo para los visitantes internacionales, al tiempo que reduce de manera significativa los riesgos de evasión y uso indebido, mejorando la transparencia y el control sobre el beneficio. En Colombia, actualmente existe un mecanismo de devolución de IVA a turistas extranjeros, que se efectúa al momento de salir del país, ya sea por vía aérea, terrestre o marítima. Este mecanismo se mantendrá, asegurando que los turistas extranjeros continúen disfrutando de este beneficio al momento de su salida del país.

## Renta Personas Naturales

### Ajuste en renta exenta por dependientes

**La Ley 2277 de 2022 realizó un ajuste a la deducción a la que se tiene derecho por dependientes.** En particular, el artículo 7 de la mencionada Ley establece que "Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario (ET), el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes."

<sup>13</sup> DANE (2025). Cuenta Satélite de Turismo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-economicas-cuenta-satelite-de-turismo-cst>

<sup>14</sup> Vasta, P., & Balli, F. (2024). How important are prices in long-haul travel? Evidence from New Zealand. *Tourism Economics*, 30(6), 1492–1507.

**No obstante, dicha modificación genera una concurrencia de beneficios para aquellos contribuyentes con dependientes.** Lo anterior, ocurre porque el artículo 7 de la Ley 2277 determina que la deducción de 72 UVT no sustituye la deducción establecida en el artículo 387 del ET, el cual permite a los contribuyentes deducir hasta el 10% de los ingresos laborales brutos, con un límite de 32 UVT mensuales (384 UVT al año), por concepto de dependientes económicos. En consecuencia, esta disposición genera la duplicidad de un beneficio ya contemplado por la norma tributaria, y que representa una compensación generosa<sup>15</sup>. Adicionalmente, debido a la estructura dispuesta en la Ley 2277 de 2022, la deducción de 72 UVT se podrá realizar por fuera del límite establecido en el artículo 336 del ET, además de permitir que un mismo beneficiario (dependiente) sea considerado simultáneamente por más de un contribuyente.

**De esta forma, con el fin de evitar la erosión de la base gravable, se propone eliminar el beneficio creado en la Ley 2277 de 2022, manteniendo la renta exenta del 10% de los ingresos brutos.** Con ello, se corrige la duplicidad de beneficios por dependientes y se elimina una fuente potencial de abuso tributario que permite deducciones desmedidas por parte de contribuyentes con hijos u otro tipo de dependientes. Sin embargo, al mantener el beneficio de la renta exenta por 10% de los ingresos brutos, se reconoce el efecto de los dependientes sobre la capacidad contributiva. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, la implementación de esta medida permitiría incrementar el recaudo en \$1.085mm de pesos para el año 2027.

## Dividendos

**Antes de la Ley 2277 de 2022, la tributación de dividendos y participaciones estaba regulada por la Ley 2010 de 2019.** Con esta última Ley, los dividendos conformaban una cédula independiente de los demás ingresos con un rango exento de 300 UVT y una tarifa fija de 10% por encima de dicho rango. No obstante, este esquema diferenciado de la cédula general reducía la base gravable de esta cédula, debido a que los ingresos por dividendos no sumaban a la renta líquida general, representando un beneficio implícito para los contribuyentes con altos ingresos, pues los dividendos no hacían base para la determinación de la tarifa.

**En este sentido, la Ley 2277 de 2022 introdujo modificaciones importantes que favorecieron la progresividad del sistema tributario.** En particular, la Ley 2277 incluyó a los ingresos de dividendos y participaciones dentro de la base gravable de cédula general. De esta manera, los ingresos de dividendos pasaron de tributar una tarifa plana del 10%, por encima del rango exento, a la tarifa progresiva contemplada en el art. 241 del ET, la cual contempla una carga máxima de hasta 39% sobre los ingresos totales de la cédula general (Tabla 2) y un margen exento para las primeras 1.090 UVT.

---

<sup>15</sup> Para el año gravable 2023, el límite de 384 UVT anuales a la deducción del 10% de los ingresos laborales por dependiente económico, equivalía aproximadamente a \$16,3 millones. Este valor superaba en \$13,3 millones al beneficio de 72 UVT por dependiente económico, y en \$4,1 millones al beneficio máximo de 288 UVT cuando se incluían 4 dependientes.

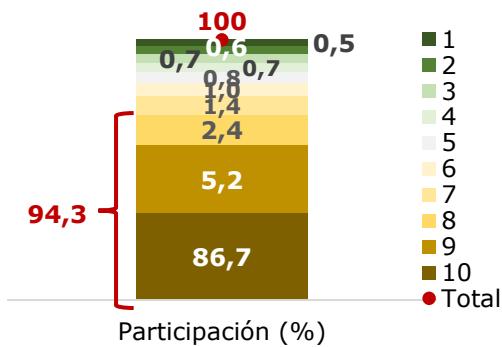
**Tabla 2.** Tarifas de renta para cédula general

Rangos UVT		Tarifa Marginal	UVT Adicional	Tarifa de dividendos con descuento
Desde	Hasta			
0	1.090	0%	0	0%
1.090	1.700	19%	0	0%
1.700	4.100	28%	116	9%
4.100	8.670	33%	788	14%
8.670	18.970	35%	2.296	16%
18.970	31.000	37%	5.901	18%
31.000		39%	10.352	20%

**Fuente:** Artículo 241 – Estatuto Tributario.

**No obstante, pese a los avances en progresividad, la aplicación del descuento previsto en el artículo 254-1 del ET generó una contradicción.** Dicho beneficio, calculado con una tasa marginal del 19%, otorga un mayor alivio absoluto a quienes perciben más dividendos, produciendo distorsiones en el rango de 1.090 a 1.700 UVT. En este intervalo, tras aplicar el descuento, la tarifa efectiva sobre dividendos puede reducirse hasta 0% (Tabla 2). Lo anterior, se traduce en una extensión del margen exento hasta los 1.700 UVT, afectando el recaudo y otorgando un beneficio a los contribuyentes con ingresos por dividendos, los cuales se concentran en los deciles a la derecha de la distribución (Gráfico 5). De esta forma, este descuento termina operando en contra del principio de equidad vertical y disminuye la progresividad del sistema tributario.

**Gráfico 5.** Ingresos de dividendos y participaciones por deciles de ingreso en 2023 (porcentaje %)



**Fuente:** Elaboración DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de la DIAN.

## Componente inflacionario de los rendimientos financieros

**El componente inflacionario constituye un mecanismo tributario diseñado para atenuar el efecto de la inflación sobre la base gravable del impuesto sobre la renta<sup>16</sup>.** En Colombia, este mecanismo está previsto en los artículos 38, 39, 40-1, 41, 81 y 81-1 del Estatuto Tributario y se aplica de manera específica a los rendimientos y costos financieros de las personas naturales y de las sucesiones ilíquidas no obligadas a llevar contabilidad. Su finalidad es que la

<sup>16</sup> Beer, S., M. Griffiths y A. Klemm (2023). *Tax Distortions from Inflation: What are they and How to Deal with them?*

carga fiscal recaiga únicamente sobre la renta real o el costo económico efectivo de las operaciones financieras, y no sobre valores nominales distorsionados por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda. Sin embargo, este tipo de mecanismos de indexación por inflación no constituye una práctica universal y su aplicación varía notablemente entre países. Actualmente, solo Chile, México e Israel mantienen este reconocimiento fiscal en sus sistemas tributarios<sup>17</sup>, todos ellos como respuesta a episodios de alta inflación. En contraste, países como Reino Unido y Australia lo eliminaron con el objetivo de simplificar su estructura fiscal<sup>18</sup>.

**La implementación de ajustes por inflación en la tributación de las ganancias de capital se fundamenta en tres argumentos principales.** El primero es la equidad horizontal intertemporal, dado que individuos con la misma ganancia económica real pueden enfrentar cargas tributarias distintas dependiendo de la tasa de inflación durante el período de tenencia del activo<sup>19</sup>. El segundo es la eficiencia, pues al corregir la distorsión generada por la inflación, la indexación favorece una asignación más adecuada del capital, al basar las decisiones de inversión en rendimientos reales y no en valores nominales<sup>20</sup>. El tercero, y más relevante, es la mitigación de la tributación sobre ganancias nominales, que constituye el objetivo central del ajuste por inflación.

**No obstante, a pesar de sus fundamentos teóricos, este mecanismo enfrenta críticas que han alimentado el debate internacional sobre su pertinencia.** Una primera objeción es la complejidad administrativa y la carga de cumplimiento. El ajuste inflacionario exige cálculos detallados y un estricto control de registros, lo que incrementa los costos para contribuyentes y autoridades fiscales<sup>21</sup>. Incluso cuando estos mecanismos no resultan técnicamente complejos — como en el caso colombiano —, añaden pasos burocráticos y cálculos adicionales en un sistema que, entre otros principios, debería regirse por la simplicidad.

**Una segunda crítica apunta a las distorsiones económicas y al arbitraje.** En efecto, si solo ciertos ingresos de capital son indexados, se genera un tratamiento desigual que incentiva trasladar inversiones hacia activos beneficiados, no por razones de eficiencia económica sino por ventajas fiscales<sup>22</sup>. La literatura advierte que una indexación parcial puede profundizar las distorsiones del código tributario<sup>23</sup>. Idealmente, su aplicación debería abarcar todos los ingresos y gastos de capital, lo que implicaría una reestructuración sustancial del sistema tributario, incluyendo intereses y depreciaciones<sup>24</sup>.

**Una tercera crítica se relaciona con el efecto *lock-in* y la ventaja del diferimiento propios de los sistemas de realización, en los que las ganancias se gravan únicamente al momento de la venta del activo.** En Colombia, el impuesto sobre las ganancias de capital se basa en este principio, lo que ya otorga un beneficio fiscal significativo a los contribuyentes, pues incentiva a mantener activos apreciados para retrasar el pago del impuesto<sup>25</sup>. La literatura

<sup>17</sup> IMF. (2023). *Inflation Indexation in Public Finances: A Global Dataset on Current Practices*. WP/23/264.

<sup>18</sup> Adam, S. et al. (2024). *Capital gains tax reform*, Institute for Fiscal Studies.

<sup>19</sup> Advani, A. (2021). *Policy Forum: The Taxation of Capital Gains*, Canadian Tax Journal, 69(4).

<sup>20</sup> Sørensen, P. (2005). *Neutral Taxation of Shareholder Income*, International Tax and Public Finance.

<sup>21</sup> Office of Tax Simplification. (2020). *Capital Gains Tax review*.

<sup>22</sup> Gravelle, J. (2018). *Indexing Capital Gains Taxes for Inflation*, CRS.

<sup>23</sup> UNSAM. (2019). *Impacto del ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias y sus consecuencias por la falta de aplicación*.

<sup>24</sup> Auerbach, A. (1991). *Retrospective Capital Gains Taxation*, American Economic Review, 81(1).

<sup>25</sup> Hourani, D. et al. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, OECD.

económica ha señalado que este diferimiento genera ineficiencias al distorsionar las decisiones de inversión, ya que los contribuyentes pueden conservar activos menos productivos solo para evitar la tributación, en lugar de reinvertir en opciones más rentables<sup>26</sup>. En este contexto, si al diferimiento inherente se suma un ajuste por inflación que reduce la ganancia gravable, el incentivo a no vender los activos puede reforzarse aún más, incrementando el riesgo de asignaciones ineficientes del capital.

**Desde la perspectiva de la equidad, el tratamiento de las ganancias de capital resulta problemático.** En términos horizontales, se genera una desigualdad evidente, ya que los contribuyentes que perciben ingresos laborales suelen enfrentar una carga efectiva mayor que quienes obtienen rentas de capital, debido a las ventajas fiscales que estas últimas reciben<sup>27</sup>. En términos verticales, los principales beneficiarios son los individuos con mayores ingresos y patrimonios, que cuentan con la capacidad de recibir rentas financieras y aprovechar estos tratamientos preferenciales, lo que refuerza la concentración de la riqueza y limita el potencial redistributivo del sistema tributario<sup>28</sup>.

**Adicionalmente, la variabilidad de la inflación plantea un desafío adicional para la indexación.** Durante períodos de baja inflación, el mecanismo puede generar sobrecompensaciones, reduciendo artificialmente la base gravable y erosionando la recaudación; mientras que en contextos de alta inflación puede derivar en subcompensaciones, trasladando cargas excesivas a los contribuyentes<sup>29</sup>. La literatura muestra que estos efectos provienen de la rigidez de las reglas estáticas, que tienden a generar desalineaciones frente a variaciones en el nivel general de precios, lo que pone de relieve las limitaciones prácticas de la indexación y su capacidad reducida para garantizar neutralidad fiscal<sup>30</sup>. En particular, cuando la inflación es moderada o baja, el beneficio del diferimiento del impuesto sobre las ganancias de capital ya mitiga parcialmente el efecto inflacionario, por lo que un ajuste adicional por inflación puede volverse redundante o incluso excesivo, otorgando ventajas fiscales mayores<sup>31</sup>.

**Finalmente, una de las principales críticas al sistema tributario colombiano es el posible doble reconocimiento de la inflación.** Por un lado, la UVT se actualiza anualmente con base en el IPC para preservar el poder adquisitivo de los contribuyentes mediante la indexación de umbrales y valores fiscales. No obstante, este mecanismo coexiste con el componente inflacionario, que descuenta la inflación de determinados rendimientos e instrumentos financieros. Esta superposición de ajustes compromete la neutralidad tributaria, pues mientras la UVT ya corrige el efecto general de la inflación, el componente inflacionario introduce una segunda corrección para solo un tipo de ingreso, lo que puede traducirse en beneficios fiscales no previstos y en distorsiones de la equidad del sistema.

**De esta forma, puede concluirse que, los efectos adversos asociados al componente inflacionario superan ampliamente sus posibles ventajas.** En ese sentido, la eliminación del

<sup>26</sup> Auerbach, A. (1991). *Retrospective Capital Gains Taxation*, American Economic Review, 81(1).

<sup>27</sup> Hourani, D. et al. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, OECD.

<sup>28</sup> Advani, A. y A. Summers. (2020). *Capital Gains and UK Inequality*.

<sup>29</sup> Yoran, M., & Shimer, R. (1982). Adjusting Taxes for Inflation: The Impact of the Economic Recovery Tax Act. Boston College Law Review, 23(5).

<sup>30</sup> OECD. (2025). *Taxing capital gains: Country experiences and challenges*. OECD Taxation Working Papers, No. 72, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9e33bd2b-en>

<sup>31</sup> Cato Institute. (2025). Inflation Can Increase Capital Gains Tax Rate to Infinity. Cato at Liberty Blog. Recuperado el 7 de agosto de 2025, de <https://www.cato.org/blog/inflation-can-increase-capital-gains-tax-rate-infinity>

beneficio reduce las distorsiones económicas, inequidades, pérdida de recaudo y, en particular, el doble beneficio en el caso colombiano. En contraste, su permanencia refuerza la percepción de un sistema fiscal disfuncional, alejado de los estándares internacionales de eficiencia, equidad y simplicidad. En consecuencia, la eliminación del componente inflacionario se presenta como una medida justificada para simplificar el complejo sistema tributario colombiano, garantizar una mayor equidad y neutralidad y, al mismo tiempo, fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, esta medida permitiría incrementar el recaudo en \$421mm de pesos para el 2027.

### **Efectos inflacionarios potenciales de las medidas<sup>32</sup>**

**Las medidas contempladas en el presente Proyecto de Ley de Financiamiento podrían generar presiones al alza sobre la inflación.** Dichas presiones se podrían materializar a través de dos canales: un canal directo, relacionado con el posible aumento en los precios de los bienes y servicios finales que hacen parte de la canasta de consumo de los hogares, y un canal indirecto, que se materializaría a través de un incremento en los costos de ciertos insumos de las empresas, que podría transmitirse a los precios finales al consumidor<sup>33</sup>. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, las medidas relacionadas con la revisión del gasto tributario regresivo en IVA tendrían un efecto agregado de hasta 0,44pp sobre la inflación de 2026, de los cuales 0,35pp se materializarían a través del canal directo y 0,09pp a través del canal indirecto. Estos efectos pueden interpretarse como una cota máxima, dado que parten del supuesto de que los mayores impuestos se transmiten completamente al consumidor final.

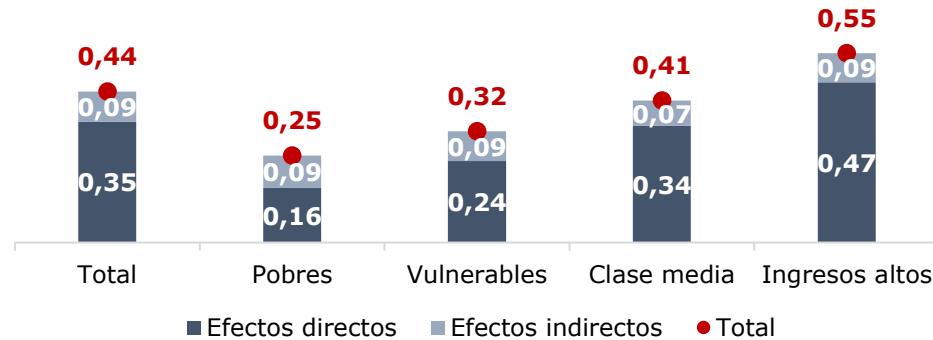
**Por nivel de ingreso, la medida tendría impactos de menor magnitud sobre los hogares pobres y vulnerables, teniendo en cuenta la menor participación de los bienes y servicios afectados por las modificaciones tributarias dentro de su consumo total.** En particular, los combustibles y los vehículos tienen una participación de 1,3% y 2,6% dentro de la canasta de consumo de los hogares pobres y vulnerables, respectivamente, mientras que para los hogares de ingreso medio y alto dicha participación es de 5,2% y 8,6%<sup>34</sup>. En ese sentido, el efecto para los hogares de menores ingresos de la economía se reduciría significativamente, lo que mitigaría los posibles impactos negativos sobre el bienestar de este segmento de la población.

### **Gráfico 6. Efecto inflacionario por nivel de ingreso (cota superior, pp)**

<sup>32</sup> Las estimaciones presentadas son resultado de un ejercicio de equilibrio parcial. El balance macroeconómico agregado del proyecto de reforma se presentará en la sección final de la exposición de motivos.

<sup>33</sup> Los efectos directos se estiman a través de los ponderadores de la canasta de consumo del Índice de Precios del Consumidor de cada subclase afectada, multiplicado por el cambio estimado en los precios finales de cada producto. El efecto indirecto se estima mediante la Matriz Insumo-Producto de 2019 para Colombia, la cual registra los encadenamientos productivos de la economía.

<sup>34</sup> Dichos bienes y servicios corresponden a las siguientes subclases del índice de Precios del Consumidor: vehículo particular nuevo o usado, combustible para vehículos, y servicios de alojamiento en hoteles.



Fuente: DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

**Es importante mencionar que los efectos inflacionarios relacionados con las medidas propuestas tendrían un impacto transitorio sobre la inflación de la economía, y pueden interpretarse como una cota superior.** Lo anterior teniendo en cuenta que la entrada en vigencia de las modificaciones tributarias resultaría en un incremento de única vez sobre los precios de las subclases afectadas. Además, como se mencionó anteriormente, los efectos presentados pueden interpretarse como una cota máxima del impacto, teniendo en cuenta que asumen que se da una transmisión completa de los precios de producción a los precios finales de los consumidores, y que las empresas no realizan una sustitución en su requerimiento de insumos. No obstante, la literatura sugiere que aumentos en el IVA solo se traspasan entre un 32% y un 40% a la inflación del consumidor<sup>35</sup>, por lo que los efectos inflacionarios de las modificaciones podrían ser significativamente inferiores a los estimados.

## II. Medidas en Renta, Patrimonio, Ganancias Ocasionales y Consumo orientadas al equilibrio fiscal

### Personas Naturales

**El IRPN fue modificado de forma estructural en la Ley 2277 de 2022, momento en el que se impusieron límites sobre las rentas exentas y deducciones especiales.** Así mismo, se realizó un esfuerzo por unificar las rentas líquidas de diferentes tipos de ingresos dentro de una misma cedula, de forma tal que se aplican tarifas similares a personas con ingresos de igual magnitud independiente de la fuente de recursos, favoreciendo así la equidad horizontal. Las medidas contenidas en la mencionada Ley impactaron a las personas de mayores ingresos.

**A pesar de los avances realizados en términos de progresividad del impuesto de renta de personas naturales, el nivel de desigualdad del ingreso en Colombia se mantiene elevado.** Esto exige una profundización del impacto de la política tributaria en este componente. El Gráfico 7 muestra como en los últimos cuantiles de ingreso los recursos derivados de ganancias

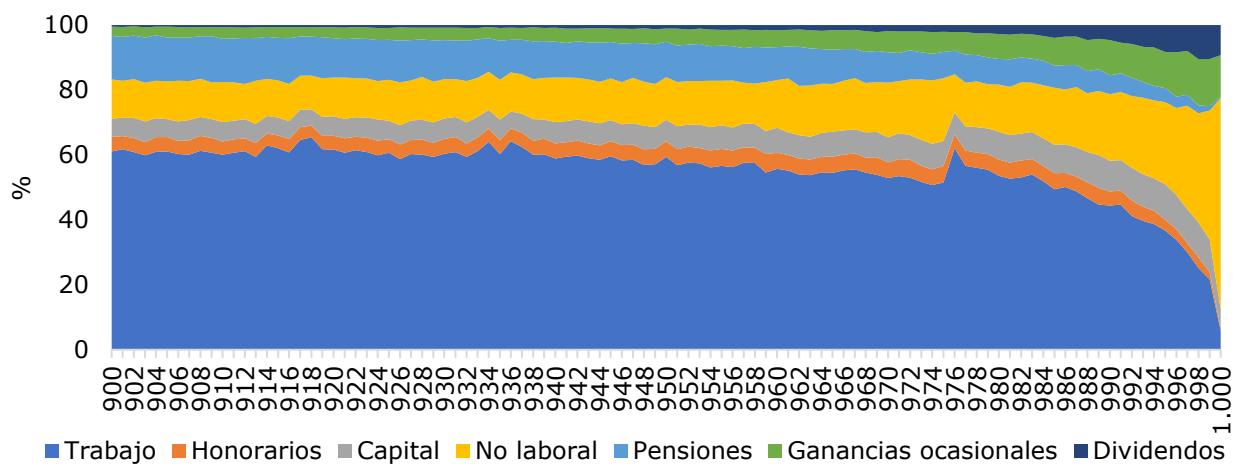
<sup>35</sup> Caicedo, E., Ramos, J. E., Rincón, H., & Zárate, H. M. (2025). *Traspaso del incremento de la tarifa del IVA sobre la inflación*. Banco De La República de Colombia.

ocasionales, rentas no laborales y dividendos aumentan de forma significativa su participación en el total de ingresos. En particular, en el 5% de los declarantes con mayores ingresos, las ganancias ocasionales tienen una representatividad promedio del 7,7%, mientras que en el total de los declarantes dichos recursos representan el 1,3% del total de rentas.

**Es por esto por lo que se propone incrementar la tarifa de ganancias ocasionales, en algunos casos, y la tarifa máxima del impuesto de renta de personas naturales.** Esto considerando que en los niveles más altos de ingreso las rentas no dependen principalmente de ingresos laborales, sino de ganancias ocasionales, rentas no laborales y dividendos. Por lo anterior, el aumento de 10pp en la tarifa de ganancias ocasionales y de 2pp en la tarifa máxima de la cedula general, beneficia la distribución del ingreso a la vez que genera recursos adicionales para garantizar el financiamiento de los recursos de inversión que permitirán cimentar el impulso a la actividad económica. En efecto, gravar las ganancias ocasionales y aumentar la tarifa de renta máxima permitirá combatir la inequidad vertical que puede afectar al sistema tributario colombiano, reduce la incidencia de la desigualdad en el ingreso medida según el Gini y aumenta el recaudo tributario para financiar otros fines del Gobierno.

**En esta línea, la literatura documenta los impactos que tienen las medidas impositivas de carácter progresivo a las personas naturales.** Acosta y Pienknagura (2021) exponen que un impuesto sobre la renta de las personas naturales, que sea progresivo y permita las captaciones de los deciles de mayores ingresos, podría incidir en el crecimiento y ayudar a mejorar la equidad. En consecuencia, avanzar en medidas que refuerzen la progresividad del impuesto de renta en Colombia se encuentra en línea con la evidencia teórica y con las mejores prácticas de tributación.

**Gráfico 71.** Distribución de ingresos brutos\* por cuantil de ingreso para 2023 (%)



**Nota:** No considera el costo incurrido para la generación de la renta.

**Fuente:** Cálculos propios con base en información DIAN.

## Aumento tarifa personas naturales

**Históricamente, Colombia ha presentado tarifas efectivas de tributación en el IRPN menores a las tarifas nominales establecidas en el Estatuto Tributario.** Según la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) la Tasa Efectiva de Tributación (TET) pagada en el decil superior era considerablemente menor a la tarifa estatutaria definida de 39%, lo que podría implicar que existían franjas fiscales demasiado amplias en el sistema tributario, o que los hogares más ricos percibían ingresos de fuentes con tarifas diferenciales, como dividendos y ganancias ocasionales.

**En la actualidad, esta brecha entre la tarifa nominal y la TET persiste, y representa un problema para la equidad y la progresividad del impuesto de renta,** pues otorga un beneficio proporcionalmente mayor a los contribuyentes de más altos ingresos. En consecuencia, el sistema termina siendo menos progresivo de lo previsto en la ley y refuerza desigualdades al permitir que quienes tienen mayor capacidad de pago aporten, en términos relativos, menos de lo que les correspondería.

**Con la información de agregados de la DIAN del año gravable 2023 se determina que la TET sobre la renta liquida<sup>36</sup> para el cuantil con ingresos más altos es de 9,8%<sup>37</sup>, una tarifa muy por debajo de la tarifa nominal.** Esto es particularmente negativo en un país como Colombia, en el que, como lo señalan Ávila y Londoño (2020)<sup>38</sup>, el 1% más rico de la población posee más del 40% de la riqueza total del país. En un cálculo adicional, se observa que la TET sobre los ingresos brutos<sup>39</sup> no crece de manera sostenida a lo largo de toda la distribución. Aunque la carga efectiva aumenta progresivamente en la mayoría de los cuantiles, en los tramos más altos la TET resulta incluso inferior a la de cuantiles inmediatamente anteriores. Este comportamiento confirma la pérdida de progresividad en el impuesto de renta, ya que los contribuyentes de mayores ingresos terminan aportando, en términos relativos, menos que otros con ingresos menores.

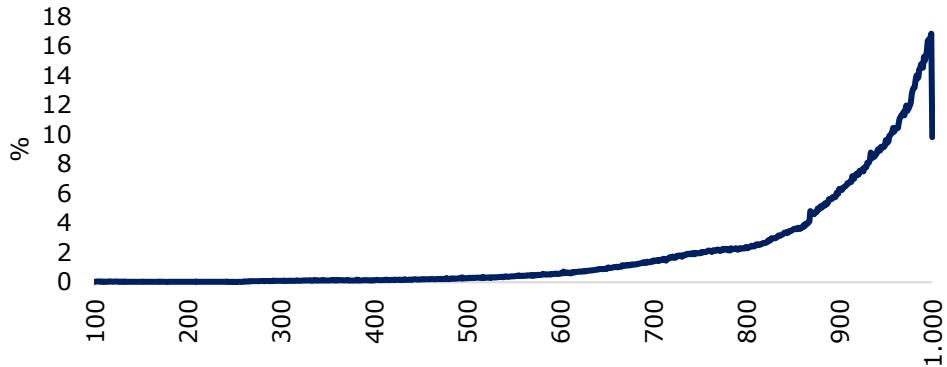
**Gráfico 8.** Tarifa efectiva de tributación sobre ingresos brutos por cuantil para 2023 (%)

<sup>36</sup> Se estima como la relación del impuesto a cargo sobre la renta liquida más los Ingresos No Constitutivos de Renta.

<sup>37</sup> Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

<sup>38</sup> Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review*.

<sup>39</sup> Los ingresos brutos incluyen las rentas de trabajo, rentas por honorarios y servicios personales, rentas de capital, rentas no laborales, rentas de pensiones del país y del exterior, rentas por dividendos e ingresos por ganancias ocasionales del país y del exterior.



**Nota:** La TET no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

**Fuente:** Cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de la DIAN.

**De este modo, el presente Proyecto de Ley propone elevar la tarifa marginal para rentas líquidas superiores a 1.700 UVT (Tabla 4), alcanzando una tarifa máxima de 41% para contribuyentes con ingresos superiores a 31.000 UVT.** En particular, esta medida busca fortalecer el carácter redistributivo del impuesto de renta mediante un incremento en la TET de los contribuyentes de mayores ingresos, así como reducir la brecha existente entre la tarifa efectiva y la tarifa nominal, garantizando que quienes concentran mayores ingresos contribuyan en una proporción acorde con su capacidad de pago. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, esta medida permitiría incrementar el recaudo en casi \$940mm de pesos en 2027.

**Tabla 4.** Umbrales y tarifas del impuesto de renta a personas naturales para el año gravable 2026

Rangos en UVT		Sin Ley de Financiamiento	Con Ley de Financiamiento
Desde	Hasta	Tarifa marginal	Tarifa marginal
0	1.090	0%	0%
1.090	1.700	19%	19%
1.700	4.100	28%	29%
4.100	8.670	33%	35%
8.670	18.970	35%	37%
18.970	31.000	37%	39%
31.000	70.000	39%	41%

**Fuente:** Cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de la DIAN.

### Ganancias ocasionales rifas y apuestas

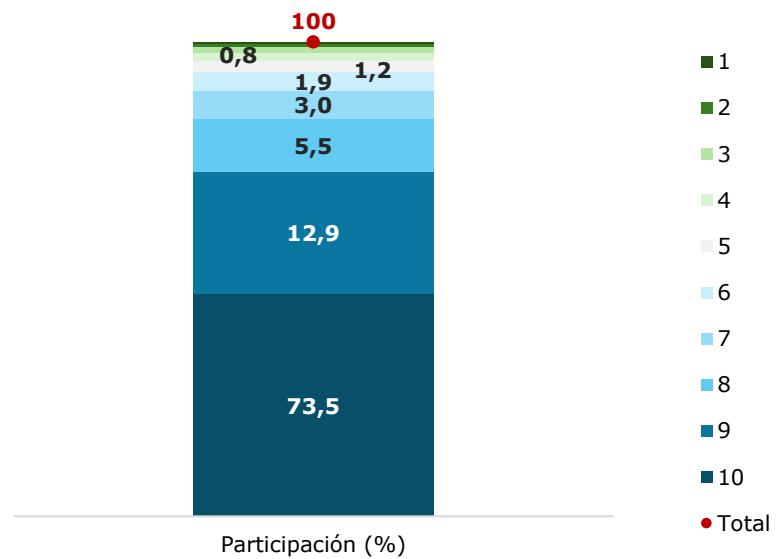
**En la actualidad, el impuesto de ganancias ocasionales es un tributo complementario al impuesto sobre la renta, que se declara en conjunto con este pero que se liquida de manera independiente.** A diferencia de las rentas ordinarias, las ganancias ocasionales cuentan con tarifas fijas y diferenciadas, establecidas en los artículos 315 a 317 del Estatuto Tributario. En particular, las ganancias ocasionales distintas de las loterías, rifas, apuestas y similares se gravan con una tarifa del 15%, mientras que las provenientes de dichas actividades están sujetas a una tarifa del 20%.

**Con la información de agregados de la DIAN para 2023 es posible determinar que las ganancias ocasionales, en general, se concentran en los hogares de mayores ingresos;** alrededor del 86,4% de estas rentas corresponden a los dos deciles de mayores ingresos de la población. Esto evidencia que, lejos de beneficiar principalmente a hogares de ingresos medios o bajos, las ganancias ocasionales refuerzan la concentración en la parte alta de la distribución del ingreso.

**El tratamiento de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares plantea oportunidades para mejorar la equidad y progresividad dentro del sistema tributario.** Desde una perspectiva técnica, gravar los ingresos provenientes de rifas y apuestas con tarifas reducidas implica una pérdida de progresividad, ya que corresponden a rentas con alta capacidad contributiva. Al no tratarse de ingresos recurrentes ni asociados a actividades productivas, su tributación más elevada no compromete la garantía del mínimo vital de quienes los reciben, ni genera desincentivos económicos en materia de inversión o empleo. En este sentido, mantener tarifas bajas para estos ingresos extraordinarios carece de justificación desde el punto de vista equitativo y termina debilitando el carácter redistributivo del sistema tributario.

**En línea con lo expuesto, el presente Proyecto de Ley propone incrementar la tarifa aplicable a las ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares a una tarifa del 30%.** De esta manera, se busca que quienes acceden a ingresos extraordinarios de alto monto contribuyan en mayor proporción, en coherencia con su capacidad de pago, y que el tratamiento tributario de estas rentas esté más alineado con los principios de equidad horizontal y vertical. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, esta medida permitiría incrementar el recaudo en \$215mm para 2026.

**Gráfico 9.** Distribución de las ganancias ocasionales según deciles de ingreso



**Fuente:** Cálculos DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de la DIAN.

## Impuesto al patrimonio

**El objetivo principal de un impuesto al patrimonio es impulsar la progresividad del sistema tributario al aumentar los recursos provenientes de los contribuyentes ubicados en la parte alta de la distribución de ingresos y riqueza.** De acuerdo con la OCDE (2024)<sup>40</sup>, la riqueza suele estar distribuida de forma más desigual que el ingreso, resaltando la necesidad de introducir impuestos que reduzcan la distorsión en la riqueza. Es por esto, que este impuesto se convierte en una herramienta poderosa que contribuye a mitigar la inequidad vertical al gravar progresivamente a los que más tienen. Se destaca que Colombia es un país altamente desigual, con una concentración del ingreso y la riqueza que está muy por encima de países similares (Alvarado & Londoño, 2014)<sup>41</sup>, impactando negativamente el crecimiento económico (OCDE, 2015)<sup>42</sup>. Además, el efecto de los impuestos y subsidios sobre la desigualdad es limitado, lo que representa un reto para el sistema tributario de Colombia.

**Al respecto, Colombia se ha ubicado como uno de los países con una mayor desigualdad de ingresos que, si bien ha disminuido, lo ha hecho de manera leve.** Un informe realizado por el UNPD (2025)<sup>43</sup> sobre desarrollo humano señala que, con la información disponible a 2023, Colombia figura como uno de los países con la peor distribución de ingresos, ubicándose de 74 a nivel global y de 8 entre los 33 países de América Latina. Adicionalmente, según datos del DANE, el índice Gini en Colombia se redujo levemente en el último año pasando de 0,553 en 2023 a 0,551 en 2024.

**Aunque se ha avanzado hacia un sistema que imponga una mayor carga tributaria a las personas de mayores ingresos mediante ajustes en el Impuesto de Renta a Personas Naturales (IRPN), en la práctica aún hay una brecha de equidad por cerrar.** Avila y Londoño (2020)<sup>44</sup> señalan que el 1% más rico de la población posee más del 40% de la riqueza total del país y, el bajo efecto de los impuestos en la corrección de este fenómeno se debe, en gran medida, a la erosión de la base gravable del IRPN posibilitada por el gran número de deducciones, descuentos y rentas exentas altamente regresivas. En esta línea avanzó la Ley 2277 de 2022, la cual redujo el límite de rentas exentas y deducciones especiales buscando aumentar la tributación de los contribuyentes ubicados en la parte alta de la distribución del ingreso.

**La mencionada Ley, introdujo nuevamente el impuesto al patrimonio para personas naturales, esta vez con vocación de permanencia.** Para 2024, dicho impuesto fue pagado por 32.397 contribuyentes, lo que implica que alrededor de 0,5% de los declarantes del impuesto de renta de personas naturales hacen parte de los contribuyentes del impuesto al patrimonio. Considerando la información presentada previamente en relación con la desigualdad de la riqueza y el ingreso en Colombia, junto

<sup>40</sup> OECD. (2024). Income and wealth inequalities, in Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.

<sup>41</sup> Alvarado, F. & Londoño, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*. 16, 31 (dic. 2014).

<sup>42</sup> OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. OCDE Publishing.

<sup>43</sup> United Nations Procurement Division. (2025). Human Development Report 2025

<sup>44</sup> Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review*.

con el bajo efecto que tiene la política tributaria en la corrección de dicho fenómeno, se proponen ajustes en el impuesto al patrimonio buscando una mayor efectividad.

**En particular, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento busca ampliar la base gravable del impuesto al patrimonio.** Esto con el fin de no solo mejorar la equidad vertical del actual sistema tributario colombiano, sino de aumentar el potencial redistributivo del Estado. En particular, se reduce el umbral de entrada al impuesto al patrimonio desde 72.000 UVT hasta 40.000 UVT, alcanzando así 105.332 contribuyentes que equivalen al 1,7% del total de declarantes del impuesto sobre la renta. Así mismo, se destaca que el Proyecto de Ley incluye nuevos umbrales para la población con mayor patrimonio, modificando las tarifas y manteniendo la marginalidad (Tabla 3). En particular, se aplica una tarifa del 0,5% para el umbral de 40.000 UVT hasta los 70.000 UVT y se crea el umbral de 240.000 UVT a 2.000.000 UVT con una tarifa de 3%. Desde este último en adelante, se aplica una tarifa marginal de 5%. Vale la pena mencionar que, dada la operatividad de las tarifas marginales, la tarifa efectiva de tributación es menor a la tarifa marginal de cada umbral y va a depender del patrimonio efectivo del contribuyente. Lo anterior permitiría profundizar los impactos positivos del impuesto al patrimonio sobre la distribución de la riqueza, al aumentar la tributación sobre el 0,1% de la población con mayores activos.

**Tabla 3.** Umbrales y tarifas del impuesto al patrimonio año gravable 2026

	Umbrales en UVT		Tarifa Marginal	Tarifa Efectiva de Tributación*	No. Contribuyentes
	Desde	Hasta			
>	0	40.000	0,0%	0,0%	595
>	40.000	70.000	0,5%	0,2%	76.062
>	70.000	120.000	1,0%	0,5%	17.231
>	120.000	240.000	2,0%	1,3%	8.422
>	240.000	2.000.000	3,0%	2,8%	2.956
>	2.000.000	$\infty$	5,0%	3,2%	66
<b>Total</b>					<b>105.332</b>

**Fuente:** Estimaciones DGPM-MHCP.

**Nota:** \*Para el cálculo de la tarifa efectiva de tributación se asume que en 2026 la UVT tendrá un valor de \$52.040 (conforme al supuesto de inflación del MFMP 2025). Asimismo, se considera que el patrimonio en cada umbral corresponde a su límite superior; en el caso del último umbral, se supone un patrimonio equivalente a 2.500.000 UVT.

**Una ampliación progresiva del impuesto al patrimonio, como la que se propone, impulsará una mayor dinámica económica y un uso más eficiente de los recursos.** Esto promoverá la equidad vertical y evitirá la concentración de la riqueza en manos de unos pocos (Piketty, 2014)<sup>45</sup>. De igual modo, al aumentar los costos asociados con la acumulación de bienes que no contribuyen al desarrollo económico, se incentivará a los propietarios a redistribuir sus recursos hacia inversiones más productivas,

<sup>45</sup> Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

mejorando la asignación de capital en la economía (Roca, 2009)<sup>46</sup>. Este enfoque no solo busca reducir la desigualdad, sino también estimular un crecimiento económico más inclusivo y sostenible.

**Una distribución más equitativa de la riqueza ofrece múltiples beneficios para el país.** Entre estos se destacan una menor vulnerabilidad económica, mayores oportunidades productivas, mejores posibilidades de movilidad social y una mayor equidad política (Jiménez, Lorenzo, Mahon, & Viñales, 2021)<sup>47</sup>. Ampliar la base gravable del impuesto al patrimonio en Colombia podría permitir una distribución más justa de la riqueza entre su población, lo que ayudaría a suavizar el consumo a lo largo del tiempo. Esto haría que períodos de crisis económica, como el vivido durante la pandemia, sean menos perjudiciales para los sectores más vulnerables de la sociedad. Lo anterior, contribuye a estabilizar el recaudo tributario en períodos de caída súbita del recaudo tributario.

## Personas Jurídicas

### Igualar condiciones de la sobretasa de Carbón

**Se propone igualar las condiciones para la aplicación de la sobretasa entre los sectores de carbón y petróleo, incluyendo la convergencia de tarifas.** Actualmente, la sobretasa del impuesto de renta para las actividades de extracción de carbón (hulla y lignito) y para la extracción de petróleo crudo se encuentra definida con metodologías y umbrales diferenciados, pese a que ambos sectores comparten características estructurales similares: alta rentabilidad en períodos de precios internacionales favorables, explotación de recursos no renovables, y un impacto ambiental y social significativo en sus áreas de operación. Esta asimetría en el diseño de la sobretasa implica que, para niveles de precios equivalentes en sus respectivos mercados internacionales, la contribución relativa de cada sector al financiamiento del Estado puede diferir de manera sustancial, lo que reduce la equidad horizontal del sistema tributario.

**La diferenciación podía justificarse, en parte, bajo la propuesta incluida en la Ley 2277 de 2022 que prohibía la deducción de regalías en el impuesto de renta.** Esto generaba una mayor carga impositiva para el sector carbonífero frente al petrolero debido a la dinámica del pago de regalías para quienes pagaban en especie o en dinero. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-489 de 2023, declaró inexistente esta disposición al considerar que vulneraba el principio de equidad tributaria al gravar las regalías como si fueran utilidades. La Corte precisó que las regalías constituyen un pago obligatorio y no una erogación discrecional, por lo que no incrementan el patrimonio del contribuyente. Asimismo, señaló que el tratamiento diferenciado entre quienes pagan regalías en especie y quienes lo hacen en dinero no estaba sustentado en la capacidad contributiva de los obligados. En consecuencia, desaparece el fundamento normativo que justificaba un tratamiento desigual en la sobretasa de estos dos sectores.

---

<sup>46</sup> Roca, J. (2009). Tributación directa en Ecuador, Evasión, equidad y desafíos de diseño. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

<sup>47</sup> Jiménez, J. P., Lorenzo, F., Mahon, J., & Viñales, G. (2021). *Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina: nuevas oportunidades y viejos desafíos*. Laboratorio Fiscal y Tributario Uruguay.

**La justificación para igualar las condiciones de la sobretasa en ambos sectores radica en que tanto el petróleo como el carbón forman parte de industrias extractivas con alta capacidad de generación de rentas.** Esto especialmente notorio cuando los precios internacionales superan ciertos umbrales. En estas circunstancias, es posible para el Estado captar una mayor porción de dichas rentas sin comprometer la viabilidad económica de las empresas, dado que la sobretasa se activa únicamente en contextos de alta rentabilidad y se desactiva en períodos de precios bajos. Este diseño progresivo asegura que el tributo sea contracíclico, evitando cargas adicionales en momentos de menor actividad económica.

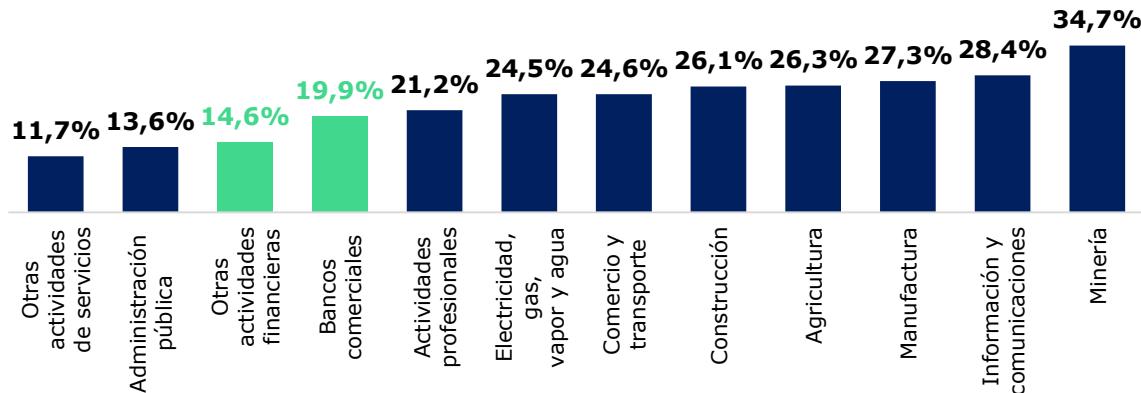
**Adicionalmente, la explotación de hidrocarburos y carbón genera externalidades negativas en materia ambiental, climática y social que requieren ser compensadas.** Lo anterior, a través de recursos fiscales suficientes para financiar políticas de mitigación, reconversión laboral y desarrollo sostenible en las regiones productoras. Mantener un tratamiento desigual entre ambos sectores dificulta la implementación de una política coherente de captura de rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables, y puede generar distorsiones en la asignación de recursos o incentivos tributarios implícitos que no responden a criterios de equidad ni eficiencia. De este modo, la propuesta de unificar los criterios de la sobretasa, igualando los percentiles de activación y las tarifas adicionales en función de los precios internacionales, garantiza que la carga tributaria se distribuya de forma equitativa entre sectores con condiciones económicas comparables. Este ajuste también contribuye a los objetivos fiscales del Gobierno al ampliar la estabilidad y previsibilidad del recaudo, fortaleciendo la sostenibilidad financiera y permitiendo una mejor planificación de la inversión pública, en especial en programas sociales esenciales y en la transición energética.

**Finalmente, es importante destacar que la medida se concentra exclusivamente en actores del sector con mayor capacidad de pago.** Esto porque el umbral de aplicación de la sobretasa limita el gravamen a personas jurídicas con rentas gravables iguales o superiores a 50.000 UVT (aprox. 2.490 millones de pesos del 2025), lo que previene impactos adversos sobre pequeñas y medianas empresas del sector. De esta forma, la equiparación de la sobretasa para petróleo y carbón promueve justicia fiscal, neutralidad tributaria y coherencia en la política de gestión de recursos naturales.

## Sobretasa a instituciones financieras

**La Ley 2277 de 2022 extendió hasta 2027 la sobretasa de 5pp aplicable a instituciones financieras con el propósito de equiparar las condiciones tributarias entre los distintos sectores económicos.** En particular, esta reforma tributaria buscaba equilibrar la carga impositiva, la cual no se distribuye de manera homogénea debido a la existencia de un amplio conjunto de beneficios fiscales, regímenes especiales para diferentes tipos de zonas francas y zonas económicas especiales, así como para sectores específicos como las industrias creativas, la hotelería, ciertas actividades agrícolas, la construcción, algunos servicios culturales, entre otros, que gozan de tarifas reducidas en el impuesto de renta.

**Gráfico 10.** Tasas efectivas de tributación del impuesto de renta por sector, 2024



Fuente: cálculos MHCP con información DIAN.

**A pesar de los esfuerzos realizados, aún existe espacio para fortalecer la equidad tributaria entre los distintos sectores económicos.** Como se observa en el Gráfico 10, a pesar de los ajustes introducidos por la reforma, estas entidades continúan ocupando una posición relativamente favorable en términos de carga efectiva. De hecho, el sector financiero y los bancos comerciales se ubican en la tercera y cuarta posición, respectivamente dentro de las tarifas efectivas de tributación en renta que asumen los distintos sectores económicos.

**Lo anterior plantea la necesidad de tomar medidas orientadas a reducir las asimetrías entre sectores y asegurar un aporte más balanceado del sector financiero a las finanzas públicas.** En este sentido, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento propone incrementar la sobretasa aplicable a las instituciones financieras, pasando de 5pp a 15pp adicionales sobre la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementarios. Así mismo, se propone mantener la sobretasa de forma permanente, en la medida que los beneficios tributarios y, por consiguiente, la baja tarifa efectiva no son factores temporales. Con esta disposición, se estima un recaudo adicional de \$1,2bn en 2026, cifra que alcanzaría aproximadamente \$2,9bn en 2030.

### Impuesto nacional al consumo

**El impuesto nacional al consumo fue creado por la Ley 1607 de 2012 como una respuesta al bajo cumplimiento tributario del IVA.** Desde su concepción, el impuesto al consumo ha respondido a la necesidad de reemplazar al IVA en sectores que operan mayoritariamente en el segmento informal, como los restaurantes y bares<sup>48</sup>. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, estas actividades, al igual que otras con presencia mayoritaria de negocios pequeños, no cobran IVA sobre sus ventas ni incurren en el pago de este impuesto, debido a que la mayoría de sus insumos son adquiridos en el mercado informal.

**En este sentido, el diseño original planteado en la Ley 1607 contemplaba que el impuesto al consumo sería equivalente a la tarifa de IVA vigente en ese momento<sup>49</sup>.** En consecuencia, se determinó que el impuesto al consumo presentaría una tarifa general del 8%, la

<sup>48</sup> OCDE. (2021). *Comisión de expertos en beneficios tributarios*.

<sup>49</sup> Para más información, ver la sección "Impuesto al consumo" de la exposición de motivos de la Ley 1607 de 2012.

mitad de la tarifa de IVA, considerando que el impuesto al consumo no cuenta con la posibilidad de incorporar descontables, por lo que se estableció como equivalente a la tarifa general de IVA de 16% vigente en ese momento. Así mismo se estableció una tarifa máxima de 16% (equivalente a la tarifa general de IVA de ese momento) para bienes considerados de "lujo", entre los cuales se incluyen los vehículos de alto valor, tales como automóviles, motos de alto cilindraje, yates, barcos y aeronaves.

**No obstante, la equivalencia del impuesto al consumo con el IVA presenta dificultades debido a los cambios normativos incorporados en el régimen de IVA en 2016.** En particular, se destaca que la Ley 1819 de 2016 dispuso el incremento de la tarifa nacional de IVA, la cual pasó del 16% al 19%. Incompatiblemente, la Ley 1819 no presentó modificaciones en el diseño del impuesto al consumo, y debido a que la Ley 1607 no lo indexó de forma explícita a la tarifa del IVA, actualmente existe una disparidad que evita que este impuesto sea un sustituto directo del IVA en algunos sectores.

**De esta forma, el presente Proyecto de Ley propone el incremento de las tarifas del impuesto al consumo, con el objetivo de lograr coherencia con la estructura tarifaria del IVA.** En particular, se plantea elevar la tarifa máxima del 16% al 19%, en línea con la tarifa general del IVA. Con estas modificaciones, se busca retomar el objetivo original que motivó la creación del impuesto al consumo, al tiempo que se incrementa el recaudo de bienes y servicios de "lujo". De acuerdo con estimaciones realizadas por la DIAN, la implementación de esta propuesta permitiría incrementar el recaudo en aproximadamente \$110mm para el año 2026.

### **Impuesto al consumo para servicios de esparcimiento, culturales y deportivos**

**Actualmente el artículo 476 del Estatuto Tributario establece que los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos son excluidos del impuesto sobre las ventas.** Esta exclusión, si bien busca fomentar el acceso a estas actividades, en la práctica beneficia de manera desproporcionada a los hogares de mayores ingresos. La asistencia a conciertos, eventos deportivos, espectáculos culturales y actividades recreativas de carácter comercial está altamente concentrada en los deciles superiores de ingreso, mientras que los hogares de menores recursos destinan una proporción marginal de su gasto a estos servicios. En efecto, según las ponderaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicadas por el DANE, el consumo de servicios recreativos y de servicios prestados por escenarios deportivos representan el 0,43% y 0,52% de la canasta total de consumo de los hogares de ingresos altos, respectivamente. En contraste, para los hogares en condición de vulnerabilidad y pobreza, estas proporciones para servicios recreativos se ubican en 0,12% y 0,09% respectivamente, y en 0,02% para servicios prestados por escenarios deportivos en ambos niveles de ingreso.

**En los últimos años se ha evidenciado un cambio en las dinámicas de consumo de los hogares, donde la participación del gasto en recreación y cultura ha incrementado significativamente.** Mientras que en el 2019 la participación del rubro de recreación y cultura era de 6,3% sobre el gasto total de los hogares, en 2024 aumentó en 4,0pp, ubicándose en 10,2%. En consecuencia, dado que los hogares de ingresos altos son los principales consumidores de estos servicios y el gasto en ocio esté aumentando, mantener la exclusión vigente implica destinar un gasto tributario significativo a un segmento de la población que no enfrenta

restricciones económicas para asumir el pago del impuesto, lo que la convierte en una medida que no contribuye a los objetivos de equidad y eficiencia del sistema tributario colombiano.

**Además, la exclusión del IVA en estos servicios mantiene un beneficio costoso y poco efectivo para ampliar el acceso a servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.** La evidencia muestra que la reducción de precios no elimina las barreras reales que enfrentan los hogares de bajos ingresos, principalmente asociadas con disponibilidad de tiempo (Machado et al., 2017)<sup>50</sup>. En este sentido, otro tipo de políticas como programas focalizados pueden ser más eficientes en la inclusión cultural y deportiva para los hogares de bajos ingresos.

**Por esta razón, se propone gravar estos servicios con una tarifa del impuesto al consumo del 19% para entradas a este tipo de eventos que superen los \$500.000.** Este cambio no busca desincentivar la actividad cultural o deportiva, sino garantizar que quienes participan en eventos de alto valor económico contribuyan, de manera proporcional, al financiamiento de las políticas públicas. Adicionalmente, la medida se acompaña de la continuidad de programas de acceso y estímulos dirigidos a poblaciones vulnerables y a expresiones culturales comunitarias, en línea con lo establecido en el apartado *Garantía del disfrute y ejercicio de los derechos culturales para la vida y la paz* del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026<sup>51</sup>. De esta manera, se garantiza que el propósito de democratizar la cultura y el deporte no se vea comprometido. Así, se avanza hacia un régimen tributario más equitativo y con mayor capacidad para generar ingresos sostenibles.

**Además, en los últimos años los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos han adquirido mayor relevancia en la economía colombiana, siendo uno de los principales impulsores del crecimiento económico.** Estos servicios hacen parte de la actividad económica de arte, entretenimiento y recreación, la cual ha pasado de tener un crecimiento real promedio de 3,4% entre 2006 y 2020, a una tasa promedio de 20,3% entre 2021 y 2024. Esta dinámica evidencia la solidez que tiene el sector para contribuir de manera más equitativa al sistema tributario sin comprometer su sostenibilidad económica. De acuerdo con estimaciones de la DIAN, la medida generaría recursos adicionales por \$110mm de pesos en 2026.

### Importaciones de bajo costo – *minimis*

**A pesar de que la importación de todo tipo de bienes o servicios se encuentra sujeta al pago de IVA, la importación de productos de bajo costo, *minimis*<sup>52</sup>, se encuentra exenta del pago de este impuesto al momento de ingresar al país.** Esta medida, fue incorporada por medio de la Ley 1607 de 2012 como reflejo de una práctica ampliamente usada en su momento a nivel internacional, y que permitía reducir el costo de recaudo del IVA. De acuerdo con la OCDE<sup>53</sup>, en años donde las mercancías de

<sup>50</sup> Machado, A. F., Golgher, A. B., Diniz, S., & Gama, L. C. D. (2017). Consumption of cultural goods and services and time allocation in Brazil. *Nova Economia*, 27(1), 35–63.

<sup>51</sup> Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. Bogotá D.C.: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

<sup>52</sup> Corresponde a la importación de bienes de tráfico postal, envíos urgentes o envíos de entrega rápida con valor inferior a USD \$200, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral j del artículo 428 del ET.

<sup>53</sup> OECD. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

bajo costo representaban una pequeña proporción del comercio total, la importación de *minimis* por medio del sistema arancelario tradicional generalmente implicaba mayores costos relativos a los beneficios percibidos por el recaudo del impuesto.

**No obstante, el incremento acelerado del comercio minorista (*retail*) digital durante los últimos años, se ha traducido en un aumento del costo por la exención del IVA a los *minimis*.** Gracias al auge reciente del *retail* digital, se ha observado un incremento acelerado del comercio de productos de bajo costo por medio de internet, especialmente por parte de negocios localizados en jurisdicciones donde no causan el pago de IVA<sup>54</sup>. Lo anterior, se traduce en la disminución de la equidad horizontal con empresas domésticas, la cuales enfrentan una desigualdad de condiciones debido al pago de impuestos al interior del país. De acuerdo con la Acción 1 del programa BEPS<sup>55</sup>, este es una problemática que requiere ser atendida para equiparar los costos y beneficios del recaudo de IVA a nivel internacional.

**En consecuencia, durante los últimos años, varios países han optado por la eliminación de la exención del IVA a los *minimis*, incrementando el recaudo y eliminando las distorsiones que esta exención genera.** En particular, se resalta que desde 2018, países como Australia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza, Reino Unido y la Unión Europea han eliminado o modificado la exención a los *minimis*, con el objetivo de igualar las condiciones entre comercio *retail* doméstico y el *retail* por medio de canales virtuales. Asimismo, existen ejemplos recientes de países que también han implementado la eliminación de la exención a la importación de productos de bajo costo, como el caso Estados Unidos, en donde existía una exención de IVA a la importación de *minimis* por valor inferior a los USD \$800<sup>56</sup>. En la actualidad, de acuerdo con el estudio *Consumption Tax Trends 2024* de la OCDE<sup>57</sup>, solo 10 países de una muestra de 37 presentan algún tipo de exención en la importación de *minimis*, entre los cuales Colombia resalta por presentar el segundo umbral más alto (USD \$200), solo superado por Costa Rica (\$500).

**De esta forma, el presente Proyecto de Ley propone la derogación del numeral j del artículo 428 del ET, eliminando así la exención de IVA a la importación de *minimis*.** Con esta modificación, se busca eliminar las distorsiones negativas de esta exención sobre el comercio local, así como fortalecer el recaudo del IVA al interior del territorio nacional. De acuerdo con estimaciones realizadas por la DIAN, la implementación de esta propuesta permitiría incrementar el recaudo en aproximadamente \$640mm para el año 2026.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> OECD. (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264241046-en>.

<sup>56</sup> De acuerdo con la Ley 119-21, sección 70531, la eliminación de la exención del IVA a las importaciones de bajo costo será efectiva a partir del 1 de julio de 2027. Adicionalmente, se crean multas por un valor de USD \$5.000 por el no cumplimiento de esta disposición, y de USD \$10.000 por reincidencia.

<sup>57</sup> OECD. (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en>.

## II. Medidas Para El Equilibrio Fiscal Enfocadas en el Mejoramiento del Medio Ambiente, la Salud Pública y otras disposiciones

### Generación con Fuentes no Convencionales de Energía

**La transición energética se ha concebido como parte de la agenda del Gobierno nacional, ya que el cambio climático representa una amenaza para la vida en el planeta.** Esta condición incluye efectos tangibles sobre el desarrollo económico debido a sus efectos en la pobreza, infraestructura y productividad de diversos sectores. En respuesta, Colombia ha intensificado su compromiso con la descarbonización, como lo demuestra su participación en varios acuerdos internacionales, incluyendo el Acuerdo de París<sup>58</sup>, que busca controlar el aumento de la temperatura global. Además, Colombia ha establecido una Contribución Determinada a Nivel Nacional<sup>59</sup> (NDC por sus siglas en inglés) incondicional, centrada en la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>, y se ha comprometido a alcanzar la neutralidad de carbono para 2050. Para cumplir con estos objetivos, se han implementado diversas políticas, incluido el fomento del uso, la gestión eficiente y la producción de energía a partir de fuentes no convencionales de energía (FNCE).

**A estos esfuerzos se suman los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida".** Este plan impulsa los proyectos de energía basados en fuentes no convencionales como una estrategia clave para transformar la matriz energética del país. Dichos proyectos no solo buscan diversificar las fuentes de energía, sino también fortalecer la sostenibilidad ambiental y promover una economía más resiliente y competitiva a nivel global. Un claro reflejo de este compromiso es el avance significativo que ha logrado el Gobierno nacional en materia de transición energética. Durante el periodo de gobierno, la capacidad neta de Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCR) pasó de 0 gigavatios a 1,9 gigavatios, lo que representa un hito en la diversificación de la matriz energética del país.

**Así mismo, la posición geográfica de Colombia le otorga una ventaja mundial única para aprovechar fuentes de energía renovable, como el viento, el sol, el agua, la biomasa, el calor geotérmico y las energías oceánicas.** Esta ventaja competitiva brinda al país la oportunidad de liderar en la adopción de tecnologías limpias y contribuir de manera significativa a los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático. En este sentido, el presente Proyecto de Ley propone dos medidas importantes en esta materia: *i)* los declarantes del impuesto de renta que realicen inversiones en proyectos de generación de energía a partir de fuentes no convencionales, certificados por la UPME, podrán emitir bonos de transición energética que

<sup>58</sup> Tratado de carácter internacional firmado en 2015 que tiene el objetivo de limitar el calentamiento global y reducir las emisiones de gas de efecto invernadero que provocan aumentos en la temperatura global. Se reconoce como un hito multilateral donde todos los países se unen en pro de combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos. Dentro de dichos países se suscribieron los que representan alrededor del 98% de la emisión de gases de efecto invernadero como China, Estados Unidos, países de la Unión Europea, entre otros.

<sup>59</sup> Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) son compromisos climáticos que cada país establece en el marco del Acuerdo de París, detallando sus acciones para cumplir con el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global. La NDC de Colombia está disponible en el siguiente enlace: informe actualización contribución determinada Colombia NDC 2020.

permiten deducir el 50% de la inversión en un periodo de hasta 15 años, pudiendo ceder ese beneficio a terceros bajo ciertas condiciones especificadas en la normativa, y *ii)* cambiar la exclusión de IVA por una exención a los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados que se destinan a la preinversión e inversión de proyectos de generación de energía con fuentes no convencionales.

### **Bono fiscal por inversiones en Proyectos de Generación**

**La Ley 1715 de 2014 fue implementada con el objetivo de promover el uso de fuentes de energía no convencionales, especialmente las renovables, en Colombia.** En este sentido, los actores tradicionales del mercado, que ya disponen de una infraestructura establecida y operaciones rentables, denominados incumbentes se benefician de inmediato de los incentivos fiscales y beneficios ofrecidos por la Ley. Estos incentivos incluyen exenciones tributarias, deducciones en el impuesto sobre la renta y otros beneficios económicos, los cuales les permiten reducir costos y ofrecer precios de energía eléctrica más competitivos. De esta manera, los agentes consolidados obtienen una ventaja significativa al aplicar estos beneficios desde el inicio de sus operaciones.

**Las nuevas empresas en el mercado de energías renovables enfrentan barreras para aprovechar desde el inicio los incentivos de la Ley, especialmente en el impuesto de renta, dado que operan con pérdidas fiscales en las fases tempranas de sus proyectos.**

Esta limitación eleva sus costos y afecta su competitividad frente a los agentes consolidados, que ya aprovechan los incentivos tributarios. Aunque algunos nuevos inversores buscan asociarse con incumbentes para superar esta desventaja, esta estrategia puede ser costosa y no siempre efectiva. La falta de suficientes socios estratégicos y la dificultad para beneficiarse completamente de la deducción especial del 50% pueden restringir la competencia y limitar la diversificación del mercado eléctrico en Colombia, lo que impide la entrada de nuevos actores y el desarrollo de proyectos innovadores, cruciales para la transición energética y el desarrollo sostenible del sector.

**En este contexto, el Proyecto de Ley propone la creación de un Bono de Transición Energética, dirigido a todas las empresas que realicen inversiones que califiquen dentro de los criterios de la Ley 1715 de 2014.** Estos bonos darán el derecho a deducir el 50% de la inversión efectivamente realizada, y podrán ser negociados libremente en el mercado. El objetivo es expandir la capacidad de generación de energía en el país en los próximos años. Para lograrlo, es crucial incentivar la participación tanto de nuevos como de antiguos agentes, asegurando que todos puedan beneficiarse equitativamente de los incentivos de la Ley 1715 de 2014. En este sentido esta propuesta está diseñada para fomentar precisamente los proyectos que Colombia necesita para diversificar la matriz energética.

**Más allá de las condiciones de desventaja que enfrentan los nuevos actores en el mercado energético, y que justifican la propuesta acá descrita, es importante destacar la decisión del Gobierno de avanzar en una nueva matriz energética para el país.** En ese sentido, el Plan Energético Nacional 2022 – 2052 (PEN) de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) explora distintos escenarios alternativos para el sector energético de Colombia

en el largo plazo<sup>60</sup>, los cuales se construyen con base en supuestos de iniciativas tecnológicas dirigidas a cumplir los objetivos del sector energético en términos de seguridad, competitividad y sostenibilidad del sistema. En particular, en el escenario más conservador del PEN 2022 – 2052 (actualización) se espera que Colombia adopte medidas progresivas para diversificar su matriz energética, mitigar el cambio climático y promover el uso eficiente de la energía<sup>61</sup>, lo cual sería consistente con unas necesidades de inversión para la implementación de las iniciativas propuestas de cerca de \$1.100 billones de pesos en todo el periodo estimado. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda<sup>62</sup>, estas necesidades de recursos serían consistentes con una inversión adicional de \$2,4 billones en 2025 y \$1,6 billones en 2026, equivalente a 0,1% del PIB estimado<sup>63</sup> para ambos años. En línea con lo anterior, dicha inversión adicional estimada sería la base para el otorgamiento de los bonos para la inversión en fuentes no convencionales de energía (FNCE) propuesta en esta medida.

### **Exención de IVA para generación de energía con fuentes no convencionales**

**La Ley 1715 de 2014 estableció varios beneficios tributarios para la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.** Específicamente en la normatividad vigente se establece que los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados que se destinen a la preinversión e inversión, para la producción y utilización de energía a partir de las FNCE se encuentran excluidos de IVA. Sin embargo, se ha evidenciado que las empresas nacionales enfrentan sobrecostos debido a este beneficio, ya que no pueden recuperar el IVA pagado por sus insumos en la cadena de producción. Esto limita el desarrollo de la competitividad de este sector en el país, ya que la importación resulta ser más costo-eficiente que la producción de estos bienes o servicios en el mercado nacional.

---

<sup>60</sup> Estos escenarios cuales cuentan con estimaciones de la estructura de la matriz energética por el lado de la oferta y de la demanda de cada tipo de energético hasta 2052. Es importante resaltar que los escenarios energéticos de largo plazo no constituyen un pronóstico definitivo del futuro, por lo que no puede asignarse una probabilidad de cumplimiento a ninguna de las trayectorias evaluadas. Si bien estas estimaciones son la información más actualizada de las perspectivas del sector energético del país, existe un importante nivel de incertidumbre sobre la materialización de estos escenarios.

<sup>61</sup> El escenario de “actualización” del PEN 2022 – 2052 se encuentra alineado con las tendencias mundiales y asume que se realizan avances significativos en la actualización de tecnologías de producción, transporte y uso de energía, así como en la adopción de medidas graduales orientadas a la diversificación de la matriz energética, la mitigación del cambio climático y el uso eficiente de la energía. En este escenario, se espera que Colombia adopte medidas progresivas para diversificar su matriz energética, mitigar el cambio climático y promover el uso eficiente de la energía, lo que llevaría a la oferta de FNCE a registrar un crecimiento promedio de 4,9% entre 2024 y 2052, representando un 34,1% de la producción de energía en 2052. Las fuentes de energía no convencionales (FNCE) corresponden a biomasa, biocombustible, hidrógeno, y otras FNCE, como la solar, eólica y geotérmica.

<sup>62</sup> Las estimaciones de inversión en FNCE se realizan con base en los datos de oferta energética e inversión del escenario de Actualización del PEN 2022 – 2052. Para esta última no se cuenta con una distinción entre aquella inversión destinada a las iniciativas de demanda y la destinada a las iniciativas de oferta. Por ende, el ejercicio supone que toda la inversión se encuentra destinada a las medidas para la ampliación de la oferta, y que se canaliza en su totalidad a la oferta de fuentes de energía no convencionales, teniendo en cuenta que en el escenario estudiado la oferta de energéticos convencionales (carbón, energía eléctrica, hidro-generación, gas natural y petróleo y derivados) muestra un crecimiento negativo a lo largo de todo el periodo estudiado. En línea con lo anterior, los montos estimados de inversión y los efectos fiscales de la medida pueden entenderse como una cota máxima de su potencial impacto. Finalmente, para determinar el valor anual de la inversión, se asume que el valor total de inversión requerido en el largo plazo (\$1.100 billones de pesos) se reparte de manera proporcional a la oferta de energéticos no convencionales estimada en el PEN 2022 – 2052 para cada año.

<sup>63</sup> Con base en el PIB nominal en pesos proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025.

**Como consecuencia, las empresas locales enfrentan una desventaja competitiva, lo que no solo desalienta la producción interna, sino que también incentiva a exportar la producción nacional.** Esta situación genera una dependencia creciente de los mercados externos y debilita la capacidad del país para desarrollar una industria robusta y autosuficiente en esta materia. Además, la falta de competitividad nacional tiene afectaciones sobre las oportunidades de empleo y sobre el crecimiento económico, impidiendo que Colombia aproveche plenamente su potencial en el sector de las energías renovables. Por lo tanto, resulta crucial revisar y ajustar la política para asegurar que los beneficios tributarios realmente fortalezcan la producción nacional y promuevan un desarrollo sostenible y competitivo del sector energético en línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del país y de la agenda del Gobierno en la materia.

**Para eliminar esta distorsión el presente Proyecto de Ley propone cambiar la exclusión del IVA por una exención.** De esta manera, las empresas podrán recuperar el IVA pagado por los insumos utilizados a lo largo de la cadena de producción, equiparando así las cargas fiscales entre la producción nacional y los productos importados. Este cambio no solo ofrece mayores incentivos para la producción de energía a partir de fuentes no convencionales, sino que también fomentará la diversificación de la matriz energética del país. Además, este impulso contribuirá significativamente al crecimiento económico, promoviendo la innovación, generando empleo y atraiendo inversión en el sector energético. En última instancia, la medida fortalecerá la competitividad de las empresas nacionales y busca reducir la dependencia del país de las importaciones, creando un entorno más favorable para el desarrollo sostenible de proyectos de generación con FNCE y la autosuficiencia energética.

**Esta medida tiene un impacto fiscal estimado de \$110mm.** Sin embargo, el Gobierno nacional anticipa que este costo será más que compensado por los beneficios a largo plazo. Se espera que la medida impulse significativamente el empleo, acelere el crecimiento económico y atraiga nuevas inversiones en el sector energético. Al fomentar un entorno más dinámico y atractivo para la inversión, se prevé que estos efectos positivos generarán un aumento en los ingresos fiscales futuros, equilibrando así el impacto inicial y contribuyendo al desarrollo sostenible del país y a la diversificación de las fuentes de energía.

## **Impuesto al carbono**

**Desde la Ley 1819 de 2016 existe en Colombia el impuesto al carbono.** Esto con la finalidad de desincentivar el consumo de combustibles fósiles y corregir las externalidades negativas derivadas de las emisiones de carbono y Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el marco de los Acuerdos de París. La naturaleza del impuesto consiste en asignar una tarifa sobre la emisión de carbono, que depende del contenido de material contaminante en combustibles fósiles y que se grava bajo tres escenarios: venta en territorio nacional, retiro para consumo propio e importación del combustible.

**La implementación de este tipo de impuestos acorde con la teoría económica trae impactos positivos y significativos en el corto y largo plazo.** En el corto plazo, es un instrumento costo-efectivo que funciona como mecanismo para interiorizar los costos que generan las emisiones y estimular inversiones del sector privado en acciones de mitigación y conservación. Esto al mismo tiempo que se desprenden señales de precio que impulsan cambios en las dinámicas de consumo, así como en los procesos de

producción. En el largo plazo, dependiendo de diversos elementos de diseño, funciona como incentivo para el desarrollo de nuevas tecnologías e inversiones en investigación y desarrollo (Metcalf, 2020)<sup>64</sup> Estos beneficios aportan al objetivo de la transición energética, ya que su implementación genera incentivos para que el país avance hacia una estructura productiva con menor dependencia de la producción minera y petrolera.

**En la Ley 2277 de 2022 se realizaron modificaciones al impuesto con la finalidad de internalizar de manera más efectiva los costos sociales de la emisión de GEI.** Primeramente, respecto al mecanismo de compensación de emisiones, se estableció que las empresas pueden no causar hasta un máximo del 50% de sus obligaciones tributarias, frente al 100% previamente establecido, lo cual incrementa el nivel de transmisión de la política al precio, generando beneficios en términos tributarios y ambientales al generar un mayor desincentivo al consumo. También, se incorporó al carbón dentro de la base gravable del impuesto bajo un esquema gradual con la estructura de la Tabla 5.

**Tabla 5.** Transición del impuesto al carbono de la Ley 2277 de 2022

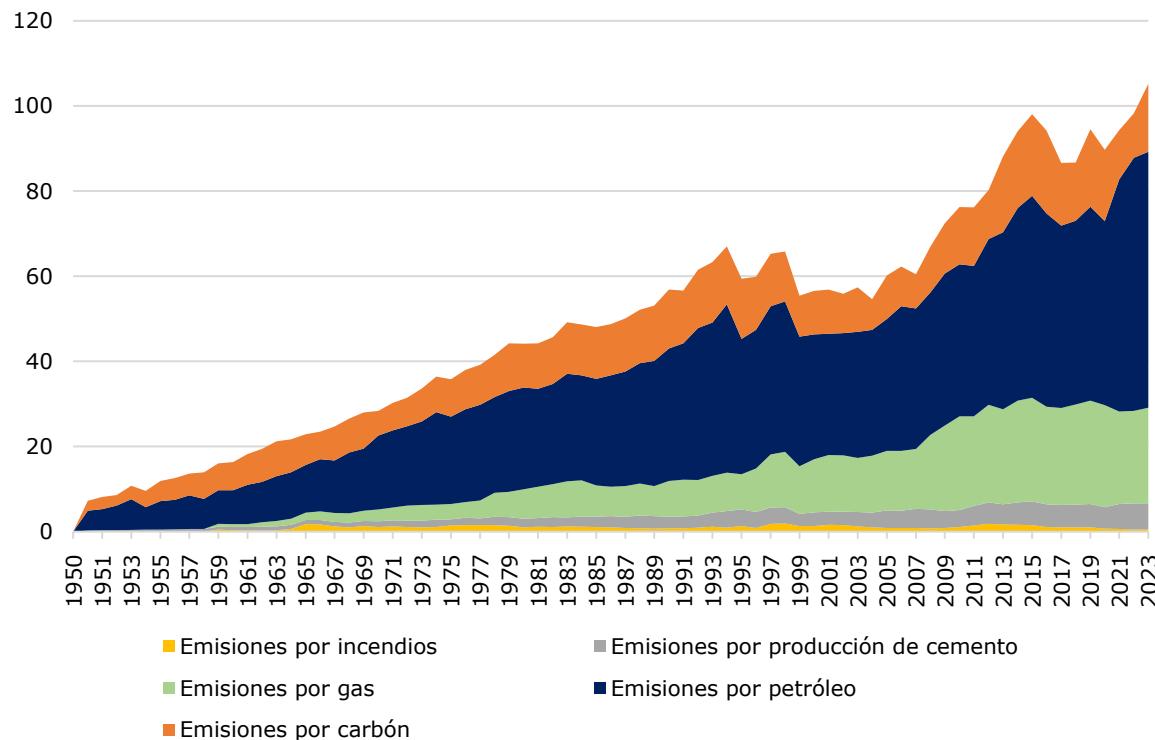
<b>2023 y 2024</b>	0%
<b>2025</b>	25% del valor de la tarifa plena
<b>2026</b>	50% del valor de la tarifa plena
<b>2027</b>	75% del valor de la tarifa plena
<b>2028 en adelante</b>	Tarifa plena

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Esta decisión es ambientalmente responsable y es coherente con la agenda de transición energética y de descarbonización que plantea el Gobierno.** La inclusión del carbón en la base gravable resulta relevante considerando que las emisiones de CO<sub>2</sub> en el país derivadas de la quema de combustibles asciende a 99,72 millones de toneladas, con una participación del carbón de 9,9% en el total de las emisiones (Gráfico 11). En este sentido, resultaba indispensable la inclusión de este producto para equilibrar las condiciones entre los combustibles que generan emisiones de CO<sub>2</sub> y aumentar la efectividad del impuesto.

<sup>64</sup> Metcalf, G & Stock, J (2020). Measuring the Macroeconomic Impacts of Carbon Taxes. Harvard University.

**Gráfico 11.** Emisiones de CO<sub>2</sub> por tipo de combustible o industria en Colombia 1950-2023, Millones de toneladas<sup>65</sup>



**Fuente:** OurWorld in Data.

**Para el año 2025 el impuesto al carbono grava a una tasa de \$27.399,14 por tonelada de CO<sub>2</sub>eq.** Así mismo el impuesto aumenta un (1) punto porcentual por encima de la variación del IPC del año anterior calculado por el DANE, hasta alcanzar el equivalente a tres (3) Unidades de valor Tributario (UVT)<sup>66</sup> por tonelada de CO<sub>2</sub>eq. Dicha restricción aún no se alcanza en la actualidad y bajo la normativa vigente se demoraría hasta 175 años en converger a tal valor. Estas tres (3) UVT operan como un objetivo de política, pues implican llegar a cerca de USD 37 por tonelada de CO<sub>2</sub>, lo que permitiría que Colombia, únicamente a través de este mecanismo, tenga un precio al carbono similar al de economías desarrolladas como Islandia y Hungría.

**El diseño del impuesto al carbono en Colombia no pareciera tan efectivo en la contención del daño ambiental por lo que urge revisar sus características a la luz de buenas prácticas internacionales, pero reconociendo el contexto local.** En efecto, los resultados del impuesto al carbono en cuanto a la reducción de emisiones señalan que tanto el impuesto como el mecanismo de no causación han tenido un efecto bajo en la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> y la mitigación del cambio climático

<sup>65</sup> Se toman datos hasta el año 2023, debido a que son los más recientes de las emisiones de CO<sub>2</sub> por tipo de combustible o industria para Colombia.

<sup>66</sup> El valor de una UVT para 2025 es de \$ 49.799 de acuerdo con la Resolución 000193 del 4 de diciembre de 2024.

(Rodriguez, 2023). Esto porque, primeramente, el impuesto no tiene un peso relevante en materia de recaudo, representando en promedio el 0,23% de los ingresos tributarios totales de Colombia. Además, la tarifa del impuesto debe estar en un nivel que incentive efectivamente cambios estructurales en los procesos productivos de las actividades gravadas que resulten en una reducción efectiva de emisiones. En esta línea, los resultados sugieren que, hasta 2021, el impuesto generó una reducción de 2,3 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>eq, mientras que las emisiones totales únicamente derivadas del consumo de combustibles se aproximan a los 100 millones de toneladas. Estas cifras no son suficientes para lograr las metas de mitigación del país, que buscan reducir en un 51% las emisiones de GEI para el año 2030 y alcanzar la carbono neutralidad en 2050.

**Recientemente, el Banco Mundial (2024)<sup>67</sup> dio a conocer que, a pesar de los esfuerzos, los precios fijados en las distintas jurisdicciones no son suficientes para alcanzar las metas fijadas en el Acuerdo de París.** La Comisión de Alto Nivel sobre los Precios del Carbono argumenta que para ser consistente con los objetivos del Acuerdo los precios del carbono debían ser de USD 40 a 80 por tonelada de CO<sub>2</sub>eq en 2020, USD 50 a 100 en 2023 y USD 63 a 127 en 2024 para ubicarse en una senda consistente con la meta. Colombia actualmente se encuentra USD 56,3 por debajo del rango establecido. Esto refleja la oportunidad de alinearse con experiencias internacionales y, al mismo tiempo, incidir en cambios conductuales que permitan mejores indicadores de emisiones referidos en el párrafo anterior.

**A nivel regional este instrumento ha tomado bastante popularidad. A la fecha, cinco países de la región lo implementan: Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay<sup>68</sup>.** Sin embargo, la correcta ejecución de este presenta desafíos en toda la región, partiendo principalmente de la adecuación de las políticas de los distintos países, pues muchos cuentan con subsidios a los combustibles que hacen que el precio efectivo del carbono sea bajo. Así, se requiere un diseño que logre avanzar en el cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo de París y garantizar la reducción de las emisiones de carbono. Una de las alternativas es el aumento de la tarifa del impuesto al carbono hacia los niveles recomendados para converger al cumplimiento de metas. Sin una acción decisiva y coordinada, las metas climáticas establecidas en el Acuerdo de París seguirán siendo inalcanzables, poniendo en riesgo los esfuerzos globales para combatir el cambio climático y las metas de transición energética del Gobierno nacional.

**Considerando el diagnóstico previamente presentado, resulta necesario realizar ajustes en el diseño del impuesto al carbono.** Esto permitirá acelerar el proceso de convergencia hacia el cumplimiento de las metas de cambio climático, así como igualar la carga tributaria para los combustibles que tienen emisiones de CO<sub>2</sub> equivalentes. Es así como la propuesta de ajuste en el impuesto al carbono tiene dos objetivos: *i)* aumentar los recursos disponibles del Gobierno nacional para el financiamiento de gastos y *ii)* contribuir en la convergencia del país a políticas cada vez más efectivas en la lucha contra el cambio climático.

<sup>67</sup> World Bank Group (2024). State and Trends of Carbon Pricing. Disponible en: [State and Trends of Carbon Pricing \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

<sup>68</sup> En el caso de Uruguay, la base gravable se limita a la gasolina, pero con una tarifa significativamente alta.

**En particular, se propone un incremento de la tarifa del impuesto al carbono hasta \$40.000 por tonelada de CO<sub>2</sub>eq, con el objetivo de fortalecer el equilibrio entre los objetivos ambientales y económicos en Colombia.** La tarifa propuesta de \$40.000 por tonelada de CO<sub>2</sub>eq sería equivalente a una tarifa de USD 9<sup>69</sup> lo cual, si bien se mantiene USD 54 por debajo de la recomendación internacional, busca minimizar distorsiones en la producción económica del país, asegurando que la competitividad de los sectores productivos no se vea comprometida. Este incremento contribuiría a aumentar el recaudo fiscal, manteniendo el financiamiento de programas de mitigación y adaptación al cambio climático.

**Se propone una gradualidad en la aplicación de la tarifa plena para el carbón,** iniciando en 2026 con un 40%, seguida de un 60% en 2027, un 80% en 2028, y alcanzando el 100% en 2029. Lo anterior buscando equilibrar los posibles impactos sobre la oferta energética y garantizando una transición adecuada hacia una matriz de energía basada en fuentes renovables no convencionales.

**Asimismo, se plantea un incremento anual de 2 puntos porcentuales por encima del Índice de Precios al Consumidor (IPC).** Esto, teniendo en cuenta la diferencia significativa que mantiene la tarifa frente al valor de 3 UVT y al internacional. Con el ajuste propuesto en la actualización anual de la tarifa, el tiempo esperado para alcanzar los 3 UVT pasaría de 175 a 69 años, 2,5 veces más rápido. Adicionalmente, este crecimiento permitiría acercarse con una mayor velocidad a la tarifa que se recomienda en la literatura. Asimismo, permite que los sectores económicos puedan ir realizando de manera gradual la transformación productiva a métodos más limpios bajo la expectativa de una carga tributaria mayor a medida que se acerque al valor óptimo.

**Ahora bien, la reducción del mecanismo de no causación del 50% a un máximo del 30% del impuesto a cargo, cumple con doble propósito.** En efecto, aumenta los ingresos corrientes del Estado, dentro de una estrategia fiscal integrada, y redirige los recursos hacia iniciativas que maximicen su impacto ambiental. Si bien el mecanismo de no causación ha demostrado tener efectos positivos tanto en el mercado de carbono como en la acción climática del país - según datos del Ministerio de Ambiente, con corte al 31 de marzo de 2024 se habían radicado 8.879 solicitudes de no causación, lo que facilitó la ejecución de 156 iniciativas de mitigación y la compensación de 102,12 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente. No obstante, la concentración del 76% de las reducciones han estado en proyectos del sector AFOLU y REDD+, lo cual plantea desafíos respecto de la alineación del portafolio de mitigación con las metas de transformación estructural de la matriz energética y con las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) del país. Esta propuesta no solo permite una mayor internalización del costo social del carbono emitido, sino que también permite destinar recursos adicionales a mitigar y adaptar los riesgos climáticos ya existentes, cerrando el círculo de gestión de la externalidad asociada al cambio climático. Así mismo, los recursos adicionales derivados del impuesto al carbono pueden ser invertidos estratégicamente por el Gobierno nacional, dependiendo en menor medida de los proyectos de mitigación que realice el sector privado.

<sup>69</sup> Utilizando la Tasa Representativa de Mercado promedio del 2025 proyectada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025.

**Asimismo, la Sentencia T-248 de 2024 de la Corte Constitucional evidenció vulneraciones a los derechos de comunidades indígenas en el marco de los mercados de carbono.** Lo anterior, derivado de la falta de consulta previa y la participación de actores externos con prácticas abusivas. En respuesta a estos hallazgos, se propone limitar la no causación del impuesto al 30%, asegurando que la reducción de emisiones provenga de cambios tecnológicos efectivos y que los certificados aprobados para este mecanismo cumplan con criterios de equidad y justicia. Además, esta medida garantizaría que las comunidades afectadas por proyectos de carbono reciban beneficios adecuados y que sus derechos sean protegidos en todo el proceso.

**En cuanto a la distribución de los recursos, se propone mantener la asignación para conservación y mitigación, y para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).** Es decir, en los mismos niveles que se tendrían en ausencia de la reforma. Sin embargo, los recursos adicionales generados por los cambios en la tarifa, la gradualidad y el mecanismo de no causación no cuentan con una destinación específica definida, lo que permite una asignación por parte del gobierno de acuerdo con las necesidades fiscales, ambientales y sociales del país.

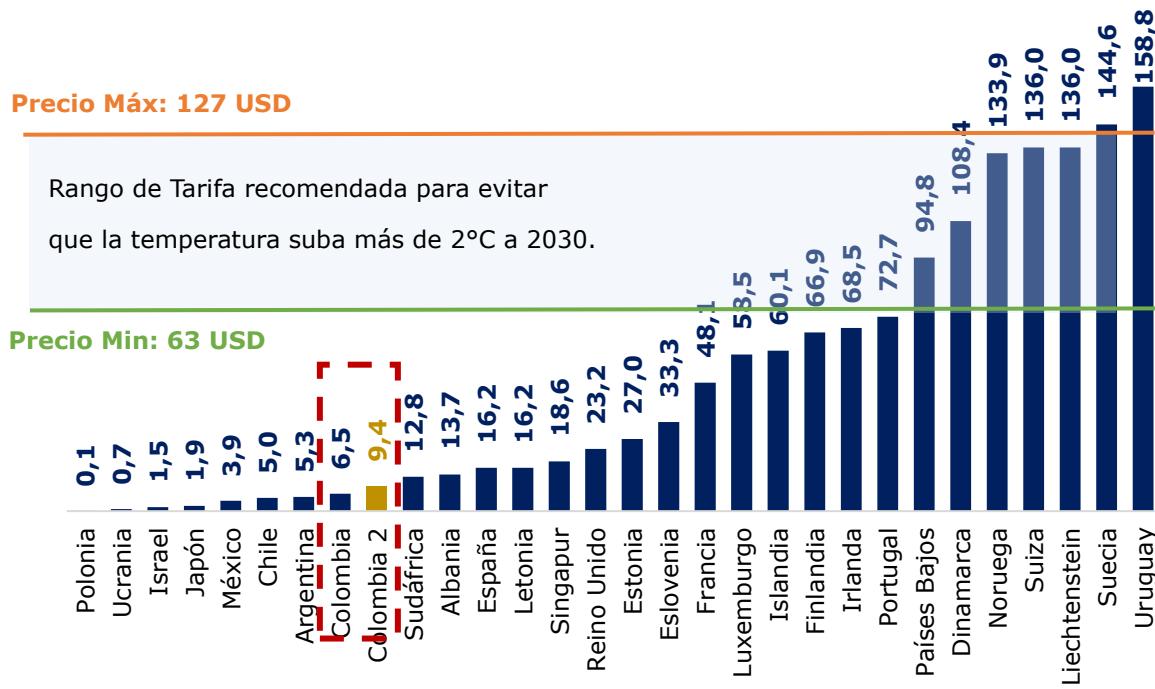
**Adicionalmente, se propone equilibrar las condiciones entre los combustibles, de forma tal que las mismas emisiones de CO<sub>2</sub> paguen el mismo nivel de impuesto.** De este modo, la propuesta ajusta la tarifa para que se equiparen los combustibles incluidos en el impuesto al carbono como el ACPM o gasolina. Lo anterior, pues la Ley 2277 de 2022 distorsionó las tarifas al congelar implícitamente combustibles como el diésel, gas natural y gasolina, haciendo que sean inferiores a las que deberían ser según sus factores de emisión. Esto representaba una distorsión en la aplicación del impuesto, ya que combustibles con mayores factores de emisión terminaban pagando menos, lo que afectaba la proporcionalidad esperada en función de la intensidad de carbono de cada combustible. Por ende, la medida propuesta en el Proyecto de Ley de Financiamiento amplía la capacidad del impuesto para internalizar adecuadamente el costo social de las emisiones y envía señales de precio más equiparables para facilitar el incentivo hacia una transición energética efectiva.

**De este modo, en una comparación internacional, el incremento de la tarifa mantendría a Colombia como un líder en el impuesto al carbono dentro de la región latinoamericana.** Esto excluyendo el impuesto de Uruguay que figura como el más alto de la muestra, aunque con una base gravable limitada. Con la modificación planteada, se reduce la distancia frente al umbral recomendado para alcanzar las metas de mitigación del cambio climático (Gráfico 12). Los países que figuran al interior del rango de tarifa recomendada son también países con un alto nivel de ingresos, siendo este un factor que permite mitigar el efecto económico de imponer elevadas tarifas para el impuesto al carbono.

**Esta propuesta es consistente con la política de Transición Energética Justa que se encuentra adelantando el Gobierno nacional,** a través de la cual se busca acelerar la generación de energía a partir de fuentes no convencionales y la transición hacia una matriz energética más sostenible. Además, la modificación del impuesto se encuentra alineada con los compromisos del país en términos de descarbonización, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y carbono neutralidad en el largo plazo, por lo

que contribuiría a la estrategia de adaptación al cambio climático y permitiría reducir los efectos negativos de este fenómeno sobre la actividad productiva del país.

**Gráfico 12.** Tarifas del impuesto al carbono a nivel mundial, USD



**Fuente:** Banco Mundial.

**La modificación del impuesto podría generar efectos sobre la economía colombiana, especialmente sobre el crecimiento y la inflación. No obstante, dichos efectos serían moderados.** Los impactos macroeconómicos se materializarían a través del encarecimiento de los combustibles, el cual, en caso de que no se cuente con sustitutos adecuados, puede traducirse en una contracción de la producción de sectores intensivos en energía, lo que a su vez impacta negativamente el crecimiento económico. Los impactos sobre la economía dependen de la elasticidad del consumo a cambios en los precios de estos energéticos. Teniendo en cuenta que en el corto plazo las elasticidades suelen ser bajas, debido a la limitada capacidad de los consumidores e industrias para sustituir combustibles fósiles, el aumento en los precios asociado a las modificaciones en el impuesto no se traduciría inmediatamente en una disminución proporcional del consumo, lo que sugiere un efecto moderado sobre el crecimiento de la economía colombiana en los próximos años<sup>70</sup>. Adicionalmente, el encarecimiento de los combustibles puede generar impactos inflacionarios de manera directa, a través del consumo de estos productos por parte de los hogares, e indirecta, mediante el encarecimiento de los insumos de producción y el posible traspaso a los precios finales.

<sup>70</sup> De acuerdo con consultorías externas contratadas por el Ministerio de Hacienda, la tarifa sugerida permite encontrar un balance entre la señal de precio necesaria para incentivar la descarbonización y la capacidad de los actores económicos de adaptarse a las nuevas condiciones, minimizando los efectos sobre el crecimiento económico.

No obstante, estimaciones del Ministerio de Hacienda sugieren que los efectos inflacionarios del ajuste de este impuesto son reducidos<sup>71</sup>.

### **Impuesto especial del sector de extracción de petróleo crudo y carbón**

**Actualmente el Gobierno nacional se encuentra avanzando en un proceso de Transición Energética Justa, con el fin de que el país alcance todas sus metas en términos ambientales y reduzca su vulnerabilidad económica y climática.** Parte de este proceso de transición consiste en adelantar la transformación productiva y exportadora de la economía, con el fin de transitar de un modelo productivo y exportador extractivista y dependiente de las actividades minero-energéticas, a uno basado en el crecimiento sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo e integración territorial y al cierre de brechas en materia de productividad. Las exportaciones de carbón y petróleo y sus derivados han representado en promedio 52% de la canasta total de exportaciones en los últimos 10 años (2015 al 2024), con una participación de 45% en el último año y 36% en lo corrido del primer semestre de 2025 (DANE, 2025)<sup>72</sup>.

**Este sector de extracción de petróleo crudo y carbón conlleva a diferentes externalidades negativas como afectación al medio ambiente.** Estudios muestran que en Colombia las actividades extractivas han generado remoción de coberturas vegetales, penetración de población nueva a zonas reservadas, alteración de los patrones naturales de drenaje, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, entre otros (Avellaneda, 2009)<sup>73</sup>. Mientras que zonas con alto nivel de extracción de recursos naturales no renovables mantienen altos grados de desigualdad en tenencia de tierras y una formalidad laboral rezagada frente a la media nacional (Fedesarrollo, 2018)<sup>74</sup>. Asimismo, estas actividades generan emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con efectos sobre el medio ambiente. En 2021 estos productos representaron el 5,4% de las emisiones totales de GEI (Ministerio de Ambiente, 2022)<sup>75</sup>.

**Así, resulta relevante aplicar gravámenes a estas actividades para controlar sus externalidades negativas.** Esto permitiría desincentivar actividades contaminantes y, así, reducir la huella de carbono de manera más efectiva. Esto se puede ver ejemplificado en el caso de China, donde un impuesto para el carbón generó un recorte de 3,8% sobre el total de emisiones directas de CO<sub>2</sub> (Li, Wang y Zhang, 2012)<sup>76</sup>. Adicionalmente, también fomentaría la industrialización e incentivaría la recomposición de la canasta exportadora colombiana a través de exportaciones no tradicionales con mayor valor.

**Por su parte, se debe reconocer la capacidad contributiva de estos sectores.** En particular, la renta líquida (aproximación fiscal de utilidad) como porcentaje de los ingresos (margen)

<sup>71</sup> Los efectos inflacionarios de esta medida son reducidos, y se presentan en la sección de impactos macroeconómicos del presente título.

<sup>72</sup> DANE (2025). Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales, según valores y toneladas métricas.

<sup>73</sup> Avellaneda, A. (2009). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. Revista de la Universidad Nacional (1944-1992), 6(24), 21-28.

<sup>74</sup> Fedesarrollo (2018). Informe de Fedesarrollo a Ecopetrol S.A. Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Meta. Cuadernos de Fedesarrollo. No. 63.

<sup>75</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero-INGEI.

<sup>76</sup> Li, J., Wang, X. & Zhang, Y. (2012). Is it in China's interest to implement an export carbon tax? Energy Economics 34(6):2072-2080. DOI:10.1016/j.eneco.2012.02.012

asciende a 16,8% en el caso de petróleo, y a 21,1% para el caso de carbón para el año gravable 2023. Estos márgenes son superiores al promedio de la actividad de explotación de minas y canteras que asciende a 16,5%, pero sobre todo muy superior al margen que exhiben actividades como la agricultura con 6,8%, construcción con 9,1% o las industrias manufactureras con 6,3%. Asimismo, la actividad de explotación de minas y canteras tiene el segundo margen de ganancia<sup>77</sup> más alto de en la economía. En 2024, este margen se ubicó en 64,7% para la explotación de minas y canteras, superando en 22,4pp el promedio del margen de ganancia de todas las actividades económicas.

**Dado lo anterior, se propone extender el impuesto especial al sector de extracción de petróleo crudo y carbón establecido inicialmente en el Decreto 1075 de 2025.** Este es establecido sobre la exportación definitiva al resto del mundo y primera venta dentro o desde el territorio nacional de este tipo de bienes. Específicamente, este hace referencia a la partida arancelaria 27.01 de hullas y similares, y 27.09 de aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso. Así, se aplicará una tarifa del 1% al valor FOB en pesos, en caso de la exportación, o al valor de la factura en pesos, en caso de venta dentro o desde el territorio nacional.

**La única modificación frente al impuesto vigente actualmente corresponde a incluir un factor de protección para pequeños mineros.** En particular, el impuesto sería aplicable únicamente para las personas naturales o jurídicas que realicen estas actividades que en el año inmediatamente anterior hayan obtenido una renta líquida ordinaria igual o superior a 50.000 UVT, en línea con el criterio utilizado para el pago de la sobretasa en el impuesto de renta de estas actividades.

**Así, el impuesto mencionado además de avanzar en la consecución de estos objetivos con un factor progresivo contribuye al recaudo con recursos por \$869mm en 2026.** Este recaudo adicional podría potenciar el desarrollo de actividades no tradicionales y fomentar la inversión tanto pública como privada, impulsando actividades productivas alternativas y fomentar el desarrollo territorial. Esto, focalizado especialmente de manera que no se afecten los pequeños productores, reduciendo el impacto en variables como empleo para este tipo de personas naturales y jurídicas.

### **Impuesto al consumo e impuesto al valor agregado de bebidas alcohólicas**

**El consumo de alcohol genera externalidades negativas significativas sobre la salud y los sistemas sanitarios.** A nivel global, el último reporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>78</sup> indica que el alcohol es responsable de, aproximadamente, 2,6 millones de muertes anuales, lo que equivale al 4,7% de la carga mundial de morbilidad y mortalidad. El consumo de alcohol no solo afecta la salud de la población, sino que también general impactos negativos en las finanzas públicas, la pobreza, la violencia, entre otros desenlaces no deseados (Babor et al., 2023)<sup>79</sup>. Estas cifras reflejan

<sup>77</sup> En este caso, el margen de ganancia se calculó como el excedente bruto de explotación sobre el valor agregado generado, por actividad económica.

<sup>78</sup> World Health Organization. (2024). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*. World Health Organization.

<sup>79</sup> Babor TH F, Casswell S, Graham K, Huckle T, Livingston M, Österberg E, Rehm J, Room R, Rossow I. (2023). *Alcohol. No Ordinary Commodity. Research and public policy*. 3<sup>rd</sup> ed. Glasgow: Oxford University Press.

las consecuencias sociales y de salud asociadas al consumo de alcohol, así como la relevancia de abordarlo mediante instrumentos de política pública efectivos.

**En Colombia, las muertes atribuibles al alcohol representan el 4,1% de todas las defunciones, constituyendo uno de los factores de riesgo que puede abordarse desde la política pública.** En 2019 del total de muertes, 9,942 fueron atribuibles al uso de alcohol, que representa 4,1% de las defunciones totales (PROESA, 2024)<sup>80</sup>. El consumo de alcohol se asocia con un aumento considerable de los costos hospitalarios, particularmente en casos de accidentes de tránsito. En ciudades intermedias, la atención médica a pacientes con presencia de alcohol en sangre cuesta, en promedio, 1,66 veces más que en los pacientes sin alcohol (Gómez et al., 2014)<sup>81</sup>. Asimismo, cerca del 9% de la población adulta presenta trastornos por consumo de alcohol, quienes a su vez muestran una alta comorbilidad con problemas de salud mental, tales como depresión, trastorno bipolar, ansiedad y abuso de otras sustancias, lo que incrementa la presión sobre los servicios de salud mental (Rincón-Hoyos et al., 2016)<sup>82</sup>. El consumo aparente se estima en 4 mil millones de litros en 2022. El crecimiento durante la última década proviene en buena parte del segmento de cerveza. Entre 2020 y 2022 el consumo aparente de cerveza pasó de 2,2 a 3,1 millones de litros<sup>83</sup>. Reconociendo esta problemática, el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 prioriza el aumento de la edad de inicio de consumo de alcohol a más de 14 años y la reducción de la prevalencia-mes del consumo de alcohol en población entre 12 y 18 años, que se encontraba en 15,6% en 2019.

**La evidencia internacional respalda que las medidas tributarias sobre productos nocivos, como el alcohol, son una de las intervenciones más costo-efectivas disponibles para los gobiernos.** Esto porque generan un impacto positivo en la salud pública junto a un fortalecimiento del recaudo fiscal. De este modo, gravar productos asociados con un efecto adverso en la salud de la población incide directamente en los hábitos de consumo, y se convierte en un mecanismo importante para gestionar riesgos asociados a la salud, abarcando accidentes de tránsito, patologías, mortalidad prematura, siniestralidad vial, deterioro de la salud mental y enfermedades crónicas (Banco Mundial, 2024)<sup>84</sup>. En el caso del alcohol, se estima que incrementos sostenidos en los impuestos de estas bebidas podrían evitar entre 9 y 22 millones de muertes prematuras, debido a la reducción en el consumo y la prevalencia de enfermedades asociadas (The Task Force on Fiscal Policy for Health, 2019)<sup>85</sup>. Por esta razón los impuestos al alcohol están incluidos

<sup>80</sup> Herrera, JC., Camacho, S. (2024), Estimación de la carga de enfermedad asociada al uso de alcohol en Colombia, PROESA, Documentos de trabajo No. 25. Disponible en: [www.icesi.edu.co/proesa/publicaciones/documentos-de-trabajo.php](http://www.icesi.edu.co/proesa/publicaciones/documentos-de-trabajo.php)

<sup>81</sup> Gómez-Restrepo C, Gómez-García MJ, Naranjo S, Rondón MA, Acosta-Hernández AL. (2014) Alcohol consumption as an incremental factor in health care costs for traffic accident victims: evidence in a medium sized Colombian city. *Accid Anal Prev.* 2014 Dec;73:269-73. doi: 10.1016/j.aap.2014.09.023. Epub 2014 Sep 27. PMID: 25261620.

<sup>82</sup> Rincón-Hoyos HG, Castillo A, Prada SI. (2016) Alcohol use disorders and psychiatric diseases in Colombia. *Colomb Med (Cali).* 2016 Mar 30;47(1):31-7. PMID: 27226662; PMCID: PMC4867514.

<sup>83</sup> Cálculos de PROESA basados en EAM.

<sup>84</sup> Banco Mundial (2024). Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza. Reporte técnico # 200133. Washington, D.C.: Global Tax Program, World Bank Group..

<sup>85</sup> The Task Force on Fiscal Policy for Health. (2019, April). *Health taxes to save lives: Employing effective excise taxes on tobacco, alcohol, and sugary beverages.*

en las acciones prioritarias de la Estrategia Global de la OMS para reducir los daños de alcohol<sup>86</sup> y en el Plan Global de Acción sobre el Alcohol 2022-2030<sup>87</sup>.

**Si bien Colombia ya cuenta con impuestos sobre las bebidas alcohólicas, la literatura señala que aún existe espacio para rediseñar la estructura impositiva actual e incrementar los precios en comparación con los países de la región.**

Acorde con Maldonado et al (2023), el diseño actual del impuesto sobre bebidas alcohólicas es ineficiente y no permite alcanzar objetivos de salud pública<sup>88</sup>. Además, en Colombia, el precio de la cerveza, la cual es la bebida más consumida en el país con una participación de 94,4% dentro del mercado de bebidas alcohólicas, se encuentra entre los más bajos de América Latina (WHO, 2024). Aunado a esto, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023) estableció, entre sus objetivos, el mejoramiento de la capacidad estatal para la movilización de recursos con el fin de financiar el sistema de salud, haciendo mención particular a los impuestos sanitarios al consumo de alcohol, tabaco, alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas, junto con un llamado a articular dichos tributos con el plan estratégico intersectorial para promover hábitos saludables.

**En este contexto, ajustar la estructura del IVA y del impuesto al consumo sobre cervezas, licores, vinos, aperitivos y similares, permitiría reflejar un precio que internalice los costos sociales asociados a su consumo.** Por lo anterior, se propone, en primer lugar, simplificar el impuesto al consumo, unificándolo para todas las bebidas con alcohol, sucedáneas e imitadoras. Particularmente en el caso de la base gravable, significa cambiar de precio de venta al detallista al precio de venta al consumidor para el caso de la cerveza. Por su parte, para el caso de la tarifa, el componente *ad valorem* del impuesto al consumo tendría una tasa del 30% y la tarifa del componente específico sería de \$1.000 por grado alcohólico por litro. Esta última sería actualizada, anualmente, con el IPC + 4pp, conforme a lo ya está establecido en otro tipo de impuestos sanitarios, como es el caso del tabaco. En segundo lugar, se busca establecer la tarifa de IVA para licores en un 19%. Estas medidas propenden corregir las externalidades negativas, reducir el acceso al alcohol en segmentos donde su consumo genera mayores daños y, simultáneamente, generar recursos fiscales adicionales para financiar políticas públicas compensatorias.

<sup>86</sup> WHO, Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. Geneva: World Health Organization; 2010 (<https://iris.who.int/handle/10665/44395>)

<sup>87</sup> WHO, Global alcohol action plan 2022–2030. Geneva: World Health Organization; 2024. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

<sup>88</sup> Maldonado, N, y otros. Impuestos a Bebidas Alcohólicas en Colombia. Políticas en Breve No. 10. [En línea] 2023. <https://www.icesi.edu.co/proesa/images/publicaciones/politicas-en-breve/pdf/proesa-pb-10.pdf>. DOI: 10.18046/EUI/ProPB10.

**Tabla 6. Medidas propuestas del impuesto al consumo e impuesto al valor agregado de licores comparado con la normativa vigente**

Impuesto	Componente	Actual				Propuesta Uniforme para todas las bebidas alcohólicas y no alcohólicas
		Refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas	Cerveza y sifones	Licores aperitivos y similares	Vinos	
Impuesto al consumo	<b>Base gravable</b>	Precio de venta al detallista sin etiquetas ni envases	Precio de venta al detallista sin etiquetas ni envases	Precio al consumidor de la certificación del DANE	Precio al consumidor de la certificación del DANE	<b>Precio al consumidor de la certificación del DANE</b>
	<b>Ad Valorem</b>	20%	48%	25%	20%	<b>30%</b>
	<b>Específico</b>	N/A	N/A	\$456 por grado alcohólico por litro	\$308 por grado alcohólico por litro	<b>\$100 por mililitro de alcohol puro o \$1.000 por ABV (alcohol por volumen) por litro*</b>
	<b>Actualización de la tarifa en componente específico</b>	N/A	N/A	IPC	IPC	<b>IPC+4 puntos</b>
Impuesto al valor agregado (IVA)	<b>Tarifa</b>	5%	5%	5%	5%	<b>19%</b>

Fuente: DGPM-MHCP.

**El efecto esperado de estas modificaciones tributarias, tras el incremento en precios, ocasionado por el incremento en las tarifas de los impuestos, generaría menos consumo y, en consecuencia, beneficios en salud para la población.** Ante la reducción del consumo, también disminuye la carga de enfermedad. La evidencia indica que es posible lograr efectos inmediatos en la reducción de lesiones, en particular las relacionadas con siniestros viales y situaciones de violencia. También se observan reducciones significativas en otras enfermedades no transmisibles (Banco Mundial, 2024; WHO, 2023)<sup>89</sup>. Además, de acuerdo con una evaluación realizada por el Banco Mundial<sup>90</sup>, comparando el escenario con el nuevo impuesto y el escenario actual, los resultados sugieren que el rediseño del impuesto evitaría 1,4 miles de muertes, esto es una disminución del 3,6%. La mediana del consumo de alcohol puro consumido por cada persona disminuiría en un litro, aproximadamente.

**De esta manera, los hallazgos sugieren que el país tiene una oportunidad para disminuir las cargas sociales que implican las enfermedades atribuidas al consumo de alcohol y aprovechar los recursos generados por su consumo.** La transición del IVA del 5% al 19%, junto al aumento en las tarifas del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas, no solo aporta ingresos fiscales, sino que también fortalece la

<sup>89</sup> WHO technical manual on alcohol tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2023. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

<sup>90</sup> Banco Mundial (2024). Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza. Reporte técnico # 200133. Washington, D.C.: Global Tax Program, World Bank Group.

equidad y el bienestar colectivo. Esto, ya que permite generar cambios de comportamiento, tal como lo reflejan las estimaciones de elasticidad-precio de la demanda, y destinar los recursos a programas de salud, educación, seguridad vial y prevención del consumo de alcohol. De acuerdo con estimaciones de la DIAN y el Banco Mundial, se espera con esta medida poder lograr recaudos adicionales de \$784mm en 2026 por concepto de IVA y \$6,5bn por concepto de impuesto al consumo de bebidas alcohólicas.

## **Impuesto al consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores**

**El consumo de tabaco constituye una de las principales amenazas para la salud pública, con un saldo anual de aproximadamente 8 millones de muertes a nivel mundial, que incluye tanto a fumadores activos como pasivos (OMS, 2023)<sup>91</sup>.** Entre las enfermedades atribuibles al tabaquismo se encuentran las neumopatías, cardiopatías, enfermedades respiratorias crónicas, cáncer y diabetes (OMS, 2021)<sup>92</sup>. En años recientes, además del uso de cigarrillos convencionales, ha aumentado significativamente el consumo de vapeadores o cigarrillos electrónicos, especialmente entre la población joven, quienes superan la tasa de crecimiento en adultos (OMS, 2024)<sup>93</sup>. El Estudio de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2022 encuentra que el 11% de este grupo poblacional reportó consumir cigarrillos electrónicos en el último mes (prevalencia-mes), frente a 4,5% en el consumo de cigarrillo convencional<sup>94</sup>.

**El incremento en el consumo de vapeadores o cigarrillos electrónicos representa una amenaza emergente para la salud pública.** Diversos estudios han documentado efectos adversos asociados al uso de estos dispositivos, como lesiones pulmonares (EVALI), inflamación sistémica y disfunción endotelial, lo que incrementa el riesgo de enfermedades cardiovasculares (Flores Fiallos, 2024)<sup>95</sup>. Los vapeadores se han convertido en una nueva vía de administración de nicotina, generando dependencia y múltiples efectos nocivos en sus consumidores. Niños, adolescentes y jóvenes son particularmente vulnerables, presentando una mayor incidencia de síntomas bronquíticos entre los usuarios adolescentes de cigarrillos electrónicos (Accinelli, Lam & Tafur, 2020)<sup>96</sup>.

<sup>91</sup> Organización Mundial de la Salud. (2023). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo. <https://www.who.int/es/publications/item/9789240077485>

<sup>92</sup> Organización Mundial de la Salud. (2021). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes.

<sup>93</sup> Organización Mundial de la Salud. (2024, 19 de enero). Tabaco: cigarrillos electrónicos. <https://www.who.int/es/news-room/questions-and-answers/item/tabaco-cigarrillos-electr%C3%B3nicos>

<sup>94</sup> Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2022), Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia en población escolar 2022. Bogotá DC.: ODC. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf>

<sup>95</sup> Flores Fiallos, S. L. (2024). Impacto de vapeadores o cigarrillos electrónicos en la salud: una revisión de la evidencia científica. LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, 5(5), 1067-1075. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2669>

<sup>96</sup> Accinelli, R. A., Lam, J., & Tafur, K. B. (2020). El cigarrillo electrónico: un problema de salud pública emergente. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública, 37(1), 122-128. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.371.4780>

**La OMS ha hecho un llamado para que los países adopten respuestas regulatorias estrictas, incluyendo medidas de precios e impuestos.** La adopción de la Ley 2354 de 2024 en Colombia responde a este enfoque de salud pública, reconociendo la necesidad de otorgar el mismo tratamiento en el marco de la ley de control de tabaco (Ley 1335 de 2009) a los denominados “sucedáneos o imitadores” de productos de tabaco. En este mismo sentido, un concepto emitido por la Organización Panamericana de la Salud<sup>97</sup> dirigido al Congreso de la República recoge las recomendaciones esenciales del Manual de impuestos al tabaco de la OMS para un diseño adecuado de estos impuestos, así:

- Que a los Productos de Tabaco Calentado se les aplique la misma estructura y tasas de impuesto que a los cigarrillos.
- Que a los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares sin Nicotina (SSSN) se le aplique una tasa lo suficientemente alta de modo que desincentive su uso en jóvenes y no fumadores y que el impuesto se aplique por igual a los sistemas de administración con y sin nicotina.
- Que se considere la posibilidad de gravar a los dispositivos utilizados para consumir los SEAN y los SESN, y para el consumo de PTC.

**En este contexto, la implementación de impuestos sobre productos de tabaco, incluidos los vapeadores y cigarrillos electrónicos, se plantea como una estrategia eficaz para desincentivar su consumo y proteger a las poblaciones más vulnerables.** Según la OMS (2023)<sup>98</sup>, aumentar los precios mediante impuestos es la medida más efectiva para reducir el consumo de tabaco. A su vez, esto permite reducir la carga creciente del tabaquismo sobre el sistema de salud, ya que, en Colombia, los costos sanitarios asociados a enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco superan los \$6,5 billones de pesos anuales de 2017, a los que se suman \$11 billones por pérdidas de productividad (PNUD, 2019)<sup>99</sup> .

**Por lo anterior, se propone aplicar impuestos a todos los productos que contienen tabaco, así como a sus sucedáneos e imitadores, incluyendo los vapeadores y cigarrillos electrónicos.** En particular, se plantea mantener un impuesto *ad valorem* del 10% para la presentación sólida, como los cigarrillos en cajetilla o sin cajetilla, y establecer un impuesto *ad valorem* del 30% para la presentación líquida en vapeadores o cigarrillos electrónicos. En cuanto al componente específico del impuesto, se propone aumentar el gravamen para la presentación sólida en cajetilla de 20 unidades, o proporcional, de \$4.068 a \$11.200. Para la presentación sólida no en cajetilla, tal como la nicotina oral, el impuesto pasaría de \$324 por gramo a \$891 por gramo. Finalmente, se incluiría un impuesto específico para la presentación líquida de \$2.000 por mililitro. Estas tarifas se explican, de acuerdo con el estudio realizado por el Banco Mundial<sup>100</sup>, para que los

<sup>97</sup> OPS (2024) Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley No. 308/2023 “Por medio del cual se actualiza el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado” en comparación con el Proyecto de Ley No. 228/2024C “Por el cual se crean medidas fiscales de prevención en salud pública en materia de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento”

<sup>98</sup> Organización Mundial de la Salud. (2023). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2023: proteger a la población del humo de tabaco. Resumen ejecutivo. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789240077485>

<sup>99</sup> PNUD, Secretaría del CMCT de la OMS, OPS, & RTI. (2019). El Caso a favor de la Inversión en la Implementación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en Colombia.

<sup>100</sup> Banco Mundial (2024). Impuestos sanitarios en Colombia: monitoreo, evaluación y oportunidades de mejora en gobernanza (Spanish). Reporte técnico confidencial no publicado. Washington, D.C. : Global Tax Program, World Bank Group.

precios se mantengan similares entre los productos actuales y aquellos que se están agregando, para evitar que los consumidores busquen sustituir entre estos. Además, se mantiene el ajuste de variación anual del IPC más 4 puntos porcentuales adoptado por la Ley 1819 de 2016, que permite mantener los efectos disuasivos del impuesto a lo largo del tiempo, frente a los cambios en la inflación y en los ingresos. Esto responde a las mejores prácticas recomendadas en el Manual de impuestos al tabaco de la OMS (2021)<sup>101</sup>.

**Esta medida tendría como objetivo la reducción del consumo de este tipo de productos mediante un aumento en el precio, siendo una estrategia eficaz para mitigar los daños sanitarios derivados del tabaquismo.** Se estima que el precio de los cigarrillos aumentaría en un 57,7% y el de los vapeadores en un 57,2%. Este ajuste acercaría los precios nacionales de los cigarrillos a los estándares observados en otros países de América y contrarrestaría parcialmente el rápido descenso de los precios de los sucedáneos. La OMS recomienda que los impuestos al tabaco representen al menos el 75% del precio final de la cajetilla, con el fin de lograr una reducción significativa en el consumo (OMS, 2015)<sup>102</sup> y Colombia con este ajuste lograría ese nivel mínimo recomendado. Con la implementación de estas medidas, se proyecta una disminución en el consumo de cigarrillos: de 409 millones de cajetillas de 20 unidades a 244 millones, lo que representa una reducción del 40,4%. Asimismo, se estima una caída en el consumo de vapeadores, pasando de 134 millones de mililitros millones a 67 millones de mililitros, equivalente a una reducción del 49,9%.

**En cuanto al impacto fiscal de las medidas propuestas, se estima que el recaudo adicional sería de \$1.071mm para 2026.** Particularmente, por concepto de impuestos a los cigarrillos aumentaría anualmente en \$762mm, mientras que para los vapeadores se proyecta un recaudo anual de \$309mm para 2026.

### **Contribución especial a favor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

**El Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, creado mediante la Ley 812 del 2003, es un patrimonio autónomo constituido de conformidad con las reglas previstas en el artículo 132 de la citada Ley, cuyo objeto es apoyar a las empresas en toma de posesión, y el fortalecimiento de las funciones de la Superintendencia, para garantizar la eficiencia, cobertura, calidad, continuidad y seguridad en la prestación del servicio público domiciliario.**

Al respecto de lo anterior, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley 142 de 1994 y el Decreto 1369 de 2020, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ejerce la inspección, vigilancia y control sobre las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, entre otros a los que se refiera la Ley 142 y 143 de 1994, la Ley 689 de 2001 y las demás leyes que les adicionen, modifiquen o sustituyan.

<sup>101</sup> WHO (2021) WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

<sup>102</sup> Organización Mundial de la Salud. (2015). Informe sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2015: aumentar los impuestos al tabaco. <https://www.who.int/es/publications/i/item/WHO-NMH-PND-15.5>

En ese sentido, en materia de control, por virtud de lo señalado en el artículo 81 de la Ley 142 de 1994, la Superintendencia ostenta la facultad de imponer, entre otras, la sanción y/o medida correctiva de que trata el numeral 81.7 supra, así: *"Toma de posesión en una empresa de servicios públicos, o la suspensión temporal o definitiva de sus autorizaciones y licencias, cuando las sanciones previstas atrás no sean efectivas o perjudiquen indebidamente a terceros"*, como medida de intervención encaminada a garantizar la consecución de los fines sociales de los servicios públicos y particularmente, la continuidad en la prestación del servicio.

En ese sentido, el artículo 16 de la Ley 1955 de 2019, establece que el Fondo Empresarial podrá financiar a las empresas en toma de posesión, mediante pagos para la satisfacción de los derechos de los trabajadores que se acojan a los planes de retiro voluntario y en general las obligaciones laborales, apoyo para salvaguardar la prestación del servicio, contratación y/o apoyo en el pago de las actividades profesionales requeridas en áreas financieras, técnicas, legales y logísticas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y a la empresa objeto de toma de posesión, así como, la realización de los estudios necesarios para determinar la procedencia de dicha medida y las medidas preventivas de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

**Por lo expuesto, se hace evidente la creciente demanda de recursos de las empresas en toma de posesión y los diversos desafíos económicos que enfrentan, los cuales han venido en detrimento de la capacidad de financiación del Fondo Empresarial de la Superintendencia.** Actualmente, el Fondo tiene intervenidas un total de 13 empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios bajo la figura de toma de posesión, en diversas regiones del país, las cuales requieren prioritariamente recursos para asegurar la continuidad de los servicios a su cargo.

Es relevante resaltar que el flujo de caja proyectado del Fondo Empresarial para 2025 muestra que los compromisos del Fondo superan los ingresos corrientes, lo que implica una insuficiencia de recursos para satisfacer todas las necesidades del sector. Esta limitación en la disponibilidad de fondos impide que se pueda implementar un esquema de solución empresarial que permita resolver de fondo los agudos problemas financieros, operativos y técnicos relacionados con la prestación de los servicios públicos por parte de las distintas empresas intervenidas.

En atención a lo anterior, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) enfrenta un desequilibrio financiero que pone en riesgo la efectividad de su mandato de inspección, vigilancia y control (IVC). Si bien la inversión aumentó en un 11,37% para 2025, de \$33.032 millones a \$36.788 millones, este incremento es insuficiente frente a las necesidades del sector. Muestra de lo anterior es el universo de empresas vigiladas por la SSPD, el cual supera la cantidad de 5.000 empresas, una cantidad significativa que requiere supervisión constante para garantizar la calidad del servicio a millones de usuarios. En consecuencia, la falta de recursos para el Fondo Empresarial, que gestiona a las empresas intervenidas, como se muestra a continuación, genera una insuficiencia que compromete la estabilidad de los servicios en estas regiones, pues el monto de

recursos requeridos para financiar la operación de las empresas asciende a cerca de 5,4 billones de pesos. entre los que se encuentran 1,7 billones de pesos de deuda póstumo.

Necesidades de financiación, empresas intervenidas			
Empresa	Modalidad	Valor financiación	Participación
ACUECAR	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	-	-
ESPUFLAN	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	910.606.903	0,02%
EMPREVEL	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	-	-
ESSMAR	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	51.802.736.000	0,97%
EMDUPAR	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	183.260.000	0,00%
P&K	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	38.400.000.000	0,72%
AIR-E	ADMON CON FINES LIQUIDATORIOS	5.235.000.000.000	97,65%
YOPAL	ADMINISTRACION	510.000.000	0,01%
ELECTROLIMA	LIQUIDACION	1.901.256.583	0,04%
EPQ	LIQUIDACION	32.213.400.000	0,60%
EMSIRVA	LIQUIDACION	-	-
ELECTRICARIBE	LIQUIDACION	-	-
COSERVICIOS	LIQUIDACION	-	-
<b>TOTAL</b>		<b>5.360.921.259.486</b>	<b>100%</b>

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Al revisar los valores de financiación antes mencionados, en contraste con la información presupuestal del fondo empresarial, se hace clara la necesidad de contar con recursos adicionales que le permitan el desarrollo de sus funciones, y por extensión, la garantía en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, toda vez que a julio del 2025 este estamento tuvo un recaudado cerca de \$268.000 millones y contaba con recursos disponibles cercanos a los \$166.142 millones.

**Lo anterior permite concluir que, a julio de 2025 el fondo empresarial requiere de cerca de \$5,2 billones de pesos para cubrir las necesidades de financiación por parte del conjunto de empresas intervenidas.** Motivo por el cual, se plantea una modificación a la contribución especial de que trata el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, aumentando la tarifa máxima al uno coma cinco por ciento (1,5%) del valor de los gastos de funcionamiento asociados al servicio sometido a inspección, vigilancia y control, de la entidad contribuyente, de la cual se destinará el cero coma cinco por ciento (0,5%) al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para recuperar los gastos asociados a las intervenciones que esta realiza en ejercicio de su función de control, con el fin de asegurar los recursos necesarios para garantizar la continuidad, cobertura, calidad, permanencia y seguridad de los Servicios Públicos Domiciliarios.

## Contribución para el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA

**El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- Invima, es un establecimiento público del orden nacional, de carácter científico y tecnológico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social y perteneciente al Sistema de Salud,** creado por virtud del artículo 245 de la Ley 100 de 1993, encargado de realizar la inspección, vigilancia y control sanitario con enfoque de riesgo tal y como lo establece la resolución 1229 de 2013 para todos los bienes y servicios de uso y consumo humano originados de cadenas productivas, y de definir los procesos de vigilancia y control sanitario requeridos para la operación del mismo.

Por su parte, y con ocasión del mayor posicionamiento que el Instituto ha tenido como Autoridad sanitaria, actualmente cuenta con 19.815 establecimientos vigilados, que han venido aumentando en una proporción de un 49% en los últimos 8 años. Situación que ha generado un desafío constante para atender y gestionar la carga de las actividades que el Instituto ha venido asumiendo y las diferentes solicitudes de trámites y servicios relacionados con los productos de competencia del Invima, lo cuales han venido aumentando en una proporción de un 36% en los últimos 8 años al pasar de 148.556 radicaciones en el 2016 a 202.119 en el 2024.

**De acuerdo con lo anterior, se evidencia una clara necesidad de fortalecer el gasto de inversión y de funcionamiento para que la operación en el territorio nacional se ajuste a la creciente demanda y al apoyo del emprendimiento al que le apuesta el Gobierno Nacional,** mediante el fortalecimiento de capacidad operativa relacionada con infraestructura tecnológica y física, seguridad de la información, viáticos, tiquetes, insumos, equipos de laboratorio y la vinculación de nuevos funcionarios, entre otros.

**En los últimos años, el Instituto ha enfrentado un déficit presupuestal, ya que las apropiaciones asignadas no son suficientes para cubrir los gastos necesarios y garantizar la cobertura adecuada de los procesos y funciones misionales de la entidad.** Es importante señalar que para la vigencia 2025, el presupuesto del Instituto se redujo en un -36% en comparación con lo solicitado. Esta disminución no solo está muy por debajo de las necesidades proyectadas en el anteproyecto, sino que también impone una restricción presupuestal significativa que afecta su capacidad operativa y la cobertura de las acciones misionales propuestas.

En ese sentido, se tiene que durante los últimos 5 años, la entidad ha solicitado alrededor de \$277.394.565.997 recursos de la Nación en todos sus anteproyectos de presupuesto, no obstante no ha contado con la incorporación de dichos recursos para financiar su operación, lo cual pone de manifiesto que la entidad a pesar de contar con recursos propios estos no son suficientes para atender los gastos necesarios tanto para su funcionamiento como para inversión, y ha tenido que subsistir con presupuestos inferiores a los solicitados.

En relación con los recursos propios de la Entidad, por concepto de cobro de tasas y derechos administrativos (tarifas), vale la pena señalar que, los mismos resultan insuficientes para cubrir el gasto total requerido por el instituto para su funcionamiento e inversión, dado que durante la proyección y elaboración del anteproyecto de presupuesto, al realizar una estimación de ingresos por concepto de tasas y derechos administrativos (tarifas), **de acuerdo a históricos de radicación y aumentos en la unidad de valor básico UVB, se tiene que dichos recursos se han visto afectados por cuenta de la creación de tarifas diferenciales o con excepción de pago para apoyo a la economía popular y emprendimiento, que para la vigencia 2024 representó un costo por valor de \$65.556.430.465 y, que en lo corrido de 2025 representa un costo aproximado de \$11.263.411.709**, por concepto de recursos que el Instituto dejó de percibir, de manera que es evidente que el presupuesto de ingresos corrientes asignado a la entidad no alcanza a soportar la operación de la misma.

Aunado a lo anterior, vale la pena señalar que el INVIMA realizó la destinación del 99% de los excedentes financieros disponibles en el CONPES 4139 de 2024, quedando prácticamente sin excedentes para apalancar presupuestos a futuro, motivo por el cual, se había solicitado un aforo adicional de \$18.500.000.000 de recursos propios y \$36.380.425.076 recursos nación, los cuales no fueron asignados en atención a la difícil situación que enfrenta el país. No obstante, esta circunstancia deja a la entidad en un estado presupuestal deficitario e insuficiente para todas las necesidades sanitarias que tiene el país, aunado a que inevitablemente, dicha situación genera presiones de gasto sobre el Presupuesto General de Nación, en la medida en que se requerirá que la Nación realice apropiaciones presupuestales al Instituto, como consecuencia de la falta de recursos propios y recursos de capital, para financiar el presupuesto de gastos.

En ese sentido, y teniendo en cuenta la baja apropiación presupuestal que se ha dado al Invima en los últimos años, se propone la creación de una contribución asociada al servicio de vigilancia sanitaria que presta a sus vigilados, de modo que permita asegurar el presupuesto de ingreso necesario para el fortalecimiento técnico y tecnológico que soportan el desarrollo de las actividades de inspección, vigilancia y control del Invima y cuyo cobro será distribuido entre los vigilados, de manera equitativa y proporcional, de acuerdo con la capacidad económica de cada empresa y la carga operativa que genera para el Invima.

### Efectos inflacionarios potenciales de las medidas<sup>103</sup>

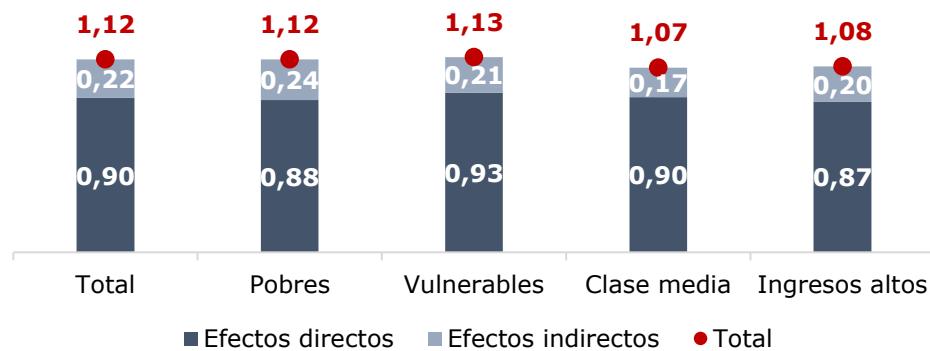
**Algunas de las medidas contempladas en el presente título del Proyecto de Ley podrían generar presiones al alza sobre el nivel de precios de la economía colombiana.** En particular, las modificaciones sobre el impuesto al consumo y la estructura del impuesto al carbono generarían presiones tanto directas como indirectas sobre el Índice de Precios al Consumidor. Con base en un ejercicio como el presentado en el Título 1, los resultados sugieren que las medidas contempladas generarían un incremento de 1,12pp sobre la inflación total de 2026, de los cuales 0,90pp se materializarían a través del canal directo y 0,22pp a través del canal indirecto. Este

<sup>103</sup> Las estimaciones presentadas son resultado de un ejercicio de equilibrio parcial, y el balance macroeconómico agregado de las propuestas contenidas en este título se presentará en la sección final de la exposición de motivos.

efecto asume que los mayores impuestos se traspasan completamente al consumidor final, por lo que se interpretan como una cota máxima. Así mismo, el impacto en inflación sería transitorio, dado que representa un incremento de única vez en los precios de estos bienes.

**Por nivel de ingreso, el efecto inflacionario de estas medidas resultaría homogéneo entre las distintas canastas.** Lo anterior teniendo en cuenta que la participación de los bienes afectados por el impuesto, específicamente las bebidas alcohólicas y el tabaco, es similar dentro de las canastas de consumo de todos los hogares. En particular, la división de gasto de bebidas alcohólicas y tabaco tiene un peso de 1,8%, 1,9%, 1,7% y 1,5% dentro de la canasta de consumo de los hogares pobres, vulnerables, de ingreso medio e ingreso alto, respectivamente.

**Gráfico 13. Efectos inflacionarios por nivel de ingreso (cota superior, pp)**



**Fuente:** DANE. Cálculos DGPM-MHCP.

**De forma agregada, las modificaciones sobre el impuesto al consumo generarían un impacto inflacionario de 1,08pp, de los cuales 0,88pp corresponden al canal directo y 0,20pp al canal indirecto.** Dicho impacto estaría explicado, en su mayoría, por las modificaciones tributarias sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco, los cuales generarían un incremento significativo en los precios de dichos productos y, si bien resultarían en presiones inflacionarias importantes, también contribuirían a desincentivar el consumo de estos bienes y proteger la salud de la población del país, al tiempo que incrementan el recaudo fiscal y reducen las cargas sobre el sistema de salud colombiano.

**Finalmente, el cambio en la tarifa del impuesto al carbono resultaría en un efecto inflacionario de 0,03pp en 2026, de los cuales 0,02pp estarían relacionados con el canal directo y 0,01pp con el canal indirecto.** Los efectos de este impuesto responderían, principalmente, al encarecimiento de los combustibles consumidos por los hogares. En este sentido, los efectos inflacionarios se concentrarían en los hogares de ingresos altos, los cuales tienen una mayor participación de estos productos sobre sus canastas de consumo.

## IV. Medidas Orientadas al Mejoramiento del Recaudo, Control y Procedimiento del Sistema Tributario

Una administración eficiente exige también un marco normativo que optimice los procedimientos de fiscalización, control y cobro, con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios de eficiencia, equidad y progresividad previstos en los artículos 95 y 363 de la Constitución Política.

En esa dirección, el presente proyecto de ley incorpora medidas orientadas a garantizar un mejor control a la evasión, la elusión y la informalidad, y dotar a la administración tributaria de herramientas modernas y proporcionales que mejoren la eficiencia de la gestión y fomenten la cultura de cumplimiento voluntario. En este sentido, se proponen las siguientes medidas:

**Fortalecimiento de la DIAN y agentes de retención.** Se establece que los grandes contribuyentes actúen como agentes de retención del IVA, incluso cuando no sean responsables de este impuesto, cuando contraten con personas o entidades sin residencia o domicilio en el país. Esta medida busca garantizar la retención en la fuente como mecanismo de recaudo anticipado, reduciendo los riesgos de evasión asociados a la no declaración o al incumplimiento de terceros. Con ello se responde a pronunciamientos jurisprudenciales recientes del Consejo de Estado. La incorporación de esta regla fortalece el control en las operaciones económicas de mayor volumen y asegura la estabilidad del flujo de recursos para la Nación.

**Reconocimiento oportuno de deducciones e impuestos descontables.** Se precisa que las deducciones e impuestos descontables solo podrán reconocerse en el momento de ocurrencia del hecho económico que les da origen y no en el periodo fiscal a la fecha de la causación. Esta disposición, alineada con el principio contable de devengo, evita desajustes entre la contabilidad y la tributación y limita la utilización de mecanismos de diferimiento que erosionaban la base gravable.

**Determinación de la renta y ajustes patrimoniales.** Se propone adicionar un párrafo al artículo 236 ET con el fin de precisar que la renta por comparación patrimonial no solo procede cuando exista una diferencia del patrimonio líquido entre las declaraciones privadas presentadas por el contribuyente, sino también cuando la administración tributaria, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, determina un patrimonio y lo propone en un requerimiento especial, generando con ello una comparación patrimonial. Esta modificación resulta necesaria para superar el vacío normativo que ha sido objeto de interpretación por parte del Consejo de Estado. Con esta medida se amplía el alcance de la renta por comparación patrimonial, se fortalece la equidad tributaria y se cierran espacios de evasión.

**Subvaloración de activos y rentas líquidas gravables.** Se incorporan expresamente los eventos de subvaloración de activos, de modo que los mayores valores determinados

puedan ser reconocidos como rentas líquidas gravables. Así mismo, se amplía el ámbito de aplicación de la norma para que estas rentas líquidas se incorporen no solo en el impuesto sobre la renta, garantizando la neutralidad del sistema y evitando que este régimen se utilice como mecanismo de planeación fiscal indebida.

**Regulación de activos digitales.** El auge de la economía digital ha creado nuevas fuentes de riqueza y transacciones que, en muchos casos, no cuentan con un marco regulatorio claro en materia tributaria. El proyecto establece un régimen tributario específico para los activos digitales, incluyendo reglas de ubicación de las operaciones, determinación de costos, criterios de valoración en la enajenación directa e indirecta y obligaciones de reporte a la DIAN.

**Precios de transferencia y convenios internacionales.** Con el fin de combatir la erosión de la base gravable y el traslado artificial de beneficios hacia jurisdicciones de baja tributación, se ajustan las normas de precios de transferencia, reforzando la aplicación del principio de plena competencia. Se fortalecen los mecanismos de documentación, reporte y fiscalización, al tiempo que se perfecciona el procedimiento de acuerdo mutuo (MAP) contemplado en los convenios para evitar la doble imposición. De esta forma, se garantiza la resolución eficiente de controversias fiscales internacionales y se incrementa la seguridad jurídica para inversionistas y empresas multinacionales. Con ello, el país avanza en la adopción de los estándares de la OCDE en materia de fiscalidad internacional.

En este orden de ideas, si un contribuyente cumple con el principio de plena competencia se permite la deducción por amortización de los activos intangibles adquiridos separadamente y los activos intangibles adquiridos como parte de una combinación de negocios. Por este motivo se incluye la referencia al parágrafo 2 del artículo 143 del Estatuto Tributario en el primer inciso del artículo 260-8 ET. En ese mismo inciso se eliminan las referencias al 124-2 del ET con el fin de precisar que esos pagos aun cuando cumplan con el régimen de precios de transferencia no son deducibles salvo que se practique la retención en la fuente correspondiente, es decir, se aplica lo previsto en el artículo 124-2 del E.T.

**Transparencia e intercambio de información internacional.** Colombia ha adquirido compromisos internacionales en materia de intercambio automático de información. La propuesta de modificación del artículo 631-4 del ET fortalece las facultades de la DIAN para exigir información a los sujetos obligados, estableciendo como causal de cierre o no apertura de cuentas, la falta de suministro de datos por parte del titular. Además, se asigna a las superintendencias competentes la función de fiscalizar la debida diligencia en el reporte de información, incluyendo sanciones relacionadas con prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. Se fija un límite de 30.000 UVT a las sanciones por omisión, error o extemporaneidad en el reporte.

**Control de establecimientos permanentes y operaciones internacionales.** Los establecimientos permanentes están sujetos al impuesto sobre la renta y complementarios en Colombia respecto de las rentas que le sean atribuidas de fuente mundial. La atribución de las rentas se hace con base en los activos, funciones y riesgos asumidos por el establecimiento permanente en Colombia. Ahora bien, la Administración

ha notado que el ejercicio de atribución, en ocasiones es caprichoso pues la atribución no se ve reflejada a lo largo del año gravable sino solo al momento de presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.

La adición de un párrafo al artículo 20-2 ET busca que los establecimientos permanentes se sometan a las mismas reglas que los residentes fiscales sin perder de vista la regla de atribución. De esta manera, se espera tener un mayor control sobre la forma en la que se hacen las atribuciones de rentas de fuente nacional y extranjera con base en los activos, funciones y riesgos que el establecimiento permanente asume.

**Ajustes al tratamiento de dividendos y utilidades.** Se incorporan cambios en los numerales 1 y 3 del artículo 49 ET para reconocer dentro del cálculo del impuesto la tributación mínima depurada (15%) introducida en la Ley 2277 de 2022. Por tanto, se precisan reglas sobre dividendos, ajustando los efectos de la Ley 1819 de 2016 que gravaron estas distribuciones, garantizando coherencia entre la utilidad que pagó impuesto y la renta gravable para los socios.

**Fortalecimiento de la retención en la fuente y deducciones.** Uno de los asuntos que mayores dificultades representa para la administración tributaria es la deducción de expensas respecto de las cuales la retención en la fuente no se presentó oportunamente. En este sentido, la propuesta de modificar el inciso 2 del artículo 177 ET se constituye para que procedan estas deducciones cuando se haya pagado la retención en la fuente, antes de la presentación inicial de la declaración del impuesto sobre la renta. En este orden de ideas, si la retención en la fuente asociada a una expensa no fue pagada antes de la presentación inicial de la declaración del impuesto sobre la renta, la expensa no será deducible del impuesto sobre la renta.

Por su parte, con la modificación al artículo 580-1 ET se busca dar plena validez a las declaraciones de retención en la fuente presentadas sin pago, para efectos de cobro coactivo. Esto asegura que la administración pueda perseguir de manera efectiva estas obligaciones, cerrando vacíos que generaban ineficacia en el recaudo.

**Unificación de la periodicidad del IVA.** Actualmente coexisten distintos plazos para declarar el IVA (mensual, bimestral y cuatrimestral), lo que ha generado dispersión en el control, confusión entre contribuyentes y mayores cargas administrativas para la DIAN. El proyecto establece la unificación de la periodicidad en un régimen bimestral aplicable a todos los responsables. La medida de contar con varios períodos ya no es necesaria en razón a que el cumplimiento de la obligación se realiza por el SIE y no a través de la presentación en bancos. Adicionalmente, la obligación de no presentar la declaración también ocurre cuando el contribuyente culmina o deja de realizar actividades gravadas con este impuesto y elimina la responsabilidad en el RUT.

En conclusión, esta medida simplifica el sistema, reduce costos de cumplimiento, mejora la planeación financiera de las empresas y permite a la administración centralizar los procesos de fiscalización, aumentando la eficacia del control sobre la cartera y las devoluciones.

**Incentivo a la bancarización y la factura electrónica.** El proyecto fortalece los incentivos a la bancarización y al uso de la factura electrónica como instrumento de control tributario, elevando de manera transitoria el porcentaje deducible de las compras pagadas y facturadas electrónicamente del 0,5% vigente al 1% en los años 2026 y 2027, con una reducción gradual al 0,25% en 2028, medida que busca fomentar la formalización, reducir el uso de efectivo y facilitar a la DIAN cruces de información en tiempo real para detectar operaciones ficticias y combatir la evasión. Paralelamente, se modifica el artículo 653 del Estatuto Tributario para ampliar las facultades de verificación de funcionarios de fiscalización, permitir la imposición de un sello cautelar en establecimientos investigados como medida disuasoria, y establecer que, tras el procedimiento sancionatorio previsto en la norma, se levante dicho sello e impongan las sanciones correspondientes.

**Régimen sancionatorio y facturación.** Se introducen ajustes al régimen sancionatorio para hacerlo más proporcional y efectivo. Las sanciones por irregularidades en la expedición de facturación electrónica se graduarán de acuerdo con la gravedad del incumplimiento, evitando sanciones desmedidas que incentiven la litigiosidad. Además, se crea la posibilidad de subsanar las irregularidades con sanciones reducidas si el contribuyente regulariza voluntariamente su situación, lo que estimula el cumplimiento oportuno de la obligación. En este sentido, se incorporan las siguientes medidas:

- Se propone modificar el numeral 1 del artículo 657 del E.T., para indicar que la sanción de clausura de establecimiento aplica cuando no se cumplan los requisitos del artículo 617 y 616-1 del E.T., considerando que, con la introducción del sistema de facturación, se crean, además, de los requisitos del artículo 617 ET, otros requisitos que no se habían incorporado como hechos sancionables ante su incumplimiento.
- Se propone adicionar el artículo 657-2 ET de tal manera que los contribuyentes puedan subsanar las irregularidades en su facturación pagando una sanción reducida de manera voluntaria. Es decir, antes de la intervención de la administración tributaria.

**Mecanismo alternativo de resolución de conflictos (Mediación).** Se incorpora la mediación tributaria a través de la Defensoría del Contribuyente como mecanismo alternativo de resolución de controversias. Este instrumento busca fomentar el diálogo entre la administración y los contribuyentes, reducir las cargas procesales de la DIAN y de la jurisdicción contenciosa administrativa, y ofrecer a los contribuyentes un procedimiento más ágil y menos costoso para solucionar sus diferencias. Los acuerdos alcanzados en este marco podrán generar reducción de intereses y sanciones, lo que constituye un incentivo al uso de este mecanismo.

**Medidas transitorias de normalización y conciliación.** El proyecto contempla disposiciones con impacto inmediato en el recaudo y orientadas a la reducción de litigios y reclamaciones administrativas, así:

- **Reducción de sanciones e intereses moratorios para los sujetos de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.** Se permite a los

contribuyentes ponerse al día con sus obligaciones pendientes mediante el pago del capital y una reducción significativa de intereses y sanciones, generando recursos inmediatos para el fisco.

- **Conciliación en controversias contencioso-administrativa materia tributaria, aduanera y cambiaria.** Se establece un procedimiento especial para la conciliación de controversias, lo cual permitirá resolver litigios de gran impacto económico y descongestionar los procesos en curso.
- **Impuesto de normalización tributaria.** Se crea un tributo de carácter temporal aplicable a activos omitidos, subvalorados y pasivos inexistentes, con una tarifa del 15%. Este mecanismo, ya utilizado con éxito en anteriores reformas, permitirá sincerar patrimonios, ampliar la base gravable real y reducir la opacidad en la información tributaria. A su vez, generará un recaudo extraordinario de corto plazo que contribuirá a la sostenibilidad fiscal.

**Reducción de sanciones, facilidad de pago de corrección de declaraciones de importación de combustibles.** Esta propuesta responde a la necesidad de facilitar la terminación de controversias aduaneras de grandes cuantías relacionadas con el tratamiento del IVA en la importación de gasolina y ACPM. Estas discusiones, aún en trámite administrativo o judicial, han generado un volumen significativo de litigios, costos procesales cuyo resultado pueden comprometer la sostenibilidad fiscal o la estabilidad financiera de los importadores de combustibles líquidos derivados del petróleo de que trata el artículo 2 de la Ley 39 de 1987.

Por su parte, también busca garantizar una solución eficiente y equitativa respecto al tratamiento del IVA en la importación de gasolina y ACPM, que permita sanear estas obligaciones, mejorar el recaudo y reducir la congestión litigiosa en materia aduanera, sin afectar la seguridad jurídica de los importadores ni el principio de legalidad.

**Procedimiento administrativo y seguridad jurídica.** Con la modificación a los artículos 588 y 589 ET se amplían los plazos para correcciones de declaraciones, equiparándolos al término de firmeza general (art. 714 E.T.). Esto brinda seguridad jurídica y evita que en algunas circunstancias el contribuyente, responsable o agente retenedor deba acudir a la Administración Tributaria para que lo emplace para corregir, ya que no le es posible hacerlo por su propia cuenta.

El artículo 43 de la Ley 962 de 2005 fue una revolución en términos de las correcciones que se pueden hacer sin que haya lugar a sanciones. Sin embargo, su aplicación ha generado en ocasiones situaciones de inseguridad jurídica y de litigiosidad pues no se precisa el término para hacer las correcciones allí previstas.

En este sentido con el fin de brindar seguridad jurídica se limita el tiempo durante el cual se pueden hacer ciertas correcciones de que trata el artículo 43 de la Ley 962 de 2005 y se ata al término de firmeza de las declaraciones tributarias. Este cambio permite un mayor control por parte de la administración y cierra la puerta para posibles abusos como el arrastre de saldos improcedentes originados en declaraciones que ya no son susceptibles de ser auditadas.

Por su parte, se propone adicionar un párrafo al artículo 638 del ET que brinde seguridad jurídica sobre el término para proferir pliego de cargos cuando se incumpla una obligación y la misma no esté asociada a la declaración de renta en el año de incumplimiento, ya sea porque el incumplido no está obligado a declarar renta ni ingresos y patrimonio o el incumplimiento no se asocie a un impuesto específico.

Respecto a las liquidaciones provisionales, la modificación que se propone incluir al inciso 3 del párrafo 2 del artículo 764 -1 ET tiene como finalidad establecer que cuando el contribuyente no se pronuncie, dentro del término, contra una liquidación provisional expida por la DIAN, esta se entiende aceptada y, por tanto, puede ser objeto de cobro.

**Sanciones y control a proveedores ficticios.** Se propone adicionar dos párrafos al artículo 671 del E.T., que buscan contrarrestar el abuso o inaplicación de la declaratoria de proveedor ficticio por parte de los contribuyentes declarados como tales, bajo el contexto de que una vez se surta la calificación, esta recae sobre los socios o accionistas que controlen directa o indirectamente la sociedad declarada como proveedor ficticio, y sobre todas aquellas otras que sean constituidas o adquiridas por estos socios o accionistas por el término que perdura dicha calidad.

Cuando se trata de la sanción por corrección de sanciones de que trata el artículo 701 ET, se adicionarán un párrafo que permitirá aplicar lo previsto en este artículo cuando el contribuyente no liquide o liquide incorrectamente las sanciones cuando no medie una declaración.

**Facilitación de pago y gestión de cartera.** La modificación al inciso 2 del artículo 814 tiene por objeto establecer mejores controles para acceder a las facilidades de pago cuyo plazo es inferior a un año. En este sentido, se establece que cuando se otorgue una facilidad de pago a un contribuyente por un plazo inferior a 1 año, se debe tener en consideración el comportamiento tributario del contribuyente y su perfil de riesgo.

Por su parte, se incorpora como permanente la legislación que prevé el mecanismo de priorización (Decreto 1742/2020). Por tanto, se incorpora la facultad de la DIAN para aplicar criterios de costo-beneficio en la administración y fiscalización de impuestos, en línea con los principios de eficiencia y economía administrativa.

## Balance macroeconómico de las medidas de la reforma

### Efectos de equilibrio general

**La aprobación de este Proyecto de Ley financiará la ejecución del PGN 2026 y, dada la vocación de permanencia de las disposiciones, contribuirá a la sostenibilidad de las finanzas públicas sin comprometer la inversión pública que genera crecimiento.** Como se expuso en el PGN 2026, \$26,3 billones de ese presupuesto son contingentes a la aprobación del actual Proyecto de Ley de reforma tributaria. De no contar con estos nuevos recursos, será

necesario un ajuste a la baja en el presupuesto para este año, y para todo el mediano plazo, dado que estos nuevos ingresos son permanentes. Dadas las restricciones derivadas de las inflexibilidades del gasto público, es esperable que un eventual ajuste en el presupuesto esté enfocado en inversión pública, el rubro más flexible.

**La ejecución de esos mayores recursos tendría impactos económicos positivos, de destinarse a inversión pública.** Esos efectos podrían ser contrarrestados por la mayor carga tributaria sobre algunos agentes de la economía derivada de esta ley. Sin embargo, la literatura sugiere que el efecto positivo de la inversión pública es mayor a un posible impacto negativo derivado de mayores impuestos. Restrepo-Ángel et. al. (2022<sup>104</sup>) encuentran que el multiplicador del gasto público<sup>105</sup> en Colombia es mayor, en términos absolutos, al multiplicador de los impuestos. Por lo tanto, se esperaría un efecto macroeconómico positivo derivado de esta Ley. Adicionalmente, los autores encuentran que este efecto es mayor cuando la economía se encuentra en una fase de bajo crecimiento, como la actual, en donde la tasa de expansión de la economía está por debajo de su nivel potencial y la brecha de producto es negativa. Si los recursos se destinan a inversión pública, los impactos serían mayores. Ardanaz, et. al. (2024<sup>106</sup>) estiman que, en promedio para 11 economías de América Latina, incluida Colombia, el multiplicador de la inversión pública es 1,1 al cabo de dos años.

**A través de un modelo de equilibrio general, calibrado para la economía colombiana, se estimaron los impactos macroeconómicos derivados de este Proyecto de Ley.** Particularmente, el ejercicio consistió en agrupar todas las medidas en tres categorías de impuestos, con base en la naturaleza de los tributos y sobre quien asume la mayor carga tributaria: impuestos al consumo, a personas naturales y a personas jurídicas<sup>107</sup>. Con base en esto, se simularon aumentos en estos impuestos, en línea con lo establecido por las medidas mencionadas previamente, para obtener un recaudo estimado consistente con las proyecciones de este proyecto.

**Para esta simulación se asume que el recaudo obtenido por estas medidas se destina a gasto en inversión pública, que representa los gastos más flexibles del presupuesto.** Lo anterior, con el propósito de interpretar los resultados como diferencias respecto a un escenario contrafactual en donde la no aprobación de esas medidas derive en un recorte presupuestal, que se traduciría en una menor inversión. A continuación, se presentan los impactos macroeconómicos de los tres grupos de medidas.

- **I**  
-  
-

<sup>104</sup> Restrepo-Ángel, S., Rincón-Castro, H., & Ospina-Tejeiro, J. J. (2022). Multipliers of taxes and public spending in Colombia: SVAR and local projections approaches. Latin American Journal of Central Banking, 3(3), 100070. <https://doi.org/10.1016/j.latcb.2022.100070>.

<sup>105</sup> Se refiere al aumento del producto por un aumento de 1 unidad en el gasto público.

<sup>106</sup> Ardanaz, Martin and Llempen, Zoila and Puig, Jorge and Valencia, Oscar M., Public Investment Multipliers and the Role of Efficiency: New Evidence for Emerging Markets. IDB Working Paper <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5054907>.

<sup>107</sup> Las medidas se agruparon en tres categorías: consumo (IVA a combustibles fósiles, bebidas alcohólicas y azucaradas, juegos en línea, hospedaje, vehículos híbridos, servicios culturales; impuesto al consumo y unificado), personas naturales (renta, dividendos, ganancias ocasionales, régimen SIMPLE, aportes a salud), y personas jurídicas (patrimonio con tarifas progresivas, sobretasas a carbón y sector financiero, gravamen al sector extractivo, reducción de exenciones en salud, SENA e ICBF).

## Impuestos al consumo

**La aprobación de estas medidas tendría un efecto positivo sobre el crecimiento, asumiendo que estos mayores recursos se destinarián a inversión.** En particular, el crecimiento del PIB sería 0,14pp mayor<sup>108</sup>, en promedio para los próximos 10 años, en comparación con un escenario en donde la no aprobación de estas medidas derive en un recorte de inversión pública por un monto similar al que se espera recaudar. El mayor crecimiento del PIB estaría explicado, principalmente, por una mayor inversión, tanto pública como privada. Esta última aumenta, dado que el mayor capital público, como carreteras, puertos, entre otros, aumenta la productividad de los factores de producción, como el capital y el trabajo, lo que aumenta el rendimiento de la inversión privada. Estos resultados están alineados con lo encontrado por la literatura reciente (Adarov et al., 2024<sup>109</sup>).

**Tabla 7.** Efectos Macroeconómicos de los Impuestos al Consumo

	Promedio 2026-2036
PIB real (%)	0,14
Inversión total (%)	0,44
Inflación (%)	-0,07
Depreciación nominal (%)	-0,04
Deuda pública a PIB (%) *	-0,47

\* El efecto sobre la deuda pública está expresado en puntos porcentuales del PIB, no en tasas de crecimiento.

Fuente: Elaboración DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Los resultados también muestran efectos positivos de estas medidas, en el mediano plazo, sobre la inflación, la deuda pública y la tasa de cambio.** Como se mencionó anteriormente en este documento, estos impuestos generarían presiones al alza transitorias sobre los precios al consumidor. Sin embargo, el efecto positivo sobre la productividad de los factores de producción implicaría un menor costo de producción de ciertos bienes, lo que se vería reflejado en una menor inflación en el mediano plazo, contrarrestando el efecto al alza de los mayores impuestos. Por su parte, el efecto positivo en el producto llevaría a una relación de deuda pública a PIB menor que la alcanzada si el ajuste se da a través de un recorte en inversión, lo cual genera presiones a la baja sobre la prima de riesgo y la tasa de cambio.

## Impuestos a Personas Naturales

**El incremento de los impuestos para las personas naturales tendría efectos neutrales sobre el crecimiento económico en el mediano plazo, sustentado en el incremento de la inversión pública.** En el corto plazo, el incremento impositivo podría generar efectos

<sup>108</sup> Este mayor crecimiento esperado sería consistente con la senda de crecimiento económico planteada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025. En consecuencia, la no aprobación del Proyecto de Ley podría dar lugar a un escenario de crecimiento inferior al proyectado en ese documento.

<sup>109</sup> Adarov, A., Clements, B., & Jalles, J. T. (2024). Revisiting Public Investment Multipliers: Nonlinear Effects of the Business Cycle, Fiscal Space, Efficiency, and Capital Stock. Policy Research Working Paper;10954. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10954>.

distorsionantes sobre los hogares, generando así presiones negativas sobre la actividad económica en el corto plazo. No obstante, en promedio para los próximos diez años, se esperaría un efecto neutro sobre el crecimiento económico, en la medida en que se materialicen las externalidades positivas, ya mencionadas, de la inversión pública sobre la producción total, el consumo y la inversión privada, logrando así un ligero crecimiento de la actividad económica 0,02pp, por encima del escenario contrafactual. Los efectos de este subconjunto de medidas, sobre inflación, tasa de cambio y deuda pública, no son significativos.

**Tabla 8.** Efectos macroeconómicos de los Impuestos a Personas Naturales

	<b>Promedio 2026-2036</b>
<b>PIB real (%)</b>	<b>0,02</b>
Inversión total (%)	0,08
Inflación (%)	-0,02
Tasa de cambio nominal (%)	0,00
Deuda pública a PIB (%) *	-0,04

\* El efecto sobre la deuda pública está expresado en puntos porcentuales del PIB, no en tasas de crecimiento.

**Fuente:** Elaboración DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### Impuestos a Personas Jurídicas

**Al igual que en las medidas a personas naturales, estos impuestos permitirían financiar inversión pública, por lo que no generarían efectos significativos en el crecimiento en el mediano plazo.** En este sentido, una mayor inversión pública, favorecida por estos mayores ingresos tributarios, compensaría los posibles efectos distorsionantes en el mediano plazo, dados sus impactos en productividad. Particularmente, el PIB real mostraría un ligero crecimiento promedio, superior en 0,01pp durante el período 2026-2036, comparado con un escenario contrafactual de recorte en inversión pública ante la no aprobación de estas medidas.

**Tabla 9.** Efectos macroeconómicos de los Impuestos a Personas Jurídicas

	<b>Promedio 2026-2036</b>
<b>PIB real (%)</b>	<b>0,01</b>
Inversión total (%)	0,10
Inflación (%)	-0,18
Depreciación nominal (%)	-0,19
Deuda pública a PIB (%) *	-0,45

\* El efecto sobre la deuda pública está expresado en puntos porcentuales del PIB, no en tasas de crecimiento.

**Fuente:** Elaboración DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Esta mayor productividad generaría menores presiones inflacionarias para el mediano plazo, dadas mejoras en infraestructura, menores costos logísticos, y una mayor competitividad en la economía colombiana.** Adicionalmente, se espera una ligera apreciación nominal durante la década, respecto al escenario contrafactual, dada la mejora en los fundamentales económicos. Esto llevaría a un menor nivel de la deuda pública (% PIB) para el mediano plazo.

### Efectos agregados

**Los efectos estimados sugieren que, en el agregado, la aprobación de la Ley de Financiamiento tiene impactos macroeconómicos positivos a través de la inversión pública.** Como se mencionó previamente, comparado con un escenario en donde la no aprobación de este Proyecto de Ley conlleve a un recorte en inversión pública, por el monto estimado que se pretende recaudar, esta Ley de Financiamiento permitiría obtener un mayor crecimiento económico equivalente al escenario de MFMP 2025, impulsado por el dinamismo de la inversión y una mayor productividad de los factores. Estos efectos más que compensarían los potenciales efectos distorsionantes que podrían derivarse de la mayor carga tributaria. En particular, el crecimiento económico sería, en promedio para los próximos 10 años, 0,17pp superior frente al escenario contrafactual. Adicionalmente, las presiones al alza en inflación, que serían completamente transitorias, se verían compensadas por el efecto positivo en productividad, que se traduce en menores costos de producción en el mediano plazo.

**Tabla 10.** Efectos macroeconómicos de todas las medidas

	Promedio 2026-2036
<b>PIB real (%)</b>	<b>0,17</b>
Inversión total (%)	0,62
Inflación (%)	-0,26
Depreciación nominal (%)	-0,23
Deuda pública a PIB (%) *	-0,96

\* El efecto sobre la deuda pública está expresado en puntos porcentuales del PIB, no en tasas de crecimiento.

**Fuente:** Elaboración DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Los resultados sugieren que, ante las inflexibilidades del gasto, un ajuste fiscal a través de los mayores impuestos contemplados en este Proyecto de Ley, es más favorable en términos macroeconómicos que realizarlo a través de recortes en inversión pública.** El mayor crecimiento en el escenario de aprobación de la Ley de Financiamiento, frente a uno de ajuste en inversión, permitiría reducir la relación deuda pública a PIB en cerca de 1pp del PIB adicional a 2036. Adicionalmente, la aprobación de esta Ley de Financiamiento sería una señal clara de compromiso del Gobierno con el ajuste fiscal contemplado en el MFMP 2025, lo que favorecería las condiciones de financiamiento del gobierno. En este ejercicio no se incorporaron choques positivos sobre la percepción de riesgo. De contemplarse este último efecto, los impactos macroeconómicos podrían ser más favorables, beneficiando las cuentas fiscales.

## Análisis de incidencia sobre variables sociales<sup>110</sup>

**Los esfuerzos del Gobierno nacional, dirigidos a la protección de los ingresos de los hogares vulnerables, más que compensarían la incidencia de los impuestos indirectos contemplados en esta Ley de Financiamiento.** En agregado, la pobreza monetaria observaría un incremento de 0,3pp<sup>111</sup>, que se vería más que contrarrestado por la continuación de la implementación de los programas de transferencias sociales y demás ayudas institucionales, las cuales generan una disminución de la pobreza monetaria de 2,3pp<sup>112</sup>, de acuerdo con las cifras de 2024.

**Los impuestos al valor agregado y consumo de las bebidas alcohólicas, junto con el aumento del impuesto a cigarrillos, serían los que tendrían una mayor incidencia en el ingreso disponible de los hogares pobres.** Según las estimaciones realizadas, el pago de impuestos de bebidas alcohólicas está concentrado en los deciles de ingresos más altos. En particular, el 30% de los hogares con mayores ingresos aporta el 37,4% del total del recaudo de estos impuestos, mientras que el 30% de los hogares con menores ingresos contribuye en un 23,2%. Sin embargo, al analizar este en términos relativos al ingreso, se observa un comportamiento distinto: los hogares de menores ingresos (deciles 1 a 3) destinan una mayor proporción de su ingreso al pago de impuestos de estos bienes (2,0% en promedio, en comparación con los hogares de los deciles 7 a 10, 0,2%). De este modo, se estima que la incorporación de estas medidas incrementaría en 0,3pp la pobreza monetaria, equivalente al 89,5% del efecto total, debido a que los hogares de menores ingresos destinan, en términos relativos, una mayor proporción de su ingreso al consumo de estos bienes, especialmente los relacionados con bebidas alcohólicas y cigarrillos. Un efecto similar, aunque en menor proporción, se observa en el pago de impuestos a los cigarrillos.

**Si bien incrementar las tarifas de estos impuestos indirectos tendría una mayor incidencia en los hogares más vulnerables, estas medidas buscan generar cambios en los hábitos de consumo de los hogares, con efectos positivos en salud.** Los consumidores no consideran totalmente los efectos negativos sobre su salud al comprar estos productos. Bajo este contexto, estos impuestos actúan como un mecanismo correctivo. Por lo tanto, estas medidas tienen el potencial de reducir la prevalencia de enfermedades sobre los hogares más pobres del país.

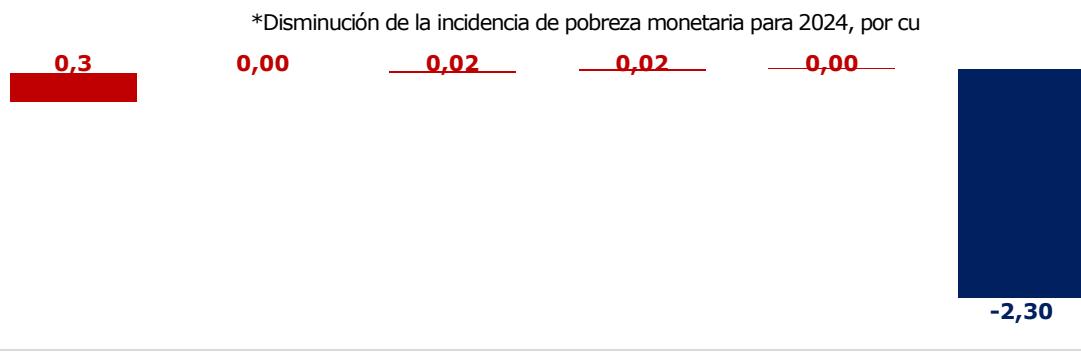
<sup>110</sup> Para este análisis se utilizó un modelo basado en la metodología *Commitment to Equity* (CEQ), brindado inicialmente por el Banco Mundial, y actualizado a 2023 por la Alianza Francesa de Desarrollo (AFD) en asistencia del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes. El detalle del modelo está plasmado en el documento: Baquero, J. P., Dávalos, M. E., & Monroy, J. M. (2023). *Revisiting the Distributive Impacts of Fiscal Policy in Colombia*. Policy Research working paper; no. WPS 10520. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-10520>

<sup>111</sup> Esta estimación corresponde a una cota máxima de los efectos de los incrementos en las diferentes tarifas tributarias. Además, se basa en las dinámicas de consumo de los hogares observada en 2017 y no supone una sustitución en las preferencias de consumo de los hogares.

<sup>112</sup> Cálculo tomado de la presentación de la rueda de presas de pobreza monetaria realizada por el DANE en julio de 2025. En esta, se presenta la contribución de las ayudas institucionales a la reducción de la pobreza monetaria la sección 9 de la presentación.

**Por su parte, las disposiciones relacionadas con otros ajustes al IVA<sup>113</sup>, incluido el de combustibles, generarían un impacto marginal sobre la pobreza monetaria.** Estas medidas, en su conjunto, generarían un aumento de 0,04pp sobre la pobreza monetaria. El menor impacto responde a que estos bienes y servicios representan una proporción muy reducida en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos. Por tanto, el efecto de estas medidas sería limitado, dado que no inciden de manera significativa en el gasto cotidiano de los hogares vulnerables.

**Gráfico 14.** Impactos de la Ley de Financiamiento y los programas sociales sobre los niveles de pobreza monetaria (pp)



Bebidas alcohólicas + cigarrillo      Consumo      Otros IVA      Combustibles      Patrimonio + IRPN      Programas sociales\*

Las ayudas institucionales. Información publicada por el DANE en la presentación de la rueda de prensa de pobreza monetaria. Este impacto puede variar en los años siguientes, puesto que dependerá de la modificación de los programas sociales.

Nota 1: Los efectos del patrimonio y del IRPN se estimaron con la metodología CEQ con datos de 2021.

Nota 2: Las desagregaciones de los impactos en pobreza por medidas de la Ley de Financiamiento son:

- Bebidas alcohólicas + cigarrillo: impuestos al IVA y consumo de bebidas alcohólicas, y el impuesto al consumo de cigarrillo.
- Consumo: Impuesto del 19% al consumo de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos superiores a \$500.000. Dado el alto monto sobre el cual se empieza a gravar, se esperaría que no genere impactos significativos en la pobreza monetaria.
- Otros IVA: modificación del IVA a los vehículos híbridos, IVA a juegos de suerte y azar operados a través de internet, IVA a cirugías estéticas e IVA a motos que se comercialicen en los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.
- Combustibles: aumento del IVA al ingreso del productor para GMC y ACPM, IVA al margen minorista, IVA al alcohol carburante e IVA al biodiesel.
- Patrimonio + IRPN: incluye la modificación del hecho generador del impuesto al patrimonio y modificación de las tasas marginales. Además del ajuste de la deducción por dependiente, aumentos en las tarifas marginales de renta persona natural e incremento de la tarifa sobre ganancias ocasionales provenientes de rifas, lotería, apuestas y similares.

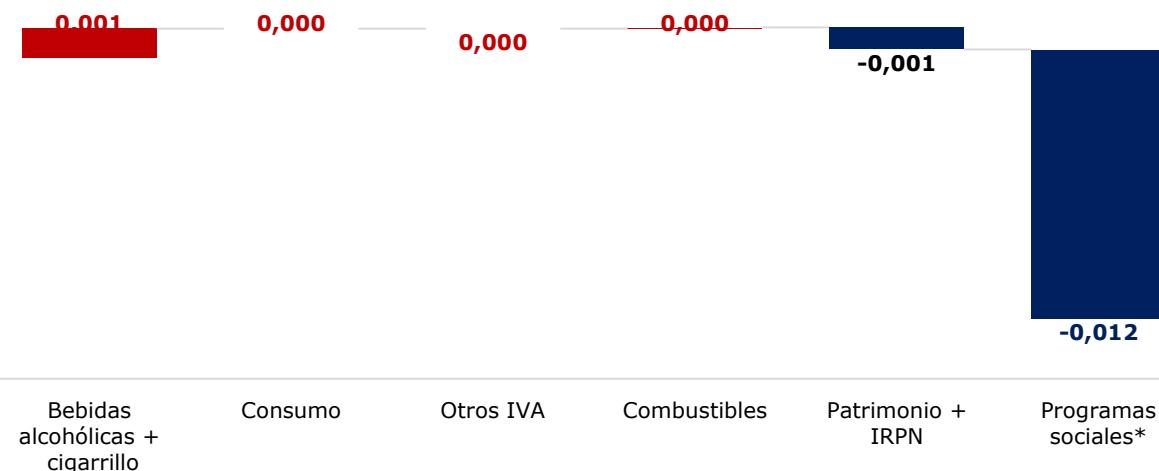
**Fuente:** Cálculos de la DGPM-MHCP, con base en el CEQ 2023 y del DANE.

<sup>113</sup> En este rubro se incluye la modificación del IVA a los vehículos híbridos, IVA a juegos de suerte y azar operados a través de internet, IVA a cirugías estéticas.

**Ahora bien, el presente Proyecto de Ley de Financiamiento incorpora medidas orientadas a reducir la desigualdad de ingresos.** Estas disposiciones, que se concentran en los segmentos de mayores ingresos, incluyen: la eliminación en la deducción por dependientes económicos; el incremento de la tarifa sobre ganancias ocasionales provenientes de rifas, loterías, apuestas y similares; el aumento de las tarifas marginales para los rangos de ingreso, y; el ajuste al alza de la tarifa del impuesto al patrimonio. En conjunto, estas medidas buscan reforzar la equidad vertical del sistema tributario, asegurando que quienes tienen mayor capacidad contributiva aporten proporcionalmente más, sin generar presiones significativas sobre los hogares más vulnerables.

**Estas medidas contribuyen a que, pese al efecto negativo de los impuestos indirectos, la Ley de Financiamiento sea neutra en desigualdad, medida a través del coeficiente de GINI.** Aunque se observa un ligero aumento en los niveles de desigualdad, dada la sensibilidad de los hogares de menores ingresos frente a los ajustes en las tarifas del IVA y otros impuestos al consumo, especialmente los relacionados con bebidas alcohólicas y cigarrillo, este efecto es completamente contrarrestado por las medidas enfocadas en el impuesto sobre la renta y el impuesto al patrimonio para personas naturales. Estas disposiciones, dirigidas a los segmentos de mayores ingresos, permiten que el impacto neto sobre la desigualdad sea neutral. En conjunto, la Ley fortalece la estructura tributaria al incrementar la carga fiscal sobre quienes tienen mayor capacidad contributiva, sin afectar de manera significativa a los hogares más vulnerables, lo que contribuye a una mayor equidad vertical en el sistema fiscal.

**Gráfico 15.** Impactos de la Ley de Financiamiento y los programas sociales sobre la desigualdad de ingresos (puntos)



\*Cálculos realizados a partir de los microdatos de pobreza monetaria de 2024.

**Fuente:** Cálculos de la DGPM-MHCP, con base en la metodología CEQ, utilizando datos de 2023 y del DANE.

**En suma, los esfuerzos del Gobierno nacional dirigidos proteger los programas sociales, más que compensaría la incidencia de los impuestos indirectos sobre los hogares pobres, al mismo tiempo que no contribuiría a incrementar la desigualdad de ingresos.**

Esta ley garantizaría la continuidad en el financiamiento de los programas sociales existentes. Esto al ser rubros que no tienen el nivel de inflexibilidad de otras apropiaciones presupuestales y que, más allá de la inconveniencia social de comprometer su ejecución, podrían ser susceptibles de ser aplazados en caso de que no se apruebe la Ley de Financiamiento. Ahora bien, los beneficios de la Ley de Financiamiento no solamente se relacionan con la continuidad de programas sociales y de inversión, que valga la pena decir, y como se ha evidenciado, estos programas han demostrado ser efectivos en la disminución de la pobreza. La importancia de la propuesta también radica en que enfocaría sus esfuerzos de recaudo en los segmentos de mayores ingresos de la población, mejorando la equidad vertical del sistema tributario colombiano.

Con lo anterior, se propone un conjunto de medidas que financien las necesidades del Presupuesto General de la Nación, cumpliendo las metas sociales del Gobierno, en un marco de reactivación económica, que reconozca los efectos de acción climática y resulte fiscalmente sostenible.

De los Honorables Congresistas,

**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**  
**Ministro de Hacienda y Crédito Público**