DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

Hacienda

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Exposición de motivos

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2026

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Hacienda

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 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 no implica un relajamiento de la disciplina fiscal, por el contrario, reafirma el compromiso con una planeación financiera y presupuestal realista, creíble y coherente con los objetivos de desarrollo económico y social del país.

Bajo este contexto, 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%, -5,3% y -4,9% del PIB, respectivamente[1]. Y 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

[1] Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://www.minhacienda.gov.co/pol%C3%ADtica-fiscal/marco-fiscal-de-mediano-plazo/2025

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 Reforma Tributaria se inscribe en la estrategia integral de consolidación fiscal. 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, azúcar, entre otros. Asimismo, la iniciativa busca fortalecer 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. La evidencia muestra que, en contextos de desaceleración, reducir la inversión pública no solo amplía las brechas existentes, sino que también debilita 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%.

Finalmente, con esta iniciativa 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 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, resulta esencial comprender que la discusión y trámite del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria deben asumirse con sentido de corresponsabilidad, dado que 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. Bajo esta perspectiva, el presente Proyecto de Ley de Reforma Tributaria se concibe como el punto de partida de un proceso integral. 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 y ciudadano los ajustes necesarios para superar la actual rigidez presupuestal y solventar las causas que dieron origen a la activación de la cláusula de escape.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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. 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.

Efectos fiscales de las medidas tributarias del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria

En términos de recaudo las disposiciones del Proyecto de Reforma Tributaria otorgan fuentes adicionales para 2027 por $21,9 billones (bn), equivalentes a 1,0% 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 contribuyendo a la sostenibilidad ambiental y sanitaria del país. De igual manera, se estima que las medidas del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria lograrán recursos permanentes a partir de 2028, en promedio de 1,5% del PIB.

Tabla 1. Resumen del efecto estimado del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, $miles de millones

Concepto ($MM)	2027	2028	2029	2030
Título I: Reducción gasto tributario	**6.717**	**13.953**	**14.796**	**15.683**
RGT - IVA	1.389	1.739	1.846	1.957
Combustibles	3.610	7.580	8.031	8.509
RGT - Juegos de suerte y azar	1.719	1.823	1.931	2.046
RGT - Personas naturales	-	2.811	2.988	3.170
Título II : Progresividad	**3.439**	**6.099**	**6.460**	**6.852**
Personas naturales	154	1.194	1.269	1.346
Personas jurídicas	1.385	2.885	3.048	3.233
Patrimonio	1.900	2.020	2.143	2.273
Título III: Externalidades negativas	**3.237**	**3.679**	**4.166**	**4.340**
Ambientales	265	218	450	406
Externos	1.121	1.199	1.278	1.360
Minero-energético	869	919	974	1.031
Consumo	1.257	1.353	1.434	1.519
Bono fiscal generación FNCE	- 507	- 245	- 202	- 210
Otros	233	233	233	233
Titulo IV: Reducción de exoneración de aportes de Seguridad Social	**8.529**	**9.028**	**9.561**	**10.128**
Reducción de exenciones a aportes salud (114-1 del ET)	5.370	5.684	6.020	6.377
Reducción de exenciones a aportes parafiscales (114-1 del ET)	3.159	3.344	3.541	3.751
Total	**21.921**	**32.759**	**34.983**	**37.004**

Fuente: MHCP con cálculos DIAN.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

Hacienda

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Medidas de Financiación mediante una reducción del Gasto Tributario

El gasto tributario se define como la pérdida de ingresos fiscales en la que el Estado incurre y que constituyen 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)[2], 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 fortalecen los incentivos a la evasión y elusión.

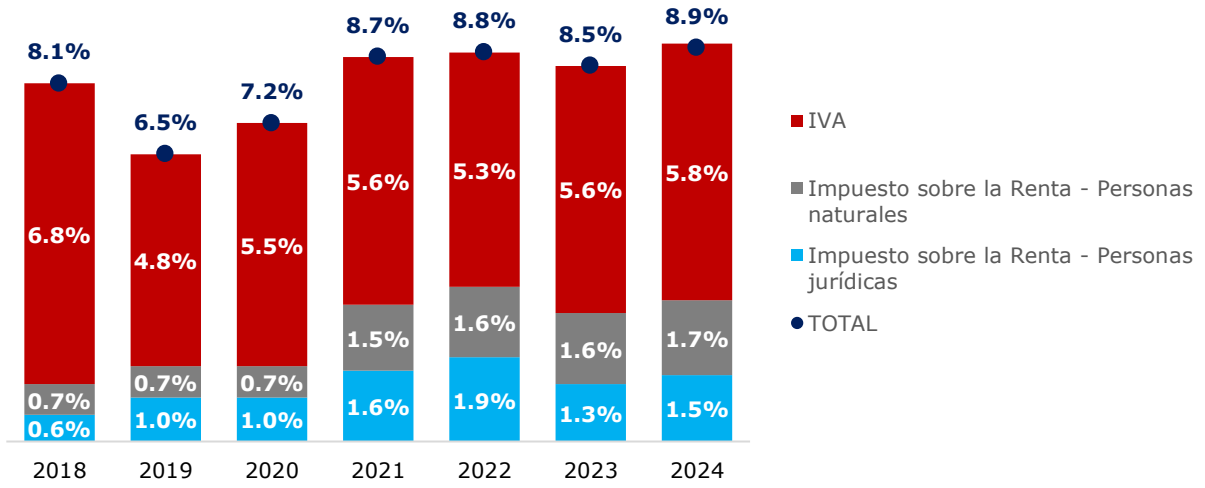
Con la reforma tributaria del 2022, se introdujeron modificaciones orientadas a la reducción de exenciones y deducciones, tanto para personas naturales como jurídicas. En el caso de las personas naturales se redujo el límite de la renta exenta automática del 25 % para ingresos laborales, pasando de 2.880 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 liquida 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, en donde 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 y evidencia la necesidad de realizar una revisión detallada de este componente del gasto tributario.

[2] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2022). OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022. OECD

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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



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[3]. 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 Reforma Tributaria 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), en donde se facilita 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

[3] Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OECD; DIAN; Ministerio de Hacienda.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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[4]. 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 Reforma Tributaria.

IVA para los juegos de suerte y azar

Los juegos de suerte y azar[5] operados exclusivamente por internet[6] 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[7]. 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.

En 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,

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

[5] 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.

[6] Se entiende que el juego 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 entienden como operados por internet aquellos juegos que incluyen la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet actúa solo como un medio de comercialización. (Artículo 93 de la Ley 1753 de 2015).

[7] Para 2026 se encuentra en vigencia una medida de impuesto al consumo para juegos operados por internet, mediante decreto 173 de 2026.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

incluso tras la implementación de la medida tributaria para financiar los efectos del Estado de conmoción interior. En particular, se calcula que, con corte a junio de 2025, el ingreso 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)[8].

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 2027, 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 la tarifa general 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, equidad horizontal, 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 $1,7 billones en 2027 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 2027, 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

[8] 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.

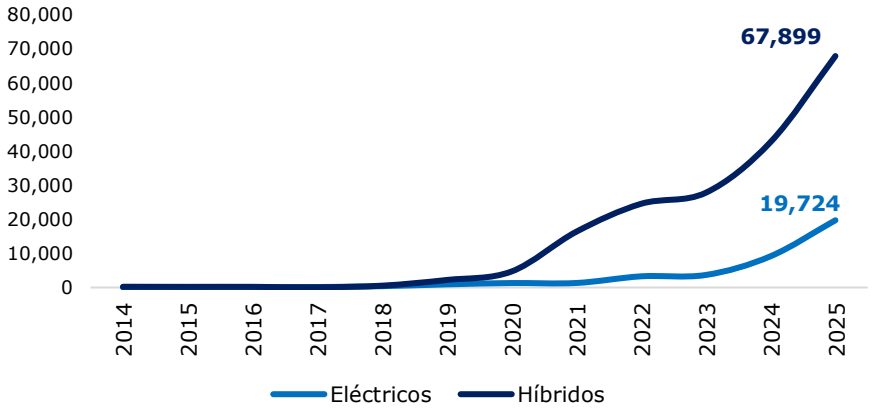
DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

reducción en la tarifa para los vehículos híbridos y eléctricos buscaba incentivar su compra al 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 (2026)[9], esta medida ha llevado a que la venta de vehículos híbridos alcance niveles significativamente superiores en los últimos años, en comparación con los vehículos eléctricos (Gráfico 2). En particular, las ventas de vehículos híbridos alcanzaron cifras destacables en 2024 y 2025, con 42.688 y 67.899 unidades vendidas, respectivamente. En contraste, las ventas de vehículos eléctricos fueron significativamente menores, con solo 9.178 unidades en 2024 y 19.724 en 2025. Esta tendencia se mantiene en los datos observados en lo corrido de 2026. Entre enero y junio de 2026, se vendieron 44.605 vehículos híbridos, en comparación con 24.477 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 2025, solo el 7,8% de los vehículos comercializados en el país fueron eléctricos, mientras que los híbridos representaron el 26,7% 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 2026.

[9] Informe de vehículos eléctricos e híbridos a junio de 2026. https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/informe-vehiculos-electricos-e-hibridos-junio-2026-8968

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NOSOTROS MÁS ADELANTE

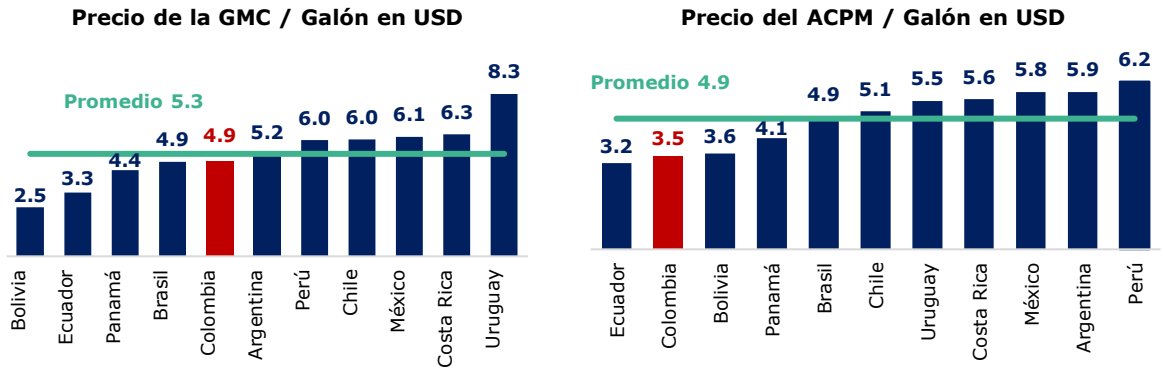
Teniendo en cuenta lo anterior, si bien se observa una creciente preferencia por los vehículos híbridos, es importante reconocer que estos aún generan emisiones de gases contaminantes debido al uso de combustibles fósiles. Por esta razón, el Gobierno nacional busca avanzar en la política de transición 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 Reforma Tributaria 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 $303mm de pesos para el año 2027. 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 13 de julio de 2026, los precios de los combustibles líquidos en el mercado interno se encontraron 7,2% por debajo del promedio regional para la GMC y 28,4% por debajo del promedio para el ACPM.

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

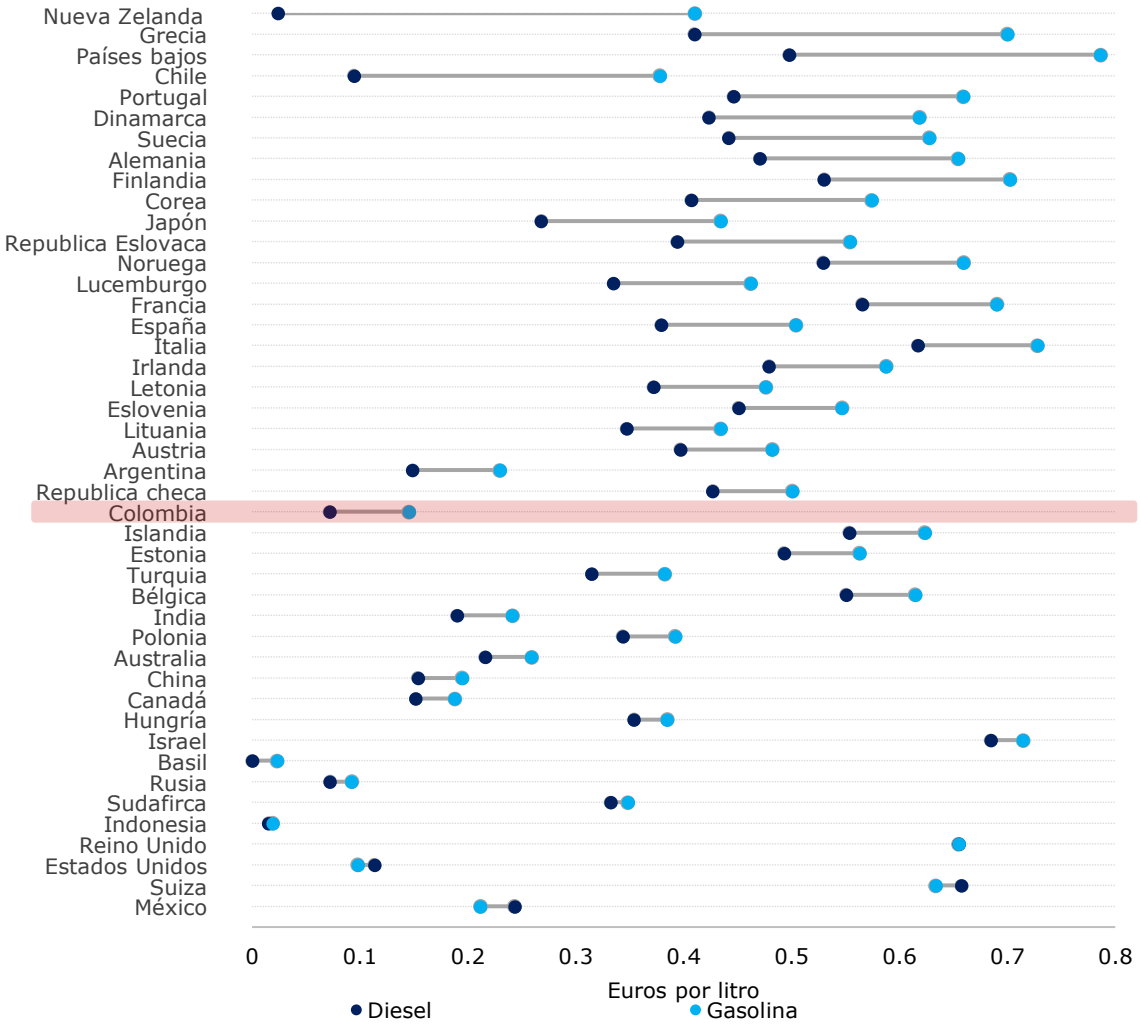


Fuente: Elaboración MHCP con datos de Global Petrol Prices. Información con corte al 13 de julio de 2026.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

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)[10], gravar los combustibles fósiles fomenta el desarrollo y adopción de alternativas más limpias y amigables con el medio ambiente. A través de

[10] OCDE, 2019. Taxing Energy Use 2019. Using Taxes for Climate Action. https://www.oecd.org/en/publications/taxing-energy-use-2019_058ca239-en.html

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 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) cuenta 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)[11].

Con estas medidas el Gobierno nacional espera recaudar $3,6 billones en 2027 y en promedio, $8,0 billones desde 2028 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 del GMC a una tarifa del 10% desde el 1 de enero de 2027, y gravarlo a la tarifa general de IVA desde el 1 de enero de 2028.
- → Incrementar el IVA al ingreso al productor fósil del ACPM a una tarifa del 10% desde el 1 de enero de 2027, 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 2027, 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 2027.

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

[11] OECD (2015), *Taxing Energy Use 2015: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264232334-en.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 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 2024 y 2025, el valor agregado nominal del sector de turismo contó con crecimientos anuales de 10,9% y 10%, respectivamente[12], en línea con unos niveles, para 2024, 74,2% 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 15,1% en 2024 y 11,1% en 2025[13]. Estos crecimientos se encontraron 14,4pp y 7,8pp por encima de las variaciones registradas para el total de exportaciones de bienes y servicios durante estos mismos años (0,7% en 2024 y 3,37% en 2025). 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 2025, la

[12] DANE (2026). 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

[13] Banco de la República (2026). Balanza de Pagos. https://suameca.banrep.gov.co/estadisticas-economicas/#/informacionSerie/414001/Balanza%20de%20pagos/Cuenta%20corriente%20y%20cuenta%20financiera

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

proporción de huéspedes nacionales que utilizaron servicios de alojamiento fue de 70,2%, en comparación con el 29,8% restante realizado por visitantes no residentes[14]. Lo anterior muestra 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 2025, el gasto en alojamiento realizado por visitantes no residentes representó solo el 13,8% del gasto total en turismo que realiza esta población[15]. 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)[16]. 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 Reforma Tributaria 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 a través de 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,

[14] DANE (2026). Encuesta mensual de alojamiento. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/servicios/encuesta-mensual-de-alojamiento-ema
[15] DANE (2026). 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
[16] Vatsa, P., & Balli, F. (2024). How important are prices in long-haul travel? Evidence from New Zealand. Tourism Economics, 30(6), 1492–1507.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de cuatro (4) dependientes".

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[17]. 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 deducción 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 $1.408mm de pesos para el año 2028.

Dividendos

Antes de la Ley 2277 de 2022, la tributación de dividendos y participaciones estaba regulada por la Ley 2010 de 2019. Con dicha 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 reducía la base gravable de la cédula general, 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 formaban parte de la 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 la cédula general. De esta manera, los ingresos de dividendos pasaron de tributar a 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.

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%

[17] Para el año gravable 2024, el límite de 384 UVT anuales a la deducción del 10% de los ingresos laborales por dependiente económico equivalía aproximadamente a $18,1 millones. Este valor superaba en $14,7 millones al beneficio de 72 UVT por dependiente económico, y en $4,5 millones al beneficio máximo de 288 UVT cuando se incluían 4 dependientes.

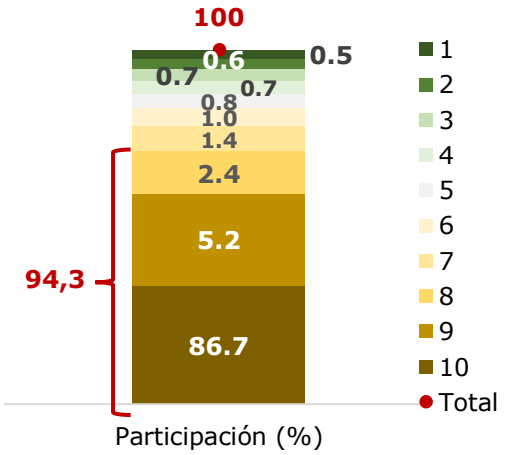
DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMPRENDEDOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 las 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 atenúa la progresividad del sistema tributario. Según las estimaciones de la DIAN, esta medida incrementaría el recaudo en $984mm de pesos para el 2028.

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



Fuente: 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[18]. 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 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

[18] Beer, S., M. Griffiths y A. Klemm (2023). *Tax Distortions from Inflation: What are they and How to Deal with them?*

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

práctica universal y su aplicación varía notablemente entre países. Actualmente, solo Chile, México e Israel mantienen este reconocimiento fiscal en sus sistemas tributarios[19], 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[20].

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[21]. 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[22]. 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[23]. 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[24]. La literatura advierte que una indexación parcial puede profundizar las distorsiones del código tributario[25]. 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[26].

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[27]. La literatura 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[28]. En este contexto, si al

[19] IMF. (2023). *Inflation Indexation in Public Finances: A Global Dataset on Current Practices*. WP/23/264.
[20] Adam, S. et al. (2024). *Capital gains tax reform, Institute for Fiscal Studies.*
[21] Advani, A. (2021). *Policy Forum: The Taxation of Capital Gains*, Canadian Tax Journal, 69(4).
[22] Sørensen, P. (2005). *Neutral Taxation of Shareholder Income, International Tax and Public Finance.*
[23] Office of Tax Simplification. (2020). *Capital Gains Tax review*.
[24] Gravelle, J. (2018). *Indexing Capital Gains Taxes for Inflation*, CRS.
[25] UNSAM. (2019). *Impacto del ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias y sus consecuencias por la falta de aplicación*.
[26] Auerbach, A. (1991). *Retrospective Capital Gains Taxation*, American Economic Review, 81(1).
[27] Hourani, D. et al. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, OECD.
[28] Auerbach, A. (1991). *Retrospective Capital Gains Taxation*, American Economic Review, 81(1).

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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[29]. 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[30].

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[31]. 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[32]. 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[33].

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 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

[29] Hourani, D. et al. (2023). *The taxation of labour vs. capital income: A focus on high earners*, OECD.
[30] Advani, A. y A. Summers. (2020). *Capital Gains and UK Inequality*.
[31] Yoran, M., & Shimer, R. (1982). Adjusting Taxes for Inflation: The Impact of the Economic Recovery Tax Act. Boston College Law Review, 23(5).
[32] 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
[33] 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 $419mm de pesos para el 2028.

Efectos inflacionarios potenciales de las medidas contempladas en el Título 1[34]

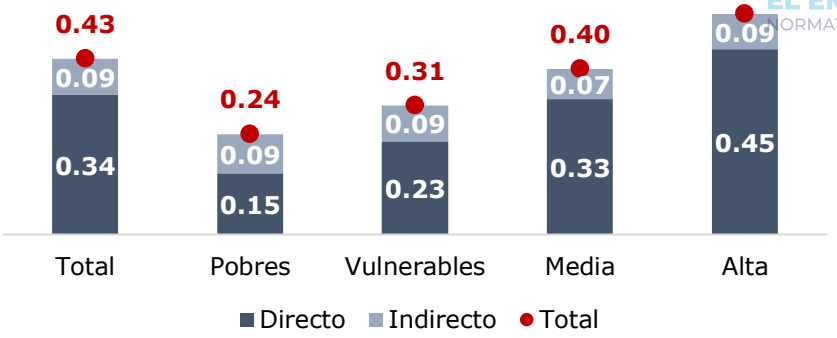
Las medidas contempladas en el presente Proyecto de Ley de Reforma Tributaria podrían generar presiones al alza sobre la inflación. En particular, dichas presiones se podrían materializar a través de un canal directo, relacionado con el posible aumento en los precios de los bienes y servicios finales que hacen parte de la canasta de consumo de los hogares, y de un canal indirecto, asociado al incremento en los costos de ciertos insumos de las empresas, que podría trasladarse a los precios finales al consumidor[35]. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las medidas relacionadas con la revisión del gasto tributario regresivo en el IVA tendrían un efecto agregado de hasta 0,43pp sobre la inflación de 2027, de los cuales 0,34pp 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 a los precios al consumidor final.

Por nivel de ingreso, la medida tendría un menor impacto sobre los hogares pobres y vulnerables, dado que los bienes y servicios afectados por las modificaciones tributarias representan una menor proporción de su canasta de consumo. En particular, los combustibles y los vehículos representan el 1,3% y el 2,6% de la canasta de consumo de los hogares pobres y vulnerables, respectivamente, mientras que en los hogares de ingreso medio y alto estas participaciones ascienden al 5,2% y al 8,6%[36]. En consecuencia, el efecto sobre los hogares de menores ingresos sería significativamente menor, lo que contribuiría a mitigar los posibles impactos negativos sobre el bienestar de este segmento de la población.

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

[34] 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.
[35] 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.
[36] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA



Fuente: DANE. Cálculos MHCP.

Es importante señalar que los efectos inflacionarios asociados a las medidas propuestas tendrían un carácter transitorio y pueden interpretarse como una cota superior del impacto sobre la inflación. Lo anterior obedece a que la entrada en vigor de las modificaciones tributarias generaría un incremento de única vez en los precios de las subclases afectadas. Asimismo, las estimaciones presentadas corresponden a un escenario de impacto máximo, dado que suponen una transmisión completa de los mayores costos tributarios a los precios finales al consumidor y que las empresas no realizan sustituciones en su demanda de insumos. No obstante, la literatura sugiere que los aumentos en el IVA se trasladan a la inflación del consumidor[37] en una proporción de entre el 32% y el 40%, por lo que los efectos inflacionarios de las modificaciones tributarias podrían ser significativamente inferiores a los estimados.

Medidas de Financiación para el fortalecimiento de impuesto de renta y patrimonio

El fortalecimiento del impuesto sobre la renta y del impuesto al patrimonio en Colombia constituye una pieza central en la estrategia de sostenibilidad fiscal y equidad tributaria del país. Estas medidas buscan optimizar el aporte de los contribuyentes con mayor capacidad económica, garantizando que el sistema tributario responda al principio de progresividad, mediante la ampliación de bases gravables, la revisión de beneficios tributarios regresivos y el ajuste de tarifas para los segmentos de mayores ingresos y patrimonios, los cuales no solo generan un aumento en el recaudo tributario, sino que también promueven una distribución más justa de las cargas fiscales.

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)[38], la riqueza suele estar distribuida de forma más desigual que el ingreso, resaltando la

[37] 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.
[38] OECD. (2024). Income and wealth inequalities, in Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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)[39], impactando negativamente el crecimiento económico (OCDE, 2015)[40]. 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) [41] 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 0,02 puntos en el último año pasando de 0,551 en 2024 a 0,531 en 2025.

Aunque se ha avanzado hacía 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)[42] 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 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 Reforma Tributaria 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

[39] Alvarado, F. & Londoño, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*. 16, 31 (dic. 2014).
[40] OECD. (2015). In It Together: Why Less Inequality Benefits All. OCDE Publishing.
[41] United Nations Procurement Division. (2025). Human Development. Report 2025
[42] Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. American Economic Review.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 2027

	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	∞	5,0%	3,2%	66
Total					**105.332**

Fuente: Estimaciones MHCP.
Nota: *Para el cálculo de la tarifa efectiva de tributación se asume que en 2027 la UVT tendrá un valor de $55.586 (conforme al supuesto de inflación del MFMP 2026). 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 evitará la concentración de la riqueza en manos de unos pocos (Piketty, 2014)[43]. 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, mejorando la asignación de capital en la economía (Roca, 2009)[44]. 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)[45]. 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 periodos de caída súbita del recaudo tributario.

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,

[43] Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century.* Harvard University Press.
[44] Roca, J. (2009). Tributaciòn directa en Ecuador, Evasiòn, equidad y desafios de diseño. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
[45] 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.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

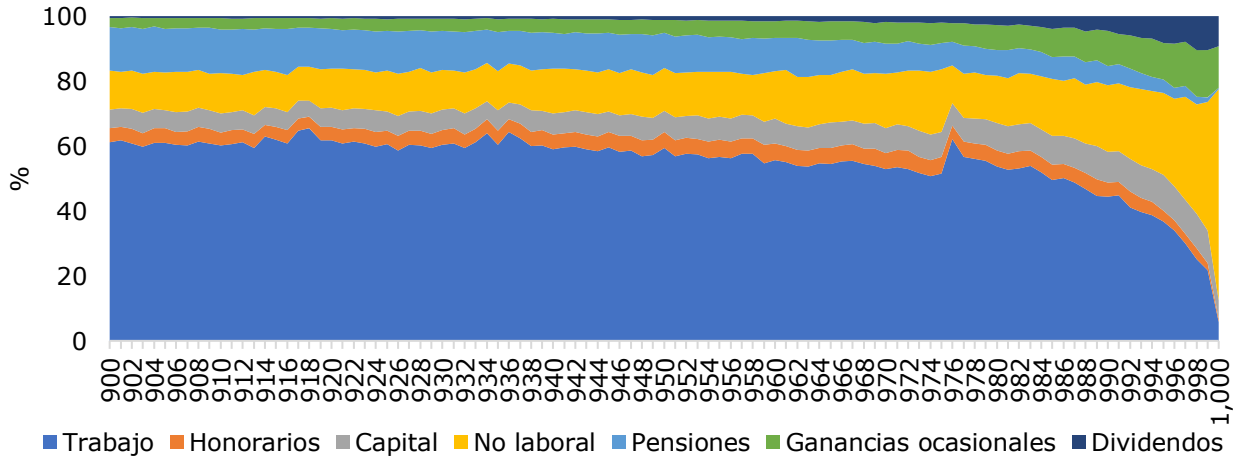
se realizó un esfuerzo por unificar las rentas liquidas de diferentes tipos de ingresos dentro de una misma cédula, de forma tal que se aplican tarifas similares a personas con ingresos de igual magnitud, independientemente de la fuente de recursos, favoreciendo así la equidad horizontal. Las medidas 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 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 las 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. Lo anterior, 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 proyectos 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 a través del 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 refuercen 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Fuente: Cálculos propios con base en información DIAN.

Aumento tarifa personas naturales

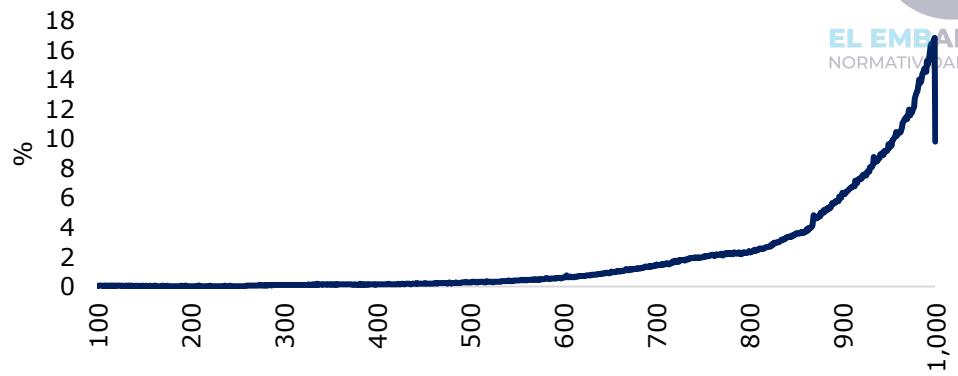
Históricamente, Colombia ha presentado tarifas efectivas de tributación en el IRPN menores a las tarifas nominales establecidas en el Estatuto Tributario. Según la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) la Tasa Efectiva de Tributación (TET) pagada en el decil superior era considerablemente 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[46] para el cuantil con ingresos más alto es de 9,8%[47], 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)[48], 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[49] 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 (%)

[46] Se estima como la relación del impuesto a cargo sobre la renta liquida más los Ingresos No Constitutivos de Renta.
[47] 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.
[48] Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. American Economic Review.
[49] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA



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 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 $1,0bn de pesos en 2028.

Tabla 4. Umbrales y tarifas del impuesto de renta a personas naturales para el año gravable 2027

Rangos en UVT		Sin Reforma Tributaria	Con Reforma Tributaria
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	En adelante	39%	41%

Fuente: Cálculos 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;

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

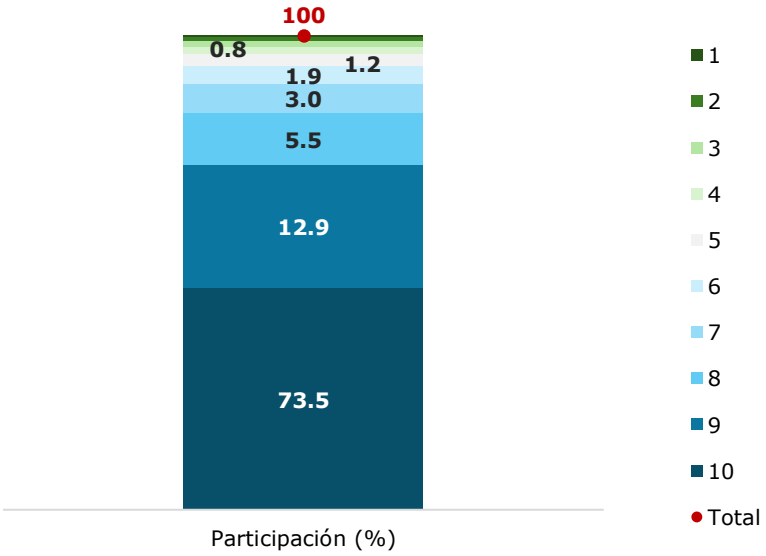
EL EMBARCADOR
NORMA Y UNIDAD ADUANERA

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 $154mm para 2027.

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



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

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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 periodos 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 inexequible 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.

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 periodos 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

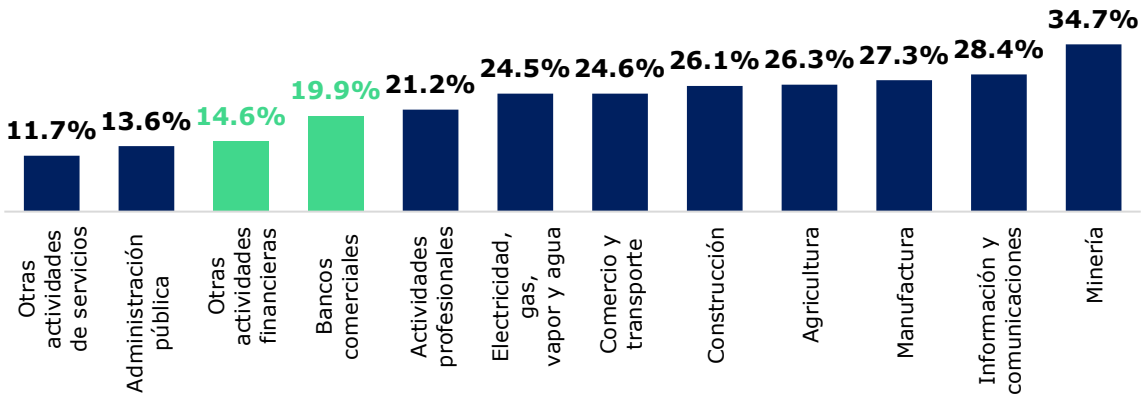
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 Reforma Tributaria 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 $1,3bn en 2027, cifra que alcanzaría aproximadamente $2,9bn en 2030.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

Medidas De Financiación Para La Adaptación Ante La Acción Climática Y El Desarrollo Sostenible En Un Marco De Sostenibilidad Fiscal

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 [50], que busca controlar el aumento de la temperatura global. Además, Colombia ha establecido una Contribución Determinada a Nivel Nacional[51] (NDC por sus siglas en inglés) incondicional, centrada en la reducción de las emisiones de CO_2, 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 (FNCER) 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 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

[50] 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.
[51] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

exclusión de IVA por una exención a los equipos, elementos, maquinaria y servicios nacionales o importados que se destinen 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. Esto se debe a que, en las fases tempranas de desarrollo de sus proyectos, estas empresas suelen no contar con renta líquida suficiente frente a la cual aplicar la deducción, ya sea por encontrarse en etapa preoperativa, por tener pérdidas fiscales, o por estar apenas consolidando su flujo de ingresos. 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

en el largo plazo[52], 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[53], lo cual sería consistente con unas necesidades de inversión para la implementación de las iniciativas propuestas de cerca de $1,2 billones de pesos en todo el periodo estimado. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda[54], estas necesidades de recursos serían consistentes con una inversión adicional de $1,6 billones en 2026 y 2,9 billones en 2027, equivalente a 0,1% del PIB estimado[55] 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.

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

[52] 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.

[53] 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.

[54] 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.

[55] Con base en el PIB nominal en pesos proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2026.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 atrayendo 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 $157mm. 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 Paris. 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) [56] Estos beneficios aportan al objetivo de

[56] Metcalf, G & Stock, J (2020). Measuring the Macroeconomic Impacts of Carbon Taxes. Harvard University.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 presentada en la Tabla 5.

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

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

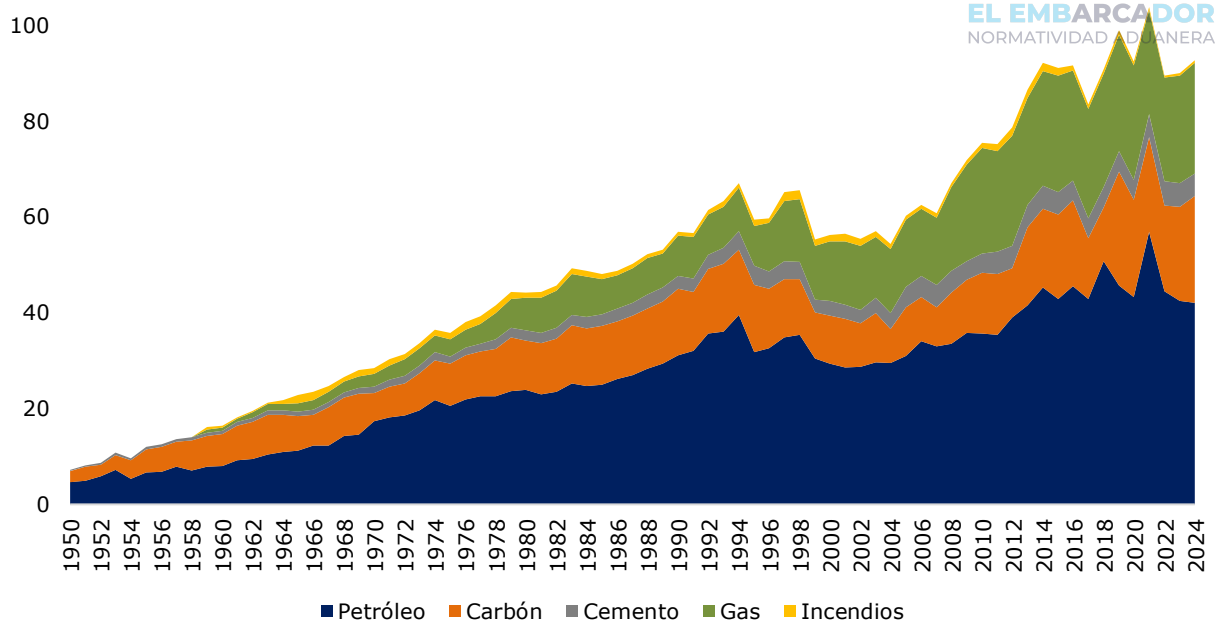
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

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 CO2 en el país derivadas de la quema de combustibles asciende a 92,66 millones de toneladas, con una participación del carbón de 24,1% 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 CO2 y aumentar la efectividad del impuesto.

Gráfico 11. Emisiones de CO2 por tipo de combustible o industria en Colombia 1950-2024, Millones de toneladas[57]

[57] Se toman datos hasta el año 2023, debido a que son los más recientes de las emisiones de CO2 por tipo de combustible o industria para Colombia.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA



Fuente: OurWorld in Data.

Para el año 2026 el impuesto al carbono grava a una tasa de $29.070,49 por tonelada de CO_2eq. 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)[58] por tonelada de CO_2eq. 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_2, 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 CO2 y la mitigación del cambio climático (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 CO2eq, mientras que las emisiones totales únicamente derivadas del consumo de combustibles se aproximan a los 100 millones de toneladas. Estas cifras no

[58] El valor de una UVT para 2025 es de $ 49.799 de acuerdo con la Resolución 000193 del 4 de diciembre de 2024.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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)[59] 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 Paris. 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_2eq 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[60]. 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 hacía 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 hacía el cumplimiento de las metas de cambio climático, así como igualar la carga tributaria para los combustibles que tienen emisiones de CO_2 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.

En particular, se propone un incremento de la tarifa del impuesto al carbono hasta $42.000 por tonelada de CO_2eq, con el objetivo de fortalecer el equilibrio entre los objetivos ambientales y económicos en Colombia. La tarifa propuesta de $42.000 por tonelada de CO_2eq sería equivalente a una tarifa de USD 11,2[61] lo cual, si bien se mantiene 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

[59] World Bank Group (2024). State and Trends of Carbon Pricing. Disponible en: State and Trends of Carbon Pricing (worldbank.org)
[60] En el caso de Uruguay, la base gravable se limita a la gasolina, pero con una tarifa significativamente alta.
[61] Utilizando la Tasa Representativa de Mercado promedio del 2026 proyectada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 2027 con un 40%, seguida de un 60% en 2028, un 80% en 2029, y alcanzando el 100% en 2030. Lo anterior buscando equilibrar los posibles impactos sobre la oferta energética y garantizando una transición adecuada hacía 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 s u 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_2 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.

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.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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.

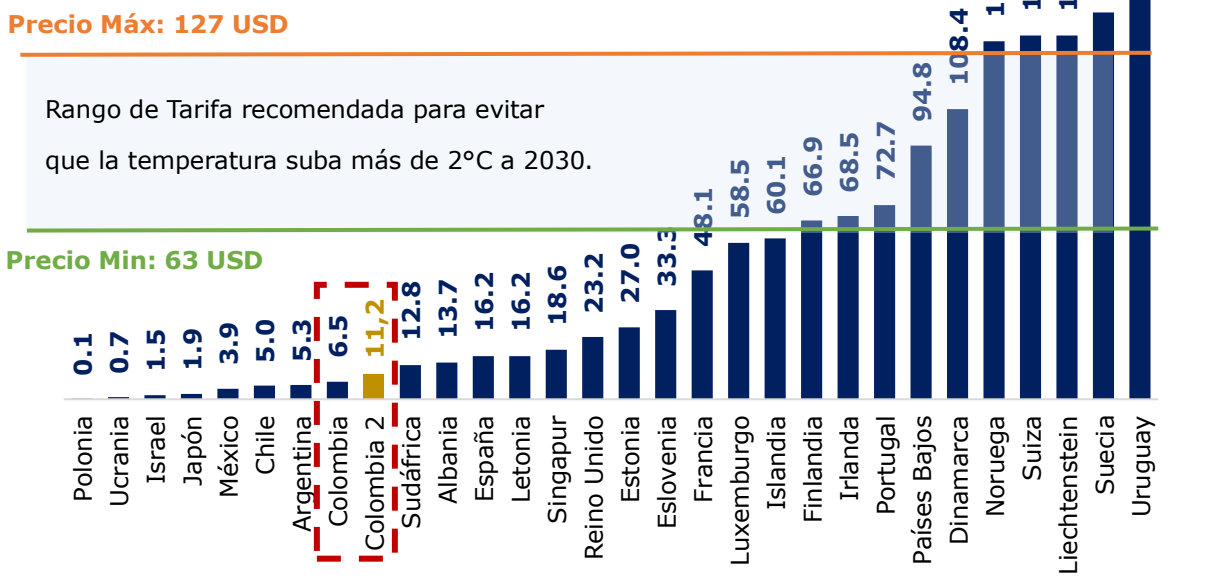
Adicionalmente, se propone equilibrar las condiciones entre los combustibles, de forma tal que las mismas emisiones de CO_2 paguen el mismo nivel de impuesto. De este modo, la propuesta ajusta la tarifa para que se equiparen los combustibles incluidos en el impuesto al carbono como el ACPM o gasolina. 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 Reforma Tributaria 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 hacía 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR



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[62]. 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. No obstante, estimaciones del Ministerio de Hacienda sugieren que los efectos inflacionarios del ajuste de este impuesto son reducidos[63].

Impuesto especial del sector de extracción de petróleo crudo y carbón

[62] 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.
[63] Los efectos inflacionarios de esta medida son reducidos, y se presentan en la sección de impactos macroeconómicos del presente título.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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, un 49% de la canasta total de exportaciones en los últimos 10 años (2016 al 2025), con una participación de 35% en el último año y de 36% en lo corrido del 2026 hasta mayo (DANE, 2026)[64].

Las actividades de extracción de petróleo crudo y carbón producen diversas externalidades negativas, especialmente en términos de 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, alternación de los patrones naturales de drenaje, contaminación de aguas superficiales y acuíferos, entre otros (Avellaneda, 2009)[65]. 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)[66]. 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)[67].

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_2 (Li, Wang y Zhang, 2012)[68]. 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) asciende a 12,3% para petróleo y carbón para el año gravable 2024. Estos márgenes son superiores al promedio de la actividad de explotación de minas y canteras que asciende a 10,5%, pero sobre todo muy superior al margen que exhiben actividades como la agricultura con 6,5%, construcción con 7,3% o las industrias manufactureras con 6,8%. Asimismo, la actividad de explotación de minas y canteras tiene el segundo margen de ganancia[69] más alto de en la

[64] DANE (2026). Colombia, exportaciones de café, carbón, petróleo y sus derivados, ferroníquel y no tradicionales, según valores y toneladas métricas.
[65] Avellaneda, A. (2009). Petróleo e impacto ambiental en Colombia. Revista de la Universidad Nacional (1944-1992), 6(24), 21-28.
[66] 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.
[67] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Inventario Nacional de Emisiones y Absorciones de Gases de Efecto Invernadero-INGEI.
[68] 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
[69] En este caso, el margen de ganancia se calculó como el excedente bruto de explotación sobre el valor agregado generado, por actividad económica.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 implementar de manera permanente un impuesto especial al sector de extracción de petróleo crudo y carbón. 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.

En particular, el diseño de este impuesto incorpora un mecanismo de protección para los pequeños productores mineros. En ese sentido, el gravamen únicamente sería aplicable a las personas naturales o jurídicas que desarrollen estas actividades y que, en el año gravable inmediatamente anterior, hayan obtenido una renta líquida ordinaria igual o superior a 50.000 UVT. Este umbral es consistente con el criterio actualmente previsto para la aplicación de la sobretasa al impuesto sobre la renta aplicable al sector.

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 2027. 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 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[70]. 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[71]. En consecuencia, se determinó que el impuesto al consumo presentaría una tarifa general del 8%, la 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. Finalmente se estableció una tarifa reducida del 4% para otros bienes y servicios como los planes de telefonía móvil.

[70] OCDE. (2021). *Comisión de expertos en beneficios tributarios*.
[71] Para más información, ver la sección "Impuesto al consumo" de la exposición de motivos de la Ley 1607 de 2012.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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%. Sin embargo, 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 $107mm para el año 2027.

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 2025 aumentó en 4,2pp, ubicándose en 10,5%. 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.,

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

2017)[72]. 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 los programas de acceso y estímulos dirigidos a poblaciones vulnerables y a expresiones culturales comunitarias, realizados 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[73]. 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 18,2% entre 2021 y 2025. 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 $117mm de pesos en 2027.

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 reporte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)[74] 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 genera impactos negativos en las finanzas públicas, la pobreza, la violencia, entre otros desenlaces no deseados (Babor et al., 2023)[75]. Estas cifras reflejan 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

[72] 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.
[73] 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
[74] World Health Organization. (2024). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*. World Health Organization.
[75] 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. 3rd ed. Glasgow: Oxford University Press.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

atribuibles al uso de alcohol, que representa 4,1% de las defunciones totales (PROESA, 2024)[76]. 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)[77]. 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)[78]. 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[79]. 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)[80]. 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)[81]. Por esta razón los impuestos al alcohol están incluidos en las acciones prioritarias de la Estrategia Global de la OMS para reducir los daños de alcohol[82] y en el Plan Global de Acción sobre el Alcohol 2022-2030[83].

[76] 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

[77] 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.

[78] Rincon-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.

[79] Cálculos de PROESA basados en EAM.

[80] 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.

[81] 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*.

[82] WHO, Global strategy to reduce the harmful use of alcohol. Geneva: World Health Organization; 2010 (https://iris.who.int/handle/10665/44395

[83] WHO, Global alcohol action plan 2022–2030. Geneva: World Health Organization; 2024. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADERO
NORMATIVIDAD TRIBUTARIA

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[84]. 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 licores, vinos, aperitivos y similares, permitiría reflejar un precio que internalice los costos sociales asociados a su consumo. Por su parte, se busca establecer la tarifa de IVA para licores en un 19%. Estas medidas propenden por 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.

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

Impuesto		Propuesta			
	Componente	Refajos, mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas	Licores aperitivos y similares	Vinos	Uniforme para todas las bebidas alcohólicas y no alcohólicas
Impuesto al valor agregado (IVA)	**Tarifa**	5%	5%	5%	**19%**

Fuente: 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)[85]. Además, de acuerdo con una evaluación realizada por el Banco Mundial[86],

[84] 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.
[85] WHO technical manual on alcohol tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2023. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO
[86] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

comparando el escenario con el nuevo impuesto y el escenario actual, los resultados sugieren que el rediseño del impuesto evitaría cerca de 1,4 miles de muertes, esto es una disminución del 3,6%.

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%, no solo aporta ingresos fiscales, sino que también fortalece la equidad y el bienestar colectivo. De acuerdo con estimaciones de la DIAN y el Banco Mundial, se espera con esta medida poder lograr recaudos adicionales de $726mm en 2027 por concepto de IVA.

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)[87]. Entre las enfermedades atribuibles al tabaquismo se encuentran las neumopatías, cardiopatías, enfermedades respiratorias crónicas, cáncer y diabetes (OMS, 2021)[88]. 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)[89]. 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[90].

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)[91]. 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

[87] 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
[88] Organización Mundial de la Salud. (2021). Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2021: abordar los productos nuevos y emergentes.
[89] 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-electrónicos
[90] 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
[91] 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

síntomas bronquíticos entre los usuarios adolescentes de cigarrillos electrónicos (Accinelli, Lam & Tafur, 2020) [92].

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[93] 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)[94], 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)[95] .

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.

---

[92] 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

[93] 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"

[94] 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

[95] 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.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVO ADUANERA

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[96], para que los 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)[97].

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)[98] y Colombia con este ajuste lograría aproximarse al 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 $1,0bn para 2027. Particularmente, por concepto de impuestos a los cigarrillos aumentaría anualmente en $742mm, mientras que para los vapeadores se proyecta un recaudo anual de $291mm para 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*[99], 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[100], en años donde las mercancías de bajo costo representaban una pequeña proporción del comercio total, la importación

[96] 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.
[97] WHO (2021). WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. Geneva: World Health Organization; 2021. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
[98] 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
[99] 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.
[100] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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[101]. 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[102], 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[103]. En la actualidad, de acuerdo con el estudio *Consumption Tax Trends 2024* de la OCDE[104], 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 $1,1bn para el año 2027.

Presencia económica significativa

La transformación digital de la economía ha permitido que empresas no residentes participen en los mercados nacionales, obtengan ingresos y

[101] Ibid.
[102] 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.
[103] 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.
[104] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NO MATRIMIDAD ALDUANERA

mantengan relaciones con clientes y usuarios sin contar con una presencia física en dichos territorios. Esta transformación ha llevado a revisar las reglas tradicionales de tributación internacional, vinculadas a la existencia de un establecimiento permanente. En este contexto, la Ley 2277 de 2022 adicionó el artículo 20-3 al Estatuto Tributario e incorporó la tributación por presencia económica significativa (PES), mediante la cual las personas no residentes y entidades no domiciliadas que mantienen una interacción deliberada y sistemática con clientes o usuarios ubicados en Colombia quedan sometidas al impuesto sobre la renta respecto de los ingresos obtenidos en el país. Para estos efectos, el régimen permite optar por la determinación del impuesto mediante la aplicación de una tarifa del 3% sobre los ingresos brutos obtenidos en Colombia.

El régimen de presencia económica significativa no se aplica a cualquier operación realizada desde el exterior, sino a contribuyentes que superan el umbral de ingresos previsto en la ley y cumplen los criterios de interacción deliberada y sistemática con el mercado colombiano. Estas condiciones permiten identificar a personas y entidades que obtienen ingresos de manera recurrente a partir de su vinculación con clientes o usuarios ubicados en el país. En consecuencia, el incremento de la tarifa no amplía el universo de contribuyentes ni incorpora nuevas actividades al régimen, sino que modifica la cuantía del impuesto aplicable a quienes ya cumplen las condiciones establecidas para configurar este nexo tributario. El ajuste reconoce, de esta manera, el volumen de ingresos obtenido en Colombia como expresión de la vinculación económica que sustenta la tributación en la jurisdicción de mercado.

La revisión de estas reglas se enmarca en la evolución de la tributación internacional frente a modelos de negocio que permiten operar en un mercado sin presencia física. En la Acción 1 del Proyecto BEPS[105], la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) identificó los desafíos que plantea la digitalización para las reglas tradicionales de conexión tributaria y analizó alternativas como la presencia económica significativa, las retenciones sobre transacciones digitales y los gravámenes de igualación. En la misma línea, el artículo 12B del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas[106] contempla la atribución de derechos de imposición al Estado de la fuente sobre determinados servicios digitales automatizados, aun en ausencia de un establecimiento permanente. Asimismo, algunas jurisdicciones han incorporado gravámenes sobre ingresos brutos vinculados con sus mercados. En particular, Austria aplica desde 2020 una tarifa del 5% sobre los ingresos derivados de determinados servicios de publicidad en línea prestados en su territorio por empresas que superan los umbrales establecidos en su legislación[107].

En este contexto, el incremento de la tarifa del 3% al 5% aumenta la contribución asociada a los ingresos obtenidos por personas no residentes y entidades no domiciliadas que tienen presencia económica significativa en Colombia. La medida también reduce las diferencias de tributación frente a las empresas que participan en el mismo mercado mediante una presencia local y que están sometidas al régimen ordinario del impuesto sobre la renta y a las obligaciones formales

[105] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2015). Addressing the tax challenges of the digital economy, Action 1—2015 final report. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264241046-en
[106] Naciones Unidas, (2021). *United Nations model double taxation convention between developed and developing countries 2021*
[107] Austrian Federal Ministry of Finance. (2020). Digital Tax Act 2020. Bundesministerium für Finanzen.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

correspondientes. Al mismo tiempo, conserva la determinación del impuesto sobre ingresos brutos, lo que evita la asignación y verificación de costos, gastos y utilidades generados en distintas jurisdicciones y mantiene un mecanismo de liquidación y fiscalización basado en información asociada a las operaciones realizadas con clientes o usuarios colombianos. Adicionalmente, la tarifa del 5% sigue siendo inferior a la retención en la fuente del 10% prevista para este régimen, por lo que se mantiene la estructura diferenciada entre el cumplimiento mediante declaración y el recaudo a través de retención.

De esta forma, el presente Proyecto de Ley propone modificar el parágrafo 2 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario, incrementando del 3% al 5% la tarifa aplicable a las personas no residentes y entidades no domiciliadas con presencia económica significativa en Colombia. Con esta modificación se busca aumentar la tributación de los ingresos obtenidos en el mercado colombiano, reducir las diferencias de tratamiento frente a los contribuyentes que operan mediante una presencia local y aumentar el recaudo del impuesto sobre la renta. Se estima que la implementación de esta medida permitiría incrementar el recaudo en $232mm durante el año 2027.

Efectos inflacionarios potenciales de las medidas contempladas en el título 3[108]

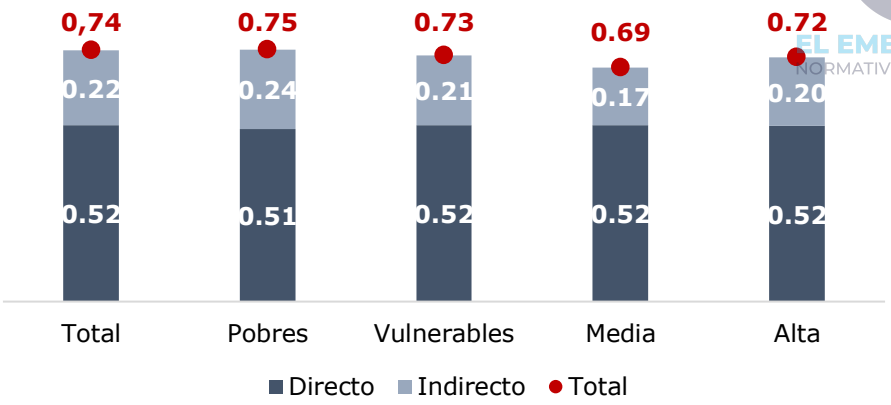
Algunas de las medidas contempladas en el presente título del Proyecto de Ley podrían generar presiones al alza sobre el nivel de precios de la economía colombiana. En particular, las modificaciones sobre el impuesto al consumo y la estructura del impuesto al carbono generarían presiones tanto directas como indirectas sobre el Índice de Precios al Consumidor. Los resultados sugieren que las medidas contempladas en el título 3 generarían un incremento de 0,74pp sobre la inflación total de 2027, de los cuales 0,52pp se materializarían a través del canal directo y 0,22pp a través del canal indirecto. Este efecto asume que los mayores impuestos se traspasan completamente al consumidor final, por lo que se interpretan como una cota superior de los impactos inflacionarios. Asimismo, el efecto en la inflación sería transitorio, dado que representa un incremento de única vez en los precios de estos bienes y servicios.

Por nivel de ingreso, el efecto inflacionario de estas medidas resultaría similar entre las distintas canastas de consumo de los hogares. Lo anterior teniendo en cuenta que algunos bienes afectados como bebidas alcohólicas y tabaco cuentan con un peso similar dentro de las canastas de consumo de los todos los hogares por nivel de ingreso. 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)

[108] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA



Fuente: DANE. Cálculos MHCP.

Las modificaciones sobre el impuesto al consumo tendrían un impacto inflacionario de 0,72pp, de los cuales 0,51pp corresponden al canal directo y 0,21pp al canal indirecto. Dicho efecto 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 estos bienes y, si bien resultarían en presiones inflacionarias importantes, contribuirían a desincentivar el consumo de estos productos, protegiendo 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 generaría 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 al encarecimiento de los combustibles para vehículos consumidos por los hogares colombianos. En este sentido, los efectos inflacionarios más elevados se concentrarían en los hogares de ingresos altos, los cuales tienen una mayor participación de estos productos en su canasta de consumo.

Reducción de exoneración de aportes de Seguridad Social

La cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde al 12,5% sobre el ingreso base de cotización del trabajador. Estos aportes los recauda la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), para la financiación del aseguramiento obligatorio en salud. Estos aportes son compartidos entre el empleador (8,5%) y los empleados (4%) y representan la segunda fuente más importante para el sistema de salud siendo el 38,5% del total de ingresos de la ADRES en 2025.

Los aportes parafiscales son contribuciones obligatorias de carácter social que realizan los empleadores sobre la nómina de sus trabajadores, con el propósito de financiar programas y servicios que promuevan el bienestar de la población trabajadora y sus familias. Dentro de este esquema, la Ley 21 de 1982 estableció que los empleadores deben aportar el equivalente al cuatro por ciento (4%) de su nómina mensual a las Cajas de Compensación Familiar, calculado sobre los pagos constitutivos de salario conforme a lo dispuesto en los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo. Adicionalmente, la legislación parafiscal colombiana contempla otros aportes de naturaleza similar, como el tres por ciento (3%)

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

destinado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, orientado a la protección integral de la niñez y la familia, y el dos por ciento (2%) dirigido al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, encargado de la formación profesional y el desarrollo de competencias laborales. En conjunto, estos aportes equivalen al nueve por ciento (9%) de la nómina mensual de los empleadores, constituyendo un pilar fundamental en la financiación de políticas y programas sociales que complementan el sistema general de seguridad social.

La legislación ha establecido exoneraciones parciales para ciertos aportes parafiscales y de salud. En particular, la Ley 1607 de 2012 y la Ley 1819 de 2016 dispusieron que, bajo determinadas condiciones, los empleadores no están obligados a efectuar los aportes de salud y parafiscales al SENA y al ICBF; sin embargo, estas exoneraciones no aplican al aporte del 4% destinado a las Cajas de Compensación Familiar. Explícitamente, el Artículo 114-1 del Estatuto Tributario establece lo siguiente:

> *"Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes"* (Subrayado fuera de texto)

Particularmente, la exención otorgada a las empresas sobre los aportes de trabajadores con ingresos inferiores a diez salarios mínimos ha resultado en mayores requerimientos de recursos públicos para el sistema de salud. Las fuentes actuales, diferentes al aporte de aseguramiento que gira la Nación, son insuficientes para atender las necesidades de salud de la población. Además, ante cambios en los patrones demográficos, la expansión de enfermedades crónicas de alto costo, el aumento en la demanda de servicios de salud y la incorporación de nuevas tecnologías, se proyecta un gasto creciente que representa un reto para la sostenibilidad fiscal y financiera de las finanzas públicas.

De igual forma, con relación con los aportes de SENA e ICBF, la exención ha conllevado a una mayor dependencia sobre los recursos recibidos por concepto de Impuesto de Renta para la financiación de los programas en educación y protección integral de niños y jóvenes. Los aportes de los empleadores representan alrededor de 41% mientras que el aporte de la Nación el 54% del total de los ingresos para estas entidades. En este sentido, estas entidades además de contar con aportes parafiscales atados a las dinámicas laborales reciben transferencias directas por parte de la Nación mediante la asignación de Rentas de Destinación Específica que propenden por la financiación integral de programas de inversión de estas entidades, estando sujetos estos recursos a la volatilidad que puedan presentar los ingresos corrientes de la Nación provenientes del concepto de renta y complementarios.

En este contexto, la propuesta de reforma consiste en reducir esta exoneración de aportes parafiscales a favor del SENA y del ICBF, así como las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, para que solo aplique a los trabajadores que devenguen menos de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). De acuerdo con datos de la BDUA[109], el 86,9% de los asalariados devengan ingresos inferiores menores a 3 SMMLV. En contraste, se estima que el 1,6% de los asalariados devengan más de 10 SMMLV. Así, la propuesta

[109]Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

permitiría mantener la exención para la mayor parte de los trabajadores, incrementando los aportes únicamente sobre los empleados con salarios más altos.

Un estudio realizado por Kugler et al. (2017)[110] analizó los efectos de la exoneración de aportes parafiscales introducidos en Colombia, encontrando que los mayores beneficios en términos de formalización laboral se concentraron en empresas pequeñas y en trabajadores de ingresos bajos, especialmente aquellos cercanos al salario mínimo. A medida que el nivel salarial aumenta, el impacto marginal de la exoneración sobre la probabilidad de transición hacia el empleo formal disminuye considerablemente, lo que sugiere que extender este tipo de alivios a salarios medios y altos genera efectos cada vez más limitados sobre el empleo formal, pero aun así representa un costo fiscal significativo. Estos hallazgos respaldan la conveniencia de focalizar la exoneración en los segmentos de ingreso más bajo. En este sentido, reducir el umbral de base de cotización parafiscal de 10 a 3 SMMLV resulta una medida viable y coherente con la estructura actual del mercado laboral colombiano, ya que focaliza los beneficios de alivio tributario en la población mayormente expuesta a la informalidad y fortalece la progresividad del sistema.

Esta medida tendría incidencia sobre una proporción relativamente baja de los ocupados formales y totales de la economía. A partir de los datos de la GEIH se identificó que, en 2025, la mayoría de ocupados formales dependientes[111] (89,3%) ganaron menos de 3 SMLMV. Mientras que, únicamente el 8,6% del total de ocupados formales dependientes devengaron entre 3 y 10 SMLMV, lo que equivale a 675 mil personas. Estos empleos, que serían sobre los que aplica la medida propuesta, corresponden al 6,4% del total de ocupados formales y al 2,8% de los ocupados totales en el país. Adicional a que la proporción de ocupados formales dependientes impactados por esta medida es pequeña, se ha encontrado que la elasticidad en la demanda laboral por puestos de trabajadores en un rango medio o alto de ingresos es baja (Hamermesh, 2014)[112]. Por lo tanto, un aumento en los costos laborales no se traduciría en una disminución significativa en la demanda por estos puestos. Lo anterior, puede entenderse dado que las empresas están dispuestas a asumir mayores costos cuando se trata de trabajadores calificados y mejor remunerados, ya que suelen ser más difíciles de reemplazar (Carpio y Pabón, 2017)[113].

Por otra parte, la mayoría de los ocupados sobre los que recaería esta medida se encuentran en empresas grandes. En 2025, del total de los ocupados formales dependientes que ganaron entre 3 y 10 SMLMV, un 64,4% se encontraban trabajando en empresas grandes y un 16,4% en empresas medianas, mientras que únicamente el 14,0% y 5,2% se encontraban en empresas pequeñas y micro, respectivamente.

---

[110] Kugler, A., Kugler, M., & Herrera Prada, L. O. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform. NBER Working Paper No. 23308. Publicado también en Economía (LACEA), 18(1), 3-40.

[111] Para este ejercicio, se partió de la definición de trabajadores dependientes que establece que son aquellos que no ejercen autoridad o control completo sobre la unidad económica para la que trabajan, dado que cuentan con una posición de subordinación y reciben una remuneración a cambio de su trabajo. Ahora bien, se tomó en cuenta la población a la que no aplicaría esta medida porque actualmente ya realizan el pago de estos parafiscales. Por lo tanto, con base en la información de la GEIH del DANE para 2024, se calculó esta población partiendo del ocupados formales de la economía, sin incluir a los ocupados que no brindaron información, los empleados del gobierno, los trabajadores por cuenta propia y los empleadores o patrones.

[112] University of Texas at Austin, USA, & Hamermesh, D. (2014). Do labor costs affect companies' demand for labor? IZA world of labor: evidence-based policy making.

[113] Del Carpio Laura M. Pabon, X. V. (2017, abril). Implications of minimum wage increases on labor market dynamics lessons for emerging economies.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

En términos sectoriales, se identificó un conjunto de sectores que presentarían una mayor exposición a esta medida (Tabla X). Para este análisis, se tuvieron en cuenta la proporción de ocupados por sector a los que aplicaría esta medida, así como sus márgenes de ganancia. En primer lugar, los sectores que concentran una mayor proporción de ocupados dentro de este margen salarial son información y comunicaciones; actividades financieras, minas y canteras; administración pública, educación y salud[114], actividades profesionales y; electricidad, gas y agua. Además, si se realiza una estimación del impacto de esta medida sobre el margen de ganancia sectorial[115], información y comunicaciones, actividades financieras, y actividades profesionales, serían las que verían su margen más reducido[116]. Dado que, de estas actividades, información y comunicaciones, y actividades profesionales, cuentan actualmente con un margen de ganancia bajo en comparación a su promedio histórico, estos sectores tendrían mayor dificultad para absorber los mayores costos laborales asociados a las medidas. Por lo tanto, estas podrían traspasar estos mayores costos a los precios finales.

Otros sectores como la industria manufacturera y el comercio también enfrentarían cierta vulnerabilidad asociada a la medida. Si bien estas actividades no cuentan con una proporción alta de empleados formales dependientes que ganan entre 3 y 10 SMMLV, actualmente presentan un bajo margen de ganancia, respecto a lo observado históricamente, y una alta elasticidad precio de la demanda[117]. Esto último representa una dificultad para transmitir a sus precios el aumento en los costos laborales, para no perder una gran proporción de su demanda, por lo que se podrían ver obligados a reducir estos costos.

Tabla X. Identificación de los sectores más vulnerables.

Actividades con mayor proporción de ocupados entre 3 y 10 SMLMV		➡	Actividades que verían más afectado su margen de ganancia		➡	Actividades con menor margen de ganancia en comparación con su histórico
Comunicaciones	23,8%		Comunicaciones	-2,3pp		Comunicaciones
Actividades financieras	21,9%		Actividades financieras	-1,3pp		Actividades profesionales
Minas y canteras	20,2%		Actividades profesionales	-0,9pp		
Actividades profesionales	10,3%					
Electricidad, gas y agua	9,8%					

Sin embargo, estos sectores identificados como vulnerables concentran una proporción pequeña de los empleados formales sobre los que se aplicaría esta medida. Particularmente, los sectores de comunicaciones y actividades profesionales cuentan con 154 mil

[114] En este caso, se entienden como ocupados de administración pública, educación y salud como que trabajan en su mayoría en educación y salud. Esto porque se excluyó de la población impactada por la medida a los empleados del gobierno, dado que estos ya realizan esta contribución.
[115] Este margen de ganancia se entiende como la proporción del excedente bruto de explotación sobre el valor agregado generado por actividad económica, con base en los datos de las Cuentas Nacionales Trimestrales del DANE.
[116] Sin embargo, estas reducciones no tienen una magnitud tan significativa sobre el total del margen de ganancia de cada sector, el cual en 2025 se ubicó en 28,1% para comunicaciones, 61,3% para actividades financieras y 18,3% para actividades profesionales.
[117] Elasticidad de industrias manufactureras: Gallego Alzate, J., Osorio Usuga, J., & Lora Restrepo, J. (2011). *Progreso Técnico y Poder de Mercado en la Industria Textil: Evidencia Empírica para Colombia, 1975-2006.* TecnoLógicas, (27), 139-157. Elasticidades de comercio: Sánchez Navarro, D. (2013). Análisis de elasticidades en el mercado automotor colombiano (2009 - 2011) mediante un modelo logit anidado [MPRA Paper No. 46043]. Munich Personal RePEc Archive. Orrego P., M. y Castaño D., J. (2015). *Aplicación del modelo casi ideal de demanda al mercado de combustibles en el sector transporte en Colombia.* Universidad EAFIT.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

empleados formales dependientes con salarios entre 3 y 10 SMMLV, los cuales representan el 1,5% del total de los ocupados formales del país. Adicionalmente, estos empleados están, en su mayoría en empresas grandes de estos sectores (85 mil, 55,3%). En cuanto a industria y comercio, los empleados acogidos por esta medida son 204 mil empleados (1,9% del total de formales), de los cuales el 60,6% están en empresas grandes. Adicionalmente, los recursos recaudados por estas medidas, de utilizarse para financiar los proyectos de inversión pública, podrían tener efectos positivos sobre el crecimiento y la generación de empleo, como se expondrá más adelante en este título, compensando los posibles efectos negativos derivados de estas modificaciones.

Desde el punto de vista de política pública, esta modificación atiende a un ajuste de focalización eficiente, alineado con los principios de equidad vertical y sostenibilidad fiscal. Autores como Levy (2018)[118] argumentan que los incentivos laborales deben concentrarse en los trabajadores con menor productividad y mayor vulnerabilidad económica, mientras que mantener subsidios a trabajadores de ingresos medios-altos tiende a ser fiscalmente costoso y socialmente regresivo. De forma similar, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017)[119] recomienda que las exenciones a contribuciones sociales se estructuren con criterios de focalización y progresividad, para evitar distorsiones en el mercado laboral y fortalecer la sostenibilidad del financiamiento de la protección social.

La experiencia internacional muestra que es posible diseñar regímenes contributivos diferenciados que combinen incentivos para los pequeños contribuyentes con una mayor progresividad en la carga fiscal. En términos comparados, países como Brasil con su sistema Simples Nacional, y Uruguay con el Monotributo Social, han implementado esquemas escalonados de cotización que limitan los beneficios fiscales a microempresarios o trabajadores de ingresos bajos, logrando ampliar la cobertura y aumentar la equidad contributiva de ingresos medios y altos (BID, 2018[120]; OECD, 2019[121]).

De acuerdo con estimaciones realizadas a partir de datos de la BDUA, la entrada en vigor de la medida generaría un ahorro potencial[122] de $5,4bn por concepto de cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud y de $3,2bn por concepto de ICBF y SENA para 2027. En conjunto, estos resultados representarían un ahorro fiscal aproximado de $8,5 billones de pesos anuales por los tres conceptos (Tabla 7). Este efecto se traduciría en una mayor disponibilidad de recursos para atender prioridades del gasto público, sin afectar la financiación esencial de los programas asociados a cada uno de estos aportes.

Tabla 7. Ahorro potencial estimado de la reducción del umbral de exenciones de aportes parafiscales y de salud (miles de millones)

	2027	2028	2029	2030
Exención SGSSS*	5.370	5.684	6.020	6.377
Exención SENA e ICBF	3.159	3.344	3.541	3.751

*Sistema General de Seguridad Social en Salud
Nota: Corresponde a la reducción del umbral exento de cotizantes dependientes desde 10 SMLMV a 3SMLMV
Fuente: Estimaciones MHCP.

[118] Levy, S. (2018). *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*. BID.
[119] Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America.
[120] Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less. Development in the Americas Series.
[121] OECD. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*.
[122] El ahorro fiscal potencial se calcula como el resultado de (base de asalariados * tasa de cotización * ingreso base de cotización)

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Es pertinente advertir que la modificación propuesta permitiría que tanto el SENA, el ICBF y la ADRES cuenten con mayores aportes que generarían una recomposición de las fuentes de ingreso de dichas entidades. Esta recomposición implicaría menores presiones de gasto para la Nación, y a la vez permitiría que las entidades cuenten con disponibilidad de recursos que no dependa directamente del recaudo de renta y complementarios. Esto en cualquier caso implica una menor rigidez del gasto público y una mayor flexibilidad en la distribución de recursos, toda vez que se eliminaría la Renta de Destinación Específica asociada.

Balance macroeconómico de las medidas de la reforma

Efectos de equilibrio general

La aprobación de este Proyecto de Ley financiará la ejecución del PGN 2027 y, dada la vocación de permanencia de las disposiciones, contribuirá a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo sin comprometer la inversión pública, que genera crecimiento. De no contar con estos nuevos recursos, será necesario un ajuste a la baja en el gasto para todo el mediano plazo, consistente con el cumplimiento de la regla fiscal o en su defecto, de la desviación permitida frente a las metas para 2027 en el marco de la activación de la cláusula de escape. 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 con mayor maniobra de ajuste.

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[123]) encuentran que el multiplicador del gasto público[124] 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. Si los recursos se destinan a inversión pública, los impactos serían mayores. Ardanaz, et. al. (2024[125]) 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[126]. Con base en esto, se

[123] 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.
[124] Se refiere al aumento del producto por un aumento de 1 unidad en el gasto público.
[125] 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.
[126] Las medidas se agruparon en tres categorías: consumo (reducción del gasto tributario por cuenta de modificaciones en el IVA para los bienes y servicios previamente mencionados), personas naturales (renta, dividendos, ganancias ocasionales y gravamen al componente inflacionario de los rendimientos financieros), y personas jurídicas (patrimonio con tarifas progresivas, sobretasas a carbón y sector financiero, gravamen al sector

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 podría decirse representa el gasto con mayor maniobra en el 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.

- **Impuestos al consumo**

La aprobación de estas medidas tendría un efecto positivo sobre el crecimiento, asumiendo que estos mayores recursos se destinaran a inversión. En particular, el crecimiento del PIB sería 0,11pp mayor[127], 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[128]).

Tabla 7. Efectos Macroeconómicos* de los Impuestos al Consumo

	Promedio 2027-2037
PIB real (%)	**0,11**
Inversión total (%)	0,35
Inflación (%)	-0,06
Tasa de cambio nominal (%)	-0,04

* Desviación porcentual frente al escenario base para PIB real, inversión y tasa de cambio nominal; diferencia en puntos porcentuales para inflación.
Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados también muestran efectos positivos de estas medidas, en el mediano plazo, sobre la inflación, 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.

extractivo, reducción en el umbral de exención en los aportes a salud de 10 a 3 smmlv, dividendos al exterior y presencia económica significativa).

[127] Este mayor crecimiento esperado sería consistente con la senda de crecimiento económico planteada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026. En consecuencia, la no aprobación del Proyecto de Ley podría dar lugar a un escenario de crecimiento inferior al proyectado en ese documento.

[128] 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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 distorsionantes sobre los hogares, generando así presiones negativas sobre la actividad económica. 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 y tasa de cambio no son significativos.

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

	Promedio 2027-2037
PIB real (%)	**0,02**
Inversión total (%)	0,09
Inflación (%)	-0,02
Tasa de cambio nominal (%)	0,00

* Desviación porcentual frente al escenario base para PIB real, inversión y tasa de cambio nominal; diferencia en puntos porcentuales para inflación.
Fuente: Elaboración Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- ### Impuestos a Personas Jurídicas

Al igual que en las medidas sobre el consumo, estos impuestos permitirían financiar inversión pública, generando efectos significativos sobre el crecimiento en el mediano plazo. En este sentido, una mayor inversión pública, favorecida por estos mayores ingresos tributarios, compensaría los efectos distorsionantes en el mediano plazo, dados sus impactos en productividad. Particularmente, el PIB real mostraría un crecimiento promedio, superior en 0,07pp durante el período 2027-2037, 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

	Promedio 2027-2037
PIB real (%)	**0,07**
Inversión total (%)	0,25
Inflación (%)	-0,24
Depreciación nominal (%)	-0,23

* Desviación porcentual frente al escenario base para PIB real, inversión y tasa de cambio nominal; diferencia en puntos porcentuales para inflación.
Fuente: Elaboración 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

nominal durante la década, respecto al escenario contrafactual, dada la mejora en los fundamentales económicos.

- **Efectos agregados**

Los efectos estimados sugieren que, en el agregado, la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria tiene impactos macroeconómicos positivos, comparado con un escenario de ajuste 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 Reforma Tributaria permitiría obtener un mayor crecimiento económico equivalente al escenario de MFMP 2026, 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, 0,20pp 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 2027-2037
PIB real (%)	**0,20**
Inversión total (%)	0,69
Inflación (%)	-0,31
Depreciación nominal (%)	-0,27

* Desviación porcentual frente al escenario base para PIB real, inversión y tasa de cambio nominal; diferencia en puntos porcentuales para inflación.
Fuente: Elaboración 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. Adicionalmente, la aprobación de esta Ley de Reforma Tributaria sería una señal clara de compromiso del Gobierno con el ajuste fiscal contemplado en el MFMP 2026, 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[129]

Los esfuerzos del Gobierno nacional, dirigidos a la protección de los ingresos de los hogares vulnerables, compensarían la incidencia de los impuestos indirectos contemplados en esta Ley de Reforma Tributaria. En agregado, la pobreza monetaria

[129] 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

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
CÁMARA BINACIONAL ADUANERA

observaría un incremento de 0,3pp[130], 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 1,6pp[131], de acuerdo con las cifras de 2025.

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 podría aumentar en 0,3pp la pobreza monetaria, 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.

Por su parte, las disposiciones relacionadas con otros ajustes al IVA[132], incluido el de combustibles, generarían un impacto marginal sobre la pobreza monetaria. Estas medidas, en su conjunto, generarían un aumento de 0,02pp 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 Reforma Tributaria y los programas sociales sobre los niveles de pobreza monetaria (pp)

[130] 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.
[131] Cálculo tomado a partir de los microdatos de pobreza monetaria.
[132] En este rubro se incluye la modificación del IVA a los vehículos híbridos y a los juegos de suerte y azar operados a través de internet.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR



*Disminución de la incidencia de pobreza monetaria para 2025, por cuenta de 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 Reforma Tributaria son:
-Bebidas alcohólicas + cigarrillo: impuestos al IVA y consumo de bebidas alcohólicas, y el impuesto al consumo de cigarrillo.
-Consumo: Aumento de la tarifa del impuesto al consumo, de 16% a 19%. Por su parte, dado que los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos se empiezan a gravar a partir de $500.000, un monto alto, se espera que no genere impactos significativos en la pobreza monetaria.
-Otros IVA: modificación del IVA a los vehículos híbridos e IVA a juegos de suerte y azar operados a través de internet.
-Combustibles: aumento del IVA al ingreso del productor para GMC y ACPM, e IVA al margen minorista.
-Patrimonio + IRPN: incluye la modificación del hecho generador del impuesto al patrimonio y modificación de las tasas marginales. Además de los 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 MHCP, con base en el CEQ 2023 y del DANE.

Ahora bien, el presente Proyecto de Ley de Reforma Tributaria 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 Reforma Tributaria 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 parcialmente contrarrestado por las medidas enfocadas en el impuesto sobre la renta y el impuesto al patrimonio para personas naturales. 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.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

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



*Cálculos realizados a partir de los microdatos de pobreza monetaria de 2025.
Fuente: Cálculos 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 Reforma Tributaria. Ahora bien, los beneficios de la Ley de Reforma Tributaria 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 contribuyan a reducir el gasto tributario y a equilibrar las finanzas públicas con énfasis en materias ambientales y de salud pública.

De los Honorables Congresistas,

GERMÁN ÁVILA PLAZAS
Ministro de Hacienda y Crédito Público

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Hacienda

Proyecto de Ley No. _____ de 2026

"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya al recaudo y la sostenibilidad de las finanzas públicas, mediante la adopción de medidas que contribuyan a reducir el gasto tributario, equilibrar las finanzas públicas con énfasis en materias ambientales y de salud pública.

TÍTULO I. MEDIDAS ORIENTADAS A REDUCIR EL GASTO TRIBUTARIO

Artículo 2. Modifíquese el artículo 468-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 468-1. Bienes gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%). Los siguientes bienes están gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%):

Partida arancelaria	Descripción
09.01	Café, incluso tostado o descafeinado, cáscara y cascarilla de café, sucedáneos del café que contengan café en cualquier proporción, excepto el de la subpartida 09.01.11
10.01	Trigo y morcajo (tranquillón), excepto el utilizado para la siembra.
10.02.90.00.00	Centeno.
10.04.90.00.00	Avena.
10.05.90	Maíz para uso industrial.
10.06	Arroz para uso industrial.
10.07.90.00.00	Sorgo de grano.
10.08	Alforfón, mijo y alpiste, los demás cereales.
11.01.00.00.00	Harina de trigo o de morcajo (tranquillón).
11.02	Harina de cereales, excepto de trigo o de morcajo (tranquillón).
11.04.12.00.00	Granos aplastados o en copos de avena.
12.01.90.00.00	Habas de soya.
12.07.10.90.00	Nuez y almendra de palma.
12.07.29.00.00	Semillas de algodón.
12.07.99.99.00	Fruto de palma de aceite.
12.08	Harina de semillas o de frutos oleaginosos, excepto la harina de mostaza.
15.07.10.00.00	Aceite en bruto de soya.
15.11.10.00.00	Aceite en bruto de palma.
15.12.11.10.00	Aceite en bruto de girasol.
15.12.21.00.00	Aceite en bruto de algodón.
15.13.21.10.00	Aceite en bruto de almendra de palma.
15.14.11.00.00	Aceite en bruto de colza.
15.15.21.00.00	Aceite en bruto de maíz.
16.01	Únicamente el salchichón y la butifarra.
16.02	Únicamente la mortadela.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Partida arancelaria	Descripción
17.01	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido, excepto la de la subpartida 17.01.13.00.00.
17.03	Melaza procedente de la extracción o del refinado de la azúcar.
18.06.32.00.90	Chocolate de mesa.
19.02.11.00.00	Pastas alimenticias sin cocer, rellenar ni preparar de otra forma que contengan huevo.
19.02.19.00.00	Las demás pastas alimenticias sin cocer, rellenar, ni preparar de otra forma.
19.05	Únicamente los productos de panadería a base de sagú, yuca y achira.
21.01.11.00	Extractos, esencias y concentrados de café.
21.06.90.61.00	Preparaciones edulcorantes a base de estevia y otros de origen natural.
21.06.90.69.00	Preparaciones edulcorantes a base de sustancias sintéticas o artificiales.
23.01	Harina, polvo y pellets, de carne, despojos, pescados o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos, impropios para la alimentación humana, chicharrones.
23.02	Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los cereales o de las leguminosas incluso en pellets.
23.03	Residuos de la industria del almidón y residuos similares, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera, heces y desperdicios de cervecería o de destilería, incluso en pellets.
23.04	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite desoja (soya), incluso molidos o en pellets.
23.05	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de maní (cacahuete, cacahuate), incluso molidos o en pellets.
23.06	Tortas y demás residuos sólidos de la extracción de grasas o aceites vegetales, incluso molidos o en pellets, excepto los de las partidas 23.04 o 23.05.
23.08	Materias vegetales y desperdicios vegetales, residuos y subproductos vegetales, incluso en pellets, de los tipos utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otra parte.
23.09	Preparaciones de los tipos utilizados para la alimentación de los animales.
44.03	Madera en bruto, incluso descortezada, desalburada o escuadrada.
52.01	Algodón sin cardar ni peinar.
73.11.00.10.00	Recipientes para gas comprimido o licuado, de fundición, hierro o acero, sin soldadura, componentes del plan de gas vehicular.
82.01	Layas, palas, azadas, picos, binaderas, horcas de labranza, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo, tijeras de podar de cualquier tipo, hoces y guadañas, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y demás.
82.08.40.00.00	Cuchillas y hojas cortantes para máquinas agrícolas, hortícolas o forestales.
84.09.91.60.00	Carburadores y sus partes (repuestos) componentes del plan de gas vehicular.
84.09.91.91.00	Equipo para la conversión del sistema de alimentación de combustible para vehículos automóviles a uso dual (gas/gasolina) componentes del plan de gas vehicular.
84.09.91.99.00	Repuestos para kits del plan de gas vehicular.
84.14.80.22.00	Compresores componentes del plan de gas vehicular.
84.14.90.10.00	Partes de compresores (repuestos) componentes del plan de gas vehicular.
84.19.31.00.00	Secadores para productos agrícolas.
84.19.50.10.00	Intercambiadores de calor; pasterizadores.
84.24.82.90.00	Fumigadoras para uso agrícola.
84.29.51.00.00	Cargador frontal.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Partida arancelaria	Descripción
84.32	Máquinas, aparatos y artefactos agrícolas, hortícolas o silvícolas, para la preparación o el trabajo del suelo o para el cultivo.
84.34	Únicamente máquinas de ordeñar y sus partes.
84.36.21.00.00	Incubadoras y criadoras.
84.36.29	Las demás máquinas y aparatos para la avicultura.
84.36.91.00.00	Partes de máquinas o aparatos para la avicultura.
84.38.80.10.00	Descascarilladoras y despulpadoras de café.
85.01	Motores y generadores eléctricos para uso en vehículos eléctricos, motocicletas eléctricas y bicicletas eléctricas.
85.07	Acumuladores eléctricos, incluidos sus separadores, aunque sean cuadrados o rectangulares para uso en vehículos eléctricos, motocicletas eléctricas y bicicletas eléctricas.
85.04	Cargadores de baterías de vehículos eléctricos, motocicletas eléctricas y bicicletas eléctricas incluso aquellos que vienen incluidos en los vehículos, los de carga rápida (electrolineras) y los de recarga domiciliaria.
85.04	Inversores de carga eléctrica para uso en vehículos eléctricos,
87.02	Vehículos eléctricos, para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor.
87.03	Vehículos eléctricos, concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto la partida 87.02), incluidos los vehículos de tipo familiar ("break" o station wagon) y los de carreras.
87.04	Vehículos automóviles eléctricos, para el transporte de mercancías.
87.05	Vehículos automóviles eléctricos, para usos especiales excepto los concebidos principalmente para el transporte de personas o mercancías.
87.06	Chasis de vehículos automotores eléctricos de las partidas 87.02 y 87.03, únicamente para los de transporte público.
87.07	Carrocerías de vehículos automotores eléctricos de las partidas 87.02 y 87.03, incluidas las cabinas, únicamente para los de transporte público.
87.11	Motocicletas eléctricas (incluidos los ciclomotores) cuyo valor exceda de 50 UVT.
87.12	Bicicletas y Bicicletas eléctricas (incluidos los triciclos de reparto) cuyo valor exceda de 50 UVT.
89.01	Transbordadores, cargueros, gabarras (barcazas) y barcos similares para transporte de personas o mercancías.
89.04	Remolcadores y barcos empujadores.
89.06.90	Los demás barcos y barcos de salvamento excepto los de remo y los de guerra.
90.25.90.00.00	Partes y accesorios surtidores (repuestos), componentes del plan de gas vehicular.
90.31	Unidades de control para motores eléctricos de uso en vehículos eléctricos.
90.32	Unidades de control de las baterías y del sistema de enfriamiento de las baterías para uso en vehículos eléctricos.

Adicionalmente:

1. Las neveras nuevas para sustitución, sujetas al Reglamento Técnico de Etiquetado (RETIQ), clasificadas en los rangos de energía A, B o C, de acuerdo a la Resolución **41012** de 2015 del Ministerio de Minas y Energía, o la que la modifique o sustituya, siempre y cuando: i) su precio sea igual o inferior a 30 UVT; ii) se entregue una nevera usada al momento de la compra; y iii) el comprador pertenezca a un hogar de estrato 1, 2 o 3. El Gobierno nacional reglamentará la materia para efectos de establecer el mecanismo para garantizar la aplicación de esta tarifa únicamente sobre los bienes objeto de sustitución.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
ADUANERA

Artículo 3. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 32. A partir del primer día del mes siguiente a la vigencia de la presente ley, quedarán gravados con el impuesto sobre las ventas a la tarifa general los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995 y los que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 1816 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 33. De la tarifa del IVA aplicable a los bienes sujetos al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares de que trata el artículo 202 de la Ley 223 de 1995 y los que se encuentren sujetos al pago de la participación que aplique en los departamentos que ejerzan el monopolio de licores destilados, se ceden cinco (5) puntos porcentuales a favor de los departamentos con destino al aseguramiento en salud y de acuerdo con la metodología que defina el Gobierno nacional.

La información contenida en las declaraciones de IVA que presenten los responsables deberá ser compartida por parte la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) con las Secretarías de Hacienda de los departamentos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 585 del Estatuto Tributario Nacional.

Artículo 5. Modifíquense el literal e) del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

e) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías.

El impuesto a las ventas en los juegos de suerte y azar se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Así mismo se causa cuando el usuario directo o destinatario de los mismos tenga su residencia fiscal, domicilio, establecimiento permanente, o la sede de su actividad económica en el territorio nacional. Es responsable del impuesto el operador del juego, así opere desde el exterior.

La base gravable del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar estará constituida por el valor de la apuesta, y del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a doscientas noventa (290) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de las máquinas electrónicas tragamonedas que operan en locales cuya actividad comercial principal puede ser diferente a juegos de suerte y azar, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a tres (3) Unidades de Valor Tributario (UVT) por cada silla. Para los demás juegos localizados señalados en el numeral 5 del artículo 34 de la Ley 643 de 2001 la base gravable mensual será el valor correspondiente a diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT).

La base gravable del impuesto para los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet será el valor del depósito, entendido como el pago en efectivo o las

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

transferencias de dinero o criptoactivos, realizado por cada usuario apostador al operador de juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet, para ser abonados en su cuenta de usuario y obtener el derecho a apostar, determinada así:

$$Base\ gravable = \frac{Valor\ del\ depósito}{(1 + Tarifa\ general)}$$

Para efectos de esta fórmula, la tarifa general a incluir debe hacerse en notación decimal.

En los juegos de suerte y azar se aplicará la tarifa general del impuesto sobre las ventas prevista en este Estatuto.

Son documentos equivalentes a la factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego. Cuando para participar en el juego no se requiera documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta.

El impuesto generado por concepto de juegos de suerte y azar se afectará con impuestos descontables.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1715 de 2014, modificado por el artículo 9 de la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 12. Exención del Impuesto a las Ventas - IVA en la adquisición de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de generación con FNCE y gestión eficiente de la energía. Para fomentar el uso de la energía procedente de fuentes no convencionales de energía - FNCE y la gestión eficiente de energía, 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 fuentes no convencionales, así como para la medición y evaluación de los potenciales recursos, y para adelantar las acciones y medidas de gestión eficiente de la energía, incluyendo los equipos de medición inteligente, que se encuentren en el Programa de Uso Racional y Eficiente de energía y Fuentes No Convencionales - PROURE estarán exentos del IVA.

Este beneficio también será aplicable a todos los servicios prestados en Colombia o en el exterior que tengan la misma destinación prevista en el inciso anterior.

Para tal efecto, la inversión deberá ser evaluada y certificada como proyecto de generación de energía eléctrica a partir de fuentes no convencionales de energía -FNCE o como acción o medida de gestión eficiente de la energía por la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME.

Parágrafo. En el caso de acciones y medidas de eficiencia de la energía, las mismas deberán aportar al cumplimiento de las metas dispuestas en el Plan de Acción Indicativo vigente, debidamente adoptado por el Ministerio de Minas y energía.

Artículo 7. Adiciónese un parágrafo al artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo. Los siguientes combustibles líquidos derivados del petróleo tendrán la siguiente tarifa del impuesto sobre las ventas -IVA:

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

1. Para el año 2027 la tarifa del ingreso al productor en la venta de gasolina será del 10%. A partir del 1 de enero de 2028 estará gravado a la tarifa general.

2. Para el año 2027, la tarifa del ingreso al productor en la venta de ACPM será del 10% y a partir del 1 de enero de 2028 aplicará la tarifa general.

3. A partir del 1 de enero de 2027 el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM estará gravado a la tarifa general.

4. A partir del 1 de julio de 2027 el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores estará gravado a la tarifa general.

5. Para todos los demás combustibles derivados del petróleo y sujetos responsables de estos bienes, se aplicará la tarifa general desde el 1 de enero de 2027.

Artículo 8. Adiciónense el literal c) al numeral 1 y el literal c) al numeral 2 del artículo 467 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

1. En combustibles, se entiende que la base gravable para el impuesto a las ventas será:

c) Para el distribuidor minorista. El ingreso al productor o comercializador del combustible y del alcohol carburante y/o biocombustible en la proporción autorizada por el Ministerio de Minas y Energía para convertirlo en combustible oxigenado, adicionado el margen mayorista y el margen minorista. El transporte al combustible no formará parte de la base gravable. Cuando se trate de ACPM, la venta por el distribuidor minorista estará excluida.

2. En gasolina de aviación de 100/130 octanos, se entiende que la base gravable para el impuesto a las ventas será:

c) Para el distribuidor minorista. El precio oficial de lista en refinería adicionando el margen de comercialización o distribuidor mayorista y el margen del minorista.

TÍTULO II. MEDIDAS EN RENTA, PATRIMONIO Y GANANCIAS OCASIONALES

Artículo 9. Modifíquese el artículo 294-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 294-3. Hecho generador. El impuesto al patrimonio para los contribuyentes se genera por la posesión del mismo al primero (1) de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a cuarenta mil (40.000) UVT. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al patrimonio líquido, calculado tomando el total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 296-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 296-3. Tarifa. El impuesto al patrimonio se determinará de acuerdo con la siguiente tabla así:

Rangos UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	40.000	0,0%	0
> 40.000	70.000	0,5%	(Base Gravable en UVT menos 40.000 UVT) x 0,5%

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

Hacienda

EL EMBARCADOR

> 70.000	120.000	1%	(Base Gravable en UVT menos 70.000 UVT) x 1% + 150 UVT
>120.000	240.0000	2,0%	(Base Gravable en UVT menos 120.000 UVT) x 2,0% + 650 UVT
>240.000	2.000.000	3,0%	Base gravable en UVT menos 240.000 UVT) x 3,0% + 3.050 UVT
>2.000.000	En adelante	5,0%	Base gravable en UVT menos 2.000.000 UVT) x 5,0% + 55.850 UVT

Artículo 11. Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 317. Para ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. Fíjase en un treinta por ciento (30%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

Artículo 12. Modifíquense el inciso 1 del parágrafo 2 y el parágrafo 3 del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedará así:

Parágrafo 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar quince (15) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios, siendo en total la tarifa del cincuenta por ciento (50%).

Parágrafo 3. Las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, deberán adicionar a la tarifa del impuesto sobre la renta unos puntos adicionales, cuando desarrollen alguna o algunas de las siguientes actividades económicas, así:

1. Extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	**Condición de adición de los puntos adicionales**
Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil treinta (30) y cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Diez (10) puntos adicionales Díez por ciento (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil cuarenta y cinco (45) y entre el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
Quince (15) puntos adicionales Quince por ciento (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Los precios de la tabla anterior para las actividades económicas extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU - 0510 y extracción de carbón lignito CIIU - 0520, corresponderán al precio promedio internacional del carbón de referencia API2, restado por el valor del flete BCI7 (API2 - BCI7) USD/Tonelada, deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

2. Extracción de petróleo crudo CIIU - 0610, así:

Puntos adicionales en la tarifa del impuesto sobre la renta	Condición de adición de los puntos adicionales
Cero (0) puntos adicionales Cero por ciento (0%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por debajo del percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Cinco (5) puntos adicionales Cinco por ciento (5%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre entre el percentil treinta (30) y cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Diez (10) puntos adicionales Díez por ciento (10%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil cuarenta y cinco (45) y entre el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.
Quince (15) puntos adicionales Quince por ciento (15%)	Cuando el precio promedio del respectivo año gravable objeto de declaración se encuentre por encima del percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración

Los precios promedio de la tabla anterior para la actividad económica extracción de petróleo: crudo CIIU - 0610 corresponderán al precio promedio internacional del petróleo crudo de referencia Brent. USD/Barril deflactado con el Índice de Precios al Consumidor para todos los consumidores urbanos de los Estados Unidos de América, publicado por la Oficina de Estadísticas Laborales de ese país.

Para la aplicación de los puntos adicionales, la Unidad de Planeación Minero Energética, en el caso de las actividades de extracción de hulla (carbón de piedra) CIIU 0510 y extracción de carbón lignito CIIU 0520, y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, para el caso de la actividad económica de extracción de petróleo crudo CIIU- 0610, publicarán a más tardar,

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

el último día hábil de enero de cada año, mediante resolución, la información correspondiente a los precios promedio del año gravable inmediatamente anterior, así como la tabla de percentiles de precios promedio mensuales, incluyendo por lo menos:

1. El precio promedio del petróleo crudo o el precio promedio del carbón según corresponda, que se encuentre en el percentil treinta (30) de los precios promedio mensuales: de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

2. El precio promedio del petróleo crudo o el precio promedio del carbón según corresponda, que se encuentre en el percentil cuarenta y cinco (45) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

3. El precio promedio del petróleo crudo o el precio promedio del carbón según corresponda, que se encuentre en el percentil sesenta y cinco (65) de los precios promedio mensuales de los últimos ciento veinte (120) meses, sin incluir el precio de los meses transcurridos en el año de la declaración.

Estos puntos adicionales sobre la tarifa del impuesto sobre la renta solo son aplicables a los contribuyentes de que trata este parágrafo que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a cincuenta mil (50.000) UVT. El umbral anterior se calculará de manera agregada para las actividades realizadas por personas vinculadas según los criterios de vinculación previstos en el artículo 260-1 de este Estatuto.

Cuando un mismo contribuyente tenga ingresos por las diferentes actividades económicas sujetas a lo aquí previsto, los puntos adicionales serán determinados por la actividad que mayores ingresos fiscales genera para el contribuyente.

Cuando los contribuyentes obtengan ingresos por concepto de venta de gas natural, los puntos adicionales que se deberán adicionar a la tarifa general del impuesto sobre la renta se determinarán al multiplicar los puntos adicionales determinados de acuerdo con lo establecido en los incisos anteriores de este parágrafo, por la proporción que dé como resultado la división de la totalidad de los ingresos brutos diferentes a la venta de gas natural entre los ingresos brutos totales.

Artículo 13. Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 241. Tarifa para las personas naturales residentes y asignaciones y donaciones modales. El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
> 0	1.090	0%	0
>1.090	1.700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1.090 UVT) x 19%
>1.700	4.100	29%	(Base Gravable en UVT menos 1.700 UVT) x 29% + 116 UVT

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

>4.100	8.670	35%	(Base Gravable en UVT menos 4.100 UVT) x 35% + 812 UVT
>8.670	18.970	37%	(Base Gravable en UVT menos 8.670 UVT) x 37% + 24117 UVT
>18.970	31.000	39%	(Base Gravable en UVT menos 18.970 UVT) x 39% + 6555 UVT
>31.000	En adelante	41%	(Base Gravable en UVT menos 31.000 UVT) x 41% + 10896 UVT

Artículo 14. Modifíquese el inciso 1 del artículo 245 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 245. Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos o participaciones percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras sin domicilio principal en el país, por personas naturales sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en Colombia será del treinta por ciento (30%).

Artículo 15. Modifíquese el inciso 1 del artículo 246 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 246. Tarifa especial para dividendos y participaciones recibidos por establecimientos permanentes de sociedades extranjeras. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras será del treinta por ciento (30%), cuando provengan de utilidades que hayan sido distribuidas a título de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

TÍTULO III. MEDIDAS PARA EL EQUILIBRIO FISCAL ENFOCADAS EN EL MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE, LA SALUD PÚBLICA Y OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 16. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 1715 de 2014, modificado por el artículo 9 de la Ley 2099 de 2021, el cual quedará así

Artículo 11. Incentivo a las Inversiones en Proyecto de Generación de Energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE y a la gestión eficiente de la energía. Quien realice la inversión evaluada y certificada como proyecto de generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE- o como acción o medida de gestión eficiente de la energía, autorizado por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, podrán expedir bonos de transición energética que confieren al titular del bono el derecho a deducir el 50% de la inversión efectivamente realizada, en los términos del referido artículo y bajo las siguientes condiciones:

1. Para efectos de la emisión del bono, la persona o entidad emisora deberá contar con la certificación expedida por la UPME sobre el carácter de proyecto de generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía - FNCE- o como acción o medida de gestión eficiente de la energía de la inversión.

2. El bono tendrá como término para su redención, un periodo no mayor de 15 años para uso del beneficio, según conste en el certificado expedido por la UPME en el que se otorgó

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

el referido beneficio, contados a partir del año siguiente a aquel en que haya entrado en operación la inversión. Para tal fin, el emisor en el texto del bono indicará la fecha exacta en que entró a operar la inversión correspondiente. El tenedor podrá solicitar la deducción en cualquier año o años, siempre que esté o estén comprendidos en el periodo de años de vigencia para uso del beneficio según certificado expedido por la UPME.

3. El monto de la inversión susceptible de representar en bonos de transición energética será aquel que aparezca en el certificado expedido por la UPME.

4. La persona o entidad que realice la inversión podrá expedir bonos de transición energética, por un valor facial no superior al 50% del importe de la inversión efectivamente realizada.

5. El bono podrá circular mediante endoso, pero el endosante, al suscribir el endoso indicará, en el cuerpo del título, el saldo pendiente por usar de este beneficio el cual se tendrá como valor facial actual del bono y sustituirá al valor facial previo al endoso.

6. Se entenderá como saldo pendiente por usar el importe bruto o neto del 50% de la inversión a que aquí se alude que el emisor no descontó como beneficio en las declaraciones del impuesto sobre la renta.

7. En el momento que tenga lugar la venta efectiva del Bono, el emisor del bono no podrá solicitar la deducción especial del 50% respecto del monto de la inversión representado en el bono.

8. Podrán expedirse bonos de transición energética por las inversiones realizadas con anterioridad a la presente ley que a la fecha de entrada en vigor de esta norma, no hubieren entrado en operación, y para inversiones realizadas con posterioridad a la expedición de esta ley.

Parágrafo. El valor para deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al 50% de la renta líquida del contribuyente o adquiriente del bono, determinada antes de restar el valor de la inversión. Este incentivo aplica para proyectos de inversión que tiene como finalidad la generación de energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE.

Artículo 17. Adiciónese el Título XI al Libro III del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

TÍTULO XI. IMPUESTO ESPECIAL PARA LA EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS Y CARBÓN.

Artículo 513-14. Impuesto especial en la extracción de hidrocarburos y carbón. Créase el impuesto especial en la extracción de hidrocarburos y carbón que grava la extracción en el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias que se definen en el artículo 513-15 del presente Estatuto, al momento de la primera venta o la exportación

Artículo 513-15. **Hecho generador y causación.** Son hechos generadores del impuesto:

1. La primera venta dentro o desde el territorio nacional de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias que se mencionan a continuación, y

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

2. La presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque al resto del mundo, de hidrocarburos y carbón de las partidas arancelarias que se mencionan a continuación:

Partida arancelaria	Descripción
27.01	Hullas; briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.
27.09	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.

Parágrafo 1. El Impuesto que se causará: (i) en el caso de la primera venta dentro o desde el territorio nacional, con la emisión de la factura y a falta de esta, en el momento de la primera entrega, aunque se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria; y (ii) en el caso de la exportación, con la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque al resto del mundo de Hidrocarburos y Carbón de las partidas arancelarias señaladas.

Parágrafo 2. Los aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso de la partida arancelaria 27.09 recibidos por parte de la Agencia Nacional de Hidrocarburos por concepto de pago de regalías, no causan este impuesto al momento de la venta. Este sólo se causará al momento de la exportación

Artículo 513-16. Base gravable. La base gravable será:

1. En la venta dentro o desde el territorio nacional, el valor de la venta;

2. En la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque, el valor FOB en pesos de los hidrocarburos y/o carbón exportado de las partidas arancelarias establecidas en el artículo 513-15 del Estatuto Tributario. En caso de que el valor FOB esté en dólares de los Estados Unidos de América, se utilizará la TRM del día en que se presente y acepte la solicitud de autorización de embarque para convertir ese valor a pesos colombianos.

Parágrafo. Cuando quien extrae el hidrocarburo o el carbón, es quien lo exporta directamente, el impuesto sólo se causa una vez, aplicando la base gravable de la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque, prevista en este artículo.

Artículo 513-17. Tarifa. La tarifa será la siguiente:

Partida arancelaria	Descripción	Tarifa
27.01	Hullas; briquetas, ovoides y combustibles sólidos similares, obtenidos de la hulla.	1%
27.09	Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.	1%

Artículo 513-18. Sujeto pasivo y responsable. Serán sujetos pasivos y responsables las personas naturales o jurídicas que realicen exportaciones definitivas y/o que vendan hidrocarburos y/o carbón de las partidas arancelarias establecidas en el artículo 513-15 del Estatuto Tributario que en el año inmediatamente anterior hayan obtenido una renta

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

líquida ordinaria igual o superior a 50.000 UVT considerando las rentas agregadas de todos sus vinculados económicos según lo previsto en el artículo 260-1 del Estatuto Tributario.

Artículo 513-19. Recaudo. El Impuesto se pagará, así:

1. Por la persona natural o jurídica exportadora, a través del Recibo Oficial de Pago o del medio que determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, el cual será documento soporte al momento de la presentación y aceptación de la solicitud de autorización de embarque. El valor pagado debe corresponder al valor del impuesto previsto en este Título que ampara la solitud de autorización de embarque.

2. Por la persona natural o jurídica que realice la venta en o desde el territorio nacional, a través de la declaración y/o del Recibo Oficial de Pago que determine la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, dentro de los 5 primeros días hábiles de cada mes, consolidando las operaciones de venta del mes anterior.

Parágrafo 1. Para el caso del numeral 1 de este artículo, cuando la solicitud de autorización de embarque registre datos provisionales, y estos varíen respecto de los consignados en la declaración de exportación con datos definitivos, se procederá a:

1. Liquidar y pagar el impuesto faltante que se genere entre el valor FOB de la declaración de exportación y la solicitud de autorización de embarque, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la presentación de la declaración de exportación con datos definitivos.

2. Solicitar la devolución del pago en exceso cuando el valor FOB de la declaración de exportación sea inferior al declarado en la solicitud de autorización de embarque, adjuntando los documentos que prueben el hecho, en los términos del artículo 850 del Estatuto Tributario.

Artículo 513-20. Incumplimiento en el pago del impuesto. Cuando se incumpla total o parcialmente el pago del impuesto, se aplicará las siguientes sanciones:

1. Cuando el exportador no realice el pago en los términos previsto en el numeral 1 del parágrafo 1 del artículo 513-19 del presente estatuto, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN sancionará la no presentación del documento soporte del pago de este impuesto de acuerdo con el numeral 15.2.2.2. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, o la norma que lo modifique o sustituya, sin perjuicio de la liquidación y pago del valor del impuesto y los intereses a que haya lugar

El pago incompleto de este impuesto dará lugar a la sanción del numeral 15.2.2.2. del artículo 15 de la Ley 2586 de 2026, o la norma que lo modifique o sustituya, sin perjuicio de la liquidación y pago del valor faltante del impuesto y los intereses a que haya lugar.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, a través de las áreas de fiscalización Aduanera, o quien haga sus veces, será la competente para imponer las sanciones y/o la liquidación del impuesto. Cuando se deba expedir la liquidación por el no pago o pago incompleto del impuesto, esta se efectuará a través de resolución independiente, previo requerimiento especial. Para el efecto se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 65 y siguientes de la Ley 2586 de 2026. En todo caso, el contenido de la resolución sancionatoria será el previsto en el artículo 74 de la Ley 2586 de 2026, incluyendo, cuando sea el caso, la liquidación del impuesto o su faltante.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

A la sanción a que se refiere el presente parágrafo, le serán aplicables los artículos 18 y 19 de la Ley 2586 de 2026, o la norma que lo modifique o sustituya.

2. Cuando el contribuyente incumpla en la presentación y/o el pago del impuesto, en los términos previstos en el numeral 2 del parágrafo 1 del artículo 513-19 del presente estatuto, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN lo sancionará, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 643 del Estatuto Tributario, es decir el 20% del valor del impuesto que ha debido liquidarse y pagarse. En el evento en el que se presente y pague extemporáneamente o pague un menor valor, aplicarán las sanciones de los artículos 641 y 644 del Estatuto Tributario calculado sobre el valor del impuesto, y liquidando los intereses moratorios a que haya lugar.

La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, a través de las áreas de fiscalización Tributaria, o quien haga sus veces, será la competente para imponer las sanciones y/o la liquidación del impuesto. Cuando se deba expedir la liquidación por el no pago o pago incompleto del impuesto, esta se efectuará a través de resolución independiente, previo pliego de cargos. Para el efecto se aplicará el procedimiento previsto en los artículos 637 y 638 del Estatuto Tributario. En todo caso, en la resolución sancionatoria, se incluirá, adicionalmente la liquidación del impuesto o su faltante, cuando haya lugar a ello. En caso de que la DIAN establezca una declaración para la liquidación y pago de este tributo, y se omita la declaración o presente inconsistencias o inexactitudes, se aplica el procedimiento previsto para este fin, incluida las sanciones previstas en este artículo.

Sin perjuicio de lo anterior, el sujeto pasivo o responsable podrá subsanar las inconsistencias de manera voluntaria, antes de que la administración tributaria profiera el pliego de cargos, en cuyo caso las sanciones se reducirán, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 651 del Estatuto Tributario. Es decir, se reducirán al 10% de lo previsto en los artículos 641 y 644 del Estatuto Tributario, junto con los intereses moratorios.

A la sanción a que se refiere el presente artículo, le será aplicable el artículo 640 del Estatuto Tributario.

Artículo 18. Modifíquense los parágrafos 1, 3 y 4 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 47 de la Ley 2277 de 2022, los cuales quedarán así:

Parágrafo 1. El impuesto nacional al carbono no se causa para los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, ya sea que la certificación sea obtenida directamente por el sujeto pasivo o a través del consumidor o usuario final, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La no causación del impuesto nacional al carbono no podrá exceder en ningún caso el treinta por ciento (30%) del impuesto causado antes de considerar el efecto del mecanismo de no causación. El uso de la compensación, para la no causación del impuesto al carbono no podrá volver a ser utilizada para obtener el mismo beneficio ni ningún otro tratamiento tributario.

Parágrafo 3. En el caso del gas licuado de petróleo y del gas natural, el impuesto no se causa para las generadoras términos ni es los usos residenciales.

Parágrafo 4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá establecer mecanismos de control y definir criterios técnicos para los resultados de mitigación de GEI que se utilicen para optar al mecanismo de no causación de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Artículo 19. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 48 de la Ley 2277 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 222. Base gravable y tarifa. El impuesto nacional al carbono tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) para cada combustible determinado, expresado en unidad de peso (kilogramo de C02eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a $42.609 para el 2027 por tonelada de carbono equivalente (CO2eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	***Unidad***	***Tarifa/unidad***
Gas natural	*Metro cúbico*	*$83*
Gas licuado de petróleo	*Galón*	*$270*
Gasolina	*Galón*	*$384*
Kerosene	*Galón*	*$420*
Jet fuel	*Galón*	*$420*
ACPM	*Galón*	*$432*
Fuel oil	*Galón*	*$503*
Carbón térmico	*Tonelada*	*$109.285*

Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto nacional al carbono, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo aplicará el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.

El impuesto se declarará y pagará bimestralmente, en la forma y plazos que establezca el Gobierno nacional.

Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo 1. La tarifa por tonelada de carbono equivalente (C02eq) se ajustará cada primero (1º) de febrero con la variación en el Índice de Precios al Consumidor calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del año anterior más dos (2) puntos porcentuales hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de carbono equivalente (C02eq). La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN publicará la actualización de tarifas correspondiente.

Parágrafo 2. El impuesto nacional al carbono será deducible del impuesto sobre la renta y complementarios, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3. El alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores y el biocombustible de origen vegetal, animal o producido a partir de residuos sólidos urbanos de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM para uso en motores diésel, no están sujetos al impuesto nacional al carbono.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Parágrafo 4. Los combustibles a los que se refiere este Artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil y, en el caso del carbón por quien lo exporte.

Parágrafo 5. La venta de diésel marino y combustibles utilizados para reaprovisionamiento de los buques en tráfico internacional es considerada como una exportación. En consecuencia, el reaprovisionamiento de combustibles de estos buques no será objeto de cobro del impuesto nacional al carbono. Para lo anterior; los distribuidores mayoristas deberán certificar al responsable del impuesto nacional al carbono, a más tardar el quinto (5) día hábil del mes siguiente en el que se realizó la venta del combustible por parte del productor al distribuidor mayorista y/o comercializador, para que el productor realice el reintegro del impuesto nacional al carbono al distribuidor.

Parágrafo 6. En el caso del carbón la tarifa del impuesto se aplicará bajo la siguiente gradualidad:

1. Para el año 2027: el cuarenta por ciento (40%) del valor de la tarifa plena.

2. Para el año 2028: el sesenta por ciento (60%) del valor de la tarifa plena.

3. Para el año 2029: el ochenta por ciento (80%) del valor de la tarifa plena.

4. Para el año 2030 y siguientes: tarifa plena.

Parágrafo 7. La tarifa del Impuesto al Carbono por unidad de combustible de la que trata este artículo, en Amazonas, Caquetá, Guainía, Vichada, Guaviare, Putumayo, Vaupés, y los municipios de Sipí, Riosucio, Alto Baudó, Bajo Baudó, Acandí, Unguía, Litoral de San Juan, Bojayá, Medio Atrato, Bahía Solano, Juradó y Carmen del Darién del departamento del Chocó, para la gasolina, ACPM y Jet fuel, será de cero pesos ($0).

Los municipios y departamentos que desarrollen actividades de explotación de hidrocarburos o refinamiento de combustibles perderán el beneficio de que trata este parágrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.

Parágrafo 8. El gobierno nacional podrá convertir la unidad de medida de galones a litros asegurando la equivalencia en la tarifa.

Artículo 20. Modifíquese el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 15 de la Ley 2478 de 2025, el cual quedará así:

Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1) de enero de 2027, destinará el cuarenta y cinco por ciento (45,0 %) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas y humedales; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos serán administrados a través del Fondo para la Vida y la Biodiversidad de que trata el parágrafo 1 del presente artículo.

A partir del primero (1) de enero de 2027 el once por ciento (11%) se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el Artículo 1o del Decreto ley 691 de 2017. Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En cada anualidad el porcentaje restante del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono corresponderá a recursos del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1. El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática FONSUREC creado por la Ley 1819 de 2016 y denominado por la Ley 2294 de 2023 como Fondo para la Vida y la Biodiversidad es un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus recursos serán administrados por la sociedad fiduciaria que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible determine. La selección de la sociedad fiduciaria, su contratación, así como los actos y contratos requeridos para la administración, distribución y ejecución de los recursos se regirá por las normas del derecho privado; observando en todo caso los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Dicho Fondo tendrá como mínimo un consejo directivo y un director ejecutivo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la administración y funcionamiento del Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Parágrafo 2. El Fondo para la Vida y la Biodiversidad, además de los recursos del Impuesto Nacional al Carbono, podrá recibir recursos de otras fuentes del Presupuesto General de la Nación que la ley determine, cooperación nacional, cooperación internacional, clonaciones, aportes a cualquier título de las entidades públicas y privadas y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título. Los rendimientos financieros que generen los recursos del patrimonio autónomo serán del fondo. Con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos financieros se atenderán los gastos operativos y administrativos requeridos para su funcionamiento.

Parágrafo 3. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá transferir los recursos que se le apropien en el Presupuesto General de la Nación al Fondo para la Vida y la Biodiversidad conforme al parágrafo 2 del presente artículo.

Parágrafo 4. La ordenación del gasto del Fondo para la Vida y la Biodiversidad, así como el nombramiento del consejo directivo, estará a cargo del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien este delegue.

Artículo 21. Modifíquese inciso 1 del artículo 512-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-4. Bienes gravados a la tarifa del 19%. De acuerdo con la nomenclatura arancelaria andina vigente, los bienes gravados a la tarifa del diecinueve por ciento (19%) son:

87.03	Los vehículos automóviles de tipo familiar, los camperos y las pick-up, cuyo Valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea igual o superior a USD $30.000, con sus accesorios.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

87.04	Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB, sea igual o superior a USD $30.000, con sus accesorios.
88.01	Globos y dirigibles; planeadores, alas planeadoras y demás aeronaves, no propulsados con motor de uso privado.
88.02	Las demás aeronaves (por ejemplo: helicópteros, aviones); vehículos espaciales (incluidos los satélites) y sus vehículos de lanzamiento y vehículos suborbitales, de uso privado.
87.11	Motocicletas con motor de émbolo (pistón) alternativo de cilindrada superior a 200 c.c.
89.03	Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte; barcas (botes) de remo y canoas.

Artículo 22. Adiciónese el numeral 5 al artículo 512-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

5. La prestación de servicios de esparcimiento, culturales y deportivos superiores a diez (10) UVT.

Artículo 23. Adiciónese el artículo 512-22 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 512-22. Base gravable y tarifa en los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos. Los servicios de esparcimiento, culturales y deportivos estarán gravados con la tarifa del diecinueve por ciento (19%) sobre la totalidad del servicio. La base gravable en los servicios prestados en este artículo estará integrada por el precio de entrada y demás cargos asociados al mismo. El impuesto se causará al momento del pago de la entrada y sus cargos asociados.

El impuesto debe discriminarse en la cuenta de cobro, tiquete de registradora, factura o documento equivalente y deberá calcularse previamente e incluirse en la lista de precios al público, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 618 de este Estatuto.

Artículo 24. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 207. Hecho Generador. Está constituido por el consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores, en la jurisdicción de los departamentos.

Exclúyase del impuesto al consumo de tabaco, al chicote de producción artesanal.

Parágrafo. Para efectos del impuesto al consumo de que trata el presente Capítulo, se entiende por tabaco elaborado aquel producto terminado apto para consumo humano que se obtiene a partir del procesamiento de la hoja de tabaco o de materias primas derivadas de la misma, incluyendo los Productos de Tabaco Calentado (PTC). Para los mismos efectos, se excluye de la definición de tabaco elaborado a aquellos productos obtenidos a partir del procesamiento de la hoja de tabaco, utilizados como materia prima para la fabricación o manufactura de productos gravados con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.

Por derivados, sucedáneos o imitadores, se entienden los aerosoles y otros dispositivos que contienen nicotina y/o productos químicos; Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN); Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN); dispositivos electrónicos y los productos con nicotina (SEAN) o sin nicotina (SSSN) que generan un aerosol disuelto en sustancias líquidas, mediante el calentamiento de una solución, y los vapeadores.

Artículo 25. Modifíquese el artículo 208 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Artículo 208. Sujeto pasivo. Son sujetos pasivos o responsables del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores los productores, los importadores y solidariamente con ellos los distribuidores.

Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Artículo 26. Modifíquese el artículo 210 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 210. Base gravable. La base gravable del impuesto al consumo de cigarrillos, tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores, está constituida así:

1. Para los cigarrillos y tabaco elaborado: Por un componente específico correspondiente a cada cajetilla de 20 cigarrillos, o por cada gramo de picadura, rapé o chimú; y un componente ad valorem correspondiente al precio de venta al público, sin incluir IVA ni impuesto al consumo, certificado por el DANE.

2. Para los derivados, sucedáneos o imitadores: Por un componente específico correspondiente al número de mililitros del producto. Por un componente ad valorem correspondiente al precio de venta al público, sin incluir IVA ni impuesto al consumo, certificado por el DANE.

Parágrafo 1. Para efectos de la certificación de que trata el presente artículo, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se encuentra facultado para desarrollar directa o indirectamente a través de terceros, todas las gestiones indispensables para determinar anualmente el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto de consumo. Esta certificación deberá expedirse antes del 1o de enero de cada año.

El DANE deberá certificar la base gravable para cada uno de los productos específicos sujetos al impuesto al consumo.

Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los datos solicitados para efectos de determinar el precio de venta al público de los productos sujetos al impuesto al consumo. Las personas naturales o jurídicas que incumplan u obstaculicen los requerimientos de información del DANE estarán sujetas a las sanciones y multas señaladas en el artículo 6o de la Ley 79 de 1993.

Artículo 27. Modifíquese el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 211. Tarifas. Las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, derivados, sucedáneos o imitadores serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros, cigarritos y productos de tabaco calentado (PTC) son las siguientes:

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Por un componente específico $11.200 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú será de $891.

Por un componente ad valorem que se liquidará aplicando una tarifa del 10% sobre el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE. Este componente ad valorem será liquidado y pagado por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido, por los responsables del impuesto en la respectiva declaración. Para la picadura, rapé y chimú, el ad valorem del 10% se liquidará sobre el valor del impuesto al consumo específico de este producto.

2. Para los derivados, sucedáneos o imitadores es la siguiente:

Por un componente específico $2.000 por mililitro y un componente ad valorem que se liquidará aplicando una tarifa del 30% sobre el precio de venta al público certificado anualmente por el DANE.

Parágrafo. Estas tarifas se actualizarán anualmente cada 1º de enero en un porcentaje equivalente al del crecimiento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro (4) puntos. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1 de enero de cada año las tarifas actualizadas.

Artículo 28. Modifíquese el artículo 213 de la Ley 223 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 213. Periodo gravable, declaración y pago de los impuestos. El período gravable de estos impuestos será mensual.

Los productos cumplirán mensualmente con las obligaciones de declarar ante las correspondientes Secretarías de Hacienda Departamentales o del Distrito Capital, según el caso, o en las entidades financieras autorizadas para tal fin, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento de cada período gravable. La declaración deberá contener la liquidación privada del gravamen correspondiente a los despachos, entregas o retiros efectuados en la quincena anterior. Los productores pagarán el impuesto correspondiente en las Tesorerías Departamentales o del Distrito Capital, o en las instituciones financieras autorizadas, simultáneamente con la presentación de la declaración. Sin perjuicio de lo anterior los departamentos y el Distrito Capital podrán fijar en cabeza de los distribuidores la obligación de declarar y pagar directamente el impuesto correspondiente, ante los organismos y dentro los términos establecidos en el presente inciso.

Los importadores declararán y pagarán el impuesto al consumo en el momento de la importación, junto con los impuestos y derechos nacionales que se causen en la misma. El pago del impuesto al consumo se efectuará a órdenes del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros. Sin perjuicio de lo anterior, los importadores o distribuidores de productos extranjeros, según el caso, tendrán la obligación de declarar ante las Secretarías de Hacienda por los productos introducidos al departamento respectivo o Distrito Capital, en el momento de la introducción a la entidad territorial, indicando la base gravable según el tipo de producto. En igual forma se procederá frente a las mercancías introducidas a zonas de régimen aduanero especial.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Las declaraciones mencionadas se presentarán en los formularios que para el efecto diseñe u homologue la Federación Nacional de Departamentos, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 29. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 20-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Parágrafo 2. La persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia a la que se refiere esta disposición podrá optar por declarar y pagar en el formulario del impuesto sobre la renta, una tarifa del cinco por ciento (5%) sobre la totalidad de los ingresos brutos derivados de la venta de bienes y/o prestación de servicios digitales, desde el exterior, vendidos o prestados a usuarios ubicados en el territorio nacional. En este caso, no aplicará el artículo 594-2 del Estatuto Tributario.

Cuando la persona no residente o entidad no domiciliada en Colombia, opte por este mecanismo, podrá solicitar la no aplicación de la retención en la fuente indicada en el inciso 8 del artículo 408 del Estatuto Tributario.

TITULO IV: REDUCCIÓN DE EXONERACIÓN DE APORTES DE SEGURIDAD SOCIAL

Artículo 30. Modifíquese los incisos primero, segundo y tercero y el parágrafo 1º del articulo 114-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedaran así:

ARTÍCULO 114-1. EXONERACIÓN DE APORTES. Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así mismo las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al SENA, al ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud por los empleados que devenguen menos de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso.

Los consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos empleadores en los cuales la totalidad de sus miembros estén exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de acuerdo con los incisos anteriores y estén exonerados del pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud de acuerdo con el inciso anterior o con el parágrafo 4o del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estarán exonerados del pago de los aportes parafiscales a favor del Sena y el ICBF y al Sistema de Seguridad Social en Salud correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

DOCUMENTO
COMPARTIDO POR

EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

PARÁGRAFO 1o. Los empleadores de trabajadores que devenguen tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes o más, sean o no sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta y Complementarios seguirán obligados a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y los pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7o de la Ley 21 de 1982, los artículos 2o y 3o de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1o de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.

Artículo 31. Modifíquese el artículo 243 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 243. DESTINACIÓN ESPECÍFICA. A partir del periodo gravable 2027, seis (6) puntos porcentuales de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas, se destinarán así:

1. 1.6 puntos se destinarán al ICBF.
2. 1.0 puntos al SENA.
3. 2.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud.
4. 0.4 puntos se destinarán a financiar programas de atención a la primera infancia.
5. 0.6 puntos a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex.

PARÁGRAFO 1. Los recursos de que tratan los numerales 1 y 2 de este artículo que hayan sido recaudados y no ejecutados en la vigencia fiscal respectiva, así como los recursos recaudados por estos conceptos que excedan la estimación prevista en el presupuesto de rentas de cada vigencia, permanecerán a disposición del SENA y el ICBF para ser incorporados en la siguiente o siguientes vigencias a solicitud del ICBF y del SENA. Para tal efecto, cada año se realizará la liquidación respectiva y se llevará en una contabilidad especial.

PARÁGRAFO 2. En todo caso, el Gobierno Nacional garantizará que la asignación de recursos en los presupuestos del SENA y el ICBF sea como mínimo un monto equivalente al presupuesto de dichos órganos para la vigencia fiscal de 2025 sin incluir los aportes parafiscales realizados por las entidades públicas y las entidades sin ánimo de lucro, los aportes parafiscales estimados para las sociedades y personas jurídicas y asimiladas correspondientes a los empleados que devenguen tres (3) o más salarios mínimos mensuales legales vigentes, ni los aportes que dichas entidades recibieron del Presupuesto General de la Nación en dicha vigencia, ajustado anualmente con el crecimiento causado del índice de precios al consumidor más dos puntos porcentuales (2pp). La estimación del aporte parafiscal correspondientes a tres (3) o más salarios mínimos mensuales vigentes, la calculará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de registros administrativos de nómina. La información base para el cálculo de la PILA en cada uno de los componentes que habla el artículo como factores de descuento al cierre de 2025, será certificada por la UGPP.

PARÁGRAFO 3. Cuando con el recaudo de los seis (6) puntos a los que se refiere este artículo no se alcance a cubrir el monto mínimo de que trata el parágrafo anterior, el Gobierno Nacional, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, asumirá la diferencia con el fin de hacer efectiva dicha garantía.

DOCUMENTO COMPARTIDO POR
EL EMBARCADOR
NORMATIVIDAD ADUANERA

Si en un determinado mes el recaudo de los seis (6) puntos a los que se refiere este artículo resulta inferior a una doceava parte del monto mínimo al que hace alusión el presente parágrafo para el SENA y el ICBF, la entidad podrá solicitar los recursos faltantes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá realizar las operaciones temporales de tesorería necesarias de conformidad con las normas presupuestales aplicables para proveer dicha liquidez.

Los recursos así provistos serán pagados al Tesoro con cargo a los recursos recaudados de acuerdo con este artículo, en los meses posteriores, y en subsidio con los recursos del Presupuesto General de la Nación que el Gobierno aporte en cumplimiento de la garantía de financiación de que trata este artículo.

PARÁGRAFO 4. La destinación específica de que trata el presente artículo implica el giro inmediato de los recursos recaudados a los que se refiere este artículo, que se encuentren en el Tesoro Nacional, a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

PARÁGRAFO 5. Anualmente la DIAN certificará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el monto de recaudo efectivo correspondiente a la vigencia anterior para efectos de la programación de la renta de destinación específica que aquí se establece.

TÍTULO V. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 32. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes disposiciones:

1. A partir del 1 de enero de 2027 los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 44, 81-1, 118, el artículo 254-1, inciso 2 del numeral 3 del artículo 336, el literal j) del artículo 428, los numerales 20 y 21 del artículo 476, el literal d) del artículo 481 del Estatuto Tributario, y el parágrafo 5 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

2. A partir del 1 de julio de 2027 la expresión *"el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores"* del numeral 1 del artículo 477 del Estatuto Tributario.

3. A partir del 1 de enero de 2027 la expresión *"el biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diésel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM."*

4. Los artículos 24 al 28 comenzarán a regir a partir del primer día del mes siguiente al de la vigencia de la presente ley.

De los Honorables Congresistas,

GERMÁN ÁVILA PLAZAS

Ministro de Hacienda y Crédito Público