



**Por medio de la cual se expiden normas de
financiamiento para el Presupuesto General de la
Nación y se dictan otras disposiciones**

Exposición de motivos

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2024**

Introducción

La desaceleración económica de 2023 avivó el debate sobre la importancia de la inversión, que genere crecimiento económico, para el desarrollo sostenible del país. En un contexto de emergencia ambiental que urge a acelerar la transición energética y a transformar la matriz productiva del país, se considera que aumentar los niveles de inversión promueve este proceso y fomenta el crecimiento económico, tanto en el corto como en el mediano plazo. Esta transformación productiva, que por extensión debe ser justa socialmente y ambientalmente sostenible, favorecerá una reducción más acelerada tanto de la pobreza como de la tasa de desempleo, al tiempo que fomentará la consolidación fiscal a través de un efecto positivo en el recaudo tributario. Por ello, alcanzar un mayor crecimiento económico, basado en una transformación productiva que sea ambientalmente responsable y socialmente justa, es una prioridad para esta administración.

Mantener y alcanzar este nivel de inversión respetando la sostenibilidad y acorde con las demandas del Estado Social de Derecho, requiere cuantiosos recursos públicos. Es por esto, por lo que el presente Proyecto de Ley de Financiamiento, presentado en cumplimiento de lo establecido en el artículo 347 Superior, es una propuesta orientada a financiar la inversión en 2025, pero permitiendo medidas que contribuyan a la reactivación económica y que interioricen los efectos de la acción climática, apuntalando las finanzas públicas de 2026 en adelante, permitiendo sufragar gastos prioritarios que contribuyan al cumplimiento de las metas del Gobierno.

El Proyecto de Ley está estructurado en tres secciones principales. En primer lugar, se incluyen medidas que propenden por un incremento del recaudo, que soporte las necesidades del Presupuesto General de la Nación, a la vez que permite una reactivación económica sostenible a través de la reducción en la tarifa de renta de las personas jurídicas y la mayor inversión pública. En segunda instancia, se contemplan disposiciones encaminadas a incorporar medidas de financiamiento que reconozcan la necesidad de hacer frente a la acción climática, incorporando, por ejemplo, un ciclo verde en el mecanismo de la Regla Fiscal. Esto, junto a la anticipación del mecanismo paramétrico contenido en la Ley, fomentará la inversión pública y privada que potenciará la apuesta de reactivación que este Gobierno le plantea al país.

Finalmente, se incluyen disposiciones que permiten equilibrar ingresos, y herramientas para fortalecer la fiscalización y operatividad del sistema tributario de forma tal que se logre conjugar un conjunto de medidas que contribuyen a financiar las necesidades presupuestales en un marco de reactivación económica sostenible.

Un desafío inaplazable

En la actualidad, el principal reto de política económica es el de enrutar la economía hacia una senda de mayor crecimiento económico sostenible, ambientalmente responsable y socialmente justo. Esto luego de que en los últimos dos años la economía colombiana haya consolidado un proceso necesario de corrección de desbalances macroeconómicos, heredados de la administración pasada, entre los que se encontraban altos niveles de inflación, un déficit de cuenta corriente superior al 6% del PIB y un aumento en los niveles tanto de deuda como de déficit fiscal. Estos desajustes fueron resultado de un conjunto de políticas macroeconómicas y fiscales expansivas que, si bien buscaban fomentar la reactivación de la economía colombiana, no consideraron los principios de sostenibilidad en su conjunto y sentaron las bases para el aterrizaje forzoso de la economía en 2023.

Este Gobierno ha buscado tanto la corrección de dichos desbalances macroeconómicos, como la construcción de bases que permitan un mayor crecimiento sostenible en los próximos años. Como reflejo, en los dos últimos años se ha observado una reducción de la inflación (desde 13,3% en marzo de 2023 a 9,3% al cierre de año), un ajuste del déficit de cuenta corriente (de 6,1% del PIB en 2022 a 2,5% en 2023), una disminución de la deuda pública por debajo de su ancla del 55% del PIB y un avance decidido en la solución del déficit causado por el Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (FEPC) heredado de la administración pasada, a través del cierre del diferencial del precio de la gasolina.

La desaceleración económica observada en 2023 fue un resultado natural del proceso de ajuste que tuvo la economía colombiana, luego de experimentar un fuerte impulso en 2022. En particular, la economía colombiana registró un crecimiento anual de 0,6% en 2023, reduciéndose 6,7 puntos porcentuales (pp) frente a 2022, en un contexto caracterizado por una política monetaria más contractiva, que llevó a la inflación nuevamente a tasas de un solo dígito, y por medidas de política fiscal, que no solo garantizaron el sobrecumplimiento de la Regla Fiscal, sino la corrección de los elevados niveles de deuda registrados desde la pandemia del Covid-19 y el cumplimiento de los ingentes compromisos financieros ya adquiridos.

Ahora bien, la necesidad de la corrección de los desbalances macroeconómicos, que llevó a una desaceleración económica, no desvió al Gobierno de su agenda, esto es, el cumplimiento de los compromisos sociales adquiridos con los colombianos. La política social de esta administración ha sido contundente en la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional en 2023. En ese sentido, la incidencia de pobreza monetaria se ubicó en 33,0% (3,6pp menor a la observada en 2022, 36,6%) y la incidencia de pobreza monetaria extrema se situó en 11,4% (2,4pp menor a la de 2022, 13,8%). Asimismo, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en 2023, para el total nacional, se ubicó en 12,1%, el registro más bajo desde 2010 (año desde el cual existe registro de este indicador).



Hacienda



Otro factor determinante en la mejora de los indicadores sociales fue la recuperación del mercado laboral colombiano. La tasa de desempleo en 2023 fue 1pp menor a la observada en 2022, consistente con un crecimiento de 3,4% de los ocupados, aproximadamente dos veces el promedio entre 2005 y 2019. Este aumento del empleo se dio, en su mayor parte, en el empleo formal, lo que permitió una disminución de la tasa de informalidad en 1,6pp en 2023. Además, la recuperación del mercado laboral se enfocó principalmente en las mujeres, llevando a que la brecha de género alcanzara el registro más bajo desde 2010, año desde el cual se mide este indicador. Estos resultados se alinean con las medidas implementadas por el Gobierno nacional, como el programa de formalización en el sector público y el incentivo a la creación y permanencia de nuevos empleos, encaminadas a fortalecer y mejorar la calidad del mercado laboral, las cuales habrían contribuido al buen desempeño de los últimos dos años.

En lo corrido de 2024 los indicadores macroeconómicos evidencian el inicio de la reactivación económica sostenible, enmarcada en un contexto de reducción de la inflación y un desempeño favorable de la cuenta corriente. En el primer semestre del año la economía colombiana creció 1,4%, más de dos veces lo observado en 2023. Se destaca el crecimiento del 3,1% de las exportaciones y del 7,7% del sector agropecuario, los cuales son componentes clave para este Gobierno. Por su parte, la inflación de julio de 2024 fue 6,86%, 2,4pp por debajo del cierre de 2023. El déficit de cuenta corriente en el primer semestre de 2024 fue 1,9% del PIB, muy por debajo del registro de 2021 y 2022 (por encima del 6%), financiándose principalmente con inversión extranjera directa y manteniéndose en un nivel que permite la sostenibilidad de las cuentas externas y que reduce la vulnerabilidad antes choques globales.

Si bien la reactivación económica ha iniciado aún hay espacio para un mejor escenario que genere mayor sostenibilidad macroeconómica y fiscal. Para ello es necesaria la recuperación de la inversión fija, componente que contribuye con el crecimiento económico de mediano plazo. En la última década se ha observado una disminución paulatina de la tasa de este rubro, desde un máximo de 23,4% del PIB en 2014, apalancada en la bonanza petrolera y la construcción de las obras 4G, hasta el 17,7% observado en 2023. Asimismo, la inversión fija es el único componente de la demanda interna que no ha recuperado sus niveles previos a la pandemia. En particular, en el segundo trimestre de 2024 este componente estuvo 4,2% por debajo de lo observado en el cuarto trimestre de 2019, rezago que se explica principalmente por el bajo desempeño del componente de otros edificios y estructuras, que actualmente es 30% inferior al registrado en prepandemia. Dicho componente incluye principalmente las obras civiles, en el que el rol del sector público es primordial. Por lo tanto, la reactivación de la inversión, tanto pública como privada, debe ser el pilar del Plan de Reactivación de la economía colombiana.

Por otro lado, el bajo desempeño del recaudo tributario en 2024 impone otro reto fundamental a la economía colombiana. Durante 2024 el recaudo tributario ha sido inferior en comparación con el del año anterior, debido a la disminución en el recaudo



Hacienda



de cuotas de renta y de impuestos externos, dada la apreciación del peso colombiano, y a la menor gestión adicional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Esto repercute directamente en la senda de ingresos de la Nación de los próximos años, presionando las cuentas fiscales. Pese a las cuantiosas necesidades de gasto, el Gobierno nacional reconoce que la sostenibilidad fiscal es una condición clave para el desarrollo económico, así como un elemento necesario para la reactivación del país. Por tal motivo, se tomó la decisión de realizar un ajuste significativo del gasto primario proyectado en 2024, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la Regla Fiscal, sin que ello implique comprometer el cumplimiento del Plan de Gobierno.

La menor senda futura de ingresos fiscales es desafiante considerando las inflexibilidades presupuestales que tiene el país. Cada año el país debe cumplir obligatoriamente con una serie de gastos que están previstos dentro de las leyes y la Constitución Política, como es el caso del Sistema General de Participaciones (SGP), el sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, las Rentas de Destinación Específica (RDE), el servicio de la deuda, entre otros. Este gasto debe ser ejecutado indistintamente del resultado de recaudo del país. Por ello, si se desea cumplir con la Regla Fiscal, sorpresas a la baja en el recaudo deben llevar a recortes en los otros rubros, entre los que se cuentan principalmente cuentas de inversión pública. Esta situación se ve agravada por el aumento previsto del porcentaje de gasto inflexible que, en ausencia de medidas, llegaría al 92% en 2025. En ese sentido, bajo las leyes actuales el espacio para redirigir el gasto de funcionamiento a inversión pública es limitado, y se ve afectado por caídas en el ingreso tributario.

Por ende, un compromiso por una mayor inversión, condición necesaria para la reactivación económica, requiere sinergias entre el sector público y privado, tal como lo propone el Gobierno nacional con esta Ley de Financiamiento. Para reactivar la inversión privada, el Gobierno nacional propone la disminución de la carga tributaria de las empresas colombianas a través de la implementación de un esquema de tarifas marginales sobre el Impuesto de Renta y Complementarios de Personas Jurídicas – IRPJ, así como la reducción gradual de la tarifa del impuesto, lo que incidirá en el fortalecimiento del tejido empresarial del país. Asimismo, el Gobierno considera que la reactivación económica debe ser coherente con las apuestas en materia de transición energética, acción climática y turismo sostenible. Para ello, se proponen incentivos tributarios focalizados que permitan aumentar las inversiones que aceleren la descarbonización de la matriz energética del país, así como de medidas que reactiven corredores turísticos.

Las medidas que generarían recaudo contenidas en este Proyecto de Ley garantizarían recursos públicos que se destinarían a la reactivación de sectores estratégicos a la par que se atienden los compromisos adquiridos por esta administración. La mayor parte de las iniciativas que aumentan el recaudo están dirigidas a sectores con bajos encadenamientos, como lo son las actividades extractivas o los juegos de azar, mientras la inversión pública se haría principalmente en sectores con altos encadenamientos productivos, que irrigarían la economía colombiana, por lo

que el impacto general sobre el crecimiento económico sería positivo. En suma, las medidas de financiamiento fomentan la transferencia de recursos de sectores no estratégicos a aquellos que dinamizan la economía, favoreciendo la diversificación productiva al tiempo que se reactiva el país.

El país debe implementar mecanismos para reducir su vulnerabilidad al cambio climático, el cual podría generar una pérdida de biodiversidad y una reducción de su stock de capital natural. La inacción frente al cambio climático afectaría el panorama macroeconómico del país, repercutiendo negativamente en los indicadores ambientales y sociales. Por ende, pese a las presiones fiscales que enfrenta actualmente la economía colombiana, esta administración considera que la inversión en proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático es indispensable para asegurar la sostenibilidad ambiental, macroeconómica y fiscal del país.

La necesidad de adaptación y mitigación al cambio climático ha abierto oportunidades de desarrollo económico a nivel global, lo que se refleja en la existencia de un fuerte mercado financiero destinado a este tipo de inversiones. Colombia no ha sido indiferente a estas oportunidades. Desde 2021 el Gobierno nacional ha emitido con éxito TES verdes¹, que han permitido el financiamiento de proyectos estratégicos dentro del marco de la transición energética. No obstante, la preservación del capital natural requiere de esfuerzos más significativos, un objetivo desafiante pero necesario en el contexto actual de desaceleración económica.

Con el objetivo de aumentar la inversión en adaptación y mitigación del cambio climático, sin que ello implique desajustes fiscales, este Gobierno propone una acción climática sostenible a través de la Regla Fiscal. Esto permitirá la financiación de proyectos productivos que reduzcan la vulnerabilidad ambiental del país. De esta manera, proyectos de adaptación y mitigación que tengan la validación del mercado podrían ser financiados con deuda sin generar presión al cumplimiento de la Regla Fiscal, aportando además al fortalecimiento de la inversión del país. Al ser proyectos productivos validados por el mercado, se espera que los retornos de dicha inversión superen el costo de su financiamiento, contrarrestando los potenciales efectos sobre deuda pública y contribuyendo a la preservación del capital natural del país y a la reactivación económica, sin que ello suponga comprometer las finanzas públicas.

En suma, este Proyecto de Ley propende por la financiación de las necesidades del Presupuesto General de la Nación, en un escenario que promueve el cumplimiento de las metas sociales del Gobierno, así como la reactivación económica y al tiempo garantiza la sostenibilidad fiscal y ambiental del país. La implementación de las medidas contenidas en este Proyecto de Ley busca, en términos netos, aumentar el recaudo tributario en aproximadamente 0,7% del PIB en 2025 y en

¹ El Gobierno de Colombia ha llevado a cabo exitosamente varias subastas de TES verdes con vencimiento en 2031, logrando un saldo acumulado de \$3,2 billones al cierre de 2023. Estas emisiones han contribuido a aumentar el tamaño, la liquidez y la diversificación de los inversionistas en este instrumento de financiamiento, que ofrece beneficios ambientales significativos para el país.

0,1% promedio en los siguientes años (2026-2030), lo que permitiría un incremento de la inversión pública en la misma cuantía. Asimismo, la reducción de la tarifa de renta de personas jurídicas en conjunción con los beneficios tributarios dirigidos a sectores estratégicos llevaría a un incremento de la inversión privada. El impacto sobre el crecimiento económico sería de 0,4pp en el primer año y de 0,1pp entre 2026 y 2030. Este resultado sería más favorable si se aprovecha el espacio que daría la Regla Fiscal para implementar proyectos productivos de adaptación y mitigación al cambio climático, que sería financiado por el mercado especializado en dichas inversiones.

Efectos fiscales de las medidas tributarias del Proyecto de Ley de financiamiento

En términos de recaudo las disposiciones del Proyecto de Ley de financiamiento en el neto otorgan fuentes adicionales para 2025 alrededor de \$12 billones de pesos, equivalentes a 0,7% del PIB (Tabla 1). Este aumento en los ingresos se enfoca principalmente en medidas diseñadas para reducir las presiones fiscales de la Nación, incluyendo el impuesto al carbono y el IVA a juegos de azar operados exclusivamente por internet. Se destaca que las propuestas de este Proyecto de Ley tienen como objetivo corregir externalidades negativas relacionadas con el medio ambiente y la ludopatía, sin impactar las finanzas de los hogares colombianos más vulnerables. Tales iniciativas se desarrollarán en detalle en las siguientes secciones del documento. **En todo caso, se destaca que este Gobierno está comprometido con un enfoque de justicia fiscal que protege a quienes más lo necesitan, mientras se promueve el desarrollo sostenible del país.**

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

Concepto		2025	2026	2027	2028	2029	2030
Reactivación económica sostenible	IRPJ	\$ 75	-\$ 3.115	-\$ 5.236	-\$ 5.962	-\$ 6.761	-\$ 7.630
	IRPN	\$ 900	\$ 1.037	\$ 1.200	\$ 1.378	\$ 1.517	\$ 1.610
	Patrimonio	\$ 875	\$ 928	\$ 985	\$ 1.044	\$ 1.108	\$ 1.176
	Juegos de Suerte y Azar	\$ 2.077	\$ 2.202	\$ 2.336	\$ 2.477	\$ 2.628	\$ 2.789
Acción climática y desarrollo sostenible	IRPJ	-\$ 415	-\$ 278	-\$ 507	-\$ 245	-\$ 202	-\$ 210
	FNCE/Vehículos	\$ 37	\$ 38	\$ 42	\$ 46	\$ 50	\$ 55
	Impuesto al Carbono	\$ 1.302	\$ 938	\$ 1.155	\$ 1.184	\$ 1.281	\$ 1.365
	Anticipación RF	\$ 5.340					
Mejoras operatividad Tributaria		\$ 1.637	\$ 1.106	\$ 1.172	\$ 1.243	\$ 1.319	\$ 1.400
Total Ley de Financiamiento		\$ 11.828	\$ 2.858	\$ 1.146	\$ 1.166	\$ 941	\$ 555

Fuente: MHCP con cálculos DIAN.

A partir de 2026, el recaudo estimado por las disposiciones del Proyecto de Ley experimentará una disminución. Esto como consecuencia de los incentivos otorgados para mejorar la competitividad empresarial y fomentar el crecimiento económico del país. En concreto, los ingresos adicionales generados por el proyecto de Ley de Financiamiento se reducirán progresivamente, pasando de \$2,9 billones en 2026 a \$555 mil millones en el 2030. Esta disminución resulta del compromiso del Gobierno nacional con la creación de un entorno más favorable para el desarrollo del sector productivo, a través de un esquema de tarifas marginales, junto con una reducción gradual de la tarifa del impuesto de renta corporativo. Esto reconoce que el sector privado es esencial para asegurar un crecimiento sostenido a largo plazo.

Las medidas contempladas en este Proyecto de Ley están diseñadas para fortalecer la economía y generar mayores beneficios fiscales en el futuro. Esto contribuye a un desarrollo más equitativo y sostenible para todos los colombianos. De este modo, el mayor PIB generado en el horizonte de proyección (que entre 2025 y 2030 sería equivalente a 4,4% del PIB de 2024²), se traducirá en una base de mayor recaudo tributario que facilitará que, en suma, las iniciativas planteadas en este Proyecto de Ley sean más que positivas en términos fiscales.

Medidas de Financiación para una Reactivación Económica Sostenible

Impuesto de Renta Personas Jurídicas

Se propone implementar un esquema de tarifas marginales del Impuesto sobre la Renta para Personas Jurídicas (IRPJ), con base en la renta líquida gravable. Este esquema reducirá progresivamente las tarifas a partir del año gravable 2025, con umbrales y niveles específicos que varían según el tamaño de las empresas. La medida busca promover un entorno productivo más competitivo y eficiente dentro del contexto latinoamericano. Así, la estrategia para una reactivación económica sostenible se materializa a través de la implementación de tarifas marginales en el IRPJ que se reducen en el tiempo, financiada con los ingresos generados por este Proyecto de Ley.

El esquema de tarifas marginales del IRPJ se ajustará en función de los rangos de renta líquida gravable expresados en UVT (Ver Tabla 2). Para el año gravable 2025, se aplicará una tarifa del 27% para las rentas líquidas gravables de hasta 6.285 UVT, mientras que aquellas que se encuentren entre 6.285 y 120.000 UVT estarán sujetas a una tarifa del 34% que irá reduciéndose gradualmente hasta 30%, lo que redundará en una mayor competitividad empresarial. En cuanto a las compañías con rentas líquidas

²Usando un costo de oportunidad real de 2,5% y teniendo en cuenta que el crecimiento económico sería 0,4pp y 0,2pp mayor en 2025 y en promedio entre 2026 y 2030, respectivamente.

gravables superiores a 120.000 UVT, la tarifa se estabilizará en el 33% a partir de 2026. Este esquema está diseñado para promover la equidad tributaria y un entorno económico más dinámico y eficiente. Asimismo, esta propuesta redundará en un entorno productivo más competitivo y económicamente eficiente de cara a Latinoamérica. De este modo, la apuesta por una reactivación económica sostenible se instrumentaliza con esta propuesta de reducción de tarifas graduales en renta.

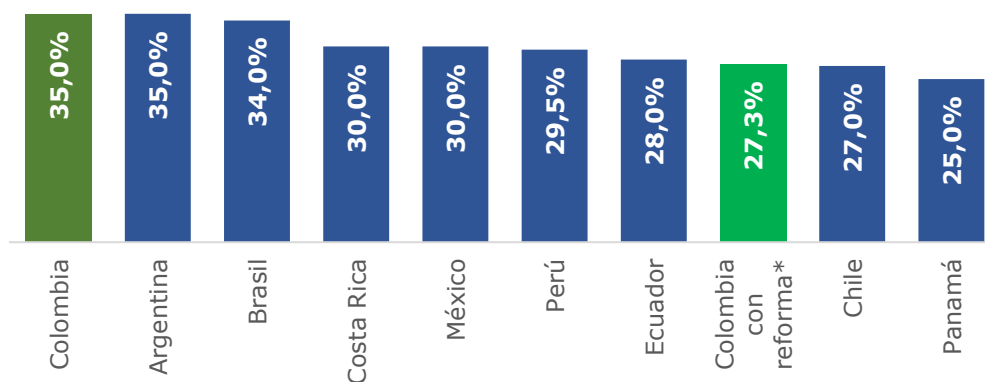
Tabla 2. Tarifas marginales propuestas IRPJ. Años gravables

Renta líquida gravable. Rangos en UVT		2025	2026	2027	2028	2029
Desde (UVT)	Hasta (UVT)					
0	6.285	27%	27%	27%	27%	27%
6.285	120.000	34%	33%	32%	31%	30%
120.000	En adelante	34%	33%	33%	33%	33%

Fuente: Elaboración propia

En efecto, esta propuesta le permitiría al país pasar de una tarifa general del 35% a una tarifa ponderada de renta del 27,3% de forma gradual, acercándose al promedio regional. Colombia cuenta con una tarifa nominal que se ubica entre las más altas de la región y el mundo. En América Latina, Colombia tiene tarifas muy parecidas a Brasil (34%) y Argentina (35%). No obstante, el país tiene una tarifa nominal superior frente a pares del Pacífico como Chile (25% o 27%), Perú (29,5%) y México (30%)³. Esta condición aumenta la carga tributaria de las empresas, independientemente de que existan provisiones que reduzcan la base gravable, como es el caso colombiano. Asimismo, esta medida genera que, en especial en ciertos sectores, la tarifa de tributación efectiva se reduzca significativamente.

Gráfico 1. Tarifa de renta general de personas jurídicas 2024



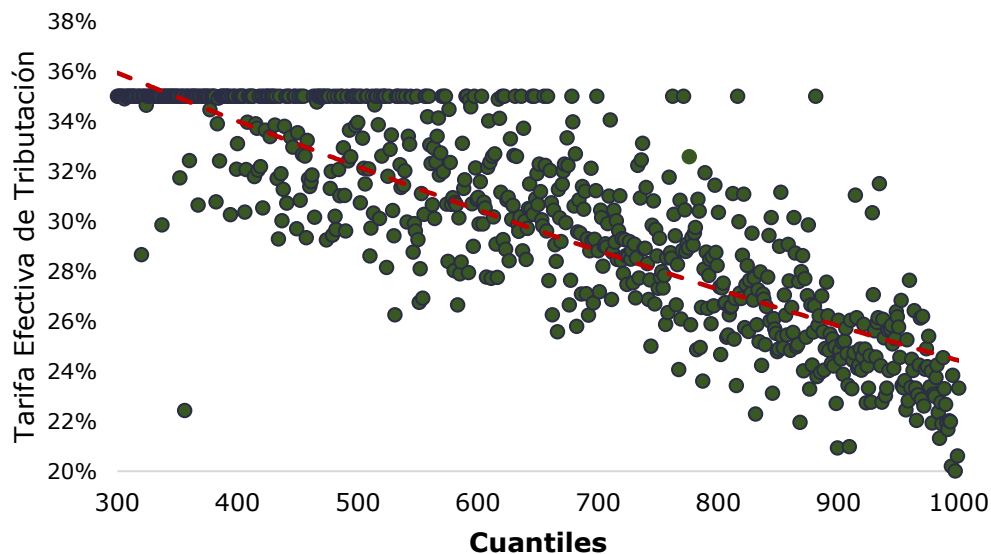
Fuente: Tax Summaries – PwC

* La tarifa ponderada se ha calculado tomando en cuenta el número total de personas jurídicas registradas en 2023.

³ Recuperado de: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporate-income-tax-cit-rates>

Por otra parte, es importante destacar que, en el esquema actual del IRPJ, las pequeñas empresas enfrentan una carga tributaria proporcionalmente mayor que las grandes empresas (ver Gráfico 2). Esta disparidad pone de manifiesto la falta de equidad vertical en el sistema tributario, donde aquellos con menor capacidad contributiva terminan asumiendo una mayor presión fiscal. En este contexto, la propuesta de implementar un esquema de tarifas marginales del IRPJ, junto con una reducción gradual de la tarifa del impuesto, tiene como objetivo corregir estas inequidades. Esta reforma busca hacer el sistema más progresivo y justo, garantizando que las empresas contribuyan de manera más equitativa en función de su capacidad económica. De esta manera, se fortalecerá la equidad vertical y se promoverá un entorno fiscal más equilibrado.

Gráfico 2. Tarifa Efectiva de Tributación por cuantil de ingresos personas jurídicas, año gravable 2022



Fuente: Elaboración propia – DGPM MHCP.

Un desafío importante de esta reducción de la tarifa general de renta es el garantizar que no vaya en contravía de sectores que, aunque importantes desde el punto de vista recaudatorio, generan externalidades negativas. Es necesario mantener y, eventualmente, profundizar la sobretasa a los sectores extractivos de minas e hidrocarburos, dada la urgencia de la transición energética hacia una matriz de producción descarbonizada. Por lo anterior, se propone sostener para estos sectores la tarifa nominal en 35% y, en el caso del sector carbonífero, se propone igualar la tabla de sobretasa introducida en el Parágrafo 3 – Artículo 10 de la Ley 2277 de 2022 con la del sector petrolero. Esto en consideración de las externalidades negativas que genera la actividad y de la agenda de descarbonización que este Gobierno promueve activamente.



En todo caso, y aunque llamativo, la implementación de sobretasas y/o tarifas diferenciadas en el impuesto sobre la renta para sectores específicos se ha consolidado como una tendencia a nivel global. Se estima que hay al menos 21, de una muestra de 140 países, que tiene tarifas diferenciadas en IRPJ dependiendo de la actividad económica. Dentro de estas, 3 de cada 5 se orientan a actividades de minas e hidrocarburos y/o financieras⁴. Es decir, no es una excepcionalidad que se graven este tipo de industrias para mejorar la calidad de vida de la sociedad en general a través del rol redistribuidor del Estado. Esto potenciado por la urgencia de acelerar el proceso de transición energética y transformación productiva que permita mitigar los efectos adversos que tiene la explotación de los combustibles fósiles en el medio ambiente.

Volviendo a la implementación de un esquema de tarifas marginales del IRPJ y reducción gradual de la tarifa del impuesto, una política fiscal en este sentido puede mejorar la eficiencia del sistema tributario al minimizar las distorsiones económicas generadas por un IRPJ elevado. Estudios como el de Devereux y Loretz (2013)⁵ han mostrado que la competencia fiscal ha llevado a una tendencia global de reducción de la tarifa de IRPJ. Esta tendencia ha permitido a los países mantener, e incluso aumentar, sus ingresos fiscales mediante la atracción de inversión extranjera y la ampliación de su base impositiva, al menos es el caso de la Unión Europea de acuerdo con los autores. En este contexto, la propuesta de tarifas marginales y reducción gradual de la tarifa no solo sería una medida fiscal prudente, sino también una estrategia para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la promoción de un entorno económico dinámico y competitivo.

Los impactos de cambios en el impuesto de renta sobre la competitividad, la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico están ampliamente documentados en la literatura. Según Djankov et al. (2008)⁶, un aumento del 10% en la tasa efectiva de renta para personas jurídicas reduce la inversión (como porcentaje del PIB) en 2pp. Por su parte, Lee & Gordon (2005)⁷ muestran que una reducción de 10pp de la tasa impositiva a las empresas aumenta la tasa de crecimiento anual entre 1pp y 2pp. Adicionalmente, Shuai & Chmura (2013)⁸ y Bachas & Soto (2015)⁹ exponen que la reducción de los impuestos corporativos no solo incentiva a la creación de empleo en el corto plazo, a medida que las empresas se ajustan a la nueva tasa impositiva, sino también podría incentivar a la formalización empresarial. Por su parte, según Maebayashi y Morimoto (2023)¹⁰, altas tarifas del IRPJ desincentivan la

⁴ Recuperado de: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/corporate-income-tax-cit-rates>

⁵ Devereux, Michael and Loretz, Simon, (2013), What Do We Know About Corporate Tax Competition?, National Tax Journal, 66, issue 3, p. 745-774.

⁶ Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., & Shleifer, A. (2008). The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. Tomado de: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w13756/w13756.pdf

⁷ Lee, Y. & Gordon, R (2005). Tax structure and economic growth. Tomado de:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272704001343#preview-section-abstract>.

⁸ Shuai, X & Chmura, C (2013). The Effect of State Corporate Income Tax Cuts on Job Creation. Tomado de: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1056&context=spcs-faculty-publications>

⁹ Bachas, P. & Soto, M. (2015). Not(ch) Your Average Tax System: Corporate Taxation Under Weak Enforcement. Tomado de: https://www.iipf.org/papers/II_Bachas_JMP_2015.pdf

¹⁰ Maebayashi, N & Morimoto, K (2023). Global Corporate Income Tax competition Knowledge Spillover and Growth.

entrada de inversión extranjera al país, e incluso puede incitar a las empresas ya establecidas a migrar a aquellas economías con tasas más reducidas, donde el costo del uso del capital asociado a este concepto es menor.

Las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) están alineadas con lo documentado en la literatura especializada expuesta. En efecto, mediante un modelo de equilibrio general¹¹ calibrado para la economía colombiana, se analizaron los potenciales impactos macroeconómicos de la implementación un esquema de tarifas marginales del IRPJ y reducción gradual de la tarifa del impuesto para sectores diferentes a los extractivos. Las estimaciones sugieren que la menor carga tributaria sobre las empresas estimularía el crecimiento económico de la economía colombiana, generando 0,2pp de crecimiento adicional del PIB real en el 2025. El mayor crecimiento estaría sustentado, principalmente, en un mayor dinamismo de la inversión, que crecería 1,1pp más en 2025, explicado por la expectativa de los menores costos que enfrentarían las empresas. Por su parte, el aumento de la inversión tendría un impacto favorable sobre la generación de nuevos empleos, que a su vez tendría un impacto positivo en la dinámica de los hogares. La mayor inversión entre 2025 y 2030, bajo la implementación de estas disposiciones, sería equivalente al 7,2% de la inversión total de 2024.

Tabla 3. Efectos macroeconómicos de la reducción del impuesto de renta a personas jurídicas

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento	
	2025
PIB real (%)	0,2
Inversión real (%)	1,1
Población ocupada (%)	0,3

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

La implementación de un esquema de tarifas marginales del IRPJ y reducción gradual de la tarifa del IRPJ se acompaña de un aumento en la tasa mínima de tributación del 15 al 20%. Esto mediante el mecanismo previsto en el Parágrafo 6 – Artículo 10 de la Ley 2277 de 2022 que se refiere a la Tasa de Tributación Depurada (TTD). Esta propuesta considera la persistencia de inequidades horizontales al interior del sistema tributario colombiano por la presencia de beneficios sectoriales y provisiones tributarias que distorsionan significativamente la tarifa efectiva de tributación de la economía entre sectores con niveles similares de utilidades. De este modo, con esta

¹¹El modelo parte de una pequeña economía abierta, cuenta con dos tipos de hogares, una firma productora de bienes domésticos, una firma productora de capital y una firma importadora, un banco central y un gobierno que sigue una regla fiscal sobre el déficit primario y con un objetivo de deuda.

propuesta, el sistema tributario colombiano mejora en su diseño y reduce significativamente la brecha entre la tarifa mínima y la tarifa general de IRPJ. A manera de ejemplo, hoy este valor está en 20pp mientras que, con la propuesta planteada en esta Ley de Financiamiento, este rubro se reduce en 2030 a 10pp y 13pp para empresas que tengan una renta líquida mayor o igual a 6.285 UVT y 12.000 UVT, respectivamente.

Finalmente, es importante tener en cuenta en este análisis de los cambios propuestos para el IRPJ que los principios tributarios se deben enmarcar, desde el punto de vista económico, en visiones mucho más generales. La política económica como un todo incluye discusiones sobre la función social del impuesto. En ese sentido, las consideraciones sobre la permanencia de la tarifa general de 35% para sectores extractivos, en contraste con el resto de la economía, o la persistencia de una inequidad horizontal en el sistema a pesar del esfuerzo en aumentar la tarifa mínima de tributación, encuentran justificación en la política económica más allá de la tributaria.

En efecto, como lo plantea Lindsay, I. (2016)¹², es importante propender por una guía tributaria basada en equidad horizontal que se complemente con otros argumentos de política pública. La autora menciona que el principio de equidad horizontal requiere que cualquier diferencia en la carga tributaria entre dos contribuyentes con el mismo ingreso “debe justificarse en términos de algún interés público distinto al aumento de los ingresos”. En este caso, hay consideraciones de tipo ambiental y de agenda de Gobierno en el caso del sector extractivo, o de impulso económico para ciertos sectores que extienden prerrogativas tributarias intersectoriales de Leyes anteriores o las que se incluyen en esta. En ese sentido, “el principio de equidad horizontal no debe interpretarse como una negación de cualquier desviación del tratamiento igualitario de aquellos que están igualmente posicionados en relación con la base impositiva, sino como la necesidad de una justificación particular para tales desviaciones”, que es justamente lo que sustenta esta Exposición de Motivos.

Régimen Simple de Tributación

El Régimen Simple de Tributación (RST) fue creado con el objetivo de incrementar la formalidad empresarial y laboral en Colombia, así como simplificar el sistema de tributación de las micro y pequeñas empresas. Esto se buscó alcanzar con un sistema que tiene como base gravable los ingresos de las compañías y no la renta líquida, lo que facilita su liquidación para las pequeñas empresas. Asimismo, el RST integra distintos tributos, como el IVA y el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), en una única liquidación y, además, ofrece beneficios asociado a las cotizaciones a seguridad social realizadas por los empleadores.

Sin embargo, la evidencia disponible indica que el RST no ha cumplido con los objetivos para los que fue creado. En lugar de fomentar la formalización empresarial, ha sido utilizado como un mecanismo para reducir el pago de impuestos de personas

¹² Lindsay, I. K. (2016). Tax Fairness by Convention: A Defense of Horizontal Equity. Florida Tax Review, 19(2). Recuperado de <https://scholarship.law.ufl.edu/fttr/vol19/iss1/2>

naturales y jurídicas que ya hacían parte de los regímenes ordinarios. En particular, desde su creación el 55% de los contribuyentes que ingresan al RST han migrado desde el régimen ordinario, y sólo en 2023 y 2024 el porcentaje de contribuyentes que han migrado de los regímenes ordinarios asciende a cerca del 65%. Así, se demuestra que la mayoría de los contribuyentes que han optado por el RST ya eran formales, por lo que el objetivo de formalización empresarial no ha sido cumplido a cabalidad.

Además, el sistema presenta deficiencias en los incentivos de formalización para el resto de la economía. Al estar basado en los ingresos del contribuyente, no genera incentivos para que esos exijan facturación electrónica a sus proveedores, ni para que emitan nómina electrónica que soporte sus costos o gastos, limitando así el impacto del RST en la formalización de otros actores económicos.

El hecho de que los ingresos sean la base gravable también genera distorsiones significativas. Esto porque las compañías con elevados ingresos pueden operar con bajo margen de rentabilidad, mientras que otras con ingresos más bajos pueden contar con unas altas utilidades. Al igual que el ICA, el RST se aplica sobre los ingresos de las compañías y, aunque la construcción de los grupos del RST busca reconocer el hecho de que las estructuras de costos difieren entre sectores, la determinación del impuesto no tiene en cuenta las características individuales de cada compañía para calcular adecuadamente el pago del impuesto sobre la renta. Esto puede llevar a situaciones donde empresas con altos ingresos y reducidas utilidades paguen más impuesto que compañías que tienen una alta rentabilidad, pero un nivel de ingresos reducido.

Adicionalmente, los umbrales generan incentivos para que las compañías se fraccionen para mantenerse dentro del RST o para evitar aumentar la tarifa a la que son gravados, afectando por esta vía el recaudo tributario. En este sentido, los esquemas de tarifas marginales resultan más eficientes para evitar dichos incentivos perversos, ya que solo gravan con tarifas mayores a aquellos ingresos que superan los límites establecidos en cada umbral.

De este modo, el Gobierno propone: la eliminación del RST a partir del año gravable 2025, la transición de las personas naturales y jurídicas a los regímenes tradicionales, que se complementa con un esquema de tarifas marginales para el IRPJ, como se mencionó previamente. Lo anterior, en vista de las deficiencias señaladas y basándose en la evidencia recopilada durante los años de funcionamiento del RST, por lo que el Gobierno nacional propone alternativas para que las micro y pequeñas empresas accedan a beneficios sin abrir la puerta a la elusión tributaria. De aquí parte la propuesta de establecer tarifas diferenciales en el esquema del impuesto sobre la renta con tarifas marginales que dependen de las utilidades. Lo anterior, garantiza un impulso a la actividad económica al beneficiar a todo el sector empresarial con menores tarifas en el impuesto sobre la renta con énfasis en las micro y pequeñas empresas.

Efectos macroeconómicos de las medidas sobre las personas jurídicas

En conjunto, la implementación de todas las medidas mencionadas en esta sección tendría un impacto neto positivo sobre el crecimiento económico. En primer lugar, como ya se mencionó, la implementación de un esquema de tarifas marginales del IRPJ y reducción gradual de la tarifa del IRPJ impulsaría tanto una mayor inversión privada como un fortalecimiento del mercado laboral. Por su parte, el recaudo adicional que se obtendría por las medidas de equidad tributaria y la sobretasa al sector carbonífero se dirigiría a mayor inversión pública, lo que generaría un impacto neto positivo sobre la dinámica económica. En suma, el efecto de las medidas consideradas en esta sección sobre el crecimiento económico sería de 0,2pp adicional en 2025, y en promedio 0,1pp para el periodo 2025 a 2030.

Tabla 4. Impactos macroeconómicos del total de medidas sobre las personas jurídicas.

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,2	0,1
Consumo privado real (%)	0,0	0,0
Inversión total (%)	1,0	0,1
Inversión pública (%)	0,2	0,6
Inversión privada (%)	1,1	0,1

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

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)¹³, la riqueza suele estar distribuida de forma más desigual que el ingreso, resaltando la necesidad de introducir impuestos que reduzcan la distorsión en la riqueza. Es por esto, que este impuesto se convierte en una herramienta poderosa que contribuye a mitigar la inequidad vertical al gravar progresivamente a los que más tienen. Se destaca que Colombia es un país altamente desigual con una concentración del ingreso y la riqueza está muy por encima de países similares (Alvarado & Londoño, 2014)¹⁴, afectando la demanda y por ende la producción y el desarrollo

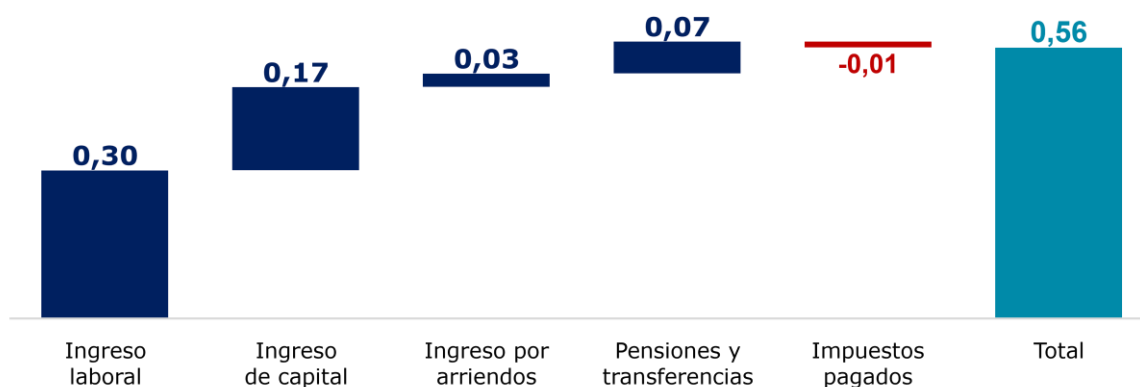
¹³ OECD (2024). Income and wealth inequalities, in Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris.

¹⁴ Alvarado, F. & Londoño, J. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*. 16, 31 (dic. 2014).

económico (Villabona, 2021)¹⁵. 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 el informe del PNUD¹⁶ sobre igualdad y productividad señala que con la información disponible a 2021, Colombia figura como el país con la peor distribución de ingresos de la muestra de 54 países. Para 2022 el índice Gini de Colombia ascendió a 0,56, según datos del DANE, mientras que para 2023 dicho indicador se redujo levemente hasta 0,54. El Gráfico 3 muestra la descomposición del índice Gini de Colombia, lo que deja en evidencia que los ingresos laborales y de capital son los que más contribuyen a la desigualdad en Colombia, mientras que los impuestos pagados tienen un efecto marginal sobre la corrección de este fenómeno en el país.

Gráfico 3. Descomposición del índice Gini para Colombia (2022)



Fuente: PNUD, 2024

Aunque se han realizado avances hacia un sistema más justo que imponga una mayor carga tributaria a las personas de mayores ingresos mediante ajustes en el Impuesto de Renta a Personas Naturales (IRPN), como fue el caso de la Ley 2277 del 2022, en la práctica aún hay una gran brecha de equidad por cerrar. Avila y Londoño (2020)¹⁷, 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, no obstante, aún camino por recorrer.

La mencionada Ley, introdujo nuevamente el impuesto al patrimonio para personas naturales con vocación de permanencia. Para 2023, dicho impuesto fue

¹⁵ Villabona, J. (2021). *Colombia, un paraíso fiscal para los ricos*. Periódico UNAL.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2023). Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia, Cuaderno 5. Igualdad y Productividad.

¹⁷ Londoño-Velez, J., & Ávila M, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review*.

pagado por 32.118 contribuyentes, lo que implica que el 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, la presente Ley de Financiamiento busca ampliar la base gravable del impuesto al patrimonio para personas naturales. 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 75.341 contribuyentes que equivalen al 1,3% del total de declarantes del impuesto sobre la renta. Así mismo, de destaca que el Proyecto de Ley mantiene la marginalidad de las tarifas del impuesto al patrimonio e incluye un nuevo umbral para el 0,1% de la población con mayor patrimonio (más de 240.000 UVT o cerca de 11,2 mil millones de pesos) con una tarifa de 2,0%. Lo anterior permitiría profundizar los impactos positivos del impuesto sobre la distribución de la riqueza, al aumentar la tributación sobre el 0,1% de la población con mayores activos.

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 perpetua de la riqueza en manos de unos pocos (Piketty, 2014)¹⁸. Asimismo, fomentará que los activos que no generan valor económico se tornen eficientes, al desincentivar la adquisición y el mantenimiento de patrimonios improductivos. 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)¹⁹. 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)²⁰. Como menciona Villabona (2021), el impuesto al patrimonio debería empezarse a cobrar desde una base más baja, cercana a las 33.000 UVT. Con esto, Colombia podría lograr una distribución más justa de la riqueza entre su población, lo que permitiría suavizar el consumo a lo largo del tiempo. Esto haría que períodos de crisis económica, como el vivido durante la pandemia,

¹⁸ Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

¹⁹ Roca, J. (2009). *Tributación directa en Ecuador, Evasión, equidad y desafíos de diseño*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

²⁰ 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.

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.

Por otro lado, en Colombia desde 2022 se introdujo un impuesto permanente con tarifas marginales, es decir, que se cobra una tarifa por cada fracción del patrimonio que supere los umbrales establecidos. Como señalan Ávila y Londoño-Vélez (2021)²¹, las tarifas planas en el impuesto al patrimonio pueden distorsionar la estructura económica, ya que los contribuyentes tienden a agruparse cerca de los umbrales de tributación. A medida que se aproximan a estos, los contribuyentes encuentran incentivos para realizar planeación tributaria que disminuya su patrimonio líquido, ya sea mediante la adquisición de nuevas deudas o incluso ocultando o no reportando activos en sus declaraciones. Por ello, la implementación de tarifas diferenciadas o marginales, basadas en umbrales bien definidos, no solo mejora la progresividad del sistema, sino que también facilita la fiscalización. Además, el ajuste propuesto, que amplía el espectro del umbral inferior, reduce la efectividad de las estrategias de planeación tributaria, asegurando una mayor equidad en la recaudación.

Ahora, se incorpora dentro de la base gravable de este impuesto los activos reales no productivos que no tengan relación de causalidad con la generación de renta de las personas jurídicas. Lo anterior, persiguiendo el objetivo de progresividad y buscando limitar la posibilidad de elusión del impuesto al patrimonio con el traslado de bienes a personas jurídicas. En efecto, esta medida se establece como un mecanismo para controlar la elusión y garantizar que los efectos esperados del impuesto al patrimonio sobre la distribución de la riqueza en el país se materialicen. En particular, la OCDE (2018)²² señala que no aplicar el impuesto a los bienes no productivos en propiedad de personas jurídicas incentiva la acumulación de la riqueza personal en las corporaciones, reafirmando la necesidad de esta normativa.

Vale la pena mencionar que actualmente Colombia aplica un descuento en el impuesto sobre la renta por el IVA pagado en los activos fijos reales productivos que son adquiridos por personas jurídicas, de acuerdo con lo establecido en Artículo 258-1 del Estatuto Tributario. Dicha medida genera incentivos para que las compañías ejecuten inversión en activos productivos que aportan al crecimiento de la economía. Por su parte, la medida propuesta en este Proyecto de Ley asigna un costo a la posesión de activos no productivos por parte de las empresas, siendo una medida que incentiva la adquisición de activos que generen efectos positivos en la actividad económica y previene el traslado de bienes desde las personas naturales a las jurídicas para evadir el pago del impuesto al patrimonio.

Las modificaciones propuestas en el impuesto al patrimonio permitirían un aumento del recaudo por \$875,4 mil millones en 2025, que permitirían financiar

²¹ Londoño-Vélez, J., & Ávila M, J. (2021). "Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-experimental Evidence from Colombia." *American Economic Review: Insights*, 3 (2): 131-48

²² OCDE (2018). "The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. Chapter 3. The Case For and Against Individual Net Wealth Taxes". Pág 67-69.

inversiones públicas enfocadas en la reactivación económica y en la redistribución del ingreso. En términos netos, estas disposiciones tendrían un impacto neto positivo en el crecimiento económico (0,01pp adicional promedio en el periodo 2025-2030). Esto se explica porque, aunque esta medida generaría una mayor carga tributaria a los hogares con mayores ingresos, lo que impactaría el crecimiento del consumo privado durante el 2025 en -0,1pp, el uso del mayor recaudo en inversión pública impulsaría la inversión total de la economía, lo que llevaría a que esta crezca adicionalmente 0,05pp adicional en promedio entre 2025 y 2030, contrarrestando los efectos negativos de la medida sobre consumo privado en el mediano plazo.

Tabla 5. Efectos macroeconómicos del aumento en el impuesto al patrimonio

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,0	0,0
Consumo privado real (%)	-0,1	0,0
Inversión total (%)	0,3	0,0
Inversión pública (%)	2,8	0,5
Inversión privada (%)	0,0	0,0

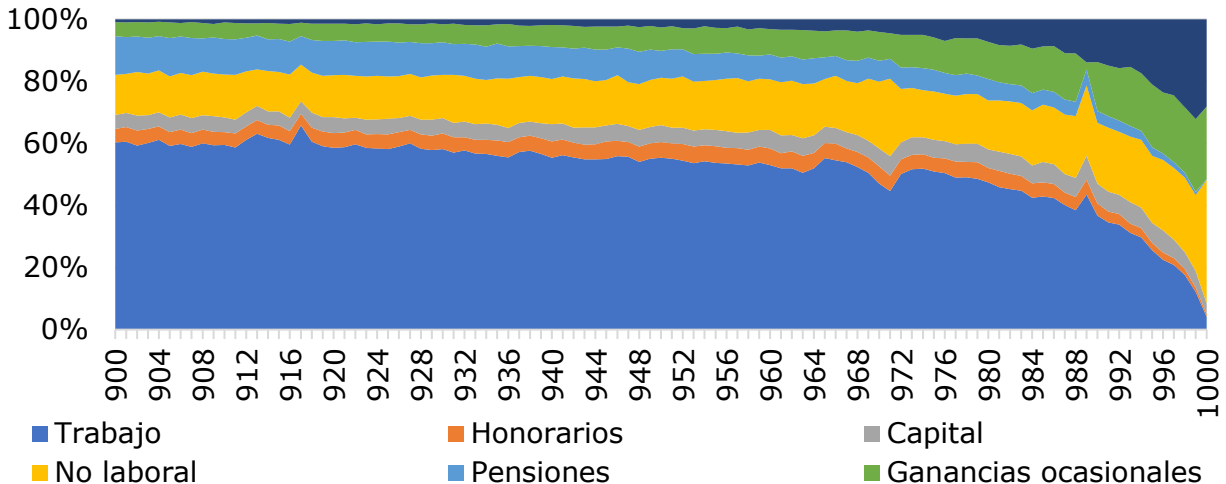
Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

Impuesto a la Renta Personas Naturales

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

A pesar de los avances realizados en términos de progresividad del impuesto de renta de personas naturales, el nivel de desigualdad del ingreso en Colombia se mantiene elevado y exige una profundización del impacto de la política tributaria en este componente. El Gráfico 4 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 de 26,7%, mientras que en el total de los declarantes dichos recursos representan el 0,76% del total de rentas.

Gráfico 4. Distribución de ingresos brutos* por cuantil de ingreso para 2022 (%)



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

Fuente: Cálculos propios con base en información DIAN.

Es por esto por lo que se propone incrementar la tarifa de ganancias ocasionales y la tarifa máxima del impuesto de renta de personas naturales. Esto considerando que en los niveles más altos de ingreso las rentas no dependen principalmente de ingresos laborales, sino de ganancias ocasionales, rentas no laborales y dividendos. Por lo anterior, el aumento de 5pp en la tarifa de ganancias ocasionales y de 2pp en la tarifa máxima de la cedula general, beneficia la distribución del ingreso a la vez que genera recursos adicionales para garantizar el financiamiento de los recursos de inversión que permitirán cimentar el impulso a la actividad económica. En efecto, gravar las ganancias ocasionales y aumentar la tarifa de renta máxima permitirá combatir la inequidad vertical que puede afectar al sistema tributario colombiano, reduce la incidencia de la desigualdad en el ingreso medida a través del Gini y aumenta el recaudo tributario para financiar otros fines del Gobierno. En particular, el recaudo esperado por esta propuesta contribuirá a financiar políticas orientadas a promover la reactivación económica, con lo cual se impactará favorablemente el crecimiento económico de corto y mediano plazo.

En esta línea, la literatura documenta los impactos que tienen las medidas impositivas de carácter progresivo a las personas naturales. Acosta y Pienknagura (2021)²³ 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. Además, los autores afirman que este tipo de impuesto (IRPN), junto con incrementos en la participación laboral y menores tarifas del IRPJ, podrían estimular el crecimiento económico. Como se ha expuesto a lo

²³ Acosta, S. & Pienknagura, S. (2021). Los impuestos pueden apoyar el crecimiento y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Tomado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/12/10/na121021-Taxes-Support-Growth-Reduce-Inequality-Latin-America-Caribbean>

largo de este documento, los recursos de la Ley de Financiamiento, orientados a dinamizar la inversión, permitirán un estímulo a la actividad productiva y, en últimas, potenciarán el desempeño económico.

Ajuste de renta exenta de 72 UVT por dependientes. Solo un (1) beneficiario por dependiente

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

Dicha modificación genera una concurrencia de beneficios para aquellos contribuyentes con dependientes. Esto porque permite que los mismos deduzcan hasta el 10% de los ingresos brutos hasta treinta y dos (32) UVT mensuales, en adición a setenta y dos (72) UVT que podrán deducir por fuera del límite de rentas exentas y deducciones especiales establecido en el Artículo 336 del Estatuto Tributario.

Con el fin de ajustar este beneficio para prevenir un manejo inadecuado por parte de los contribuyentes, que erosione la base gravable del impuesto, se propone acotar el beneficio con solo un (1) beneficiario por cada dependiente. En efecto, para evitar que sea utilizado de forma indebida y reconociendo la necesidad de fortalecer la economía del cuidado, se propone mantener la prerrogativa tributaria establecida en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario relacionado con la deducción de hasta el 10% del ingreso bruto, pero se acota el beneficio de deducción adicional de 72 UVT establecido en el Artículo 336 del Estatuto Tributario. De este modo, se corrige una fuente potencial de abuso tributario que permite deducciones desmedidas por parte de contribuyentes con hijos u otro tipo de dependientes y establece que será solo un (1) contribuyente el que podrá beneficiarse de la deducción por cada dependiente.

Incrementar deducción por factura electrónica

Desde 2019, la factura electrónica es de uso obligatorio para todas las empresas en el país. Desde entonces, la DIAN ha mejorado el sistema de facturación electrónica, proceso que ha permitido fortalecer la fiscalización y el control tributario. Este proceso ha permitido fortalecer la fiscalización y el control tributario, así como una mayor transparencia en las transacciones comerciales, al proporcionar información en tiempo real a la entidad. Con ello, se reduce la posibilidad de evasión fiscal, se mejora la eficiencia en la recaudación de impuestos y se optimiza el proceso de auditoría, ya que la trazabilidad de las operaciones comerciales es más precisa y accesible para las autoridades fiscales.

Adicionalmente, la factura electrónica facilita la formalización de la economía y contribuye a la modernización de la entidad. Esto porque se incentiva a las pequeñas y medianas empresas a cumplir con sus obligaciones tributarias y, al mismo tiempo, alinea a Colombia con las mejores prácticas internacionales en materia de fiscalización. En conjunto, la factura electrónica no solo fortalece el control fiscal, sino que también promueve un entorno de negocios más competitivo y equitativo, donde se premia la transparencia y el cumplimiento de la normativa tributaria.

Antes de la implementación de la factura electrónica, la administración tributaria se enfrentaba a grandes desafíos. Entre estos se veía obligada a realizar auditorías complejas y visitar los domicilios fiscales de los emisores de facturas para identificar posibles discrepancias. Con la factura electrónica, la administración tiene acceso inmediato a la información sobre la causación del impuesto, lo que simplifica y fortalece el control fiscal. No obstante, el desafío actual radica en que los compradores exijan la factura electrónica, ya que, si no lo hacen, el emisor podría optar por no emitirla y retener los impuestos pagados por el adquirente.

La facturación electrónica ofrece ventajas significativas en términos de eficiencia tributaria y potencial incremento del recaudo. El BID y el CIAT (2018)²⁴ demuestran como la implementación de la factura electrónica facilita la automatización de procesos, reduce los costos de cumplimiento de las obligaciones tributarias y mejora la administración tributaria. Este avance proporciona herramientas e información más precisas para una vigilancia y control más efectivo, lo que puede traducirse en un aumento en el recaudo de impuesto indirectos. Asimismo, el estudio de Bellon et al. (2022)²⁵ muestra que, en el caso de Perú, la introducción de la facturación electrónica ha llevado a un incremento en la recaudación del IVA. Sin embargo, los autores señalan que los efectos de la facturación electrónica se acumulan gradualmente con el tiempo. Esto hallazgos resaltan cómo la factura electrónica no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también fortalece el sistema tributario al promover un mayor cumplimiento y reducir la evasión fiscal.

A pesar de que la DIAN ha desplegado múltiples estrategias para combatir la evasión, se requiere de los contribuyentes para su masificación. Si bien la entidad realiza permanentemente campañas de sensibilización, acompañamiento, control, vigilancia y sanción a los evasores, la cantidad masiva de empresas y establecimientos en el país obligados a facturar hace que el efecto de estas campañas de evasión sea limitado. Es por esto que se hace vital que los compradores se conviertan en coadyuvantes y actores principales del sistema, exigiendo la factura electrónica en cada compra o adquisición que realicen y reportando a quienes no entreguen la factura

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Electronic Invoicing in Latin America*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Electronic-Invoicing-in-Latin-America.pdf>

²⁵ Bellon, M., Dabla-Norris, E., Khalid, S., & Lima, F. (2022). Digitalization to improve tax compliance: Evidence from VAT e-Invoicing in Peru. *Journal of Public Economics*, 210(104661), 104661. <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2022.104661>

electrónica, pues de esta manera no hay forma que los obligados a facturar omitan este deber o lo realicen parcialmente.

En Colombia, desde 2023 se implementó un beneficio para los 5,4 millones de personas naturales que declararon el Impuesto sobre la Renta del año gravable 2022, así como para los nuevos declarantes. Este beneficio permite deducir el 1% del valor de sus adquisiciones con factura electrónica, con un límite de 240 UVT. Sin embargo, aunque este mecanismo tiene un gran potencial para reducir significativamente la brecha entre el recaudo esperado y el real, el beneficio actual es insuficiente para motivar a los compradores a exigir la factura electrónica. Además, alcanzar el tope del beneficio, que en 2022 fue de \$10.178.800, requeriría adquisiciones por \$1.017.880.000, una cifra que muy pocas personas pueden alcanzar, lo que reduce considerablemente la efectividad del incentivo.

En este contexto, el presente proyecto de Ley propone aumentar el incentivo de manera transitoria al 5% en 2026 y al 3% en 2027, haciéndolo más significativo para los declarantes de renta. Este ajuste incentivaría a los compradores a exigir la factura electrónica, lo que tendría un efecto positivo en el recaudo del IVA, el impuesto al consumo y el impuesto sobre la renta del facturador. Este escenario sería beneficioso tanto para los contribuyentes como para el país, al aumentar los ingresos fiscales y permitir que los compradores participen directamente en el control fiscal, impulsados por el beneficio que recibirán.

Según estimaciones de la DIAN, este beneficio generaría una disminución en el recaudo del impuesto de renta de personas naturales de \$234 mil millones en 2025 y \$149 mil millones en 2026. No obstante, es importante destacar que los beneficios en términos de fiscalización superarían con creces el costo de esta medida. El Gobierno nacional, a través de esta iniciativa, busca no solo incentivar la exigencia de la factura electrónica, sino también fortalecer el control tributario y reducir la evasión fiscal, lo que resultaría en un incremento neto del recaudo a largo plazo. Esta estrategia se alinea con los esfuerzos por mejorar la transparencia y eficiencia en la administración tributaria, garantizando que los recursos necesarios para el desarrollo del país se recauden de manera justa y equitativa.

En suma, la implementación de las medidas mencionadas en esta sección²⁶ tendrían un impacto marginalmente positivo sobre el crecimiento económico. Según las estimaciones del equipo técnico del MHCP, estas disposiciones generarían un impacto adicional promedio de 0,01pp en el crecimiento económico entre 2025 y 2030, lo que estaría alineado con la literatura previamente expuesta. Aunque la mayor carga tributaria para las personas naturales desincentivaría el consumo de las familias cubiertas por estas medidas, los estímulos sobre la inversión pública que serían financiados por este recaudo generarían un crecimiento adicional de la inversión total (0,1pp adicionales en promedio entre 2025 y 2030).

²⁶Impuesto de renta a personas naturales (tarifa máxima de impuesto de renta y tarifa de ganancias ocasionales), ajuste de renta exenta por dependientes y el incremento de la deducción por facturación electrónica.

Tabla 6. Efectos macroeconómicos del aumento en la carga tributaria de las personas naturales.

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,0	0,0
Consumo privado real (%)	-0,1	0,0
Inversión total (%)	0,3	0,1
Inversión pública (%)	2,6	0,8
Inversión privada (%)	0,0	0,0

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

IVA para los juegos de suerte y azar

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.

En la actualidad, los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet no están sujetos al impuesto sobre las ventas (IVA) ²⁷. Este tratamiento preferencial crea distorsiones, generando una diferencia en la carga tributaria para un mismo hecho económico, dependiendo de si se realiza en línea o no. Específicamente, el artículo 420 del Estatuto tributario establece que el IVA se aplica a “la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet” (subrayado fuera del texto). Además, en los casos en los que aplica, la tarifa correspondiente a este impuesto es la tarifa general, y se causa en el momento de realizar la apuesta o adquirir los instrumentos que otorgan el derecho a participar en el juego. Por otro lado, el responsable del impuesto (sujeto pasivo) es el operador del juego.

Los juegos de suerte y azar han ganado relevancia dentro de la economía colombiana en los últimos años, impulsado por el auge que han tenido las apuestas online desde la pandemia del Covid-19. Estas actividades son consideradas en el PIB dentro de las actividades artísticas, de entretenimiento y

²⁷ Se entiende que el juego que opera por internet cuando la apuesta y el pago de premios se realiza únicamente por este medio, previo registro del jugador en el sitio o portal autorizado y cuya mecánica se soporta en un generador de número aleatorio o virtual o en la ocurrencia de eventos reales cuyos resultados no son controlados. No se entienden operados por internet aquellos juegos que incluyen la realización de sorteos físicos, como el chance y loterías, entre otros, en cuyo caso el internet será un medio de comercialización. (Artículo 93 de la Ley 1753 de 2015).

recreación y otras actividades de servicio²⁸, las cuales pasaron de un crecimiento promedio anual del 4,4% entre 2006 y 2020 a un notable promedio de 26,8% entre 2021 y 2023. El Gobierno nacional estima que este tipo de apuestas pasaron de registrar ingresos por \$16 billones de pesos en 2021 a \$35,6 billones en 2023. Este comportamiento demuestra la posición sólida que tiene el sector para contribuir más equitativamente al sistema tributario sin que ello comprometa su viabilidad económica.

Los juegos de azar se pueden considerar como bienes de lujo. A diferencia de los bienes esenciales, como los alimentos y los medicamentos, que forman parte de la canasta básica, los juegos de azar no son necesarios para la vida cotidiana ni para el bienestar fundamental de las personas. Al gravar estos bienes de lujo con IVA, se asegura que quienes tienen la capacidad de participar en estos servicios contribuyan de manera progresiva a la administración tributaria, sin afectar a quienes no participan en estas actividades. Un aspecto clave de los juegos de azar es su naturaleza inelástica. En términos económicos, esto significa que la demanda por estos servicios no se vería significativamente afectada por cambios en el precio, como podría ser un incremento debido a la aplicación del IVA (Gallet, 2015)²⁹.

La actual exclusión del IVA para los juegos de azar en línea crea una distorsión en el mercado. Esto porque estos servicios digitales disfrutan de un tratamiento preferencial en comparación con los establecimientos físicos que ofrecen juegos de azar y que ya están gravados con este impuesto. Esta diferencia en la carga tributaria puede dar lugar a una competencia desleal y a distorsiones de mercado, donde los consumidores podrían optar por plataformas en línea para evitar el pago de impuestos, afectando negativamente a los operadores físicos que cumplen con sus obligaciones fiscales. Al aplicar el IVA a las plataformas en línea se igualan las condiciones del mercado, promoviendo una competencia justa y equilibrada entre todos los operadores, independientemente del canal a través del cual ofrezcan sus servicios.

Gravar los juegos de azar en línea generaría ingresos tributarios del orden de \$2,1 billones en 2025 y no tendría impactos inflacionarios en la economía. Esto último porque 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 despreciables 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 de inversión en el 2025, contribuirá a aumentar el recaudo tributario de forma permanente y no tendrá mayores efectos sobre el nivel de precios.

²⁸ En específico, según la distribución de Cuentas Nacionales del DANE, el producto de servicios de juegos de azar y apuestas pertenece al subsector de actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicio.

²⁹ 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.

IVA a vehículos híbridos

Si bien los vehículos híbridos presentan ventajas ambientales al reducir las emisiones de gases contaminantes en comparación con los vehículos de combustión interna, es importante reconocer que aún generan un impacto ambiental considerable. La tecnología híbrida ha evolucionado y se ha convertido en una opción común para aquellos que buscan adquirir un vehículo más ecológico. Sin embargo, a pesar de su capacidad para minimizar las emisiones, los vehículos híbridos no son completamente exentos de impacto ambiental. Estos vehículos, aunque más limpios, continúan emitiendo gases contaminantes y no eliminan por completo la huella de carbono asociada con el transporte.

De acuerdo con la reglamentación vigente, los vehículos híbridos están sujetos a una tarifa reducida del IVA del 5%, una medida 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 otros bienes considerados de lujo o no esenciales. La reducción en la tarifa para los vehículos híbridos 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, dado que los hogares de mayores ingresos son los que tienen la capacidad económica para adquirir estos vehículos nuevos. Este 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 bajos y medios, que a menudo no pueden permitirse el acceso a este tipo de tecnologías, no se benefician de la 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.

De acuerdo con Fenalco (2023)³⁰, los vehículos híbridos han experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años en comparación con los vehículos eléctricos. En particular, las ventas de vehículos híbridos alcanzaron cifras destacadas en 2022 y 2023, con 24.556 y 27.813 unidades vendidas respectivamente. En contraste, las ventas de vehículos eléctricos fueron significativamente menores, con solo 3.278 unidades en 2022 y 3.677 en 2023. Esta disparidad resalta la creciente preferencia por los vehículos híbridos, a pesar de que estos aún generan emisiones de gases contaminantes debido a su uso de combustibles fósiles.

³⁰ Informe de vehículos eléctricos e híbridos a diciembre 2023. <https://www.fenalco.com.co/blog/gremial-4/informe-de-vehiculos-electricos-e-hibridos-a-diciembre-2023-2535>

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 propone un ajuste significativo al gravar estos vehículos 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 \$239mm para el año 2025. 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.

Las estimaciones³¹ del MHCP anticipan que la mayor inversión pública, financiada con el potencial recaudo generado por el aumento del IVA a juegos de azar y a vehículos híbridos, incentivarían el crecimiento económico en 2025 (Tabla X). El estímulo que daría la mayor inversión pública sobrepasaría el probable efecto negativo sobre el crecimiento del consumo de los hogares en 2025. En suma, la implementación de estas medidas aumentaría el crecimiento económico en 0,1pp en el primer año, principalmente por la mayor inversión pública, mientras el impacto promedio entre 2025 y 2030 sería de 0,03pp adicional.

Tabla 7. Efectos macroeconómicos del aumento al impuesto al valor agregado.

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,1	0,0
Consumo privado real (%)	-0,1	0,0
Inversión total (%)	0,7	0,1
Inversión pública (%)	6,7	1,1
Inversión privada (%)	0,0	0,0

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

Mejora de vivienda

La Ley 432 de 1998 transformó al Fondo Nacional del Ahorro³² con el objetivo de ampliar el número de los beneficiarios de los servicios que presta, así como

³¹ Realizadas a partir de un modelo de equilibrio general calibrado para la economía colombiana.

³² El Fondo Nacional del Ahorro fue creado como un establecimiento público de carácter nacional, para recaudar, administrar y pagar las cesantías de los empleados públicos, reconocer y pagarles intereses sobre las mismas, y hacerle préstamos exclusivamente destinados a la adquisición de vivienda.

permitir la financiación de la educación. Recientemente, a través del Decreto-Ley 1962 de 2023 se transformó la naturaleza jurídica del Fondo en una sociedad por acciones del tipo de las anónimas -cuyo trámite está en curso- conservando el Fondo, en todo caso su mismo objeto legal y funciones.

Ahora bien, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026³³ requieren esfuerzos y alineación del Gobierno nacional con las diferentes entidades del Estado para cumplir sus objetivos. En ese sentido, el Fondo Nacional del Ahorro se encuentra facultado para otorgar crédito para vivienda en la modalidad de mejora. Sin embargo, al tratarse de crédito para vivienda, de conformidad con la Ley 546 de 1999, se requiere la existencia de la hipoteca como requisito para su otorgamiento. Esto dificulta el acceso a esta modalidad de crédito de la población vulnerable, que percibe entre 0 y 3 SMLMV, quienes para acceder a operaciones de mutuo de mejoramiento de bajo monto deben incurrir en gastos de constitución de hipoteca.

En este Proyecto de Ley se propone facultar al Fondo Nacional del Ahorro para realizar las operaciones de mejora de vivienda sin hipoteca. Esto contribuye al fortalecimiento de la vivienda diferencia, así como a la utilización de materiales alternativos de construcción, y la inclusión al sistema financiero de la economía popular, en concordancia con el señalado PND. Todo esto para mejorar las condiciones básicas habitacionales de la población más vulnerable del país en zona rural y urbana. En la misma línea, se apuntaría al eje de transformación de convergencia regional, que se refiere a la reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar un acceso adecuado a oportunidades, bienes y servicios. Esta propuesta se alinea con el espíritu de este Proyecto de Ley, en el sentido que

³³ El PND en su artículo 88, estableció instrumentos para la inclusión financiera y crediticia de la economía popular, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 88. INSTRUMENTOS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y CREDITICIA DE LA ECONOMÍA POPULAR, LA PROMOCIÓN DE LAS FINANZAS VERDES, LA INNOVACIÓN Y EL EMPRENDIMIENTO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en articulación con otras entidades del Estado, impulsará el desarrollo de instrumentos y programas para promover la inclusión financiera y crediticia de la Economía Popular, especialmente pequeños productores del sector agropecuario y los micronegocios, la promoción de las finanzas verdes, la innovación y el emprendimiento.

b) La reglamentación de las formas de financiación y/o crédito grupal y/o asociativo.

c) La reglamentación de garantías recíprocas.

d) La realización de programas de acompañamiento o asistencia técnica; y el fortalecimiento de la educación financiera de la población, especialmente, con la finalidad de educar sobre el financiamiento formal como una manera de eliminar el flagelo del "gota a gota" o paga diario, generar conciencia de no autoexclusión del sistema financiero y de la promoción del crédito empresarial con propósito.

e) La realización de acciones que impulsen la disponibilidad de información para la caracterización y perfilamiento crediticio de la Economía Popular y de las Pyme y la innovación en productos financieros adaptados a sus necesidades incluyendo el crédito de bajo monto.

f) Iniciativas que aceleren la modernización del sistema financiero, incluyendo la promoción de las Fintech reguladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y el fortalecimiento institucional de las entidades que componen el sistema financiero cooperativo."

contribuye a dinamizar la actividad de edificaciones a través de la flexibilización del crédito.

Finalmente, el hecho de no exigir la hipoteca como requisito de la modalidad de mejora permite el acceso de la población vulnerable. Junto a esta, las organizaciones de economía popular podrán acceder créditos que permiten mejorar sus condiciones de vida, en particular con el tema de la vivienda, cumpliendo así el Fondo Nacional del Ahorro su objeto social y contribuye con el cumplimiento de las metas establecidas en el PND.

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 París³⁴, que busca controlar el aumento de la temperatura global. Además, Colombia ha establecido una Contribución Determinada a Nivel Nacional³⁵ (NDC por sus siglas en inglés) incondicional, centrada en la reducción de las emisiones de CO₂, 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

³⁴ 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.

³⁵ 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](#).

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 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, dado que operan con pérdidas fiscales en las fases tempranas de sus proyectos. Esta limitación eleva sus costos y afecta su competitividad frente a los agentes consolidados, que ya aprovechan los incentivos tributarios. Aunque algunos nuevos inversores buscan asociarse con *incumbentes* para superar esta desventaja, esta estrategia puede ser costosa y no siempre efectiva. La falta de suficientes socios estratégicos y la dificultad para beneficiarse completamente de la

deducción especial del 50% pueden restringir la competencia y limitar la diversificación del mercado eléctrico en Colombia, lo que impide la entrada de nuevos actores y el desarrollo de proyectos innovadores, cruciales para la transición energética y el desarrollo sostenible del sector.

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

Más allá de las condiciones de desventaja que enfrentan los nuevos actores en el mercado energético, y que justifican la propuesta acá descrita, es importante destacar la decisión del Gobierno de avanzar en una nueva matriz energética para el país. En ese sentido, el Plan Energético Nacional 2022 – 2052 (PEN) de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) explora distintos escenarios alternativos para el sector energético de Colombia en el largo plazo³⁶, 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 energía³⁷, lo cual sería consistente con unas necesidades de inversión para la implementación de las iniciativas propuestas de cerca de \$1.100 billones de pesos en todo el periodo estimado. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Hacienda³⁸, estas necesidades de recursos serían

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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)

consistentes con una inversión adicional de \$2,4 billones en 2025 y \$1,6 billones en 2026, equivalente a 0,1% del PIB estimado³⁹ 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.

La inversión adicional generada por los incentivos contemplados en esta medida podría contribuir positivamente al crecimiento económico de Colombia. La experiencia internacional sugiere que las energías renovables tienen la capacidad de reducir o neutralizar los impactos negativos de los gases de efecto invernadero (GEI), al tiempo que mantienen el crecimiento económico (Sahlian, *et al*, 2021)⁴⁰. Por su parte, Al-Mulali & Ym Lee (2013)⁴¹ demuestran que existe una relación bidireccional positiva de largo plazo entre el consumo de energías renovables y el crecimiento del PIB para países de todos los niveles de ingreso. Asimismo, la literatura sugiere que el acceso a la energía constituye un impulso del crecimiento y promueve el desarrollo para la equidad regional (UPME 2015)⁴². Además, los registros más elevados de demanda de energía corresponden a los periodos en los que se presentó un mayor crecimiento de la producción del país (Cortés & Arango, 2017)⁴³. En línea con lo anterior, explorar fuentes de energía no convencionales permitiría continuar abasteciendo la demanda de energía necesaria para garantizar sendas de crecimiento elevadas, así como contrarrestar los choques asociadas a la dependencia de fuentes de energía convencionales.

Se estima que estos bonos fiscales permitan apalancar un crecimiento económico adicional⁴⁴ en 2025. La implementación de este instrumento permitiría abaratar los costos de la inversión privada, lo que impulsaría su dinamismo. En efecto, se prevé que el impacto sobre el aumento de la inversión privada en 2025 sea de 1,1pp adicional, y en general, que el efecto neto sobre crecimiento económico sea de 0,1pp en este año (Tabla 8).

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.

La inversión estimada en el PEN corresponde a la inversión total hasta

³⁹ Con base en el PIB nominal en pesos proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2024.

⁴⁰ Sahlian, D. N. Popa, A. F. Crețu, R. F. (2021) *¿Influye el aumento de la energía renovable en el crecimiento del PIB? Un análisis de la UE-28*. *Energies*, 14(16).

⁴¹ Al-Mulali, O. Ym Lee, J. (2013). *Análisis de la relación bidireccional a largo plazo entre el consumo de energía renovable y el crecimiento del PIB*. *Reseñas sobre energías renovables y sostenibles*, 22, 209-222.

⁴² Unidad de Planeación Minero-Energética. (2015). *Integración de las energías renovables no convencionales en Colombia*.

⁴³ Cortés, S. Arango, A. (2017). *Energías renovables en Colombia: una aproximación desde la economía*. *Revista Ciencias Estratégicas*, 25(38), 375-390.

⁴⁴Esta estimación se realizó a partir de un modelo de equilibrio general calibrado para la economía colombiana.

Tabla 8. Efectos macroeconómicos de los bonos fiscales para proyectos de generación de energía no convencional

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,1	0,0
Consumo privado real (%)	-0,2	0,0
Inversión total (%)	1,1	0,1
Inversión pública (%)	0,0	0,0
Inversión privada (%)	1,3	0,1

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

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 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 en \$81 mil millones. 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.

Techos Solares

La diversificación de la matriz energética en Colombia se ha convertido en una prioridad ante la necesidad de fomentar la reactivación económica y reducir la dependencia de fuentes tradicionales de energía. La integración de energías renovables no convencionales es crucial para impulsar el desarrollo económico y generar empleo en diversas regiones del país. No obstante, el sistema eléctrico colombiano ha enfrentado desafíos significativos, como la limitada generación hidroeléctrica durante periodos de baja precipitación, la exposición al mercado de bolsa y el aumento de los costos unitarios del kilovatio hora, aspectos que comprometen la capacidad de ofrecer un servicio confiable, permanente, y accesible a los usuarios, especialmente en los estratos de ingresos más bajos y en las Zonas No Interconectadas (ZNI).

Aunque el esquema actual de subsidios ayuda a reducir el costo de las facturas eléctricas para los usuarios de ingresos bajos, la creciente carga fiscal necesaria para financiarlos ha revelado la urgencia de explorar alternativas que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema eléctrico y aligeren las presiones fiscales. Actualmente, Colombia cuenta con un esquema de subsidios cruzados a través del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución del Ingreso (FSSRI), el cual está diseñado para apoyar a los hogares de menores ingresos en el pago de sus facturas de energía. Sin embargo, este esquema ha sido cada vez más

demandante para las finanzas públicas, evidenciando la necesidad de revisar y optimizar su funcionamiento. Ante el crecimiento continuo de los costos y la expansión de las necesidades de cobertura, es fundamental evaluar mecanismos alternativos que permitan mantener el apoyo a los sectores más vulnerables sin comprometer la estabilidad fiscal del país.

En este contexto, el presente Proyecto de Ley busca democratizar el acceso a la energía mediante la implementación de sistemas fotovoltaicos en hogares de los estratos 1, 2 y 3, o en aquellos identificados a través de un mecanismo de focalización equivalente. Para alcanzar este objetivo, se propone modificar la Ley 1715 de 2014, otorgando al Gobierno nacional la facultad de redirigir los recursos actualmente destinados a subsidios tarifarios hacia la financiación de infraestructura de paneles solares.

Esta iniciativa busca transformar el panorama energético del país mediante la implementación de sistemas fotovoltaicos, con el objetivo de lograr beneficios significativos en términos económicos, industriales y fiscales. En primer lugar, la iniciativa busca promover la reactivación económica mediante la instalación de paneles solares, lo cual estimulará la creación de empleos directos e indirectos en el sector de energías renovables, beneficiando a la economía local y regional. En segundo lugar, se pretende desarrollar la industria solar en el país; al invertir en tecnología solar, se generarán nuevas oportunidades para empresas nacionales y se atraerá inversión extranjera, fortaleciendo el mercado y la capacidad industrial del sector. Finalmente, la medida está diseñada para generar ahorros fiscales. Al reducir la dependencia de subsidios tarifarios a medida que los hogares adoptan soluciones fotovoltaicas, se disminuirá la carga fiscal a largo plazo y se fomentará una mayor sostenibilidad financiera del sistema eléctrico.

El proyecto de implementación de sistemas fotovoltaicos tiene un plan para la expansión y optimización de ahorros fiscales a lo largo de los años. Se prevé que la instalación de soluciones fotovoltaica inicie en 2025 con la construcción de 100 mil viviendas en Estrato 1. Entre 2026 y 2027, se ampliará a 200 mil hogares adicionales cada año, y de 2028 a 2029, se incrementará a 250 mil hogares anuales, con el objetivo de alcanzar un total de un millón de hogares en 2030. Con relación al ahorro fiscal, se estima que la medida genere ahorros fiscales que oscilan entre los \$75mmm y \$115mm de pesos en 2026. Estos ahorros aumentarían progresivamente a medida que se amplía la cobertura de los techos solares, generando un ahorro fiscal entre \$1 y \$1,5 billones de pesos en 2030.

Opción tarifaria

La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) mediante la Resolución CREG 012 de 2020⁴⁵ reglamentó una opción tarifaria (OT) con el objetivo de “evitar el incremento abrupto de las tarifas dentro del cobro o reducir el impacto para los usuarios de esos posibles incrementos” (CREG, 2024)⁴⁶. Este mecanismo permitió a las empresas comercializadoras de energía eléctrica cobrar a sus usuarios una tarifa menor al costo unitario (CU) de prestación del servicio, bajo una expectativa inicial de recobro futuro de dicho diferencial. Su aplicación implicaba, por tanto, la creación de una cuenta por pagar de los usuarios de cada mercado con las respectivas comercializadoras de energía eléctrica por un monto equivalente a la diferencia entre el CU y la OT por el consumo de energía de cada mercado. Posterior al inicio de la aplicación de la OT y buscando reducir progresivamente el saldo derivado de esta, así como moderar la presión sobre la tarifa que recibe el usuario, la CREG expidió la Resolución 101 028 de 2023⁴⁷. Mediante esta resolución se creó el cobro por OT como un componente adicional del costo de comercialización del CU. Este cobro se determina considerando el saldo de la deuda acumulada por los usuarios en cada área de prestación del servicio.

De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, el saldo acumulado de la OT hasta el mes de abril de 2024 correspondió a aproximadamente \$4,5 billones, de los cuales \$2,6 billones (58,5% del total) correspondía al saldo acumulado de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3. El cobro de esta OT, además de otros factores como el fenómeno de El Niño presentado entre 2023 y 2024 en el país, ha llevado a que los precios de la energía aumenten significativamente, ubicando la variación anual de los precios de la electricidad en un 17,81% para el mes de julio de 2024. Bajo este contexto, se propone que el Gobierno nacional pueda contar con la competencia para asumir, siempre que esto sea consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los saldos no cobrados por la aplicación de la OT de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, de tal manera que, se propenda por la disminución del alza de las tarifas de energía eléctrica en el país, y en particular, para los usuarios de los mencionados estratos, con el propósito de que las eventuales erogaciones del Gobierno nacional por este concepto sean progresivas (equidad vertical).

De este modo, esta propuesta también contribuye al financiamiento de la reactivación económica, a través de tres canales: i) le da la posibilidad al Gobierno de hacer uso de rentas de capital para financiar la erogación, siempre y cuando haya consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) otorga liquidez a las distribuidoras y comercializadoras de energía lo que facilitará futuras inversiones del sector, en pro de

⁴⁵ Por la cual se establece una opción tarifaria para definir los costos máximos de prestación del servicio que podrán ser trasladados a los usuarios regulados del servicio público de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional.

⁴⁶ Documento CREG 901 024 Opción tarifaria de Energía Eléctrica

⁴⁷ Por la cual se modifica la Resolución CREG 119 de 2007 con fundamento en el artículo 126 de la Ley 142 de 1994

la estabilidad de la matriz energética del país, y; iii) por el lado de los usuarios, permitirá que estos tengan un mayor ingreso disponible al no tener que asumir onerosos cobros.

Incentivos al Turismo Sostenible

Se propone pasar los servicios hoteleros⁴⁸ de la tarifa del Impuesto al Valor Agregado del 19% a excluidos de este gravamen cuando se presten en municipios con una población menor de 200 mil habitantes y con un costo fiscal \$120,8 mil millones en 2025. Esto con el objetivo de impulsar el turismo sostenible en todo el país, teniendo en cuenta la gran diversidad que tiene cada región colombiana, así como las brechas regionales que se exacerban por las aglomeraciones de poblaciones en un pequeño grupo de municipios del país. En efecto, son 1.089 municipios los beneficiados por la medida, que a pesar de representar el 97% de los 1.122 municipios, es únicamente el 48% de la población en 2024 y el 43% del valor agregado nacional en 2022 (DANE, 2024)⁴⁹. Esto evidencia la concentración de la actividad económica en unos municipios específicos, por lo que esta medida busca desarrollar las demás áreas del país y de esta manera llevar a un crecimiento y reactivación económica para todos los colombianos.

Estas iniciativas están alineadas con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno, que pone énfasis en la sostenibilidad, el turismo comunitario, la conservación ambiental y la inclusión social, integrando a las comunidades locales como actores principales del desarrollo turístico. Según la Organización Mundial del Turismo, el turismo sostenible es aquel que toma en cuenta las repercusiones económicas, sociales y ambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, la industria, el entorno y las comunidades anfitrionas, garantizando un desarrollo equilibrado y equitativo⁵⁰. Esto se alinea con el Plan de Turismo 2022-2026 “Turismo en armonía con la vida” que, a través de un marco de cultura para la paz y las comunidades históricamente excluidas, desarrolla un turismo sostenible con ejes estratégicos como la democratización del turismo como fuerza transformadora, territorios turísticos para la equidad y el bienestar, turismo alternativo para la transición económica y protección de la naturaleza y turismo como dinamizador de la economía para la vida y la justicia social⁵¹.

⁴⁸ Las actividades económicas beneficiadas son las de código CIIU 5511 (alojamiento en hoteles), 5512 (alojamiento en apartahoteles), 5513 (alojamiento en centros vacacionales), 5514 (alojamiento rural), 5519 (otros tipos de alojamientos para visitantes), 5520 (actividades de zonas de camping y parques para vehículos recreacionales), 5590 (otros tipos de alojamientos n.c.p.), 7911 (actividades de las agencias de viaje), 7912 (actividades de operadores turísticos), 7990 (otros servicios de reserva y actividades relacionadas), 8230 (organización de convenciones y eventos comerciales), 9321 (actividades de parques de atracciones y parques temáticos) y 9329 (otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.)

⁴⁹ DANE (2024). Proyección de población municipal 2020-2035 y DANE (2024). Anexo PIB por Departamento. Valor agregado por municipio: serio 2011-2022 provisional.

⁵⁰ Para más información, ver: <https://sdgs.un.org/es/topics/sustainable-tourism>

⁵¹ Plan sectorial de turismo 2022-2026 – Turismo en armonía con la vida- (2022)



Hacienda



El turismo sostenible en Colombia es una actividad que contribuiría significativamente a su desarrollo económico, ya que según Galvis (2019)⁵² aprovecha la vasta riqueza ambiental, cultural y económica del país. La conservación del medio ambiente y la biodiversidad es crucial para proteger los ecosistemas y reducir la huella ecológica. El turismo sostenible promueve prácticas que minimizan el impacto ambiental, lo que no solo contribuye a la preservación de los recursos naturales, sino que también impulsa el desarrollo económico local. Según Martínez (2022)⁵³, este modelo turístico beneficia directamente a las comunidades, generando empleo, mejorando la calidad de vida de las economías locales a través del fomento de la producción de bienes y la prestación de servicios autóctonos, como la artesanía y la gastronomía.

Colombia se ha convertido en un destino cada vez más atractivo tanto para los extranjeros como para nacionales. Según el DANE, la actividad turística incrementó su participación en el valor agregado nacional, pasando del 1,9% en 2015 al 2,3% en 2023⁵⁴. Además, el país se posiciona en el puesto 50 del Índice General de Desarrollo de Viajes y Turismo que es elaborado por el World Economic Forum (2024)⁵⁵. En 2023, el número de pasajeros aéreos aumentó 15,6% en comparación al 2022⁵⁶, el número de pasajeros terrestres también mostró un crecimiento respecto al año anterior de 8,7%. De acuerdo con Migración Colombia, el número de visitantes no residentes creció un 26,6% en 2023 en comparación con el año anterior. Asimismo, la tasa de ocupación hotelera alcanzó el 52,2%, superando en 3,4 pp la cifra de 2019, lo que contribuyó a que la actividad turística creara cerca de 163 mil puestos de trabajo en 2023.

Aunque según Sharpley, R. (2015)⁵⁷ el desempeño favorable de este sector ha impulsado el desarrollo de inversiones en infraestructura turística en el país, aún existe mucho potencial en este frente. Los avances han estado alineados con la Política de infraestructura Turística del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT), que tiene como objetivo fortalecer los procesos de formulación, planeación, gestión, evaluación y seguimiento de proyectos, para desarrollar una infraestructura sostenible que corresponda con las necesidades de los territorios y poblaciones locales. Aun así, persisten rezagos en el sector turístico de regiones colombianas con alto potencial como la región del Amazonas, Orinoquía o Pacífico. Por ejemplo, los departamentos del Amazonas, Vaupés, Putumayo y Chocó en 2022 tenían entre 21 y 362 establecimientos de alojamiento y hospedaje (Ministerio de Comercio, Industria y

⁵² Álvarez Cáceres, S y Gil Galvis, M. (2019). Turismo como motor de crecimiento económico en Colombia: análisis del potencial económico y competitivo del sector. Universidad de los Andes. Disponible en: <http://hdl.handle.net/1992/45168>

⁵³ Sánchez, A. R. H., & Martínez, E. E. V. (2022). Eco-innovación y Turismo. Una Revisión Sistemática de Literatura. *Producción + Limpia*, 17(1), 35–55. <http://www.scielo.org.co/pdf/pml/v17n1/1909-0455-pml-17-01-35.pdf>

⁵⁴ DANE (2023). Cuenta Satélite de Turismo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuentas-satelites-turismo>

⁵⁵ World Economic Forum. (2024). *Travel & Tourism Development Index 2024* (2a ed.). https://www3.weforum.org/docs/WEF_Travel_and_Tourism_Development_Index_2024.pdf

⁵⁶ Cifras de ANATO

⁵⁷ Telfer, D.J., & Sharpley, R. (2015). *Tourism and Development in the Developing World* (2). <https://doi.org/10.4324/9781315686196>

Turismo, 2024)⁵⁸, mientras que representan la mayor parte de la biodiversidad, grupos indígenas y diversidad cultural del país. Así, al desarrollar esta actividad económica en estas regiones, caracterizadas por indicadores de menores ingresos frente a otras partes del país, se llevaría a un crecimiento económico que permitiría la reactivación para todas las zonas de Colombia.

El turismo debe tener la sostenibilidad y las comunidades como pilares principales, convirtiendo la preservación del medio ambiente y la cultura local en el centro de atención para los turistas. Esto teniendo en cuenta que el turismo común puede tener impactos ambientales como generación de residuos, destrucción o alteración del hábitat, contaminación del agua y contaminación auditiva y visual (Observatorio de Turismo de Bogotá, 2021)⁵⁹. Por ende, la huella ambiental que puede dejar el turismo sin este tipo de enfoque reduce el valor del capital natural colombiano, lo cual igualmente desvaloriza estos servicios (UNWTO & ITF, 2019)⁶⁰. Así, el turismo sostenible se convierte en un valioso instrumento para la preservación y valorización del patrimonio cultural. Al educar tanto a turistas como a las comunidades locales sobre la importancia de conservar la cultura y las tradiciones, se crea un entorno en el que el desarrollo turístico y la conservación van de la mano. Adicionalmente, es importante impulsar este sector desde las empresas autóctonas, ya que, a pesar de la existencia de diferentes beneficios tributarios⁶¹ establecidos para incentivar a los prestadores de servicios turísticos y empresarios, solamente se asignan en promedio menos del 1% del cupo para cada año (DNP, 2020)⁶².

Desarrollar la actividad turística por medio de la política fiscal favorecería la convergencia regional en Colombia. Teniendo en cuenta que los municipios a los que le aplicaría el beneficio tributario representaron en 2022 hasta el 43% del valor agregado nacional, poder promover el turismo como uno de los sectores claves en la reactivación económica permitiría una convergencia entre las regiones colombianas, dándole mayor crecimiento a aquellas regiones del país que cuentan con gran diversidad ambiental y cultural, pero han visto rezagos en su desarrollo. Específicamente, estos 1.089 municipios tienen el 30% del valor agregado de las actividades terciarias en el país, mientras que los 33 municipios restantes concentran el 70% restante (DANE, 2024)⁴⁹. Lo anterior resalta la necesidad de impulsar este tipo de sectores en estas áreas del país, pues las actividades de servicios permiten desarrollar las economías de escala y la innovación, además de ser fuentes importantes de empleo y productividad para las economías en desarrollo (Nayyar, G; Hallward-Driemeier, M & Davies, E., 2021)⁶³.

⁵⁸ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2024). Estadísticas territoriales de Turismo

⁵⁹ Observatorio de Turismo – Bogotá (2020). Sostenibilidad Turística, una mirada desde Bogotá 2021.

⁶⁰ UNWTO & ITF (2019). Transport-related CO2 Emissions of the Tourism Sector. Modelling Results

⁶¹ Parágrafo 2 del artículo 255 (descuento del 25% de la inversión turística de control, conservación y mejoramiento del medio ambiente) y artículo 428 (exclusión de impuestos de importaciones destinadas al mejoramiento del medio ambiente) del Estatuto Tributario.

⁶² Departamento Nacional de Planeación (2020).

⁶³ Nayyar, G; Hallward-Driemeier, M & Davies, E. (2021). At Your Service?: The Promise of Services-Led Development. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/35599>

Establecer estos beneficios tributarios en el sector turístico para los municipios con menores ingresos, además de permitir un mayor desarrollo económico, resulta en un sistema tributario más progresivo. El sector turístico cuenta actualmente con diferentes beneficios tributarios tanto para la demanda, como lo son la exclusión del IVA para el transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado⁶⁴. Asimismo, cuenta con una tarifa reducida del 15% en el impuesto de renta a personas jurídicas para servicios hoteleros, de parques temáticos de ecoturismo y/o de agroturismo en municipios focalizados⁶⁵, además de las expuestas anteriormente. Así, junto a las medidas agregadas, estos beneficios resultarían en un sistema tributario más progresivo en términos de equidad vertical, en donde aquellos municipios con menores ingresos propios contribuirían de acuerdo con sus reales capacidades fiscales, siendo otro camino para la reducción de brechas regionales de Colombia.

Impuesto al carbono

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

La implementación de este tipo de impuestos acorde con la teoría económica trae impactos positivos y significativos en el corto y largo plazo. En el corto plazo, es un instrumento costo-efectivo que funciona como mecanismo para interiorizar los costos que generan las emisiones y estimular inversiones del sector privado en acciones de mitigación y conservación. Esto al mismo tiempo que se desprenden señales de precio que impulsen 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)⁶⁶ Estos beneficios aportan al objetivo de la transición energética, ya que su implementación genera incentivos para que el país avance hacia una estructura productiva con menor dependencia de la producción minera y petrolera.

En la Ley 2277 de 2022 se realizaron modificaciones al impuesto con la finalidad de interiorizar 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,

⁶⁴ Artículo 476 numeral 10 del Estatuto Tributario

⁶⁵ Artículo 240 parágrafo 5 del Estatuto Tributario

⁶⁶ Metcalf, G & Stock, J (2020). Measuring the Macroeconomic Impacts of Carbon Taxes. Harvard University.

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 9.

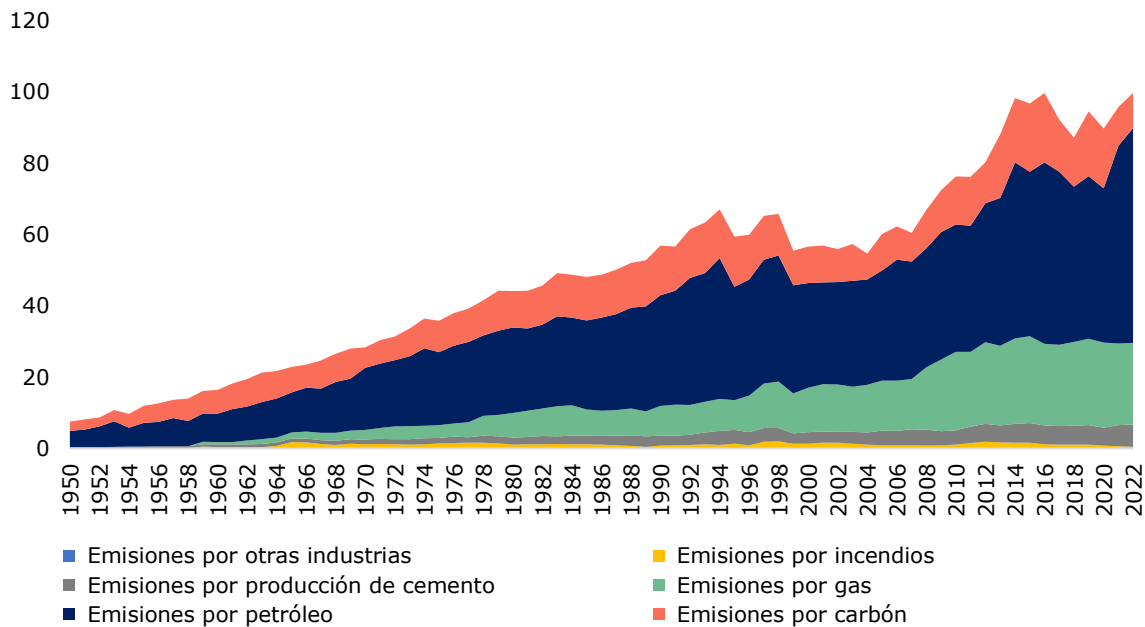
Tabla 9. Transición del impuesto al carbono de la Ley 2277 de 2022

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 planeta 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 99,72 millones de toneladas, con una participación del carbón de 9,9% en el total de las emisiones (Gráfico 5). 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 5. Emisiones de CO₂ por tipo de combustible o industria en Colombia 1950-2022, Millones de toneladas



Fuente: OurWorld in Data

Hoy en día el impuesto al carbono grava a una tasa de \$25.799,56 por tonelada de CO₂eq. 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)⁶⁷ por tonelada de CO₂eq. Dicha restricción aún no se alcanza en la actualidad. Estas tres (3) UVT operan como un objetivo de política, pues implican llegar a cerca de USD 37 por tonelada de CO₂, 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 pareciera no ser tan efectivo en materia de contención del daño ambiental por lo que urge revisar su mecanismo.

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 (Rodríguez, 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, lo que reduce los recursos disponibles para acciones de conservación y mitigación del Gobierno nacional y puede ser una señal de que el efecto sobre las dinámicas de consumo es limitado. 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 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)⁶⁸ 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 CO₂eq 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 los 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 Uruguay⁶⁹. 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 total del carbono sea bajo. Así, se requiere un diseño que logre avanzar en el cumplimiento de las

⁶⁷ El valor de una UVT para 2024 es de \$ 47.065 de acuerdo con la Resolución 000187 de noviembre 28 de 2023.

⁶⁸ World Bank Group (2024). State and Trends of Carbon Pricing. Disponible en: [State and Trends of Carbon Pricing \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

⁶⁹ En el caso de Uruguay, la base gravable se limita a la gasolina, pero con una tarifa significativamente alta.

metas establecidas en el Acuerdo de París y garantizar la reducción de las emisiones de carbono. Una de las alternativas es el aumento de la tarifa del impuesto al carbono hacia los niveles recomendados para converger al cumplimiento de metas. Sin una acción decisiva y coordinada, las metas climáticas establecidas en el Acuerdo de París seguirán siendo inalcanzables, poniendo en riesgo los esfuerzos globales para combatir el cambio climático y las metas de transición energética del Gobierno nacional.

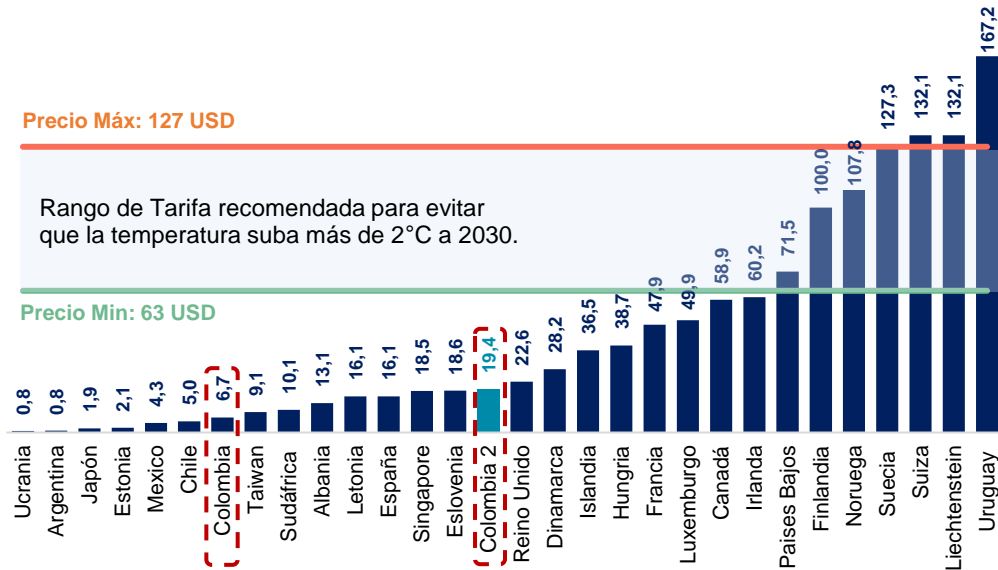
Considerando el diagnóstico previamente presentado, resulta necesario realizar ajustes en el diseño del impuesto al carbono. Esto permitirá acelerar el proceso de convergencia hacia el cumplimiento de las metas de cambio climático, así como igualar la carga tributaria para los combustibles que tienen emisiones de CO₂ 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 \$75.000 por tonelada de CO₂, manteniendo el límite de tres (3) UVT establecido desde el origen del impuesto al carbono en 2016. En este sentido, la medida permite adelantar el proceso de incremento anual de la tarifa para que las tres (3) UVT se alcancen de forma más acelerada, en línea con la necesidad de que las medidas de contención del cambio climático se implementen en el corto plazo. De forma ilustrativa, con los niveles actuales del impuesto al carbono, alcanzar el límite fijado tomaría cerca de 175 años, mientras que con el incremento propuesto se alcanzaría el límite en 65 años, acelerando el proceso de convergencia a niveles de impuesto al carbono alienados con los objetivos de reducción de emisiones del país.

Adicionalmente, se propone equilibrar las condiciones entre los combustibles, de forma tal que las mismas emisiones de CO₂ paguen el mismo nivel de impuesto. De este modo, la propuesta incluye acelerar el proceso de transición para que el carbón haga parte de la base gravable del impuesto al carbono considerando la potencia de emisión de CO₂ que tiene dicho combustible y su aporte en el total de emisiones del país, al mismo tiempo que se ajusta el hecho gravable y sujeto pasivo para que el funcionamiento se equipare con el de los otros combustibles incluidos en el impuesto al carbono.

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 en la Ley de Financiamiento, se reduce de forma significativa la distancia frente al umbral recomendado para alcanzar las metas de mitigación del cambio climático (Gráfico 6). 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.

Gráfico 6. Tarifas del impuesto al carbono a nivel mundial, USD



Fuente: Banco Mundial.

Esta propuesta es consistente con la política de Transición Energética Justa que se encuentra adelantando el Gobierno nacional, a través de la cual se busca acelerar la generación de energía a partir de fuentes no convencionales y la transición hacia una matriz energética más sostenible. Además, la modificación del impuesto se encuentra alineada con los compromisos del país en términos de descarbonización, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y carbono neutralidad en el largo plazo, por lo que contribuiría a la estrategia de adaptación al cambio climático y permitiría reducir los efectos negativos de este fenómeno sobre la actividad productiva del país.

El impacto de la modificación del impuesto al carbono sobre la inflación sería marginal. La ampliación del impuesto podría presionar al alza el nivel de precios de la economía, a través de dos canales: un canal directo, que se materializaría a través de los mayores precios de los combustibles afectados por el impuesto que consumen los hogares y, por ende, hacen parte de la canasta de consumo del índice de Precios del Consumidor (IPC), y un canal indirecto, que se vería a través de un incremento en los costos de combustibles que son usados como insumo para la producción de mercancías consumidas por los hogares. Las estimaciones del equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que el aumento proyectado para las tarifas del impuesto generaría un incremento de 0,15pps sobre la inflación total del país, de los cuales 0,09pps corresponden al efecto directo⁷⁰ y 0,06pps corresponden al efecto indirecto⁷¹.

⁷⁰ El efecto directo de la medida corresponde al incremento porcentual de los precios de la gasolina y el ACPM como resultado del incremento en las tarifas del impuesto, multiplicado por el peso de estos combustibles dentro de la canasta del IPC (2,9%).

⁷¹ El efecto indirecto se estima a través de la Matriz Insumo-Producto, la cual tiene en cuenta los encadenamientos productivos de 68 actividades económicas. La estimación a través de la Matriz Insumo-Producto constituye un modelo

El aumento de la tarifa del impuesto al carbono generaría efectos marginalmente positivos sobre el crecimiento económico. Las estimaciones⁷² del equipo técnico del MHCP, indican que, si bien el impacto inflacionario de esta medida desincentivaría el consumo en el primer año (Tabla 10), la mayor inversión pública que podría ser financiada por el aumento en el recaudo lograría más que compensar el efecto negativo inicial sobre el consumo. De esta manera, el impacto sobre el crecimiento económico de 2025 sería 0,05pp, mientras el efecto para el periodo 2025-2030 sería 0,01pp.

Tabla 10. Impacto macroeconómico del aumento del impuesto al carbono.

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,05	0,0
Consumo privado real (%)	-0,04	0,0
Inversión total (%)	0,4	0,1
Inversión pública (%)	3,8	0,5
Inversión privada (%)	0,0	0,0

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

Anticipación mecanismo paramétrico Regla Fiscal

Dentro de las modificaciones a la Regla Fiscal realizadas por la Ley 2155 de 2021 se incluyó un régimen de transición⁷³. Este aplazaba hasta 2026 la aplicación del mecanismo paramétrico de este instrumento, el cual relaciona el nivel de deuda neta con la meta sobre el Balance Primario Neto Estructural (BPNE). Lo anterior se incorporó con el objetivo de alcanzar una senda de sostenibilidad de las finanzas públicas factible y estable, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico y fiscal proyectado en ese momento.

El objetivo del régimen de transición se ha cumplido a cabalidad. Lo anterior, toda vez que el ajuste sobre el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) desde la promulgación de la Regla Fiscal ha sido gradual, plausible y ha derivado en sobrecumplimientos frente a las metas establecidas. La Tabla 11 presenta el balance fiscal

estático, por lo cual se supone que: i) existe un traspaso total del precio de los insumos al precio de los productos finales, lo que implica que las empresas no ven afectado su margen de ganancias, y ii) ante un cambio en los precios de los insumos de producción, los distintos sectores no cambian o sustituyen sus requerimientos de estos. En este sentido, los resultados del ejercicio pueden interpretarse como una cota máxima del efecto que podría tener esta medida, y los efectos reales podrían ser inferiores.

⁷²Estas estimaciones se realizaron a partir de un modelo de equilibrio general calibrado para la economía colombiana. Adicionalmente, estas estarían alineadas con estimaciones realizadas por el equipo técnico del MHCP a través del modelo Stock-Flujo GEMMES Colombia.

⁷³ El párrafo transitorio primero del artículo 60 de la Ley 2155 de 2021.

consistente con el cumplimiento de la Regla Fiscal en dos escenarios: con el régimen de transición y con la meta que se hubiera establecido a través del mecanismo paramétrico. Allí se evidencia que, de no haber contado con este periodo, el ajuste adicional sobre el déficit fiscal del GNC en 2022 y 2023 hubiera sido extraordinario, equivalente a 2,3pp y 1,7pp del PIB, respectivamente.

Tabla 11. Descomposición del Balance consistente con el cumplimiento de la meta de la Regla Fiscal 2022-2024 en el escenario base y sin régimen de transición.

Concepto	2022		2023		2024*	
	Ley 2155 de 2021	Sin régimen de transición	Ley 2155 de 2021	Sin régimen de transición	Ley 2155 de 2021	Sin régimen de transición
BPNE	-4,7	0,7	-1,4	0,5	-0,2	0,1
Ciclo económico	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2
Ciclo petrolero	0,6	0,6	1,2	1,2	-0,2	-0,2
Transacciones de única vez	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3
Rendimientos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Balance primario	-4,1	1,4	-0,5	1,3	-1,0	-0,6
Intereses	-4,3	-4,3	-3,9	-3,9	-4,7	-4,7
Balance total	-8,4	-2,9	-4,4	-2,6	-5,6	-5,4
Balance total	-5,3	-5,3	-4,3	-4,3	-5,6	-5,6
Excedente(+)/Ajuste(-)	3,1	-2,3	0,2	-1,7	0,0	-0,3

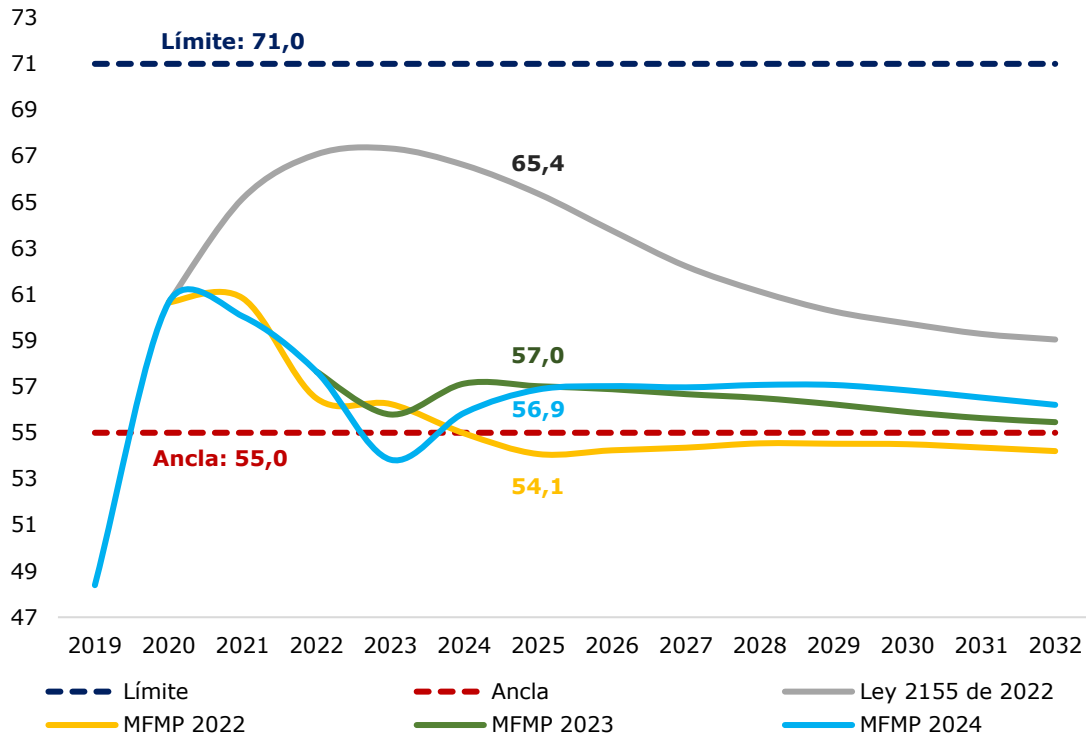
*Proyectado

Fuente: DGPM – MHCP.

Contrario a lo anticipado, en 2023 la deuda neta del GNC se ubicó en 53,8% del PIB como consecuencia de la evolución de la economía colombiana después del Covid-19 y la disipación de choques transitorios. El resultado observado en dicha vigencia es 1,2pp menor al ancla de deuda de la Regla Fiscal (55% del PIB). A su vez, respecto a los escenarios proyectados en la exposición de motivos de la Ley de Inversión Social (67,1% del PIB) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2022 (56,2% del PIB), este valor se ubicó 13,5pp y 2,4pp del PIB por debajo, respectivamente (Gráfico 7). Todo esto contrasta con el escenario fiscal y macroeconómico con el cual se establecieron las metas puntuales sobre el BPNE, el cual estimaba que la deuda neta del GNC no convergería al ancla de la deuda de 55% del PIB durante todo el horizonte de proyección (2021-2032). Este mismo escenario preveía que la corrección de las métricas de deuda comenzaría a partir de 2024 y que, para garantizar el cumplimiento de la Regla Fiscal, sería necesario incorporar un ajuste fiscal adicional desde 2023⁷⁴.

⁷⁴ Este ajuste fiscal adicional se estimó en 0,6pp cada año entre 2023-2026 y 0,1pp en promedio entre 2027-2032 (pág. 70).

Gráfico 7. Deuda Neta del GNC 2019-2032.



Fuente: DGPM – MHCP.

La corrección de la deuda neta observada durante 2022 y 2023 ha permitido una convergencia gradual entre las metas discrecionales establecidas en la Ley 2155 de 2021 y las que se establecerían a través del mecanismo paramétrico. Así, la Tabla 12 evidencia que para 2024 el ajuste adicional que se requeriría para garantizar el cumplimiento de la Regla Fiscal disminuiría sustancialmente a 0,3pp del PIB. En este sentido, mantener el régimen de transición durante 2025, el cual fue establecido bajo un escenario fiscal y macroeconómico menos favorable, conduciría a realizar un ajuste fiscal mayor al requerido para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, podría ser ineficiente desde un punto de vista macroeconómico al inducir ahorros en momentos de demanda por una reactivación económica apalancada en inversión.

Tabla 12. Descomposición del Balance consistente con el cumplimiento de la meta de la Regla Fiscal 2025 en el escenario base y sin régimen de transición.

Concepto	2025*	
	Ley 2155 de 2021	Sin régimen de transición
BPNE	0,5	0,2
Ciclo económico	-0,1	-0,1
Ciclo petrolero	-0,5	-0,5
Transacciones de única vez	0,0	0,0
Rendimientos	0,0	0,0
Balance primario	-0,1	-0,4
Intereses	-4,7	-4,7
Balance total	-4,8	-5,0
Balance total	-4,7	-4,7
Excedente(+)/Ajuste(-)	0,0	0,3

*Escenario Proyectado
Fuente: DGPM – MHCP.

La propuesta de anticipación del mecanismo paramétrico de la Regla Fiscal se alinea con los preceptos de este Proyecto de Ley en la medida que se viabiliza recursos de financiación para reactivar la economía colombiana. Como ya se mencionó, los recursos derivados de la propuesta tributaria serán orientados al financiamiento de inversión pública que apalanque un impulso económico. La anticipación del mecanismo paramétrico, que es coherente con el saldo proyectado para 2024 de la deuda neta del GNC, será vital para reorganizar rentas del presupuesto e incluir recursos de capital que permitan financiar inversión que, vía retornos, más que compensará el costo del endeudamiento. Esta propuesta es paralela a la de financiación para atender la emergencia ambiental mediante mecanismos de financiación con instrumentos verdes. En ambos casos, la reorganización de los recursos de capital se orientará a impulsar una agenda de reactivación a través de inversiones que incrementen el capital físico del país y disminuyan el pasivo ambiental.

Incorporación de Componente Verde dentro de la Regla Fiscal

El desarrollo sostenible del país pasa por alinear los esfuerzos en materia de crecimiento económico, inclusión social y conservación ambiental. Este último elemento se ha convertido en pieza fundamental para el análisis del crecimiento potencial de la economía en el mediano y largo plazo, pues la inacción ante las amenazas climáticas no solo conlleva riesgos ambientales, sino que implicaría también pérdidas económicas sustanciales de mediano y largo plazo. En efecto, de no tomar las medidas necesarias en la actualidad, la pérdida de la biodiversidad y la degradación de las condiciones

ambientales y ecológicas pondrían en riesgo la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad de las finanzas públicas del país de cara al futuro.

La inclusión de un componente verde dentro de la Regla Fiscal no es una propuesta aislada por parte del Gobierno nacional, sino que refleja una agenda de Estado. Esta incluye una arquitectura institucional robusta dirigida a mitigar el cambio climático, garantizar la conservación ambiental y facilitar la transición energética. En Colombia los esfuerzos alrededor del cambio climático parten de años atrás, con la expedición del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012), La Política Nacional de Cambio Climático (2016), la implementación del impuesto al Carbono (2017), y la expedición de la Ley de Cambio Climático (2018). Recientemente, los esfuerzos se han intensificado, debido a que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia ambiental, el Acuerdo de París, y las metas de descarbonización que tiene el país⁷⁵, requieren de acciones cada vez más contundentes para cumplir con dichos propósitos y contener los potenciales impactos devastadores de la degradación ambiental en el futuro.

En línea con lo anterior, durante los últimos años el país ha avanzado en una reglamentación clara y en medidas específicas para abordar efectivamente los retos a los que se enfrenta Colombia en esta materia. La Ley de Acción Climática (2021) define las metas y medidas necesarias para alcanzar el carbono neutralidad, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbón en el país en el corto, mediano y largo plazo⁷⁶. Así mismo, el país ha dado pasos importantes en torno a tres elementos estratégicos: i) la adopción de la *Taxonomía Verde*, ii) la definición de la *Estrategia Nacional de Financiamiento Climático* y iii) la expedición del *Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia*. En general, estos tres documentos de política contribuyen a la definición de actividades económicas y condiciones necesarias para que las inversiones verdes cumplan efectivamente con el propósito deseado, a orientar una estrategia de financiamiento y una línea de acción para movilizar los recursos que se requieren en este aspecto, así como a habilitar mecanismos de financiación adicionales para promover las inversiones verdes. Al tiempo, han permitido establecer un proceso claro y específico para identificar un portafolio de inversiones verdes que cumplan con validaciones de elegibilidad e idoneidad.

Sin perjuicio de lo anterior, y como se expone en este documento, en Colombia persiste una brecha de financiamiento climático que deriva en un pasivo ambiental sustancial. Este pasivo, pese a los esfuerzos ya adoptados, y en caso de que no sea reducido, pone en riesgo el cumplimiento de las metas ambientales del país, y con ello, la capacidad de alcanzar un desarrollo sostenible e incluyente. Bajo ese contexto, la

⁷⁵ La Ley de Acción climática (Ley 2169 de 2021) establece la meta de reducir en un 51% las emisiones de Gases de Efecto Invernadero al año 2030 y lograr la carbononeutralidad en 2050.

⁷⁶ Bajo este contexto, también se han expedido documentos de política económica (CONPES) en torno al crecimiento sostenible e incluyente, la reducción de las condiciones de riesgo de desastres y la adaptación a los fenómenos de variabilidad climática, el control de la deforestación, entre otros.

incorporación del componente verde dentro de la Regla Fiscal constituye una medida necesaria.

Diagnóstico y relevancia

La alta dependencia de la economía colombiana a actividades extractivas y otras actividades que se sostienen intensivamente del capital natural aumentan la vulnerabilidad del país ante condiciones ambientales adversas. Estimaciones del MHCP muestran que el 48% del PIB de Colombia es generado por industrias con una relación directa con la naturaleza estimada entre moderada y muy alta. Por lo cual, de materializarse eventuales contingencias a nivel ambiental, las proyecciones de crecimiento económico podrían ser hasta un 25% inferior a las estimadas bajo modelos económicos convencionales⁷⁷. En este sentido, si bien Colombia solo genera el 0,6% de las emisiones de CO₂ a nivel mundial⁷⁸, se encuentra entre los 28 países del mundo con mayor riesgo al cambio climático⁷⁹.

La vulnerabilidad ambiental, entendida como una alta exposición y sensibilidad a eventos climáticos extremos o al deterioro crónico de las condiciones climáticas, puede impactar de manera significativa las condiciones macro financieras de los países. La vulnerabilidad aumenta la probabilidad de que el cambio climático tenga impactos adversos a nivel multidimensional en las poblaciones, los ecosistemas y la actividad económica, lo que conduciría a un aumento de los desequilibrios fiscales y en la trayectoria de la deuda pública en el corto y medio plazo⁸⁰. Esta situación puede impactar de manera negativa la capacidad para abordar los efectos del cambio climático y entrar en un círculo vicioso o “trampa climática-financiera”, que puede ser más intensa en la medida que haya una pérdida acelerada de la biodiversidad que ponga en peligro los ecosistemas que sustentan el valor de los activos financieros⁸¹.

El cambio climático también tiene efectos en el riesgo soberano. Esto se da porque mayores vulnerabilidades ambientales relacionadas con eventos asociados al cambio climático y la pérdida de biodiversidad son cada vez más frecuentes y tienen mayor intensidad. Además de pérdidas de ingresos fiscales asociados a hidrocarburos y

⁷⁷ Ver Recuadro “Dependencia de la economía colombiana de la biodiversidad” en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024.

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-247797%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁷⁸ Ver Banco Mundial (2023). Colombia. Informe sobre clima y desarrollo del País.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099072023124015474/pdf/P1781040f920a400809a2c09e70149f435b.pdf>

⁷⁹ Según el índice de Riesgo al Cambio Climático. Este índice evalúa entre 1 y 100 a los países según su vulnerabilidad al cambio climático, donde 1 corresponde a los países más vulnerables y 100 a los de menor afectación a este fenómeno. Para más información, ver el Recuadro “Vulnerabilidad de la economía colombiana al cambio climático y a la transición energética global” del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024.

⁸⁰ Ver Bedossa, B. (2023). Climate-financial trap: an empirical approach to detecting situations of double vulnerability. Agencia Francesa Para el Desarrollo <https://www.afd.fr/en/ressources/climate-financial-trap-empirical-approach-detecting-situations-double-vulnerability>

⁸¹ Ver A 'Silent Spring' for the Financial System? Exploring Biodiversity-Related Financial Risks in France (August 2021). Banque de France Working Paper No. 826 <https://ssrn.com/abstract=4028442>

minerales, también implica mayores costos de endeudamiento soberano⁸², lo que puede generar una espiral cada vez peor de vulnerabilidad ambiental y cargas de deuda insostenibles⁸³.

En este sentido, las perspectivas de crecimiento y desarrollo económico del país hacia futuro están supeditados a los esfuerzos que se realicen en materia de conservación ambiental en el corto plazo. Lo anterior, en torno a la mitigación del cambio climático y en la implementación efectiva de medidas que garanticen el proceso de Transición Energética Justa. La lógica subyacente a la incorporación de un componente verde dentro de la Regla Fiscal se basa en la siguiente premisa: las inversiones en proyectos verdes en la actualidad no solo representan un compromiso con la preservación del medio ambiente, sino que también actúan como un mecanismo económico que puede mitigar las pérdidas futuras derivadas de eventos climáticos extremos, pérdidas que derivarían en menor crecimiento económico y mayor gasto público, lo que pone en riesgo la sostenibilidad fiscal. Estas inversiones no solo son una respuesta a la urgencia climática, sino también una estrategia financiera sólida para salvaguardar la estabilidad económica y fiscal en el largo plazo.

Brecha de financiamiento climático e Inversión verde como motor de crecimiento sostenible

La promoción de un espacio fiscal verde en la Regla Fiscal contribuirá significativamente a cerrar la brecha de financiamiento climático en Colombia y facilitar una acción climática sostenible. Las estimaciones sobre la brecha existente para la adaptación, mitigación y conservación de la biodiversidad, así como para la descarbonización de la economía, evidencian la urgente necesidad de movilizar más recursos para enfrentar estos desafíos. Según la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático⁸⁴, Colombia debe invertir entre el 0,7% y el 1,2% de su PIB anualmente para gestionar la mitigación del cambio climático en sectores estratégicos, como el medio ambiente y los recursos naturales, la gestión de riesgos y atención de desastres, la agricultura, el transporte, el agua potable y el saneamiento, entre otros.

Aunque la movilización de recursos para cerrar esta brecha no recae únicamente en el Gobierno nacional, la incorporación de un componente verde en la Regla Fiscal, como estrategia para reducir el pasivo ambiental, puede generar efectos multiplicadores. Las inversiones verdes han sido financiadas históricamente mediante el trabajo conjunto con los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), las organizaciones de cooperación internacional y el sector privado. Las inversiones efectuadas entre 2011 y 2021 para contener y mitigar el cambio climático en

⁸² Los riesgos físicos y de transición asociados al cambio climático pueden afectar la capacidad de un gobierno para recaudar ingresos y, por lo tanto, influir en su solvencia crediticia y en los costos de endeudamiento soberano. Los inversores pueden exigir tasas de interés más altas como compensación por el aumento de la incertidumbre y los riesgos asociados con el cambio climático, lo que puede llevar a mayores costos de endeudamiento para los países.

⁸³ Asian Development Bank Institute (2020). Climate Change and Sovereign Risk

<https://www.adb.org/publications/climate-change-and-sovereign-risk>

⁸⁴ DNP - BID (2022). Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia-Nacional-de-Financiamiento-Climatico-2022.pdf>

el país fueron financiadas en un 72% con recursos públicos, 19% con cooperación internacional y 9% a través del sector privado⁸⁵. Del total de inversión pública solo el 37% fue ejecutada directamente por la Nación, mientras que el 42% fue financiada por municipios, 4% por departamentos y 17% con recursos del Sistema General de Regalías. De esta manera, la propuesta de espacio fiscal adicional que plantea al Proyecto Legislativo garantizará un flujo de recursos que, aunado con los esfuerzos y la movilización de recursos privados, y el apalancamiento de fuentes internacionales, permitirá cerrar parcialmente la brecha ambiental y lograr el desarrollo sostenible de Colombia.

Es importante destacar que las inversiones en proyectos verdes tienen efectos positivos en términos de crecimiento económico sostenible y socialmente incluyente. Un reciente estudio de Onaran & Oyvat⁸⁶ estima los multiplicadores fiscales asociados a inversiones verdes en economías emergentes, y concluye que Colombia cuenta con unos elevados multiplicadores al compararse con Chile, India, Indonesia, Filipinas, Sudáfrica, Corea del Sur y Turquía. Según el estudio, un aumento de 1% del PIB en inversiones verdes en Colombia, genera un crecimiento acumulado de 4,1% al quinto año y aumenta el empleo total (no agrícola) en 7,25%. Por su parte, el Banco Mundial (2023), estima que realizar inversiones en adaptación y mitigación al cambio climático de 1,5% del PIB hasta 2030 y de 1,1% a partir de diversas fuentes (pública, privada y de cooperación internacional), podría compensar los efectos del cambio climático en el crecimiento económico de mediano y largo plazo, así como reducir las pérdidas asociadas. En concreto, el informe del Banco Mundial señala que las inversiones verdes podrían aumentar el PIB entre 1,2% y 2% a 2050.

En este sentido, el componente verde dentro de la Regla Fiscal puede ayudar a resolver un problema intertemporal. Esto es que las inversiones verdes de hoy pueden mitigar los costos asociados a las pérdidas económicas por eventos climáticos en el futuro, asociados a la materialización de riesgos físicos y de transición. Además, contribuiría a la diversificación de la matriz energética, permitiendo la descarbonización de la economía colombiana y la transición hacia el uso de energías limpias y renovables, elemento indispensable para el crecimiento económico en los años entrantes. En otras palabras, la incorporación del componente verde dentro de la Regla Fiscal puede aportar a alcanzar la sostenibilidad ampliada, es decir la sostenibilidad fiscal y ambiental de largo plazo.

⁸⁵ Ver detalles en Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (2022)
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Estrategia-Nacional-de-Financiamiento-Climatico-2022.pdf>

⁸⁶ Onaran, O., Oyvat, C. (2023). Efectos sobre el empleo del gasto público en infraestructura, la economía del cuidado y la economía verde: el caso de las economías emergentes.
https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/public_spending_infrastructure_es_v2.pdf

Propuesta

Este Proyecto de Ley incluye la incorporación de un componente verde dentro de la Regla Fiscal actual para promover una acción climática sostenible. Este elemento se estructuró bajo los siguientes pilares:

» Promover Inversiones verdes:

Aumentar el flujo de recursos públicos hacia proyectos verdes, de manera que se logre: i) reducir el pasivo ambiental y orientar recursos a estrategias de mitigación al cambio climático y de conservación ambiental, y ii) fomentar el proceso de transición energética justa, a partir de la ejecución de proyectos que permitan la transformación de la matriz energética del país, migrando hacia energías renovables que garanticen el desarrollo sostenible en el largo plazo.

» Garantizar la idoneidad de las Inversiones verdes:

Uno de los elementos centrales de esta propuesta pasa por asegurar que los proyectos financiados a través del componente de gastos verdes cumplan con criterios de idoneidad que garanticen un impacto positivo a nivel económico y ambiental. En este sentido, la incorporación de un espacio fiscal verde dentro de la Regla Fiscal pasa indispensablemente por incorporar estrategias de validación y clasificación de inversiones verdes que permitan blindar este mecanismo a un portafolio de inversiones que cumpla con los retornos y multiplicadores esperados para garantizar el desarrollo sostenible del país.

Por esta razón, la propuesta presentada en el proyecto legislativo incorpora la necesidad de cumplir, como mínimo, con dos validaciones para ser potencialmente incorporada dentro de este mecanismo. Por un lado, deberá estar alineada con la *Taxonomía Verde de Colombia*, la cual establece un sistema de clasificación para actividades económicas y activos con contribuciones sustanciales para el logro de objetivos ambientales. La Taxonomía se creó con el objetivo de desarrollar mercados de capital verde, e impulsar la movilización efectiva de recursos privados y públicos hacia inversiones que permitan cumplir con los compromisos nacionales e internacionales en materia ambiental, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París⁸⁷.

Además, el portafolio verde deberá cumplir con los requerimientos y criterios para la clasificación de gastos verdes elegibles incluidos en Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia, en lo relacionado con las categorías verdes. Este marco incluye ocho categorías de gastos elegibles (Gráfico 8), y establece un proceso riguroso de evaluación y selección de gastos verdes que, entre otros elementos, incluye: i) un filtro de proyectos potencialmente

⁸⁷ La Taxonomía Verde de Colombia busca contar con un lenguaje común, para facilitar la identificación, clasificación y diferenciación de los proyectos con objetivos ambientales. Disponible en: <https://www.taxonomiaverde.gov.co/webcenter/portal/TaxonomiaVerde>

elegibles, identificando los montos asociados y los desembolsos requeridos por vigencia; ii) incorporación de indicadores de resultado e impacto que contribuyan al monitoreo permanente de los mismos; y iii) Validación por parte del MHCP y el DNP con el apoyo de una Comisión Intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática.

Gráfico 8. Categorías Verdes del Marco de Referencia de Bonos Verdes



Fuente: Elaboración DGPM a partir de Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia

Es importante resaltar que el país ya ha realizado cuatro emisiones de Bonos Verdes bajo la reglamentación anteriormente enunciada. Esto, evidencia que el proceso de identificación de Inversiones verdes es respaldado por un marco institucional sólido que se ha utilizado de manera exitosa en los últimos años. En efecto, la última emisión de Bonos Verdes se realizó en diciembre de 2023 por un monto total de \$975mm, con un *Bid to Cover* de 3,7 veces. Con este, se completó una emisión total de \$3,2bn, que demuestra el apetito y el respaldo del sector privado e inversionistas por apalancar este tipo de proyectos. Además, con el propósito de cumplir los más altos estándares en términos de revisión del Macro de los Bonos Sostenibles, este proceso incorpora una verificación externa, realizada por una entidad independiente, que realiza un proceso de auditoría para garantizar la pertinencia del portafolio de inversiones⁸⁸.

» **Otorgar espacio transitorio dentro de la Regla Fiscal actual que garantice el crecimiento económico y la sostenibilidad fiscal:**

⁸⁸ El proceso de validación del portafolio financiado bajo este mecanismo se ha realizado con Moody's ESG Solutions, en línea con las disposiciones establecidas en el Marco de Referencia vigente.

La propuesta establece un espacio de gasto adicional de manera transitoria que es consistente con la institucionalidad actual en torno a la Regla Fiscal. Este espacio de gasto, junto con el esfuerzo de otras unidades de Gobierno, cooperación internacional, y sector privado, contribuirá a cerrar la brecha del financiamiento climático del país. La propuesta plantea que el componente verde de la Regla Fiscal, excluido del BPNE, sea, como máximo, de 0,3% del PIB anual entre 2025 y 2030 (1,8% acumulado), y de 0,15% adicional entre 2031 y 2035 (0,75% en total).

Debido a los efectos multiplicadores de las Inversiones verdes, las estimaciones del MHCP indican que este espacio es autofinanciable en el mediano plazo. Puntualmente, las Inversiones verdes tienen un efecto multiplicador que se traduce en mayor PIB frente al escenario contrafactual, esto es, frente a una situación en el cual no se apalancan las inversiones requeridas para reducir el pasivo ambiental del país. Este efecto económico tiene dos implicaciones que, en el marco de la Regla Fiscal, garantizan la sostenibilidad de las finanzas públicas: aumenta el recaudo del GNC y genera mayores necesidades de ahorro por cuenta del componente del *ciclo económico*. En primer lugar, mayor PIB se traduce en un mayor recaudo, el cual será de carácter estructural en la medida en que las inversiones verdes tienen efectos prolongados en el tiempo, dada la conservación ambiental, la contención del cambio climático y el fomento de energías renovables.

El mayor recaudo del Gobierno nacional también iría acompañado de mayores requerimientos de ahorro, según está establecido en la fórmula paramétrica de la Regla Fiscal. Específicamente, la Regla Fiscal excluye del BPNE el Ciclo Económico, que se define como el equivalente al efecto experimentado en los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de la actividad económica⁸⁹. Esto, en la práctica, se estima como el equivalente al efecto del recaudo⁹⁰ derivado de la diferencia entre el PIB real y el PIB tendencial, y de la elasticidad de recaudo a PIB⁹¹. Por tal razón, un mayor producto interno, como consecuencia del efecto multiplicador de las inversiones verdes, conduciría a la necesidad de un mayor ahorro fiscal en los próximos años, pues implicaría que el PIB real crecería por encima del escenario contrafactual (sin inversiones verdes). El mayor ahorro implica, a su vez, un ajuste en la proyección de Balance primario (Gráfico 9 A), que impacta favorablemente el endeudamiento. Por lo anterior, como se ilustra en el (Gráfico 9 B), en el mediano plazo el nivel de deuda seguiría convergiendo al nivel ancla de la Regla Fiscal.

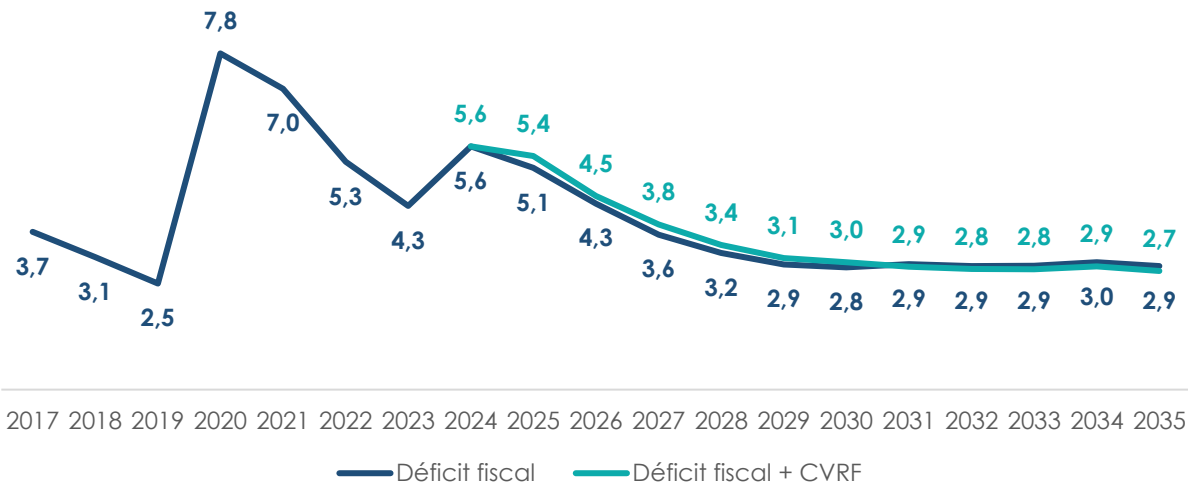
⁸⁹ Ley 2155 de 2021.

⁹⁰ Excluye el recaudo petrolero, dado que la regla fiscal incorpora de manera separada la estimación del Ciclo Petrolero.

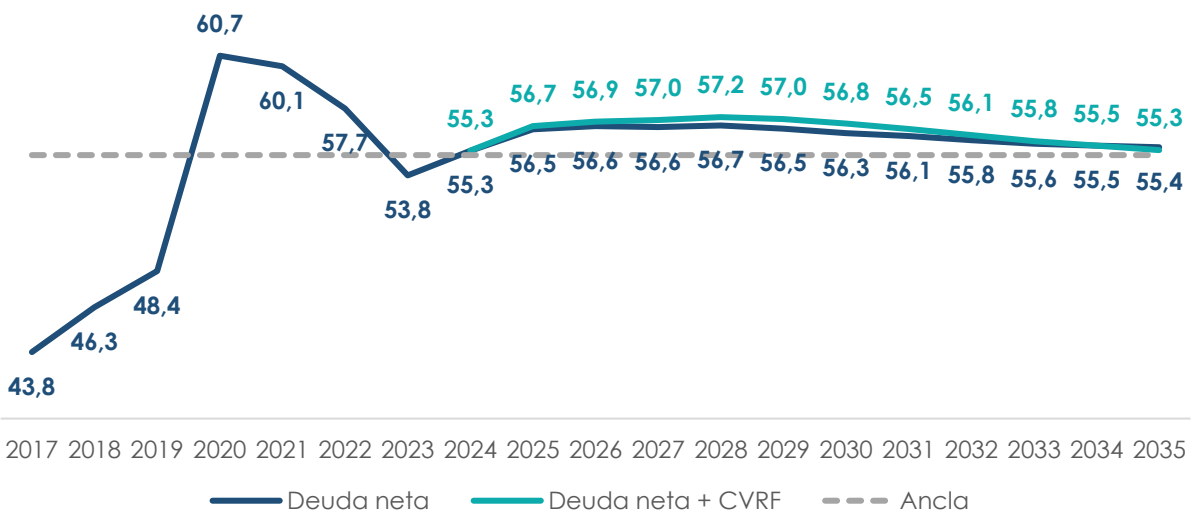
⁹¹ Ver Decreto 1717 de 2021

Gráfico 9. Proyección de impacto fiscal de la incorporación del componente verde dentro de la regla fiscal.

A. Proyección Déficit Fiscal



A. Proyección Deuda Pública



Fuente: DGPM – MHCP.

Medidas de financiación mediante herramientas para fortalecer la fiscalización y operatividad del sistema tributario

En los últimos años, Colombia ha dado prioridad en su agenda pública al fortalecimiento de la fiscalización y la operatividad del sistema tributario. Esto con el objetivo de aumentar la eficiencia en la recaudación de impuestos, y reducir la evasión y elusión fiscal. Para lograrlo, se han implementado diversas herramientas tecnológicas, como la factura electrónica, junto con un proceso integral de modernización y fortalecimiento de la DIAN. Estos esfuerzos han estado orientados a proporcionar a los contribuyentes las herramientas que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, promoviendo una mayor transparencia y eficiencia en el sistema.

Es fundamental resaltar que el Gobierno nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida"⁹², ha implementado acciones concretas para fortalecer la capacidad operativa de la entidad tributaria. Entre estas iniciativas, se destaca la ampliación de la planta de personal de la DIAN, lo que permitirá contar con un equipo más amplio y especializado para enfrentar los desafíos en la fiscalización y administración tributaria. Además, se han introducido mejoras significativas en las condiciones laborales de los colaboradores mediante la reforma de la carrera administrativa, la cual busca optimizar las oportunidades de desarrollo profesional y garantizar una gestión más eficiente y motivada del personal, contribuyendo así a la consolidación de un sistema tributario más robusto y efectivo.

Con base en lo anterior, y con el objetivo de continuar avanzando en el fortalecimiento de la fiscalización y operatividad del sistema tributario, el presente Proyecto de Ley incorpora una serie de disposiciones orientadas a dicho propósito, entre las que se destacan:

- **La calibración de la retención en la fuente para asalariados, con el fin de que esta sea lo más cercana posible al impuesto a pagar por parte del contribuyente, lo que busca reducir los saldos a favor de los contribuyentes:**

Específicamente, la propuesta de modificación permitirá alinear al máximo los valores retenidos mensualmente con el impuesto de renta y complementarios, una vez que se cause al final del período. Esta disposición tendrá los siguientes efectos:

- Ayuda a los contribuyentes a equilibrar la retención mensual con el total a pagar en el año, evitando desembolsos adicionales al cumplir con la declaración y el pago.

⁹² Ley 2294 del 19 de mayo de 2023.



Hacienda

- Reduce la cartera pendiente por el impuesto sobre la renta y complementarios, al fomentar el pago anticipado mediante retención en la fuente.
- Mejora la eficiencia de la DIAN, al reducir los procesos de cobro y las devoluciones o compensaciones.

→ **Condicionar deducciones de costos y gastos a la previa declaración y pago de la retención en la fuente, lo que incentivará un mayor cumplimiento.**

La retención en la fuente es un componente clave del sistema tributario con dos objetivos principales: i) asegurar el recaudo anticipado de impuestos y ii) controlar a los sujetos obligados a retener. Actualmente, este mecanismo representa un porcentaje significativo del total recaudado; sin embargo, se observa que muchos agentes de retención incumplen con el pago, lo que impacta negativamente en los ingresos.

En este sentido, esta propuesta de busca mitigar este incumplimiento. Esta medida obligaría a los agentes retenedores a cumplir con la declaración y el pago para evitar el rechazo de sus costos y gastos deducibles. Los beneficios esperados de esta medida son:

- Reducción de la cartera por retención en la fuente y aumento en los ingresos recaudados.
- Mejora en la eficiencia de la DIAN y la Fiscalía General de la Nación al reducir los procesos de cobro y penalización relacionados con la retención.

→ **La implementación de recompensas para quienes denuncien delitos tributarios y aduaneros, como un mecanismo para fomentar la participación ciudadana en la lucha contra el fraude fiscal.**

→ **La modificación del procedimiento para determinar la base de retención, con el propósito de hacerla más precisa y equitativa.**

→ **Modificación del artículo 35 del Estatuto Tributario buscando cambiar el interés presunto al que se reconoce los préstamos entre la Sociedad y el Socio.**

Se propone modificar el artículo 35 del Estatuto Tributario Así:

- 1. Ampliar la aplicación de la norma para que aplique a préstamos en los que está involucrado un establecimiento permanente como acreedor o deudor, con la sociedad o con los accionistas de la sociedad.
- 2. Adicionalmente se cambia la tarifa del interés presunto de DTF al doble de la DTF buscando capturar la realidad económica de la que se beneficia



Hacienda

en promedio al prestar dinero las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

- **Modificación del artículo 771-5 del Estatuto Tributario modificando el porcentaje máximo de pagos en efectivo** como una medida que busca promover la bancarización.

- **Adición del artículo 657-2 del Estatuto Tributario.** La factura electrónica de venta y sus documentos equivalentes constituyen una obligación formal de mucha importancia en el ordenamiento tributario; lo anterior dado que se implementación y expedición, por parte de los sujetos coadyuvan de manera significativa en el control y cumplimiento de las principales obligaciones sustanciales como el impuesto de RENTA, IVA y el Impuesto Nacional al Consumo; en este sentido el control de esta obligación constituye uno de los principales propósitos de la DIAN; si bien esta obligación se ha masificado en su implementación por parte del sujeto obligado y en su exigencia por parte de los consumidores, resulta propia afirmar que se mantienen niveles de incumplimiento que deben ser objeto de fiscalización y control; por tanto se requiere de disposiciones como la que se propone la cual permite la implementación de un procedimiento abreviado que permitirá:
 - Mejorar el cumplimiento voluntario de esta obligación
 - Establece un procedimiento abreviado de verificación y sanción de ser caso
 - Amplia la capacidad operativa de la Administración para la verificación de esta obligación.

Estas medidas, así como otras incorporadas en el proyecto de ley, en particular aquella que busca permitir una mejor gestión de la DIAN a través de la priorización de sus actuaciones, reflejan el compromiso del Gobierno nacional con la construcción de un sistema tributario más eficiente y justo, que no solo aumente la recaudación, sino que también promueva la equidad y la confianza en la administración fiscal del país.

Balance macroeconómico de las medidas de la reforma

La implementación de las medidas contenidas en este Proyecto de Ley tendría un impacto positivo en la inversión y en el crecimiento. Por un lado, aquellas enfocadas en la reactivación económica, permitirán incentivar la inversión realizada por los actores privados. Por su parte, aquellas enfocadas en el financiamiento, darían pie a que la inversión pública se consolide como el motor de crecimiento de los próximos años. La puesta en marcha de las disposiciones aquí contenidas llevaría a que el crecimiento de 2025 sea 0,4pp mayor, mientras que el efecto promedio entre 2025 y 2030 sería de 0,2pp

adicional. De esta manera, el impacto acumulado sobre el PIB entre 2025 y 2030 sería 4,4% del PIB en 2024. Este dinamismo estaría apalancado en la inversión total de la economía, que crecería 4,0pp más en 2025 y 0,6pp en promedio entre 2025 y 2030. La materialización de estos efectos requiere que el recaudo adicional de los próximos años (respecto al escenario sin estas medidas) se dedique exclusivamente al financiamiento de mayor inversión pública. Finalmente, cabe destacar que estos resultados serían más favorables con la implementación de proyectos productivos de adaptación y mitigación al cambio climático, que sería posible gracias al componente de verde de la Regla Fiscal y que sería financiado por el mercado especializado en dichas inversiones.

Tabla 13. Efectos macroeconómicos del proyecto de Ley de Financiamiento para la Reactivación.

Efectos marginales sobre las tasas de crecimiento		
	2025	Promedio 2025-2030
PIB real (%)	0,4	0,2
Consumo privado real (%)	-0,5	0,0
Inversión total (%)	4,0	0,6
Inversión pública (%)	20,9	4,0
Inversión privada (%)	2,2	0,2

Fuente: Estimaciones DGPM-MHCP.

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

De los Honorables Congressistas,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Proyecto de Ley No. _____ de 2024

“Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. De conformidad con lo establecido en el artículo 347 de la Constitución Política, esta ley tiene por objeto dictar una serie de normas cuya implementación conjunta permita la financiación del Presupuesto General de la Nación, con énfasis en la reactivación económica y la acción climática y el desarrollo sostenible, en un marco de responsabilidad fiscal; incorporando medidas que contribuyan a establecer mejoras en el proceso de fiscalización y operatividad del Sistema Tributario.

TÍTULO I
MEDIDAS DE FINANCIACIÓN PARA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SOSTENIBLE

Artículo 2. Modifíquese el inciso primero, el inciso primero del párrafo 2, el párrafo 3, el inciso 1 del párrafo 4 y el párrafo 6 del artículo 240 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a 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, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, salvo lo dispuesto en los párrafos de este artículo, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Renta Líquida Gravable - RLG Rango en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
0	6.285	27%	RLG en UVT * 27%
>6.285	120.000	TM1	6.285 UVT * 27% + (RLG en UVT - 6.285 UVT) * TM1
>120.000	En adelante	TM2	6.285 UVT * 27% + (113.715 UVT) * TM1 + (RLG en UVT - 120.000 UVT) * TM2

La **TM1** será: **34%** para el año gravable 2025, **33%** para el año gravable 2026, **32%** para el año gravable 2027, **31%** para el año gravable 2028, y **30%** para el

año gravable 2029 y en adelante. Los puntos adicionales, a que se refieren los parágrafos de este artículo, se adicionaran a la TM1 en el año correspondiente.

La **TM2** será: **34%** para el año gravable 2025, y **33%** para el año gravable 2026 y en adelante. Los puntos adicionales, a que se refieren los parágrafos de este artículo, se adicionaran a la TM2 en el año correspondiente.

Las referencias que se realicen en el Estatuto Tributario a la tarifa del artículo 240 debe entenderse a la tarifa ponderada aplicable según la tabla incluida en este artículo.

PARÁGRAFO 2o. 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 cinco (5) puntos adicionales a la tarifa marginal del impuesto sobre la renta y complementarios durante los períodos gravables 2024, 2025, 2026, 2027.

PARÁGRAFO 3o. 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, no aplicarán la reducción gradual establecida en el inciso primero de este artículo, tendrán una tarifa en el impuesto sobre la renta de treinta y cinco por ciento (35%) y 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 (60) 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.



Hacienda

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 (60) 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 (60) 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 (60) 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, 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 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 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 que se encuentre en el percentil sesenta (60) 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.
4. El precio promedio del carbón 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.
5. El precio promedio del carbón que se encuentre en el percentil setenta y cinco (75) 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.

PARÁGRAFO 4o. Los contribuyentes cuya actividad económica principal sea la generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos deberán liquidar tres (3) puntos adicionales a la tarifa marginal del impuesto sobre la renta y complementarios durante los períodos gravables 2024, 2025 y 2026.

PARÁGRAFO 6o. El presente párrafo establece una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de que trata este artículo y el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, salvo las personas Jurídicas extranjeras sin residencia en el país, que se calculará a partir de la utilidad financiera depurada. Esta tasa mínima se denominará Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al veinte por ciento (20%) y será el resultado de dividir el Impuesto Depurado (ID) sobre la Utilidad Depurada (UD), así:

$$TTD = \frac{ID}{UD}$$

Por su parte, el Impuesto Depurado (ID) y la Utilidad Depurada (UD) se calculará así:

$$ID = INR + DTC - IRP$$

ID: Impuesto Depurado.

INR: Impuesto neto de renta.

DTC: Descuentos tributarios o créditos tributarios por aplicación de tratados para evitar la doble imposición y el establecido en el artículo 254 del Estatuto Tributario.

IRP: Impuesto sobre la renta por rentas pasivas provenientes de entidades controladas del exterior. Se calculará multiplicando la renta líquida pasiva por la tarifa general del artículo 240 del Estatuto Tributario (renta líquida pasiva x tarifa general).

$$UD = UC + DPARL - INCRNGO - VIMPP - VNGO - RE - C$$

UD: Utilidad Depurada.

UC: Utilidad o pérdida contable o financiera antes de impuestos. No incluye el otro resultado integral

DPARL: Diferencias permanentes consagradas en la ley y que aumentan la renta líquida.

INCRNGO: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, que afectan la utilidad contable o financiera.

VIMPP: Valor ingreso método de participación patrimonial del respectivo año gravable.

VNGO: Valor neto de ingresos por ganancia ocasional que afectan la utilidad contable o financiera.

RE: Rentas exentas por aplicación de tratados para evitar la doble imposición - CAN, las percibidas por el régimen de compañías holding colombianas -CHC y las rentas externas de que tratan los literales a) y b) del numeral 4 y el numeral 7 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.



Hacienda

C: Compensación de pérdidas fiscales o excesos de renta presuntiva tomados en el año gravable y que no afectaron la utilidad contable del periodo.

Cuando la Tasa de Tributación Depurada (TTD) sea inferior al veinte por ciento (20%) se deberá determinar el valor del Impuesto a Adicionar (IA) para alcanzar la tasa del veinte por ciento (20%), así:

1. Para los contribuyentes sujetos a este artículo y al artículo 240-1 del Estatuto Tributario, cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación o combinación o cualquiera otra denominación que se le dé, la diferencia positiva entre la Utilidad Depurada (UD) multiplicada por el veinte por ciento (20%) y el Impuesto Depurado (ID), será un mayor valor del impuesto sobre la renta, que deberá adicionarse al impuesto sobre la renta (IA).

$$IA = (UD * 20\%) - ID$$

2. Los contribuyentes residentes fiscales en Colombia cuyos estados financieros sean objeto de consolidación, combinación o cualquiera otra denominación que se le de, en Colombia deberán realizar el siguiente procedimiento:

- 2.1 Calcular la Tasa de Tributación Depurada del Grupo (TTDG) dividiendo la sumatoria de los Impuestos Depurados ($\sum ID$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia objeto de consolidación, combinación o cualquiera otra denominación que se le de, por la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia cuyos estados financieros son objeto de consolidación, combinación o cualquiera otra denominación que se le dé, así:

$$TTDG = \frac{\sum ID}{\sum UD}$$

- 2.2 Si el resultado es inferior al veinte por ciento (20%), se deberá calcular el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) a partir de la diferencia entre la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) multiplicada por el veinte por ciento (20%) menos la sumatoria del Impuesto Depurado ($\sum ID$) de cada contribuyente, cuyos estados financieros se consolidan, así:

$$IAG = (\sum UD * 20\%) - \sum ID$$

- 2.3 Para calcular el Impuesto a Adicionar (IA) de cada contribuyente residente fiscal en Colombia, se deberá multiplicar el Impuesto a Adicionar por el Grupo (IAG) por el porcentaje que dé como resultado la división de la Utilidad Depurada (UD) de cada contribuyente con utilidad depurada mayor a cero ($UD\beta$) sobre la sumatoria de las Utilidades Depuradas de los contribuyentes con Utilidades Depuradas mayores a cero ($\sum UD\beta$), así:



Hacienda

$$IA = IAG \times \left(\frac{UD\beta}{\sum UD\beta} \right)$$

Lo dispuesto en este párrafo no aplica para:

a) Las sociedades que se constituyeron como Zonas Económicas y Sociales Especiales -ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sobre la renta sea del cero por ciento (0%) las sociedades que aplican el incentivo tributario de las zonas más afectadas por el conflicto armado -ZOMAC las sociedades de que tratan los párrafos 5 y 7 del presente artículo, siempre y cuando no estén obligadas a presentar el informe país por país de conformidad con lo establecido en el artículo 260-5 del Estatuto Tributario.

b) Las sociedades de que trata el párrafo 1 del presente artículo.

De igual forma no aplica lo indicado en este párrafo para aquellos contribuyentes cuyos estados financieros no sean objeto de consolidación y su Utilidad Depurada (UD) sea igual o menor a cero (0) o para los contribuyentes cuyos estados financieros sean objeto de consolidación, combinación o cualquiera otra denominación que se le dé y la sumatoria de la Utilidad Depurada ($\sum UD$) sea igual o menor a cero.

c) Quienes se rijan por lo previsto en el artículo 32 de este Estatuto.

Artículo 3. Adiciónese un numeral 6 al artículo 292-3 del Estatuto Tributario, así:

6. Las sociedades nacionales y sus asimiladas y los establecimientos permanentes de entidades del exterior, únicamente en relación con el patrimonio líquido compuesto por activos fijos reales no productivos. Se entienden como activos fijos reales no productivos, aquellos bienes tangibles o corporales que no generan renta permanentemente o que no tengan relación de causalidad con su actividad productora de renta. El activo intangible o incorporeal que tenga directa o indirectamente un activo subyacente que cumpla con las características anteriores, será considerado como un activo fijo real no productivo.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 294-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 294-3. HECHO GENERADOR. El impuesto al patrimonio para los contribuyentes, distintos al numeral 6 del artículo 292-3 del Estatuto Tributario, 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.

El impuesto al patrimonio para los contribuyentes de que trata el numeral 6 el artículo 292-3 del Estatuto Tributario se genera por la posesión de patrimonio

líquido compuesto por activos fijos reales no productivos a primero (1) de enero de cada año.

Artículo 5. Modifíquese el inciso primero del artículo 295-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 295-3. BASE GRAVABLE. La base gravable del impuesto al patrimonio para los contribuyentes, distintos al numeral 6 del artículo 292-3 del Estatuto Tributario, es el valor del patrimonio bruto del sujeto pasivo poseído a primero (1) de enero de cada año menos las deudas a cargo del mismo vigentes en esa misma fecha, determinado conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, sin perjuicio de las reglas especiales señaladas en este artículo. La base gravable del impuesto al patrimonio para los contribuyentes de que trata el numeral 6 el artículo 292-3 del Estatuto Tributario es el valor patrimonial de los activos fijos reales no productivos, determinado conforme a las reglas establecidas en el Título II del Libro I de este Estatuto.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 296-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 296-3 TARIFA. El impuesto al patrimonio se determinará así:

1. Para los contribuyentes distintos al numeral 6 del artículo 292-3 del Estatuto Tributario, de acuerdo con la siguiente tabla:

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%
> 70.000	120.000	1,0%	(Base Gravable en UVT menos 70.000 UVT) x 1,0% + 150 UVT
>120.000	240.000	1,5%	(Base Gravable en UVT menos 120.000 UVT) x 1,5% + 650 UVT
>240.000	En adelante	2.0%	Base gravable en UVT menos 240.000 UVT)*2% + 2450 UVT

2. Para los contribuyentes de que trata el numeral 6 el artículo 292-3 del Estatuto Tributario la tarifa es del 1.5%.

Artículo 7. Modifíquese el artículo 313 del Estatuto Tributario que quedará así:

ARTICULO 313. PARA LAS SOCIEDADES Y ENTIDADES NACIONALES Y EXTRANJERAS QUE ENAJENEN ACTIVOS FIJOS MANTENIDOS POR MÁS DE DOS AÑOS. Fijase en veinte por ciento (20%) la tarifa sobre las ganancias ocasionales de las sociedades anónimas, de las sociedades limitadas, y de los demás entes asimilados a unas y otras, de conformidad con las normas

pertinentes. La misma tarifa se aplicará a las ganancias ocasionales de las sociedades extranjeras de cualquier naturaleza y a cualesquiera otras entidades extranjeras.

Artículo 8. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario que quedará así:

ARTICULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES POR ENAJENACIÓN DE ACTIVOS MANTENIDOS POR MÁS DE DOS AÑOS. La tarifa del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es veinte por ciento (20%).

Artículo 9. Modifíquese el artículo 316 del Estatuto Tributario que quedará así:

ARTICULO 316. PARA PERSONAS NATURALES EXTRANJERAS SIN RESIDENCIA POR LA VENTA DE ACTIVOS FIJOS MANTENIDOS POR MÁS DE DOS AÑOS. La tarifa sobre las ganancias ocasionales de fuente nacional de las personas naturales sin residencia en el país y de las sucesiones de causantes personas naturales sin residencia en el país, es veinte por ciento (20%).

Artículo 10. Modifíquese el artículo 317 del Estatuto Tributario que quedará así:

ARTÍCULO 317. PARA GANANCIAS OCASIONALES PROVENIENTES DE LOTERÍAS, RIFAS, APUESTAS Y SIMILARES. Fijase en un veinticinco por ciento (25%), la tarifa del impuesto de ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.

Artículo 11. Modifíquese el numeral 3 y el inciso primero del numeral 5 del artículo 336 del Estatuto Tributario los cuales quedarán así:

3. Al valor resultante podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones especiales imputables a esta cédula, siempre que no excedan el cuarenta (40%) del resultado del numeral anterior, que en todo caso no puede exceder de mil trescientas cuarenta (1.340) UVT anuales.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2 del artículo 387 del Estatuto Tributario, el trabajador podrá deducir, en adición al límite establecido en el inciso anterior, setenta y dos (72) UVT por dependiente hasta un máximo de 4 dependientes. El mismo dependiente, sólo puede ser tomado por un único contribuyente.

5. Las personas naturales que declaren ingresos de la cédula general a los que se refiere el artículo 335 de este Estatuto, que adquieran bienes y/o servicios, podrán solicitar como deducción en el impuesto sobre la renta, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad productora de renta del contribuyente, el cinco por ciento (5%) en el año gravable 2025, tres por ciento (3%) en el año gravable 2026 y uno por ciento (1%) en adelante del del valor de

las adquisiciones, sin que exceda doscientas cuarenta (240) UVT en el respectivo año gravable, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

Artículo 12. Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTICULO 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	28%	(Base Gravable en UVT menos 1.700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4.100	8.670	33%	(Base Gravable en UVT menos 4.100 UVT) x 33% + 788 UVT
>8.670	18.970	35%	(Base Gravable en UVT menos 8.670 UVT) x 35% + 2.296 UVT
>18.970	31.000	37%	(Base Gravable en UVT menos 18.970 UVT) x 37% + 5.901 UVT
>31.000	En adelante	41%	(Base Gravable en UVT menos 31.000 UVT) x 41% + 10.352 UVT

Artículo 13. Modifíquese 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. Es responsable del impuesto el operador del juego.

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 cuarenta (40) Unidades de Valor Tributario (UVT) y la de las mesas de juegos estará constituida por el valor correspondiente a quinientos ochenta (580) 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 veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT). En el caso de los juegos de bingo, la base gravable mensual está constituida por el valor correspondiente a seis (6) 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 veinte (20) Unidades de Valor Tributario (UVT).

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 o aquellos que establezca el Director General de la DIAN. 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 14. De manera excepcional y exclusivamente durante la vigencia fiscal 2025, la Nación podrá reconocer como deuda pública los saldos adeudados por los usuarios regulados del servicio público domiciliario de energía eléctrica en los estratos 1, 2 y 3, con las empresas distribuidoras y/o comercializadoras de energía eléctrica, como consecuencia de la aplicación de la opción tarifaria regulatoria establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) mediante la Resolución 012 de 2020 y aquellas que la han adicionado, modificado o sustituido a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Las obligaciones podrán ser pagadas con bonos u otros títulos de deuda pública. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Los saldos de opción tarifaria que sean reconocidos como deuda pública y en consecuencia pagados, no podrán ser cobrados por las empresas distribuidoras y/o comercializadoras de energía eléctrica a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3.

Para realizar el reconocimiento y pago de que trata este artículo, se deberá garantizar su consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente.

Parágrafo 1. En caso verificarse lo señalado en este artículo, el Ministerio de Minas y Energía, o quien este designe, determinará el procedimiento para la certificación de los saldos adeudados. En todo caso, el saldo de la opción tarifaria que la Nación podría reconocer como deuda pública sería como máximo el saldo de la opción tarifaria adeudado al momento de entrada en vigencia de la presente ley.



Hacienda

Parágrafo 2. La emisión de bonos u otros títulos de deuda pública de que trata el presente artículo no implicaría operación presupuestal y sólo debe presupuestarse para efectos del pago de intereses y la redención de los títulos.

Artículo 15. CRÉDITOS PARA LA MEJORA DE BIENES INMUEBLES. Tratándose de créditos para la mejora de bienes inmuebles el Fondo Nacional del Ahorro S.A. podrá otorgarlos sin que se requiera la constitución de garantía hipotecaria.

Artículo 16. Adiciónese un numeral 33 al artículo 476 del Estatuto Tributario, así:

33. Los servicios hoteleros prestados en los municipios con una población menor a doscientos mil (200.000) habitantes, que correspondan a los siguientes códigos CIIU:

CIIU	Nombre actividad económica
5511	Alojamiento en hoteles
5512	Alojamiento en apartahoteles
5513	Alojamiento en centros vacacionales
5514	Alojamiento rural
5519	Otros tipos de alojamientos para visitantes
5520	Actividades de zonas de camping y parques para vehículos recreacionales
5590	Otros tipos de alojamiento n.c.p.
7911	Actividades de las agencias de viaje
7912	Actividades de operadores turísticos
7990	Otros servicios de reserva y actividades relacionadas
8230	Organización de convenciones y eventos comerciales
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.

Artículo 17. Modifíquense los numerales 4 y 5 del artículo 477 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

4. Los vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo, de transporte público de pasajeros. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2) vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. A partir del 1 de enero de 2026 este beneficio solo será aplicable para la adquisición de vehículos que cumplan con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a tecnologías EURO VI o su equivalente, o tecnologías menos o no contaminantes, pero si existen vehículos eléctricos en esta categoría en el país, únicamente se podrá aplicar el beneficio para estos vehículos. Este beneficio estará vigente hasta 2029.

5. Los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular. Este beneficio será aplicable a las ventas hechas a pequeños transportadores propietarios de hasta de dos (2)

vehículos y para efectos de la reposición de uno o dos vehículos propios, por una única vez. A partir del 1 de enero de 2026 este beneficio solo será aplicable para la adquisición de vehículos que cumplan con los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes al aire correspondientes a tecnologías EURO VI o su equivalente, o tecnologías menos o no contaminantes, pero si existen vehículos eléctricos en esta categoría en el país, únicamente se podrá aplicar el beneficio para estos vehículos. Este beneficio estará vigente hasta 2029.

TÍTULO II

MEDIDAS DE FINANCIACIÓN PARA LA ADAPTACIÓN ANTE LA ACCIÓN CLIMÁTICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN UN MARCO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL

Artículo 18. Incentivo a las Inversiones en Proyecto de Generación de Energía a partir de Fuentes No Convencionales de Energía -FNCE. 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 por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, en su calidad de titulares del beneficio establecido en el artículo 11 de la Ley 1715 de 2014, 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:

(i) 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.

(ii) El bono tendrá como término para su redención, los mismos años de vigencia para uso del beneficio, según conste en el certificado expedido por la UPME en el que se otorgó 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.

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

(iv) 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 en los términos del artículo 11 de la Ley 1715 de 2014.

(v) 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.

(vi) 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.

(vii) 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.

(viii) 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.

Artículo 19. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1715 de 2014, modificado por el artículo 9 de la Ley 2099 de 2021, el cuál 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 20. Modifíquese los incisos 3, 4 y 5 del artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, los cuales quedarán así:

El impuesto nacional al carbono se causa en una sola etapa respecto del hecho generador que ocurra primero. Tratándose de gas, carbón y derivados de petróleo, el impuesto se causa en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de

emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el gas, carbón o el derivado de petróleo.

Tratándose de gas, carbón y derivados del petróleo, el sujeto pasivo del impuesto será quien adquiera los combustibles fósiles del productor o el importador; el productor cuando realice retiros para consumo propio; y el importador cuando realice retiros para consumo propio.

Son responsables del impuesto, tratándose de gas, carbón y derivados del petróleo, los productores y los importadores; independientemente de su calidad de sujeto pasivo, cuando se realice el hecho generador.

Artículo 21. Modifíquese el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016, 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 CO₂eq) por unidad energética (terajulios), de acuerdo con el volumen o peso del combustible. La tarifa corresponderá a 1,59 UVT por tonelada de carbono equivalente (CO₂eq). Los valores de la tarifa por unidad de combustible serán los siguientes:

Combustible fósil	Unidad	Tarifa en uvt
Carbón	Tonelada	4,048
Fuel oil	Galón	0,019
ACPM	Galón	0,016
Jet fuel	Galón	0,016
Kerosene	Galón	0,016
Gasolina	Galón	0,014
Gas licuado de petróleo	Galón	0,010
Gas natural	Metro cúbico	0,003

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 (CO₂eq) se ajustará cada primero (1) de enero con la variación de la UVT del año anterior más un (1) punto porcentual, hasta que sea equivalente a tres (3) UVT por tonelada de



Hacienda

carbono equivalente (CO₂eq). En consecuencia, los valores por unidad de combustible crecerán a la misma tasa anteriormente expuesta. 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.

PARÁGRAFO 4. Los combustibles a los que se refiere este Artículo no causarán el impuesto cuando sean exportados por el productor del combustible fósil.

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 los años 2023 y 2024: cero por ciento (0%).
2. Para el año 2025: el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la tarifa plena.
3. Para el año 2026: 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, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 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 párrafo y se les aplicará la tarifa plena del Impuesto Nacional al Carbono.

Artículo 22. Modifíquese los incisos primero, segundo y tercero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, modificado por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022, los cuales quedarán 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 2025, destinará el veintisiete (27%) 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; 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 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.

El siete por ciento (7%) 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).

El sesenta y seis por ciento (66%) restante corresponderá a recursos del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 23. Adiciónese un literal n) al parágrafo 1o, modifíquese el parágrafo transitorio 1º y adiciónese un parágrafo transitorio 4º al artículo 5o de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, así:

n) Inversiones verdes: son las inversiones contempladas en el Presupuesto General de la Nación (PGN) dirigidas a la mitigación y adaptación del cambio climático, conservación y uso sostenible de la biodiversidad y del capital natural, prevención y control de la contaminación, así como proyectos orientados a promover la transición energética justa. Para ser clasificados como inversiones verdes, los proyectos deben cumplir con los siguientes criterios: i) Alinearse con la taxonomía verde; y ii) cumplir con lo estipulado en el Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia, en lo relacionado con las categorías verdes elegibles, y sus correspondientes adiciones y/o modificaciones.



Hacienda

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1. El balance primario neto estructural del Gobierno nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023 y -0,2% del PIB en 2024, independientemente del valor de la deuda neta que se observe.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4. Con el propósito de reducir el pasivo ambiental y garantizar los recursos necesarios para financiar inversiones verdes que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, incentivar la transición energética y promover el crecimiento sostenible del país, el Balance Primario Neto Estructural de la Regla Fiscal excluirá de manera transitoria, además de los componentes definidos en el literal H del parágrafo 1 del presente artículo, las Inversiones verdes que se realicen durante cada vigencia. El valor excluido por este concepto no podrá superar el 0,3% del PIB anualmente entre el 2025 y el 2030, y el 0,15% por año del PIB entre 2031 y 2035.

Las Inversiones verdes que sean excluidas del cálculo del BPNE por este concepto deberán i) estar identificadas en las actividades y/o activos contenidos en la Taxonomía Verde de Colombia, y ii) cumplir con los requerimientos y criterios para la clasificación de gastos verdes elegibles incluidos en Marco de Referencia de Bonos Verdes, Sociales y Sostenibles Soberanos de Colombia, en lo relacionado con las categorías verdes elegibles, y sus correspondientes adiciones o modificaciones. En caso de que acreedores o inversionistas requieran el cumplimiento de condiciones o la realización de validaciones adicionales a las ya mencionadas, dichas condiciones o validaciones deberán ser acatadas en su totalidad para que la inversión pueda ser clasificada como Inversión Verde.

Artículo 24. Modifíquese el numeral 4 y adiciónese los párrafos 1º y 2º al artículo 19 de la Ley 1715 de 2014, así:

4. Podrán desarrollarse proyectos de autogeneración fotovoltaica para los estratos 1, 2 y 3, o su equivalente en la calificación socioeconómica que defina el Gobierno Nacional defina como metodología de focalización de subsidios, con cargo a los subsidios a la demanda existentes, reglamentados por la Ley 142 de 1994 o aquella que la modifique o sustituya. Dicho subsidio cubrirá el pago mensual para el consumo de electricidad de estos usuarios, hasta el consumo de subsistencia, sin que dicha financiación excluya la integración de otras fuentes, locales, territoriales o nacionales.

En caso de que con el subsidio se pague los activos de autogeneración, completado su pago, estos podrán ser transferidos a comunidades energéticas de usuarios de menores ingresos, municipios, o la Nación, que, según el caso, asumirán la titularidad de los mismos. La Nación puede encargar la Administración, Operación y Mantenimiento de los activos pagos a una empresa de servicios públicos.

El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los mecanismos contractuales, técnicos, financieros y de priorización para la implementación de proyectos de energía solar, así como los mecanismos para su ejecución, seguimiento, control, mantenimiento, reposición y/o transferencia.



Hacienda

Parágrafo 1. Con la entrada en vigencia de la modificación del numeral 4 de este artículo, cuando se establezca el pago de la tarifa con cargo a los subsidios, dicho pago incluye el pago de la infraestructura de autogeneración que cubra el consumo básico de los usuarios de menores ingresos.

Parágrafo 2. Los pagos mensuales asociados a los proyectos de autogeneración, o el valor presente neto total, deberán ser menores o iguales al pago de subsidios de energía producida en el Sistema Interconectado Nacional - SIN o en la microrred local de la Zona No Interconectada - ZNI. Esta estimación se hará con base en el número de usuarios beneficiados con los proyectos de autogeneración.

Artículo 25. Modifíquese la descripción de las partidas arancelarias 87.02, 87.03, 87.04 y 87.05 del artículo 468-1 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán, así:

87.02 Únicamente para vehículos eléctricos para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor.

87.03 Únicamente para 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 Únicamente para vehículos eléctricos para el transporte de mercancías.

87.05 Únicamente para vehículos eléctricos para usos especiales excepto los concebidos principalmente para el transporte de personas o mercancías.

TÍTULO III

MEDIDAS DE FINANCIACIÓN MEDIANTE HERRAMIENTAS PARA FORTALECER LA FISCALIZACIÓN Y OPERATIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ARTÍCULO 26. Modifíquese el artículo 383 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 383. TARIFA. La retención en la fuente aplicable a los pagos gravables efectuados por las personas naturales agentes de retención o personas jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas, originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, y los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla de retención en la fuente:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
> 0	95	0%	0



Hacienda

>95	150	19%	(Base Gravable en UVT menos 95 UVT) x 19%
>150	360	28%	(Base Gravable en UVT menos 150 UVT) x 28% + 10 UVT
>360	640	33%	(Base Gravable en UVT menos 630 UVT) x 33% + 69 UVT
>640	945	35%	(Base Gravable en UVT menos 640 UVT) x 35% + 162 UVT
>945	2.300	37%	(Base Gravable en UVT menos 945 UVT) x 37% + 268 UVT
>2.300	En adelante	41%	(Base Gravable en UVT menos 2.300 UVT) x 41% + 770 UVT

PARÁGRAFO 1. La retención en la fuente establecida en este artículo se aplicará a los pagos o abonos por rentas de trabajo que no provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, cuando no opte por tomarse costos y gastos. De tomarse costos y gastos, la retención aplicable será la prevista por pagos por honorarios, servicios y comisiones prevista en el artículo 392 del mismo estatuto.

La retención a la que se refiere este párrafo se hará por "pagos mensualizados". Para ello se tomará el monto total del valor del contrato menos los respectivos aportes obligatorios a salud y pensiones, y se dividirá por el número de meses de vigencia del mismo. Ese valor mensual corresponde a la base de retención en la fuente que debe ubicarse en la tabla. En el caso en el cual los pagos correspondientes al contrato no sean efectuados mensualmente, el pagador deberá efectuar la retención en la fuente de acuerdo con el cálculo mencionado en este párrafo, independientemente de la periodicidad pactada para los pagos del contrato; cuando realice el pago deberá retener el equivalente a la suma total de la retención mensualizada.

PARÁGRAFO 2. Las personas naturales podrán solicitar la aplicación de una tarifa de retención en la fuente superior a la determinada de conformidad con el presente artículo, para la cual deberá indicar por escrito al respectivo pagador. El incremento en la tarifa de retención en la fuente será aplicable a partir del mes siguiente a la presentación de la solicitud. El gobierno podrá reglamentar una retención diferente.

PARÁGRAFO 3. La retención en la fuente de que trata el presente artículo no será aplicable a los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales que correspondan a rentas exentas, en los términos del artículo 206 de este Estatuto.

PARÁGRAFO 4. Cuando más del 80% de los ingresos del trabajador corresponda a rentas de trabajo, y la declaración de renta le genere saldo a favor producto de las retenciones en la fuente practicadas, la DIAN le realizará la devolución automática y de oficio del saldo a favor dentro de los noventa (90) días, sobre aquellos contribuyentes que declararon oportunamente, de conformidad con el procedimiento previsto en el inciso 2 del artículo 851 del Estatuto Tributario. El término se comienza a contar a partir del día siguiente a la última fecha del

vencimiento del calendario para declarar el impuesto sobre la renta de personas naturales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La retención en la fuente de que trata el presente artículo se aplicará a partir del 1 de febrero de 2025; en el entre tanto se aplicará el sistema de retención aplicable antes de la entrada en vigencia de esta norma o si el trabajador solicita la aplicación anticipada el agente retenedor aplicará esta nueva disposición.

Artículo 27. Modifíquese el artículo 385 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 385. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA BASE DE RETENCIÓN. Para efectos de la retención en la fuente, el agente retenedor deberá aplicar el procedimiento establecido en este artículo.

Con relación a los pagos gravables diferentes de la cesantía, los intereses sobre cesantía, y la prima mínima legal de servicios del sector privado o de navidad del sector público, el "valor a retener" mensualmente es el indicado frente al intervalo de la tabla al cual correspondan la totalidad de dichos pagos que se hagan al trabajador, directa o indirectamente, durante el respectivo mes. Si tales pagos se realizan por períodos inferiores a treinta (30) días, su retención podrá calcularse así:

1. El valor total de los pagos gravables, recibidos directa o indirectamente por el trabajador en el respectivo período, se divide por el número de días a que correspondan tales pagos y su resultado se multiplica por 30.
2. Al valor resultante en el numeral anterior, se podrá restar los valores determinados en el artículo 387 del Estatuto Tributario, arrojando como resultado la base de retención en la fuente.
3. Se determina el porcentaje de retención que figure en la tabla frente al valor obtenido de acuerdo con lo previsto en el numeral anterior y dicho porcentaje se aplica a la totalidad de los pagos gravables recibidos directa o indirectamente por el trabajador en el respectivo período. La cifra resultante será el "valor a retener".

Cuando se trate de las cesantías, prima mínima legal de servicios del sector privado, o de navidad del sector público, el "valor a retener" es el que figure frente al intervalo al cual corresponda el respectivo pago o consignación al fondo de cesantías.

PARÁGRAFO. Cuando el trabajador se encuentre obligado a llevar contabilidad, se considera el pago o abono en cuenta lo que ocurra primero para efectos de la aplicación de la retención en la fuente.

Artículo 28. Adiciónense los incisos 4 y 5 y un párrafo, al artículo 107 del Estatuto Tributario, así:



Hacienda

Los contribuyentes podrán deducir los costos y gastos en el impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando, hayan efectuado, declarado y pagado, la retención en la fuente derivada de los pagos o abonos en cuenta, cuando hubiere lugar a ello, siempre que esta obligación se cumpla dentro de los plazos establecidos por el gobierno nacional; sin perjuicio de lo previsto en el artículo 580-1 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la deducción de que trata el inciso anterior, cuando los contribuyentes presenten de manera extemporánea o corrijan las declaraciones de retención en la fuente, en todo caso se deberá liquidar y pagar la sanción, los intereses de mora y así como los valores de las respectivas retenciones derivadas de los pagos o abonos en cuenta, siempre y cuando estas omisiones sean subsanadas antes de que se presente la respectiva declaración de renta.

PARÁGRAFO. Los contribuyentes que no cumplan con lo dispuesto en el inicio tercero de este artículo, respecto de la declaración y pago de la retención en la fuente derivada de los pagos o abonos en cuenta, cuando hubiere lugar a ello, dentro de los plazos establecidos por el gobierno nacional, no podrán acceder al beneficio de auditoría de que trata el artículo 689-3 del Estatuto Tributario.

Artículo 29. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 863 de 2003, así:

ARTÍCULO 37. RECOMPENSAS POR SUMINISTRO DE INFORMACIÓN SOBRE EVASIÓN, ABUSO PARA EFECTOS TRIBUTARIOS Y CONTRABANDO.

El ciudadano que suministre información sobre hechos irregulares, aportando pruebas concretas de las cuales se establezca una omisión o indebida determinación de impuestos y en consecuencia de ello, se genere un total mayor saldo a pagar en la declaración corregida o presentada, según sea el caso, tendrá derecho a una recompensa en dinero equivalente al veinte por ciento (20%) del total mayor saldo a pagar que se liquide en la respectiva declaración tributaria, siempre que la citada declaración presentada corregida, según el caso, haya sido pagada en su totalidad.

Para el reconocimiento del pago de que trata el inciso anterior, en la declaración que se corrige o se presente, según el caso, se deberá haber generado un total mayor saldo a pagar, igual o superior a cinco mil 5.000 UVT. Cuando el mayor total saldo a pagar aquí establecido se haya determinado en una Liquidación Oficial, el reconocimiento del pago se realizará una vez se haya ejecutoriado el acto administrativo y sobre el mismo se realice el pago total.

Cuando la información y pruebas de que trata el presente artículo permita establecer contrabando o contrabando de hidrocarburos, el ciudadano que suministre la información tendrá derecho a una recompensa en dinero, equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la mercancía establecida en la resolución de decomiso, siempre que el citado valor sea igual o superior a 6.000 UVT.

Parágrafo 1. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, establecerá las condiciones, requisitos, procedimientos, plazos



Hacienda



y los mecanismos técnicos y tecnológicos para la radicación, evaluación y reconocimiento del pago de la recompensa; así como el trámite requerido ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respecto de los recursos que se requieran para el reconocimiento de las recompensas, los cuales se descontarán de los valores pagados por parte de sujeto denunciado, derivados de los títulos ejecutivos, o en su defecto de los recursos asignados en forma directa para el caso del reconocimiento del pago por recompensas originados en materia de contrabando.

Parágrafo 2. Para los casos en que se establezca por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, que la información presentada corresponda a hechos inexistentes, el denunciante podrá acarrear una multa de carácter administrativo equivalente a 1000 UVT., la cual se impondrá atendiendo el procedimiento de lo dispuesto en del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 3. En ningún caso los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, podrán acceder al reconocimiento y pago por recompensas de que trata el presente artículo, tampoco podrán acceder al citado reconocimiento y pago las personas que tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quienes estén ligados por matrimonio o unión permanente, con los servidores públicos antes citados; lo previsto en el presente parágrafo aplica igualmente para los miembros de la Policía Fiscal y Aduanera y a las demás personas que tengan una relación contractual de cualquier índole con la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, cuando dentro de la citada relación sean conocedores de información relacionadas con las recompensas por suministro de información sobre evasión, abuso para efectos tributarios y contrabando.

Artículo 30. Modifíquese el artículo 35 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 35. LAS DEUDAS POR PRÉSTAMOS EN DINERO ENTRE LAS SOCIEDADES Y LOS SOCIOS GENERAN INTERESES PRESUNTIVOS. Para efectos del impuesto sobre la renta, se presume de derecho que todo préstamo en dinero, cualquiera que sea su naturaleza o denominación, que otorguen las sociedades a sus socios o accionistas o a sus establecimientos permanentes y estos a la sociedad o a establecimientos permanentes, genera un rendimiento mínimo anual y proporcional al tiempo de posesión, equivalente al doble de la DTF vigente a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al gravable.

Artículo 31. Modifíquese el inciso 1 y los párrafos 1 y 2 del artículo 771-5 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer

beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito, cualquier otro medio de pago electrónico y otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 1o. Podrán tener reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, el menor valor entre:

1. El veinte por ciento (20%) de lo pagado, que en todo caso no podrá superar veinte mil (20.000) UVT, y
2. El dieciocho por ciento (18%) de los costos y deducciones totales.

PARÁGRAFO 2o. En todo caso, los pagos individuales realizados por personas jurídicas y las personas naturales que perciban rentas no laborales o de capital de acuerdo a lo dispuesto en este Estatuto, que superen 50 UVT a un mismo beneficiario en el año gravable deberán canalizarse a través de los medios financieros o pagos electrónicos, so pena de su desconocimiento fiscal como costo, deducción, pasivo o impuesto descontable.

Artículo 32. Adiciónese un párrafo al artículo 236 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO. La administración tributaria podrá determinar la renta por comparación patrimonial tomando la diferencia entre el patrimonio líquido del último período gravable determinado por la administración y el patrimonio líquido del periodo inmediatamente anterior, donde se demuestre el incremento patrimonial no justificado.

Artículo 33. Adiciónese los párrafos 1 y 2 al artículo 671 del Estatuto Tributario, así:

PARÁGRAFO 1o. El proceso de calificación como proveedor ficticio recaerá sobre las personas jurídicas, sus socios o accionistas directos o indirectos, y sobre sus beneficiarios finales, siempre que tengan control directo o indirecto del contribuyente contra el que se inicia el proceso de calificación. Así mismo, recaerá sobre las sociedades controladas directa o indirectamente por dichos beneficiarios. Para el efecto todos deberán ser vinculados al proceso administrativo desde el principio para que ejerzan su derecho a la defensa.

PARÁGRAFO 2o. Cuando una persona sea declarada como proveedor ficticio, también lo serán las personas jurídicas que ésta constituya durante los siguientes 5 años, así como aquellas en las que figure como administrador, o aquellas en las que adquiere el control durante este mismo lapso. El tiempo de calificación previsto en este párrafo será de cinco (5) años contados desde la constitución, desde la inscripción como administrador o desde el momento en que adquiere el control según sea el caso.

También se constituirán como proveedores ficticios las sociedades en donde el socio o accionista haya sido calificado como proveedor ficticio, siempre que el socio o accionista controle directa o indirectamente la sociedad.

Artículo 34. Adiciónese el artículo 657-2 al Estatuto Tributario así:

ARTÍCULO 657-2. RECONOCIMIENTO VOLUNTARIO DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE FACTURAR. Los sujetos obligados a expedir factura y/o documento equivalente que reconozcan voluntariamente que han omitido la obligación de expedir factura de venta y/o documento equivalente en el momento de realizarse la venta del bien y/o prestación del servicio o que los citados documentos, se han expedido sin el lleno de los requisitos de los literales b), c), d), e), f), del artículo 617 del Estatuto Tributario, requisitos que se incorporan en la regulación tributaria de conformidad con lo dispuesto en la artículo 616-1 del Estatuto Tributario, podrán extinguir la falta, siempre que se liquide y pague en forma voluntaria por cada una de las operaciones en las que se incumple con lo aquí previsto, la siguiente sanción:

- a) Una sanción de 10 UVT, por cada operación no facturada o facturada sin el lleno de los requisitos indicados en este artículo, cuyo valor se a igual o inferior a 6 UVT;
- b) Una sanción de 20 UVT, por cada operación no facturada o facturada sin el lleno de los requisitos, indicados en este artículo, cuyo valor sea superior a 6 UVT e igual o inferior a 12 UVT;
- c) Una sanción de 30 UVT, por cada operación no facturada o facturada sin el lleno de los requisitos, indicados en este artículo, cuyo valor sea superior a 12 UVT.

Para los casos en que se presenten infracciones continuadas, esto es, por más de una operación en un mismo mes, la sanción aquí prevista no podrá superar el valor que resultare de multiplicar el cinco por ciento (5%) de las operaciones no facturadas o del tres por ciento (3%) de las operaciones facturadas sin el lleno de los requisitos antes indicados, según sea el caso. En todo caso el límite de esta sanción no podrá ser inferior a la sanción establecida en los literales a), b) y c) del inciso primero de este artículo.

La sanción antes indicada aplica, siempre que no se haya proferido el pliego de cargos.

Cuando la DIAN conozca del incumplimiento de la obligación aquí prevista, podrá requerir a los sujetos de forma presencial y/o virtual para que liquiden y paguen la sanción de que trata el presente artículo, sin que se requiera dar aplicación a lo establecido en el artículo 653 del E.T, en todo caso se deberá otorgar un plazo de cinco días calendario para el reconocimiento voluntario del incumplimiento, liquidación y pago de la sanción.

PARÁGRAFO 1o. el reconocimiento voluntario del incumplimiento previsto en el presente artículo se entenderá surtido con la liquidación en debida forma de la sanción, su pago y la presentación del recibo oficial previsto para tal efecto; lo anterior sin perjuicio de la declaración del ingreso u operación, junto con los impuestos que de ella se deriven.

Para el pago de la sanción no aplica facilidad o acuerdo de acuerdo de pago, ni la compensación de que tratan los artículos 814 y 815 del Estatuto Tributario, respectivamente.

PARÁGRAFO 2o. El cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1º de este artículo, extingue la responsabilidad penal por el no cobro y no recaudo del impuesto sobre las ventas IVA y del impuesto nacional al consumo, por las operaciones subsanadas; igualmente la DIAN, se abstendrá de iniciar el procedimiento para la imposición de clausura de establecimiento de que trata el artículo 657 del Estatuto Tributario.

Artículo 35. Adiciónese el artículo 45-1 al Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 45-1. INDEMNIZACIONES O COMPENSACIONES POR DAÑOS INMATERIALES. El valor de las indemnizaciones o compensaciones por concepto de daños inmateriales es un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional; siempre que exista sentencia judicial y el pago se haga directamente a la víctima o a sus herederos. Cuando los derechos litigiosos o el derecho reconocido en la sentencia sean cedidos a un tercero diferente a la víctima o a sus herederos, el valor, por la cesión, recibido por la víctima o sus herederos se considerará como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional. El valor que se pague al tercero diferente a la víctima o a sus herederos se considera como un ingreso gravado y el valor pagado por los derechos litigiosos o la sentencia se considera como el costo asociado a dicho ingreso gravado.

Artículo 36. La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN ejercerá sus funciones y facultades de administración de los impuestos y el control de las aduanas, dando especial relevancia a aquellos hechos que, por su naturaleza, cuantía o circunstancias, que requieran ser gestionados de manera prioritaria y/o afecten de manera grave el recaudo tributario o pongan en peligro el orden económico y social. En consecuencia, mediante acto administrativo motivado, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN podrá implementar una política de costo – beneficio para ejercer sus funciones y ejecutar las acciones, de tal forma que desarrolle los principios de eficiencia y economía en la función administrativa, esto se predica de todos los procesos que administra Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN.

Parágrafo. Lo establecido en este artículo aplica igualmente para las cargas de trabajo y acciones que se estén adelantando a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.



Hacienda

Artículo 37. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga a partir del 1 de enero del 2025 el artículo 386, el parágrafo 1 del artículo 387, el artículo 869-1 del Estatuto Tributario y el artículo 69 de la Ley 2294 de 2023.

A partir del 1 de enero de 2026 se deroga el Libro Octavo del Estatuto Tributario.

De los Honorables Congresistas,

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ
Ministro de Hacienda y Crédito Público



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 10 de septiembre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 300 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: Ministro de

Hacienda y crédito público

Ricardo Bonilla.

SECRETARIO GENERAL