

Ley de financiamiento:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida



Coordinador editorial

Simón Gómez Azza

Director del Centro de Pensamiento Vida

Asistentes de investigación

Lina Bulla

Johan Sebastián Bermúdez

Carlos Valdés

Comentarios y revisión

Santiago Castaño Salas

Coordinador de comunicaciones

Marco Cartolano

Diagramación

Juliana Orrego

Centro de Pensamiento Vida
Septiembre 2025
Todos los derechos reservados

Contenido

Abstract/Resumen	2
Introducción	3
1. ¿Qué busca la Ley de Financiamiento?	4
2. Recaudo fiscal esperado.....	5
3. Las claves progresivas de la Ley de Financiamiento	6
3.1 Tributación para la reconfiguración productiva	6
3.1.1 Sobretasa al sector financiero	7
3.1.2 Nuevo impuesto especial a la extracción de petróleo y carbón	8
3.2 Impuestos Ambientales.....	9
3.3 IVA: que paguen más los consumos de lujo	9
3.3.1 Ampliación de la base gravable a juegos de suerte y azar, incluidos los digitales.....	9
3.3.2 IVA a vehículos híbridos.....	10
3.3.3 IVA a servicios turísticos para no residentes.....	10
3.3.4 Ajuste en combustibles fósiles para reflejar sus costos ambientales.	11
3.3.5 Ajustes IVA y Consumo de Bebidas alcohólicas y tabaco	11
3.4 Renta de Personas Naturales, Patrimonio y Ganancia Ocasionales	12
4. Conclusión.....	14
Referencias	15
Anexo 1: ¿Una reforma tributaria o una ley de financiamiento?	18
Anexo 2: Gasto tributario ¿Por qué es un problema?	19

Abstract/Resumen

El presente informe tiene la intención de analizar el Proyecto de Ley de Financiamiento 2025, recientemente radicado en el Congreso de la República, en el marco de los retos fiscales y sociales que enfrenta el país. A partir de un diagnóstico del Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2026, se muestra cómo la elevada rigidez del gasto limita la capacidad del Gobierno para financiar transformaciones estratégicas. De allí la importancia de una reforma que asegure los recursos necesarios para cumplir con compromisos en salud, educación, reforma agraria, vivienda y transición energética, sin poner en riesgo la estabilidad macroeconómica ni el bienestar de millones de colombianos.

Más allá de cubrir un faltante de ingresos, este informe resalta que la Ley de Financiamiento 2025 se configura como un instrumento de equidad y sostenibilidad. Su diseño concentra el esfuerzo en los sectores de mayor capacidad contributiva, altos ingresos y patrimonios, entidades financieras, el sector extractivo, actividades de lujo y contaminantes, mientras protege a los hogares de ingresos medios y bajos al no gravar la canasta básica. Asimismo, se destacan los avances en tributación ambiental y la progresividad del sistema como parte de una estrategia más amplia de transición energética justa y reconfiguración productiva. En suma, el análisis que aquí se presenta busca aportar elementos técnicos y políticos para comprender por qué esta Ley no es solo un mecanismo de recaudo, sino un paso hacia un pacto fiscal duradero y progresivo.

Introducción

El 1 de septiembre de 2025, el Gobierno Nacional radicó en el Congreso el proyecto de Ley de Financiamiento¹, con el fin de garantizar los recursos necesarios para cubrir el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2026. Su aprobación es clave no solo para ejecutar el presupuesto, sino también para cumplir los compromisos del programa de gobierno en salud, educación, reforma agraria, vivienda y transición energética. A diferencia de leyes en anteriores gobiernos, esta propuesta se centra principalmente en medidas progresivas que buscan reforzar la equidad tributaria, corregir externalidades negativas y reconfigurar el sector productivo. No se trata únicamente de cubrir un faltante de ingresos, sino de avanzar hacia un sistema tributario más justo, eficiente y sostenible.

Hoy el presupuesto de Colombia tiene un gran problema: es muy rígido. De cada 100 pesos que gasta el Estado, 66 van a funcionamiento, 18 a pagar la deuda y apenas 16 pesos quedan para inversión en obras, programas sociales y proyectos estratégicos. Ahora bien, dentro del gasto de funcionamiento no todo son salarios. Al contrario: el 75 % corresponde a transferencias obligatorias para financiar salud, educación, pensiones, etc; el 18 % son gastos de personal y solo el 5 % corresponde a compra de bienes y servicios. Es decir, la mayor parte del presupuesto está definido por mandatos constitucionales y no se puede mover libremente (MHCP, 2025c). Y aun dentro de la pequeña parte destinada a inversión, más de la mitad ya está comprometida. En 2025, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2025) el 54,5 % de la inversión era inflexible, lo que significa que el Gobierno tenía muy poco margen para decidir cómo usarla, y para 2026 se anticipa un panorama similar (MHCP, 2025d).

Esto deja un espacio muy reducido para financiar nuevos proyectos para transformar el país. Sin embargo, es clave aclarar algo: la inversión pública no es un gasto innecesario, sino todo lo contrario. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2024), la inversión pública tiene un efecto multiplicador en la economía de 0,6, y a los dos años este efecto se expande a 2,4. Otros académicos como Jorge Iván Gonzalez, ex director del DNP, señalan que cada peso que invierte el Estado puede atraer hasta **cuatro pesos adicionales de inversión privada** (González, 2025). Dicho en sencillo: si el Estado

¹ Ver anexo 1 ¿Una ley de financiamiento o una reforma tributaria?

construye una carretera, no solo mejora la conectividad, también estimula que empresas inviertan alrededor, que el comercio crezca y que la gente tenga más oportunidades.

En este contexto, la Ley de Financiamiento asegura ingresos suficientes para respaldar el PGN y proteger la inversión social, la infraestructura y las prioridades de desarrollo social. Entre sus medidas destacan la reducción de beneficios regresivos en el IVA (juegos de azar en línea, híbridos, turismo, comercio digital), ajustes en la renta de personas naturales (tramos altos y ganancias ocasionales), la ampliación del impuesto al patrimonio y sobretasas al carbón, petróleo y entidades financieras. También incluye ajustes en el consumo, los combustibles fósiles y la tributación ambiental.

1. ¿Qué busca la Ley de Financiamiento?

La Ley de Financiamiento busca generar recursos adicionales por **\$26,3 billones en 2026** (1,4% del PIB), pues mientras los ingresos proyectados para 2026 ascienden a \$530,6 billones, los gastos alcanzan \$556,9 billones, lo que obliga a cubrir la diferencia mediante esta. Además asegura ingresos permanentes equivalentes al 1,5% del PIB anual desde 2027. Estos recursos se destinarán a salud, educación, reforma agraria, transición energética e infraestructura estratégica de acuerdo al MHCP (2025.b). Estos sectores ya cuentan con avances importantes que requieren continuidad y ampliación de acuerdo con el DNP (2025):

- **Educación:** gratuidad en la educación superior, que beneficia a más de 190.000 nuevos estudiantes en instituciones oficiales.
- **Reforma agraria:** más de 634.000 hectáreas provistas al Fondo de Tierras y 2 millones adicionales dispuestas para sujetos de reforma.
- **Transición energética justa:** más de 150 proyectos solares en operación o pruebas y estrategia para reducir la dependencia de combustibles fósiles.
- **Infraestructura social y servicios públicos:** inversiones en agua y saneamiento básico que han beneficiado a más de 3,6 millones de personas.
- **Salud:** fortalecimiento del financiamiento del sistema de salud como parte de los compromisos de inversión social del Gobierno.

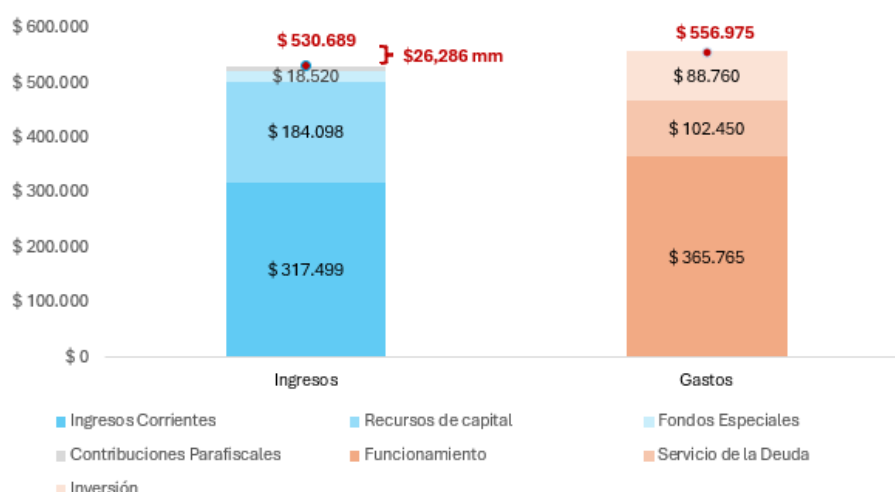
Dado que más del 80% del presupuesto de la Nación es inflexible, la presión fiscal recaería principalmente sobre la inversión social flexible, ya que el Gobierno no puede

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

incumplir rubros como el funcionamiento o el servicio de la deuda porque incurriría en un acto inconstitucional. **El impacto de un recorte de \$26,3 bn (si el Congreso no aprueba el proyecto de Ley) implicaría dejar sin presupuesto de inversión a ministerios como el de Salud y protección social (\$2,1 bn), Educación (\$8,2 bn), Agricultura (\$2,7 bn), Igualdad y equidad (\$8,9 bn) y el ministerio de vivienda (\$4,4 bn).** Ministerios que con este presupuesto invierten en importantes programas como el acceso a vivienda y agua potable, la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, el desarrollo integral de la primera infancia o el acceso a educación superior. Lo que está en juego no es solamente la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país, sino el bienestar y el desarrollo de millones de colombianos.

Gráfica 1. Composición del Presupuesto 2026 (\$ en miles de millones)



Fuente: Elaboración propia con base en el anteproyecto de presupuesto 2026.

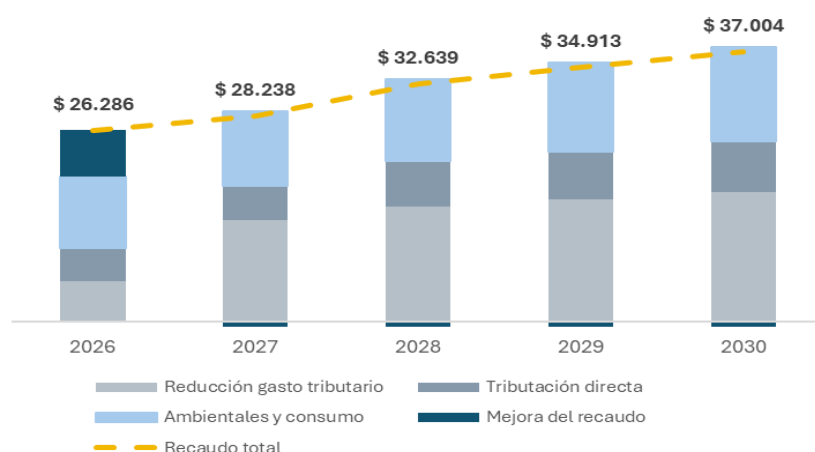
2. Recaudo fiscal esperado

En vista de las consideraciones anteriores, la presente Ley de Financiamiento busca financiar el PGN de 2026 y sus derogaciones con impacto hasta 2030, con el propósito de garantizar la estabilidad fiscal (Gráfico 3). Para ello, el Gobierno reduce beneficios tributarios principalmente en el IVA e impuesto de renta, **sin que esto implique una carga regresiva para los hogares de ingresos medios y bajos.** Por el contrario, la Ley se configura como una herramienta fiscal necesaria que favorece tanto

al Gobierno actual como al que iniciará en 2026, al asegurar un recaudo suficiente y sostenible en el tiempo.

En términos fiscales, el proyecto de Ley evita ajustes drásticos en IVA y renta que resultan socialmente costosos, mantiene la progresividad del sistema y concentra el esfuerzo en los sectores con mayor capacidad contributiva e innovación en impuestos ambientales. Además, el impacto inflacionario sería transitorio y de una sola vez, con un máximo estimado de 0,44 pp en 2026, lo que no compromete la estabilidad de precios (MHCP, 2025.b).

Gráfica 2. Efecto estimado del Proyecto de Ley de Financiamiento, \$miles de millones



Fuente: elaboración propia con datos del MHCP

3. Las claves progresivas de la Ley de Financiamiento

3.1 Tributación para la reconfiguración productiva

La teoría económica señala que ciertos impuestos pueden cumplir un papel más amplio que la simple recaudación de ingresos. Bien diseñados, permiten corregir distorsiones en el sistema productivo, desincentivar prácticas poco eficientes y orientar el capital hacia actividades de mayor valor agregado. En muchos países, este tipo de impuestos se aplican a sectores que concentran rentas elevadas o beneficios excepcionales, garantizando que una parte de esos recursos retorne a la sociedad en forma de inversión colectiva.

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

Bajo esta lógica, la Ley de Financiamiento plantea que sectores de alta rentabilidad y gran peso en la economía realicen un aporte adicional, lo que contribuye a equilibrar la carga tributaria frente a otros sectores productivos y refuerza el principio de equidad. El objetivo no es solo cerrar una brecha fiscal, sino usar la política tributaria como un instrumento para la reconfiguración productiva, asegurando que los recursos captados se destinen a financiar la inversión social, impulsar la transición energética y respaldar el desarrollo sostenible del país.

3.1.1 Sobretasa al sector financiero

El proyecto de Ley de Financiamiento propone aumentar de manera permanente la sobretasa a las instituciones financieras de 5 puntos porcentuales (pp) al 15pp, llevando la tarifa del 35 % al 50 %. Con ello se busca corregir las asimetrías frente a otros sectores económicos, donde las cargas efectivas son más altas, y asegurar un aporte más equitativo del sistema financiero a las finanzas públicas. Se estima un recaudo adicional de \$1,2 billones en 2026 y \$2,9 billones en 2030, lo que contribuye a la equidad tributaria y la consolidación fiscal.

En 2024, el sector financiero presentó tasas efectivas de tributación inferiores a las de la minería, la manufactura o la agricultura, lo cual contrasta con el principio constitucional de equidad, eficiencia y progresividad (art. 363). A esto se suma que, según la Corte Constitucional, entre 2017 y 2018 el sector concentró hasta el 61 % de las rentas exentas de personas jurídicas y, solo en 2018, recibió \$4,4 billones en beneficios (29 % del total). Estos antecedentes confirman que el sector ha gozado de ventajas tributarias desproporcionadas, respecto a sectores que conservan una mayor relevancia en la generación de empleo del país. Mientras la participación del sector en el PIB aumentó 0,85pp en la última década, su contribución al empleo sólo creció 0,42pp. De esta forma, se valida la imposición de una sobretasa como una medida compensatoria, justa y necesaria.

Así la sobretasa al sector financiero no solo fortalece la equidad tributaria y la consolidación fiscal, sino que también puede convertirse en un incentivo para la reconfiguración productiva. Al aumentar el costo relativo del financiamiento, la medida contribuye a desincentivar prácticas rentistas y a redirigir capital hacia actividades

productivas de mayor valor agregado. Como señalan Shackelford, Shaviro y Slemrod (2010), los impuestos correctivos aplicados al sistema financiero cumplen un rol similar al de los tributos ambientales tipo Pigouvianos, pues permiten internalizar externalidades negativas y orientar el capital hacia usos más eficientes y sostenibles.

De esta manera, el sistema financiero puede dejar de funcionar como un espacio de acumulación pasiva para convertirse en un aliado del crecimiento económico incluyente y sostenible. Esta visión se alinea con la propuesta de reconfiguración productiva planteada por Garay Salamanca (2020), que busca superar el sesgo rentista y la excesiva financiarización de la economía colombiana, canalizando recursos hacia sectores estratégicos capaces de impulsar el desarrollo estructural del país.

3.1.2 Nuevo impuesto especial a la extracción de petróleo y carbón

En segundo lugar, se introduce un **nuevo impuesto especial a la extracción de petróleo y carbón**, aplicable a la primera venta en el mercado interno o a las exportaciones. La tarifa inicial será del 1 % sobre el valor FOB o de la factura, pero **solo para empresas con renta líquida superior a 50.000 UVT², protegiendo así a pequeños productores**. Se proyecta un recaudo adicional de \$869 mil millones en 2026, al tiempo que se desincentiva la dependencia de actividades altamente contaminantes y se generan recursos para apoyar la reconfiguración productiva y la diversificación de las exportaciones.

Este tributo se concibe bajo la lógica de un “*windfall tax*”, es decir, un impuesto que aumenta a medida que los precios internacionales del crudo y del carbón suben. En otras palabras, cuando las empresas reciben ingresos extraordinarios producto de una bonanza externa, el país recupera parte de esas rentas a través de la tributación. No se trata de gravar la actividad productiva en condiciones normales, sino de compartir las utilidades excepcionales que no provienen de mayores esfuerzos empresariales, sino de choques de precios globales.

En la reforma tributaria de 2022, impulsada por este gobierno, se propuso un impuesto similar a las exportaciones de petróleo, carbón y oro, que se activaba cuando los precios internacionales superaban ciertos umbrales de referencia. El objetivo era que las rentas

² UVT: Unidad de Valor Tributario, para 2025 se ubica en \$49.799 pesos colombianos.

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

extraordinarias de las bonanzas contribuyeran al bienestar social y a la consolidación fiscal (MHCP, 2022). La propuesta actual retoma esa misma filosofía: asegurar que las ganancias excepcionales del sector extractivo financien inversión social y desarrollo sostenible.

3.2 Impuestos Ambientales

La Ley de Financiamiento también fortalece la tributación ambiental como parte de la estrategia de transición energética justa. En primer lugar, se ajusta el impuesto al carbono, creado en 2016 y ampliado en 2022 al carbón. Este es un *impuesto de tipo pigouviano*, diseñado para que quienes contaminan paguen por los costos sociales y ambientales que generan sus emisiones. El proyecto limita la no causación al 30 % (antes 50 %), equipara tarifas entre combustibles con el mismo factor de emisión y acelera la convergencia hacia los niveles recomendados internacionalmente USD 40–80 por tonelada de CO₂eq en 2020 y hasta USD 127 en 2024. Con estas medidas se busca corregir distorsiones previas, enviar señales de precio más claras, incentivar la reducción de emisiones y aumentar la efectividad del tributo, que hasta ahora se ha mantenido rezagado frente a la región.

3.3 IVA: que paguen más los consumos de lujo

3.3.1 Ampliación de la base gravable a juegos de suerte y azar, incluidos los digitales.

Aplicar el IVA del **19 %** a los juegos de azar en línea elimina el trato preferencial frente a los establecimientos físicos, fortaleciendo los principios de eficiencia y simplicidad del sistema tributario. La medida, inicialmente decretada el **14 de febrero de 2025** bajo la conmoción interior en el Catatumbo, fue adoptada de forma permanente en la Ley de Financiamiento. La medida ha generado el recaudo esperado y se proyecta un ingreso adicional de **\$1,6 billones en 2026**, sin impactos inflacionarios directos, pues estos juegos no hacen parte de la canasta básica. Según el MHCP (2025.b), el sector mantiene **un crecimiento nominal superior al 20 %** en 2025, lo que confirma que gravar este bien de lujo no reduce su consumo y permite que quienes tienen capacidad económica contribuyan más al financiamiento público.

3.3.2 IVA a vehículos híbridos.

Aunque reducen emisiones frente a los vehículos de combustión, los híbridos siguen contaminando; su incentivo debe entenderse como una fase de transición dentro de la Transición Energética Justa (TEJ) y no como una solución definitiva.

- **Inequidad del beneficio fiscal:** actualmente los híbridos pagan solo 5 % de IVA, un beneficio que favorece a hogares de mayores ingresos; la propuesta es eliminarlo y llevarlos a la tarifa general del 19 %, equilibrando la carga tributaria.
- **Distorsión en el mercado:** este incentivo ha impulsado ventas de híbridos muy por encima de los eléctricos (42.688 vs. 9.178 unidades en 2024), lo que retrasa la adopción de tecnologías de cero emisiones; con el ajuste, los eléctricos podrían mantener el 5 % mientras los híbridos pasarían al 19 %, corrigiendo la señal de política.

Según estimaciones de la DIAN, la aplicación de la tarifa general al 19% podría generar un incremento en el recaudo fiscal de aproximadamente \$146mm de pesos para el año 2026.

3.3.3 IVA a servicios turísticos para no residentes

La eliminación de la exención de IVA a los servicios turísticos prestados a no residentes en Colombia responde a la necesidad de reducir un gasto tributario³ que ha mostrado problemas de fiscalización y riesgos de evasión. Dado que la mayor parte de la demanda de alojamiento proviene de residentes nacionales y que el gasto en alojamiento de los visitantes extranjeros representa apenas el 15,6 % de su gasto turístico total, el impacto sobre la actividad turística sería limitado (MHCP, 2025.). Además, se mantiene el esquema de devolución de IVA a turistas al momento de salir del país, lo que preserva la competitividad frente a otros destinos de la región.

La literatura internacional respalda este enfoque para economías dependientes del turismo. Adedoyin et al. (2021) encuentran, en el caso de Maldivas, que aunque un aumento del 10 % en impuestos turísticos puede reducir la demanda en 5,4 %, la elasticidad precio de los viajes de larga distancia es baja, lo que muestra que el turismo internacional tiende a absorber incrementos moderados en la carga tributaria. En este

³ Ver Anexo 2: “Gasto tributario: ¿Por qué es un problema?”

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

sentido, gravar estos servicios en Colombia no genera desincentivos significativos a la llegada de turistas, pero sí permitiría fortalecer el principio de neutralidad del IVA y asegurar un recaudo más transparente y equitativo.

3.3.4 Ajuste en combustibles fósiles para reflejar sus costos ambientales.

Colombia mantiene precios e impuestos a la gasolina y el ACPM muy por debajo del promedio regional de acuerdo a Global Petrol Prices (25 agosto, 2025), lo que justifica un ajuste gradual y ambientalmente responsable. La Ley de Financiamiento propone aumentar el IVA al ingreso del productor fósil al 10 % en 2026, y luego a la tarifa general en 2027 (gasolina) y 2028 (ACPM), incluyendo biocombustibles y completando el esquema plurifásico. Esta medida aportará \$2,6 billones en 2026 y en promedio \$7,2 billones anuales desde 2027, corrigiendo distorsiones, desincentivando el consumo de fósiles y apoyando la transición energética.

3.3.5 Ajustes IVA y Consumo de Bebidas alcohólicas y tabaco

Tanto en tabaco como en bebidas alcohólicas, la Ley de Financiamiento 2025 incorpora un enfoque de política fiscal orientado a la salud pública mediante el aumento de los precios relativos de bienes nocivos. En el caso del tabaco, la combinación de IVA (19 %), impuesto específico de \$11.200 por cajetilla y ad valorem de 30 % aproxima la carga tributaria colombiana a estándares internacionales, donde hace décadas comenzó el proceso de internalizar mediante precios las externalidades negativas de algunos sectores. Como referente, la normativa europea establece que el impuesto mínimo aceptado equivale al 60 % del valor final de la cajetilla, mientras que en varios países, entre ellos Irlanda, Francia y Finlandia, el peso fiscal supera el 75 % del precio final (Comisión Europea, 2011, art. 8).

En el caso del alcohol, el incremento del IVA del 5 % al 19 % y el esquema mixto de gravamen por grado alcohólico y precio certificado se asemeja a la estructura definida en la Unión Europea, que armoniza la base imponible en función del volumen y la graduación alcohólica (Comisión Europea, 1992, arts. 3–10)”. La literatura respalda estos instrumentos: la Organización Mundial de la Salud (2021) los identifica como una de las medidas más costo-efectivas para reducir mortalidad y desigualdades en salud. Para Colombia, Maldonado (2016) estima una elasticidad precio de $-0,78$ en la demanda de

cigarrillos, lo que indica que, aun con una demanda relativamente inelástica, existe espacio para alcanzar objetivos de salud pública mediante la reducción del consumo y, al mismo tiempo, fortalecer el recaudo tributario.

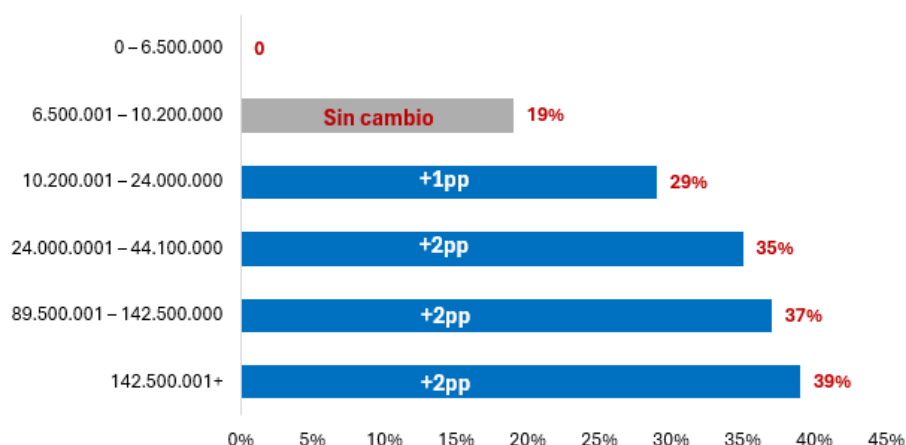
En conjunto, aunque en el corto plazo estos impuestos pueden aumentar de forma relativamente fuerte la participación del gasto en los hogares de menores ingresos, en el agregado los beneficios en salud tienden a concentrarse en estos mismos sectores, al ser los más sensibles a la variación en precios y los más expuestos a los efectos adversos del consumo. De esta manera, la medida adquiere un carácter progresivo en términos de bienestar social.

3.4 Renta de Personas Naturales, Patrimonio y Ganancia Ocasionales

El Proyecto de Ley de Financiamiento ajusta las tarifas del **impuesto de renta para personas naturales en los tramos más altos de ingreso**, con el fin de fortalecer la progresividad y reducir la brecha entre tarifas nominales y efectivas. En particular, se incrementa la tarifa marginal máxima del 39 % al 41 % para quienes declaran ingresos anuales superiores a \$1.543 millones, mientras que los rangos intermedios presentan aumentos de apenas 1–2 pp. De este modo, la medida recae exclusivamente sobre un segmento reducido de contribuyentes con gran capacidad de pago, sin afectar a los hogares de ingresos medios y bajos. Esto es especialmente relevante si consideramos que en junio de 2025 alrededor del 45 % de los trabajadores ganan menos del salario mínimo, que solo el 10 % gana exactamente el mínimo, y apenas un 4,3 % tiene ingresos superiores a cuatro salarios mínimos (DANE, GEIH, 2024).

LEY DE FINANCIAMIENTO:
Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

Gráfica 3. Impuesto de renta a personas naturales – Tramos mensuales con la Ley de Financiamiento (2025)

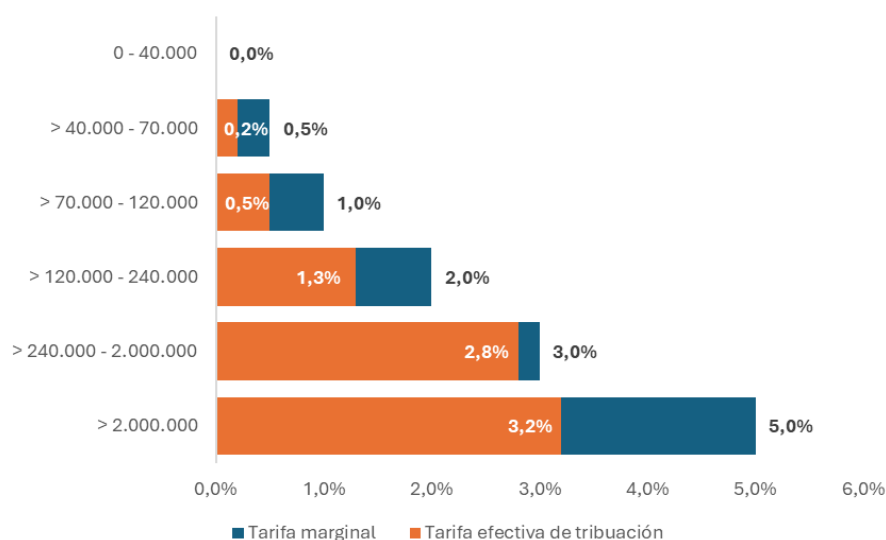


Fuente: elaboración propia con datos del MHCP

En cuanto a las **ganancias ocasionales**, la reforma eleva la tarifa aplicable a rifas, loterías y apuestas del 20 % al 30 %. La justificación es clara: el 86 % de estas rentas se concentra en los dos deciles de mayores ingresos, por lo que mantener tarifas reducidas refuerza la inequidad. Al tratarse de ingresos extraordinarios y no recurrentes, una mayor tributación no compromete el mínimo vital de los contribuyentes, pero sí refuerza la progresividad del sistema y asegura un recaudo adicional de \$215 mil millones en 2026.

Finalmente, se amplía la base gravable del **impuesto al patrimonio**, reduciendo el umbral de entrada de 72.000 a 40.000 UVT. Con ello, se incorporan más de 105 mil contribuyentes (1,7 % del total), con tarifas marginales progresivas que oscilan entre 0,5 % y 5 %, según el nivel de patrimonio. Esta medida busca gravar de manera más efectiva a los hogares con mayor acumulación de riqueza, en un contexto en el que Colombia sigue presentando altos niveles de desigualdad patrimonial. Con ello, la Ley no solo asegura recursos adicionales, sino que refuerza el principio de equidad vertical en el sistema tributario.

Gráfica 4. Umbrales en UVT y tarifas del impuesto al patrimonio, año gravable 2026



Fuente: elaboración propia con datos del MHCP

4. Conclusión

La Ley de Financiamiento de 2025 es un instrumento clave para enfrentar el déficit fiscal proyectado para 2026 y fortalecer la sostenibilidad macroeconómica. Ante la rigidez estructural del Presupuesto General de la Nación, la Ley de financiamiento no sólo es una garantía del cumplimiento de las necesidades del Estado, sino un compromiso con la inversión social indispensable para la transformación de la economía colombiana.

Un aspecto fundamental es que la Ley **no recae sobre la canasta básica ni sobre los hogares más vulnerables**, protegiendo el consumo esencial de la mayoría de familias colombianas. El esfuerzo se concentra en los sectores de mayor capacidad económica, en actividades de lujo y en aquellas con impacto ambiental, lo que refuerza la progresividad del sistema tributario.

Así, las medidas orientadas a reducir los elevados gastos tributarios, mejorar la recaudación, ampliar la progresividad en el impuesto de renta y de patrimonio, y ajustar impuestos ambientales, buscan no solo garantizar los ingresos del Estado, sino también avanzar hacia un sistema tributario más justo, eficiente y alineado con la transición energética y equidad social. De esta manera, la Ley no se limita a cubrir coyunturalmente

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

un faltante de ingresos, sino que constituye un paso hacia la construcción de un Pacto Fiscal duradero con el propósito de impulsar el desarrollo económico y social de Colombia en el mediano plazo.

Referencias

Adedoyin, F. F., Nathaniel, S. P., & Adeleye, N. (2021). The effect of tourism taxation on international arrivals to a small tourism-dependent economy. *Current Issues in Tourism*, 24(22), 3134–3149.

Córdoba Sánchez, K. A. (2023). *Exenciones tributarias en Colombia: Un análisis del periodo 2012–2022* [Trabajo de grado, Universidad del Rosario]. Repositorio Institucional Universidad del Rosario.

Comisión Europea. (1992). Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages (arts. 3–10). *Official Journal of the European Communities*, L316/21. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0083>

Comisión Europea. (2011). Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco (art. 8). *Official Journal of the European Union*, L176/24. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0064>

DANE. (2024). *Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH. Distribución de ingresos laborales*. Bogotá: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2025). *Informe socioeconómico: Tres años de avances hacia una nueva economía*. Bogotá D.C., Colombia: Presidencia de la República.

Garay Salamanca, L. J. (2020). *Colombia: Transformaciones estructurales y reconfiguración productiva*. Contraloría General de la República.

González, J. (2025). *Una política económica errática*. Debate: Del sueño a la realidad.

- Llempén, Z., Ardanaz, M., Valencia, O., & Puig, J. (2024). ¿Cuánto impacta la eficiencia de la inversión pública en el crecimiento económico?: evidencia de países de América Latina y el Caribe. <https://doi.org/10.18235/0013089>
- Maldonado, L. (2016). Elasticidad precio de la demanda agregada de cigarrillos en Colombia. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 40(4), 229–236. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/31304/v40n4a07_229-36.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Exposición de motivos: Proyecto de Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025.a, 1 de septiembre). *Proyecto de Ley de Financiamiento 2025 – Publicación para discusión*. Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025.b, 1 de septiembre). *Exposición de motivos – Ley de Financiamiento 2025*. Bogotá D.C., Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025.c). *Sustentación Presupuesto General de la Nación 2026*. Bogotá D.C., Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025.d). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025*.
- Morales, F. (2025). *El país deja de recibir \$130 billones por beneficios tributarios: exdirector de la DIAN*. *Revista Pesquisa Javeriana*. Recuperado de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Organización Mundial de la Salud. (2021). Tobacco: Fact sheet. Ginebra: OMS. Disponible en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>
- Parra Wolf, J. D., Rey Herrera, K. D., & Pedraza Baquero, C. N. (2023). *Principio constitucional de equidad tributaria en la sobretasa del impuesto de renta que deben pagar únicamente las entidades financieras*. Universidad Cooperativa de Colombia

LEY DE FINANCIAMIENTO:

Hacia un pacto fiscal para hacer de Colombia una Potencia Mundial de la Vida

Shackelford, D. A., Shaviro, D. N., & Slemrod, J. (2010). *Taxation and the financial sector*. New York University Law and Economics Working Papers, Paper 208.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1601330>

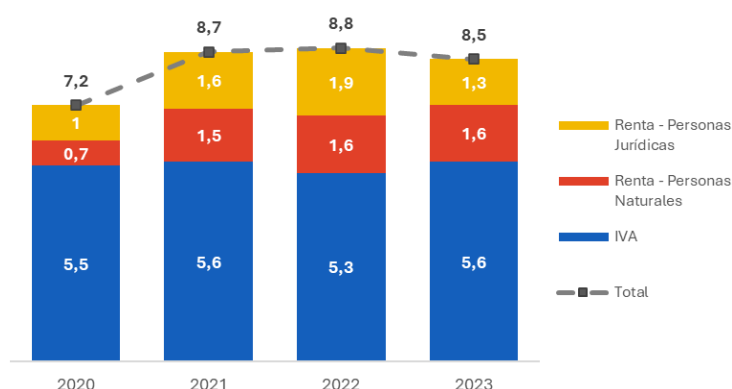
Anexo 1: ¿Una reforma tributaria o una ley de financiamiento?

La Ley de Financiamiento presentada no debe confundirse con una reforma tributaria, pues son instrumentos diferentes. Según la Constitución Política, en su artículo 373 y el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 54 esta debe entenderse como un instrumento para garantizar que el PGN cuente con ingresos suficientes para financiar los gastos aprobados, cuando los ingresos legalmente autorizados resultan insuficientes. A diferencia de una reforma tributaria, que implica cambios estructurales en el sistema fiscal, la Ley de Financiamiento tiene un carácter puntual y transitorio: acompaña al presupuesto anual para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos de una vigencia específica.

Anexo 2: Gasto tributario ¿Por qué es un problema?

El gasto tributario son los ingresos que deja de recibir el Gobierno por cuenta de exenciones, créditos, tasas preferenciales, subsidios o aplazamiento de impuestos, y es uno de los puntos clave que la Ley de Financiamiento busca corregir. Según Jairo Villabona, exdirector de la DIAN, el país otorga alrededor de 294 beneficios tributarios que suman aproximadamente **\$130 billones de pesos (Morales, 2025)**. Según el MHCP, en 2023 el gasto tributario representó un costo fiscal del 8,5% del PIB, lo que equivale a 2,5 veces el presupuesto destinado a la salud y protección social; 2,3 veces el presupuesto de educación o 25,4 veces el presupuesto del sector agrario colombiano. **El IVA representa el mayor gasto tributario que realiza el país**, con un costo de 5,6% del PIB en 2023, seguido por el impuesto a la renta de personas naturales con el 1,6% del PIB y el impuesto a la renta de personas jurídicas con el 1,3% del PIB.

Gráfica 2. Costo fiscal del gasto tributario como % del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la exposición de motivos del MHCP.

La hipótesis anterior, es respaldada por estudios académicos, puesto que según Córdoba (2023), las exenciones tributarias en Colombia se han convertido en un asunto más político que económico, pues cada gobierno las ajusta de acuerdo con sus prioridades, sin responder a un verdadero análisis de costo-beneficio. Esto ha generado que buena parte de los beneficios se concentren en grupos privilegiados, altos ingresos, grandes empresas y sectores como el financiero, y no en la población en general. El resultado es que, además

de implicar un costo fiscal cercano al 8,5 % del PIB, las exenciones erosionan la progresividad del sistema, reducen la confianza ciudadana y obligan al Estado a financiar el hueco con más deuda o nuevas cargas impositivas.