

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2024 CÁMARA, NÚMERO 245 DE 2024 SENADO**

*por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., diciembre 02 de 2024</p> <p>Honorable Representante <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE</b> Presidenta Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p>Honorable Senador <b>JUAN PABLO GALLO MAYA</b> Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Honorable Senadora <b>ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA</b> Presidenta Comisión Cuarta Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Honorable Representante <b>JOSÉ ELIECER SALAZAR LÓPEZ</b> Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente Cámara de Representantes</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetuoso saludo,</p> <p>Teniendo en cuenta la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, a continuación, rendimos el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones" en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antecedentes</li> <li>2. Competencia</li> <li>3. Objeto del Proyecto</li> <li>4. Exposición de motivos</li> <li>5. Consideraciones finales</li> <li>6. Proposición</li> </ol>	<p><b>1. Antecedentes</b></p> <p>El 10 de septiembre de 2024, el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público radicó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Para el estudio de este proyecto, las mesas directivas de las Comisiones Constitucionales Terceras y Cuartas de Senado y Cámara designaron los siguientes senadores y representantes como ponentes:</p> <p><b>COMISIÓN TERCERA SENADO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.S. MIGUEL URIBE TURBAY</td> <td>H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN</td> </tr> <tr> <td>H.S. EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA</td> <td>H.S. JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO</td> </tr> <tr> <td>H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA</td> <td>H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO</td> </tr> <tr> <td>H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS</td> <td>H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.R. DANIEL RESTREPO CARMONA</td> <td>H.R. CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE</td> </tr> <tr> <td>H.R. ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA</td> <td>H.R. MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA</td> </tr> <tr> <td>H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO DELGADO</td> <td>H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ</td> </tr> <tr> <td>H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA</td> <td>H.R. WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>COMISIÓN CUARTA SENADO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.S. JUAN FELIPE LEMOS URIBE</td> <td>H.S. PAULINO RIASCOS RIASCOS</td> </tr> <tr> <td>H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ</td> <td>H.S. JUAN SAMY MERHEG MARUN</td> </tr> <tr> <td>H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO</td> <td>H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ</td> </tr> <tr> <td>H.S. RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO</td> <td>H.S. AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL</td> </tr> <tr> <td>H.S. DIELA LILIANA SOLARTE BENAVIDEZ</td> <td>H.S. JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO</td> </tr> <tr> <td>H.S. CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA</td> <td>H.S. CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>COMISIÓN CUARTA CÁMARA</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> <th style="background-color: #0056b3; color: white;">PONENTES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT</td> <td>H.R. HERNANDO GUIDA PONCE</td> </tr> </tbody> </table>	PONENTES	PONENTES	H.S. MIGUEL URIBE TURBAY	H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN	H.S. EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA	H.S. JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO	H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA	H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO	H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA	PONENTES	PONENTES	H.R. DANIEL RESTREPO CARMONA	H.R. CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE	H.R. ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA	H.R. MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA	H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO DELGADO	H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ	H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA	H.R. WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ	PONENTES	PONENTES	H.S. JUAN FELIPE LEMOS URIBE	H.S. PAULINO RIASCOS RIASCOS	H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ	H.S. JUAN SAMY MERHEG MARUN	H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO	H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ	H.S. RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO	H.S. AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL	H.S. DIELA LILIANA SOLARTE BENAVIDEZ	H.S. JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO	H.S. CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA	H.S. CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO	PONENTES	PONENTES	H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT	H.R. HERNANDO GUIDA PONCE
PONENTES	PONENTES																																						
H.S. MIGUEL URIBE TURBAY	H.S. MAURICIO GÓMEZ AMÍN																																						
H.S. EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA	H.S. JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO																																						
H.S. ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA	H.S. JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO																																						
H.S. JUAN CARLOS GARCÉS ROJAS	H.S. JUAN PABLO GALLO MAYA																																						
PONENTES	PONENTES																																						
H.R. DANIEL RESTREPO CARMONA	H.R. CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE																																						
H.R. ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA	H.R. MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA																																						
H.R. WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO DELGADO	H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ																																						
H.R. SARAY ELENA ROBAYO BECHARA	H.R. WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ																																						
PONENTES	PONENTES																																						
H.S. JUAN FELIPE LEMOS URIBE	H.S. PAULINO RIASCOS RIASCOS																																						
H.S. CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ	H.S. JUAN SAMY MERHEG MARUN																																						
H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO	H.S. LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ																																						
H.S. RICHARD HUMBERTO FUELANTALA DELGADO	H.S. AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL																																						
H.S. DIELA LILIANA SOLARTE BENAVIDEZ	H.S. JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO																																						
H.S. CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA	H.S. CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO																																						
PONENTES	PONENTES																																						
H.R. JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT	H.R. HERNANDO GUIDA PONCE																																						

H.R. JUAN LORETO GÓMEZ SOTO	H.R. ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
H.R. JOSÉ ELIÉCER SALAZAR LÓPEZ	H.R. ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ LASSO
H.R. OLGA LUCIA VELÁSQUEZ NIETO	H.R. JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
H.R. CÉSAR CRISTIAN GÓMEZ CASTRO	H.R. JOSÉ ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ

En aras de socializar el impacto de esta iniciativa legislativa, se aprobó en la Comisión III Constitucional de Senado la proposición #12 de 2024, la cual solicita que se lleven a cabo sesiones descentralizadas en la ciudad de Cali, Pereira, Bogotá, Barranquilla y Medellín.

**2. Competencia**

El Proyecto de Ley se encuentra bajo los lineamientos de los artículos 150, 154, 157 y 158 de la Constitución Política de Colombia, relacionados con la competencia del Congreso de la República, el origen de las leyes, la publicación oficial y la unidad de materia.

**3. Objetivo y justificación del proyecto**

El Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que, mediante una Ley de Financiamiento, busca recaudar \$11,8 billones, constituyéndose en una fuente de ingresos para el Presupuesto General de la Nación 2025. El Gobierno afirma que el recaudo de esta se utilizará para "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."

**4. Exposición de motivos**

**4.1. Inconveniencia de la Ley de Financiamiento**

El Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley que, mediante una Ley de Financiamiento, busca recaudar \$11,8 billones, constituyéndose en una fuente de ingresos para el Presupuesto General de la Nación 2025. El Gobierno afirma que el recaudo de esta se utilizará para "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."

Con este precepto se da por sentado la inminente necesidad de aprobar una Ley de Financiamiento, pero no se examina en la exposición de motivos la situación macroeconómica del país en el contexto nacional, la situación de la inversión y el consumo, el desempeño sectorial en la actividad económica y el panorama de las finanzas públicas en términos de ingresos y gastos. Por ello, antes de llevar a cabo un análisis detallado del contenido del proyecto, es esencial responder de manera objetiva las siguientes preguntas: ¿Es conveniente una Ley de Financiamiento en el contexto económico actual? ¿Cuál sería el

impacto de la Ley de Financiamiento sobre la inversión, el ahorro, el consumo y el poder adquisitivo de los hogares? ¿Cuál es el efecto de la Ley de Financiamiento sobre la redistribución del ingreso en el país? ¿Cuál será su efecto sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y la pobreza? ¿Cuáles son sus riesgos en materia de percepción de riesgo y clima de inversión?

Como se evidenciará en los argumentos desarrollados a continuación, la respuesta a ambos interrogantes concluye que lo más adecuado para el país es no aprobar la Ley de Financiamiento. En particular, su aprobación tendría un impacto negativo en la inversión y el ahorro, incluyendo lo destinado a la compra de vivienda y a la adquisición de activos financieros. Su aprobación afectará de manera significativa el crecimiento económico, la creación de empleo en el país y la reducción de la pobreza. Igualmente, más de un 70% del recaudo de la nueva reforma tocará el bolsillo de los hogares de menores ingresos y la clase media. Es por esto que, se propone archivar el Proyecto de Ley.

**Recuperación económica post-pandemia**

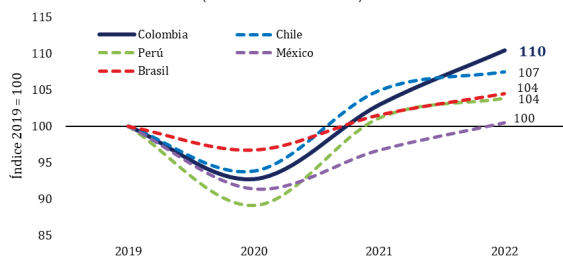
Tras el año 2020, la actividad económica de Colombia registró tasas de crecimiento del 10,8% en 2021 y 7,3% en 2022. Estos resultados superaron el crecimiento promedio de 3,7% durante el periodo 2010-2019 y el PIB potencial del 3,5%. Este desempeño positivo se dio en un contexto de fortaleza de la demanda agregada, impulsada por: 1) la eliminación de las restricciones debido al exitoso proceso de vacunación en el país, 2) la política expansiva en los ámbitos monetario (bajas tasas de interés) y fiscal (transferencias para estimular el consumo y el empleo), 3) el notable comportamiento del consumo privado (con un crecimiento promedio de 13,2% entre 2021 y 2022), 4) el repunte de la inversión (con una expansión promedio de 14,6% en 2021-2022), y 5) la mejora continua en los resultados del mercado laboral (la tasa de desempleo fue del 13,9% en diciembre de 2020 y del 10,3% en diciembre de 2022).

Este contexto propició la reactivación de la economía local. La confianza tanto del consumidor como de los empresarios mejoró considerablemente, y las remesas alcanzaron niveles récord en comparación con la década de 2010-2019. Por otro lado, las carteras comerciales, de consumo, microcrédito e hipotecarias crecieron a tasas de dos dígitos debido a la alta demanda, mientras que el gasto de las familias aumentó por encima de su promedio histórico. Además, la política contracíclica del Gobierno fue efectiva para evitar un mayor deterioro de la pobreza y una caída más pronunciada de los ingresos reales de los hogares y las empresas. Sin duda, la tasa de interés real negativa del Banco de la República fue un estímulo clave para impulsar tanto el consumo como la inversión.

Las actividades económicas vinculadas con el comercio, la industria, la vivienda, las comunicaciones y el entretenimiento crecieron a tasas de dos dígitos. El panorama económico fue tan favorable que Ecopetrol alcanzó su récord histórico de utilidades en 2022, con \$33,4 billones, y los ingresos tributarios del Gobierno superaron significativamente la meta establecida.

Como resultado de lo anterior, Colombia fue el país con el mayor rebote económico post-pandemia entre las principales economías de América Latina. En el siguiente gráfico se observa que el PIB de Colombia en 2022 fue un 10% superior al de 2019, mientras que el promedio de la región creció solo un 4%.

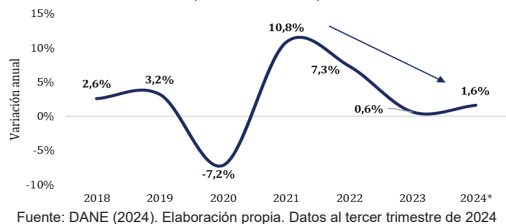
**Gráfico. Crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe**  
(Índice base 100 = 2019)



**Estancamiento económico 2023-2024**

En 2023, la economía colombiana experimentó un estancamiento, con un crecimiento de la actividad productiva del 0,6% (Gráfico – Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia), el más bajo del siglo XXI, excluyendo el impacto de la pandemia. Este desempeño se produjo en un contexto de contracción de la demanda interna del 4,0%, acompañado de un leve incremento del consumo de los hogares del 0,8% y una caída histórica de la inversión del 25,9%. Mientras tanto, el gasto del Gobierno creció un 1,6% y las exportaciones aumentaron un 3,4%, aunque las importaciones disminuyeron a dos dígitos (-15,0%), lo que refleja la desaceleración del consumo interno. En 2024, los primeros tres trimestres mostraron un crecimiento económico del 1,6%, una expansión significativamente inferior a la observada en 2021-2022 y en los años previos a la pandemia.

**Gráfico. Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia – Precios constantes**  
(Variación anual, %)



En particular, el componente de inversión es una de las mayores preocupaciones dentro del PIB, ya que representa la base para el crecimiento económico actual y futuro. La inseguridad física y jurídica, la alta carga tributaria y las elevadas tasas de interés han sido factores que han jugado partido en la significativa caída de la inversión en el país. Mientras que la participación de la inversión en el PIB fue del 26% en 2014, en el tercer trimestre de 2024 alcanzó solo el 16%. Si antes de la pandemia la inversión generaba 100 pesos, en cifras al tercer trimestre de 2024 produce apenas 85 pesos (Gráfico. PIB de inversión).

**Gráfico. PIB de inversión – Índice dic-2019 = 100**  
(Porcentaje, %)



La disminución en la inversión está vinculada al rezago en el sector de infraestructura, que, de generar 100 pesos antes de 2020, actualmente produce solo 72 pesos. Además, la inversión en maquinaria y equipo ha mostrado una caída promedio del 11% en los últimos siete trimestres. De manera similar, la inversión en vivienda ha disminuido un 4% en promedio

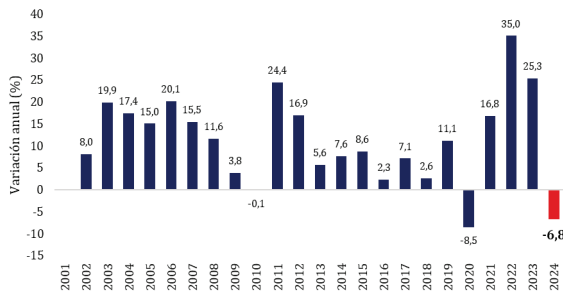
durante los últimos seis trimestres. Estos tres sectores constituyen el 93% de la inversión total en el país.

En este contexto, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (2024), la tasa de inversión actual es compatible con un crecimiento potencial del 2,5%, en contraste con el 3,5% registrado antes de la pandemia, lo que representa una reducción de 1 punto porcentual en la tasa de expansión económica anual. Esto sugiere que la economía colombiana podría enfrentar un crecimiento mucho más bajo en los próximos años en comparación con el período previo a la pandemia, lo que tendrá efectos negativos sobre la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

**Impacto de la Reforma Tributaria 2022**

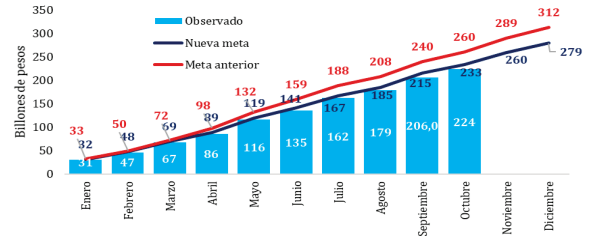
En los primeros nueve meses de 2024, el recaudo tributario registró una disminución del 8,2% en comparación con el mismo período de 2023, marcando la mayor caída anual en lo que va del siglo XXI, salvo durante la pandemia (Gráfico – Recaudo tributario). Los ingresos del Gobierno ascendieron a \$223,8 billones, es decir, \$16,2 billones menos que en 2023. Asimismo, el recaudo obtenido fue \$9 billones inferior a la meta de \$233 billones y \$37 billones por debajo de la proyección inicial.

**Gráfico. Recaudo tributario (enero-octubre)**  
(Variación anual, %)



Fuente: DIAN (2024). Elaboración propia.

**Recaudo tributario (observado y meta)**  
(Billones de pesos)



Fuente: CARF (2024). Elaboración propia.

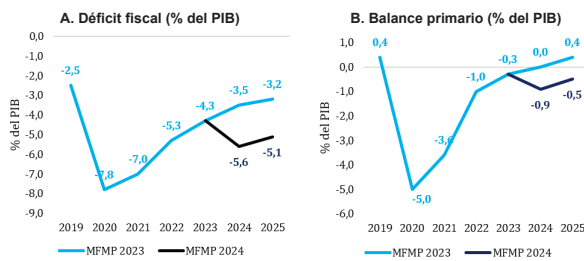
La reducción en el recaudo fiscal se explica por una disminución del 17% en el impuesto de renta durante los primeros meses de 2024, equivalente a 21 billones de pesos. Esta caída refleja claramente el impacto negativo del incremento en la carga tributaria introducida con la reforma de 2022, la cual, en lugar de fomentar el fortalecimiento del tejido empresarial, terminó por debilitarlo, produciendo un efecto contrario al esperado por el Gobierno.

De acuerdo con la Curva de Laffer, un marco teórico construido por Arthur Laffer, a medida que las tasas impositivas aumentan desde un nivel bajo, la recaudación fiscal también aumenta, ya que el gobierno obtiene más ingresos por cada unidad de renta o actividad económica gravada. Sin embargo, al sobrepasar cierto punto crítico, aumentos adicionales en la tasa impositiva generan una disminución en el recaudo. Eso fue lo que se hizo efectivo posterior a la reforma tributaria de 2022.

**Estado de las finanzas públicas**

Las proyecciones fiscales presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público han mostrado un deterioro progresivo en cuanto al déficit fiscal y el balance primario. Según lo ilustrado en el Gráfico – Proyecciones del balance fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2023 proyectaba un déficit fiscal del 3,5% para 2024 y un balance primario en equilibrio (0%). No obstante, en el MFMP de 2024, las estimaciones reflejan un panorama más desfavorable: el déficit fiscal se incrementa hasta alcanzar el límite establecido por la regla fiscal (5,6%), mientras que el balance primario entra en cifras negativas (-0,9%).

**Gráfico. Proyecciones del balance fiscal**

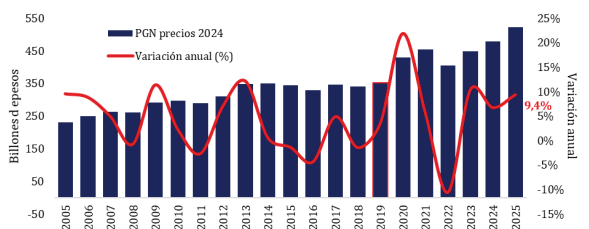


Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023 y 2024. Elaboración propia.

La situación descrita ha obligado al Gobierno, hasta el 22 de noviembre de 2024, a recortar 25 billones de pesos en gasto primario debido a una marcada disminución de los ingresos. Las estimaciones de ingresos incluidas en el Presupuesto General de la Nación para 2024 resultaron ser excesivamente optimistas. De hecho, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF, 2024) advirtió que para el 2024 se debe realizar un recorte de 56,2 billones de pesos para poder cumplir con la regla fiscal. Eso quiere decir que al Gobierno aún le faltaría por recortar 31 billones de pesos. Según sus estimaciones, durante noviembre y diciembre de 2024, el gobierno estará limitado a un gasto promedio mensual de \$15,9 billones, en contraste con el promedio mensual de aproximadamente \$26,5 billones registrado entre enero y octubre.

Paralelamente, el Presupuesto General de la Nación de 2024 se destaca como el más alto en la historia de Colombia desde que se cuenta con registros (Gráfico – Presupuesto General de la Nación). Incluso tras el recorte realizado por el Gobierno, el presupuesto de 2024 supera en términos reales al de 2023 en un 4,9%, mientras que este último había sido un 10,4% mayor al de 2022. Además, el Presupuesto General de la Nación de 2025, aún no decretado, presenta un incremento de 45 billones de pesos respecto a 2024, lo que representa un crecimiento del 9,4% con respecto al Presupuesto de 2024. El nuevo Presupuesto General de la Nación más alto de toda la historia. En conjunto, desde el inicio de la actual administración, el tamaño del Estado ha crecido significativamente, aumentando en términos reales un 17%, equivalente a 75 billones de pesos.

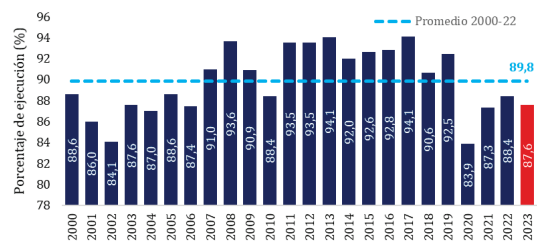
**Gráfico. Presupuesto General de la Nación (PGN) en términos reales**  
(Billones de pesos y variación anual % eje derecho)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

En el contexto del estancamiento económico que afecta al país, el Congreso de la República destinó en 2023 y 2024 presupuestos de inversión sin precedentes, con el objetivo de fomentar la recuperación económica. No obstante, la administración de estos recursos por parte del Gobierno ha sido deficiente. Al analizar la ejecución presupuestal histórica, se observa que 2023 registró el nivel más bajo desde 2007, exceptuando los años de pandemia (2020 y 2021), con un cumplimiento del 87,6%.

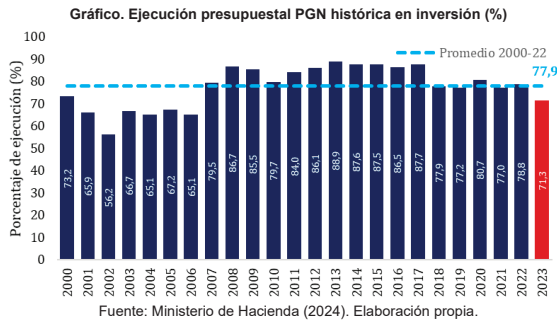
**Gráfico. Ejecución presupuestal PGN histórica (%)**



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024). Elaboración propia.

La baja ejecución de los recursos estuvo marcada principalmente por la subutilización de los fondos asignados a inversión, que son fundamentales para estimular la economía del país. Según el Gráfico – Ejecución Presupuestal PGN histórica en inversión, en 2023, esta

ejecución alcanzó el 71,3%, un nivel significativamente inferior al promedio histórico del 78% registrado entre 2000 y 2022, y el más bajo desde 2006.

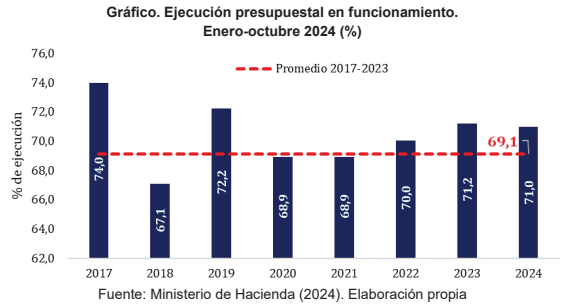


Entre enero y octubre de 2024, la ejecución presupuestal en el rubro de inversión alcanzó apenas el 39,2%, un nivel considerablemente inferior al promedio de los últimos siete años. La limitada ejecución por parte del Gobierno es uno de los principales factores que explican el débil desempeño del componente de inversión en el PIB durante el periodo.



Sin embargo, la ejecución del componente de funcionamiento ha mostrado resultados destacables. Según lo presentado en el Gráfico – Ejecución Presupuestal PGN en

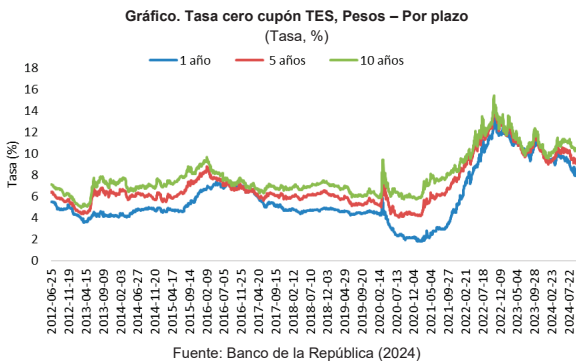
funcionamiento, este componente ha superado su promedio histórico durante el periodo de enero a octubre en los últimos ocho años. No obstante, los datos hasta octubre revelan que la tendencia registrada en 2023 persiste, lo que refleja un uso ineficiente de los recursos. En resumen, el gobierno destina una gran cantidad de recursos, pero los administra de manera inadecuada.



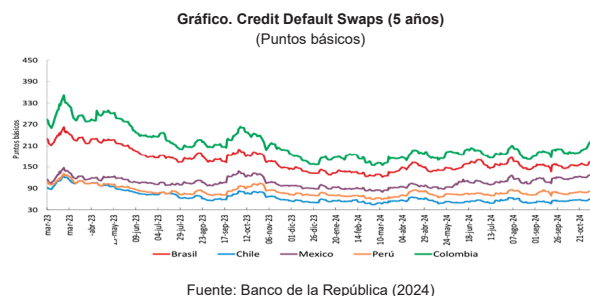
En este contexto, resulta crucial ajustar los niveles de gasto público y garantizar una gestión más eficiente de los recursos, en contraste con las tendencias observadas hasta ahora. Por ejemplo, es necesario que el Gobierno priorice la reducción de gastos burocráticos, los cuales han mostrado un incremento desproporcionado. Un caso representativo es el del Ministerio de la Igualdad, que cuenta con un presupuesto asignado de \$1,8 billones en 2024, pero cuya ejecución en inversión fue del 0% hasta octubre. Asimismo, la apertura de las 10 nuevas embajadas propuestas por el presidente Petro tendría un costo anual aproximado de \$51,4 mil millones.

**Incertidumbre fiscal**

El incremento en la tasa de interés de la deuda gubernamental, junto con una disminución en el crecimiento potencial de la economía colombiana, podría generar un "círculo vicioso" que resulte en una trayectoria ascendente de la deuda como porcentaje del PIB. Esto se evidencia en el Gráfico. Tasa cero cupón – por plazo, donde las tasas de interés asociadas a la deuda del gobierno, según la curva de rendimientos de TES a tasa fija para diversos plazos, superan el 8%.



Aunque las tasas han disminuido desde su pico a finales de 2022, siguen estando en niveles elevados. Este comportamiento responde tanto a la tasa de política monetaria como al incremento en la prima de riesgo país de Colombia, que ha encarecido el costo de financiamiento. Actualmente, la prima de riesgo país es significativamente mayor que en 2019, reflejando la pérdida del grado de inversión y el deterioro de la situación fiscal, exacerbado por la incertidumbre regulatoria y política. Los Credit Default Swaps (CDS) a 5 años de Colombia superan los de países comparables en América Latina, incluso a los de Brasil, cuya calificación soberana es inferior a la de Colombia (Gráfico. Credit Default Swaps).



La combinación de tasas de interés elevadas con un crecimiento del PIB por debajo de su potencial podría llevar a que la trayectoria de la deuda como porcentaje del PIB se torne insostenible a mediano plazo. De no implementarse un ajuste significativo en el gasto público, es probable que en los próximos meses las principales agencias calificadoras de riesgo, como S&P, Moody's y Fitch, degraden la calificación crediticia soberana de Colombia.

Ante este contexto, la Ley de Financiamiento incluye la creación de la Regla Fiscal Verde, una propuesta que permitiría al Gobierno acceder a financiamiento para proyectos ambientalmente sostenibles sin que estos sean contabilizados como parte de la deuda bajo la regla fiscal. Sin embargo, esta medida podría generar preocupación entre las calificadoras de riesgo debido al aumento del endeudamiento no registrado en la regla fiscal. Esto incrementaría el riesgo de una crisis fiscal, elevaría el costo de financiamiento, provocaría una devaluación del tipo de cambio y tendría un impacto negativo en el costo de vida de todos los colombianos, lo que hace que su aprobación no sea conveniente.

**Situación institucional en Colombia**

En las últimas dos décadas, Colombia ha implementado reformas tributarias de manera constante, con un promedio de una reforma cada dos años. Estas modificaciones suelen abarcar aspectos como cambios en las deducciones y en diversos impuestos, incluyendo las deducciones en el impuesto sobre la renta para personas naturales y aumentos en el impuesto al valor agregado (IVA) aplicable a sectores específicos.

El componente tributario impacta la situación del tejido empresarial en Colombia, la cual enfrenta serios desafíos. En 2024, la creación de empresas ha disminuido considerablemente, registrando solo 353 nuevas empresas en comparación con las 1.280 reportadas en el mismo periodo de 2023. Esta desaceleración en la creación de empresas es preocupante para la economía nacional, pero no es el único problema. La cancelación de matrículas empresariales también se ha intensificado, alcanzando 1.110 cierres en los primeros cinco meses de 2024, frente a los 845 reportados en el mismo periodo de 2023. Estos indicadores reflejan un panorama poco alentador para el desarrollo empresarial y el crecimiento económico del país.

Por ejemplo, el sector de la construcción enfrenta una crisis económica que ha afectado no solo su desempeño, sino también el comportamiento de la economía nacional. El presupuesto del programa "Mi Casa Ya" sufrió un recorte del 39%, reduciendo los fondos de 4,3 billones de pesos en 2024 a 2,66 billones en 2025. La destrucción que ha generado el Gobierno sobre el sector llevó a que cerca de 49.000 hogares desistieran de comprar vivienda, reflejando un impacto directo sobre los beneficiarios, ya que el Ministerio de Vivienda solo dispone de recursos para 20.500 de los 50.000 beneficiarios proyectados.

La crisis del sector también ha provocado una significativa pérdida de empleos. En agosto de 2024, alrededor de 84.000 trabajadores quedaron desempleados, de los cuales 47.000 eran obreros, oficiales y operarios de construcción. Para 2025, se estima que esta cifra podría aumentar hasta 200.000 trabajadores afectados.

En cuanto a los insumos, el incremento de aranceles sobre materiales como el acero, que actualmente tiene un impacto del 30%, ha encarecido la construcción. Este material, que representa aproximadamente el 14% de los costos directos de una obra, es esencial para el sector, y su encarecimiento afecta de manera crítica la viabilidad de nuevos proyectos.

Adicionalmente, los costos de los combustibles fósiles, como la gasolina y el ACPM, han registrado un incremento significativo en los últimos dos años. En el caso de la gasolina, el precio pasó de \$9.180 por galón en octubre de 2022 a \$15.574 por galón en agosto de 2024, lo que representa un aumento del 70% en menos de dos años. Por su parte, el ACPM experimentó un aumento de \$2.000 por galón, subiendo de \$9.500 a \$11.360, y se estima que para 2025 alcance los \$16.000 por galón, igualando el precio actual de la gasolina.

Este incremento tiene graves implicaciones para la economía colombiana, especialmente en el transporte de alimentos perecederos, no perecederos y otros bienes de primera necesidad. Como resultado, los costos en tiendas, supermercados y restaurantes también se elevan, afectando directamente el bolsillo de los consumidores y agravando el impacto sobre el poder adquisitivo de la población.

Adicionalmente, desde agosto de 2022, el actual Gobierno Nacional ha experimentado numerosos cambios en las carteras ministeriales, con un total de 37 funcionarios que han ocupado diferentes cargos. El Presidente de la República ha realizado reemplazos de ministros con una frecuencia aproximada de un año. Por ejemplo:

- **Ministerio del Interior** (Alfonso Prada - Luis Fernando Velasco - Juan Fernando Cristo)
- **Ministerio de Relaciones Exteriores** (Álvaro Leyva Durán - Luis Gilberto Murillo)
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** (José Antonio Ocampo - Ricardo Bonilla González)
- **Ministerio de Justicia** (Néstor Osuna - Ángela Buitrago - Iván Velásquez)
- **Ministerio de Agricultura** (Cecilia López - Jhenifer Mojica - Martha Carvajalino)
- **Ministerio de Salud** (Carolina Corcho - Guillermo Jaramillo)
- **Ministerio de Minas y Energía** (Irene Velásquez - Andrés Camacho)
- **Ministerio de Industria y Comercio** (Germán Umaña - Luis Carlos Reyes)
- **Ministerio de Educación** (Alejandro Gaviria - Aurora Vergara)
- **Ministerio de las TIC** (Sandra Urrutia - Mauricio Lizcano)
- **Ministerio de Transporte** (Guillermo Reyes - William Camargo - María Constanza García)
- **Ministerio de Cultura** (Patricia Ariza, Jorge Ignacio Zorro - Juan David Correa)
- **Ministerio de Ciencia y Tecnología** (Arturo Luna - Yesenia Olaya)
- **Ministerio de Deporte** (María Isabel Urrutia - Astrid Rodríguez - Luz López)

Los constantes cambios en el gabinete del Gobierno de Gustavo Petro han generado inestabilidad por diversas razones, afectando tanto la percepción pública como el funcionamiento interno del Ejecutivo.

En primer lugar, esta situación ha provocado una pérdida de confianza en los ciudadanos. Cuando un gobierno realiza cambios frecuentes en su gabinete, puede transmitir la impresión de que no tiene un rumbo claro o de que está siendo gestionado de forma ineficaz. Un claro ejemplo de esta desconfianza se refleja en el proceso de paz, donde, según la encuesta Invamer, el 76% de los colombianos no cree que las FARC cumplirán con lo pactado en los acuerdos, y el 68% se opone a sacrificar parte de la justicia a cambio de la negociación de la paz.

En segundo lugar, los continuos relevos de ministros y otros funcionarios clave han provocado desorganización en la administración pública. Un caso específico es la creación del Ministerio de Igualdad, donde en los debates de control político se han identificado duplicidades de funciones con entidades como la Dirección de Adolescencia y Juventud del ICBF, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Dirección de Asuntos Indígenas y los Pueblos Gitanos (Rrom).

Finalmente, la inestabilidad política ha aumentado la incertidumbre económica. Los mercados financieros, los inversionistas y los empresarios suelen ser muy sensibles a los cambios políticos y a la falta de coherencia gubernamental. Esto se refleja en la pérdida de capacidad de Colombia para atraer inversionistas, como lo demuestra la disminución del 14% en la inversión extranjera directa en los primeros nueve meses del año.

**4.2. La Ley de Financiamiento y sus implicaciones en la actividad económica y los indicadores sociales**

La reforma presentada el 10 de septiembre de 2024 establece como metas para el periodo 2025-2026 un recaudo de \$12 billones y la incorporación de nuevas fuentes de ingresos adicionales al Presupuesto General de la Nación, además de incluir la regla fiscal verde y la anticipación de la regla fiscal.

Cualquier esfuerzo en política fiscal resulta viable si se orienta a impulsar el crecimiento económico, teniendo como objetivo disminuir los niveles de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema. Según el DANE, en 2023 la tasa de pobreza monetaria alcanzó el 33% (16.7 millones de colombianos), mientras que la tasa de pobreza extrema se ubicó en 11,4%, lo que equivale a 5,8 millones de personas.

En particular, Fedesarrollo (2021) encuentra que entre el 2002-2017, el 72% de la reducción de la pobreza se explica por el crecimiento económico, el 19% es explicado por los retornos laborales a la educación y el 9% a las transferencias monetarias.

Es por esto que se vuelve necesario entender cuáles son los impactos de la Ley de Financiamiento presentada por el Gobierno sobre el tejido empresarial, y por ende, sobre el empleo y la reducción de la pobreza. Al respecto, la ANDI y Fedesarrollo (2024) destacan que, la nueva Ley de Financiamiento es inviable:

Bruce Mac Master, Presidente de la ANDI, destaca que "la pregunta que nos hacemos es ¿si Colombia puede o no puede tener esta ley de financiamiento, si nosotros podemos o no, dada la estabilidad financiera y macroeconómica de nuestro país asumir un presupuesto general con el monto que ha sido decretado por el gobierno de 523 billones de pesos, y si la economía puede asumir la ley de financiamiento como la que se ha planteado? En los últimos tres años hemos tenido un aumento de cerca del 41% en términos de la capacidad de gasto que ha hecho el Gobierno nacional (...)

Las finanzas públicas están en una situación muy delicada, el ministro de Hacienda hace milagros con los recursos que tiene hoy en día dadas las necesidades que le están siendo planteadas de gasto o de inversión. Pero hay que entender que todos los recursos que tiene o que recibe eventualmente el Gobierno nacional, son recursos que se le quitan al resto de la economía. En los últimos cuatro años el Estado gasta 3 de cada 10 pesos que produce la nación. Pero ha crecido significativamente el gasto

gubernamental, las compañías y los hogares no pueden pagar más impuestos porque el impuesto al carbono lo van a tener que pagar los hogares por el aumento a la inflación, el precio del transporte y el costo de los alimentos".

Adicionalmente, Luis Fernando Mejía, Director Ejecutivo de Fedesarrollo destacó que:

Consideramos a esta reforma inconveniente e inoportuna, en el contexto de una economía que continúa muy débil y en donde estamos viendo los efectos de las últimas dos reformas tributarias del 2021 y del 2022 que fueron muy duras con el aparato productivo del país y con los hogares colombianos. Aumentar la tributación en esta coyuntura puede echar al traste esa débil recuperación de la economía. (...)

Nos preocupa la idea de modificación de gasto a través de la regla fiscal que equivaldría alrededor de 5,5 billones de pesos anuales que equivale al 0,3% del PIB hasta el 2030 y luego se reduce a la mitad hasta el 2035, pero todo fuera del espacio que permite la regla fiscal. Pero esta medida genera una pérdida de credibilidad frente al cumplimiento de la regla fiscal como hoja de ruta para el manejo responsable de las finanzas. Preocupa el impuesto al patrimonio que aumenta la tarifa marginal para el tramo más alto que ahora pasa al 2%, pero lo más grave es que esta ley genera un impuesto al patrimonio a las empresas. El impuesto al carbono y al carbón afectaría el aparato productivo de algunas empresas sin dar la oportunidad de una transición energética efectiva."

Estas observaciones advierten sobre los efectos negativos que podría generar la Ley de Financiamiento en el aparato productivo, el crecimiento económico, la creación de empleo y la disminución de la pobreza. Asimismo, los expertos destacan el riesgo de una pérdida de credibilidad del país ante los inversionistas y los mercados financieros.

Lo que es más preocupante aún, el Gobierno busca aprobar una Ley de Financiamiento con el fin de financiar el Presupuesto General de la Nación 2025 sin antes conocer cuál será el presupuesto decretado.

**Resumen estimado de la Ley de Financiamiento**

Concepto	% de 2025	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Reactivación económica	Impuesto renta PJ	1%	\$ 75	-\$ 1.115	-\$ 5.236	-\$ 5.962	-\$ 6.761	-\$ 7.630
	Impuesto renta PN	8%	\$ 900	-\$ 1.037	-\$ 1.200	-\$ 1.378	-\$ 1.517	-\$ 1.610
	Patrimonio	7%	\$ 875	\$ 928	\$ 985	\$ 1.044	\$ 1.108	\$ 1.176
Juegos de suerte y azar	18%	\$ 2.077	\$ 2.202	\$ 2.336	\$ 2.477	\$ 2.628	\$ 2.789	
Acción climática	Impuesto renta PJ	-4%	-\$ 415	-\$ 278	-\$ 507	-\$ 245	-\$ 202	-\$ 210
	FNCE/vehículos	0%	\$ 37	\$ 38	\$ 42	\$ 46	\$ 50	\$ 55
	Impuesto al carbono	11%	\$ 1.302	\$ 938	\$ 1.155	\$ 1.184	\$ 1.281	\$ 1.365
	Anticipación regla fiscal	45%	\$ 5.340					
Mejoras operatividad tributaria	14%	\$ 1.637	\$ 1.106	\$ 1.172	\$ 1.243	\$ 1.319	\$ 1.400	
<b>Total</b>		<b>\$11.828</b>	<b>\$2.858</b>	<b>\$1.146</b>	<b>\$1.166</b>	<b>\$ 941</b>	<b>\$ 555</b>	

Fuente: MinHacienda.

- Anticipo de la Regla Fiscal.

Es preocupante el componente que propone cambiar la regla fiscal. Más allá de los argumentos específicos para cada modificación, es crucial evitar un mayor endeudamiento, ya que el país ha alcanzado un nivel de deuda que se ha mostrado excesivamente elevado debido a sus efectos en el pago de intereses por parte del gobierno. Además, la consideración más relevante es que cualquier debilitamiento de la regla fiscal crea incertidumbre y afecta la confianza en la estabilidad macroeconómica del país, lo cual es esencial evitar para fomentar la inversión.

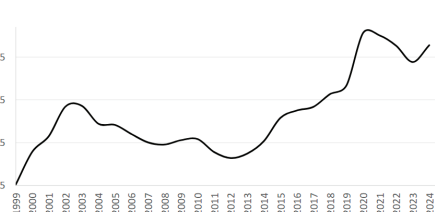
De los 12 billones de pesos que busca recaudar la presente Ley de Financiamiento, un 45% (5,3 billones de pesos) equivale a la anticipación de la regla fiscal. La propuesta de adelantar la aplicación de la regla fiscal implica implementar el mecanismo de cálculo del déficit permitido un año antes de lo previsto, es decir, en 2024 en lugar de 2025. Este ajuste permitiría al Gobierno acceder a mayores recursos a través de un incremento en el endeudamiento, específicamente aumentando el déficit en un 0,3% del PIB, lo que representaría un gasto adicional de \$5,3 billones.

Es fundamental señalar que adelantar la aplicación de la regla fiscal a 2024 no implica un incremento en el recaudo, estimado en \$5,3 billones, sino que autoriza un mayor déficit fiscal, equivalente al 0,3% del PIB, el cual deberá ser financiado mediante un aumento en el endeudamiento.

Según un informe del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, si bien esta medida permitiría a la Nación acceder a mayores recursos en el corto plazo, implica altos riesgos para la credibilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto se debe a la ausencia de un plan claro para reducir el endeudamiento a largo plazo, lo que podría exacerbar el déficit fiscal y comprometer la estabilidad económica del país.

Además, el aumento en el pago de intereses reduce los recursos disponibles para financiar áreas esenciales como infraestructura, salud, educación y programas sociales durante los siguientes años. A medida que los intereses sobre la deuda acumulada aumentan, el saldo total de la deuda puede crecer rápidamente, elevando los niveles netos de endeudamiento y las primas de riesgo. Esto, a su vez, encarece el costo de financiamiento para el país, generando un círculo de presión financiera.

**Gráfico. Deuda neta como % del PIB**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Elaboración propia

En términos simples, la presente reforma busca autorización para incrementar el endeudamiento del país hasta alcanzar los niveles máximos previstos para enfrentar la peor crisis sanitaria en un siglo: la pandemia de COVID-19.

Actualmente los niveles de deuda son muy altos. Por cada 100 pesos que gasta el Gobierno, 22 de ellos se destinan a pagar el servicio a la deuda. Esto causa que, en comparación con los Presupuestos de años pasados, se vea mermada. Aunque el monto propuesto en el PGN para el 2025 supone un 3% de crecimiento en términos reales, la inversión pública caerá 16% en términos reales con \$14,8 billones a causa, precisamente, del aumento de los niveles de deuda. En este orden de ideas, lo más sano financieramente no es romper la regla fiscal, sino, por el contrario, demostrar una disciplina a los entes internacionales para evitar una alta prima de riesgo y una alta presión del pago de intereses sobre el gasto público.

La alternativa más adecuada a efectos de afrontar el aumento del pago del servicio a la deuda es revisar los gastos de funcionamiento que presentan un incremento del 6,2%. Se debe reconsiderar los ajustes en las transferencias que presentan un aumento del 5,4%, o en la adquisición de bienes y servicios que presenta un crecimiento del 5,7%. De hecho, para el año 2025, el Gobierno Nacional completaría seis años con altos déficits fiscales por encima del 4,3% del PIB. Esto ocasiona que los capitales externos vean menos atractivo el país, promoviendo la disminución de la inversión extranjera, la devaluación del peso colombiano y, por ende, aumentando la inflación.

- Creación de la Regla Fiscal Verde

Con el propósito de (i) reducir el pasivo ambiental y garantizar los recursos necesarios para financiar inversiones verdes que contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, (ii) incentivar la transición energética y promover el crecimiento sostenible del país, el Balance Primario Neto Estructural de la Regla Fiscal excluirá de manera transitoria 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.

Esto ocasiona incertidumbre sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal en 2024 y 2025. Al respecto, el Gerente del Banco de la República, Leonardo Villar, resaltó lo siguiente: "deudas son deudas. Mientras haya que pagarlas seguirán siendo deudas." Resaltó que dicho tipo de cambios a la regla fiscal generarían dificultades de comprensión en los inversionistas y agregarían un gran componente de incertidumbre alrededor de la credibilidad en la regla fiscal.

La inclusión de la regla fiscal verde, busca permitir al gobierno acceder a financiamiento para proyectos ambientalmente sostenibles sin que se consideren parte del gasto y la deuda bajo consideración de la regla fiscal tradicional. ¿Cómo reaccionarían las calificadoras de riesgo ante este aumento del endeudamiento no contabilizado? Es evidente que esta medida podría incrementar la probabilidad de una crisis fiscal, aumentaría el costo de endeudamiento y depreciaría los activos locales.

Paralelamente, los gastos en "inversiones verdes" aumentan el gasto sin recursos permanentes que lo financien, por lo que presiona el déficit fiscal. Además, los constantes desaciertos del Gobierno Nacional para estimar la realidad de los ingresos y la posible subestimación de los gastos presupuestados genera dudas frente al cumplimiento de la regla fiscal. En efecto, lo que debe suceder es que las formas para financiar los gastos verdes deben ser por medio de recursos estructurales que se restrinjan por los mismos gastos que impone la regla fiscal.

Estas modificaciones no son otra cosa que romper la regla fiscal porque fractura su espíritu de programar gastos con ingresos permanentes. Desde 2026 no habrá ingresos permanentes que sostengan el adelanto de la regla fiscal del 2025 y mucho menos las inversiones verdes. Esta flexibilización de la regla fiscal puede traer consecuencias negativas para una Colombia. Una de las principales es la pérdida de credibilidad ante los mercados internacionales y los inversionistas nacionales, lo que puede dañar la confianza y la calificación crediticia del país.

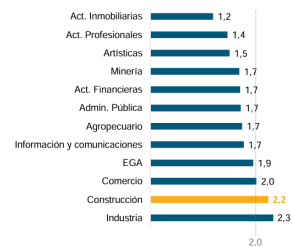
- Aumento de la tarifa de impuesto a las ganancias ocasionales

El Gobierno ha propuesto un aumento en la tasa del impuesto a las ganancias ocasionales, elevándola de 15% a 20%, es decir, un incremento de 5 puntos porcentuales. Esta medida, aunque busca aumentar los ingresos fiscales, podría generar importantes efectos adversos sobre la economía, según evidencia económica y experiencias previas en otros contextos.

Uno de los principales impactos de este incremento es la posible reducción en la inversión. Las ganancias ocasionales provienen de actividades como la venta de bienes raíces, vehículos, acciones y otros activos financieros. Un impuesto más elevado sobre estas ganancias desincentiva estas transacciones, lo que puede frenar la inversión en sectores clave como el inmobiliario, los mercados de capitales y el consumo de bienes duraderos. Esta contracción en la inversión no solo afecta a los individuos, sino que puede tener un efecto multiplicador negativo en la economía general, limitando el dinamismo de sectores productivos y reduciendo el crecimiento económico.

Por ejemplo, el sector de la construcción, que incluye la vivienda, posee el segundo multiplicador económico más alto de toda la economía. Según cálculos del Ministerio de Hacienda (2020), cada peso generado por este sector se traduce en 2,2 pesos adicionales para el Producto Interno Bruto (PIB). Sin embargo, incrementar la carga impositiva sobre las transacciones de compra y venta de vivienda desincentiva su adquisición, lo que a su vez podría reducir significativamente la actividad en este sector. Esto no solo afecta el dinamismo de la construcción, sino que también limita su capacidad de estimular la economía en general.

Multiplicador económico por sector



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020).

Otro efecto relevante es el impacto sobre el ahorro. Cuando los contribuyentes saben que una parte significativa de sus posibles ganancias futuras estará sujeta a una mayor tributación, tienden a ser menos propensos a ahorrar. Esta disminución en los niveles de ahorro afecta directamente la acumulación de capital, un elemento clave para financiar proyectos de largo plazo y generar riqueza. Además, una reducción en el ahorro de los hogares puede traducirse en menor disponibilidad de recursos para inversiones productivas en la economía, afectando negativamente la estabilidad financiera del país a mediano y largo plazo.

- Impuesto al patrimonio

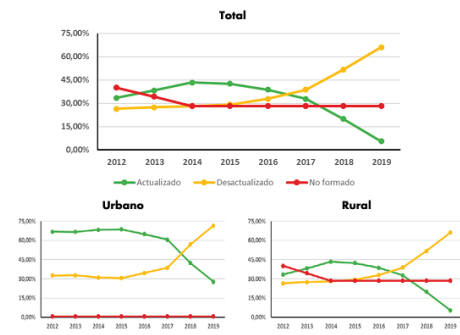
La Ley de Financiamiento plantea ampliar la base gravable y reducir el umbral de aplicación del impuesto al patrimonio de 72.000 UVT (\$3.368 millones) a 40.000 UVT (\$1.883 millones). Este cambio incrementaría el número de contribuyentes, que pasarían de 32.118 a 75.341, lo que equivale al 1,3% del total de personas que declaran renta. Además, se propone incluir a las personas jurídicas en la aplicación del impuesto sobre su patrimonio líquido, específicamente en relación con activos fijos reales no productivos, lo que implicará que más contribuyentes aporten al Estado.

Según la exposición de motivos, el impuesto al patrimonio busca mejorar la equidad del sistema tributario al exigir una contribución adicional a los grandes capitales. No obstante, la propuesta, al establecerse con carácter permanente, contradice las recomendaciones de la Comisión de Expertos Tributarios. Además, las tarifas y la metodología de cálculo planteados desincentivan el ahorro y la inversión en sectores estratégicos como las actividades comerciales, industriales y el mercado de capitales.

Este impuesto, al ser antitécnico y confiscatorio, no solo grava patrimonios que ya están sujetos a otros impuestos, sino que también tiene efectos perjudiciales en el ahorro y la inversión. En primer lugar, el impuesto al patrimonio desalienta el ahorro. Al gravar activos que ya han sido sujetos a impuestos previamente, el impuesto hace que el ahorro sea percibido como un castigo en lugar de una herramienta para el desarrollo personal y social. Este cambio de percepción puede reducir la inclinación de las personas a ahorrar, lo que, a largo plazo, afecta negativamente el crecimiento económico y el bienestar individual.

Este impuesto, además, desincentiva la formalización y la actualización de los predios, ignorando las disparidades en la actualización catastral entre los sectores rural y urbano. En términos generales, el país enfrenta una tasa de actualización catastral de 17%, con marcadas diferencias entre ambas áreas. Mientras que en el 2019 en las zonas urbanas el porcentaje de actualización catastral alcanzaba el 30%, en las zonas rurales este porcentaje era significativamente menor, situándose por debajo del 10%.

Gráfico. Estado catastral como porcentaje de la superficie del país (2012-2019)



Fuente: DNP (2019), a partir de información del IGAC.

Fuente: DNP (Conpes 3958)

Es importante destacar que el patrimonio y los bienes inmuebles constituyen una de las principales fuentes de ingresos y riqueza para los hogares colombianos. En muchos casos, estos bienes tienen como finalidad brindar soporte económico a las familias, como sucede con locales comerciales o viviendas destinadas al arrendamiento. En este contexto, los contribuyentes se verían obligados a asumir tanto el impuesto al patrimonio como el impuesto predial; una doble tributación.

- Impuesto al patrimonio de cara a las sociedades

En la actualidad el patrimonio líquido de una sociedad no está sometido al impuesto al patrimonio. La reforma propone someter el patrimonio por bienes corporales o tangibles que sean improductivos a una tarifa fija del 1.5%. Es decir, aquellos que no generan renta a la sociedad o no están vinculados con su actividad generadora de renta tendrá que pagar, sin interesar la cuantía, una tarifa fija.

En este orden de ideas, un socio de una sociedad que posea un activo que califica dentro de la definición de improductivo, tendrá que pagar dos veces el impuesto al patrimonio. Una vez sobre el valor de las acciones (valor fiscal de la acción) de la sociedad y, la otra, la sociedad dueña del activo o improductivo. Así las cosas, la tarifa del impuesto al patrimonio podría llegar a ser del 3.5% al año (2% en cabeza del accionista a la sociedad y 1.5% en cabeza de la sociedad propietaria del bien improductivo).

Uno de los problemas que suscitará este parágrafo es lo que se entiende por bien improductivo. Esta noción es muy gaseosa en tanto no excluye aquello justificadamente improductivo. Por ejemplo, los bienes improductivos pueden ser aquellos afectados por

situaciones de orden público, bienes de conservación, bienes afectados por fuerza mayor o los inventarios obsoletos de las empresas -las cosechas perdidas.

- Impuesto de renta a personas jurídicas

Se propone establecer un esquema de tarifas marginales del 27%, 30% y 33%, en contraste con la actual del 35%, con el objetivo de reducir la carga tributaria para las empresas. Actualmente, Colombia tiene la tasa de renta corporativa más alta de la OCDE. Adicionalmente, el sector financiero enfrentará una sobretasa de 5 puntos porcentuales hasta 2027.

La implementación de esta sobretasa al sector financiero tendrá consecuencias significativas sobre la inclusión financiera y la oferta de crédito disponible para hogares y empresas. Al encarecer el acceso al financiamiento, se generará un efecto adverso en múltiples segmentos del crédito, como el hipotecario, comercial, de consumo y para microempresas. Esto no sólo limitará la capacidad de los hogares para adquirir bienes duraderos y financiar necesidades esenciales, sino que también restringirá el flujo de capital hacia las pequeñas y medianas empresas, las cuales son un pilar clave del tejido empresarial y de la generación de empleo en el país.

El impacto en el crédito hipotecario se traducirá en un menor acceso a vivienda para las familias, afectando un sector estratégico que impulsa el crecimiento económico y la generación de empleo. Por otro lado, la reducción en el crédito comercial y de consumo perjudicará el dinamismo del mercado interno, limitando el gasto privado y frenando la recuperación económica.

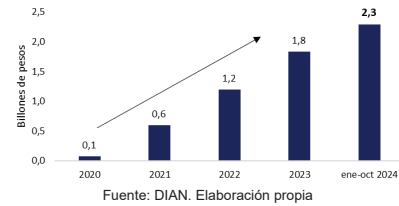
Además, la contracción en la oferta de crédito para microempresas representará un obstáculo significativo para los emprendedores y pequeños negocios, muchos de los cuales dependen de financiamiento externo para sostener operaciones, expandirse o innovar. Esto puede derivar en un incremento de la informalidad laboral y una menor capacidad del sector productivo para contratar mano de obra, afectando tanto a las empresas como a los trabajadores.

- Régimen Simple de Tributación:

El Régimen Simple de Tributación (RST), creado durante el gobierno del expresidente Iván Duque en 2018, fue diseñado para simplificar el pago de impuestos por parte de empresarios y emprendedores. Este mecanismo unifica el pago tributario, reduce costos y ofrece tarifas más bajas, calculadas en función del nivel de ingresos de los contribuyentes. Estas características aumentan la disposición de las empresas para regularizarse, contribuyendo al fortalecimiento del tejido empresarial formal.

Además, el recaudo del RST ha mostrado un crecimiento sostenido a tasas de dos dígitos desde 2021. En los primeros nueve meses de 2024, se recaudaron 2,3 billones de pesos por este concepto, lo que representa un incremento del 28% frente al recaudo total de 2023 y un 52% más en comparación con el periodo de enero a septiembre de ese mismo año.

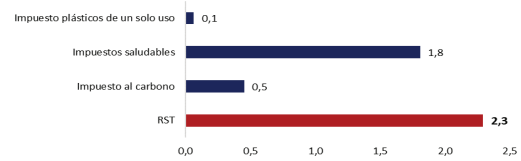
Gráfico. Recaudo a cargo del Régimen Simple de Tributación



Fuente: DIAN. Elaboración propia

El RST supera en importancia a otros gravámenes, como los impuestos saludables (sobre bebidas azucaradas y ultraprocesados), el impuesto al carbono y los plásticos de un solo uso. Sin embargo, las modificaciones propuestas por el gobierno para este régimen parecen amenazar la viabilidad de los emprendedores, así como de las micro y pequeñas empresas del país, sectores clave para el desarrollo económico y social.

Gráfico. Recaudo por tipo de impuesto (enero - octubre 2024) - Billones de pesos



Fuente: DIAN. Elaboración propia

La eliminación de esta herramienta provocaría un aumento en la informalidad empresarial, dado que las empresas tendrían que asumir mayores costos administrativos y burocráticos. Este impacto sería especialmente perjudicial para las micro, pequeñas y medianas empresas, que enfrentarían mayores dificultades para mantenerse dentro de la formalidad.

Es fundamental destacar que, la informalidad laboral con datos a septiembre de 2024 se encuentra cerca del 57%. Lo que es peor aún, el 81% de las empresas en el país son informales y el 93% de las empresas tienen de 1 a 3 trabajadores.

Tabla. Empresas por tamaño (miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Fuente: Misión de Empleo Colombia

- Impuesto al valor agregado (IVA) a vehículos híbridos

El Gobierno propone eliminar los beneficios del IVA para los vehículos híbridos, aumentando la tasa del 5% al 19%. Según sus argumentos, estos vehículos no generan ahorros significativos en el consumo de combustible. Sin embargo, resulta contradictorio que un gobierno que promueve la "sostenibilidad" decida incrementar los impuestos sobre tecnologías limpias.

Mientras tanto, 20 estados miembros de la Unión Europea ofrecen incentivos fiscales para fomentar la adquisición de vehículos híbridos, alineándose con la tendencia global hacia la transición energética. Esta propuesta va en contravía de dichas políticas internacionales, dificultando el acceso a alternativas más sostenibles para los consumidores colombianos.

- Aumento del impuesto al carbono

En el marco de la Ley de Financiamiento, se propone un incremento en el impuesto al carbono, lo que elevaría el costo de los combustibles fósiles. La intención detrás de esta medida es incentivar una reducción en el consumo de dichos combustibles y fomentar la transición hacia alternativas más sostenibles y menos contaminantes. Si bien es innegable que los combustibles fósiles tienen un impacto ambiental negativo, este cambio debe implementarse de manera gradual y en coherencia con otras políticas públicas.

Colombia avanza en un proceso de transición energética que busca promover el uso de recursos más sostenibles y menos contaminantes. Sin embargo, este cambio debe llevarse a cabo de forma gradual, permitiendo que el sector productivo se adapte de manera efectiva a las nuevas condiciones. En este sentido, resulta esencial respetar la gradualidad planteada para la implementación de este impuesto, complementándola con nuevas medidas que fortalezcan la protección ambiental en el país.

Por ejemplo, si el objetivo es disminuir la contaminación causada por las emisiones de los vehículos a gasolina o diésel, resulta contradictorio seguir aumentando los impuestos sobre los vehículos híbridos. Para facilitar que los consumidores colombianos migren del uso de combustibles fósiles a energías más limpias, sería más adecuado implementar incentivos para la adquisición de este tipo de vehículos.

Adoptar un enfoque integral y progresivo en la implementación de estas medidas permitiría alcanzar los objetivos ambientales sin generar una carga excesiva para los ciudadanos, promoviendo al mismo tiempo un cambio sostenible hacia tecnologías más limpias y respetuosas con el medio ambiente.

Además, el aumento del impuesto al carbono, que representa un 11% del recaudo proyectado (1,3 billones de pesos), tendrá un impacto significativo en el costo de vida en Colombia. El Gobierno propone elevar este impuesto de \$25.799 a \$75.000 por tonelada de CO2 equivalente, lo que generará incrementos sustanciales en los precios de combustibles clave para la economía nacional.

La reforma aumenta los combustibles insumos para el transporte aéreo, marítimo y terrestre al incrementar el Impuesto Nacional al Carbono por galón de combustible entre 273% y 294%. De esta forma, por un lado, les aumentan los costos a los servicios hoteleros con el traspaso de exento a excluido y, por el otro, con el aumento de los costos de transporte. Pues, los turistas deben movilizarse de su residencia a su lugar final por medio de algún mecanismo de transporte, los cuales tienen un aumento del costo por medio del Impuesto Nacional al Carbono.

Tabla. Variación de la tarifa del combustible fósil.

Combustible fósil	Unidad	Tarifa \$ actual	Tarifa \$ con reforma	Aumento en \$	Aumento %
ACPM	Galón	\$ 191	\$ 753	\$ 562	294%
Jet Fuel	Galón	\$ 202	\$ 753	\$ 551	273%
Gasolina	Galón	\$ 169	\$ 659	\$ 490	290%

El impacto será particularmente severo para la población de menores ingresos, que destina una mayor proporción de sus recursos al transporte y a bienes de primera necesidad. Con combustibles más caros, los costos de transporte incrementarán, lo que a su vez elevará los precios de los productos básicos y servicios esenciales. Esto profundizará la inequidad y presionará aún más a las familias en situación de vulnerabilidad.

El alza en los precios de los combustibles podría tener un efecto indirecto sobre la competitividad de las empresas colombianas, especialmente en sectores intensivos en transporte y logística, como el agrícola, el industrial y el comercial. Estas industrias se enfrentarían a mayores costos operativos, lo que podría traducirse en una contracción de su actividad económica, afectando el empleo y la productividad.

El incremento en el impuesto al carbono también tendrá implicaciones significativas en el sector del transporte aéreo, particularmente en los tiquetes para vuelos domésticos. La carga tributaria sobre el combustible de aviación podría aumentar hasta un 200%, lo que provocaría un alza considerable en los costos operativos de las aerolíneas y, como consecuencia, un encarecimiento significativo de los tiquetes aéreos. Este impacto podría llegar a aumentar significativamente los precios, afectando negativamente al turismo y la conectividad en el país.

Un aumento en este porcentaje restringiría aún más el acceso de los colombianos al transporte aéreo. El encarecimiento de los tiquetes impactaría directamente a una parte importante de la población, reduciendo su capacidad de movilidad y limitando las oportunidades de desarrollo económico vinculadas al turismo y al comercio.

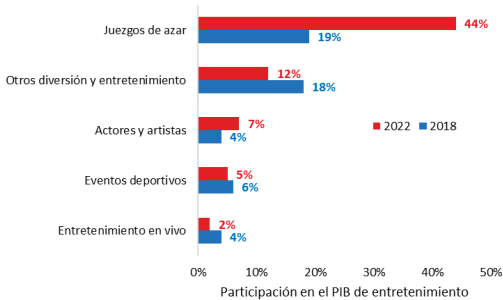
Es importante destacar que el combustible de aviación, que representa más del 35% de los costos operativos de las aerolíneas en vuelos domésticos, ya está gravado con un IVA del 19%, una tasa significativamente más alta que la aplicada a otros combustibles. Este nivel de carga tributaria aumenta los costos del servicio aéreo, comprometiendo la competitividad del sector y limitando su capacidad de contribuir al desarrollo económico del país.

- Apuestas en línea y juegos de azar

Gravar a las plataformas de suerte y azar no contribuirá al crecimiento económico; por el contrario, podría agravar aún más la situación de estancamiento. Este subsector representa el 18% del recaudo proyectado por la reforma, equivalente a 2,1 billones de pesos. De acuerdo con las cifras del DANE, el sector de entretenimiento pasó de representar el 2,4% del PIB entre 2005-2018 al 4,5% del PIB en 2024, el sector de entretenimiento ha sido el sector que más creció entre 2019-2024, con una expansión reportada de 87%.

Dentro del sector de entretenimiento, los juegos de azar han sido el principal motor de su expansión económica en los últimos años. Este subsector aumentó su participación en la industria de entretenimiento de manera significativa, pasando del 19% del PIB en 2018 al 44% del PIB en 2022, consolidándose como un elemento clave en el crecimiento y desarrollo de esta actividad en el país.

Gráfico. Participación dentro de la gran rama de entretenimiento por año



Fuente: DANE. Elaboración propia

Adicionalmente, la presente Ley de Financiamiento propone un impuesto del 19% sobre estas apuestas, lo que podría incentivar a los usuarios a migrar a plataformas ilegales, reduciendo la formalidad y afectando las transferencias al sistema de salud.

Además, gravar las apuestas en línea y los juegos de azar impactaría negativamente los ingresos directos de las gobernaciones destinados a la salud, promoviendo la evasión y la ilegalidad. Por tanto, esta medida no fomentará el crecimiento económico ni generará los resultados esperados por la reforma.

- Sobretasa al sector minero-energético

El sector de minas y canteras representa un 4% del PIB y alcanza la empleabilidad de 425 mil empleos directos e indirectos. De acuerdo con los datos de actividad económica, el sector se ha contraído 4,2% en los primeros tres trimestres de 2024 y con respecto a sus niveles de actividad productiva pre-pandemia, el sector produce un 17% menos. Es decir, si el sector generaba 100 pesos en el último trimestre de 2019, con cifras a septiembre produce 83 pesos. Este es un sector que participa con el 25% de la inversión extranjera directa y con el 55% de las exportaciones. Es por esto que continuar con la sobretasa aplicable a un sector que se encuentra en crisis será una medida perjudicial para la economía colombiana.

Además, una sobretasa al sector en el impuesto de renta que podría alcanzar el 49%, tendría efectos negativos en los ingresos del gobierno, las regalías, los empleos directos e indirectos que genera el sector, la entrada de divisas al país y, en última instancia, el costo de vida de los colombianos.

El efecto de las decisiones del Gobierno Nacional se evidencia en el desempeño de Ecopetrol, la empresa más grande e importante del país. Desde la elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia y de Ricardo Roa como presidente de la compañía, el precio de la acción de Ecopetrol ha caído significativamente, pasando de 3.500 pesos a 1.760 pesos por acción. Esto representa una disminución del 50% en su valor, reflejando el impacto de estas decisiones en la confianza de los inversionistas. En particular, si el precio de la acción de Ecopetrol hubiera seguido el mismo comportamiento que el promedio de sus pares, hoy su precio sería de 3.061 pesos.

Gráfico. Precio de Ecopetrol en la BVC (pesos colombianos, COP)



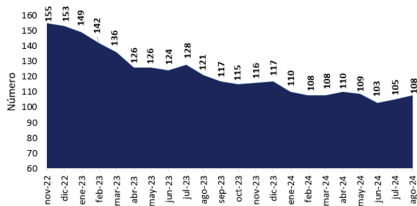
Fuente: Investing. Elaboración propia. \*Cierre de datos al 26 de noviembre 2024

Las utilidades netas de Ecopetrol cayeron 43% en 2023, a pesar de que el precio internacional del petróleo Brent se contrajo 10% y la tasa de cambio se devaluó 1,6%. De acuerdo con los resultados del tercer trimestre de 2024, las utilidades netas disminuyeron en 28%, lo que significa que entre enero y septiembre de 2024, las utilidades netas se redujeron en 26%, lo equivalente a 3,9 billones de pesos. Una tercera parte de lo que planea recaudar la presente Ley de Financiamiento.

Mientras la producción de petróleo en 2014 alcanzó el millón de barriles día, el último dato observado (septiembre 2024) es de 750 mil barriles día. Esto representa una disminución del 25%. Ahora bien, con respecto al período pre-pandemia, producimos 120 mil barriles día menos, una caída de 14%. Adicionalmente, apenas nos quedan 7,1 años de reservas y la vida

útil de estas representan 2.000 millones de barriles. Preocupa que el número de reservas venga cayendo desde hace 2 años, dado que la producción no está compensando el ritmo de consumo de la economía. Es decir, en caso de que las reservas alcancen los cero años, el país dependerá totalmente de la importación de petróleo.

Gráfico. Número de taladros



Fuente: Campetrol. Elaboración propia

Los taladros se encuentran en sus menores niveles desde que se cuenta con registro. Durante 2024, el número de taladros no ha logrado superar los 110. Mientras tanto, en 2022 nos encontrábamos con un número de taladros por encima de los 150. Lo anterior representa una caída de 27%.

En este sentido, la incertidumbre que ha generado el gobierno, la suspensión de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, y el decepcionante manejo del gobierno corporativo de Ecopetrol ha generado que este sector vaya en constante decadencia. Además, las malas políticas del gobierno actual ha aumentado la probabilidad de un apagón y el desabastecimiento de gas iniciará en el primer trimestre de 2025.

- Tasa Mínima de Tributación

La tasa mínima de tributación se eleva del 15% al 20%, lo que afecta a las sociedades (i) que presentan diferencias temporales o permanentes entre la contabilidad y la declaración de renta y (ii) aquellas que, por la naturaleza del giro ordinario de sus negocios, tienen determinadas deducciones.

- (i) Sociedades que presentan diferencias temporales o permanentes entre la contabilidad y la declaración de renta.

En lugar de eliminar esta norma, que es totalmente antitécnica y que genera en el tiempo múltiples tributaciones sobre un mismo ingreso, lo que hace el proyecto es hacerla más gravosa mediante el aumento de su tarifa.

Teóricamente, esta norma se origina en una propuesta de la OCDE para capturar un impuesto de renta en cabeza de las compañías multinacionales que no tributan en los países donde venden sus productos o servicios. La idea de esta propuesta es para aquellas empresas que tienen su matriz en paraísos fiscales y hacen parte del mercado en múltiples países, lo que los obligaría a tributar en los territorios donde están sus ventas -específicamente, para las multinacionales. No obstante, en la pasada reforma tributaria el Gobierno incluyó la TMT que

no ha sido adoptada por absolutamente ningún país en el mundo. De esta forma, resulta incoherente que se les aplique a las empresas colombianas con el objetivo de gravar en múltiples ocasiones las diferencias entre la utilidad contable y la utilidad fiscal, como más adelante se explicará.

La Ley de Financiamiento establece que el cálculo de la utilidad depurada parte de la utilidad o pérdida contable. Esto amplía los efectos de la norma frente a la vigente porque solo tenía en cuenta la utilidad contable, mas no la pérdida contable. En este orden de ideas, es un impuesto para que la utilidad contable pague, por lo menos, la tarifa de la TMT. Entonces, en todas las diferencias temporales entre la utilidad contable y la contabilidad fiscal, la utilidad contable deberá pagar la TMT y, cuando se haga efectiva esa diferencia en la contabilidad fiscal, deberá pagar dicha tarifa en el IRPJ o IRPN.

Por ejemplo, cuando una sociedad tiene un CDT en dólares, y por diferencia cambiaria aumenta su valor, pero no se ha hecho efectivo su valor nominal, este se aumenta dentro de la utilidad contable. Por lo tanto, la utilidad contable tiene un mayor valor, aunque la empresa no haya recibido desembolso alguno del CDT. Al mismo tiempo, en la contabilidad fiscal no se ha reconocido este aumento del CDT en tanto no se ha desembolsado y solo representa una diferencia temporal por la tasa de cambio, más no un aumento real. Ahora bien, en dicha vigencia fiscal deberá pagar el aumento de la utilidad contable con ocasión a ese CDT, y cuando ese CDT se desembolse deberá pagar la utilidad en el IRPJ. Esto implica una doble tributación.

Otro ejemplo de esta situación son las provisiones de cartera. Si determinada sociedad tiene una cuenta por cobrar (CXC) de 100 pesos, pero es poco probable que la pague el deudor porque lleva vencida mucho tiempo, la legislación permite provisionar la deuda y en el Estado de Resultados se reconocerá dicha pérdida. Pero, fiscalmente, solo se acepta cuando la deuda tiene 3 años de vencido, por lo que contablemente tuvo una utilidad más baja, pero fiscalmente tiene una utilidad más alta. Entonces, a los 3 años, cuando fiscalmente se pueda reconocer dicha pérdida, la utilidad contable será mayor porque ya amortizó dicha pérdida en el pasado. A los 3 años, que la utilidad es mayor, la Ley le exigirá que se reconozca dicha diferencia en la tarifa de la TMT.

- (ii) Sociedades que por la naturaleza del giro ordinario de sus negocios tienen determinadas deducciones.

Ahora bien, la TMT pone límite a los beneficios tributarios de un contribuyente. Lo que resulta contradictorio porque la filosofía de las deducciones es generar incentivos para determinar la conducta de los contribuyentes. A modo de ejemplo, si una sociedad invierte en energía renovable se le descuenta el 50% de dicha inversión, pero si, por tal deducción La Tasa de Tributación Depurada es inferior al 20%, entonces se debe reconocer la diferencia como impuesto. Lo anterior resulta totalmente contraproducente y destruye la filosofía propia de las deducciones.

De nada sirve que, por un lado, consagrar deducciones cuya filosofía ha sido tradicionalmente como herramienta de la política pública con el fin de corregir o reducir las imperfecciones del mercado, pero, por el otro, impongan una TMT. Esta medida cercena el objeto de las deducciones e imposibilita que se corrijan imperfecciones del mercado o se moldeen las conductas de los contribuyentes en función de los fines del Gobierno - como lo es la transición energética. Finalmente, menos sirve que la tarifa del IRPJ baje, mientras que la TMT suba. Es decir, están haciendo menos útil las deducciones.



- Exclusión del IVA por servicios hoteleros en municipios menores a 200 mil habitantes

Los servicios hoteleros se verán afectados por dos mecanismos. Primero, (a) pasa de exento a excluido. Y segundo, (b) la reforma encarece los costos de transporte marítimos, aéreos y terrestres. El análisis de los efectos de la reforma tributaria no se debe realizar aisladamente, sino desde una revisión integral. Por ende, es pertinente analizar los servicios hoteleros por los mecanismos (a) y (b) que golpean este nicho de mercado.

- De exento a excluido

Este artículo trae un problema de antaño: la preferencia por la exención sobre la exclusión del IVA. Esto radica en las diferencias fundamentales en el tratamiento fiscal y el impacto económico de cada figura. En primer lugar, cuando un bien o servicio está exento del IVA, el vendedor o prestador no está obligado a cobrar el impuesto al consumidor final. Sin embargo, sí puede solicitar la devolución del IVA pagado en las etapas anteriores de la cadena productiva, lo que le permite recuperar ese costo y, por ende, mejorar su flujo de caja. Esto reduce el impacto del IVA en los costos empresariales y permite que los precios de los bienes o servicios exentos sean más competitivos, sin aumentar la carga impositiva para el consumidor.

Por otro lado, la exclusión del IVA significa que tanto el vendedor como los proveedores involucrados en la cadena productiva de ese bien o servicio no deben cobrar ni pagar IVA en ninguna etapa. Aunque esto parece ventajoso a primera vista, las empresas que ofrecen bienes o servicios excluidos no pueden recuperar el IVA pagado por insumos o servicios utilizados en su producción. Esto genera un efecto acumulativo, ya que los costos de producción incluyen el IVA que no puede ser recuperado. Como resultado, las empresas suelen verse obligadas a transferir este costo adicional al precio final, encareciendo los bienes o servicios excluidos.

Por tanto, la exención del IVA resulta más beneficiosa porque evita ese efecto cascada, promueve la competitividad y aligera la carga económica sobre las empresas, sin afectar negativamente a los consumidores. La exclusión, en cambio, puede generar un aumento en los precios finales al no permitir la devolución del IVA soportado, lo que desincentiva su uso en políticas fiscales que busquen fomentar el crecimiento económico o proteger a los consumidores de aumentos innecesarios en el costo de bienes y servicios básicos.

**4.3. Conceptos**

Fedesarrollo

Los desafíos de fragilidad que enfrenta Colombia destacan en un contexto donde el crecimiento económico es crucial para la generación de empleo. A esto se suma el persistente desequilibrio de las finanzas públicas, con déficits fiscales superiores al 4% durante los últimos cinco años, lo que agrava la situación. Además, Colombia ostenta actualmente la prima de riesgo más alta en comparación con países como Chile, Perú, México y Brasil, lo que encarece el financiamiento y disuade la inversión.

Fedesarrollo subraya que la clave radica en la ejecución eficiente. No resulta justificable una nueva reforma tributaria para exigir mayores contribuciones cuando la ejecución de inversión del país es apenas del 39% a octubre, frente a un promedio histórico del 50%. Es fundamental priorizar la eficiencia y enviar señales claras a los sectores productivos para mantener la confianza de los empresarios que apuestan por Colombia.

La modificación del impuesto al carbono también ha sido considerada inoportuna. Aunque se justifica por razones ambientales, llega en un momento crítico, ya que los costos adicionales que impone a las empresas afectarán negativamente su capacidad operativa y competitiva. Se insta al Gobierno a explorar alternativas que permitan una transición hacia un modelo sostenible sin perjudicar la capacidad de adaptación de los sectores productivos.

Finalmente, la reforma deja al sector privado sin margen de maniobra, pese a ser uno de los principales motores de la reactivación económica. "El peso de la recuperación recae principalmente en el Gobierno, sin ofrecer incentivos suficientes para que las empresas inviertan y generen empleo". Se exhorta al Gobierno a reconsiderar la reforma y diseñar un marco fiscal que equilibre la recaudación tributaria con la promoción de la inversión, el ahorro y un crecimiento económico sostenido.

Consejo Nacional Gremial

Los ingresos del Gobierno Nacional no están creciendo al mismo ritmo que los gastos, y el déficit proyectado para 2025 podría estar subestimado. Si no se implementa el aumento esperado en los ingresos, el déficit podría superar los \$84 billones de pesos en 2025.

El Gobierno Nacional completaría seis años consecutivos con altos déficits fiscales, registrando cifras superiores al 4,3% del PIB. Esto genera desincentivos para la inversión extranjera, presiona la depreciación de la moneda y aumenta las presiones inflacionarias. En resumen, la situación fiscal no está alineada con los objetivos de reactivación económica.

Existe una preocupación significativa respecto a la veracidad de los ingresos y la sobreestimación de los gastos presupuestados, lo que genera incertidumbre sobre la viabilidad del financiamiento de la regla fiscal. Las medidas contempladas en el proyecto de ley podrían incrementar el gasto público en aproximadamente \$5 billones de pesos, sin que se refleje en el saldo primario neto, lo que resultaría en un aumento de los gastos sin los recursos correspondientes y una interrupción en los procesos de consolidación fiscal.

El aumento de la carga tributaria generaría mayor incertidumbre, afectando la inversión y el crecimiento económico. En este contexto, no es conveniente presentar una nueva reforma tributaria, mucho menos bajo las actuales condiciones económicas.

Fenalco

El proyecto de reforma tributaria representa un golpe a la economía y a los colombianos. El anuncio de una nueva reforma en el contexto actual del país, bajo la presión de un presupuesto desfinanciado en 12 billones de pesos, es preocupante. El proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda prevé un incremento del 6,8% en los gastos de funcionamiento para 2025, mientras que, en contraste, la inversión caerá cerca del 17%, precisamente en un momento en el que se necesita un mayor impulso a la formación de capital para reactivar una economía golpeada.

Vocero de los comerciantes

El país debe analizar cuidadosamente el impacto de una reforma de esta envergadura, en un contexto de desaceleración y estancamiento económico. "Este año, el crecimiento sigue siendo lento, con un 0,7% en el primer trimestre y un 2,1% en el segundo. Sin embargo, estos números no deben interpretarse como un indicio de reactivación, ya que se explican en gran parte por el aumento de los gastos en burocracia y administración pública, que creció por encima del 13%".

Existen varios factores que dificultan un crecimiento económico dinámico y sostenible. En primer lugar, la productividad sigue siendo particularmente baja en amplios segmentos de la economía. Además, el alto predominio de los negocios por cuenta propia y los micronegocios informales, que emplean a dos terceras partes de la población activa, constituye un desafío estructural para la estabilidad y el desarrollo económico.

"Si uno se pregunta por qué tenemos esa conformación, encontramos barreras como problemas de financiación, de competencia y de impuestos corporativos. Pero encontramos que estos problemas son menos importantes que los problemas asociados al mercado laboral, en especial las brechas de talento humano y un diseño de la formalidad, en particular en lo laboral, que no propicia un crecimiento más dinámico de negocios con potencial", explicó.

Existe la necesidad de que efectivamente haya reactivación, lo que implica reducción de gravámenes y de tasas de interés, pues, "sin empresarios no hay país".

La política macroeconómica debe garantizar un equilibrio estable que permita a la economía avanzar hacia su crecimiento potencial sin generar una crisis. Actualmente, se observa una recuperación moderada, con una proyección de crecimiento del 1,8% para 2024. Para 2025, se estima que este indicador podría alcanzar aproximadamente el 2,7%, mientras que en los últimos trimestres del mismo año, el crecimiento podría superar el 3%.

En relación con la modificación de la regla fiscal, señaló que estas propuestas debilitan la credibilidad de la política fiscal del país. Según el director, la regla es un mecanismo valioso que debe mantenerse estable, ya que constituye una herramienta clave para la autorregulación.

Alianza Alidas

La Ley de Financiamiento asfixia al sector productivo y pone en riesgo el crecimiento económico del país, ya que impone mayores cargas tributarias sin ofrecer un enfoque claro para fomentar el desarrollo económico.

Aunque se contempla una reducción en el impuesto a las empresas, los efectos de esta medida no serán inmediatos, y su impacto en la economía sigue siendo incierto. Según la Alianza, estas propuestas, que no promueven la productividad ni la competitividad, terminan sobrecargando a los colombianos con nuevas obligaciones fiscales, obstaculizando el dinamismo necesario para la recuperación económica.

Uno de los puntos más preocupantes es el nuevo impuesto al patrimonio, que desincentiva el ahorro y la inversión. "Muchos colombianos que han diversificado sus ingresos a través de rentas, acciones e inversiones serán gravemente afectados". En un contexto que requiere estimular la inversión interna y generar confianza en los mercados financieros, esta medida resulta contraproducente.

La reforma podría incrementar la carga tributaria sin abordar los problemas estructurales que frenan el crecimiento económico del país. "En lugar de centrarse en medidas que impulsen la inversión y la creación de empleo, el enfoque se dirige a aumentar la recaudación fiscal, sin generar un entorno favorable para el desarrollo del sector privado". Esto pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, ya que fomenta un aumento del gasto público sin un control adecuado del déficit fiscal, lo que podría derivar en un círculo vicioso de endeudamiento y pérdida de competitividad.

**5. Consideraciones finales**


Con todo lo anteriormente mencionado, se propone archivar el Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara. La reforma, en su esencia, incorpora diversos elementos preocupantes: incrementa los impuestos para los contribuyentes, establece cargas tributarias desalineadas con el periodo de vigencia del Presupuesto General de la Nación, y no contribuye a la reactivación económica ni al desarrollo sostenible, impactando el crecimiento de la actividad productiva, la generación de empleo, la inversión y el ahorro de la economía colombiana.

En particular, la presente reforma impacta negativamente a sectores estratégicos como el minero-energético, evidencia una desconexión con la realidad económica y social del país, ignora la situación actual del tejido empresarial, no fomenta la creación de empresas, no incentiva la inversión nacional/ extranjera, y genera un entorno de incertidumbre creciente.


**6. Proposición**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, rendimos **PONENCIA NEGATIVA** y en consecuencia solicitamos a los miembros de las comisiones terceras y cuartas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes el **ARCHIVO** del Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado – No. 300/2024 Cámara "Por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,



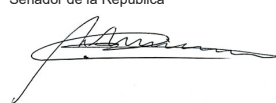
**MIGUEL URIBE TURBAY**  
Ponente  
Senador de la República



**JUAN PABLO GALLO MAYA**  
Ponente  
Senador de la República



**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Ponente  
Senador de la República



**ANTONIO LUIS ZABARRAIN GUEVARA**  
Ponente  
Senador de la República

Referencias

ANIF (2024). La institucionalidad en Colombia. ¿Qué ha funcionado y cuáles retos expresa actualmente? ISSN 2745 – 0880.

Banco de la República (2024). Informe de mercados financieros. Semana 47 -2024. Gerencia técnica. Versión pública.

Campetrol (2024). Informe de taladro y producción. <https://campetrol.org/informe-de-taladro-y-produccion/>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2024). Seguimiento Fiscal. 30 de mayo de 2024. Obtenido de [https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-246637%2F%2FidPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-246637%2F%2FidPrimaryFile&revision=latestreleased)

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (2024). Pronunciamento No. 13 sobre los retos fiscales para 2024 y 2025. Obtenido de [https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutomodeReglaFiscal/pages\\_prensa](https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutomodeReglaFiscal/pages_prensa)

Corficolombiana (2024). Situación fiscal en Colombia: riesgos en aumento. [https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/situacion-fiscal-de-colombia-riesgos-en-aumento/informe\\_1492824](https://investigaciones.corfi.com/macroeconomia-y-mercados/informe-semanal/situacion-fiscal-de-colombia-riesgos-en-aumento/informe_1492824)

DANE (2024). Producto Interno Bruto (PIB) trimestral. Obtenido de la página <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>

Departamento Nacional de Planeación (2019). CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito.

DIAN (2024). Informe mensual de recaudo. Obtenido de <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>

El Tiempo (2024). "Vamos a recaudar cero pesos de arbitraje de litigios porque el Congreso no pasó la ley", entrevista a Luis Carlos Reyes. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/vamos-a-recaudar-cero-pesos-de-arbitraje-de-litigios-porque-el-congreso-no-paso-la-ley-entrevista-al-saliente-director-de-la-dian-3346414#:~:text=La%20Dian%20todo%20el%20tiempo,esos%2010%20billones%20este%20a%C3%B1o.>

Fedesarrollo (2021). Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años. Obtenido de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/4120>

Fondo Monetario Internacional (2024). World Economic Outlook. Steady but Slow: Resilience and Divergence. Obtenido de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>

Fondo Monetario Internacional (2024). IMF Data Portal. GDP and Components. Obtenido de <https://data.imf.org/?sk=388dfa60-1d26-4ade-b505-a05a558d9a42>

Investing (2024). Acciones Ecopetrol (EC). Obtenido de <https://es.investing.com/equities/ecopetrol-cn>

JP Morgan (2024). Colombia. Time to Adjust the Fiscal Course: Reducing Expenditures for Stability. Latin America Emerging Market Research.

Ministerio de Hacienda (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2021](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2021)

Ministerio de Hacienda (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2022](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2022)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Marco Fiscal de Mediano Plazo. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2023](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/marcofiscalmediano plazo/marcofiscalmediano plazo2023)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Plan Financiero 2024. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2024](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/PlanFinanciero/planfinanciero2024)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Presupuesto General de la Nación. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_pgn](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2024). Proyecto de Ley No. 245/2024 Senado - No. 300/2024 Cámara.

Misión de empleo Colombia (2020). Misión de Empleo Colombia. Obtenido de <https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/Presentaciones-Resultados-Finales.aspx>



Emma Elizabeth Revelo <emma.revelo@camara.gov.co>

Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.

Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co> 2 de diciembre de 2024, 4:45 p.m. Para: Emma Elizabeth Revelo <emma.revelo@camara.gov.co>

Forwarded message
De: Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>
Date: lun, 2 dic 2024 a las(s) 4:37 p.m.
Subject: Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.
To: Jean Carlos Durango Bonilla <jcar.durango@camara.gov.co>

Forwarded message
De: Miguel Uribe Turbay <miguel.uribe@senado.gov.co>
Date: lun, 2 dic 2024 a las(s) 4:24 p.m.
Subject: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECTO DE LEY 245 SENADO Y 300 DE 2024 CÁMARA.
To: <comision.tercera@camara.gov.co>, Comisión Tercera <comision.tercera@senado.gov.co>, Comisión Cuarta <comision.cuarta@camara.gov.co>, Comisión Cuarta Senado <comision.cuarta@senado.gov.co>

Cordial saludo,
La presente es con el fin de confirmar mi firma escaneada en la radicación física de la ponencia del proyecto de ley 245 de 2024 Senado y 300 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se expiden normas de financiamiento al presupuesto general de la nación, y se dictan otras disposiciones".
Asimismo, me permito enviar una copia en word y en pdf de la ponencia radicada

Cordialmente,
MIGUEL URIBE TURBAY
Senador de la República

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!
AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.
Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia - Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos que ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.
CONFIDENTIALITY WARNING.
This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it by error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this e-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, distribute, copy, retain or redistribute any portion of this e-mail.

2024, 17:54 Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Fwd: AUTORIZACIÓN DE FIRMA ESCANEADA Y PONENCIA RADICADA PROYECT...

- 2 archivos adjuntos
- 02-01-2024. PONENCIA NEGATIVA REFORMA TRIBUTARIA (2) F.docx 2455K
- 02-01-2024. PONENCIA NEGATIVA REFORMA TRIBUTARIA (2) F.pdf 1478K

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

*Bogotá D.C., 2 de diciembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativo para Primer Debate del PROYECTO DE LEY No.300 de 2024 Cámara -245 de 2024 Senado: "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", suscrita por los Honorables Senadores de la República: MIGUEL URIBE TURBAY, ANTONIO LUIS ZABARAÍN GUEVARA, JUAN PABLO GALLO MAYA, MAURICIO GÓMEZ AMÍN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.*

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

**CONTENIDO**

Gaceta número 2113 - Martes, 3 de diciembre de 2024

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto y aprobado del Proyecto de Ley número 059 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce al río Sumapaz, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos, se establecen medidas para su protección y conservación y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 300 de 2024 Cámara, número 245 de 2024 Senado, por medio del cual se expiden normas de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación, y se dictan otras disposiciones .....	8