RESCATE ECONÓMICO SÍ, PERO SIN FRENAR LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Observaciones y propuestas de POLEN Transiciones Justas al Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara



Observaciones y propuestas de Polen Transiciones Justas al Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara .

Una reforma fiscal con señales contradictorias para el sector energético

Polen Transiciones Justas reconoce la necesidad de fortalecer el recaudo y estabilizar las finanzas públicas. Sin embargo, algunas disposiciones del Proyecto de Ley 477 de 2026 pueden producir efectos contraproducentes sobre la seguridad energética, el acceso a la electricidad, la industria nacional y el cumplimiento de los compromisos climáticos de Colombia.

La urgencia fiscal no debería resolverse debilitando los instrumentos que permiten construir un sistema energético más seguro, limpio y equitativo.

¿Qué nos preocupa y qué proponemos?

1. Gravar los equipos solares puede retrasar nueva generación eléctrica y comprometer la seguridad energética

El artículo 46 propone retirar los equipos de generación solar del listado de bienes exentos de IVA a partir de enero de 2028. Según estimaciones preliminares de Polen TJ, estos equipos representan entre el 20 % y el 30 % del CAPEX de un proyecto; el cambio podría incrementar su costo total de inversión entre un 4 % y un 6 %. Aunque algunos proyectos pueden acceder a la exclusión prevista en el artículo 12 de la Ley 1715 de 2014, esta alternativa exige cumplir requisitos y obtener certificación de la UPME, y no elimina las barreras de liquidez y financiación que supone asumir costos inicialmente.

El impacto puede ser especialmente significativo para hogares, pequeños negocios, instituciones públicas y comunidades energéticas, que tendrían que asumir el IVA como un costo definitivo. También puede afectar la autogeneración y la generación distribuida, que sumaban cerca de 1.966 MW en agosto de 2026, según cifras de la UPME utilizadas por Polen TJ. En un contexto de mayor variabilidad climática y de riesgo asociado a El Niño, retrasar la entrada de nueva generación solar puede limitar la diversificación de la matriz, la capacidad de respuesta del sistema eléctrico y más aún la soberanía de aquellos quienes con sus propios recursos han tomado la iniciativa de ser usuarios activos de la red.

> **Proponemos:** mantener la exclusión del IVA para paneles, inversores y demás equipos solares; preservar expresamente la aplicación del artículo 12 de la Ley 1715; garantizar procedimientos de certificación accesibles para proyectos pequeños y comunitarios; y establecer un régimen de transición para proyectos adjudicados, contratados o en desarrollo. Antes de implementar el cambio, el Gobierno debería evaluar sus efectos sobre la inversión, la entrada de nueva capacidad y la seguridad energética.

2. El RUGE puede otorgar beneficios de largo plazo a inversiones fósiles y trasladar riesgos fiscales y ambientales al Estado

El artículo 69 crea el Régimen Único para Generar Estabilidad Empresarial (RUGE). Para proyectos del sector extractivo que superen el umbral establecido, contempla beneficios como tarifas preferenciales de renta del 20 % o 26 %, según el año de inicio; una tarifa del 8 % sobre dividendos distribuidos a inversionistas no residentes; depreciación acelerada de hasta el 50 % anual, y condiciones de estabilidad tributaria durante 16 años.

La depreciación acelerada permite anticipar deducciones tributarias que el Estado espera recuperar durante la operación del proyecto. Pero si un proyecto (mina, granja o pozo) pierde viabilidad y queda abandonado antes de completar su vida útil, esa recuperación puede no producirse. Además, la regla de recaptura prevista en el proyecto no contempla expresamente todos los escenarios de abandono, renuncia al título o suspensión prolongada. El régimen tampoco establece una garantía financiera independiente y suficiente para cubrir el cierre, el desmantelamiento, el abandono técnico y la remediación ambiental durante todo el ciclo de vida de las operaciones. La garantía de cumplimiento del 2 % de la inversión no sustituye esa obligación.

> **Proponemos:** no incluir las actividades extractivas de carbón, petróleo y gas en el RUGE en su diseño actual. Si se mantiene el régimen, reducir el periodo de estabilidad, preservar los mecanismos de captura de rentas extraordinarias, exigir la recaptura de beneficios tributarios ante abandono o terminación anticipada, y establecer garantías financieras específicas para el cierre minero y el abandono de pozos. El Gobierno también debe cuantificar el costo fiscal de los beneficios y los pasivos contingentes que podrían derivarse de activos varados, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

El RUGE sería una herramienta mucho más coherente con la transición si estimulara industria intensiva en energía atada a generación renovable dedicada (*powershoring*), en vez de favorecer la generación fósil y acceder así a mercados que exigen bajo contenido de carbono, algo que la dependencia de combustibles fósiles le haría perder.

3. Proteger los recursos para la electrificación y recuperar la función ambiental del impuesto al carbono

El artículo 3 propone trasladar al Tesoro Nacional los saldos de fondos especiales que no estén comprometidos ni afectados al cierre de cada vigencia. Esta disposición puede comprometer recursos de Fonenergía destinados a programas como FAZNI, FAER y PRONE, que apoyan la electrificación de zonas no interconectadas, la cobertura rural y la normalización de redes. Que un recurso no esté comprometido presupuestal o contractualmente no significa que sea excedentario: los proyectos en territorios rurales y apartados requieren largos procesos de estructuración, consulta, logística y contratación. Según la UPME, en 2024 había más de 1,3 millones de viviendas sin servicio de electricidad en Colombia.

Por otra parte, el proyecto aumenta gradualmente la tarifa del impuesto al carbono, pero reduce del 50 % al 25 % la compensación mediante certificados de carbono neutralidad y elimina la destinación específica del 80 % de los recursos que actualmente se dirigen al componente ambiental a través de FONSUREC. Además, la cobertura del impuesto no refleja de manera integral las emisiones asociadas a la extracción y procesamiento de combustibles fósiles.

> **Proponemos:** excluir a Fonenergía y a los fondos de electrificación de la regla de traslado de saldos; garantizar que los recursos no ejecutados permanezcan en el mismo fondo y con su destinación original; restablecer una asignación clara de los recursos del impuesto al carbono para fines ambientales y de transición justa; y evaluar instrumentos que permitan medir y gestionar las emisiones de gases efecto invernadero asociadas a la extracción y procesamiento de combustibles fósiles.

4. No dejar vencer una fuente potencial de recaudo: la sobretasa hidroeléctrica

El proyecto extiende hasta 2030 la sobretasa aplicable al sector financiero, pero no prorroga la sobretasa de tres puntos porcentuales al impuesto de renta de las empresas generadoras hidroeléctricas, vigente hasta 2026. Esta contribución, establecida por la Ley 2277 de 2022, tiene condiciones de focalización y no puede trasladarse a las tarifas de electricidad.

Proponemos: evaluar su extensión más allá de 2026, conservando el umbral de capacidad contributiva y la protección a los usuarios finales. El Ministerio de Hacienda debería estimar el recaudo potencial de esta medida y compararlo con los efectos fiscales y económicos de gravar los equipos solares.

5. Los incentivos deben fortalecer la industria nacional y el empleo territorial

El artículo 921 establece que los proyectos acogidos al RUGE deberán realizar al menos el 30 % de sus compras a proveedores nacionales y destinar una tercera parte de ese porcentaje a MiPymes o proveedores del departamento donde se desarrolle el proyecto. Sin embargo, no define con suficiente precisión el contenido nacional efectivo. Una empresa domiciliada en Colombia que importe y revenda equipos podría contabilizar el valor completo de esos bienes como compra nacional, aunque no exista fabricación local.

Proponemos: definir y verificar el contenido nacional efectivo; establecer una lista actualizable de bienes con producción nacional comprobada; e incorporar una regla gradual de sustitución de importaciones, aplicable únicamente cuando exista oferta local técnicamente equivalente, disponible y competitiva. Los planes de desarrollo de proveedores deben incluir metas verificables de formación, asistencia técnica y transferencia de conocimiento, con énfasis en MiPymes y empresas de los territorios.

Una reforma fiscal coherente con los compromisos climáticos

La NDC 3.0 de Colombia establece un límite de emisiones de 169,44 millones de toneladas de CO_2 equivalente para 2030 y de entre 155 y 161 millones para 2035. Alcanzar estas metas requiere señales tributarias y regulatorias consistentes: acelerar las energías renovables y la electrificación, reducir progresivamente la dependencia de los combustibles fósiles y proteger a los hogares y territorios más vulnerables.

El proyecto no presenta una evaluación integral de los efectos climáticos de sus medidas. Aumentar el costo de los equipos solares mientras se conceden beneficios tributarios de largo plazo a inversiones fósiles puede debilitar la coherencia de la política climática. Esta preocupación también debe examinarse a la luz de la Ley 2169 de 2021, la Ley 1715 de 2014, el Acuerdo de París y las recomendaciones de la OCDE sobre eliminación de subsidios fósiles, inversión renovable y reconversión laboral.

Colombia necesita fortalecer sus finanzas públicas sin frenar la transición energética, trasladar pasivos ambientales a las generaciones futuras ni profundizar las desigualdades territoriales.

RESCATE ECONÓMICO SÍ, PERO SIN FRENAR LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Observaciones técnicas y propuestas de modificación sobre las medidas tributarias del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara



Corporación para el Desarrollo de Políticas Energéticas para las Transiciones Justas, Polen Transiciones Justas

Bogotá D. C., Colombia, noviembre de 2026

www.polentj.org
info@polentj.org

Autoría
Este documento es fruto del análisis colectivo del equipo de Polen Transiciones Justas.

Diseño, diagramación y portada
Polen Transiciones Justas

Esta obra está autorizada bajo CC BY-NC-ND 4.0. licencia CC BY-NC-ND 4.0. Se permite compartirlo con atribución, pero sin uso comercial ni modificaciones. Para ver una copia de esta licencia, visite: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

pol·en Transiciones Justas

@polentjcol
polentj.org