

 ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

Impacto de la **Reforma Tributaria** de 2026 sobre el transporte, la movilidad, la logística y la infraestructura

Incidencia tributaria y laboral, modelo de impacto monetario, efectos por modalidad y vida útil por cohortes



Movemos País

Centro de Pensamiento del Transporte de Colombia
Documento de autoría institucional · Dirección de la Presidencia

Elaborado por:

John Jairo Correa Rodríguez

Julio de 2026

Naturaleza	Informe técnico independiente sobre un proyecto de ley en trámite. No constituye asesoría jurídica ni tributaria particular. La conclusión es cualitativa; el capítulo 7 presenta un modelo de impacto monetario ilustrativo y reproducible, no un pronóstico oficial.
Autoría	Movemos País, centro de pensamiento del transporte y la movilidad. Documento de autoría institucional única, elaborado bajo la dirección de su Presidencia. No representa la posición de gremios, empresas ni agremiaciones del sector.
Jerarquía de evidencia	(1) Texto radicado del proyecto y exposición de motivos ; (2) normas vigentes y publicaciones oficiales; (3) cálculos propios reproducibles sobre información oficial; (4) escenarios y sensibilidades identificados como tales. La prensa se usa solo para contextualización.
Corte documental	22 de julio de 2026. Sujeto a verificar la versión exacta del texto radicado durante el trámite.

1. Para el transporte, la reforma opera por cuatro canales principales. Primero, el canal energético, mediante el mayor IVA sobre combustibles y el impuesto al carbono. Segundo, el canal laboral, por la reducción de la exoneración de aportes patronales. Tercero, el canal financiero y asegurador, debido al incremento de la sobretasa de renta para instituciones financieras, aseguradoras y reaseguradoras, que puede presionar el costo y las condiciones de créditos, leasing, garantías y pólizas, aunque su traslado no es automático. Cuarto, el canal de servicios conexos e indexación, a través del posible aumento posterior de costos de revisión, trámites, servicios tecnológicos y organismos de apoyo, sujeto a sus fórmulas tarifarias y a actos administrativos independientes.
2. En los servicios de transporte excluidos de IVA (art. 476 E.T.), el IVA del combustible constituye generalmente un mayor costo; en empresas con operaciones gravadas y excluidas, el tratamiento depende de la imputación del art. 490 y de reglas sobre activos fijos productivos.
3. El paso del IVA del 5% al 19% en híbridos (art. 2) incrementaría 13,33% el precio bruto de compra; es un efecto sobre la factura y el capital financiado, no necesariamente el costo tributario neto para todos los compradores.
4. El modelo del capítulo 7 ilustra el impacto monetario: un mayor tributo del orden de \$951 por galón de ACPM en 2028 se traduce en un sobre costo anual de combustible cercano a \$8,6 millones por tractocamión y \$2,9 millones por buseta (cálculo propio con supuestos explícitos).
5. El impacto es heterogéneo por modalidad y por cohorte de matrícula: el Decreto 478 de 2021 concede cuatro años adicionales a cohortes anteriores al 30 de mayo de 2020, difiriendo el choque de reposición sin eliminarlo.
6. La reforma es difícil de invalidar en abstracto: el impacto económico negativo, por sí solo, no determina la inconstitucionalidad. Recomendación: condicionar la viabilidad sectorial a transición, reconocimiento de costos y financiación de la modernización.

RESUMEN EJECUTIVO

El [Proyecto de Ley de Reforma Tributaria](#) radicado el 20 de julio de 2026 por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público busca recaudar \$21,921 billones en 2027, cerca del 1,0% del PIB, en respuesta a un desequilibrio estructural de las finanzas públicas que motivó la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011). El paquete combina medidas ambientales —impuesto al carbono e IVA a combustibles fósiles y a vehículos híbridos—, medidas de ampliación de la base —derogatoria del régimen minimis, impuesto al consumo de bienes de alto valor e impuesto especial a la extracción— y una medida laboral de gran alcance, la reducción del umbral de exoneración de aportes patronales. Movemos País evalúa en este documento su incidencia sobre el transporte, la movilidad, la logística y la infraestructura, distinguiendo en todo momento el diagnóstico sustentado en evidencia, el análisis y la recomendación.

El efecto resultante es mixto en el plano macrofiscal y ambiental, pero predominantemente adverso en la operación de corto y mediano plazo. La razón técnica no es que todo impuesto se traslade automáticamente al usuario, sino que la reforma incide sobre un insumo que el sector no puede sustituir en el corto plazo —los combustibles— y, de manera simultánea, sobre el costo del trabajo formal. Dos rasgos amplifican el choque: el

combustible es el mayor componente individual del costo de operación carretera, con 40,2% del ICTC de carga y 31,0% del ICTIP intermunicipal según el DANE, y buena parte del sector opera bajo servicios excluidos de IVA (art. 476 E.T.), lo que impide descontar el IVA pagado en el combustible y lo convierte en costo definitivo. A ello se añade un régimen tarifario que, en segmentos amplios, no permite trasladar libremente los mayores costos.

A los canales energético y laboral se suma un canal financiero y asegurador. El artículo 12 del proyecto eleva de cinco a quince puntos porcentuales la sobretasa del impuesto sobre la renta aplicable a las instituciones financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras y otros agentes del mercado financiero, para una tarifa total del 50%. En una lectura literal, el umbral vigente de 120.000 UVT previsto en el parágrafo 2 del artículo 240 del Estatuto Tributario continuaría aplicándose porque el proyecto modifica únicamente su primer inciso. La carga recae jurídicamente sobre las entidades, no sobre cada crédito o póliza; sin embargo, puede incidir económicamente en tasas, comisiones, deducibles, condiciones de cobertura, requisitos de aprobación y oferta de productos, dependiendo de la competencia, la siniestralidad, el costo de fondeo y el reaseguro. La exposición de motivos estima para esta medida un recaudo adicional de \$1,3 billones en 2027 y aproximadamente \$2,9 billones en 2030.

La reforma tampoco modifica de forma expresa las tarifas del SOAT, del RUNT, de la revisión técnico-mecánica, de la matrícula, del traspaso, de la tarjeta de operación ni de los demás trámites de tránsito y transporte. No obstante, puede generar presiones indirectas por el mayor costo laboral de los prestadores, la tributación de importaciones de bajo valor, la inflación, la energía y la logística. En los servicios regulados, cualquier incremento requiere la aplicación de la fórmula correspondiente o la expedición de un acto administrativo específico; no se produce automáticamente por la aprobación de la reforma.

Para hacer tangible ese efecto, el capítulo 7 traduce la norma en pesos mediante un modelo por vehículo representativo, transparente y reproducible. El mayor tributo por galón —suma del aumento del IVA sobre el ingreso al productor y del impuesto al carbono— asciende a cerca de \$465 en ACPM en 2027 y \$951 en 2028, lo que implica un sobre costo anual de combustible del orden de \$8,6 millones por tractocamión, \$6,7 millones por bus intermunicipal y \$2,9 millones por buseta en 2028. A esa presión recurrente se suman el sobre costo de reposición de los híbridos, equivalente al 13,33% del precio bruto de compra, y el mayor costo laboral, que puede alcanzar el 13,5% de la base salarial de cada trabajador afectado. El hallazgo técnico más relevante del modelo es que el motor del encarecimiento no es el impuesto al carbono —foco habitual del debate ambiental— sino la generalización del IVA a partir de 2028.

En el plano jurídico, la reforma persigue fines constitucionalmente admisibles y se ampara en la amplia libertad de configuración tributaria del Congreso, de modo que el impacto económico negativo, por sí solo, no determina la inconstitucionalidad. El punto sensible es la proporcionalidad concreta cuando el mayor costo coincide con obligaciones de reposición por vida útil, tensión matizada —aunque no eliminada— por la extensión de cuatro años del Decreto 478 de 2021. De ahí que la recomendación de Movemos País no sea la oposición al tributo sino la corrección de su diseño: apoyar la señal a vehículos eléctricos, proyectos FNCE y bonos de transición energética; ajustar el tratamiento de combustibles, carbono, híbridos y aportes patronales; y condicionar la aprobación a la incorporación de instrumentos administrables y fiscalmente transparentes de transición, reconocimiento de costos y financiación de la modernización.

Conviene precisar el alcance de estas conclusiones. El juicio de fondo es cualitativo y las cifras monetarias son ilustrativas y reproducibles, construidas sobre supuestos explícitos —ingreso al productor de referencia, consumo anual por vehículo y precio de reposición— que el lector puede modificar. No sustituyen una estimación econométrica del impacto neto, la cual exigiría información oficial sobre traslado efectivo de impuestos, estructura salarial sectorial, respuesta tarifaria y comportamiento de la demanda de la que el país no dispone públicamente al corte de este documento. Movemos País formula sus observaciones sobre esa base y no presenta como oficiales cifras que no hayan sido publicadas por una entidad competente. Los cálculos propios, supuestos de trabajo y ejercicios de sensibilidad se identifican expresamente, documentan su método y se diferencian de las estimaciones oficiales.

1 INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia atraviesa una coyuntura fiscal excepcional. La exposición de motivos del proyecto describe un desequilibrio estructural de las finanzas públicas, originado en un crecimiento del gasto por encima de la dinámica de los ingresos y en una elevada rigidez presupuestal: más del 90% del Presupuesto General de la Nación corresponde a erogaciones inflexibles determinadas por mandatos constitucionales y legales. Ante la imposibilidad de corregir el desbalance solo con recortes, y tras la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011) por parte del CONFIS, el Gobierno optó por una senda de consolidación gradual apoyada en la revisión del gasto tributario —el conjunto de exenciones, exclusiones y tarifas reducidas que erosionan el recaudo—. La reforma es la expresión legislativa de esa estrategia y aspira a un recaudo de \$21,921 billones en 2027 (cerca del 1,0% del PIB) y a un nivel permanente cercano al 1,5% del PIB desde 2028.

El objeto de este informe no es discutir la legitimidad del objetivo fiscal —que Movemos País reconoce—, sino analizar con rigor la incidencia concreta del paquete sobre el sector transporte. Tres rasgos estructurales del sector amplifican cualquier choque de costos. Primero, la intensidad energética: el gasto en combustible es el mayor componente individual del costo de operación carretera, de modo que un aumento del precio del diésel o de la gasolina se transmite de manera casi proporcional al costo por kilómetro. Segundo, la naturaleza de los activos: los vehículos son bienes de capital de larga duración, con ciclos de reposición que se miden en lustros y, en varios servicios, con tiempo de uso regulado; el efecto sobre la inversión es más persistente que sobre el gasto corriente. Tercero, un régimen tarifario que en amplios segmentos —transporte público urbano, especial, intermunicipal regulado— no permite trasladar libremente los costos, lo que convierte el choque en compresión de margen o en presión fiscal territorial.

A estos rasgos se añade un cuarto elemento, poco discutido en el debate público pero central en este informe: el sector es intensivo en trabajo formal. Por ello, la reducción del umbral de exoneración de aportes patronales (arts. 30-31 del proyecto) abre un segundo canal de impacto, independiente del precio de los combustibles, que afecta especialmente a aerolíneas, operadores aeroportuarios y portuarios, concesiones, terminales y operadores logísticos. Un análisis que se concentre exclusivamente en el diésel subestima el efecto agregado de la reforma sobre la estructura de costos del sector.

La relevancia del transporte justifica un análisis detallado. El valor agregado de transporte y almacenamiento representó cerca del 4,71% del PIB de 2025 y ocupa a alrededor de 1,82 millones de personas (cálculos propios sobre cuentas nacionales y GEIH del DANE). Su importancia, además, es sistémica: todo bien requiere movilización y toda ciudad depende de servicios de pasajeros, de modo que un choque de costos se propaga por las cadenas de abastecimiento, la movilidad laboral y los presupuestos territoriales. El informe se organiza en catorce capítulos: tras el marco analítico (cap. 2) y el diagnóstico sectorial (cap. 3), se detallan las medidas (caps. 4 y 5), su cuantificación (cap. 6) y su impacto monetario (cap. 7), para luego examinar la incidencia por modalidad (cap. 8), la vida útil (cap. 9), la dimensión jurídica (cap. 10), territorial y ambiental (cap. 11), los riesgos (cap. 12) y las recomendaciones (cap. 13).

2 MARCO ANALÍTICO: CÓMO SE TRANSMITE UN CHOQUE TRIBUTARIO AL TRANSPORTE

El debate público suele incurrir en dos errores simétricos: aplicar los puntos porcentuales del impuesto directamente sobre el precio del surtidor, o suponer que el traslado al usuario es completo e inmediato. Ambos distorsionan el análisis. La teoría de la incidencia tributaria enseña que quién soporta finalmente un impuesto no depende de quién lo paga formalmente, sino de las elasticidades relativas de oferta y demanda y de la estructura de mercado. Para el transporte, proponemos un marco de doble traslado que ordena el razonamiento.

2.1 El doble traslado

El primer traslado es la incorporación del tributo al precio del combustible. No es automático ni total: depende de la fórmula de precios que fija el regulador, del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) —que amortigua la brecha entre el precio interno y el internacional—, de los márgenes de la cadena y de la política

de combustibles del Gobierno. Un mayor IVA sobre el ingreso al productor amplía la base sobre la que se liquida el impuesto. El FEPC no neutraliza automáticamente un incremento legal del IVA o del impuesto al carbono; el precio final solo podría aumentar en una magnitud inferior si el Gobierno adopta una decisión regulatoria o fiscal expresa que modifique otros componentes de la estructura de precios o disponga mecanismos de compensación. El segundo traslado es la capacidad del transportador para llevar ese mayor costo al flete, la tarifa o el contrato: depende de la regulación tarifaria, de la competencia en la ruta, de la elasticidad-precio de la demanda y del poder de negociación frente al generador de carga.

Esta distinción tiene una consecuencia práctica para el análisis de cifras. La evidencia de ‘pass-through’ del IVA que cita el propio Gobierno —del orden de 32%–40% en el corto plazo, respaldada por documentos de trabajo del Banco de la República— se refiere al primer traslado y a la economía en su conjunto; no puede usarse, sin ajuste, como pronóstico del efecto sobre las tarifas del transporte, porque el segundo traslado opera con reglas distintas. En ausencia de coeficientes sectoriales específicos, este informe no adopta un escenario central de traslado y presenta sus cálculos como sensibilidades mecánicas.

2.2 Por qué el IVA del combustible puede convertirse en costo (arts. 476, 488 y 490 E.T.)

Recuadro técnico-tributario · Exclusión frente a exención

El transporte público de pasajeros (terrestre, fluvial y marítimo) y el de carga están excluidos de IVA (art. 476 E.T.). En la técnica del impuesto, ‘excluido’ no es igual a ‘exento’: el exento factura a tarifa 0% pero conserva el derecho a descontar el IVA de sus insumos; el excluido no genera IVA y, por regla del art. 488, no tiene impuesto generado contra el cual imputar el IVA pagado en sus compras.

En consecuencia, el operador que presta exclusivamente servicios excluidos registra el IVA del combustible como mayor costo o gasto, que afecta la caja desde el abastecimiento y no se recupera. En empresas con operaciones gravadas y excluidas, el art. 490 exige imputar los descuentos de forma directa o proporcional, de modo que solo una fracción del IVA del combustible podría ser descontable. Deben además considerarse los tratamientos sobre activos fijos reales productivos (art. 258-1) y la situación particular del contribuyente.

2.3 Capacidad diferencial de absorción

El mismo tributo puede terminar en lugares distintos —margen del operador, tarifa del usuario, flete del generador, déficit de un sistema urbano o presupuesto público— según la estructura de cada segmento. Esta heterogeneidad, y no un ‘impacto sectorial’ único, es la clave del análisis. La variable determinante es la velocidad y la automaticidad con que el precio de venta del servicio puede ajustarse frente a la inmediatez del mayor costo del combustible.

Tabla 1. Capacidad de traslado del mayor costo según la estructura del segmento.

Estructura	Capacidad de traslado	Implicación económica
Mercado con precio libre y contratos cortos	Mayor, aunque con rezago	Aumento de flete o precio; el usuario asume una parte mayor.
Tarifa regulada o de actualización anual	Lento o condicionado a acto administrativo	Compresión temporal del margen, déficit tarifario o presión fiscal territorial.
Contrato fijo de mediano plazo	Sin ajuste automático salvo cláusula	El operador absorbe el choque hasta renegociar; sube el riesgo de incumplimiento.
Pequeño propietario sin poder de negociación	Acepta el precio fijado	Menor ingreso para mantenimiento, ahorro y reposición.

Fuente: Elaboración propia con base en el régimen tarifario sectorial.

La lectura de la Tabla 1 es directa: a medida que se desciende por sus filas, la capacidad de trasladar el choque disminuye y el riesgo se desplaza del usuario al operador. El pequeño propietario, sin poder de negociación y con toda su economía concentrada en un activo, es el eslabón más vulnerable de la cadena, y es también el foco de las recomendaciones de financiación del capítulo 13.

3 DIAGNÓSTICO TÉCNICO-SECTORIAL

Escala y relevancia (cálculos propios sobre fuente oficial). El valor agregado de transporte y almacenamiento representó cerca del 4,71% del PIB en 2025, con una trayectoria estable en el quinquenio, y ocupa a alrededor de 1,82 millones de personas (entre 7,4% y 7,6% de los ocupados, según la GEIH del DANE). El transporte terrestre y por tuberías concentra cerca del 66,8% del valor agregado sectorial, seguido por almacenamiento y actividades complementarias y por el transporte aéreo. La trazabilidad de estas cifras (archivo, hoja, serie, período y fórmula) se documenta en el Anexo C, conforme al principio de reproducibilidad adoptado por Movemos País.

Exposición energética modal. La vulnerabilidad de cada modo depende de qué energético consume y en qué volumen. La Figura 1 sintetiza el Balance Energético Colombiano 2024 de la UPME: el consumo se concentra en ACPM para la carga y el pasaje por carretera, y en jet fuel para la aviación. La carga interurbana es, con diferencia, el segmento más expuesto al ACPM.

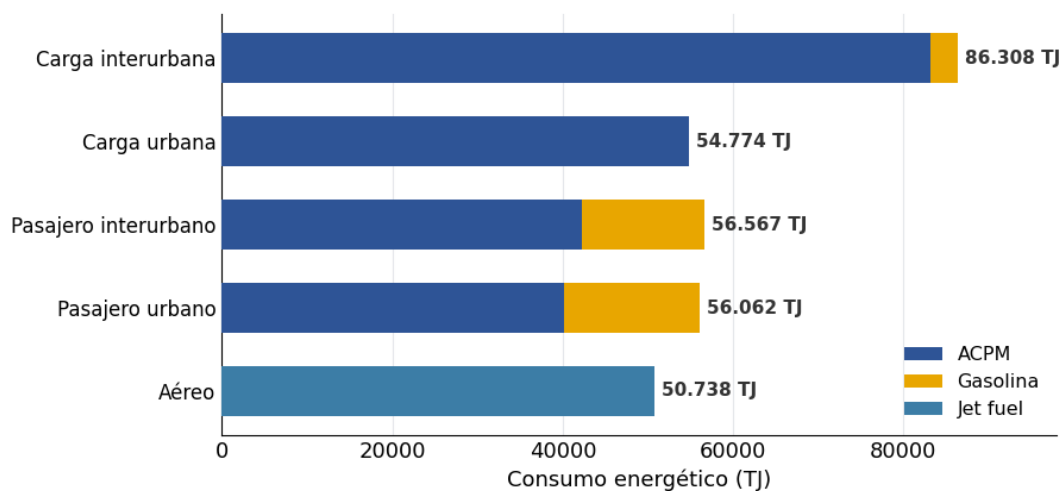


Figura 1. Consumo energético por segmento y energético (TJ, 2024). Fuente: UPME, Balance Energético Colombiano (BECO) 2024; elaboración propia.

La Figura 1 explica la gradación del impacto que se desarrolla en el capítulo 8: los modos intensivos en ACPM (carga interurbana y urbana, pasaje por carretera) reciben la mayor presión del paquete de combustibles, mientras la aviación queda expuesta principalmente al aumento del impuesto al carbono sobre el jet fuel. El peso del combustible en los índices oficiales de costos confirma esta lectura: manteniendo constantes los demás componentes, un aumento del 1% en el precio del combustible produciría aproximadamente un incremento del 0,402% en el ICTC de carga y del 0,31% en el ICTIP intermunicipal (DANE). La transmisión al costo total, por tanto, no es uno a uno, sino proporcional a esa ponderación.

Parque de carga y su estado. Según publicación oficial del Ministerio de Transporte, el parque de carga con peso bruto superior a 10,5 toneladas asciende a 122.168 vehículos, de los cuales 50.053 superan los veinte años de antigüedad. Debe indicarse la fecha de corte estadístico de la publicación al citar el dato. Es importante no confundir dos conceptos: la antigüedad del parque de carga es un hecho estadístico, distinto del régimen jurídico de tiempo de uso del transporte especial, que se rige por el Decreto 478 de 2021 y se analiza por cohortes en el capítulo 9. Un parque envejecido eleva la sensibilidad del sector a un choque que encarece simultáneamente el combustible y la reposición.

4 LAS MEDIDAS Y SU MECÁNICA

El paquete que incide sobre el transporte se compone de seis medidas principales, más las de carácter conexas. Esta sección explica la mecánica de cada una con referencia expresa al artículo del proyecto; el capítulo 5 desarrolla por separado la reducción de la exoneración de aportes patronales por su peso fiscal y su naturaleza laboral.

4.1 IVA a los combustibles (arts. 7 y 8)

El artículo 7 adiciona un párrafo al artículo 468 del Estatuto Tributario y eleva el IVA sobre el ingreso al

productor fósil de gasolina y ACPM del 5% al 10% en 2027 y a la tarifa general del 19% desde 2028; adicionalmente grava a tarifa general el biocombustible de mezcla (diésel desde enero de 2027) y el alcohol carburante (desde julio de 2027). El artículo 8 modifica el artículo 467, completa el esquema plurifásico —el margen minorista de la gasolina queda gravado— y define la base del distribuidor minorista. Dos mitigaciones deben resaltarse porque suelen omitirse: el transporte del combustible no integra la base gravable, lo que evita una cascada tributaria, y la venta minorista de ACPM queda excluida de IVA, lo que atenúa el encarecimiento del diésel en el eslabón final. Ninguna de ellas elimina el IVA incorporado en el ingreso al productor ni en el biocomponente.

El paquete de combustibles es el de mayor peso fiscal dentro del título ambiental. La Figura 2 muestra su trayectoria de recaudo: el salto de 2028 —cuando el IVA alcanza la tarifa plena del 19%— confirma que la medida es estructural y no transitoria, un punto relevante tanto para la planeación de las empresas como para el análisis de proporcionalidad del capítulo 10.

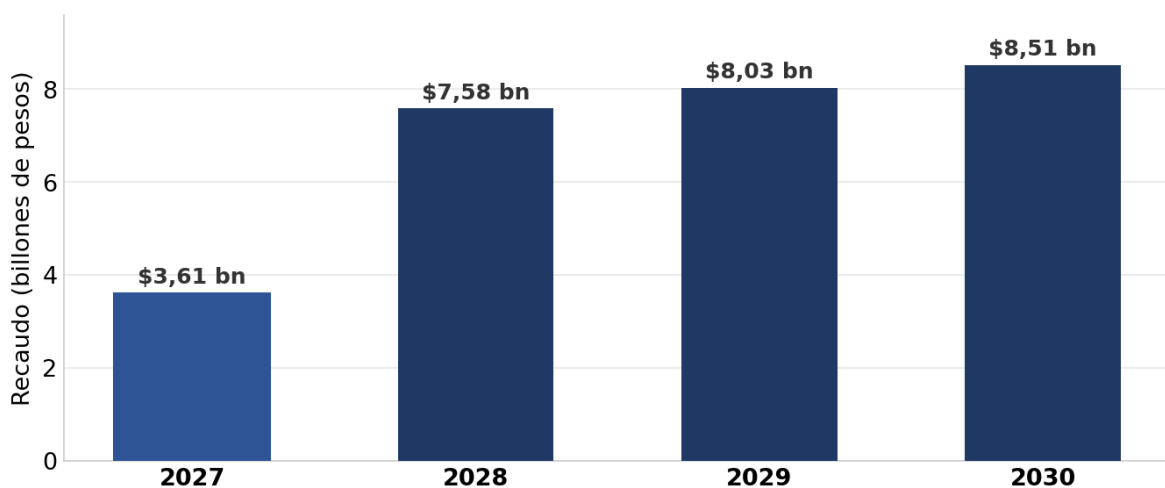


Figura 2. Recaudo esperado por el paquete de combustibles, 2027–2030 (billones de pesos). Fuente: Proyecto de Ley, exposición de motivos, Tabla 1.

Nota metodológica de los cálculos de combustible

Los resultados de precios que siguen son ejercicios mecánicos de incidencia tributaria bajo el supuesto de traslado completo de los componentes modelados y de permanencia del resto de la estructura. No son proyecciones oficiales ni pronósticos del precio por ciudad. La cifra de 2028 depende de la tarifa del carbono, que se ajusta con el IPC de 2027 más dos puntos porcentuales —dato aún inexistente—, por lo que las cifras de 2028 no incorporan la indexación anual del impuesto al carbono y constituyen un piso del componente tributario modelado (el valor real de 2028 sería igual o superior).

El FEPC no neutraliza automáticamente un incremento legal del IVA o del impuesto al carbono; el precio final solo podría aumentar en una magnitud inferior si el Gobierno adopta una decisión regulatoria o fiscal expresa.

CAPÍTULO 2 · MARCO ANALÍTICO

La Figura 3 traduce esas reglas en un choque estimado del precio del combustible frente a 2026: del orden de 4,40% (ACPM) y 4,60% (gasolina) en 2027, y de 9,00% y 10,81% en 2028. Estas magnitudes son la base del modelo monetario del capítulo 7.

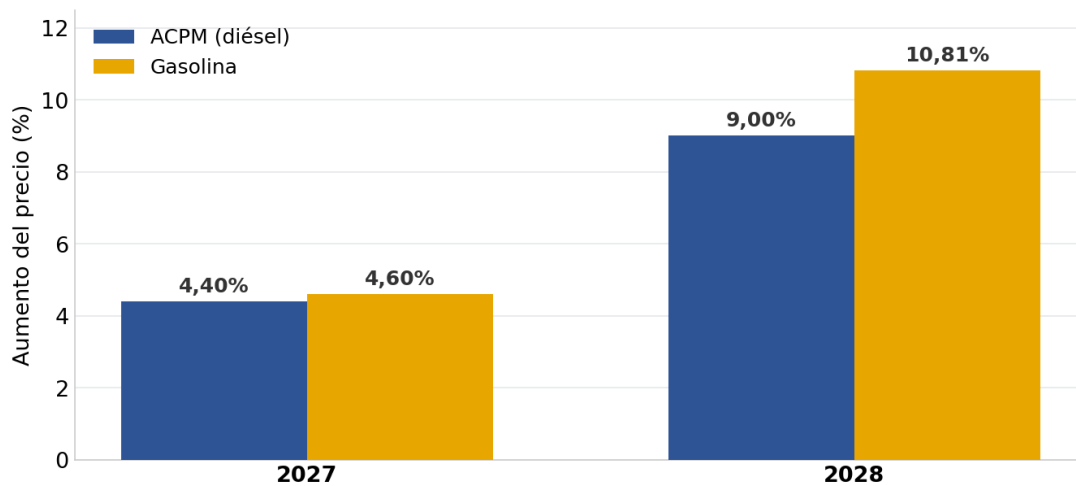


Figura 3. Ejercicio mecánico de incidencia: variación del precio del combustible frente a 2026 (traslado completo de los componentes modelados; 2028 sin incorporar la indexación anual del carbono; piso del componente tributario). Fuente: Cálculos propios con ingreso al productor UPME y tarifas DIAN (Res. 000003 de 2026).

4.2 Impuesto al carbono (art. 19)

El artículo 19 modifica el artículo 222 de la Ley 1819 de 2016 y fija para 2027 una tarifa de \$42.609 por tonelada de CO₂ equivalente —la exposición de motivos menciona \$42.000; prevalece el articulado—. Traducida a combustibles, la gasolina pasa de \$210 a \$384 por galón y el ACPM de \$237,34 a \$432 (tarifas 2026 según la Resolución DIAN 000003 de 2026), aumentos cercanos al 83% del componente tributario, con menor peso en el precio total del galón. Tres reglas son estructurales para el transporte: el ajuste anual con IPC + 2 puntos porcentuales (antes IPC + 1) hasta alcanzar tres UVT por tonelada, que introduce presión real creciente; la reducción del mecanismo de no causación por carbono-neutralidad hasta un tope del 30%, que encarece la factura efectiva y añade costos de certificación; y la tarifa territorial cero para gasolina, ACPM y jet fuel en siete departamentos y municipios del Chocó, más la exención del diésel marino y del reaprovisionamiento de buques internacionales. La destinación (art. 20) asigna 45% a acción ambiental y 11% al PNIS, sin destinación específica para modernización vehicular o infraestructura de recarga.

4.3 Impuesto especial del 1% a la extracción (art. 17)

El artículo 17 grava con 1% la primera venta o exportación de crudo y carbón de los grandes productores (renta líquida ordinaria igual o superior a 50.000 UVT), con un recaudo esperado de \$869 mil millones en 2027. Es un impuesto aguas arriba cuya incidencia sobre el precio del galón es indeterminada: puede absorberse en el margen del productor, reflejarse en precios de transferencia, afectar la inversión o trasladarse parcialmente según las condiciones de mercado y la regulación de precios. Presentarlo como un aumento cierto del surtidor sería técnicamente incorrecto; por ello no se suma mecánicamente al choque de combustibles del capítulo 7.

4.4 Vehículos híbridos: impacto bruto, costo neto y vigencia (art. 2)

El artículo 2 reescribe el listado del artículo 468-1 (bienes gravados al 5%) y deja en él únicamente a los eléctricos, sus componentes y determinados chasis y carrocerías de transporte público eléctrico; al no figurar ya, los híbridos quedan gravados a la tarifa general del 19% desde 2027, con un recaudo estimado de \$303 mil millones en ese año. El paso del IVA del 5% al 19% incrementaría en 13,33% el precio bruto de adquisición del vehículo híbrido —(1,19/1,05)–1, manteniendo constante el precio antes de IVA—. Este porcentaje representa un efecto sobre la factura de compra, el desembolso y el capital financiado, pero no necesariamente el costo tributario neto definitivo para todos los compradores: su incidencia depende de la posibilidad de aplicar tratamientos como el descuento asociado a activos fijos reales productivos (art. 258-1), de la existencia de impuesto sobre la renta a cargo y de la estructura financiera de la adquisición.

El punto analíticamente relevante no es la magnitud del incremento sino su asimetría. Los combustibles fósiles reciben una senda escalonada —10% en 2027 y 19% en 2028— y el carbón una gradualidad explícita de cuatro años, mientras que los híbridos migran a la tarifa general en un solo acto y por omisión del listado, no por decisión motivada. El resultado es que la tecnología de menor emisión relativa soporta el ajuste más abrupto del paquete, lo que introduce una tensión entre el instrumento y el objetivo ambiental declarado: la señal de precio se

aplica con mayor severidad al sustituto que a la senda que se pretende sustituir. Esa asimetría —y no el nivel de la tarifa— constituye el argumento técnico y jurídico de mayor rendimiento en el trámite legislativo, porque no exige discutir la potestad tributaria sino la coherencia interna del diseño.

Vigencia (art. 32)

El artículo 2 no establece una fecha especial de entrada en aplicación. Conforme a la regla general del artículo 32, la modificación comenzaría a regir desde la promulgación de la ley. La cifra de \$303.000 millones corresponde al recaudo estimado para 2027 y no debe confundirse con la fecha de vigencia del nuevo tratamiento.

4.5 Eléctricos, FNCE y Bonos de Transición Energética (arts. 6 y 16)

El artículo 6 convierte en exención (antes exclusión) el tratamiento de IVA de bienes y servicios de proyectos de Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE) y gestión eficiente de energía certificados por la UPME, permitiendo recuperar el IVA de la cadena, con un impacto fiscal estimado de \$157 mil millones; el artículo 2 mantiene el 5% para eléctricos, cargadores, baterías y determinados chasis y carrocerías de transporte público. Son señales positivas, pero condicionadas: el beneficio no resuelve por sí solo la financiación, el valor residual, la capacidad de la red ni la disponibilidad territorial de recarga.

Bonos de Transición Energética — artículo 16

El proyecto permite que quienes realicen inversiones certificadas por la UPME en proyectos FNCE o de gestión eficiente de energía emitan bonos de transición energética, que otorgan al titular el derecho a solicitar una deducción del 50% de la inversión certificada, dentro de los límites y períodos de la norma. Para el transporte, el impacto es indirectamente positivo si el instrumento facilita inversiones en generación, almacenamiento, infraestructura de recarga o abastecimiento energético para flotas. Sin embargo, el bono no constituye directamente un subsidio para la compra de vehículos y no garantiza que las inversiones se destinen a infraestructura de transporte. La memoria fiscal estima un costo de \$507.000 millones en 2027.

4.6 Régimen minimis (art. 32) e impuesto al consumo de bienes de alto valor (art. 21)

El artículo 32 deroga, desde el 1 de enero de 2027, el literal j) del artículo 428 del Estatuto Tributario, de modo que las importaciones de bajo valor cubiertas por ese tratamiento dejarían de estar exentas de IVA. El impacto sobre transporte y logística sería selectivo: podría encarecer sensores, módulos, herramientas, accesorios y repuestos pequeños adquiridos por tráfico postal o envíos urgentes, pero no permite concluir que todos los repuestos importados aumentarán de precio, pues los de mayor valor ya ingresan por el régimen ordinario. Por su parte, el artículo 21 incrementa del 16% al 19% el impuesto nacional al consumo aplicable a vehículos familiares, camperos y pick-up de alto valor, aeronaves privadas, determinadas motocicletas y embarcaciones recreativas; su incidencia directa sobre el transporte público ordinario, la carga y la aviación comercial es limitada.

5 CANALES LABORALES, FINANCIEROS, ASEGURADORES Y DE SERVICIOS CONEXOS

5.1. Reducción de la exoneración de aportes patronales (arts. 30 y 31)

El artículo 30 modifica el artículo 114-1 del Estatuto Tributario. Bajo el régimen vigente, los empleadores que cumplen las condiciones legales están exonerados de los aportes patronales a salud, SENA e ICBF respecto de trabajadores que devengan menos de diez salarios mínimos mensuales. El proyecto reduce ese umbral a trabajadores que devenguen menos de tres salarios mínimos, de modo que quienes ganan desde tres y menos de diez salarios mínimos volverían a generar dichos aportes para los empleadores actualmente beneficiarios. Es una medida de naturaleza laboral y fiscal, no ambiental, cuyo efecto sobre el sector es independiente del precio de los combustibles.

La magnitud del reintegro de aportes es cuantificable a nivel de trabajador. La Tabla 2 descompone el incremento potencial: 8,5% de cotización patronal a salud, 2% de aporte al SENA y 3% al ICBF, para un total de 13,5% sobre

la base salarial de cada trabajador afectado, sujeto a la naturaleza jurídica del empleador y a las condiciones del artículo 114-1.

Tabla 2. Descomposición del incremento potencial de aportes patronales por trabajador afectado.

Componente patronal	Tarifa
Cotización a salud a cargo del empleador	8,5%
Aporte al SENA	2,0%
Aporte al ICBF	3,0%
Incremento potencial total sobre la base salarial	13,5%

Fuente: Proyecto de Ley, art. 30 (modifica el art. 114-1 E.T.); tarifas de aportes vigentes.

Efecto fiscal y sectorial. La exposición de motivos estima un efecto fiscal de \$8,529 billones en 2027: \$5,370 billones asociados a salud y \$3,159 billones a aportes parafiscales. Es la medida de mayor recaudo del proyecto —superior incluso a la de combustibles—, como se aprecia en la Figura 4 del capítulo 7. No existe una desagregación oficial para el sector transporte, por lo que no debe atribuirse una cifra sectorial sin utilizar registros de nómina, PILA o información de la UGPP. La medida puede afectar especialmente a aerolíneas, operadores aeroportuarios, concesiones viales, sociedades portuarias, terminales, empresas de carga y pasajeros, operadores logísticos y compañías con conductores, técnicos, mecánicos, supervisores, despachadores y profesionales ubicados en el rango salarial afectado. Sus posibles efectos incluyen mayor costo laboral, presión sobre márgenes, reducción de la contratación formal, tercerización y encarecimiento de contratos intensivos en personal. En el capítulo 7 se ilustra el orden de magnitud por trabajador.

5.2. Sobretasa al sector financiero y asegurador (art. 12)

El artículo 12 modifica el primer inciso del parágrafo 2 del artículo 240 del Estatuto Tributario. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores pasarían de liquidar cinco a quince puntos adicionales de impuesto sobre la renta, para una tarifa total del 50%. El proyecto elimina la limitación temporal del primer inciso y la exposición de motivos plantea que la sobretasa sea permanente.

El proyecto no modifica el segundo inciso del parágrafo 2, según el cual los puntos adicionales solo se aplican a las personas jurídicas con renta gravable igual o superior a 120.000 UVT. Por tanto, ese umbral continuaría vigente bajo una lectura literal, salvo que sea modificado durante el trámite legislativo.

La sobretasa no equivale a un aumento del 10% en las primas de seguros ni en las tasas de crédito. El sujeto jurídico del impuesto es la entidad financiera o aseguradora y la incidencia económica puede distribuirse entre accionistas, gastos, comisiones, márgenes, deducibles, condiciones de cobertura, tasas, requisitos de garantía y oferta de productos. Sin información financiera y actuarial por ramo no es posible calcular un porcentaje de traslado al transportador.

El transporte es especialmente sensible a este canal porque la operación y la reposición de flota dependen de crédito, leasing, renting, pólizas de responsabilidad civil, seguros de daños, seguros de mercancías, pólizas de cumplimiento y coberturas de maquinaria. En consecuencia, el efecto sectorial debe registrarse como indirecto y potencialmente material, pero no como un incremento automático ni uniforme.

5.3. Seguros, reaseguros y valor asegurado

El impacto no es homogéneo entre ramos. El SOAT tiene tarifas máximas reguladas por la Superintendencia Financiera y el proyecto no modifica directamente su metodología. Para 2026, la Superintendencia ajustó en 5,17% las categorías con tarifa diferencial, conforme a la variación de la UVT, y aproximadamente en 0,38% las demás categorías, después de revisar las condiciones técnicas y financieras del ramo. Este antecedente confirma que una variación futura del SOAT requeriría una decisión específica de la autoridad y no se deriva automáticamente de la sobretasa de renta.

Las pólizas comerciales presentan una transmisión potencial mayor porque sus precios y condiciones dependen

de la evaluación del riesgo, la siniestralidad, el valor asegurado, los costos de reparación, el reaseguro y la competencia. El mayor precio bruto de un vehículo híbrido también puede elevar el valor asegurable y el monto nominal de la prima, aun si la tasa porcentual de la póliza permaneciera constante. De igual forma, el encarecimiento de repuestos, baterías, componentes electrónicos y mano de obra especializada puede aumentar la severidad esperada de los siniestros y presionar las tarifas técnicas en renovaciones posteriores. La Tabla 3 resume, por ramo de seguro, el efecto directo del proyecto y la incidencia técnica esperable.

Tabla 3. Incidencia por tipo de seguro.

Concepto	Efecto directo del proyecto	Incidencia técnica esperable
SOAT	No	Tarifa máxima regulada. Un cambio requeriría decisión de la Superintendencia Financiera con base en suficiencia, siniestralidad y reglas propias.
Responsabilidad civil contractual y extracontractual	No automático	Posible presión por mayor tributación del asegurador, siniestralidad, costos jurídicos, reaseguro y severidad de los siniestros.
Seguro todo riesgo de vehículos	No automático	Puede reflejar mayor valor asegurado, precio de reposición, repuestos, baterías y reparación especializada.
Seguro de transporte de mercancías	No automático	Puede variar por valor de la carga, exposición, siniestralidad, reaseguro y condiciones contractuales.
Pólizas de cumplimiento y garantías	No automático	Exposición de empresas transportadoras, contratistas, concesionarios, terminales y operadores de infraestructura.
Maquinaria y equipo	No automático	Posible mayor costo por valor de reposición, importación, reparación, logística y disponibilidad de repuestos.

Elaboración propia; Proyecto de Ley (art. 12) y Superintendencia Financiera de Colombia (tarifas máximas del SOAT 2026).

5.4. Crédito, leasing, renting y garantías

La sobretasa del artículo 12 también comprende a instituciones financieras, por lo que puede afectar el costo y la disponibilidad del financiamiento utilizado para adquirir, reponer o adaptar vehículos. El efecto no es mecánico: una mayor carga de renta puede ser absorbida por el margen de la entidad, compensada mediante eficiencia o trasladada parcialmente a tasas, comisiones, cánones de leasing, requisitos de cuota inicial, garantías, plazos o criterios de aprobación. Su magnitud depende del costo de fondeo, la competencia, el riesgo crediticio y la política comercial.

Para los pequeños propietarios, el riesgo es acumulativo. Un vehículo de mayor precio exige más capital financiado; un mayor valor asegurado puede elevar la prima en pesos; el combustible y la nómina reducen el flujo disponible; y unas condiciones crediticias más estrictas deterioran la razón de cobertura del servicio de la deuda. Esta combinación puede aplazar la reposición o excluir del crédito a propietarios técnicamente viables.

En transporte especial, los cuatro años adicionales otorgados por el Decreto 478 de 2021 difieren la obligación de reposición para las cohortes beneficiadas, pero no eliminan la necesidad de financiar el reemplazo al agotarse los veinte o veinticuatro años aplicables.

5.5. Trámites, revisión y servicios conexos

El proyecto no modifica expresamente las tarifas del RUNT, matrícula, traspaso, licencia de conducción, licencia de tránsito, tarjeta de operación, revisión técnico-mecánica, certificados, permisos, planillas ni demás servicios de tránsito y transporte. Por tanto, no es correcto afirmar que esas tarifas aumentan directamente por la reforma.

Sí existen canales indirectos. Primero, los centros de diagnóstico automotor, centros de reconocimiento, centros de enseñanza, organismos de apoyo, operadores tecnológicos, patios, grúas y prestadores tercerizados pueden enfrentar mayor costo laboral por la reducción de la exoneración de aportes patronales. Segundo, la derogatoria del régimen minimis puede encarecer selectivamente sensores, lectores, módulos, cámaras, herramientas y repuestos de bajo valor adquiridos por tráfico postal o envíos urgentes. Tercero, la inflación y la indexación pueden activar ajustes posteriores en tarifas expresadas o actualizadas con IPC, UVT, salario mínimo u otra unidad. Cuarto, el mayor costo de energía, mantenimiento, vigilancia, mensajería y logística puede presionar las

estructuras de costos de los prestadores.

En los servicios sujetos a regulación, el aumento solo se materializa mediante la fórmula aplicable o un acto administrativo independiente. En los servicios con precio libre o contractual, el prestador puede intentar trasladar el mayor costo, sujeto a competencia, contrato y protección del usuario. La Tabla 4 clasifica cada costo asociado al transporte según su tipo de efecto y su nivel de certeza o condición.

Tabla 4. Clasificación de costos asociados al transporte.

Costo asociado al transporte	Tipo de efecto	Nivel de certeza / condición
Combustible	Directo	Alto: arts. 7, 8 y 19.
Aportes patronales	Directo para empleadores afectados	Alto: arts. 30 y 31.
Compra de híbridos	Directo sobre precio bruto	Alto: art. 2.
Tributación de aseguradoras y bancos	Directo sobre las entidades	Alto: art. 12.
Pólizas comerciales	Indirecto y posible	Medio: depende de ramo, riesgo y competencia.
Crédito, leasing y renting	Indirecto y posible	Medio: depende de fondeo, margen y perfil crediticio.
SOAT	No directo	Condicionado a regulación separada de la SFC.
RUNT y trámites de tránsito	No directo	Condicionado a tarifa, fórmula o acto independiente.
Revisión técnico-mecánica	No directo; presión de costos posible	Condicionado a metodología tarifaria y estructura del prestador.
Repuestos pequeños importados	Directo y selectivo por minimis	Medio: no afecta automáticamente todos los repuestos.
Reposición al final de vida útil	Interacción económica	Alto para cohortes próximas a vencimiento.

Elaboración propia con base en el articulado del Proyecto de Ley.

6 CUANTIFICACIÓN E INCIDENCIA: ALCANCE Y LÍMITES

La forma más habitual de cuantificar el impacto operativo consiste en multiplicar el choque del precio del combustible por el peso de este en los índices oficiales de costos. La Tabla 5 presenta el resultado para las dos modalidades con índice oficial, distinguiendo 2027 y 2028.

Tabla 5. Variación mecánica del índice de costos por traslado completo del choque del combustible.

Modalidad	2027	2028 (sin indexación; piso)
Carga por carretera (ICTC, combustible 40,2%)	1,77%	3,62%
Intermunicipal de pasajeros (ICTIP, 31,0%)	1,36%	2,79%

Fuente: Cálculos propios con ponderadores DANE (ICTC, ICTIP). Sensibilidad mecánica, no proyección del DANE.

Estas cifras son variaciones mecánicas del índice de costos, manteniendo constantes las ponderaciones y suponiendo traslado completo del choque tributario modelado al precio del combustible. No deben presentarse como proyecciones del DANE, incrementos ciertos, escenario base oficial ni aumento definitivo de tarifas o fletes. La literatura sobre transmisión del IVA (32%–40%) se incorpora únicamente como referencia macroeconómica; el informe no adopta un escenario central de traslado por ausencia de coeficientes sectoriales. La reproducción del cálculo exige documentar el ingreso al productor (valor, fecha y fuente), el precio final usado como denominador (ciudad, fecha y fuente oficial), el IVA vigente y propuesto, el impuesto al carbono de 2026 (base) y de 2028 (supuesto de inflación identificado), el tratamiento de biocombustibles y mezclas, la indicación de si el FEPC no fue modelado y el tratamiento diferente del margen minorista entre gasolina y ACPM.

Conviene subrayar, además, la dimensión distributiva del choque, que las variaciones porcentuales agregadas ocultan. Los tres canales identificados no se reparten de manera uniforme dentro del sector. El sobrecosto de combustible es proporcional al kilometraje y afecta por unidad de forma similar a grandes y pequeños operadores; el de reposición recae de manera concentrada sobre quien debe adquirir vehículo dentro del período y carece de

capacidad de negociación o de acceso al crédito; y el laboral incide exclusivamente sobre las empresas formales con nómina calificada, no sobre la operación informal. El efecto combinado es regresivo dentro del sector: penaliza con mayor intensidad al pequeño propietario formal y, en el margen, mejora la posición relativa de quien opera por fuera del régimen. Este resultado es contrario al objetivo de formalización que la propia política de transporte persigue y justifica que los mitigadores del capítulo 13 se focalicen antes que generalizarse.

El efecto combinado es regresivo dentro del sector: penaliza con mayor intensidad al pequeño propietario formal y, en el margen, mejora la posición relativa de quien opera por fuera del régimen.

CAPÍTULO 6 · CUANTIFICACIÓN E INCIDENCIA

7 MODELO DE IMPACTO MONETARIO

Las variaciones porcentuales de los capítulos anteriores son útiles pero no responden a la pregunta que más interesa a un operador o a un legislador: ¿cuántos pesos cuesta la reforma? Este capítulo traduce la norma en pesos mediante un modelo por vehículo representativo, transparente y reproducible. El modelo separa tres sobrecostos —combustible, reposición y trabajo— y los construye sobre supuestos explícitos que el lector puede modificar. Sus resultados son ilustrativos y de orden de magnitud, no pronósticos oficiales.

7.1 Panorama macro: de dónde proviene el recaudo

Antes de descender al vehículo conviene ubicar el peso relativo de cada medida. La Figura 4 ordena el efecto fiscal estimado de las principales disposiciones para 2027. El mensaje es contraintuitivo respecto del debate público: la medida de mayor recaudo no es la de combustibles, sino la reducción de la exoneración de aportes patronales (\$8,529 billones), seguida por los combustibles (\$3,610 billones). El bono de transición energética aparece con signo negativo porque es un costo fiscal (menor recaudo).

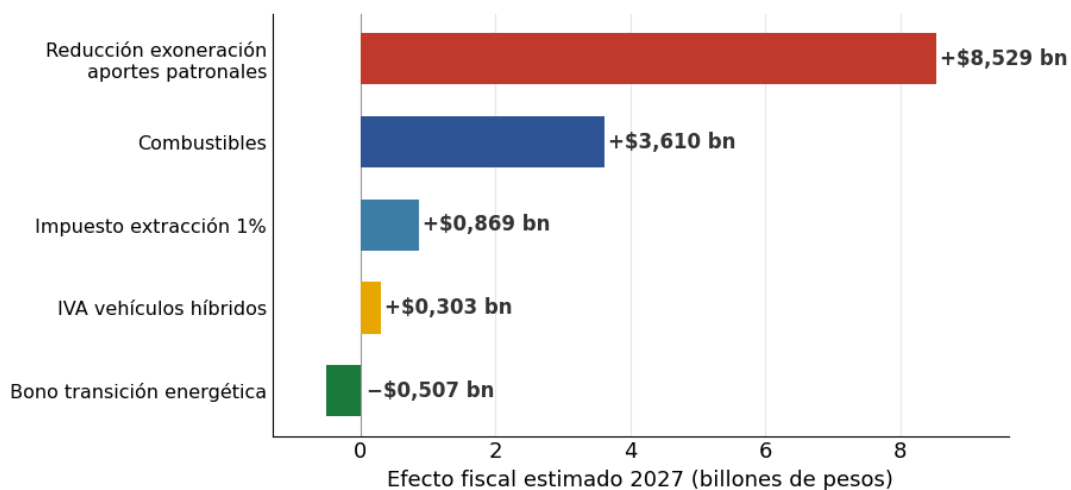


Figura 4. Efecto fiscal estimado de las principales medidas, 2027 (billones de pesos). Fuente: Proyecto de Ley, exposición de motivos; elaboración propia.

La Figura 4 tiene una implicación analítica: para el transporte formal e intensivo en trabajo, el canal laboral puede pesar tanto o más que el energético, aunque su magnitud sectorial no esté desagregada oficialmente. Por ello el modelo monetario incorpora los tres canales.

7.2 Supuestos del modelo

El corazón del cálculo es el mayor tributo por galón, que se compone de dos elementos ciertos según el articulado: el aumento del IVA sobre el ingreso al productor y el aumento del impuesto al carbono. La Tabla 6 reúne los supuestos; los valores de ingreso al productor son de orden de magnitud (referencia UPME/SIPG) y deben actualizarse con la serie oficial vigente al momento de aplicar el modelo.

Tabla 6. Supuestos del modelo de impacto monetario.

Parámetro	Valor de referencia
Ingreso al productor ACPM (orden de magnitud)	≈ \$5.400 / galón
Ingreso al productor gasolina (orden de magnitud)	≈ \$10.400 / galón
Impuesto al carbono 2026 (base)	ACPM \$237,34; gasolina \$210 / galón
Impuesto al carbono 2027 (proyecto)	ACPM \$432; gasolina \$384 / galón
IVA al ingreso al productor	5% (2026) → 10% (2027) → 19% (2028)
Salario mínimo de referencia (actualizable)	\$1.750.905 / mes (SMMLV vigente; verificar a la fecha de publicación)

Fuente: Proyecto de Ley (arts. 7 y 19); DIAN (Res. 000003 de 2026); UPME/SIPG; salario mínimo oficial. Los valores de ingreso al productor y del SMMLV deben actualizarse a la vigencia aplicable. El SMMLV 2026 (\$1.750.905) rige de forma transitoria (Decreto 0159 de 2026), mientras el Consejo de Estado resuelve el proceso de nulidad del Decreto 1469 de 2025.

Con estos supuestos, el mayor tributo por galón se descompone como muestra la Figura 5. En 2028, el aumento del IVA explica la mayor parte del sobrecosto (\$756 en ACPM y \$1.456 en gasolina), mientras el mayor impuesto al carbono aporta una porción menor y estable (\$195 y \$174, respectivamente). Este es el hallazgo técnico central del modelo: el motor del encarecimiento del combustible no es el impuesto al carbono —a menudo el foco del debate ambiental— sino la generalización del IVA en 2028.

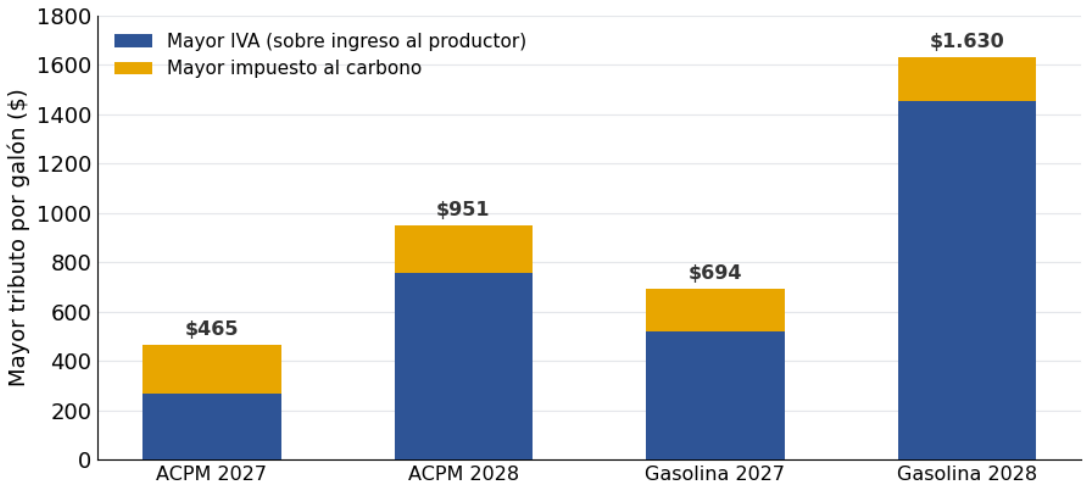


Figura 5. Descomposición del mayor tributo por galón: IVA sobre el ingreso al productor y aumento del impuesto al carbono. Fuente: Cálculos propios con supuestos de la Tabla 6; articulado (arts. 7 y 19) y DIAN.

En síntesis, el mayor tributo por galón asciende a aproximadamente \$465 (ACPM) y \$694 (gasolina) en 2027, y a \$951 (ACPM) y \$1.630 (gasolina) en 2028 —cifras que no incorporan la indexación anual del carbono y constituyen un piso—. Estas magnitudes son las que se multiplican por el consumo anual de cada vehículo representativo.

7.3 Sobrecosto anual de combustible por vehículo

La Tabla 7 aplica el mayor tributo por galón a perfiles de consumo anual representativos por tipo de vehículo. Los consumos son supuestos de trabajo, coherentes con el uso típico de cada modalidad, y pueden ajustarse; se declaran expresamente para preservar la reproducibilidad.

Tabla 7. Sobrecosto anual de combustible por vehículo representativo (pesos por año).

Vehículo	Consumo anual	Energético	Sobrecosto 2027	Sobrecosto 2028
Tractocamión (carga)	9.000 gal	ACPM	\$4.185.000	\$8.559.000
Bus urbano (diésel)	8.000 gal	ACPM	\$3.720.000	\$7.608.000
Bus intermunicipal	7.000 gal	ACPM	\$3.255.000	\$6.657.000
Taxi	3.500 gal	Gasolina	\$2.429.000	\$5.705.000
Buseta especial / escolar	3.000 gal	ACPM	\$1.395.000	\$2.853.000

Fuente: Cálculo propio: mayor tributo por galón (Tabla 6 y Figura 5) × consumo anual supuesto. Cifras ilustrativas, no pronósticos.

La Figura 6 representa los valores de 2028. Un tractocamión enfrentaría un sobrecosto de combustible cercano a \$8,6 millones al año solo por el mayor tributo, y una buseta cercana a \$2,9 millones. La lectura relevante no es el valor puntual —sensible a los supuestos de consumo e ingreso al productor— sino el orden de magnitud y la jerarquía: los vehículos de carga y el transporte urbano diésel encabezan el impacto, y el taxi a gasolina soporta un sobrecosto por galón mayor por la mayor base del IVA sobre la gasolina.

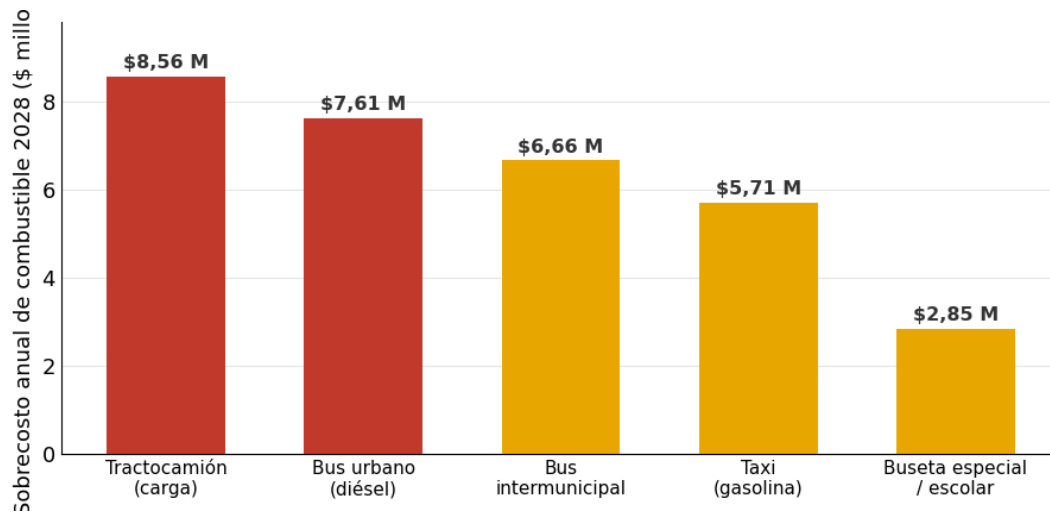


Figura 6. Sobrecosto anual de combustible por vehículo representativo, 2028 (\$ millones). Fuente: Cálculo propio (Tabla 7); supuestos de la Tabla 6.

7.4 Sobrecosto de reposición (híbridos) y costo laboral

Al sobrecosto operativo recurrente se suman dos efectos adicionales que el modelo cuantifica de forma ilustrativa. El primero es el mayor costo de reposición de un vehículo híbrido: como el IVA pasa del 5% al 19%, el precio bruto sube 13,33%. Sobre un vehículo de servicio (por ejemplo, una van de transporte especial con precio de referencia de \$150 millones) el sobrecosto único de compra sería del orden de \$20 millones; sobre un taxi híbrido de \$90 millones, cercano a \$12 millones. Es un desembolso de una sola vez, pero de alto impacto sobre la cuota inicial y el capital financiado, y recae con más fuerza sobre el pequeño propietario.

El segundo es el costo laboral. Para una empresa formal actualmente beneficiaria de la exoneración, cada trabajador que devengue entre tres y diez salarios mínimos vuelve a generar el 13,5% de aportes (Tabla 2). A modo ilustrativo, con el salario mínimo de referencia de la Tabla 6, un trabajador que devengue cinco salarios mínimos (base mensual de \$8.754.525) generaría un mayor costo patronal cercano a \$1.181.861 mensuales, del orden de \$14,2 millones anuales. Una empresa con varios técnicos, supervisores y profesionales en ese rango salarial puede ver un incremento agregado significativo, que el proyecto no desagrega para el sector.

Cuenta anual ilustrativa · pequeña empresa de transporte especial

Una empresa con cinco busetas (sobrecosto de combustible $\approx 5 \times \$2,85 \text{ M} = \$14,3 \text{ M/año}$ en 2028), que además debe reponer una unidad híbrida en el período ($\approx \$20 \text{ M}$ una vez) y que emplea a tres trabajadores formales en el rango salarial afectado ($\approx 3 \times \$14,2 \text{ M} = \$42,6 \text{ M/año}$), enfrentaría un mayor costo anual del orden de \$56,9 millones recurrentes más \$20 millones no recurrentes. La cifra es ilustrativa y depende de los supuestos, pero muestra que el impacto combinado —combustible, trabajo y reposición— puede superar ampliamente el efecto de cualquier medida aislada.

7.5 Alcance, límites y sensibilidad del modelo

El modelo es deliberadamente transparente y modificable. Sus resultados dependen de tres supuestos críticos: el ingreso al productor (denominador del choque de precios y base del IVA), el consumo anual por vehículo y el precio de reposición. Un cambio del 10% en el ingreso al productor o en el consumo altera proporcionalmente el sobrecosto de combustible. Además, el modelo adopta el supuesto de traslado completo del mayor tributo al precio del combustible: el FEPC no neutraliza automáticamente el mayor IVA o impuesto al carbono; el sobrecosto efectivo solo sería menor si el Gobierno adopta una decisión regulatoria o fiscal expresa que modifique otros componentes del precio o disponga mecanismos de compensación. Por el contrario, el modelo no

incorpora el impuesto de extracción (art. 17), el mayor costo de repuestos por la derogatoria del minimis ni los efectos de segunda vuelta sobre la demanda, que operarían en sentido contrario. Por todo ello, las cifras deben leerse como una ilustración de orden de magnitud y una herramienta de sensibilidad, no como una estimación econométrica del impacto neto.

El hallazgo técnico más relevante del modelo es que el motor del encarecimiento no es el impuesto al carbono —foco habitual del debate ambiental— sino la generalización del IVA a partir de 2028.

CAPÍTULO 7 · MODELO DE IMPACTO MONETARIO

8 IMPACTO POR MODALIDAD

La afectación es heterogénea y responde a la interacción de tres factores: la exposición energética (capítulo 3), la capacidad de traslado (capítulo 2) y la exposición a la vida útil (capítulo 9). Para las dos modalidades con índice oficial se dispone de una sensibilidad mecánica (Tabla 5 y Figura 7, Panel A); para las demás, una evaluación cualitativa, porque no existe un índice nacional equivalente.

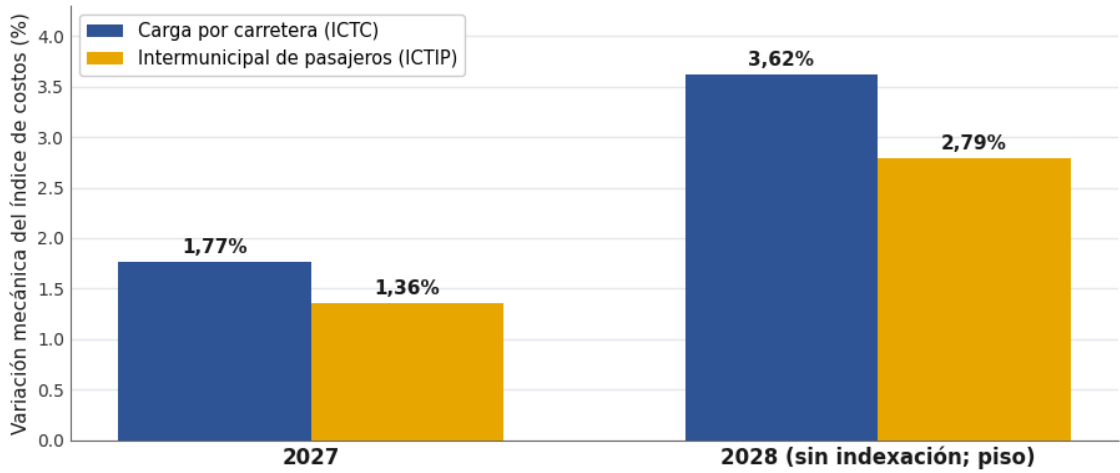


Figura 7. Panel A — Variación mecánica del índice de costos por modalidad con índice oficial (traslado completo; 2028 sin indexación del carbono, piso). Fuente: Cálculos propios con ponderadores DANE (ICTC, ICTIP). El Panel A confirma la jerarquía esperable: la carga, más intensiva en ACPM y con mayor ponderación del combustible en su índice, soporta el mayor impacto mecánico. El Panel B (Tabla 8) recoge las modalidades sin índice oficial, cuya evaluación es necesariamente cualitativa.

Tabla 8. Panel B — Modalidades sin índice nacional equivalente (evaluación cualitativa).

Modalidad	Evaluación	Nivel de certeza
Taxi	Alta exposición a combustible y rezago tarifario.	Cualitativo
Transporte especial	Alta exposición contractual, patrimonial y de reposición; impacto diferenciado por fecha de matrícula y límite de 20 o 24 años.	Cualitativo
Aéreo	Exposición al impuesto al carbono sobre jet fuel.	Cualitativo
Fluvial y marítimo	Impacto territorial y operacional heterogéneo; tarifa cero solo en territorios señalados.	Cualitativo

Fuente: Elaboración propia; UPME (BECO 2024) y articulado.

Integrando los canales del modelo monetario, la Tabla 9 ofrece una matriz de síntesis que cruza cada modalidad con su exposición al combustible, a la reposición y vida útil, al costo laboral y su capacidad de traslado. Es la lectura más completa del impacto diferencial y sirve de base para focalizar los mitigadores del capítulo 13.

Tabla 9. Matriz integral de impactos por modalidad.

Modalidad	Combustible	Reposición / vida útil	Costo laboral	Traslado	Impacto
Carga	Alto	Medio-alto	Variable	Media	Alto negativo

Modalidad	Combustible	Reposición / vida útil	Costo laboral	Traslado	Impacto
Especial	Alto	Alto; límite 20 o 24 años	Variable	Baja (contratos fijos)	Alto negativo
Escolar	Alto	Alto; 16/20/24 años por cohorte	Variable	Baja	Alto negativo
Taxi	Alto	Alto en flota híbrida	Bajo/variable	Baja o rezagada	Alto negativo
Intermunicipal	Alto	Medio	Medio-alto	Regulada o rezagada	Medio-alto negativo
Urbano y masivo	Alto	Alto	Alto	Contratos / tarifa técnica	Mixto negativo
Aéreo	Medio	Alto	Alto	Depende de competencia	Incierto / negativo
Puertos y logística	Indirecto	Medio	Alto	Contractual	Negativo variable
Infraestructura	Alto (maquinaria)	Medio	Alto	Contractual y presupuestal	Mixto

Fuente: Elaboración propia integrando exposición energética (UPME), régimen tarifario y vida útil (Decreto 478/2021).

La exposición a seguros, financiación y servicios conexos también varía por modalidad. En carga, los canales relevantes son el seguro de mercancías, el todo riesgo, el leasing y las garantías sobre el vehículo. En transporte especial predominan las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, el crédito de reposición y los costos de matrícula, vinculación y operación. En taxi son relevantes el SOAT, el seguro de daños, la financiación y el rezago de las tarifas. En transporte intermunicipal y urbano se agregan pólizas de flota, garantías contractuales y presión sobre contratos o tarifas técnicas. En aviación, puertos, logística e infraestructura adquieren mayor peso el reaseguro, las pólizas de cumplimiento, la maquinaria, las garantías de contratos y el financiamiento de largo plazo.

9 VIDA ÚTIL, REPOSICIÓN Y BANCABILIDAD DEL TRANSPORTE ESPECIAL / ESCOLAR

El régimen de tiempo de uso condiciona el momento en que cada operador debe reponer su vehículo y, por tanto, cuándo lo alcanza el mayor costo de reposición de la reforma. Es indispensable analizarlo por cohortes de matrícula, porque el Decreto 478 de 2021 introdujo excepciones que difieren el choque para una parte del parque.

El artículo 2.2.1.6.2.2 del Decreto 1079 de 2015, modificado por el Decreto 478 de 2021, establece como regla general un tiempo de uso de veinte años para los vehículos de transporte especial, contado desde el 31 de diciembre del año modelo. Los vehículos registrados desde el 14 de marzo de 2017 solo pueden prestar servicio escolar durante dieciséis años; vencido ese período, pueden continuar atendiendo otros grupos de usuarios —turismo, empleados, servicios de salud y grupos específicos— hasta completar el tiempo máximo aplicable. Los vehículos matriculados antes del 14 de marzo de 2017 pueden prestar servicio escolar durante el tiempo general autorizado.

El párrafo 2 del mismo artículo concede cuatro años adicionales a los vehículos matriculados antes del 30 de mayo de 2020. La ampliación no aplica a los vehículos que debían ser desintegrados antes del 12 de marzo de 2020 y también cobija aquellos cuyo tiempo de uso venció entre el 12 de marzo de 2020 y el 12 de mayo de 2021. Para los vehículos cobijados, el límite general de transporte especial se extiende de veinte a veinticuatro años, y el escolar puede alcanzar veinte o veinticuatro años según la cohorte.

La reforma tributaria no modifica estos plazos, pero puede afectar la capacidad de reposición cuando finalicen, por el mayor costo de combustibles, el encarecimiento de las tecnologías híbridas y, para las empresas formales, el aumento potencial del costo laboral. El efecto debe analizarse por cohortes: la presión inmediata es mayor para los vehículos próximos a agotar los veinticuatro años y para los no cobijados por la ampliación.

Tabla 10. Cohortes de tiempo de uso en transporte especial y escolar.

Cohorte de matrícula	Límite escolar	Límite general especial	Observación
Antes del 14-mar-2017, si está cobijado por la ampliación	Hasta 24 años	Hasta 24 años	No aplica a vehículos que debían desintegrarse antes del 12-mar-2020.
Del 14-mar-2017 al 29-may-2020	Hasta 20 años	Hasta 24 años	Al finalizar el servicio escolar puede continuar en otros grupos hasta el límite general.
Desde el 30-may-2020	Hasta 16 años	Hasta 20 años	No recibe la ampliación de cuatro años.

Fuente: Decreto 478 de 2021, art. 1, que modifica el art. 2.2.1.6.2.2 del Decreto 1079 de 2015. Cómputo desde el 31 de diciembre del año modelo.

Lectura financiera. La reposición opera como una doble compresión de la capacidad de pago. La razón de cobertura del servicio de deuda ($DSCR = \text{flujo disponible para el servicio de deuda} / \text{servicio anual de deuda}$) se deteriora por ambos extremos: cae el numerador por el mayor OPEX (combustible y, en su caso, trabajo) y sube el denominador por el mayor monto financiado y el menor plazo que concede el financiador a medida que el activo pierde valor residual cerca del límite regulatorio. La ampliación de cuatro años difiere ese choque para las cohortes beneficiarias, pero lo concentra en los vehículos próximos a agotar los veinte o veinticuatro años y en los propietarios sin acceso suficiente a financiación. Este es el punto donde el impacto monetario del capítulo 7 (sobrecosto de reposición del híbrido) y el régimen de vida útil se encuentran.

Un deterioro de umbral, no lineal. La financiación de flota suele exigir una razón de cobertura mínima —del orden de 1,2 a 1,3 veces— por debajo de la cual el crédito se encarece, se acorta o se niega. A modo ilustrativo, una unidad que generara un flujo disponible de 100 y sirviera una deuda de 77 operaría en 1,30x, justo en el límite; si el mayor costo de combustible y de trabajo reduce ese flujo a 92 y el mayor monto financiado eleva el servicio a 88, la cobertura cae a cerca de 1,05x. El operador no pierde “un poco” de rentabilidad: cruza la frontera que separa a un sujeto de crédito de uno que deja de serlo. Es un ejemplo estilizado, no la estimación de un caso concreto, pero ilustra por qué un choque de apariencia moderada puede tener un efecto discontinuo sobre la capacidad de reponer.

La garantía agrava la segunda compresión. A medida que el vehículo se acerca al límite de tiempo de uso, su valor residual —y, por tanto, el valor de la garantía— se desploma, de modo que el financiador reduce el plazo al horizonte económico remanente y exige mayor cuota inicial. Se configura una relación préstamo-garantía más exigente justo cuando la caja se contrae. Y el efecto no se limita al deudor marginal: cuando la cobertura promedio del segmento se deteriora, el financiador reprecia el riesgo de toda la cartera de transporte —mayor tasa, menor plazo y más colateral—, con lo que incluso los operadores solventes pagan más caro su crédito. En paralelo, los valores residuales que sostienen el leasing se ajustan a la baja y el mercado secundario de vehículos próximos al límite se adelgaza, reduciendo todavía más el respaldo de la financiación.

Un efecto distributivo y potencialmente sistémico. La empresa grande diversifica flota, plazos y garantías y absorbe el choque; el propietario de un solo vehículo —cuyo ingreso, patrimonio y colateral son el mismo activo— enfrenta un resultado binario: renovar o salir. En el agregado se configura un círculo vicioso —reposición aplazada, parque más viejo, mayor consumo y mantenimiento, menor flujo y menor bancabilidad— que retroalimenta el envejecimiento que la política de modernización pretende revertir. Aquí convergen con precisión los tres canales del modelo de impacto monetario (capítulo 7): el sobrecosto de combustible y el mayor costo laboral reducen el numerador del DSCR, mientras el 13,33% del híbrido eleva el principal financiado en el denominador. Como la reforma no incorpora un instrumento de financiación ni de reconocimiento de costos que compense esa presión, el ajuste recae sobre el patrimonio del pequeño propietario o se resuelve por la vía de la informalidad y la salida del mercado formal.

La presión de reposición no se limita al precio del vehículo y al combustible. Al finalizar el tiempo de uso, el propietario debe cubrir un requerimiento financiero integral compuesto por el precio del nuevo vehículo, los impuestos no recuperables, la cuota inicial, los trámites de matrícula y registro, la prima inicial de seguros, las adecuaciones técnicas, los costos de vinculación y los gastos de estructuración del crédito o leasing. Paralelamente, durante la operación enfrenta combustible, mantenimiento, pólizas, nómina, trámites periódicos,

administración y servicio de la deuda.

La reforma puede actuar simultáneamente sobre varios de esos componentes: encarece el precio bruto de los híbridos, aumenta combustibles y aportes laborales, eleva la tributación de bancos y aseguradoras y crea presiones indirectas sobre pólizas y servicios conexos. El efecto combinado puede reducir el flujo de caja, aumentar el capital financiado, elevar el valor asegurable y endurecer las condiciones de crédito. Los cuatro años adicionales del Decreto 478 de 2021 aplazan esta presión para las cohortes beneficiadas, pero la concentran cuando se aproxima el vencimiento de los veinticuatro años.

El operador no pierde “un poco” de rentabilidad: cruza la frontera que separa a un sujeto de crédito de uno que deja de serlo.

CAPÍTULO 9 · VIDA ÚTIL Y BANCABILIDAD

10 ANÁLISIS JURÍDICO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

La proporcionalidad constituye un asunto relevante de calidad del diseño legislativo y de coordinación entre política fiscal y regulación sectorial. Sin embargo, una declaración de inexequibilidad requeriría demostrar una carga irrazonable, discriminatoria o manifiestamente excesiva frente al amplio margen de configuración tributaria del Congreso. El impacto económico negativo, por sí solo, no determina la inconstitucionalidad.

La confianza legítima tampoco genera un derecho general a la permanencia de los beneficios tributarios ni impone automáticamente un régimen de transición. Su aplicación exige examinar expectativas objetivas, decisiones de inversión consolidadas, abruptitud del cambio y medios disponibles de adaptación.

En transporte especial, la extensión de cuatro años del Decreto 478 de 2021 reduce temporalmente la intensidad del argumento para los vehículos cobijados, porque difiere la obligación de reposición; sin embargo, no elimina el problema, que reaparece al agotarse los veinticuatro años y permanece para los no beneficiarios.

A los criterios anteriores se suma un argumento de coherencia regulatoria que no depende del monto del tributo. El Estado impone al transporte especial y escolar límites de tiempo de uso que obligan a reponer el vehículo en fechas ciertas y verificables; de manera simultánea, encarece el bien de capital con el que esa reposición debe cumplirse y el insumo con el que se genera el flujo que la financia. No se trata de reclamar inmunidad tributaria — que la Ley 336 de 1996 no confiere—, sino de advertir que dos políticas estatales operan en sentido contrario sobre el mismo sujeto obligado. La coordinación entre política fiscal y regulación sectorial es, en este caso, condición de eficacia de ambas: sin ella, el mandato de renovación se vuelve inexigible de hecho para el segmento con menor acceso a financiación, y el recaudo esperado se erosiona en la medida en que la actividad se desplaza hacia la informalidad.

La Ley 336 de 1996 califica el transporte público como servicio público esencial sujeto a especial protección estatal: no crea inmunidad tributaria, pero sí un deber de coordinación entre la política fiscal y la continuidad, accesibilidad, seguridad y eficiencia del servicio. Para el juez constitucional, el análisis relevante es de coherencia regulatoria y proporcionalidad concreta, no de privilegio gremial. La Tabla 11 resume el test aplicable con su respectiva carga probatoria.

Tabla 11. Test de proporcionalidad aplicable, con su relevancia jurídica y carga probatoria.

Etapa del test			Pregunta / hecho	Relevancia jurídica y carga probatoria
Finalidad legítima			Recaudo, sostenibilidad, salud y ambiente	Alta fortaleza estatal: fines admisibles.
Idoneidad			Gravar fósiles e incentivar eléctricos	Apta, condicionada a alternativas tecnológicas reales.
Necesidad			¿Había opciones menos gravosas?	Gradualidad, tarifa por emisiones, crédito focalizado o devolución trazable.

Etapa del test	Pregunta / hecho	Relevancia jurídica y carga probatoria
Proporcionalidad estricta	Carga acumulada sobre servicio esencial	Exige probar carga irrazonable o excesiva; el impacto económico por sí solo no basta.

Fuente: Elaboración propia; Corte Constitucional, Sentencias C-205 de 2024 y C-087 de 2019; Ley 336 de 1996.

11 TERRITORIO, INFRAESTRUCTURA Y AMBIENTE

El impacto fluvial y marítimo es heterogéneo. La tarifa cero del impuesto al carbono solo opera en los departamentos y municipios expresamente señalados por el proyecto (art. 19), mientras que el tratamiento favorable al combustible marino se limita a los supuestos normativamente establecidos, incluido el reaprovisionamiento de buques en tráfico internacional. La operación doméstica por fuera de esos territorios continúa expuesta al IVA, al impuesto al carbono y a los demás componentes del precio del combustible. La tarifa cero, además, puede generar incentivos a abastecerse fuera del territorio de consumo, lo que exige trazabilidad para evitar arbitraje.

En infraestructura, la justificación de proteger la inversión con mayor espacio fiscal es plausible, pero no equivale a una apropiación sectorial garantizada; el efecto neto combina mayor capacidad fiscal potencial con mayores costos de maquinaria, transporte de materiales y mantenimiento, que también usan diésel. En lo ambiental, la reforma es coherente con la transición energética y con la señal de precio al carbono; desde la lente de la descarbonización, su debilidad no es el objetivo sino el instrumento y el calendario, que penalizan a los híbridos —de menor emisión que los convencionales— sin acompañar la sustitución con financiación suficiente y sin asegurar el retorno del recaudo del carbono al sector como inversión en recarga y modernización.

12 MATRIZ DE RIESGOS

La Tabla 12 sintetiza los riesgos, su probabilidad e impacto y las respuestas sugeridas. El riesgo laboral se incorpora de manera explícita, en línea con el segundo canal de impacto identificado en este informe.

Tabla 12. Matriz de riesgos y respuestas.

Riesgo	Prob./impacto	Implicación	Respuesta
Financiero	Alta / alto	Menor flujo y mayor deuda para reposición; exclusión del pequeño propietario.	FOPAT/FNG, leasing, tasa compensada, gracia y garantía vinculada a vida útil.
Laboral	Media-alta / medio-alto	Mayor costo laboral formal por la reducción de la exoneración (art. 30).	Precisar vigencia; evaluación sectorial con PILA; transición o alivio focalizado.
Operativo	Alta / medio-alto	Aplazamiento de mantenimiento o renovación; menor frecuencia o calidad.	Reconocimiento oportuno de costos y cláusulas de ajuste.
Sociopolítico	Media-alta / alto	El ACPM es insumo sensible; riesgo de conflictividad.	Mesa técnica previa, cronograma verificable y cláusula de revisión.
Inflacionario-logístico	Media / medio	MHCP estima hasta 0,43 pp por el conjunto de IVA en 2027; no confundir cota macro con efecto exclusivo del transporte.	Seguimiento DANE y focalización.
Jurídico	Media / bajo-medio	Litigios por proporcionalidad, igualdad y transición de híbridos.	Mejor motivación, transición y evaluación ex post.
Financiero-asegurador	Media / medio-alto	Mayor costo o menor disponibilidad de crédito, leasing, garantías y pólizas; deterioro de bancabilidad y reposición.	Monitoreo SFC-MinTransporte; garantías FNG/FOPAT; líneas de crédito y leasing focalizadas.
Servicios conexos e indexación	Media / medio	Presión posterior sobre revisión, trámites, plataformas y organismos de apoyo por nómina, equipos, inflación y energía.	Estudios de costos, transparencia tarifaria, simplificación digital y prohibición de traslados automáticos sin soporte.

Fuente: Elaboración propia.

13 RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: ESCALERA DE MITIGADORES

Las correcciones se presentan en tres niveles de ambición —mínimo exigible, opción viable y diseño ideal—, de

modo que el trámite pueda avanzar aun con acuerdos parciales sin renunciar al objetivo fiscal y ambiental. La Tabla 13 las organiza por tema.

Tabla 13. Escalera de mitigadores por tema y nivel de ambición.

Tema	Mínimo exigible	Opción viable	Diseño ideal
Combustibles	Un escalón adicional antes del 19% para modalidades críticas.	Crédito o devolución ex post trazable por factura electrónica, NIT y placa.	Tributación energética neutral por emisiones, con productividad y sustitución.
Híbridos	Transición para pedidos y contratos previos a la vigencia.	Escalonar 5%-10%-19% o diferenciar híbridos enchufables bajo umbral de emisiones.	Incentivo por desempeño ambiental y costo total, no por etiqueta tecnológica.
Aportes patronales	Precisar vigencia y evaluación sectorial con información PILA.	Transición del umbral o alivio temporal focalizado para mipymes formales.	Esquema asociado a formalización, tamaño empresarial y productividad.
Vida útil especial	Identificar vehículos con límite de 20 y 24 años y sus fechas de vencimiento.	Programa de financiación antes del vencimiento de cada cohorte.	Política permanente de modernización por condiciones técnicas, emisiones y seguridad.
Escolar	Diferenciar límites de 16, 20 y 24 años según matrícula.	Línea específica para renovación escolar.	Programa con garantía pública y criterios de seguridad vial.
Fletes y tarifas	Ordenar la actualización de SICE-TAC y fórmulas al entrar cada escalón.	Cláusula automática, transparente y auditada de reconocimiento del choque.	Regulación económica que combine costo, productividad, calidad y asequibilidad.
Monitoreo	Informe anual de precios, costos, fletes, tarifas y reposición.	Revisión obligatoria en 2028 con DANE, RUNT, UPME y Supertransporte.	Evaluación ex post con facultad legal de recalibrar tarifas e incentivos.
Seguros y financiación	Evaluación de impacto del art. 12 sobre pólizas, crédito, leasing y garantías del transporte; seguimiento de primas y tasas.	Líneas de crédito y leasing con garantía FNG/FOPAT para pequeños propietarios y flotas sujetas a vida útil.	Sistema permanente de financiación verde, garantías públicas y productos actuariales para modernización y transición tecnológica.
Trámites y servicios conexos	Prohibir ajustes automáticos no sustentados; exigir memoria de costos y acto administrativo cuando corresponda.	Simplificación, interoperabilidad y reducción de cargas transaccionales para neutralizar presiones de costos.	Ventanilla única digital del transporte, tarifas basadas en costos eficientes y evaluación ex post.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendación adicional

El Congreso debe solicitar al Ministerio de Hacienda una estimación del impacto del artículo 30 sobre transporte, almacenamiento, logística, infraestructura, puertos, aerolíneas y terminales, utilizando registros PILA y demás fuentes administrativas disponibles, así como la publicación del modelo de precios de combustibles que permita reproducir el sobre costo por galón del capítulo 7.

14 CONCLUSIÓN

- 1

El Proyecto de Reforma Tributaria de 2026 presenta un balance mixto en lo macrofiscal y ambiental, pero un efecto predominantemente adverso sobre la operación del transporte en el corto y mediano plazo. El aumento del IVA sobre el ingreso al productor de gasolina y ACPM, la tributación de biocombustibles, el mayor impuesto al carbono y la salida de los híbridos de la tarifa reducida generan presiones verificables sobre flujo de caja, costos operativos y reposición, que el modelo del capítulo 7 traduce en pesos por vehículo.
- 2

A estos efectos se suma la reducción de la exoneración de aportes patronales para trabajadores que devenguen desde tres salarios mínimos —la medida de mayor recaudo del proyecto—, potencialmente relevante para las empresas formales de transporte, logística e infraestructura,

aunque el proyecto no presenta una estimación sectorial de su magnitud.

- 3

En transporte especial y escolar, el impacto sobre la reposición debe analizarse por cohortes: los vehículos matriculados antes del 30 de mayo de 2020 y cobijados por el Decreto 478 de 2021 cuentan con cuatro años adicionales, lo que difiere el choque sin eliminarlo. Los incentivos a vehículos eléctricos, proyectos FNCE y bonos de transición energética son efectos positivos, condicionados al acceso a financiación, infraestructura de recarga y efectiva orientación de las inversiones.
- 4

El efecto sectorial no se agota en combustibles, nómina y reposición. La mayor tributación de instituciones financieras, aseguradoras y reaseguradoras amplía la estructura de costos expuesta a través de crédito, leasing, garantías y pólizas, mientras que los organismos de apoyo y prestadores de trámites pueden enfrentar mayores costos laborales, tecnológicos, energéticos y logísticos. Estos efectos son indirectos y no autorizan a afirmar que todas las primas, tasas o tarifas subirán automáticamente. Su materialización depende de la regulación específica, la competencia, la siniestralidad, los contratos y las decisiones posteriores de las autoridades. En consecuencia, el seguimiento de la reforma debe incorporar no solo precios de combustibles, fletes y tarifas, sino también primas de seguros, condiciones de crédito, cánones de leasing y costos de servicios conexos.
- 5

Por tanto, la reforma no es uniformemente negativa; no obstante, tal como fue radicada y sin mecanismos de transición, reconocimiento de costos y financiación de la modernización, su efecto operativo sectorial sería predominantemente adverso. La conclusión es cualitativa y las cifras monetarias son ilustrativas: no sustituyen una estimación econométrica del impacto neto, que requeriría información oficial sobre traslado efectivo de impuestos, estructura salarial sectorial, respuesta tarifaria, sustitución tecnológica y comportamiento de la demanda.

 ANEXO A — VIGENCIAS Y COHORTES

Tabla 14. Vigencias del proyecto relevantes para el transporte.

Momento	Medida
Desde la promulgación	Modificación del tratamiento de híbridos, salvo regla especial del Congreso.
Desde la promulgación	Reducción del umbral de exoneración del art. 30, salvo vigencia especial.
1-ene-2027	IVA del ingreso al productor de gasolina y ACPM al 10%.
1-ene-2027	Biocombustible diésel a tarifa general; nueva tarifa del impuesto al carbono; derogatoria del régimen minimis.
1-jul-2027	Alcohol carburante a tarifa general.
1-ene-2028	Ingreso al productor de gasolina y ACPM a tarifa general del 19%.

Fuente: Proyecto de Ley, art. 32 y articulado.

Tabla 15. Síntesis de cohortes de tiempo de uso.

Cohorte	Límite general especial	Límite escolar
Antes del 14-mar-2017 y beneficiario del Decreto 478	24 años	24 años
Del 14-mar-2017 al 29-may-2020	24 años	20 años
Desde el 30-may-2020	20 años	16 años

Fuente: Decreto 478 de 2021. La ampliación de cuatro años no aplica a vehículos que debían desintegrarse antes del 12-mar-2020.

ANEXO B — VALIDACIÓN DE CIFRAS (NATURALEZA Y ESTADO)

Tabla 16. Naturaleza y estado de validación de las cifras centrales.

Dato	Naturaleza	Estado
Recaudo total 2027: \$21,921 billones	Estimación oficial del proyecto	Confirmado
Combustibles: \$3,610 billones (2027)	Estimación oficial	Confirmado
Exoneración de aportes: \$8,529 billones	Estimación oficial (toda la economía)	Confirmado; sin desglose sectorial
Híbridos: \$303.000 millones	Estimación oficial	Confirmado
Bono transición energética: -\$507.000 millones	Estimación oficial	Confirmado
Parque de carga: 122.168 / 50.053 (>20 años)	Publicación oficial MinTransporte	Confirmado (indicar fecha de corte)
Vida útil 20/16 años y +4 años	Norma jurídica (Decreto 478/2021)	Confirmado; por cohorte
Sobretasa al sector financiero y asegurador (art. 12): +10 pp (5 → 15), tarifa total 50%	Norma del proyecto (modifica art. 240 E.T., par. 2)	Confirmado; sin desglose sectorial
Ajuste tarifas máximas SOAT 2026: 5,17% (14 categorías) y 0,38% (demás)	Acto administrativo Superfinanciera (Circular Externa 022 de 2025)	Confirmado; fuente citable
Sobrecosto por galón y por vehículo	Cálculo propio con supuestos explícitos	Ilustrativo, no pronóstico
Costos operativos 1,77%–3,62%; 1,36%–2,79%	Sensibilidad mecánica	No es pronóstico
Incidencia en primas comerciales, crédito, leasing y garantías	Cualitativa; sin coeficiente de traslado	Ilustrativo; no cuantificado

Fuente: Elaboración propia; exposición de motivos; entidades oficiales citadas.

La información periodística se utiliza exclusivamente para contextualización y seguimiento del trámite; no valida cifras normativas, estadísticas ni económicas. La Sentencia T-248 de 2024 se limita a asuntos de REDD+ y consulta, no como precedente tributario directo.

ANEXO C — TRAZABILIDAD DE DATOS Y FUENTES

Tabla 17. Trazabilidad de las cifras de PIB, empleo y energía.

Dato	Archivo oficial	Serie	Período	Fórmula/celda
Participación en el PIB	DANE — cuentas nac.	Precios corrientes/constantes	2025	Numerador / denominador
Ocupados	DANE — GEIH	Rama CIIU	Mes o promedio anual	Cálculo reproducible
Consumo de ACPM en carga	UPME — BECO	TJ	2024	Valor extraído
Consumo de jet fuel	UPME — BECO	TJ	2024	Valor extraído
Ajuste tarifa SOAT 2026	Superfinanciera — Circ. Ext. 022/2025	Tarifas máximas SOAT	2026	5,17% / 0,38%

Fuente: Elaboración propia; fuentes oficiales indicadas.

Síntesis final

El impacto monetario de la reforma sobre el transporte es real y estimable en órdenes de magnitud: del orden de \$2,9 a \$8,6 millones anuales de mayor costo de combustible por vehículo en 2028, más el sobrecosto de reposición de los híbridos (+13,33%) y el mayor costo laboral (hasta 13,5% de la base salarial afectada). La corrección del Decreto 478 de 2021 difiere el choque de reposición para parte del parque, pero no lo elimina. La reforma es defendible en sus fines; su viabilidad sectorial depende de mitigadores de transición, reconocimiento de costos y financiación de la modernización.

REFERENCIAS

Nota. En el cuerpo del documento las normas y la jurisprudencia se citan conforme a la convención jurídica colombiana; en esta sección se presentan en formato APA (7.ª edición). Antes de la radicación o publicación externa debe verificarse la versión vigente del texto radicado y completarse los localizadores electrónicos y las fechas de consulta de las fuentes estadísticas.

Normativa

- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1715 de 2014, por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2026). Resolución 000003 de 2026, por la cual se actualizan las tarifas del impuesto nacional al carbono.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026). Proyecto de ley de reforma tributaria de 2026 y exposición de motivos [texto radicado el 20 de julio de 2026].
- Ministerio del Trabajo. (2026). Decreto 0159 de 2026, por el cual se fija transitoriamente el salario mínimo mensual legal del año 2026.
- Presidencia de la República de Colombia. (1989). Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario [arts. 114-1, 258-1, 428, 467, 468, 468-1, 476, 488 y 490].
- Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.
- Presidencia de la República de Colombia. (2021). Decreto 478 de 2021, por el cual se modifica el artículo 2.2.1.6.2.2 del Decreto 1079 de 2015.
- Presidencia de la República de Colombia. (2025). Decreto 1469 de 2025, por el cual se fija el salario mínimo legal mensual vigente para 2026.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A. (2026). Auto del 12 de febrero de 2026 [radicado 11001-03-25-000-2026-00004-00].
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-087 de 2019.
- Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia C-205 de 2024.

Fuentes oficiales, estadísticas y técnicas

- Banco de la República. (s. f.). Documentos de trabajo sobre el traspaso (pass-through) del impuesto al valor agregado a la inflación.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). Cuentas nacionales y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). Índice de Costos del Transporte de Carga (ICTC).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026). Índice de Costos del Transporte Intermunicipal de Pasajeros (ICTIP).
- Ministerio de Transporte. (2026). Estadísticas de parque automotor y programas de modernización del sector transporte.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2025). Circular Externa 022 de 2025, por la cual se divulgan las tarifas máximas del SOAT para 2026.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2025). Balance Energético Colombiano (BECO) 2024.
- Unidad de Planeación Minero Energética. (2026). Sistema de información de precios de combustibles.

Reciba los estudios de Movemos País

Comunicados, conceptos técnicos, informes de incidencia regulatoria y el Boletín del Transporte. La vinculación es gratuita y abierta a personas, empresas y agremiaciones.

AFILIARSE →

La mejor reforma se construye con **evidencia**, buena regulación y protección del transporte legal.



CON EL SECTOR, NO SOBRE EL SECTOR.

CENTRO DE PENSAMIENTO DEL TRANSPORTE DE COLOMBIA

MOVEMOS PAÍS

Por los que mueven el país

Elaborado por:

John Jairo Correa Rodríguez

Julio de 2026

presidencia@movemospais.com · 305 480 9791 · www.movemospais.com

Santiago de Cali, Valle del Cauca · 22 de julio de 2026



@movemospais



Consulte el informe
completo en
[movemospais.com](https://www.movemospais.com)

Naturaleza y uso. Documento técnico de referencia del Centro de Pensamiento del Transporte de Colombia — Movemos País. Se sustenta en el texto radicado del proyecto de ley disponible a la fecha de corte (22 de julio de 2026) y sus conclusiones se limitan a lo que ese expediente acredita. No constituye concepto jurídico ni tributario vinculante ni sustituye la asesoría profesional especializada. El análisis se formula conforme al principio de buena fe; la aparición de nuevos documentos oficiales o la modificación del texto durante el trámite podrá requerir su actualización. © Movemos País, 2026 — Incidencia Regulatoria · Movemos País · N.º 01 / 2026. Contacto: presidencia@movemospais.com · www.movemospais.com